

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลจรเข้มาก อำเภอประโคนชัย จังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการวิจัยครั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล
5. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548
6. แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
7. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลจรเข้มาก อำเภอประโคนชัย จังหวัดบุรีรัมย์
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคล ได้มีส่วนร่วมช่วยเหลือระหว่างกันในการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติงานและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมในการบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของสังคม จึงถือได้ว่าการมีส่วนร่วมเป็นหัวใจสำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือโครงการการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล อันส่งผลให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้นต่อไป

ความหมายของการมีส่วนร่วม

แนวคิดในเรื่องความหมายของการมีส่วนร่วม นั้น ซึ่งจากการค้นคว้าแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไว้หลายประการ ดังนี้

อรุณ รักรธรรม (2540 : 13) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่บุคคลเข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรม ด้านของการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการใดกระบวนการหนึ่งขององค์กร

เฉลิม เกิดโมลี (2543 : 8) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนได้ใช้คุณสมบัติส่วนตัวในด้านความรู้ความสามารถ และทรัพยากรที่มีอยู่เข้าไปร่วมคิดตัดสินใจในขั้นตอนต่างๆ ของกิจกรรมหนึ่ง ๆ ด้วยตนเอง หรือองค์กรที่ประชาชนจัดตั้งขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ และเสมอภาค

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2543 : 42) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการของการพัฒนาโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากร และเทคโนโลยีในท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมทั้งการรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยโครงการพัฒนาดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิต และวัฒนธรรมของชุมชน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2550 : 5) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับภารกิจ หรือโครงการที่ส่วนราชการ ซึ่งมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่โดยปกติของประชาชนในชุมชนนั้น การทำความเข้าใจถึงผลกระทบและแนวทางแก้ไขปัญหที่ส่วนราชการดำเนินการ และให้การปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน โดยให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น และรัฐต้องรับฟังและแก้ไขปัญหจากประชาชนเกิดความพึงพอใจ และมีส่วนร่วมในการผลักดันในภารกิจหรือโครงการนั้นเกิดผลสำเร็จ เพราะเห็นว่าจะเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน

จากความหมายข้างต้น สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนร่วมคิดร่วมทำ ร่วมแสดงความคิดเห็น โดยสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมใน ทุกขั้นตอน ตั้งแต่ร่วมในการแสดงออกถึงการตัดสินใจกำหนดนโยบาย การวางแผนปฏิบัติตามการสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ เพื่อจะนำไปสู่การพัฒนาและเปลี่ยนแปลงของสังคมไปในทางที่ต้องการ ตลอดจนการร่วมรับผิดชอบและการตรวจสอบการดำเนินงานของชุมชน เพื่อให้ท้องถิ่นได้รับผลประโยชน์สูงสุดจากการพัฒนา

ความสำคัญของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญเกี่ยวกับการร่วมคิดรวมทำอย่างมีศักยภาพและมั่นคง ทำให้งานและ โครงสร้างต่าง ๆ บรรลุผลสำเร็จ สร้างความเชื่อถือให้แก่หน่วยงานหรือองค์กร ได้มีนักวิชาการกล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

วันชัย วัฒนศัพท์ (2546 : 7-10) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมไว้ 8 ประการ คือ

1. เพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ บ่อยครั้งที่จะมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ก่อให้เกิดการพิจารณาทางเลือกใหม่แทนวิธีการที่ได้เคยใช้มาในอดีต สาธารณชนมักจะมีข้อมูลที่ สำคัญ ซึ่งมักทำให้เกิดความแตกต่างในการที่นำไปสู่กระบวนการตัดสินใจก่อให้เกิดความแตกต่าง ระหว่างโครงการที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ
 2. การลดค่าใช้จ่ายและความสูญเสียเวลา การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถเกิดผล ในการยอมรับอย่างสูงต่อการตัดสินใจโดยมีกลุ่ม ซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียในการตัดสินใจนั้น ๆ ในการที่ จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการทำที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ ทำให้เกิดความประหยัดค่าใช้จ่ายซึ่ง โดยทั่วไปอาจจะแพงกว่าค่าใช้จ่ายในการทำโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชน
 3. การสร้างฉันทามติ (Cosensus Building) การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่ จะสร้างข้อแตกต่างที่มั่นคงและยืนยาว
 4. การเพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วมทำให้เรามีความรู้ลึกถึง ความเป็นเจ้าของของการตัดสินใจ และเมื่อได้ร่วมตัดสินใจแล้วเขาย่อมต้องการที่จะเห็นสิ่งนั้น นำไปสู่การปฏิบัติได้ กลุ่มปัจเจกชนอาจจะรู้สึกกระตือรือร้นในการที่จะช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ
 5. การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าในกรณีที่ย่ำแย่ที่สุด กระบวนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนก่อให้เกิด โอกาสที่คู่กรณีจะแสดงความต้องการของกลุ่ม สามารถลดการเผชิญหน้า อย่างรุนแรงที่อาจจะเป็นไปได้
 6. ดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม วิธีทางที่จะนำไปสู่ความชอบธรรม และการดำรงอยู่ของการชอบธรรม คือ จะต้องใช้กระบวนการที่มีความโปร่งใสและน่าเชื่อถือต่อ สาธารณชน ซึ่งให้สาธารณชนมีส่วนร่วม
 7. การคาดคะเนความหวังกังวลของประชาชน และค่านิยมของสาธารณชน
 8. การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน สิ่งสำคัญของ การมีส่วนร่วม คือ การให้การศึกษากับสาธารณชนที่ดีขึ้นและการมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็น เวทีการฝึกที่มีประสิทธิภาพของผู้นำท้องถิ่น
- ปรีชา ยิ่งงามแก้ว (2550 : 25) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมมีความสำคัญดังนี้
1. ทำให้เกิดความคิดได้มากกว่า เพราะสมาชิกได้ระดมความคิด หรืออภิปรายร่วมกัน ทำให้เกิดความคิดดี ๆ ในการปฏิบัติงานเป็นไปได้มากกว่าที่คิดคนเดียว
 2. ทำให้มีผลเชิงจิตวิทยา ทำให้เกิดการต่อต้านน้อยลงขณะเดียวกันก็เกิดการยอมรับ มากขึ้น

