

การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการพัฒนาการบริหารราชการไทย

Public participation and development of Thai government administration.

พัชรินทร์ อยู่เย็น , พูลลาภ จันทรเฉลิม¹

จารุณี บุญอ่อน , พงศศักดิ์ พวงทอง, ศักดา พลเข้ม

บทคัดย่อ

การมีส่วนร่วมของประชาชน ในฐานะสมาชิกของสังคม ไม่ว่าจะเป็นในบริบทของการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมืองหรือวัฒนธรรม ย่อมเป็นสิ่งที่แสดงออกให้เห็นถึงพัฒนาการรับรู้ และภูมิปัญญาในการกำหนดชีวิตของตนเองใน การจัดการควบคุมการใช้ และการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรี การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการกำหนดนโยบายและทิศทางที่จะจัดการปกครองประเทศในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การต่างประเทศ ไปในแนวทางใดและใช้วิธีการใด จึงจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ คำนวณในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยการจัดหาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ และออกกฎ ระเบียบต่าง ๆ มารองรับ ตลอดจนการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ตามที่อำนาจนิติบัญญัติคือรัฐสภาให้ความเห็นชอบตราขึ้นใช้บังคับ

คำสำคัญ : การมีส่วนร่วม, ประชาชน, การพัฒนา, การบริหารราชการไทย

¹ คณาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครสวรรค์,
E-mail. yooyen.phatcharin@gmail.com

Abstract

Public participation As a member of society Whether in the context of social, economic, political, or cultural development It is something that shows the development of awareness. And wisdom in Government administration It sets policies and directions that will govern the country in terms of economy, society, politics, and foreign affairs. In which direction and using which method? So it will be for the benefit of the people Achievement in state missions Effective Worthy in the mission of the state Reducing work procedures Reducing unnecessary missions Distribution of missions and resources to local areas Decentralizationformulating one's own life in one's own management, control, use And the distribution of existing resources for the benefit of economic and social livelihoods As necessary with dignity Public participation As a member of society Whether in the context of social, economic, political, or cultural development It is something that shows the development of awareness. And wisdom in Government administration It sets policies and directions that will govern the country in terms of economy, society, politics, and foreign affairs. In which direction and using which method? So it will be for the benefit of the people Achievement in state missions Effective Worthy in the mission of the state Reducing work procedures Reducing unnecessary missions Distribution of missions and resources to local areas Decentralizationformulating one's own life in one's own management, control, use And the distribution.

Keywords : Participation , people , The development , Thai government administration

1. บทนำ

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในส่วนของความหมาย ความสำคัญระดับของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ลักษณะของ หน่วยงาน ราชการและข้าราชการที่สนับสนุนการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของ ประชาชน กฎหมายและแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยที่ สนับสนุน การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนรวมถึงแนวทางการพัฒนาการบริหาร ราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้เกิดความเข้าใจการบริหารราชการแบบมี ส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาระบบราชการให้สามารถ ตอบสนองความต้องการของประชาชนและเอื้อต่อประโยชน์สุขของ ประชาชนและ ส่งเสริมให้ระบบราชการมีพลังในการพัฒนาประเทศต่อไป

2. การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วม (Participation) ตามพจนานุกรม ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “เป็น การมีส่วนร่วม (ร่วมกับคนอื่น) ในการกระทำบางอย่างหรือบางเรื่อง” คำว่า การมีส่วน ร่วม โดยมากมักจะใช้ในความหมายตรงข้ามกับคำว่า “การเมินเฉย (Apathy)” ฉะนั้น คำว่าการมีส่วนร่วมตามความหมายข้างต้น จึงหมายถึง การที่บุคคลกระทำการในเรื่อง ใดเรื่องหนึ่งหรือในประเด็นที่บุคคลนั้นสนใจ ไม่ว่าเขาจะได้ปฏิบัติการเพื่อแสดงถึง ความสนใจอย่างจริงจังหรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นที่บุคคลนั้นจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับ กิจกรรมนั้นโดยตรงก็ได้ แต่การมีทัศนคติ ความคิดเห็น ความสนใจ ห่วงใย ก็ เพียงพอแล้วที่จะเรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมได้ และยังได้ให้คำจำกัดความของการมี ส่วนร่วมของประชาชนว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การที่กลุ่ม ประชาชน หรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการ ทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการ ที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมือง หรือการดำเนินการ

