

บทที่ 2

เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอยะโฮ๊ะ จังหวัดชุมพร ผู้ศึกษาได้ทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
4. บริบทของเทศบาลตำบลพะโต๊ะ
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม

ความหมายของการบริหารงาน

มีนักวิชาการหลาย ๆ ท่านได้กล่าวถึงความหมายและกระบวนการบริหาร ดังนี้ บาร์โธโล และมาร์ติน (Bartol & Martin, 1990, p. 6) ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า หมายถึง กระบวนการที่ทำให้เป้าหมายขององค์การประสบผลสำเร็จโดยการวางแผน การจัดองค์การ การใช้ภาวะผู้นำ และการควบคุม

สโตนเนอร์ และฟรีแมน (Stoner & Freeman, 1992, p. 3) ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่าหมายถึง กระบวนการวางแผน การจัดองค์การ ภาวะผู้นำ และการควบคุมการทำงานของสมาชิกขององค์การและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

แคสท์ และโรเซนซ์ไวท์ (Kast & Rosenzweig, 1995, p. 5) ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่าหมายถึง รูปแบบการทำงานด้วยความรู้สึกนึกคิด โดยบุคลากรในองค์การ รวมถึงการร่วมมือของบุคลากรและทรัพยากร เพื่อสำเร็จตามจุดประสงค์

ธงชัย สันติวงษ์ (2543, หน้า 28) ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า หมายถึง กระบวนการนำทรัพยากรมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามการบริหาร คือ การวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุม

วิโรจน์ สารรัตนะ (2545, หน้า 3-5) กล่าวว่า การบริหารเป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดหมายขององค์การ โดยอาศัยหน้าที่หลักทางการบริหารอย่างน้อย 4 ประการ คือ

การวางแผน การจัดองค์การ การนำ และการควบคุม ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมีผู้บริหารเป็นผู้รับผิดชอบที่จะให้มีการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สมยศ นาวิการ (2545, หน้า 29) ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า หมายถึง เป็นศิลปะของการทำงานให้สำเร็จลุล่วงโดยใช้คนอื่นทำ

วิรัช วิรัชนิการวรรณ (2530, หน้า 22-23) ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า หมายถึง การดำเนินงาน การจัดการของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับ สิ่งของ และหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ เช่น การบริหารนโยบาย (Policy) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) การบริหารจริยธรรม (Morality) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) โดยเป็นการนำกระบวนการบริหารที่เรียกว่า PAMS-POSDCORB แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมาย

ณรัชชอร์ (ณัฐนรี) ศรีทอง (2554, หน้า 2) ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า หมายถึง กระบวนการใช้คน เงินงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เวลา และการบริหารจัดการในสัดส่วนที่ประหยัดที่สุด เพื่อให้ได้ผลงานตรงตามที่กำหนดไว้อย่างมีคุณภาพ

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการมุ่งสู่เป้าหมายขององค์การจากการทำงานร่วมกัน โดยใช้บุคคลและทรัพยากรอื่น ๆ ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยกระบวนการบริหารที่ดีในด้านการวางแผน การจัดองค์การ การอำนวยการ และการควบคุม

กระบวนการบริหาร

สุพิน เกษาคุปต์ (2544, หน้า 63) ได้วิเคราะห์ถึงกระบวนการบริหารงานว่า ประกอบด้วยหน้าที่ทางการบริหาร 5 ประการ คือ

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การศึกษาข้อมูลปัจจัยและคาดการณ์ในอนาคต
2. การจัดองค์การ (Organizing) เป็นการจัดโครงสร้างของหน่วยงาน การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน
3. การบังคับบัญชา (Commanding) เป็นการสั่งให้คนทำงานตามที่มอบหมายงานให้ทำ บังคับบัญชาพนักงานให้ทำตามภารกิจของหน่วยงาน
4. การประสานงาน (Coordinating) การจัดระเบียบการทำงานไม่ให้ก้าวถ่วงกัน ติดต่oprสานงานให้หน่วยงานย่อย ๆ ต่างองค์การ และประสานคนให้ทำงานโดยราบรื่น ไม่ขัดแย้งกัน

5. การควบคุม (Controlling) การควบคุมให้พนักงานปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ตรวจสอบให้ผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

กูลิค และเออร์วิค (Gulick & Urwick (1998 อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยสุโขทัย
ธรรมาธิราช, 2543, หน้า 269) ได้เสนอกระบวนการการบริหารไว้ 7 ประการ หรือที่เรียกย่อ ๆ ว่า
“POSDCORB” ดังนี้

1. การวางแผน (Planning: P) หมายถึง การวางแผนและหาวิธีการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งจำเป็นต้องใช้ข้อมูล ความรู้ทางวิชาการ และสภาพการณ์ เพื่อให้การวางแผนกระทำอย่างมีเหตุผล ถูกต้อง และสมบูรณ์

2. การจัดองค์การ (Organization: O) หมายถึง การจัดรูปแบบ โครงสร้างองค์การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ให้ชัดเจน พร้อมลักษณะวิธีการประสานงาน

3. บุคคลและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน (Staffing: S) หมายถึง การจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับจัดแบ่งหน่วยงานที่กำหนดไว้โดยรวมถึงการจัดการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

4. การวินิจฉัยสั่งการ (Directing: D) หมายถึง การตัดสินใจเลือกการปฏิบัติ ซึ่งมีอยู่หลายทางเพื่อไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ โดยรวมถึงการควบคุมงาน การนิเทศงาน ตลอดจนคิดปะในการบริหาร

5. การประสานงาน (Co-ordinating: Co) หมายถึง การตัดสินใจเลือกการปฏิบัติซึ่งมีอยู่หลายทางเพื่อไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ โดยรวมถึงการควบคุมงาน การนิเทศ ตลอดจนคิดปะในการบริหาร

6. การรายงานผลการปฏิบัติงาน (Reporting: R) หมายถึง การเสนอรายงานให้ผู้บริหารที่รับผิดชอบทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ทราบความเคลื่อนไหวในการปฏิบัติงานเป็นระยะ ๆ หรือตลอดเวลาการรายงานผลการปฏิบัติงานนั้น จะรวมถึงการประชาสัมพันธ์ (Public Relation) จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย

7. การจัดงบประมาณ (Budgeting: B) หมายถึง การจัดทำงบประมาณการเงินการวางแผน การทำบัญชีใช้จ่ายเงิน ตลอดจนการควบคุมการเงินต่าง ๆ ให้เป็นไปโดยรัดกุม และรอบคอบในการจัดทำงบประมาณผู้จัดทำต้องทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณและการเงิน ตลอดจนการใช้วิธีการงบประมาณเป็นแผนงานเป็นเครื่องมือในการควบคุมโดยใช้วิธีการงบประมาณที่เรียกว่า วงจรงบประมาณ (Budget Cycle) ซึ่งประกอบด้วย การเตรียมขออนุมัติงบประมาณ การพิจารณาให้ความเห็นชอบการใช้จ่ายงบประมาณ และการตรวจสอบการใช้งบประมาณ

วิรัช วิรัชนิการวรรณ (2530, หน้า 27) ได้วิเคราะห์ถึงกระบวนการบริหารจากนักวิชาการหลายท่านแล้วเห็นว่ากระบวนการบริหารสามารถจำแนกตามกรอบแนวคิดที่เรียกว่า PAMS-POSDCORB ได้ดังนี้

1. นโยบาย (Policy) หมายถึง หลักและวิธีปฏิบัติยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน รวมถึงวิสัยทัศน์ของการพัฒนา ซึ่งหมายถึงลักษณะของการวางแผนทางการพัฒนาไว้ในอนาคตในช่วงระยะเวลาที่กำหนด
2. อำนาจหน้าที่ (Authority) หมายถึง อำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้อง และมีกฎหมายรองรับ
3. จริยธรรม (Morality) หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติในการบริหารงานของบุคลากร เช่น บริหารงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต บริสุทธใจ เสียสละ เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และมีเมตตา
4. จิตวิญญาณ (Spirit) หมายถึง จิตวิญญาณของบุคลากรที่เป็นไปในทางเดียวกัน เพื่อส่วนรวมหรือการแสดงความรับผิดชอบเมื่อบริหารงานผิดพลาดตามสมควรแก่กรณี
5. การวางแผน (Planning) หมายถึง การจัดทำแผนพัฒนา
6. การจัดองค์การ (Organization) หมายถึง รูปแบบและโครงสร้าง รวมทั้งการจัดส่วนราชการ
7. การบริหารงานบุคคล (Staffing) หมายถึง การบังคับบัญชา ควบคุมและรับผิดชอบการบริหารงาน
8. การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การบังคับบัญชา ควบคุมและรับผิดชอบการบริหารงาน
9. การประสานงาน (Co-ordinating) หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและระหว่างหน่วยงาน และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับประชาชน
10. การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานเสนอความเห็นหรือยื่นเรื่องร้องเรียน และการควบคุมตรวจสอบการบริหารงานจากภายในและภายนอก
11. การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การคลัง การงบประมาณ รายได้และรายจ่ายของหน่วยงาน

พลสุข หิงคานนท์ (2549, หน้า 3-11) กล่าวถึงกระบวนการบริหารนั้นเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนการดำเนินงานตามหน้าที่ของผู้บริหาร 5 ประการ คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารบุคคล (Staffing) การนำ (Directing) การควบคุม (Controlling) ดังรายละเอียดดังนี้

1. การวางแผน เป็นการกำหนดสิ่งที่ต้องการจะทำในอนาคตเกี่ยวข้องกับการกำหนดพันธกิจ วัตถุประสงค์และกิจกรรมที่จะทำให้องค์การดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุ

เป้าหมายขององค์การที่ตั้งไว้ ซึ่งผู้บริหารต้องมีความรู้ ความสามารถในการตัดสินใจที่จะเลือกทางเดินในสิ่งที่ต้องการจะไปให้ถึงในอนาคตที่เป็นไปได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวทั้งนี้ต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่ขององค์การด้วยเป็นสำคัญ

2. การจัดองค์การ เป็นการกำหนดโครงสร้างการปฏิบัติงานขององค์การ บทบาทของผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานในองค์การได้ การกำหนดลักษณะงาน การกำหนดมาตรฐานของงาน ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถปฏิบัติได้ในทิศทางเดียวกัน

3. การบริหารบุคคล เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรบุคคลในหน่วยงาน การวางแผนกำลังคนในองค์การ การคัดเลือก การสรรหา การกำหนดความก้าวหน้า การจัดสร้างขวัญและกำลังใจ และการพัฒนาบุคลากรในองค์การ

4. การนำ เป็นการกระตุ้นให้บุคคลในองค์การได้ใช้ความสามารถในการปฏิบัติงานทั้งในบุคคลและกลุ่ม ซึ่งผู้บริหารต้องมีภาวะผู้นำ สร้างแรงจูงใจ และมีการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

5. การควบคุม เป็นการกำกับติดตามการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงาน เป็นการวัด ประเมินผลงานและการแก้ไขการปฏิบัติงานไม่ถูกต้อง ซึ่งการประเมินผลงานจะประเมินตามวัตถุประสงค์ขององค์การที่กำหนดไว้

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่ากระบวนการบริหาร คือ หน้าที่ทางการบริหารที่ผู้บริหารจะต้องดำเนินการ ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การบริหารงานบุคคล การอำนวยการ และการควบคุม ซึ่งจากหน้าที่ทั้ง 5 ประการดังกล่าวของผู้บริหาร พบว่า ผู้บริหารเพียงบุคคลเดียวไม่อาจสามารถนำพาองค์การอยู่รอดได้ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ จำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อช่วยกันขับเคลื่อนองค์การให้ปรับตัวและดำรงอยู่ได้ ดังแนวคิดการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่จะมีการกล่าวถึงในลำดับต่อไป

ความหมายของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

แอนโทนี (Anthony, 1978 อ้างถึงใน แพรวผกาย จรรยาวิจักขย์, 2551, หน้า 25) ให้ความหมายของการบริหารแบบมีส่วนร่วมว่า เป็นกระบวนการที่ผู้ได้บังคับบัญชาเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เป็นการเข้าร่วมของผู้คนโดยใช้ความชำนาญและความสามารถในการแก้ปัญหาที่สำคัญ ทำให้เกิดการยอมรับและแบ่งปันอำนาจที่ผู้บริหารแบ่งปันให้กับผู้บริหารระดับรองลงไป และท้ายที่สุดเป็นความพยายามแก้ปัญหาที่เป็นอยู่โดยให้ความสำคัญผู้ได้บังคับบัญชาในกระบวนการตัดสินใจขององค์การ

โรบินสัน (Robbins, 2007 อ้างถึงใน ทักษิณา สติธรรม, 2551, หน้า 15) ให้ความหมายของการบริหารแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง วิธีการบริหารที่ผู้ได้บังคับบัญชาเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจกับผู้บริหาร

นิวสโตรม (Newstroms, 2007, p. 232 อ้างถึงใน แพรวพายุ จรรยาวิทย์, 2551, หน้า 28) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมเป็นความเกี่ยวข้องกันระหว่างคนในกลุ่มทั้งทางจิตใจและอารมณ์ความรู้สึก ซึ่งเป็นสิ่งชักนำให้พวกเขาทำเพื่อเป้าหมายของกลุ่มและรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งมีแนวคิดที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ความเกี่ยวข้อง การให้ และความรับผิดชอบ

สมยศ นาวิการ (2545, หน้า 1) ให้ความหมายของการบริหารแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง กระบวนการของผู้อยู่ได้บังคับบัญชาที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันของบุคคล การบริหารแบบมีส่วนร่วมอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดของการแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ถือว่าผู้บริหารแบ่งอำนาจหน้าที่การบริหารของพวกเขาให้เข้ากับผู้อยู่ได้บังคับบัญชาของพวกเขา ประการสุดท้าย การบริหารแบบมีส่วนร่วมต้องการให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญขององค์การ

สร้อยตระกูล (ตวยานนท์) อรรถมานะ (2545, หน้า 127) ให้ความหมายของการบริหารแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการตั้งเป้าหมายด้วยตัวเอง เพราะเป็นการมีส่วนร่วมทางสมองหรือทางความคิด เมื่อบุคคลมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายหรือโครงการต่าง ๆ เขาก็จะเกิดความผูกมัดทางจิตวิทยาที่จะทำให้เป้าหมายหรือโครงการเหล่านั้นบรรลุผล นอกจากนั้นยังเกิดความรู้สึกการเป็นเจ้าของในเป้าหมายหรือโครงการ ดังนั้นเมื่อถึงภาคปฏิบัติเขาก็จะมีแรงจูงใจและกระตือรือร้นในงานบรรลุผลตามที่เขาได้มีส่วนกำหนดขึ้นมา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2546, หน้า 7) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับภารกิจหรือโครงการที่ส่วนราชการจะดำเนินการ ซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนนั้น การทำความเข้าใจถึงผลกระทบและแนวทางแก้ไขที่ส่วนราชการจะดำเนินการและปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน โดยให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและรัฐต้องรับฟังจนประชาชนเกิดความพึงพอใจ การจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วม ได้แก่ การจัดประชุม การพูดคุยเป็นกลุ่ม การชี้แจงของส่วนราชการ ตลอดจนการจัดทำประชาพิจารณ์

