

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบล จตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้า แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถนำมาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย โดยมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม
5. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น
6. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
7. เทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดของการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

แนวคิดและหลักการกระจายอำนาจถือเป็นแนวคิดที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ แก้ไขปัญหา รวมไปถึงการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ผู้วิจัยได้ศึกษารายละเอียด ดังนี้

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงความหมายของการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้ โกวิทซ์ พวงงาม (2552 : 37-40. 2553 : 266) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ ทางรัฐศาสตร์ (Decentralization in Political Science) ในมิติการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบริหารให้แก่หน่วยบริการท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนิน กิจการภายในอาณาเขตของตน โดยปราศจากการแทรกแซงหรือมีอำนาจอิสระที่จะดำเนินการ

แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของรัฐบาลที่มอบหมาย รับผิดชอบบางส่วนให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่น โดยมีหลักการสำคัญ คือ ความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) มีอำนาจอิสระในการบริหารท้องถิ่น (Autonomy) ประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้นำที่นิติบัญญัติและการมีงบประมาณของตนเอง โดยการมีอำนาจการปกครองตนเองของท้องถิ่น มีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย และการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองด้านต่าง ๆ

ประยูร กาญจนกุล (2543 : 6) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการปกครองเป็นวิธีการ ที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่น ๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง เพียงอยู่ในควบคุมเท่านั้น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 1-4) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐมอบอำนาจ หน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างของตนเองให้องค์การปกครองหรือสถาบันของรัฐ ไปกระทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐบาลกลาง และชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 21-22) ได้กล่าวถึง หลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจ ปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยบริหารราชการส่วนกลางไป จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาเพียง แต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่นหรือองค์กรมิใช่ เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง ซึ่งมีลักษณะดังนี้

1. มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง
2. มีการเลือกตั้งสภาพท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด
3. มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร
4. มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่นตนเอง
5. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นเจ้าของท้องถิ่นของตนเอง

ประหยัด หงส์ทองคำ (2537 : 122-131) กล่าวว่า การกระจายอำนาจเป็นกิจกรรม ที่ประชาชนจะต้องมีบทบาทเข้ามามีส่วนร่วมในการรับภาระหน้าที่บางประการจากรัฐไปจัดทำ เพื่อสนองความต้องการของตนเอง ดังนั้นต้องพิจารณาถึงความสามารถและความพร้อมของ ประชาชนในท้องถิ่นควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาท้องถิ่น

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2537 : 59) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ คือ ระบบบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการดูแลทุกอย่างของส่วนท้องถิ่น

ลิขิต ชีรเวคิน (2535 : 9) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม คือ 1) การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย 2) การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม

ประหยัด หงส์ทองคำ (2526 : 4-6) กล่าวว่า หลักการกระจายอำนาจการปกครอง คือ การที่รัฐได้มอบอำนาจบางอย่างให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อบริการประชาชน องค์การปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ การกระจายอำนาจปกครองนั้นนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาลกลาง โดยมอบให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำ ซึ่งเป็นการลดอำนาจของรัฐบาลกลางในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้มอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำแล้ว เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นได้ผลดี รัฐบาลกลางจะต้องมอบอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่นั้นๆ ให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นด้วย โดยหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้นมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) มีองค์การเป็นนิติบุคคลเป็นเอกเทศ 2) องค์การนั้นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ (Autonomy) และ 3) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง และการกระจายอำนาจ มี 2 ความหมาย คือ 1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ การกระจายอำนาจตามความหมายนี้ได้แก่เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2) การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใด เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของลักษณะงานนั้น ๆ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ฯลฯ

ลาร์สันด์ และ โซโต (Larson and Soto. 2008 : 215) กล่าวว่า การกระจายอำนาจระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับประชาชนหรือพลเมืองในท้องถิ่น โดยรัฐบาลท้องถิ่นได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางและจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น แต่ขณะเดียวกันรัฐบาลท้องถิ่นสามารถกระจายอำนาจสู่ประชาชนหรือองค์กรอื่น ๆ ในท้องถิ่นให้มีส่วนในกิจการท้องถิ่นระดับและรูปแบบต่าง ๆ เพื่อจัดบริการสาธารณะและเพิ่มความผูกพันระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับประชาชน

ยูนิค เนชั่น (Unite Nation. 1962 : 3); Cheema & Rondinelli (1983 : 18,35); Schneider (2002 : 3) World Bank (2008 : 3-4) ; USAID (2009) กล่าวว่า การกระจายอำนาจทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Decentralization in Public Administration) หรือการกระจายอำนาจทางการบริหารภาครัฐ (Public Administration) เป็นการถ่ายโอนอำนาจรัฐบาลกลางสู่องค์กรรอบนอก รัฐบาลระดับล่างลงมาและตัวแสดงนอกภาครัฐ และหมายถึงผู้บริหารระดับสูงขององค์การภาครัฐที่มอบอำนาจอิสระแก่องค์กรระดับล่าง อำนาจที่ถ่ายโอนลงมา คือ อำนาจทางการวางแผน การตัดสินใจ การกึ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ และความสามารถในการตรวจสอบ ซึ่งผู้รับถ่ายโอนอำนาจคือ ผู้ที่อยู่ในภาครัฐ ได้แก่ องค์กรภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รัฐบาลภูมิภาค ท้องถิ่น ผู้อยู่นอกภาครัฐ ได้แก่ องค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาคประชาชน ชุมชน องค์กรรูปแบบพิเศษ และคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่พิเศษบางอย่าง จึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับหน่วยงานภาครัฐและรัฐบาลภูมิภาค ท้องถิ่น และระหว่างรัฐบาลกลางกับตัวแสดงนอกภาครัฐต่าง ๆ โดยตรง โดยมีเป้าหมายระยะยาวเพื่อสร้างความเสมอภาคด้านสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนในประเทศ ทั้งระดับจุลภาคและระดับมหภาค ขณะที่เป้าหมายระยะกลางมีเพื่อพัฒนาการบริหารภาครัฐด้วยการกระจายอำนาจในกระบวนการนโยบายสาธารณะและกระจายอำนาจในองค์กรและระหว่างองค์กร เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาตามนโยบาย แผนงาน โครงการพัฒนา ภาครัฐที่นำไปดำเนินการในพื้นที่ของท้องถิ่น หรือโอนภารกิจบางประการในท้องถิ่นดำเนินการและมีอำนาจทางการบริหารและเพื่อปรับปรุงการจัดการบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

สมิท (Smith. 1951 ; อ้างถึงใน อุดม ทุม โฆมิต. 2550 : 170) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ เป็นการจัดความสัมพันธ์ทางการปกครองระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น โดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจทางการปกครองอย่างเพียงพอ

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจปกครองบางส่วนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง โดยส่วนกลางคอยควบคุมมิให้การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการออกนอกขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจของเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ต้องเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นและการปกครองตนเองในท้องถิ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ทั้งเป็นผู้บริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง

2. วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ คือ การที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจปกครองบางส่วนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง โดยส่วนกลางคอยควบคุมมิให้การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการออกนอกขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนดไว้ มีวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ (ตระกูล มีชัย. 2538 : 19) คือ

2.1 เพื่อประสิทธิภาพของหน่วยราชการในการบริหาร การจัดการ และให้บริการแก่ประชาชน

2.2 เพื่อประสิทธิผลของการทำงาน

2.3 เพื่อช่วยพัฒนาบรรยากาศการทำงานของข้าราชการและพนักงานให้มีความกระตือรือร้นมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้น การกระจายอำนาจควรเป็นไปภายใต้หลักการดังต่อไปนี้

2.3.1 ให้มีการกระจายอำนาจ วินิจฉัย สั่งการ และการบริหารลงไปยังหน่วย ซึ่งรับผิดชอบบริการใกล้ชิดประชาชนให้มากที่สุด

2.3.2 ผู้รับมอบอำนาจต้องมีความพร้อมในการรับหน้าที่ ความรับผิดชอบ และอำนาจที่มากขึ้น โดยผู้กระจายอำนาจต้องให้ความสนับสนุนอย่างเพียงพอ

2.2.3 ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบกับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น

2.2.4 การกระจายอำนาจต้องเป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและบรรยากาศของการทำงาน และก่อประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมโดยรวม

2.2.5 การกระจายอำนาจต้องเป็นไปโดยมีเป้าหมายชัดเจนที่ประเมินได้ และต้องมีการเตรียมขั้นตอนให้เป็นระบบเพียงพอก่อนการดำเนินการ

3. ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา 283 วรรค 3 ไว้ว่าให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดและแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้อันระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล

โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีจำนวนเท่ากันเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ (ชวงค์ ฉายะบุตร. 2539 : 22-23 ; ธนศวร เจริญเมือง. 2542 : 291 ; สันติสิทธิ์ ชวลิตธำรง. 2546 : 43) มีดังนี้

1. มีการจัดตั้งองค์การขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2. มีการจัดเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลยก็ไม่แน่ว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองตามสมควร การกระจายอำนาจปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4. มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแตกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

5. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อื่นเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวง ทบวงในส่วนกลาง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

4. กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจ

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีเจตนาที่มุ่งหวังให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ และนอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจทางการปกครองไปสู่ท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง

และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ ดังนั้น รัฐบาลเป็นเพียงผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นภายใต้กรอบกฎหมายในการที่ส่วนกลางจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมหรือจะกระจายอำนาจทางการปกครองไปสู่ท้องถิ่นนั้น นับได้ว่าเป็นการส่งเสริมการปกครองเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย และนั่นหมายความว่าต้องมีการเตรียมความพร้อมด้านต่างๆ ของประชาชนและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

อุดม ทุมโฆยิต (2550 : 169) กล่าวว่า ระดับการกระจายอำนาจมีความสัมพันธ์กับรูปแบบการกระจายอำนาจ กล่าวคือ การกระจายอำนาจจะอยู่ในรูปแบบใดขึ้นอยู่กับว่าผู้ให้และผู้รับอำนาจต้องการอำนาจทางการและอำนาจตัดสินใจในระดับใดและในภารกิจใดบ้าง ซึ่งการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการกระจายอำนาจระดับสูงสุดในรูปแบบการโอนอำนาจ และการมีอำนาจอิสระในการตัดสินใจมากที่สุด เพื่อการจัดการหรือการปกครองตนเอง เรียกว่า การกระจายอำนาจแบบผลรวมเป็นศูนย์ (Zero-sum game) เป็นการโอนอำนาจและความรับผิดชอบให้รัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์การบริหารท้องถิ่นอย่างเด็ดขาด โดยที่ส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมิได้ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์การบริหารท้องถิ่นมีได้อยู่ในรูปของสายการบังคับบัญชา เนื่องจากมีสภาพเป็นนิติบุคคลแยกออกจากส่วนกลาง

5. หลักการกระจายอำนาจ

สมฟูส กาญจนินัย (2545 : 122) กล่าวว่า หลักการกระจายอำนาจ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลแยกออกจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy) ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะมิได้ลักษณะไม่คิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่ก็มีข้อสงสัยว่าอำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้อง

มีพอสมควรไม่มากจากเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองหากแต่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และให้มีองค์กรที่จะทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหาร และผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจจะทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

4. มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมไป ถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้น ด้วยการให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้น ด้วยการให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนบริหารงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้ หาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกควบคุม หรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่าไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือภูมิภาคแล้ว ย่อมจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะปฏิบัติงาน เพื่อท้องถิ่นของตนอย่างมีประสิทธิภาพ

6. รูปแบบของการกระจายอำนาจ

ชนพรรณ ธานี (2542 : 28) ได้จำแนกรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้ 2 แนวทาง คือ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต คือ

6.1 การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่อง ซึ่งมีผลกระทบต่อส่วนได้ส่วนเสียของราษฎรในท้องถิ่นหนึ่ง โดยเฉพาะรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ราษฎรในท้องถิ่นนั้น ๆ ร่วมกันจัดทำและเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง การกระจายอำนาจตามอาณาเขตมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ ได้แก่

6.1.1 เกิดจากการยอมรับว่าความต้องการมีส่วนร่วมของราษฎร หรือผลประโยชน์มหาชน (Public Interest) นั้น มีทั้งที่เป็นความต้องการมีส่วนร่วมของราษฎรทั่วประเทศ และความต้องการมีส่วนร่วมของราษฎรในท้องถิ่นหนึ่ง โดยเฉพาะ ดังนั้น การบริหารสาธารณะ (Public service) หรือกิจการที่กระทำไปเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของราษฎร จึงมีกิจการระดับชาติและกิจการระดับท้องถิ่น รัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางควรจำกัดตนอยู่เฉพาะการจัดทำกิจการระดับชาติเท่านั้น ส่วนกิจการระดับท้องถิ่นควรมอบหมายให้ราษฎรในท้องถิ่นรับผิดชอบจัดการอย่างเป็นอิสระ

6.1.2 กฎหมายจัดตั้งชุมชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศขึ้นเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่จัดทำกิจการท้องถิ่นที่กำหนดไว้สนองตอบความต้องการส่วนรวมของราษฎรที่เป็นสมาชิกของชุมชนนั้น ๆ และรับรองให้องค์การที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล

6.1.3 องค์การหรือผู้แทนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลสามารถดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมายหรือใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้นได้อย่างอิสระจากองค์กรของรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง

6.1.4 บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลจะต้องอยู่ในสังกัดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ต้องได้รับแต่งตั้งโยกย้ายเลื่อนตำแหน่ง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชา โดยองค์การขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

6.1.5 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นนิติบุคคลจะต้องมีอิสระทางการคลัง คือ มีแหล่งรายได้และอำนาจจัดสรรรายได้เพื่อใช้จ่ายในการจัดทำกิจการอันอยู่ในขอบแห่งอำนาจหน้าที่ของตนเองได้

6.2 การกระจายอำนาจตามการบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานบางหน่วย งานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น กิจการสื่อสาร กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ กิจการผลิตกระแสไฟฟ้าหรือที่ต้องอาศัยความคล่องตัวไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎระเบียบที่เคร่งครัดของระบบราชการจึงจะมีประสิทธิภาพ

7. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ

ประธาน คณะทศศึกษากร (2525 : 8 ; อ้างถึงใน สงวนศักดิ์ บุญเรืองศรี. 2553 : 15) ได้อธิบายถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจว่า การกระจายอำนาจเป็นเรื่องของการที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจ หรือ โอนอำนาจหน้าที่ในการบริหารการปกครองบางส่วนบางอย่างไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยรัฐบาลกลางยังคงมีอำนาจหน้าที่ ควบคุม กำกับดูแลให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น ประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาถึงการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการกระจายอำนาจ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางว่าจะควบคุมมากหรือควบคุมน้อย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญหลายอย่างดังนี้

7.1 ปัจจัยด้านความสามารถพึ่งตนเองได้ โดยส่วนมากรัฐบาลกลางจะกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยพื้นฐานในการพัฒนาทางการเมืองการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยในเบื้องต้น แต่ต่อมาได้กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีบทบาท อำนาจหน้าที่ ในการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้แก่ท้องถิ่นด้วย รัฐบาลกลางในฐานะผู้ควบคุม ดูแล เป็นผู้กำหนด รูปแบบโครงสร้างการบริหารการปกครองท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงหลักเอกภาพของประเทศด้วย กล่าวคือ รัฐบาลกลางจะพยายามกระจายอำนาจให้อำนาจอิสระแก่ท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยพื้นฐานทางการพัฒนาการเมืองและเศรษฐกิจให้มากที่สุด แต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ รัฐบาลกลางเพื่อคงความเป็นเอกภาพของรัฐ ดังนั้น ความสามารถในการพึ่งตนเองของท้องถิ่น จึงเป็นตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาขอบเขตของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น หรือขอบเขต การควบคุมกำกับดูแลท้องถิ่นนั่นเอง ความสามารถในการพึ่งตนเองเป็นเกณฑ์สำคัญในการกำหนด โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงระดับหรือขอบเขตของการ ควบคุม กำกับดูแลของรัฐบาลกลางที่มีต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งความสามารถในการ พึ่งตนเองนี้ สามารถพิจารณาได้ 2 แนวทาง

7.1.1 ความสามารถในการพึ่งตนเองทางการเมือง หากประชาชนมีความ ตื่นตัวทางการเมือง เพื่อที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองมากย่อมเป็นตัวชี้ว่าท้องถิ่นมี ความสามารถในการพึ่งตนเองมาก หากประชาชนในท้องถิ่น ไม่มีความตื่นตัวทางการเมืองที่จะเข้า มามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองในท้องถิ่นนั้น ย่อมไม่สามารถพึ่งตนเองได้ในทางการเมือง

7.1.2 ความสามารถในการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ หากท้องถิ่นมีรายได้มาก เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายที่จะใช้ในการบริหารงานกิจการสาธารณะ รับผิดชอบตามกฎหมาย ย่อมถือว่า ท้องถิ่นมีความสามารถพึ่งตนเองได้ในทางเศรษฐกิจ แต่ถ้าท้องถิ่นมีรายได้น้อยไม่เพียงพอต่อ

ค่าใช้จ่ายที่จะต้องใช้ในการบริหารงานกิจการสาธารณะดังกล่าว ได้ก็ถือว่าท้องถิ่นไม่มีความสามารถในการพึ่งตนเองได้ ถ้าท้องถิ่นมีความสามารถพึ่งตนเองได้ทั้งในทางการเมืองหรือทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะมากหรือน้อย ย่อมเป็นเกณฑ์ที่รัฐบาลจะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ถ้าพึ่งตนเองได้มากก็จะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมาก ควบคุม กำกับดูแลน้อย แต่ถ้าพึ่งตนเองได้น้อยก็พิจารณากระจายอำนาจให้ท้องถิ่นน้อย ควบคุมกำกับดูแลมาก

7.2 ปัจจัยด้านรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น หมายถึง โครงสร้างการบริหารการปกครองท้องถิ่นเป็นตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับการตัดสินใจของรัฐบาลกลางในการพิจารณากระจายอำนาจในทางการเมือง การปกครองให้แก่ท้องถิ่นอันมีผลต่อการควบคุม กำกับ ดูแลของรัฐบาลกลาง สามารถพิจารณาได้ 2 แนวทาง

7.2.1 การปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ หมายถึง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโครงสร้างการบริหารแบบที่มีทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเช่นนี้ย่อมเป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองให้แก่ท้องถิ่นมาก โดยมีการควบคุม กำกับ ดูแลจากรัฐบาลกลางน้อย หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอิสระมาก

7.2.2 การปกครองท้องถิ่นไม่เต็มรูปแบบ หมายถึง หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีโครงสร้างทางการบริหารในลักษณะที่ฝ่ายบริหารมาจากผู้ที่ได้รับแต่งตั้งหรือผู้ที่ดำรงตำแหน่งตามที่ระบุไว้ ส่วนนิติบัญญัติมาจากผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เต็มรูปแบบนี้ย่อมเป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองให้ท้องถิ่นน้อย โดยมีการกำกับ ควบคุม ดูแลจากรัฐบาลกลางมาก หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอิสระน้อย