3.เปิดโอกาสให้มีการสื่อสารที่ดีกว่า สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลประสบการณ์การทำงานร่วมกันช่วยเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกัน

4.ผู้ร่วมงานมีโอกาสใช้ความสามารถสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันเกิดความมีน้ำใจและจงรักภักดีต่อองค์กรมากขึ้น

สันติชัย เอื้องประสิทธิ์ (2551: 12) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมว่าเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลเข้าร่วมในการริเริ่มสร้างสรรค์ ตัดสินใจในการปฏิบัติงานและร่วมรับผิดชอบในเรื่อง ๆ อันมีผลกระทบมาถึงตนเอง

สรุปได้ว่า ความสำคัญของการมีส่วนร่วม เป็นการสร้างความยอมรับสร้างประสบการณ์ต่าง ๆ ในการระดมความคิด ทำให้เกิดความแตกต่างในการที่จะนำไปสู่กระบวนการตัดสินใจและพัฒนาความเชี่ยวชาญ ความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์กับองค์กร

องค์ประกอบของการมีส่วนร่วม

ในการปฏิบัติภารกิจต่างๆ ให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายได้นั้นต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกฝ่าย ซึ่งมีนักวิชาการได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการมีส่วนร่วม ดังนี้

ศิริกาญจน์ ไกลสุมภ์ (2542 : 18) ได้เสนอว่า การมีส่วนร่วมมีองค์ประกอบหลัก 3 ประการ คือ

- 1.การแบ่งสรรอำนาจ และการได้รับทรัพยากรที่ขาดแคลนหายาก
- 2.การมีความพยายามอย่างจริงจัง โดยกลุ่มคนที่ควบคุมชะตาชีวิตของตนเองและปรับปรุงสภาพที่เป็นอยู่

3.การเปิดโอกาสให้บุคลากรที่อยู่กลุ่มชั้นล่าง ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา

กาญจนา แก้วเทพ (2538 :129 ; อ้างถึงใน วิทยา โฉมมงคล. 2550 : 17) ได้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างนักพัฒนาและประชาชนในการทำงานร่วมกันตามแนววัฒนธรรมว่า ความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกันของนักพัฒนาและประชาชนต้องมีลักษณะเฉพาะตัวมีองค์ประกอบอย่างน้อย 3 ลักษณะ คือ

1. ลักษณะที่ต้องพึ่งพาอาศัยกัน รับผิดชอบร่วมกัน ถ้าผลงานการพัฒนายกออกมาไม่ดี ก็ต้องรับผิดชอบร่วมกัน
2. เป็นความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกันเสมอภาคกัน
3. เป็นความสัมพันธ์ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ผลประโยชน์ไม่ขัดแย้งกันหากแต่สนับสนุนซึ่งกันและกัน

ฐานิการ พูนแสง (2553 :10) กล่าวว่าองค์ประกอบของการมีส่วนร่วม มี 3 ด้าน คือ

1. ต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดหมายที่ชัดเจน การให้บุคคลเข้าร่วมกิจกรรมหนึ่ง ๆ จะต้อง มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจนว่าเป็นไปเพื่ออะไร ผู้เข้าร่วมจะได้ตัดสินใจดูว่าจะได้เข้าร่วมหรือไม่

2. ต้องมีกิจกรรมและเป้าหมาย การให้บุคคลเข้ามามีส่วนร่วมต้องระบุลักษณะกิจกรรมว่ามีรูปแบบและลักษณะอย่างไร เพื่อบุคคลจะได้ตัดสินใจว่าควรเข้าร่วมหรือไม่

3. ต้องมีบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมาย การให้บุคคลเข้ามามีส่วนร่วมจะต้องระบุกลุ่มเป้าหมายอย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปกลุ่มบุคคลเป้าหมายมักถูกจำกัด โดยกิจกรรมและวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมอยู่โดยพื้นฐาน

