

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบใหม่ โดยปรับเปลี่ยนโครงสร้างจากสภาตำบลเดิม (ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326) ยกฐานะมาเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งเน้นหลักการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง ดังนั้นผู้วิจัยจึงนำแนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แนวคิดทฤษฎีองค์กร
4. แนวคิดการมีส่วนร่วม
5. แนวคิดเครือข่ายทางสังคม
6. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นหลักการอย่างหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยมีหลักการที่สำคัญคือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระพอสมควรภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจทางการปกครอง โดยรัฐบาลกลางมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น มีอิสระบางประการในการปกครองตนเองและลดอำนาจหน้าที่รัฐบาลกลางในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้รับมอบให้องค์กรปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำ ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล

ในประเด็นทางการเมือง การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบนคือระดับชาติและโครงสร้างส่วนล่างคือระดับท้องถิ่น การปกครองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้

จริงคือรากแก้ว เป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้การกระจายอำนาจยังมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคมในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ต้องมี การกระจายอำนาจอย่างแท้จริง (ลิขิต วีรเวทิน , 2526)

องค์ประกอบของการกระจายอำนาจที่สำคัญมี 4 ประการคือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้นต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลางเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน มีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สินและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในลักษณะการกระจายอำนาจนั้นอาจจะเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากประชาชนในท้องถิ่นหรือโดยการ แต่งตั้งจากราชการส่วนกลางก็ได้

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงานและการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่ก็มีข้อสังเกตว่าอำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น รัฐบาลกลางกำหนดให้มีพอสมควรไม่มากเกินไปจนเกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์การปกครองของท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตย เป็นของตนเองหากแต่ว่ามีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และมีองค์กรที่จำเป็นสำหรับ หน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเองเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้มีหน้าที่ นิติบัญญัติ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นอยู่กับความสามารถและความสนใจของ ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการออกไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง ต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้าร่วม กิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นตัวแทน

4. มีงบประมาณของตนเอง โดยมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยตนเอง รัฐบาลกลางได้มอบ อำนาจการตัดสินใจให้องค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัด เก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ (วิญญู อังคนารักษ์, 2519)

หากองค์การปกครองท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบ 4 ประการและสามารถปฏิบัติงาน โดยปราศจากการถูกควบคุมหรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่า ไม่ว่าจะเป็นส่วน กลางหรือส่วนภูมิภาคแล้ว่อมจะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะ ปฏิบัติงานเพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามก็ยังคงมีปัจจัยและเงื่อนไข อื่น ๆ รวมทั้งกลไกขององค์การปกครองท้องถิ่นเองที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงาน ขององค์การ ปกครองท้องถิ่น

แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองช่วยให้มองเห็นภาพของรัฐบาล กลางที่มีความตั้งใจจริงในการบริหารการพัฒนาชนบทและบริหารการพัฒนาทางการเมืองของ ประชาชนในระดับต่าง โดยมีความคาดหวังในการลดภาระการพัฒนาชนบทของรัฐบาลกลาง บางประการ การสร้างจิตสำนึกและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบทและการ ปกครองตนเอง แต่ยังคงมีเงื่อนไขบางประการที่รัฐบาลกลางจะมองข้ามไปไม่ได้คือ ความ พร้อมของประชาชนในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากการรื้อรับการพัฒนาจากรัฐ บาลกลาง เป็นการปกครองและการพัฒนาตนเอง และในส่วนของรัฐบาลกลางเองต้องมีความ จริงใจในการพัฒนาองค์กรส่วนล่างซึ่งเป็นรากแก้วในการพัฒนาระบบ ประชาธิปไตย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจในการวิเคราะห์ ความสัมพันธ์ขององค์การปกครองท้องถิ่น ที่ใช้องค์ประกอบของการกระจายอำนาจมากำหนด ความพร้อมในการปฏิบัติงานกับความพร้อมของประชาชนในการรองรับรูปแบบของการ กระจายอำนาจผ่านองค์การปกครองท้องถิ่น

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของการปกครองตนเองเป็นเรื่องที่มีความ สัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจซึ่งมีนักวิชาการ ได้ให้ความ หมายของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชน ดำเนินการปกครองตนเอง โดยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรหน่วยการปกครองภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่ กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเองเท่านั้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแล ของรัฐบาลกลาง (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526)

ในลักษณะของการปกครองของไทย การกระจายอำนาจให้มีหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นมีผลในการพัฒนาประชาธิปไตย เนื่องจากองค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การ

ศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติ มีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อนเพราะการพัฒนาการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย นอกจากนั้นประชาชนจะเกิดความรอบรู้แจ่มแจ้งทางการเมืองโดยประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหารการเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมืองซึ่งจะทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด กิจกรรมทางการเมืองที่เกิดขึ้นอยู่เสมอจะมีผลทำให้เกิดความลึกลับ มีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น นครการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีคุณสมบัติและความสามารถบางคนใช้เวทีการเมืองท้องถิ่นก้าวขึ้นไปสู่การเป็นนักการเมืองระดับชาติจากศรัทธาของประชาชนในพื้นที่

องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถบริหารงานพัฒนาชนบทได้อิสระพอสมควรอันเนื่องมาจากองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมาย มีสภาพเป็นนิติบุคคล ไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการและจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการปกครองตนเอง เป็นองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน มีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติไปตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่น ได้แต่ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐถึงแม้องค์กรปกครองท้องถิ่นจะไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของรัฐ แต่ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนใน ส่วนรวม

แนวความคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นแสดงถึงเจตนารมณ์ของรัฐในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ผลที่เกิดกับประชาชนคือ ประชาชนในระดับล่างจะได้รับการแก้ปัญหาตรงกับความต้องการ ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาสูงสุด ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ องค์กรในระดับล่างสุดได้รับการพัฒนาศักยภาพ พัฒนาการเรียนรู้และขีดความสามารถของตนเอง สิ่งที่รัฐควรนำมาพิจารณาเพิ่มเติมก็คือ การทำความเข้าใจกับประชาชนถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นทั้งในมิติของรูปธรรม ซึ่งเห็นผลการปฏิบัติงานชัดเจนและในมิติของนามธรรมคือ ความเข้มแข็งขององค์กรรากแก้วของประชาธิปไตย เพราะหากประชาชนไม่ให้ความสนใจ ไม่เข้าใจผล

ของการพัฒนาชนบทในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นผ่านองค์กรปกครองท้องถิ่นคงไม่บรรลุปเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการพัฒนาประชาธิปไตย ประชาชนผู้ได้รับประโยชน์จะวัดผลสัมฤทธิ์แก่ผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมที่เห็นได้ชัด แต่วัตถุประสงค์ในการสร้างจิตสำนึกในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเอง เพื่อประโยชน์ของชุมชนคงไม่บรรลุปเป้าหมายและวัตถุประสงค์เท่าที่ควร

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำแนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นผนวกแนวคิดเรื่อง การกระจายอำนาจมาวิเคราะห์การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีบทบาทในการพัฒนาชนบทโดยคำนึงองค์ประกอบและปัจจัย เงื่อนไขอื่น ๆ ที่เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงาน

### 3. แนวคิดทฤษฎีองค์กร

องค์กรหรือองค์การ หมายถึง กลุ่มคนที่มีร่วมกันมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการรวมกัน มีการแบ่งหน้าที่การงานกันอย่างชัดเจน มีการวางระบบการใช้อำนาจและความสัมพันธ์ติดต่อที่แน่นอน เพื่อที่ทุกคนจะได้รับรู้บทบาทหน้าที่ของตนและปฏิบัติหน้าที่นั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามนัยของความหมายนี้ องค์กรคือการจัดระบบโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ของคนที่มาทำงานร่วมกันนั่นเอง (Harold Koontz, 1982)

นอกจากนี้ องค์กรจะมีกฎเกณฑ์ มีการประชุมและปฏิสัมพันธ์กันอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง สมาชิกต้องได้รับความพึงพอใจบางประการจากการเข้าไปมีส่วนร่วมกับคนอื่น ๆ ในการพัฒนาชุมชนของตนเองด้วย เมื่อองค์กรตั้งขึ้นมาระยะเวลาหนึ่ง องค์กรจะปรากฏลักษณะเฉพาะตัวเป็นเอกลักษณ์ขององค์กรนั้นซึ่งเกิดจากระเบียบหรือกฎเกณฑ์ขององค์กร การเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลหรือขนาดขององค์กรไม่ทำให้เอกลักษณ์ขององค์กรมีการเปลี่ยนแปลง

ในความหมายทางสังคม องค์กรมีลักษณะเป็นระบบสังคมที่มีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กันระหว่างบทบาทและกิจกรรมทางสังคมของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในระบบสังคมนั้น ปัจจัยที่มีผลให้องค์กรสามารถพึ่งตนเองได้นั้นขึ้นอยู่กับปริมาณผู้นำพอสมควร ที่ให้ความสำคัญขององค์กรที่ตนเองสังกัดอยู่ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรต้องชัดเจน โดยในระยะเริ่มต้นของการจัดตั้งอาจต้องอาศัยบุคคลภายนอกหรือผู้นำให้คำปรึกษา ในการทำความเข้าใจกับสมาชิก การกำหนดตำแหน่งในองค์กรและแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ ในระหว่างสมาชิกต้องชัดเจนเพื่อให้สมาชิกปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งที่แต่ละคนดำรงอยู่ได้อย่างถูกต้อง แม้ว่าองค์กรจะเป็นระบบสังคมของคนที่มีรวมตัวกัน จำนวนคนที่มีขนาดใหญ่