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2547, หน้า 2) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมในองค์การว่า การที่ลูกจ้างหรือบุคลากรในหน่วยงานหนึ่งเข้าไปเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในระดับต่าง ๆ ในหน่วยงานนั้น ๆ แต่การตัดสินใจจะเป็นระดับแตกต่างกันตามตำแหน่งในองค์การ ดังนั้นระดับของการมีส่วนร่วมจึงต้องแตกต่างกันตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละบุคคลในองค์การมีความรับผิดชอบ โดยสรุปลักษณะการมีส่วนร่วมไว้ 4 อย่าง คือ

1. การมีส่วนร่วม หมายถึง การเข้าไปรับอำนาจที่จะคิดจะทำมากขึ้น ไม่ว่าในเรื่องการเมืองหรืออำนาจในการตัดสินใจที่จะดำเนินการใด ๆ

2. การมีส่วนร่วม หมายถึง ต้องรวมกันอย่างมีอิสรภาพ เสมอภาค เท่าเทียมกัน และควรมีส่วนร่วมด้วยอย่างแท้จริง เข้มแข็ง (Active) มิใช่ร่วมอย่างผิวเผินเฉยชา (Passive)

3. การมีส่วนร่วม หมายถึง ต้องร่วมตั้งแต่แรกของกระบวนการจนถึงขั้นสุดท้ายของโครงการ (Entire Development Process)

4. การมีส่วนร่วม มักเป็นเรื่องที่ผู้ด้อยโอกาสขอแบ่งอำนาจจากผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า เพื่อปรับปรุงวิถีชีวิตตนให้ดีขึ้น

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหารเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหารงานขององค์การตามขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละบุคคล เพื่อให้เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ จากความหมายดังกล่าวจำเป็นที่ต้องทำความเข้าใจความสำคัญและความจำเป็นของการมีส่วนร่วมเพื่อให้เข้าใจมากยิ่งขึ้นถึงเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ความสำคัญและความจำเป็นของการมีส่วนร่วม

จากการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดและทิศทางการพัฒนาประเทศ โดยกำหนดเป้าหมายมุ่งการพัฒนาขีดความสามารถ/ศักยภาพของประชาชนให้พึ่งพาและพัฒนาตนเองได้ ตามปรัชญาพื้นฐานของการพัฒนาที่มีฐานคิดว่าการพัฒนาคน (Human Development) ความสำคัญอยู่ที่ตัวคน เพราะคนทุกคนมีศักดิ์ศรี (Human Dignity) ที่เท่าเทียมกันและทุกคนมีศักยภาพที่ดีที่สามารถพัฒนาได้ หากได้รับการกระตุ้นให้ความรู้เพิ่มเติมอย่างเพียงพอ ด้วยความเชื่อพื้นฐานเช่นนั้น ประชาชนจึงจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วม และมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาทุกด้าน นอกเหนือจากความเชื่อพื้นฐานดังกล่าวแล้ว ยังมีเหตุผลและความจำเป็นที่สำคัญอีก 3 ประการ คือ (นวพรรษ ชุ่นแช่ลือ, 2544 อ้างถึงใน อมร พุฒคง, 2550, หน้า 13)

1. ด้านสังคม ในฐานะที่ทุกคนเป็นสมาชิกสังคม จึงเป็นทั้งสิทธิและหน้าที่ที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) นับตั้งแต่ร่วมรับรู้ปัญหาสถานการณ์ต่าง ๆ ตลอดจนร่วมตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาและความรับผิดชอบในการดำเนินการ รวมทั้งสนับสนุนในวิถีทางต่าง ๆ กันอันเป็นการสร้างสรรค์คุณค่าให้แก่ชุมชนและสังคมโดยรวม โดยเฉพาะในสังคมที่ถือเอาประชาธิปไตยเป็นวิถีทางการดำเนินชีวิต

2. ด้านการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง (Self-reliance Approach) ซึ่งเป็นแนวความคิดที่พยายามลดระดับการพึ่งพาทภายนอก ตามปรัชญาและแนวคิดการพัฒนาดังกล่าวข้างต้น ที่เชื่อมั่นในศักยภาพของมนุษย์ที่จะแก้ไขพัฒนาและพึ่งพาตนเองได้ ดังนั้น ในการพัฒนาทุกด้านจึงเกี่ยวข้องกับประชาชนทุกคนโดยตรง เพราะเป็นผู้รับผลการพัฒนา จึงเป็นความชอบธรรมของแต่ละคนที่จะ

มีสิทธิในการร่วมคิด ร่วมดำเนินการในกิจกรรมโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคน/กลุ่ม เนื่องจากประชาชนเป็นผู้รู้ปัญหาและความต้องการของตนเองได้ดีที่สุด

3. ด้านการปกครองและการบริหาร ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

(Decentralization of Authority) รวมทั้งรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ.2540 ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการปกครองตนเอง (Self Government) มากที่สุด เพราะถือเป็นกระบวนการให้การศึกษาแก่ประชาชน ในการที่จะสร้างความรู้ความเข้าใจต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย และเป็นการพัฒนาทางการเมืองที่จะส่งผลต่อความมั่นคงทางการเมืองในระยะยาว ฉะนั้น การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ทางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อมในระดับท้องถิ่น และระดับชาติต้องถือว่าเป็นหน้าที่โดยตรงของประชาชนโดยส่วนรวม

ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น การนำศักยภาพและขีดความสามารถตลอดจนความคิดสร้างสรรค์ของประชาชนทุกคนให้มีส่วนร่วมในทุกระดับ และทุกขั้นตอนของการพัฒนา จึงเป็นวิธีการ (Means) และเป้าหมาย (Ends) ของการพัฒนาด้วย กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นมรรควิธีที่จะทำให้ประชาชนเกิดกระบวนการเรียนรู้ในการแก้ไขปัญหาของตนเองร่วมกัน (Learning Process) และจะนำไปสู่การพึ่งพาตนเองอันเป็นเป้าหมายของการพัฒนาในที่สุด

นรนิติ เศรษฐบุตร (2541, หน้า 14-15) ได้กล่าวถึง การสนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าว นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาของท้องถิ่น ดังนี้

1. การดำรงอยู่และการพัฒนาทางการเมืองของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งที่มีความหมายในระบบประชาธิปไตย และเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารท้องถิ่น ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในรูปของการเรียกร้อง และการสนับสนุน จึงเป็นสิ่งที่แสดงถึงการดำรงอยู่ของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยหรือ ทำให้ระบบการเมืองอยู่ในสถานะสมดุลได้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและการบริหารท้องถิ่น เป็นการแสดงออกซึ่งการให้เกียรติยกย่องประชาชนว่ามีสติปัญญาและความสามารถในการปกครองตนเอง นับเป็นการเคารพในศักดิ์ศรีและคุณค่าของประชาชนตามอุดมการณ์ประชาธิปไตย นอกจากนั้นยังเป็นการก่อให้เกิดการเรียนรู้และปลูกจิตสำนึกทางการเมืองอีกหลายประการ เช่น ความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ความผูกพันกับผู้มีส่วนได้เสียของท้องถิ่น ความรับผิดชอบและความห่วงใยต่อสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับความคุ้มครองในการใช้สิทธิ อำนาจและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะพัฒนาไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยของประเทศในที่สุด

2. การตอบสนองความต้องการของประชาชนและพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจาก ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมรู้ถึงความต้องการและปัญหาของตนเองและท้องถิ่นได้ดีกว่าบุคคลอื่น ดังนั้น

การยินยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหารท้องถิ่นจึงเท่ากับเป็นการยอมรับว่า ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นนั้นแตกต่างกัน ซึ่งสอดคล้องกับปรัชญาของการกระจายอำนาจและอุดมคติประชาธิปไตยที่กำหนดหลักการไว้ว่าเป็นการปกครองของประชาชน วิธีการที่ต้องบริหาร โดยประชาชนและเป้าหมายที่จะส่งผลถึงประชาชนโดยแท้จริง

3. ความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการบริหารงานท้องถิ่น หากท้องถิ่นใด ที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็ง ประชาชนของท้องถิ่นนั้นก็ย่อมจะได้ตัวแทนของตนที่มีคุณภาพเข้าไปเป็นผู้บริหารท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ รับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน บริหารงานด้วยความระมัดระวังและรักษาผลประโยชน์ของประชาชน เพราะประชาชนจะติดตามและรักษาสีทธิประโยชน์ที่ตนพึงได้รับ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นย่อมจะประสบความสำเร็จในการดำเนินงานและสามารถสร้างสรรค์ประโยชน์ของท้องถิ่นได้มาก นับเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เป็นการสร้างฉันทามติและทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ เพราะปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่น

4. การส่งเสริมหลักการกระจายอำนาจ นอกเหนือไปจากหลักการแบ่งเบาระยะและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารให้แก่รัฐบาลกลางแล้ว การไปมีบทบาทของประชาชนในการบริหารกิจการบางกิจการที่รัฐบาลกลางโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบจัดดำเนินการอย่างเป็นอิสระ นับเป็นการดำเนินการตามหลักการและเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการกระจายอำนาจ

5. การสร้างผู้นำทางการเมืองและการบริหารของประเทศ ถึงแม้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารท้องถิ่นยังคงมีลักษณะคับแคบหรืออยู่ในวงจำกัด กล่าวคือ คนส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มที่มีบทบาททางการเมืองน้อย แต่กระนั้น วิถีทางของการเป็นผู้ตาม (Followers) ก็มีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของชนชั้นนำ (Elite) ได้ นอกจากนั้นยังอาจกลายเป็นผู้สืบทอดเจตนารมณ์ของผู้นำเดิมหรือกลายเป็นกลุ่มผู้ท้าทายต่อระบบเก่าหรือแม้กระทั่งการก่อให้เกิดองค์การใหม่ ด้วยเหตุนี้การได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารบ่อย ๆ จึงเป็นหนทางสำคัญสำหรับการสร้างผู้นำใหม่ให้กับท้องถิ่นและประเทศในอนาคต

6. การพัฒนาประเทศแบบยั่งยืน เป็นที่ยอมรับกันว่าการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) คือ การพัฒนาโดยอาศัยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โครงการพัฒนาที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนมักจะเป็นโครงการพัฒนาที่ล้มเหลว เพราะประชาชนขาดความสนใจในการเป็นเจ้าของโครงการ ดังนั้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การพิจารณาตัดสินใจ การปฏิบัติและรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ เช่น การวางแผน การอุทิศทรัพยากรของตนเอง การติดตามผลงาน จึงเป็นการสร้างพลังอันมหาศาลหมุนจักรแห่งการ

พัฒนาให้เป็นอย่างรวดเร็วและมั่นคง ผลสำเร็จที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือร่วมใจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นมิได้เป็นเพียงผลสำเร็จทางวัตถุเพียงอย่างเดียว แต่ยังก่อให้เกิดผลสำเร็จทางจิตใจด้วย กล่าวคือ การรู้จักทำงานร่วมกันเป็นทีม การยอมรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ความผูกพันรักใคร่หวงแหนท้องถิ่นและชุมชน ซึ่งเป็นพลังสำคัญต่อการสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ท้องถิ่นในอนาคต

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมมีความสำคัญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาแสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการเมือง ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งมีอิสระทั้งทางด้านการเมือง การบริหาร ตลอดจนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยมีรูปแบบและลักษณะของการมีส่วนร่วมดังนี้

รูปแบบและลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน

องค์การสหประชาชาติ (United Nation, 1975, p. 8 อ้างถึงใน สาลินี อ่อนวงษ์, 2551, หน้า 27-28) ได้อธิบายรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมแบบไปเอง ซึ่งเป็นไปโดยการอาสาสมัครหรือการรวมตัวกันเองเพื่อแก้ไขปัญหาของตนเอง โดยเป็นการกระทำที่ไม่ได้รับการช่วยเหลือจากภายนอกซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นเป้าหมาย
2. การมีส่วนร่วมแบบชักนำ ซึ่งเป็นการเข้าร่วมโดยความต้องการความเห็นชอบหรือสนับสนุนโดยรัฐบาล ซึ่งเป็นรูปแบบทั่วไปของประเทศกำลังพัฒนา
3. การมีส่วนร่วมแบบบังคับ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมภายใต้การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ภายใต้การจัดการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการบังคับโดยตรง รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ผู้กระทำได้รับผลทันที แต่จะไม่ได้ผลในระยะยาว และมักมีผลเสียที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในที่สุด

ไพฑูลย์ ชาวสวนศรีเจริญ (2545, หน้า 21-31) กล่าวว่าระดับของการมีส่วนร่วมจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับวิธีการและกลไกในการพัฒนา การมีส่วนร่วมที่ผู้ทำงานกับชุมชนต้องการบรรลุถึงประชาชนมีโอกาสตัดสินใจในสิ่งที่มีผลกระทบต่อชีวิตของพวกเขา โดยสามารถแบ่งระดับการมีส่วนร่วมได้ 7 ระดับ ดังนี้

ระดับการมีส่วนร่วม

ต่ำ



สูง

การมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมแบบถูกกระทำหรือชักนำ

การมีส่วนร่วมแบบให้ข้อมูลข่าวสาร

การมีส่วนร่วมด้วยการปรึกษาหารือ

การมีส่วนร่วมโดยได้รับสิ่งจูงใจ

การมีส่วนร่วมเพื่อปฏิบัติการหน้าที่

การมีส่วนร่วมแบบมีปฏิสัมพันธ์กัน

การมีส่วนร่วมโดยพลังของประชาชน

การมีส่วนร่วม 7 ระดับข้างต้น หากต้องการให้มีการพัฒนาทุกประเภทเกิดความยั่งยืนแล้ว การมีส่วนร่วมจะต้องเป็นการมีส่วนร่วมตั้งแต่ระดับ 5 ขึ้นไป กล่าวคือ ประชาชนต้องมีโอกาสเข้าร่วมในการคิดและทำด้วยพลังของกลุ่ม เพื่อให้สามารถจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้

กลุ่มพัฒนาระบบสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (2550) แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 5 ระดับ คือ

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

ระดับที่ 2 การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลเท็จจริง ความรู้สึกและความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ดังนั้นประชาชนมีบทบาทในฐานะการให้ข้อมูลการตัดสินใจเป็นของหน่วยงานภาครัฐรูปแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ เช่น การสำรวจความคิดเห็น และการประชุมสาธารณะ

ระดับที่ 3 การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทำงานตลอดกระบวนการตัดสินใจหรือเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบาย การวางแผนโครงการ และวิธีการทำงาน โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่จัดระบบอำนวยความสะดวก ยอมรับการเสนอแนะ และการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชน การมีส่วนร่วมระดับนี้มักดำเนินการในรูปแบบการประชุมเชิงปฏิบัติการ

ระดับที่ 4 การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับสูง โดยประชาชนและภาครัฐจะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐ และเอกชน คณะที่ปรึกษาภาคประชาชน

ระดับที่ 5 เป็นระดับที่ให้บทบาทแก่ประชาชนในระดับที่สูงสุด เพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ รัฐบาลจะดำเนินการตามการตัดสินใจนั้น ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงสุดนี้เน้นให้ประชาชนเป็นเจ้าของดำเนินการกิจ และภาครัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนเท่านั้น รูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับนี้ เช่น การลงประชามติ และการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยกระบวนการประชาคม

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบคือ การมีส่วนร่วมแบบไปเอง แบบชักนำ และถูกบังคับ โดยระดับการมีส่วนร่วมแบ่งออกเป็น 5 ระดับ คือ ระดับการรับรู้ข้อมูล ระดับการแสดงความคิดเห็น ระดับการตัดสินใจ ระดับการดำเนินการร่วมกัน และระดับความรู้สึกเป็นเจ้าของดำเนินการกิจ

องค์ประกอบของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

สเวนเบิร์ก (Swanburg, 1990, p. 325 อ้างถึงใน แพรพภาย จรรยาวิทย์, 2551, หน้า 26) เสนอองค์ประกอบที่จะนำไปสู่การบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ว่ามีด้วยกัน 5 องค์ประกอบ ดังนี้คือ

1. การไว้วางใจกัน (Trust) ถือเป็นปรัชญาพื้นฐานของการบริหารแบบมีส่วนร่วม หากผู้บริหารให้ความไว้วางใจและยอมรับในความสามารถของผู้ได้บังคับบัญชาโดยผู้บริหารระดับสูง กระจายอำนาจให้ผู้บริหารระดับรองลงมาจะทำให้ผู้ได้บังคับบัญชายอมรับผลการปฏิบัติงานของตน

2. ความยึดมั่นผูกพัน (Commitment) การที่ผู้บริหารได้แสดงแบบอย่างที่ดีคอยให้การสนับสนุนให้ความช่วยเหลือต่อผู้ได้บังคับบัญชา ทำให้ผู้ได้บังคับบัญชารับรู้ถึงการทำงานร่วมกันเป็นทีม จึงเกิดความรู้สึกผูกพันต่อผู้ร่วมงานและองค์กร ต้องการนำพาองค์กรไปสู่เป้าหมายเดียวกัน

3. การตั้งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ร่วมกัน (Goals and Objectives) เป็นการลดข้อขัดแย้งในการทำงาน โดยการตั้งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการทำงานที่ยอมรับได้ของทั้งผู้บริหารและผู้ได้บังคับบัญชา เพื่อให้เกิดการยอมรับต่อผลที่เกิดจากการทำงานที่ทุกคนตกลงร่วมกัน

4. ความเป็นอิสระต่องานที่รับผิดชอบ (Autonomy)

5. ลักษณะด้านอื่น ๆ (Other Characteristics) การบริหารแบบมีส่วนร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ รวมถึงบรรยากาศองค์การ สภาพแวดล้อมซึ่งทำให้เกิดการมีส่วนร่วมเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ตามสถานการณ์ ดังนั้นผู้บริหารและผู้ได้บังคับบัญชาควรรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน และกล้าที่จะเปลี่ยนแปลง

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า องค์ประกอบของการบริหารแบบมีส่วนร่วมมี 5 องค์ประกอบ คือ การไว้วางใจกัน ความยึดมั่นผูกพัน การตั้งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ร่วมกัน ความเป็นอิสระต่องานที่รับผิดชอบ และลักษณะด้านอื่น ๆ ทั้งนี้แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม นักวิชาการทั้งในและต่างประเทศได้ให้แนวคิดไว้อย่างหลากหลาย ดังนี้

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม

โคเฮน และอัฟฮอฟ (Cohen & Uphoff, 1980, pp. 210-218 อ้างถึงใน ทักษิณา สิทธิธรรม, 2551, หน้า 21-22) ได้มีข้อเขียนที่กล่าวไว้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีกรอบการพิจารณาของการมีส่วนร่วม โดยมีโครงสร้างพื้นฐานแบ่งเป็น 3 มิติ ได้แก่

มิติที่ 1 มีส่วนร่วมในเรื่องอะไร เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ประเภทหรือลักษณะของการมีส่วนร่วม ซึ่งทั้งสองกลุ่มกล่าวว่ามี 4 ประเภท ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ เริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติการ
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนทรัพยากรการบริหาร และการประสานขอความร่วมมือ
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ประกอบด้วย ผลประโยชน์ด้านวัสดุด้านสังคม และส่วนบุคคล
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

มิติที่ 2 ใครเข้ามามีส่วนร่วมในส่วนนี้ มีคำที่ใช้ความหมายกว้างคำหนึ่ง การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยจำแนกออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ได้แก่

1. ผู้ที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น
2. ผู้นำท้องถิ่น
3. เจ้าหน้าที่ของรัฐ
4. คนต่างชาติ

กลุ่มคนทั้ง 4 กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมนี้ ย่อมมีคุณลักษณะต่าง ๆ กัน ซึ่งคุณลักษณะเหล่านี้ล้วนเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทั้งสิ้น คุณลักษณะของบุคคลที่ควรพิจารณาคือ เพศ อายุ สถานภาพของครอบครัว การศึกษา การแบ่งกลุ่มกันในสังคม ได้แก่ กลุ่มชนชาติ เผ่า เชื้อ

ชาติ ศาสนาที่นับถือ ชั้น วรรณะ ภาษาที่ใช้ แหล่งกำเนิดและอื่น ๆ อาชีพ รายได้ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน ระยะทางของที่พักกับที่ตั้งของโครงการความร่วมมือ สถานภาพการถือครองที่ดิน สถานภาพของการได้รับการจ้างงาน

มิติที่ 3 การมีส่วนร่วมนั้นเกิดขึ้นได้โดยมีประเด็นที่ควรพิจารณาอยู่ 4 ประเด็น คือ

1. พื้นฐานของการมีส่วนร่วมพิจารณาเกี่ยวกับแรงที่กระทำให้เกิดการมีส่วนร่วมมาจากเบื้องบนหรือเบื้องล่าง แรงที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมมาจากที่ใด
2. รูปแบบของการมีส่วนร่วม พิจารณาเกี่ยวกับรูปแบบขององค์การ การมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยอ้อม
3. ขอบเขตของการมีส่วนร่วมพิจารณาเกี่ยวกับเวลาที่เข้ามามีส่วนร่วมช่วงของกิจกรรม
4. ประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วม พิจารณาเกี่ยวกับการให้อำนาจแก่ผู้เข้ามามีส่วนร่วม ปฏิสัมพันธ์ของคุณลักษณะต่าง ๆ ของสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม

โคเฮน และอัฟฮอฟ (Cohen & Uphoff, 1980, pp. 210-218 อ้างถึงใน ทักษิณา ลิทธิธรรม, 2551, หน้า 21-22) ยังอธิบายประเภทของการมีส่วนร่วมสามารถจำแนกออกเป็นเรื่อง ๆ มีรายละเอียด ดังนี้

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในกระบวนการของการตัดสินใจนั้น ประการแรกที่สุดที่จะต้องกระทำ คือ การกำหนดความต้องการและการจัดลำดับความสำคัญต่อจากนั้นก็เลือกนโยบายและประชากรที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจช่วงเริ่มต้น การตัดสินใจช่วงดำเนินการวางแผนและการตัดสินใจในช่วงปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของการดำเนินงานโครงการนั้น จะได้มาจากคำถามที่ว่า ใครจะทำประโยชน์ให้แก่โครงการใดบ้าง และจะทำประโยชน์ได้โดยวิธีใด เช่น การช่วยเหลือทางด้านทรัพยากร การบริหารงานและประสานงาน เป็นต้น

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์นั้น นอกจากความสำคัญของผลประโยชน์ในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วย ผลประโยชน์ของโครงการนี้รวมถึงผลที่เป็นประโยชน์ในทางบวกและผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษต่อบุคคลและสังคมด้วย

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนั้นสิ่งสำคัญที่จะต้องสังเกตก็คือความเห็น ความชอบ และความคาดหวังซึ่งจะมีอิทธิพลสามารถแปรเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มต่าง ๆ ได้

ซาकिन (Sashkin, 1982, pp. 15-18 อ้างถึงใน ประดิพนธ์ น้อยนาถ, 2551, หน้า 40-41) ได้กล่าวถึงการบริหารแบบมีส่วนร่วมว่า เป็นเรื่องเกี่ยวกับการที่พนักงานได้มีการวางแผน และควบคุมกิจกรรมการปฏิบัติงานด้วยตัวของเขาเอง อย่างไรก็ตาม ผู้ได้บังคับบัญชาจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน และควบคุมงานได้ในลักษณะต่าง ๆ ตามความสำคัญที่แตกต่างกันไป ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตั้งเป้าหมาย (Participation in Goal Setting) หมายถึง การที่ผู้ปฏิบัติงานทั้งในระดับบุคคล ระดับผู้บังคับบัญชา หรือระดับกลุ่มได้มีส่วนร่วมในงาน และในการกำหนดเป้าหมายของงานที่พวกเขาจะได้พยายามทำให้งานหรือผลการปฏิบัติงานนั้นบรรลุเป้าหมายที่วางไว้และเกิดผลงานที่ดี

2. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Participation in Development Making) เป็นการมีส่วนร่วมของผู้ได้บังคับบัญชาในการมีส่วนร่วมให้คำปรึกษาหารือในหลาย ๆ โอกาส มีอิทธิพลในการกำหนดเป้าหมายของงาน มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบในทางเลือกของวิธีการตัดสินใจ ตลอดจนตรวจสอบและประเมินทางเลือกในการตัดสินใจต่าง ๆ

3. การมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา (Participation in Problem Solving) เป็นความต้องการให้ผู้ได้บังคับบัญชาเป็นผู้ที่มีความสามารถในการวิเคราะห์ข้อมูล พัฒนาแนวคิดใหม่ ๆ ในการทำงานโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลนั้น ๆ และมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความคิดใหม่ ๆ ในการพัฒนาปรับปรุงงาน

4. การมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลง (Participation in Change) การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้จะมีความยากและซับซ้อน ถือเป็นจุดที่สำคัญที่สุด ซึ่งรูปแบบนี้จะมาหลังจากการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา โดยทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ได้บังคับบัญชานั้นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสร้าง วิเคราะห์ และแปลความหมายของข้อมูลองค์การ เพื่อที่จะทำให้เกิดนวัตกรรมในการแก้ปัญหาขององค์การ เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาองค์การ

ธีระพงษ์ แก้วหาญ (2543, หน้า 149-163) ได้จำแนกลักษณะพฤติกรรมการมีส่วนร่วมไว้หลายแบบโดยใช้เกณฑ์ในการจำแนกแตกต่างกัน ได้แก่การจำแนกขั้นตอนการมีส่วนร่วม ดังนี้

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ในกระบวนการของการตัดสินใจนั้น ประการแรกที่สุดที่จะต้องกระทำก็คือ การกำหนดความต้องการและการจัดลำดับความสำคัญ ต่อจากนั้นก็เลือกนโยบายและประชาชนที่เกี่ยวข้องการตัดสินใจนี้เป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ต้องดำเนินการไปเรื่อย ๆ ตั้งแต่การตัดสินใจในช่วงเริ่มต้น การตัดสินใจในช่วงดำเนินการวางแผนและการตัดสินใจในช่วงการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน (Implementation) จะได้มาจากคำถามที่ว่าใครจะทำประโยชน์ให้แก่โครงการได้บ้าง และจะทำประโยชน์ได้โดยวิธีใด

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) นอกจากความสำคัญของผลประโยชน์ในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วย รวมทั้งผลที่เป็นประโยชน์ในทางบวกและผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษต่อบุคคลและสังคม

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) สิ่งสำคัญที่จะต้องสังเกตก็คือความเห็น (View) ความชอบ (Preferences) และคาดหวัง (Expectation) ซึ่งจะมีอิทธิพลสามารถแปรเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มต่าง ๆ ได้

มยุรี วัดแก้ว (2549, หน้า 37) ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการบริหารงานพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วมที่สำคัญ ไว้ 6 ขั้นตอน ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมคิดในการทำงานร่วมกันจะต้องมีการแสดงความคิดเห็นร่วมกัน เพื่อที่จะพยายามทำงานให้ได้ผลดีที่สุด
2. การมีส่วนร่วมวางแผน การทำงานที่ดีจะต้องมีการวางแผนร่วมกันเพื่อให้ทุกคนที่ร่วมงานได้มีส่วนร่วมให้ความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผน และรับรู้แผนนั้น โดยตลอด
3. การมีส่วนร่วมปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน ประสานงาน และดำเนินการขอการสนับสนุนทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์ จากภายในและภายนอกชุมชน
4. การมีส่วนร่วมประเมินผล เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมประเมินว่า การพัฒนาที่ได้กระทำไปนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด อาจเป็นการประเมินผลความก้าวหน้าเป็นระยะ ๆ หรือกระทำในรูปของการประเมินผลรวม ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวบยอด
5. การมีส่วนร่วมรับผิดชอบ จากการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอนตลอด กระบวนการบริหารงานพัฒนาชุมชน ก่อให้เกิดความผูกพันกับชุมชนมากขึ้น รวมไปถึงความรับผิดชอบต่อที่เกิดขึ้นด้วย เพราะมีความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชน จึงพร้อมที่จะสละความสุขเล็กน้อยส่วนตนเพื่อประโยชน์สุขของชุมชนโดยส่วนรวม
6. การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากการพัฒนา หรือยอมรับผลประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ

จากแนวคิดการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่กล่าวมาพบว่ามีคล้ายคลึง ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ได้ใช้แนวคิดของโคเฮน และอัฟฮอฟ (Cohen & Uphoff, 1980, pp. 210-218 อ้างถึงใน ทักษิณา สิทธิธรรม, 2551, หน้า 21-22) ซึ่งแบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ การมีส่วน

ร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการวางแผนการบริหารงาน การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

ปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

โคเฮน และอัฟฮอฟ (1980 อ้างถึงใน ประภาพร ศรีสถิตย์ธรรม, 2543, หน้า 30-31) การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น มีปัจจัยหลายอย่างที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ได้แก่

1. อายุและเพศ
2. สถานภาพในครอบครัว
3. ระดับการศึกษา
4. สถานภาพทางสังคม
5. อาชีพ
6. รายได้และทรัพย์สิน
7. ระยะเวลาในท้องถิ่น และระยะเวลาที่อยู่ในโครงการ
8. พื้นที่ดินถือครองและสถานภาพการทำงาน

ปาริชาติ วลัยเสถียร, พระมหาสุทนต์ อ่อน และสหทัย วิเศษ (2546, หน้า 10-11)