สรุปได้ว่า องค์ประกอบของการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย 3 ด้าน ได้แก่ ต้องมี วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายชัดเจน ต้องมีกิจกรรมเป้าหมาย ต้องมีบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมาย เป็นพื้นฐานของการมีส่วนร่วม

รูปแบบและลักษณะการมีส่วนร่วม

ในการศึกษารูปแบบและลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน มีผู้ศึกษารูปแบบและลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

กมลทิพย์ แจ่มกระจ่าง (2542 : 52) ได้สรุปลักษณะการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมต้องเกิดจากเจตนาพร้อมและความตั้งใจที่จะเข้าร่วม (Willingness to participate) เพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาและการตัดสินใจในเรื่องนั้นๆ อันจะทำให้เกิดความสมานฉันท์และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

2. กระบวนการมีส่วนร่วมจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและขีดความสามารถของแต่ละบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วม (Ability to Participate)

3. การมีส่วนร่วมต้องอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพในการตัดสินใจว่าจะเลือกที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่ (Freedom to Participate) ข้อสำคัญคือ การมีส่วนร่วมนั้นต้องไม่เกิดจากการบังคับขู่เข็ญจากผู้หนึ่งเหนือกว่า (One Must not to be Master of Another)

อนันต์ เกตุวงศ์ (2543 : 25) ได้สรุปว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ประชาชนควรเข้ามามีส่วนร่วมใน 5 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1. ขึ้นรวบรวมปัญหา และความต้องการ
2. ขึ้นวิเคราะห์ข้อมูล และหาสาเหตุของปัญหา
3. ขึ้นร่วมกันกำหนดโครงการ และกิจกรรม
4. ขึ้นร่วมปฏิบัติ
5. ขึ้นติดตามการดำเนินโครงการ และกิจกรรม

ธีระพงษ์ แก้วหาญ (2543 : 150) ได้จำแนกรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้ 4 รูปแบบ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการของการตัดสินใจ ได้แก่ การตัดสินใจในการวางแผน การตัดสินใจในการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ เป็นต้น
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เป็นการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านต่างๆ ที่จะก่อประโยชน์ให้แก่โครงการโดยวิธีต่างๆ เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากรการบริหารงานและประสานงาน การให้ความช่วยเหลือด้านแรงงานหรือข้อมูล เป็นต้น
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ เป็นการเข้ามามีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น ทั้งผลที่เป็นประโยชน์ในทางบวกและผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการ
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล เป็นการเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผล โดยร่วมประเมินผลงานจากเป้าหมายที่กำหนดไว้ ความเห็น ความชอบ และความคาดหวังที่บุคคลหรือชุมชนได้มีส่วนในการตัดสินใจและมีอำนาจควบคุมสิ่งต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อชีวิตของเขาได้โดยระดับของการมีส่วนร่วม อาจจะมีมากน้อยต่างกัน ไปทั้งที่มีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อม ซึ่งหากสามารถทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้นั้นจะมีผลต่อความยั่งยืน ในการดำเนินงานและยังเป็นการพัฒนาตัวประชาชนได้อีกด้วย เพราะการมีส่วนร่วมเป็นการใช้ศักยภาพของมนุษย์ให้เกิดประโยชน์ได้เต็มที่

อนุก นาคะบุตร (2545 : 73) ได้เสนอหลักการและรูปแบบในการทำงาน เพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน จะต้องประกอบไปด้วยหลักการ 5 ร่วม กล่าวคือ

1. ร่วมคิด และเรียนรู้ร่วมกัน
2. ร่วมตัดสินใจ
3. ร่วมปฏิบัติงาน และลงมือทำงานร่วมกัน
4. ร่วมรับประโยชน์ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นนำมาซึ่งการรับประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และอยู่ในสายตาของหลาย ๆ ฝ่าย เพื่อฝึกให้ทุกคนมีจิตใจที่คิดเรื่องความ เอื้ออาทร แบ่งปัน และสร้างประโยชน์ที่เป็นประโยชน์ร่วม เพื่อฝึกให้มีจิตใจที่เติบโตเป็นจิตใจที่เป็นสาธารณะ
5. ร่วมติดตามและตรวจสอบลักษณะของการมีส่วนร่วมว่า การจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนแก่ชุมชนเป็นการจัดกิจกรรมที่หลากหลาย เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นมีจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมของชุมชน รูปแบบของกิจกรรมเน้นการให้ความรู้กับชุมชนในประเด็นที่ต้องการ และการได้รับข้อมูลตอบกลับจากชุมชน ความสำเร็จของกิจกรรมนี้มุ่งไปที่

การรับรู้คำถามของชุมชนเป็นประเด็นสำคัญ กิจกรรมที่จัดขึ้นจะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับแต่ละพื้นที่ในท้องถิ่น แม้ว่ากิจกรรมแบบเดียวกันใช้ได้ในพื้นที่หนึ่ง แต่ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะประสบความสำเร็จในอีกพื้นที่หนึ่ง

เจมส์ คัดด์ ปิ่นทอง (2539 : 13 ; อ้างถึงใน วาสนา ถิ่นขาม. 2548 : 29-30) ได้แยกแยะรูปแบบที่ประชาชนควรมีส่วนร่วมไว้เป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุน และปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตาม และประเมินผลงาน