ทำให้ยากกับการติดต่อกันโดยตรง ดังนั้น องค์กรจึงต้องมีโครงสร้างของอำนาจหรือสายการบังคับบัญชาในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง que แสดงถึงรูปแบบการควบคุมและบริหารองค์กร นอกจากนี้สมาชิกขององค์กรจะต้องรับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่ที่สืบทอดกันไปไม่ขาดตอน เมื่อมีการสูญเสียสมาชิกไปจะต้องได้คนใหม่มาแทน โดยอาศัยวิธีการเลือกและฝึกคนทดแทนคนที่สูญเสียไปองค์กรจึงจะสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและมั่นคง

จากการที่องค์กรเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของคนมากกว่า 1 คน องค์กรที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติเกิดจากคนที่ต้องการการยอมรับจากบุคคลอื่น ๆ ในสังคม ต้องการแก้ปัญหาของตนเองโดยมีส่วนร่วมร่วมกับคนที่ปัญหาประเภทเดียวกัน มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการตอบสนองความต้องการของตนร่วมกับบุคคลอื่นที่มีเป้าหมายเดียวกัน การจัดตั้งองค์กรจึงเป็นการตอบสนองความต้องการพื้นฐานของคนที่ต้องการการรวมกลุ่ม เมื่อมีองค์กรเกิดขึ้นจึงต้องมีการสร้างความสัมพันธ์ในองค์กรให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และทรัพยากรขององค์กร เพื่อให้กิจกรรมและงานขององค์กรเป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่ขัดแย้ง ก้าวก้ำกั้น ความสัมพันธ์ขั้นมูลฐานในการจัดองค์กรมี 3 ประการคือ ความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่และความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ ทั้งนี้เพราะในทุกองค์กรจะต้องประกอบด้วย คน หน้าที่การงาน และปัจจัยทางกายภาพต่าง ๆ ขององค์กร (นิวแมน อ้างใน จีรพรพรณ กาญจนะจิตรรา, 2528)

องค์กรแต่ละองค์กรจะมีบุคลิกภาพของตนเองซึ่งถูกกำหนดโดยมิติต่าง ๆ ของกลุ่ม ได้แก่ ลักษณะของสมาชิกกลุ่มซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะตัวของบุคคล เช่น ระดับสติปัญญา ทักษะ ความคิด ความเชื่อ ค่านิยม บุคลิกภาพของกลุ่มซึ่งหมายถึงพลังหรือผลที่กลุ่มทั้งกลุ่มสามารถบันดาลให้เกิดขึ้น ซึ่งพลังอันนั้นอาจจะสำแดงต่อกลุ่มอื่น ๆ หรือสิ่งที่อยู่รอบข้างกลุ่มก็ได้ บุคลิกภาพของกลุ่มเป็นอย่างไรเราจะรู้ได้จากพฤติกรรมที่กลุ่มแสดงออกไปแล้ว และอาจจะคลุมรวมไปถึงวิธีการตัดสินใจต่าง ๆ ของกลุ่มอีกด้วย นอกจากนี้ลักษณะโครงสร้างภายในกลุ่มก็เป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดบุคลิกภาพขององค์กรโดยดูจากสัมพันธภาพระหว่างสมาชิกภายในกลุ่ม อาทิเช่น บทบาทของสมาชิกแต่ละคน ตำแหน่งที่สมาชิกแต่ละคนมีอยู่ในกลุ่มและขอบข่ายการสื่อสารภายในกลุ่ม เป็นต้น บุคลิกภาพขององค์กรถือเป็นภาพลักษณ์ที่องค์กรอื่น ๆ ที่มีความสัมพันธ์กันใช้เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจในความน่าเชื่อถือขององค์กรนั้น ดังนั้นสมาชิกในองค์กรเองตลอดจนผู้ที่มีหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรต้องมีเกณฑ์ในการชีวิตและพิจารณาองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบ เพื่อผลประโยชน์ขององค์กร

โดยปกติแล้วงานกิจกรรมของกลุ่มอาจจะจำแนกออกเป็น 2 ชนิด คือ เป็นงานที่มุ่งรักษาความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในกลุ่มและเป็นงานที่มุ่งเพื่อให้เป้าหมายของกลุ่มประสบ

ผลสำเร็จ เมื่อเป็นเช่นนี้พลังของกลุ่มบางส่วนต้องถูกใช้ไปเพื่อสร้างความสามัคคีและแก้ไขความแตกร้าวของสมาชิกในกลุ่ม พลังงานอีกส่วนหนึ่งจะถูกนำไปใช้เพื่องานหรือปฏิบัติการกิจของกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ (แคทเทิล อังโน กองวิจัยและประเมินผล, 2529) ดังนั้นองค์กรจึงต้องมีแผนปฏิบัติการที่สอดคล้องและสามารถแก้ไขปัญหาให้การใช้พลังของกลุ่มเป็นไปอย่างสมดุลย์ หากเป็นไปได้ องค์กรคงต้องทำการวิเคราะห์สภาพขององค์กรในความเป็นจริงเพื่อหาสาเหตุและแนวทางในการป้องกันซึ่งจะเป็นประโยชน์กับองค์กรมากกว่าการตามแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

แนวความคิดเรื่ององค์กรเน้นให้เห็นถึงพฤติกรรมของคนในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ของตนเองตามช่วงระยะเวลาและภาวะความต้องการของตนเมื่อจำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมร่วมกับคนอื่น ๆ ในสังคม ซึ่งการเกิดองค์กรได้แสดงถึงการพัฒนาจิตสำนึกของประชาชนจากระดับชุมชนขึ้นสู่ระดับสังคม (ธีรยุทธ บุญมี, 2536) ซึ่งพัฒนาการจิตสำนึกเกี่ยวกับสังคมไทยว่ามี 4 ขั้นตอน คือ

ในขั้นตอนแรก ก่อนการพัฒนาเศรษฐกิจแบบสมัยใหม่ สังคมวิถีชีวิตร่วมที่ใหญ่ที่สุดต่อเนื่องจากการเป็นสถาบันครอบครัวและเครือญาติ ก็คือวิถีชีวิตของชุมชนซึ่งชุมชนจะดำเนินการควบคุมดูแลซึ่งกันและกัน ร่วมกันรับผิดชอบในปัญหาศีลธรรม คุณธรรม และอื่น ๆ ซึ่งเรียกว่าจิตสำนึกในระดับชุมชน

ต่อมาเมื่อมีการพัฒนาประเทศให้ระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ (ตั้งแต่ปี 2500 เป็นต้นมา) ก่อให้เกิดปัญหาสังคม เช่น ปัญหาความยากจน แรงงานเด็ก ชุมชนแออัด สิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกินความสามารถในการจัดการในระดับชุมชน ทำให้คนในชุมชนเริ่มคิดว่าตัวเองเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตที่ใหญ่กว่าชุมชนดั้งเดิม เริ่มมีความรับผิดชอบต่อปัญหาสังคมร่วมกันและเริ่มเรียนรู้ในการเรียกร้องสิทธิของชุมชน ก่อให้เกิด “จิตสำนึกในระดับสังคม” ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ 1 ของการพัฒนาการจิตสำนึกเกี่ยวกับสังคม

ขั้นตอนที่ 2 การเกิดกลุ่มองค์กร เกิดจากคนในชุมชนรวมกันเป็นกลุ่มองค์กรเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาทางสังคมโดยการรวมกลุ่ม อาจเกิดในลักษณะกลุ่มทางด้านสังคมสงเคราะห์ กลุ่มวิชาชีพ กลุ่มภาคเอกชน กลุ่มสื่อ กลุ่มการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ 3 อุดมการณ์ร่วมของสังคม เป็นขั้นตอนที่เกิดจากกลุ่มและองค์กรที่เกิดขึ้นเริ่มมีอุดมการณ์ที่ยึดเหนี่ยวผูกพันให้สังคมเป็นสังคมที่เข้มแข็งและมีคุณธรรม ซึ่งเกิดจากเสียงเรียกร้องจากส่วนต่าง ๆ ของสังคม ไม่ใช่ของบุคคล องค์กรใดเฉพาะ

ขั้นตอนที่ 4 การตกลึกเป็นสถาบันของอุดมการณ์สังคมและองค์กร เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่ทำให้สังคมเข้มแข็ง โดยทุกคนในสังคมจะยอมรับอุดมการณ์ร่วมของสังคมเป็นสถาบันที่ทุกคนยอมรับเป็นกฎเกณฑ์ของวิถีชีวิต องค์กรชุมชนจะเข้มแข็งเป็นแรงขับเคลื่อนให้สังคมก้าวหน้า องค์กรสังคมมีวิวัฒนาการ บทบาทเป็นที่ยอมรับในสังคม

สังคมไทยยังอยู่ในขั้นตอนที่ 2 คือมีการเกิดกลุ่มและองค์กรต่าง ๆ มากมายในสังคมไทย ซึ่งบางกลุ่มองค์กรได้เริ่มในการประสานอุดมการณ์ร่วมกันในลักษณะของเครือข่าย และมีความเห็นว่าองค์กรชุมชนถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดในการขับเคลื่อนสังคมให้ก้าวหน้า

เมื่อมีนักคิดและนักวิชาการได้ให้ความสำคัญขององค์กรไว้ว่าเป็นกลไกในการขับเคลื่อนสังคม จึงมีผู้เสนอแนวความคิดในการพัฒนา กลุ่ม โดย เบสส์ (Bass, 1966 pp. 179 – 298) ได้เสนอขั้นตอนกระบวนการพัฒนา กลุ่ม 3 ขั้นตอนคือ