ร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจ มติชน ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านที่ได้ให้นิยามคำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ไว้ เช่น เจมส์ แอล เครย์น ได้กำหนดความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เป็นกระบวนการที่รวบรวมเอาความห่วงกังวล ความต้องการและค่านิยมต่าง ๆ ของสาธารณชนไว้อยู่ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐและเอกชน เป็นการสื่อสารสองทาง และเป็นการมีปฏิสัมพันธ์ที่มีเป้าหมายเพื่อการตัดสินใจที่ดีกว่า และที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ถวิลวดี บุรีกุล กล่าวถึง การมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุก ๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม

คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้ง การจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

ปัทมา สุปกัปปัง ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในรายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ว่าหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในด้านการให้และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

รวมทั้งการปฏิบัติ การติดตาม และประเมินผลตามนโยบายแผนงานโครงการหรือกิจกรรมนั้น

สรุปความหมายได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง ลักษณะของการเข้าไปกระทำร่วมกันโดยบุคคลที่อยู่เป็นกลุ่มชนทั้งทางด้านนามธรรมคือจิตใจ ความคิด อารมณ์ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน การพัฒนาทั้งในการแก้ไข ปัญหาและป้องกันปัญหาโดยเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม ร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมวางแผน ตัดสินใจและปฏิบัติตามแผน ร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ร่วมติดตามประเมินผลและรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบถึงประชาชน ชุมชนและเครือข่ายทุกรูปแบบในพื้นที่

3. การพัฒนา

การพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่มีการกระทำให้เกิดขึ้น หรือมีการวางแผนกำหนดทิศทางไว้ล่วงหน้า โดยการเปลี่ยนแปลงนี้ต้องเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น ถ้าเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ไม่ดีก็ไม่เรียกว่าการพัฒนา

ตามพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน การพัฒนา หมายถึง การทำให้เจริญ ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Development” แปลว่า การเปลี่ยนแปลงทีละเล็กละน้อย โดยผ่านลำดับขั้นต่างๆ ไปสู่ลำดับที่สามารถขยายตัวขึ้น เติบโตขึ้น มีการปรับปรุงให้ดีขึ้นและเหมาะสมไปกว่าเดิมโดยสรุป การพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น หรือเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเจริญก้าวหน้าลักษณะการพัฒนาคือการพัฒนาอาจแบ่งออกเป็น 3 ด้านใหญ่ๆ ได้แก่

1. การพัฒนาทางเศรษฐกิจ หมายถึง การพัฒนาทางด้านการผลิต การจำหน่าย การแลกเปลี่ยน การลงทุน
2. การพัฒนาทางสังคม หมายถึง การพัฒนาทางด้านจิตใจ แบบแผนพฤติกรรม รวมทั้งความสัมพันธ์ของคนในสังคม เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ในสังคม

3. การพัฒนาทางการเมือง หมายถึง การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สร้างกระบวนการปกครองให้เป็นประชาธิปไตย และประชาชนภายในประเทศมีสิทธิเสรีภาพตามกฎหมาย เป็นต้น

4. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย

4.1 ความหมายของบริหารราชการไทย

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินคือการจัดโครงสร้างหน่วยงานราชการ และองค์การภาครัฐ รวมถึงการจัดสรรอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เพื่อให้หน่วยงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐ

4.2 แนวคิดรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

แนวคิดรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมีอยู่ 3 หลักใหญ่คือ

1.หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) หมายถึงการรวมอำนาจปกครองทั้งหมดไว้ที่รัฐส่วนกลาง คือการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ดำเนินการปกครอง มีลักษณะสำคัญดังนี้

1) มีการรวมอำนาจในการบังคับบัญชาหน่วยงานปกครองต่างๆไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อให้ส่วนกลางสามารถใช้อำนาจในการบังคับบัญชาได้อย่างเด็ดขาดและทันต่อสถานการณ์

2) มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง เมื่อเกิดปัญหาต้องมีการตัดสินใจ อำนาจในการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายจะอยู่ที่ส่วนกลาง หน่วยงานปกครองส่วนกลางจะมีอำนาจในการสั่งการครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ

3) มีการรวมอำนาจในการบังคับบัญชาไว้ที่ส่วนกลาง

2.หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentralization) คือการที่ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งอำนาจหน้าที่ที่เป็นของราชการบริหารส่วนกลางบางส่วนให้กับราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่เจ้าหน้าที่ การแต่งตั้งโยกย้าย การบังคับบัญชายังเป็นของราชการบริหารส่วนกลางอยู่ โดยมีลักษณะสำคัญดังนี้