จากรูปแบบและลักษณะการมีส่วนร่วมที่ผู้ศึกษาได้ศึกษา สรุปได้ว่า รูปแบบและลักษณะการเข้ามามีส่วนร่วม หมายถึง รูปแบบและลักษณะที่ประชาชน หรือกลุ่มบุคคลที่มีส่วนได้เสียในผลประโยชน์ที่เกี่ยวกับแผนงาน โครงการ และกิจกรรมที่จะกระทำโดยองค์กรของภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติด้วยความเต็มใจทุกขั้นตอน ตั้งแต่การร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมในการคิดค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา และมีส่วนร่วมในการวางแผน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีส่วนร่วมในการดำเนินการ และมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

ปัจจัยการมีส่วนร่วมเป็นเรื่องสำคัญอีกอย่างหนึ่งที่จะทำให้การพัฒนาก้าวไปสู่จุดมุ่งหมายที่วางไว้ เพราะถือว่าเป็นเหตุผลที่จะนำไปสู่การตัดสินใจที่ถูกต้อง ทำให้การติดต่อสื่อสารมีประสิทธิภาพผลที่ตามมาจึงเป็นสิ่งที่น่าพอใจ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นและได้มีผู้ที่กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ดังนี้

ยุพิน ระพิพันธุ์ (2544 : 21-22) กล่าวว่า ีปัจจัยพื้นฐานในการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ

1. ปัจจัยของสิ่งจูงใจ จากสภาพความเป็นจริง ชาวบ้านที่จะเข้าร่วมกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งทั้งในแง่ของการร่วมแรง ร่วมทรัพยากร หรืออื่นๆ นั้น มีเหตุผลอยู่ 2 ประการ คือ

1.1 การมองเห็นว่าตนจะได้รับประโยชน์ตอบแทนในสิ่งที่ตนทำไป ซึ่งถือเป็นเรื่องการกระตุ้นให้เกิดมีสิ่งจูงใจ

1.2 การได้รับคำบอกกล่าว หรือชักชวนจากเพื่อนบ้านให้เข้าร่วม โดยมีสิ่งจูงใจเป็นตัวนำ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องของการก่อให้เกิดการมีสิ่งจูงใจ

2. ปัจจัยโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม แม้ว่าชาวชนบทเป็นจำนวนมากจะเห็นประโยชน์ของการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาแต่ก็ไม่อาจเข้าร่วมกิจกรรมได้

เนื่องจากไม่เห็นช่องทางของการมีส่วนร่วม หรือเข้าร่วมแล้วก็ไม่ได้รับสิ่งที่คาดคิดเอาไว้ เนื่องจาก การเข้ามามีส่วนร่วมนั้น มิได้จัดรูปแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสม เช่น ภาวะผู้นำลักษณะการทำงาน กฎระเบียบ แบบแผน เป็นต้น ดังนั้น ปัจจัยพื้นฐานด้านโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามา มีส่วนร่วมจึงควรมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

2.1 ควรเปิดโอกาสให้ทุกคน และทุกกลุ่มในชุมชน มีโอกาสเข้าร่วมในการพัฒนา รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง โดยการเข้าร่วมอาจอยู่ในรูปของการมีส่วนร่วมโดยตรง หรือมีตัวแทนก็ได้

2.2 ควรมีการกำหนดระยะเวลาที่แน่ชัด เพื่อให้ผู้เข้าร่วมสามารถกำหนดเงื่อนไข ของตนเองได้

2.3 ควรกำหนดลักษณะกิจกรรมที่แน่นอน

3. ปัจจัยอำนาจในการส่งเสริมกิจกรรมของการมีส่วนร่วม โดยปกติที่ผ่านมาในกิจกรรม หนึ่ง ๆ แม้ว่าประชาชนจะเห็นด้วย และมีโอกาสเข้าร่วม แต่ไม่อาจกำหนดเป้าหมาย วิธีการ หรือ ผลประโยชน์ของกิจกรรม เพราะสิ่งเหล่านี้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำ

ปรัชญา เวสารัชช์ (2528 : 170 ; อ้างถึงใน ปันดดา บรรณเลข. 2548 : 20) ได้กล่าวถึง ปัจจัยสำคัญซึ่งผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาชนบท ดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองและ ความปลอดภัย

2. ปัจจัยผลักดันจากบุคคลอื่น โดยเฉพาะผู้นำ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

3. ปัจจัยที่เป็นรางวัลตอบแทน ได้แก่ ค่าตอบแทนแรงงาน เงินปันผลจาก

สหกรณ์ออมทรัพย์

4. ปัจจัยภายในตัวบุคคล ได้แก่ ความคาดหวังในประโยชน์ส่วนรวม ความรู้สึกเกรงใจ ไม่กล้าปฏิเสธเมื่อถูกชักชวน หรือความรู้สึกว่าเป็นพันธะที่ต้องเข้าร่วม เพื่อให้เกิดความสามัคคี

สานิตย์ บุญชู (2530 : 19 ; อ้างถึงใน สัจฉกร บุญกอบ. 2554 : 26) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มี ผลต่อการมีส่วนร่วมว่า ปัจจัยที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม หรือไม่เข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่

1. บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใด ๆ ก็ต่อเมื่อกิจกรรมนั้น สอดคล้องกับค่านิยม หรือทัศนคติของตน

2. บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใด ๆ ก็ต่อเมื่อกิจกรรมนั้นมี คุณค่าสอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนเอง

3. บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใด ๆ ก็ต่อเมื่อกิจกรรมนั้นมี เป้าหมายที่จะส่งเสริมและปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตนเอง

4. บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใด ๆ ก็ต่อเมื่อตนเองเคยมีประสบการณ์ที่เป็นอกตคติต่อกิจกรรมนั้นมาแล้ว

5. บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใด ๆ ย่อมขึ้นอยู่กับโอกาสที่เอื้ออำนวย

6. การเข้าร่วมกิจกรรมใด ๆ ของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถ

7. บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใด ๆ ก็ต่อเมื่อได้รับการสนับสนุนการกระตุ้นหรือแรงจูงใจให้เกิดขึ้น

สรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับสภาพของชุมชน โครงสร้าง การดำเนินการของรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน ความศรัทธาที่มีต่อตัวบุคคล ทักษะคน ปัจจัยด้านสิ่งจูงใจในการเข้าร่วม ปัจจัยด้านโอกาสหรือช่องทางในการเข้าร่วม นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยอื่น ๆ เช่น ปัจจัยส่วนบุคคล ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม และปัจจัยด้านการติดต่อสื่อสาร

ประโยชน์การมีส่วนร่วม

การจัดการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพได้ก็ต่อเมื่อประชาชนในชุมชนนั้นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารขององค์กร เพื่อที่การพัฒนาจะเกิดผลตรงตามความต้องการของชุมชนที่แท้จริง เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ได้มีนักวิชาการกล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2548 : 9) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. เพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ ช่วยให้เกิดการพิจารณาทางเลือกใหม่ ทำให้การตัดสินใจรอบคอบขึ้น
2. การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เมื่อการตัดสินใจนั้นได้รับการยอมรับ จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ
3. การสร้างฉันทามติ ลดความขัดแย้งทางการเมืองและเกิดความชอบธรรม
4. การเพิ่มความง่ายในการนำไปปฏิบัติ สร้างให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ และมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ
5. การมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น สามารถลดการเผชิญหน้าและความขัดแย้งที่รุนแรงได้
6. ช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชนและไวต่อความรู้สึกห่วงกังวลของประชาชน และเกิดความตระหนักในการตอบสนองต่อความกังวลของประชาชน
7. การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน ถือเป็น การให้การศึกษาชุมชน เพื่อเรียนรู้กระบวนการตัดสินใจและเป็นเวทีฝึกผู้นำชุมชน

8. ช่วยให้ประชาชนสนใจประเด็นสาธารณะมากขึ้น เป็นการเพิ่มทุนทางสังคมและช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้น สอดคล้องกับการปกครองตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

พัชรี ลิโรรส และคณะ (2549 : 9) กล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ดังนี้

1. เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ ช่วยให้เกิดการพิจารณาทางเลือกใหม่ ทำให้การตัดสินใจรอบคอบขึ้น
2. การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เมื่อการตัดสินใจนั้นได้รับการยอมรับจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ
3. การสร้างฉันทามติลดความขัดแย้งทางการเมืองและเกิดความชอบธรรม
4. การเพิ่มความง่ายในการนำไปปฏิบัติ สร้างให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ และมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ
5. การมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้าและความขัดแย้งที่รุนแรงได้
6. ช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชนและไวต่อความรู้สึกห่วงกังวลของประชาชน และเกิดความตระหนักในการตอบสนองต่อความกังวลของประชาชน
7. การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน ถือว่าเป็นการให้การศึกษาชุมชน เพื่อเรียนรู้กระบวนการตัดสินใจ และเป็นเวทีฝึกผู้นำชุมชน
8. ช่วยทำให้ประชาชนสนใจประเด็นสาธารณะมากขึ้น เป็นการเพิ่มทุนทางสังคมและช่วยเสริมสร้างให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้น สอดคล้องกับการปกครองตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2550 : 14-16) ได้กล่าวถึงประโยชน์การมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

1. ช่วยปรับปรุงคุณภาพของการตัดสินใจให้ดีขึ้น ช่วยคาดเดาถึงความกังวลของสาธารณชน และคำนึงถึงหลาย ช่วยระบุ ค้นหาปัญหาได้ดีกว่า มีการพิจารณาทางเลือกในพัฒนาอย่างเต็มที่จากผู้มีส่วนได้เสีย และสร้างความเข้าใจให้ดีขึ้น ว่าทำไม “สิ่งที่เกิดขึ้น จึงเป็นอย่างที่เป็นอยู่”
2. ช่วยลดค่าใช้จ่ายและลดความล่าช้าในการปฏิบัติ หลายคนอาจเข้าใจว่า “มากคน ยิ่งมากความ” ทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่าย แต่ถ้าหากให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น ก็จะช่วยลดความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นภายหลัง ก็จะเห็นได้ว่าเป็นการช่วยลดความล่าช้า ลดค่าใช้จ่าย