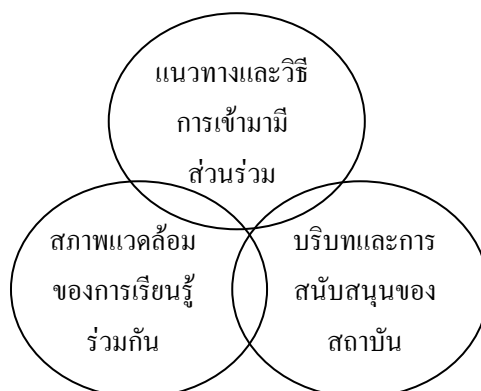
ได้สรุปว่าปัจจัยที่เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา ดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยเกี่ยวกับกลไกของรัฐ ทั้งในระดับนโยบาย มาตรการและระดับการปฏิบัติ ที่เอื้ออำนวยหรือสร้างช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน จำเป็นที่จะต้องให้การพัฒนาเป็นระบบเปิด ที่มีความเป็นประชาธิปไตย มีความโปร่งใส รับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่ายและมีการตรวจสอบได้
2. ปัจจัยด้านประชาชน มีสำนึกต่อปัญหาและประโยชน์ร่วม มีสำนึกต่อความสามารถ และภูมิปัญญาในการจัดการปัญหาซึ่งเป็นผลจากประสบการณ์และการเรียนรู้ รวมทั้งมีการสร้างพลังเชื่อมโยงในรูปกลุ่ม องค์กร เครือข่าย และประชาสังคม

3. ปัจจัยด้านนักพัฒนาและองค์การพัฒนา มีบทบาทในการกระตุ้นส่งเสริม เอื้ออำนวย กระบวนการพัฒนา สนับสนุนข้อมูลข่าวสาร และทรัพยากร ตลอดจนร่วมเรียนรู้กับสมาชิกชุมชน จากที่กล่าวมาพบว่า ปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมนั้นประกอบด้วยปัจจัยส่วนบุคคล ปัจจัยเกี่ยวกับกลไกของรัฐ และปัจจัยด้านเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหน่วยงานหรือองค์กรจำเป็นต้องใช้แนวทางในการสร้างการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน ดังนี้

การสร้างการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน

ในการสร้างการเข้ามามีส่วนร่วม มีองค์ประกอบสำคัญที่ควรพิจารณา 3 ส่วน ซึ่งมีผลกระทบต่อกันคือ



ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดการสร้างการเข้ามามีส่วนร่วม (ไพบูลย์ ชาวสวนศรีเจริญ, 2545, หน้า 28)

1. แนวทางและวิธีการเข้ามามีส่วนร่วม จะต้องส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น เพิ่มขีดความสามารถขององค์การชุมชน ขอมรับในความหลากหลายและซับซ้อนของกลุ่ม กระตุ้นการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการคิดริเริ่ม และร่วมตัดสินใจในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการพัฒนาที่พวกเขาเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์และผลกระทบโดยตรง
2. สภาพแวดล้อมของการเรียนรู้ร่วมกัน เป็นสภาพของการเรียนรู้ที่ส่งเสริมการเปิดใจกว้างรับรู้ การมีเจตคติที่พร้อมแลกเปลี่ยนแบ่งปัน และร่วมกันทำแบบหุ้นส่วน มีความสนใจ และความผูกพันซึ่งกันและกัน จึงนำไปสู่การร่วมมือสนับสนุนในการคิดและการทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีความชอบร่วมกัน
3. บริบทและการสนับสนุนของสถาบัน หมายถึง สภาพของสถาบันหรือองค์การที่มีโครงการการบริหารจัดการที่แตกต่างกันไป หากสถาบันที่มีโครงสร้างที่กระจายอำนาจ และมีการบริหารจัดการที่ส่งเสริมหรือสนับสนุนให้ใช้แนวทางและวิธีการเข้ามามีส่วนร่วมในทุกภาคส่วน และทุกระดับของสถาบัน รวมทั้งมีการเชื่อมประสานทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างสถาบันแล้ว ก็จะมีผลคล่องตัวในการสนับสนุนการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน มากกว่าสถาบันที่ยังใช้โครงสร้างและวิธีการบริหารที่ไม่กระจายอำนาจ และใช้วิธีสั่งการจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงลงสู่ระดับล่างอยู่

จากที่กล่าวมาพบว่าการสร้างการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนมีแนวทางที่สำคัญ 3 แนวทางด้วยกัน คือ แนวทางและวิธีการเข้ามามีส่วนร่วม สภาพแวดล้อมของการเรียนรู้ร่วมกัน และบริบทและการสนับสนุนของสถาบัน

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

อรรถ กักพล (2552, หน้า 26) การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ว่าในหน่วยงานใดก็ตาม เป็นสิ่งที่พึงปรารถนา เพราะการมีส่วนร่วมมีคุณประโยชน์หลากหลายประการอย่างใดก็ตาม ประโยชน์ที่จะได้จากการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นอยู่กับความจริงใจและความจริงจังในการ ดำเนินการด้วย ประโยชน์โดยทั่วไป คือ

1. เพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข่าวสาร และความคิดเห็นต่าง ๆ จะช่วยให้ได้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่ครบถ้วนรอบคอบมากขึ้น นอกจากนี้ยังช่วยให้เกิดทางเลือกใหม่ ทำให้การตัดสินใจรอบคอบและได้รับการยอมรับมากขึ้น โดยเฉพาะการตัดสินใจที่กระทบกับประชาชนโดยตรง
2. ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เมื่อการตัดสินใจนั้นได้รับการยอมรับ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น รับทราบข้อมูลคำอธิบายต่างๆ เห็นประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับ จะช่วยลด ความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ แน่นนอนว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีค่าใช้จ่าย และใช้ระยะเวลา แต่เมื่อประชาชนยอมรับ การนำโครงการไปสู่การปฏิบัติจะรวดเร็วยิ่งขึ้น
3. การสร้างฉันทามติ สำหรับสถานการณ์ปัจจุบันการสร้างฉันทามติ อาจเป็นเรื่องยาก สังคมเรากลายร่างเป็นพหุลักษณะ และต้องยอมรับความหลากหลายแตกต่างทางความคิด กลไกที่จะ ช่วยให้ความแตกต่างได้มีการแลกเปลี่ยน คือ กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทางหลักการ เราเชื่อว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถช่วยลดความขัดแย้งทางการเมืองและเกิดความชอบ ธรรมในการตัดสินใจของรัฐ
4. ร่วมมือในการนำไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วมของประชาชนเมื่อประสบความสำเร็จ จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในทาง ปฏิบัติ
5. ช่วยให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชน ช่วยให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความใกล้ชิด สร้างความสัมพันธ์ที่ดี สร้างความรู้สึกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นของประชาชนไม่ใช่เป็น ของนักการเมืองเท่านั้น นอกจากนั้นความใกล้ชิด ผู้บริหารท้องถิ่นจะไวต่อความรู้สึกห่วงกังวลของ ประชาชน และเกิดความตระหนักในการตอบสนองความกังวลของประชาชน
6. ช่วยพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณะ การมีส่วนร่วมของ ประชาชนเป็นการให้การศึกษาแก่ประชาชน เพื่อเรียนรู้กระบวนการตัดสินใจและเป็นเวทีฝึกผู้นำ ชุมชน

7. ช่วยให้ประชาชนสนใจประเด็นสาธารณะมากขึ้น การมีส่วนร่วมเป็นการเพิ่มทุนทางสังคม และช่วยเสริมสร้างให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้นสอดคล้องกับการปกครองตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ปัญหาอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม

วิรัช วิรัชนิการวรรณ (2530, หน้า 64-65) ได้กล่าวถึงปัญหาของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ได้แก่ ประชาชนบางครั้งเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเกิดจากความเกรงใจหรือการถูกบีบบังคับจากผู้มีอำนาจรัฐหรือภาครัฐ ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นบ้างมิใช่เพียงใช้แรงงานเพียงอย่างเดียว เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ครอบงำและกำหนดเป้าหมายการพัฒนาเอง ส่งผลให้ประชาชนปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรมในการพัฒนาของระบบราชการไม่ได้ จึงเกิดการล้มเหลวเพราะแนวทางการพัฒนามีการวางแผนจากเบื้องบนมาก่อน

อุปสรรคและปัญหาของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา จำแนกออกเป็น 3 ระดับ

1. ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นแหล่งรวมศูนย์อำนาจไม่ว่าจะเป็นด้านนโยบาย กระบวนการตัดสินใจ กระบวนการวางแผนและการดำเนินงาน อนึ่งทัศนคติ ค่านิยม และทักษะของเจ้าหน้าที่รัฐเคยชินต่อการกระทำและการติดต่อสื่อสารคนในกลุ่มเดียวกัน จึงใช้ภาษาเทคนิคของตนเองแล้วตีความว่าประชาชนต้องเข้าใจ การดำเนินการประเมินผลโครงการ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของรัฐก็มีความคิดว่าตัวโครงการหรือกิจกรรมต้องบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้โดยไม่คำนึงถึงการพัฒนาคมนาคมชุมชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้หรือเกี่ยวข้องแต่อย่างใด ส่วนการปรับเปลี่ยนโยกย้ายตำแหน่งและประสิทธิภาพความรับผิดชอบต่องานพัฒนาของเจ้าหน้าที่รัฐก็ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อชุมชนโดยตรง

2. ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากชุมชน เนื่องจากการพัฒนาที่ผ่านมาชุมชนยังขาดความพร้อมและมีข้อบกพร่องในหลายประการ เช่น การขาดองค์กรท้องถิ่นที่เหมาะสมจึงขาดผู้อุทิศตนและเวลาแก่งานชุมชนอย่างเต็มที่ ขาดทักษะการทำงาน ขาดการติดต่อสื่อสารที่ฉับเป็นอุปสรรคที่ประชาชนได้รับความรู้ไม่เพียงพอ ก่อให้เกิดปัญหาสื่อความหมาย การทำความเข้าใจการขอความคิดเห็นและความคิด ริเริ่มใหม่ ๆ อนึ่งความแตกต่างกันในกลุ่มชนและผลทางเศรษฐกิจในชุมชน ก่อให้เกิดความแตกแยกทางความคิดค่อนข้างมากต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

3. อุปสรรคที่เกิดจากสังคม จะเกิดขึ้นในระดับความสัมพันธ์ของสังคมซึ่งพิจารณาไว้ 3 ด้าน คือ ด้านการเมือง ด้านกฎหมาย และระบบราชการ ซึ่งผลจากอุปสรรคทั้ง 3 ด้านจะส่งผลให้เกิดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของแผนกิจกรรมทางราชการ

จากที่กล่าวมาพบว่าปัญหาอุปสรรคต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นจากหน่วยงานของรัฐ จากตัวชุมชนเอง และจากสังคม

จากแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการบริหารแบบมีส่วนร่วมพบว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหารเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหารงานขององค์การตามขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละบุคคล เพื่อให้เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ โดยมีรูปแบบของการบริหารแบบมีส่วนร่วมด้วยกัน 3 รูปแบบ คือ การมีส่วนร่วมแบบไปเอง แบบชักนำ และถูกบังคับ และระดับการมีส่วนร่วมออกเป็น 5 ระดับ คือ ระดับการรับรู้ข้อมูล ระดับการแสดงความคิดเห็น ระดับการตัดสินใจ ระดับการดำเนินการร่วมกัน และระดับความรู้สึกเป็นเจ้าของดำเนินการกิจ สำหรับแนวคิดการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้คือแนวคิดของโคเฮน และอัฟฮอฟ (Cohen & Uphoff, 1980, pp. 210-218) อ้างถึงใน ทักษิณา สติธรรม, 2551, หน้า 21-22) ซึ่งแบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการวางแผนการบริหารงาน การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

ความหมายของการวางแผนการบริหารท้องถิ่น

สุภาพร พิศาลบุตร (2543, หน้า 2) ให้ความหมายของการวางแผนว่า หมายถึง การกำหนดวิธีปฏิบัติไว้ล่วงหน้า เพื่อก่อให้เกิดผลสำเร็จของงานตามที่ต้องการ โดยมีการพิจารณาถึงอนาคตขององค์การว่าต้องการอะไร ทำอะไร หรือต้องการให้กิจการเป็นอย่างไรในอนาคต พิจารณาจากปัจจุบันขององค์การสัมพันธ์กับความเป็นไปได้ในอนาคต

จุไร ทัพวงษ์ และวิโรจน์ นรารักษ์ (2547, หน้า 7) ให้ความหมายของการวางแผนว่า หมายถึง การกำหนดว่าจะทำอะไร ทำไมจึงต้องทำ ใครบ้างที่จะเป็นผู้กระทำ จะกระทำเมื่อใด และจะทำกันที่ไหนบ้าง และกระทำอย่างไร

ประชุม รอดประเสริฐ (2547, หน้า 89) ให้ความหมายของการวางแผนว่า หมายถึง กระบวนการที่บุคคล หรือหน่วยงานได้กำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้าเพื่อการปฏิบัติงานในอนาคต การวางแผนประกอบด้วยกระบวนการต่าง ๆ หลายขั้นตอน ซึ่งบางขั้นตอนมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการกระทำก่อน และด้วยความรวดเร็ว ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

สมิต สัจฉกร (2548, หน้า 12) ให้ความหมายของการวางแผนว่า หมายถึง การเลือกสรร และการสร้างความสัมพันธ์ของข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับอนาคตเพื่อที่จะสรรหาและจัดรูปแบบของกิจกรรมต่าง ๆ ที่เชื่อว่าจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น (2549, หน้า 2) ให้ความหมายของการวางแผนว่า หมายถึง ความพยายามที่เป็นระบบ เพื่อตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับอนาคต เพื่อให้องค์การบรรลุผลที่ปรารถนา

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การวางแผน หมายถึง การตัดสินใจล่วงหน้าในการกำหนดภารกิจ วัตถุประสงค์ และขั้นตอนการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น ๆ

หลักการสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2546, หน้า 13) ได้กำหนดหลักการสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลมีหลักการสำคัญดังนี้

1. ต้องมีวิสัยทัศน์ หรือเป้าหมายการพัฒนาที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งต้องอาศัยกระบวนการระดมความคิดเห็นและความต้องการของคนในท้องถิ่นว่า ต้องการให้ท้องถิ่นเดินไปในทางใด
2. ต้องครอบคลุมใน 3 มิติ ได้แก่ ครอบคลุมภารกิจในทุกด้านตามที่กฎหมายกำหนด ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนด้อยโอกาส รวมทั้งกลุ่มอาชีพต่าง ๆ และ ครอบคลุมพื้นที่ทุกหมู่บ้านในเขตตำบล
3. สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของชาติ โดยคำนึงทิศทางการพัฒนาของชาติได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แนวทางการพัฒนาจังหวัดและอำเภอ
4. ตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแสวงหาตรวจสอบ ศึกษาให้ชัดเจนว่าปัญหาที่แท้จริงของประชาชนคืออะไร ปัญหาใดมีความเร่งด่วนมากน้อยกว่ากัน และประชาชนต้องการมากที่สุด
5. ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล รวมเสนอปัญหาความต้องการ โครงการ หรือกิจกรรม ตามกระบวนการระดม ร่วมประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนาตำบล จัดประชุมประชาคมเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้แสดงความคิดเห็นต่อผลงานในรอบปี
6. ยึดหลักความเป็นไปได้และมีผลประโยชน์สูงสุด เป็นโครงการที่สามารถดำเนินการได้จริง ต้นทุนต่ำ เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน
7. ต้องนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายได้กำหนดไว้ และใช้แผนพัฒนาเป็นแนวทางในการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