สรุปโดยรวม การพิจารณากระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐบาลพิจารณาจากปัจจัยด้านความสามารถพึ่งตนเองได้ และปัจจัยด้านรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ถ้าท้องถิ่นมีความสามารถพึ่งตนเองได้ทั้งในทางการเมืองหรือทางเศรษฐกิจได้มาก และการปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามแบบเต็มรูปแบบ รัฐบาลย่อมกระจายอำนาจให้มากขึ้น

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่เกิดจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและ

ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งมีนักวิชาการ ได้กล่าวถึงความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

วิชชกร นาคธร (2550 : 1) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Administration) หมายถึง การที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจซึ่งกำหนดให้โดยกฎหมายดำเนินการบริหารจัดการกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่และบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เศรษฐกิจ และความสงบเรียบร้อยภายในเขตท้องถิ่นของตนเอง ภายใต้หน่วยงานผู้บริหาร งบประมาณ และบุคลากรของตนเอง แต่ยังคงอยู่ภายใต้ความควบคุมของรัฐบาลระดับชาติ มิได้แยกตัวออกเป็นอิสระจากความเป็นรัฐชาติ (Nation State) แต่อย่างใด

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 30) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐมอบอำนาจทางบริหารหรือจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกองกำลังในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

นกรินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และพื้นที่ของตนเองที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย

วุฒิสาร ตันไชย (2547 : 1) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครอง ที่รัฐกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญ คือ องค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงาน และร่วมรับบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างไรก็ตามแม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงานแต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

ลิขิต ธีรเวคิน (2540 : 36) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองโดยวิธีการ ซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครอง โดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตย

จรรยา สุภาพ (2531 : 146-147) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินกิจกรรมอันเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะมักมีวัตถุประสงค์ไปในทางที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนปกครองตนเอง สามารถมีองค์การในทางปกครองที่จะช่วยสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่น ตลอดจนการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในเขตการปกครองนั้น ๆ ส่วนมากการปกครองท้องถิ่นมักจะเป็นนิติบุคคล อาจประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาเพื่อปฏิบัติตามกำหนดระยะเวลา โดยมีงบประมาณของตนเอง

มอนทาญู (Montagu. 1984 : 574) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองของหน่วยปกครองซึ่งมีการเลือกตั้งผู้บริหาร ตลอดจนสามารถจัดทำภารกิจของตนเองได้อย่างอิสระ โดยไม่ถูกควบคุมจากรัฐบาลหรือภูมิภาคแต่ก็อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญหรือระบบการปกครองของรัฐบาลกลางมิใช่เป็นรัฐอิสระ

วิท (Wit. 1967 : 101) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

روبสัน (Robson. 1953 : 574) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิตามกฎหมาย

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1951:398) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองตนเองของท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเองมีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การกระจายอำนาจของทางราชการส่วนกลาง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอิสระต่างจากการปกครองของราชการส่วนกลางที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

2. วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2550 : 39) กล่าวว่า วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกได้ 3 ประการ ดังนี้

1. เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในด้านการเงิน บุคลากร ระยะเวลาที่ให้บริการประชาชน และทำให้เกิดความประหยัด เนื่องจากหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีเงินงบประมาณ สามารถหารายได้ให้กับท้องถิ่นได้ ทำให้ประหยัดงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และจะมีการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลบ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

2. เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลเพียงอย่างเดียวอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงและมักมีความล่าช้า หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมให้บริการได้เร็วกว่าให้บริการตรงกับความต้องการมากกว่า

3. เพื่อให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นที่ศึกษาระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชนในท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทั้งในบทบาทของฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ที่มีหลายบทบาท มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้กระบวนการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ

โกวิท พวงงาม (2550 : 12) ได้เสนอความคิดเห็นที่สอดคล้องกันเกี่ยวกับ วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน ทั้งนี้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองหรือมีส่วนร่วมเข้ามาดำเนินกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเองอย่างกว้างขวาง ในทางปฏิบัติการปกครองท้องถิ่นเกือบทุกรูปแบบจะมีการให้ประชาชนมีการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร อันจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนได้ใช้ดุลยพินิจเลือกตัวแทนที่เหมาะสม ในขณะที่เดียวกันผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่นก็จะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานของท้องถิ่น จากลักษณะดังกล่าวจะมีส่วนในการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองตนเองในท้องถิ่น อันจะเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไป

2. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเองหัวใจสำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองที่ประชาชนปกครองตนเองการปกครองท้องถิ่นมีหลักการที่อนุญาตให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจที่จะปกครองตนเองสามารถบริหารกิจการของท้องถิ่นตามอำนาจที่มีอยู่อย่างอิสระ โดยการรับผิดชอบฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากกา

เลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง จึงส่งผลให้ผู้รับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่นต้องฟังเสียงของประชาชน ซึ่งการให้สิทธิปกครองตนเองแก่ประชาชนนี้ นอกจากจะทำให้ประชาชนสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่นแล้ว ประชาชนยังมีส่วนในการรับรู้ถึงอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ ในการทำงานและมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเหล่านั้น ๆ ความสำเร็จที่เกิดขึ้นย่อมจะสร้างสภาพภูมิใจให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกผูกพันเป็นเจ้าของหวงแหนใคร่ที่สร้างความสำเร็จให้แก่ท้องถิ่นของตนเองอย่างเสียสละ

3. เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงจุด ซึ่งอาจแบ่งพิจารณาได้ 2 ประการด้วยกัน คือ ประการแรกต้องการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย หรือตรงต่อความต้องการที่แท้จริงเนื่องจากประเทศมีขนาดใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวย่อมไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า องค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้ ส่วนประการที่สองเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นให้บริการสนองความต้องการอย่างรวดเร็วนั้น เนื่องจากการดำเนินการของท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นเองย่อมจะเป็นไปด้วยความรวดเร็วมากกว่าการดำเนินงาน โดยคนของรัฐบาล เพราะประชาชนในท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดเหตุการณ์ เข้าใจถึงปัญหา เมื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาได้แล้วก็ลงมือดำเนินการทันที ไม่ต้องรอคำสั่งจากราชการเบื้องบน และการดำเนินการ โดยคนของรัฐบาลจะต้องกระทำตามขั้นตอนของระบบราชการ ซึ่งต้องใช้เวลานานจนอาจทำให้ไม่ทันกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

4. เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง แต่เดิมการปกครองประเทศส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะการรวมศูนย์กลางของประเทศ เนื่องจากในสมัยนั้นอาณาเขตของแต่ละประเทศยังไม่กว้างนัก พลเมืองมีน้อยและภารกิจทั้งรัฐจะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนยังมีไม่มากนัก ต่อมาประเทศมีการพัฒนามากขึ้น พลเมืองมีจำนวนมากขึ้น โครงสร้างต่าง ๆ ทางสังคมมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ปัญหาต่าง ๆ มีความยุ่งยากมาก ภารกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบก็มีเพิ่มมากขึ้น ด้วยศักยภาพของรัฐบาลที่บริหารประเทศเพียงองค์กรเดียวไม่อาจสนองต่อการบริหารและการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น แนวคิดในการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลและสามารถสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงรวดเร็วและตรงความเป็นจริงที่ชุมชนต้องการ

3. องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมท ทงชรรมชชาติ (2548 : 112) กล่าว่าว่า องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้ องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

1. มีสภณและผู้บริหรที่ท้องถิ่นที่ม้จกการเลือกตั้ง
3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. มีขอบเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
5. มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
6. มีบุคลากรที่เพียงพอต่อภาระงานที่รับผิดชอบ
7. มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมตามสภาพ
8. มีอำนาจออกกฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับ
9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานในระดับรองของรัฐ

ชวงค์ ฉยษบุดร (2539 : 34) กล่าว่าว่า องค์ประกอบระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ ดังต่อไปนี้

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง
2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ (UN) องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Local Affairs) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร
3. การกระจายอำนาจและหน้าที่การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยพลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น

5. การเลือกตั้งสมาชิกองค์การและคณะผู้บริหาร จะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยส่วนร่วม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น มิได้หมายความว่า มีอิสระเต็มที่ทีเดียว หมายถึง เฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

สรุปได้ว่า องค์ประกอบสำคัญขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศบาลตำบล จตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ประกอบด้วยองค์การมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสถานและผู้บริหารในระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองมีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม มีงบประมาณเป็นของตนเองตามที่กฎหมายกำหนด

4. ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดแนวทางเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 281 ซึ่งกำหนดไว้ว่าภายใต้บังคับแห่งมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

นักวิชาการได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้
 วิชชุกร นาคชน (2550 : 3-8) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานที่สำคัญ
 ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมใน
 กระบวนการจัดสรรทรัพยากร การเรียนรู้ในเรื่องสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนการตรวจสอบ
 การทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งประชาชนเลือกไปทำหน้าที่บริหารจัดการองค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของคนส่วนใหญ่ของท้องถิ่น ดังนั้น ลักษณะสำคัญ
 ของการปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ 1) ความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่
 ของประชาชนในท้องถิ่น และ 2) ความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่นกับความสำคัญต่อการพัฒนา
 ประชาธิปไตยและการพัฒนาประเทศ ซึ่งลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ ความเป็น
 อิสระ หมายถึง ความเป็นอิสระในการคิดและปฏิบัติภายใต้สิ่งที่กฎหมายกำหนด มีองค์ประกอบ
 4 ประการ (วิชชุกร นาคชน. 2550 : 86-89) คือ 1) มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอย่างชัดเจน
 2) มีผู้นำและบุคลากรของตนเอง 3) มีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง และ 4) มีสถานะเป็น
 นิติบุคคล

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) กล่าวว่า ลักษณะสำคัญของการปกครอง
 ท้องถิ่นเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย
 มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน และมีคณะผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น
 เป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นทางการและมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น จัดเก็บ
 และหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และจัดหางบประมาณของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระ
 ในการกำหนดนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหาร
 ส่วนกลาง ซึ่งองค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นจะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่นเป็น
 พนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

ปธาน สุวรรณมงคล (2547 : 4-5) กล่าวว่า ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น
 มีดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยอำนาจกฎหมาย การเป็นนิติ
 บุคคลจึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลใน
 กฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้
 ในกฎหมายนั้น ๆ และสามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อหนี้ เป็นต้น
2. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะจะมีการดำเนินกิจการตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
 เป็นการเฉพาะให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นการระบุ
 หน้าที่ไว้โดยชัดเจนหรืออาจเป็นการระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มทำการ

ใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ

3. ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประพฤติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป การให้ข้อคิดเห็นเสนอแนะต่อผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นในท้องถิ่นใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็งจะทำให้การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมมากขึ้นและมีความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง

5. มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ สาระสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น คือ ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพบรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด ความเป็นอิสระในการบริหารงานในที่นี้ หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจ ดำเนินการในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุนส่งเสริม และกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด

6. มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควร

การปกครองท้องถิ่นที่จะบังเกิดผลดีต่อท้องถิ่น โดยส่วนรวมต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้ภายในท้องถิ่นของตนอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน กล่าวคือ มีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเอง ได้นอกเหนือจากรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

7. มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐ และจัดตั้งโดยรัฐมีกฎหมายรองรับ มิใช่องค์กรที่เป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐ ดังนั้น การกำกับดูแลจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็น เพื่อให้การใช้ อำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติ โดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การกำกับดูแลของรัฐต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและต้องไม่ขัดกับ

หลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

พรชัย เทพปัญหา และคณะ (2527 : 1) กล่าวว่า ลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เป็นองค์กรที่มีการปฏิบัติงานต่อเนื่องกัน โดยไม่ขาดตอน ไม่ใช่แค่ชั่วคราว มีอำนาจที่จะกระทำกิจกรรมสาธารณะ มีความสามารถที่จะทำสัญญากับบุคคลหรือนิติบุคคลได้ มีสิทธิที่จะฟ้องร้องหรือถูกฟ้องร้องคดีความในศาลและความสามารถที่จะเก็บภาษีอากรและกำหนดงบประมาณของตนเอง

สรุปได้ว่า ลักษณะการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้ดำเนินไปอย่างประหยัด และมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับความประสงค์ของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมิงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา 287 ไว้ว่า ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีวิธีการมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น ในสาระสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้นหรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติก็ตามอาจแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ 1) การมีส่วนร่วมโดยตรง และ 2) การมีส่วนร่วมโดยผ่านตัวแทน การมีส่วนร่วม

โดยตรง คือ การที่ประชาชนสามารถเข้าร่วมคิด ตัดสินใจ หรือกระทำการใด ๆ ในทางการเมือง หรือกิจกรรมต่าง ๆ ของส่วนรวมตามสิทธิที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ส่วนการมีส่วนร่วมโดยผ่านตัวแทนหรืออาจเรียกกันโดยทั่วไปว่าการมีส่วนร่วมโดยทางอ้อม คือ การใช้สิทธิใด ๆ โดยผ่านผู้แทน ซึ่งได้รับมอบหมายในลักษณะฉันทานุมัติ ด้วยวิธีการต่าง ๆ กัน เช่น ลงมติหรือเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นตัวแทนไปกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในนามของประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากไม่สะดวกที่จะให้ประชาชนจำนวนมากมาประชุมหรือตัดสินใจร่วมกัน และอาจเป็นไปได้ใน โลกของความจริง อย่างไรก็ตามข้อเสียของการมีส่วนร่วมโดยผ่านตัวแทนในทางการเมือง ซึ่งกระบวนการตัดสินใจเกือบทุกเรื่องมักมีผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์อยู่เสมอ ดังนั้น ทุกฝ่ายจึงพยายามใช้กลยุทธ์ต่างๆ เพื่อให้ผลการตัดสินใจเชิงนโยบายนั้นเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ฝ่ายตนโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องตามหลักวิชาการ

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ได้มีนักวิชาการ เป็นจำนวนมากได้เสนอแนวคิดเอาไว้อย่างหลากหลาย ซึ่งแนวคิดของนักวิชาการมีประโยชน์ และเป็นพื้นฐานสำหรับการเสนอรูปแบบการพัฒนาท้องถิ่น โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนนั้น ๆ มีรายละเอียด ดังนี้

1. ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

สกลุ วงษ์ภาพสินธุ์ (2549 : 93) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีดังนี้

1. ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคล ซึ่งบังเกิดพ้องต้องกันกลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม

2. ความเดือดร้อนและความไม่ถึงพอใจร่วมกัน ที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้น ผลักดันให้พุ่งไปสู่การรวมกลุ่มวางแผนและลงมือกระทำร่วมกัน

3. ตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความริเริ่มกระทำที่สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมยังอาจเกิดจากแนวความคิดอื่น ๆ เช่น 1) ความศรัทธาที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือ หรือมีเกียรติยศตำแหน่งทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ 2) ความเกรงใจที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือ หรือมีเกียรติยศตำแหน่งทำให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมด้วยทั้ง ๆ ยังไม่มีความศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่จะกระทำ และ 3) อำนาจบังคับที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่า ทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่าง ๆ

ปารีชาติ วิลัยเสถียร และคณะ (2548 : 195) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยทั่วไปนั้นมีความหมายกว้าง ๆ คือ การที่ประชาชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากร ตลอดจนปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคมเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคม การมีส่วนร่วมในความหมายนี้จึงเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนพัฒนาการรับรู้สติปัญญาและความสามารถในการตัดสินใจกำหนดชีวิตด้วยตนเอง

ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นทั้งวิธีการและเป็นเป้าหมายในเวลาเดียวกัน ซึ่งในปัจจุบันแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาได้รับการยอมรับและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติงานพัฒนา กระบวนการของการมีส่วนร่วมนั้นมีได้ขึ้นอยู่กับการริเริ่มหรือการวางแผนโดยรัฐ แต่ความสำเร็จขึ้นอยู่กับที่ประชาชนในชุมชนหรือในท้องถิ่นต่าง ๆ ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างเป็นอิสระ เน้นการทำงานในรูปกลุ่มหรือองค์กรชุมชนที่มีวัตถุประสงค์ในการเข้าร่วมอย่างชัดเจน และนอกจากนั้นในกระบวนการพัฒนาจำเป็นต้องมีการรวมพลังในลักษณะเบญจภาคี อันได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนา เอกชน นักวิชาการ และประชาชน เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น

สนธยา พลศรี (2545 : 163) กล่าวว่า ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของเลวิน (Lawin) ไว้ว่าเป็นทฤษฎีการมีส่วนร่วมที่เป็นการเปลี่ยนทัศนคติ และการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ทำให้เกิดขึ้น โดยการสร้างสถานการณ์ให้เกิดการมีส่วนร่วมในกลุ่มบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ โดยทำการวิจัยทดลองเปรียบเทียบกับการจัดประสบการณ์การเรียนรู้สองอย่างคือ การอภิปรายกลุ่มและบรรยาย ผลการวิจัยทดลอง พบว่า 1) ในกลุ่มที่ใช้การบรรยาย ผู้ฟังเพียงแต่รับฟังไม่มีส่วนร่วมในกลุ่มที่ใช้การอภิปรายกลุ่ม สมาชิกมีส่วนร่วมมาก ทุกคนมีโอกาสแสดงความคิดเห็น 2) ในการบรรยายนั้น ผู้ฟังมีความรู้สึกผูกมัดว่าจะทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง แต่ในการประชุมความพยายามที่จะทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งจะมีอยู่ในตัวสมาชิกแต่ละคนไม่มากนักน้อย 3) วิธีบรรยายจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของบุคคลในสวนพุทธปัญญาเท่านั้น แต่ในการประชุมกลุ่มจะมีผลต่อองค์ประกอบของทัศนคติทั้งในพุทธปัญญาและด้านพฤติกรรมด้วย นอกจากนี้ข้อที่น่าสังเกต คือ ความคิดเห็นของกลุ่มมีผลต่อองค์ประกอบทางด้านทัศนคติของบุคคลมาก ในขณะที่กระบวนการกลุ่มกำลังดำเนินอยู่บุคคลในกลุ่มจะสามารถมองเห็นความเชื่อของกลุ่มได้จากการอภิปราย

เฉลิม เกิด โมลี (2543 : 3) กล่าวว่า แนวคิดทฤษฎีการมีส่วนร่วมในทางมิติความลึกทั้งในด้านเชิงกว้างและในด้านที่เฉพาะไว้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วม คือ การพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือจากประชาชนด้วยความสมัครใจที่มีต่อโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ที่คาดว่าจะส่งผลให้กับการพัฒนา แต่ไม่ได้หวังไว้ว่าจะให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงโครงการหรือวิสัยทัศน์เนื้อหาของโครงการ

2. การมีส่วนร่วมในความหมายกว้างจะเป็นการให้ประชาชนรู้สึกตื่นตัว เพื่อที่จะทราบถึงการรับความช่วยเหลือและตอบสนองต่อโครงการพัฒนา ขณะเดียวกันก็สนับสนุนความคิดริเริ่มของคนในท้องถิ่น