ถ้ามองกันในระยะยาวไม่ต้องทบทวนหรือมีความขัดแย้งในผลของการตัดสินใจ ที่ไม่มีใครมาร่วมกันคิดร่วมกันตัดสินใจ ซึ่งจะนำไปสู่การปฏิบัติได้ทันที เกิดการยอมรับอย่างสูงในการตัดสินใจโดยกลุ่ม

3. นำไปสู่การปฏิบัติได้ง่ายขึ้น การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทำให้เกิดความเป็นเจ้าของการตัดสินใจในเรื่องนั้น จึงยากที่จะหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามการตัดสินใจของตนเอง คนที่มาร่วมตัดสินใจก็ต้องการที่เห็นสิ่งนั้นถูกนำไปปฏิบัติ ยิ่งไปกว่านั้นก็จะเกิดความรู้สึกกระตือรือร้นที่จะช่วยปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจัง

4. ส่งเสริมให้โครงการที่นำไปปฏิบัติมีความยั่งยืน ในเรื่องนี้สืบเนื่องจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แล้วนำการตัดสินใจนั้นไปปฏิบัติเมื่อเกิดผลสำเร็จนั้นขึ้น ผู้มีส่วนร่วมก็จะเกิดความภูมิใจว่าตนเองก็มีส่วนในความสำเร็จนั้นๆ ก็ปฏิบัติต่อไปเรื่อยๆ และขยายผลแห่งความสำเร็จนั้นๆ ไปในอนาคต

5. หลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าอย่างรุนแรง ถ้าได้ร่วมคิด ร่วมทำ กิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วก็จะช่วยลดความรู้สึกต่อต้าน เพราะได้แสดงออกถึงความต้องการของตนเอง หรือกลุ่มออกไปส่วนหนึ่งแล้ว แต่ถ้าหากต่างคนต่างนั่งเงียบ เมื่อเกิดกรณีขัดแย้ง ความเป็นปฏิปักษ์ก็จะเกิดขึ้นเล็กๆ ในใจอย่างเงียบๆ และก็จะสะสมเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนสุดท้ายก็จะระเบิดออกมาต้องให้แตกหักกันไป แต่ไม่ใช่ว่าทุกเรื่องแก้ไขได้โดยการมีส่วนร่วมเพียงอย่างเดียว ยังต้องอาศัยความมีเหตุมีผลรับฟังความคิดของผู้อื่นเข้าร่วมด้วย

6. ความเสี่ยงลดลง ได้แลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน ทำให้รับข้อมูลเพิ่มเติม

7. เป็นการพัฒนา “ประชาสังคม” โดยทำให้กลุ่มประชาสังคมได้ทำงานของกระบวนการประชาสังคมเป็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วมที่ลึกซึ้งที่สุด โดยผู้มีส่วนร่วมจะได้เรียนรู้และซึมซับถึงกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างค่อยเป็นค่อยไป พัฒนากระบวนการตัดสินใจ โดยองค์กรควรจะเป็นอย่างไร และทำไมต้องตัดสินใจอย่างนั้น นอกจากนี้ เมื่อประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในเวทีสาธารณะแล้วก็จะเป็นการฝึกประสิทธิภาพของผู้นำท้องถิ่นในอนาคตอีกด้วย

สรุปได้ว่า ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมนั้น ช่วยให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมให้เกิดการพัฒนาทางเลือกใหม่ในการตัดสินใจ ลดค่าใช้จ่าย การสูญเสียเวลา เมื่อตัดสินใจนั้นได้รับการยอมรับเกิดความชอบธรรม เกิดความง่ายในการนำไปปฏิบัติ หลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าและความขัดแย้งที่รุนแรงได้ ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น ประชาชนมีการพัฒนาสร้างสรรค์สนใจประเด็นสาธารณะประโยชน์ที่ตนเองที่จะได้รับ อันเป็นการส่งเสริมการแสดงออกทางประชาธิปไตยอีกทางหนึ่ง ช่วยเสริมสร้างให้ประชาชนเป็นพลเมืองดีกระตือรือร้น

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นวิธีการที่รัฐบาลมอบอำนาจบางส่วนให้กับท้องถิ่นดูแลและจัดทำกิจการ การบริการสาธารณะบางเรื่องตามสมควรภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นและ แบ่งเบาภาระของรัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาปรับปรุงท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานด้านการคลังและการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น เพื่อให้สามารถจัดสรรงบประมาณของตนเองได้อย่างอิสระ มีบุคลากรเป็นของตนเอง กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมีความเหมาะสมควบคู่กับการเสริมสร้างศักยภาพพร้อมทั้งสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและประเมินผลที่ดี โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของรัฐบาล เพียงแต่อยู่ในความควบคุมดูแลเท่านั้น

ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครอง เป็นวิธีการที่รัฐมอบหมายการปกครองจากราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค สู่ท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับหน่วยงานส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมหรือกำกับดูแลเท่านั้น เป็นความสำคัญของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ที่ให้กับหน่วยงานในท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนเอง ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ ดังนี้