1. การยอมรับซึ่งกันและกัน ในขั้นตอนแรกของการจัดตั้งกลุ่มสมาชิกจะยังไม่มีการติดต่อสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างดีเท่าที่ควร และไม่ปรารถนาและแสดงความคิดเห็นทัศนคติอย่างเปิดเผย ซึ่งเหล่านี้เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่สมาชิกซึ่งมีภูมิหลังที่แตกต่างกันต้องเข้าร่วมกลุ่มกิจกรรมกันเป็นครั้งแรก แต่อย่างไรก็ตามจากกระบวนการกลุ่มแล้ว ในที่สุดสมาชิกแต่ละคนจะเริ่มติดต่อสื่อสารซึ่งกันและกัน และในที่สุดจะไปสู่การยอมรับซึ่งกันและกันว่าพวกตนอยู่ในกลุ่มกิจกรรมเดียวกัน
2. การติดต่อสื่อสารและกระบวนการตัดสินใจ เมื่อกลุ่มได้ถูกยอมรับกันในระหว่างสมาชิกกลุ่มแล้ว สมาชิกเริ่มจะมีการติดต่อสื่อสารกันอย่างเปิดเผยและการติดต่อสื่อสารเหล่านี้จะเป็นผลให้เพิ่มความเชื่อมั่นและมีการปฏิสัมพันธ์ขึ้นภายในกลุ่ม การถกเถียงหรือการอภิปรายที่เกิดขึ้นในกลุ่มจะเริ่มเป็นการแก้ปัญหาในเรื่องงานและพัฒนาขั้นตอนการทำงานเพื่อไปสู่ความสำเร็จของกลุ่ม
3. แรงจูงใจและผลผลิตของกลุ่ม ขั้นตอนที่กลุ่มได้เกิดบรรทัดฐานของกลุ่มขึ้นเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการเป็นแนวทางให้สมาชิกกลุ่มมีความผูกพันร่วมและปฏิบัติตนไปในทางเดียวกัน เป้าหมายของกลุ่มจะมีความสำคัญเหนือกว่าเป้าหมายส่วนตัวของสมาชิกแต่ละคน กลุ่มจะสร้างกลไกในการบังคับให้สมาชิกกลุ่มปฏิบัติตามบรรทัดฐานหรือกฎเกณฑ์ของกลุ่ม และถ้าสมาชิกคนใดไม่ปฏิบัติตามหรือเบี่ยงเบนออกจากกฎเกณฑ์ที่กลุ่มได้ตั้งใจไว้ กลุ่มจะใช้การควบคุมและจะลงโทษสมาชิกด้วยการต่อต้านหรือปลดออกจากรวมสมาชิกกลุ่มต่อไป

สรุปแล้วทุก ๆ ส่วนของสังคมได้ให้ความสำคัญขององค์กรเพราะการที่ประชาชนมารวมกลุ่มกันเป็นองค์กรได้ ย่อมแสดงว่ามีจิตสำนึกในการต้องการมีส่วนร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกลุ่ม โดยคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ของความเป็นพลเมืองที่มีความเสมอภาคและการยอมรับฟังความคิดเห็นของคนอื่น การพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรต่าง ๆ จึงเป็นเป้าหมายในการสร้างกลไกที่เข้มแข็งในการขับเคลื่อนสังคมให้ก้าวหน้าต่อไป

ถึงแม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นองค์กรที่เกิดจากการจัดตั้งของรัฐบาลกลางไม่ได้เกิดจากการรวมกลุ่มเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นเองในชุมชน แต่องค์ประกอบของสมาชิกองค์กร ลักษณะการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดกิจกรรมด้วยตนเอง การกำหนดนโยบายการพัฒนาชนบทและการจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของคนในชุมชนของตนเองตามอำนาจที่ได้รับมอบจากรัฐย่อมเป็นการแสดงถึงระดับของการสร้างจิตสำนึกของคนในชุมชนได้ในระดับหนึ่ง

ดังนั้นการที่จะศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยใช้แนวคิดทฤษฎีองค์กรจึงจำเป็นต้องเริ่มศึกษาจากองค์ประกอบขององค์กรเป็นจุดเริ่มต้นและวิเคราะห์ถึงบทบาทหน้าที่ขององค์กรในการปฏิบัติภารกิจในการบริหารงานพัฒนาชนบทตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

#### 4. ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบใหม่ถือว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชนและการพึ่งพิงตนเองเป็นหลักการและวิธีการพัฒนาที่มีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จในการพัฒนาและส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม

การมีส่วนร่วมหมายถึง การเกี่ยวข้องทางจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่มซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำใบบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น ทั้งให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย (เดวิด ดี คีธ อ้างใน สงวนศรี วิรัชชัย, 2520)

ในการบริหารงานพัฒนาชนบทซึ่งเน้นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้มีนัยของความหมายของการมีส่วนร่วมว่าหมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการและควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคมเพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสม

ศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกสังคม ในการมีส่วนร่วมประชาชนได้พัฒนาการเรียนรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง โดยกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์กรเพื่อให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

ดังนั้น เมื่อความหมายของการมีส่วนร่วมอยู่ที่มีการเปลี่ยนแปลงของประชาชนในมิติต่าง ๆ ที่ดีขึ้น พื้นฐานสำคัญของการมีส่วนร่วมที่ผู้นำไปใช้ต้องยึดเป็นหลักการก็คือต้องให้ประชาชนเป็นหลักการในการพัฒนา กลไกในการพัฒนาต้องเคลื่อนย้ายจากรัฐสู่ประชาชน เป้าหมายในการพัฒนาให้มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาขีดความสามารถเพื่อพัฒนาตนเองและที่สำคัญคือกระบวนการพัฒนาต้องยึดหลักการพัฒนาจากล่างสู่บน (Bottom up)

จากพื้นฐานดังกล่าว สามารถนำไปกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาโดยเน้นที่ตัวประชาชนว่าต้องเป็นตัวหลักในการแก้ไขปัญหาของตนเององค์กรภายนอกมีหน้าที่ในการกระตุ้น ส่งเสริมและสนับสนุนเท่านั้น นอกจากนั้นกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ ต้องเริ่มมาจากพื้นฐานของชุมชน อย่งไรก็ตาม การดำเนินขององค์กรอาจจะมีข้อจำกัดในระดับของการเรียนรู้ ทำให้ไม่ชัดเจนต่อปัญหาและแก้ไขปัญหามิตรงจุด แนวทางปฏิบัติคือต้องมีการกระจายและสื่อสารข้อมูลข่าวสารเพื่อพัฒนาการเรียนรู้เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนในการแก้ปัญหา (อศิน ทรัพย์พัฒน์ อังใน ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, 2527)

ในขั้นตอนของกระบวนการพัฒนาชนบท การมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีส่วนทำให้ผลการพัฒนาเป็นที่พึงพอใจ สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากขึ้นน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับว่า ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนใดบ้าง ขอบเขตของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนแรก คือการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจซึ่งประกอบด้วยการริเริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจและตัดสินใจปฏิบัติการ ขั้นตอนต่อไปคือการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากร การบริหารและการประสานของความร่วมมือ ขั้นตอนลำดับถัดมาคือ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ทางด้านวัตถุผลประโยชน์ทางด้านสังคมหรือผลประโยชน์ทางด้านส่วนบุคคล ขั้นตอนสุดท้ายคือการมีส่วนร่วมในการประเมินผล (ปธาน สุวรรณมงคล อังใน ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, 2527)

การกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท เป็นทัศนะที่มองจากเบื้องบนคือมาจากรัฐโดยคาดว่าสามารถใช้เป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชนบทได้ในทุกกรณี ในความเป็นจริงแล้วเป็นที่น่าสงสัยว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในฐานะเป็นเครื่องมือหรือเป็นผลขั้นสุดท้ายที่ต้องการให้เกิด การมีส่วนร่วมถูกใช้เป็นเครื่องมือในการเคลื่อนไหวมวลชนเพื่อผลสำเร็จของผู้มีอำนาจบางคนหรือไม่ การมีส่วนร่วม

จากข้างล่างเน้นการกระจายความมั่นคงหรือกระจายรายได้ที่เป็นธรรม หรืออาจเป็นเครื่องมือที่จะได้มาซึ่งผลพวงหรือส่วนแบ่งที่มากขึ้นจากผลการพัฒนา การมีส่วนร่วมมักถูกมองว่าเป็นเครื่องมือที่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทุกสิ่งทุกอย่างและถูกนำไปแทนที่กระบวนการทางการเมืองซึ่งถูกตัดสินว่าเป็นกระบวนการที่ไม่ถูกต้องในสายตาของนักพัฒนา ในความเป็นจริงหากการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นลบหรือถูกจำกัด การกระจายทรัพยากรจะไปกระจุกอยู่กับชนชั้นกลางที่มีอำนาจกดดันทางการเมือง

ดังนั้นเงื่อนไขในการมีส่วนร่วมที่แท้จริงจึงต้องพิจารณาให้มีการกระจายอำนาจเสียใหม่ อำนาจทางการเมืองจะต้องกระจายไปในทุกระดับ ในบางกรณีการมีส่วนร่วมไม่จำเป็นต้องเป็นส่วนที่จำเป็นที่ต้องใส่เข้าไปในยุทธวิธีการพัฒนา โดยคิดว่าเป็นส่วนจำเป็นที่ขาดหายไป เป็นสาเหตุที่ทำให้การพัฒนาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร แต่ควรจะกลับมาดูยุทธวิธีการพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ว่า หากมีการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมให้ เหมาะสมก็สามารถสร้างผลการพัฒนาได้ กลไกและรูปแบบของการพัฒนาโดยการสร้างการมีส่วนร่วมต้องขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรมที่เอื้ออำนวย ตลอดจนต้องสัมพันธ์กับปัจจัยการผลิตในพื้นที่ที่มีปัญหาสามารถจูงใจให้ประชาชนที่ด้อยโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเองได้ การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงต้องคำนึงถึงปัจจัยและเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องทั้งในมิติที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม (ฉลาดชาย รมิตานนท์, 2527)