3. ในเรื่องของการพัฒนาชนบท การมีส่วนร่วมเป็นการให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนา นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะประเมินโครงการนั้นด้วย

4. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้น อาจเข้าใจอย่างกว้าง ๆ ได้ว่าเป็นการที่ประชาชนได้เข้าร่วมอย่างแข็งขันในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อตนเอง

5. การมีส่วนร่วมในชุมชนเป็นการที่ประชาชนจะมีทั้งสิทธิและหน้าที่ที่จะเข้าร่วมในการแก้ไขปัญหาของเขา มีความรับผิดชอบมากขึ้นที่จะสำรวจตรวจสอบความจำเป็นในเรื่องต่างๆ การระดมทรัพยากรท้องถิ่นและเสนอแนวทางแก้ไขใหม่ ๆ เช่นเดียวกับการก่อตั้งและดำรงรักษาองค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่น

6. การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องเป็นกระบวนการดำเนินการอย่างแข็งขัน หมายถึงบุคคลหรือกลุ่มที่มีส่วนร่วมนั้นได้เป็นผู้มีความริเริ่มและได้มุ่งใช้ความพยายาม ตลอดจนความเป็นตัวของตัวเองที่จะดำเนินการตามความริเริ่มนั้น

7. การมีส่วนร่วมเป็นการจัดที่จะใช้ความพยายามในการเพิ่มความสามารถที่จะควบคุมทรัพยากรและระเบียบในสถาบันต่าง ๆ ในสภาพสังคมนั้น ๆ ทั้งนี้โดยกลุ่มที่ดำเนินการและความเคลื่อนไหวที่จะดำเนินการนี้ไม่ถูกควบคุมโดยทรัพยากร และระเบียบต่าง ๆ

8. กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวม เพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน และให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายของรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุก ๆ คน

2. ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่

เป็นทฤษฎีที่พัฒนามาจากทฤษฎีหน้าที่ ซึ่งมีนักทฤษฎีคนสำคัญ คือ ออกัสตองเฮอร์เบิร์ต สเปนเซอร์ อิมิล เดอร์คไคม์ ต่อมา ทัลคอตต์ พาร์สัน นักสังคมวิทยาชาวอเมริกัน เป็นผู้ปรับปรุงแก้ไขให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น แล้วเรียกชื่อว่า ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ โดยมี

ผู้สนับสนุนที่สำคัญ คือ โรเบิร์ต เมอร์ดัน และทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ที่เป็นทฤษฎีแม่บททางสังคมวิทยาทฤษฎีหนึ่ง ซึ่งมองว่าสังคมเหมือนกับสิ่งมีชีวิตอย่างหนึ่ง (Biological Organism) โดยมีฐานคติ (Assumption) เกี่ยวกับสังคม 3 ประการ คือ สังคมเป็นระบบ ๆ หนึ่งระบบนี้ประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ที่สัมพันธ์ซึ่งกันและกันและระบบมีขอบเขตแน่นอน พร้อมทั้งมีกระบวนการรักษาบูรณาการและอาณาเขตนั้นไว้เพื่อให้การพัฒนามีความเจริญก้าวหน้าขึ้น

สนธยา พลศรี (2545 : 197) กล่าวว่า ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ที่สามารถนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาได้ มีรายละเอียดดังนี้

1. ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ เชื่อว่าสังคมประกอบด้วยโครงสร้างที่เป็นระบบย่อย ๆ หลายระบบ ระบบเหล่านี้ต่างมีหน้าที่ของตนเองแตกต่างกันออกไป แต่จะประสานสัมพันธ์กันเป็นอย่างดีสังคมจึงจะเกิดความมั่นคงหรือคุณภาพในการพัฒนาชุมชน จึงต้องมุ่งเน้นให้โครงสร้างต่าง ๆ ของชุมชน คือ บุคคล กลุ่ม และองค์กรต่าง ๆ ปฏิบัติหน้าที่ของตนให้เต็มศักยภาพและประสานสัมพันธ์กันกลายเป็นพลังของชุมชนที่พร้อมจะร่วมกันเพื่อพัฒนาชุมชนของตนต่อไป

2. ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ เชื่อว่าสังคมจะดำรงอยู่ได้นั้นระบบสังคมจะต้องมีเป้าหมายร่วมกัน มีการปรับตัวในลักษณะบูรณาการ และควบคุมสังคมไม่ให้เกิดความตึงเครียดหรือความขัดแย้ง และเชื่อว่าสังคมต้องมีการปรับปรุงตัวอยู่ตลอดเวลาตามสภาวะของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ซึ่งสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการวางแผนโครงการ และการดำเนินงานพัฒนาชุมชนได้โดยให้แผนงาน โครงการ มีลักษณะที่ยืดหยุ่นสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ขึ้นได้ตลอดเวลาและพยายามหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดข้อพิพาทหรือความขัดแย้งขึ้น

3. ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ เชื่อว่าสังคมที่สามารถดำรงอยู่ได้ หรือสังคมที่พัฒนาแล้วนั้นเป็นสังคมที่มีคุณภาพ หรือมีความสมดุลในการพัฒนาชุมชนก็ควรดำเนินการให้ชุมชนเป้าหมายเป็นชุมชนที่มีคุณภาพ

4. ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ เชื่อว่าระบบสังคมระบบวัฒนธรรมมีความสัมพันธ์กันและมีผลต่อการปรับตัวของบุคคลใน 5 ลักษณะ คือ ทำตามระเบียบ ฝ่าฝืนระเบียบ ยึดกฎระเบียบ ละทิ้งสังคม และพยายามเปลี่ยนแปลงสังคม ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาชุมชนมาก เพราะเป็นแนวทางในการดำเนินกลุ่มเป้าหมายและแนวทางในการพัฒนา โดยเฉพาะการใช้ระบบสังคมและระบบวัฒนธรรมเป็นเครื่องมือในการพัฒนาชุมชนให้ประสบความสำเร็จ

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2541 : 26) กล่าวว่า ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ว่าสังคมเปรียบเสมือนสิ่งที่มีชีวิตอย่างหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะดังนี้ 1) สังคมในฐานะที่เป็นระบบที่มีอาณาเขต

แน่นอน เป็นสังคมที่วางระเบียบตนเองควบคุมตนเอง (Self-Regulation) โดยมีแนวโน้มที่ส่วนประกอบต่าง ๆ พึ่งพาอาศัยและรักษาคุณภาพไว้ได้ 2) ในฐานะที่เป็นระบบบำรุงรักษาตนเอง ทำนองเดียวกับอินทรีย์ทั้งหลายสังคมมีความต้องการจำเป็นจำนวนหนึ่ง จากที่กล่าวมาข้างต้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเป็นเป้าหมายของการพัฒนาสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์ประกอบที่สำคัญในการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ต้องยกระดับการพัฒนาให้เกิดความเข้มแข็งขึ้น ซึ่งประกอบด้วยด้านต่างๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายหลักในการเพิ่มผลิต เพิ่มรายได้ของประชาชนให้สูงขึ้นอย่างทั่วถึง เพิ่มงานอาชีพและการทำงานให้ประชาชนได้มีงานทำมากขึ้นจนสามารถยกระดับการครองชีพของตนให้สูงขึ้นตามองค์ประกอบในด้านสถานภาพ และหน้าที่ของผู้อยู่ในวงการเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเกษตรกรจะต้องมีการพัฒนาให้สูงขึ้น ไม่ให้ถูกเหยียบย่ำดูถูกดูแคลนว่าต่ำต้อยกว่าอาชีพอื่น จะต้องสามารถที่จะต้องได้รับการพัฒนา

3. ทฤษฎีความจำเป็นพื้นฐาน

สนธยา พลศรี (2545 : 216-218) กล่าวว่า ทฤษฎีความจำเป็นพื้นฐานว่าเป็นทฤษฎีที่เสนอโดยองค์การกรรมกรระหว่างประเทศ (International Labour Organization) เมื่อปี ค.ศ. 1976 โดยมีจุดเน้นในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาอย่างจริงจัง เพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องการจ้างงานไม่เต็มที่ สร้างการกระจายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเป็นธรรมและผสมผสานกับทฤษฎีความยุติธรรมและการพึ่งพาซึ่งกันและกันกับทฤษฎีการพัฒนาอีกหนึ่งรูปแบบของนักทฤษฎีกลุ่มกองทุนค็อกซ์มาส์ โจลด์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. จุดมุ่งหมายของการพัฒนา ทฤษฎีความจำเป็นพื้นฐาน มีจุดหมายของการพัฒนาคือ การตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย ทั้งความต้องการทางวัตถุและความต้องการทางจิตใจ ทั้งเป็นความต้องการพื้นฐานของครอบครัว และชุมชนส่วนรวมความต้องการขั้นจำเป็นพื้นฐานนี้ เป็นความต้องการของประชาชนในชุมชนตามความเป็นจริง โดยใช้ทรัพยากรและเทคโนโลยีภายในประเทศเป็นหลัก ความต้องการขั้นพื้นฐานของคนในแต่ละสังคมมีความแตกต่างกัน สังคมใดที่ได้รับการตอบสนองแล้วจะทำให้คนมีคุณภาพชีวิตดีขึ้นและระดับความต้องการนี้จะเปลี่ยนแปลงไปตามระดับของการพัฒนา

2. กระบวนการวางแผนพัฒนา ทฤษฎีความจำเป็นพื้นฐานเสนอว่ากระบวนการในการวางแผนพัฒนาควรดำเนินการดังต่อไปนี้

2.1 ให้ความสำคัญในการคัดเลือกโครงการด้านการผลิตสินค้าและบริการ ที่ตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานที่กำหนดขึ้นเป็นลำดับแรก

2.2 ถือว่าโครงการที่ตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานระดับเร่งด่วน

สูงสุด

2.3 พยายามใช้กลวิธีในการเลือกกลุ่มเป้าหมายให้ได้โดยชัดเจน เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายเหล่านี้ได้รับสินค้าและบริการตามที่ต้องการ

2.4 การกระจายอำนาจในการวางแผนไปสู่ชุมชน เพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ในอนาคต

3. ข้อควรพิจารณาในการวางแผน ทฤษฎีความจำเป็นพื้นฐานเสนอว่าสิ่งที่นักวางแผนพัฒนาควรพิจารณาในระหว่างการจัดทำแผนพัฒนา คือ

3.1 การสร้างความจำเป็นพื้นฐานให้ประสบความสำเร็จ ต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการกระจายรายได้ควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการผลิตและการค้า กล่าวคือต้องทำการผลิตเพื่อการค้า ขยายอำนาจการซื้อ ขยายการบริการสาธารณะ เพื่อให้สิ่งเหล่านี้กระจายไปถึงคนยากจน จึงต้องปรับโครงสร้างระบบบริการของรัฐ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นจัดระบบให้บริการที่ดี เพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ

3.2 ต้องเพิ่มความสำคัญในการพัฒนาภาคชนบทและสาขาการผลิตด้านการเกษตรกรรมให้มากขึ้น ถ้าหากภาคเกษตรกรรมยังคงมีประชากรมากและยากจน มีโรคภัยไข้เจ็บและมีคุณภาพชีวิตต่ำ

3.3 ต้องตอบสนองความต้องการของชาวบ้านด้วยการกระจายระบบสินเชื่อบริการด้านส่งเสริมการเกษตร ปุ๋ย น้ำ เพื่อการเพาะปลูกพันธุ์พืช ไฟฟ้า และพลังอื่น ๆ ไปสู่เกษตรกรในชนบทอย่างกว้างขวาง เกษตรกรจะต้องมีความมั่นคงปลอดภัยในการครอบครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน รัฐต้องสนับสนุนให้ด้านข่าวสาร สร้างแรงจูงใจ และส่งเสริมให้เกิดสถาบันเกษตรกรรูปแบบต่าง ๆ ขึ้น ยังต้องพิจารณาด้านสุขภาพ คือ คนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหของตนในขั้นตอนการพัฒนาต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม ประกอบด้วย 1) ค้นหาปัญหา วิเคราะห์หาแนวทางแก้ไข 2) ตัดสินใจเลือกแนวทางแก้ไขปัญหา 3) ปฏิบัติตามโครงการที่วางไว้ 4) มีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ และ 5) การติดตามประเมินผลโครงการ ซึ่งจะแสดงให้เห็นว่าคนในชุมชนเป็นผู้ทำการพัฒนาไม่ใช่รอรับผลการพัฒนาแต่ฝ่ายเดียว

4. ทฤษฎีการกระทำทางสังคม

สุดิเคด วันนะวงส์ (2544 : 31) กล่าวว่า ทฤษฎีการกระทำทางสังคมของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ซึ่งได้กล่าวไว้ว่าการกระทำของมนุษย์โดยให้ความหมายของการกระทำว่าเป็นพฤติกรรมของมนุษย์ทั้งที่เป็นแบบเปิดเผยและลึกลับ โดยได้แบ่งความหมายเป็น 2 ประการ คือ

1. ความหมายส่วนตัว จากการกระทำของบุคคลหนึ่งสามารถเข้าใจได้จากการสังเกตโดยตรง

2. การมีความเข้าใจสิ่งเร้า เราสามารถแสดงความรู้สึกออกมาด้วยตัวเอง ถึงการใช้เหตุผล ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของผู้นำหรือถ้าการกระทำของบุคคลไม่มีเหตุผลแล้ว อาจจะเข้าใจส่วนประกอบแห่งอารมณ์ที่มีการกระทำเกิดขึ้น โดยอาศัยการเข้าไปมีส่วนร่วมที่มีความเห็นอกเห็นใจต่อมนุษย์ผู้สังเกต ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยกับแนวทฤษฎีหรือจุดมุ่งหมายขั้นสูงสุด หรือค่านิยมของผู้นำ แต่โดยสติปัญญาแล้วอาจเข้าใจสถานการณ์และพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องได้ และอีกนัยหนึ่งการกระทำบางอย่างเกิดขึ้นจากแรงกระตุ้นการเข้าใจแรงกระตุ้นสามารถถือได้ว่าเป็นการอธิบายเวลาที่แท้จริงของการกระทำ เพราะว่าแรงกระตุ้นจะมีอยู่ในส่วนลึกของจิตใจผู้กระทำ และสำหรับผู้สังเกตนั้นแรงกระตุ้นเป็นพื้นฐานที่เหมาะสมสำหรับการศึกษาพฤติกรรม และ แมกซ์ เวเบอร์ ยังได้กล่าวไว้ว่าการกระทำทางสังคมยังสามารถแบ่งออกได้อีก 4 ชั้น ได้แก่

ชั้นที่ 1 การกระทำที่มีเหตุผล เป็นการกระทำที่ใช้การอันเหมาะสมในที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้เลือกไว้อย่างมีเหตุผล การกระทำดังกล่าวนี้มุ่งไปในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

ชั้นที่ 2 การกระทำเกี่ยวกับค่านิยม เป็นการกระทำที่เหมาะสมเพื่อจะหาค่านิยมสูงสุดในชีวิตมีความสมบูรณ์ พร้อมการกระทำเช่นนี้มุ่งไปในด้านจริยธรรม ศาสนา และศีลธรรมอย่างอื่น เพื่อการดำรงไว้ซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชีวิตทางสังคม

ชั้นที่ 3 การกระทำตามประเพณี เป็นการกระทำที่ไม่เปลี่ยนแปลงโดยยึดเอาแบบอย่างที่ทำกันมาตั้งแต่อดีตเป็นหลักในพฤติกรรมกระทำตามประเพณีไม่คำนึงถึงเหตุผล

ชั้นที่ 4 การกระทำที่แฝงตัวด้วยความเสแสร้ง เป็นการกระทำที่คำนึงถึงอารมณ์และความผูกพันทางจิตระหว่างผู้กระทำกับวัตถุที่เป็นจุดมุ่งหมายของการกระทำเช่นนี้ก็ไม่คำนึงถึงเหตุผลอย่างอื่นใดทั้งสิ้นนอกจากเรื่องของส่วนตัว

จากการศึกษาถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมดังกล่าวมาแล้วนั้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะต้องเกิดจากความเชื่อหรือไม่เชื่อที่จะก่อให้เกิดปัจจัยในการเข้ามามีส่วนร่วมในการกระทำในสิ่งใดสิ่งหนึ่งตามโครงการหรือกิจกรรมทางสังคม โดยการเข้าร่วมจะต้องมีความเข้าใจในวิถีการดำเนินชีวิต ค่านิยม ทัศนคติของบุคคล จารีตประเพณีที่มีอยู่ ซึ่งการพัฒนาโดยใช้สิ่งเร้า นั้น ถ้าเป็นสิ่งเร้าที่เหมาะสมก็สามารถนำไปสู่การเกิดสมาชิกในชุมชนในการเข้าร่วมโครงการหรือกิจกรรมของชุมชนในรูปแบบของการมีส่วนร่วม และเป็นไปอย่างสมัครใจ ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นทั้งวิธีการและเป้าหมายในเวลาเดียวกัน

5. ความหมายของการมีส่วนร่วม

นักวิชาการได้กล่าวถึงความหมายของการมีส่วนร่วมไว้อย่างหลากหลาย ดังนี้
ปารีชาติ วิลัยเสถียร และคณะ (2548 : 198-199) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมมี

2 ความหมาย คือ

1. การมีส่วนร่วมที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากรและเทคโนโลยีท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมทั้ง การรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยโครงการพัฒนาดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน

2. การมีส่วนร่วมที่เป็นทางการเมือง แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

2.1 การส่งเสริมและพลังอำนาจของพลเมือง โดยประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรของชุมชน อันจะก่อให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถแสดงออกซึ่งความสามารถของตนและได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา

2.2 การเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนา โดยรัฐมาเป็นการพัฒนาที่ประชาชนที่บทบาทหลัก โดยการกระจายอำนาจในการวางแผนจากส่วนกลางมาเป็นส่วนภูมิภาค เพื่อให้ภูมิภาคมีลักษณะเป็นเอกเทศให้ มีอำนาจทางการเมือง การบริหาร มีอำนาจต่อการจัดสรรทรัพยากรอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน โดยประชาชนสามารถตรวจสอบได้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการคืนอำนาจในการพัฒนาให้แก่ประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเอง

ทงศักดิ์ คุ้มไข่น้ำ (2546 : 74) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ

แก้ปัญหาตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ความรู้ความชำนาญร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กร เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นกระบวนการที่ชุมชน กลุ่มเป้าหมายได้รับโอกาส และได้ใช้โอกาสแสดงออกซึ่งความรู้สึกรู้สึกนึกคิดสิ่งที่มีสิ่งที่เขาต้องการ ปัญหาที่กำลังเผชิญ แสดงออกซึ่งวิถีแก้ไขปัญหามือปฏิบัติ โดยการช่วยเหลือของหน่วยงานภายนอก โดยที่รัฐบาลทำการส่งเสริมชักนำสนับสนุนและสร้างโอกาสให้ชุมชน ทั้งในรูปแบบบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์กร อาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องรวมกัน จากความหมายของการมีส่วนร่วมได้ครอบคลุมการมีส่วนร่วมของชุมชน ตั้งแต่เริ่มต้นของการวางแผนไปจนถึงการลงมือปฏิบัติตามแผนและการประเมินผล นั้นหมายความว่า การวางแผนโครงการใด ๆ ก็ตามจะต้อง

