

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัย เรื่อง ปัจจัยเชิงจิตต่อการมีส่วนร่วมในการทำประชาคมเพื่อการบริหารท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมืองเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี ครั้งนี้ผู้วิจัยได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎี ระเบียบกฎหมาย และรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดประเด็นของการศึกษาไว้ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยเชิงจิต
2. แนวคิดเกี่ยวกับการทำประชาคม
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
4. แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ
5. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารท้องถิ่น
6. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
7. ข้อมูลพื้นฐานอำเภอเมืองเพชรบุรี
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยเชิงจิต

ปัจจัยเชิงจิต เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับงานโดยตรงเพื่อมุ่งใจให้คนชอบและรักงานปฏิบัติ สามารถสนองตอบความต้องการภายในบุคคลได้ เช่น ความสำเร็จของงาน การได้รับความยอมรับ ลักษณะของงานที่ปฏิบัติ ความรับผิดชอบ และความก้าวหน้า

ทฤษฎีสองปัจจัยของเฮิร์ซเบิร์ก (Frederick Herzberg อ้างถึงใน ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545: 39-40) เป็นแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยเชิงจิตที่ประกอบด้วย 2 ปัจจัยคือปัจจัยที่เป็นตัวกระตุ้นในการทำงานหรือปัจจัยเชิงจิต (Motivation Factors or Motivators) และปัจจัยที่ช่วยลดความไม่พึงพอใจในการทำงานหรือปัจจัยค้ำจุน (Maintenance Factors) ซึ่งเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความรู้สึกที่ดีและความรู้สึกที่ไม่ดีต่อการทำงานดังนี้

1. ปัจจัยที่เป็นตัวกระตุ้นในการทำงานหรือปัจจัยเชิงจิต (Motivation Factors or Motivators) เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับงานโดยตรงและเป็นปัจจัยที่เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดความพอใจในการทำงาน

และเป็นแรงจูงใจให้บุคคลในองค์กรปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ประกอบด้วย 6 ด้าน ดังนี้

1.1 ความสำเร็จของงาน (Achievement) หมายถึง การที่บุคคลสามารถทำงานได้เสร็จสิ้นและประสบผลสำเร็จอย่างดี ความสามารถในการแก้ปัญหาต่างๆ การรู้จักการป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้น เมื่อผลงานสำเร็จจะเกิดความรู้สึกพอใจ ในผลสำเร็จของงานนั้น เช่น การที่สามารถทำงานได้สำเร็จทันตามเป้าหมาย การมีส่วนร่วมในการทำงานของหน่วยงานให้สำเร็จลุล่วงไปได้ และการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพไลเกอร์ต์ (Likert, 1903-1981)

1.2 การได้รับการยอมรับ (Recognition) หมายถึง การได้รับการยอมรับนับถือจากบุคคลต่างๆ เช่น ผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน ผู้มาขอคำปรึกษา หรือจากบุคคลในหน่วยงานรวมทั้งการยกย่องชมเชย แสดงความยินดี การให้กำลังใจหรือการแสดงออกอื่นใดที่ทำให้เห็นถึงการยอมรับในความสามารถจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานชอบและรักงานที่ทำ ได้รับความสนใจจากผู้อื่นจะทำให้มีความกระตือรือร้นในการทำงานมากขึ้นเมโย (Mayo, 1880-1949)

1.3 ความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน (Advancement) หมายถึง การมีโอกาสดำเนินการเลื่อนขั้นตำแหน่งให้สูงขึ้นของบุคคลในองค์กร การมีโอกาสดำเนินการหาความรู้เพิ่มเติม หรือได้รับการฝึกอบรมจะเป็นสิ่งจูงใจให้บุคคลอยากทำงาน ต้องการเกียรติยศ ชื่อเสียง มีความสำคัญกว่า โดยเฉพาะด้านความจงรักภักดี ความรับผิดชอบ และความสามารถของบุคคล (Barnard, 1886-1961)

1.4 ลักษณะของงานที่ทำ (Work Content) หมายถึง ลักษณะงานเป็นงานที่น่าสนใจ ต้องอาศัยความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ทำทนายให้ลงมือทำ เป็นสิ่งจูงใจที่ทำให้บุคคลอยากทำงาน นอกเหนือจากปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ค่าตอบแทน และสังคม แอลเดอร์เฟอร์ (Alderfer อ้างถึงใน สมิทรา จิตตลดากร, 2546 : 135)

1.5 โอกาสในการเจริญเติบโต (Possibility of Growth) เช่น การได้มีโอกาสได้เพิ่มพูนความรู้ความสามารถ ความชำนาญ ตลอดจนโอกาสในการเลื่อนขั้น

1.6 ความรับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึง ความพึงพอใจที่เกิดขึ้นจากการได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบและมีอำนาจรับผิดชอบอย่างเต็มที่ ไม่มีการตรวจหรือควบคุมมากเกินไปจนขาดอิสระในการทำงาน ทำให้บุคคลมีความรู้สึกรักอยากทำงาน

2. ปัจจัยที่ช่วยลดความไม่พึงพอใจในการทำงานหรือปัจจัยค้ำจุน (Maintenance Factors) เป็นปัจจัยที่ไม่เกี่ยวกับงานโดยตรง เป็นเพียงสิ่งที่ช่วยสกัดกั้นไม่ให้พนักงานเกิดความไม่พึงพอใจ เป็นปัจจัยที่จะคงไว้ซึ่งแรงจูงใจในการทำงานของบุคคลให้มีอยู่ตลอดเวลา โดยส่วนใหญ่จะเป็นปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นที่พนักงานจะต้องได้รับการสนองตอบ เนื่องจากหากไม่มีให้หรือมีให้ไม่

เพียงพอ จะทำให้พนักงานเกิดความไม่พึงพอใจในการทำงาน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าถ้าให้ปัจจัยเหล่านี้แล้วจะก่อให้เกิดความพึงพอใจในการทำงาน ซึ่งประกอบไปด้วย 10 ด้าน ดังนี้

2.1 นโยบายการบริหารของบริษัท (Company Policy and Administration) เช่น นโยบายการควบคุมดูแล ระบบขั้นตอนของหน่วยงาน ข้อบังคับ วิธีการทำงานการติดต่อสื่อสารภายในองค์กร

2.2 การบังคับบัญชา (Supervision) เช่น ความสามารถและลักษณะการบังคับบัญชาของหัวหน้างานในการดำเนินงาน ความยุติธรรมในการกระจายงานของผู้บังคับบัญชา

2.3 ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา (Interpersonal Relations with Superior) เช่น ความสนิทสนม ความจริงใจ ความร่วมมือ การได้รับการช่วยเหลือจากผู้บังคับบัญชา

2.4 ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน (Interpersonal Relations with Peers) เช่น ความสนิทสนม ความจริงใจ ความร่วมมือ การได้รับการช่วยเหลือจากเพื่อนร่วมงาน

2.5 ความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา (Interpersonal Relations with Subordinate) เช่น ความสนิทสนม ความจริงใจ ความร่วมมือ การได้รับการช่วยเหลือจากผู้ใต้บังคับบัญชา

2.6 ค่าตอบแทน (Compensation) เช่น ผลตอบแทนในรูปของเงินเดือน (Salary) ค่าจ้างสวัสดิการต่างๆ (Fringe Benefits) เป็นต้น

2.7 ความมั่นคงในการทำงาน (Job Security) เป็นความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อความมั่นคงในการทำงาน ความยั่งยืนของอาชีพ หรือความมั่นคงขององค์กร ภาพพจน์ชื่อเสียงหรือขนาดของบริษัท

2.8 ความเป็นอยู่ส่วนตัว (Personal Life) เช่น สภาพความเป็นอยู่ในปัจจุบัน ความสะดวกในการเดินทางมาทำงาน

2.9 สภาพการทำงาน (Working Conditions) เช่น สภาพการทำงานในที่ทำงาน เช่น แสงสว่าง เสียง อุณหภูมิ การระบายอากาศ บรรยากาศในการทำงาน ชั่วโมงทำงานเพิ่มขึ้น เป็นต้น

2.10 ตำแหน่งงาน (Status) ความสำคัญของงานต่อบริษัท อาชีพนั้นเป็นที่ยอมรับนับถือของสังคม มีเกียรติและศักดิ์ศรี

ปัจจัยที่ช่วยลดความไม่พึงพอใจในการทำงานหรือปัจจัยค้ำจุ้น (Maintenance Factors) ไม่ใช่เป็นสิ่งที่จะทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น แต่จะเป็นข้อกำหนดเบื้องต้นเพื่อป้องกันไม่ให้คนไม่พอใจในงานที่ทำอยู่เท่านั้นเอง แต่ไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้นได้เพราะการใช้เงินหรือสิ่งจูงใจที่ไม่เกี่ยวกับงาน หรือบีบบังคับให้บุคลากรทำงานด้วยการขู่หรือการลงโทษ จะทำให้บุคลากรทำงานด้วยความจำเป็น ไม่มีความรู้สึกพึงพอใจต่องาน ดังนั้นจึงควรใช้ปัจจัยจูงใจเป็นตัวกระตุ้นในการทำงาน เพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงาน เช่น ออกแบบงานให้น่าทำ โดยที่เมื่อบุคลากรทำงานแล้ว

รู้สึกว่าคุณมีความหมาย ทำลายความสามารถ ทำแล้วได้พัฒนาตนเองบุคลากรจะเกิดความพึงพอใจในงาน

เฮิร์ซเบิร์ก (Frederick Herzberg อ้างถึงใน สมิหรา จิตตลดากร, 2546 : 126-128) บังคับใจซึ่งมีผลทำให้เกิดความพึงพอใจในงาน และเกิดขึ้นไม่บ่อยครั้ง ในส่วนใหญ่มักมีความพอใจในงาน ความสำเร็จของงาน การยอมรับ และลักษณะของงานทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อทัศนคติที่ดีต่องาน แต่มีผลต่อความพอใจในงานเพียงชั่วเวลาสั้นๆ ความรับผิดชอบ และความก้าวหน้าทำให้เกิดความพอใจในงานได้เป็นเวลายาวนานกว่าปัจจัยอื่น

ทฤษฎีสองปัจจัยของเฮิร์ซเบิร์ก ข้างต้น บังคับที่เป็นตัวกระตุ้นในการทำงานหรือปัจจัยจูงใจ ได้แก่ ความสำเร็จของงาน การได้รับการยอมรับนับถือ ยกย่อง และชมเชยจากผู้อื่น ความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ลักษณะของงานที่ทำ โอกาสในการเจริญเติบโตและความรับผิดชอบในงาน โดยปัจจัยเหล่านี้ถือเป็นปัจจัยพื้นฐานในการโน้มน้าวบุคคลให้เข้าทำงานหรือปัจจัยจูงใจ ได้แก่ นโยบายการบริหารขององค์กร การบังคับบัญชา ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน ความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา ค่าตอบแทน ความมั่นคงในการทำงาน ความเป็นอยู่ส่วนตัว สถานภาพการทำงาน และตำแหน่งงาน โดยปัจจัยเหล่านี้จะเป็นปัจจัยจูงใจ หรือเป็นปัจจัยเสริมให้บุคลากรมีความพึงพอใจในงานที่ทำอยู่ หากปัจจัยจูงใจอยู่ต่ำกว่าระดับที่ผู้ปฏิบัติงานพิจารณาว่าเป็นระดับที่ยอมรับจะทำให้เกิดความไม่พอใจ แต่อย่างไรก็ตามเมื่ออยู่ในระดับที่ยอมรับหรือสูงกว่า ความไม่พอใจจะไม่เกิดขึ้น การไม่มีความพอใจจะนำไปสู่สถานะที่เป็นกลางเท่านั้น ไม่ใช่ระดับของความพอใจใดๆ เกี่ยวกับสิ่งที่ทำให้เกิดความพอใจ และสิ่งที่ทำให้เกิดความไม่พอใจตามแนวคิดของเฮิร์ซเบิร์ก (มณฑนา เสนาธรรม, 2545)

จากแนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีสองปัจจัยตามหลักการของ เฟรเดอริก เฮิร์ซเบิร์ก (Frederick Herzberg) ดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาได้นำมาประยุกต์ใช้เป็นกรอบแนวคิดเพื่อศึกษาปัจจัยจูงใจต่อการมีส่วนร่วมทำประชาคมเพื่อการบริหารท้องถิ่นในเขตอำเภอเมืองเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี

แนวคิดเกี่ยวกับการทำประชาคม

ความหมายของประชาคม

คำว่าประชาคม (Civil Society) มีคำหลายคำที่ให้ความหมายที่เหมือน หรือใกล้เคียงกัน เช่น ความเป็ชุมชน ประชาสังคม สังคมเข้แข็ง สังคมประชาธิปไตย อารยสังคม สังคมราษฎร เป็ดน ซึ่งการให้ความหมายเกี่ยวกับคำดังกล่าวมีทั้งเหมือนกันและแตกต่างกันอยู่บ้าง พอจะประมวลผลสรุปได้ ดังนี้

ชูชัย ศุภวงศ (2540 : 3) ได้ให้ความหมายว่า ประชาคม คือ การที่ประชาชนในสังคม เห็นวิกฤติการณ์ หรือสภาพปัญหาในสังคมที่สลับซับซ้อนยากแก่การแก้ไข มารวมตัวกันเป็นกลุ่ม หรือองค์กรไม่ว่าภาครรัฐ เอกชน เพื่อร่วมกันแก้ปัญหาหรือกระทำการบางอย่างให้บรรลุวัตถุประสงค์ ด้วยความรัก ความสมานฉันท์ ความเอื้ออาทรต่อกัน ภายใต้ระบบการจัดการ โดยมีการเชื่อมโยง เป็นเครือข่าย

ประเวศ วะสี (2541: 13) ให้ความหมายว่า ความเปี่ยมชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน และมีอุดมคติร่วมกันหรือมีความเชื่อร่วมกันในบางเรื่องมีการติดต่อสื่อสารกัน หรือมีการรวมกลุ่มกัน มีความเอื้ออาทรกัน มีความรัก มีมิตรภาพ มีการเรียนรู้ร่วมกันในการปฏิบัติบางสิ่งบางอย่าง และมีการจัดการในระดับกลุ่ม

ระพี เมฆนนทรรัตน์ (2543: 27-28) ให้ความหมายว่าประชาคม หมายถึง การที่ประชาชน ในสังคมมีจิตสำนึกร่วมกัน มีการร่วมมือโดยพลเมืองที่หลากหลาย มีการเชื่อมโยง เป็นเครือข่ายย่อยๆ ของพลเมือง เพื่อทำการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิด เพื่อสร้างเอกลักษณ์ ความผูกพันและความเชื่อร่วมกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการมีอิทธิพลในการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐ หรือเพื่อให้รัฐเพื่อให้มีสำนึกรับผิดชอบต่อสาธารณะ

กรมการพัฒนาชุมชน (2547 : 12) ประชาคม เป็นคำที่บัญญัติขึ้นมีความหมายตรงกับคำว่า “Civil society” แต่เมื่อคำนี้นำมาใช้ในประเทศไทยและในบริบทของสังคมไทย ความหมายของคำนี้จึงมีความเฉพาะและจะเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสด้านความคิดของสังคมด้วย แม้แต่คำเดิมในภาษาอังกฤษนั้นก็มีความหมายแตกต่างกันไปตามยุคตามสมัยซึ่งก็สะท้อนถึงภาวะทางสังคมการเมือง ของแต่ละยุคสมัย เพื่อให้สามารถเข้าใจบทบาทของประชาคมในฐานะพลังทางสังคมอย่างหนึ่ง มีความจำเป็นต่อองค์การถึงแนวคิดเรื่องประชาสังคมซึ่งเป็นพื้นฐานของบทบาทสังคมขององค์กรภาคสังคมต่างๆ

โกวิทย์ พวงงาม และคณะ (2544 : 145) ประชาคมตำบล ถือเป็นความรู้ สึกกร่วมและความรู้สึกผูกพันร่วมของประชาชน สมาชิกกลุ่ม และสมาชิกองค์กรในชุมชนระดับตำบลซึ่งมีจิตสำนึกที่ต่อการจะเข้มามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของตำบลร่วมกัน ตลอดจนมีความต้องการที่จะร่วมกันกำหนดอนาคตและแนวทางการพัฒนาของตำบล เพื่อประโยชน์โดยรวมของตำบล ในฐานะที่เป็นพลเมืองของตำบล ดังนั้นการรวมตัวของกลุ่ม องค์กรในตำบล ที่มีลักษณะเป็นภาคีทั้ง ภาคราชการ อบต. องค์กร

พัฒนาเอกชน นักวิชาการ ปราชญ์ชาวบ้าน และกลุ่มต.ต่างๆ ในตำบล ข.่อมมีความสำคัญอย่างยิ่งเพื่อให้ทุกคน ทุกส.วนได้เข.มระดมความคิดร่วมกัน

