



การพัฒนาการทำงานร่วมกันระหว่าง
องค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาคม
เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของชุมชน(ระยะที่ 1)

โดย

นายสุรเดช เดชคุ้มวงศ์ และคณะ

เมษายน 2546

รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์

การพัฒนาการทำงานร่วมกันระหว่าง องค์การบริหารส่วนตำบล กับประชาคมเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของชุมชน(ระยะที่ 1)

โดย

นายสุรเดช เดชคุ้มวงศ์	สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพิจิตร
นางสาวอุบล สอนเศรษฐ	สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพิจิตร
นางสาวลำไย บัวดี	สำนักงานสาธารณสุขอำเภอโพธิ์ประทับช้าง
นายชัยณรงค์ สังข์จ่าง	สถานีอนามัยตำบลวังตะกู
นางสาวชูศรี กลิ่นสุคันธ์	มูลนิธิร่วมพัฒนาพิจิตร
นางสาวสุนทร ตูตะพะ	มูลนิธิร่วมพัฒนาพิจิตร
นางสาวสายรุ้ง พุ่มพิศ	สถานีอนามัยตำบลทับหมัน
นายเสนีย์ ปะพูสะโร	องค์การบริหารส่วนตำบลทับหมัน
นายสุทัศน์ เกิดมงคล	องค์การบริหารส่วนตำบลทับหมัน
นายวันชัย ร้อยดวงใจ	องค์การบริหารส่วนตำบลวังหัว
นายสุเทพ เรืองเดช	องค์การบริหารส่วนตำบลวังหัว
นายเอนก อ่อนศรี	องค์การบริหารส่วนตำบลท้ายน้ำ
นายประชุม พุ่มไสว	เครือข่าย อบต.เพื่อประชาชน
นายประกาศิต แจ่มจำรัส	องค์การบริหารส่วนตำบลท้ายน้ำ
นายพนพล พึ่งวิมานะ	องค์การบริหารส่วนตำบลท้ายน้ำ
นางจิน สังข์เมือง	สถานีอนามัยตำบลท้ายน้ำ
นายदनัย ดิวิรางกูร	องค์การบริหารส่วนตำบลท่าบัว
นายอดุลย์ ดอกไม้เงิน	บัณฑิตกองทุน ตำบลท่าบัว

สนับสนุนโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

การพัฒนาการทำงานร่วมกันระหว่าง องค์การบริหารส่วนตำบล กับประชาคมเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของชุมชน

โดย

นายสุรเดช เดชคุ้มวงศ์	สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพิจิตร
นางสาวอุบล สอนเศรษฐ	สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพิจิตร
นางสาวลำไย บัวดี	สำนักงานสาธารณสุขอำเภอโพธิ์ประทับช้าง
นายชัยณรงค์ สังข์จ่าง	สถานีอนามัยตำบลวังตะกู
นางสาวชูศรี กลิ่นสุคนธ์	มูลนิธิร่วมพัฒนาพิจิตร
นางสาวสุนทร ตูตะพะ	มูลนิธิร่วมพัฒนาพิจิตร
นางสาวสายรุ้ง พุ่มพิศ	สถานีอนามัยตำบลทับหมัน
นายเสนีย์ ปะพุสะโร	องค์การบริหารส่วนตำบลทับหมัน
นายสุทัศน์ เกิดมงคล	องค์การบริหารส่วนตำบลทับหมัน
นายวันชัย ร้อยดวงใจ	องค์การบริหารส่วนตำบลวังหั่ว
นายสุเทพ เรืองเดช	องค์การบริหารส่วนตำบลวังหั่ว
นายเอนก อ่อนศรี	องค์การบริหารส่วนตำบลท้ายน้ำ
นายประทุม พุ่มไสว	เครือข่าย อบตงเพื่อประชาชน
นายประกาศิต แจ่มจำรัส	องค์การบริหารส่วนตำบลท้ายน้ำ
นายนพดล พึ่งวัฒน	องค์การบริหารส่วนตำบลท้ายน้ำ
นางฉิน สังข์เมือง	สถานีอนามัยตำบลท้ายน้ำ
นายदनัย ดิวงกูร	องค์การบริหารส่วนตำบลท่าบัว
นายอดุลย์ ดอกไม้เงิน	บัณฑิตกองทุน ตำบลท่าบัว

สนับสนุนโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

บทคัดย่อ

การวิจัยกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่าง ประชาคม และองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อศึกษาสถานการณ์เดิม และรูปแบบการทำงานร่วมกันขององค์การบริหารส่วนตำบล และค้นหา ศักยภาพการทำงานร่วมกันเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งรายงานการวิจัยนี้ เป็นระยะแรกในการศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้นในการพัฒนากลไกการทำงานร่วมกันเพื่อความร่วมมือ ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชน

กลุ่มคนที่วิจัยประกอบด้วย ภาคประชาคม องค์การชุมชน นักวิชาการ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล มุลนิธิร่วมพัฒนาพิจิตร โดยการใช้ชุมชนเป็นนักวิจัยร่วมกัน โดยมี พื้นที่วิจัยประกอบด้วย อบต.วังห้ว อบต.ทับหมัน อบต.ท้ายน้ำ และอบต.ท่าบัว เก็บข้อมูลโดยใช้ ข้อมูลจาก เอกสาร การสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม และการสังเกตแบบมีส่วนร่วมในชุมชน

ผลการศึกษา พบว่า ในระบบการเมืองภาคประชาชนยังมีการสืบทอดวัฒนธรรม อำนาจแบบเดิม พบปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่น รวมทั้งยังไม่สามารถพัฒนาแผนงานโครงการให้เกิด ประโยชน์ต่อประชาชนและชุมชน และตอบสนองความต้องการของชุมชน ในระยะเปลี่ยนผ่านทำให้ ประชาชนได้เกิดการเรียนรู้ถึงปัญหาของการพัฒนาการเมืองท้องถิ่น ภาคประชาคมหรือ การเมืองภาค ประชาชนเริ่มมีส่วนส่วนผลักดันให้เกิดการพัฒนาผู้นำเข้าสู่ระบบการเมืองท้องถิ่นคือ อบต. และยังเป็น พื้นที่สาธารณะที่ใช้ปรึกษาหารือในการนำนโยบายและแผนงาน โครงการของ อบต.และชุมชน และยังเป็น การสะท้อนปัญหาของชุมชนในลักษณะ 2 ทางระหว่าง ตัวแทน อบต.และภาคประชาคม กลไก เวทีประชาคม ในพื้นที่ต่างๆ ยังมีความแตกต่างกันทั้งในระดับการพัฒนาและ ระดับการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะการสร้างเวทีนโยบายสาธารณะ และการกำหนดทิศทางการพัฒนาที่มาจากทุกฝ่ายร่วมกัน ด้วยกระบวนการแผนแม่บทชุมชน และการเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และร่วมเสนอแนะให้ข้อมูลในกระบวนการนิติบัญญัติ และการให้บริการของ อบต.

การศึกษาให้ข้อเสนอแนะว่า ควรมีการ พัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นให้เข้มแข็ง ทั้งทาง ด้าน ทรัพยากรบุคคล เวทีสาธารณะให้เป็นเวทีเพื่อการเรียนรู้ ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ให้เกิด ขึ้น และจัดบทบาทความสัมพันธ์ระหว่าง อบต.และภาคประชาคม ให้มีความเสมอภาค หักเทียมกัน โดย อาศัยภาครัฐ นักวิชาการ และสกว.ในด้านองค์ความรู้ ในการสนับสนุนการพัฒนา เพื่อการพึ่งตน เองของชุมชน และเห็นควรมีการทดลอง พัฒนา กลไกการทำงานร่วมกัน พัฒนาศักยภาพของท้องถิ่น เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชน

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	๗
สารบัญ	ค
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
คำถามหลักของการวิจัย	3
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	3
ระยะเวลาที่ใช้ในการวิจัย	4
งบประมาณที่ใช้ในการวิจัย	4
กรอบแนวคิดในการวิจัย	4
นิยามศัพท์เฉพาะในการวิจัย	4
บทที่ 2 ทบทวนเอกสารงานวิจัยและงานพัฒนาที่ผ่านมา	6
แนวคิดการกระจายอำนาจ	6
องค์การบริหารส่วนตำบล	10
แนวคิดประชาสังคม ประชาคม	18
กระบวนการมีส่วนร่วม	26
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	32
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	50
ขอบเขตการวิจัย	50
สถานที่ทำการวิจัย	50
กลุ่มคนเป้าหมายและทีมวิจัย	50
แหล่งข้อมูลและวิธีการเก็บข้อมูล	51
การวิเคราะห์ข้อมูล	53

สารบาญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการวิจัย	54
ข้อมูลทั่วไปของพื้นที่ศึกษา	54
ข้อมูลพื้นฐานของพื้นที่ศึกษา	98
สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล	98
กลุ่มองค์กรภาคประชาชน	111
รูปแบบการทำงานร่วมกัน	113
ศักยภาพของท้องถิ่น และองค์การบริหารส่วนตำบล	118
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย	122
สถานการณ์การทำงานร่วมกันของประชาคมกับองค์การบริหารส่วนตำบล	122
รูปแบบการทำงานร่วมกันของประชาคม และ องค์การบริหารส่วนตำบล	124
สถานการณ์ของงานวิจัย	127
ข้อเสนอแนะ	128
บรรณานุกรม	131

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นของไทย เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 โดยมีการตราพระราชบัญญัติ ลักษณะการปกครองท้องถิ่น รศ.116 (พ.ศ.2440) ใช้เป็นกฎหมายหลักในกำหนดรูปแบบ การปกครองท้องถิ่นระดับตำบล มาจนกระทั่งในปี พ.ศ.2459 ได้ยกเลิกและ ตราพระราชบัญญัติ ระเบียบการปกครองท้องถิ่น ขึ้นใช้บังคับแทน

ในปี พ.ศ.2499 ได้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารส่วนตำบล ขึ้นเป็นการเฉพาะสำหรับการบริหารราชการในส่วนตำบล และได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ “สภาตำบล” ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยมีการกำหนดโครงสร้างและบทบาท หน้าที่ของสภาตำบลไว้อย่างชัดเจน

ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) ได้มีการ ปรับปรุงบทบาทการพัฒนาตำบล ด้วยการจัดให้หน่วยงานภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมกับสภาตำบล ในรูปแบบ “คณะกรรมการสนับสนุนการปฏิบัติงานระดับตำบล” (คปต.) ซึ่งประกอบด้วย พัฒนาการ เกษตรตำบล ครู และเจ้าหน้าที่สาธารณสุข หรือ “สี่กระทรวงหลัก” อันเป็นองค์หลัก ในการพัฒนาคุณภาพชีวิต

ในปี พ.ศ.2537 ได้มีการปรับปรุงการบริหารส่วนท้องถิ่นในส่วนขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด (อบจ.) ให้มีการบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตาม พระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล ที่ผ่านการเลือกตั้งเข้ามาจากประชาชน ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะ กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการปรับปรุงเปลี่ยนกฎหมายการบริหารงานส่วนท้องถิ่น มุ่งหวัง ที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาชุมชนโดยตรง โดยหลัก กฎหมายการปกครอง ส่วนท้องถิ่น แสดงให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายสำคัญ 2 ประการคือ ให้ท้องถิ่น จัดทำบริการสาธารณะที่ประสิทธิภาพ อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน และตรงกับความต้องการ ของประชาชน เหมาะสมกับสภาพของชุมชน ซึ่งต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เข้าไปร่วมบริหารจัดการโดยตรงอย่างเต็มที่ เป็นการกระจายอำนาจรัฐไปสู่ส่วนท้องถิ่น จากที่รัฐ

เคยมีบทบาทและหน้าที่ใน “การบำบัดทุกข์บำรุงสุข” ไปเป็นบทบาทหน้าที่ของประชาชนและชุมชน ถือเป็นรากฐานการพัฒนาระบบประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะพลเมืองไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้กำหนดบทบาทให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล และกำหนดสิทธิหน้าที่ของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยการส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบล และ ภาคประชาชน ร่วมมือกันดำเนินงาน ในลักษณะกระบวนการ “ประชาคม” ซึ่งเป็นการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม องค์กร ชุมชน ต่างๆ อย่างหลากหลายตามความต้องการของชุมชน เพื่อให้ทุกส่วนของชุมชนได้มีส่วนร่วม ทั้งในการกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดปัญหา การวางแผน การดำเนินการ และการกำกับติดตาม โดยองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรภาคีหนึ่งที่สำคัญ และมีบทบาทร่วมกับองค์กรต่างๆ ของชุมชนนั้นๆ ในการดำเนินการพัฒนา

แต่ในระยะของการก่อกำเนิด องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพิจิตร ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ ประชาชนและชุมชนยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และบทบาทของภาคประชาชนในระบบประชาธิปไตยและการบริหารท้องถิ่น ทำให้องค์กรและสมาชิก เกิดปัญหา การซื้อสิทธิขายเสียง ปัญหาทุจริตคอร์รัปชั่นงบประมาณ การขาดวิสัยทัศน์และคุณธรรม ในการบริหารการปกครองท้องถิ่น ขาดแนวทางในการทำงานร่วมกับภาคประชาชน สมาชิกอบต.ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน อันมีรากฐานมาจากระบบอุปถัมภ์ ซึ่งทำให้ภาคประชาชน ประชาคม อ่อนแอไม่เข้มแข็ง ไม่มีพลังต่อรองสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับ มีผลทำให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตยังไม่ก้าวหน้าและบรรลุผลอย่างที่ตั้งใจ

ในขณะเดียวกัน ได้มีผู้นำชุมชนบางส่วนที่มีแนวคิดที่จะพัฒนาชุมชน โดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบประชาคม ด้วยการบูรณาการแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตผ่านกลไกภาครัฐในท้องถิ่น พัฒนาระบบการประชาคมหมู่บ้าน/ตำบล ซึ่งประกอบด้วย อาสาสมัครที่เป็นผู้นำชุมชน แกนนำหมู่บ้าน องค์กรชุมชน เจ้าหน้าที่ภาครัฐ และเอกชน ซึ่งได้รับการพัฒนาแนวคิดกระบวนการประชาคม ซึ่งได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2541 จนถึงปัจจุบัน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าบัว ตำบลท้ายน้ำ ตำบลวังหั่ว และตำบลทับหมัน ทำให้เกิดการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ และเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันภายในตำบล และเครือข่าย อบต.ภาคประชาชน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และโดยการประสานงานของมูลนิธิร่วมพัฒนาพิจิตร และนักวิชาการในพื้นที่ ได้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน เป็นเครือข่ายการพัฒนาองค์การบริหาร

ส่วนตำบลขึ้น และมีความสนใจที่จะศึกษารูปแบบและพัฒนาศักยภาพในการทำงานร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาคม เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อศึกษา

1. สถานการณ์เดิม ศักยภาพ และรูปแบบการทำงานร่วมกันขององค์การบริหารส่วนตำบลและประชาคม
2. ค้นหาแนวทางการพัฒนาศักยภาพการทำงานร่วมกันขององค์การบริหารส่วนตำบลและประชาคม เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต

คำถามหลักของการวิจัย

1. แนวทางการพัฒนาศักยภาพการทำงานร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาคมเป็นอย่างไร?
2. ยุทธศาสตร์ แนวทางการส่งเสริมความร่วมมือ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาคมเป็นอย่างไร?
3. กระบวนการวางแผนพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยประชาชนมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างไร?

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทีมวิจัยเข้าใจบทบาทหน้าที่ในการดำเนินงานและขั้นตอนการวิจัย
2. ทีมวิจัยเข้าใจเทคนิค/เครื่องมือพร้อมทั้งแผนงาน ประเด็น และตัวแปรที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล
3. เข้าใจกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาคมในระยะเวลาที่ผ่านมา
4. เข้าใจปัจจัย/เงื่อนไขที่ก่อให้เกิดความร่วมมือและรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาคม รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค
5. ทราบความหมายและแนวคิดขององค์การบริหารส่วนตำบล และประชาคม ในกระบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชน
6. สร้างเครือข่ายการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อสนับสนุนการทำงานและพัฒนาบทบาทหน้าที่ระหว่าง อบต.และประชาคม

7. สมาชิก อบต.เข้าใจแนวทางในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน ในแต่ละพื้นที่

8. พัฒนาระบบการสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพการทำงานร่วมกันระหว่าง อบต.และประชาคมทั้ง ในด้านกลไกการประสานงาน การวางแผนร่วมกัน รูปแบบการบริหารจัดการ บทบาทในการสนับสนุนการพัฒนาของ อบต.และประชาคม

ระยะเวลาที่ใช้ในการวิจัย

มิถุนายน – ตุลาคม 2545

งบประมาณที่ใช้ในการวิจัย

หมวดค่าตอบแทน	10,000 บาท
หมวดค่าจ้าง	20,000 บาท
หมวดค่าใช้สอย	58,000 บาท
หมวดค่าวัสดุ	6,000 บาท
รวมทั้งสิ้น	94,500 บาท

กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบความคิดในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาสถานการณ์เดิม ศักยภาพของชุมชน และรูปแบบการทำงานร่วมกันที่ปรากฏอยู่ ในชุมชนระหว่างอบต.กับภาคประชาคม ในลักษณะที่เป็นภาคีร่วมกัน เพื่อร่วมกันวิเคราะห์ให้เห็นถึงศักยภาพที่จะช่วยเสริมสร้างและเป็นแนวทางในการพัฒนาระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง

รายงานการศึกษานี้ เป็นกรอบความคิดเริ่มต้นในการศึกษาสถานการณ์ และศักยภาพของชุมชน และองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาชุมชนร่วมกัน เพื่อนำไปทดลองดำเนินการวางแผนการพัฒนาในพื้นที่ศึกษา

นิยามศัพท์เฉพาะในการวิจัย

1. ประชาคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีจิตสำนึกพลเมืองร่วมกัน มารวมตัวกันทำกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ด้วยความรักและเอื้ออาทรต่อกัน ภายใต้ระบบการจัดการให้เกิดความรู้สึกร่วมกันเพื่อประโยชน์สาธารณะ

2. **การพัฒนาคุณภาพชีวิต** หมายถึง กระบวนการจัด หรือสนับสนุนให้ประชาคม จัดบริการสาธารณะให้แก่สมาชิกของชุมชน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การศึกษา การสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม และสภาพที่อยู่อาศัย วัฒนธรรมชุมชน

3. **การทำงานร่วมกัน** หมายถึง กิจกรรมที่องค์กรประชาชนแสดงออกซึ่งความต้องการ ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุด กระบวนการบริหารจัดการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต ได้แก่ การกำหนด วิสัยทัศน์ การกำหนดปัญหา การวิเคราะห์ปัญหา การวางแผน การดำเนินการ และติดตาม กำกับการ

บทที่ 2

ทบทวนเอกสารงานวิจัยและงานพัฒนาที่ผ่านมา

แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ประกอบด้วย

1. แนวคิดและแนวทางการกระจายอำนาจ
2. องค์การบริหารส่วนตำบล
3. แนวความคิดประชาสังคม ประชาคม และแนวคิดประชารัฐ
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดการกระจายอำนาจ

ความหมายการกระจายอำนาจ

คำว่า "การกระจายอำนาจ" (decentralization) (จรัส สุวรรณมาลา, 2541) ในที่นี้หมายถึง สภาวะที่หน่วยงานหรือชุมชนระดับล่างสุดมีอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินงานของตนเองได้อย่างกว้างขวาง การกระจายอำนาจเป็นสภาวะที่ตรงกันข้ามกับ "การรวมอำนาจ" (centralization) ซึ่งเป็นสภาวะที่หน่วยงานระดับบนสุดหรือองค์การของรัฐระดับสูงสุดเป็นผู้กำหนดแนวทางและวิธีการดำเนินงานต่างๆ ในทุกเรื่อง (Herbert A. Simon, 1988, pp.111-112 อ้างใน จรัส สุวรรณมาลา, 2541)

การกระจายอำนาจมีความหมายแตกต่างกันไปตามสภาวะที่ใช้อธิบาย เช่น การกระจายอำนาจในองค์กรทั่วไป หมายถึงการให้หน่วยปฏิบัติงานระดับล่างมีอำนาจการตัดสินใจในเชิงนโยบายและการจัดการ ในหน้าที่รับผิดชอบของตนเองได้อย่างกว้างขวาง หรือถ้ากล่าวถึงการกระจายอำนาจการเมืองการปกครองของประเทศหรือสังคมหนึ่งๆ ก็หมายถึงการตัดสินใจทางการเมือง การกำหนดนโยบายสาธารณะและการจัดการดำเนินงานของตนเองได้อย่างกว้างขวาง

เมื่อกล่าวถึงการกระจายอำนาจมักจะแบ่งออกเป็นสี่ประเภท คือการกระจายอำนาจทางการเมือง (political decentralization) คือการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ประชาชนหรือผู้แทนประชาชน การกระจายอำนาจตามพื้นที่ (spatial decentralization) เป็นการกระจายอำนาจที่มักหมายถึงการแบ่งระหว่างพื้นที่เมืองและชนบท ซึ่งรวมถึงการกระจายอำนาจในการพัฒนา การกระจายอำนาจทางการตลาด (market decentralization) หมายถึง การกระจายอำนาจในการผลิตและให้บริการสาธารณะโดยกลไกและองค์กรอื่นๆ เช่น บริษัทเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน

ชุมชน หรือ องค์กรประชาชน ที่ไม่ใช่รัฐบาลกลาง และการกระจายอำนาจทางการบริหาร (administration decentralization) เป็นความหมายของการกระจายอำนาจที่เน้นการกระจายบทบาทหน้าที่การบริหารระหว่างรัฐบาลส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นที่ไม่ใช่รัฐบาลส่วนกลาง เช่น การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ การวางแผน การบริหารงานและการคลังให้องค์กรที่เป็นส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

แม้ว่าการกระจายอำนาจจะมีหลายมิติและมีความหมายที่แตกต่างกัน การกระจายอำนาจแต่ละประเภทมักจะมีความสัมพันธ์กัน เช่น การกระจายอำนาจทางการเมืองย่อมหมายถึงการให้อำนาจการเลือกและตัดสินใจอนาคตในการกำหนดวิถีทางการพัฒนาแก่ประชาชน และกลไกการปกครองระดับท้องถิ่นหรือชุมชน ในการที่จะทำให้การกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นไปอย่างสมบูรณ์ก็จำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการลงสู่กลไกระดับท้องถิ่น

จากการศึกษาในเชิงวิชาการ นโยบายการกระจายอำนาจถือว่าควรนำมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพราะการบริหารงานแบบรวมศูนย์อาจจะทำให้การพัฒนาในระดับพื้นที่ไม่สอดคล้องและตรงกับสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่ ซึ่งเป็นผลจากการที่ส่วนกลางมักขาดข้อมูลและบุคลากรที่เข้าใจสภาพความต้องการของพื้นที่ที่จะเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ยิ่งถ้าเป็นการดำเนินงานตามระบบราชการที่จำเป็นต้องวางแผนและของงบประมาณโครงการพัฒนาต่างๆ มักล่าช้าและไม่สอดคล้องกับสภาพของพื้นที่ ในขณะที่ยังมีข้อถกเถียงว่าการกระจายอำนาจการบริหารอาจนำไปสู่การใช้จ่ายงบประมาณที่ไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การกระจายอำนาจเป็นวิถีทางหนึ่งในการนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นการพัฒนาของชุมชนโดย คน ชุมชน เป็นการพัฒนาประเทศที่ตั้งอยู่บนรากฐานของความยุติธรรม สร้างและกระตุ้นให้เกิดความเท่าเทียมกันระหว่างภูมิภาคหรือชุมชนต่างๆ เป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชนเกิดการเรียนรู้การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และเป็นรากฐานของประชาธิปไตย

เป้าหมายการกระจายอำนาจ

แนวความคิดเรื่องกระจายอำนาจมีที่มาหลากหลาย นักทฤษฎีประชาธิปไตยมักจะสนับสนุนให้ชุมชนระดับล่างสุดของสังคมมีอำนาจในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง เพราะมีความเชื่อว่า การปกครองตนเองเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลและชุมชน และเป็นสิ่งที่มีคุณค่า (value) ในตัวเอง โดยนัยดังกล่าวนี้ การปกครองตนเองอาจไม่จำเป็นต้องดีเลิศ หรือมีประสิทธิภาพ

ภาพสูงสุด แต่อาจจะด้อยสมรรถภาพ แข่งขันกับโลกภายนอกมิได้ แต่ถ้าชุมชนเลือกที่จะปกครองตนเอง โดยยอมรับสภาพที่เสียเปรียบดังกล่าวข้างต้น ก็ควรให้สิทธินั้นแก่ชุมชน

นักบริหารและนักเศรษฐศาสตร์ มักมองเป้าหมายของการกระจายอำนาจแตกต่างไปจากนักทฤษฎีประชาธิปไตย โดยนักบริหารและนักเศรษฐศาสตร์มีความเชื่อว่า การกระจายอำนาจมีส่วนส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินกิจกรรมขององค์กร(รัฐ, สังคม หรือ องค์กรโดยทั่วไป) ภายใต้ระบบการกระจายอำนาจ หน่วยงานระดับล่างจะมีความคล่องตัวสูง สามารถปรับกลยุทธ์การดำเนินงานให้สอดคล้องสนองตอบสภาวะแวดล้อมภายในและภายนอก องค์กร ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ความมีอิสระของหน่วยปฏิบัติการต่างๆ จะช่วยกระตุ้นและเปิดโอกาสให้เกิดความคิดริเริ่มใหม่ๆ ขึ้นในองค์กร ลดความคับแคบ สดุดภัยการให้ หน่วยงานปฏิบัติงานระดับล่างมีอิสระในการจัดการทรัพยากรของตนเองได้อย่างเต็มที่ จะช่วยให้ หน่วยงานระดับล่างสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

นักบริหารการพัฒนาองการกระจายอำนาจ ในฐานะเป็นเครื่องมือหรือมาตรการหนึ่งของการพัฒนาประเทศ จุดมุ่งหมายสุดท้ายของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นคือการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญขึ้น ซึ่งควรจะทำให้ประชาชนในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นต่างๆ มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เช่น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน มีรายได้เพียงพอกับการยังชีพ มีงานทำ(แหล่งรายได้)ที่มั่นคง มีหลักประกันทางเศรษฐกิจและสังคมในขั้นพื้นฐาน มีศักยภาพในการออมและการลงทุนขั้นพื้นฐานของครอบครัว มีชีวิตอยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ดีและปลอดภัย มีเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และมีโอกาสได้เข้าร่วมตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะของชุมชนอย่างกว้างขวาง

เงื่อนไขการกระจายอำนาจ

ทฤษฎีการกระจายอำนาจในทางการเมือง การบริหาร การพัฒนา และทางเศรษฐศาสตร์ มีเงื่อนไขหรือ ข้อสมมติพื้นฐาน ที่มักจะมีเงื่อนไขที่ควรพิจารณาในเรื่องการกระจายอำนาจ ดังนี้

1. **สภาวะของชุมชน** เงื่อนไขประการแรกของการกระจายอำนาจทางการเมืองสู่ชุมชนระดับล่างคือการมีอยู่ของชุมชน ซึ่งเป็นหน่วยที่จะรับการกระจายอำนาจ จะช่วยทำให้การกระจายอำนาจมีโอกาสประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อมีชุมชนที่เข้มแข็ง มีความต้องการปกครองตนเอง ยิ่งถ้าชุมชนมีศักยภาพทางการเงินการคลัง มีผู้นำที่เข้มแข็ง มีความสามัคคีกลมเกลียวกัน มีวัฒนธรรมที่เน้นการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน เห็นประโยชน์ของชุมชนส่วนรวม และมีวัฒนธรรมประชาธิปไตยด้วยแล้ว โอกาสที่การกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จมีสูง

2. **สภาวะขององค์กร** องค์กรต่างๆ มีสภาวะแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กรที่แตกต่างกัน องค์กรที่มีสภาวะแวดล้อมภายนอก(ผู้ให้บริการ เทคโนโลยี ปัจจัยการผลิต ฯลฯ) เปลี่ยนแปลงรวดเร็วตลอดเวลา จำเป็นต้องปรับตัวให้ทันกับสภาวะแวดล้อมตลอดเวลา หรือในกรณีที่องค์กรเน้นกลยุทธ์เพื่อการขยายตัว ต้องการส่งเสริมความคิดริเริ่ม ต้องการสร้างงานใหม่ หรือต้องการทดลองวิธีการใหม่ ในกรณีเช่นนี้ การกระจายอำนาจ จะสมประโยชน์ตามหลักการข้างต้น

สภาวะของผู้บริหารในหน่วยระดับล่าง เป็นเงื่อนไขอีกประการหนึ่ง ทฤษฎีการกระจายอำนาจด้านการบริหารนั้น มีข้อสมมติพื้นฐานว่า เมื่อหน่วยงานระดับล่างมีอำนาจตัดสินใจ ผู้บริหารหน่วยงานระดับล่างจะต้องใช้ดุลพินิจ(discretion) หรืออำนาจนั้นเพื่อประโยชน์สูงสุดขององค์กร

วัฒนธรรมองค์กรเป็นอีกปัจจัยหนึ่ง องค์กรที่ใช้วิธีการบริหารแบบมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง นับตั้งแต่ “ลูกค้า” หรือผู้ให้บริการ และพนักงานระดับล่างสุดขึ้นมาจนถึงผู้บริหารระดับสูง มีวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตย เปิดเผยโปร่งใสยอมเกื้อกูลสนับสนุนให้การกระจายอำนาจประสบความสำเร็จสูง

ศักยภาพของบุคลากรในองค์กรระดับล่าง เป็นอีกปัจจัยหนึ่ง องค์กรที่มีบุคลากรที่มีความพร้อม มีศักยภาพสูง มีความกระตือรือร้นและมีความรับผิดชอบต่อนหน้าที่สูง เมื่อได้รับโอกาสในการตัดสินใจโดยอิสระ ก็จะแสดงความสามารถ มีความคิดริเริ่ม พัฒนาองค์กรให้เจริญก้าวหน้าได้

3. **ลักษณะของกิจกรรม** ในทางเศรษฐศาสตร์ กิจกรรมแต่ละประเภทมีขนาดการดำเนินการที่ประหยัด(economy of scale) แตกต่างกันไป กิจกรรมบางประเภทสามารถดำเนินการขนาดเล็กแต่ประหยัดได้ เพราะมีโครงสร้างต้นทุนคงที่(fixed cost) ในสัดส่วนน้อย และมีต้นทุนแปรผัน(variable costs) ในสัดส่วนที่สูง กิจกรรมประเภทนี้สามารถกระจายอำนาจให้หน่วยงานระดับล่างดำเนินการได้ตามสภาพของหน่วยงานและชุมชน

กระแสความคิดเรื่องการกระจายอำนาจนั้นแพร่กระจายในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายส่วนหนึ่ง เกิดขึ้นโดยแรงผลักดันของประเทศที่พัฒนาแล้วและองค์การระหว่างประเทศทั้งหลายที่มีความเชื่อว่า การกระจายอำนาจในการบริหารและการปกครองจะเป็นรากฐานในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของประเทศที่เกิดใหม่ ในยุคหลังการปลดปล่อยและการให้อิสระภาพต่อประเทศอาณานิคม นอกจากนี้ในส่วนของความเชื่อเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารการพัฒนาชุมชนและการนำชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะนำไป

สู่ความสำเร็จในการดำเนินงานพัฒนาและยังนำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินงานพัฒนาอย่างยั่งยืน

2. องค์การบริหารส่วนตำบล

ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

เดิมสภาตำบลได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามาร่วมกันบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นและราษฎรเป็นส่วนรวม อันจะเป็นทางนำราษฎรไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วยวิธีจัดให้มีสภาตำบลและคณะกรรมการตำบลขึ้น(กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง,2539)

การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

วันที่ 1 มีนาคม 2509 กระทรวงมหาดไทย ได้ออกคำสั่งที่ 275/2509 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน(ฉบับที่ 2) โดยรวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบล เข้าเป็นองค์กรเดียวกัน เช่นเดียวกับแบบการปกครองของสุขาภิบาล ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาวะการณ์ยิ่งขึ้น และให้สอดคล้องกับโครงการพัฒนาเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับหลักการ

เป็นที่สังเกตว่า คำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าวนี เป็นเพียงระเบียบปฏิบัติในท้องที่บางแห่ง มิได้เป็นการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือประกาศ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้ระบุไว้

วันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 แก้ไขปรับปรุงระเบียบบริหารของตำบลและให้ปรับปรุงตำบลให้เป็นสภาตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ภายใน 3 ปี เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ในขณะนั้น และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน

อย่างไรก็ตาม ฐานะของสภาตำบลยังไม่ได้เป็นนิติบุคคล แต่ถือเป็นหน่วยหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยย่อยขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0309/ว 438 ลงวันที่ 29 กันยายน 2509 ด่วนมากที่ มท 0309/ว 99 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2510 และหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท 0309/10898 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2510

การที่สภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหาร รัฐบาลจึงปรับปรุงฐานะของสภาตำบล เสียใหม่ให้เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้มากยิ่งขึ้น ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 6 และยกฐานะสภาตำบล ซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 43 ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะ กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 44 พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ.2537 ได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 111 ตอนที่ 53 ก. ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2537

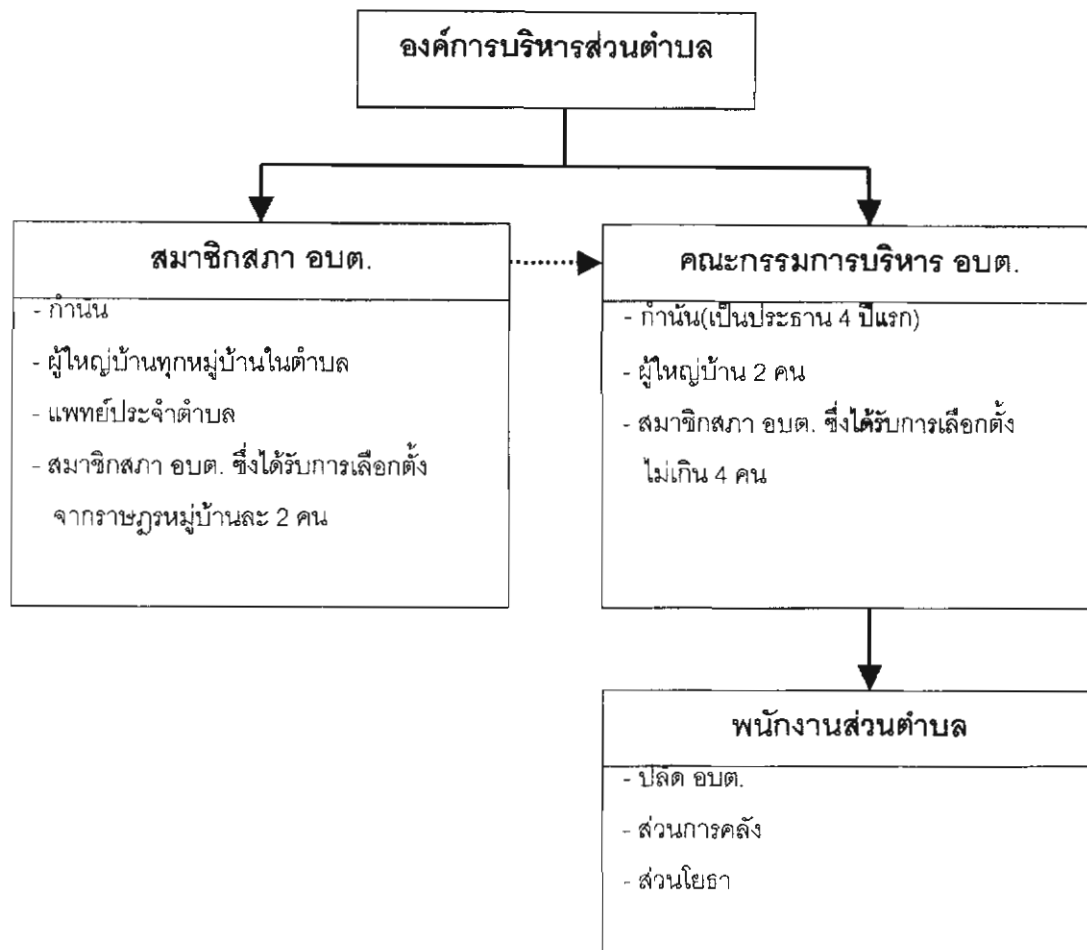
เกณฑ์ที่กำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตาม พ.ร.บ.สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 40 สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท หรือตามเกณฑ์ รายได้เฉลี่ยในวรรคสอง อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของ กระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตของ องค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นประกาศของ กระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

องค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 40 และมาตรา 95 ให้พ้นจากสภาพแห่งสภาตำบล นับตั้งแต่วันที่ กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป และให้โอนบรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ และเจ้าหน้าที่ ของสภาตำบลไปเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 41 และ 95 วรรคสี่

กระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศจัดตั้งสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามนัย มาตรา 40 และมาตรา 95 แห่ง พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ไปแล้ว เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2539 จำนวนทั้งสิ้น 2,760 แห่ง

โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
โครงสร้างการบริหารงาน



โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จะมีสภาองค์การส่วนตำบลซึ่งมีสมาชิก 2 คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นหมู่บ้านละ 2 คน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเลือกคณะบุคคลขึ้นเป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน นอกจากนี้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเลือกสมาชิกด้วยกันเป็นประธานสภาคนหนึ่ง รองประธานสภาคนหนึ่งและเลขานุการสภาคนหนึ่ง ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะต้องไม่เป็นคณะกรรมการ

บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเวลาเดียวกัน ในส่วนของคณะกรรมการบริหารก็จะเลือกคณะกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการบริหารคนหนึ่ง และเลขานุการคณะกรรมการบริหารอีกคนหนึ่งเช่นกัน

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ดังนี้

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม กีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ
- 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

- 8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 9) hasilประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 11) กิจกรรมเกี่ยวกับการพาณิชย์

มาตรา 71 องค์การบริหารส่วนตำบล อาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อใช้บังคับในตำบลได้ เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกิน 500 บาท

เพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการชั่วคราวได้ โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็นและในกรณีที่เป็นข้าราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

มาตรา 73 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อกระทำการกิจกรรมร่วมกันได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการตราข้อกำหนดของท้องถิ่น(สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,2538) ซึ่งจะเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในระดับตำบลนั้น ทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับการงบประมาณประจำปีที่ผ่านมาบริหารเสนอ และเรื่องอื่นๆที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 กำหนดรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่กำหนดให้เป็นอำนาจขององค์การ

บริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เพื่อเป็น กฎ/ระเบียบ/ข้อบังคับ ที่ให้ชุมชนในท้องถิ่นนั้นได้ยึดถือปฏิบัติ หรือเป็นกติกาของสังคมเพื่อให้ประชาชนในตำบลได้อยู่ร่วมกันอย่างเป็นปกติสุข

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการกิจการต่างๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และดำเนินการให้เกิดการบังคับใช้ตามกฎหมายท้องถิ่น ที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลตราขึ้น เพื่อให้เกิดการบำบัดทุกข์บำรุงสุข และคุ้มครองประชาชนในตำบลนั้นๆ

นอกจากนี้ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีบทบาทในการตรวจสอบการบริหารจัดการของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยการพิจารณาอนุมัติข้อบังคับงบประมาณ แผนงานโครงการ และการตั้งกระทู้ถามกรณีที่สงสัยหรือให้ความเห็นชี้แนะ แก่คณะกรรมการฯ ได้

โครงสร้างบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล

สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานพิมพ์ดีด งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานการประชุม งานเกี่ยวกับการตราข้อบังคับตำบล งานนิติการ งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบังคับงบประมาณประจำปี งานขออนุมัติดำเนินการตามข้อบังคับ งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

ส่วนการคลัง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน การหักภาษีเงินได้และการนำส่งภาษี งานเกี่ยวกับการติดโอนเงินเดือน งานรายงานเงินคงเหลือประจำวัน งานขออนุมัติเบิกตัดปีและขอขยายเวลาเบิกจ่าย งานจัดทำงบประมาณ แสดงฐานะทางการเงิน งบทรัพย์สิน หนี้สิน งบโครงการ เงินสะสม งานการจัดทำบัญชีทุกประเภท งานทะเบียนคุมเงินได้ รายจ่าย งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

ส่วนโยธา ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบถนน อาคาร สะพาน แหล่งน้ำฯ งานการประมาณการค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมการก่อสร้าง งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

บทบาทความสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล

พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ที่ยกฐานะสภาตำบลเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทความสำคัญต่อการพัฒนาตำบลและประชาชนทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองที่สะท้อนการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองพื้นฐานของประเทศโดยแท้จริงอันเป็นการสนองตอบต่อนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของรัฐบาลที่จะให้อำนาจการบริหารงานแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารงานที่แก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ และมีอิสระในการตัดสินใจในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นนั้นตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เหตุผลที่สนับสนุนว่า อบต.เป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น อาจพิจารณาได้จากการที่ องค์การบริหารส่วนตำบล มีการดำเนินการที่ส่งผลให้เกิดการกระจายอำนาจ คือ

1. องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจในการทำนิติกรรมและสัญญาทางกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องผ่านทางราชการเหมือนอดีต ทำให้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีความคล่องตัวในการดำเนินการบริหารตำบลให้มีความเจริญก้าวหน้า และตรงต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในตำบลได้

2. คณะกรรมการและผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเกือบทั้งหมด กล่าวคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา 198 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็นหลักและมีจำนวนมากกว่าผู้ที่มาจากการแต่งตั้ง นอกจากนี้คณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลก็มีที่มาจากสมาชิกองค์การบริหาร ส่วนตำบลเลือกกันขึ้นมาอีกด้วย

3. อำนาจอิสระของผู้บริหาร มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และกิจกรรมมากขึ้นจากเดิมที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 และยังมีอำนาจในพื้นที่ตำบลเพิ่มขึ้นโดยที่หากหน่วยราชการที่ดำเนินการใดๆ ที่เป็นประโยชน์ในตำบลจะต้องแจ้ง องค์การบริหารส่วนตำบลให้ทราบก่อน

4. อำนาจทางการคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดเก็บภาษีได้เหมือนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น(เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร) อาทิเช่น รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์จากการฆ่าสัตว์และยังได้รับการจัดสรรภาษีโดยตรงจากหน่วยราชการที่เก็บภาษีในเขตตำบลนั้นจากภาษีประเภทต่างๆ เช่น ค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อน ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น ซึ่งเมื่อหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บแล้วก็จะจัดสรรภาษีเหล่านี้ให้ องค์การบริหารส่วนตำบล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการทางกฎหมายตามลำดับและที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ที่นอกเหนือมากไปกว่าท้องถิ่นก็คือ รายได้จากการได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นอีกด้วยจากโรงงานแอมัน ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล

ประทานบัตรการประมง คำภาคหลวงไม้ คำภาคหลวงแร่ คำภาคหลวงปิโตรเลียม คำธรรมเนียม
การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดิน เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่สะท้อนถึงความพยายามของรัฐที่จะ
กระจายอำนาจลงสู่หน่วยการบริหารระดับตำบล ส่งผลให้ 1) องค์การบริหารส่วนตำบลเป็น
จุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองสู่องค์กรพื้นฐานในระดับตำบล 2) โดย
ประชาชนจะได้รับประโยชน์จากองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการพัฒนาตำบลซึ่งตรงกับ
ปัญหาและความจำเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมแนวความคิดและ
กระแสประชาธิปไตยในสังคมปัจจุบัน ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำบล
จะมากขึ้น โดยผ่านผู้แทนของตนในองค์การบริหารส่วนตำบล ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน
และท้องถิ่น 1) ในด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ในด้านการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพและการ
พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 2) ก่อให้เกิดการพัฒนาทางด้านการเมืองในเรื่องของการกระจายอำนาจ
ให้กับท้องถิ่นในระดับตำบล การพัฒนาทางการบริหารของประชาชนโดยให้ประชาชนเป็นผู้
บริหารให้เกิดความก้าวหน้าของชุมชนตนเอง 3) การพัฒนาทางด้านสังคมวัฒนธรรม 4) การ
พัฒนาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลของไทยนั้น ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจทั้งทาง
การเมือง และทางการบริหาร ซึ่งหวังว่าในอนาคตอาจจะนำไปสู่การกระจายอำนาจด้านการตลาด
ลงสู่ชุมชน รูปแบบของ อบต. ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจจากศูนย์กลางไปสู่พื้นที่ต่างๆ
ด้วยการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการให้บริการ
สาธารณะบางส่วนจากหน่วยงานรัฐส่วนกลางและส่วนราชการภูมิภาค ไปอยู่ที่การดูแลของ
องค์กรของประชาชน ซึ่งมีผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งจากประชาชนในชุมชนเข้ามาดูแลบริหาร
งานตามหลักการ การกระจายอำนาจในอบต. ทำในรูปการให้อำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจ
ด้านการใช้จ่ายงบประมาณ การจัดเก็บภาษีอากร ตามที่กฎหมายกำหนด การออกระเบียบ
ข้อบังคับสำหรับใช้ในระดับชุมชน ซึ่งไม่ขัดกับหลักกฎหมายของประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นการกระจาย
อำนาจการบริหารและการพัฒนาสู่ท้องถิ่น แม้ว่ายังมีบุคคลหลายฝ่ายเห็นว่า พ.ร.บ.การกระจาย
อำนาจในปี 2537 ดำเนินการอย่างรวดเร็วเกินไป และวิจารณ์ว่าประชาชนยังไม่พร้อม

ในทางปฏิบัติการบริหารจัดการการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการกระจายอำนาจมิใช่เพียง
การออกกฎหมายและการจัดโครงสร้างการบริหารเท่านั้น และการกระจายอำนาจมิใช่ยาวิเศษที่จะ
ทำให้การพัฒนาประสบความสำเร็จและเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน เที่ยงธรรม แต่สิ่งที่เป็นหัวใจสำคัญ
อีกประการหนึ่งนอกเหนือจากการ วางระบบและการจัดโครงสร้างองค์กรและการบริหารงานที่มี

ประสิทธิภาพดังที่ปรากฏในปัจจุบัน คือ การคืนอำนาจในการพัฒนา การตัดสินใจ และการจัดการ ในชุมชนให้ประชาชนโดยผ่านทางผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา ได้แก่ สมาชิก อบต. เข้ามา เป็นผู้ดำเนินงาน ดังนั้นในการจัดตั้งกลไก อบต. จึงเปรียบเสมือนการคืนอำนาจการตัดสินใจ ให้ประชาชน โดยมีองค์กรระดับตำบลที่เป็นผู้แทนของประชาชนโดยชอบธรรมซึ่งตามหลักการแล้ว องค์ประกอบของ อบต.ต้องประกอบด้วยผู้แทนที่มาจากประชาชนทุกกลุ่มในชุมชนอย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มสตรี กลุ่มผู้ยากจน กลุ่มเกษตรกร และกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ร่วมเป็นแกนนำในการ ดำเนินโครงการพัฒนาที่สอดคล้อง และตอบสนองความต้องการของประชาชนในชุมชนนั้นๆ และเป็นองค์กรที่ดำเนินงานเพื่อ ผลประโยชน์ของประชาชนในชุมชนอย่างจริงจัง

การที่พัฒนาและส่งเสริมให้ อบต.มีความเข้มแข็งและเป็นกลไกในระดับท้องถิ่นที่จัดว่า เป็นกลไกการบริหารและการปกครองที่ดีและชอบธรรมของประชาชนนั้นสิ่งที่จะต้องเน้น การสร้าง อบต.ในลักษณะเป็นกลไกประชาธิปไตยที่ดี(หรือ good governance) หากสามารถ ดำเนินงานในส่วนนี้ได้อย่างจริงจังก็จะนำไปสู่การกระจายอำนาจและการสร้างกลไกระดับท้องถิ่น ที่ดี ซึ่งจะเป็นรากฐานประชาธิปไตยของสังคมไทยในอนาคต ดังนั้น ส่วนหนึ่งจึงอาจจะกล่าวได้ว่า พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เป็นเพียงจุดเริ่มต้นของกระบวนการ พัฒนาประชาธิปไตยของไทยในระดับรากฐาน(grassroots) หรือ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) เท่านั้น อีกนัยหนึ่งหากมองการพัฒนาและวิวัฒนาการของการจัดตั้ง อบต. การจัดสรรงบประมาณให้องค์กรประชาชนเป็นผู้บริหาร และแนวทางการพัฒนา ความเข้มแข็งให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่เกิดขึ้นแล้วในระดับตำบลเกือบทั่วประเทศ ก็เป็นการ ลงทุนเพื่อวางรากฐานความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตย หากเราไม่สามารถผ่านขั้นตอน การพัฒนาองค์ความรู้ของการเป็นประชาธิปไตยในระดับชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพและมี ประสิทธิภาพแล้ว อนาคตของการพัฒนาสังคมไทยตามระบอบและกลไกประชาธิปไตยในระดับชาติ คงดำเนินต่อไปได้ยาก

3. แนวคิดประชาสังคม ประชาคม

พัฒนาการของแนวคิดประชาสังคม

แนวคิดเรื่องประชาสังคม(Civil Society) นั้นมีรากเหง้าทางความคิดมาจากทฤษฎีทาง สังคมตะวันตก โดยมากมักยากที่จะหาคำจำกัดความที่ชัดเจนเป็นที่ตกลงยอมรับกันเป็นอันหนึ่ง อันเดียวกันได้ คำว่า ประชาสังคม ก็เช่นเดียวกันคือมีความหมายที่แตกต่างกันไป ตามกลุ่มความ

คิดขณะเดียวกันยังแปรเปลี่ยนไปตามกาลสมัย ซึ่งสะท้อนถึงบรรยากาศทางสังคมการเมืองในแต่ละยุคสมัยของประวัติศาสตร์สังคมที่แตกต่างหลากหลายกันออกไป

ในยุโรปก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 18 ประชาสังคมกับรัฐ มิได้เป็นสองสิ่งที่แยกจากกัน คือ "รัฐกับสังคมดำรงอยู่ทับซ้อนกัน" (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, 2538 : 96 อ้างใน โกมาตกร จิ่งเสถียรทรัพย์, 2544) ประชาสังคม เพิ่งจะแยกตัวออกและดำรงอยู่ต่างหากจากรัฐหรืออำนาจทางการเมืองที่เป็นทางการ เมื่อปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 นี้เอง (Kean, 1988 a : 35 – 38 ในโกมาตกร จิ่งเสถียรทรัพย์, 2544 : 6) วิวัฒนาการของความคิดที่แยกรัฐออกจากสังคมนี้เป็นผลพวงของการคลี่คลายประวัติศาสตร์ที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล รัฐ และสังคมโดยรวม เปลี่ยนแปลงไปจากกรอบวิธีคิดดั้งเดิม

กรอบวิธีคิดดั้งเดิมนั้น รัฐผูกขาดความรับผิดชอบต่อสังคมโดยสิ้นเชิง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง บุคคลสัมพันธ์กับสังคมส่วนรวมได้โดยผ่านตัวกลางคือรัฐเท่านั้น ประชาชนเป็นเพียงสามัญชนหรือไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินที่ไม่มีสิทธิหน้าที่ หรือภารกิจทางการเมืองใดๆ นอกเหนือไปจากการแสดงความขึ้นตรงต่อรัฐ จนกระทั่งระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปเป็นเศรษฐกิจการค้า ได้ก่อให้เกิดชนชั้นทางสังคมใหม่ขึ้นมาในชุมชน ซึ่งเป็นศูนย์กลางการค้าต่างๆ ชนชั้นใหม่นี้คือ กลุ่มพ่อค้าวานิช ที่ได้สะสมความมั่งคั่งและมีอำนาจต่อรองทางการเมืองมากขึ้น ชนชั้นใหม่นี้ได้พยายามแสวงหาและแสดงออกซึ่งสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยไม่ได้ผ่านกลไกหรือรูปแบบที่รัฐกำหนดให้การแสดงบทบาททางการเมืองใหม่เป็นการแสดงออกในฐานะ "ปัจเจกชนพลเมือง" ซึ่งมีเจตจำนงที่จะร่วมรับผิดชอบต่อสังคมโดยตรง

การเกิดสาธารณชนที่มีความคิดอิสระ (Critical Public) ขึ้น และการที่สามัญชนเริ่มจับกลุ่มถกเถียง พูดคุยถึงปัญหาสังคมการเมือง วิพากษ์วิจารณ์รัฐและนโยบายสาธารณะ รวมทั้งพฤติกรรมบางประการของศาสนจักรในพื้นที่สาธารณะ เช่น ชุมชนมุขหรือตามร้านกาแฟ ซึ่งกลายเป็นแหล่งพบปะสังสรรค์กันนั้น นับเป็นปรากฏการณ์ใหม่ในประวัติศาสตร์การเมือง ปรากฏการณ์ดังกล่าวได้เปิดมิติใหม่ของ "การเมืองสาธารณะ" ขึ้นโดยได้สถาปนา "ปริณทลสาธารณะ" (public sphere) ขึ้น (Habermas, 1998 อ้างใน โกมาตกร จิ่งเสถียรทรัพย์, 2544)

พื้นที่ทางสังคมใหม่นี้เปิดโอกาสการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงแก่สามัญชนในฐานะ "พลเมือง" และประชาสังคมได้กลายเป็นมิติใหม่ของการมีส่วนร่วมทางสังคมที่บุคคลสามารถแสดงออก ซึ่งความคิดเห็นทางการเมืองโดยไม่ต้องอยู่ใต้อาณัติของอำนาจทางการเมืองที่เป็นทางการ ซึ่งมีรัฐเป็นตัวกลาง รัฐกับสังคมจึงมิได้ดำรงอยู่ทับซ้อนกันสนิทเช่นแต่ก่อน หากแต่สังคม

ได้เปิดกว้างและให้อิสระภาพแก่เสรีชนที่มีความคิดอิสระ สามารถแสดงออกซึ่งเจตจำนงทางการเมืองได้โดยไม่ถูกควบคุมกำกับอย่างเบ็ดเสร็จสิ้นเชิงจากรัฐ

หากพิจารณาถึงความหมายที่เปลี่ยนแปลงไป คำว่า ประชาสังคม อาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม และการเมืองได้ทำให้เกิดความหมายใหม่ ประชาสังคมได้กลายเป็นมิติใหม่ของ “การเมืองสาธารณะ” ที่แยกตัวออกจาก “การเมืองแบบเป็นทางการ” ซึ่งถูกควบคุมโดยรัฐ สืบเนื่องเป็นความหมายใหม่ เป็นแนวคิดประชาสังคมร่วมสมัยในปัจจุบัน

กำเนิดแนวคิดประชาสังคมสมัยใหม่

แม้รากฐานทางประวัติศาสตร์ของแนวคิดประชาสังคมจะสัมพันธ์กับการคลี่คลายของประวัติศาสตร์ยุโรปตะวันตก ในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 17 แต่ทว่ากระแสความตื่นตัวของวงวิชาการและการเมืองต่อฐานะความสำคัญของภาคประชาสังคมนั้น กลับมีจุดเริ่มต้นจากการเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมทางการเมืองครั้งสำคัญที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในยุโรปตะวันออกในราวสองทศวรรษที่ผ่านมาเอง ในการเปลี่ยนแปลงที่ทำให้ระบอบเผด็จการรวมศูนย์ของพรรคคอมมิวนิสต์ต้องล้มลงทั้งในสาธารณรัฐโปแลนด์ ฮังการี เชคโกสโลวาเกีย(เดิม) รวมทั้งในเยอรมันตะวันออกนั้น เกิดจากการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมโดยเครือข่ายองค์กรอิสระภาคเอกชน นอกกระบบรัฐที่รักประชาธิปไตย องค์กรเหล่านี้มีบทบาทสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ไม่มีใครคาดการณ่ว่าจะเป็นไปได้ และที่สำคัญก็คือการโค่นล้มเผด็จการในประเทศต่างๆ เหล่านี้มีบทบาทสำคัญที่ทำให้เกิด

ข้อมูลงานวิจัยมีนัยว่าการกระจายอำนาจจากรัฐส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่น ได้สร้างมิติที่แยกออกจากกันระหว่างรัฐ กับชุมชนท้องถิ่น ซึ่งแต่เดิมความสัมพันธ์ขององค์กรชุมชนไม่ได้แยกจากกัน หากยังมีมิติซ้อนทับสนิทแนบแน่น ได้แก่ กลุ่มเครือญาติ กลุ่มอาชีพ กลุ่มแม่บ้าน ซึ่งต้องมีกิจกรรมสัมพันธ์กันทางเศรษฐกิจ การแลกเปลี่ยนผลิตผล การช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เหตุผลที่แยกออกจากชุมชน เพราะแนวความคิดในการปกครอง ระบบอำนาจอุปถัมภ์ของชนชั้นปกครองหรือฝ่ายปกครองคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ตกค้างเข้าสู่ระบบการบริหารและ นิติบัญญัติ ของ อบต. รวมถึงระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมาย รวมทั้งกรอบกิจกรรมที่เป็นวาระของรัฐราชการ และพฤติกรรมของข้าราชการ ยังมีอิทธิพลชี้นำกระบวนการทางความคิด และการตัดสินใจ และการดำเนินกิจกรรมทางสังคมเศรษฐกิจของชุมชนอยู่

ประชาสังคมไทย แนวคิดและความหมาย

เอนก นาเศบุตร(2545 หน้า 21) องค์การชุมชนที่รวมตัวกันอย่างธรรมชาติอย่างต่อเนื่อง มีผู้นำหลากหลาย มีจิตสำนึกของท้องถิ่น มีภูมิปัญญา มีคุณค่า และวัฒนธรรมอันดีงามที่แตกต่างหลากหลาย ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ (2536, หน้า 5 – 13) ให้ความหมายประชาสังคมคือแนวความคิดการเมืองที่ตรงข้ามกับรัฐหรือมีที่มาจากสภาวะด้านตรงข้ามกับรัฐเป็นสำคัญโดยได้วิเคราะห์แนวคิดในเรื่องนี้ ของ จอห์น ล็อก(John Lock,1681 อ้างในโกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ ,2544) ที่ศึกษามโนทัศน์ประชาคมในปี 1681 ว่าประชาคมเป็นสังคมที่ไม่มีการเมือง ประชาคมทำหน้าที่ต่างๆ เพื่อนำมาให้นุชนะไปบรรลุจุดมุ่งหมายในอุดมคติที่ต้องการได้ และให้ความสำคัญกับการเกิดและพัฒนาของบุคคลและความเป็นคน ซึ่งเป็นความคิดพื้นฐานที่สำคัญมากต่อการเข้าใจประชาคม ในที่สุดแล้วสังคมที่เกิดขึ้นจะต้องตอบคำถามและให้ทางออกแก่การดำรงอยู่ของคนในฐานะที่เป็นปัจเจกชน ที่เป็นตัวของเขาเอง ดังนั้นรัฐและชุมชนจึงไม่ใช่เป้าหมายสูงสุดของความคิดประชาสังคม รัฐเป็นเพียงเครื่องมือ ที่จะช่วยควบคุมและนำมาช่วยเหลือให้บุคคลก้าวพัฒนาไปสู่เสรีภาพที่แท้จริง ในขณะที่ชุมชนก็เป็นอีกอาณาบริเวณซึ่งไม่ได้อยู่ทั้งในรัฐและในประชาคม ชุมชนถูกสร้างหรือจินตนากรรมขึ้นมาในรูปลักษณะของชุมชนการเมืองที่เรียกว่า รัฐประชาชาติ(National State)

สำหรับแนวคิดประชาคมในเมืองไทย มองว่าขาดปรัชญาสังคมในการสร้างมโนทัศน์ประชาคมนั้น คือ ขาดการศึกษาค้นคว้าภูมิปัญญาและมโนทัศน์ในเรื่องและความหมายของคำว่า มนุษย์ สังคม อำนาจ ธรรมชาติมนุษย์ ธรรมชาติสังคมรัฐ อย่างเป็นระบบ เพราะแนวความคิดประชาคมของนักคิดในยุโรปไม่ได้เกิดเพราะความคิดเห็นหรือจินตนาการด้วยสมองของคนไม่กี่คน แต่นักคิดในยุโรปได้อาศัยองค์ความรู้ ความเข้าใจ ที่นักคิดปรัชญาดั้งแต่สมัยกรีกมาถึงยุคกลางถึงสมัยใหม่ ทั้งยังอาศัยผลทางอ้อมจากนักคิดและความรู้ของฝ่ายศาสนาและเทววิทยาเข้าช่วย ทำให้เสนอทฤษฎีสังคมใหม่ได้

ประเวศ วะสี(2540,122 อ้างในชูชัย ศุภวงศ์ และยุวดี คาดการณ์ไกล 2540) เสนอแนวคิดประชาสังคมว่า เป็นการสร้างความเป็นชุมชน(community building) ความเป็นชุมชนหมายถึง การที่ประชาชนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีอุดมคติร่วมกัน หรือความเชื่อร่วมกัน ในบางเรื่อง มีการติดต่อสื่อสารร่วมกัน หรือมีการรวมกลุ่มกัน จะอยู่ห่างกันก็ได้ มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีเรื่องจิตใจเข้ามาด้วย มีความรัก มีมิตรภาพ มีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำในการปฏิบัติบางสิ่งบางอย่าง จะเป็นเรื่องใดก็ได้ เมื่อเวลาเราดูความเป็นชุมชนเกิดขึ้นเราจะเห็นภายในชุมชนมีสิ่งเหล่านี้เกิดขึ้น

1. เกิดความสุข เป็นความสุขของคนร่วมกัน จึงจะมีการ share สิ่งต่างๆ ด้วยกัน
2. มีประสิทธิภาพที่จะทำให้งานประสบความสำเร็จ ซึ่งเรื่องนี้จะสูงมาก เรียกว่าสูงอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ทำอะไรสำเร็จได้ง่าย
3. มีการจัดการ เมื่อมีองค์กรขึ้น มีความรับผิดชอบ ก็ต้องมีการจัดการซึ่งเป็นการจัดให้มีการเรียนรู้ร่วมกัน ซึ่งจะมีพลังที่มีคนบอกว่า "การจัดการทำให้สิ่งที่เป็นไปได้เป็นไปได้"

หัวใจของการพัฒนาแบบยั่งยืนอยู่ที่องค์กรชุมชน (community organization) ซึ่งจะประกอบขึ้น พยายามทำเพื่อส่วนรวม ลดความเห็นแก่ตัว ซึ่งเป็นธรรมชาติอย่างสูง

นิธิ เอียวศรีวงศ์(2539,11-12 อ้างในฐชัย สุภวงส์ และยุวดี คาดการณ์ไกล 2540) ให้ความหมายว่า ประชาสังคม คือกลุ่มคนที่รู้สึกตัวเองเป็นกลุ่มเดียวกันหรือเป็นพวกเดียวกัน ในการที่จะมีประชาสังคมได้นั้นจะประกอบด้วย

1. จะต้องสามารถ identify ร่วมกันได้ว่าเป็นพวกเดียวกัน
2. มีความสัมพันธ์โดยไม่รู้จักรักกัน อาศัยอยู่บนพื้นฐานสิทธิ ต้องยอมรับสิทธิบางอย่างของกันและกัน

อนาคตประชาสังคมถ้าจะให้ใหญ่ขึ้นนั้น จะใหญ่ขึ้นได้อย่างไร รัฐจะต้องเข้ามา support การจะใหญ่ขึ้นของประชาสังคม จะต้องดำเนินการไปเอง คือความสำนึกของประชาสังคม อาจจะมากขึ้น แต่จะเข้มแข็งหรือไม่นั้นก็ขึ้นอยู่กับการจัดองค์กรของฝ่ายประชาชน ฝ่ายประชาคม ด้วยว่ารู้จักจัดองค์กรในกาทำอะไรหรือไม่ ถ้าไม่จัดประชาคม เมืองไทยก็จะอ่อนแออย่างที่เป็นก็ได้ ซึ่งจะเป็นองค์กรตาม geography

สุวิทย์ วิบุลย์ผลประเสริฐ(2540) หมายถึง การที่คนในสังคม มีจิตสำนึกร่วมกัน มารวมตัวกันในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนกัน ในการกระทำบางอย่างทั้งนี้ด้วยความรัก และความเอื้ออาทรต่อกัน ภายใต้การจัดการให้เกิดความรู้ร่วมกัน ประชาคมก่อให้เกิด "อำนาจที่สาม" นอกเหนืออำนาจรัฐและอำนาจธุรกิจ อำนาจที่สามนี้อาจไม่ต้องการคนจำนวนมาก แต่เป็นกลุ่มคนเล็ก คนน้อย กระจัดกระจาย และอาจมีความเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายย่อยๆ การรวมตัวอาจไม่ต้องใกล้ชิดกัน แต่สามารถสื่อสารถึงกันได้เกิดเป็นองค์กรขึ้น ซึ่งอาจเป็นองค์กรที่ไม่เป็นทางการก็ได้ ทำให้เกิดองค์กรแนวราบแบบใหม่ จะเป็นส่วนที่สัมพันธ์กับองค์กรอื่นๆ ทำให้เกิดชุมชนเข้มแข็ง

เดนก เหล่าธรรมทัศน์(2539,14-15 อ้างในฐชัย สุภวงส์ และยุวดี คาดการณ์ไกล 2540) อธิบายความหมายของคำว่า civil society ว่ามีความหมายถึงความได้ถึงทุกชนชั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นประชาชน คนทุกข์ คนยาก ซึ่งจะเน้นเรื่องความสมานฉันท์ ความกลมเกลียว ความกลมกลืน มากกว่าจะมาดูความแตกต่างหรือความแตกแยกภายในหมู่ประชาชน และจะมี

คำที่เชื่อมโยงกับประชาสังคม(participation) ซึ่งจะมีส่วนร่วมในฐานะพลเมือง(citizen) ไม่ใช่ในฐานะราษฎร(subject) หรือผู้ได้กฎหมายหรือไฟฟ้าเข้าแผ่นดินที่ขอรับบริการจากรัฐเท่านั้น เพราะฉะนั้น civil society จึงมีนัยของพลเมืองซึ่งต้องมีส่วนร่วม

การสร้าง civil society จะต้องอาศัยการจินตนาการ(imagination) อาศัยการสร้างวัฒนธรรม อาศัยหลักเกณฑ์ หลักการในการร่วมมือ และในการแก้ไขความขัดแย้งต้องมีความเชื่อใจกัน(trust) โดยเฉพาะ interpersonal trust คือ เชื่อใน "คนอื่นคนไกล" หรือมีจิตสาธารณะ(public will)

ชัยอนันต์ สมุทรวาณิช(2543) อธิบายความหมายของประชาสังคมในมุมมองตะวันตกว่า หมายถึง สังคมทุกส่วนที่ไม่ใช่ภาครัฐ เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าในสังคมตะวันตกนั้น ภาคเอกชนเติบโตมาหลังจากที่รัฐมีการสถาปนาอย่างเข้มแข็งแล้ว ส่วนอื่น ของสังคมที่อยู่นอกภาครัฐก็คือ ภาคที่ไม่ใช่ประชาชนทั่วไป แต่เป็นประชาชนที่มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นก้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นพาณิชยกรรม เกษตรกรรม เพราะฉะนั้น civil society จึงมีความหมายถึงนอกภาครัฐจริงๆ แล้วจะหมายถึง องค์การที่จัดตั้งโดยไม่ใช้อำนาจอรัฐ ไม่มีอำนาจรัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง

ในสังคมไทยที่มีพัฒนาการต่างกัน จะพบว่าภาครัฐไปจัดตั้งสนับสนุนด้วยรูปของกลุ่มต่างๆ สามารถแบ่งแยกได้เป็นส่วนที่ภาครัฐไปจัดตั้งสนับสนุนด้วยในรูปของกลุ่มต่างๆ เป็น 2 ส่วนคือ

1. ลักษณะการจัดตั้งที่ไม่ได้เป็นการจัดตั้งในเรื่องเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมช่วยจากกลไกของรัฐหรือใช้กำลังบังคับ
2. ลักษณะการจัดตั้งที่มีส่วนช่วยกลไกรัฐในการใช้กำลังบังคับ

กลไกของรัฐในการเป็นผู้ให้บริการทางสังคม ซึ่งมีบทบาทมาก จะต้องปรับบทบาทให้ลดน้อยที่สุด(less government) หรืออาจจะนำแนวความคิดในรูปแบบของหุ้นส่วน(partnership) คือ การร่วมคิดร่วมทำ เป็นการให้ความสำคัญกับภาคประชาชนมีส่วนร่วมมากกว่าที่เคยเป็นมา และเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรง(direct participation) ซึ่งหมายความว่าไม่ได้ทำให้เรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นของฝ่ายรัฐหรือของฝ่ายสังคม หรือประจักษ์(ชัยอนันต์ สมุทรวาณิช, 2543) ซึ่งมีองค์ประกอบ 7 ประการ คือ(UNDP, 1995 อ้างใน ชัยอนันต์ สมุทรวาณิช, 2543 หน้า 60)

1. ประชาชนจะต้องยอมรับในความชอบธรรมของรัฐบาล(legitimacy) และรัฐบาลจะต้องมีความรับผิดชอบขึ้นต่อประชาชนในกิจการที่ได้กระทำลงไป(accountability)

2. ประชาชนจะต้องมีอิสระเสรีภาพในการรวมกลุ่มและในการมีส่วนร่วม(freedom of association and participation)

3. จะต้องมีการอบแห่งกฎหมายที่ชัดเจน และเป็นระบบซึ่งก่อให้เกิดสภาวะที่มั่นคงเป็นหลักประกันต่อชีวิตและการทำงานของพลเมือง และเป็นสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อผู้ประกอบการและเกษตรกร ทั้งการปฏิบัติที่เสมอภาคกัน

4. ระบบราชการจะต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินการต่างๆ(bureaucratic accountability) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดการงบประมาณของรัฐ ซึ่งจะต้องมีการควบคุมติดตามประเมินผล การปฏิบัติงานของรัฐ และบุคลากรของรัฐไม่ให้ใช้ทรัพยากรโดยมิชอบทั้งนี้จะต้องมีความโปร่งใส(transparency) ในการปฏิบัติราชการทุกระดับ

5. จะต้องมีความข่าวสารที่น่าเชื่อถือโดยรัฐบาลจะต้องเปิดให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะด้านรายได้ประชาชาติ ดุลย์ชำระเงิน การจ้างงาน และดัชนีค่าครองชีพ

6. จะต้องมีการบริหารภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

7. จะต้องมีความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างรัฐบาลกับองค์กรของประชาสังคม ซึ่งหมายถึง องค์กรชุมชน ได้แก่ องค์กรประชาชน(people's organization) และองค์กรเอกชนอาสาสมัคร(NGOs)

องค์ประกอบของประชาสังคม

Bratton (1994 อ้างในโกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ 2540 หน้า 28) แจกแจงรายละเอียดขององค์ประกอบประชาสังคม ดังนี้

1. ค่านิยมละบรรทัดฐานของชุมชน(norm of civic community) ที่สำคัญที่สุดคือ ความไว้วางใจและเชื่อถือกัน(trust) ความช่วยเหลือเกื้อกูลกัน(reciprocity) ความอดทนอดกลั้นต่อความขัดแย้ง(tolerance) และการเปิดกว้างยอมรับในความแตกต่างหลากหลาย(inclusion) ความไว้วางใจเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้ผู้คนมีการคบค้าสมาคม การเกื้อกูลกันช่วยลดค่าใช้จ่ายของส่วนรวม และความอดทนอดกลั้นต่อความขัดแย้ง ทำให้เกิดความร่วมมือกันในรูปแบบที่หลากหลาย

2. โครงสร้างองค์กรประชาสังคม(structures of associational life) หมายถึง กลุ่มทางสังคมหรือองค์กร ที่รองรับการคบหาสมาคม และเอื้ออำนวยต่อการแสดงออกทางสังคมของบุคคล รูปแบบขององค์กรที่พบบ่อยที่สุด คือ องค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์และองค์กรอาสาสมัครต่างๆ

องค์กรเหล่านี้จะเป็นองค์กรระดับใดก็ตาม หรือมีความสนใจเฉพาะด้านใดก็ตามล้วนแต่เพิ่มความหลากหลายและเสริมภาคประชาสังคมให้เข้มแข็ง

3. **เครือข่ายการสื่อสารสาธารณะ**(network of public community) การสื่อสารสาธารณะช่วยให้มีการพูดคุย ถกเถียงและแลกเปลี่ยนความเห็น การผูกขาดสื่อสารมวลชนไม่ว่าโดยรัฐหรือเอกชนก็ตามเป็นเงื่อนไขที่ไม่เกื้อกูลต่อการเติบโตของประชาสังคม ประชาสังคมที่เข้มแข็งนั้นเป็นเครือข่ายของช่องทางการสื่อสารที่เชื่อมโยงและซ้อนทับกันอย่างสลับซับซ้อน

ในองค์ประกอบประการแรกของเบรตตัน คือ ค่านิยมและบรรทัดฐานประชาสังคม นั้นเป็นข้อเสนอสอดคล้องกับที่พัฒน์เสนอไว้(Putnum,1993 อ้างใน โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์,2544) ช่วยชี้ให้เห็นว่า ในการศึกษาประชาสังคมนั้น ไม่ควรมุ่งสนใจแต่เฉพาะองค์กรประชาสังคมต่างๆ เช่น องค์กรเอกชน กลุ่มอาสาสมัคร ซึ่งมีรูปร่างปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมเท่านั้น หากแต่ยังต้องใส่ใจกับส่วนประกอบอันเป็นนามธรรมในสังคมอีกด้วย(โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์,2544, หน้า 29) โดยได้ขยายองค์ประกอบทางนามธรรมกินความหมายเกินไปกว่า ค่านิยม(value) และบรรทัดฐาน(norm) ให้ครอบคลุมไปถึง จิตสำนึกทางสังคมที่มีต่อค่านิยมและบรรทัดฐานเหล่านี้ด้วย ซึ่งสุวิทย์ วิบุลย์ผลประเสริฐ(2539) ได้เสนอ องค์ประกอบที่สำคัญของประชาสังคม คือ

1. **จิตสำนึกประชาคม** (Civil Consciousness) เป็นความคิดและความยอมรับในเรื่องการรวมตัวกันอย่างอิสระด้วยความรัก ความเอื้ออาทร ความยอมรับในความคิดเห็นของกันและกันในอนาคตจะเรียนรู้ร่วมกัน หรือแก้ไขปัญหาคือเผชิญอยู่

2. **โครงสร้างองค์การประชาคม** (Civic Organization) เป็นการรวมกลุ่ม ซึ่งอาจเป็นองค์กรที่เป็นทางการ หรือไม่เป็นทางการก็ได้ เป็นกลุ่มที่รวมตัวกันเฉพาะคราว เฉพาะเรื่อง หรือต่อเนื่องก็ได้ สมาชิกอาจจะเป็นบุคคลในภาครัฐ ภาคธุรกิจ หรือประชาชน หรือรวมกันอยู่ก็ได้ ไม่จำกัดจำนวนสมาชิก เช่น มูลนิธิ สมาคม ชมรมสมาพันธ์ สหพันธ์ ชุมชน สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์ แต่ประเด็นสำคัญคือ การรวมกลุ่มต้องมีจิตสำนึกประชาคมครบถ้วน

3. **เครือข่ายประชาคม** (Civic Network) หมายถึง โครงสร้างและกระบวนการซึ่งเชื่อมโยงสมาชิกในกลุ่ม หรือเชื่อมโยงองค์กรประชาคมต่างๆ เข้าด้วยกัน ปัจจัยสำคัญของเครือข่ายประชาคม คือ ระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ภาระการสัมพันธ์กันด้วยความสมานฉันท์

ขั้นตอนการก่อตัวของภาคประชาสังคม

ธีรยุทธ บุญมี(2536) ได้ชี้ให้เห็นว่ากระบวนการก่อตัวของภาคประชาสังคมนี้มีจุดเริ่มต้นจากการเกิดสำนึกทางสังคมขึ้น ซึ่งเพิก่ก่อตัวเมื่อราว พ.ศ.2500 โดยแยกแยะเป็น 4 ขั้นตอน คือ

ขั้นที่ 1 การเกิดจิตสำนึกทางสังคม

ขั้นที่ 2 การเกิดกลุ่มองค์กรทางเศรษฐกิจสังคมต่างๆ ที่มีจิตสำนึกในการดูแลและประโยชน์ซึ่งกันและกัน

ขั้นที่ 3 การก่อรูปของอุดมการณ์ร่วมของสังคม ที่ยึดเหนี่ยวให้ สังคมเป็นสังคมที่เข้มแข็งและมีคุณธรรม

ขั้นที่ 4 การที่อุดมการณ์แห่งสังคมเข้มแข็งตกผลึกเป็นเสมือนสถาบันที่ทุกคนยอมรับเป็นกฎเกณฑ์แห่งวิถีชีวิต

4. กระบวนการมีส่วนร่วม

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

กระบวนการมีส่วนร่วม (Community Involvement) หมายถึง การที่ชุมชนเป็นผู้ตระหนักถึงปัญหาของชุมชนตนเอง เป็นอย่างดี จึงเป็นผู้กำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดปัญหา การวิเคราะห์ปัญหา การวางแผนการดำเนินการและติดตามกำกับ การโดยที่ชุมชนเป็นฝ่ายริเริ่มที่จะจัดการแก้ปัญหาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนไปสู่สิ่งที่ดี

การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นคำที่ใช้กันอย่างกว้างขวางในแง่มุมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นในระดับเรื่องการเมืองการปกครอง การพัฒนา สิ่งแวดล้อม การกระจายอำนาจฯลฯ ความเข้าใจในเรื่องการมีส่วนร่วมจึงมีมิติที่แตกต่างกันออกไป แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงแบ่งออกเป็น 4 เรื่อง คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชนกับแนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการผลิตนโยบายและบริการของภาครัฐ และการมีส่วนร่วมของประชาชนกับ สิทธิมนุษยชน

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนกับระบอบประชาธิปไตย

ระบอบการเมืองการปกครองตามแนวทางประชาธิปไตย นับได้ว่าเป็นระบอบการปกครองที่ได้รับการยอมรับมากที่สุดเมื่อเทียบกับระบบการปกครองอื่นๆ เช่น ระบอบอำนาจนิยม ระบอบเผด็จการ เป็นต้น แม้ว่าระบอบประชาธิปไตยจะเป็นการปกครองที่นานาประเทศทั่วโลกนำไปใช้กันอย่างกว้างขวาง แต่ก็ยังมีระดับความแตกต่างของการใช้ในบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ที่แตกต่างกันอย่างมาก

ระบอบประชาธิปไตยที่ได้นำไปใช้นั้นเรียกได้ว่าเป็นระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม หรือประชาธิปไตยแบบตัวแทน(Indirect or Representative Democracy) แต่มักเกิดคำถามกับระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนว่า ได้สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริงหรือไม่ เนื่องจากระบอบนี้หลังจากที่ประชาชนใช้สิทธิในการเลือกผู้แทนแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนก็ยุติลงเพียงแค่นั้น การกำหนดนโยบายของประเทศเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารและนักการเมืองเท่านั้น ซึ่งบ่อยครั้งนโยบายต่างๆ ที่ออกมาจากรัฐบาล ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน ซึ่งภายใต้ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ประชาชนจะต้องรอจนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ เพื่อแสดงเจตจำนงของตนต่อนโยบายที่ต้องการ

ดังนั้นจึงได้เกิดการนิยามคำศัพท์ขึ้นมาใหม่คือ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” เพื่อให้บรรลุอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่ว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ให้เป็นแนวคิดแทนที่ระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม หรือประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม(Participatory Democracy) นั้นเป็นความพยายามที่จะสอดแทรกแนวคิดการมีส่วนร่วมเข้าไปในระบอบการปกครอง โดยการมีส่วนร่วมนั้นมีความหมายมากกว่าเพียงเป็นการมีส่วนร่วมในขณะที่มีการเลือกตั้ง

โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน(Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน(คณิศร ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. 2544.หน้า 7)

ความสำเร็จของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมก็คือ(อานันท์ ปันยารชุน,2544) การมีการรวมกลุ่มประชาสังคมที่เข้มแข็ง ทำให้ 1) โครงสร้างทางกฎหมายต้องส่งเสริมการรวมกลุ่มประชาสังคม 2)การดำเนินกิจกรรมของกลุ่มต่างๆ 3) การกำหนดกฎเกณฑ์ของการมีส่วนร่วมที่ให้ความสำคัญกับกลุ่มมากกว่าปัจเจก

สำหรับภาครัฐนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องสร้างจิตสำนึกใหม่ว่า กิจกรรมที่ตนรับผิดชอบไม่ใช่ “รัฐกิจ” (state affairs) หรือ “กิจการของรัฐ” ที่ตนเท่านั้นมีสิทธิตัดสินใจได้ แต่เป็น “สาธารณะกิจ” (public affairs) ที่สาธารณชนชอบที่จะมีส่วนร่วมในการแสดงความประสงค์ ในการร่วมคิด แม้กระทั่งร่วมกระทำหรือตรวจสอบ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่รับผิดชอบต่อสังคมได้เช่นนี้ ก็จะต้องเผชิญกับสถานะที่อาจเกิดข้อขัดแย้งกับประชาชนกลุ่มที่ต้องการการมีส่วนร่วมได้ ดังที่ปรากฏบ่อยครั้งในการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะสำคัญของไทย

นอกจากในฐานะปัจเจกบุคคลแล้ว ประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองของประชาธิปไตยจึงต้องหมายถึงการเคลื่อนไหวของประชาชนเป็นกลุ่มด้วย ปราศจากการเคลื่อนไหวเป็นกลุ่ม ประชาชนที่เป็นปัจเจกแต่ละคนจะอ่อนแอเกินกว่าจะเข้าไปต่อรองเชิงนโยบายอย่างได้ผลกับพรรคการเมือง รัฐ ราชการ นายทุน พ่อค้า สหภาพแรงงาน ฯลฯ ได้ และการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ไร้ความหมาย การเคลื่อนไหวเป็นกลุ่มนี้ที่จริงก็คือการเกิดขึ้นของสิ่งที่เรียกว่า “ชุมชน” นั่นเอง(นิธิ เอียวศรีวงศ์, พีรพล ไตรทศวิทย์,คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2544)

แต่ชุมชนหมู่บ้านและท้องถิ่นแบบโบราณที่กลุ่มคนมีสำนึกว่าตัวเป็นใครร่วมกัน หรือมีอัตลักษณ์ร่วมกัน กำลังจะหายไป แต่ชุมชนหรืออัตลักษณ์ใหม่ก็เกิดขึ้นในปัจจุบัน คนอาจไม่สำนึกว่าเป็นใครร่วมกับคน ที่อยู่ในเมืองเดียวกัน หรือหมู่บ้านเดียวกัน แต่เกิดสำนึกใหม่ๆ ที่เขาไม่เคยมีมาก่อน เช่น เขาเป็นคนพิการ ความพิการเขามีอัตลักษณ์ใหม่ที่ทำให้เขารู้สึกว่าตัวเขาเป็นคนในกลุ่มเดียวกับคนพิการอื่นๆ ซึ่งเขาไม่เคยพบหน้าคำตามาก่อน ความเป็นผู้หญิง ความเป็นกรรมการโรงงานทอผ้า ความเป็นนักวิชาการ ความเป็นผู้ใช้ไฟฟ้า ในลุ่มน้ำเดียวกัน ความเป็นชาวเขา ความเป็นประมงชายฝั่ง ฯลฯ ล้วนกลายเป็นอัตลักษณ์ใหม่ของผู้คน หรือเป็นสำนึกใหม่ของตัวตนของผู้คน

การเคลื่อนไหวเป็นกลุ่มของประชาชนคือ “ชุมชน” คือคนจำนวนหนึ่งมีสำนึกว่าตัวเป็นใครเหมือนกัน ฉะนั้นจึงคิดว่ามีผลประโยชน์ของ “ตัวตน” ที่เหนือกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว อันจะปกป้องรักษาหรือเพิ่มพูน อาจหันเข้ามาร่วมกันเพื่อดำเนินกิจกรรม หรืออาจร่วมในกิจกรรมโดยผ่านสื่อและอื่นๆ ก็ได้ ทั้งความคิดและการดำเนินการจะถูกขัดเกลาจากกลุ่มโดยตรงหรือโดยอ้อม ก่อให้เกิดจุดยืนทางการเมือง ทางเศรษฐกิจหรือทางสังคมและวัฒนธรรมที่เป็น “ตัวตน” หรืออัตลักษณ์ที่เป็นสำนึกของคนในกลุ่ม เท้ากับอัตลักษณ์นั้นถูกปรุงแต่งร่วมกันจนมีความชัดเจนละเอียดอ่อนพอจะเข้าไปมีส่วนร่วมในพื้นที่สาธารณะได้เสมอ

การมีส่วนร่วมในระบบประชาธิปไตยจึงมีสองฐาน ได้แก่ ฐานของปัจเจกบุคคล ซึ่งมีกลไกหลายอย่างที่ทำให้ปัจเจกสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ นับตั้งแต่การเลือกตั้ง การร่วมลงชื่อในการเสนอกฎหมายหรือริเริ่มกระบวนการตรวจสอบบุคคลสาธารณะ และการฟ้องร้องในศาลปกครอง เป็นต้น ส่วนอีกฐานหนึ่งก็คือการเคลื่อนไหวเป็นกลุ่ม หรือการสร้างและเสริมประชาสังคม อันจะเพิ่มอำนาจการต่อรอง และพลังในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในพื้นที่สาธารณะ ในขณะที่เดียวกันก็จะช่วยทำให้ปัจเจกบุคคลสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจัดเป็นการกระจายอำนาจและการมีประชาธิปไตยอย่างกว้างขวางของกระบวนการทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ดังนั้นการมีส่วนร่วมนับเป็นกระบวนการที่มีส่วนสำคัญในระบบประชาธิปไตย

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณา กำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม(คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ,2544 หน้า 8)

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน และส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหาร หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใด ก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมือง จากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง ทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง

สำหรับสังคมไทย แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีการนำมาใช้อย่างชัดเจน และเป็นรูปธรรม ในการปฏิรูปทางการเมืองเมื่อปี พ.ศ. 2539 โดยเรียกร้องให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะที่ผ่านมากระบวนการเมืองและการบริหารราชการของประเทศประสบปัญหาต่างๆ ค่อนข้างมาก เช่น ปัญหาการคอร์รัปชัน การซื้อเสียง ความไร้เสถียรภาพทางการเมือง ความขัดแย้งของชุมชนในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ความเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็วของทรัพยากรธรรมชาติ การกระจายรายได้และโอกาสที่ไม่เป็นธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งได้รับการกล่าวขานว่าเป็น "รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน" เพราะมีกระบวนการจัดทำโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และหัวใจของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้กำหนดหลักการของประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วมไว้ในมาตรา 8 ว่า "อำนาจอธิปไตย เป็นของ ปวงชนชาวไทย.." ซึ่งแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาในอดีตระบุว่า "อำนาจอธิปไตย มาจากปวงชนชาวไทย..." ความแตกต่างของ ที่มา แห่งอำนาจอธิปไตยดังกล่าว ก่อให้เกิดผลในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างหลักของการบริหารจัดการประเทศในภาพรวม 3 ประการได้แก่(คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม,2544 หน้า 5)

1. การปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติ โดยการให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งเพื่อให้โอกาสตัวแทนกลุ่มต่างๆ นอกกระบวนการการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในงานนิติบัญญัติ โดยการให้สิทธิประโยชน์ริเริ่มเสนาร่างกฎหมาย เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และโดยการให้ตัวแทนประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎร โดยให้ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านเด็ก สตรี คนชรา ผู้พิการหรือทุพพลภาพ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนร่างพระราชบัญญัติที่มีผลกระทบต่อกลุ่มดังกล่าวได้

2. การปรับเปลี่ยนระบบในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมในฝ่ายบริหาร โดยการกำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระประกอบด้วยบุคคลกลุ่มต่างๆ ที่อยู่นอกภาครัฐ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและให้ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

3. การปรับโครงสร้างการกระจายอำนาจ โดยการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยการรับรองความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงาน โดยเฉพาะในการจัดการศึกษา การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งการส่งเสริม รักษา และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น และมีสิทธิเสนอถอดถอนสมาชิกผู้บริหารสภาในท้องถิ่น

นอกจากการเปลี่ยนจากประชาธิปไตยแบบผู้แทนมาเป็นประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วมจะส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างหลักของการบริหารจัดการประเทศในภาพรวมแล้ว กระบวนทัศน์ใหม่ของประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วมยังส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน 2 ด้าน คือ

1) **ด้านประชาชน** รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในทุกระดับ ตั้งแต่การมีส่วนร่วมทางการเมือง การมีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

2) **ด้านรัฐ** รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านต่างๆ และในระดับต่างๆ รวมทั้งหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเสริมสร้างและพัฒนาความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม(อ้างในนวนลน้อย ตริรัตน์ หน้า 6)

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เป็นกรอบกฎหมายสูงสุดที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนใน 3 ด้านสำคัญ คือ (สุทนต์ ศรีไธย์ และคณะ, 2543)

1. การให้ความสำคัญแก่แนวความคิด “ชุมชน” การดำรงอยู่และความเป็นตัวตนของชุมชน การมีพื้นที่ทางการเมืองของชุมชนหรือประชาสังคม หรือภาคพลเมือง โดยรับรองสิทธิชุมชนไว้อย่างชัดเจน ถือได้ว่าเป็นเรื่องใหม่ในประวัติศาสตร์การมีรัฐธรรมนูญของประเทศ เพราะรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาให้การรับรองสิทธิของปัจเจกบุคคลเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะการรับรองสิทธิชุมชนในการปฏิบัติตามจารีตประเพณีหรือภูมิปัญญาท้องถิ่น สิทธิในการจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิในสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ

2. ส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม และมักทำการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3. กระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นทำการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมจะเกี่ยวข้องกับ ๓ ส่วนหลักคือ

1. การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจพัฒนา
2. การมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ตัดสินใจให้เกิดการพัฒนา
3. มีส่วนร่วมรับผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมจากกิจการนั้นๆ

การมีส่วนร่วมของประชาคมในองค์การบริหารส่วนตำบล นั้น ประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของ ที่แท้จริง เป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการผลักดันให้กลไก(องค์การบริหารส่วนตำบล หรือราชการส่วนภูมิภาค) ดำเนินภารกิจการพัฒนาท้องถิ่น หรือส่งเสริมกิจกรรมของประชาคมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นต่อการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด ซึ่งประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ดังนี้ คือ (ชูชัย ศุภวงศ์, 2542)

1. การใช้สิทธิในการเลือกสรร หรือเลือกตั้งผู้แทนของตนเอง เข้าไปเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเป็นกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นตัวแทนในการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์และกำหนดทิศทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการของตนเองและชุมชน ทั้งนี้หากข้างต้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ประชาชนในท้องถิ่น ก็มีสิทธิที่จะไม่เลือกตั้งให้เป็นผู้แทนในสมัยต่อไป

2. การเสนอความต้องการ ต่อผู้แทนของตน เพื่อนำเข้าไปสู่การพิจารณาเป็นนโยบาย แผนงาน/โครงการ ในเรื่องต่างๆ เพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในชุมชน

3. การตรวจสอบ การดำเนินการของสภาฯ และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ โดยการเฝ้ามองและติดตามทวงถาม การดำเนินกิจการต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลของตนเอง แล้วเสนอความคิดเห็นต่อสาธารณะหรือประชาคม โดยเสนอในนามกลุ่ม/ชมรม หรือองค์กรชุมชนท้องถิ่น โดยอาจผ่านระบบสื่อสารในท้องถิ่น หรือโดยวิธีตั้งข้อสังเกตโดยผ่านการพูดคุย เสนอแนะของชุมชนเอง หรือผ่านผู้แทนของตนเอง ที่เลือกตั้งเข้าไป รวมทั้งการร้องเรียนผ่านผู้บริหารของหน่วยงานที่กำลังดูแล

4. การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ ต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการประกอบกิจการใดๆ ในท้องถิ่นนั้น ซึ่งเป็นสิทธิที่ประชาชนสามารถร้องเรียนได้ และขณะเดียวกันเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะเจ้าพนักงานฯ ที่ต้องดำเนินการแก้ไขเรื่องราวดังกล่าว ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

5. การให้ความร่วมมือ ในการปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็น “กติกาสภา” หรือ “หลักปฏิบัติ” ที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ตราขึ้นเพื่อให้ใช้บังคับในเขตตำบลนั้นๆ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาด และความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองแล้วแต่กรณี รวมทั้งให้ความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล

จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญของการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย ที่สามารถลดช่องว่างระหว่างผู้บริหารประเทศกับประชาชนเจ้าของประเทศ ให้มีความเข้าใจร่วมกันในการดำเนินนโยบายต่างๆ ของชาติ เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และยังเป็นการเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยให้ยั่งยืน

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย(2539 หน้า ข-ง) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล วิธีการบริหารงานของ อบต. และปัญหาการบริหารงานของ อบต. ใช้วิธีการศึกษาวิจัยภาคสนาม และการวิจัยเอกสาร พื้นที่ในการวิจัยคัดเลือกโดยการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน เลือก อบต. ที่จัดตั้งครั้งแรกในปี 2538 จำนวน 617 แห่ง ได้กลุ่มตัวอย่างในการศึกษา จำนวน 61 แห่ง 30 อำเภอ 12 จังหวัด ผลการศึกษา พบว่า

1. ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน พบว่าสมาชิก อบต.ยังไม่เข้าใจบทบาทของตนเอง กำนันยังมี บทบาทสำคัญในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ บทบาทของฝ่ายสภาดูแยกกว่า

ฝ่ายบริหาร ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น นอกจากนี้ขาดแคลนหนังสือระเบียบที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน ทำให้การประสานงานระหว่างหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง ขาดความคล่องตัว

2. **ด้านการบริหารงานบุคคล** เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างชั่วคราวไม่ค่อยเข้าใจบทบาทของตนเอง บางแห่งเจ้าหน้าที่กระจัดกระจายปฏิบัติงานอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ ของอำเภอที่ต้องช่วยปฏิบัติงานให้แก่ อบต. ทำให้ ขาดความเอาใจใส่อย่างจริงจัง

3. **ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ** ขาดฐานข้อมูลในการประมาณการใช้งบประมาณ การใช้จ่ายจึงเน้นโครงสร้างพื้นฐานเป็นสำคัญ และเจ้าหน้าที่ที่ช่วยปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การคลังของ อบต. ส่วนในการจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณยังล่าช้า การจัดสรรงบประมาณจึงมีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตก

4. **ด้านการบริหารพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง** ไม่ถูกต้องตามระเบียบ เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจและเจตนาของผู้ปฏิบัติเอง และมีการอาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้าไปมีส่วนได้เสียกับ อบต.

ส่วนปัญหาในการกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัดนั้น พบว่าโครงสร้างการบริหารงานของอำเภอและจังหวัด ยังไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงบทบาท และภารกิจหน้าที่ในการกำกับดูแลท้องถิ่น มีข้อจำกัดในเรื่องจำนวนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ อำเภอยังมีความสับสนในบทบาทของการกำกับดูแล อบต.

สถาบันเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาชนบท จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย(2540,1-3) ได้ศึกษารูปแบบและแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการศึกษาวิจัยและการฝึกอบรมแบบมีส่วนร่วม(A-I-C) โดยเน้นโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่และการปฏิบัติการะกิจ ของ อบต. ศึกษาในพื้นที่ 2 จังหวัด คือ สุพรรณบุรี และชลบุรี จังหวัดละ 4 ตำบล รวม 8 ตำบล ผลการศึกษาพบว่า

1) **ขั้นเตรียมการ** มีการประเมินปัญหาและความต้องการของชาวบ้านก่อนการดำเนินโครงการ โดยสัมภาษณ์และการประชุมระดมความคิดร่วมกับ อบต. เพื่อทราบความเข้าใจของชาวบ้านต่อ อบต. และความเข้าใจของ อบต.ที่มีต่อบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของตนในการพัฒนาตำบล แล้วกำหนดหลักสูตรการฝึกอบรม ประกอบต่อการให้ข้อมูลเสริมความรู้ความเข้าใจแก่ชาวบ้านในเนื้อหาเกี่ยวกับ อบต. แนวคิดที่ถูกต้องต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนและบทบาทของหญิงชายในการพัฒนาชุมชน และการจัดทำแผนพัฒนาตำบลแบบมีส่วนร่วม โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วม A-I-C ในการฝึกอบรม เฉพาะผู้นำท้องถิ่นที่เป็นตัวแทนกลุ่มต่างๆ

ในหมู่บ้านในตำบล ขั้นที่สอง ผูกอบรมร่วมกันระหว่างตัวแทนของชาวบ้าน จากการฝึกอบรมในขั้นที่หนึ่งกับสมาชิก อบต. เพื่อเป็นตัวแทนของชาวบ้านเสนอแผน/โครงการ/กิจกรรม ของกลุ่ม และร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาตำบล

2) ผลการดำเนินงาน ผลกระทบต่อชาวบ้าน ได้เรียนรู้ ตระหนักและตื่นตัวเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาและความเข้าใจ มีความรู้ ความเข้าใจที่มีต่อ อบต. เรียนรู้ในการประสานงานกับส่วนราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

แผนพัฒนาของ อบต.ได้เรียนรู้กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาที่สนองตอบปัญหาความต้องการของชุมชนได้ครอบคลุมทุกมิติ ทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม และสร้างธรรมเนียมในการจัดทำแผน โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล

อรพินท์ สพอิชชัย และคณะ(2540 หน้า 94-97) ได้ศึกษารูปแบบและแนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยการวิเคราะห์และกำหนดรูปแบบและแนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาในพื้นที่ตำบลระเว้ง อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี และตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา ระยะเวลาในการศึกษา 8 เดือน มีนักพัฒนาที่เข้ารับการฝึกอบรม 52 คน และมีประชาชนในระดับตำบลหมู่บ้านเข้าร่วมกิจกรรมระดับหมู่บ้านทั้งสิ้น 438 คน มีหน่วยงานที่เข้าร่วมระดมความคิดระดับตำบล 21 หน่วยงาน สรุปผลการศึกษาพบว่า การทดลองดำเนินการของโครงการฯ ในระดับพื้นที่ประสบความสำเร็จตามที่ได้กำหนดไว้ และได้ข้อสรุปดังนี้

ก. นักพัฒนาระดับตำบล ได้แก่ พัฒนาการ เกษตรตำบล สาธารณสุขตำบล ครู และปลัดตำบล จะเป็นกำลังหรือทีมงานนักพัฒนาที่สำคัญระดับพื้นที่ ซึ่งสามารถนำมาฝึกอบรมให้เข้าใจถึงความสำคัญและสาระของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการพัฒนาอบต.ให้เป็นกลไกของประชาชน

ข. นักพัฒนาสามารถและสมควรดำเนินงานร่วมกันเป็นทีมงานในกิจกรรมการสร้าง ความเข้มแข็งให้อบต.โดยเน้นการดำเนินกิจกรรมที่เร่งความสนใจของประชาชนในการทำกับดูแล อบต.โดยการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน และการดำเนินกิจกรรมเพื่อกระตุ้นให้เกิดแนวทางการทำงานของ อบต.ที่เปิดโอกาสให้ชุมชนได้มีส่วนร่วม

ค. การพัฒนาความเข้มแข็งให้ อบต.ในพื้นที่เป็นงานใหญ่ ดังนั้น การที่นักพัฒนาระดับตำบลทำงานร่วมกันเป็นทีมงานจะช่วยให้ภาระกิจการดูแลและพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

เป็นบทบาทร่วมกันของนักพัฒนาภาครัฐทุกหน่วยงาน ซึ่งจะช่วยลดภาระที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งอาจจะต้องแบกรับภาระนี้แต่ผู้เดียว

ง. การที่นักพัฒนาภาคราชการจะสามารถทำงานที่สนับสนุนการพัฒนาชุมชนตามภาระหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือร่วมใจจากชุมชน โดยนักพัฒนาเป็นผู้ให้การสนับสนุนการทำงานกลุ่มต่างๆ ของชุมชน การที่นักพัฒนาภาคราชการได้มีโอกาสเข้าถึงเวทีของประชาชนและได้ข้อมูลความต้องการ ก็สามารถร่วมพัฒนากิจกรรมและโครงการกับชุมชน โครงการและกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ จะเป็นโครงการที่เป็นของประชาชน ดำเนินการโดยประชาชน และได้รับการสนับสนุนทางวิชาการและงบประมาณบางส่วนจากหน่วยงานราชการที่มีโครงการ การดำเนินงานเช่นนี้จะทำให้นักพัฒนาสาขาต่างๆ สามารถทำงานร่วมเป็นภาคีกับ อบต. และประชาชนในชุมชนอย่างสร้างสรรค์ โดยวิธีการที่โครงการฯ ได้กำหนดบทบาทของนักพัฒนาภาคราชการให้เป็นแกนนำในการกระตุ้นการรวมตัวของชุมชนในการพัฒนาชุมชนของตนเอง และการดำเนินกิจกรรมเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนระดับหมู่บ้านในการเสนอความต้องการต่อ อบต. แนวทางนี้เป็นการ ส่งเสริมความเข้มแข็งให้ อบต. และชุมชนในระยะสั้นที่หน่วยงานราชการจากส่วนกลางจะสามารถดำเนินการ ได้ทันทีที่มีการกำหนดเป็นนโยบาย

จ. ข้อเสนอแนะและความคิดในการพัฒนาที่ได้จากการระดมความคิดจะเป็นโอกาสที่หน่วยงานราชการสามารถทำงานร่วมกับท้องถิ่น ซึ่งในทางอ้อมจะมีส่วนที่ช่วยให้ อบต. สามารถพัฒนาศักยภาพด้านการพัฒนาและการให้บริการสาธารณะเพื่อรองรับการถ่ายโอนอำนาจทางการบริหารในอนาคต และการทำงานร่วมกันของนักพัฒนาสาขาต่างๆ ทำให้มีโอกาสสนับสนุนและสร้างความเข้มแข็งในการดำเนินงานสาขาต่างๆ ทำให้มีโอกาสสนับสนุนและสร้างความเข้มแข็งในการดำเนินงานสาขาต่างๆ ให้แก่ อบต. ด้วย เช่น กรพัฒนาศักยภาพและความรู้ด้านการให้บริการด้านสาธารณสุข และการให้ความรู้ด้านการให้บริการด้านการศึกษาแก่ อบต. เป็นต้น แม้ว่าในระยะสั้น อบต. คงไม่สามารถรับโอนภารกิจทุกอย่างได้ แต่การดำเนินงานร่วมกันก็จะทำให้หน่วยงานภาคราชการสามารถดำเนินงานร่วมกับ อบต. ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการสร้างศักยภาพให้ชุมชนและองค์กรชุมชนสำหรับภารกิจเหล่านี้ในอนาคต

ฉ. ทักษะและความรู้ของนักพัฒนาภาคราชการสาขาต่างๆ จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการดำเนินงานของ อบต. ด้านการพัฒนาและการให้บริการ การกำหนดกิจกรรมการระดมความคิดการพัฒนาตำบลร่วมกันอย่างเป็นระบบ เปิดโอกาสให้นักพัฒนาสามารถถ่ายทอดทักษะความรู้ให้องค์กรระดับชุมชน วิธีการเรียนรู้คือการปฏิบัติงานร่วมกัน

ประสบปัญหาหลายประการ อบต.จะเข้มแข็งและเป็นกลไกที่เป็น Good Governance ได้ ชุมชนและประชาชนที่อยู่รอบๆ อบต.จะเป็นตัวที่บ่งบอกถึงความเข้มแข็ง ประชาชนต้องเข้าใจและสนใจแนวทางการพัฒนาและติดตามดูแลตรวจสอบการดำเนินงานของอบต.เพื่อที่สามารถใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจเลือกคนดีเข้าเป็นผู้แทนของหมู่บ้าน หากมีการพัฒนา อบต.ที่ไม่สมดุล หรือปล่อยให้การพัฒนาเป็นไปตามยถากรรม อาจสร้างผลกระทบที่ไม่พึงปรารถนา เช่น เกิดการทุจริต ข้าราชการรับหลง การใช้อำนาจเกินขอบเขต หรือเผด็จการ เป็นต้น

สุทธิพงษ์ ภูเมืองปาน(2542,บทคัดย่อ) ศึกษาศักยภาพของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาชุมชน ในจังหวัดเชียงราย พบว่า ระดับศักยภาพในการพัฒนาชุมชนของคณะกรรมการบริหาร อบต. มีระดับศักยภาพในการพัฒนาชุมชนในด้านการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนสูง ส่วนในด้านการวางแผนพัฒนาชุมชน การประสานงานเพื่อพัฒนาชุมชน และการนำแผนพัฒนาชุมชนไปปฏิบัติ พบว่าคณะกรรมการบริหาร อบต. มีระดับศักยภาพต่ำ

การทดสอบสมมติฐาน พบว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหาร อบต. ที่เป็นเพศชายล้วนมีความสัมพันธ์กับระดับศักยภาพในการวางแผนพัฒนาชุมชน การฝึกอบรมด้านการประสานงานเพื่อการพัฒนาชุมชน มีความสัมพันธ์กับระดับศักยภาพในการประสานงานพัฒนาชุมชน และความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีความสัมพันธ์กับระดับศักยภาพในการนำแผนพัฒนาชุมชนไปปฏิบัติ สภาพปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชุมชนของคณะกรรมการบริหาร อบต. พบว่า ส่วนใหญ่จะมีปัญหา คือ 1) ด้านการวางแผนพัฒนาชุมชน โดยจะมีปัญหาในประเด็นการกำหนดเป้าหมายในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะมากที่สุด และการคุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2) ด้านการนำแผนพัฒนาชุมชนไปปฏิบัติ โดยจะมีปัญหาในประเด็นการดำเนินงานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การส่งเสริมการพัฒนาผู้ด้อยโอกาสในสังคม และการคุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 3) ด้านการให้ประชาชนหรือองค์กรชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน โดยมีปัญหาในประเด็นการให้ประชาชนหรือองค์กรชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาและความต้องการ การให้ประชาชนหรือองค์กรชุมชนเข้ามีส่วนร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาชุมชนและการให้ประชาชนหรือองค์กรชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาชุมชน 4) ด้านการประสานงานพัฒนาชุมชน โดยมีปัญหาในด้านการติดต่อประสานงานกับนักวิชาการ การติดต่อประสานงานกับองค์กรธุรกิจและการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานราชการเพื่อการพัฒนาชุมชน

จากผลการศึกษาค้นคว้านี้ ผู้ศึกษาขอเสนอความคิดเห็นในรูปของข้อเสนอแนะ ดังนี้

ด้านการนำแผนพัฒนาชุมชนไปปฏิบัติ ข้อเสนอแนะ คือ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลควรที่จะปรับปรุงเนื้อหาของการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนให้ครอบคลุมในทุกประเด็นปัญหาและจัดฝึกอบรมให้กับคณะกรรมการบริหาร อบต. ในประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาชุมชนให้คณะกรรมการบริหาร อบต. สามารถนำความรู้ที่ได้ไปปฏิบัติได้จริง

การประสานงานพัฒนาชุมชน ข้อเสนอแนะ คือ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชน ของคณะกรรมการบริหาร อบต. ควรมีการให้ความรู้แก่คณะกรรมการบริหาร อบต. ในประเด็นเรื่องการประสานงาน เพื่อให้คณะกรรมการบริหาร อบต. สามารถให้องค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนให้มากขึ้นในรูปของเบญจภาคี คือ รัฐ ประชาชน องค์กรเอกชน องค์กรธุรกิจ และนักวิชาการ

การวางแผนพัฒนาชุมชน ข้อเสนอแนะ คือ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลควรที่จะปรับปรุงเนื้อหาของแผนพัฒนาชุมชนให้ครอบคลุมทุกประเด็นปัญหาโดยไม่เน้นเฉพาะการก่อสร้างเพียงอย่างเดียว แต่รวมไปถึงการพัฒนาชุมชนในเรื่องอาชีพ สิ่งแวดล้อม องค์กร และบุคลากร ตลอดจนผู้ด้อยโอกาสในชุมชนกลุ่มต่าง ๆ โดยมีแผนพัฒนาประชาชนในชุมชนและพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลไปพร้อม ๆ กัน เพื่อให้สามารถรองรับการถ่ายโอนอำนาจที่จะมีขึ้นในอนาคต และในกระบวนการวางแผนพัฒนาชุมชน คณะกรรมการบริหาร อบต. เอง ควรเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนให้มากขึ้น โดยมีการผสมผสานแผนของหมู่บ้านที่แต่ละหมู่บ้านจัดทำกันในรูปแบบของประชาคมหมู่บ้านกับแผนพัฒนาตำบลและระหว่างแผนพัฒนาตำบลกับแผนพัฒนาชุมชนของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องกัน

ด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน ให้องค์การบริหารส่วนตำบลควรที่จะมีการให้ความรู้แก่คณะกรรมการบริหาร อบต. ให้สามารถปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพพร้อมกันนั้นก็ควรที่จะให้ความรู้แก่ประชาชนในชุมชนไปพร้อม ๆ กันด้วย ส่วนเนื้อหาและวิธีการให้ความรู้ไม่ควรที่จะเน้นเป็นเรื่องของ พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ควรที่จะมีการให้ความรู้ในประเด็นอื่น ๆ ไปด้วย เช่น ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาชุมชน ความรู้เกี่ยวกับการนำแผนพัฒนาชุมชนไปปฏิบัติ ความรู้เกี่ยวกับเทคนิคการประสานงานเพื่อการพัฒนาชุมชน และความรู้เกี่ยวกับการทำงานกับชุมชน เป็นต้น

วันนี้ นนทศิริ(2542, บทคัดย่อ) ศึกษาความเข้มแข็งของอบต.ในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัยเพื่อศึกษาลักษณะความเข้มแข็งของอบต. จำนวน 37 แห่ง ในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีและปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความเข้มแข็งของอบต. พบว่า โดยภาพรวมอบต. มีความเข้มแข็งอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายประเด็นองค์ประกอบความเข้มแข็งของอบต. พบว่า การบริหารจัดการของอบต.และการเปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มหรือองค์กร มีส่วนร่วมในอบต.มีความเข้มแข็งอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนความสามารถในการแก้ปัญหาของ อบต.อยู่ในระดับต่ำ

สำหรับผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งของ อบต. พบว่า อบต. มีขนาดหมู่บ้าน โดยเฉลี่ย 8 หมู่บ้าน และการได้รับข้อมูลข่าวสารของอบต.อยู่ในระดับสูง โดย อบต. ร้อยละ 91.90 ได้รับข้อมูลด้านกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับเป็นประจำ สำหรับการดำเนินงานเป็นทีมของ อบต.อยู่ในระดับปานกลาง นอกจากนั้น ยังพบว่า อบต.ร้อยละ 67.60 มีฐานะทางการเงิน อยู่ในระดับปานกลาง

ผลการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยกับความเข้มแข็งของ อบต.พบว่า การได้รับข้อมูลข่าวสารและการทำงานเป็นทีมมีความสัมพันธ์ต่อความเข้มแข็งของอบต. ส่วนขนาดของอบต. และฐานะทางการเงิน ไม่มีความสัมพันธ์ต่อความเข้มแข็งของ อบต.

จากผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาวิจัย ได้เสนอแนะดังนี้ สำหรับ อบต. ควรมีมาตรการส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรให้ชัดเจน ควรจัดหารายได้จากแหล่งอื่นนอกจากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่รัฐจัดสรรให้ และพัฒนาระบบการจัดเก็บรายได้ขององค์กรให้มีประสิทธิภาพ ปรับยุทธศาสตร์ในการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้ให้แก่ประชาชนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของอบต. ประสานแผนงานและทรัพยากรกับหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับพื้นที่และนอกพื้นที่ในลักษณะพหุภาคีเพื่อแก้ปัญหาร่วมกัน และมีกระบวนการที่ชัดเจนในการศึกษาปัญหาของชุมชน สำหรับกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรปรับปรุงระเบียบ กฎหมาย และข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้อบต.มีอำนาจสอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ พร้อมทั้งเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรเพื่อรองรับการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดเป้าหมายในการถ่ายโอนภารกิจให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นบรรลุผลตามเจตนารมย์

วิศรา รัตนสมัย(2542, บทคัดย่อ)การรับข่าวสารเพื่อสร้างความตระหนักสำนึกของประชาชนเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จังหวัดสงขลา เป็นการศึกษาวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) แบบ One-shot descriptive survey โดยมีแบบสอบถามประกอบการสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือในการวิจัย เพื่อศึกษาถึงระดับความตระหนักสำนึกของประชาชนเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พฤติกรรมการสื่อสารของประชาชนเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการเผยแพร่ข่าวสารและชักจูงใจ ตลอดจนปัจจัยอื่นที่มีผลต่อความตระหนักสำนึกในเรื่องดังกล่าว

ผลการศึกษาที่ได้ พบว่า ประชาชนมีความสนใจและความตระหนักสำนึกเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในระดับปานกลาง ขณะที่มีความรู้ความเข้าใจและความรู้สึกเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในระดับสูง ซึ่งผลการวิจัยชี้ว่า ความสนใจมีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจ ความรู้สึก ตลอดจนความตระหนักสำนึกอีกด้วย

สำหรับพฤติกรรมการสื่อสารของประชาชน พบว่า ประชาชนมีการเปิดรับข่าวสารทั่วไปจากสื่อมวลชนในระดับสูง ซึ่งมีความสัมพันธ์กับความสนใจและความตระหนักสำนึกเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนความรู้ความเข้าใจและความรู้สึกเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ด้วย และเมื่อพิจารณาเฉพาะการรับข่าวสารเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จากสื่อมวลชน พบว่า มีเพียงหนังสือพิมพ์ ที่มีความสัมพันธ์กับความตระหนักสำนึกเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ขณะที่ วิทยุ และโทรทัศน์ ทำให้เกิดเพียงแต่ความสนใจ เช่นเดียวกับสื่อบุคคลและสื่อเฉพาะอื่น อาทิ แผ่นพับ โบรชัวร์ และคู่มือ ซึ่งทำให้เกิดความสนใจ และมีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

นอกจากนี้ คุณลักษณะทางประชากรศาสตร์ ที่ทำให้กลุ่มตัวอย่างมีความแตกต่างทางสังคม มีผลต่อความสนใจและความตระหนักสำนึกเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนความรู้ความเข้าใจและความรู้สึกเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ด้วย โดยลักษณะทางประชากรศาสตร์ที่มีความสัมพันธ์กับความสนใจเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้แก่ เพศ อายุ อาชีพ และศาสนา

ลักษณะทางประชากรศาสตร์ที่มีความสัมพันธ์กับความตระหนักสำนึกเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้แก่ เพศ และอาชีพ ซึ่งตัวแปร เพศ และอาชีพ ยังมีความสัมพันธ์กับความรู้สึกเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ด้วย ขณะที่ การศึกษา และ อาชีพ มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

สำหรับลักษณะทางประชากรศาสตร์ที่มีความสัมพันธ์กับการรับข่าวสารเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จากสื่อมวลชน พบว่า อายุ มีความสัมพันธ์กับการรับข่าวสารจากหนังสือพิมพ์ ขณะที่ การศึกษา มีความสัมพันธ์กับการรับข่าวสารจาก วิทยุ และรายได้ มีความสัมพันธ์กับการรับข่าวสารจาก โทรทัศน์

นอกจาก ผลการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้น การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ยังได้ข้อสังเกตบางประการ คือ ในการตอบคำถามเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ และความรู้สึกเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) พบว่า ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจดี แต่ยังมีรู้สึกในเชิงประเมินค่าบางประการต่างจากแนวทางที่พึงประสงค์ โดยประชาชนรู้สึกว่าการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.)เป็นเรื่องปกติ และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อย่างการเข้าร่วมฟังการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) นั้น เป็นเรื่องไร้ประโยชน์ ทั้งๆที่ ประชาชนรู้สึกว่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นเรื่องร้ายแรงและเป็นสาเหตุที่ทำให้ประเทศชาติประสบปัญหาตลอดจนผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยตรงก็คือประชาชนเอง สะท้อนให้เห็นว่าปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการสร้างความตระหนักสำนึกทางการเมืองให้แก่ประชาชน ก็คือความคิดที่ฝังลึกของคนในสังคม จนกลายเป็นวัฒนธรรม เพราะแม้ว่าประชาชนจะมีความรู้ความเข้าใจและความรู้สึกทางการเมืองในระดับสูงก็ตาม ก็ยังไม่อาจเปลี่ยนไปถึงระดับของความตระหนักสำนึกได้

ผลการศึกษาที่ได้ทั้งหมด ได้บ่งบอกถึงข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่การนำไปใช้ในการวางแผนพัฒนาความตระหนักสำนึกเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของประชาชน ซึ่งจะเป็นพื้นฐานของกระบวนการทางการเมืองหลายประการ และมีข้อเสนอแนะแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยเกี่ยวกับประชาคม

สำนักงานคณะกรรมการการสาธารณสุขมูลฐาน กระทรวงสาธารณสุข(2543 หน้า 4-5) ทำการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ พัฒนารูปแบบการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในลักษณะประชาคมสุขภาพ และวิเคราะห์ปัจจัยและกระบวนการที่มีผลต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ทำในพื้นที่ 9 จังหวัด ได้แก่ ลำปาง พะเยา โขงหินเหล็กไฟ หนองคาย มหาสารคาม กาฬสินธุ์ ฉะเชิงเทรา จันทบุรี นครศรีธรรมราช และยะลา ผลการวิจัยที่สำคัญมีดังนี้

1. ศักยภาพความเข้มแข็งของชุมชนก่อนดำเนินการ โดยความเข้มแข็งของชุมชนนั้นมีปัจจัยและเงื่อนไขของกระบวนการพัฒนาที่สำคัญ คือ 1) ผู้นำชุมชน ผู้นำที่เป็นทางการจะมี

บทบาทในการจัดการเรื่องต่างๆ ในชุมชนมากกว่าผู้นำธรรมชาติ 2) การมีส่วนร่วมของชุมชน พื้นที่ที่มีการมีส่วนร่วมมาก จะแก้ไขปัญหาต่างๆ และประสบความสำเร็จมากกว่าพื้นที่ที่มีส่วนร่วมน้อย 3) การสื่อสารของชุมชน โดยส่วนใหญ่แล้วชุมชนจะมีวิธีการสื่อสารของตนเองและดำเนินการอย่างต่อเนื่องจนเป็นวิถีของชุมชน เช่น การสื่อสารในงานวัดงานบุญ และประกอบพิธีกรรมทางศาสนา และ 4) ทูตทางสังคมอื่นๆ ที่สำคัญ ได้แก่ ภูมิปัญญาท้องถิ่นกับความพยายามในการพึ่งตนเอง ประสบการณ์การแก้ไขปัญหาและการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง ความสัมพันธ์ของคนในชุมชนในระบบเครือญาติ การสนับสนุนจากภายนอกชุมชน

2. รูปแบบและกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน องค์ความรู้เรื่องความเข้มแข็งของชุมชน ตลอดจนปัจจัยและเงื่อนไขสำคัญในการพัฒนาความเข้มแข็งนั้น ได้ใช้เป็นพื้นฐานข้อมูลสำคัญในการสร้างกระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมให้แก่ชุมชนโดยกระบวนการ A-I-C เพื่อให้ชุมชนสามารถวิเคราะห์ปัญหา หาวิธีแก้ไข วางแผน และดำเนินการแก้ไขปัญหา ตลอดจนประเมินผลการดำเนินงานได้ด้วยตนเองซึ่งชุมชนต่างๆ ได้วิเคราะห์และประเมินสภาพปัญหาแล้ว สามารถจัดแบ่งปัญหาเป็น 5 กลุ่ม คือ ปัญหาเศรษฐกิจ สุขภาพและสวัสดิการสังคม สิ่งแวดล้อม การเมืองการปกครอง และปัญหาการพัฒนาสถานที่สาธารณะ

3. การปฏิบัติการและผลการแก้ไขปัญหา ชุมชนใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาโดยมีการจัดการแก้ไขปัญหาที่สำคัญ คือ ปัญหาเกี่ยวกับผลผลิต อาชีพและรายได้ ได้จัดการแปรรูปผลผลิต จัดจำหน่ายผลผลิตแก่ผู้บริโภคโดยตรงไม่ผ่านพ่อค้าคนกลาง สร้างอำนาจการต่อรองราคาโดยรวมกลุ่มกันขายผลผลิต และจัดตั้งและพัฒนากลุ่มอาชีพเพื่อให้ประชาชนมีงานทำและมีรายได้เพิ่มขึ้น ปัญหายาเสพติด เน้นการให้ความรู้โดยการอบรม บำบัดติดตามดูแล และตั้งกฎชุมชนเพื่อลงโทษผู้ขายและผู้เสพยา ปัญหาไข้เลือดออก ใช้การรณรงค์กำจัดลูกน้ำยุงลาย การพ่นหมอกควัน และการป้องกันยุงกัดโดยใช้สมุนไพร ปัญหาขาดแคลนน้ำดื่ม น้ำใช้ โดยร่วมกันปรับปรุงแหล่งน้ำในชุมชน และจัดระบบการใช้น้ำประปาในหมู่บ้าน ปัญหาขยะและความสะอาด เน้นการรณรงค์รักษาความสะอาด การคัดแยกขยะ การจัดระบบการจัดเก็บขยะ การกำจัดขยะ และการนำขยะไปใช้ประโยชน์ และปัญหาการตัดไม้ทำลายป่า โดยการรณรงค์ปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนร่วมกันอนุรักษ์ป่าชุมชน การออกกฎหมายห้ามตัดไม้ทำลายป่า การแต่งตั้งกรรมการตรวจรักษาป่า และการสร้างการมีส่วนร่วมของเยาวชนในการอนุรักษ์ป่า

4. ปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน คือ

4.1 บริบททางสังคมวัฒนธรรม ได้แก่ การรวมกลุ่มจัดกิจกรรมด้านวัฒนธรรม ประเพณี ก่อให้เกิดเวทีสาธารณะ ความสัมพันธ์ของคนในชุมชนแบบเครือญาติ ความคิดพึ่งตนเอง

การให้ความร่วมมือต่อส่วนรวม และสภาพแวดล้อมของชุมชนที่มีแหล่งทรัพยากรที่เอื้อต่อการดำรงชีพได้อย่างสงบสุข

4.2 ปัจจัยภายนอกชุมชน ได้แก่ การสนับสนุนจากภาครัฐ/ทีมวิจัย การสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนและหน่วยงานอื่นๆ

งานวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วม

อรพินท์ สฟโชคชัย(2538 หน้า 61-64) ได้ทำการศึกษาการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการ ดำเนินการทั้งสิ้น 40 หมู่บ้าน แบ่งเป็น ภาคเหนือ จังหวัดเชียงราย 6 หมู่บ้าน จังหวัดพิษณุโลก 4 หมู่บ้าน ภาคกลาง จังหวัดอ่างทอง 5 หมู่บ้าน ภาคตะวันออกเฉยงเหนือ จังหวัดมหาสารคาม 6 หมู่บ้าน จังหวัดบุรีรัมย์ 5 หมู่บ้าน จังหวัดสุรินทร์ 5 หมู่บ้าน และภาคใต้ จังหวัดปัตตานี 5 หมู่บ้าน จังหวัดนครศรีธรรมราช 4 หมู่บ้าน โดยการใช้เทคนิค A-I-C การศึกษาได้ข้อเสนอนะภาพรวมดังนี้

1) กระบวนการ A-I-C เป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะเป็นประโยชน์ในการกำหนดแนวทางในการพัฒนาหมู่บ้านและการวางแผนปฏิบัติที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน การส่งเสริมให้ประชาชนสนใจในงานพัฒนาและการวางแผนพัฒนาจะเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสและวางพื้นฐานให้ประชาชนดูแลการพัฒนาหมู่บ้านและตำบล จะส่งเสริมและสอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจ ดังนั้นหากรัฐบาลมีความจริงจังและจริงใจในการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดนโยบาย นักวางแผน และนักพัฒนาทั้งจากภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ควรพิจารณานำรูปแบบการสร้างการมีส่วนร่วม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และวิธีการระดมความคิดในการพัฒนาหมู่บ้านตามกระบวนการ A-I-C ไปประยุกต์ใช้และรณรงค์จัดให้มีการดำเนินการระดมความคิดในทุกหมู่บ้านอย่างน้อยทุกๆ สองปี และนำข้อมูลเสนอต่อสภาตำบลเพื่อเป็นการกระตุ้นให้สภาตำบลจัดทำแผนพัฒนาตำบลให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

2) หากการนำกระบวนการ A-I-C มาใช้กับการพัฒนาชนบท ผู้ที่เกี่ยวข้องควรพิจารณา กำหนดแผนนโยบายที่ชัดเจน และมีความเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ เช่น มีการจัดทำโครงการและจัดสรรงบประมาณที่ชัดเจน หรือการดำเนินงานขยายผลควรดำเนินการเป็นระยะๆ โดยอาจเริ่มจากพื้นที่ที่มีความพร้อม

3) การใช้กระบวนการ A-I-C ในระดับหมู่บ้าน ควรพิจารณาเปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาภาคเอกชนที่มีความชำนาญในด้านการจัดและดำเนินการประชุมระดมความคิดตามกระบวนการ A-I-C ที่มีความพร้อมเป็น ผู้ดำเนินการระดมความคิดในการพัฒนาหมู่บ้านได้ในบางพื้นที่ ทั้งนี้ การดำเนินงานในลักษณะที่ให้องค์กรพัฒนาภาคเอกชนมาร่วมนี้ องค์กรพัฒนาภาคเอกชนจะต้อง

ประสานงานกับองค์กรพัฒนาของรัฐในพื้นที่และสภาตำบลอย่างจริงจัง เพื่อจัดทำแผนพัฒนาตำบลและการดำเนินโครงการในหมู่บ้านต่อไป

4) ควรมีการกำหนดมาตรการที่ส่งเสริมและเปิดโอกาสให้สตรีมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในงานพัฒนาหมู่บ้านมากขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นและมีความสำคัญที่จะช่วยให้แผนพัฒนาหมู่บ้านมีความสมบูรณ์และช่วยให้การดำเนินงานพัฒนาในหมู่บ้านมีความต่อเนื่อง

อุทัย ดุลยเกษม และอรศรี งามวิทยาพงศ์(2540 หน้า 84 – 94) ได้ศึกษาวิจัยเอกสารเพื่อกำหนดเป็นกรอบความคิดและข้อเสนอเพื่อการวิจัย ระบบการศึกษากับชุมชน พบว่า หากโรงเรียนจะปรับบทบาทเพื่อสร้างแนวคิดให้สอดคล้องกับแนวคิด เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนเมืองสำคัญ คือ

1. มิวส์ทัศน์ในเรื่องการศึกษาของชุมชนร่วมกัน

บุคลากรทั้งของโรงเรียนและชุมชน รวมทั้งภาคีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา หากขาดวิสัยทัศน์ที่ตรงกันในประเด็นสำคัญ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเพื่อความเข้มแข็งของชุมชน เช่น เข้าใจไม่ตรงกันในเรื่องของ “ชุมชนเข้มแข็ง” “การศึกษาเพื่อชีวิต” “กระบวนการเรียนรู้” และอื่นๆ ก็จะทำให้เกิดอุปสรรคในการร่วมมือโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำหนดกระบวนการของการดำเนินงาน ที่จะนำไปสู่การสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชน ซึ่งควรเกิดขึ้นจากการร่วมคิด ร่วมวางแผนและทำงานร่วมกันของชุมชนและโรงเรียน

2. การมีส่วนร่วมและความสนับสนุนจากภาคีอื่นๆ

การแสวงหาความร่วมมือและความสนับสนุนจากภาคีอื่นๆ ทั้งภายในและภายนอกชุมชน เป็นเงื่อนไขที่จะทำให้โรงเรียนและชุมชนร่วมกันสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนได้มากขึ้น เพราะในสถานการณ์ที่ชุมชนอ่อนแอ นั้น มีความจำเป็นที่จะต้องแสวงหาความรู้ ความคิด กำลังใจ ประสพการณ์ บทเรียน งบประมาณ ฯลฯ จากภายนอก เพื่อเป็นแนวทางให้เกิดความร่วมมือ และพัฒนาความร่วมมือนั้นไปสู่การผลักดันให้การศึกษาทำหน้าที่สร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน

3. โครงสร้างของการจัดการศึกษาเป็นแบบแนวราบ

โครงสร้างของการศึกษาแบบแนวตั้งในปัจจุบัน ไม่เอื้อให้โรงเรียนทำงานร่วมกับชุมชนได้อย่างคล่องตัว ความร่วมมือที่เกิดขึ้นในชุมชนบางแห่งในปัจจุบันนั้น เกิดจากความสามารถและความตั้งใจเฉพาะบุคคลของผู้บริหารโรงเรียนบางคนซึ่งมีอยู่โดยจำกัด ดังนั้น การเปลี่ยนโครงสร้างทางการศึกษาให้เป็นแบบแนวราบจึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญและจำเป็น ที่จะเอื้อให้โรงเรียนและชุมชนโดยทั่วไป เกิดความร่วมมือกันมากขึ้น

4. นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐ

หากไม่มีการปรับปรุงนโยบายการจัดการศึกษาของรัฐในด้านที่สำคัญแล้ว การเกิดความร่วมมือระหว่างโรงเรียนและชุมชนจะเกิดขึ้นได้ยาก หรือได้โดยจำกัดนโยบายที่เป็นเงื่อนไขสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้น

5. ชุมชนมีเงื่อนไขพื้นฐานเพื่อการพัฒนา

เงื่อนไขประการนี้ จะช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียนและชุมชนให้เกิดขึ้นได้ง่ายขึ้น เพราะการฟื้นฟูความเข้มแข็งของชุมชนจะเกิดขึ้นได้ต้องมีเงื่อนไขว่า ชุมชนยังมีทรัพยากรพื้นฐานคงเหลือ เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ บุคคล ผลผลิต รายได้ ฯลฯ หรือปัจจัยแห่งความเข้มแข็งบางส่วนคงอยู่ เช่น กลุ่มผู้นำตามธรรมชาติ ความสัมพันธ์เชิงสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรืออื่นๆ ที่จะอยู่ในวิสัยที่จะฟื้นฟูได้

ในส่วนกระบวนการเกิดและการดำเนินความร่วมมือระหว่างโรงเรียนและชุมชนนั้น อาจเริ่มไปจากลำดับขั้น ดังนี้

1. แสวงหาระบบหรือกลไกที่จะสร้างหรือพัฒนาบุคลากร ให้มีทัศนคติและวิสัยทัศน์ที่เอื้อต่อการเกิดความร่วมมือและการทำงานร่วมกัน เพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชน หรือแสวงหาช่องทางที่จะนำมาซึ่งการปรึกษาหารืออย่างจริงจังร่วมกัน ระหว่างผู้ที่มองเห็นประเด็นปัญหา มีทัศนคติ หรือวิสัยทัศน์ร่วมกันอยู่แล้ว

2. เมื่อผ่านการปรึกษาหารือและมองเห็นปัญหาร่วมกันแล้ว ขยายไปสู่การร่วมคิดวิเคราะห์ กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา และวางแผนกิจกรรมเพื่อนำไปสู่การร่วมมือกันจัดกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ ที่จะช่วยแก้ไขปัญหานั้นที่ประสบอยู่ และพัฒนาทัศนคติ ความสามารถ สติปัญญาของบุคคล เพื่อให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็งและเกิดบูรณาการในการศึกษาของชุมชน

3. จัดกระบวนการเรียนรู้จากการปฏิบัติและการจัดการ ตามกิจกรรมที่กำหนดร่วมกัน โดยมีการสรุปประเมินผลการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอเพื่อมาพัฒนากิจกรรมและการเรียนรู้ใหม่อย่างต่อเนื่อง

4. แสวงหาแนวทางของการขยายความคิด กิจกรรม การเรียนรู้ไปสู่ประชาชนในชุมชน และภาคีต่างๆ เพื่อขยายการมีส่วนร่วมให้ทั่วถึง และผลักดันให้เกิดโครงสร้างของกิจกรรมแบบแนวราบอย่างต่อเนื่องในชุมชน

5. สำรวจหารูปแบบและระบบของความร่วมมือและความสัมพันธ์กับภาคีอื่นๆ ภายนอกชุมชน ที่จะพัฒนาการศึกษาของท้องถิ่นเพื่อความเข้มแข็งของบุคคล โรงเรียนและชุมชน เช่น

เครือข่ายงานพัฒนาในด้านการศึกษา เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ฯลฯ โดยมุ่งให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นบูรณาการ

ภุษา ศิริวิลาส (2542, บทคัดย่อ) กระบวนการแก้ไขปัญหของชุมชนที่อยู่บนพื้นฐานของการช่วยเหลือเกื้อกูลภายในชุมชน" มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการแก้ไขปัญหที่อยู่บนพื้นฐานของการช่วยเหลือเกื้อกูลภายในชุมชน เพื่อประเมินศักยภาพการแก้ไขปัญหในมิติต่าง ๆ และค้นหาปัจจัยที่เอื้ออำนวยหรือเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการแก้ไขปัญห ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาเลือกศึกษาชุมชน บ้านท่าช้าง ตำบลบางโทรป่า อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม ซึ่งเป็นชุมชนที่มีโครงการพัฒนาแนววัฒนธรรมชุมชนดำเนินการอยู่ ได้รวบรวมข้อมูลจากการวิจัยภาคสนามโดยเข้าสังเกตการณ์ ตั้งแต่ เดือนกุมภาพันธ์ 2537 - มิถุนายน 2537 และติดตามความเคลื่อนไหวภายในชุมชนจนถึงเดือนธันวาคม 2538 โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วม การสัมภาษณ์ ทั้งมีโครงสร้างและไม่มีโครงสร้าง การวิเคราะห์เปรียบเทียบกิจกรรมแก้ไขปัญห 3 กิจกรรม ได้แก่กิจกรรมแลกเปลี่ยนแรงงาน กิจกรรมออมทรัพย์เพื่อการผลิต และกิจกรรมกลุ่มเลี้ยงโคนม เพื่อศึกษาลักษณะและกระบวนการแก้ไขปัญห ปัจจัยที่เอื้อและข้อจำกัดของกระบวนการแก้ไขปัญหโดยนำแนวคิดทฤษฎี มาเป็นกรอบในการศึกษาครั้งนี้ คือ แนวคิดทฤษฎีและหลักการพัฒนาแนววัฒนธรรมของชุมชน แนวคิด และกิจกรรมของงานสวัสดิการชุมชน และแนวคิดกระบวนการแก้ไขปัญห

ผลการศึกษาพบว่า ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ชุมชนหมู่บ้านท่าช้างต้องเผชิญกับกระแสการพัฒนาทุนนิยมที่แทรกแซงระบบการผลิตถูกผลักดันให้เข้าสู่การผลิตเชิงพาณิชย์ที่ต้องใช้การลงทุนและเทคโนโลยีทางการเกษตรขั้นสูง การเปลี่ยนแปลงส่งผลให้ชุมชนประสบปัญหาระบบนิเวศน์ ปัญหานี้สืบ ปัญหาผู้สูงอายุและปัญหาเยาวชนใช้สารเสพติด ซึ่งชุมชนมีความตระหนักและรับรู้ถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับหนึ่ง และในการตัดสินใจแก้ไขปัญห ชุมชนจะเลือกแก้ไขเฉพาะปัญหาที่สามารถทำได้ภายใต้ขีดความสามารถของชุมชน

ในการศึกษากระบวนการแก้ไขปัญหโดยการเปรียบเทียบ 3 กิจกรรมพบว่าชุมชนสามารถริเริ่มกิจกรรมแก้ไขปัญหเฉพาะหน้าได้ แต่มีข้อจำกัดในการระดมทรัพยากรภายในกลุ่ม และการขยายผลกิจกรรม และชุมชนสามารถริเริ่มกิจกรรมได้จากการกระตุ้นและสนับสนุนทรัพยากรจากหน่วยงานภายนอก ซึ่งเป็นกิจกรรม ที่เปิดโอกาสให้สมาชิกกลุ่มมีบทบาทเข้ามามีส่วนร่วมตลอดกระบวนการแก้ไขปัญห ทำให้กลุ่มมีประสบการณ์แก้ไขปัญหาร่วมกันเกิดการเรียนรู้และสร้างความเชื่อมั่นให้กับสมาชิก จนกระทั่งกลุ่มมีแนวโน้ม การพัฒนาที่ดี สามารถสร้างสวัสดิการให้กับชุมชน

ทั้งนี้ได้พบปัจจัยพื้นฐานที่เอื้อต่อกระบวนการแก้ไขปัญา ได้แก่ คุณลักษณะของผู้นำที่มีความซื่อสัตย์สุจริต เข้มแข็งและความสามารถในการระดมทรัพยากรจากภายนอก ความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนที่ดี อันเป็นพื้นฐานมาจากความสัมพันธ์ในเชิงเครือญาติและเชิงอุปถัมภ์ และคุณค่าของการช่วยเหลือกันที่มีมานาน นอกจากนี้ยังพบว่า กลุ่มกิจกรรมแก้ไขปัญาที่มีขนาดเล็กมีสมาชิกที่มีความกระตือรือร้นกล้าแสดงความคิดเห็น มีการสื่อสารสองทางระหว่างสมาชิก กลุ่มสมาชิกมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนในกระบวนการแก้ไขปัญา ส่งผลให้ชุมชนสามารถแก้ไขปัญาได้อย่างมีประสิทธิภาพในส่วนของปัจจัยเสริม ได้แก่ การสร้างเงื่อนไขใหม่เพื่อหล่อเลี้ยงคุณค่าของการช่วยเหลือเกื้อกูลให้คงอยู่ในชุมชน และการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกที่มีนโยบายบุคลากรและวิธีการทำงานที่เปิดโอกาสให้สมาชิกกลุ่มได้เข้ามามีส่วนร่วมและตัดสินใจเอง ส่วนข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อกระบวนการแก้ไขปัญา ได้แก่ นโยบายจากหน่วยงานภายนอกที่จำกัดรูปแบบในการทำกิจกรรม ทำให้บุคลากรมีวิธีการทำงานที่ไม่ยืดหยุ่นส่งผลให้กิจกรรมไม่สอดคล้องกับสภาพปัญาในชุมชน

ในส่วนของการศึกษาการแก้ไขปัญาสุขภาพจิตพบว่า ชุมชนประสบปัญาความเครียดจากการทำงาน การมีหนี้สิน ปัญาสุขภาพจิตในผู้สูงอายุ และปัญาเยาวชนใช้สารเสพติด ซึ่งชุมชนได้รับการกระตุ้นให้ดำเนินการแก้ไขจากเจ้าหน้าที่อนามัย ผ่านทางกลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุข โดยวิธีการรณรงค์ให้ความรู้และเน้นความสำคัญของปัญาสุขภาพจิตซึ่งมีข้อจำกัดที่กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขไม่ได้รับการยอมรับจากคนบางกลุ่ม และความไม่เข้าใจของชุมชนต่อปัญาสุขภาพจิต แต่พบว่า ปัจจัย ผู้นำ ครอบครัว เครือญาติ และชุมชนได้มีส่วนร่วมช่วยในการบำบัดและฟื้นฟูคนไข้โรคจิต จึงควรส่งเสริมให้ชุมชนได้นำศักยภาพเหล่านี้มาใช้ ในการแก้ไขและป้องกันปัญาสุขภาพจิต นอกจากนี้ควรพิจารณาถึงกิจกรรมพัฒนาที่สามารถดำเนินงานควบคู่ไปกับการส่งเสริม และป้องกันปัญาสุขภาพจิตอีกด้วย

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะต่อกลุ่มกิจกรรมว่า ควรส่งเสริมกิจกรรมแก้ไขปัญาที่ก่อให้เกิดหรือฟื้นฟูคุณค่าการช่วยเหลือเกื้อกูลกันภายในชุมชน โดยที่หน่วยงานภายนอกไม่ควรตั้งเงื่อนไขหรือกำหนดกิจกรรมให้แก่ชุมชนไว้ล่วงหน้า หน่วยงานรัฐและเอกชนควรประสานกันมากขึ้นเพื่อลดความซ้ำซ้อนในการช่วยเหลือ และเกิดความต่อเนื่องในการแก้ไขปัญาของชุมชน นอกจากนี้ควรส่งเสริมให้สถาบันเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญา

ดำรงศักดิ์ แก้วเพ็ง(2540, บทคัดย่อ) ศึกษาประสิทธิภาพการบริหารการพัฒนาของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพการบริหารการพัฒนาทั้ง 3 กลุ่ม มีความแตกต่างกัน โดยกลุ่มที่ 3 ได้แก่ อบต.เหนือเมือง

มีประสิทธิภาพการบริหารงานมากกว่าสภาตำบล เพราะว่าโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เอื้ออำนวยต่อการบริหารในการจัดเก็บภาษีและมีรายได้จากทรัพยากรมีบุคลากรโดยเฉพาะ การยืมข้าราชการมาช่วยปฏิบัติงานที่มีความรู้ความสามารถ มีการพัฒนามูลากรอยู่เสมอ และมีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานที่ดี ผู้นำมีความเสียสละและมีความเป็นประชาธิปไตย ตั้งใจ ในการปฏิบัติงาน มีความรู้และประสบการณ์ในการบริหารงาน ตลอดจน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง มีบทบาทที่ถูกต้องในการให้คำแนะนำปรึกษาการบริหารงาน จึงทำให้ อบต. เนือเมือง สามารถ กำหนดปัญหา การวางแผน และดำเนินโครงการได้ตามแผนพัฒนาตำบล ที่ตรงกับความต้องการ ของชาวบ้าน มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน สามารถกำหนดการใช้จ่ายได้ตามขั้นตอน และตามข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย สามารถจัดทำบัญชี การลงทะเบียนต่าง ๆ ได้ถูกต้องตาม กฎระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ

ในขณะเดียวกันสภาตำบล แม้ว่ากฎหมายจะไม่เอื้ออำนวยในการบริหารเหมือนเช่นกับ อบต. แต่พบว่า สภาตำบลกลุ่ม 2 ได้แก่ สภาตำบลยางคำ และสภาตำบลท่าหาดยาว มีผู้นำที่มี ความรู้และประสบการณ์ในการบริหารงานจากการเป็นผู้นำของกลุ่ม มีความตั้งใจและเสียสละ ในการปฏิบัติงาน ประธานและเลขานุการสภาตำบลไม่ครอบงำในการบริหารงาน เจ้าหน้าที่หลาย ฝ่ายทั้งของรัฐบาล และมูลนิธิประสานความร่วมมือพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ (GRID) มีบทบาทที่ เหมาะสมในการให้ความรู้ คำแนะนำปรึกษา เสริมสร้างศักยภาพในการบริหารงาน ประชาชนมีการ รวมกลุ่มต่าง ๆ มากเพื่อสร้างพลังอำนาจต่อรอง ทำให้การบริหารการพัฒนามีประสิทธิภาพได้ เช่นเดียวกัน แต่สภาตำบลกลุ่ม 1 ได้แก่ สภาตำบลโพธิ์ทราย และสภาตำบลเด่นราษฎร์ มีผู้นำ ที่ขาดความรู้และทักษะในการบริหาร การกำหนดปัญหา การวางแผน การดำเนินงานแผนพัฒนา ตอบสนองความต้องการของชาวบ้าน ขาดการติดตามประเมินผล และกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ ประธานและเลขานุการสภาตำบลครอบงำการบริหารงาน ประชาชน ขาดการรวมกลุ่ม จึงทำให้การบริหารงานมีน้อยกว่ากลุ่มอื่น ๆ

จากผลการศึกษาผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังนี้ 1) หน่วยงานรัฐ GRID และผู้นำสภาตำบล กลุ่ม 2 ควรจะประสานความร่วมมือจัดการฝึกอบรมในการบริหารและการปฏิบัติงานแก่สมาชิก สภาตำบลและอบต. ตลอดจนพนักงานส่วนตำบล 2) สภาตำบลและอบต. ควรจะจัดเก็บและเพิ่ม อัตราการจัดเก็บภาษีให้เพิ่มขึ้นและทั่วถึง และดำเนินโครงการด้านการพาณิชย์ หรือธุรกิจชุมชน เพื่อเพิ่มรายได้แก่ตำบลมากขึ้น ส่วนการแปรสภาพสู่การเป็นอบต. มีข้อเสนอแนะดังนี้ 1) รัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และอบต. ควรจะประชาสัมพันธ์ สนับสนุนส่งเสริม ให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ เข้ามาบริหารท้องถิ่น การจัดตั้งและพัฒนากลุ่มอาชีพ และจัดให้มีการศึกษาฝึกอบรมแบบมีส่วนร่วม

ร่วมอย่างต่อเนื่อง 2) อบต. ควรจะจัดสรรงบประมาณไว้สำหรับจัดหาหรือว่าจ้างผู้ เชี่ยวชาญ มาเป็นที่ปรึกษาในการบริหารงาน และพัฒนาบุคลากรเป็นของตนเอง 3) จังหวัดควรกำหนด นโยบายในการสนับสนุนส่งเสริมให้หลายฝ่าย (พหุภาคี) มาพัฒนาท้องถิ่นโดยอาจเลือกอำเภอ หรือตำบลที่มีความพร้อมและสมัครใจให้เป็นโครงการนำร่อง แล้วทำการวิจัยเชิงปฏิบัติการ เพื่อปรับปรุงแก้ไขและการขยายผลต่อไป

จากแนวคิด และงานวิจัยที่ค้นคว้าจากเอกสาร ทำให้ทีมวิจัย เข้าใจหลักการ แนวคิดที่จะ นำไปเป็นข้อมูลพื้นฐานความรู้ในการประเมินเปรียบเทียบสถานะกับชุมชนตนเองตามกรอบความ คิด และคำถามหลักในงานวิจัย ได้แก่ ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดประชาคม แนวทางการส่งเสริม ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งเงื่อนไขที่สนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและการพัฒนาชุมชน

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย การทำงานร่วมกันของ องค์การบริหารส่วนตำบล และประชาคม
มีองค์ประกอบดังนี้

1. ขอบเขตของการวิจัย

เป็นการศึกษารูปแบบการทำงานร่วมกันขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน
และสถานะของประชาคมในกระบวนการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษา
ศักยภาพ และวิเคราะห์เสนอแนะแนวทางในการพัฒนารูปแบบการทำงานร่วมกันของ องค์การ
บริหารส่วนตำบลและประชาคม

2. สถานที่ดำเนินการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าดำเนินการในพื้นที่ การบริหารจัดการ ขององค์การบริหารส่วนตำบล
4 แห่ง ประกอบด้วย

1. องค์การบริหารส่วนตำบลท้ายน้ำ	อำเภอโพทะเล	จังหวัดพิจิตร
2. องค์การบริหารส่วนตำบลท่าบัว	อำเภอโพทะเล	จังหวัดพิจิตร
3. องค์การบริหารส่วนตำบลทับหมัน	อำเภอตะพานหิน	จังหวัดพิจิตร
4. องค์การบริหารส่วนตำบลวังหั่ว	อำเภอตะพานหิน	จังหวัดพิจิตร

3. กลุ่มคนเป้าหมายและทีมวิจัย

3.1 นักวิจัยหลัก

3.1.1	นายสุรเดช เดชคุ้มวงศ์	นักวิชาการสาธารณสุข 7
3.1.2	นางสาวอุบลรัตน์ สอนเศรษฐ์	นักวิชาการสาธารณสุข 7
3.1.3	นางสาวลำไย บัวดี	นักวิชาการสาธารณสุข 6
3.1.4	นายชัยณรงค์ สังข์จ้าง	นักวิชาการสาธารณสุข 5
3.1.5	นางสาวชูศรี กลิ่นสุคันธ์	ผู้ประสานงานโครงการ
3.1.6	นางสาวสุนทร ตูตะพะ	ผู้ประสานงานโครงการ

3.1.7	นางสาวสายรุ้ง พุ่มพิศ	นักวิชาการสาธารณสุข 5
3.1.8	นายเสนีย์ ปะพุสะโร	ประธานบริหาร อบต.ทับหมัน
3.1.9	นายสุทัศน์ เกิดมงคล	กรรมการบริหาร อบต.ทับหมัน
3.1.10	นายวันชัย ร้อยดวงใจ	รองประธาน อสม.ต.วังห้ว
3.1.11	นายสุเทพ เรืองเดช	สมาชิก อบต.วังห้ว
3.1.12	นายเอนก อ่อนศรี	สมาชิก อบต.วังห้ว
3.1.13	นายประทุม พุ่มไสว	ผู้ประสานงานองค์กรชุมชน
3.1.14	นายประกาศิต แจ่มจำรัส	ประธานสภา อบต.ห้วยน้ำ
3.1.15	นายพนพล พึ่งวัฒน	สมาชิก อบต.ห้วยน้ำ
3.1.16	นางฉิน สังข์เมือง	เจ้าหน้าที่บริหารงานสาธารณสุข 6
3.1.17	นายดนัย ดิวงกูร	ประธานสภา อบต.ท่าบัว
3.1.18	นายอดุลย์ ดอกไม้เงิน	บัณฑิตกองทุน ตำบลท่าบัว

3.2 กลุ่มคนที่ร่วมดำเนินการ

- 3.2.1 เครือข่าย อบต.ภาคประชาชน
- 3.2.2 มูลนิธิร่วมพัฒนาพิจิตร
- 3.2.3 ประชาคมหมู่บ้าน และประชาคมตำบล ในพื้นที่ศึกษา

3.3 คณะวิทยากรหรือผู้มีส่วนร่วมในการเสริมความรู้ประสบการณ์

- 3.3.1 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ศูนย์ประสานงานมหาวิทยาลัย

นเรศวร

- 3.3.2 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ภาคเหนือ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

4. แหล่งข้อมูลและวิธีการเก็บข้อมูล

4.1 ประเภทของข้อมูล

4.1.1 ข้อมูลพื้นฐานของพื้นที่ที่ทำการศึกษา

ประกอบด้วย

ข้อมูลเชิงปริมาณ ซึ่งทำการศึกษาจากแหล่งทุติยภูมิ เอกสาร แผนพัฒนาตำบล และข้อบังคับงบประมาณ ของ องค์การบริหารส่วนตำบล สรุปรายงาน ประจำปีของ สถานีอนามัยตำบล ข้อมูล รายงานการศึกษา ของบัณฑิตกองทุน สรุปรายงานข้อมูล

การทำแผนกระตุ้นเศรษฐกิจ(โครงการประชารัฐ) โดยเพิ่มเติม และตรวจสอบความถูกต้องจากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

ข้อมูลเชิงคุณภาพ ทำการศึกษาจากการสัมภาษณ์ผู้นำหมู่บ้าน ได้แก่ กลุ่มผู้สูงอายุ แกนนำประชาคม กำนัน ผู้ใหญ่

4.1.2 ข้อมูลประเด็นที่ศึกษา

ข้อมูลจากเอกสาร ประกอบด้วย

เอกสาร แผนพัฒนาตำบล ประจำปี 2544 – 2546 และข้อบังคับงบประมาณ ของ องค์การบริหารส่วนตำบล สรุปรายงานประจำปี 2544 – 2546 ของ สถานีอนามัยตำบล ข้อมูล รายงานการศึกษา 2545 ของบัณฑิตกองทุน สรุปรายงานการทำแผนกระตุ้นเศรษฐกิจ(โครงการประชารัฐ) 2545

เอกสาร รายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 2545 - 2546

เอกสาร สรุปรายงานขั้นตอนการทำประชาคม เพื่อวางแผนพัฒนาโครงการประชารัฐ

เอกสาร สรุปรายงานขั้นตอนการการทำแผน พัฒนาตำบลประจำปี 2546

ข้อมูลเชิงคุณลักษณะ ประกอบด้วย

การสัมภาษณ์ ประธานบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แกนนำประชาคม ผู้นำชุมชน

ข้อมูลสรุปกระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม

เวทีสมัชชาสุขภาพ ประเด็นที่เสวนา “องค์กรท้องถิ่นกับการสร้างสุขภาวะ” ผู้เสวนา 77 คน 4 สิงหาคม 2545

เวทีประชาคมหมู่บ้าน ประเด็นเสวนา “กระบวนการทำงานร่วมกันของประชาคม” จัดโดย องค์การบริหารส่วนตำบล เครือข่าย อบต.ภาคประชาชน และ โครงการศึกษาวิจัยฯ เพื่อสรุปข้อมูลการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม และการสังเกตแบบมีส่วนร่วม

เวทีพัฒนาเครือข่าย อบต.ภาคประชาชน ประเด็นเสวนา (ตามลำดับ)

“การพัฒนาเครือข่าย อบต.ภาคประชาชน”

“การวางแผนการพัฒนาการดำเนินการวิจัย การสร้างเครื่องมือและการจัดเก็บข้อมูล”

"เวทีสัญจรนำเสนอข้อมูลของพื้นที่ศึกษาวิจัย และตรวจสอบความถูกต้อง" ดำเนินการร่วมกันระหว่าง เครือข่าย อบต.ภาคประชาชน โครงการวิจัยฯ สมาชิก อบต. ผู้นำชุมชน แกนนำประชาคม

เวทีเครือข่ายงานวิจัย เพื่อวิเคราะห์ข้อมูล "กระบวนการทำงานร่วมกันของ อบต. กับประชาคม สำรวจศักยภาพ และจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนามากระบวนการทำงานร่วมกันของ อบต.และประชาคม"

"เวทีเครือข่ายนำเสนอผลงานวิจัย"

5. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล ดำเนินการใน 4 ลักษณะ คือ

5.1 รวบรวม วิเคราะห์เนื้อหา(content analysis) และความถูกต้อง(accuracy) ของเอกสาร ที่สอดคล้องกับประเด็นที่ศึกษา

5.2 วิเคราะห์เนื้อหา(content analysis) ข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก(key informant)

5.3 วิเคราะห์เนื้อหา(content analysis) จากการกระบวนการสังเกตแบบมีส่วนร่วม(Participatory Observation)

5.4 สรุปประเด็นการเรียนรู้ของกระบวนการวิเคราะห์แบบมีส่วนร่วม(participatory analysis Learning) จากเวทีเรียนรู้

5.5 การอภิปรายประเด็นที่ศึกษา จากการนำเสนอร่างผลการศึกษา

บทที่ 4

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาค้นคว้าปรากฏดังนี้

1. ข้อมูลทั่วไปของพื้นที่ที่ศึกษา

ข้อมูลพื้นฐานตำบลท้ายน้ำ อำเภอโพทะเล

ส่วนที่ 1 สถานภาพ สถานการณ์ หรือบริบทชุมชน(พื้นที่เป้าหมาย)

1. สภาพพื้นที่

1.1 ประวัติศาสตร์ชุมชน

ตำบลท้ายน้ำประกอบด้วย 9 หมู่บ้าน ซึ่งมีประวัติความเป็นมาดังนี้

หมู่ที่ 1 บ้านวังหิน พื้นที่เดิมเป็นที่ราบลุ่มน้ำลึก มีต้นกำมปูขึ้นเป็นจำนวนมาก ชาวบ้านจึงเรียกว่า "วัง" ประกอบกับบริเวณดังกล่าว ท้องน้ำมีสภาพเป็นดินดานและโชดหิน จึงตั้งชื่อชุมชนว่า "บ้านวังหิน" เริ่มก่อตั้งหมู่บ้านปี พ.ศ. 2509 โดย นายอุทัย นาคดีและชาวบ้าน ร่วมกันก่อตั้ง และอยู่กับตำบลโพทะเล โดยมี นายอุทัย นาคดี เป็นกำนันคนแรก ต่อมา มีการแบ่งเขตการปกครองใหม่ จึงมาขึ้นอยู่กับตำบลท้ายน้ำ โดยมี นายเมี้ยน นาคดี เป็นกำนันคนปัจจุบัน

หมู่ที่ 2 บ้านท้ายน้ำ บ้านท้ายน้ำ แต่ก่อนหน้าวัดท้ายน้ำมีคลองที่ไหลผ่านระหว่าง วัดกับหมู่บ้าน และมีทางลัดเกวียนใช้เป็นทางเดินไปอำเภอ และบ้านท้ายน้ำแบ่งเป็น 2 เกาะคือ หน้าวัด และท้ายน้ำ ซึ่งเป็น พื้นที่ลุ่มน้ำมีการประกอบอาชีพทางการเกษตรได้แก่ทำนา 90 % ซึ่งเป็นแหล่งที่อุดมสมบูรณ์ นอกนั้นรับจ้าง และขายของชำ ชุมชนมีประชากรประมาณ 540 คน 200 กว่าหลังคาเรือน

หมู่ที่ 3 บ้านพญาวัง ตามคำเล่าขาน ในสมัยก่อนแม่น้ำยมไหลผ่านพื้นที่ หมู่ 3 และช่วงน้ำหลาก แม่น้ำตรงนี้ได้มีน้ำวนมาก และได้มีแพไม้สูงขนาดใหญ่ และมีพระพุทธรูปขนาดใหญ่ ขึ้นอยู่บนแพสององค์ โดยล่องมาจากทางเหนือ พอมาถึงตรงหมู่ 3 น้ำวนมากพระพุทธรูป องค์ใหญ่ได้ตกลงนอนอยู่ตรงนี้หนึ่งองค์ และอีกหนึ่งองค์ไปตกที่โกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ หมู่บ้านนี้ไม่ทราบปีที่เริ่มการก่อตั้ง รู้เพียงว่ามีผู้ร่วมก่อตั้งได้แก่ ผู้ใหญ่อยู่ , ผู้ใหญ่มี , กำนันสินธุ์

ศรีบาง, ผู้ใหญ่เชื้อม ศรีบาง, ผู้ใหญ่สละ ศรีบาง และ ผู้ใหญ่ชุตีชัย ตั้งสุวรรณ โดยมีผู้ใหญ่เล็ก เป็นผู้นำชุมชนหมู่บ้านคนแรก และกำนันสินธุ์ ศรีบาง เป็นผู้นำคนปัจจุบัน

หมู่ที่ 4 บ้านเนินโพธิ์ เป็นที่สูงเนินและมีต้นโพธิ์ขึ้นมาก เลยตั้งเป็นบ้านเนินโพธิ์ ตั้งหมู่บ้านเมื่อปี พ.ศ. 2345 โดยมีกำนันเอก และชาวบ้านที่อพยพมาจากจังหวัดอุทัยธานี และชาวบ้านจากที่อื่น ๆ รวมตัวกันมากขึ้น ตั้งเป็นหมู่ที่ 1 ตำบลบึงนาราง แต่เนื่องจากหนทางลำบาก และไกลจึงขอย้ายเข้ามาขึ้นกับตำบลท้ายน้ำหมู่ที่ 4 ในปัจจุบัน โดยมีผู้นำชุมชนคนแรกคือ กำนันเอก นาคดี และผู้ใหญ่จำเนียร ภูปหอม เป็นผู้นำคนปัจจุบัน

หมู่ที่ 5 บ้านหนองบัว ในสมัยก่อนจนถึงปัจจุบันบ้านหนองบัวมีขนาดเล็กอยู่ สองฝั่ง คือ หนองบัวใหญ่ กับหนองบัวเล็ก ซึ่งทั้งสองฝั่งเต็มไปด้วยบัวหลวงที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ โดยไม่มีคนปลูก มีดอกสีสวยงามมาก จึงเป็นที่มาของชื่อหมู่บ้านตั้งแต่นั้นมา เริ่มตั้งหมู่บ้าน ตั้งแต่ปี 2476 โดยชาวบ้านเนินถ่าน อำเภอสรรพยา จังหวัดชัยนาท จำนวน 9 ครอบครัว เข้ามาจับจองที่รกร้างว่างเปล่า ไม่มีเจ้าของแต่เป็นพื้นที่อุดมสมบูรณ์ โดยมีผู้นำคนแรกคือ ผู้ใหญ่ดำ ศรีเวียง และผู้ใหญ่สุดใจ กลิ่นทอง เป็นผู้นำคนปัจจุบัน

หมู่ที่ 6 บ้านทุ่งอ่างทอง ประวัติเดิมมีห้วยหนองคลองบึง คือ หนองอ่างทองในเขตนี้ มีครัวเรือนในหมู่บ้านนี้ 10 กว่าหลังคาเรือน ไม่มีชื่อหมู่บ้าน จึงเอาหนองอ่างทองเป็นชื่อบ้านเรื่อยมาตั้งแต่ วันที่ 15 พฤษภาคม 2534 โดยแยกมาจากหมู่ที่ 2 บ้านท้ายน้ำเพราะห่างไกลจากหมู่บ้านเดิม โดยมีนายเจริญ ไชสี เป็นผู้ใหญ่บ้านมาถึงปัจจุบัน

หมู่ที่ 7 บ้านกระบังดิน ประชาชนส่วนใหญ่อพยพมาจากสระบุรี และ ตะวันออกเฉียงเหนือ มีอาชีพทางการเกษตร

หมู่ที่ 8 บ้านหัวदान เดิมมีลำคลองแม่น้ำ ที่ลำคลองนั้นเป็นวังน้ำ พร้อมกับมีก้อนหิน และก้อนดาน ต่อมาเรียกว่าบ้านหัวदान เริ่มตั้งหมู่บ้านเมื่อปี 2540 โดยมีนายทรง อิ่มใจ และผู้นำชาวบ้านแต่ละกลุ่ม ซึ่งได้แก่บ้านท้ายกก กลุ่มหัวदान ได้ร่วมกันขอแยกหมู่บ้านมาจากหมู่ที่ 1 ท้ายน้ำ เนื่องจากหมู่บ้านห่างไกล ประกอบกับหลังคาเรือนมากเกินไป และผู้นำท้องถิ่นมาพัฒนาไม่ทั่วถึงได้

หมู่ที่ 9 บ้านโนนห้วย สืบเนื่องมาจากหมู่บ้านนี้ตั้งอยู่ทั้งสองฝากฝั่งลำห้วย "ห้วยแก้ว" ซึ่งเป็นสาขาของกลุ่มแม่น้ำปิง ที่บ้านยางใจ กำแพงเพชร ไหลลงสู่น้ำยมที่บ้านท้ายน้ำ เริ่มตั้งหมู่บ้านเมื่อปี พ.ศ. 2547 โดยมี นายเที่ยง มีบุญ และผู้นำชาวบ้านแต่ละกลุ่ม ซึ่งได้แก่ บ้านบึงตะไกร กลุ่มบ้านโนนห้วย และกลุ่มบ้านมาบระกำ ได้ร่วมกันขอแยกหมู่บ้าน จาก หมู่ที่ 1 และ หมู่ที่ 2 เพราะห่างไกล

1.2 ที่ตั้ง – อาณาเขต(แผนที่ประกอบ)

ลักษณะที่ตั้งตำบลห้วยน้ำเป็นหนึ่งในจำนวน 11 อำเภอของอำเภอโพทะเล อยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของอำเภอโพทะเล ห่างจากตัวอำเภอประมาณ 13 กิโลเมตร

ทิศเหนือ ติดกับ ตำบลบางลาย ถึงอำเภอบึงนาราง

ทิศใต้ ติดกับ ตำบลโพทะเล ตำบลทะนง อำเภอโพทะเล

ทิศตะวันออก ติดกับ ตำบลโพทะเล ตำบลวัดขวาง อำเภอโพทะเล

ทิศตะวันตก ติดกับ ตำบลโพธิ์ไทรงาม ถึงอำเภอบึงนาราง

1.3 ลักษณะทางภูมิศาสตร์

พื้นที่ของตำบลห้วยน้ำ มีประมาณ 26,549 ไร่ ประมาณ 42.48 ตารางกิโลเมตรพื้นที่ทิศตะวันออก เป็นพื้นที่ราบลุ่ม ประมาณ 2 ใน 3 ส่วนของพื้นที่ครอบคลุม หมู่ที่ 1,2,3,8 ด้านทิศตะวันตกเป็นที่ราบสูงประมาณ 1 ใน 3 ส่วนของพื้นที่ ครอบคลุม หมู่ที่ 2,4,5,6,7 มีแม่น้ำลำคัญไหลผ่านคือ แม่น้ำยมไหลจากทิศเหนือลงสู่ทิศใต้ เป็นพื้นที่ลาดต่ำ ในฤดูฝนน้ำจะล้นเอ่ออยู่เสมอ มีหมู่บ้านจำนวน 9 หมู่บ้านได้แก่ หมู่ที่ 1 บ้านวังหิน หมู่ที่ 2 บ้านห้วยน้ำ หมู่ที่ 3 บ้านพญาวัง หมู่ที่ 4 บ้านเนินโพธิ์ หมู่ที่ 5 บ้านหนองบัว หมู่ที่ 6 บ้านทุ่งอ่างทอง หมู่ที่ 7 บ้านกระบังดินหมู่ที่ 8 บ้านหัวदान หมู่ที่ 9 บ้านโนนห้วย

2. สภาพทางสังคม และวัฒนธรรม

2.1. ประชากร(จำนวนประชากร หญิง – ชาย, ขนาด และวัยของประชากร)

ช่วงอายุ	จำนวนเพศ (คน)		รวม
	ชาย	หญิง	
0-5	163	172	335
6-15	301	265	566
16-25	301	298	577
26-60	476	608	1084
61 ขึ้นไป	178	227	405

2.2. การตั้งถิ่นฐานบ้านเรือน(รูปแบบดั้งเดิม,รูปแบบใหม่)

การตั้งถิ่นฐานบ้านเรือน ส่วนมากจะยังเป็นรูปแบบดั้งเดิมคืออยู่ริมแม่น้ำ นอยมสร้างเป็นบ้านไม้ชั้นเดียวได้ถุนสูง และอีกส่วนหนึ่งเริ่มเปลี่ยนแปลงจากไม้ เป็นอิฐ เป็นคอนกรีตบ้าง ส่วนมากจะตั้งบ้านเรือนเป็นเกาะกลุ่มเป็นเครือญาติอยู่ใกล้ ๆ กัน

2.3. เส้นทางคมนาคม, การติดต่อกับภายนอก

เส้นทางคมนาคมมีถนนสายหลักเป็นถนนลาดยางเชื่อมต่อแต่ละหมู่บ้านถึงกันหมด และเชื่อมติดกับถนนสายโพทะเล-บรรพตพิสัย ถนนสายนี้ติดกับสายหลักกรุงเทพฯ-นครสวรรค์ พิษณุโลก กำแพงเพชร เพชรบูรณ์ ระบบการสื่อสารสู่ภายนอกก็จะใช้ โทรศัพท์ส่วนตัว และโทรศัพท์ขององค์การโทรศัพท์

2.4. การศึกษา

2.4.1 การศึกษาในระบบ(ก่อนวัยเรียน,ประถมศึกษา,มัธยมศึกษา , มหาวิทยาลัย)

การศึกษาของประชากร	จำนวนเพศ (คน)		รวม
	ชาย	หญิง	
ต่ำกว่า ป.1	120	185	305
ป.1 - 4	214	880	1,094
ป. 5 – 7	404	299	703
ม. 1- 3	142	131	273
ม. 4-6	94	64	158
ม.ศ. 1-5	6	1	7
ปวช.	24	21	45
ปวส.	12	18	30
อนุปริญญา	5	13	18
ปริญญาตรี	26	23	49

มีโรงเรียน 4 แห่ง ได้แก่โรงเรียนบ้านหนองบัว บ้านปากน้ำ บ้านห้วยน้ำ และบ้าน เนินโพธิ์

2.4.2 การศึกษานอกระบบ(กศน., เครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชนผ่านกิจกรรมต่างๆ)

การศึกษานอกระบบ (ก.ศ.น.) มีศูนย์การเรียนรู้อยู่ที่อนามัยตำบลท้ายน้ำ เปิดสอนระดับประถมศึกษา จนถึงระดับมัธยมศึกษา มีการส่งวิทยากรมาอบรมในการประกอบอาชีพแต่ละหมู่บ้าน การศึกษานอกระบบจะมีการเรียนการสอนทุกวันจันทร์

2.5. สาธารณสุข(อนามัยชุมชน, ระบบประกันสุขภาพหรือสวัสดิการสุขภาพ)

ระบบบริการสาธารณสุข มีสถานอนามัยตำบลท้ายน้ำ 1 แห่ง มีเจ้าหน้าที่ 3 คน มีนักการ 1 คน ระบบหลักประกันสุขภาพในตำบลท้ายน้ำตอนนี้ใช้ในระบบบัตรสุขภาพ 30 บาท บัตรผู้สูงอายุ บัตรผู้มีรายได้น้อย บัตรผู้พิการ และอื่น ๆ

มีโรคที่จะต้องเฝ้าระวังคือ โรคไข้เลือดออก และโรคอื่นๆ

2.6. วัฒนธรรมและประเพณี

2.6.1. วัฒนธรรมและประเพณีที่ดำรงรักษาไว้ หรืออนุรักษ์ฟื้นฟูขึ้นมาใหม่

วัฒนธรรมและประเพณีที่ดำรงไว้ ก็จะเป็นประเพณีที่เกี่ยวข้องกับพุทธศาสนา ได้แก่ ทำบุญสงกรานต์ ลอยกระทง และเพ็ญเดือน 3 นอกจากนี้ยังมีประเพณีที่ฟื้นฟูขึ้นมาใหม่ คือ ดำขอมจีนในหมู่ 8 จะทำในชุมชนของตนเอง การปล่อยโคมลอยในหมู่ที่ 5 และการแข่งขันเรือยาววัดท้ายน้ำ ประเพณีต่าง ๆ ส่วนมากจะทำร่วมกับวัดท้ายน้ำซึ่งเป็นศูนย์กลางของตำบล

2.6.2. วัฒนธรรมและประเพณีที่เปลี่ยนแปลงไปหรือขาดการสืบทอด

ประเพณีที่ขาดหายไปบ้างเช่น การทำขวัญท้องข้าว การลงแขกเกี่ยวข้าว การก่อพระทรายกลายเป็นก่อข้าวเปลือก(ชาวบ้านจะเอาข้าวเปลือกไปให้วัด) และประเพณีการเล่นต่าง ๆ เช่นการโยนลูกชวง มอญซ่อนผ้า และเพลงเกี่ยวข้าว

2.7. ศาสนา ความเชื่อ และการเคารพนับถือ

ส่วนมากจะนับถือศาสนาพุทธ เป็นส่วนมาก ชาวตำบลท้ายน้ำจะนับถือหลวงพ่ोजินซึ่งอยู่ที่วัดท้ายน้ำเป็นวัดเก่าแก่ที่หลวงพ่ोजินอยู่ และศักดิ์สิทธิ์มากทุกคนจะมาสักการบูชาประจำ มีบางส่วนที่นับถือหรือเชื่อเรื่องไสยศาสตร์ เครื่ององค์ทรงเจ้า เจ้าพ่อเจ้าแม่ที่นับถือ โดยส่วนมากจะหวังขอพร

2.8. การปกครองส่วนท้องถิ่นและภาวะผู้นำ(ผู้นำทางการ และผู้นำธรรมชาติ)

การปกครองไม่ว่าจะเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้ใหญ่บ้าน แต่ละหมู่บ้าน และกำนัน ประจำตำบล มีองค์การบริหารส่วนตำบล มีสมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน รวม 18 คน ผู้นำทางราชการ ก็มีบ้างที่เข้ามาในตำบล เช่น เกษตร สาธารณสุข และผู้นำทางธรรมชาติก็มีทุกหมู่บ้านเช่น นายสมบุญ แจ่มจรัส ผู้นำการเปลี่ยนแปลง การเลิกใช้สารเคมี นายสืบ นิลรัตน์ ประธานกลุ่ม เกษตรปลอดสารพิษ ตำบลท้ายน้ำ นางสุดใจ กลิ่นทอง ประธานกลุ่มแม่บ้าน ตำบลท้ายน้ำ และ กลุ่มออมทรัพย์ ซึ่งมีทุกหมู่บ้าน

2.9. ความสัมพันธ์ของคนในชุมชน และกลุ่มชุมชน

2.9.1. ระบบเครือญาติ,ระบบอุปถัมภ์,ระบบกลุ่มการช่วยเหลือกัน,ระบบ กลุ่มทางเศรษฐกิจ

ชาวตำบลท้ายน้ำส่วนมากจะเป็นญาติกัน และจะมีระบบกลุ่มการช่วยเหลือกัน เช่น กลุ่มทำสารหมักชีวภาพที่ร่วมมือกันทำร่วมกันใช้ ระบบกลุ่มในด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ กลุ่ม แม่บ้านทำกิจกรรมเย็บผ้า การทำพรมเช็ดเท้า

2.9.2. การจัดการความสัมพันธ์ และการจัดการกลุ่ม

กลุ่มที่เข้มแข็งของตำบลท้ายน้ำ ได้แก่ กลุ่มเกษตรปลอดสารพิษ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเยาวชน แต่ละกลุ่มจะมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แบ่งหน้าที่กัน เช่นกลุ่มเกษตรมีกิจกรรม กลุ่มเยาวชนก็ไปช่วยขนของ เป็นต้น เมื่อมีการทำกิจกรรมร่วมกันของกลุ่มต่าง ๆ ทำให้เกิดความ สัมพันธ์รู้จักกัน เชื้ออาทรต่อกัน ช่วยเหลือกัน มีความสามัคคีต่อกันมากขึ้น อย่างการแข่งขันกีฬา แต่ละปี จะมีผู้เข้าร่วมแข่งขันทุกเพศ ทุกวัย เกิดความสนุกสนานเพลิดเพลิน และความสามัคคี

คนในชุมชนก็มีความสัมพันธ์กันดีในกลุ่มเครือญาติหรือบ้านใกล้เคียงก็มีการช่วยเหลือกันอย่างเช่นการทำเกษตรหรือการแข่งขันกีฬาในหมู่บ้าน ส่วนกลุ่มในชุมชนก็มีส่วนร่วมใจ กันดี เช่น การจัดงานปีใหม่ของสถานีนอนามัยตำบลท้ายน้ำแต่ละหมู่บ้านก็มีการจัดทำอาหารมาหมู่บ้าน ละ 1 อย่างเพื่อมาช่วยในงานของสถานีนอนามัย

2.9.3. ผลการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน

ตอนนี้กิจกรรมร่วมกันในภาพของตำบลที่จะเห็นได้ชัดและทำร่วมกันอย่างต่อเนื่อง คือ กลุ่มต่างๆที่มีอยู่ในชุมชนที่ร่วมตัวกันทำกิจกรรม ส่วนในภาพของตำบลก็มีเครือข่าย เกษตรกรรมฯ ตำบลท้ายน้ำที่มีอยู่ทุกหมู่บ้านที่เข้ามาร่วมกิจกรรมในภาพของตำบล

อีกกิจกรรมที่ชุมชนทำร่วมกันอยู่ประจำ คือ การทำกิจกรรมในวันสำคัญ เช่น การปลูกต้นไม้สองข้างทาง การตากถางหญ้าบริเวณถนนในชุมชน การแข่งขันกีฬาในตำบล

2.9.4. ปัญหา,ความขัดแย้งและการช่วยเหลือ

ปัญหาความขัดแย้งก็มีบ้างในชุมชน เช่น เมื่อมีอุทกภัยมาเมื่อปี 45 ก็จะมีชาวบ้านได้รับความเสียหายจากน้ำป่าเพราะติดถนนข้ามคลองในหมู่บ้านหนึ่ง กลุ่มที่ได้รับความเสียหายก็ต้องการที่จะพังถนนเส้นนั้นแต่อีกกลุ่มที่ใช้เส้นทางนี้ไม่ยอม จึงเกิดความขัดแย้งกัน จนต้องให้ทางอำเภอมาตัดสินปัญหา

กฎเกณฑ์ของแต่ละชุมชนที่เห็นได้ชัดยังไม่มี แต่หากเป็นกลุ่มในชุมชนก็จะมีกฎเกณฑ์ของแต่ละกลุ่ม

2.10. ระเบียบ ข้อบังคับ กฎเกณฑ์ของชุมชน

กฎเกณฑ์ของชุมชนที่เห็นยังไม่เด่นชัดแต่หากเป็นกฎเกณฑ์ของกลุ่มจะมีทุกกลุ่ม

2.11. การจัดการความขัดแย้ง ความผิด, บทลงโทษ และการปรับเปลี่ยนตามยุคสมัย

เมื่อสมาชิกของชุมชนมีมาก ก็เกิดปัญหาความขัดแย้งเป็นเรื่องธรรมดา การจัดการปัญหาเหล่านี้ เบื้องต้น ก็จะเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เมื่อฝ่ายปกครองจัดการข้อตกลงไม่ได้ก็จะส่งไปสู่กระบวนการทางกฎหมาย ส่วนในเรื่องกฎระเบียบข้อบังคับ หรือกฎเกณฑ์ในแต่ละชุมชนนั้น ยังมีไม่ชัดเจน ส่วนมากจะอยู่ในระบบของกลุ่มในชุมชนมากกว่า

3. ทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการ และระบบกรรมสิทธิ์

3.1 พื้นดิน

3.1.1. ลักษณะของพื้นดิน และความเปลี่ยนแปลง

พื้นดินเป็นดินเหนียว ดินทราย ดินร่วน แตกต่างกันไป

3.1.2. การใช้ประโยชน์ และความเหมาะสม

การใช้ประโยชน์ใช้ตามสภาพพื้นดิน เช่นดินเหนียว ดินทราย ดินร่วนใช้ปลูกข้าว ดินทราย ดินร่วน ใช้ทำไร่ ทำสวน

3.1.3. ความเสื่อมโทรม,สาเหตุและผลกระทบ

เมื่อมีการใช้ที่ดินอย่างต่อเนื่อง ไม่มีการพักหน้าดิน เช่นการปลูกข้าว ก็ทำให้ดินเสื่อมสภาพ เพราะข้าวใช้สารเคมีมากเช่นปุ๋ยเคมี ตลอดจนการปรับพื้นที่ป่า ที่ดอนเป็นการทำนาหมดใช้พื้นที่เปลือง และบ่อย ทำให้ธาตุอาหารในดินหมดเร็ว ไม่มีการปรับปรุงบำรุงดิน จึงทำให้ดินเสื่อมสภาพ

3.1.4 การถือครองที่ดิน, กรรมสิทธิ์

พื้นที่ทำการเกษตร และที่อยู่อาศัย ในตำบลห้วยน้ำ 80 % เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง โดยมีเอกสารสิทธิ์เป็นโฉนดที่ดิน

บุคคล

มีที่นาเป็นของตนเอง 408 ไร่ ๓ งาน ที่สวนของตนเอง 28 ไร่ ๑ งาน ที่ทำไร่นา
166 ไร่ ๒ งาน

ក្រុម, គូស

นายทุน, คนนอกชุมชน

ทำนาเช่า 122 ครอบครัวย ทำไร่เช่า 44 ครอบครัวย

3.2. พื้นน้ำ

3.2.1 แหล่งน้ำ

แหล่งน้ำในตำบลห้วยน้ำก็มี แม่น้ำลำคลอง มีแม่น้ำยมไหลผ่านทางด้านทิศเหนือ ผ่านหมู่ที่ 3 นอกจากนี้มีแม่น้ำห้วยน้ำที่แยกออกมาจากแม่น้ำยมผ่านหมู่ที่ 1,2,3,8 และมีบึง มีหนอง มีคลองผ่านเกือบทุกหมู่ มีแหล่งน้ำได้ดินใช้ทั้งตำบล(บาดาล) แต่ละหมู่จะมีหนอง มีบึงอยู่เกือบทั่วไป เช่นบึงสรรพคุณที่อยู่ในหมู่ที่ 4 เป็นบึงกว้างใหญ่ บึงหนองบัวน้อย ใน หมู่ที่ 5 หนองถ้ำในหมู่ที่ 2 หนองอ่างทองในหมู่ที่ 6 หนองซ้อในหมู่ที่ 3 หนองสนุ่นในหมู่ที่ 8 คลองห้วยแก้ว ในหมู่ที่ 7 ซึ่งเป็นคลองเชื่อมมาจากแม่น้ำปิง แหล่งน้ำเหล่านี้ เป็นแหล่งน้ำขนาดใหญ่

3.2.2 การจัดการน้ำ ระบบชลประทาน(เหมือง-ฝาย)

ตำบลท้ายน้ำไม่มีระบบชลประทาน

3.2.3 การใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ

- บริโภค / อุปโภค

จะใช้น้ำฝน และน้ำประปาที่มีอยู่ทุกหมู่บ้าน และน้ำดื่มตามท้องตลาดบ้างเล็กน้อย

- เกษตรกรรม

จะใช้แหล่งน้ำต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้น น้ำบาดาล และน้ำฝนจากธรรมชาติ ในบางพื้นที่ ใช้ในการเกษตร

- ธุรกิจ และอุตสาหกรรม

52

3.2.4 ความเปลี่ยนแปลง ความเสื่อมโทรม การสูญเสีย และผลกระทบ

เมื่อประชากรในชุมชนประกอบอาชีพทางการเกษตร ทำให้สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม ป่าไม้ลดลง แหล่งน้ำตามธรรมชาติตื้นเขิน แหล่งน้ำใต้ดินทรุดตัว และลดน้อยลงอาหารจากธรรมชาติสูญพันธุ์ เช่น กุ้ง หอย ปู ปลาลดน้อยลง มีแมลงศัตรูพืชมากขึ้น ดินเสื่อมสภาพ พื้นที่น้ำท่วมมีมากขึ้น ฝนไม่ตกตามฤดูกาล ห้วยหนอง คลอง บึง ตลอดจนแม่น้ำแห่งขอดสัตว์น้ำไม่มีที่ขยายพันธุ์ นอกจากนี้ยังมีผลกระทบอีกมากมาย โดยเฉพาะปัญหาต้นทุน สุขภาพเสื่อมโทรมฯ

3.2.5 การอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำ

จากปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะปัญหาแหล่งน้ำก็มีการปรับปรุงแหล่งน้ำ โดยการขุดลอกคลอง สร้างเขื่อน สร้างฝายกั้นน้ำ ปักเขตระดับน้ำในแหล่งน้ำขนาดใหญ่ เมื่อฤดูหน้าแล้ง

3.3 ป่าไม้และป่าชุมชน

3.3.1 ขอบเขตพื้นที่ ,ขนาดพื้นที่,แผนที่

ป่าไม้ในตำบลห้วยน้ำ โดยป่าธรรมชาติ เริ่มลดน้อยเพราะเกษตรกรปรับพื้นที่ทำนา ทำไร่ ทำให้ลดน้อยลง แต่ก็พอเหลืออยู่บ้างประมาณ 20 %

3.3.2 ลักษณะของทรัพยากรในป่า

3.3.3 การจัดการป่าและการใช้ประโยชน์(รัฐ,เอกชน,ชุมชน)

ป่าปลูกในตำบลห้วยน้ำไม่มีใครสนใจปลูก การจัดการเกี่ยวกับเรื่องป่า ทางรัฐ เอกชน หรือชุมชนยังไม่มีเป็นรูปธรรมนัก จะมีที่ชุมชนทำร่วมกับรัฐที่ปลูกตามข้างถนนในวันสำคัญเท่านั้น

- รูปแบบ/ วิธีการจัดการป่า

- การใช้ประโยชน์จากป่า(อาหาร,รายได้,ยารักษาโรค)

การใช้ประโยชน์จากป่านั้น ได้แก่ สมุนไพร นำมาใช้ทำยารักษาโรคคน โรคพืช บ้าง อาหารจากป่าธรรมชาติ สัตว์ป่า พืชผัก หน่อไม้ ตำลึง ฯลฯ ชาวตำบลห้วยน้ำใช้ประโยชน์จากป่าธรรมชาติได้มาก ที่สุด โดยเฉพาะเพิ่มรายได้ ลดค่าใช้จ่ายในเรื่องอาหาร ยารักษาโรคฯ ยังไม่นิยมใช้มากเท่าไร

4. สภาพทางเศรษฐกิจ

4.1 การประกอบอาชีพ

4.1.1 ภาคการเกษตร(การผลิตและการแปรรูป)

ประชากรประมาณ 80% ประกอบอาชีพเกษตรกรรม อีก 20% ประกอบอาชีพค้าขาย และรับจ้าง ทำนา 451 ครัวเรือน(1,265 คน) ทำสวน 31 ครัวเรือน(91 คน) ทำไร่ 215 ครัวเรือน (705 คน)

4.1.2 นอกภาคการเกษตร(การผลิตและการแปรรูป)

มีกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ที่รวมตัวกันทำผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ เช่น การทำกระเช้าดอกไม้แห้งในหมู่ที่ 5 การทำพรมเช็ดเท้าในหมู่ที่ 1

4.2 การลงทุน(ต้นทุน,ผลตอบแทน)

ต้นทุนในภาคการเกษตร เช่นการทำนาปรัง(ต้นทุนต่อไร่) ค่ารถไถ 180 บาท , ค่าเมล็ดพันธุ์ข้าว 210 บาท , ค่าปุ๋ย 350 บาท, ค่าสารเคมี 250 บาท ค่ารถเกี่ยว 300 บาท รวมต้นทุน 1,250 บาท(ข้อมูลจากการวิจัย การสื่อสารการเกษตร) ผลผลิตต่อไร่ 3,000 บาท โดยเฉลี่ย

4.3 การจัดการปัจจัยการผลิต

4.3.1 ปัจจัยที่ผลิตเอง

ปัจจัยการเกษตรที่ชุมชนสามารถผลิตได้เอง คือ แรงงาน พันธุ์พืช ที่ดิน

4.3.2 ปัจจัยที่ซื้อจากภายนอก,ราคา

ปุ๋ย สารเคมีกำจัดศัตรูพืช น้ำมันเชื้อเพลิง เครื่องจักรกล

4.4 การจัดการผลผลิต,ผลิตภัณฑ์ และการบรรจุหีบห่อ

4.4.1 ลักษณะผลผลิต, ผลิตภัณฑ์, หีบห่อ

กลุ่มแม่บ้านผลิตน้ำพริกใส่ถุงพลาสติก และถ้วยพลาสติก

4.4.2 รูปแบบการจัดการผลผลิต, ผลิตภัณฑ์, หีบห่อ

4.5 การตลาดการค้า และการขนส่ง

4.5.1 รูปแบบการขนส่งและรูปแบบการตลาด

กลุ่มแม่บ้านผลิตน้ำพริกใส่ถุงขายตามหมู่บ้าน ขายส่งร้านค้าตลาดในตัวอำเภอ และอำเภอ ไกลเคียง ขายส่งกับนายทุน

4.5.2 แหล่งตลาด, ราคาจำหน่ายและความเปลี่ยนแปลง

ผลผลิตทางการเกษตรราคาจะตกต่ำ

4.6 การใช้แรงงาน(แรงงานครอบครัว,แรงงานภายในชุมชน,แรงงานภายนอก)

การผลิตที่เกิดขึ้น ส่วนมากในภาคการเกษตร จะใช้แรงงานในครอบครัวเป็นส่วนใหญ่ และส่วนมากมักจะใช้เครื่องทุ่นแรง เช่นเครื่องจักรกลต่าง ๆ เช่น รถไถนา เครื่องเกี่ยวข้าว

4.7 การสนับสนุนขององค์กรภายนอก

4.7.1 ความสัมพันธ์ขององค์กรกับหน่วยการผลิต / ชุมชน

4.7.2 รูปแบบการสนับสนุน / ความต่อเนื่อง

หน่วยงานที่เข้ามาในชุมชน ได้แก่ สำนักงานเกษตร สาธารณสุขฯ พัฒนาชุมชน การศึกษานอกโรงเรียน โดยสนับสนุนในรูปแบบการจัดตั้งกลุ่ม ให้ความรู้ด้านวิชาการ งบประมาณ ให้คำปรึกษา ตลอดจนการศึกษาเรียนรู้ร่วมกัน องค์กรภายนอก คือ ทางภาครัฐและเอกชน เช่น พัฒนาชุมชน / เกษตรอำเภอ / การศึกษานอกโรงเรียน องค์กรพัฒนาเอกชน มูลนิธิร่วมพัฒนา พิจิตร สำนักงานกองทุนต่างๆ องค์กรเหล่านี้จะใกล้ชิดกับชุมชนมากก็จะมีความสัมพันธ์

ส่วนรูปแบบการสนับสนุนก็จะเป็นเรื่องของวิชาการและงบประมาณ ส่วนความต่อเนื่อง ในภาคของรัฐไม่ต่อเนื่อง จะทำต่อเมื่อมีงบประมาณมาเท่านั้น ขาดการติดตามการช่วยเหลือ เช่น ในเรื่องของการตลาด

5. สภาพปัญหาของชุมชน / สังคม

5.1 ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ

- ต้นทุนการผลิตสูง ราคาผลผลิตตกต่ำ ไม่มีตลาดรองรับผลผลิต ขาดพันธุ์พืชผลพันธุ์ดี โรคระบาดในสัตว์ปีก ขาดอาชีพเสริม ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเกษตรแผนใหม่ ปัญหาศัตรูพืช

5.2 ปัญหาทางด้านสังคม และวัฒนธรรม

- ผู้สูงอายุขาดคนดูแล ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ยาเสพติด คนว่างงาน ภูมิปัญญาไม่ได้รับการอนุรักษ์

5.3 ปัญหาทางด้านทรัพยากร และสิ่งแวดล้อม

- ขาดสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ดินเสื่อมคุณภาพ ห้วยหนองคลองบึงตื้นเขิน ที่ดินสาธารณะถูกบุกรุก

5.4 ปัญหาอื่น ๆ

ด้านการศึกษา

- ขาดศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สถานศึกษาอยู่ไกลบ้าน ระดับการศึกษาของประชาชนต่ำ ขาดทุนการศึกษาสำหรับเด็กที่เรียนดีแต่ยากจน ขาดอุปกรณ์การเรียนที่ทันสมัย

ด้านสาธารณสุข

- โรคในผู้สูงอายุ ห่างไกลสถานพยาบาล ขาดความรู้ความเข้าใจในการปฐมพยาบาลเบื้องต้น การบริการไม่ทั่วถึง โรคติดต่อ

ด้านโครงสร้างพื้นฐาน และแหล่งน้ำ

- การคมนาคมไม่สะดวก ไม่มีที่ระบายน้ำ ขาดโทรศัพท์สาธารณะ, โทรศัพท์คู่สาย ขาดที่ดินทำกิน ไฟฟ้าไม่ครบทุกหลังคาเรือน- ขาดความรู้ในการวางแผนผังเมือง ขาดหอกระจายข่าวประจำหมู่บ้าน ขาดน้ำดื่มสะอาด แหล่งน้ำธรรมชาติตื้นเขิน ขาดน้ำใช้ในการเกษตรในฤดูแล้ง แหล่งน้ำธรรมชาติไม่สามารถเก็บกักน้ำ