อย่างไรก็ตาม การใช้หลักการการมีส่วนร่วมในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ยังต้องคำนึงถึงความพร้อมของประชาชนในด้านทัศนคติ ความรับผิดชอบ ความตระหนักในบทบาทหน้าที่ของตนเอง ตลอดจนจิตสำนึกในการรับผิดชอบในฐานะสมาชิกของสังคม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญเริ่มแรกของการตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา

แนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยให้มองเห็นภาพของความพร้อมของประชาชนในการปกครองตนเอง เมื่อประชาชนมีโอกาสได้รับมอบอำนาจในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาตนเองผ่านกระบวนการทางการเมืองในรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่น ประชาชนเองจะใช้โอกาสที่ได้รับที่เป็นประโยชน์อย่างน้อยแค่ไหนเพื่อพัฒนาศักยภาพของตนเองและชุมชนให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ผู้วิจัยจะนำแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์กระบวนการพัฒนาตนเองของชุมชนผ่านองค์กรปกครองท้องถิ่นและความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายของรัฐกับความเป็นจริงในพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเป้าหมายในการพัฒนา

## 5. แนวคิดเครือข่ายสังคม

เครือข่ายสังคมหมายถึง กลุ่มของความสัมพันธ์ที่บุคคลกลุ่มหนึ่งมีต่อกัน โดยคุณลักษณะของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น สามารถนำมาใช้อธิบายพฤติกรรมของบุคคลเหล่านี้ได้ เครือข่ายสังคมนี้ประกอบขึ้นด้วยความสัมพันธ์ทั้งหมดของคนในสังคม เครือข่ายความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีต่อกันนั้น มีอิทธิพลกำหนดแนวทางพฤติกรรมของบุคคลในฐานะที่เป็นผู้ประกอบการทางการเมืองในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เครือข่ายสังคมที่จะทำการศึกษาในครั้งนี้เป็นสิ่งที่มิอยู่ในทุกระบบสังคมนั้นคือ เครือข่ายทางญาติพี่น้อง เพื่อนร่วมงานและคนที่รู้จักนับถือ พฤติกรรมที่เกิดขึ้นตามมาได้แก่การไปมาหาสู่ การต่อรอง การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีกับผู้อื่น เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ที่คนไทยเรียกกันทั่วไปว่า “การใช้เส้นสาย” รวมทั้งผลของพฤติกรรมดังกล่าวที่มีต่ออุดมการณ์ทางการเมืองและความขัดแย้งในสังคม (ชาติชาย ณ เชียงใหม่, 2528)

เนื่องจากความสัมพันธ์ของบุคคลในสังคมจะเกิดขึ้นใหม่และเสื่อมสลายลงอยู่ตลอดเวลาตามความผูกพันที่มีต่อกันหลาย ๆ ด้าน แนวความคิดเครือข่ายสังคมจึงเน้นให้เห็นถึงพฤติกรรมทางสังคมที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงและหลากหลายและมีความต่อเนื่องทางประวัติศาสตร์คือ การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือใช้เส้นสายเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการแก้ไขปัญหาหรือเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ

แนวความคิดเครือข่ายสังคมช่วยให้มองเห็นภาพอีกด้านหนึ่งของผู้นำที่แสดงให้เห็นว่า ภายใต้พลังความกดดันต่าง ๆ ทั้งในและนอกชุมชน โดยผู้นำจะเป็นผู้พยายามยกฐานะความเป็นอยู่ของตน โดยใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับชาวบ้านทั่วไปหรือกับผู้นำท้องถิ่นคนอื่นหรือกับข้าราชการหรือกับพ่อค้าในเมืองรวมทั้งนักการเมืองซึ่งเป็นเครื่องมืออันหนึ่งในการ แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของสังคมและครอบครัว หรือส่งผ่านความต้องการเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรต่าง ๆ ของรัฐในการปรับปรุงคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจและสังคมภายในหมู่บ้าน

ดังนั้น แนวความคิดเรื่องเครือข่ายสังคมจึงไม่เพียงแต่ช่วยให้เราเข้าใจถึงพฤติกรรมของผู้นำเท่านั้น หากยังแสดงให้เห็นถึงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคนในชนบทกับคนในเมือง ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับอำนาจและอิทธิพลนอกชุมชน โดยในแง่การเมืองผู้นำในชนบทจะมีโอกาสในการเข้าถึงผู้มีอำนาจและกลไกการบังคับในระดับสูงขึ้นไปทางด้านเศรษฐกิจ ผู้นำก็จะเป็นผู้ได้ประโยชน์ที่สามารถหาผลประโยชน์และสะสมทุนได้มากขึ้นจากเครือข่ายระบบทุนนิยมที่ขยายตัวเข้าไปในชุมชน ส่วนในระดับชุมชนนั้นผู้นำชุมชนยังสามารถเสริมฐานะทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น โดยการให้ความอุปถัมภ์ทางสังคมจึงทำให้เกิดความชอบธรรมขึ้นในสายตากคนในชุมชน

ความสัมพันธ์ทางสังคมที่บุคคลหนึ่งมีต่อผู้อื่นอาจมองได้ว่าเป็นเครือข่ายสังคมหนึ่ง และเครือข่ายสังคมนี้อาจแสดงให้เห็นภาพได้ที่เปรียบเสมือนจุดต่าง ๆ ที่มีการเชื่อมโยงด้วยเส้นหลาย ๆ เส้น จุดคือบุคคลและเส้นคือสายสัมพันธ์ บุคคลแต่ละคนจึงเปรียบเสมือนจุดศูนย์กลางที่มีสายสัมพันธ์ต่าง ๆ กับจุดแต่ละจุดที่เปรียบเสมือนบุคคลอื่นและบุคคลเหล่านี้บางคนก็อาจมีสายสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ๆ ซึ่งบุคคลที่เป็นจุดศูนย์กลางไม่รู้จัก

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ทุก ๆ คนในโลกรู้จักและมีความสัมพันธ์ถึงกันหมดโดยผ่านบุคคลที่ตนเองรู้จักและจะเห็นได้ว่า ในโลกความเป็นจริงนั้นเครือข่ายทางสังคมของเรากว้างใหญ่มาก การที่จะศึกษาเครือข่ายสังคมจึงจำเป็นที่จะต้องเริ่มที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ถือว่าเป็นจุดศูนย์กลางและจะพิจารณาว่าบุคคลนั้นมีสายสัมพันธ์กับใครบ้าง และพวกเขาเหล่านั้นมีการติดต่อสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างไร เครือข่ายสังคมของกลุ่มหนึ่งจึงเป็นสิ่งแวดล้อมที่เขาสามารถใช้ให้มีผลกระทบต่อพฤติกรรมของผู้อื่น

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้แนวความคิดเครือข่ายสังคมในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของผู้นำที่ใช้เครือข่ายสังคมหรือเส้นสายที่มีต่อบุคคลอื่นภายนอกชุมชนมาเป็นเงื่อนไขและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละระดับ

## 6. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการตรวจสอบเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พบว่าโดยเหตุที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่กำหนดขึ้นจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และมีที่มาจากการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ซึ่งเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ มีงานวิจัยเกี่ยวกับ อบต.น้อยมาก แต่เนื่องจาก อบต. เป็นรูปแบบของการปกครองที่เน้นถึงหลักการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานพัฒนาชนบท จึงนำเอาผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องมาเสนอด้วย ดังต่อไปนี้

จรัส สุวรรณมาลา (2539) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ศักยภาพและทางเลือกสู่อนาคต โดยทำการสัมภาษณ์บุคคลระดับจังหวัด อำเภอและตำบล รวมทั้งสำรวจความคิดเห็นของสมาชิกสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในพื้นที่ ประกอบกับใช้การสังเกตการณ์เกี่ยวกับการจัดทำแผน การจัดทำบัญชีการประชุมและสิ่งอำนวยความสะดวกภายในสำนักงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล 15 ตำบล ใน 5 จังหวัดทั่วทุกภาคของประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า

1. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ มีจุดเด่นคือ การมีโครงสร้างองค์การที่มีความยืดหยุ่นสูง มีบุคลากรแบบ Paraprofessional ซึ่งประกอบด้วยบุคคลในท้องถิ่นทั้งสิ้น มีการทำงานเป็นทีม มีความตั้งใจที่จะทำงานเพื่อชุมชนของตนเองสูง ในด้านปัจจัยสิ่งแวดล้อม มีหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจและองค์การเอกชน ซึ่งดำเนินกิจกรรมด้านการพัฒนาชนบทและจัดบริการพื้นฐานต่าง ๆ ซึ่งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถประสานงานขอความช่วยเหลือและจัดทำกิจกรรมร่วมกันได้

2. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีข้อด้อยที่จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อพัฒนาศักยภาพการบริหารให้ดียิ่งขึ้น ได้แก่ การวางแผนและการจัดทำงบประมาณการบริหารจัดการและบุคลากร

สวัสดิ์ ศรีสุวรรณดี (2536) ได้ศึกษาเรื่อง การยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมืองเชียงใหม่ ได้ทำการสำรวจทัศนคติของประชาชนและความพร้อมของสภาตำบลในอันที่จะยกฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่คาดว่าจะได้รับความเห็นชอบผ่านรัฐสภาและบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไปผลการศึกษาพบว่า

1. การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ ด้วยการยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคลเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานคณะกรรมการสภาตำบล
2. กฎ ระเบียบ และวิธีปฏิบัติที่มีอยู่ ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสภาตำบลที่เป็นนิติบุคคล