อ.อยทิพย์ เกตุเฒ (ม.ป.ป.) กล.าวว.า “เวทีประชาคม” คือ พื้นที่สาธารณะ (Public Space) หรือสถานที่ที่ส.คนมาพบปะรวมตัวกันเพื่อพูดคุย แลกเปลี่ยน ถกแถลง (ไม.ใช่ โต.เถียง) ข.้อมูล ความคิดเห็น คุณค.า อุณหภูมิ ป.ัญหา การแก.ไขป.ัญหา การวางแผนงานและการกระทำ/ปฏิบัติร่วมกัน เพื่อเป.นประโยชน์สาธารณะหรือของชุมชน ไม.ว.าจะเป.นการพูดคุยที่เป.นทางการ เข.น เวทีหรือการประชุมของเมือง หรือการพูดคุยที่ไม่เป.นทางการ เข.น การสนทนาของคน กล.ุ่มเล็กในศาลาวัด อาจเป.นการพบปะเป.นค.รั้งคราว สม่.เสมอ หรือเมื่อมีวิกฤติ/เหตุการณ์/ประเด็น ร.วมกัน อาจรวมกันเป.น กล.ุ่ม/องค.กรที่เน.นงานค.านใดค.านหนึ่ง หรือเป.นองค.กรแม.ข.าย/องค.กรร.วม ที่เชื่อมโยงองค.กรสมาชิก และสมาชิกเข.าหากันเป.นเครือข.าย สิ่งเหล.านี้คือโครงสร.างพื้นฐาน สาธารณะ (Civic Infrastructure) ของชุมชน การพบปะในรูปแบบต.ต่างๆ หรือองค.กรทุกประเภทข.างต.น เป.นข.องทางสื่อสารที่จะน.าไปสู่กระบวนการร.วมกันตัดสินใจ และดำเนินการในชุมชน “เวที ประชาคม” ควรมีบรรยากาศของความร.วมมือในการพูดคุย สื่อสารทำความเข้าใจกัน ทำอย.างไรที่จะให้ส.ูเชี่ยวชาญ/นักวิชาการ ข.าราชการ องค.กรพัฒนาเอกชน (NGOs) กับประชาชนคนธรรมดา

ทิตยา สุวรรณะชญ (2544 : 35) กล.าวว.า “ประชาคมภาคปฏิบัติ” เป.นระบบหนึ่งที่จะทำให้เก.ิดการยอมรับของประชาชน ต.อ.ไปนี้คือ ข.อเสนอในทางปฏิบัติที่จะดำเนินการ

1. ระบบข.อยของประชาคม เนื่องจากประชาคมเป.นระบบสังคมที่อาจจะมีทั้งองค.กร และกล.ุ่มที่จะส.ท.อนถิ่นฐานของตำบลในทุกส.วนประกอบ ดังนั้นการรวบรวมองค.กรหรือกล.ุ่มใน ตำบลให้ครอบคลุมครบค.วนจะเป.นเงื่อนไขแรกของการอย.อย.างยั่งยืนของประชาคม ค.ว.เหตุนี้การคัดสรร องค.กรหรือกล.ุ่มจึงขึ้นอยู่กับข.้อมูลข.าวสารของการเกิดเครือข.าย

2. การคัดสรรส.ูนำของกล.ุ่มหรือองค.กรที่ประกอบเป.นประชาคม เพราะบุคลิกภาพของส.ูนำจะเป.นป.จจัยของการมีส.วนร.วมและประสิทธิภาพของการทำงาน ofประชาคมความสามารถ และทัศนคติที่เป.นประชาธิปไตย ข.าวสารข.้อมูล ทักษะของการแสดงความคิดเห็น วิเคราะห์ ความขัดแย.งโดยสามารถสร.างบรรยากาศของการประนีประนอม การเจรจาต่อรอง และที่สำคัญที่สุดคือ ความสามารถ ทักษะที่จะทำให้ตำบลเป.

☐ ระบบสังคมที่มีความสำคัญที่สุดที่ทุกองคกร กลุมและประชาชน ไซเป ระบบที่ตอง ถือวาประโยชน์ของตำบลจะอยูเหนือความตองการของกลุมอย

ทั้งนี้เพื่อลดโอกาสของการเอาจำนวนหมูบานมาหารเพื่อแบงเงินงบประมาณ หรือทรัพยากรอื่นทำใหไมสามารถบริหารโครงการ ที่จะส่ผลสูงสุดในระดับตำบลได นอกจากลักษณะ ผูนำดังกลาว ขาดคน การที่จะตองคัดสรรผู้มีศักยภาพที่จะ ทดแทนผูนำระหวางวัยและกิจกรรมตางๆ จะเปนนเงื่อนไขที่จะทำใหกลุมและองคกรมีบทบาทอยางตอเนื่องในประชาคมตอไป

3. เพื่อให้เกิดศักยภาพและประสิทธิภาพอยางยั่งยืน จำเปนนจะต้องมีการฝ กอบรม การทดลองปฏิบัติตลอดเวลาจึงจะตองพัฒนาใหเป ระบบสังคมแห การเรียนรู้ และมีการพัฒนา อยางยั่งยืนตอไป

4. ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเปนนองคกรของรัฐจะตองพิจารณา ประชาคมในฐานะระบบสังคมที่จะเปนนแหล่่ง ที่จะทำใหการบริหารมีความชอบธรรมในการ ปฏิบัติงานและริเริ่มงานพรอม

นอกจากเงื่อนไขของประชาคมเพื่อประสิทธิภาพและความยั่งยืน กลาวไดววา ประชาคม จะสร่างความตอเนื่องก็ตอเมื่อมีกิจกรรมที่เรียกไดววา มีกิจกรรม และ ประชาคมจะมีการพิจารณาตัดสินใจ ในเรื่องตางๆ ที่สำคัญดังนี้คือ

การตัดสินใจในการเรียงลำดับความสำคัญของความตองการที่ตำบลมีหรือจะกลาวอีกนัยหนึ่งก็คือ สามารถสร่างลำดับของความสำคัญของความตองการสาธารณะของตำบล อันเปนนจุดเริ่มต้น ของนโยบาย ซึ่งประกอบดวยเปหมายและวิธีการ

การจัดกำหนดกลุมอยที่จะทำหนาที่ตางๆ เมื่อสามารถมีลำดับความสำคัญของ ความตองการ สาธารณะใหกำหนดที่ที่จะศึกษาติดตามเสนอแนะ รวมทั้งประเมินผล งานตางๆ ในรูปของ คณะทำงาน หรือคณะอนุกรรมการตางๆ ที่จะไมเปนการบังคับ บัญชาของคกรหรือกลุมภายในประชาคมสิ่งเหล่านี้อาจใหเกิดความยั่งยืน

จากความหมายขางตอน จะเห็นวว่าการใหความหมายเกี่ยวกับประชาคม มี ลักษณะหลากหลาย และแตกตางกันออกไป และสามารถสรุปการใหความหมายออกเป 3 แนวทาง (จามะรี เชียงทอง, 2543 : 6-10)

1. การใช้คำวประชาคมในความหมายที่เปนนพลังทางสังคมที่เขมแข็ง มีอำนาจ ในการตอรอง กับรัฐในรูปแบบตางๆ ไม่วาจะเปนการระดมมวลชน การกดดันทาง การเมือง การชุมนุม ประทวง เงินขบวน เพื่อหวังผลการเปลี่ยนแปลงในสิ่งที่มีหวังหรือตองการ

2. การใช้คำอำพรางในความหมายของพลังสามัคคีและสมานฉันท์ ทั้งในแนวคิด และแนวราบของสังคม และกระบวนการมีส่วร่วมนในการพัฒนาแบบพหุภาคีประชาคมจึงเป็น ส่วหนึ่งของภาครัฐและภาคธุรกิจที่จะแสวงหาและประสานความร่วมมือเพื่อร่วมนกันพัฒนาและผลักดันให้บรรลุเป้าหมายร่วมน

3. การใช้คำอำพรางในความหมายของการเปิดพื้นที่สาธารณะนอกรัฐ และไม่ตกอยู่ภายใต้พื้นที่ทางการเมืองของรัฐ (Political Society) แต่ดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ทางการเมือง สังคม วัฒนธรรมของประชาชนโดยตรง ความหมายนี้มองว่าประชาคมเป็นพื้นที่ที่มีพลังสำคัญในการเปลี่ยนแปลงสังคม โดยทำให้ประชาคมเข้มแข็งและเป็นนอิสระเพื่อที่จะเขาไปลดอรับ/ควบคุม รับหรือทำให้ประชาคมมามีบทบาทในการกำหนดนโยบาย กติกาการอยู่ร่วมนกันของสังคม มากกว่า การเขาไปยึดครองรัฐ

คุณลักษณะการทำประชาคม

ทิตยา สุวรรณะชญ (2544 : 16-19) ประชาคมเป็นระบบสังคมที่เป็นถิ่นที่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นลงหลักปักฐาน และยึดถือว่าตนเองนั้นเป็นส่วนหนึ่ง มีความเป็นเจ้าของที่ตระหนักในลักษณะต่างพึ่งพิง และหากมีการเปลี่ยนแปลงทางใดๆ ก็ตามย่อมจะส่งผลกระทบทั้งในทางประสงคและไม่ประสงคก็ตาม จะนำไปสู่ความต้องการสาธารณะที่จะส่งผลกระทบต่อสนองโดยองค์การของรัฐแต่งตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลไปจนถึงหน่วยงานของรัฐต่างๆ ในตำบล ในกรณีนี้ความต้องการสาธารณะนั้นเกิดเป็นรูปธรรมผ่านภาวะผู้นำของประชามนั้น ซึ่งอาจแบ่งออกเป็นคุณลักษณะดังต่อไปนี้

1. ประชาคมเป็นระบบสังคมมีใช้องค์กร เพราะระบบสังคมเกิดจากเกิดจากลักษณะของความสัมพันธ์ และการมีปฏิสัมพันธ์ต่อเนื่องของสมาชิกในสังคมนั้น เพราะในประชาคมจะไม่มีการบังคับบัญชา ไม่มีการกำหนดตำแหน่ง ไม่มีระบบการพิจารณาความดีความชอบ หรือโทษทางวินัย

2. ประชาคมมีขอบเขตทางกายภาพเป็นถิ่นที่สมาชิกยึด และลงหลักปักฐานที่จะอาศัยในการดำรงชีวิต อันทำให้เกิดความสำนึกภักดีต่อท้องถิ่น

3. ความจงรักภักดีต่อท้องถิ่น ซึ่งความเป็นประชาคมจะเกิดขึ้นจากการที่ระบบสังคมเป็นรูปธรรมในกายภาพ พร้อมกับความสัมพันธ์ของสมาชิกในสังคมนั้น ทั้งในทางเป็นเจ้าของ และการยึดติดต่อชุมชน ดังนั้นภาวะของการเป็นกลุ่มสังคมก็จะมีทั้งโครงสร้างทางกายภาพ ที่หมายถึงทรัพยากรที่เป็นฐานทางเศรษฐกิจ ธุรกิจ และโครงสร้างทางสังคมวัฒนธรรม รวมทั้งโครงอำนาจที่นำไปใช้ในภาวะผู้นำ

4. แนวคิดหลักของการพัฒนา ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน องค์กรของรัฐได้เข้าไปจัดกลุ่มประชาชนเพื่อเป็นรากฐานในการทำงานพัฒนา เช่น จัดตั้งกลุ่มสตรี กลุ่มเยาวชน กลุ่มออมทรัพย์ ดังนั้นภาวะผู้นำ ก็เกิดมีผู้ดำรงตำแหน่ง ตามแนวการคัดสรรขององค์กรรัฐ ด้วยวัตถุประสงค์ของการพัฒนา ตามแนวนโยบาย และการบริหารองค์กร

5. ประชาคมจะเป็นระบบของการต่างพึ่งพิงระหว่างส่วนต่างๆ ของชุมชน และแต่ละส่วนของชุมชนซึ่งจะทำให้เกิดภาวะของการสอดแทรกระหว่างส่วนต่างๆ ของชุมชน ทั้งทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยี การจ้างงาน การเงิน มีระบบย่อยของอำนาจที่ทำให้เกิดอำนาจที่ชอบธรรม ซึ่งรวมทั้งอิทธิพล ผลประโยชน์ ดังนั้นความขัดแย้ง การประนีประนอมยอมจะกลายเป็นพลวัตรของประชาคม ดังนั้น จึงต้องมองประชาคมเป็นระบบสังคม และประชาคมจะต้องปฏิบัติการกิจในอันที่จะรักษาระบบไว้ดังต่อไปนี้

5.1 การผสานเป็นระบบ (Integration) เลือกคัดสรรสมาชิกของประชาคม เป็นผลจากการเกิดของประชาคมที่เกิดจากการตัดสินใจเข้ามาตั้งรกรากซึ่งอาจจะด้วยการแต่งงาน หรือจากการย้ายถิ่นฐานเข้ามาในตำบลและมีความภักดีที่จะยึดรกราก

5.2 การปรับของระบบเอง (Adaptive) ซึ่งหมายถึงการที่ประชาคม จะอยู่ภายใต้เครือข่ายของระบบที่มีขนาดใหญ่กว่า เช่น อำเภอ จังหวัด ประเทศ และโดยที่ประชาคมไม่ใช่สังคมปิด ดังนั้นระบบข่าวสาร โอกาสธุรกิจ ระบบรัฐ จะเป็นพื้นฐานของธุรกิจเศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมที่จะมีผลต่อแบบชีวิต และการปรับตัวของประชาคมในฐานะเป็นระบบย่อยของสังคมไทย

5.3 การสร้างเป้าประสงค์ของประชาคม ซึ่งภารกิจนี้ก็คือ การกิจการพัฒนา ที่หมายถึงกระบวนการสร้างการเปลี่ยนแปลง ไปสู่เป้าที่เลือกแล้ว และใช้ทรัพยากรเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง อย่างมีประสิทธิภาพ ที่จะให้มีการควบคุมอัตราการเปลี่ยนแปลง หรือยับยั้งการเปลี่ยนแปลงนั้น ภารกิจนั่นเองที่จะนำไปสู่การพัฒนาตำบล ซึ่งอาจเป็นแผนพัฒนาตำบล เช่น การสร้างระบบสาธารณสุข หรือการกำจัดขยะ เป็นต้น

5.4 การรักษาระบบ (Pattern Maintenance) ซึ่งหมายถึง กิจวัตร หรือกิจกรรมที่มีอยู่อย่างสม่ำเสมอ อันทำให้มีรูปธรรมของสังคมที่ต่อเนื่อง มีอาณาเขตที่ชัดเจน รวมทั้งแบบของความสัมพันธ์และการใช้สัญลักษณ์ที่ใช้ในการมีความสัมพันธ์ภายในระบบ ดังนั้นภารกิจนี้จะทำให้ประชาคมมีทั้งภาพลักษณ์และกิจกรรมที่คงตัวของประชาคม

5.5 การจัดการกับความตึงเครียด (Tension Management) ภารกิจนี้ เป็นกระบวนการแก้ไขปัญหของความขัดแย้งภายในระบบ ที่สำคัญก็คือประชาคมมีกลุ่มต่างๆ ที่เป็นกลุ่มสังคมย่อย ดังเช่น หมู่บ้าน ซึ่งแต่ละกลุ่มย่อยจะมีประโยชน์เฉพาะกลุ่ม หากไม่มีกระบวนการแก้ปัญหความ

ขัดแย้งในผลประโยชน์ หรือการเรียงลำดับความสำคัญในผลประโยชน์ หรือเป้าหมาย ย่อมจะส่งผลต่อการผสมผสานเป็นระบบได้

ภารกิจดังกล่าวจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อ ประชาคมมีสมาชิกประชาคมที่มีการมีส่วนร่วมที่ตระหนักในความรับผิดชอบต่อสิทธิ และหน้าที่ ดังนั้น เราจะพบว่า ประชาคมจะมีความหลากหลายในการเกิดกลุ่มและเครือข่ายของกลุ่ม องค์กรที่เป็นรัฐ องค์กรเอกชนและองค์กรสาธารณะที่มีเป้าหมายและผลประโยชน์ไม่ใช่ปัจเจกบุคคลใดๆ ทั้งสิ้น แต่เป็นของส่วนรวมของประชาคม ซึ่งจะเห็นได้ว่า เป็นผลประโยชน์ของสาธารณะ ดังนั้นประโยชน์ส่วนบุคคล ก็จะเกิดจากการที่บุคคลเป็นสมาชิกของกลุ่ม และองค์กรต่างๆ ประชาคมอาจจะมีลักษณะของระบบสังคมที่เป็นรูปธรรม โดยพฤติกรรมของสมาชิกของประชาคม ก็เพราะว่าสมาชิกของประชาคมแต่ละคนก็จะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามอาชีพเฉพาะตน และตำแหน่งทางสังคม เกียรติยศ ที่เป็นระบบที่ทำให้เกิดภาวะผู้นำตลอดจนการยอมรับในส่วนตัวของของประชาคม