- 1) มีการแบ่งอำนาจที่เป็นของราชการบริหารส่วนกลางบางส่วน
- 2) อำนาจในการสั่งการ ควบคุมบังคับบัญชา ยังเป็นของราชการบริหารส่วนกลาง

3.หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) คือการมอบอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมอบอำนาจทั้งในด้านการเมืองและบริหารให้กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยมีลักษณะสำคัญดังนี้

- 1) มีการแยกหน่วยการปกครองเป็นนิติบุคคลต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลาง มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน การจัดทำบริการสาธารณะและจัดหางบประมาณ มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง
- 2) ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง
- 3) มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ราชการบริหารส่วนกลางมีเพียงอำนาจในการกำกับมิให้มีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปได้ว่า ระบบราชการไทยแบ่งองค์กรออกเป็น 3 ส่วน คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีสาระสำคัญดังนี้คือการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทั้ง 3 ส่วน ใช้หลักการรวมอำนาจปกครองและหลักการกระจายอำนาจผสมกัน กล่าวคือระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคใช้หลักรวมอำนาจปกครอง สำหรับราชการส่วนท้องถิ่นใช้หลักการกระจายอำนาจปกครอง

4.3 การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีสาระสำคัญดังนี้คือ

- 1.มาตรา 4 ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้
 - 1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
 - 2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

2. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ได้บัญญัติในมาตรา 7 โดยให้แบ่งส่วนราชการ ดังนี้

1) สำนักนายกรัฐมนตรี

2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง โดยให้สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวงและส่วนราชการทั้งสี่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

3.การบริหารราชการส่วนกลางให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 11 ดังนี้

1) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น ชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้ และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

2) มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการของกระทรวง หรือทบวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงหรือทบวง

3) บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม

4) สั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งมาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยจะให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิมหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่ให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิม ให้ได้รับเงินเดือนในสำนักนายกรัฐมนตรีในระดับ และขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม

5) แต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง โดยให้ได้รับเงินเดือนจากกระทรวง ทบวง กรมเดิม ใน

กรณีเช่นนี้ให้ข้าราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งมีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตนมาดำรง ตำแหน่งนั้นทุกประการ แต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งข้าราชการ ตั้งแต่ตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

6) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของ นายกรัฐมนตรี หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ และกำหนดอัตราเบี้ย ประชุมหรือค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้ง

7) แต่งตั้งข้าราชการการเมืองให้ปฏิบัติราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี

8) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดย รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

9) ดำเนินการอื่น ๆ ในการปฏิบัติตามนโยบาย

นอกจากนี้ มาตรา 12 ได้บัญญัติ ให้ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชา ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม แต่มิได้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือทบวง นายกรัฐมนตรีจะมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำ สำนักนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนก็ได้

4. ให้การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค มาตรา 51 ดังนี้

1) จังหวัด

2) อำเภอ

ในระดับจังหวัด มาตรา 54 ได้บัญญัติให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนเป็นผู้รับ นโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับ บัญชาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ มาตรา 55 ได้บัญญัติให้มีปลัดจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำทำ หน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่าย บริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้น ในจังหวัดนั้น มาตรา 62 ให้มี นายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และ รับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

5.การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 70 ให้มีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

2) เทศบาล

3) องค์การบริหารส่วนตำบล

4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบคือ กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528และเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

5. การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการพัฒนาการบริหารราชการไทย

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นรากฐานสำคัญของหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยเช่นเดียวกับการปกครองในระดับท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนก็มีความสำคัญอย่างมากเช่นกัน เพราะเป็นสถาบันที่ฝึกหัดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นอันเป็นที่อยู่ของตนเอง เกิดความหวงแหนและความรับผิดชอบต่อชุมชนท้องถิ่น เป็นผลให้ประชาชนมีความรู้สึกที่ดีต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การบริหารราชการไทยเป็นการนำแนวความคิด เกี่ยวกับการปรับระบบราชการให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมือง โดยเฉพาะการนำ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาแปลงให้เป็นรูปแบบกฎหมายเพื่อให้เกิดผลใช้บังคับเป็นการถาวร โดยกำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ ของส่วนราชการต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งหลักการนี้ได้ปรากฏ ในมาตรา 3/1 วรรค 3 ว่าในการปฏิบัติหน้าที่ ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ ซึ่งเป็นการกำหนดเจตนารมณ์ของการมุ่งพัฒนาระบบราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ 7 ที่สามารถวัดผลได้รวมทั้งเป็นการกำหนดให้การปฏิบัติ