เริ่มต้นด้วยการปรึกษาหารือร่วมกัน วิเคราะห์หรือชี้ชัดตัวปัญหาให้ได้ และชุมชนจะต้องมาร่วมกัน จัดลำดับความสำคัญของปัญหา วิธีแก้ปัญหาก็ว่าเขาเห็นว่า เป็นไปได้ จนถึงการลงมือปฏิบัติและการประเมินผลแล้วเริ่มชี้ชัด ปัญหา และเริ่ม โครงการใหม่เป็นวงจรไปเรื่อย ๆ

ถวิล บุรีกุล (2543 : 31) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่กลุ่มประชาชนหรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคม หรือการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจมตินั้นไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชน

กาญจนา แก้วเทพ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ (2530 : 40) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การให้โอกาสทางเลือกเอง มีโอกาสจัดการด้วยตนเอง มีโอกาสใช้เครื่องมือด้วยตนเอง

ยูวัฒน์ วุฒิมณี (2526 : 6) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเปิดโอกาสให้กับประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติ และร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบต่อตัวของประชาชนเอง

Erwin (1976 : 21) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนาาร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ไขปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ความรู้ ความชำนาญ ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนการติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การมีส่วนร่วมของชุมชนในเขตเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ตั้งแต่เริ่มต้นคิด โครงการกิจกรรม โดยเริ่มต้นหาปัญหา สาเหตุ วางแผน กำหนดเป้าหมาย ตัดสินใจ การลงมือดำเนินงาน ระดมทรัพยากรและเทคโนโลยี สรุปบทเรียน ติดตามประเมินผล รับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นร่วมกัน โดยทั้งนี้ต้องตั้งอยู่ในความเป็นธรรมอย่างเสมอภาคกัน

6. ลักษณะรูปแบบและกระบวนการมีส่วนร่วม

นักวิชาการ ได้อธิบายถึงลักษณะรูปแบบและกระบวนการมีส่วนร่วมไว้ดังต่อไปนี้
 เฉลียว บุรีภักดี และคณะ (2545 : 115) ได้กล่าวถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนมีประโยชน์ ดังนี้

1. ย่อมก่อให้เกิดการพึ่งตนเองได้ในที่สุด เนื่องจากเกิดการเรียนรู้วิธีการแก้ปัญหา และสร้างความเจริญให้กับชุมชนหรือหมู่บ้านของตนผ่านกิจกรรม กระบวนการทำงานตามโครงการ

2. เป็นการสะท้อนถึงความจริงใจของรัฐที่มีต่อการสนับสนุนให้ประชาชนมีเสรีภาพในการตัดสินใจและกำหนดชะตากรรมของท้องถิ่นของตน

3. เป็นช่องทางสะท้อนปัญหาความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่น ได้ถูกต้องตรงประเด็น

4. เป็นการสร้างฉันทามติร่วมกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจ เนื่องจากเป็นการสร้างข้อตกลงที่เกิดจากการยอมรับร่วมกันภายในกลุ่ม

5. เป็นการพัฒนาศักยภาพของบุคคล เพราะในกระบวนการมีส่วนร่วม ย่อมจะต้องมีการแลกเปลี่ยนความรู้และข้อคิดเห็นระหว่างกัน ดังนั้น การมีส่วนร่วมของชุมชนจึงเป็นเสมือนเวทีในการเรียนรู้ที่มีประโยชน์มาก

6. เป็นการสนับสนุนการพัฒนาความรักท้องถิ่นและความรับผิดชอบต่อสังคมให้เกิดขึ้นในพฤติกรรมของประชาชนในชุมชน

7. ชุมชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของผลงานอันเนื่องมาจาก โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นในหมู่บ้านและจะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐในการดูแลบำรุงรักษา

พาลาภ สิงหเสนี และคณะ (2545 : 49) กล่าวว่า กระบวนการมีส่วนร่วมมีดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการริเริ่มวางแผนโครงการ เป็นขั้นที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชน ร่วมตัดสินใจกำหนดความต้องการ และจัดลำดับความสำคัญของความต้องการนั้น ๆ รวมทั้ง ร่วมกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ กำหนดวิธีการ และแนวทางดำเนินงาน

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำประโยชน์แก่โครงการ เช่น ช่วยเหลือด้านทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ และแรงงาน หรือโดยบริหารงาน ประสานงาน ตลอดจนประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับโครงการให้ผู้อื่นทราบ

3. การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมิน เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินโครงการที่พวกเขาดำเนินการนั้นว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ หรือมีการประเมินย่อย (Formative Evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลความก้าวหน้า ซึ่งทำเป็นระยะ ๆ หรือการประเมินผลรวม (Summative Evaluation) เป็นการประเมินสรุปรวมยอดของโครงการทั้งหมด

อกิน รพีพัฒน์ (2527 : 18) กล่าวว่า รูปแบบของการมีส่วนร่วมมี 3 ประการ คือ

1. กลไกการพัฒนาเคลื่อนย้ายจากรัฐสู่ประชาชนให้ประชาชนมีบทบาทในการพัฒนา
2. เป้าหมายของการพัฒนา คือ การพัฒนาขีดความสามารถเพื่อพึ่งและพัฒนาตนเองมิใช่พึ่งพองค์กรพัฒนาภายนอก
3. กระบวนการพัฒนาภายใต้รูปแบบนี้ต้องยึดหลักจากล่างสู่บนมากกว่าจากบนสู่ล่าง นอกจากนี้แต่ละรูปแบบควรมีการแบ่งการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนออกได้ดังนี้
 - 3.1 การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางในการแก้ปัญหา
 - 3.2 การตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหา
 - 3.3 การปฏิบัติงานในกิจกรรม การพัฒนาตามแผน การประเมินผลงานกิจกรรมพัฒนา

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 61) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้หลักแห่งรัฐธรรมนูญว่า ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้ใน 5 ลักษณะ ดังนี้

1. มีส่วนร่วมในการรับรู้ความเป็นไปของการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการมากขึ้น
2. มีส่วนร่วมในการคิด (ร่วมกับองค์กรทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้น)
3. มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
4. มีส่วนร่วมในการกระทำการบางอย่าง (ร่วมกับรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)
5. มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ (องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายทางการเมืองหรือข้าราชการประจำ)

ไพรัตน์ เดชะรินทร์ (2522 : 19-20) กล่าวว่า รูปแบบและกระบวนการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายการพัฒนา คือ

1. ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหา สาเหตุของปัญหา และการลดปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมตลอดจนความต้องการของชุมชน
2. ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบวิธีการพัฒนา เพื่อแก้ไขปัญหาและลดปัญหาของชุมชน เพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการหรือกิจกรรม เพื่อจัดและแก้ไขปัญหา สอนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

6. ร่วมกันลงทุนในกิจกรรม โครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเองและของหน่วยงาน

7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบายแผนงาน โครงการและกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้ ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

จากกระบวนการมีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้น ชุมชนย่อมรู้ดีว่าตนเองกำลังต้องการอะไร มีปัญหาอะไร และต้องการจะแก้ปัญหายังไง ถ้าให้โอกาสแก่ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนากิจกรรม ย่อมช่วยให้โครงการต่างๆ เกิดประโยชน์ต่อชุมชนอย่างแท้จริง คือทำให้ชุมชนยอมรับโครงการไม่เกิดกระแสต่อต้าน เนื่องจากเป็นโครงการที่เกิดจากความต้องการของชุมชน แต่จะก่อให้เกิดความรู้สึกผูกพัน รู้สึกเป็นเจ้าของ โครงการจะดำเนินการไปได้ อย่างราบรื่น ได้รับความร่วมมือจากประชาชน มีการระดมทรัพยากรเพื่อการพัฒนา และจะช่วยพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนในชุมชนมากขึ้น

7. ปัจจัยในการมีส่วนร่วม

นักวิชาการได้กล่าวถึงปัจจัยในการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

อริศรา ชูชาติ , นวรัตน์ สุวรรณเผ่ง และวิไลวัลย์ โกยแก้วพริ้ง (2538 : 16-17)

ได้กล่าวถึงปัจจัยสำคัญในการมีส่วนร่วมไว้ 5 ประการ คือ

1. การยอมรับซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิก เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ประสบความสำเร็จ โดยทุกคนต้องยอมรับว่าแต่ละบุคคลมีความสามารถ มีความคิดสร้างสรรค์ และมีศักยภาพที่แตกต่าง

2. การพัฒนาการทำงานร่วมกัน ทุกคนต้องเชื่อว่าบุคคลรวมตัวกันเป็นกลุ่มแล้วจะต้องดำเนินการที่เข้มแข็งและคิดพัฒนางานอยู่เสมอ

3. ต้องมีความเชื่อและศรัทธาว่าทุกคน คือ ทรัพยากรที่สำคัญ สามารถนำความสามารถ ประสบการณ์ และความชำนาญของสมาชิกในกลุ่มมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

4. การกำหนดแผนงานหรือการเปลี่ยนแปลงใด ๆ จะเกิดขึ้น ได้ก็ต่อเมื่อกลุ่มมีมติร่วมกัน

5. ความรับผิดชอบเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้การทำงานเป็นไปตามแผนและบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ (2527 : 183) กล่าวว่า ปัจจัยในการมีส่วนร่วมของประชาชน เกิดจากแนวคิดที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน อันเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคลเกิดบังเอิญพ้องต้องกันกลายเป็นความสนใจ และความห่วงกังวลร่วมกันของสังคม
2. ความเคียดแค้นและความไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่ผลักดันให้เกิดการรวมกลุ่มวางแผนและลงมือกระทำร่วมกัน
3. การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนา ในการตัดสินใจร่วมกันนี้ต้องมีระดับรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มกระทำการที่สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น ๆ

ดังนั้น สรุปได้ว่า ปัจจัยสำคัญในการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย 1) บุคคลที่มีส่วนร่วมต้องมีความเข้าใจวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานอย่างชัดเจน 2) ทุกคนจะต้องมีความเป็นอิสระและเท่าเทียมกันในการแสดงความคิดเห็น 3) ความคิดเห็นที่แตกต่างจะนำไปสู่หนทางแห่งการแก้ปัญหา 4) บุคคลที่มีส่วนร่วมต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้มีความสามารถในการแสดงออก และ 5) การมีส่วนร่วมจะนำไปสู่การพัฒนาและสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ

8. รูปแบบและขั้นตอนในการมีส่วนร่วม

นักวิชาการได้กล่าวถึงรูปแบบและขั้นตอนในการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2548 : 202) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมตามขั้นตอนในการพัฒนา แบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 การมีส่วนร่วมในขั้นการริเริ่มการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการของชุมชนและมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการด้วย

ขั้นตอนที่ 2 การมีส่วนร่วมในขั้นการวางแผนในการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางในการดำเนิน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่จะใช้

ขั้นตอนที่ 3 การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์โดยการสนับสนุนทรัพยากร และแรงงาน หรือเข้าร่วมบริหารงาน ประสานงาน และดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

ขั้นตอนที่ 4 การมีส่วนร่วมในขั้นรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นขั้นตอน

ที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากการพัฒนาหรือยอมรับประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ

ขั้นตอนที่ 5 การมีส่วนร่วมในการประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้าร่วมประเมินว่า การพัฒนาที่ได้กระทำไปนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด ซึ่งในการประเมินอาจปรากฏในรูปของการประเมินผลย่อย (Formative Evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวบยอด

ทวิวงค์ ศรีบุรี (2541 : 36-37) กล่าวว่า รูปแบบและขั้นตอนในการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มการพัฒนา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา หาสาเหตุของปัญหา เข้ามาตัดสินใจกำหนดปัญหา การกำหนดความต้องการของชุมชน และมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญเพื่อพัฒนาท้องถิ่น
2. การมีส่วนร่วมในขั้นวางแผนการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมในท้องถิ่นเพื่อการวางแผน เพื่อการวิเคราะห์ปัญหา การกำหนดนโยบาย กำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการการพัฒนา กำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนิน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรที่จะใช้ในการพัฒนา
3. การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้าร่วมเป็นสมาชิกหรือกรรมการของชมรม การติดต่อประสานงานและขอรับความช่วยเหลือจากองค์กร ทั้งในและนอกชุมชน การเข้าร่วมในการบริหารกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน สนับสนุนทรัพยากรเพื่อส่วนรวม เช่น การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ในการพัฒนา การใช้แรงงานในการพัฒนาในกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่น
4. การมีส่วนร่วมในขั้นรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนาตามนโยบายที่กำหนด ผลประโยชน์ที่ได้รับตรงตามความต้องการ ประชาชนมีภาพชีวิตที่ดีสามารถลดค่าใช้จ่ายในครอบครัว ประชาชนสามารถหรือยอมรับผลกระทบอันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ และปัญหาของท้องถิ่นได้รับการแก้ไขในเชิงรูปธรรมและนามธรรมต่อสังคมหรือต่อบุคคล
5. การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้าร่วมติดตามและประเมินผลเป็นระยะว่าการพัฒนา การดำเนินงาน กิจกรรมในโครงการ แผนงานด้านการพัฒนาท้องถิ่นนั้นเป็นไปตามแผนพัฒนา สำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้หรือไม่ ตลอดจนประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณที่ใช้ใน

การดำเนินการพัฒนาและประชาชนสามารถเข้ามาแสดงความคิดเห็นและวิพากษ์วิจารณ์การพัฒนาท้องถิ่นได้

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2523 : 11-13) กล่าวว่า ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชน มี 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา ประกอบด้วย การจัดกระบวนการหรือกลไกการบริหารจัดการของรัฐที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา การจัดทำแผน และดำเนินการแก้ไขปัญหาของชุมชน
 2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม ประกอบด้วย การรับรู้ การเข้าถึงเกี่ยวกับการวางแผนและร่วมวางแผนกิจกรรมสนับสนุนให้มีคณะกรรมการของประชาชนในชุมชนและท้องถิ่นให้ร่วมคิด ร่วมทำงาน และเรียนรู้ประสบการณ์และความรู้ความสามารถซึ่งกันและกัน
 3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน ประกอบด้วย การเกี่ยวข้องกับ การดำเนินในกิจกรรมต่าง ๆ และตัดสินใจส่งเสริมให้มีเครือข่ายความร่วมมือระหว่างชุมชนหรือท้องถิ่นในการแลกเปลี่ยนความรู้ความเข้าใจในการพัฒนาต่าง ๆ และผลกระทบจากการพัฒนา
 4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล ประกอบด้วย การเกี่ยวข้องกับ การพยายามที่จะประเมินประสิทธิผลของกิจกรรมต่าง ๆ และพิจารณาวิธีการที่จะดำเนินการ ต่อเนื่องต่อไป ประชาชนจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการคิดเกณฑ์ในการประเมินกิจกรรม ซึ่งผลของกระบวนการประเมินนี้จะกลายเป็นปัจจัยนำเข้าไปในกระบวนการมีส่วนร่วม
- สรุปได้ว่า รูปแบบและขั้นตอนในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ผู้วิจัยได้นำมาเป็นกรอบแนวคิดในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ในครั้งนี้ได้นำรูปแบบของทวิวงค์ ศรีบุรี (2541 : 36-37) มาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยซึ่งมี 5 ขั้นตอน ดังนี้ 1) การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มการพัฒนา 2) การมีส่วนร่วมในขั้นวางแผนการพัฒนา 3) การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินการพัฒนา 4) การมีส่วนร่วมในขั้นรับผลประโยชน์จากการพัฒนา และ 5) การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลการพัฒนา

9. ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วม

ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนามีเหตุปัจจัยสำคัญหลายประการ (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, 2537 : 20) คือ

1. ประชาชนเองยังขาดความตระหนัก ความรู้ ความเข้าใจที่แท้จริงในสิทธิและบทบาทหน้าที่ของตน และขาดจิตสำนึก ความรับผิดชอบต่อส่วนรวมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมองว่าตนเองมิได้มีส่วนได้ส่วนเสียในการรับผลประโยชน์อะไร โดยตรงจากการเข้าไปมีส่วนร่วม

2. ระบบราชการแบบเดิมที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาความเกรงใจและความยากจนที่ทำให้ชาวชนบทต้องดิ้นรนหาที่พึ่ง ความไม่มั่นใจในสถานภาพทางสังคมของตนเอง ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งต้องพึ่งพาคชภคภายนอก ดูถูกตนเองและพยายามเลือกผู้นำที่สามารถอุปถัมภ์ตัวเองได้

3. ระบบราชการที่ยังไม่มีการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้ประชาชนไม่ต้องการมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดำเนินการใด ๆ เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ

4. ความคิดของเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการที่รับผิดชอบที่ว่าตนเองเป็นผู้มีหน้าที่เพียงลำพังในการบริหารกิจการสาธารณะ ประชาชนเป็นเพียงผู้ที่คอยรับผลประโยชน์ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอาจทำให้การทำงานล่าช้า รุงรัง และไม่ทันการ

10. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา

การพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ได้มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเอง เนื่องจากการมีส่วนร่วมในการพัฒนามีความสำคัญ (สมนึก ปัญญาสิงห์. 2532 : 276-117) คือ

1. การมีส่วนร่วมของชุมชนสามารถสร้างการยอมรับในคุณค่าของสังคมและวัฒนธรรมภายในชุมชนได้ และในบางครั้งสามารถเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานของชุมชนที่ไม่พึงปรารถนา

2. การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นวิธีการที่สามารถสร้างประสบการณ์ต่าง ๆ ให้กับประชาชนได้เรียนรู้และนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

3. การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นการระดมเอาพลังความคิด พลังกาย พลังใจ และทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชนออกมาใช้ประโยชน์ต่อชุมชน

4. การมีส่วนร่วมของชุมชนมีการสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจ

5. การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา ซึ่งการพัฒนาใด ๆ ก็ตามถ้าขาดความร่วมมือและการมีส่วนร่วมแล้วกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ก็ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและจะประสบความล้มเหลวในที่สุด หลักการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาเป็นกระบวนการที่รัฐบาลส่งเสริมชักนำและสร้างโอกาสให้กับประชาชนในชุมชน ทั้งส่วนบุคคล กลุ่มชน สมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัครให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องร่วมกัน (ไพรัตน์ เดชะรินทร์. 2524 : 6) ดังนี้

5.1 โครงการพัฒนาจังหวัด (คพจ.) เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2534 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้จังหวัดได้มีบทบาทเป็นตัวกลางในการพัฒนาระดับจังหวัด โดยเป็นผู้ริเริ่มเสนอโครงการให้สอดคล้องกับปัญหาในพื้นที่ กำหนดหน่วยงานที่จะปฏิบัติ มีอำนาจอนุมัติปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแผนหรือโครงการ

5.2 โครงการพัฒนาตำบล (คพต.) เริ่มต้นเมื่อ พ.ศ. 2535 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายการพัฒนาไปสู่ระดับสภาพตำบล อันเป็นองค์กรประชาชน โดยพัฒนาตามแผนพัฒนาตำบลและกระจายอำนาจอนุมัติโครงการจากระดับจังหวัดสู่ระดับอำเภอ และยกระดับความสามารถของสภาพตำบลให้มีประสิทธิภาพในด้านการตัดสินใจ การวางแผน ควบคุมการดำเนินงาน การบำรุงรักษา และความรู้สึกเป็นเจ้าของในสาธารณะประโยชน์

ดังนั้น การพัฒนาที่จะเป็นผลดีและเป็นธรรมนั้นประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนา นับตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของการกำหนดเป้าหมายและแนวทางการพัฒนา ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวย่อมต้องโอนอ่อนต่อความแตกต่าง (Diversify) ของท้องถิ่น ตลอดจนแนวทางการพัฒนา ย่อมต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและการตัดสินใจของประชาชนเจ้าของท้องถิ่นอย่างมาก (นิธิ เอียวศรีวงศ์. 2532 : 20)

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม

1. ความหมายของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2551 : 9) ได้ให้ความหมายของการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นการจูงใจให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในองค์กร ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความรับผิดชอบ และร่วมมือในองค์พัฒนาปฏิบัติด้วยความเต็มใจ

วันชัย โกลละสุน (2549 : 15) กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม คือ การที่บุคคลในองค์กรหรือต่างองค์กรได้ร่วมกัน เพื่อจัดการงานให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและสำเร็จ ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมนั้น ๆ จะอยู่ในขั้นตอนใด ๆ ก็ตามโดยขึ้นอยู่กับความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ข้อจำกัดขององค์กรในแต่ละกระบวนการของการดำเนินการบริหารเป็นเกณฑ์

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ (2527 : 189) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการวางแผนการจัดองค์กร การสั่งการ และการควบคุมการปฏิบัติการในองค์กร และการใช้ทรัพยากรอื่น ๆ ที่ก่อให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร หรืออีกความหมายหนึ่ง คือ กระบวนการทำงานเพื่อก่อให้เกิดการทำงานที่เป็นผลสำเร็จด้วยการใช้บุคคลและทรัพยากรต่าง ๆ อย่างมี

ประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายของความต้องการ การมีส่วนร่วม ความหมายคือ ทฤษฎีการในการบริหารที่เป็นส่วนของบุคคล ในแต่ละระดับการปฏิบัติมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน การจัดองค์กร การสั่งการ และการควบคุมการปฏิบัติในแต่ละส่วน ๆ อย่างเต็มความสามารถ ทั้งในทิศทางเพื่อการปฏิบัติด้านเดียว หรือการนำเสนอซึ่งความคิดในการดำเนินการตามกระบวนการนั้น อย่างใดอย่างหนึ่ง การบริหารแบบมีส่วนร่วม จึงหมายถึง การที่บุคคลในองค์กรหรือต่างองค์กรได้ ร่วมกันเพื่อจัดการงานให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและสำเร็จ ทั้งนี้ การมีส่วนร่วม นั้น ๆ จะอยู่ในขั้นตอนใด ๆ ก็ตาม โดยขึ้นอยู่กับความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ข้อจำกัดขององค์กรในแต่ละกระบวนการของการดำเนินการบริหารเป็นเกณฑ์

สรุปได้ว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การร่วมมือกันระหว่างบุคคลใน องค์กรหรือต่างองค์กรในเขตเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ด้วยความเต็มใจ เพื่อจัดการงานให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและสำเร็จ

2. ความสำคัญของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

วันชัย โกลละสุน (2549 : 16-17) กล่าวว่า ความสำคัญของการบริหารแบบมีส่วนร่วมมีดังนี้

1. ก่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันในการปฏิบัติงานที่มุ่งหวัง
2. กระบวนการตัดสินใจสามารถรองรับพฤติกรรมของบุคคลในองค์กรได้ กว้างขวางและเกิดการยอมรับได้
3. เป็นหลักการบริหารที่เป็นผลต่อการดำเนินการเชิงวิเคราะห์ ด้วยเหตุผล พัฒนาการเพื่อความคิด (การเปิดกว้าง) การระดมความคิด ซึ่งนำไปสู่การตัดสินใจได้
4. ลดช่องว่างของระบบการสื่อสารในองค์กรและขจัดปัญหาความขัดแย้งได้

3. แนวทางการสร้างและสนับสนุนการบริหารแบบมีส่วนร่วม

วันชัย โกลละสุน (2549 : 22-25) กล่าวว่า ในการบริหารงานขององค์กรใด ๆ นั้น มีรูปแบบอยู่หลายประการ สิ่งที่จะส่งผลต่อการเกิดบรรยากาศเพื่อทุกคนและยังไปสู่ความสำเร็จของเป้าหมายที่ต้องการนั้น มีความจำเป็นในทิศทางของการสร้างและสนับสนุนแนวทางการสร้างและสนับสนุนการบริหารแบบมีส่วนร่วมประกอบด้วย 7 รูปแบบ ดังนี้

1. การพัฒนาความรู้สึกผิดชอบ ซึ่งเป็นการที่บุคคลในฐานะต่าง ๆ ต้องก่อความรู้สึกและสร้างแรงกระตุ้นต่อบุคคลอื่น ๆ ให้มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์บนพื้นฐานแห่งความที่บุคคลมีความมั่นใจว่าเหตุและผลทางความคิดจะได้รับการสนับสนุน
2. การริเริ่มลักษณะแห่งพฤติกรรมบุคคล เป็นข้อคิดแห่งการสร้างรูปลักษณ์ของ

การแสดงออกของบุคคล ลดและขจัดปมความคิดแย้ง หรือความขัดแย้งจากพฤติกรรมบุคคล ให้ลดน้อย สร้างความกล้าต่อการแสดงออก

3. การเปิดโอกาสเพื่อการแลกเปลี่ยน ย่อมเป็นผลดีต่อกลุ่มและบุคคลได้ในระดับกระทำ เพราะโอกาสเพื่อการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นใด ๆ หรือประสบการณ์มักถูกปิดกั้นด้วยคำสั่งหรือความคิดเบื้องบน การเปิดโอกาสให้ทุกคนได้แลกเปลี่ยนย่อมส่งผลต่อเหตุและผลในการพัฒนาความคิดต่าง ๆ ได้

4. การสนับสนุนแนวความคิดที่สามารถเป็นแบบอย่างได้ ซึ่งการสนับสนุนแนวคิดเหล่านั้นสามารถดำเนินการในทิศทางของงบประมาณหรืออื่นใด เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดผลแห่งการสร้างสถานะบุคคลให้ไว้วางใจองค์กรให้ความร่วมมือต่อองค์กรได้มาก

5. สถานการณ์เพื่อการบริหารจัดการ ผู้บริหารจะต้องคำนึงถึงสถานการณ์ในการจัดการจัดการงานด้วยเสมอ เพื่อผลสูงสุดการเลือกแบบการบริหารใด ๆ ย่อมส่งผลต่อการมีส่วนร่วมได้ ปัจจุบันการบริหารส่วนใหญ่ มุ่งแบบการมีส่วนร่วม เพราะเป็นการเปิดโอกาสแห่งบรรยากาศการริเริ่มสร้างสรรค์

6. การมองหาความคิดเฉพาะในส่วนที่ดี เป็นมุมของการบริหารที่ต้องการผลสัมฤทธิ์ว่า เมื่อบุคคลใดเสนอแนวคิดเพื่องานแล้วควรได้เห็นความเหมาะสม และทิศทางการเสนอของบุคคลอื่น ๆ ด้วยดี มิใช่มุ่งหมายแนวทางเพื่อความขัดแย้งหรือสร้างฐานการไม่ยอมรับให้เกิดขึ้น

7. จูงใจให้เกิดการสร้างกระบวนการความคิดให้เกิดในทุกกลุ่มงาน การสร้างแรงจูงใจย่อมเป็นผลต่อบุคคลที่ก้าวมาสู่การต้องการมีส่วนร่วมเสมอ หากผลตอบแทนเหล่านี้มีคุณค่าและผลประโยชน์ต่อตน ทั้งนี้ย่อมขึ้นกับปฏิริยาของบุคคล โดยรวมขององค์กรด้วยว่าจะทำให้ได้เพียงใด

4. ประโยชน์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2551 : 21-24) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. ช่วยสร้างความสามัคคี และการต่อต้านจากพนักงานระดับต่ำ
2. ช่วยให้ทราบถึงความต้องการขององค์กรทั้งหมด
- 3) ช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพการทำงานให้สูงขึ้น ลดความเลื่อยขาในการทำงาน การย้ายงานและการหยุดงาน
4. ช่วยลดความขัดแย้ง และการต่อต้านจากพนักงานระดับต่ำ
5. ช่วยสร้างบรรยากาศในการทำงาน และทำให้สุขภาพจิตในองค์กรดีขึ้น

6. ช่วยเพิ่มผลผลิตในองค์กร
7. สร้างหลักประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในองค์กร
8. ช่วยลดค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า
9. ทำให้พนักงานรู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร
10. เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา ในด้านการควบคุมงานให้ลดน้อยลง และทำให้ผลงานดีขึ้น

5. ปัญหาและข้อจำกัดของการบริหารงานแบบการมีส่วนร่วม

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2547 : 6-7) กล่าวว่า ปัญหาและข้อจำกัดของการบริหารงานแบบการมีส่วนร่วม มีดังนี้

1. ลักษณะการสื่อสารในองค์กรและระหว่างบุคคลไม่เหมาะสม
2. พฤติกรรมหรือแรงจูงใจต่อบุคคลไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วม
3. ผู้นำมีปัญหา
4. การมีข้อมูลหรือการมีคำสั่งที่ถ่ายทอดไม่ชัดเจน เป็นผลให้ผู้รับฟังข้อมูลหรือได้รับคำสั่งขาดความเข้าใจ หรือไม่เข้าใจทำให้นำไปสู่การปฏิบัติได้ไม่ดี
5. การรับข่าวสารหรือข้อมูลเอกสาร ต้องมีการตีความทำให้การปฏิบัติเป็นข้อโต้แย้งหรือถกเถียง ผลของการโต้แย้งหรือถกเถียง ไม่สามารถนำไปสู่การตัดสินใจดีทำให้ความร่วมมือลดลงหรือขาดหายไป
6. มีผู้ก่อกวน อาจเป็นตัวเอกสารที่มีการสั่งการขัดกันเองหรือมีผู้ปฏิบัติที่มีปฏิกริยาขัดแย้งซึ่งนำการปฏิบัติผล คือ การดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ลดบทบาทความร่วมมือ
7. ทิศทางการสื่อสารของบุคคลในองค์กร ซึ่งจะมีการสื่อสารต่อกัน ได้ทั้งในแนวนอนลงล่างจากดั่งขึ้นบนหรือในแนวระดับเดียวกัน การสื่อสารแต่ละแนวย่อมส่งผลต่อการสั่งการ การตัดสินใจหากกลุ่มบุคคลของแต่ละแนวมีแนวคิดแตกต่าง

6. การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการบริหารราชการ

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2549 : 15-16) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการบริหารราชการเป็นระบบราชการที่มุ่งประสงค์ให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทั้งทางตรงและทางอ้อมในการดำเนินงานทางการบริหาร หรือการดำเนินกิจการของรัฐ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของตนเอง (ประชาชน) การมีส่วนร่วมทางตรงจะเห็นได้จากการที่ประชาชนสามารถตัดสินใจทางเลือกเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ หรือเข้าร่วมในการจัดทำ

แผนยุทธศาสตร์ของรัฐในแต่ละสาขาหรือการลงประชามติในเรื่องต่าง ๆ หรือการเข้าร่วมเป็นกรรมการในการดำเนินงาน อาทิ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจรับการจ้าง หรือการกำหนดราคา การจ้างต่าง ๆ ได้ สำหรับการมีส่วนร่วมทางอ้อม คือ การที่ประชาชนสามารถเสนอความคิดเห็นเห็นผ่านเครือข่ายหรือกลุ่มตัวแทนต่าง ๆ และทั้งการให้ข้อมูลข่าวสาร เพื่อประโยชน์ต่อการบริหารราชการผ่านสื่อใด ๆ อาทิ วิทยุ โทรศัพท์ เว็บไซต์ หรือจดหมายข่าว การบริหารราชการเชิงการพัฒนาที่มุ่งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมสามารถพิจารณาได้ในแนวทางดังนี้

1. มีการเปิดเผยข้อมูลและโปร่งใสในการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงาน โดยมีช่องทางเพื่อการให้ข้อมูลข่าวสารที่กว้างขวางต่อประชาชนและเข้าถึงได้โดยสะดวก
2. มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับภารกิจของหน่วยงานอย่างสม่ำเสมอ ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เปิดช่องทางเพื่อการนี้อย่างจริงจัง
3. มีระบบการจัดการข้อมูลข่าวสารที่ได้จากประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องนำไปประกอบการปรับปรุงแก้ไขระบบการบริหารงาน การให้บริการ และการตัดสินใจในนโยบาย มาตรการ หรือนโยบายอื่น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการ หรือประโยชน์ของประชาชนอย่างชัดเจน โดยมีผู้รับผิดชอบและรายงานผลการดำเนินการเชิงสรุปเสนอที่เป็นรูปธรรมที่ต่อเนื่อง
4. เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคม (เอกชน ประชาชน และเครือข่ายต่าง ๆ) ได้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาในกิจกรรมกระบวนการของหน่วยงาน สำหรับการกำหนดทิศทางแห่งนโยบาย และกิจกรรมสาธารณะที่กระทบต่อประชาชนหรือตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
5. ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของในส่วนราชการ โดยสามารถเข้าถึงในการจัดกระบวนการหรือกลไกต่าง ๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรม และร่วมในการตรวจสอบความก้าวหน้าของการดำเนินงาน หรือผลสำเร็จของการทำงานของหน่วยงานราชการได้ เพื่อที่จะสนองตอบตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ สามารถเห็นภาพของการให้โอกาสหรือยอมรับมีประชาชนหรือภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในกิจกรรมหรือขั้นตอนต่าง ๆ ยังไม่ขยายกว้าง ให้สอดคล้องต่อหลักการการบริหารเชิงการพัฒนา อาทิ การวางผังเมือง การควบคุมอาหาร และการจัดรูปที่ดิน ซึ่งเป็นภารกิจที่มีกฎหมายรองรับและต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้และในหลาย ๆ ขั้นตอน ซึ่งกำหนดโดยแนวปฏิบัติตามกฎหมาย ประชาชนหรือองค์กรเอกชน หรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถร่วมในการพิจารณานำเสนอแนะให้ข้อมูลต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง ถึงแม้ว่าการพิจารณา การนำเสนอ หรือการให้ ข้อมูลเหล่านั้นอาจเป็นเพียงส่วนน้อยที่ถูกนำไปสู่การได้รับการตัดสินใจเพื่อการปรับปรุง แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงแห่งเหตุสภาวะของงานที่เกิดขึ้นในกระบวนการ แต่ก็ถือได้ว่าเป็นจุดผ่านแห่งการพัฒนาเพื่อความสำเร็จของ

งานในอนาคตต่อไปอย่างดี ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมภาคประชาชน ในฐานะองค์กรของรัฐ จะต้องเร่งรัดและปรับปรุงการจัดการบริหารเพื่อก่อผลแห่งการพัฒนา กล่าวคือ

5.1 องค์กรต้องมีคณะทำงานเพื่อการนี้อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมและประสาน การปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและวิเคราะห์สถานแห่งภารกิจ ประกอบยุทธศาสตร์การบริหาร และงบประมาณอย่างจริงจัง เพื่อกำหนดกระบวนการงานที่เหมาะสมสำหรับการมีส่วนร่วม ภาคประชาสังคมที่ดี

5.2 ช่องทางของการเข้าถึงซึ่งข้อมูลและข่าวสารใด ๆ ต้องปรากฏอย่าง ชัดเจนและมีหลายช่องทางที่จัดกระทำได้ และต้องมีการประชาสัมพันธ์ทิศทาง การเข้าหาหรือ เข้าถึงอย่างเป็นทางการ โดยต่อเนื่อง พร้อมทั้งแสดงผลจากการมีส่วนร่วมด้วยความน่าเชื่อถือ เชิงผลแห่งการกระทำจริงและสร้างศรัทธาความเชื่อมั่น

5.3 องค์กรต้องเปิดโอกาสเพื่อการเข้ามาเป็นส่วนร่วมในคณะทำงานหรือ คณะกรรมการ หรือกลุ่มใด ๆ อย่างกว้างขวาง ทั้งภาคเอกชน ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสีย ตามภารกิจนั้น ๆ ทั้งนี้จะเป็นการเข้ามาทั้งทางตรงและทางอ้อมก็ได้ โดยปราศจากการปิดกั้น

5.4 องค์กรต้องฟังความเห็น ข้อเสนอ ข้อมูล หรือแนวทางการตัดสินใจ ของประชาชน หรือแนวปฏิบัติให้มากที่สุด ทั้งนี้ต้องจัดกระทำโดยปราศจากอคติหรือบนเงื่อนไข แห่งความขัดแย้ง อันรับไม่ได้อย่างสิ้นเชิง พร้อมเปิดโอกาสให้ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสีย สามารถชี้แจง หรือประกอบเหตุผลต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวางในเวทีที่สามารถกำหนดได้

5.5 องค์กรต้องรวบรวมผลแห่งความมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ พร้อม บทสรุป ทั้งความสำเร็จและความขัดแย้ง เพื่อประชาสัมพันธ์ต่อสาธารณะอย่างสม่ำเสมอ ถึงแม้ว่า ความเห็นเหล่านั้น อาจจะไปสู่การตัดสินใจหรือไม่ตัดสินใจของผู้บริหารขององค์กร หรือของรัฐ ก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดแรงจูงใจต่อประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียให้มองเห็นความจริงใจและ

เป็นช่องทางต่อการนำเสนอ หรือติดตามผลในลำดับต่าง ๆ การบริหารแบบมีส่วนร่วม

ภาคประชาชนเป็นความยุ่งยากและมีความซับซ้อนอย่างมาก สำหรับผู้บริหารขององค์กร เชิงปฏิบัติความสำเร็จในกิจกรรมหรือภารกิจใดที่สามารถน้อมนำความคิดเห็นข้อเสนอของ ประชาชนมาจัดการได้ ถือได้ว่าเป็นความสำเร็จสุดยอด การดำเนินงานเพื่อการบริหารดังกล่าว จึงต้องร่วมมือกันทุกฝ่าย ทั้งภายในองค์กร ต่างองค์กร และประชาชน รวมถึงผู้เกี่ยวข้อง หรือ มิได้เกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่มีความคิดเห็นกระบวนการวิเคราะห์และพิจารณาตัดสินใจเพื่อการใด ๆ ที่สามารถขจัดความขัดแย้ง และปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ ได้

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น

1. ความหมายของการพัฒนา

นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงความหมายของการพัฒนาไว้ดังนี้