โกวิทช์ พวงงาม (2543: 189-191) ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาคมว่า ประชาคม ถือเป็นความรู้สึกร่วม และความผูกพันร่วมของประชาชนซึ่งมีจิตสำนึกในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตำบลร่วมกัน ตลอดจนมีความต้องการที่จะกำหนดอนาคตและแนวทางพัฒนาของตำบล เพื่อประโยชน์โดยรวมของตำบล ในฐานะที่เป็นพลเมืองของตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลและผู้บริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะประธานคณะกรรมการบริหาร และกรรมการบริหารบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาตำบล ทั้งนี้เพราะลำพังความคิดเฉพาะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเองที่จะรวมอำนาจในการพัฒนาตำบลเพียงฝ่ายเดียวย่อมไม่สามารถสร้างอนาคตของตำบลได้ และในทำนองเดียวกันความรู้สึกที่จะให้ทุกคน ทุกกลุ่มองค์กรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาตำบลนั้น ย่อมจะเกิดขึ้นได้ยากลำบากมาก จนในที่สุด องค์การบริหารส่วนตำบล จะถูกทุกคนในชุมชนมองว่าเป็นแหล่งผูกขาดหรือเป็นแหล่งแสวงหาผลประโยชน์ของคนในชุมชนเพราะฉะนั้น วิธีคิด วิธีทำใหม่ของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ควรจะต้องแสวงหาความร่วมมือ ความรู้สึกร่วม ที่จะต้องจัดเวทีเพื่อระดมความคิด เพื่อสร้างอนาคตของตำบลร่วมกัน (วิสัยทัศน์ตำบล) คติยุทธศาสตร์ คิดแผน และกิจกรรมในการพัฒนาร่วมกันของคนทุกกลุ่ม และทุกองค์กรในตำบล โดยเฉพาะการหาวิธีการให้กลุ่มองค์กรในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการวางแผนพัฒนาตำบลแบบมีส่วนร่วม ดังต่อไปนี้

1. การร่วมคิด

1.1 การร่วมคิดสร้างวิสัยทัศน์ของตำบล กลุ่มองค์กรในตำบลร่วมกันคิดว่าภาพความสำเร็จของตำบลที่ควรเกิดขึ้นในอนาคต ภายใต้ข้อมูลพื้นฐานของตำบล ภายใต้ทิศทางการพัฒนาประเทศของโลก การจัดให้มีกิจกรรมเสริมสร้างวิสัยทัศน์จะช่วยให้เกิดการสร้างจิตสำนึก ในการร่วมกันปฏิบัติงานพัฒนาตำบล เพราะการสร้างวิสัยทัศน์ต้องมีการวิเคราะห์ข้อมูลทุกด้านของตำบล ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง สาธารณสุข การศึกษาจะทำให้คนเห็นปัญหาของตำบล เห็นความจำเป็นที่ต้องแก้ไขปัญหา เห็นความจำเป็นที่ต้องรวมกลุ่มกันเพื่อแก้ไขปัญหการ่วมกันสร้างวิสัยทัศน์เปรียบเสมือนการตั้งปณิธานร่วมกันว่า เราต้องการให้เกิดอะไรขึ้นบ้างในตำบล ขณะนี้ตำบลของเราอยู่ในระดับใด จะก้าวไปสู่ความฝันตามวิสัยทัศน์จะต้องทำอะไรบ้าง

1.2 การร่วมคิดยุทธศาสตร์ว่า จะทำให้เกิดการรวมกลุ่มเพื่อสร้างพลังความเข้มแข็งของชุมชนจะมียุทธศาสตร์อย่างใดบ้าง

2. การจัดทำแผนร่วมกัน

หลังจากได้คิดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ที่จะทำให้ตำบล มีการพัฒนาไปถึงวิสัยทัศน์ที่กำหนดร่วมกันไว้แล้วนั้น จะต้องมีการวางแผนดำเนินงานร่วมกันของคนในองค์กรต่างๆ ที่รวมกลุ่มกันขึ้นในแผนการดำเนินงานนั้นอาจจะมีโครงการ หรือกิจกรรมต่างๆ ที่ต้องดำเนินการเพื่อการแก้ไขของตำบล เป็นการพัฒนาเพื่ออนาคต

การวางแผนจะช่วยให้เกิดการจัดการของประชาคม เพราะในแผนจะระบุว่ามีกิจกรรมใดบ้างที่ต้องปฏิบัติ ใครเป็นผู้รับผิดชอบใช้งบประมาณหรือทรัพยากรอะไร จากที่ไหน ปฏิบัติในช่วงเวลาใด การคิดวางแผนร่วมกันเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจของสมาชิกในกลุ่มที่ได้แสดงความคิดเห็นร่วมกันแต่ต้น การปฏิบัติตามกิจกรรมตามแผนจึงจะเป็นไปได้อย่างดี

การวางแผนจะช่วยให้เกิดระบบการจัดการของของประชาคม เพราะจะทำให้สามารถปฏิบัติงานได้ตามแผนที่คิดร่วมกัน มีกระบวนการติดตามผล ประเมินผลการทำงานของกลุ่มประชาคม ซึ่งจะช่วยให้รู้ว่าปัญหาการทำงานกลุ่มอยู่ที่ใด ควรแก้อย่างไร จะทำให้ประชาคมตำบลมีความเข้มแข็งและปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง จนส่งผลให้เกิดการพัฒนาตำบล

3. ร่วมปฏิบัติ

เป็นการรวมคนในกลุ่มต่างๆ ให้ทำงานร่วมกันตามแผนที่วางไว้ ภายใต้จิตสำนึกที่จะแก้ปัญหของตำบลที่เกิดขึ้นร่วมกัน ปฏิบัติร่วมกัน เช่นนี้ เป็นไปตามภารกิจของแต่ละองค์กร รับผิดชอบตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ เช่น ถ้าเป็นการพัฒนาด้านการศึกษา อาจจะเป็นโรงเรียนที่เปิดสอนในเวลาปกติหรือการศึกษานอกโรงเรียนที่จัดการศึกษาให้กับประชาชนทุกเพศทุกวัย จะต้องดำเนินการในเรื่องการจัดการเรียนการสอน การพัฒนาหลักสูตร สื่อที่เน้นให้คนได้เรียนรู้จากสิ่งที่

ใกล้ชิดในตัวบดของตน เพื่อเป็นการปลูกฝังให้คนรักท้องถิ่น มีจิตสำนึกร่วมกัน มีความรักท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่นที่จะร่วมกันพัฒนาเป็นคนดีของสังคม และการปฏิบัติต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรอื่น ไม่ว่าจะเป็นวัด สถานพยาบาล โรงงานอุตสาหกรรม เพื่อร่วมกันปฏิบัติกิจกรรมให้ประสบความสำเร็จ

4. ร่วมติดตามผล ประเมินผล

การติดตามผล ประเมินผลการดำเนินงานที่กลุ่มได้คิด ปฏิบัติร่วมกันนั้น จะทำให้ทราบความก้าวหน้าของการปฏิบัติงาน ทราบปัญหาอุปสรรค เพื่อมาร่วมกันคิดหาทางแก้ปัญหา จะทำให้ประชาคมมีความเข้มแข็ง และปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง อันจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาของตำบล

5. ร่วมรับประโยชน์

ผลจากการที่ทุกคน ทุกองค์กรได้ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติและเกิดผลตามที่ตั้งจุดประสงค์ และเป้าหมายไว้ ทุกคนก็จะได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติร่วมกัน

นอกจากแนวคิดดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีนักวิชาการศึกษา ได้ให้ความหมายของคำว่า “ประชาคม” และ “องค์กรบริหารส่วนตำบล” ดังนี้

กรมการปกครอง (2541 : 24) “ประชาคม” มิใช่หมายถึง ความเป็นชุมชนของสังคมชนบทเท่านั้น แต่รวมถึงคนชั้นกลางในเมืองที่ไม่จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในระบบเครือญาติหรือแบบคั่นหน้า แต่เป็นความผูกพันของผู้คนที่หลากหลายต่อกัน บนพื้นฐานของความร่วมมือและการแสวงหาการมีส่วนร่วม ด้วยสำนึกของความเป็นพลเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่ง หมายถึง เครือข่าย กลุ่ม ชุมชน สมาคม มูลนิธิ สถาบัน และชุมชนที่มีกิจกรรม หรือความเคลื่อนไหวอยู่ระหว่างรัฐกับปัจเจกชน โดยมีจุดเน้นที่ไม่ยอมให้รัฐครอบงำ แม้จะรับความช่วยเหลือจากรัฐและร่วมมือกับรัฐได้ แต่ก็สามารถชี้นำ กำกับ และคัดค้านรัฐได้พอสมควร รวมทั้งไม่นิยมลัทธิปัจเจกชนแบบสุดขั้วที่ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม โดยไม่ปฏิเสธการแสวงหา หรือปกป้องประโยชน์เฉพาะส่วนเฉพาะกลุ่ม

โกวิท พวงงาม (2543 : 189-191) นำเสนอว่า ประชาคมตำบล เป็นการรวมตัวของกลุ่มองค์กรในตำบลที่มีลักษณะเป็นภาคี ทั้งภาคราชการ อบต. องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ ประชาชนชาวบ้าน และกลุ่มต่างๆ ในตำบล ย่อมมีความสำคัญอย่างยิ่งเพื่อให้ทุกคน ทุกส่วนได้เข้ามามีระดมความคิด (ร่วมกันคิด) ร่วมวางแผน ร่วมกันปฏิบัติ ติดตามผล และร่วมกันรับผลประโยชน์ในการพัฒนาตำบล

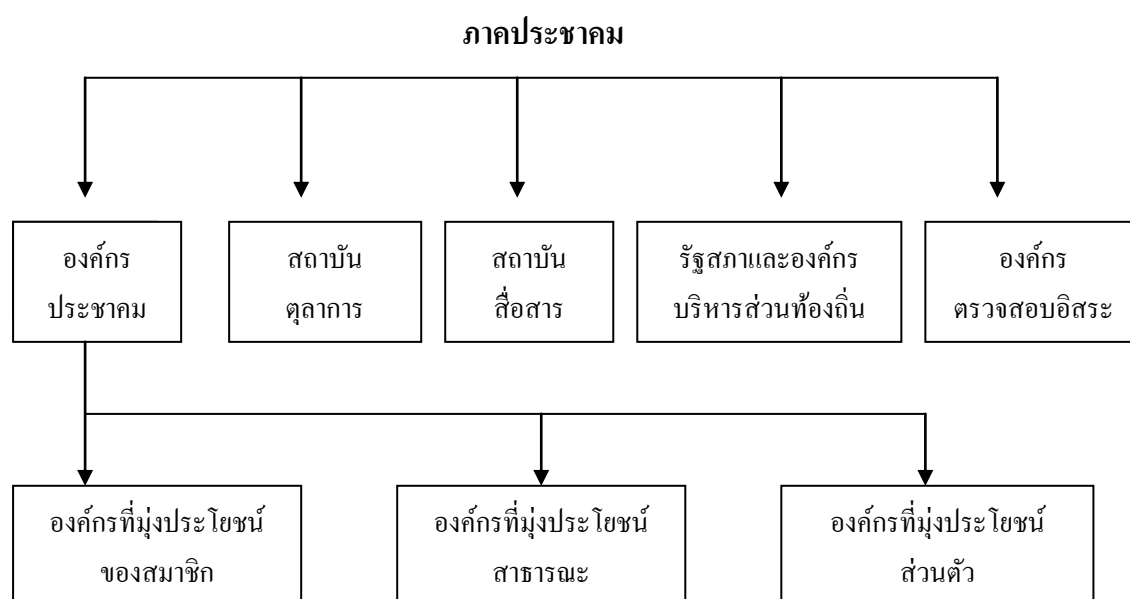
โครงสร้างประชาคม

สมาชิกของประชาคม ได้แก่ หน่วยงาน องค์กร กลุ่มภาคี รวมทั้งเครือข่ายขององค์กร และกลุ่มต่างๆ

คณะกรรมการประสานงาน ประชาคมที่เลือกโดยสมาชิก ทำหน้าที่ติดต่อประสานงาน ธุรการ และเหรียญกษาปณ์ให้การรวมทีมของผู้สมัครใจทำงานให้ประชาคม

ฝ่ายเลขานุการของประชาคม ซึ่งอาจเป็นการรวมทีมของผู้สมัครใจทำงานให้ประชาคม หรือขอให้สถาบันการศึกษา / องค์กรพัฒนาเอกชน/ภาครัฐในพื้นที่ที่มีความพร้อมทำหน้าที่ให้ก็ได้ ได้แสดงโครงสร้างของภาคประชาคม ดังนี้

ภาพที่ 2.1 โครงสร้างของภาคประชาคม



(อนุชาติ พวงสำลี และกฤษฎา อาชนิจกุล, 2542 : 289)

ข้อพึงระวังเกี่ยวกับองค์ประกอบโครงสร้างของประชาคม

1. ไม่เป็นทางการ แต่มีการจัดระเบียบภายในพอสมควร
2. มีความเท่าเทียมกันระหว่างสมาชิก
3. ไม่มีการสั่งการ ไม่เป็นลำดับชั้นการบังคับบัญชา

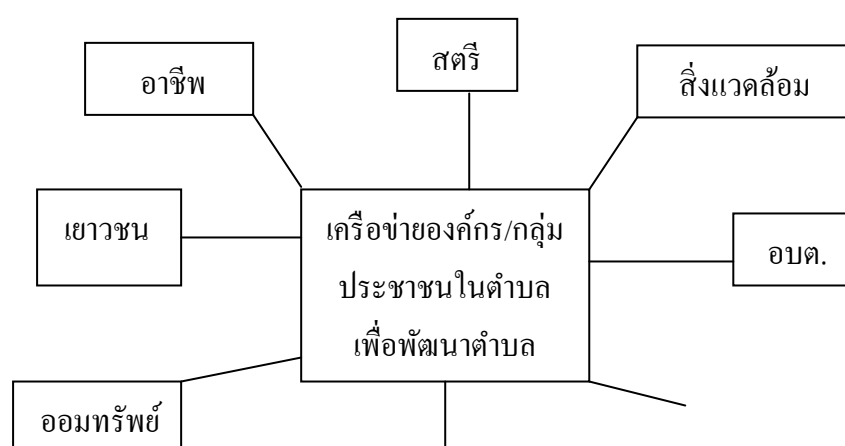
4. ลดขั้นตอนให้ง่าย คล่องตัว ไม่เป็นระบบราชการ
 5. มีกระบวนการที่ให้ความสำคัญระหว่างกลุ่มดำรงอยู่ได้ อย่างเข้มแข็ง
 6. ให้ความสำคัญกับ “คน” มากกว่า “องค์กร”
 7. ให้ความสำคัญกับการบริหารความสัมพันธ์ของกลุ่มให้ต่อเนื่องและการทำงานร่วมกัน
- การคัดสรรผู้นำกลุ่มหรือองค์กรประชาคมตำบล**

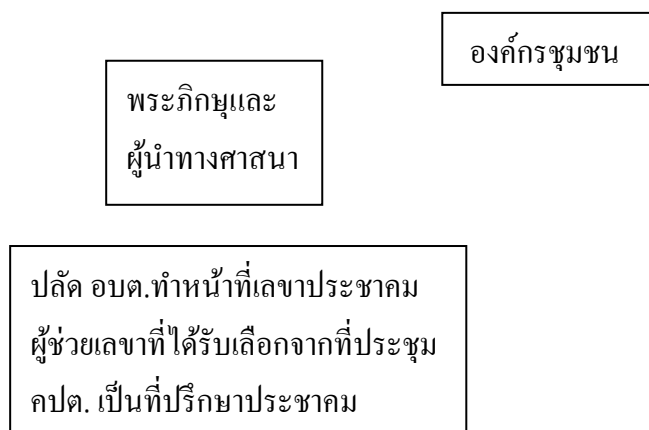
ทิตยา สุวรรณะชญ (2544 : 39) ประชาคมจะมีศักยภาพก็ต่อเมื่อได้มีการคัดสรรบุคคลที่จะเข้าไปเป็นสมาชิกประชาคม และอาจถือได้ว่า การคัดสรรให้ได้ผู้นำที่เป็นที่ยอมรับจะเป็นเงื่อนไขสำคัญของประสิทธิภาพของประชาคม เพราะฉะนั้นการคัดสรรจะต้องประกอบด้วยวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนดังนี้ คือ

1. เพื่อให้ได้ผู้นำที่แท้จริงในตำบลเป้าหมายโดยไม่ได้รับการคัดสรรจาก
 - 1.1 กลุ่มองค์กรที่จัดให้เกิดขึ้นโดยรัฐ
 - 1.2 กลุ่มองค์กรที่จัดให้เกิดขึ้นในภาคเอกชน
 - 1.3 กลุ่มองค์กรที่เกิดขึ้นเองโดยวัฒนธรรมพื้นที่ รวมทั้งองค์การศาสนาต่างๆ
2. เพื่อให้บุคคลที่ได้รับการคัดสรรมีบทบาทการเป็นผู้นำที่จะทำให้เกิดรูปธรรมของประชาคม
3. เพื่อให้เกิดภาวะผู้นำที่สามารถรับรู้กลั่นกรองความต้องการของชุมชน ที่สามารถตอบสนองชุมชนได้อย่างแท้จริง
4. เพื่อสร้างธรรมรัฐ (Good Governance) ของระบบประชาธิปไตย

ภาพที่ 2.2 ตัวแบบของประชาคม

ประชาคมตำบล





(จิตยา สุวรรณะชญ, 2544 : 49)