จากการประชุมสัมมนาในระดับโลก ด้านการปฏิรูปการเกษตรและพัฒนาชนบทเมื่อปี 2522 ได้ประกาศว่า กลวิธีการพัฒนาชนบทต่าง ๆ จะได้รับผลอย่างเต็มที่ก็ต่อเมื่อมีแรงจูงใจ มีการมีส่วนร่วม และมีการก่อตัวเป็นองค์กรของชาวชนบทในระดับรากแก้วเท่านั้น ในการร่วมคิด ร่วมวางแผนนโยบายและวางโครงการ จากข้อความนี้ได้สรุปเป็นวิธีการที่จะใช้ให้เกิดการมีส่วนร่วมแล้วก็จะต้องเน้นถึง 4 ปัจจัย ต่อไปนี้

1. การมีองค์กรสำหรับคนยากจน
2. การกระจายอำนาจของรัฐบาล
3. การวางแผนระดับท้องถิ่น
4. การมีส่วนร่วมอันเป็นพื้นฐานของโครงการพัฒนาชนบท

จรรยา วรณทอง (2538) ได้กล่าวถึงขั้นตอนขององค์การสตรีในการมีส่วนร่วมในกิจกรรม มี 4 ขั้นตอนคือ การคิด การตัดสินใจ การดำเนินการ การรับผลประโยชน์ การติดตามประเมินผล

การมีส่วนร่วมจะมากน้อยขนาดไหนขึ้นอยู่กับระดับการศึกษา ฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัว ความสัมพันธ์ทางสังคมของสมาชิกตลอดจนบทบาทของผู้นำชุมชน

อรอนงค์ ธรรมกุล (2539) ได้กล่าวถึงกลไกสำคัญที่ทำให้สมาชิกขององค์การชาวบ้านมีส่วนร่วม มีการเรียนรู้ มีความเชื่อและมีอุดมการณ์ ได้แก่ ความผูกพันเป็นเครือญาติตลอดจนการมีผลประโยชน์ร่วมกัน ผู้นำและสมาชิกมีบทบาทร่วมกันในการดำเนินกิจกรรมตามกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจัยที่ทำให้คนในชุมชนรวมตัวกันก่อตั้งเพื่อร่วมกันปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่ ภาวะเศรษฐกิจ เช่น การขาดแคลนแหล่งเงินทุนในการนำไปประกอบอาชีพ ความผูกพันเป็นเครือญาติกัน การมีปัญหาร่วมกันและการได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและองค์กรเอกชน

ผลของการเปลี่ยนแปลงจากการเข้าร่วมกิจกรรมการพัฒนาขององค์การชาวบ้านคือ องค์การมีความเข้าใจสถานการณ์ความมั่นคงของกลุ่ม ความรู้สึกการมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของในกิจกรรมที่ทำ ทำให้กิจกรรมมีความต่อเนื่อง ความเข้มแข็งของกลุ่มเกิดจากคณะกรรมการและสมาชิกกลุ่ม มีส่วนร่วมในการพัฒนา กลุ่ม การมีความรับผิดชอบสูง สามารถสร้างพลังในการต่อรองโครงการเข้าสู่หมู่บ้านได้อย่างมีศักดิ์ศรี การได้รับประโยชน์อย่างเป็นธรรม การมีอิสระในการบริหารกิจกรรมโดยปราศจากการแทรกแซงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรเอกชนและมีการเติบโตเข้มแข็ง เช่น กองทุนต่างๆในหมู่บ้าน

ชูชาติ กีฬาแปง (2539) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ทักษะของผู้นำท้องถิ่นต่อองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษาจังหวัดเชียงราย ได้ทำการสำรวจทักษะของผู้นำท้องถิ่นซึ่งรับผิดชอบการดำเนินงานใน อบต. ทั้งฝ่ายสภา อบต. และฝ่ายคณะกรรมการบริหารที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ อบต. ทั้งในแง่ความรู้ ความเข้าใจและความพึงพอใจในเรื่องของ อบต. โดยศึกษา อบต. 6 แห่งในจังหวัดเชียงราย ผลการศึกษาพบว่าผู้นำท้องถิ่นที่สำรวจให้ความคิดเห็นว่า

1. การจัดตั้ง อบต. ก่อให้เกิดผลดีต่อตำบล หมู่บ้าน ได้ดีกว่ารูปแบบของสภาตำบลเพราะมีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานค่อนข้างมาก โดยมี

งบประมาณเป็นของตนเองทำให้สามารถเริ่มทำโครงการพัฒนาต่าง ๆ ได้ตามความต้องการ  
 อบต. บางแห่งที่มีรายได้สูงสามารถนำมาใช้จ่ายด้านการพัฒนาให้เกิดผลงานเป็นรูปธรรม  
 นอกจากนั้นยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น  
 โดยสามารถเลือกตัวแทนของตนเข้ามาเป็นสมาชิกสภา อบต. หมู่บ้านละ 2 คน มากกว่าสภา  
 ตำบลซึ่งมีเพียงหมู่บ้านละ 1 คน

2. เห็นด้วยกับองค์ประกอบของการกระจายอำนาจ 4 ประการคือ การเป็นนิติบุคคล  
 การมีอำนาจอิสระในการบริหาร ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติ  
 บัญญัติ และมีงบประมาณเป็นของตนเอง แต่มีข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่า การเป็นนิติบุคคลทำให้  
 ผู้บริหาร อบต. ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย ผู้บริหารบางคนเกิดความวิตกกังวลเพราะคิดว่า  
 ตนเองขาดความรู้ ความชำนาญและประสบการณ์ ส่งผลให้เกิดความไม่มั่นใจในการปฏิบัติ  
 งาน นอกจากนั้นประชาชนยังมีความตื่นตัวทางการเมืองในระดับปานกลางในการใช้สิทธิใน  
 การเลือกตั้งผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การแข่งขันทางการเมืองในชนบทอาจทำให้เกิด  
 การแตกแยกในท้องถิ่นในอนาคตและเสนอให้รัฐจัดสรรรายได้ให้ อบต. อย่างเพียงพอ

3. อบต. สามารถทำหน้าที่ตามกฎหมายตามมาตรา 66, 67, 68 ได้บางส่วนเท่านั้น  
 เนื่องจากงบประมาณจำกัดจึงเลือกทำตามมาตรา 67 ตามความจำเป็นเร่งด่วนของ พื้นที่

4. อบต. มีโอกาสสร้างผลงานที่สำคัญเพื่อก่อประโยชน์ให้เกิดต่อประชาชนในเขต  
 พื้นที่อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม

5. อบต. มีโอกาสสร้างผลงานที่สำคัญเพื่อก่อประโยชน์ให้เกิดต่อประชาชนในเขต  
 พื้นที่อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม

6. ปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินงานของ อบต.

6.1 การเกิดจากการขยายเขตของเทศบาลทำให้พื้นที่ซ้อนทับ อบต. ทำให้  
 เกิดความเคลื่อนไหวขัดแย้งกันในพื้นที่

6.2 อบต. ขาดทรัพยากรด้านการบริหาร เช่น ขาดเจ้าหน้าที่ งบประมาณ  
 ได้รับการจัดสรรและโอนเงินจากรัฐเข้า ไม่สามารถจัดเก็บรายได้ของ อบต. บางประเภทได้  
 ด้วยตนเอง ขาดสถานที่ทำงาน

7. เห็นด้วยกับการกำกับดูแล อบต. โดยนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดโดย  
 สมาชิก อบต. ยอมรับข้อจำกัดของตนเองในเรื่องความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบาย ระเบียบ  
 กฎหมาย ควรมีผู้คอยช่วยเหลือ กำกับดูแล

8. การปรับปรุงโครงสร้างบทบาทหน้าที่ใกล้เคียงสามารถยกฐานะเป็นเทศบาลใน  
 อนาคต

9. การปรับปรุงการบริหารของ อบต. ควรให้มีการอบรมเพิ่มความรู้ ให้มีการแก้ไข ทัศนคติพื้นฐานการศึกษาของสมาชิกให้สูงขึ้น มีบุคลากรเป็นของตนเอง มีงบประมาณอย่างน้อยปีละ 2-5 ล้านบาท มีวัสดุอุปกรณ์และสถานที่มากขึ้น

ลิขิต ธีรเวคิน (2526) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นงานวิจัยภายใต้โครงการวิจัยกลยุทธ์และมาตรการในการพัฒนาประเทศในทศวรรษ 1980 ได้ทำการสังเกตการประชุมสภาตำบลและ สัมภาษณ์กรรมการสภาตำบลหมอนนาง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี สัมภาษณ์ Jerry Wood แห่ง USAID ยุวัฒน์ วุฒิเมธี จากกรมการพัฒนาชุมชน นิพนธ์ ศศิธร บุญชู โรจนเสถียร และเจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทย ผลการศึกษาพบว่า

#### 1. ผลทางเศรษฐกิจ

1.1 การมีส่วนร่วมตั้งแต่ริเริ่มจนกระทั่งสิ้นสุดโครงการ ช่วยให้การใช้ งบประมาณไปอย่างมีประสิทธิภาพและระมัดระวัง เพราะสมาชิกจะรู้สึกว่าการพัฒนาเป็น ประโยชน์ต่อชุมชนและทรัพยากรเป็นของชุมชน

1.2 โครงสร้างการปกครองตนเองทำให้สมาชิกรู้สึกว่า ตนมีสิทธิหน้าที่ บทบาทที่จะต้องสนใจ เอาใจใส่เจ้าหน้าที่รับผิดชอบโครงการ การควบคุมโดยสมาชิกเองทำ ให้มีการควบคุมการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

#### 2. ผลทางการเมือง

2.1 ทำให้สมาชิกรู้สึกว่า การปกครองตนเองมีผลลัพธ์ประจักษ์ออกมา เป็นรูปธรรมคือ การวางนโยบายการพัฒนาชุมชนเพื่อประโยชน์ของชุมชนเองมิใช่มีแต่เฉพาะ สิทธิทางการเมืองในลักษณะนามธรรม