จากที่กล่าวมาพบว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้กำหนดหลักการสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 7 ประการ คือ 1) ต้องมีวิสัยทัศน์ หรือ เป้าหมายการพัฒนา 2) ต้องครอบคลุมใน 3 มิติ 3) สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของชาติ 4) ตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชน 5) ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม 6) ยึดหลักความเป็นไปได้และมีผลประโยชน์สูงสุด และ 7) ต้องนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

ประเภทของแผนพัฒนาท้องถิ่น

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กำหนดประเภทและแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ 2 ประเภท ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงถึง วิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน

2. แผนพัฒนาสามปี หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับแผนพัฒนายุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนา ที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่อง และเป็นแผนก้าวหน้า ครอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาสามปี จะมีความเชื่อมโยงกับการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำงบประมาณในระบบมุ่งเน้นผลงาน สำหรับแผนปฏิบัติการที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 นั้น มิใช่การจัดทำแผนพัฒนา แต่เป็นเอกสารที่รวบรวมแผนพัฒนาโครงการ กิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณเพื่อให้ทราบกิจกรรมการพัฒนาในพื้นที่ดำเนินการ

จากที่กล่าวมา พบว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กำหนดประเภทและแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ 2 ประเภท คือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปี

หลักการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล

แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาล ดังต่อไปนี้ (สมร ชำนาญภูมิ, 2553, หน้า 27-28)

1. ด้านการรวบรวมปัญหาและความต้องการ เทศบาลต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่ม เข้ามามีส่วนในการกำหนดปัญหาและความต้องการ หรือเป้าหมายการพัฒนาของเทศบาล กล่าวคือเป็นการหล่อหลอมความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย เพื่อกำหนดเป็นภาพแห่งความสำเร็จที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต ที่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นไปได้และสามารถแก้ไข ปัญหา ความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างแท้จริงนอกจากนั้นจะต้องร่วมกันกำหนด แนวทางการทำงานที่สามารถนำไปสู่ความสำเร็จของวิสัยทัศน์ หรือเป้าหมายการพัฒนาซึ่งจำเป็นต้องใช้ ภูมิปัญญาของท้องถิ่น ประกอบกับแนวคิดวิทยาการใหม่ ๆ ในการกำหนดยุทธศาสตร์ โดยจะต้อง เลือกแนวทางที่ดีที่สุดเหมาะสมกับสภาพพื้นที่สอดคล้องกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับทิศทางการ พัฒนาประเทศ

2. ด้านการร่วมกำหนดโครงการ/ กิจกรรม หลังจากที่ เทศบาล และประชาชนได้ร่วมกัน คิด กำหนดปัญหาและความต้องการ ซึ่งเปรียบเสมือนได้กำหนดจุดมุ่งหมายที่จะเดินไปให้ถึงและ กำหนดเส้นทางการเดินทางต่อไปก็จะต้องกำหนดวิธีการเดินไปสู่จุดมุ่งหมายก็คือการกำหนด แผนงาน โครงการต่าง ๆ ซึ่งสามารถให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ใน 3 ลักษณะ เทศบาล ควร แต่งตั้งผู้แทนชุมชนกลุ่มอาชีพหรือกลุ่ม อื่น ๆ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ในการพิจารณาความเหมาะสมของแผนงาน/ โครงการ เทศบาล ควรเปิดโอกาสให้ชุมชนระดับ หมู่บ้านหรือกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้เสนอแผนงาน/ โครงการที่สอดคล้องกับปัญหาและความ ต้องการของกลุ่มหรือชุมชนนั้น เพื่อให้เทศบาลได้พิจารณาใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดแผนงาน/ โครงการพัฒนาของเทศบาล ให้ประชาชนได้รับรู้ ตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นและ ข้อเสนอแนะต่อแผนงาน โครงการพัฒนาของเทศบาล ทั้งแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนา สามปี โดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างแผนพัฒนา ก่อนที่จะเสนอให้ผู้บริหารท้องถิ่น พิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้เพื่อรักษาสิทธิของประชาชน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

3. ด้านการร่วมปฏิบัติ การนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะกิจกรรม/ โครงการ ที่จะต้องใช้งบประมาณ จะต้องผ่านกระบวนการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และ ได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล และได้รับการเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด การร่วมปฏิบัติ ให้กลุ่มต่าง ๆ หรือประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาเข้าร่วมดำเนินตามโครงการใน รูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ สนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มต่าง ๆ ให้กลุ่มเป็นผู้ดำเนินการเอง เป็นต้น

4. การติดตามประเมินผล การเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมปฏิบัติงาน ทำให้ทราบความก้าวหน้าของโครงการ ปัญหา/อุปสรรค ในการปฏิบัติงานนอกจากนั้นหลังสิ้นปีงบประมาณ เทศบาลควรจะได้จัดประชุมประชาคมเพื่อชี้แจงผลการดำเนินงาน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ประเมินผลประโยชน์ที่ได้รับจริง

จากที่กล่าวมาพบว่า หลักการในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลประกอบด้วย 1) การรวบรวมปัญหาและความต้องการ 2) การร่วมกำหนดโครงการ/ กิจกรรม 3) การร่วมปฏิบัติ การนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ และ 4) การติดตามประเมินผล

ประโยชน์ของการวางแผนการบริหารท้องถิ่น

สุรสิทธิ์ วชิรจร (2548, หน้า 153-158) ได้กล่าวถึงความหมายของการวางแผนการบริหารท้องถิ่นทั้งในส่วนของการวางแผนทางการบริหารและการพัฒนา เราจะพบว่าหน้าที่ในการวางแผนดังกล่าวถือเป็นเรื่องสำคัญมากสำหรับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการวางแผนจะก่อให้เกิดประโยชน์ที่สำคัญหลายประการ คือ

1. ช่วยให้การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตมีความชัดเจน ทั้งนี้เพราะมีการใช้ทั้งความรู้ทางทฤษฎีและตัวเลขข้อมูลสถิติมาประกอบการพิจารณาเพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินงานทางการบริหารและการพัฒนารวมทั้งกำหนดกิจกรรมหรือเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

2. ช่วยกำหนดทิศทางและขั้นตอนในการปฏิบัติงาน การดำเนินงานในการบริหารและการพัฒนาจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ขั้นตอน และทิศทางที่ชัดเจน การตัดสินใจและการทำงานของผู้ปฏิบัติทุกฝ่ายจะมุ่งสู่จุดหมายเดียวกัน และจะร่วมกันทำงานเพื่อให้บรรลุจุดหมายนั้น จึงทำให้การทำงานมีความประสานสอดคล้องสนับสนุนซึ่งกันและกันจะนำไปสู่ความสำเร็จในที่สุด

3. ช่วยให้เกิดการทำงานที่ประหยัดทรัพยากรทุกด้าน การวางแผนการบริหารท้องถิ่นจะช่วยให้การพิจารณากำหนดและประสานการใช้ทรัพยากรทางการบริหารที่มีอยู่อย่างจำกัด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องกำลัง วัสดุครุภัณฑ์ เครื่องมือเครื่องใช้ งบประมาณและเวลาอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะได้มีการพิจารณาทดสอบและเลือกทรัพยากรมาก่อนแล้วอย่างเหมาะสม ตลอดถึงการกำหนดวิธีการ ขั้นตอนและกระบวนการทำงานอย่างรัดกุมรอบคอบซึ่งจะมีส่วนช่วยให้เกิดความประหยัดและความสำเร็จของงาน

4. ช่วยทำให้การทำงานเป็นระบบ การวางแผนทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้เกิดการปฏิบัติงานที่สอดคล้องราบรื่นและเป็นระบบทั้งในด้านการควบคุมงาน การประสานงาน การร่วมมือกันทำงาน การจัดองค์การ การแบ่งงานกันทำตามความรู้เฉพาะด้านเฉพาะ

ทางเพื่อป้องกันการดำเนินงานซ้ำซ้อน และการแย่งกันทำงาน เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่าการวางแผน
 ทางการบริหารช่วยทำให้การทำงานเป็นระบบ และมีส่วนป้องกันปัญหาต่าง ๆ ทางบริหารได้
 หลายด้าน

5. ช่วยทำให้บุคลากรทุกระดับรู้ถึงจุดประสงค์และเป้าหมายขององค์การร่วมกัน มีผลทำ
 ให้การทำงาน สะดวก ง่ายต่อการควบคุมตรวจสอบ ง่ายในการปฏิบัติ และป้องกันและไม่ให้เกิด
 ความผิดพลาดและปัญหาขึ้นในอนาคต และยังช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับมีความรับผิดชอบต่อ
 งานในหน้าที่ และมีขวัญและกำลังใจในการทำงานเนื่องจากมีความเข้าใจถึงจุดประสงค์และ
 เป้าหมายในการปฏิบัติงานร่วมกัน

6. ช่วยเสริมสร้างวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร การวางแผนจะช่วยให้ผู้บริหารขององค์กร
 ปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้าใจในปัญหาของท้องถิ่นอย่างกว้างขวางและถูกต้องมากขึ้น ทำให้
 การแก้ไขปัญหาได้ผลดีและยกระดับผลงานให้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยข้อมูลที่ดีและวิสัยทัศน์อันกว้างไกล

7. ช่วยในการวัดผลสำเร็จของนโยบายและผลงาน แผนงานที่กำหนดขึ้นจะมีเป้าหมาย
 ของงานทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ที่ผู้บริหารใช้เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของการบริหารงานและ
 การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม ซึ่งผลของการประเมินจะเป็นข้อพิสูจน์ถึงความ
 ถูกต้องของนโยบายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยจะสามารถตรวจสอบได้จากผลของการปฏิบัติจากแผน
 ถ้าพบการทำงานบางโครงการหรือบางขั้นตอนมีอุปสรรคหรือปัญหาจะได้มีการปรับแก้นโยบาย
 เป้าหมายและแผนให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมต่อไป

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลต้องเริ่มตั้งแต่การรวบรวมปัญหา
 และความต้องการ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าร่วม แล้วกำหนดโครงการกิจกรรม
 ที่ประกอบด้วยผู้แทนชุมชน กลุ่มอาชีพ เข้าร่วมเพื่อพิจารณาความเหมาะสมของโครงการ ตลอดจน
 แสดงความคิดเห็นให้ข้อเสนอแนะ ส่วนด้านการปฏิบัติเป็นการร่วมกิจกรรมของกลุ่มต่าง ๆ และมี
 ส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลโครงการ

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบของการปกครองที่เกิดจากการกระจายอำนาจการ
 ปกครองจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น วัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้ใน
 การปกครองด้วยตนเอง เพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น
 นั้น ๆ

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

วุฒิสาร ดันไชย (2547, หน้า 1) ให้ทัศนะว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์การที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญขององค์การดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติอย่างเหมาะสมการมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา คัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างไรก็ดีการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการทำงานแต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

นกรินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547, หน้า 22) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและการบริการกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ในกฎหมายโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการ ไปด้วยความเรียบร้อยหรืออีกนัยหนึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่น คือการกระจายอำนาจของราชการส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นอิสระต่างหากจากการปกครองของราชการส่วนกลางที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

โกวิท พวงงาม และอลงกรณ์ อรรถแสง (2547, หน้า 7) มีความเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงินและการคลังและกำหนดนโยบายของตนเองรวมทั้งหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์การดังกล่าวในกรณีประเทศไทยได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล พัทธาและกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

พจนารถ บัวเขียว (2549, หน้า 20) การปกครองส่วนท้องถิ่นคือการปกครองที่รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในด้านต่าง ๆ โดยมีองค์การท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นผู้ดำเนินงานอย่างมีอิสระ มีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ในทุกด้านและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐบาลกลาง

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นดำเนินการภายใต้อำนาจหน้าที่ที่พึงกระทำ

ได้ และเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารงาน เพราะประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ถึงปัญหาและความต้องการของตนเองอย่างแท้จริง ดังนั้นองค์กรปกครองท้องถิ่นจึงต้องบริหารงานให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และอยู่ภายใต้การบริหารงานของบุคคลที่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เลือกมาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นเอง

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นจะเน้นการกระจายอำนาจในการปกครอง โดยให้มีความสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งสามารถสรุปความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2548, หน้า 25)

1. การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำไปสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย
2. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาลงมือของท้องถิ่นของตนเอง
3. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ
4. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองในขั้นต้นก่อนที่จะก้าวไปสู่การเป็นนักการเมืองในระดับชาติต่อไป
5. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง ซึ่งเป็นแนวคิดที่จะได้รับการยอมรับมากที่สุดในยุคปัจจุบัน

จากที่กล่าวมาพบว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำไปสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งการปกครองท้องถิ่นยังสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เพราะจะไม่มีหน่วยงานใดที่จะรู้สภาพความเป็นจริงได้ดีไปกว่าคนในพื้นที่นั้น ๆ

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

โกวิทย์ พวงงาม (2548, หน้า 24-25) ได้เสนอความคิดเห็นที่สอดคล้องกันเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการชุมชนและทำให้เกิดความประหยัด เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีเงินงบประมาณสามารถหารายได้ให้กับท้องถิ่นทำให้ประหยัดงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้

2. การปกครองท้องถิ่นเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรองรับบริการจากรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงและมักมีความล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนเป็นผู้บริหารย่อมจะสามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง

3. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทั้งในบทบาทของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ในหลากหลายบทบาทที่มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติได้เป็นอย่างดี

จากที่กล่าวมาพบว่าการปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลที่ไม่สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึง และเป็นธรรม การตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นจำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานในพื้นที่ ซึ่งได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2548, หน้า 30-31) แบ่งองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นไว้ 8 ประการ ดังนี้

1. สถานะตามกฎหมาย หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการเช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม องค์การอนามัยโลก สำนักกิจการสังคม

ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากนักเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินการของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่ามีความมีอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย

นอกจากนี้เพื่อเป็นการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีคำสั่งที่ 262/2535 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2535 ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. เป็นองค์การที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง
2. มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ
3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ

5. มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
6. มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
7. มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตกฎหมายแม่บท
8. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ

จากองค์ประกอบข้างต้นจะพบว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกกำหนดจากทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์แบบประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง และกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์กรหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญคือ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง (โกวิท พวงงาม, 2548, หน้า 24)

ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญหลายประการ ดังที่นักวิชาการต่าง ๆ ได้กล่าวไว้ดังนี้

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547, หน้า 22) จำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่าเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจากส่วนกลางมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนและมีคณะผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นอิสระและมีอำนาจในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและจัดหางบประมาณของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและมีการบริหารงานของตนเองไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งองค์การท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นจะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่นเป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

ปธาน สุวรรณมงคล (2547, หน้า 4-5) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมาย การเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้น ๆ และสามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อหนี้ เป็นต้น
2. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ จะมีการดำเนินกิจการตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นกาลเฉพาะให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นการระบุหน้าที่ไว้โดย

ชัดเจนหรืออาจเป็นการระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเริ่มทำการใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ

3. ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหารหรือคณะบริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญ ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประพฤติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป การให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่อผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นในท้องถิ่นใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็งจะทำให้การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมากขึ้น และมีความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง

5. มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นคือ ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอเพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพบรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด ความเป็นอิสระในการบริหารงานในที่นี้หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุน ส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าควบคุมอย่างใกล้ชิด

6. มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควร การปกครองท้องถิ่นจะบังเกิดผลดีต่อท้องถิ่นโดยส่วนรวมต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้ภายในท้องถิ่นของตนเองอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน กล่าวคือมีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้ นอกเหนือจากรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

7. มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐและจัดตั้งโดยรัฐมีกฎหมายรองรับมิใช่องค์กรที่เป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐ ดังนั้นการกำกับดูแลจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็น เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและ

ประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้การกำกับดูแลของรัฐต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและต้องไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

โกวิท พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง (2547, หน้า 7) ที่ได้เสนอว่า ลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยต้องมีองค์การประกอบ 5 ประการ ดังนี้

1. เป็นองค์การในชุมชนที่มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน
2. มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายหรือกฎหมายรับรองสถานะความเป็นท้องถิ่น
3. มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมและสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการวินิจฉัยและกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ
4. มีการจัดองค์การเป็นสองฝ่ายคือ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นและฝ่ายสภาท้องถิ่น หรือจัดในรูปแบบอื่น
5. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นโดยการเลือกตั้งคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตาม ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการทบทวนลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น สามารถสรุปได้ว่าลักษณะการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย การเป็นองค์การในชุมชนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายส่วนกลางมีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทั้งในด้านการคลัง การจัดเก็บภาษี การหารายได้ตามที่กฎหมายกำหนด การจัดทำงบประมาณด้วยตนเอง รวมถึงการกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐและมีการแบ่งองค์การออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นและฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตั้งแต่ขั้นตอนการเลือกตั้งคณะผู้แทน ซึ่งประกอบด้วยคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมุ่งหวังให้ประชาชนได้รับบริการและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นในทุกด้าน ดังนั้นแนวคิดในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดผลตามที่ต้องการจึงต้องใช้แนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ มาเป็นหลักในการดำเนินการ ซึ่งพจนันต์ เอี่ยมสอาด (2542, หน้า 21-23) ได้กล่าวถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. ทฤษฎีเกี่ยวกับสังคมวิทยา ปัจจัยทางสังคมวิทยามีอิทธิพลต่อการปกครองท้องถิ่นในอันที่จะส่งเสริมจิตสำนึกและความรู้สึกร่วมกันในการพัฒนาท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งทฤษฎีเกี่ยวกับ

สังคมวิทยาจะอธิบายถึงการพัฒนาของการปกครองท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่นด้วย โดยพยายามมุ่งเน้นว่าความรู้สึกผูกพันในพื้นที่นั้นมักจะมาจากบุคคลที่อยู่ในพื้นที่นั้นเป็นสำคัญ หรืออาจกล่าวได้ว่าแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นนั้นมุ่งที่จะสร้างความรู้สึเป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารท้องถิ่นให้มากที่สุด ดังนั้นแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นจึงได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีเกี่ยวกับสังคมวิทยา

2. ทฤษฎีเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ปัจจัยทางเศรษฐกิจมีอิทธิพลต่อการปกครองท้องถิ่นในอันที่จะตอบสนองต่อการแก้ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นจะมีวิถีชีวิตที่แตกต่างกันไปตามลักษณะสภาพของชุมชนนั้น ๆ เช่น สภาพท้องถิ่นที่เป็นชุมชนชนบท ประชาชนจะมีชีวิตค่อนข้างยากจน ขาดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ แต่ถ้าสภาพท้องถิ่นที่เป็นชุมชนเมืองมีวิถีชีวิตของประชาชนก็จะเป็นแบบชีวิตการทำงาน ดังนั้นปัจจัยทางเศรษฐกิจจึงเป็นตัวกำหนดบทบาทและหน้าที่ทางสังคม ซึ่งมีผลทำให้ลักษณะประเภทของปัญหาและความต้องการของประชาชนแตกต่างกันไป การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเครื่องมือที่จะตอบสนองต่อการแก้ปัญหาและความต้องการของประชาชนในด้านเศรษฐกิจ

3. ทฤษฎีเกี่ยวกับภูมิศาสตร์ ปัจจัยทางภูมิศาสตร์จะมีอิทธิพลต่อการจัดรูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นกล่าวคือ ในกรณีที่มีอาณาเขตกว้างขวาง แต่มีความหนาแน่นของประชากรน้อย การจัดรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นก็อาจเป็นไปแบบหนึ่ง และในกรณีที่มีอาณาเขตกว้างขวางมีความหนาแน่นของประชากรมากก็อาจเป็นอีกแบบหนึ่งโดยทั่วไปสภาพทางภูมิศาสตร์จะแบ่งอาณาเขตของท้องถิ่นใน 3 ลักษณะ คือ เขตท้องถิ่นที่เป็นชุมชนชนบท เขตท้องถิ่นที่เป็นชุมชนเมือง และเขตท้องถิ่นกึ่งชุมชนเมืองและชนบท ซึ่งสภาพท้องถิ่นดังกล่าว จะเป็นตัวกำหนดรูปแบบและโครงสร้างของการบริหารการปกครองท้องถิ่น

4. ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมาย การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นถ้าพิจารณาถึงลักษณะสำคัญจะเห็นว่าการจัดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกจากส่วนกลางมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนและมีคณะผู้บริหารได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะที่เป็นไปตามตัวบทกฎหมายที่กำหนดไว้

5. ทฤษฎีเกี่ยวกับการเมือง การปกครองท้องถิ่นจะเกี่ยวกับการเมืองโดยตรง กล่าวคือ การบริหารการปกครองท้องถิ่นจะเกี่ยวข้องกับการจัดสรรผลประโยชน์ และคุณค่าทางสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมเน้นกระบวนการแสวงหาอำนาจในท้องถิ่น ซึ่งคณะผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น คณะผู้บริหรดังกล่าวจำเป็นที่

จะต้องผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งได้แก่การเลือกตั้ง การมีกิจกรรมเกี่ยวกับพรรคการเมือง การจัดตั้ง และรวมกลุ่มผลประโยชน์ การแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกของประชาชน ดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเกี่ยวข้องกับแนวความคิดและกระบวนการทางการเมือง ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวทำให้การปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไป

6. ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร การปกครองท้องถิ่นอาจถือได้ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหาร กล่าวคือ เมื่อเกิดองค์การตามกฎหมายการบริหารองค์การดังกล่าวจึงเป็นสิ่งจำเป็นและต้องอาศัยหลักการ และแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารมาประยุกต์ใช้ เพื่อให้การบริหารงานการปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารและการเมืองนั้นไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด การเมืองและการบริหารเปรียบเสมือนคนละหน้าในเหรียญเดียวกัน ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจึงเป็นเครื่องมือในการปกครองท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

จากการศึกษาทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นทั้ง 6 ทฤษฎีจะพบว่าแต่ละทฤษฎีมีหลักการและแนวคิดที่แตกต่างกัน เช่น ทฤษฎีด้านสังคมวิทยาจะเป็นพื้นฐานของการสร้างความรู้สึกร่วมกันอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชนในท้องถิ่นเพราะการพัฒนาท้องถิ่นต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากทุกฝ่ายจึงจะทำให้งานประสบความสำเร็จ ทฤษฎีด้านเศรษฐกิจ จะเกี่ยวข้องกับปัญหาต่าง ๆ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มุ่งจะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ทฤษฎีเกี่ยวกับภูมิศาสตร์จะเป็นประโยชน์ในด้านการจัดระบบการปกครอง การกำหนดแผนในการดูแลรับผิดชอบต่อประชาชนให้ได้รับความสุขและความสะดวกมากที่สุด ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมาย จะตอบสนองต่อการปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจน กล่าวคือ เมื่อประชาชนมาอยู่ร่วมกันเป็นสังคม จะต้องมียุทธศาสตร์มาเป็นหลักในการปกครอง โดยเฉพาะกฎหมายเกิดจากประชาชนโดยผ่านตัวแทนของทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎเกณฑ์นั้นด้วยความเต็มใจ ทฤษฎีเกี่ยวกับการเมืองจะเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด และทฤษฎีสุดท้ายที่จำเป็นในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร เป็นทฤษฎีที่ผู้ปกครองและผู้ได้ปกครองเองต้องมีความเข้าใจร่วมกันในบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายเพื่อการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพตรงตามจุดประสงค์ที่ตั้งไว้ แม้ทุกทฤษฎีจะมีความแตกต่างกัน แต่ทุกทฤษฎีจะมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันอย่างชัดเจน (พจนารถ บัวเขียว, 2549, หน้า 27)

ดังนั้นถ้าต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการไปได้อย่างดีทุกฝ่ายต้องให้ความสำคัญกับทฤษฎีดังกล่าว โดยนำไปประยุกต์ให้เหมาะสมกับองค์การของตนเองให้

มากที่สุดก็จะทำให้องค์การท้องถิ่นมีการพัฒนาตามเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้

ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(พจนารถ บัวเขียว, 2549, หน้า 31-32)

1. ทำให้สามารถสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเอง ย่อมทราบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดี จึงทำให้แก้ปัญหาได้ตรงตามความต้องการของประชาชน
2. ทำให้เกิดการดำเนินงานไปโดยสะดวกและรวดเร็ว เพราะการปกครองท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตามดุลยพินิจของตน โดยไม่ต้องขอคำแนะนำและปรึกษาจากส่วนกลางก่อน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีฐานะเป็นรัฐบาลของท้องถิ่น
3. ทำให้เป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง โดยการมอบกิจการบางอย่างให้ท้องถิ่นไปจัดทำเอง ทำให้ส่วนกลางมีเวลาที่จะทำกิจการใหญ่ ๆ อันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศได้มากขึ้น
4. ทำให้เกิดความรับผิดชอบในกิจกรรมของท้องถิ่น การเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น จะทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งสนใจในกิจการของท้องถิ่น และได้ฝึกฝนใช้ความรู้ ความสามารถของตนในการปกครองท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น
5. ทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น ซึ่งจากอดีตประชาชนมักถูกปกครองและบังคับบัญชาจากส่วนกลางหรือจากข้าราชการ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสมัครรับเลือกตั้ง การออกเสียงเลือกตั้ง การเข้าร่วมกิจกรรม ร่วมแสดงความคิดเห็นในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ประชาพิจารณ์ การลงประชามติ การจัดทำแผนพัฒนาชุมชน รวมถึงการเป็นกรรมการในการตรวจสอบการจัดซื้อและจัดจ้างต่าง ๆ รวมถึงการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ
6. เป็นการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้บริหารและประชาชน โดยแต่ละฝ่ายจะรู้จักบทบาทหน้าที่ของตนเองว่าต้องทำอะไร อย่างไรก็จะทำให้การดำเนินการเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้
7. ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกร่วมกันในการเป็นเจ้าขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะองค์กรท้องถิ่นเกิดจากความร่วมมือของประชาชน ดังนั้น ถ้ามีการสร้างความเสื่อมเสียให้เกิดแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะได้รับคำตอบจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของรวดเร็วและรุนแรง

แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาลตำบล

ธนศวรรี เจริญเมือง (2540, หน้า 118) เทศบาลจัดตั้งครั้งแรกตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยมุ่งหวังที่จะยกฐานะตำบลต่าง ๆ ทั่วประเทศในขณะนั้นประมาณ 4,800 ตำบล ขึ้นเป็นเทศบาลโดยไม่มีการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นใดอีก แต่ปรากฏว่าไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จเพราะฐานะของตำบลแตกต่างกัน ประชาชนส่วนมากจะขาดความรู้ความเข้าใจ และไม่สนใจในการปกครองรูปแบบเทศบาล เทศบาลเป็นหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นการปกครองที่สำคัญโดยเฉพาะเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากล่อมเกลாதงการเมืองแก่ประชาชนให้รู้จักปกครองตนเอง และเป็นการสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตรงตามความต้องการและมีประสิทธิภาพ เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางโดยให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเองด้วยการเลือกตั้งผู้บริหารคือ คณะเทศมนตรีตามความสำคัญของท้องถิ่นนั้น ๆ นับว่าเทศบาลเป็นสถาบันที่มีความสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะเป็นหน่วยการปกครองที่จัดตั้งขึ้นในชุมชนที่มีความเจริญ นานาประเทศต่างประสบความสำเร็จในการใช้เทศบาลเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปกครองประเทศให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รูปแบบเทศบาลที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2540 เป็นแบบที่เรียกกันในประเทศตะวันตกว่า แบบสภานายกเทศมนตรี อันเป็นแบบที่ผู้นำประเทศเราได้รับมาจากอังกฤษ สารสำคัญก็คือ ประชาชนในเขตเทศบาลก็ใช้เสียงข้างมากเลือกนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ทำให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ปัจจุบันได้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า เทศบาลเป็นโครงสร้างการปกครองตนเองระดับท้องถิ่นมากที่สุดตามพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ที่มีผลทำให้สุขาภิบาลจำนวน 981 แห่ง ต้องเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลซึ่งมีผลในวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 จึงเห็นได้ว่า เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองที่มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ดีที่สุดสำหรับสังคมท้องถิ่นของประเทศไทยซึ่งจะมีการพัฒนารูปแบบหรือวิธีการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นมากเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ที่จะช่วยกันปกครองดูแลและจัดระเบียบให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดแก่ท้องถิ่นต่อไป

โครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาล

โกวิท พวงงาม (2548, หน้า 207) ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี สำหรับการปฏิบัติงานตามหน้าที่ประจำในเทศบาลจะมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีกหนึ่งส่วนเรียกว่า พนักงานเทศบาล

องค์ประกอบของเทศบาล ประกอบด้วย สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี ซึ่งต่างฝ่ายต่างมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง

โครงสร้างของเทศบาล แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. สภาเทศบาล สภาเทศบาลประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล

2. นายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีวาระ 4 ปี ทีมบริหารของนายกเทศมนตรี ประกอบด้วย

2.1 รองนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีที่ไม่ใช่สมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) เป็นผู้ช่วยในการบริหารราชการของเทศบาล

2.2 ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี กฎหมายกำหนดให้นายกเทศมนตรีหรืออาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการได้

การแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาลตำบล ประกอบด้วย

1. ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรี เป็นผู้บริหารโดยการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาล และบริหารกิจการเทศบาลตามที่กฎหมายกำหนด และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้าง

2. ฝ่ายประจำ มีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างรองจากนายกเทศมนตรี และปฏิบัติงานตามนโยบายที่นายกเทศมนตรีกำหนด และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยแบ่งส่วนบริหารต่าง ๆ ตามปริมาณและคุณภาพของงาน ดังนี้

2.1 สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปของเทศบาล และราชการที่มิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกอง หรือส่วนราชการใดในเทศบาลโดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ โดยมีหัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาระดับกอง และมีการแบ่งส่วนราชการภายใน ดังนี้

2.1.1 งานธุรการ

2.1.2 งานการเจ้าหน้าที่และนิติกร

2.1.3 งานทะเบียนราษฎรและบัตร

2.1.4 งานแผนและงบประมาณ

2.1.5 งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.1.6 งานประชาสัมพันธ์และการท่องเที่ยว

2.1.7 งานพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม

2.2 กองคลัง มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงาน การจ่าย การรับเงิน การเก็บรักษาเงินและเอกสารทางการเงิน การตรวจสอบใบสำคัญ ฎีกา งานเกี่ยวกับค่าจ้าง ค่าตอบแทน เงินบำเหน็จบำนาญ เงินอื่น ๆ งานเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณทางการเงิน การจัดสรรเงินต่าง ๆ การจัดทำบัญชีทุกประเภท ทะเบียนคุมเงินรายได้และรายจ่าย การควบคุมการเบิกจ่าย งานทำงบทดลองประจำปี เดือน ประจำปี งานเกี่ยวกับพัสดุของเทศบาลและงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และที่ได้รับมอบหมาย โดยมีหัวหน้ากองคลังเป็นผู้บังคับบัญชาระดับกอง และมีการแบ่งส่วนราชการภายใน ดังนี้

2.2.1 งานการเงินและบัญชี

2.2.2 งานจัดเก็บและพัฒนารายได้

2.2.3 งานแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

2.2.4 งานพัสดุและทรัพย์สิน

2.3 กองช่าง มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการตรวจสอบ ออกแบบการจัดทำข้อมูลทางด้านวิศวกรรม การจัดเก็บและตรวจสอบคุณภาพวัสดุ งานออกแบบและการเขียนแบบ การตรวจสอบ การก่อสร้าง งานควบคุมอาคารตามระเบียบกฎหมาย งานแผนการปฏิบัติงานก่อสร้างและซ่อมบำรุง งานแผนงานด้านวิศวกรรมเครื่องจักรกล การรวบรวมประวัติติดตามควบคุมการปฏิบัติงานเครื่องจักรกล การควบคุมการบำรุงรักษาเครื่องจักรกลและยานพาหนะเกี่ยวกับแผนงาน ควบคุม การเก็บรักษา การเบิกจ่ายวัสดุ อุปกรณ์ อะไหล่ น้ำมันเชื้อเพลิงและงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย โดยมีหัวหน้ากองช่างเป็นผู้บังคับบัญชาระดับกอง และมีการแบ่งส่วนราชการภายใน ดังนี้

2.3.1 งานสาธารณูปโภค

2.3.2 งานวิศวกรรมและควบคุมอาคาร

2.3.3 งานจัดสถานที่และการไฟฟ้าสาธารณะ

2.4 กองการศึกษา มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาและพัฒนาการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบการศึกษา และการศึกษาตามอัธยาศัย เช่น การจัดการศึกษาปฐมวัย อนุบาลการศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาและอาชีวศึกษา โดยให้มีงานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานบริหารวิชาการ งานโรงเรียน งานศึกษานิเทศก์ งานกิจการ โรงเรียน งานการศึกษาปฐมวัย งานขยายโอกาสทางการศึกษา งานฝึกและส่งเสริมอาชีพ งานห้องสมุดพิพิธภัณฑ์และเครือข่ายทางการศึกษา งานกิจการศาสนา ส่งเสริมประเพณี ศิลปวัฒนธรรม งานกีฬาและนันทนาการ งานกิจการเด็กและเยาวชน งานการศึกษานอกโรงเรียน และงานอื่นที่เกี่ยวข้องที่ได้รับมอบหมาย โดยมีหัวหน้ากองการศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาระดับกอง และมีการแบ่งส่วนราชการภายใน ดังนี้

2.4.1 งานธุรการ

2.4.2 งานบริหารและพัฒนาการศึกษา

2.4.3 งานกีฬาและนันทนาการ

2.5 กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่เกี่ยวกับสาธารณสุขชุมชน ส่งเสริมสุขภาพและอนามัย การป้องกันโรคติดต่อ งานสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม และงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย โดยมีหัวหน้ากองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้บังคับบัญชาระดับกอง และมีการแบ่งส่วนราชการภายใน ดังนี้

2.5.1 งานสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม

2.5.2 งานป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

2.5.3 งานรักษาความสะอาด

2.6 กองการประปา มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการผลิต และการให้บริการเกี่ยวกับการประปา เช่น การจัดให้มีน้ำสะอาดเพื่อการบริโภค และอุปโภค และการควบคุมการตรวจสอบการบำรุงรักษาคุณภาพน้ำ ระบบการผลิตและการบริการ ตลอดจนการจัดหาและบำรุงรักษาเครื่องจักรกล เครื่องมือเครื่องใช้ และจัดทำบัญชีควบคุมการผลิตการใช้น้ำ และงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย โดยมีหัวหน้ากองการประปาเป็นผู้บังคับบัญชาระดับกอง และมีการแบ่งส่วนราชการภายใน ดังนี้

2.6.1 งานการเงินและบัญชี

2.6.2 งานการผลิตและบริการ

2.7 หน่วยตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานตรวจสอบบัญชี เอกสาร การเบิกจ่ายเอกสารการรับเงินทุกประเภท ตรวจสอบการเก็บรักษาหลักฐานการบัญชี งานตรวจสอบพัสดุและเก็บรักษา งานตรวจสอบทรัพย์สินและการทำประโยชน์จากทรัพย์สิน เทศบาลและงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ ที่จะต้องปฏิบัติ หรือหน้าที่บังคับให้ปฏิบัติและอำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ นอกจากนั้นยังมีอำนาจตามที่กฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนด ทั้งยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลไว้ ดังนี้ (ชวงส์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 143-145)

1. หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ

1.1 รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

1.2 ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

1.3 รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล

1.4 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

1.5 ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

1.6 ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

1.7 หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย หรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่

ของเทศบาล

2. อำนาจหน้าที่ที่เลือกปฏิบัติตามฐานะของเทศบาล

2.1 ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

2.2 ให้มีโรงฆ่าสัตว์

2.3 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม

2.4 ให้มีสุสานและฌาปนสถาน

2.5 บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

2.6 ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้

2.7 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าและแสงสว่างโดยวิธีอื่น

2.8 ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

2.9 เทศพาณิชย์

3. อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนด

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้ แล้วยังมีกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก เช่น

3.1 พระราชบัญญัติป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพ พุทธศักราช 2464

3.2 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475

3.3 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484

3.4 พระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระทำปุ๋ย พุทธศักราช 2490

3.5 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493

3.6 พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495

3.7 พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498

3.8 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499

3.9 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502

3.10 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

3.11 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

3.12 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

3.13 พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522

3.14 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523

3.15 กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การบริหารงานของเทศบาล

การบริหารงาน ประกอบด้วย คณะผู้บริหารจะทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายแนวทางการปฏิบัติงานในการพัฒนาท้องถิ่น

สำหรับสภาเทศบาลนั้น จะทำหน้าที่การตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งกับตัวบทกฎหมายซึ่งใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปในเขตเทศบาล หรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล และตามที่กฎหมายบัญญัติและให้อำนาจไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในกรณีหลังนี้กฎหมายได้ให้แก่สภาเทศบาลมากในการวางนโยบายและการควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี การใช้อำนาจที่นับว่าสำคัญที่สุดของสภาในกรณีนี้คือ การพิจารณาตราเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี นับว่าสภาเทศบาลได้ใช้อำนาจอย่างสูงสุดในการบริหาร และควบคุมคณะเทศมนตรี

1. การบริหารบุคคล ระบบการบริหารงานบุคคลของเทศบาลไทยเป็นระบบที่ให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลในระดับชาติของรัฐบาลเป็นหลัก และควบคุมการดำเนินงานต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลทุกแห่งทั่วประเทศ ทั้งนี้โดยคาดหวังที่จะให้เกิดเสถียรภาพและความมั่นคงในการบริหารการปกครองประเทศเป็นสำคัญ ส่วนในระดับที่ต่ำกว่าลงไปนั้น ให้มีการจัดตั้งอนุกรรมการบริหารงานบุคคลลดหลั่นกันลงไป

จึงจะเห็นได้ว่า องค์การบริหารบุคคลของเทศบาลตั้งแต่ในระดับชาติ ที่มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) และคณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด (อ.กท.) ในระดับจังหวัดจะประกอบไปด้วยคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ ที่ประกอบด้วยข้าราชการประจำของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเกือบทั้งหมด โดยเฉพาะข้าราชการจากกระทรวงมหาดไทย

2. การบริหารการคลัง เทศบาลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงสามารถมีงบประมาณและทรัพย์สินเป็นของตนเองแยกจากส่วนกลาง ซึ่งประกอบด้วย (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2549, หน้า 140-141)

2.1 รายได้ของเทศบาล ตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ได้แก่ ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล รายได้

จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ พันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ซึ่งเทศบาลจะทำการกู้เงินได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้ และเงินรายได้อื่น ๆ ตามแต่กฎหมายจะกำหนด

2.2 รายจ่ายของเทศบาล ตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ได้แก่เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนอื่น ๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินสิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่น ๆ เงินอุดหนุนและรายจ่ายอื่น ๆ ตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนด

เมื่อเทศบาลมีรายได้แล้ว ก็จำเป็นต้องกำหนดแนวทางในการใช้จ่ายในรูปเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี โดยผ่านความเห็นชอบจากสภาเทศบาลเสียก่อนและการตรวจสอบบัญชีจะเป็นการควบคุมสุดท้ายเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง

สรุปข้อค้นพบจากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การมีส่วนร่วมนั้นมีนักคิดและนักวิชาการได้สรุปไว้หลากหลายแนวคิดด้วยกันตามตารางข้างล่างแต่ผู้วิจัยเลือกแนวคิดของโคเฮนและอัฟฮอฟ (Cohen & Uphoff, 1980) มาเป็นแนวทางของการศึกษาวิจัย

ตารางที่ 1 สรุปข้อค้นพบจากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

นักคิด/ นักวิชาการ	ข้อสรุปแนวคิดการบริหารแบบมีส่วนร่วม
โคเฮนและอัฟฮอฟ (Cohen & Uphoff, 1980)	มิติที่ 1 ประเภทหรือลักษณะของการมีส่วนร่วม 1.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 1.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ 1.3 การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ 1.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล มิติที่ 2 บุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วม 2.1 ผู้ที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น 2.2 ผู้นำท้องถิ่น 2.3 เจ้าหน้าที่ของรัฐ 2.4 คนต่างชาติ มิติที่ 3 การเกิดขึ้นของการมีส่วนร่วม

ตารางที่ 1 (ต่อ)

นักคิด/ นักวิชาการ	ข้อสรุปแนวคิดการบริหารแบบมีส่วนร่วม
	3.1 พื้นฐานของการมีส่วนร่วม
	3.2 รูปแบบของการมีส่วนร่วม
	3.3 ขอบเขตของการมีส่วนร่วม
	3.4 ประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วม
มยุรี วัดแก้ว (2549)	1. การมีส่วนร่วมคิด 2. การมีส่วนร่วมวางแผน 3. การมีส่วนร่วมปฏิบัติ 4. การมีส่วนร่วมประเมินผล 5. การมีส่วนร่วมรับผิดชอบ 6. การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์
สมร ชำนาญภูมิ (2553)	1. ด้านการรวบรวมปัญหาและความต้องการ 2. ด้านการร่วมกำหนดโครงการ/ กิจกรรม 3. ด้านการร่วมปฏิบัติ 4. ด้านการติดตามประเมินผล
ซาकिन (Sashkin, 1982)	1. การมีส่วนร่วมในการตั้งเป้าหมาย 2. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 3. การมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา 4. การมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลง

บริบทของเทศบาลตำบลพะโต๊ะ

ประวัติความเป็นมาของเทศบาลตำบลพะโต๊ะ

เทศบาลตำบลพะโต๊ะ ได้ยกฐานะจากสุขาภิบาลเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยหมู่บ้านของเทศบาลตำบลพะโต๊ะ จำนวน 6 หมู่บ้าน เนื้อที่ประมาณ 6.66 ตารางกิโลเมตร อยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ของจังหวัดชุมพร ห่างจากตัวจังหวัดชุมพรประมาณ 120 กิโลเมตร บริหารในรูปแบบสมาชิกสภาเทศบาล ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 12 คน ซึ่งมาจาก

การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาล และมีรองนายกเทศมนตรี จำนวน 2 คน ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน เลขานุการนายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง (งานวิเคราะห์นโยบายและแผน เทศบาลตำบลพะโต๊ะ, 2553)

อาณาเขต

ทิศเหนือ ติดต่อกับบ้านท่าดิน หมู่ที่ 7 ตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร
 ทิศใต้ ติดต่อกับบ้านบึงขุด หมู่ที่ 5 ตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร
 ทิศตะวันออก ติดต่อกับบ้านไสยอ หมู่ที่ 3 ตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร
 ทิศตะวันตก ติดต่อกับบ้านปากเลข หมู่ที่ 9 และบ้านโนนจูน หมู่ที่ 15 ตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร

เขตการปกครอง

เทศบาลตำบลพะโต๊ะ มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 6.66 ตารางกิโลเมตร แบ่งการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 6 หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ 2, 3, 4, 5, 7, 8 ตำบลพะโต๊ะ หมู่บ้านที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลทั้งหมด คือ หมู่ที่ 2, 8 ตำบลพะโต๊ะ หมู่บ้านที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลบางส่วนคือ หมู่ที่ 3, 4, 5, 7 ตำบลพะโต๊ะ มีจำนวนครัวเรือนของราษฎรในเขตเทศบาล ทั้งหมด 594 ครัวเรือน ประชากรจำนวน 1,662 คน ชาย 838 คน หญิง 824 คน โดยแยกรายละเอียดตามหมู่บ้านได้ดังนี้

- ม.2 จำนวน 26 ครัวเรือน ประชากร จำนวน 63 คน ชาย 34 คน หญิง 29 คน
- ม.3 จำนวน 47 ครัวเรือน ประชากร จำนวน 176 คน ชาย 85 คน หญิง 91 คน
- ม.4 จำนวน 52 ครัวเรือน ประชากร จำนวน 190 คน ชาย 95 คน หญิง 95 คน
- ม.5 จำนวน 34 ครัวเรือน ประชากร จำนวน 118 คน ชาย 52 คน หญิง 66 คน
- ม.7 จำนวน 83 ครัวเรือน ประชากร จำนวน 278 คน ชาย 136 คน หญิง 142 คน
- ม. 8 จำนวน 352 ครัวเรือน ประชากร จำนวน 837 คน ชาย 436 คน หญิง 401 คน

อัตราความหนาแน่นของประชากร 250 คน/ ตารางกิโลเมตร

การแบ่งชุมชนแบ่งออกเป็น 4 ชุมชน ประกอบด้วย ชุมชนบ้านไสยอ (หมู่ 2, 3) ชุมชนวัดควนดอกไม้ (หมู่ 4, 5) ชุมชนบ้านท่าไทร (หมู่ 7) ชุมชนบ้านพะโต๊ะ (หมู่ 8)

ข้อมูลด้านการเงินการคลังของเทศบาลตำบลพะโต๊ะ

รายได้จึจรวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 เป็นเงิน 24,388,417.46 บาท
 รายจ่ายจริงของเทศบาลในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 เป็นเงิน 22,181,074.75 บาท
 ประมาณการรายรับในปี พ.ศ. 2556 เป็นเงิน 23,611,000.00 บาท

ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

วิสัยทัศน์การพัฒนาเทศบาล 3 ปี (พ.ศ. 2553-2555) ไว้ดังนี้

เมืองการเกษตรพอเพียง สิ่งแวดล้อมดี การศึกษาเด่น สาธารณูปโภคทั่วถึง อนุรักษ์ ประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่น ด้วยการบริหารจัดการแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วม เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

พันธกิจการพัฒนาท้องถิ่น

1. ส่งเสริมการเกษตรแบบกสิกรรมธรรมชาติ ลดการใช้สารเคมีและปุ๋ยอินทรีย์
2. ส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง และพัฒนาศักยภาพของครอบครัว และชุมชนให้เกิดความเข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้
3. พัฒนาเมืองน่าอยู่โดยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน
4. พัฒนาระบบการศึกษาและสาธารณสุข ตลอดจนอนุรักษ์และพัฒนาศิลปวัฒนธรรมอันดีงามและภูมิปัญญาของท้องถิ่น
5. พัฒนาระบบสาธารณูปโภคให้ได้มาตรฐานและเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน เพื่อรองรับการขยายตัวของชุมชนและเศรษฐกิจของท้องถิ่นในอนาคต
6. สร้างระบบการบริหารจัดการที่ดี โดยยึดหลักธรรมาภิบาลเพื่อความโปร่งใสในการบริหารงานและการปกครอง
7. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืน

จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา

1. ยุทธศาสตร์ด้านโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค
2. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ
3. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาการเมืองและการบริหาร
4. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาสังคม การศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
5. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี โดยผู้วิจัยได้รวบรวมค้นคว้าจากเอกสารต่าง ๆ ดังนี้

อรนุช ป้อมเป็น (2550, หน้า 51-54) ได้ศึกษาบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลหัวดง อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดอุดรธานี กลุ่มตัวอย่างคือ ประชาชน

ที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ที่อาศัยในเขตของเทศบาลตำบลหัวดง อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ จำนวน 390 คน ผลการศึกษาพบว่า บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลหัวดง อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ ในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย สำหรับการเปรียบเทียบ บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีสถานภาพต่างกันในการบริหารงานของเทศบาลตำบลหัวดง อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ พบว่า ประชาชนที่มีเพศต่างกันมีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลตำบลหัวดง อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ ไม่แตกต่างกัน ส่วนประชาชนที่มีอายุ การศึกษา รายได้ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน และอาชีพ ที่ต่างกันมีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลตำบลหัวดง อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

พนิดา ณะกลม (2550, หน้า 111-112) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด โดยศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 380 คน ผลการศึกษา พบว่าประชาชนในเขตเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ มีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง แต่มีส่วนร่วมเป็นรายด้านคือ ด้านการประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนาอยู่ในระดับน้อย ผลการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีระดับการศึกษาต่างกัน โดยรวมและเป็นรายด้าน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนประชาชนที่มีเพศ อาชีพ และรายได้ต่างกัน มีส่วนร่วม โดยรวมและเป็นรายด้าน ไม่แตกต่างกัน

วิชรัตน์ ต้องกระ โทก (2550, หน้า 72-75) ได้ศึกษาบทบาทของกรรมการชุมชนกับการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีชุมชนในเขตเทศบาลตำบลโชคชัย อำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมา กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ คือ กรรมการชุมชนในเขตเทศบาลตำบลโชคชัย อำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมา จำนวน 162 คน ผลการศึกษาพบว่า ระดับบทบาทของกรรมการชุมชนในเขตเทศบาลตำบลโชคชัยกับการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง บทบาทกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหาและความต้องการ และบทบาทกับการมีส่วนร่วมในการดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของเทศบาลอยู่ในระดับมาก ส่วนบทบาทกับการมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบและประเมินผลอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับบทบาทของกรรมการชุมชนกับการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นพบว่า อาชีพ และความคาดหวังในประโยชน์ตอบแทน มีความสัมพันธ์กับบทบาทของกรรมการชุมชนกับการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วน เพศ อายุ ระดับการศึกษา และความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ ไม่มีความสัมพันธ์กับบทบาทของกรรมการชุมชนกับการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สาลินี อ่อนวงษ์ (2551, หน้า 75-78) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ กลุ่มตัวอย่าง คือ ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ จำนวน 396 คน ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ผลการศึกษารายด้านพบว่า ด้านที่มีส่วนร่วมมากที่สุดคือการมีส่วนร่วมด้านการเมือง รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมด้านการวางแผน และการมีส่วนร่วมน้อยที่สุดคือ การมีส่วนร่วมด้านการบริหารและการมีส่วนร่วมด้านนโยบาย ปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ผลการศึกษารายด้านพบว่า ปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมมากที่สุดคือ ปัจจัยด้านความเชื่อถือของประชาชนต่อผู้บริหาร รองลงมาคือ ปัจจัยด้านการรับรู้ข่าวสารประชาสัมพันธ์ และปัจจัยส่งเสริมการมีส่วนร่วมน้อยที่สุดคือ ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงาน

อมรรัตน์ ศิริกาญจนวงศ์ (2551, หน้า 102) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานเทศบาลตำบลบรบือ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม กลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษา ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลบรบือ ที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป จำนวน 308 คน ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลบรบือ มีระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลตำบลบรบือ โดยรวมและรายชั้น 2 ชั้น อยู่ในระดับน้อย ยกเว้นชั้นการค้นหาปัญหาและสาเหตุ และชั้นการวางแผนดำเนินกิจกรรมอยู่ในระดับปานกลาง ประชาชนที่มีความแตกต่างในเรื่องเพศ ช่วงอายุ มีระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลแตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีความแตกต่างในด้านการศึกษา และอาชีพมีระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลตำบลบรบือไม่แตกต่างกัน

ธณัฏ พิพัฒนปราการ (2552, หน้า 80-83) ได้ศึกษาความรู้ ความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของคณะกรรมการชุมชน ในเขตเทศบาลตำบลบางเสาธง อำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ ประชากรของการวิจัย คือ คณะกรรมการชุมชน จำนวน 210 คน ผลการวิจัย พบว่า คณะกรรมการชุมชนมีความรู้ ความเข้าใจในการพัฒนาชุมชนอยู่ในระดับปานกลาง (ร้อยละ 60.14) คณะกรรมการชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อแยกวิเคราะห์เป็นราย ด้าน พบว่า การมีส่วนร่วมพัฒนาชุมชนอยู่ในระดับมาก 2 ด้าน ได้แก่ ด้านการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาและด้านการดำเนินกิจกรรมพัฒนาชุมชน ส่วนอีก 2 ด้าน มีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งได้แก่ ด้านการวางแผนดำเนินงาน และด้านการติดตามและประเมินผล ผลการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน ตามตัวแปรเพศ อายุ

สถานภาพสมรส วุฒิการศึกษา อาชีพ รายได้ต่อเดือน และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง พบว่า คณะกรรมการชุมชนที่มี เพศต่างกัน มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนโดยภาพรวมและด้านการ ดำเนินกิจกรรมพัฒนาชุมชนแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 คณะกรรมการชุมชน ที่มี อายุ วุฒิการศึกษา และรายได้ต่อเดือนต่างกันมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนทั้งโดยภาพรวม และรายด้าน ไม่แตกต่างกัน คณะกรรมการชุมชนที่มีสถานภาพสมรส อาชีพ และระยะเวลา ในการ ดำรงตำแหน่งต่างกัน มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนโดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อวิเคราะห์ เป็นรายด้าน พบว่า การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนด้านการติดตามและประเมินผลแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 คณะกรรมการชุมชนที่มีอาชีพต่างกันมีส่วนร่วมในการพัฒนา ชุมชนด้านการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และคณะกรรมการชุมชนที่มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งต่างกัน มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน ด้านการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สรายุทธ คำสุขุม (2553, หน้า 95-97) ได้ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อบทบาทการ มีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลตำบลบ้านแพน อำเภอบ้านแพน จังหวัดนครพนม กลุ่มตัวอย่าง คือประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไปที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลบ้านแพน อำเภอบ้านแพน จังหวัด นครพนม จำนวน 378 คน ผลการศึกษาพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงาน ของเทศบาลตำบลบ้านแพน อำเภอบ้านแพน จังหวัดนครพนม โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณา รายด้านพบว่าอยู่ในระดับมาก 3 ด้าน คือ ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผนบริหารงาน ด้านการมี ส่วนร่วมในการตัดสินใจ และด้านการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ และอยู่ในระดับปานกลาง 1 ด้าน คือ ด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล การเปรียบเทียบความแตกต่างระดับการมี ส่วนร่วมของประชาชนจำแนกตามอายุ และรายได้มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ .05 ส่วนความแตกต่างกันในด้านเพศ และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลบ้าน แพนไม่พบความแตกต่างกันของระดับการมีส่วนร่วม

สมร ชำนาญภูมิ (2553, หน้า 66-71) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ บริหารงานของเทศบาลตำบลเสลภูมิ อำเภอสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ครั้งนี้ คือ ประชาชนในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลเสลภูมิ จำนวน 363 ราย ผลการศึกษา พบว่า การมี ส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลเสลภูมิ ทั้ง 4 ด้านได้แก่ การรวบรวม ปัญหาและความต้องการ การกำหนดโครงการ/ กิจกรรม การปฏิบัติตามโครงการ/ กิจกรรม และ การติดตามและประเมินผลทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง ปัญหาและข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมใน การบริหารงานของเทศบาลตำบล มีดังนี้ 1) การประชาสัมพันธ์หรือการประกาศเสียงตามสายของ เทศบาลมีเวลาจำกัด แนวทางแก้ไขคือควรเพิ่มเวลาในการประกาศเสียงตามสายให้ยาวขึ้น และเพิ่ม

ช่องทางการประชาสัมพันธ์เผยแพร่โดยใช้สื่อวิทยุชุมชน 2) เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนกระจายไม่ถึงมือประชาชนอย่างทั่วถึง แนวทางแก้ไขคือในการแจกจ่ายผ่านบุคคลอื่น ๆ ที่ไม่ใช่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน 3) ขาดการเตรียมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล แนวทางแก้ไข เทศบาลควรให้เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนจัดทำสรุปผลการพัฒนาที่ผ่านมาของเทศบาล แจกให้กับผู้นำชุมชนทุกหมู่บ้านได้ศึกษาล่วงหน้าก่อนการจัดทำแผน

พิลลัษณ์ ศิริภักดิ์ (2553, หน้า 66-67) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานเทศบาลตำบลศรีวิไล อำเภอศรีวิไล จังหวัดหนองคาย กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลศรีวิไล จำนวน 367 คน ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลศรีวิไล เห็นว่ามีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลตำบล โดยรวมและรายด้าน 4 ด้าน คือ ด้านการวางแผนดำเนินงาน ด้านการนำแผนไปปฏิบัติ ด้านการติดตามและควบคุม และด้านการประเมินผล อยู่ในระดับปานกลาง และมีส่วนร่วมด้านระบุถึงปัญหาและสาเหตุของปัญหาอยู่ในระดับมาก ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลศรีวิไล ที่มีเพศ อายุ และอาชีพต่างกัน เห็นว่ามีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลตำบล โดยรวมและรายด้านทั้ง 5 ด้าน ไม่แตกต่างกัน ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลศรีวิไลที่มีระดับการศึกษาต่างกันเห็นว่ามีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลตำบล ด้านการวางแผนดำเนินงาน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ตารางที่ 2 สรุปข้อค้นพบจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัย	ตัวแปรอิสระ	ตัวแปรตาม
วิชานันต์ ต้องกระโทก (2550) ศึกษาเรื่องบทบาทของกรรมการชุมชนกับการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีชุมชนในเขตเทศบาลตำบลโชคชัย อำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมา	1. อาชีพ 2. ความคาดหวังในประโยชน์ตอบแทน	1. บทบาทกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหาและความต้องการ 2. บทบาทกับการมีส่วนร่วมในการดำเนินการแก้ไขปัญหามหรือร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของเทศบาล 3. บทบาทกับการมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบและประเมินผล

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ผู้วิจัย	ตัวแปรอิสระ	ตัวแปรตาม
สาลินี อ่อนวงษ์ (2551) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์	1. ความเชื่อถือของประชาชนต่อผู้บริหาร 2. การรับรู้ข่าวสาร 3. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงาน	1. การมีส่วนร่วมด้านการเมือง 2. การมีส่วนร่วมด้านการวางแผน 3. การมีส่วนร่วมด้านการบริหาร 4. การมีส่วนร่วมด้านนโยบาย
อมรรัตน์ ศิริกาญจนวงศ์ (2551) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานเทศบาลตำบลบรบือ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม	1. เพศ 2. ช่วงอายุ	1. การค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา 2. การวางแผนดำเนินกิจกรรม 3. การลงทุนและการปฏิบัติ 4. การติดตามและประเมินผล
พนิดา ธนะกลม (2550) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ อำเภอสวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด	ระดับการศึกษา	1. การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหารวมถึงแนวทางการแก้ไข 2. การตัดสินใจเลือกแนวทางและการวางแผนพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหา 3. การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน 4. การประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา
ธณัช พิพัฒน์ปรการ (2552) ศึกษาเรื่องความรู้ ความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของคณะกรรมการชุมชน ในเขตเทศบาลตำบลบางเสาธง อำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ	เพศ	1. การค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา 2. การวางแผนดำเนินงาน 3. การดำเนินกิจกรรมพัฒนาชุมชน 4. การติดตามและประเมินผล

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ผู้วิจัย	ตัวแปรอิสระ	ตัวแปรตาม
สราวุธ คำสุขุม (2553) ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อ บทบาทการมีส่วนร่วมในการ บริหารงานเทศบาลตำบลบ้านแพง อำเภอบ้านแพง จังหวัดนครพนม	1. อายุ 2. รายได้	1. การมีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจ 2. การมีส่วนร่วมในการ วางแผนบริหารงาน 3. การมีส่วนร่วมในการรับ ผลประโยชน์ 4. การมีส่วนร่วมในการ ติดตามประเมินผล