ชุมชนที่มีประชาคมจะทำให้สมาชิกของชุมชนได้เรียนรู้ ได้แสดงออกโดยการได้คิด ได้ทำ ได้พูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ตัดสินใจด้วยเหตุผล และข้อตกลงของสมาชิกจากประชาคมสามารถนำไปปฏิบัติและเกิดผลดีต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของสมาชิกในชุมชน ฉะนั้นเมื่อมีปัญหาหรือสถานการณ์ใดในชุมชนก็ใช้ประชาคมเป็นเวทีในการร่วมกันคิดร่วมกันตัดสินใจร่วมกันดำเนินการ และร่วมกันรับผิดชอบ ดังนั้นประชาคมเป็นส่วนหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดวิธีการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของชุมชนเป็นแนวทางการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น

ประโยชน์และความสำคัญของประชาคม

อเนก เหลาธรรมทัศน์ (2543 : 41-42) กล่าวว่า ประชาคมมีประโยชน์และความสำคัญ ต่อกิจกรรมการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ประโยชน์และความสำคัญต่อสมาชิกของประชาคม

1.1 ตอบสนองต่อความต้องการของสมาชิกได้ อย่างเหมาะสม ประชาคมเกิดจากการรวมกลุ่มของประชาชนที่มีความสนใจร่วมกัน ทำให้สมาชิกของประชาคมมีส่วนร่วมในการ กำหนดแนวทาง ทิศทางการดำเนินงานของกลุ่มได้เหมาะสม และสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง

1.2 การเสริมสร้างเชื่อมั่นให้กับประชาชน ในการเข้ามามีส่วนร่วม ในกิจกรรมการพัฒนากระบวนการประชาคม ทำให้สมาชิกเกิดความเชื่อมั่นในแนวทางการแก้ไขปัญหา และการทำงานร่วมกันบนพื้นฐานของความรักและความผูกพันที่มีต่อเพื่อนสมาชิกและชุมชน

1.3 การเสริมสร □ จิตสำนึกสาธารณะและเสรีภาพทางความคิด ประชาคมให้ □ ความสำคัญกับการมีส □ วนร □ วมของสมาชิกในการแก □ ป □ ญหาของตนเองได้ □ อย □ างอิสระ โดยไม่ □ รอคอย การช □ วยเหลือจากภายนอก ทำให้ □ เกิดการตื่นตัวและตระหนักในศักยภาพและความสามารถของตนเองในการพัฒนา และสามารถเสนอแนวคิดที่สร □ างสรรค์ □ ในการพัฒนาชุมชนและสังคมให้ □ ดีขึ้นได้ □

2. ประโยชน์ □ และความสำคัญ □ าระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

2.1 การตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน การตื่นตัวและเข □ ใจในแนวคิดประชาคม ทำให้ □ เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มมพลังงานต □ างๆ ในการเรียกร □ ้องรัฐธรรมนูญที่เอื้อต □ ่อการมีส □ วนร □ วมของประชาชน และสามารถเข □ ้ามามีบทบาทในทางการเมืองได้ □ ทั้งทางตรงและทางอ □ ้อม

2.2 การสร □ างระบอบประชาธิปไตยในระดับฐานต □ าง การตื่นตัวของประชาคมในการเสนอแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ □ ท □ ้องถิ่น นำไปสู่ □ การจัดตั้งองค □ กรปกครอง ส □ วนท □ ้องถิ่นในรูปแบบต □ างๆ เช่น องค □ การบริหารส □ วนตำบล (อ.บ.ต.) การปรับปรุงองค □ การบริหาร ส □ วนจังหวัด (อ.บ.จ.) การยกฐานะของสุขาภิบาลเป □ นเทศบาล เป □ นต □ น สิ่งต □ างๆ เหล □ านี้เป □ นไปเพื่อการสร □ างความเข □ มแข็งให้ □ กับท □ ้องถิ่นและประชาคมท □ ้องถิ่น ทั้งยังหนุนเนื่องให้ □ ระบบประชาธิปไตยในระดับชาติมีความมั่นคงและเป □ นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น

2.3 การปฏิรูประบอบราชการให้ □ เล็กถลง ความเข □ ใจและตระหนักในความสำคัญ ของประชาคม ทำให้ □ มองเห็นว □ การปฏิรูประบอบราชการที่จำกัดเพียงการแก □ ไขเปลี่ยนแปลง สถาบันและโครงสร้างอำนาจหน □ ที่ภาครัฐเพียงอย □ างเดียวอาจไม่ □ เพียงพอ การสร □ ้างเสริมและสนับสนุนการมีส □ วนร □ วมของประชาชนและประชาคมต □ างๆ จะนำไปสู่ □ การสร □ างเสริมความเข □ มแข็ง ให้ □ กับชุมชนและสังคมในระยะยาว

2.4 การป □ ้องกันการซื้อสิทธิ์ขายเสียงในการเลือกตั้ง การซื้อสิทธิ์ขายเสียงในการเลือกตั้ง ส □ วนหนึ่งเกิดจากประชาชนยังขาดการตื่นตัวทางการเมืองและการตระหนักในสำนึกของพลเมืองการสร □ ้างเสริมและสนับสนุนประชาคมจึงเป □ นกุญแจสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตย

2.5 การตรวจสอบและถ □ ่วงดุลการใช □ อำนาจรัฐ การตื่นตัวทางการเมืองของประชาคมจะนำไปสู่ □ การตรวจสอบ ควบคุม ป □ ้องกันการใช □ อำนาจที่ไม่ □ เป □ นธรรมและทำ ให้ □ เกิด ระบบธรรมาภิบาลขึ้นในระบบการเมืองและการบริหาร

2.6 การพัฒนาประเทศ การตื่นตัวของภาคประชาคมทำให้ □ เกิดการเสนอทิศทางการพัฒนาที่เหมาะสมสอดคล้อง □ อกกับป □ ญหาและความต □ ้องการของประชาชนส □ วน

ใหญ่ในสังคม ดังจะเห็นได้จากफलักดันแนวคิดเรื่องทางเลือกใหม่ในการพัฒนาให้บรรลุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และ 9 เป็นต้น

2.7 การสร้างความพร้อมให้กับสังคมไทยในยุคโลกาภิวัตน์ ประชาคมไม่ได้มีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องในสังคมไทยเท่านั้น หากยังมีปัญหาในระดับโลกที่สามารถแก้ไขด้วยแนวทางประชาคมด้วยกัน การเตรียมความพร้อมของภาคประชาคมจะสามารถทำให้ประเทศไทยรับมือกับการเปลี่ยนแปลงอันสลับซับซ้อนในยุคโลกาภิวัตน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กรมการพัฒนาชุมชน (2547 : 12) กล่าวไว้ว่า ประโยชน์ประชาคม มีดังนี้

1. เพื่อเปิดเครื่องมือของการจัดการ เป้าระบบด้วยการวางแผนกลวิธี แก้ปัญหาอย่าง เป้าระบบ
2. เพื่อแก้ไขการขัดแย้งก่อนการทำงานด้วยการสร้างทีมงานพัฒนาองค์การ พัฒนาชุมชน พัฒนาการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ
3. เพื่อมีพลังด้วยการให้ทีมงานที่เกี่ยวข้องกับตนเอง เกี่ยวข้องกับคนอื่นและเกี่ยวข้องกับทุกคน
4. เพื่อจัดกระบวนการวางแผนกลวิธี และการจัดการอย่างเป้าระบบ 8 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ 1 เชื่อมโยงสถานการณ์ ขั้นตอนที่ 2 สร้างวิสัยทัศน์ ขั้นตอนที่ 3 ค้นหากลวิธี ขั้นตอนที่ 4 กำหนดแผนปฏิบัติ ขั้นตอนที่ 5 ดำเนินการตามแผน ขั้นตอนที่ 6 กำกับและประเมินผล ขั้นตอนที่ 7 ทบทวนงาน ปรับปรุง และขั้นตอนที่ 8 ดำเนินการต่อไป

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน

เออร์วิน (Ervin อ้างถึงใน พเยาว์ ลักษณะวงศ์, 2552 : 13) ได้ให้แนวคิดการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมหมายถึง กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนาร่วมคิดร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง ใช้ความคิดสร้างสรรค์และความชำนาญของประชาชนร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา

ไวท์ (White, 1982 : 18) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมประกอบด้วย 3 มิติ คือ มิติที่หนึ่ง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าจะไรควรทำและทำอย่างไรมิติที่สองมีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนา ลงมือปฏิบัติตามที่ได้ตัดสินใจ และมิติที่สาม มีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนินงาน

ภาคภูมิ โภชนกุล (2544 : 19) ได้ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนมีโอกาสอย่างอิสระปราศจากการแทรกแซง ครอบงำ บังคับ ให้ได้พัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการ ควบคุม ระดมทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในชุมชนมาใช้ประโยชน์ เพื่อการดำรงชีพตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม เป็นการพัฒนากระบวนการเรียนรู้และภูมิปัญญาซึ่งแสดงออกในรูปแบบของการตัดสินใจที่จะกำหนดวิถีชีวิตของตนเองอย่างเชื่อมั่นเพื่อเป้าหมายแห่งการพึ่งตนเอง

จากความหมายการมีส่วนร่วมดังกล่าว ผู้วิจัยได้สรุปความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมในองค์กร โดยร่วมแสดงความคิดเห็นและกระทำในสิ่งที่เห็นพ้องต้องกัน ตลอดจนร่วมพิจารณากำหนดปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ลุล่วงไป

รูปแบบของการมีส่วนร่วม

โคเฮน และอัฟโฮฟฟ์ (Cohen and Uphoff อ้างถึงใน พเยาว์ ลักษณวงศ์, 2552 : 18) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 แบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ ริเริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติการ
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากร การบริหาร และการประสานขอความร่วมมือ
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits)
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

การบริหารงานพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วม

การบริหารงานพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วมเป็นการบริหารงานตามแนวกระบวนการทัศน์ใหม่ของการพัฒนาที่จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีความยั่งยืน ทิพาวัดี เมฆสวรรค์ (2545 : 15) การบริหารงานพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอนตลอดกระบวนการบริหารงาน ตั้งแต่การร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติร่วมประเมินผล ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีเช่นนี้มีความสำคัญมาก และถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานที่ประสบผลสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมมีขั้นตอนและวิธีการบริหารงานพัฒนาชุมชน ดังนี้

การบริหารงานพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วม ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 6 ขั้นตอน

1. การมีส่วนร่วมคิด ในการทำงานร่วมกันจะต้องมีการแสดงความคิดเห็นร่วมกัน เพื่อที่จะพยายามทำงานให้ได้ผลดีที่สุด

2. การมีส่วนร่วมวางแผน การทำงานที่ดีจะต้องมีการวางแผนร่วมกันเพื่อให้ทุกคนที่ร่วมงานได้มีส่วนร่วมให้ความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผน และรับรู้แผนนั้นโดยตลอด

3. การมีส่วนร่วมปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน ประสานงาน และดำเนินการขอการสนับสนุนทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์ จากภายในและภายนอกชุมชน

4. การมีส่วนร่วมประเมินผล เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมประเมินว่าการพัฒนาที่ได้กระทำนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด อาจเป็นการประเมินผลความก้าวหน้าเป็นระยะๆ หรือกระทำในรูปแบบของการประเมินผลรวม ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวบยอด

5. การมีส่วนร่วมรับผิดชอบ จากการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอนตลอดจนกระบวนการบริหารงานพัฒนาชุมชน ก่อให้เกิดความผูกพันกับชุมชนมากขึ้น รวมถึงความรับผิดชอบต่อเกิดขึ้นด้วย เพราะมีความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชน จึงพร้อมที่จะสละความสละเล็กน้อยส่วนตนเพื่อประโยชน์สุขของชุมชนโดยรวม

6. การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้จากการพัฒนา หรือยอมรับผลประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ

คุณลักษณะของประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วม

ประชาชนที่จะมีส่วนร่วมมีหลายลักษณะด้วยกัน ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของประชาชนหรือกลุ่มประชาชนนั้นในทางระดับการศึกษาและระดับทางสังคมและเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับผลกระทบที่มีต่อประชาชนกลุ่มนั้น ซึ่งย่อมขึ้นอยู่กับที่อยู่อาศัย สถานที่ประกอบอาชีพ ลักษณะและความรุนแรงของผลกระทบ โดยในการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถแบ่งกลุ่ม

ประชาชนได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการ
2. กลุ่มประชาชนโดยรอบโครงการที่อาจจะได้รับทั้งผลดีและผลเสียจากโครงการ
3. กลุ่มประชาชนในท้องถิ่นที่อาจได้รับแต่ผลประโยชน์จากโครงการ

ข้อจำกัดในการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม

ข้อจำกัดในการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม (Riordon อ้างถึงใน ศุภราภรณ์ ธรรมชาติ, 2541: 22) ซึ่งให้เห็นข้อจำกัดในการให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมว่า โดยธรรมชาติของมนุษย์มีการแสดงความคิดเห็นที่บิดเบือนไปจากความจริงเนื่องจาก

1. โดยธรรมชาติของมนุษย์ไม่ค่อยนิยมการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น

2. มนุษย์ไม่ค่อยช่วยเหลือซึ่งกันและกัน นอกจากเผชิญกับเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งร่วมกัน

3. มนุษย์สามารถปรับตัวโดยใช้กลไกการป้องกันตนเอง (Defense Mechanism) ทำให้สามารถยอมรับ หรือหลีกเลี่ยงผลกระทบที่เกิดขึ้นได้

4. ประชาชนส่วนมากมักโยนอำนาจการตัดสินใจเรื่องสลับซับซ้อนให้รัฐบาล หรือผู้เชี่ยวชาญ

5. การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมหากมีระยะเวลายาวนาน การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวข้องกับอารมณ์มากกว่าเหตุผล ซึ่งเป็นข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมต่อการแสดงความคิดเห็นของประชาชน คือ ทำให้ต้องเสียเวลาในการตัดสินใจ สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ต้องใช้เจ้าหน้าที่จำนวนมากทั้งต้องมีกลุ่มตัวแทนของประชาชนที่เหมาะสมจึงจะทำให้ได้ผลที่มีประสิทธิภาพจะเห็นได้ว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม จะมีข้อจำกัดแต่หากมีการวางแผนและการดำเนินการที่รอบคอบมีทรัพยากรที่เพียงพอก็สามารถป้องกันแก้ไขข้อจำกัดนี้ได้ ซึ่งปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่า การคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดจะต้องให้ประชาชนและองค์กรเอกชนที่อยู่ในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทและร่วมมือเพราะประชาชนเหล่านี้จะเป็นตัวแทนที่จะเข้าไปสอดส่องดูแลช่วยเหลือรัฐในการปกป้องรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายทำให้การทำงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้นเนื่องจากประชาชน หรือองค์กรเอกชนในท้องถิ่นต่างมีความห่วงใยและต้องการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้งทราบถึงเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ได้เป็นอย่างดี

หลักการพื้นฐานของการมีส่วนร่วม

สำนักมาตรฐานการศึกษา (2545 : 45-46) การส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานักพัฒนาต้องอยู่บนรากฐานอันมั่นคงแห่งศรัทธาในตัวประชาชน มีความเชื่อในคุณค่าและศักยภาพของมนุษย์ดังนี้

1. บุคคลแต่ละคนมีความสำคัญและมีความเป็นเอกลักษณ์ที่ไม่เหมือนกัน จึงมีสิทธิอันพึงได้รับการปฏิบัติด้วยความยุติธรรม และอย่างบุคคลมีเกียรติ ในฐานะที่เป็นปुरुชนผู้หนึ่ง

2. บุคคลแต่ละคนมีสิทธิและสามารถกำหนดวิถีการดำรงชีวิตของตนในทิศทางที่ตนต้องการ

3. บุคคลแต่ละคนถ้าหากมีโอกาสแล้วย่อมมีความสามารถที่จะเรียนรู้เปลี่ยนแปลงทัศนคติพฤติกรรม และพัฒนาขีดความสามารถให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมสูงขึ้นได้

4. มนุษย์ทุกคนมีพลังที่จะสร้างสรรค์ความคิดริเริ่ม ความเป็นผู้นำ และความคิดใหม่ ๆ ที่ซ่อนเร้นอยู่ และพลังความสามารถเหล่านี้สามารถเจริญเติบโตและนำออกมาใช้ได้ ถ้าได้รับการพัฒนา

5. การพัฒนาพลัง และขีดความสามารถของชุมชนในทุกด้านเป็นสิ่งที่พึงปรารถนา และมีความสำคัญยิ่งต่อชีวิตของบุคคล ชุมชน และรัฐ

จันง แรกพินิจ (2543 : 11-13) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การสร้างกระบวนการเรียนรู้และการเรียนรู้ที่เกิดขึ้น จะช่วยให้ประชาชนมีศักยภาพเพียงพอในการดำเนินงานเพื่อพัฒนาต่อไปด้วยตนเอง การเรียนรู้ที่เป็นกระบวนการนี้มีความต่อเนื่องไม่สิ้นสุด เมื่อนำองค์ประกอบของกระบวนการเรียนรู้มาเปรียบเทียบกับขั้นตอนของการมีส่วนร่วมทำให้สรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมและกระบวนการเรียนรู้แท้จริง คือ กระบวนการเดียวกัน

การมีส่วนร่วมของประชาชน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2550) ก.พ.ร. การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา โดยระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน มี 5 ระดับ คือ