2.2 การมีสิทธิริเริ่มโครงการจนสิ้นสุดโดยอิสระ ทำให้เกิดความเชื่อมั่น ทางการเมือง เสริมความรู้สึกเรื่องการมีส่วนร่วม การปกครองตนเอง เสริมสร้าง วัฒนธรรมทางการเมืองในลักษณะการมีส่วนร่วมมากขึ้น

#### 3. ผลทางสังคมและจิตวิทยา

3.1 มีความรู้สึกว่าตนเองเป็นเจ้าของท้องถิ่น มีสิทธิ มีเสียง มีอำนาจ ในการจัดการท้องถิ่น ทำให้เกิดความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เกิดความเป็น เจ้าของมีความผูกพันและความสนใจในการพัฒนาท้องถิ่น

3.2 เกิดการพัฒนาความรู้จักร่วมมือกันในชุมชน ในการจัดซื้อจัดจ้าง ความเห็นที่ไม่ตรงกันในเรื่องนโยบาย การจัดสรรทรัพยากร การออมชอมประนีประนอม เสริมสร้างชุมชนอยู่ร่วมกันอย่างมีหลักเกณฑ์ในการจัดการ

#### 4. ผลทางวิชาการ

4.1 เกิดการพยายามเรียนรู้วิชาการด้านการวางแผนการบริหารโครงการ วิธีการทำงานงบประมาณ การทำบัญชี การก่อสร้าง วิศวกรรม สภาวะแวดล้อม ฯลฯ

4.2 เกิดการตื่นตัว ติดตามข่าวคราววิทยาการเพราะมีผลโดยตรงสัมพันธ์กับชีวิตในท้องถิ่น

#### 5. ผลต่อนโยบายระดับชาติ

5.1 เกิดการแข่งขันระหว่างชุมชนที่ปกครองตนเองและมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นกับชุมชนอื่น ทำให้ต้องพยายามปรับปรุงแก้ไขความล่าช้าต่าง ๆ

5.2 รู้จักการวางแผนพัฒนาโดยการประสานกับแผนระดับอำนาจจังหวัด และระดับชาติ

#### 5.3 เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ร่วมกับสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น ศึกษารูปแบบและแนวทางเสริมสร้างความเข้มแข็งของ อบต. ในภาคอีสานเป็นเวลา 9 เดือน (ระหว่างเดือนกรกฎาคม 2539 – มีนาคม 2540) ซึ่งคณะวิจัยเป็นผู้บันทึกผลการประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างคณะกรรมการบริหาร อบต. ในพื้นที่และหัวหน้าส่วนราชการจังหวัด ซึ่งมีความคาดหวังในการปรับแผนการดำเนินงาน โดยฝ่าย อบต. นำแผนพัฒนาตำบลอันประกอบด้วย 11 หมู่บ้าน ที่เกิดจากการวางแผนในระดับล่างโดยมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน คณะกรรมการต่าง ๆ ในพื้นที่ ครู ชาวบ้านและผู้อาวุโสร่วมทำ ขึ้น พบกับหัวหน้าส่วนราชการ 25 คนจาก 25 หน่วยงานที่ถือว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนา อบต. โดยคนกลุ่มนี้มีแผนพัฒนาหลายฉบับ เช่น แผนพัฒนาตำบล 5 ปีของตำบลนั้น แผนที่หน่วยงานต้นสังกัดกำหนดไว้ และแผนที่นักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นกำหนด (โดยไม่มีการเปิดเผยเป็นลายลักษณ์อักษร) คนทั้ง 2 กลุ่มนำแผนมาเสนอกันที่ห้องประชุมสำนักงานเทศบาลนครอุดรธานี เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2540 ผลการประชุมได้ข้อสรุปและข้อสังเกตจากคณะผู้วิจัยดังนี้

1. แหล่งที่กำหนดความต้องการในหมู่บ้าน ได้มีการจัดกลุ่มปัญหาและความต้องการในหมู่บ้านเป็น 6 กลุ่ม คือ กลุ่มโครงสร้างพื้นฐาน (เช่นการสร้างถนน ประปา คลองส่งน้ำ

โทรศัพท์) กลุ่มเศรษฐกิจชุมชน (เช่นอาชีพทางการเกษตร/นอกการเกษตร) กลุ่มสุขภาพ กลุ่มการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน กลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกลุ่มพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม

โครงการที่วางไว้เพื่อจะเป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชนหมู่บ้านตามที่ปรากฏในกลุ่มที่กล่าวถึงนั้น น่าจะถูกกำหนดจากอิทธิพลของโลกภายนอกมากกว่า เช่น ความต้องการติดตั้งโทรศัพท์หมู่บ้าน การฝึกอาชีพสมัยใหม่ การจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมหมู่บ้าน การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ การรณรงค์ทำความสะอาดหมู่บ้าน การสนับสนุนสหกรณ์การเกษตร การสร้างสวนสุขภาพ การอบรมเรื่องโภชนาการ การประกวดสุขภาพแม่และเด็ก การตั้งคณะกรรมการศึกษา เป็นต้น

2. ผู้กำหนดโครงการพัฒนา โครงการพัฒนาต่าง ๆ เป็นโครงการที่หน่วยงานภายนอกเสนอให้เกือบทั้งสิ้น และทำให้เกิดปัญหาตามมาภายในชุมชน เช่น

1) โครงการขอรระบบประปาหมู่บ้าน บางหมู่บ้านได้รับงบประมาณซ้ำซ้อนจากหลายหน่วยงาน เนื่องจากระยะเวลาในการสำรวจและการอนุมัติของแต่ละหน่วยงานไม่ตรงกัน และบางหมู่บ้านก็ไม่ได้รับอนุมัติงบประมาณเลย

2) โครงการบริการไฟฟ้าในหมู่บ้านตามที่สาธารณสุข เมื่อเกิดชำรุดเสียหาย เกิดปัญหาว่าชุมชนหรือหน่วยงานที่ดำเนินการต้องเป็นผู้รับผิดชอบ

3) โครงการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ทางภาครัฐรณรงค์ต่อต้านยาเสพติดและให้ชุมชนร่วมมือในการสอดส่องดูแล เมื่อชุมชนดำเนินการไปแล้ว ทางราชการไม่สามารถตอบสนองได้ตามนโยบาย เช่น คนในชุมชนจับเยาวชนติดยาเสพติดให้ตำรวจดำเนินการ ตำรวจปล่อยตัวเยาวชนสู่ชุมชน และดำเนินการเป็นวัฏจักร ทำให้เกิดข้อสงสัยในหน้าที่ความรับผิดชอบ

4) โครงการสนับสนุนอุปกรณ์กีฬาแก่เยาวชนในหมู่บ้าน และให้ผู้นำท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ ปัญหาเกิดขึ้นเมื่ออุปกรณ์ชำรุดเสียหายและต้องหาเพิ่มเติมทุกปี

5) การรื้อถอนอาคารโรงเรียนซึ่งชำรุดและเป็นอันตราย ชุมชนได้ดำเนินการรื้อถอนก่อนการขออนุมัติหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากกลัวจะเกิดอันตรายแก่ครูและนักเรียนก่อนที่จะได้รับอนุมัติ

จะเห็นได้ว่า หน่วยงานราชการยังไม่รับรู้ถึงบทบาทหน้าที่ของ อบต. ตาม พรบ. สถาตำบลและอบต. พ.ศ.2537 จึงมีโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในพื้นที่โดยตรง อบต. กลายเป็นฝ่ายตั้งรับและหาทางแก้ไขปัญหาโดยตลอดซึ่งโดยหลักการแล้ว อบต. ต้องเป็นตัวตั้ง

### 3. ปัญหาของ อบต.

1) อบต. ที่มีขนาดเล็ก มีทรัพยากรธรรมชาติไม่มาก ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไม่มากพอที่จะเป็นรายได้นำมาพัฒนาพื้นที่

2) อบต. ต้องเผชิญปัญหาที่มีบ่อเกิดจากโลกภายนอก เช่น ยาเสพติด การพัฒนาอาชีพให้สอดคล้องกับตลาดแรงงานของชุมชน ในขณะที่เดียวกันก็ต้องเผชิญกับมาตรการและมาตรฐานในการแก้ไขปัญหาที่โลกภายนอกกำหนดขึ้น ทำให้ผู้นำ อบต. และกรรมการต้องมีการเรียนรู้โลกภายนอกเพิ่มมากขึ้นและหาแหล่งงบประมาณในการนำมาแก้ไขปัญหา

3) อบต. ต้องเผชิญปัญหาภายในชุมชนซึ่งเป็นปัญหาเฉพาะที่หน่วยงานภายนอกไม่ให้ความสนใจมากนัก เช่น ทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรม มลภาวะ ปัญหาลังคมและวัฒนธรรมของชุมชน

4) อบต. ต้องเผชิญกับการรุกรานของกฎหมายของหน่วยงานภายนอกที่ไม่นำพาต่อ พรบ. สถาตำบลและ อบต. พ.ศ.2537 มาตรา 66, 67, 68 และ 69 ซึ่งกำหนดบทบาทหน้าที่ของ อบต. แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานราชการเป็นตัวตั้ง ส่วน อบต. เป็นตัวตาม ทำให้ อบต. จะต้องไล่ตามหน่วยงานเพื่อขอทรัพยากรมาใช้ ซึ่งจะต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาของแต่ละหน่วยงานอีก

5) อบต. ต้องเผชิญกับสมาชิก อบต. จอมปลอมที่แฝงตัวมาในรูปพ่อค้าและผู้รับเหมาก่อสร้าง ที่พยายามรวมหัวกันตั้งโครงการพัฒนา อบต. ในรูปของสิ่งก่อสร้างมากกว่าการใช้งบประมาณเพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถของคนในตำบลของอบต. นั้น

### ระเบียบและข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 โดยยกฐานะจากสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ที่มีคุณสมบัติตาม พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว หมวด 2 มาตรา 40 คือเป็นสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมามีติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยตามประกาศกระทรวงมหาดไทยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา องค์การบริหารส่วนตำบลจะถูกแบ่งออกเป็น 5 ระดับตามเกณฑ์รายได้เพื่อให้เห็นความแตกต่างของ อบต. และเพื่อเป็นข้อมูลในการบริหารจัดการของ อบต. โดย อบต. ระดับ 5 จะมีเกณฑ์รายได้ไม่น้อยกว่า 3

ล้านบาท สำหรับ อบต.ชั้น 4,3,2 และ 1 จะมีรายได้มากขึ้นโดยลำดับ โดย อบต.ชั้น 1 จะมีรายได้มากกว่า 20 ล้านบาทขึ้นไป

โครงสร้างของ อบต.ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

1.สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คนและแพทย์ประจำตำบลเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง ประธานและรองประธานสภาฯมาจากมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งต้องไม่ใช่กำนัน และมีเลขานุการสภา 1 คนมาจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

2. คณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วย กำนันเป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือก 2 คน สมาชิกจากการเลือกตั้ง 4 คน มีเลขานุการ 1 คน สำหรับการก่อนิติกรรมต่างๆ ให้ประธานคณะกรรมการบริหารเป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีพนักงานส่วนตำบลทำหน้าที่ช่วยเหลือคณะกรรมการบริหารในการบริหารงาน และจัดแบ่งการบริหารออกเป็นสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งขึ้น

องค์การบริหารส่วนตำบลถูกกำหนดให้มีบทบาทหน้าที่ตามพรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ตามมาตรา 66 และมาตรา 67 ให้มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และต้องมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและสาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

### 9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณ

หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและเห็นสมควร

ทั้งนี้ หากหน่วยงานของรัฐจะดำเนินกิจกรรมใดในพื้นที่ของ อบต.เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบลต้องแจ้งให้ อบต.ทราบเป็นการล่วงหน้า ทั้งนี้ อบต.เองนั้นไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการตัดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะมาดำเนินการในพื้นที่ของตนเองได้

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการบริหารกิจการของ อบต.ให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบบริหารกิจการของ อบต. นอกจากนั้นยังมีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภา อบต.ให้ความเห็นชอบ รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภา อบต. ทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

ส่วนสภา อบต.นั้นมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล ร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม นอกจากนั้นยังต้องควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายแผนพัฒนาตำบลและตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ

เมื่อ อบต.ถูกกำหนดให้จัดทำแผนพัฒนาตำบลเพื่อให้ใช้ในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาตำบลและแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2540 ได้กำหนดให้ อบต.จัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปีและแผนพัฒนาตำบลประจำปี โดยให้แผนพัฒนาตำบลเป็นส่วนย่อยของแผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาตำบลดังกล่าวจะแสดงกิจกรรมและโครงการของ อบต. และโครงการของส่วนราชการ ต่างๆที่ปฏิบัติในพื้นที่ของตำบล

โครงสร้างของแผนพัฒนาตำบลจะประกอบไปด้วยสภาพทั่วไปของ อบต. ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม สภาพปัญหา ความต้องการ นโยบายและศักยภาพของตำบล แนวทางการพัฒนา อบต. โครงการ งานและกิจกรรมทั้งที่ อบต.ดำเนินการเองและขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น การจัดทำแผนพัฒนาตำบลเป็นหน้าที่ของคณะทำงานสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของ อบต. ซึ่งประกอบด้วย กรรมการบริหาร อบต. สมาชิกสภา อบต. ผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลซึ่งประธานกรรมการบริหารเห็นสมควร มีปลัด อบต.เป็นเลขานุการ คณะทำงานชุดนี้มีหน้าที่ในการทำร่างของแผนพัฒนาตำบลให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนปัญหาความต้องการของ อบต. วิเคราะห์และประสานโครงการกับ

หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วจึงเสนอร่างแผนพัฒนาตำบลให้  
 ประธานกรรมการบริหารนำเข้าสู่ที่ประชุม ของคณะกรรมการบริหาร เมื่อคณะกรรมการบริหาร  
 อนุมัติจึงให้นำสู่การพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภา อบต.

เมื่อ สภา อบต. ได้รับร่างแผนพัฒนาตำบล สภา อบต. ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน  
 ใน 15 วัน หากให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลดังกล่าว ประธานกรรมการบริหารจะลงชื่อ  
 ประกาศใช้เป็นแผนพัฒนาตำบลและจะนำเสนอแผนพัฒนาตำบลต่อคณะกรรมการพัฒนา  
 อำเภอเพื่อเป็นการประสานงานในส่วนที่ อบต. จะดำเนินการเองและเพื่อขออนุมัติในส่วนที่  
 อบต. ขอรับการสนับสนุน

การนำเสนอแผนให้คณะกรรมการพัฒนาอำเภอทราบและพิจารณา เป็นการประสาน  
 แผนในแนวเดียวกับแผนพัฒนาอำเภอโดยตรง เนื่องจากประธานกรรมการบริหาร อบต. เป็น  
 คณะกรรมการคนหนึ่งในการคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาตำบลจะสอดคล้องกับ  
 ยุทธศาสตร์ของอำเภอและจังหวัด นอกจากนั้นก็เป็นการประสานแผนในแนวราบไปพร้อม ๆ  
 กัน เพราะจะเป็นการประสานแผนของ อบต. ทุกแห่งในอำเภอเดียวกันให้สอดคล้องต้องกัน  
 ด้วย

เมื่อแผนพัฒนาตำบลได้รับการอนุมัติและให้ความเห็นชอบ ตลอดจนสามารถ  
 ประสานแผนในระดับ อบต. ด้วยกัน ในระดับอำเภอและสอดคล้องกับแผนการทำงานของทุก  
 ฝ่ายที่เกี่ยวข้องแล้ว การดำเนินงานในขั้นตอนต่อไปของ อบต. คือ การจัดทำข้อบังคับ  
 งบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาตำบลที่จัดทำขึ้นและให้สอดคล้องกับ  
 งบประมาณประจำปีที่ได้รับแจ้งอนุมัติจากทางราชการ การจัดทำข้อบังคับงบประมาณ  
 ประจำปีและการทำกิจกรรมใด ๆ ของ อบต. ถูกกำหนดให้ดำเนินการโดยผ่านมติการประชุม  
 ของคณะกรรมการบริหารและ สภา อบต.

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมและการดำเนินงานของ  
 คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ได้กำหนดการประชุมของ  
 คณะกรรมการบริหาร อบต. จะดำเนินการประชุมและมีการลงมติได้ต้องมีองค์ประชุมไม่น้อย  
 กว่า 4 คนจากจำนวน 7 คน

สำหรับการประชุมสภา อบต. กำหนดให้มีการประชุม 2 ประเภทคือ การประชุม  
 สามัญและการประชุมวิสามัญ โดยการประชุมสภาครั้งแรกต้องประชุมภายใน 45 วัน นับแต่  
 วันเลือกตั้งสมาชิก อบต. การประชุมสามัญต้องมีปีละอย่างน้อย 2 สมัยแต่ไม่เกิน 4 สมัย โดย  
 ให้ตกลงกันในที่ประชุมสมัยแรกว่ามีกี่สมัย กำหนดให้มีการประชุมในเดือนกุมภาพันธ์สมัย

หนึ่งและเดือนสิงหาคมอีกสมัยหนึ่งเป็นอย่างน้อย สมัยประชุมหนึ่งกำหนดไว้ไม่เกิน 15 วัน และให้พิจารณาข้อบังคับงบประมาณในเดือนสิงหาคมให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน

วัตถุประสงค์ในการประชุมมี 2 อย่างคือ วัตถุประสงค์เกี่ยวกับกิจการภายในวงงาน อบต. และวัตถุประสงค์ข้อบังคับตำบล เนื่องจาก อบต.เป็นหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล กฎหมายจึงให้อำนาจในการออกข้อบังคับตำบลเพื่อบังคับใช้ในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ของ อบต.

ร่างข้อบังคับของตำบลมี 2 ประเภทคือ ร่างข้อบังคับตำบลและร่างข้อบังคับงบประมาณ การร่างข้อบังคับตำบล อบต.สามารถกำหนดค่าธรรมเนียมหรือกำหนดโทษปรับต่อผู้กระทำฝ่าฝืนได้โดยกำหนดโทษปรับและเสนอเป็นญัตติร่างข้อบังคับตำบลต่อประธานสภา อบต. การเสนอญัตติข้อบังคับตำบลและข้อบังคับงบประมาณให้มีการประชุมพิจารณา เป็น 3 วาระ คือ

วาระที่ 1 เป็นการพิจารณารับหลักการและให้มีการอภิปรายเพื่อให้สภา อบต.ลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่

วาระที่ 2 เป็นการพิจารณารายข้อตามลำดับเฉพาะข้อที่มีการแปรญัตติร่างข้อบังคับ

วาระที่ 3 เป็นการลงมติว่าให้ตราเป็นข้อบังคับตำบลหรือไม่เท่านั้น

เมื่อที่ประชุม สภา อบต.เห็นชอบในร่างข้อบังคับตำบลแล้ว จะส่งให้นายอำเภอพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง หากนายอำเภอเห็นชอบ ประธานคณะกรรมการบริหารจะประกาศใช้เป็นข้อบังคับต่อไป หากนายอำเภอไม่เห็นชอบ จะส่งคืนให้สภา อบต.ทบทวนภายใน 15 วัน ถ้า สภา อบต.ทบทวนแล้วมีมติยืนยันร่างข้อบังคับเดิม ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิก ประธานกรรมการบริหารสามารถลงชื่อประกาศเป็นข้อบังคับของตำบลได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภออีก

สำหรับข้อบังคับงบประมาณนั้น หากนายอำเภอไม่เห็นชอบและส่งกลับให้ อบต.ทบทวนภายใน 15 วัน หาก อบต.ยืนยันตามร่างข้อบังคับเดิม นายอำเภอจะส่งร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 15 วัน หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายนั้นเป็นอันตกไป

การจัดทำข้อบังคับงบประมาณจะดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2538 โดยแบ่งงบประมาณรายจ่ายของ อบต.ออกเป็น 2 ลักษณะคือ

1. งบประมาณรายจ่ายทั่วไป ได้แก่รายจ่ายงบกลางและรายจ่ายของหน่วยงาน
2. งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายในกิจการ

#### สาธารณูปโภค

รายจ่ายงบกลาง คือรายจ่ายซึ่งเป็นรายจ่ายทั่วไป ประเภทค่าชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย รายจ่ายตามข้อผูกพัน รายจ่ายอื่นๆที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดเพิ่มเติมภายหลัง เงินสำรองจ่าย เงินที่งบทั่วไปตั้งช่วยเหลือในงบเฉพาะการ

รายจ่ายของหน่วยงาน คือรายจ่ายที่กำหนดไว้ในงานหรือโครงการตามแผนงานของหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดโดยเฉพาะ แยกออกเป็นรายจ่ายประจำ หอมวดเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุนและหมวดรายจ่ายอื่น อีกประเภทหนึ่งคือรายจ่ายเพื่อการลงทุนหรือพัฒนา เช่นหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

รายจ่ายเฉพาะการ คือ งบประมาณในกิจกรรมเฉพาะอย่าง ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีงบประมาณ อดต.

พ.ศ.2538 ข้อ 7

รายได้ของ อดต. ได้มาจาก ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่รัฐกำหนดให้เป็นรายได้ของ อดต. ทั้งที่ให้ อดต.จัดเก็บเองและรัฐจัดเก็บให้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล รายได้จากทรัพย์สินของ อดต. สาธารณูปโภคของ อดต. รายได้จากการพาณิชย์ รายได้จากผู้ถือหุ้นให้ตลอดจนเงินกู้ต่างๆที่ได้จากหน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลอื่นๆ

ข้อบังคับงบประมาณของ อดต.สามารถจัดทำเพิ่มเติมได้อีกเมื่อมีการแจ้งงบประมาณเพิ่มเติมในระหว่างปีงบประมาณ เมื่อข้อบังคับงบประมาณได้รับการอนุมัติ อดต.ก็สามารถดำเนินกิจกรรมและโครงการตามแผนพัฒนาตำบลและโครงการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับงบประมาณได้

แม้ว่าการดำเนินงานของ อดต.ตามอำนาจที่รัฐมอบให้ตามนโยบายกระจายอำนาจ ทั้งในด้านการกำหนดแนวทางการดำเนินงานแก้ไขปัญหาของตนเองโดยการ ใช้แผนพัฒนาตำบลเป็นแนวทาง การกำหนดข้อบังคับตำบลและข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อแก้ไขปัญหาของ อดต.ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาตำบล การทำกิจกรรมตามโครงการต่างๆ เป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดให้ การดำเนินงานต่างๆของ อดต.ยังคงต้องมีการควบคุม ตรวจสอบ กำกับดูแลจากภาครัฐ เพื่อให้การดำเนินงานไม่กระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยในภาพรวม ตามพรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

จึงได้กำหนดแนวทางในการตรวจสอบการดำเนินงานของ อบต.ในแต่ละระดับ . โดยกำหนดให้สมาชิก สภา อบต.ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร อบต.เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และสามารถมีมติให้คณะกรรมการบริหาร อบต.พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด สมาชิกสภา อบต.เองสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆเพื่อทำกิจกรรมและติดตามผลการทำงานของคณะกรรมการบริหาร อบต. แม้แต่ชาวบ้าน กลุ่ม องค์กรประชาชนในตำบลก็สามารถ เข้าชื่อร้องเรียนต่อสมาชิกสภา อบต.เพื่อให้ตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการบริหาร อบต.ได้

ในส่วนของการกำกับดูแลจากภาครัฐ กฎหมายได้กำหนดให้นายอำเภอกำกับดูแลการบริหารงานของ อบต. โดยให้อำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล อนุมัติงบประมาณรายจ่ายของ อบต. สามารถสั่งให้สมาชิกสภา อบต.ซึ่งมาจากการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง มีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อบต. กรรมการบริหาร อบต. พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างของ อบต.มาสอบสวน เรียกรายงานหรือเอกสารจาก อบต.มาตรวจสอบ เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งยุบสภา อบต.หรือสั่งให้คณะกรรมการบริหาร อบต.ทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่งได้

สำหรับอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแล อบต. กฎหมายมอบอำนาจให้เป็นผู้อนุมัติให้ข้าราชการในสังกัด ไปปฏิบัติงานใน อบต.เป็นการชั่วคราวได้ รวมทั้งเป็นผู้วินิจฉัยกรณีที่เกิดข้อขัดแย้งในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายระหว่างนายอำเภอและ อบต. สามารถสั่งให้สมาชิกสภา อบต.พ้นจากตำแหน่ง สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลออกจากตำแหน่งเมื่อมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญา กับ อบต. ตลอดจนสามารถสั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหาร อบต.ออกจากตำแหน่ง เมื่อ สภา อบต.มีมติให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหาร อบต.

การประกาศใช้ พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มุ่งหวังให้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาคอขวดของการพัฒนา ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากปัญหาที่ นักพัฒนาจากนอกชุมชน รวมทั้งผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดชะตากรรมและการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชนจากมุมมองของตน โดยคนในชุมชนไม่มีโอกาสเลือกทางอื่นที่ดีกว่าเป็นเส้นทางที่นักพัฒนาซึ่งคนในชุมชนนับว่ามีการศึกษาสูงกว่า มีประสบการณ์มากกว่าเพราะเห็นโลกกว้างกว่าคนในชุมชนกำหนดแล้วว่าเป็นสิ่งดีสำหรับชุมชน ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นเองก็คิดว่าตนเป็นผู้มีอำนาจอันชอบธรรมที่จะตัดสินใจเลือกสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับประชาชนของตน หลังจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 เป็นต้นมา มีการพูดถึงการมีส่วนร่วม

ร่วมของประชาชนมากขึ้น แต่นักพัฒนาและผู้บริหารท้องถิ่นจำนวนมากตีความของการมีส่วนร่วม คือ การที่ประชาชนเข้าร่วมมือกับรัฐในการดำเนินกิจกรรมพัฒนาตามที่รัฐเห็นสมควร แต่ในความเป็นจริง นักพัฒนาและผู้นำท้องถิ่นจำนวนมากไม่น้อยมีความคิดความรู้อยู่ในวงจำกัด กิจกรรมที่บุคคลเหล่านี้กำหนดขึ้นจึงดูเหมือนเป็นสิ่งแปลกปลอมเข้าไปแทรกอยู่ในชุมชน จนทำลายแบบแผนการดำรงชีวิต วัฒนธรรมตลอดจนระบบสังคมของชุมชน แต่ก็ยังมีหลายกิจกรรมส่งผลในทางที่ดีงามต่อชุมชน สามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งกับชุมชน และทำให้คนในชุมชนสามารถปรับตัวได้ทันกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมรอบนอกได้

ดังนั้น การบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีองค์ประกอบของผู้นำท้องถิ่นเดิมที่ดำรงตำแหน่งในสภาตำบลเดิม ก่อนยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ซึ่งได้รับการเลือกตั้งเข้าไปดำรงตำแหน่งใหม่ พนักงานส่วนตำบลซึ่งจะเป็นผู้เอื้ออำนวยให้การบริหารงานของ อบต.เป็นไปด้วยความถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด นักพัฒนาที่ต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากผู้ดำเนินการและเลือกเส้นทางในการพัฒนาให้กับประชาชน ตลอดจนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในการประสานงานและการกำกับดูแล การบริหารงานของ อบต.คงต้องประมวลทั้งความรู้ ความคิดเห็น ความ เชี่ยวชาญและจุดเด่นของแต่ละองค์ประกอบ ตลอดจนต้องเปลี่ยนทัศนคติ แนวคิดในการทำงานเพื่อให้ องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้ตามเจตนารมณ์ของ พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งเน้นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้ริเริ่ม ดำเนินการบริหารงานพัฒนาด้วยตนเองซึ่งจะนำไปสู่แนวความคิดในการพัฒนาแบบพึ่งตนเองต่อไปในที่สุด

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่าแนวคิดแต่ละแนวคิดมีความสัมพันธ์กันและสามารถนำมาผสมผสานกันเพื่อนำมาวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้เกิดผลงานวิจัยที่สมบูรณ์โดยผู้วิจัยจะนำแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นและ ทฤษฎีองค์กรมอธิบายถึงความเหมาะสมของกิจกรรมและ โครงการที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการและความพร้อมของบุคลากรภายในองค์กรในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทที่กำหนดไว้ตามกฎหมายตลอดจนบทบาทหน้าที่ที่ประชาชนได้คาดหวังไว้ ส่วนแนวคิดการมีส่วนร่วม แนวคิดเครือข่ายสังคมและเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจะนำแนวคิดดังกล่าวมาอธิบายถึงกระบวนการในการเสนอและคัดเลือกกิจกรรมและ โครงการของ อบต. ซึ่งในแต่ละขั้นตอนจะมีอิทธิพลจากสิ่งแวดล้อมทั้งทางด้านกายภาพและสังคมมามีผลต่อการ

ดำเนินงานและการตัดสินใจของบุคลากรภายในองค์กร รวมทั้งยังสามารถอธิบายถึงระดับของ  
การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายในการใช้นโยบายการกระจายอำนาจ  
ภาครัฐผ่านรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Chiang Mai University