สิตางค์ แสงสุรีย์วัชรรา (2545 : 12) กล่าวถึง การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจ คือ หลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย เป็นการถ่ายโอนภารกิจ หรือถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง

สยาม คำปรีดา (2547 : 128) นิยามการกระจายอำนาจ หมายถึง การบริหารจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตน ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือองค์กรนั่นเอง โดยส่วนราชการกลางเพียงแต่ควบคุมแต่ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ

โกวิท พวงงาม (2548 : 36) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง การโอนภารกิจสาธารณะบางเรื่องจากรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างอิสระ จากองค์กรปกครองส่วนกลาง

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การโอนอำนาจการปกครองจากส่วนราชการ กลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ทำการ ดำเนินการปกครองตนเองโดยอิสระภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง การจัดทำบริการสาธารณะบางประการ เพื่อตอบสนอง ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ส่วนราชการกลางมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุมดูแล แต่ไม่เข้าไปบังคับบัญชา

หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐ ในระบบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลางลง เหลือภารกิจหลักเท่าที่จำเป็นต้องทำเท่าที่ จำเป็น และให้ประชาชนได้มีส่วนในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชน มากขึ้น

จารุพงศ์ พลเดช และคณะ (2540 : 14 - 13) ได้กล่าวว่า หลักการกระจายอำนาจต้องมี องค์ประกอบ 4 ประการ คือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคล ต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการ ปฏิบัติหน้าที่ตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็น ของตนเอง
2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่ สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้น ไม่มีอำนาจอิสระใน การปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะมิได้มีอิสระไม่ผิดไปจาก หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ ในการปฏิบัติการกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการ ตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่อำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมี พอสมควรไม่มากจนเกินไป จนเกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของรัฐ หากแต่ ว่ามีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้้องค์การที่จำเป็นสำหรับเจ้าหน้าที่ ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น
3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่นิติบัญญัติการ ปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของ ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น อาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้ สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามา มีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองอาจจะทำได้

4. มีงบประมาณเป็นของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติการ การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2546 : 3) ได้กล่าวว่า หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลักการเปิดโอกาสให้แก่แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาของตนเองในระดับท้องถิ่น ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ และหลักการกระจายอำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ประการ ดังนี้

1. เป็นการแบ่งภาระของรัฐบาลกลางหรือหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง
2. เป็นการทำให้ปัญหาในท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น
3. เป็นการส่งเสริมให้คนในแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถ และพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง
4. เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น อันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยและเป็นพื้นฐานสำคัญให้แก่คนในท้องถิ่นได้ก้าวขึ้นไปดูแลปัญหาในระดับชาติต่อไป
5. เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงและความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนที่จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

โกวิท พวงงาม (2550 : 42) ได้กล่าวถึง หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. การเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง
2. การบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัดสินใจในกิจกรรมมากขึ้น เพียงแต่กำกับควบคุมดูแลให้การสนับสนุน ส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตามประเมินผล

3. การมีประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดการให้บริการสาธารณะให้ดีขึ้นกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน มีความโปร่งใส และมีประสิทธิภาพ

ขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้แบ่งอำนาจหน้าที่ และจัดสรรรายได้ระหว่างส่วนราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้มีการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2545 : 198-199) ได้กำหนดขั้นตอนของการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

1. ในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544 - 2547) จะเป็นช่วงการปรับปรุงระบบบริหารภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากรงบประมาณ และทรัพย์สิน รวมทั้งแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หลังจากการถ่ายโอนในช่วง 4 ปีแรกสิ้นสุด

2. ช่วงปี (พ.ศ. 2548-2553) จะเป็นช่วงการปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนที่ต้องเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินกิจการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีขึ้น และทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและความโปร่งใส

3. หลังจากปี พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

4. แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ ประกอบด้วย

4.1 การถ่ายโอนภารกิจ และการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดภารกิจการถ่ายโอนพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ยังขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับการถ่ายโอนรวมทั้งการสร้างกลไก และระบบควบคุมคุณภาพมาตรฐานมารับรอง ตลอดจนการปรับปรุงระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

4.2 การกระจายอำนาจเงิน การคลังและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องมีการพิจารณาภาพรวมรายได้ของท้องถิ่น 3 องค์ประกอบ คือ รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บและจัดหาทั้งที่เป็นภาษีและรายได้อื่น รายได้ของรัฐจัดแบ่งหรือจัดสรร

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มและรายได้ประเภทอุดหนุน

4.3 แนวทางการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคล โดยการโอนบุคลากรต้องสอดคล้องกับภาระหน้าที่ และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งยังต้องมีความราบรื่น คล่องตัว สอดคล้องกับความจำเป็น ความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความยืดหยุ่น จูงใจให้คนทำงานในท้องถิ่นมีหลักประกันความก้าวหน้า ยึดหลักการตามระบบคุณธรรม และต้องมีมาตรฐานใกล้เคียงกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่รัฐอื่นๆ

4.4 แนวทางการพัฒนาระบบการตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคประชาสังคม เพื่อให้การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ทั้งยังปรับปรุงกลไกการตรวจสอบทางการเงินและการใช้จ่ายงบประมาณ การให้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยเสริมการทำงานตรวจสอบของภาครัฐ และส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาคมเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในด้านนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดซื้อจัดจ้างและร่วมตรวจสอบติดตามประเมินผล

4.5 การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการ ประกอบด้วย การเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ การพัฒนาองค์กรในระดับจังหวัด การปรับปรุงระบบการวางแผน ระบบงบประมาณ ระบบบัญชี ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบติดตามตรวจสอบ และระบบข้อมูล การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่น การเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนและภาคประชาสังคมในการตรวจสอบ

4.6 การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจการแก้ไขกฎหมาย มีสาระเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ได้แก่ การปรับปรุงกฎหมายงบประมาณเพื่อรองรับการจัดสรรเงินจากภาครัฐ การจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยระบบงบประมาณท้องถิ่นและระบบการตรวจสอบทางการเงินและการคลัง ทั้งภายในและภายนอก การปรับปรุงระบบการกำกับดูแลของราชการ ส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพ เชื่อมโยงกับระบบศาลปกครอง การปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค การจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น การจัดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารบุคคลเพื่อรองรับการถ่ายโอนข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

4.7 กลไกกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจและการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการโดยกลไกดังกล่าวจะมีหน้าที่กำกับดูแลเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ โดยมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชน มีกระบวนการตัดสินใจที่รวดเร็วเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการถ่ายโอน มีการศึกษาพัฒนา และปรับปรุงกระบวนการ วิธีการ และแนวทางการถ่ายโอนภารกิจอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่องและทันต่อเหตุการณ์

4.8 การสร้างระบบประกันคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานราชการส่วนกลางยังคงต้องกำหนดมาตรฐานทั่วไปของการจัดบริการสาธารณะ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำกับในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายและมาตรฐานที่กำหนด รวมทั้งสร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาคุณภาพการจัดบริการสาธารณะ โดยมีการแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ตลอดจนรัฐหรือองค์กรกลางเข้าร่วมทำการประเมินร่วมกับประชาชนและประชาสังคม

กล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักการกระจายอำนาจ เป็นหลักการเปิดโอกาสที่รัฐได้มอบอำนาจทั้งทางด้านการบริหารและการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการในการปกครองตนเอง โดยมีความเป็นอิสระพอสมควร มีงบประมาณและรายได้ รวมทั้งจะต้องมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างตามกฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยการดำเนินการดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง ซึ่งสรุปการสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การให้คนในท้องถิ่นปกครองตนเอง

5. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทั้งในฐานะผู้ปฏิบัติและผู้สนับสนุนการดำเนินงานตามแนวทางการถ่ายโอนในด้านต่างๆ ดังนี้

5.1 การถ่ายโอนภารกิจและการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองมีภารกิจในส่วนที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย การสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ และคณะอนุกรรมการต่าง ภายใต้อคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจ รับผิดชอบภารกิจที่ต้องถ่ายโอนในกลุ่มภารกิจด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว โดยมีภารกิจด้านการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องการประสาน

การจัดทำแผนพัฒนา และการพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการจัดทำแผนพัฒนา หน่วยรับงานรับผิดชอบ คือ สำนักงานพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น

5.2 การกระจายอำนาจการเงิน การคลังและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีภารกิจในส่วนที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย การสนับสนุน การดำเนินงานของคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ และคณะกรรมการต่างๆ ภายใต้อคณะกรรมการกระจายอำนาจที่เกี่ยวข้องกับ การเงิน การคลัง และงบประมาณ หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น

5.3 แนวทางการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ การบริหารงานบุคคล กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย การสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ และคณะกรรมการต่างๆ ภายใต้อคณะกรรมการกระจายอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนบุคลากร ที่ได้ทำหน้าที่ประสานงาน และมอบหมายให้กลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดทำหน้าที่เป็นศูนย์ถ่ายโอนบุคลากรใน ระดับจังหวัด ทุกจังหวัดรับผิดชอบการจัดทำ และปรับปรุงมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ สำนักงานพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วน ท้องถิ่น

5.4 แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน และ ภาคประชาสังคม กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีภารกิจในส่วนที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย การจัดโครงสร้างหน่วยงานของกรมให้มีส่วนรับผิดชอบเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนและ ภาคประชาสังคมขึ้นรับผิดชอบในการประสานงาน การพัฒนาองค์ความรู้ และแนวทาง การดำเนินการให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ สำนักพัฒนาและ ส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น

5.5 การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นถือเป็นภารกิจโดยตรงที่จะต้องดำเนินการในเรื่องดังกล่าว คือ การเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับโครงสร้างภายในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจปรับปรุงระบบการวางแผน ระบบ งบประมาณ ระบบบัญชี ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบติดตามตรวจสอบ และระบบข้อมูล กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่น การเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนและภาคประชาสังคมในการตรวจสอบ หน่วยงานที่ รับผิดชอบ คือ กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศท้องถิ่น สถาบัน