ระดับที่ 1 การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐเป็นระดับที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนน้อยที่สุด ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงานของภาครัฐ โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลที่เป็นจริงถูกต้อง ทันสมัย และประชาชนสามารถเข้าถึงได้ รูปแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ เช่น การจัดทำสื่อเผยแพร่ การพาชมสถานที่จริง การจัดกิจกรรมเปิดบ้าน (Open Houses) และ Website

ระดับที่ 2 การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลเท็จจริง ความรู้สึกและความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ดังนั้นประชาชนมีบทบาทในฐานะการให้ข้อมูลการตัดสินใจเป็นของหน่วยงานภาครัฐรูปแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ เช่น การสำรวจความคิดเห็น และการประชุมสาธารณะ

ระดับที่ 3 การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทำงานตลอดกระบวนการตัดสินใจหรือเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบาย การวางแผนโครงการ และวิธีการทำงาน โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่จัดระบบอำนวยความสะดวก ขอมรับการเสนอแนะ และการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชน การมีส่วนร่วมระดับนี้มักดำเนินการในรูปแบบการประชุมเชิงปฏิบัติการ

ระดับที่ 4 การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับสูง โดยประชาชนและภาครัฐจะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐ และเอกชน คณะที่ปรึกษาภาคประชาชน

ระดับที่ 5 เป็นระดับที่ให้บทบาทแก่ประชาชนในระดับที่สูงที่สุด เพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ รัฐจะดำเนินการตามการตัดสินใจนั้น ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงสุดนี้เน้นให้ประชาชนเป็นเจ้าของดำเนินการกิจ และภาครัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนเท่านั้น รูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับนี้ เช่น การลงประชามติ และการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยกระบวนการระชาคม

การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการทำประชามติทำให้ประชาชนตระหนักถึงปัญหาที่แท้จริงของชุมชน ได้แสดงออกโดยการได้คิด ได้ทำ ได้พูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ตัดสินใจด้วยเหตุผล และการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตน จะได้มีโอกาสใช้ความสามารถของตนในรูปแบบของความคิดการตัดสินใจ และการกระทำอย่างเต็มที่ ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกในความเป็นเจ้าของในการแก้ปัญหาของชุมชน เพื่อนำข้อมูลเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาเป็นเครื่องมือในการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2540 : 21-22) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะดังต่อไปนี้

1. เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ
2. เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม
3. ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการและประมุขของประเทศ
4. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผนระบบ และกระบวนการอย่างชัดเจนเป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง
5. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือ จุดมุ่งหมาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก

6. เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดง เจตนารมณ์ หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น

7. กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้ง ปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชน

8. เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน จำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคลและเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบมิใช่การตัดสินใจแบบ เอกเทศ

9. เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

10. เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่ม ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

11. เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ

12. เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจก่อให้เกิดผล ทั้งทางบวก และทางลบต่อสังคม

13. เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย

นโยบายสาธารณะมีความหมายค่อนข้างกว้างขวาง อีกทั้งยังไม่สามารถให้นิยามได้อย่างชัดเจนและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป “นโยบายสาธารณะ” ในการสื่อสารอ้างอิงถึงสิ่งหรือปรากฏต่างๆ ที่ไม่เหมือนกันหรือแม้กระทั่งกลุ่มนักวิชาการเองก็ยังมีแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่แตกต่างกันออกไป อันเป็นผลทำให้เกิดความสับสนขึ้น และไม่เข้าใจว่าที่แท้จริงแล้ว นโยบายสาธารณะคืออะไรความเข้าใจโดยทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ บุคคลโดยทั่วไป มักใช้คำว่านโยบายสาธารณะในลักษณะที่ค่อนข้างจะหลากหลาย และมักจะอ้างอิงถึงสิ่งที่เรียกว่านโยบายสาธารณะแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ

1. นโยบายสาธารณะถูกใช้คำที่แทนกลุ่มของกิจกรรม (Field of Activity) ที่ทาง รัฐบาลเข้าไปเกี่ยวข้อง เช่น ด้านความมั่นคง ด้านการต่างประเทศ ด้านการเคหะ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข เป็นต้นซึ่งจะทำให้เห็นถึงขอบข่ายภารกิจหน้าที่ของรัฐบาล ในการเข้ามาแทรกแซง ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

2. นโยบายสาธารณะเป็นการแสดงออกของเป้าหมายโดยทั่วไป (General Purpose) หรือสภาพการณ์อันเป็นที่พึงปรารถนา (Desired State of Affairs) เช่น ประเทศชาติมั่นคงประชาชน มั่งคั่งเป็นต้นซึ่งมักจะเป็นเรื่องของศิลปะ ไหวพริบที่มุ่งให้ประทับใจมากกว่าความมุ่งหวังอย่างจริงจัง

3. นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของข้อเสนอบางประการ (Specific Proposals) ของกลุ่มการเมืองต่างๆ ที่ต้องการให้รัฐบาลรับไปดำเนินการ เช่น แนวทางการปฏิรูป การเมืองของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย เป็นต้น ซึ่งข้อเสนอต่างๆ เหล่านี้จะเป็นเรื่อง เฉพาะกิจหรือเกี่ยวกับข้อเสนออื่นๆ หรือเป็นแนวทางเพื่อนำไปสู่เป้าประสงค์สุดท้าย

4. นโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจของรัฐบาล (Decisions of Government) ซึ่งมักจะเป็นการมุ่งให้ความสนใจเฉพาะในช่วงเวลาที่กำลังตัดสินใจ (Moment of Choice) ว่ารัฐบาลเลือกทำอาชีพอะไรหรือไม่ทำอะไร หรือจะมีอนุมัติหรือไม่อนุมัติบางสิ่งบางอย่างเช่น การสร้างระบบขนส่งมวลชนเพื่อแก้ปัญหาจราจรในกรุงเทพมหานครแบบลอยฟ้าหรือแบบใต้ดินการยกเลิก หรือยังคงให้มีการจัดเก็บภาษีดอกเบี๋ยเงินฝัก เป็นต้น

5. นโยบายสาธารณะเป็นการให้อำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ (Formal Authorization) ซึ่งเป็นเรื่องของการออกตัวบทกฎหมายในการอนุญาตหรือเป็นเงื่อนไข ข้อกำหนดสำหรับการดำเนินการบางอย่าง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และสำนักงานคณะกรรมการการส่งเสริมการลงทุน เพื่อทำหน้าที่ รับผิดชอบในการพิจารณาให้สิทธิและประโยชน์ลักษณะต่างๆ รวมตลอดจนถึงการอำนวยความสะดวก และการให้ความช่วยเหลือแก่นักลงทุนและผู้สนใจลงทุน เป็นต้น

6. นโยบายสาธารณะหมายถึงแผน (Program) และโครงการ (Project) ของรัฐบาล ซึ่งประกอบไปด้วยกิจกรรมและทรัพยากร องค์การบริหารจัดการ รวมทั้งระเบียบปฏิบัติการต่างๆ เพื่อดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ เช่น แผนงานและโครงการเคหะชุมชน และเมืองใหม่ของการเคหะแห่งชาติ แผนงานและโครงการพัฒนาที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน แผนงานและโครงการส่งเสริมการเกษตรและกรมส่งเสริมการเกษตร แผนงานและโครงการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้โทษของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นต้น

7. นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิต (Output) ที่ทางรัฐบาลได้ ดำเนินการไป ซึ่งอาจจะปรากฏการณ์ในรูปของผลิตภัณฑ์และการให้บริการการบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น และมักมีลักษณะแตกต่างกันออกไปตามแต่ละประเภทของนโยบายสาธารณะ เช่น จำนวนกิโลเมตรของถนนลาดยางมะตอยเข้าสู่หมู่บ้านต่างๆ จำนวนประมาณของน้ำมันไร้สารตะกั่วที่มีการบริโภค จำนวนคำขอรับการส่งเสริมการลงทุนที่มีการอนุมัติ จำนวนยอดของผู้ฝ่าฝืนไม่ยอม สวมหมวกนิรภัย เป็นต้น ซึ่งผลผลิตของการดำเนินงานเหล่านี้จะส่งผลเชื่อมโยงต่อผลลัพธ์หรือ สัมฤทธิ์ผลของรัฐบาล

8. นโยบายสาธารณะเป็นผลลัพธ์ (Outcome) ที่เกิดขึ้นติดตามมาจากการดำเนินงานของรัฐบาลทั้งในส่วนที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจไว้ ซึ่งมีลักษณะเป็นผลเชื่อมโยงจากผลผลิตและการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่น การลดลงของสารตะกั่วในบรรยากาศจากพยายามของรัฐบาลในการนำเอาน้ำมันไร้สารตะกั่วมาใช้ทดแทนน้ำมันที่มีสารตะกั่วเจือปนอยู่ การลดลงของอุบัติเหตุการตายอันเป็นผลมาจากการบังคับให้ผู้ขับขี่จักรยานยนต์สวมหมวกนิรภัยความกินอยู่ดีของประชาชนจากการกระจายความเจริญออกสู่ส่วนภูมิภาค เป็นต้น

แบเรตต์และฟัดจ์ (Barret and Fudge อ้างถึงใน กล้า ทองขาว, 2545 :13) อธิบายว่า เรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเฉพาะการผลักดันให้นโยบายบังเกิดผลเพียงด้านเดียวคงไม่ได้ ควรจะรวมถึงการสังเกตปรากฏการณ์ที่เป็นจริงที่เกิดขึ้นหรือถูกกระทำให้เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพื่อเป็นการแสวงหาคำอธิบายว่าปรากฏการณ์หรือกระตานั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร มีอะไรเกิดขึ้นบ้างเพราะเหตุใด ตามทฤษฎีนี้จะอยู่ที่ว่า อะไรคือสิ่งที่ถูกกระทำ (What is done) จุดสนใจของการเมืองอยู่ที่การกระทำของกลุ่มของบุคคลและผู้มีหน้าที่กำหนดพฤติกรรมการกระทำนั้น นอกจากนี้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติยังสนใจที่จะตรวจสอบระดับของการกระทำว่ามีความสัมพันธ์กับตัวแผนหรือนโยบายอย่างไร มา กกว่าการ ตรวจสอบเพียงการคาดคะเน เป็นการพิจารณาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ขั้นตอนการตอบสนอง ต่อข้อผูกพันตามเจตนารมณ์หรืออุดมการณ์ของนโยบาย ต่อการกดดันจากสภาพแวดล้อมและ แรงกดดันจากองค์การหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่จะเข้ามามีอิทธิพลหรือเข้ามาควบคุม การกระทำนั้น นักวิชาการอีกท่านหนึ่งที่มีแนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

อเล็กซานเดอร์ (Alexander อ้างถึงใน กล้า ทองขาว, 2545 :14) เห็นว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ คือ การนำชุดปฏิบัติการซึ่งเป็นแผนการทำงานที่ มุ่งผลไปยังผู้ที่ตั้งใจจะให้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายเป็นการเฉพาะ และเป็นการปฏิบัติใน ภาคสนาม จากที่ได้กล่าวมานั้นเป็น นักวิชาการชาวต่างประเทศที่มีแนวความคิดในการนำนโยบาย ไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจากแนวคิดที่กล่าวมานั้นก็มีนักวิชาการของประเทศไทยที่ได้้นำแนวคิดเกี่ยวกับ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยมีนักวิชาการไทยได้พยายามหลักการและวิธีการการนำนโยบาย ไปสู่การปฏิบัติดังต่อไปนี้ จากแนวคิดและทฤษฎี การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

สรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกจัดกระทำขึ้น เป็นแบบแผนและกระบวนการอย่างชัดเจนมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองสาธารณชนส่วนใหญ่ ของสังคมหรือเป็นกิจกรรมที่ใช้แก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคมและใช้เป็นเครื่องการบริหารงานของรัฐบาลเพื่อพัฒนาประเทศ

ลักษณะของนโยบายสาธารณะที่ดี

นโยบายสาธารณะที่ดีนั้น จะต้องมีความชัดเจนในวัตถุประสงค์ว่าจะทำอะไร เมื่อไร ทำอย่างไร เพื่อจะทำให้ง่ายต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและจะต้องสามารถตอบสนอง ความต้องการของประชาชนและสังคมส่วนร่วม และสอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงใน สภาพแวดล้อมต่างๆ อันจะมีผลกระทบต่อความต้องการประชาชน และสังคมในอนาคต

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539 : 13) กล่าวว่าไว้ว่านโยบายสาธารณะที่ดีมี คุณลักษณะ ดังต่อไปนี้

1. นโยบายจะชี้แนวทางให้การปฏิบัติงานองค์การบรรลุถึงเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้และ นโยบายจะอธิบายให้ทุกคนในหน่วยงานได้ทราบถึงแนวทางโดยส่วนรวมขององค์การ
2. นโยบายจะต้องเป็นข้อความที่เข้าใจง่ายและควรจะต้องเป็นลายลักษณ์อักษร
3. นโยบายจะต้องชี้ให้เห็นถึงเงื่อนไขอันจำกัดและช่องทางในการปฏิบัติงานในอนาคต
4. นโยบายจะต้องสามารถเปลี่ยนแปลงได้แต่ถ้าไม่จำเป็นแล้ว นโยบายต้องการความ มั่นคงแน่นอน

5. นโยบายจะต้องเป็นเหตุเป็นผล และนำไปปฏิบัติได้
6. นโยบายจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้นำไปปฏิบัติสามารถแปลความและ ตัดสินใจได้ด้วย
7. นโยบายจะได้รับการตรวจสอบและทบทวนเป็นระยะๆ จากค่านิยมและความหมาย ของนโยบายสาธารณะที่กล่าวมาข้างต้น เราสามารถสรุปได้ว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทาง ปฏิบัติงานภาครัฐ เปรียบเสมือนคู่มือที่ใช้ในการปฏิบัติงาน เป็นการบอกภาพ กว้างๆ ถึงแนวโน้ม ที่ควรจะเป็นและต้องมีกิจกรรม คือ มีแผนขึ้นมารองรับนโยบายที่ดีต้องมีการคำนึงถึงการนำ นโยบายไปปฏิบัติเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด นโยบายสาธารณะยังมีความสำคัญ คือ

- 7.1 ง่ายสะดวกแก่ฝ่ายประจำในการปฏิบัติให้บรรลุตามนโยบาย
- 7.2 ป้องกันการปฏิบัติตามอารมณ์ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ
- 7.3 สะดวกแก่ผู้เลือกตั้งในการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- 7.4 ประชาชนและกลุ่มอาชีพต่างๆ อาจใช้เป็นแนวทางในการปรับตัว ในสอดคล้อง กับนโยบายของรัฐบาลและ
- 7.5 ช่วยลดหรือแก้ปัญหาความล้มเหลวของรัฐบาลในอดีตเนื่องจาก ขาดนโยบาย ที่ชัดเจน

ขั้นตอนและกระบวนการนโยบายสาธารณะ

1. ในการศึกษานโยบายสาธารณะนั้น อาจจะพิจารณาในเชิงกระบวนการซึ่งประกอบด้วย ขั้นตอนต่างๆ ที่นโยบายสาธารณะจะต้องดำเนินผ่านไปตามลำดับ อันเปรียบเสมือน สิ่งมีชีวิตทั่วไป

ที่มีช่วงวงจรชีวิต (Life-Cycle) ของตนเอง ตั้งแต่จุดเริ่มต้น พัฒนาการ เติบโต และสิ้นสุดหรือแปรสภาพไปในท้ายที่สุด ซึ่งในแต่ละขั้นตอนหรือช่วงวงจรชีวิตนี้จะมีลักษณะเฉพาะและกลุ่มบุคคลฝ่ายต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ตลอดจนประเด็นคำถามสำหรับการศึกษาวิเคราะห์ ที่แตกต่างกันออกไป การทำความเข้าใจในวงจรชีวิตหรือกระบวนการนโยบายนี้จะช่วยให้สามารถพรรณนาและอธิบาย รวมทั้งสามารถตัวแบบในเชิงทฤษฎีเพื่อการอ้างอิงและการคาดการณ์ ปรากฏการณ์ต่างๆ ได้นอกจากนี้ยังจะช่วยทำให้เราสามารถประยุกต์เทคนิควิธีวิเคราะห์นโยบาย เพื่อให้คำตอบหรือข้อเสนอแนะแก่ผู้กำหนดนโยบายอันเหมาะสมในแต่ละขั้นตอนหรือช่วงวงจรชีวิตของนโยบายอีกด้วย โดยทั่วไปสามารถที่จะจำแนกลำดับขั้นตอนหรือช่วงชีวิตของนโยบายสาธารณะออกได้เป็นขั้นตอนใหญ่ๆ กล่าวคือ

1.1 ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation) การก่อตัวของนโยบายเป็นเรื่องของการที่ประเด็นปัญหาบางประการ ได้รับการหยิบยกขึ้นมาสู่ความสนใจของ ผู้กำหนดนโยบายเพื่อนำไปสู่การพิจารณาการตัดสินใจต่อไป ทั้งนี้การก่อตัวของนโยบายอาจจะมาจากการผลักดันหรือนำเสนอประเด็นปัญหาโดยบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งสภาพการณ์ต่างๆ อันเป็นปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย (Policy Determinants)