หน้าที่ของส่วนราชการต้องให้ประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วม ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญที่ส่งผลให้ส่วนราชการต่าง ๆ มีความตื่นตัวที่จะดำเนินการด้านนี้มากขึ้น ปัญหาของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเกิดขึ้นในหลายส่วนสรุปได้ดังนี้

1. ประชาชนที่เป็นกลุ่มคนชั้นกลางขึ้นไปมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการเมืองดีแต่ก็ปฏิเสธที่จะเข้าร่วมทางการเมืองในรูปแบบที่เป็นทางการหรือการใช้สิทธิเลือกตั้งเพราะขาดความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อพฤติกรรมของนักการเมืองและพรรคการเมืองที่สังกัดอยู่นอกจากนี้วิถีชีวิตในโลกเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ทำให้คนกลุ่มนี้มีความเร่งรีบในการดำรงชีวิตแสวงหาความมั่งคั่ง ความก้าวหน้าในหน้าที่การงานและชีวิตส่วนตัวโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนมากกว่าชาติจิตที่เป็นสาธารณะจนทำให้ไม่สนใจการมีส่วนร่วมทางการเมือง

2. ประชาชนที่เป็นกลุ่มคนระดับล่างในสังคมที่มีฐานะยากจนขาดการศึกษาขาดโอกาสในการประกอบอาชีพ ทำให้ประชาชนมองไม่เห็นและไม่เข้าใจว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะมีความสำคัญการหาเลี้ยงชีพตนเองอย่างไรจึงปฏิเสธการมีส่วนร่วมทางการเมืองเมื่อขาดปัจจัยจูงใจ

3. การมีส่วนร่วมทางการเมืองในเชิงสัญลักษณ์โดยปราศจากความตระหนักและความเข้าใจในคุณค่าของการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริงหรือเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองเพราะมีปัจจัยแทรกซ้อนอื่นๆ เช่น การไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งสูงมาก แต่ในความเป็นจริงมีการซื้อสิทธิขายเสียงกันอย่างมาก พฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองเช่นนี้ยังก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาการเมืองรวมถึงการปฏิเสธการเมืองอีกด้วย

4. การมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างไม่มีระบบและมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างไม่เป็นทางการมากเกินไป ที่ผ่านมาจะเห็นว่าเกิดการประท้วง กดดันรัฐบาลเพื่อให้ออกมาแก้ปัญหาต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองลักษณะนี้บางครั้งจะส่งผลกระทบรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศได้

5. ปัญหาจากบทบาทของพรรคการเมือง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อยนั้นมีสาเหตุประการหนึ่งคือ การขาดองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองที่คอยกระตุ้นให้ประชาชนมีความกระตือรือร้นทางการเมืองอยู่เสมอ สถาบันทางการเมืองที่

สำคัญ คือ“พรรคการเมือง”ในปัจจุบันพรรคการเมืองยังเป็นองค์กรที่อ่อนแอมากและยังขาดความเป็นสถาบันที่ต่อเนื่อง ปัญหาที่สำคัญที่สุดของพรรคการเมืองไทยคือเป็นองค์กรที่ซับซ้อนและต้องเผชิญกับความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว พรรคการเมืองไทยตั้งขึ้นจากการรวมตัวของสมาชิกเพื่อสนับสนุนผู้นำทางการเมืองคนใดคนหนึ่งเท่านั้น พรรคการเมืองทุกพรรคไม่ว่าเล็กหรือใหญ่มีสาขาพรรคน้อยสาขาพรรคบางแห่งมีแต่รูปแบบเท่านั้นไม่มีบทบาทอะไร