ติน ปรัชญพฤทธิ์ (2542 : 50) กล่าวว่า ทฤษฎีพัฒนาองค์การ (Organization Development) หรือ โอดี (OD) มีวัตถุประสงค์ทั่วไป เพื่อที่เพิ่มความสามารถขององค์การ เน้นการร่วมแรงร่วมใจ ซึ่งการพัฒนาองค์การ มีขั้นตอน 4 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นค้นหาเหตุของปัญหา (Diagnostic)
2. ขั้นวางแผนการดำเนินงาน (Action-Planning)
3. การปฏิบัติการให้เป็นไปตามกลยุทธ์วางไว้ (Implementation)
4. ขั้นประเมินผล (Valuation)

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2535 (ราชบัณฑิตยสถาน. 2535 : 56) ได้บัญญัติความหมายของคำว่า พัฒนา หมายถึง ทำให้เจริญ หรืออาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาเป็นกระบวนการของการเคลื่อนไหวจากสภาพที่ไม่น่าพอใจไปสู่สภาพที่น่าพอใจ การพัฒนาเป็นกระบวนการที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอไม่อยู่นิ่ง

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2525 : 63 ; อ้างถึงใน วชิรารวรรณ นิลเกตุ. 2553 : 28) กล่าวว่า การพัฒนาเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีกำหนดทิศทาง หรือการเปลี่ยนแปลงที่ได้วางแผนไว้แน่นอนล่วงหน้า ซึ่งทิศทางที่กำหนดขึ้นจะต้องเป็นของดีสำหรับกลุ่มหรือชุมชนที่สร้างขึ้น

ทำนอง สิงคาลวณิช (2533 : 84) กล่าวว่า การพัฒนา หมายถึง การเจริญเติบโต (Growth) เปลี่ยนแปลง (Change) และก้าวหน้า (Progress) อย่างมีระบบ ทั้งในรูปธรรม คือ สิ่งให้เห็นเป็นรูปร่าง และนามธรรม คือ สิ่งที่ยังเกิดผลทางใจหรือความรู้สึกนึกคิด ซึ่งสามารถวัดผลและประเมินค่าของความแตกต่าง หรือการเปลี่ยนแปลงนั้นได้

อมร รักษาสัตย์ และชัตติยา กรรณสูต (2515 : 52 ; อ้างถึงใน วชิรารวรรณ นิลเกตุ. 2553 : 28) กล่าวว่า การพัฒนา หมายถึง การเคลื่อนย้ายจากความด้อยพัฒนาให้หลุดพ้นจากความยากจน ซึ่งจะแสวงหาและบรรลุถึงได้อย่างแท้จริง โดยวิธีการวางแผนเพื่อการพัฒนา กล่าวคือ การพัฒนาเป็นการปรับปรุงเงื่อนไขที่ไม่พึงปรารถนาต่าง ๆ ในสังคม

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2526 : 71 ; อ้างถึงใน วชิรารวรรณ นิลเกตุ. 2553 : 28) กล่าวว่า การพัฒนา คือ ขบวนการพัฒนาซึ่งเป็นขั้นตอนของความก้าวหน้า ขบวนการที่เปลี่ยนแปลงจะเป็นความสำเร็จอย่างมีขั้นตอนทีละเล็กทีละน้อย การพัฒนา (Development) คือ ขบวนการที่ต่อเนื่อง ซึ่งแสดงความสามารถของมนุษย์ในการควบคุมการดำรงชีวิตของเขาจากอดีตจนถึงปัจจุบันให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ซึ่งเขาได้รวบรวมแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาว่าต้องมุ่งเน้นไปยัง

ความสามารถในการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตในอนาคต ความสามารถของตัวบุคคลในการช่วยเหลือตนเอง และความสามารถในการควบคุมตัวเอง

สรุปได้ว่า การพัฒนา หมายถึง การที่เศรษฐกิจเจริญขึ้น (Economic Growth) สังคมเปลี่ยนแปลง (Social Change) ในทางที่ดีขึ้น รายได้ประชาชาติ (Gross National Product) เพิ่มขึ้น รายได้ต่อหัวของประชาชน (Per Capital Income) เพิ่มขึ้น ตลอดจนมาตรฐานการครองชีพดีขึ้น คือ มีคุณภาพของชีวิตทั้งด้านคุณภาพ (Quality) และทางด้านปริมาณ (Quantity) การพัฒนาเป็นกระบวนการเพื่อเพิ่มความสามารถของคนและองค์กร ในอันที่จะปรับปรุงคุณภาพชีวิตให้ได้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งการพัฒนาที่ศักยภาพมากที่สุดต้องมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนานั้นด้วย

2. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา

นักวิชาการได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นไว้ดังนี้

นวพรรณ มังคละพัตง (2546 : 148) กล่าวว่า การพัฒนาแนวใหม่มีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. ความเสมอภาคในการกระจายข่าวผลประโยชน์ทางสังคม เศรษฐกิจ และอื่น ๆ โดยชาชนบทและคนยากไร้เป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญ และการปิดช่องว่างของความแตกต่างทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนและปฏิบัติตามแผนเพื่อพัฒนาตนเอง

3. การพึ่งพาตนเองและความเป็นอิสระในการพัฒนา โดยเน้นศักยภาพหรือความสำคัญของทรัพยากรในท้องถิ่น

4. การรวมระบบที่คิดประเพณีและระบบทันสมัยเข้าด้วยกัน และการผสมผสานความคิดเก่าและใหม่

กมล อุดลพันธ์ (2544 : 63) ได้รวบรวมแนวคิดของนักวิชาการที่ให้ความหมายของคำว่า พัฒนา (Development) แบ่งออกได้ 4 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มแรกเห็นว่าการพัฒนานั้นเป็นเรื่องของความเจริญเติบโต (Growth) ซึ่งหมายถึงการเปลี่ยนแปลงในผลที่ได้ (Out Put) ของระบบ โดยมีปริมาณผลที่ได้เหล่านั้นสูงขึ้นกว่าเดิม

2. กลุ่มที่สองเห็นว่าการพัฒนานั้นเป็นเรื่องของการเปลี่ยนในระบบที่กระทำการ (System Change)

3. กลุ่มที่สามเห็นว่าการพัฒนาเป็นการปฏิบัติการ โดยมีจุดมุ่งหมาย (Goal

Orientation) โดยเฉพาะอย่างยิ่งจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความทันสมัย (Modernity) หรือการสร้างชาติ (Nation Building) และความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคม (Socio-economic Progress)

4. กลุ่มที่สี่เห็นว่าการพัฒนาเป็นการเปลี่ยนแปลงโดยมีการวางแผนไว้ก่อนล่วงหน้า (Planned Change)

สรุปได้ว่า การพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด นั้นนอกเหนือไปจากการขึ้นอยู่กับบริบทที่ประกอบขึ้นมาเป็นระบบสังคมแล้ว ยังควรต้องเน้นการขึ้นอยู่กับความเข้าใจอย่างลึกซึ้งรอบด้านในองค์ความรู้ที่มีต่อทุกระบบของชุมชนในเขตเทศบาล รวมทั้งระบบปฏิบัติการผู้นำและศักยภาพของผู้นำ ตลอดจนภาวะความเป็นผู้นำของผู้นำของชุมชนอีกด้วย

3. การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

แนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นมีดังนี้ หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เปลี่ยนแปลงจากเดิมอย่างมาก ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญในการกำหนดนโยบายการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน และความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้มีองค์กรรับผิดชอบในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะ ตลอดจนรายได้ของท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่มีความอิสระมากขึ้น และยังมีกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายฉบับ ซึ่งถือเป็นกลไกทางกฎหมาย เพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปอย่างโปร่งใส และสามารถถูกตรวจสอบจากประชาชนและองค์กรต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2548 : 4-18) ได้กล่าวถึงการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ดังนี้ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และนโยบายการพัฒนาท้องถิ่น การวางแผนยุทธศาสตร์

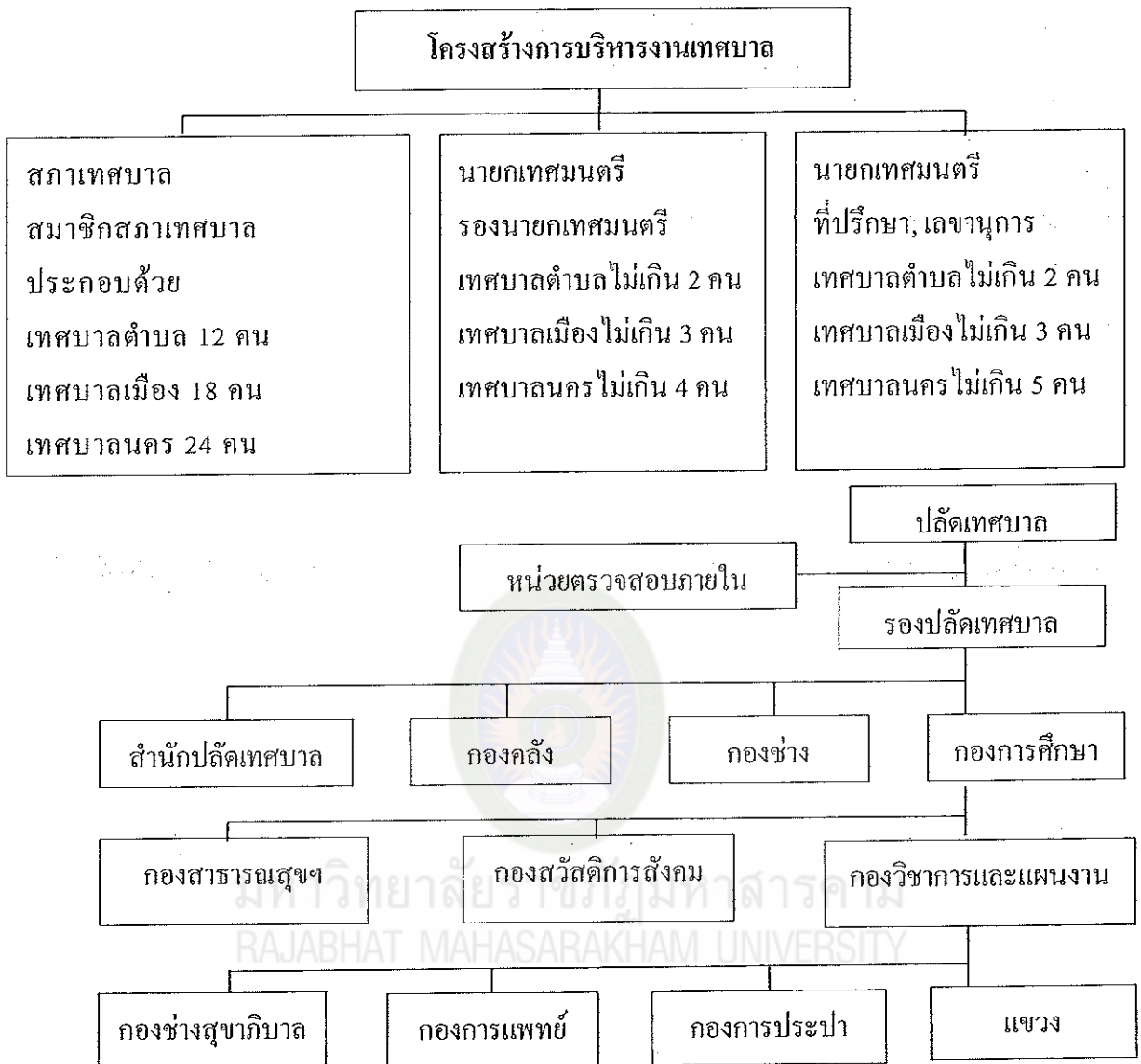
การพัฒนาจึงเป็นกระบวนการกำหนดทิศทางในอนาคต โดยกำหนดสภาพการณ์ที่ต้องการบรรลุ และแนวทางในการบรรลุบนพื้นฐานการรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น และปัญหา ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นแผนพัฒนาที่มุ่งไปสู่สภาพการณ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตเป็นกรอบในการ กำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่สภาพการณ์อันพึงประสงค์ ได้อย่าง เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลง โดยการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ ประสิทธิภาพ

ดังนั้น แผนยุทธศาสตร์พัฒนา หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคตโดยสอดคล้องกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาอำเภอ

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

1. โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 ได้แบ่ง โครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาเทศบาล โดยให้เทศบาลบริหารงานในรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในเขตเทศบาลนั้น ๆ สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำในเทศบาลจะมี โครงสร้างทางเจ้าหน้าที่ อีกส่วนหนึ่งเรียกว่า พนักงานเทศบาล และการแบ่งส่วนราชการ ตามที่นายกเทศมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย ดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 โครงสร้างการบริหารงานเทศบาล

1.1 ฝ่ายสภาเทศบาล

สภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ คอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหาร อันเป็นวิถีทางแห่งการถ่วงดุลอำนาจ กำหนดให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับ การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สภาเทศบาลมีประธานสภา 1 คน รองประธานสภาอีก 1 คน และสมาชิกสภาเทศบาลจะมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับประเภทของ เทศบาล ดังนี้

1.1.1 เทศบาลตำบล มีสมาชิกทั้งหมด 12 คน

1.1.2 เทศบาลเมือง มีสมาชิกทั้งหมด 18 คน

1.1.3 เทศบาลนคร มีสมาชิกทั้งหมด 24 คน

โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งประธานสภาและรองประธานสภา จากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุม สภาเทศบาลแล้วให้สมาชิกเลือกตัวแทนสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธานสภา เทศบาล โดยสมาชิกสภาเทศบาลไม่สามารถเลือกบุคคลภายนอกดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ ประธานสภามีหน้าที่ดำเนินการของเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาล ควบคุมบังคับบัญชารักษาความสงบ และเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล ปกติสภาเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) อำนาจในการตราเทศบัญญัติ เทศบาลสามารถให้อำนาจในการตราเทศบัญญัติ โดยอำนาจสูงสุด คือ การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี หากร่างดังกล่าว ไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลแล้ว หมายถึง คณะผู้บริหารสิ้นสุดในหน้าที่ โดยมีเงื่อนไขที่น่าสังเกตว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเห็นด้วย และในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยนั้น การตัดสินใจในขั้นสุดท้ายจะขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่าจะดำเนินการต่อไปอย่างไร ส่วนการตราข้อบัญญัติทั่วไปจะมีหลักการคล้ายกัน แต่ต่างกันตรงที่ว่าร่าง ดังกล่าวจะได้รับการวินิจฉัยขั้นสุดท้ายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วย
- 2) อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร สภาเทศบาลมีอำนาจในการควบคุม คณะผู้บริหาร ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมีมาตรการควบคุมที่สำคัญอย่างน้อย 4 ประการ

2.1) การแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีต่อสภาเทศบาล

2.2) การตั้งกระทู้ถาม สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถาม นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี ในข้อความที่มีข้อสงสัยอันเกี่ยวกับงานของเทศบาล หรือ การปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี

2.3) การเปิดอภิปราย สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิที่จะขอเปิดอภิปราย ต่อนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีคนใดคนหนึ่ง ตามกฎเกณฑ์ว่าด้วยเรื่องการประชุมปฏิบัติ ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ละเลยไม่ปฏิบัติงาน และมีความประพฤติเสื่อมเสียซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตำแหน่ง

2.4) การอนุมัติงบประมาณรายปี ในแต่ละปีนายกเทศมนตรีจะต้อง เสนองบประมาณประจำปีเพื่อขออนุมัติสภา ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้น สามารถควบคุมจัดหารายได้และการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างถูกต้อง และตรงกับ ความต้องการของท้องถิ่น

3) อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาเทศบาล เพื่อที่จะให้การ ดำเนินงานต่าง ๆ ของสภาเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สภาเทศบาลมี อำนาจที่จะตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ปฏิบัติการที่มอบหมายให้ทำ ซึ่งคณะกรรมการที่สภา เทศบาลจะแต่งตั้งนี้สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการ วิสามัญ

1.2 นายกเทศมนตรี

ฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาล ได้แก่ นายกเทศมนตรี ซึ่งอำนาจในการ บริหารงานที่นายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรีอีก 2-4 คน ตามฐานะเทศบาล ดังนี้

1.2.1 เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน

1.2.2 เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน

1.2.3 เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

พระราชบัญญัติเทศบาล ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ได้กำหนดให้ การบริหารงานเทศบาลเป็นรูปแบบนายกเทศมนตรี โดยให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน ดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละ สี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง และนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการ นายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลก็ได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวน รวมกัน ไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกัน ไม่เกินสามคน

และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน โดยนายกเทศมนตรีจะมีอำนาจ หน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดนโยบายที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหาร ราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย
- 2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการเทศบาล
- 3) แต่งตั้งและถอดถอน รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี
- 4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปได้อย่างเรียบร้อย
- 5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

2. การจัดส่วนราชการของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้บัญญัติให้เทศบาลแบ่งส่วนราชการเป็นสำนัก ปลัดเทศบาลและส่วนราชการอื่นตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนด โดยความเห็นชอบของ กระทรวงมหาดไทย และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจ ประจำสำนักงาน หรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตและความเป็นอยู่ ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชน ทั้งในเรื่องงานทะเบียน การสาธารณสุข โภค การศึกษาการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและ ทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภารกิจที่ใกล้ชิดประชาชนเป็นอย่างมาก ต่างกับคณะผู้บริหารที่รับผิดชอบ ในเชิงนโยบายเท่านั้น ส่วนในเรื่องปฏิบัติเป็นภารกิจของพนักงานเทศบาลโดยมีปลัดเทศบาล เป็นผู้รับผิดชอบ จำนวนพนักงานเทศบาลขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของงาน ส่วนการบรรจุ แต่งตั้งการให้ความดีความชอบ ตลอดจนการออกจากตำแหน่งให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นสำคัญ พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ ประจำ ประกอบด้วยหน่วยงานหลัก 6 ส่วน เพื่อให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนี้

2.2 สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และนโยบายของเทศบาล และมีหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียน ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงาน ของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ เช่น สถานธนาบาลของเทศบาล

2.3 ส่วนการคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย งานจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์ของเขตเทศบาล ควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล ตลอดจนงานด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่มีได้ กำหนดไว้ว่าเป็นงานของส่วนใดหรือว่าเป็นงานที่ได้รับมอบหมาย

2.4 ส่วนสาธารณสุข มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและระงับโรค การสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ สุสานฌาปนสถานสาธารณะ และงานด้านสาธารณสุข ตลอดจนควบคุมการประกอบอาชีพที่ เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน

2.5 ส่วนช่าง มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงรักษาทางบก

ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรม ผังเมือง งานสาธารณูปโภค งานเกี่ยวกับไฟฟ้า และงานควบคุมการก่อสร้างอาคาร เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

2.6 ส่วนการประปา มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการให้บริการและจำหน่ายน้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ในการนี้