1.2 ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) การกำหนดนโยบายเป็นส่วนหนึ่งเกี่ยวกับการยกร่างข้อเสนอหรือทางเลือกเชิงนโยบายต่างๆ (Policy Alternatives) เพื่อทำการพิจารณาตัดสินใจและอนุมัติเห็นชอบในขั้นสุดท้ายโดยผู้กำหนดนโยบาย ที่มีอำนาจหน้าที่เป็นทางการ ซึ่งจะพบอยู่เสมอว่าในช่วงของการกำหนดนโยบายนี้บุคคลภายนอกมักจะไม่ได้รับทราบรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการตัดสินใจมากนัก ต่อมาภายหลังเมื่อได้มีการประกาศใช้นโยบายบุคคลทั่วไป จึงได้ทราบและสามารถวิเคราะห์รายละเอียดเนื้อหาสาระว่าใครได้อะไร เมื่อไหร่และอย่างไร

1.3 ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแปลต้นนโยบายออกสู่ภาคปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ และได้รับผลผลิตออกมาตรงตามเป้าหมายที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น สภาพแวดล้อมของการดำเนินงาน จิตสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบสนับสนุนและแรงต่อต้านจากบุคคล ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เป็นต้น

1.4 ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) การประเมินผลนโยบายเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาถึงผลลัพธ์ที่ติดตาม มาจากการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าบรรลุผล

ตรงตามประสงค์ที่วางไว้หรือไม่อย่างไร และยังครอบคลุมการพิจารณาตรวจสอบถึง ผลกระทบ (Impact) ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบที่เกิดขึ้นจริง รวมทั้งความคุ้มค่าด้านต่างๆ (Cost- Effectiveness) ของตัวนโยบาย

1.5 ขั้นตอนการต่อเนื่อง การทดแทน และการสิ้นสุดนโยบาย (Policy Maintenance Succession & Termination) การต่อเนื่อง ทดแทน และสิ้นสุดนโยบายนี้จะเกี่ยวข้องกับการพิจารณา ทบทวนเพื่อทำการคงสภาพหรือเปลี่ยนแปลง และยกเลิกสิ้นสุดนโยบาย โดยการพิจารณาดังกล่าวนี้ มักจะอาศัยข้อเท็จจริงจากการประเมินผลนโยบาย ในกรณีที่มีการเลิก สิ้นสุดนโยบายหมายความว่า วงจรชีวิตของนโยบายได้จบลง ส่วนกรณีที่มีการทดแทนนโยบาย หมายความว่าวงจรชีวิตของ นโยบายกำลังจะเริ่มต้นใหม่อย่างไรดี นโยบายสาธารณะโดยส่วนใหญ่มักจะได้รับการต่อเนื่องหรือ แก้ไขเพิ่มเติมจากเดิมเพียงเล็กน้อย

ควอด (Quade อ้างถึงใน กล้า ทองขาว, 2545 : 14) ซึ่งมองว่า กระบวนการจัดการกับ แบบแผนการนำ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยตรงตามอานัติของแผน โดยเคารพต่อข้อกำหนดที่ เกิดขึ้นจากการที่ได้ตัดสินใจยอมรับวิธีปฏิบัติเฉพาะเรื่องนั้นๆ ไปแล้ว

วรเชษฐ์ จันทรร (2540 : 17) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นการศึกษา ที่ให้ความสนใจ เกี่ยวกับเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งมวล สามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ เนื้อหาสาระและขอบข่ายของการศึกษาดังกล่าวมุ่งเน้นและครอบคลุมถึงการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เพื่อที่จะศึกษาบทเรียน พัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์ เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายสาธารณะ ไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2543 : 398) ได้กล่าวว่า การศึกษาความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะทำให้ผู้สนใจศึกษาได้ทราบถึงขอบเขตของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีความครอบคลุมในกิจกรรมส่วนไหนของการวิเคราะห์นโยบายบ้าง โดยเฉพาะการศึกษาจากทัศนคติที่หลากหลายต่างกันของนักวิชาการที่เกี่ยวข้องจะทำให้ผู้สนใจสามารถขยายมุมมองเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างรอบด้าน ซึ่งบางส่วนอาจมีลักษณะคล้ายคลึงกัน แต่บางส่วนอาจบ่งบอกความแตกต่างได้อย่างชัดเจน

สุภชัย ขาวะประภาษ (2546 : 90) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ น่าจะมีประเด็นที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ

ประการแรก การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการนั้น คือ มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่งมีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วครั้งชั่วคราว แล้วเลือนหายไป

ไม่ใช่กิจกรรมที่ขั้ยกซ้อนแต่เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา

ประการที่สอง การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง ตามเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งแฝงความหมายว่า ก่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีต้นนโยบายก่อน และต้องมีเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์กำหนดไว้ด้วย

จากความหมายของนักวิชาการดังกล่าว พอสรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการดำเนินงานตามขั้นตอน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายที่ตั้งไว้

2. องค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2540 : 32-33) ได้กล่าวถึงองค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

2.1 บทบาทของฝ่ายการเมืองมีความสำคัญมากในกระบวนการของ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ นโยบายใดที่ได้รับความเห็นชอบ ดูแลเอาใจใส่ ติดตามผล อย่างต่อเนื่องจากฝ่ายการเมือง หน่วยงานราชการต่างๆ ก็จะให้ความ

2.2 การเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติถือได้ว่าเป็นภารกิจหลักของระบบราชการ ซึ่งในที่นี้หมายถึงหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ โดยทั่วไปทุกหน่วย ราชการมักจะวางแผนนโยบายหรือโครงการในส่วนที่ตนรับผิดชอบ จะไม่ยอมให้หน่วยงานอื่นมาช่วงชิงเอาไป และจะพยายามขยายขอบเขตแห่งภารกิจหรืออำนาจของตนให้กว้างขวางยิ่งขึ้นตามโอกาสและสถานการณ์ที่อำนวยให้ ยิ่งไปกว่านั้นระบบราชการมักมีแนวโน้มที่จะเลือกนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติแต่เฉพาะนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่ตนเองความร่วมมือของระบบราชการจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.3 นอกเหนือจากระบบราชการแล้ว ข้าราชการในฐานะบุคคลก็ถือได้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องหรือส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลว ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเกี่ยวข้องและความสำคัญของข้าราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับระดับหรือฐานะของข้าราชการ ซึ่งได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ผู้บริหารโครงการ ตลอดจนผู้ให้บริการตามโครงการหรือข้าราชการในระดับล่าง

2.4 ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลจากนโยบาย จะมีทั้งในแง่ของบุคคลและ ในฐานะกลุ่มในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลประโยชน์จะเป็นผู้ที่ติดต้อมีปฏิสัมพันธ์กับข้าราชการในระดับล่างโดยตรง บทบาทของผู้รับบริการหรือผู้ได้รับ ผลประโยชน์ หากมีการรวมตัวเป็นกลุ่มจะมีความสำคัญและส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมาก

2.5 บทบาทขององค์กรและผู้เกี่ยวข้องจะมีความแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทต่างๆ ของนโยบายสาธารณะเมื่อพิจารณาจากความหมายของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จะมีมุมมองอยู่ 2 ประการ คือ มุมมองแรกเป็นการมองทางด้านในเชิงกิจกรรมต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการจัดการและประสานกิจกรรมเพื่อนำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ให้บรรลุความสำเร็จตามเจตจำนงของแผน โดยความร่วมมือของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรภาครัฐ หรือองค์กรเอกชน มุมมองที่สองเป็นการมองในเชิงศาสตร์ เป็นวิชาการ ซึ่งเป็นการแสวงหาความรู้ความเข้าใจ ปรากฏการณ์ที่เป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพื่อเป็นบทเรียนและพัฒนาแนวทางสร้างกลยุทธ์เพื่อเพิ่มพูนศักยภาพและความสามารถขององค์กรและกลุ่มบุคคลที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้สามารถจัดการและประสานกิจกรรมให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย รวมทั้งสามารถหลีกเลี่ยงปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุผลสำเร็จของนโยบาย

3. ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วิชัย รูปขำดี (2541 : 47) ได้กล่าวว่า การปฏิบัติเพื่อให้นโยบายสามารถบรรลุผลสำเร็จได้นั้น จำเป็นต้องมีขั้นตอนย่อยดังนี้

3.1 การเผยแพร่และถ่ายทอดนโยบาย (Policy Adoption) เป็นการนำนโยบายที่กำหนดได้มาเผยแพร่ให้ผู้ปฏิบัติและผู้เกี่ยวข้องรับรู้เกิดความเข้าใจยอมรับและให้ความร่วมมือการถ่ายทอดนโยบาย จึงรวมถึงประชาสัมพันธ์นโยบาย การอธิบายแปลความหมายและการหาแนวร่วมเพื่อให้นโยบายได้รับการสนับสนุนด้วยดี

3.2 การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ (Policy Transfer) เป็นการเตรียมแผนรองรับนโยบาย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการนำไปปฏิบัติอย่างชัดเจน เนื่องจากโดยทั่วไปนโยบายจะต้องอยู่ในสภาพที่เป็นธรรมจำเป็นต้องกำหนดเป้าหมายและวิธีการปฏิบัติให้ชัดเจนอยู่ในรูปแผน จึงจะทำให้สามารถดำเนินการออกมาเป็นผลได้

3.3 การกำกับควบคุมนโยบาย (Policy Control) ในช่วงการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติมีความจำเป็นต้องกำกับติดตามดูว่าขั้นตอนต่างๆ ในระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัญหาขัดข้องหรือไม่อย่างไร อาจจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายให้สอดคล้องกับความเป็นจริงด้วย ทั้งนี้การกำกับควบคุมนโยบายจะสอดคล้องกับการประเมินผลนโยบาย

วรเดช จันทรศร (2540 : 217-221) ได้กำหนดขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นตอนแรก ความชัดเจนของนโยบายและความสอดคล้องกันระหว่าง เป้าหมายของนโยบาย จะช่วยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งส่งผลทำให้การแปลงนโยบายเป็นไปในที่สอดคล้องกับ วัตถุประสงค์เดิม

2. ขั้นตอนสอง ความร่วมมือและความจริงใจของหน่วยที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วหน่วยงานนั้นก็อาจจะแปลงนโยบายนั้นให้แตกต่างหรือบิดเบือนไปจากวัตถุประสงค์เดิม ซึ่งจะมีผลทำให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จล้มเหลวเสียแต่เบื้องต้นได้

ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติมิได้สิ้นสุดอยู่ในระดับมหภาค จุดเริ่มต้นที่แท้จริงของการนำนโยบายไปปฏิบัติกลับอยู่ที่ขั้นตอนในระดับจุลภาค ซึ่งเป็นเรื่องของนโยบายจากส่วนกลางถูกนำมาปฏิบัติในสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนในระดับจุลภาค จึงมีความสำคัญต่อการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ความรู้ความเข้าใจต่างๆ สามารถพิจารณาได้จากคำถาม 3 ขั้นตอน

1. ขั้นตอนแรก หน่วยงานในระดับท้องถิ่นจะทำการยอมรับนโยบายจากรัฐบาลหรือหน่วยงานส่วนกลางเข้าเป็นนโยบายของท้องถิ่นได้มากน้อยแค่ไหนเพียงใด

2. ขั้นตอนที่สองหน่วยงานในระดับท้องถิ่นจะทำการปรับปรุงวิธีการในการปฏิบัติงานของตนเองให้สอดคล้องกับนโยบาย แนวทางในการปฏิบัติงาน ตลอดจนแผนงาน ที่ส่วนกลางกำหนดไว้หรือไม่หรือจะเป็นผู้ทำการปรับเปลี่ยนนโยบาย แนวทางในการปฏิบัติงาน ตลอดจนแผนงานที่ส่วนกลางกำหนดไว้ให้เข้ากับสภาพแวดล้อม และวิธีการปฏิบัติงานของตนเอง

3. ขั้นตอนที่สาม เมื่อมีการปรับเปลี่ยนอย่างใดอย่างหนึ่งตามข้อ 2 แล้วผลการปฏิบัติจะเป็นอย่างไรหน่วยงานท้องถิ่น ตลอดจนผู้ปฏิบัติจะทำการยอมรับและถือเอานโยบายนั้นเข้าเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจประจำวันด้วยความต่อเนื่องประการใด นโยบายจาก ส่วนกลางจะถูกยกเลิกโดยท้องถิ่นหรือไม่

กล่าวพอสรุป ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติควรมีการกำหนดนโยบายให้ชัดเจนเพื่อจะช่วยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติและให้ความร่วมมือ หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องยอมรับนโยบาย และเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานพร้อมทั้งกับการแปลงนโยบายให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของหน่วยงาน และวิธีการปฏิบัติงานให้ทำเป็นประจำและต่อเนื่อง

ปัจจัยที่มีผลสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นความขัดแย้งที่ว่าหากจะวัดความสำเร็จของแผนหรือนโยบาย โดยพิจารณาเพียงการทำให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายบรรลุผลได้สำเร็จถือว่าแผนหรือนโยบายนั้นมีความสำเร็จแล้วเช่นนี้ อาจเป็นการเข้าใจไม่ถูกต้อง ดังนั้นขอบเขตของการวัดความสำเร็จเป็นอย่างไรมีผู้แสดงความเห็นไว้ ดังนี้

วรเดช จันทรศร (2543 : 36-37) จากแนวความคิดดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า

ปัจจัยที่ทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะสามารถแปลงนโยบายให้สมบูรณ์สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายได้นั้น

1. นโยบายที่กำหนดขึ้นจะต้องมีความชัดเจน ในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายสามารถกำหนดภารกิจและบทบาทได้ตามวัตถุประสงค์ และมอบหมายงานแก่หน่วยงานมีความสะดวกและชัดเจน เพื่อให้มองเป้าหมายไปในทิศทางเดียวกัน

2. การกำหนดและมอบหมายภารกิจ ต้องมีความชัดเจนในการกำหนด มาตรฐานงาน บุคคลที่รับผิดชอบ งบประมาณ เครื่องมืออุปกรณ์ ในการดำเนินการตามนโยบาย เพื่อให้บุคลากรในหน่วยงานให้ความร่วมมือในการแปลงนโยบาย ไปสู่การปฏิบัติตามวัตถุประสงค์

3. การมีระบบกำกับ ตรวจสอบ ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะช่วยให้นโยบายไม่บิดเบือนและช่วยให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ และจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความระมัดระวังในการที่จะปฏิบัติงาน ดังนั้นปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายในกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะมีความผันแปรเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสหรือเงื่อนไขของปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การหรือผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารท้องถิ่น

ความหมายของการบริหาร

นักบริหารหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหารงานแตกต่างกันตามลักษณะงาน สภาพแวดล้อมขององค์การและตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งแต่ละท่านได้ชี้จุดเด่นและความสำคัญของการบริหารงาน ไว้ดังนี้

วิโรจน์ สารรัตน์ (2546 : 1) กล่าวว่าการบริหารเป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดหมายขององค์การโดยอาศัยหน้าที่การบริหารที่สำคัญ คือ การวางแผน การจัดองค์การ การนำและการควบคุม

อาคม วัดไชย (2547 : 15) ผู้บริหาร เป็นบุคคลที่ทำงานร่วมกับบุคคลอื่น หรือกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ผู้บริหารเป็นผู้บังคับการพฤติกรรมของคนอื่น การทำงานของผู้บริหาร

อาจใช้แรงจูงใจ การสั่งการ หรือการใช้กฎระเบียบในการบังคับบัญชาคนอื่นให้ทำงานโดยยึดวัตถุประสงค์ขององค์การเป็นหลัก ผู้บริหารอาจจะต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติงานให้สำเร็จตามเป้าหมายโดยร่วมกับผู้อื่น

พรหม อึ้งหว่าง (2544 : 9) การบริหารเป็นการที่จะต้องเปลี่ยนแปลงจากสภาพที่เป็นอยู่ไปสู่สภาพที่ดีกว่า หรือสภาพที่ควรจะเป็น คือ การเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นนักบริหารจึงต้องเป็นนักวิเคราะห์ และเป็นนักสังเคราะห์ กล่าวคือจะต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์ และแยกแยะปัญหาออกเป็นสัดส่วนต่างๆ ทั้งภาพรวมและภาพย่อย และขณะเดียวกันก็มีความสามารถที่รวบรวมผสมผสาน องค์ประกอบต่างๆ เข้าไว้ด้วยกันในลักษณะสมเหตุสมผลไปยังทิศทางที่กำหนด

จากความหมายข้างต้น กล่าวโดยสรุป ได้ว่า การบริหารเป็นกระบวนการทำงานร่วมกันของบุคลากรในองค์การ เพื่อความสำเร็จในวัตถุประสงค์ที่องค์การกำหนดไว้ โดยอาศัยทรัพยากรทางการบริหารที่องค์การมีอยู่ รวมถึงการอาศัยเทคนิค วิธีการ และกระบวนการต่างๆ ผสมผสานให้สอดคล้องกันอย่างเหมาะสม

การบริหารและการจัดการท้องถิ่น

การบริหารและการจัดการ (Administration and Management) เป็นคำที่นักวิชาการหลายสาขา นิยมใช้พูดและเขียนเพื่อสื่อความหมายให้ผู้ฟังและผู้อ่านเข้าใจอย่างกว้างขวางโดยภาพรวม การบริหารและการจัดการ หมายถึง กิจกรรมในการบริหารทรัพยากรและกิจการงานอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยหลักการคำว่า “การบริหาร” ใช้ในการบริหารระดับสูง โดยเน้นหนักการกำหนดนโยบายที่สำคัญและกำหนดแผนซึ่งเป็นคำที่นิยมใช้ในการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) ส่วนคำว่า “การจัดการ” เน้นการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือแผนที่วางไว้ ซึ่งนิยมใช้สำหรับการจัดการธุรกิจ (ทวิ มณีสาย และนุตประวิทย์ เลิศกาญจน์ วดี, 2547 : 63)

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

พยอม วงศ์สารศรี (2543 : 3) กล่าวว่า การจัดการ หมายถึง กระบวนการที่ผู้จัดการใช้ศิลปะและกลยุทธ์ต่างๆ ดำเนินกิจกรรมตามขั้นตอน โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจ ของสมาชิกในองค์การ การตระหนักถึงความสามารถ ความถนัด ความต้องการ และความมุ่งหวังในด้านความ

เจริญก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์กรควบคู่ไปด้วย องค์กรจึงจะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

จากนิยามข้างต้น สามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ดังนี้

1. เมืองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติ

2. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น ที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

องค์ประกอบของการบริหาร

การบริหารจัดการ จำเป็นต้องมีปัจจัยหรือทรัพยากรพื้นฐานที่จะทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

1. เป้าหมาย (Goal) หรือวัตถุประสงค์ที่แน่นอนในการบริหารองค์กร ผู้บริหารจะต้องมีการกำหนดทิศทางหรือวัตถุประสงค์ของการทำงานอย่างชัดเจน

2. ปัจจัยการบริหาร (Factor of Management) ที่สำคัญได้แก่ คน เงิน วัสดุ เทคนิควิธี และเครื่องจักร

3. ลักษณะการบริหาร (Management Style) การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ที่ผู้บริหารจะต้องนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อองค์กร

หน้าที่ของการบริหาร

ลูเธอร์ กุลลิค (Luther Gulick อ้างถึงใน สมชาย วรวิทย์, 2546 : 21-22) ได้จำแนกหน้าที่ของการจัดการ (Function of Management) ที่เรียกว่า การจัดการแบบ POSDCoRB Model มีรายละเอียดดังนี้

P = Planning การวางแผน หมายถึง การจัดวางโครงการและแผนปฏิบัติงานขององค์กรไว้ล่วงหน้าว่าจะต้องทำอะไรบ้างและทำอย่างไร เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

O = Organizing การจัดองค์กร หมายถึง การกำหนดโครงสร้างขององค์กร การแบ่งส่วนงาน การจัดสายงาน การกำหนดตำแหน่งและหน้าที่ของงานต่าง ๆ อย่างชัดเจน

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

D = Directing การอำนวยการ หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการของผู้บริหารองค์การในการตัดสินใจ การควบคุมบังคับบัญชาและการควบคุมการปฏิบัติงาน

Co = Coordinating การประสานงาน หมายถึง การติดต่อประสานงานที่เชื่อมโยงงานของทุกคน ทุกฝ่ายทั้งภายในและภายนอก เพื่อให้งานดำเนินไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้

R = Reporting การรายงาน หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้ผู้บริหารและสมาชิกขององค์การ ได้ทราบความเคลื่อนไหวและความเป็นไปของหน่วยงาน

B = Budgeting การงบประมาณ หมายถึง การจัดทำงานงบประมาณ การทำบัญชี การใช้จ่ายเงิน และการควบคุมตรวจสอบด้านการเงินและทรัพย์สินขององค์การ

ทวิ มณีสาย และจารุณี กาญจนะ โนสธ (2546 : 150) ได้กล่าวว่า PDCA ที่เรียกว่าวงจรเดมมิง (Deming Cycle) หรือวงจรชิงฮาร์ต (Shewhart Circle) ซึ่งชิงฮาร์ตเป็นผู้คิดวงจรนี้ขึ้น โดยมีเดมมิงเป็นคนเผยแพร่ให้รู้จักกันอย่างแพร่หลายเป็นวงจรบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง โดยมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกันดังนี้

P = Plan หมายถึง การกำหนดวัตถุประสงค์และการตั้งเป้าหมายขององค์การในการวางแผนการดำเนินงานว่าจะดำเนินงานอย่างไร และวิธีใดบ้างเป็นต้น

D = Do หมายถึง การลงมือปฏิบัติตามแผนที่ได้กำหนดไว้

C = Check หมายถึง การตรวจสอบความก้าวหน้าของผลการปฏิบัติงาน และการทบทวนข้อบกพร่องต่าง ๆ ว่าได้ผลตามที่กำหนดไว้หรือไม่

A = Action หมายถึง หาแนวทางปรับปรุง แก้ไข และจัดทำมาตรฐานในส่วนที่ปฏิบัติให้ได้ผลดี ตลอดจนการกำหนดแนวทางในการปรับปรุง

ในการทำงานขององค์การเมื่อฝ่ายบริหารกำหนดนโยบายและเป้าหมายของการดำเนินงานแล้วนอกจากนั้นก็มีความรับผิดชอบของพนักงานระดับปฏิบัติการที่จะรับนโยบายไปปฏิบัติ โดยการใช้วงจร PDCA ในการปฏิบัติงาน วิธีนี้พนักงานทุกคนจะมีส่วนร่วมในการใช้ความคิดสร้างสรรค์ การวางแผนปฏิบัติ ตรวจสอบแก้ไข ปรับปรุง การปฏิบัติงานในทุกขั้นตอนของวงจร PDCA มีข้อควรพิจารณา คือ (ทวิ มณีสาย และ จารุณี กาญจนะ โนสธ, 2546 : 151)

1. วงจร PDCA เป็นการเริ่มสิ่งใหม่ๆ โดยเริ่มการทดลองในขอบข่ายที่กำหนดก่อนที่จะนำไปปฏิบัติ ต้องมีการทบทวน แก้ไขข้อผิดพลาดจนกว่าจะได้ผลดี และเป็นที่ยอมรับขององค์การมาตรฐานเพื่อการขยายผลในการดำเนินงาน

2. ต้องมีการติดต่อสื่อสารอย่างใกล้ชิด เพื่อจะได้รู้ถึงขั้นตอนในการดำเนินงาน โดยเฉพาะระหว่างผู้วางแผนกับผู้ปฏิบัติ

3. การกำหนดเป้าหมายที่เหมาะสม องค์กรจะต้องใช้ข้อมูลที่แท้จริงในการกำหนดเป้าหมายจากนั้นจึงจัดเป็นมาตรฐานการดำเนินงานต่อไป ซึ่งจะทำให้การปรับปรุงมีประสิทธิภาพ และดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

4. การกำหนดเป้าหมายของแผนในครั้งต่อไปต้องมีผลที่ดีขึ้นมากกว่าเดิม โดยต้องพิจารณาจากปัจจัยสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ

PDCA มีลักษณะโครงสร้างไม่ถึงกับสลับซับซ้อนมากนัก แต่ในการปฏิบัติจริง องค์กรมักจะขาดความสนใจในการนำวงจร PDCA มาใช้ ส่วนมากมักจะลงมือปฏิบัติโดยปราศจากการวางแผน และเมื่อลงมือปฏิบัติก็ไม่มีการตรวจสอบหรือประเมินผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาจึงทำให้ไม่มีการป้องกันแก้ไขหรือปรับปรุงการปฏิบัติงานสำหรับการดำเนินการครั้งต่อไป ในการดำเนินการถ้าไม่มีขั้นตอนการตรวจสอบก็อาจจะต้องเริ่มต้นใหม่

ในการขับเคลื่อนวงจร PDCA ให้หมุนไปนั้นองค์กรไม่จำเป็นต้องเริ่มที่ P เสมอไปก็ได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะและการใช้งานของแต่ละขั้นตอนอย่างละเอียด องค์กรจะต้องวิเคราะห์ว่า ควรเริ่มที่ขั้นไหน จึงจะเหมาะสมกับสถานการณ์ วงจร PDCA นี้สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้แม้แต่ในชีวิตประจำวันของทุกคนซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์มาก

ฟาโย (Fayol อ้างถึงใน ทวี มณีสาย และนุตประวิทย์ เลิศกาญจนวัตติ, 2547 : 63) กล่าวถึงการบริหารหรือการจัดการว่าเป็นกระบวนการนำทรัพยากรการบริหารมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามขั้นตอนการบริหาร คือ

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์การ (Organizing)
3. การชักนำ (Leading)
4. การควบคุม (Controlling)

หน้าที่ในการบริหารและการจัดการตามแนวคิดของ ฟาโย (Henri Fayol, 1841-1929) กล่าวว่า การบริหารที่ดีต้องเลือกเป้าหมายขององค์กร โดยเลือกเน้นเป้าหมายที่สำคัญมากกว่าการยินยอมให้ผลประโยชน์ของกลุ่มสูงกว่า

ทวี มณีสาย และนุตประวิทย์ เลิศกาญจนวัตติ (2547 : 63-64) ทฤษฎีการบริหารแบบดั้งเดิมมีดังนี้

1. การวางแผน (Planning) เป็นหน้าที่ของการจัดการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดจุดมุ่งหมายในการปฏิบัติงาน โดยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในอนาคตและกำหนดหนทางเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ สำหรับความหมายของการวางแผนจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมเหล่านี้ คือ

1.1 การพิจารณาสิ่งแวดล้อมเพื่อหาโอกาสและอุปสรรค

1.2 การระบุจุดอ่อนและจุดแข็งขององค์กร

1.3 การพัฒนากลยุทธ์และแผนปฏิบัติงาน

1.4 การปรับแผนให้ทันสมัยและเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลง

2. การจัดองค์กร (Organizing) เป็นกระบวนการจัดกลุ่มกิจกรรมหรืองานปฏิบัติที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลัก โดยการออกแบบในแต่ละกลุ่มกิจกรรมที่ขึ้นตรงต่อผู้บริหารซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมเกี่ยวกับใครเป็นผู้นำ ทำงานอะไรบ้าง การรวมกลุ่มงาน ผู้ที่จะรายงาน และรายงานถึงใคร ใครและที่ไหนที่จะทำการตัดสินใจได้ ซึ่งกระบวนการเหล่านี้เป็นการออกแบบและการดำเนินงานเชิงระบบเพื่อจัดโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมและทันสมัย

3. การชักนำ (Leading) เป็นกระบวนการที่ทำให้สมาชิกในองค์กรทำงานร่วมกันโดยสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร หรือเป็นหน้าที่งานอย่างหนึ่งในการจัดการซึ่งเกี่ยวข้องกับอิทธิพลต่อการจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร เช่น การจูงใจ ผู้ได้บังคับบัญชา การสั่งงานผู้อื่น การสรรหาช่องทางติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพสูง และการแก้ปัญหาความขัดแย้ง เป็นต้น ผู้บริหารที่ต้องการเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพควรเป็นผู้รอบรู้ในเรื่องพฤติกรรมของมนุษย์

4. การควบคุม (Controlling) เป็นกระบวนการติดตามและแก้ไขการทำงานขององค์กรและบุคคล เป็นกิจกรรมภายในองค์กรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือเป็นหน้าที่ในการบริหาร ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการควบคุมกิจกรรมกิจกรรมองค์กร เพื่อให้แน่ใจว่าการทำงานจริงจะสอดคล้องหรือตรงกับมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ หรือการเปรียบเทียบผลงานที่ได้จริงกับสื่ออะไรบางอย่างที่วางแผนไว้ตั้งแต่ต้น เพื่อหาทางแก้ไขเมื่อคลาดเคลื่อนไปจากแผนเดิม

การบริหารของท้องถิ่นต้องอาศัยข้อมูลจากประชาชนโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา ความเดือดร้อนของประชาชน นำมาวางแผนพัฒนาท้องถิ่นให้กับความต้องการของประชาชน โดยกำหนดนโยบาย นำนโยบายไปปฏิบัติ และการติดตามประเมินผลเพื่อการบริหารงานของท้องถิ่นให้บรรลุตามวัตถุประสงค์จะต้องประยุกต์ใช้ข้อมูลจากประชาชนองค์กรต่างๆ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ให้เกิด ประสิทธิภาพสูงสุดต่อการบริหารงานขององค์กร

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งจากราษฎรในหมู่บ้านในตำบลนั้นหมู่บ้านละ 2 คน สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีประธานสภาและรอง

ประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภาฯ และอยู่ในวาระคราวละ 2 ปี นับแต่วันที่ได้รับเลือก สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกสมาชิกสภาคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภา มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและการจัดการประชุมและงานอื่นใดตามที่สภามอบหมาย ผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการจะดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารในขณะเดียวกันอีกไม่ได้ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมาจาก สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งจำนวน 3 คน ตามมติของสภาประกอบไปด้วยประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหาร 2 คน ซึ่งประธานกรรมการบริหารเป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันที่ได้รับเลือก

3. การแบ่งส่วนราชการ องค์การบริหารส่วนตำบลมีพนักงานส่วนตำบลโดยให้ตราระเบียบพนักงานส่วนตำบลเป็นพระราชกฤษฎีกา และอาจจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น

3.1 สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

3.2 ส่วนต่างๆ ที่้องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

อำนาจหน้าที่

1. อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

1.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1. ประธานสภา 1 คน
2. รองประธานสภา 1 คน
3. เลขานุการสภา 1 คน
4. สมาชิกสภา หมู่บ้านละ 2 คน

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (3 คน)

1. ประธานกรรมการบริหาร 1 คน
2. กรรมการบริหาร 2 คน
3. ปลัด อบต. เป็นเลขานุการคณะ

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (พนักงานส่วนตำบล)

1. สำนักงานปลัด อบต.
2. ส่วนการคลัง

3. ส่วนโยธา

4. ส่วนต่างๆ

1.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

1.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลและกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร มีดังนี้

2.1 บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2 จัดแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

2.3 รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

2.4 ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

3. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.1 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

3.2 องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการคุ้มครอง ดูแลและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

3.3 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภคและการเกษตร ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ การท่องเที่ยว และการผังเมือง

(พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ.2542 มาตรา 66 67 และ 68) บรรดาอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใดๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบล ทราบล่วงหน้าตามสมควรในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าวให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินการนั้นด้วย

องค์การบริหารส่วนตำบล อาจออกข้อบังคับเพื่อใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินห้าร้อยบาท ร่างข้อบังคับตำบลนี้จะเสนอได้โดยคณะกรรมการบริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบลแล้ว ให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศเป็นข้อบังคับตำบลได้ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจกรรมนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำกิจกรรมร่วมกันได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำ และเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

การกำกับดูแล

1. นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการและในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่นี้ให้นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกรรมการบริหาร พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวนตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรวจสอบได้

2. ผู้ว่าราชการจังหวัด อาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามข้อเสนอแนะของนายอำเภอ หากปรากฏว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ และหากการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผลจากการกระทำของกำนันผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบลหรือบุคคลดังกล่าวได้ร่วมกระทำการด้วยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคล

ดังกล่าวออกจากตำแหน่ง เพราะบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่น

3. ผู้ว่าราชการจังหวัด อาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารท้องถิ่นหรือกรรมการบริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งตามคำแนะนำของนายอำเภอ หากปรากฏว่าคณะกรรมการบริหารกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ และหากคณะกรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่งเพราะผลการกระทำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง หรือกรรมการที่พ้นตำแหน่งดังกล่าวเป็นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน แล้วแต่กรณีโดยให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากตำแหน่ง เพราะบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 282 ภายใบบังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตาม เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา 283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของ ประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้

มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่าง รัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

2. การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

3. การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและ หน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วัน ที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและ หน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้

มาตรา 285 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะบริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตามมาตรา 286 และต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสอง วรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้อง มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออก ข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำ ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวม ทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายใน ท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่น ตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

2. การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยอยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

ความหมายของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง การบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลในท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยบริหารท้องถิ่น รูปแบบ ซึ่งมีชื่อเรียกต่างกัน

วุฒิสภา ดันไชย (2547 : 1) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญ องค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม กระจายอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 1-2) หากเปรียบเทียบประเทศเป็นดังหมู่บ้านหนึ่งซึ่งประกอบด้วยครอบครัวหลายครอบครัว โดยแต่ละครอบครัวจะมีขนาดเล็กใหญ่ไม่เท่ากัน เนื่องจากสมาชิกหรือฐานะความมั่งคั่งของคนในครอบครัวนั้น ๆ ในหมู่บ้านก็จะมีกฎระเบียบ ข้อบังคับมาควบคุมให้คนในแต่ละครอบครัวปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสงบสุขภายในหมู่บ้าน

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

นับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นฐานในระดับรากหญ้าของประเทศไทย องค์การบริหารส่วนตำบลถือกำเนิดเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2499 แต่มีพัฒนาการที่ค่อนข้างสั้นและการเติบโตเป็นไปอย่างจำกัด ซึ่งมีการยุบเลิกไปในปี พ.ศ. 2515 อย่างไรก็ตาม องค์กรการบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันถือกำเนิดขึ้นอีกครั้งจากผลของกระบวนการผลักดันเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจขึ้น

ภายในระบบราชการไทย โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบไปด้วย

1. สภาพองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร สภาพองค์การบริหารส่วนตำบลจะประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยกฎหมายได้กำหนดให้ประชาชนสามารถเลือกสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 2 คน แต่หากว่าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ก็ให้เลือกสมาชิกได้จำนวน 6 คน หากองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ก็ให้เลือกสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน หรืออาจกล่าวได้ในอีกนัยหนึ่งว่าจำนวนสมาชิกสภาพองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

2. นายองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหารและบังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลทั้งนี้ มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลอื่นที่มีใช้สมาชิกสภาพองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามาทำหน้าที่เป็นรองนายองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นจำนวน 2 คน โดยทั้งหมดมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

3. พนักงานส่วนตำบล คือ บุคลากรที่เป็นข้าราชการประจำที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล เช่นเดียวกับพนักงานเทศบาลหรือข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้แต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลมีการจัดส่วนงานออกเป็น 3 ส่วน กล่าวคือ สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงาน ส่วนการคลังและส่วนโยธา เป็นต้น

ข้อมูลพื้นฐานอำเภอเมืองเพชรบุรี

ประวัติ

อำเภอเมืองเพชรบุรี เดิมชื่อว่า อำเภอลองกระแซง ได้รับการจัดตั้งให้เป็นอำเภอเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2446 เนื่องจากสถานที่ตั้งของศูนย์ราชการอยู่ในเขตตำบลลองกระแซง ในอดีตใช้พื้นที่ของวัดพลับพลาชัยเป็นศูนย์ราชการของอำเภอลองกระแซง ภายหลังจึงได้มีการย้ายออกจากวัดพลับพลาชัยเนื่องจากพื้นที่ของวัดคับแคบ แต่ก็ไม่ไกลสถานที่เดิมยังในเขตตำบลลองกระแซงเหมือนเดิม ซึ่งอยู่ตอนกลางของอำเภอเมืองเพชรบุรี ด้านทิศตะวันออกของตำบลติดกับแม่น้ำเพชรบุรี ซึ่งเป็นสายน้ำที่สำคัญที่หล่อเลี้ยงวิถีชีวิตชาวเมืองเพชรมาช้านาน การที่อำเภอลอง

กระแงเป็นที่ตั้งศูนย์ราชการของจังหวัดเพชรบุรีจึงได้เปลี่ยนชื่อเป็น อำเภอเมืองเพชรบุรี และยังสามารถยุบพื้นที่บางตำบลในเขตอำเภอบ้านแหลม แล้วนำมาอยู่ในเขตการปกครองของ อำเภอเมืองเพชรบุรีอีกด้วย ได้แก่ ตำบลนาพันสาม ตำบลหนองพลับ เนื่องจากห่างไกลจากที่ว่าการอำเภอบ้านแหลม

อำเภอเมืองเพชรบุรี เป็นอำเภอศูนย์กลางการปกครองการบริหาร เศรษฐกิจ และการศึกษาของจังหวัดเพชรบุรี มีอาณาบริเวณเป็นที่ราบ มีภูเขาหินปูนโด่ดบังเล็กน้อย มีชายหาดที่ขึ้นชื่อคือ “หาดเจ้าสำราญ” มีแม่น้ำซึ่งเป็นที่ตั้งของชุมชนคนเมืองเพชรบุรีมาแต่สมัยโบราณไหลผ่านกลางอำเภอ นั่นคือ “แม่น้ำเพชร” และหากมองจากเขตเทศบาล จะปรากฏ “เขาวัง” หรือ “พระนครคีรี” ตั้งตระหง่านบนยอดเขาสามลูก อีกทั้งยังมีพระปรางค์ 5 ยอด อันเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์คู่บ้านคู่เมืองในสมัยโบราณด้วย

ที่ตั้งและอาณาเขต

อำเภอเมืองเพชรบุรีมีอาณาเขตติดต่อกับอำเภอข้างเคียงดังต่อไปนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอเขาย้อยและอำเภอบ้านแหลม

ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอบ้านแหลมและอ่าวไทย

ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอท่ายาง

ทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอบ้านลาด

การปกครองส่วนท้องถิ่น

ท้องที่อำเภอเมืองเพชรบุรีประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 21 แห่ง ได้แก่

1. เทศบาลเมืองเพชรบุรี ครอบคลุมพื้นที่ตำบลท่าราบและตำบลคลองกระแงทั้งตำบล
2. เทศบาลตำบลหัวสะพาน ครอบคลุมพื้นที่ตำบลหัวสะพานและตำบลวังตะโกทั้ง

ตำบล

3. เทศบาลตำบลหาดเจ้าสำราญ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลหาดเจ้าสำราญทั้งตำบล
4. องค์การบริหารส่วนตำบลบางจาน ครอบคลุมพื้นที่ตำบลบางจานทั้งตำบล
5. องค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม ครอบคลุมพื้นที่ตำบลนาพันสามทั้งตำบล
6. องค์การบริหารส่วนตำบลธงชัย ครอบคลุมพื้นที่ตำบลธงชัยทั้งตำบล
7. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกุ่ม ครอบคลุมพื้นที่ตำบลบ้านกุ่มทั้งตำบล
8. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโสน ครอบคลุมพื้นที่ตำบลหนองโสนทั้งตำบล
9. องค์การบริหารส่วนตำบลไร่ส้ม ครอบคลุมพื้นที่ตำบลไร่ส้มและตำบลเวียงคอกทั้ง

ตำบล

10. องค์การบริหารส่วนตำบลบางจาก ครอบคลุมพื้นที่ตำบลบางจากทั้งตำบล
11. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลบ้านหม้อทั้งตำบล

12. องค์การบริหารส่วนตำบลต้นมะม่วง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลต้นมะม่วงทั้งตำบล
13. องค์การบริหารส่วนตำบลช่องสะแก ครอบคลุมพื้นที่ตำบลช่องสะแกทั้งตำบล
14. องค์การบริหารส่วนตำบลนาขึง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลนาขึงทั้งตำบล
15. องค์การบริหารส่วนตำบลสามะโรง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลสามะโรงทั้งตำบล
16. องค์การบริหารส่วนตำบลโพพระ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลโพพระทั้งตำบล
17. องค์การบริหารส่วนตำบลต้นมะพร้าว ครอบคลุมพื้นที่ตำบลต้นมะพร้าวทั้งตำบล
18. องค์การบริหารส่วนตำบลโพไร่หวาน ครอบคลุมพื้นที่ตำบลโพไร่หวานทั้งตำบล
19. องค์การบริหารส่วนตำบลคอนยาง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลคอนยางทั้งตำบล
20. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองขนาน ครอบคลุมพื้นที่ตำบลหนองขนานทั้งตำบล
21. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองพลับ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลหนองพลับทั้งตำบล

เป้าประสงค์ของจังหวัด

1. เพิ่มมูลค่าการส่งออกสินค้าแปรรูปด้านประมงและเกษตร เพื่อเสริมบทบาทประเทศไทยในฐานะครัวของโลก
2. เพิ่มรายได้การท่องเที่ยวจากแหล่ง และรูปแบบการท่องเที่ยวใหม่ที่เน้นสิ่งแวดล้อม ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสุขภาพ
3. สร้างและปรับปรุงเส้นทางคมนาคมระหว่างจังหวัดให้มีมาตรฐานเดียวกันเพื่อเป็นประตูสู่ภาคใต้ และประเทศเพื่อนบ้าน
4. พื้นฟูระบบนิเวศ เพิ่มปริมาณสัตว์น้ำ และลดการกัดเซาะพื้นที่ชายฝั่งทะเล
5. สร้างและจัดระเบียบสิ่งแวดล้อมเมือง เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

ประเด็นยุทธศาสตร์จังหวัด (Strategic Issues)

1. การพัฒนาจังหวัดให้เป็นศูนย์กลางผลิตและแปรรูปสินค้าประมงและเกษตร
2. การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสุขภาพ
3. การพัฒนาเส้นทางเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดและระหว่างประเทศ
4. การพัฒนาสภาพแวดล้อมชายฝั่งและสิ่งแวดล้อมเมือง

ยุทธศาสตร์ / กลยุทธ์จังหวัด (Strategies)

1. เพิ่มขีดความสามารถการส่งออกจากผลิตภัณฑ์แปรรูปประมง เกษตร และผลิตภัณฑ์หลักที่เป็นจุดแข็งจังหวัด
2. พัฒนาคุณภาพสินค้าส่งออกให้อยู่ในระดับมาตรฐาน

3. สร้างมูลค่าเพิ่มแก่ผลิตภัณฑ์เกษตรที่เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก
4. ส่งเสริมเส้นทางท่องเที่ยวทางเลือกใหม่
5. ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสุขภาพ
6. สร้างมาตรฐานเส้นทางคมนาคมหลักระหว่างจังหวัดและระหว่างประเทศ
7. สร้าง ปรับปรุงเส้นทางคมนาคม ส่งเสริมการท่องเที่ยวและผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น
8. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการปัญหานิวเคลียร์
9. การเร่งรัดการบังคับใช้กฎหมายผังเมือง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทรงพล ตุ่มทอง (2542) ได้วิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลศรีราชา ผลการศึกษา พบว่า ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น เมื่อมองผลในภาพรวมของการดำเนินกิจกรรมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล การทำหน้าที่สื่อข่าวทางการเมืองเกี่ยวกับเทศบาล และการติดต่อกับเทศบาลอยู่ในระดับต่ำ และจากการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น พบว่า เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลไม่ได้มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วม แต่การเป็นสมาชิกกลุ่มและความรู้ความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

ไพศาล เขาวนระ (2543) ได้วิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนชาวอำเภอฉวางต่อการบริหารท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอฉวาง จังหวัดนครราชสีมา ผลการศึกษา พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในเกณฑ์ระดับต่ำ โดยแยกลักษณะการมีส่วนร่วมด้านต่าง ๆ ดังนี้ ประชาชนมีส่วนร่วมคิดทางการเมืองในระดับต่ำ แต่มีส่วนร่วมคิดทางการบริหารสูง ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการทางการเมืองระดับต่ำ และการบริหารในระดับปานกลางประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบทางการเมืองระดับปานกลาง และทางการบริหารระดับต่ำ

อรินชัย อุดมมงคลกิจ (2543) ได้ศึกษาทัศนคติของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอดำเนินสะดวก จังหวัดราชบุรี ได้สรุปผลการวิจัย ดังนี้

1. ทัศนคติของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่จะอยู่ในระดับสูง

2. ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญต่อทัศนคติของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ระดับการศึกษา รายได้ของครอบครัว และความสนใจติดตามข่าวสารด้านการเมืองการปกครอง ส่วนปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติ ได้แก่ อายุและระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง

3. ความรู้ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญกับทัศนคติของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับกลาง

ทศพล แก้วประพันธ์ (2544) ได้วิจัยเรื่อง ขบวนการประชาสังคมในประเทศไทย : ศึกษากรณีการก่อตัวของสงขลาประชาคม ผลการวิจัย พบว่า วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อค้นหาเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อการก่อเกิดของขบวนการ “สงขลาประชาคม” ว่าเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนในลักษณะใด ผลการศึกษาพบว่าขบวนการ “สงขลาประชาคม” ก่อกำเนิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่จังหวัดสงขลา ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมา ในขณะที่โครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์อำนาจในการจัดการของรัฐ ซึ่งรัฐผูกขาดการทำหน้าที่เป็นผู้กระทำแต่เพียงผู้เดียวนั้น เป็นเงื่อนไขในการก่อเกิดของขบวนการสงขลาประชาคมเพียงบางส่วนเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากการเกิดขึ้นของขบวนการดังกล่าวเป็นความพยายามในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยตนเอง โดยไม่ให้ความสำคัญกับอำนาจและการจัดการของรัฐมากนัก นอกจากนี้จากการศึกษาพบว่า ขบวนการสงขลาประชาคมมีการใช้แนวคิดประชาสังคมในการดำเนินงาน เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับตนเองมากขึ้น

รัชชัย ปิยนนทยา (2544) ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนให้เป็นประชาคมท้องถิ่น : กรณีศึกษาชุมชนเขตสาทร กรุงเทพมหานคร ผลการวิจัย พบว่า การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาชุมชนให้เป็นประชาคมท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาชุมชนให้เป็นประชาคมท้องถิ่น ศึกษาปัจจัย ที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนให้เป็นประชาคมท้องถิ่น ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมกับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เป็นประชาคมท้องถิ่น เพื่อรวบรวมปัญหาและข้อเสนอแนะ ในการพัฒนาชุมชนให้เป็นประชาคมท้องถิ่น การเก็บข้อมูลได้จากกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเป็นคณะกรรมการชุมชน จำนวน 132 คน เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นโดยผ่านการปรับปรุงทางภาษาจากคณะกรรมการ ผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์ และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีค่าความเชื่อมั่น

0.8528 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าสหสัมพันธ์ และค่าไคสแควร์ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยพื้นฐานส่วนบุคคล ได้แก่ การดำรงตำแหน่ง การศึกษา ระยะเวลาปฏิบัติงานในชุมชน และรายได้เฉลี่ยของครอบครัวต่อเดือน ไม่มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาชุมชนให้เป็นประชาคมท้องถิ่น ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า แรงจูงใจ ได้แก่ การมีโอกาสเข้าร่วมประมุขงานของชุมชน ได้รับประโยชน์จากโครงการของชุมชน ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้าง และงานก่อสร้างของชุมชน หน้าที่ของทุกคนตามกฎหมายที่ต้องพัฒนาชุมชนท้องถิ่น มีโอกาสได้รับเชิญเป็นประธานทำงาน ในชุมชนมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาชุมชนให้เป็นประชาคมท้องถิ่น อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ทุกรายการ

จุไรรัตน์ อินทร์โต (2545) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนชุมชน : ศึกษาเฉพาะกรณีชุมชนในเขตตำบลบางตาเถร อำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า ประชาชนที่มีความคาดหวังในผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการเข้าร่วมจัดทำแผนชุมชนมีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนชุมชน

สมชาย ศรีพิสุวัตร (2545) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโอง จังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีระดับการมีส่วนร่วมทุกด้านสูง โดยมีระดับการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาติดตามผลงานต่ำสุด ลักษณะโดยรวมทางด้านประชากรที่แตกต่างกันมีผลต่อระดับการมีส่วนร่วม ปัจจัยส่งเสริมมีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมในทุกด้าน ในส่วนตัวแปรย่อยที่ไม่มีผลต่อระดับการมีส่วนร่วม พบว่า อาชีพ ที่แตกต่างกันไม่มีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมดูแลรักษาติดตามผลงาน ความรู้ ความคิดเห็น และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ไม่มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และความคิดเห็น ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมดำเนินงาน และร่วมดูแลรักษาติดตามผลงาน

สุชาติ ชัยศิริพันธุ์ (2551) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาลตำบลทับสะแก อำเภอบ้านทับสะแก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สรุปผลการวิจัย ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาลตำบลทับสะแก อำเภอบ้านทับสะแก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พบว่า ประชาชนจำนวนหนึ่งยังมีความรู้ความเข้าใจที่ผิดในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาลว่าเป็นวิธีการเดียวที่ใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นและประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในการมีส่วนร่วมวางแผนและพัฒนาเทศบาลที่ถูกต้อง ก็คือแผนพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นการพัฒนาเกี่ยวกับการบำรุงรักษาและสร้างจิตสำนึกในการร่วมกันดูแล ร่วมใช้และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์มากที่สุด

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาลตำบลทับสะแก อำเภอทับสะแก โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีส่วนร่วมระดับมากในด้านการรับผลประโยชน์เป็นอันดับแรก รองลงมามีส่วนร่วมระดับปานกลางด้านการนำไปปฏิบัติ ด้านการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ด้านการติดตามประเมินผลและมีส่วนร่วมน้อยที่สุดด้านการตรวจสอบ คือ ร่วมตรวจสอบ แผนพัฒนาท้องถิ่นและร่วมคัดค้านการดำเนินงานพัฒนาที่ไม่ถูกต้อง

3. การเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาลตำบลทับสะแก อำเภอทับสะแก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่มีเพศ อายุ และอาชีพ แตกต่างกันมีส่วนร่วมไม่แตกต่างกัน ส่วนประชาชนเทศบาลตำบลทับสะแกที่มีระดับการศึกษา และรายได้ต่อเดือนต่างกันมีส่วนร่วมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

สรุป การจัดทำประชาคมเพื่อการวางแผนมีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วม ซึ่งการมีส่วนร่วม ประชากรที่แตกต่างกันมีปัจจัยส่งเสริมความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วม คือ การดูแลรักษา ติดตามผลงานอยู่ในระดับต่ำสุด ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการบริหารในระดับต่ำสุด ผู้วิจัยเห็น ปัญหาดังกล่าวจึงนำมาเป็นประเด็นในการทำวิจัยในครั้งนี้