นอกจากสาเหตุดังกล่าวแล้วยังมีปัญหาอีกประการคือปัญหาวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทย มีงานวิจัยหลายเรื่องสรุปและแสดงถึงวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยไม่สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเพราะประชาชนโดยทั่วไปเชื่อว่าการเมืองหรือการบริหารประเทศเป็นเรื่องของคนกลุ่มน้อยบางกลุ่มเท่านั้น อีกประการหนึ่งคนไทยยังเห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องของผลประโยชน์อย่างชัดแจ้งเกินไป ความรู้สึกเช่นนี้ทำให้ประชาชนขาดความศรัทธาหรือความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองแต่ถ้าเข้ามาก็มักจะมิวัดผลประโยชน์อย่างอื่น เช่น เพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินทองหรือการช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ ไม่ใช่เป็นเรื่องของจิตสำนึกทางการเมือง ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองคนไทยอีกประการหนึ่งที่ไม่สนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองคือการยอมรับในอำนาจนิยมของความเป็นข้าราชการ นั่นคือ ประชาชนโดยทั่วไปมองว่าข้าราชการเป็นชนชั้นผู้นำเมื่อข้าราชการแนะนำหรือชักจูงไปในทางใดประชาชนจึงมักปฏิบัติตามโดยไม่โต้แย้งซึ่งไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย

สรุปได้ว่า ประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นอย่างจริงจัง การแสดงออกซึ่งกิจกรรมทางการเมืองของบุคคลในสังคม รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐบาล การแสดงออกทางการเมืองเหล่านี้คือกระบวนการทางการเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่ประชาชนต้องการ ในฐานะที่การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและองค์ประกอบทางการเมืองที่ครอบคลุมปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองทั้งหมดจะส่งเสริมให้เข้าใจบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคลและองค์กรทางการเมืองได้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นการพัฒนาปรับปรุงและเร่งสร้างแนวคิดของประชาชน

ตลอดจนผู้บริหารเจ้าหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่มีต่อการปกครองนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศต่อไป

6.บทสรุป

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหัวใจสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กร การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการเป็นแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐ แนวใหม่ที่ให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินโดยส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์และร่วมประเมินผล ซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการและบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาระบบราชการรวมทั้งสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริงแม้ว่าการพัฒนาระบบราชการให้เป็นระบบราชการแบบเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นเรื่องใหม่ สำหรับสังคมไทยรวมถึงระบบราชการและข้าราชการไทยคงยังคุ้นเคยกับการทำงานแบบรวมศูนย์และสั่งการแต่เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายสำคัญนี้จำเป็นต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์แนวทางและมาตรการที่ชัดเจนเพื่อเป็นบรรทัดฐานใหม่ในการวางระบบการบริหารราชการไทยให้สนับสนุนกระบวนการทำงานของส่วนราชการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นเพราะหากระบบราชการมีการบริหารราชการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้องและภาคส่วนอื่นๆ ในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในงานราชการในระดับต่าง ๆ อย่างมีคุณภาพก็จะถือว่าเป็นก้าวสำคัญอีกก้าวหนึ่งในการพัฒนาระบบราชการ

เอกสารอ้างอิง

ชนิษฐา ศรีนนท์.(2542). การมีส่วนร่วมของกรรมการชุมชนย่อยต่อการวางแผนพัฒนา, ปัญหาพิเศษปริญญามหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยบูรพา.

จำนงค์ อติวัฒนสิทธิ์.(2540). **สังคมวิทยา**, กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ทงศ์ศักดิ์ คุ่มไข่น้ำ.(2540). **หลักการพัฒนาชุมชน**, ขอนแก่น : มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ฉันทวัฒน์ รัตนศักดิ์, (2555), การบริหารราชการไทย,เชียงใหม่ : คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ปาริชาติ วลัยเสถียร.(2543).**ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน**,กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์.(2541). นักบริหารกับเทคนิคการพัฒนาผู้ได้บังคับบัญชา, วารสารข้าราชการครู, กุมภาพันธ์-มีนาคม.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มานิตย์ จุมปา, (2548), **คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร**,กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พงศ์วี คนไฉ, **การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจังหวัดมุกดาหาร**, สืบค้นจาก ฐานข้อมูลโครงการเครือข่ายห้องสมุดในประเทศไทย.

วิทยา เจียรพันธุ์. (2554). **หนังสือเกษตรกรไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

วิสนัย ผุสดี. (2551). **การดำเนินงานศูนย์บริการเทคโนโลยีการเกษตร**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด.

อุทัย หิรัญโต. (2523). **การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

อมร รักษาสัตย์และคณะ, **ประชาธิปไตยอุดมการณ์ หลักการและแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ**, พิมพ์ครั้งที่2, กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

https://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2559/aug2559-2.pdf สืบค้นเมื่อ 8 มกราคม 2563

<http://www.kpi.ac.th/> สืบค้นเมื่อ 8 มกราคม 2563