2.7 ส่วนการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับ ประถมศึกษาของเทศบาล งานด้านการสอน การนิเทศ การศึกษา งานสวัสดิการสังคม และนันทนาการ ตลอดจนการปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนต่าง ๆ เหล่านี้อาจจัดให้มีฐานะเป็นสำนัก กอง ฝ่าย แผนก หรืองานก็ได้ โดยคำนึงถึงลักษณะงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงานได้ตามความเหมาะสมของแต่ละเทศบาล แต่หากงานใดยังไม่มี ความจำเป็นจะต้องแยกจัดเป็นส่วนบริหารงานต่างหาก ก็ให้รวมกิจการนั้นเข้ากับส่วนอื่นที่มีลักษณะ คล้ายคลึงกันได้ หรือเทศบาลใดมีงานอื่นเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้และไม่อาจรวมไว้กับส่วนใดก็อาจ จัดเป็นส่วนต่างหากก็ได้ตามหลักเกณฑ์ข้างต้น โดยอนุโลม และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่า ด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2541 กำหนดให้มีการจัดตั้งกองหรือฝ่ายขึ้นได้ถึง 12 หน่วย โดยเทศบาลบางแห่งอาจจัดตั้งน้อยกว่า 12 หน่วยก็ได้ ดังนี้

2.7.1 สำนักงานปลัด

2.7.2 กองการประปา หรือฝ่ายการประปา

2.7.3 กองการแพทย์ หรือฝ่ายการแพทย์

2.7.4 สำนักการศึกษา หรือกองการศึกษา

2.7.5 สำนักการคลัง กองคลัง หรือฝ่ายคลัง

2.7.6 สำนักการช่าง กองช่าง หรือฝ่ายช่าง

2.7.7 กองช่างสุขาภิบาล หรือฝ่ายช่างสุขาภิบาล

2.7.8 กองวิชาการและแผนงาน หรือฝ่ายวิชาการและแผนงาน

2.7.9 กองสวัสดิการและสังคม หรือฝ่ายสวัสดิการและสังคม

2.7.10 สำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม หรือกองสาธารณสุขและ

สิ่งแวดล้อม

2.7.11 หน่วยงานตรวจสอบภายใน

2.7.12 แขวง

3. อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล

อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13)

พ.ศ. 2552 สามารถแบ่งแยกประเภทอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้เป็น 3 ส่วน คือ หน้าที่บังคับ หรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ หน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ และหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่น ได้แก่

ส่วนที่ 1 หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติของเทศบาลตำบล มาตรา 50

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. การให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
3. การรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการ

กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

4. การป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. การให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6. การให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7. การส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ.
8. การบำรุงศิลปะ จารีประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งคำสั่งกระทรวงมหาดไทย หรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่

ของเทศบาล

ส่วนที่ 2 หน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติของเทศบาลตำบล มาตรา 51

1. การให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
2. การให้มีโรงฆ่าสัตว์
3. การให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
4. การให้มีสุสานและฌาปนสถาน
5. การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
6. การให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
7. การให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
8. การให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
9. เทศพาณิชย์

ส่วนที่ 3 หน้าที่ของเทศบาลที่จะต้องเลือกปฏิบัติตามกฎหมายอื่น

อำนาจและหน้าที่ของเทศบาลในการจัดระบบการบริการสาธารณะตามมาตรา 16 ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขและการก่อสร้างอื่น ๆ
5. การสาธาณูปการ
6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา

และผู้ด้อยโอกาส

ของท้องถิ่น

11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย

โรงพยาบาล และสาธารณสุขสถานอื่น ๆ

24. การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

25. การผังเมือง
26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
27. การดูแลรักษาสาธารณะ
28. การควบคุมอาหาร

29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

31. กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

เทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด

เดิมเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมานมีฐานะเป็นสุขาภิบาลจตุรพักตรพิมานตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2499 และได้เปลี่ยนฐานะเป็นเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 โดยมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 90 วัน นับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มีผลวันที่ 25 พฤษภาคม 2542) และมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 7 วรรค 2 ประกอบพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 7 (สำนักปลัดเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน. 2553-2556 : 6-10)

1. สภาพทั่วไป

1.1 ลักษณะที่ตั้ง ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ของจังหวัดร้อยเอ็ด บนถนนสายร้อยเอ็ด-จตุรพักตรพิมาน-เกษตรวิสัย อยู่ห่างจากตัวจังหวัดร้อยเอ็ด เป็นระยะทาง 26 กิโลเมตร และอยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร เป็นระยะทางประมาณ 536 กิโลเมตร เขตการปกครอง แบ่งออกเป็น 3 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ที่ 1 บ้านคุ้มใต้ หมู่ที่ 2 บ้านคุ้มตลาด หมู่ที่ 3 บ้านคุ้มเหนือ

มีพื้นที่ทั้งหมด 4 ตารางกิโลเมตร อาณาเขตติดต่อ ทิศเหนือติด ทิศใต้ ทิศตะวันออก ทิศตะวันตกติดกับเทศบาลตำบลหัวช้าง

1.2 สภาพภูมิประเทศและลักษณะอากาศ พื้นที่ในเขตเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมานมีลักษณะเป็นพื้นที่ราบเกือบทั้งหมด และมีพื้นที่เป็นแหล่งน้ำเพียงบางส่วน ประกอบด้วยมีคลองส่งน้ำชลประทานทางทิศใต้ของเขตเทศบาล ลักษณะภูมิอากาศโดยทั่วไปมีอากาศร้อนจัดแห้งแล้งในฤดูร้อนและมีอากาศหนาวในฤดูหนาว อุณหภูมิเฉลี่ยสูงสุด 40.0 องศาเซลเซียส ในเดือนเมษายน และอุณหภูมิต่ำสุด 11.7 องศาเซลเซียส ในเดือนธันวาคม ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 ฤดู คือ ฤดูร้อนเริ่มตั้งแต่กลางเดือนกุมภาพันธ์ถึงต้นเดือนพฤษภาคม ฤดูฝนเริ่มตั้งแต่กลางเดือนพฤษภาคมถึงต้นเดือนตุลาคม ฤดูหนาวเริ่มตั้งแต่กลางเดือนตุลาคมถึงต้นเดือนกุมภาพันธ์

1.3 สภาพเศรษฐกิจและสังคม ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน ประมาณร้อยละ 70 ประกอบอาชีพทางการเกษตรกรรม และประมาณร้อยละ 30 ประกอบอาชีพค้าขาย รัฐบาล และรับจ้างทั่วไป จากผลการสำรวจการจัดเก็บข้อมูลความจำเป็นพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (จปฐ.2) พ.ศ. 2553 จากการสำรวจครัวเรือน พบว่า ครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ยจำนวนต่ำกว่า 23,000 บาท ต่อคนต่อปี ไม่มีครัวเรือนที่รอการยกระดับรายได้อยู่ในปัจจุบัน

2. โครงสร้างพื้นฐาน

2.1 การคมนาคม แบ่งเป็น ถนนลาดยางเป็นเส้นทางติดต่อระหว่างตำบลกับอำเภอ ถนนคอนกรีตเป็นเส้นทางภายในหมู่บ้าน ถนนลูกรังเป็นเส้นทางไปพื้นที่ทำนา ทำไร่ และถนนดินเป็นเส้นทางไปพื้นที่ทำนา ทำไร่ ทำสวน

2.2 การไฟฟ้า จำนวนหลังคาเรือนที่มีไฟฟ้าใช้ 1,371 หลังคาเรือน

2.3 การประปา จำนวนหลังคาเรือนที่มีประปาใช้ 1,710 หลังคาเรือน ระบบประปาผิวดินตามกรมโยธาธิการ ขนาดท่อสูง 15 เมตร ดำเนินกิจการโดยเทศบาล มีอัตราการผลิตน้ำประปาในแต่ละวันประมาณ 2,000 ลบ.ม/วัน

2.4 การสื่อสารและโทรคมนาคม มีที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข 1 แห่ง ที่ทำการโทรศัพท์ 1 แห่ง และโทรศัพท์สาธารณะ 3 หมู่บ้าน

3. ด้านเศรษฐกิจ

3.1 การเกษตรกรรม ประชาชนทั้ง 3 หมู่บ้าน ในเขตเทศบาลส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตรกรรม ได้แก่ ทำนา ทำไร่หลังฤดูเก็บเกี่ยว ปลูกพืชผักสวนครัว รวมทั้งเลี้ยงสัตว์ เพื่อใช้ในการบริโภคและจำหน่าย เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับครอบครัว ผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญ ได้แก่ ข้าวและข้าวโพด

3.2 การพาณิชย์กรรม มีธนาคารในเขตเทศบาล 2 แห่ง สถานีบริการปั้มน้ำมัน เชื้อเพลิงขนาดใหญ่ 3 แห่ง แบ่งเป็นประเภท ก จำนวน 2 แห่ง ประเภท ค จำนวน 1 แห่ง ตลาดสดเทศบาล 1 แห่ง ตลาดโต้รุ่ง 1 แห่ง และโรงฆ่าสัตว์เทศบาล 1 แห่ง

3.3 การบริการ มีร้านอาหาร 19 แห่ง และโรงแรม 2 แห่ง

3.4 การท่องเที่ยว มีสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญในเขตพื้นที่รับผิดชอบ จำนวน 1 แห่ง คือ อ่างเก็บน้ำห้วยกุดแดง และสวนสาธารณะ 2 แห่ง

4. ด้านสังคม

4.1 คริวเรือและประชากร มีจำนวนคริวเรือในเขตเทศบาลทั้งสิ้น 1,371 คริวเรือ มีประชากรทั้งสิ้น 4,180 คน ความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่เท่ากับ 1,045 คน/ตารางกิโลเมตร แบ่งออกได้ดังนี้

ตารางที่ 1 จำนวนคริวเรือและประชากรในเขตเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน

หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	ชาย	หญิง	รวม	คริวเรือ
1	บ้านคุ้มใต้	1,020	1,104	2,124	729
2	บ้านคุ้มตลาด	302	367	669	240
3	บ้านคุ้มเหนือ	676	711	1,387	402
รวม		1,998	2,182	4,180	1,371

ที่มา : สำนักปลัดเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน. 2556 : 8

4.2 การศึกษา การศาสนา และวัฒนธรรม การศึกษามีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กก่อนวัยเรียน จำนวน 1 แห่ง ครู 3 คน เด็ก 65 คน สถานศึกษาในระดับอนุบาลถึงประถมศึกษาในสังกัดของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาร้อยเอ็ด เขต 1 จำนวน 1 แห่ง ครู 22 คน นักเรียน 470 คน สถานศึกษาในระดับอนุบาลถึงประถมศึกษาในสังกัดสำนักบริหารคณะกรรมการส่งเสริมการเอกชน จำนวน 1 แห่ง ครู 22 นักเรียน 350 คน ศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย จำนวน 1 แห่ง และห้องสมุดประชาชนอำเภอ จำนวน 1 แห่ง การศาสนา มีวัด 4 แห่ง สำนักสงฆ์ 2 แห่ง พระพรหม 1 แห่ง ศาลหลักเมือง 1 แห่ง และคอนปู้ตา 2 แห่ง ศิลปวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีมีตลอดทั้ง 12 เดือน ได้แก่ บวงสรวงพระพรหม ช่วงจัดงาน คือ เดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ บุญชะเวด ช่วงเวลาจัดงาน คือ กุมภาพันธ์-มีนาคม วันสงกรานต์ ช่วงเวลาจัดงาน เดือนพฤษภาคม บุญบั้งไฟ ช่วงเวลาจัดงาน เดือนพฤษภาคม-มิถุนายน ลอยกระทง ช่วงเวลาจัดงาน เดือนพฤศจิกายน

4.3 การสาธารณสุข มีสำนักงานสาธารณสุขอำเภอจตุรพักตรพิมาน 1 แห่ง ร้านขายยาแผนปัจจุบัน 4 แห่ง คลินิก 2 แห่ง สถานพยาบาล 4 แห่ง อัตราการใช้ส้วม ร้อยละ 100 อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) จำนวน 129 คน และศูนย์สาธารณสุขมูลฐาน (ศสมข.) 3 แห่ง

5. ด้านการเมืองและการบริการ

5.1 การอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีสถานีตำรวจ 1 แห่ง สถานีดับเพลิง 1 แห่ง รถดับเพลิง 2 คัน และรถน้ำ 1 คัน

5.2 รูปแบบการปกครอง ขนาด และการเลือกตั้ง เทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน

เป็นเทศบาลขนาดเล็ก มีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล ทั้งสิ้น 12 คน แบ่งการเลือกตั้งออกเป็น 2 เขต เขตละ 6 คน ได้แก่ เขตเลือกตั้งที่ 1 ประกอบด้วย หมู่ที่ 1 บ้านคุ้มใต้ เขตเลือกตั้งที่ 2 ประกอบด้วย หมู่ที่ 2 บ้านคุ้มตลาด และ หมู่ที่ 3 บ้านคุ้มเหนือ และมีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น โดยตรง รวมทั้ง 2 เขต

6. ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6.1 ทรัพยากรน้ำ มีแหล่งน้ำที่สำคัญ 1 แห่ง คือ อ่างเก็บน้ำห้วยกุดแดง มีพื้นที่ทั้งหมด 2,850 ไร่ หรือ 1.78 ตารางกิโลเมตร ใช้เป็นแหล่งน้ำในการเกษตรกรรมและใช้ผลิตน้ำประปา

6.2 ศักยภาพด้านการจัดการขยะ มีรถขนขยะ 3 คัน สามารถเก็บขยะมูลฝอยได้ประมาณร้อยละ 90 ของปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้น ปริมาณขยะมูลฝอยที่จัดเก็บ 1,275.87 ตัน/ปี ปริมาณขยะมูลฝอยที่นำกลับมาใช้ใหม่ 12.25 ตัน/ปี จำนวนหมู่บ้านที่จัดเก็บขยะมูลฝอย 3 หมู่บ้าน และจำนวนหลังคาเรือนที่จัดเก็บขยะมูลฝอย 820 ครัวเรือน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นเทศบาลตำบล จตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ในครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ณัฐปราชย์ ชัยสินคุณานนต์ (2554 : 79-87) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลสานตม อำเภอภูเรือ จังหวัดเลย พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น มีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 2 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านการวางแผนการพัฒนา ด้านการดำเนินการพัฒนา และด้านการประเมินผลการพัฒนา ผลการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นที่มีเพศอาชีพ และหมู่บ้านที่อาศัยอยู่แตกต่างกัน พบว่า ประชาชนที่มีเพศและหมู่บ้านที่อาศัยอยู่แตกต่างกัน โดยรวมและรายด้านการมีส่วนร่วมไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ประชาชนที่มีอาชีพแตกต่างกัน พบว่า โดยรวมการมีส่วนร่วมแตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการริเริ่มการพัฒนา ด้านการวางแผนการพัฒนา ด้านการดำเนินการพัฒนา และด้านการประเมินผลการพัฒนา การมีส่วนร่วมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นควรให้ประชาชน

มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลือกปัญหาและความต้องการในการพัฒนาอย่างแท้จริง ไม่ใช่จากผู้นำชุมชน ควรให้ประชาชนเสนอ โครงการการพัฒนาในรูปของแผนพัฒนาหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้าน ควรมีการประชาสัมพันธ์ผลของการดำเนินงานในการพัฒนาให้ประชาชนทราบเป็นระยะ ประชาชนได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาเป็นอย่างดี และเป็นไปตามความต้องการ และควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบการใช้งบประมาณในการพัฒนามากยิ่งขึ้น

ปรีชา บุญเนตร (2554 : 64-69) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลนาเจริญ อำเภอลำลูกกา จังหวัดอุบลราชธานี พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านการวางแผนการพัฒนาท้องถิ่น รองลงมา คือ ด้านการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่น และด้านการประเมินผลการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่น ตามลำดับ 1) ด้านการวางแผนการพัฒนาท้องถิ่น โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ เข้าร่วมประชุม/ประชาคมหมู่บ้าน รองลงมาคือ ร่วมประชุมวางแผนด้านประเพณีและวัฒนธรรม เช่น บุญบั้งไฟ สงกรานต์แห่เทียน หรืองานบุญอื่น ๆ 2) ด้านการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่น โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ มีส่วนร่วมในกิจกรรมที่จัดขึ้นในวันสำคัญทางศาสนา และประเพณีต่าง ๆ (เช่น แห่เทียนเข้าพรรษา วันสงกรานต์ วันสูงอายุ) รองลงมา คือ มีส่วนร่วมดำเนินการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ (โรคไข้เลือดออก โรคพิษสุนัขบ้า) และ 3) ด้านการประเมินผลการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่น โดยรวมอยู่ในระดับน้อย ข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน รองลงมาคือ มีส่วนร่วมในการตรวจสอบงานด้านประเพณีวัฒนธรรม ส่วนแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น มีดังนี้ 1) ด้านการวางแผนการพัฒนาท้องถิ่นควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา การวางแผนและการพัฒนาท้องถิ่น การวางแผนนโยบายการดำเนินงานในการพัฒนาที่ชัดเจน สามารถดำเนินการได้จริง ตรงกับความต้องการของประชาชน ควรให้ภาครัฐ ส่งเสริมแรงจูงใจ หรือให้ความรู้เรื่องการวางแผน เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นแก่ประชาชนเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจมากยิ่งขึ้นและอย่างทั่วถึงด้วย 2) ด้านการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นควรให้การดำเนินงานในการพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปตามแผนที่วางไว้ ซึ่งควรจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการพัฒนาของแต่ละท้องถิ่น และตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ควรมีจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นอย่างเพียงพอทั่วถึงและโปร่งใส ควรมีความรวดเร็วในการดำเนินงาน และมีการประสานงานช่วยกันทุกฝ่ายงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนร่วมกัน 3) ด้านการประเมินผลการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่น ควรมีการติดตามผลการดำเนินงาน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การ การประเมินผลดำเนินงานอย่าง

จริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ผลการประเมินผลการดำเนินงานสามารถนำไปพัฒนาการดำเนินงานได้ด้วยความโปร่งใส

ชฎารัตน์ วิลามาศ (2553 : 59-67) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบลขามเฒ่า อำเภอดงหลวง จังหวัดอุบลราชธานี พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในด้านการรับผลประโยชน์ในระดับมาก และระดับน้อย 3 ด้าน เรียงลำดับ ดังนี้ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการประเมิน เมื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล พบว่า ประชาชนที่มีเพศต่างกัน มีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 จำนวน 1 ด้าน คือ ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผน โดยเพศหญิงมากกว่าเพศชาย ส่วนด้านอื่น ๆ ไม่พบความแตกต่าง ส่วนข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น ได้แก่ อบต. ควรประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในรูปแบบเอกสาร เพื่อเชิญชวนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการปรับปรุงระบบประปาหมู่บ้าน และให้ประชาชนลงมติอนุมัติจัดทำโครงการของ อบต. ด้วยวิโหวดแบบเปิดเผย โดยแสดงความคิดเห็น

ชิวารวรรณ นิลเกตุ (2553 : 76-81) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเตื่อ อำเภอมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย พบว่า ประชาชนโดยรวมและจำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ เห็นว่า ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น โดยรวมและด้านการดำเนินการอยู่ในระดับปานกลาง ด้านการวางแผนและตัดสินใจอยู่ในระดับมาก อยู่ในระดับน้อย 2 ด้าน ได้แก่ ด้านการรับผลประโยชน์และด้านการประเมินผล ประชาชนที่มีเพศต่างกันเห็นว่าได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นโดยรวมและทุกด้านไม่แตกต่างกัน ($p > .05$) แต่ประชาชนที่มีอายุต่างกัน เห็นว่าการมีส่วนร่วมด้านการวางแผนและตัดสินใจมากกว่าประชาชนที่มีระดับการศึกษาต่างกัน ได้มีส่วนร่วมน้อย และอีก 2 ด้าน คือ ด้านการรับผลประโยชน์และด้านการประเมินผลต่างกัน และประชาชนที่มีอาชีพต่างกันเห็นว่าได้มีส่วนร่วมโดยรวมและเห็นว่ามากกว่า 3 ด้าน คือ ด้านการวางแผนและตัดสินใจ ด้านการดำเนินการ และด้านประเมินผล แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

พงษ์ปกรณ์ ไหมม่วงส์ (2553 : 75-79) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ในเขตเทศบาลตำบลบึงโขงหลง อำเภอบึงโขงหลง จังหวัดหนองคาย พบว่า ประชาชนโดยรวมและจำแนกตามเพศ อายุ อาชีพ ระดับการศึกษา และรายได้มีส่วนร่วมใน

การพัฒนาท้องถิ่นโดยรวม ด้านการดำเนินการและด้านการรับผลประโยชน์อยู่ในระดับปานกลาง มีส่วนร่วมด้านการตัดสินใจอยู่ในระดับมาก และมีส่วนร่วมด้านการประเมินผลอยู่ในระดับน้อย ประชาชนที่มีเพศต่างกันมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นด้านการรับผลประโยชน์แตกต่างกันอย่าง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนด้านอื่น ๆ ไม่แตกต่างกัน ประชาชนที่มีอายุต่างกันมีส่วนร่วม ในการพัฒนาท้องถิ่นด้านการรับผลประโยชน์แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนด้านอื่น ๆ ไม่แตกต่างกัน ประชาชนที่มีอาชีพต่างกันมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นโดยรวม ด้านการตัดสินใจและด้านการดำเนินการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนด้านอื่น ๆ ไม่แตกต่างกัน ประชาชนที่มีระดับการศึกษาต่างกันมีส่วนร่วมในการพัฒนา ท้องถิ่นด้านการตัดสินใจและด้านการประเมินผลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนด้านอื่น ๆ ไม่แตกต่างกัน ประชาชนที่มีรายได้ต่างกันมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น โดยรวม ด้านการตัดสินใจและด้านการรับผลประโยชน์แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนด้านอื่น ๆ ไม่แตกต่างกัน

สงวนศักดิ์ บุญเรืองศรี (2553 : 75-80) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลหนองกี่ อำเภอหนองกี่ จังหวัดบุรีรัมย์ พบว่า ประชาชนในเขต เทศบาลโดยรวมและจำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้เฉลี่ยต่อเดือน มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น โดยรวมและเป็นรายด้าน 3 ด้าน คือ ด้านในการค้นปัญหาและ สาเหตุของปัญหา ด้านการวางแผนดำเนินการ และด้านการลงทุนและปฏิบัติงานอยู่ในระดับมาก และมีส่วนร่วมอีก 1 ด้าน คือ ด้านการติดตามและประเมินผลอยู่ในระดับปานกลาง ประชาชนที่มี เพศต่างกันมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นด้านการค้นปัญหาและสาเหตุของปัญหาแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนด้านอื่น ๆ และโดยรวมไม่แตกต่างกัน ประชาชนที่มีอายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่างกันมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น โดยรวม และรายด้านทุกด้านไม่แตกต่างกัน ส่วนข้อเสนอแนะของประชาชนในเทศบาล คือ ประชาชน ควรเข้าไปมีส่วนร่วมติดตามตรวจสอบ โครงการหรือกิจกรรมด้านต่าง ๆ ร่วมกับเทศบาลเสนอ ความเดือดร้อนความต้องการที่เกิดขึ้นในชุมชนให้เทศบาลนำไปแก้ไขปรับปรุง ร่วมประชุม การกำหนดงบประมาณและจัดทำรายละเอียดของแผนพัฒนาประจำปี ร่วมสำรวจข้อมูลเพื่อค้นหา ปัญหาในการพัฒนาหมู่บ้านในด้านต่าง ๆ กับเทศบาล และติดตามการปฏิบัติงานของเทศบาลใน การแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาประจำปี และด้านงบประมาณด้านต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง

ธีรพงษ์ เพียรภูษา (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาคมใน

การพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาพระนอน อำเภอเขาตลิ่ง จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุ 46 ปีขึ้นไป ระดับการศึกษาประถมศึกษา อาชีพเกษตรกรกรรม มีระยะเวลาในการตั้งถิ่นฐานตั้งแต่ 31 ปีขึ้นไป และมีประสบการณ์ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมประชาคมเข้าร่วม 1-3 ครั้ง การมีส่วนร่วมของประชาคมในการพัฒนาท้องถิ่น โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาแยกเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง ทุกด้าน โดยเรียงลำดับด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดไปหาค่าต่ำสุดสามอันดับแรกคือ ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผน ด้านการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ และด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผลตามลำดับ สาเหตุการเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมประชาคม เนื่องจากทำให้ทราบปัญหาความต้องการของหมู่บ้านตนเอง และนำเสนอปัญหาความต้องการในการพัฒนาต่อที่ประชุมประชาคม ต้องการรักษาผลประโยชน์ โดยการประชุมประชาคมหมู่บ้านจะช่วยรักษาผลประโยชน์ของหมู่บ้านตนเอง ต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาหมู่บ้านของตนเอง เป็นบทบาทหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากชุมชน สาเหตุการไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมประชาคม เนื่องจากติดภารกิจจากการประกอบอาชีพเกษตรกรกรรมทำให้ไม่มีเวลาในการเข้าร่วมประชุมประชาคม ไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาคมในการพัฒนาท้องถิ่นเพราะคิดว่าเป็นเรื่องของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มีปัญหาด้านสุขภาพร่างกายจึงไม่สามารถเข้าร่วมในการประชุมประชาคมได้ มีความต้องการคำตอบแทนจากส่วนราชการ และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาคมในการพัฒนาท้องถิ่น พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาคมควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาคมทราบเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น ให้มีการฝึกอบรมประชาคมให้เกิดความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องในการเข้ามามีส่วนร่วม และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินโครงการหรืองบประมาณที่ได้จัดสรรพัฒนาหมู่บ้านเพื่อความโปร่งใสในการบริหาร

พิสมัย พิทักษ์เขตต์ (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่น กรณีเทศบาลตำบลแพรภคคีราชา อำเภอสรรคบุรี จังหวัดชัยนาท พบว่า 1) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่นอยู่ในระดับปานกลาง การมีส่วนร่วมมากที่สุด คือ ด้านการพัฒนาสังคม รองลงมาคือ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ และด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนด้านการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด 2) อายุ ระดับการศึกษา อาชีพมีความสัมพันธ์ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ส่วนเพศ รายได้ ไม่มีความสัมพันธ์ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และข้อเสนอแนะควรมีการพัฒนาบุคลากรในองค์กร

ให้มีความรู้ด้านการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อที่จะสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนได้ตรงตามความต้องการ และเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนต่อไป

สมศักดิ์ น้อยนคร (2551 : 74-83) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลในจังหวัดอุดรดิตถ์ พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ด้านการปฏิบัติงานและด้านการรับประโยชน์อยู่ในระดับมาก ส่วนด้านการคิดพัฒนา ด้านการตัดสินใจ และด้านการติดตามประเมินผลอยู่ในระดับปานกลาง ผลการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลกับปัจจัยส่วนบุคคล พบว่า ประชาชนที่มีอายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ที่แตกต่างกันมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนประชาชนที่มีเพศและระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลที่แตกต่างกันมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลไม่แตกต่างกัน

พิพัฒน์ พรสวรรค์ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของเยาวชนในการพัฒนาท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบลหนามแท่ง อำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า เยาวชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น โดยใช้คะแนนเป็นเกณฑ์จากมากที่สุดคือ การมีส่วนร่วมของครอบครัวเยาวชนในการพัฒนาท้องถิ่น 28.4% ด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและทำแผนของชุมชน 23.8% และด้านการมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมนันทนาการของเยาวชนกับท้องถิ่น 21.6% โดยสรุป เยาวชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นเป็นข้อเสนอแนะที่สามารถใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการเสนอแนะและการกำหนดนโยบายของการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพเกิดความเป็นธรรมและประโยชน์สุขแก่ประชาชนยิ่งขึ้นไป

จารุพันธ์ อินวาท (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลเจดีย์คำ อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา พบว่า 1) ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นอยู่ในระดับมาก และมีส่วนร่วมด้านการเมืองการปกครองสูงสุด กิจกรรมที่มีส่วนร่วมน้อยที่สุด ได้แก่ การร่วมคิดร่วมวางแผนในการจัดทำข้อบัญญัติตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลเจดีย์คำ 2) ปัญหาในการที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น คือ เห็นว่าการมีตัวแทนเข้าร่วมอยู่แล้วและไม่ทราบว่ามี การจัด โครงการหรือกิจกรรม 3) แนวทางแก้ไขเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ควรมีการประชาสัมพันธ์โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น และควรส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมสภาท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชน

มีส่วนร่วมคิด ร่วมวางแผน ในการจัดทำข้อบัญญัติตำบล ซึ่งจะทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด

กรรณิกา แสงเปล่ง (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลแพรงษา อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ พบว่า ส่วนใหญ่รับรู้ข่าวสาร โดยการพูดคุย หรือบอกต่อบ้างจึยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ระดับความเชื่อถือนในตัวผู้นำ โดยรวม พบว่า ส่วนใหญ่อยู่ในระดับมาก ระดับผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องโดยรวม พบว่า ส่วนใหญ่อยู่ในระดับมาก ระดับการมีส่วนร่วมภาพรวมทุกด้าน คือ ด้านการจัดทำแผนพัฒนา ด้านการดำเนินงาน ด้านการตรวจสอบและติดตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลแพรงษา โดยรวมทุกด้าน อยู่ในระดับน้อย

กฤษณา มหามาตย์ มหาแสน (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลภู่อ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา จำนวน 5 ด้าน โดยจำแนกเป็นรายด้าน ดังนี้ ด้านที่มีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก คือ ด้านการมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหา ระดับปานกลาง คือ ด้านการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบว่ามีการนำแผนพัฒนาไปจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนโครงการ ด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามผล ระดับน้อย คือ ด้านการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนา ส่วนการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา จำแนกตามเพศ และระดับการศึกษาไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยทางสถิติที่ระดับ .05 เมื่อจำแนกตามอาชีพ พบว่า แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สมศักดิ์ พรเดื่อ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาขูน จังหวัดมหาสารคาม โดยจำแนกตามเพศ อาชีพ และระดับการศึกษา พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ทั้ง 4 ด้าน คือ 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ 3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และ 4) การมีส่วนร่วมในการประเมิน ส่วนการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา จำแนกตามเพศ อาชีพ และระดับการศึกษา พบว่า อาชีพไม่แตกต่างกันทางสถิติ เมื่อจำแนกตามเพศและระดับการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ทองใบ หนูไพล (2550 : 64-65) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น กรณีศึกษา เทศบาลตำบลหัวทะเล อำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา ได้กำหนดการมีส่วนร่วมไว้ 4 ด้าน คือ ด้านการวางแผนและตัดสินใจ ด้านการดำเนินการ ด้านการรับผลประโยชน์ และด้านการประเมินผล ผลของการศึกษาพบว่า 1) การมีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้าร่วมประชุมในเวทีประชาคมระดับหมู่บ้าน/ชุมชน มีค่าคะแนนสูงสุด และมีส่วนร่วมในการเข้ารับฟังการประชุมสภาเทศบาลมีคะแนนต่ำสุด 2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่จัดขึ้นโดยเทศบาล เช่น การจัดงานประเพณีต่าง ๆ รมรงค์ต่าง ๆ มีคะแนนสูงสุด และมีส่วนร่วมในการได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการตรวจการจ้างของเทศบาลมีคะแนนต่ำสุด 3) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์โดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อย พบว่า ตนเองหรือบุคคลในครอบครัวเคยได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิต สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาสเคยได้รับการสงเคราะห์จากเทศบาลมีค่าคะแนนสูงสุด และมีส่วนร่วมในการเข้ารับบริการบริการจากเทศบาล เช่น บริการอินเทอร์เน็ต มีค่าคะแนนต่ำสุด และ 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อย พบว่า มีส่วนร่วมในการติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินการของเทศบาลมีคะแนนสูงสุด และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจรับงานจ้างของเทศบาลมีคะแนนต่ำสุด

มังกร ศรียะ โคตร (2549 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบล กรณีศึกษา ตำบลคงใหญ่ อำเภอบางบาล จังหวัดมหาสารคาม โดยทำการศึกษาตัวแปรด้านเพศ อายุ ตำแหน่งทางสังคม อาชีพ รายได้ ความต้องการมีเกียรติยศ ความต้องการมีความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้าน ความคาดหวังต่อรางวัลประกวด พบว่า อายุ อาชีพ รายได้ และความต้องการมีความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้าน ไม่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาตำบล ส่วนเพศ ตำแหน่งทางสังคม ความต้องการมีเกียรติ และ ความคาดหวังต่อรางวัลประกวด มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาตำบลในระดับ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบลอยู่ในระดับปานกลาง

สาโรช น้อยใจบุญ (2547 : 154) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษาบ้านสาวชะ โงก หมู่ที่ 1 ตำบลสาวชะ โงก อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่า โดยภาพรวมและจำแนกเป็นรายด้าน ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีส่วนร่วม

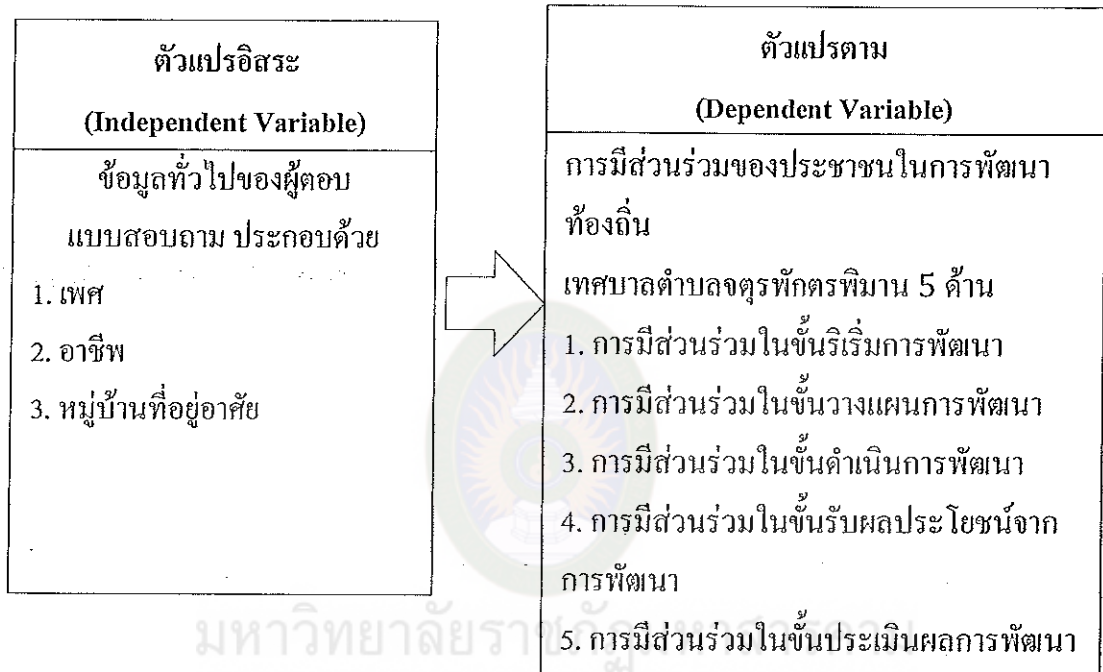
ในด้านการชำระภาษีหรือค่าธรรมเนียมเป็นอันดับหนึ่ง ด้านการทำแผนพัฒนา อบต. เป็นอันดับสอง ด้านการเลือกตั้งสมาชิก อบต. เป็นอันดับสาม และด้านการจัดซื้อจัดจ้างเป็นอันดับสุดท้าย ส่วนปัญหาอุปสรรคของประชาชนมีปัญหาอุปสรรคในเรื่อง ไม่มีเวลานี้เนื่องจากประกอบอาชีพเป็นอันดับหนึ่ง ในเรื่องไม่ได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เป็นประจำอันดับสอง ในเรื่องสุขภาพไม่แข็งแรงเป็นอันดับสาม และในเรื่องความคิดเห็นว่าตนเองไม่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงจึงไม่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมเป็นอันดับสุดท้าย ส่วนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลสาวชะโงก คือ ควรจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ ในการสร้างความรู้ความเข้าใจ เพื่อให้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ควรพิจารณาการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ในช่วงเวลาที่ประชาชนส่วนใหญ่ว่างจากการประกอบอาชีพ และเมื่อจำแนกตามตัวแปรเพศ อายุ และอาชีพในการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 05

นภรัตน์ เจริญรัตน์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการพัฒนาเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมต่อการพัฒนาเทศบาลนครเชียงใหม่ด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม ด้านสังคมและเศรษฐกิจ ด้านการเมืองและบริหาร ในระดับต่ำทุกชั้นตอน นับตั้งแต่การวางแผนค้นหาสาเหตุของปัญหา การร่วมเป็นผู้ลงมือปฏิบัติการเป็นผู้รับผลประโยชน์ และการประเมินผล

จิรศักดิ์ สีใจเจริญ (2543 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดลำพูน พบว่า 1) โครงการหรือกิจกรรมที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด คือ โครงสร้างพื้นฐาน รองลงมาคือ การพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ 2) การเข้ามามีส่วนร่วมโดยสมัครใจมากกว่าถูกผู้อื่นชักชวนส่วนรูปแบบของการมีส่วนร่วมนั้นจะเข้าร่วมโดยผ่านตัวแทน คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองลงมา คือ การมีส่วนร่วมของสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นในหมู่บ้าน 3) ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการเปิดโอกาสขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมซึ่งมีอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูง 4) สาเหตุของการเข้าไปมีส่วนร่วม ได้แก่ การที่ประชาชนมีโอกาสได้เข้าร่วมรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งจะส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งและจะทำให้การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเป็นวิธีการหนึ่งในการควบคุมการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และสาเหตุของการที่ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมเพราะเข้าใจว่ามีตัวแทนอยู่แล้วและไม่เข้าใจขั้นตอนการดำเนินงาน รวมถึงปัจจัยด้านรายได้ที่มีน้อยไม่พอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

กรอบแนวคิดของการวิจัย

การวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นเทศบาลตำบล จตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ในครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำกรอบแนวคิดของ ทวีวงศ์ ศรีบุรี (2541 : 36-37) มาเป็นรูปแบบและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ดังนี้



แผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย