

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง ศึกษาการมีส่วนร่วมและการบริหารเชิงกลยุทธ์ของเทศบาลในจังหวัดชุมพร ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ทฤษฎีการมีส่วนร่วม
2. แนวคิดการบริหารเชิงกลยุทธ์
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. ข้อมูลพื้นฐานเทศบาลตำบลในจังหวัดชุมพร
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

ความหมายของการมีส่วนร่วม

โคเฮนและอัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1981 : 6) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมว่า สมาชิกของชุมชนต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องใน 4 มิติ ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมการตัดสินใจว่าควรทำอะไรและทำอย่างไร 2) การมีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนา รวมทั้งลงมือปฏิบัติตามที่ได้ตัดสินใจ 3) การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน และ 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ

พจนานุกรมอังกฤษฉบับอ็อกฟอร์ด การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วม กับคนอื่นในการกระทำบางอย่างหรือบางเรื่อง การที่บุคคลกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือในประเด็นที่บุคคลนั้นสนใจ ไม่ว่าเขาจะได้ปฏิบัติการเพื่อแสดงถึงความสนใจอย่างจริงจังหรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นที่บุคคลนั้นจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นโดยตรงก็ได้ แต่การมีทัศนคติ ความคิดเห็น ความสนใจ ห่วงใย ก็เพียงพอแล้วที่จะเรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมได้

องค์การอนามัยโลกและองค์การยูนิเซฟ (กรมการจัดหางาน, 2550 : 7) ได้ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วม คือ การที่กลุ่มของประชาชนก่อให้เกิดการรวมตัวที่สามารถจะทำการตัดสินใจ ใช้ทรัพยากร และมีความรับผิดชอบในกิจกรรมที่กระทำโดยกลุ่ม

สถาบัน International Association for Public Participation (IAP2) (อรพินท์ สฟโชคชัย, 2550) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ไว้ว่า เป็นกระบวนการที่นำเอาประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหาาร่วมกันหรือกระบวนการตัดสินใจร่วมกันและใช้ข้อมูลความเห็นของประชาชนเป็นส่วนประกอบในการตัดสินใจ

เออร์วิน วิลเลียม (Erwin, 1976 : 138) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไว้ว่า เป็นกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ความชำนาญของประชาชนแก้ไขร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

ลีสก์ แฟรงกลิน (Lisk, 1985 : 16) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีความสัมพันธ์กับแนวคิดของการเชื่อใจและการยอมรับตนเอง เพื่อที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างยั่งยืน ซึ่งสามารถสังเกตได้จากระดับความพึงพอใจระดับความไว้วางใจ และต้องครอบคลุมทัศนคติ ความคาดหวังและกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติร่วมกัน

เตอร์ตัน แอนดริว (Turton, 1987 : 10) การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การรวมความสนใจของแต่ละคน ซึ่งมีความเกี่ยวพันกันทางด้านความรู้สึกในกิจกรรมต่างๆ ในลักษณะของความร่วมมือ ร่วมใจ ร่วมกำลัง จนกระทั่งเกิดการรวมกันเป็นกลุ่มขึ้น

อรรถัย กักพล (2548 : 8) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วมคือ กระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางทางเลือก และการตัดสินใจต่างๆ ที่เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ ตั้งแต่เริ่มจนกระทั่งถึงการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้ เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

ชำนาญ ปาณวงศ์ (2543 : 7) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมว่า เป็นการที่บุคคลหรือคณะบุคคลเข้ามาช่วยเหลือสนับสนุนทำประโยชน์ในกิจกรรมต่างๆ โดยความสมัครใจ ซึ่งอาจเป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือกระบวนการบริหาร และการดำเนินงานนั้นเป็นไปตามแผนที่กำหนดแล้วนำผลที่ได้มาประเมินร่วมกัน ซึ่งความพยายามนั้นอยู่นอกเหนือการควบคุมและกฎเกณฑ์ทางสังคมโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นหลัก โดยประสิทธิผลขององค์กรขึ้นอยู่กับความร่วมมือของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับองค์กรนั้นในการปฏิบัติภารกิจให้บรรลุเป้าหมาย วิธีการหนึ่งในการรวมพลังความคิด สติปัญญา ก็คือ การให้มีส่วนร่วม การให้บุคคลมีส่วนร่วมในองค์กรนั้น บุคคลจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการหรือปฏิบัติการกิจต่างๆ เป็นผลให้บุคคลนั้นมีความผูกพันต่อกิจกรรมและองค์กรในที่สุด

สิรินทร์ทิพย์ เกสร (2545 : 14) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมว่า คือ การที่บุคคลได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ ร่วมเสียสละเวลา แรงงาน วัสดุอุปกรณ์และอื่นๆ ซึ่งเป็นเรื่องของจิตใจและอารมณ์ของบุคคล ดังนั้น การมีส่วนร่วมควรทำด้วยความสมัครใจ และตั้งอยู่บนพื้นฐานความเสมอภาคซึ่งการให้สมาชิกเข้ามามีส่วนในการปฏิบัติอย่างแท้จริงจะทำให้บุคคล ชุมชน เกิดความรู้สึกว่าตนเองได้ลงทุน มีความผูกพันและอุทิศพลังทุกอย่างเพื่อให้งานประสบผลสำเร็จ

สมยศ นาวิการ (2545 : 1) ได้ให้ความหมายการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ว่า เป็นกระบวนการของการให้ผู้ได้บังคับบัญชาได้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ (Participative Management) เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงของบุคคล ใช้ความคิดสร้างสรรค์ และความเชี่ยวชาญของพวกเขาในการแก้ปัญหาของการบริหารที่สำคัญ อยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดของการแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ถือว่าผู้บริหารแบ่งอำนาจหน้าที่การบริหารของพวกเขาให้เข้ากับได้บังคับบัญชาของพวกเขา ประการสุดท้ายต้องการให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญขององค์กร

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2546 : 4) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วม คือ การที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่ไม่เคยได้เข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ หรือเข้าร่วมการตัดสินใจหรือเคยเล็กน้อยได้เข้าร่วมด้วยมากขึ้น เป็นไปอย่างมีอิสรภาพ เสมอภาค มิใช่เพียงมีส่วนร่วมอย่างผิวเผินแต่เข้าร่วมด้วยแท้จริงยิ่งขึ้น และการเข้าร่วมนั้นต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นแรกจนถึงขั้นสุดท้ายของโครงการ

โกวิท พวงงาม (2541 : 67) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วมหมายถึง กระบวนการของกลุ่มองค์กร ชุมชน ตั้งแต่การได้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมลงมือปฏิบัติโดยมีความเข้าใจในปัญหาของตนเอง และตระหนักถึงสิทธิของตนต่อสิ่งนั้นซึ่งความรู้สึกล่าช้าจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการที่บุคคลได้รับข้อมูลใหม่ที่ช่วยเพิ่มอำนาจทางความคิด และมีโอกาสได้ร่วมวิเคราะห์และตัดสินใจกำหนดเป้าหมายในกิจกรรมเหล่านั้น

การมีส่วนร่วมยังอธิบายได้อีกว่า

1. การมีส่วนร่วม คือ การพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมช่วยเหลือโดยสมัครใจต่อโครงการใดโครงการหนึ่งของโครงการสาธารณะต่างๆ ที่คาดว่าจะส่งผลต่อการพัฒนาชาติแต่ไม่ได้หวังว่าจะเปลี่ยนแปลงโครงการ หรือวิจารณ์เนื้อหาของโครงการ

2. การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องเป็นกระบวนการดำเนินการอย่างแท้จริงซึ่งหมายถึงว่า บุคคลหรือกลุ่มที่มีส่วนร่วมนั้นได้เป็นผู้มีความริเริ่มและได้มุ่งใช้ความพยายามตลอดจน ความเป็นตัวของตัวเองที่จะดำเนินการตามความริเริ่มนั้น

3. การมีส่วนร่วม คือ การที่ได้มีการจัดการที่จะใช้ความพยายามที่จะเพิ่มความสามารถที่จะควบคุมทรัพยากรและระเบียบในสถาบันต่างๆ ในสภาพสังคมนั้นๆ ทั้งนี้โดยกลุ่มที่ดำเนินการ และความเคลื่อนไหวที่จะดำเนินการนี้ไม่ถูกควบคุมโดยทรัพยากรและระเบียบต่างๆ

จากความหมายข้างต้น ผู้วิจัยได้ข้อสรุปว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดหาแนวทาง ร่วมแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการ พัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา

รูปแบบของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีหลายรูปแบบ เพราะจุดมุ่งหมายในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนนั้นย่อมแตกต่างกันไปตามความต้องการของตนเองและท้องถิ่น ได้มีผู้จัดรูปแบบและลักษณะของการเข้าร่วมกิจกรรมของประชาชนไว้หลายท่าน ดังนี้

โคเฮนและอัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1980 : 213-218) ได้แบ่งลักษณะของการเข้าร่วมออกเป็น 4 ลักษณะ ดังนี้

1. ลักษณะพื้นฐานการเข้าร่วม มีทั้งการเข้าร่วมด้วยความเต็มใจ การได้รางวัลตอบแทนจากการเข้าร่วม รวมถึงการถูกบีบบังคับให้เข้าร่วมกิจกรรม
2. รูปแบบการเข้าร่วม โดยมีการเข้าร่วมทางตรงและการเข้าร่วมโดยผ่านองค์กรชุมชน
3. ขอบเขตการเข้าร่วม ซึ่งจะมีความถี่ในการเข้าร่วม และระยะเวลาในการเข้าร่วมเข้ามาเกี่ยวข้อง
4. ผลของการเข้าร่วมจะทำให้เป็นการเสริมพลังหรือเสริมอำนาจให้แก่องค์กร รวมทั้งเป็นการปฏิสัมพันธ์ระดับธรรมดา

องค์การสหประชาชาติ (United Nations, 1981 : 8) ได้อธิบายลักษณะการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง โดยการอาสาสมัครหรือการรวมตัวเพื่อแก้ปัญหาของตนเอง โดยเป็นการกระทำที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากภายนอกซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นเป้าหมาย
2. การมีส่วนร่วมแบบชักนำ เป็นการเข้าร่วมโดยความต้องการเห็นชอบหรือสนับสนุนโดยรัฐบาล ซึ่งเป็นรูปแบบทั่วไปของประเทศกำลังพัฒนา
3. การมีส่วนร่วมแบบบังคับ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมภายใต้การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการบังคับโดยตรง ซึ่งผู้กระทำจะได้รับผลทันทีแต่จะไม่ได้ผลระยะยาวและมักจะมีผลเสียที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในที่สุด

ในทฤษฎีของ แบบคนอด (อ้างถึงใน สุชาติา กรเพชรปานิ และคณะ, 2550 : 7) การมีส่วนร่วมมีลักษณะแตกต่างกัน 3 ประการ คือ

1. การปรากฏตัว (Presence) หมายถึง การเข้าร่วมในโครงการที่องค์การสถาบันหรือหน่วยงานจัดให้ การมีส่วนร่วมจึงมีความหมายเพียงการปรากฏตัวหรือเข้าร่วมในโครงการนั้นๆ ซึ่งจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับแรงจูงใจ องค์กรประกอบทางสังคมและอื่นๆ

2. การเกี่ยวข้อง (Involvement) หมายถึง การมีส่วนร่วมในโครงการอย่างแข็งขันของผู้เข้าร่วมในกิจกรรมหรือโครงการที่เหมาะสมกับตน และการนำไปใช้ โดยเน้นที่ตัวผู้เข้าร่วมไม่เน้นสถาบัน องค์กร

3. การควบคุม (Control) หมายถึง การที่บุคคลหรือกลุ่มผู้เข้าร่วมเป็นผู้กำหนดหรือควบคุมกระบวนการศึกษาเอง เช่น ควบคุมองค์ประกอบ และควบคุมกระบวนการเรียนรู้

ซัซวาลย์ ทัดศิวัช (2551 : 37) ได้สรุปรูปแบบของการมีส่วนร่วมเพื่อการบริหารจัดการและการแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องของการบริหารงานองค์กรภาครัฐ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงาน ซึ่งหมายถึง การกำหนดนโยบายและการวางแผนปฏิบัติการ โดยการเปิดกว้างให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นในการรักษาผลประโยชน์ของตน

2. การทำประชาพิจารณ์หรือการมีมาตรการเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่างๆ อันมีฐานะเป็นกระบวนการทางกฎหมายหรือมีกฎหมายกำหนดบัญญัติไว้ เพื่อเป็นช่องทางในการรวบรวมข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐ

3. การให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ซึ่งหมายความว่าข้อมูลที่บุคคลมีสิทธิ์ที่จะได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น อันเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

4. การกระจายอำนาจทางการบริหารและการดูแลทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น หมายถึง การรับรองสิทธิ์ของชุมชน และท้องถิ่นในการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในกิจกรรม และโครงการต่างๆ เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐ มีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินโครงการของรัฐ เป็นต้น

5. การให้องค์กรอิสระสามารถเข้ามาตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐ

6. การพัฒนาชุมชน (Community Development) ซึ่งเป็นกระบวนการให้การศึกษาแก่ประชาชนเพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้ ทั้งในแง่ของการตัดสินใจ และการดำเนินการแก้ไขปัญหา ตลอดจนการตอบสนองประโยชน์ส่วนตน และส่วนรวมด้วยกระบวนการกลุ่ม และกระบวนการสร้างจิตสำนึก เพื่อให้ชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาประเทศ

7. การสำรวจความต้องการ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อันเป็นการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการบริการสาธารณะที่พึงประสงค์ เพื่อที่จะกำหนดนโยบายสาธารณะ แผนงาน และโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

นอกจากนี้ เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 3 ประการ คือ

1. ต้องมีอิสรภาพ หมายถึง มีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

2. ต้องมีความเสมอภาค ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมใดจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับการเข้าร่วมคนอื่นๆ

3. ต้องมีความสามารถ ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้นๆ หมายความว่า ในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและมีความเสมอภาค แต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้ ส่วนองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมมี 3 ด้าน คือ

1. ต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายชัดเจน การให้ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมหนึ่งๆ จะต้องมีความชัดเจนและเป้าหมายที่ชัดเจนว่าเป็นไปเพื่ออะไร ผู้เข้าร่วมจะได้ตัดสินใจดีกว่าควรเข้าร่วมหรือไม่

2. ต้องมีกิจกรรมเป้าหมาย การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมต้องระบุลักษณะของกิจกรรมว่ามีรูปแบบและลักษณะอย่างไร เพื่อที่ประชาชนจะได้ตัดสินใจว่าควรเข้าร่วมหรือไม่

3. ต้องมีบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมาย การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจะต้องระบุกลุ่มเป้าหมาย อย่างไรก็ตามโดยทั่วไปกลุ่มบุคคลเป้าหมายมักถูกจำกัดโดยกิจกรรมและวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมอยู่แล้วโดยพื้นฐาน

จากข้อมูลข้างต้น ผู้วิจัยสามารถสรุปรูปแบบการมีส่วนร่วมจะต้องมีลักษณะการเข้าร่วมทั้งด้วยความเต็มใจ การได้รางวัลตอบแทน รวมถึงการถูกบีบบังคับให้เข้าร่วมกิจกรรม การเข้าร่วมทางตรง และการเข้าร่วมโดยผ่านองค์กรชุมชน มีระยะเวลาในการเข้าร่วม และผลของการเข้าร่วมจะเป็นการเสริมพลังหรือเสริมอำนาจให้แก่องค์กร นอกจากนี้ยังต้องมีเงื่อนไขพื้นฐานคือต้องมีอิสรภาพ มีความเสมอภาค และมีความสามารถ และจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญคือ วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน มีกิจกรรมเป้าหมาย รวมทั้งต้องมีบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมายด้วย

ขั้นตอนของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมจะแบ่งเป็นหลายขั้นตอนแตกต่างกัน ตามที่นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ เช่น Cohen and Uphoff (อ้างถึงใน บุญเพ็ญ วงศ์หน่อบุญธรรม, 2550 : 11-13) ได้เสนอขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) เป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นการแสดงออกด้านความคิดเกี่ยวกับการจัดระบบ หรือกำหนดระบบของโครงการ เป็นการประเมินปัญหาหรือทางเลือกที่จะสามารถเป็นไปได้ที่จะนำไปปฏิบัติเพื่อการพัฒนา โดยการประเมินสภาพที่เป็นอยู่และสาเหตุของปัญหา ซึ่งในขั้นตอนนี้ยังแบ่งย่อยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

1.1 การมีส่วนร่วมในขั้นต้น (Initial Decision) เป็นการค้นหาความต้องการที่แท้จริง ซึ่งเป็นวิธีการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมของโครงการ

1.2 การมีส่วนร่วมในขั้นเตรียมการ (Ongoing Decision) เป็นการหาโอกาสหรือช่องทางในการแก้ปัญหา รวมทั้งลำดับความสำคัญของโครงการที่จะต้องดำเนินการ

1.3 การมีส่วนร่วมในขั้นการตัดสินใจปฏิบัติการ (Operation Decision) เป็นการหาบุคลากรเข้ามาปฏิบัติการ ได้แก่ อาสาสมัคร ผู้ประสานงาน หรือกลุ่มที่รวมตัวกันตามประเพณี เช่น กลุ่มสตรี หรือกลุ่มหนุ่มสาว เพื่อที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรม โดยการเป็นสมาชิกร่วมดำเนินการคัดเลือกผู้นำ และการสร้างพลังอำนาจให้แก่องค์กร

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) เป็นการดำเนินงานตามโครงการและแผนงานและเป็นการก่อให้เกิดความรู้สึกร่วมในการเป็นเจ้าของกิจกรรม และผลงานที่ปรากฏในขั้นตอนนี้ยังแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ

2.1 การมีส่วนร่วมในการทรัพยากร (Resource Contribution) ได้แก่ การมีส่วนร่วมสละแรงกาย การสละเงิน การให้วัสดุอุปกรณ์ และการให้คำแนะนำ ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้จะให้ความเต็มใจ

2.2 การมีส่วนร่วมในการบริหารและการประสานงาน (Administration and Coordination) จะมีส่วนร่วมโดยวิธีการจ้างบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ การฝึกอบรม ผู้ที่จะเข้าปฏิบัติในโครงการ หรือการให้คำปรึกษาในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ และเป็นผู้ประสานงานในโครงการด้วย

2.3 การมีส่วนร่วมในการเข้าเป็นผู้ปฏิบัติในโครงการ มักพบว่ามีลักษณะเป็นการบังคับให้เข้าปฏิบัติในโครงการมากที่สุด การมีส่วนร่วมโดยการบังคับให้ปฏิบัติ จะต่างจากการให้ความร่วมมือ เพราะการบังคับให้ทำนั้น ผลประโยชน์ (Benefits) จะไม่ใช่เป็นสิ่งที่สำคัญแต่ถ้าเป็นการมีส่วนร่วมด้วยความเต็มใจนั้น จะมีการคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับหลังเกิดการมีส่วนร่วมด้วย

3. การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ (Benefits) แบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ

3.1 การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ในด้านวัตถุ (Material Benefits) ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการเพิ่มผลผลิต รายได้ หรือทรัพย์สิน

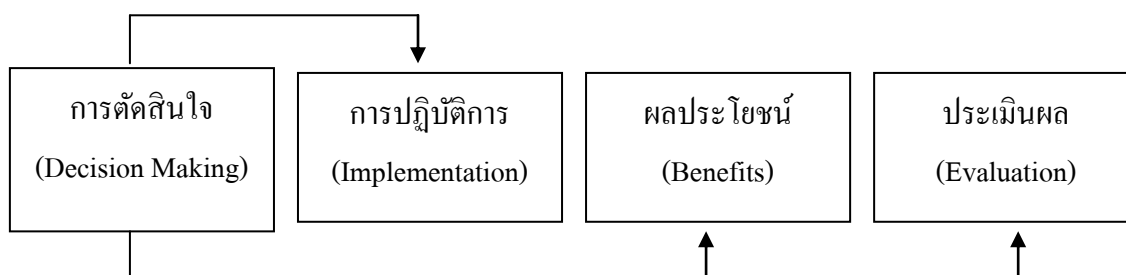
3.2 การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ในด้านสังคม (Social Benefits) ได้แก่ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่สังคม เช่น โรงเรียน สถานที่สาธารณะ หรือส่วนกลางของชุมชน เช่น การเพิ่มคุณภาพชีวิต การเกิดระบบน้ำประปา

3.3 การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ในด้านบุคคล (Personal Benefits) ได้แก่ ความนับถือตนเอง (Self-esteem) พลังอำนาจทางการเมือง (Political Power) ความคุ้มค่าของผลประโยชน์ (Sense of Efficacy)

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) หมายถึง การมีส่วนร่วม ในการวัดผล และวิเคราะห์ผลของการดำเนินงาน รวมทั้งเป็นการค้นหาข้อดีและข้อบกพร่องเพื่อหาแนวทางแก้ไข การทำงานให้มีประสิทธิภาพต่อไป แต่การมีส่วนร่วมในขั้นนี้ส่วนใหญ่ บทบาทดังกล่าวจะเป็นของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ โดยจะเป็นการประเมินผลของงบประมาณที่จัดสรรนั้นนำไปใช้อย่างไร บางกรณีแม้แต่เจ้าหน้าที่เองยังไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนดังกล่าว

การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนี้จะเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของพลังความคิดของมวลชนที่จะทำให้โครงการพัฒนาหรือสามารถนำไปประยุกต์ใช้ต่อไป วงจรการมีส่วนร่วมทั้ง 4 ขั้นตอน แสดงได้ดังภาพที่ 2.1

ภาพที่ 2.1 วงจรการมีส่วนร่วม



(Cohen and Uphoff, 1981 : 213-218)

แชดิด และคณะ (Shadid & Van, 1992) กล่าวว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการมีขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นการกำหนดความต้องการและจัดลำดับความสำคัญ การวางแผนและการตัดสินใจปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เป็นการมีส่วนร่วมในส่วนที่เป็นของการดำเนินงาน เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหาร การประสานงาน เป็นต้น

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนั้น สิ่งสำคัญที่สังเกตคือความเห็นชอบ และความคาดหวัง ซึ่งมีอิทธิพลสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลต่างๆ ได้

องค์การอนามัยโลก (อ้างถึงใน มยุรี ศรีอุคร, 2548 : 13) ได้เสนอขั้นตอนการมีส่วนร่วมที่ถือว่าเป็นขั้นตอนจริงหรือสมบูรณ์ ประกอบด้วย 8 ขั้นตอน คือ

1. การวางแผน ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดลำดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีการติดตามและประเมินผลและที่สำคัญจะต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย
2. การดำเนินกิจกรรม ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการจัดสรรควบคุมทางการเงินและการบริหาร
3. การใช้ประโยชน์ ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการนำเอากิจกรรมมาใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเองและการควบคุมทางสังคม
4. การได้รับประโยชน์ ประชาชนจะต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่ที่เท่ากัน ซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว สังคม หรือวัตถุก็ได้
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. ร่วมการลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเอง และของหน่วยงาน
7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการและกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้
8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้ โดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

เจมส์ คีดี ปิ่นทอง (อ้างถึงใน ชัชวาลย์ ทัดศิวัช, 2551 : 31-32) ได้แบ่งขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในมิติของการพัฒนาไว้ 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนสำคัญแรกสุด เนื่องจากหากชาวบ้านยังไม่เข้าใจถึงปัญหาสาเหตุของปัญหาด้วยตัวของเขาเองแล้ว กิจกรรมที่ตามมาที่ใช้ประโยชน์ เนื่องจากประชาชนจะขาดความเข้าใจและมองไม่เห็นความสำคัญของกิจกรรมนั้น นอกจากนี้ สิ่งที่น่าเน้นที่สุดคือชาวบ้านย่อมเป็นผู้ที่อยู่กับปัญหา และรู้จักปัญหาของตนเองดีที่สุด แต่มนุษย์ก็จะมองปัญหาของตนเองได้ไม่ชัดเจน หากไม่มีบุคคลอื่นมาช่วยให้ตนสามารถวิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุของปัญหาให้เด่นชัดขึ้น

2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการ เป็นกิจกรรมขั้นตอนต่อมาที่มีความสำคัญเนื่องจากหากเจ้าหน้าที่หรือนักพัฒนาต้องการแต่ผลงานด้วยการพัฒนา การพัฒนาด้านวัตถุจะได้รับการเน้นโดยที่ประชาชนหรือชาวบ้านจะไม่ทราบวิธีการที่จัดทำให้ได้มาซึ่งผลนั้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ทำการวางแผนด้วยตนเอง ต่อมาเมื่อชาวบ้านไม่ได้มีส่วนร่วมในขั้นตอนนี้ ย่อมเป็นการยากที่ชาวบ้านจะได้รับการศึกษา หรือพัฒนาตนเองในการวางแผนการดำเนินงานได้ ในขั้นตอนนี้ นักพัฒนาหรือเจ้าหน้าที่จะต้องเข้าใจว่าจะต้องให้การศึกษาและเริ่มต้นด้วยเรื่องง่ายๆ เสียก่อน เพื่อให้ชาวบ้านสามารถกระทำได้ มิใช่เริ่มต้นโดยอาศัยความรู้ความสามารถของตนเป็นเกณฑ์

3. การมีส่วนร่วมในการลงทุน และปฏิบัติงาน แม้ว่าชาวบ้านจะยังยากจนและขาดแคลนทรัพยากรแต่ชาวบ้านทั่วไปก็มีทรัพยากรที่สามารถร่วมลงทุนในการพัฒนาได้หลายประเภท ซึ่งจะช่วยให้ชาวบ้านได้คิดค้นทุนให้กับตนเอง และจะระมัดระวังการทำการกิจกรรมจากการที่ได้เข้าร่วมดำเนินงาน และรู้สึกเป็นเจ้าของ นอกจากนี้การร่วมปฏิบัติงาน ยังทำให้ชาวบ้านเกิดการเรียนรู้ในการดำเนินกิจกรรมอย่างใกล้ชิด และเมื่อเขาเห็นประโยชน์ ก็จะดำเนินกิจกรรมต่อไปด้วยตนเองได้

4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่สำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากหากการติดตามผลและการประเมินผลการทำงานขาดการมีส่วนร่วมแล้ว ย่อมไม่ได้ประเมินว่าสิ่งที่เขาทำมาได้รับผลดีหรือได้รับประโยชน์มากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้ นักวิชาการบางท่านยังได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมแตกต่างจากที่กล่าวมาโดยจะมีขั้นตอนการวางแผนร่วมด้วย ได้จำแนกขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ 5 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนในขั้นริเริ่มโครงการ เป็นขั้นตอนการค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหาในชุมชนและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดความต้องการของชุมชนและจัดลำดับความสำคัญของความต้องการนั้นๆ

2. การมีส่วนร่วมในขั้นการวางแผนการพัฒนา เป็นขั้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการ แนวทางในการดำเนินงาน กำหนดทรัพยากรและแหล่งของทรัพยากรที่ใช้

3. การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินโครงการ เป็นขั้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการทำประโยชน์ให้แก่โครงการ โดยการร่วมช่วยเหลือด้านทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ และแรงงานหรือโดยการบริหารงานและประสานงาน ตลอดจนการดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

4. การมีส่วนร่วมในขั้นรับผลประโยชน์ที่เกิดจากโครงการพัฒนา เป็นขั้นที่มีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากโครงการ หรือมีส่วนในการรับผลเสียที่อาจเกิดจากโครงการ ซึ่งผลประโยชน์หรือผลเสียนี้อาจเป็นด้านกายภาพ หรือด้านจิตใจที่มีผลต่อสังคมหรือบุคคลได้

5. การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลโครงการพัฒนา เป็นขั้นที่มีส่วนร่วมในการประเมินว่าโครงการพัฒนาที่ดำเนินการนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ การประเมินผลนี้อาจเป็นการประเมินผลย่อย ซึ่งเป็นการประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการที่กระทำกันเป็นระยะๆ หรือการประเมินผลรวม ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวมยอดของโครงการทั้งหมด

จากข้อมูลข้างต้น ผู้วิจัยสามารถสรุปขั้นตอนการมีส่วนร่วมซึ่งได้แก่ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

ระดับขั้นของการมีส่วนร่วม

สถาบัน International Association for Public Participation (IAP2) (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549 : 346-348) ได้ศึกษาและกำหนดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 5 ระดับ ดังนี้

ระดับที่ 1 การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ (To Inform) เป็นระดับที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนน้อยสุดซึ่งเป็นสิทธิ์พื้นฐานของประชาชนในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงานของภาครัฐ โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลที่เป็นจริง ถูกต้อง ทันสมัย และประชาชนสามารถเข้าถึงได้

ระดับที่ 2 การเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการ/การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐอย่างอิสระและเป็นระบบ โดยหน่วยงานภาครัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ และนำข้อเสนอแนะ ความคิดเห็นประเด็นที่ประชาชนเป็นห่วงไปเป็นแนวทางการปรับปรุงนโยบาย การตัดสินใจ และพัฒนาวิธีการปฏิบัติงานในหน่วยงาน (To Consult)

ระดับที่ 3 เป็นระดับที่หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบายการวางแผนงานโครงการ และวิธีการทำงาน โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่จัดระบบ อำนาจความสะดวก ยอมรับการเสนอแนะและการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชน (To Involve) การมีส่วนร่วมระดับนี้มักดำเนินการในรูปแบบกรรมกรที่มีตัวแทนภาคประชาชนเข้าร่วม

ระดับที่ 4 การที่หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมีบทบาทเป็นหุ้นส่วนหรือภาคีในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ (To Collaborate)

ระดับที่ 5 การเสริมอำนาจประชาชน (To Empower) เป็นระดับที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทเต็มในการตัดสินใจ การบริหารงานและการดำเนินกิจกรรมใดๆ เพื่อเข้ามาทดแทนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐดำเนินการหรือปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ระดับการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนในระดับสูงสุดนี้เน้นให้ประชาชนเป็นเจ้าของดำเนินการกิจและ ภาครัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนเท่านั้น

ระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจแบ่งได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้จากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุด 7 ระดับ ได้แก่

1. ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใดๆ วิธีการให้ข้อมูลอาจกระทำได้หลายวิธี เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ

อย่างไรก็ดี เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจดุลพินิจในการให้หรือไม่ให้ข้อมูลดังกล่าวแก่ประชาชน จึงควรมีข้อกำหนดให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำและกระทำอย่างทั่วถึงด้วย ยกเว้นข้อมูลบางประเภท เช่น เรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ เป็นต้น

2. ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรกกล่าวคือวางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่างๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการต่างๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง เป็นต้น

3. ระดับการปรึกษาหารือ เป็นระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงกว่าการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นการเจรจากันอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชนเพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นหรือข้อสงสัยต่างๆ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

4. ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการและผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ เหมาะสมที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อนุญาโตตุลาการเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นอาทิ

5. ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับขั้นที่สูงถัดไปจากระดับการวางแผนร่วมกัน คือ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

6. ร่วมติดตามตรวจสอบ ประเมินผล เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่มีผู้เข้าร่วมน้อย แต่มีประโยชน์ที่ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบสามารถติดตามการดำเนินกิจกรรมนั้นๆได้ รูปแบบของการติดตามตรวจสอบหรือประเมินผล อาจเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการติดตาม ประเมินผลที่มาจากหลายฝ่าย การสอบถามประชาชน โดยการทำการสำรวจเพื่อให้ประชาชนประเมิน เป็นต้น

7. ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ เป็นต้น ข้อสังเกตเกี่ยวกับการลงประชามติมี 2 ประการ คือ ประการแรกการลงประชามติจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้ดีเพียงใด อย่างน้อยขึ้นอยู่กับความชัดเจนของประเด็นที่จะลงประชามติและการกระจายข่าวสารเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของประเด็นดังกล่าวให้ประชาชนเข้าใจอย่างสมบูรณ์และทั่วถึงเพียงใด และประการที่สองในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ผลของการลงประชามติจะมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม

จากข้อมูลข้างต้นผู้วิจัยสรุปได้ว่า ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนได้แก่ การให้ข้อมูลข่าวสาร การเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น การปรึกษาหารือหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบาย การวางแผนงานโครงการ และวิธีการทำงาน การร่วมวางแผนและการร่วมปฏิบัติ และการร่วมติดตามตรวจสอบ ประเมินผล

เครื่องมือการมีส่วนร่วม

เครื่องมือของการมีส่วนร่วม สำหรับเครื่องมือของการมีส่วนร่วมนั้นมีอยู่หลากหลายประเภท ได้แก่

1. ประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการออกกฎคำสั่งหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลต่าง ๆ เป็นกระบวนการที่นิยมใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประชาพิจารณ์เป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐเพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารโครงการให้เหมาะสมต่อไป การรับฟังที่ถือว่าเป็นการประชาพิจารณ์นั้น จะต้องมีลักษณะเป็นการได้สวนทนความเป็นไปโดยตรง เปิดเผย และยุติธรรม นอกจากนี้การรับฟังต้องมีฐานะเป็นสิทธิของผู้เสียหาย ที่สามารถบังคับตามสิทธิได้โดยกระบวนการยุติธรรม

2. การสอบถามสาธารณะ (Public Inquiry) เป็นคำศัพท์ที่ใช้อยู่ในกฎหมายของอังกฤษ ซึ่งมีการแปลเป็นภาษาไทยที่แตกต่างกัน เช่น แปลว่า “การได้สวนสาธารณะ” “การสอบสวนโดยเปิดเผย” และ “การรับฟังทางมหาชน” เป็นต้น ซึ่งหมายถึง มาตรการทางการปกครองที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายในเรื่องนั้น ๆ ได้แสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้ง ถัดค้าน ก่อนที่ฝ่ายบริหาร

จะออกกฎหมายหรือมีคำสั่งในเรื่องนั้น ๆ โดยให้องค์กรหรือบุคคลที่มีความเป็นอิสระเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

3. การออกเสียงประชามติ (Referendum) เป็นกระบวนการของการจัดทำกฎหมายที่ขอให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน เพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งในต่างประเทศมีหลายประเทศที่นำระบบนี้ไปใช้ เช่นประเทศสวิตเซอร์แลนด์ อิตาลี ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

4. การลงชื่อ (Public Registries) หรือลงทะเบียน ตัวอย่างปรากฏในกฎหมายของประเทศแคนาดาเกี่ยวกับการประเมินผลสิ่งแวดล้อม กำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งที่สำคัญในกฎหมายซึ่งเป็นการกำหนดให้มีการมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการประเมินผลสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม โดยมีเครื่องมือหนึ่งที่ใช้คือการลงชื่อ เป็นการลงชื่อของประชาชนที่แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นรายงานและข้อมูลที่จะใช้ในการประเมินผล

จากข้อมูลข้างต้น ผู้วิจัยได้สรุปเครื่องมือของการมีส่วนร่วมซึ่งได้แก่ ประชาพิจารณ์ การสอบถามสาธารณะ การออกเสียงประชามติ และการลงชื่อ เป็นต้น

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชน ก่อให้เกิดประโยชน์มากมายดังที่มีนักวิชาการหลายท่านกล่าว ดังต่อไปนี้

รุ่งนภา จันทวิสมบุญ (อ้างถึงใน สุทัตตา วารชนนท์, 2552 : 20) ได้สรุปประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ดังนี้

1. เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะชนช่วยให้เกิดการกระจ่างในวัตถุประสงค์ และความต้องการของโครงการหรือนโยบายนั้นๆ ได้เสมอ สาธารณชนสามารถที่จะผลักดันให้เกิดการทบทวนข้อสันนิษฐานที่ปิดบังอยู่ บ่อยครั้งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ก่อให้เกิดการพิจารณาถึงทางเลือกใหม่แทนวิธีการที่ได้เคยใช้กันมาในอดีต

2. การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสีย กระบวนการหรือโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบมักจะสิ้นเปลืองและเสียเวลาแต่ในทางปฏิบัติการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้น สามารถที่จะลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้

3. การสร้างฉันทามติ โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาว การยอมรับระหว่างกลุ่ม

4. การเพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้บุคคลรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และครั้งหนึ่งเมื่อได้ร่วมตัดสินใจแล้วย่อมต้องการที่จะเห็นสิ่งนั้นได้ถูกนำไปปฏิบัติ

5. การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าในกรณีที่น่ากลัวที่สุด กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดโอกาสที่คู่มือจะแสดงความต้องการของกลุ่มเขา และความห่วงกังวลที่ปราศจากความรู้สึกที่เป็นปฏิกิริยา การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงที่อาจเป็นไปได้

6. การดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการตัดสินใจก่อให้เกิดความขัดแย้ง ก็ต้องใช้กระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใสและน่าเชื่อถือต่อสาธารณชน และประชาชนมีส่วนร่วม

7. การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน ผู้มีส่วนร่วมไม่เพียงแต่เรียนรู้เนื้อหาแต่เขายังได้เรียนรู้กระบวนการตัดสินใจโดยองค์กรส่วนท้องถิ่นของเขาควรจะเป็นอย่างไร และทำไมจึงต้องตัดสินใจดังกล่าว

ทินกร สิงห์ประเสริฐ (2547 : 35 อ้างถึงใน สุชาติ กรเพชรปณี และคณะ, 2550 : 11) สรุปประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ย่อมก่อให้เกิดการพึ่งตนเองได้ในที่สุด เนื่องจากเกิดการเรียนรู้วิธีการแก้ปัญหาและสร้างความเจริญให้กับชุมชนหรือหมู่บ้านของตนผ่านกิจกรรมกระบวนการทำงานตามโครงการ

2. การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา เป็นการสะท้อนถึงความจริงใจของรัฐที่มีต่อการสนับสนุนให้ประชาชนมีเสรีภาพในการตัดสินใจและกำหนดชะตากรรมของท้องถิ่นตน

3. เป็นช่องทางสะท้อนปัญหาความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่นได้ถูกต้อง ตรงประเด็น

4. เป็นการสร้างฉันทามติร่วมกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจ เนื่องจากการสร้างข้อตกลงที่เกิดจากการยอมรับร่วมกันภายในกลุ่ม

5. เป็นการพัฒนาศักยภาพของบุคคล เพราะในกระบวนการมีส่วนร่วม ย่อมจะต้องมีการแลกเปลี่ยนความรู้และข้อคิดเห็นระหว่างกัน ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นเสมือนเวทีในการเรียนรู้ที่มีประโยชน์อย่างมาก

6. เป็นการสนับสนุนการพัฒนาความรักท้องถิ่นและความรับผิดชอบต่อสังคม ให้เกิดขึ้นในพฤติกรรมของประชาชนในท้องถิ่น

7. ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของผลงาน อันเนื่องมาจากโครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นในหมู่บ้านและจะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐในการดูแลรักษา

ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์ (อ้างถึงใน สุชาดา กรเพชรปานิ และคณะ, 2550 : 11) ได้ให้ทรรศนะ สำหรับประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในแง่ของการพัฒนา ดังนี้

1. จะช่วยให้ประชาชนยอมรับโครงการมากขึ้น เนื่องจากเป็นโครงการที่ตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชน
2. ประชาชนจะมีความรู้สึกผูกพัน รู้สึกเป็นเจ้าของโครงการมากขึ้น
3. การดำเนินโครงการจะราบรื่น ได้รับความร่วมมือจากประชาชนมากขึ้น
4. โครงการจะให้ประโยชน์แก่ประชาชนมากขึ้น และมีการระดมทรัพยากรเพื่อการพัฒนา
มากขึ้น
5. จะช่วยพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนมากขึ้น

บันชร อ่อนคำ (อ้างถึงใน สุชาดา กรเพชรปานิ และคณะ, 2550 : 11) สรุปประโยชน์ของการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการให้ความสำคัญแก่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านคุณภาพ และทำให้ได้รับรู้ข้อเท็จจริงและความคิดเห็นจากประชาชนในระดับท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์และจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนา

จากข้อมูลข้างต้นผู้วิจัยสามารถสรุปประโยชน์ของการมีส่วนร่วมว่า สามารถการพัฒนาศักยภาพของบุคคล เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสีย สร้างฉันทามติ มีการยอมรับระหว่างกลุ่มได้ข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาว มีความโปร่งใสและน่าเชื่อถือ ทำให้บุคคลรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น สามารถหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า สนับสนุนการพัฒนาความรักท้องถิ่นและความรับผิดชอบต่อสังคมก่อให้เกิดการพึ่งตนเองได้ในที่สุด

จากศึกษาแนวคิดการมีส่วนร่วม สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการของกลุ่มองค์กรชุมชน ตั้งแต่การได้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมลงมือปฏิบัติโดยมีความเข้าใจในปัญหาของตนเอง และตระหนักถึงสิทธิของตนต่อสิ่งนั้นซึ่งความรู้สึกเหล่านั้นจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการที่บุคคลได้รับข้อมูลใหม่ที่ช่วยเพิ่มอำนาจทางความคิด และมีโอกาสได้ร่วมวิเคราะห์และตัดสินใจกำหนดเป้าหมายในกิจกรรมเหล่านั้น โดยมีรูปแบบการมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง แบบชักนำ และแบบบังคับ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมภายใต้การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการบังคับโดยตรง ซึ่งผู้กระทำจะได้รับผลตอบแทนที่แต่ละไม่ได้ผลประโยชน์และมักจะมีผลเสียที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในที่สุด และมีขั้นตอน 4 ขั้นตอน คือ การมีส่วนร่วมการตัดสินใจ มีส่วนร่วมการปฏิบัติการ มีส่วนร่วมรับผลประโยชน์และมีส่วนร่วมในการประเมินผล ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำแนวคิดการมีส่วนร่วมมากำหนดเป็นตัวแปรต้น

แนวคิดการบริหารเชิงกลยุทธ์

ความหมายของการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management)

นักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) ไว้จำนวนมาก และจะอธิบายความหมายของคำว่า กลยุทธ์ (Strategic) ดังต่อไปนี้

พิตส์และเลย์ (Pitts and Lei, 2000 : 6) ได้ให้ความหมายว่า กลยุทธ์เป็นความคิด แผนงานและการกระทำที่องค์การนำมาใช้ก่อให้เกิดผลสำเร็จและได้เปรียบคู่แข่ง

เชอร์เมอร์ฮอร์น (Schermerhorn, 2002 : 203) กล่าวว่า กลยุทธ์ หมายถึง แผนแม่บทหรือแผนปฏิบัติการที่มีความสำคัญสำหรับองค์การเพื่อใช้ในการกำหนดทิศทางในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายและเกิดประโยชน์ในการแข่งขัน

วิลเลนและฮังเกอร์ (Wheelen and Hunger, 2006 : 3) การบริหารเชิงกลยุทธ์ หมายถึง การตัดสินใจและการปฏิบัติการต่าง ๆ เพื่อให้องค์การประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานระยะยาว

กลูคิก (Glueck, 1977) ได้ให้ความหมาย การบริหารเชิงกลยุทธ์ คือ กระบวนการของผู้บริหารที่ใช้ในการตัดสินใจภายใต้สภาวะการณ์ที่ประสพอยู่ในขณะนั้น โดยการพิจารณากลยุทธ์นั้นสามารถทำให้องค์กรบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของกิจการได้

ซีโต้ และปีเตอร์ (Certo and Peter, 1995) ได้ให้ความหมายของการบริหารกลยุทธ์ คือ กระบวนการทำซ้ำอย่างต่อเนื่องที่จะบรรลุผล เพื่อให้องค์กรมีการดำเนินงานสอดคล้องสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมต่างๆ

เพิร์ชและโรบินสัน (Pearce and Robinson, 2000 : 3) ได้ให้นิยามไว้ว่า การบริหารเชิงกลยุทธ์ หมายถึง ชุดของการตัดสินใจและการปฏิบัติการต่างๆ ซึ่งจะมีผลต่อการวางแผนและการปฏิบัติตามแผน ซึ่งออกแบบขึ้นเพื่อช่วยให้วัตถุประสงค์ของบริษัทบรรลุผลสำเร็จ

แชนดเลอร์ (Chandler อ้างถึงใน สุนนรัตน์ สกฤตสิริทรัพย์, 2550 : 29) การบริหารเชิงกลยุทธ์ หมายถึง ความสามารถของผู้บริหารระดับสูงในการปรับโครงสร้างองค์กร ระบบงาน และวิธีการทำงานไปสู่สภาพใหม่ องค์กรอยู่รอดและปลอดภัย ซึ่งพบว่าการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและทางอ้อมต่อองค์กร

รูว์แอนด์ฮอลแลนด์ (Rue and Holland อ้างถึงใน วรวิทย์ ทวีปวรเดช, 2550 : 8) การบริหารเชิงกลยุทธ์คือกระบวนการซึ่งผู้บริหารระดับสูงกำหนดวัตถุประสงค์ที่จะบรรลุ แล้วกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์เพื่อจะบรรลุวัตถุประสงค์ ตลอดจนกำหนดแผนระยะสั้น เพื่อความมั่นใจว่ายุทธศาสตร์นี้ถูกนำไปปฏิบัติอย่างถูกต้อง

สมยศ นาวิการ (2544 : 2) กล่าวว่า การบริหารเชิงกลยุทธ์ หมายถึงการตัดสินใจและการบริหารที่มีผลกระทบต่อการดำเนินงานระยะยาวของบริษัท การบริหารเชิงกลยุทธ์ประกอบด้วย การกำหนดกลยุทธ์ การดำเนินกลยุทธ์ การควบคุมกลยุทธ์ และการศึกษาการบริหารกลยุทธ์เพื่อตรวจสอบและประเมินโอกาสและอุปสรรคภายในสภาพแวดล้อมภายในบริษัท

พัคตร์ผอง วัฒนสินธุ์ (อ้างถึงใน ประเสริฐ ผลามิตร, 2550 : 18) การบริหารเชิงกลยุทธ์ หมายถึงการจัดการที่เน้นถึงความสำคัญของสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการจัดการภายใน ซึ่งต้องเตรียมแผนการดำเนินงานให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปหรือตอบโต้ภาวะการณ์แข่งขันได้อย่างรวดเร็วโดยมีการจัดทรัพยากรให้เหมาะสม

สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ (2547 : 20) ได้ให้ความหมายของการบริหารเชิงกลยุทธ์ไว้ว่า หมายถึง การบริหารหรือการจัดการในลักษณะที่มีการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และธุรกิจ ทั้งในระยะสั้น และระยะยาวให้มีความสอดคล้องกับจุดอ่อนและจุดแข็งของธุรกิจเอง

จินตนา บุญบงการ (2544 : 14) ได้ให้ความหมายของการบริหารเชิงกลยุทธ์ คือ กระบวนการที่ประกอบด้วย การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม ข้อมูลสำคัญของธุรกิจที่ใช้ในการประกอบการตัดสินใจในการวางแผนทางการดำเนินงาน และควบคุมการปฏิบัติงานเชิงกลยุทธ์ขององค์กรเพื่อที่จะสร้างความมั่นใจว่าองค์กรสามารถที่จะดำเนินการได้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ตลอดจนสามารถมีพัฒนาการและสามารถแข่งขันในอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากนิยามของการบริหารเชิงกลยุทธ์ที่ได้กล่าวไว้เบื้องต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การบริหารเชิงกลยุทธ์ เป็นกระบวนการที่มีการจัดทำอย่างต่อเนื่อง โดยพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร เพื่อให้การดำเนินงานสามารถบรรลุผลตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ขององค์กร

ความสำคัญของการบริหารเชิงกลยุทธ์

การบริหารเชิงกลยุทธ์ จะนำไปสู่การเพิ่มโอกาสของความสำเร็จและความล้มเหลวขององค์กรได้ อย่างไรก็ตามนี้มีหลักสำคัญดังนี้

1. การบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ ทิศทาง การกิจ และวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างเป็นระบบ ดังนั้นการบริหารเชิงกลยุทธ์จึงเป็นสิ่งที่กำหนดทิศทางขององค์กร และช่วยให้นักบริหารปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม การตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงนั้น ทำให้นักบริหารสามารถกำหนดวัตถุประสงค์และทิศทางการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม สอดคล้องกับสถานะความเปลี่ยนแปลงได้

2. การบริหารเชิงกลยุทธ์ยังนำไปสู่การจัดการความเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น เนื่องจากมีการเตรียมรับกับสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงไว้แล้ว ทำให้องค์กรค้นหาแนวทางที่เหมาะสมที่สุดต่อองค์การท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เนื่องจากการบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นการกำหนดวิธีการหรือแนวทางในการดำเนินงานและกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การที่ตั้งไว้

3. การบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นการนำแนวทางในการดำเนินองคการ ที่คิดค้นสร้างสรรค์และนำมาประยุกต์ใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

4. การวางแผนกลยุทธ์เป็นหน้าที่หลักของนักบริหาร เนื่องจากต้องวางแผนประยุกต์ใช้และกำหนดทิศทางในการดำเนินงานขององค์การ การจัดทำและปฏิบัติให้สอดคล้องตามแผนกลยุทธ์จึงมีความสำคัญโดยเฉพาะในระยะยาว ดังนั้นความสามารถในการกำหนดกลยุทธ์และความสามารถในการควบคุมให้การปฏิบัติเป็นไปตามกลยุทธ์ที่วางไว้ได้ จะเป็นสิ่งสะท้อนศักยภาพของผู้บริหารได้เป็นอย่างดี

5. การบริหารเชิงกลยุทธ์ทำให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขัน ช่วยสร้างประสิทธิภาพและศักยภาพในการแข่งขันให้แก่ธุรกิจ และเสริมสร้างการพัฒนาขีดความสามารถทางการบริหารของนักบริหาร รวมทั้งช่วยเตรียมความพร้อมและพัฒนาบุคลากรที่อยู่ภายในองค์การ เนื่องจากการพัฒนาเชิงกลยุทธ์จะต้องมีการสร้างความเข้าใจและแนวทางในการเตรียมพร้อม เพื่อรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นของสภาพแวดล้อมและคู่แข่ง นอกจากนี้แล้วการบริหารเชิงกลยุทธ์ยังช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในองค์การเข้าใจในภาพรวม โดยเฉพาะเป้าหมายในการดำเนินงานทำให้สามารถจัดลำดับการดำเนินงานตามลำดับความสำคัญเร่งด่วนได้

6. การบริหารเชิงกลยุทธ์ ช่วยให้การทำงานเกิดความสอดคล้องในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากการกำหนดกลยุทธ์ การประยุกต์ใช้ และการตรวจสอบควบคุมไว้อย่างชัดเจน ทำให้เกิดความเข้าใจตรงกันและเกิดความร่วมมือ โดยเฉพาะความเข้าใจในวัตถุประสงค์ขององค์การ อีกทั้งจะช่วยให้มีการจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับการบริหารองค์การ

จินตนา บุญบงการ (2544 : 1) กล่าวถึงความสำคัญของการบริหารกลยุทธ์ คือ

1. กำหนดทิศทางขององค์กร กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ช่วยให้ผู้บริหารเกิดความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลงและมีวิสัยทัศน์ต่ออนาคต ทำให้สามารถกำหนดวัตถุประสงค์และทิศทาง การดำเนินงานของธุรกิจอย่างเป็นรูปธรรม

2. สร้างความสอดคล้องในการปฏิบัติ การบริหารเชิงกลยุทธ์ให้ความสนใจกับการกำหนดการประยุกต์ ตรวจสอบ และการควบคุมกลยุทธ์ขององค์กร

3. สร้างความพร้อมให้แก่องค์กร การศึกษา การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและการกำหนดกลยุทธ์ช่วยให้ผู้บริหาร ผู้จัดการในส่วนต่างๆ และสมาชิกขององค์กรเกิดความเข้าใจในภาพรวมและศักยภาพของธุรกิจ ตลอดจนอิทธิพลของปัจจัยแวดล้อมที่มีต่อองค์กร

นอกจากนั้น เพิร์ซและโรบินสัน (Pearce and Robinson อ้างถึงใน พิบูล์ ทีปะปาล, 2551 : 8) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารเชิงกลยุทธ์ ประกอบด้วยงานหลักสำคัญ 9 อย่าง ดังนี้

1. การกำหนดพันธกิจหรือภารกิจ (Mission) ซึ่งประกอบด้วยการเขียนข้อความบรรยายกว้างๆ เกี่ยวกับความมุ่งหมาย (Purpose) ปรัชญา (Philosophy) และเป้าหมาย (Goals)
2. การศึกษาวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในแง่มุมต่างๆ เพื่อทราบจุดแข็งและจุดอ่อน
3. ประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment) เพื่อค้นหาความได้เปรียบในการแข่งขันและปัจจัยแวดล้อมทั่วไป เพื่อจลกลวยโอกาส (Opportunities) มาเพื่อดำเนินงานและหลีกเลี่ยงอุปสรรคหรือภัยคุกคาม (Threats) ที่จะเกิดขึ้น
4. วิเคราะห์ทางเลือกในการดำเนินงาน โดยการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอก
5. กำหนดทางเลือกในการปฏิบัติที่เหมาะสมที่สุด โดยการประเมินแต่ละทางเลือก ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับพันธกิจ
6. กำหนดวัตถุประสงค์ระยะยาว (Long-term Objectives) และกลยุทธ์แม่บท (Grand Strategies) ที่จะนำมาใช้เพื่อให้ทางเลือกการดำเนินงานที่เลือกไว้นั้นบรรลุผลสำเร็จ
7. พัฒนาวัดดูประสงค์ประจำปี (Annual Objectives) และกลยุทธ์ระยะสั้น (Short-term Strategies) ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ระยะยาวและกลยุทธ์แม่บท
8. นำกลยุทธ์ที่เลือกไว้ไปปฏิบัติด้วยการจัดสรรปันส่วนทรัพยากรเพื่อให้เหมาะสมกับงาน คน โครงสร้างและเทคโนโลยี
9. ประเมินผลสำเร็จของกระบวนการกลยุทธ์ทุกขั้นตอนที่ได้ปฏิบัติ เพื่อนำผลที่ได้มาใช้เป็นตัวนำเข้า (Input) เพื่อการตัดสินใจในอนาคต

จากข้อมูลข้างต้นผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า การบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน (Planning) การอำนวยการ (Directing) การจัดองค์การ (Organizing) และการควบคุม (Controlling)

กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management Process)

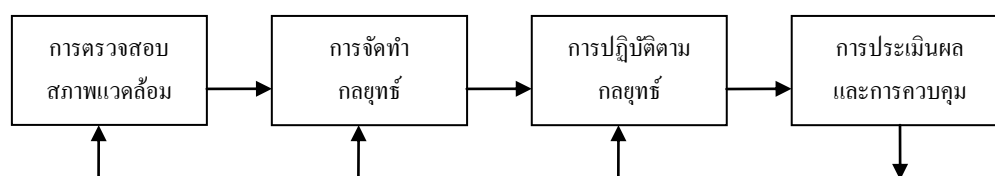
กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ หมายถึง ขั้นตอนการบริหารเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร โดยสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ผู้ที่ได้ผลประโยชน์จากองค์กร (Stakeholders) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายขององค์กร สามารถถูกแบ่งแยกเป็นส่วนประกอบที่แตกต่างกัน

กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Wheelen and Hunger, 2006 : 9) ประกอบด้วยองค์ประกอบพื้นฐาน 4 ขั้นตอน ดังแสดงในภาพที่ 2.2 คือ

1. การตรวจสอบสภาพแวดล้อม (Environmental Scanning)
2. การจัดทำกลยุทธ์ (Strategy Formulation)
3. การปฏิบัติตามกลยุทธ์ (Strategy Implementation)
4. การประเมินผลและการควบคุม (Evaluation and Control)

ภาพที่ 2.2 กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์



(Wheelen and Hunger, 2006 : 9)

1. การตรวจสอบสภาพแวดล้อม (Environmental Scanning) กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ เริ่มต้นจากการศึกษาวิเคราะห์ ตรวจสอบ และประเมินสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อระบุ “ปัจจัยเชิงกลยุทธ์” (Strategic Factors) ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดอนาคตของบริษัท สำหรับวิธีการตรวจสอบสภาพแวดล้อมที่ง่ายที่สุด คือ การใช้วิธีวิเคราะห์ “SWOT Analysis” จุดแข็ง (Strengths) จุดอ่อน (Weaknesses) โอกาส (Opportunities) อุปสรรคหรือข้อจำกัด (Threats)

1.1 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment) เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยตัวแปร 2 ตัว คือ โอกาส (Opportunities) และอุปสรรค (Threats) ซึ่งอยู่ภายนอกองค์กร ซึ่งปกติแล้วผู้บริหารระดับสูงของบริษัทไม่สามารถควบคุมได้ในระยะสั้น เป็นปัจจัยที่มีความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และมีผลกระทบเกี่ยวข้องกับองค์กรโดยตรงซึ่งได้แก่ปัจจัยที่เกี่ยวกับงาน (Task Environment) และปัจจัยทางสังคม (Societal Environment)

1.2 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน (Internal Environment) ของบริษัทนั้น เป็นการวิเคราะห์อีก 2 ตัว คือ จุดแข็ง (Strengths) และจุดอ่อน (Weaknesses) ของบริษัท ซึ่งโดยปกติแล้วผู้บริหารระดับสูงของบริษัทไม่สามารถควบคุมได้ในระยะสั้นเช่นเดียวกัน ซึ่งได้แก่ โครงสร้าง (Structure) วัฒนธรรม (Culture) และทรัพยากร (Resources) ของบริษัท จุดแข็งของบริษัทที่สำคัญจะกลายเป็นความสามารถ

หลัก (Core Competencies) ซึ่งบริษัทจะนำมาใช้เพื่อสร้าง ความได้เปรียบทางการแข่งขัน (Competitive Advantage) ของบริษัท

2. การจัดทำกลยุทธ์ (Strategy Formulation) คือ การจัดทำแผนระยะยาว เพื่อนำมาใช้ในการบริหารงาน เพื่อให้เหมาะสมกับโอกาสและปัญหาอุปสรรคที่เป็นอยู่ในขณะนั้น รวมทั้งจะต้องสอดคล้องกับจุดแข็งจุดอ่อนของบริษัท การจัดทำแผนกลยุทธ์ประกอบด้วย การกำหนดพันธกิจ (Mission) กำหนดวัตถุประสงค์ (Objectives) ที่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ การพัฒนากลยุทธ์ (Strategies) และกำหนดนโยบาย (Policy) เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

2.1 พันธกิจ (Mission) พันธกิจขององค์กร คือความมุ่งหมายหรือเหตุผลที่องค์กรได้จัดตั้งขึ้นมา และเพื่อเป็นการบอกให้สังคมทราบว่า บริษัทมีอะไรที่จะเสนอให้กับสังคมซึ่งอาจเป็นผลิตภัณฑ์หรือบริการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างก็ได้ พันธกิจที่ดีจะบ่งบอกถึงความมุ่งหมายพื้นฐานที่เป็นเอกลักษณ์ชัดเจน ที่ทำให้บริษัทแตกต่างจากที่อื่น ในแง่ของประเภทและขอบเขตของการดำเนินงานของบริษัท อันเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์หรือบริการที่นำเสนอต่อตลาด รวมถึงปรัชญาของบริษัท เข้าไปด้วย เพื่อบอกให้ทราบว่าบริษัทจะดำเนินธุรกิจอย่างไร และจะปฏิบัติต่อพนักงานของเขายังไรอีกด้วย

พันธกิจขององค์กร จะเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อบอกให้รู้ว่า ขณะนี้บริษัทดำเนินธุรกิจเป็นอะไร และบริษัทจะต้องการให้เป็นอย่างไรในอนาคต ซึ่งก็คือ “วิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์” (Strategic Vision) ในอนาคตนั่นเอง

นักวิชาการบางท่านนิยมพิจารณาคำว่า วิสัยทัศน์ (Vision) และ พันธกิจ (Mission) แยกออกจากกันเป็น 2 แนวคิดที่แตกต่างกัน นั่นคือ พันธกิจ (Mission Statement) “ในปัจจุบันบริษัทดำเนินธุรกิจเป็นอะไร” ส่วน วิสัยทัศน์ (Vision Statement) “บริษัทปรารถนาอยากจะเป็นอย่างไรในอนาคต”

2.2 วัตถุประสงค์ (Objectives) วัตถุประสงค์ คือเป้าหมายปลายทางที่ตั้งไว้ (End Results) ซึ่งองค์กรต้องการให้บรรลุ วัตถุประสงค์จะเป็นตัวชี้บอกว่าองค์กรต้องการให้ประสบผลสำเร็จอะไร (What) และ เมื่อไร (When) ซึ่งควรเขียนไว้ในรูปของ ปริมาณ (Quantity) หรือตัวเลขที่ชัดเจนที่สามารถวัดได้ และผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของบริษัทจะต้องสอดคล้องตามพันธกิจของบริษัทอีกด้วย

เป้าหมาย (Goals) คือสิ่งที่องค์กรต้องการให้บรรลุผลในระยะยาว โดยไม่ระบุสิ่งที่ต้องการบรรลุในปริมาณที่ชัดเจน รวมทั้งไม่มีเกณฑ์กำหนดด้านเวลาว่าจะให้สำเร็จเมื่อใดด้วย ตัวอย่างเป้าหมายอย่างง่ายเช่น “เพื่อเพิ่มความสามารถทางการทำกำไรให้สูงขึ้น” ซึ่งเป็นเป้าหมายไม่ใช่วัตถุประสงค์

2.3 กลยุทธ์ (Strategies) กลยุทธ์ของบริษัท คือแผนแม่บท (Master Plan) ที่บริษัทจัดทำขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นว่าบริษัทจะดำเนินการเพื่อให้บรรลุพันธกิจและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างไร

กลยุทธ์จะเป็นการนำข้อได้เปรียบทางการแข่งขันมาใช้มากที่สุด และในขณะเดียวกันจะลดข้อเสียเปรียบทางการแข่งขันให้เหลือน้อยที่สุด ตัวอย่างเช่น ภายหลังจากการวิเคราะห์หน่วยธุรกิจบางหน่วยแล้ว บริษัททราบว่า บริษัทไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ หากบริษัทยังคงใช้กลยุทธ์ขยายเข้าสู่สายธุรกิจใหม่ที่แตกต่างออกไป (Diversification) ในกรณีเช่นนี้บริษัทอาจขายธุรกิจหน่วยนั้นไป เพื่อนำเงินมาทุ่มมาลงทุนในหน่วยธุรกิจบางหน่วยที่มีอยู่เดิม ที่ฝ่ายจัดการเห็นว่ามีโอกาสเจริญเติบโตได้มากกว่า เป็นต้น

กลยุทธ์ธุรกิจโดยทั่วไป แบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ คือ

2.3.1 กลยุทธ์ระดับบริษัท (Corporate Strategy) เป็นแผนกลยุทธ์ที่แสดงให้เห็นทิศทางการดำเนินงานของบริษัทโดยรวม ที่ฝ่ายบริหารระดับสูงมีต่อหน่วยธุรกิจต่างๆ (Strategic Business Unit : SBU) รวมทั้งสายผลิตภัณฑ์ (Product Lines) ว่ามีทัศนคติที่จะดำเนินงานต่อไปอย่างไร ซึ่งโดยทั่วไปมี 3 ทาง คือ หน่วยธุรกิจใดควรรักษาสภาพเดิม (Stability) หน่วยธุรกิจใดควรเพิ่มการลงทุนเพื่อการเจริญเติบโต (Growth) และหน่วยธุรกิจใดควรตัดทอนออกไป (Retrenchment) เป็นต้น

2.3.2 กลยุทธ์ระดับหน่วยธุรกิจ (Business Strategy) เป็นกลยุทธ์ที่จัดทำเพื่อตอบคำถามที่ว่า “เราจะสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันให้กับหน่วยธุรกิจนี้ได้อย่างไร” (How do we build competitive advantage for this particular business?) ซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่เกิดขึ้นในระดับหน่วยธุรกิจ หรือระดับผลิตภัณฑ์ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับกลาง (Middle Management) เป็นกลยุทธ์ที่มุ่งเน้นปรับปรุงฐานะการแข่งขันของผลิตภัณฑ์หรือบริการของบริษัทในอุตสาหกรรมหรือส่วนตลาด (Market Segment) ที่กำลังเผชิญอยู่กับคู่แข่งในปัจจุบัน กลยุทธ์ในระดับธุรกิจที่ใช้กันคือ กลยุทธ์การแข่งขัน (Competitive Strategy) หรือ กลยุทธ์ความร่วมมือ (Cooperative Strategy)

2.3.3 กลยุทธ์ระดับหน้าที่ (Functional Strategy) หรือกลยุทธ์ปฏิบัติการ (Operational Strategy) เป็นกลยุทธ์ในระดับแผนกหรือฝ่ายต่างๆ ของบริษัท โดยมีจุดมุ่งเน้นที่การปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติการ ทั้งในแง่กิจกรรมและกระบวนการดำเนินงาน เพื่อให้การใช้ทรัพยากรที่จัดสรรมาให้เกิดประโยชน์มากที่สุด และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และกลยุทธ์ทั้งระดับบริษัทและระดับธุรกิจ ตัวอย่างกลยุทธ์ระดับหน้าที่ ได้แก่ กลยุทธ์ที่กำหนดขึ้นภายในแผนการตลาด (Marketing) แผนการผลิต (Manufacturing) แผนวิจัยและพัฒนา (Research and Development : R&D) และแผนทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources) เป็นต้น

2.4 นโยบาย (Policies) นโยบาย คือแนวทางกว้างๆ (Broad Guideline) ที่กำหนดขึ้นเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจ เพื่อให้การกำหนดกลยุทธ์กับการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติเชื่อมโยงกัน บริษัทใช้นโยบายเป็นเครื่องมือ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าพนักงานทุกคนในบริษัทตัดสินใจดำเนินงานและปฏิบัติการต่างๆ สอดคล้องสนับสนุนเป็นไปตาม พันธกิจ (Mission) วัตถุประสงค์ (Objective) และกลยุทธ์ (Strategies) ของบริษัท

3. การปฏิบัติตามกลยุทธ์ (Strategy Implementation) เป็นกระบวนการดำเนินงานนำกลยุทธ์และนโยบายที่กำหนดไว้เข้าสู่การปฏิบัติ ด้วยการพัฒนาจัดทำเป็นโปรแกรมดำเนินงาน (Programs) จัดทำงบประมาณ (Budgets) และวิธีการดำเนินงาน (Procedures) ในขั้นนี้อาจจะเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมขององค์กร โครงสร้าง และระบบการจัดการทั้งหมดทั่วทั้งองค์กรก็ได้ การปฏิบัติตามกลยุทธ์ โดยทั่วไปแล้วจะเป็นหน้าที่ของผู้จัดการระดับกลางและระดับล่าง (Middle and Lower Level Managers) เท่านั้น โดยผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้ตรวจสอบ เนื่องจากเป็นแผนงานปฏิบัติการ การปฏิบัติตามกลยุทธ์จึงมักจะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจประจำวัน (Day-To-Day Decision) ในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินงาน

3.1 โปรแกรมดำเนินงาน (Programs) คือข้อความที่เขียนบ่งบอกถึงกิจกรรมหรือขั้นตอนต่างๆ (Activities and Steps) ที่จำเป็นต้องกระทำเพื่อให้งานที่กำหนดบรรลุเป้าหมายโดยปกติจะใช้เพียงครั้งเดียวแล้วจบ โปรแกรมที่ดำเนินงานจะมุ่งเน้นการกระทำว่าต้องทำอะไรบ้างเพื่อให้เป็นไปตามกลยุทธ์ ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างของบริษัทใหม่ เปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กร หรือจำเป็นต้องเริ่มทำวิจัยใหม่ เป็นต้น

3.2 งบประมาณ (Budgets) คือ ข้อความที่เขียนขึ้นเพื่อบ่งบอกรายการการใช้จ่ายเงินของบริษัท งบประมาณจะบอกรายการการใช้จ่ายเงินในรายละเอียดในแต่ละโปรแกรม ซึ่งจะนำมาใช้เพื่อการวางแผนและการควบคุมด้วย บริษัทจำนวนมากต้องการให้บอกผลตอบแทนจากการลงทุน (Return on Investment) เป็นจำนวนเปอร์เซ็นต์ไว้ด้วย ก่อนที่ฝ่ายจัดการจะพิจารณาอนุมัติ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าโปรแกรมใหม่นี้จะทำให้กำไรของบริษัทเพิ่มขึ้น ซึ่งจะมีผลทางด้านสร้างคุณค่าให้แก่ผู้ถือหุ้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่างบประมาณไม่เพียงแต่จะใช้เพื่อเป็นแผนในการดำเนินงานเท่านั้น แต่ยังปรากฏในงบดุลการเงินแสดงให้เห็นผลที่จะเกิดขึ้นต่อฐานะการเงินของบริษัทในอนาคตอีกด้วย

3.3 วิธีการดำเนินงาน (Procedures) คือระเบียบวิธีปฏิบัติซึ่งบอกขั้นตอนหรือเทคนิคในการดำเนินงานในรายละเอียดว่า งานแต่ละอย่างและกิจกรรมต่างๆ จะต้องทำอะไรบ้างเพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จตามโปรแกรมที่บริษัทกำหนดไว้

4. การประเมินผลและการควบคุม (Evaluation and Control) เป็นการตรวจสอบกิจกรรมและผลการปฏิบัติงานทั้งหมดขององค์กร เพื่อเปรียบเทียบดูว่าผลการปฏิบัติงานจริง (Actual Performance) กับผลการดำเนินงานที่ตั้งความมุ่งหวังไว้ (Desired Performance) บรรลุผลตามเป้าหมายหรือไม่ ผู้จัดการทุกระดับจะนำข้อมูลที่ได้รับจากการประเมินในขั้นนี้เพื่อนำไปแก้ไข (Take Corrective Action) และหาทางแก้ปัญหาต่อไป

แม้ว่าการประเมินผลและการควบคุม จะเป็นองค์ประกอบหลักสำคัญในขั้นสุดท้ายของกระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ แต่การดำเนินงานในขั้นนี้จะช่วยชี้ให้เห็นจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องของ

แผนกลยุทธ์ที่ได้นำไปปฏิบัติมาแล้วก่อนหน้านี้ และทั้งยังเป็นตัวกระตุ้นระบบการบริหารงานใหม่ทั่วทั้งองค์กร ให้เริ่มต้นการดำเนินงานใหม่อีกในงวดต่อไป

การประเมินผลและการควบคุมกลยุทธ์ มีความสำคัญและสัมพันธ์กับหน้าที่หลักในการจัดการ โดยทั่วไปองค์กรจะมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแลกลยุทธ์แต่ละระดับโดยเฉพาะหรืออาจเป็นแผนกๆ หนึ่งของฝ่ายวางแผนเพื่อการวินิจฉัยและตรวจสอบ โดยทั่วไปผู้บริหารทุกระดับจะทำการควบคุมกลยุทธ์ในประเด็นดังต่อไปนี้

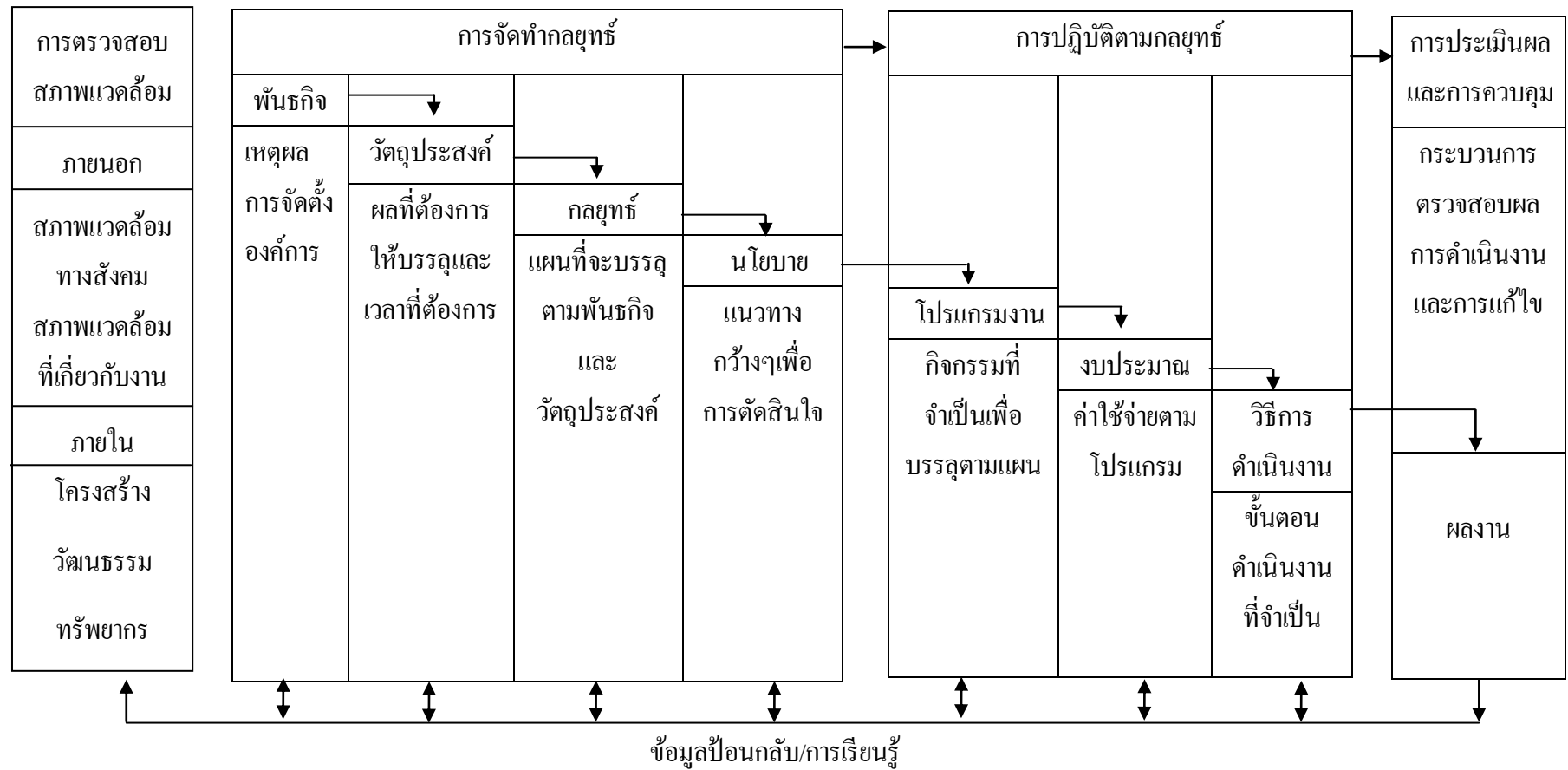
4.1 ใช้เป็นเครื่องมือของผู้บริหาร (Tools) โดยนำไปใช้ในการวินิจฉัย ตรวจสอบและปรับเปลี่ยนเป้าหมายการทำงานเพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินการได้จนเป็นผลสำเร็จ

4.2 ใช้ในการดำเนินกิจกรรมให้สอดคล้องและประสานกันได้ (Coordination) ในการทำงานโดยปราศจากการควบคุมย่อมนำมาซึ่งความขัดแย้งหรือปัญหา การควบคุมของผู้บริหารจึงมีส่วนช่วยให้เกิดการประสานงานในแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.3 ใช้วัดประสิทธิภาพของผู้บริหาร (Efficiency Measurement) การควบคุมที่มีประสิทธิภาพบ่งบอกให้รู้ว่าผู้บริหารในหน่วยงานนั้นเป็นผู้บริหารที่มีคุณภาพมากน้อยเพียงใด

องค์ประกอบของกระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ทั้ง 4 ดังที่แสดงในภาพที่ 2.2 นั้น มีความสัมพันธ์เป็นกระบวนการต่อเนื่องกันโดยมีรายละเอียดเพิ่มเติม ดังแสดงในภาพที่ 2.3

ภาพที่ 2.3 ตัวแบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management Model)



(Wheelen and Hunger, 2006 : 10)

ทอมป์สันและสตรีกแลนด์ (Thompson and Strickland, 2001 : 3-4) ได้ให้นิยามไว้ว่า การบริหารเชิงกลยุทธ์ เป็นกระบวนการดำเนินงาน 5 ขั้นตอน เกี่ยวกับการจัดทำกลยุทธ์ (Strategy Making) และการปฏิบัติตามกลยุทธ์ (Strategy Implementing) ที่สัมพันธ์กันซึ่งกันและกัน ได้แก่

1. การกำหนดวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Forming a Strategic Vision) ซึ่งบ่งบอกลักษณะของธุรกิจในอนาคตของบริษัทว่ามีลักษณะอย่างไร องค์กรจะมุ่งหน้าไปทางไหน ทั้งนี้เพื่อเป็นการกำหนดทิศทางในการดำเนินงานในระยะยาวให้กับองค์กร บอกชนิดของธุรกิจที่บริษัทพยายามอยากให้เป็นไป และแจ้งให้ทุกคนได้ทราบ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางตามที่มุ่งหวังร่วมกัน
2. การกำหนดวัตถุประสงค์ (Setting Objectives) เป็นการเปลี่ยนวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ให้เป็นเป้าหมายในการดำเนินงาน โดยเฉพาะเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้
3. การจัดทำกลยุทธ์ (Crafting a Strategy) เพื่อบรรลุผลสำเร็จตามที่ตั้งความมุ่งหวังไว้
4. การนำกลยุทธ์ที่เลือกไว้ไปปฏิบัติ (Implementing and Executing the Chosen Strategy) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด
5. การประเมินผลการดำเนินงานและการปรับปรุงแก้ไขเพื่อเริ่มต้นใหม่ (Evaluating Performance and Initiating Corrective Adjustment) การปรับปรุงแก้ไขจะเริ่มตั้งแต่ การกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดทิศทางในการดำเนินงานระยะยาว การกำหนดวัตถุประสงค์ การจัดทำกลยุทธ์ หรือการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ โดยพิจารณาจากประสบการณ์จริง และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ใหม่ ความคิดใหม่และโอกาสที่เกิดขึ้นใหม่

กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ ประกอบไปด้วยขั้นตอนที่สำคัญอยู่ 3 ขั้นตอน (กรมสามัญศึกษา หน่วยงานพิเศษ, 2540)

1. การกำหนดกลยุทธ์ เป็นขั้นตอนที่พิจารณาถึงสภาพแวดล้อมขององค์กรทั้งภายนอกและภายในองค์กรที่จะระบุถึงโอกาส และอุปสรรคต่างๆ จุดเด่น และจุดด้อยขององค์กร นอกจากนี้จะพิจารณาถึงวิสัยทัศน์ (Vision) ของผู้บริหาร การกำหนดภารกิจ (Mission) การกำหนดเป้าหมายขององค์กร (Goals) และการกำหนดวัตถุประสงค์ (Objectives) หลังจากนั้นผู้บริหารจะได้มีการกำหนดกลยุทธ์ขององค์กร ซึ่งกลยุทธ์ขององค์กรมีอยู่ 3 ระดับด้วยกัน คือ กลยุทธ์ในระดับกิจการ กลยุทธ์ในระดับธุรกิจ และกลยุทธ์ในระดับหน้าที่
2. การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ ในขั้นตอนนี้จะเป็นการลงมือปฏิบัติตามกลยุทธ์ในระดับต่างๆ ตามขั้นตอนที่ 1 เพื่อที่จะทำให้การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ผู้บริหารจะต้องเข้าใจในแนวคิดและสิ่งต่างๆ ในองค์กร เช่น วัฒนธรรมองค์กร โครงสร้างองค์กร ระบบงาน การจูงใจ ฯลฯ เพื่อให้การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติบรรลุผล

3. การประเมินผลและการควบคุมกลยุทธ์ มุ่งเน้นที่จะติดตามประเมินผล และการควบคุม เพื่อดูว่ากลยุทธ์ที่นำไปปฏิบัติเป็นไปตามแผนที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ เพื่อที่จะได้ทำการปรับปรุง และมั่นใจว่าการปฏิบัติตามหน้าที่ต่างๆ เป็นไปอย่างสมบูรณ์ ขั้นตอนนี้เป็นกระบวนการที่กระทำอย่างต่อเนื่อง การกำหนดกลยุทธ์ที่ดีจะต้องมีการพิจารณาตรวจสอบสภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายใน ทำให้การกำหนดเป้าหมายมีความถูกต้องมีการกำหนดกลยุทธ์ได้อย่างเหมาะสม หลังจากนั้นจะได้มีการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติภายหลังจากนั้นจะได้มีการประเมินผลและการควบคุมว่ากลยุทธ์ที่นำไปปฏิบัติบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ จะได้มีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขมีข้อมูลย้อนกลับว่ากลยุทธ์ที่กำหนดไว้ดีเพียงพอหรือไม่ ถ้าไม่ดีผู้บริหารจะได้ทำการพิจารณากำหนดกลยุทธ์ใหม่ หรือถ้าการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพ ผู้บริหารจะได้หาวิธีการในการปรับปรุงแก้ไขวิธีการปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

จากกระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูงจะเกี่ยวข้องกับงานดังต่อไปนี้

1. การกำหนดภารกิจและเป้าหมายที่สำคัญของบริษัท ส่วนประกอบอย่างแรกของการบริหารเชิงกลยุทธ์ คือ การระบุภารกิจและเป้าหมายที่สำคัญของบริษัท ภารกิจและเป้าหมายที่สำคัญจะระบุสิ่งที่องค์กรจะกระทำและคาดหวังว่าจะบรรลุเป้าหมายภายในระยะกลางหรือระยะยาว
2. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กร คือ การระบุโอกาสและอุปสรรคภายในสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กรเพื่อประเมินโครงสร้างการแข่งขันของอุตสาหกรรมขององค์กรรวมทั้งฐานะการแข่งขันขององค์กรและคู่แข่งรายสำคัญ
3. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในขององค์กร คือ การระบุจุดแข็งและจุดอ่อนภายในองค์กร การระบุจำนวนและคุณภาพของทรัพยากรที่มีอยู่ขององค์กรที่จะค้นหาแหล่งที่มาของข้อได้เปรียบทางการแข่งขัน
4. การกำหนดกลยุทธ์บนรากฐานจุดแข็งขององค์กรและแก้ไขจุดอ่อนขององค์กร เพื่อแสวงหาประโยชน์จากโอกาสและต่อต้านอุปสรรคภายนอก การสร้างลำดับของทางเลือกเชิงกลยุทธ์บนพื้นฐานของความสามารถนั้นๆ
5. การดำเนินกลยุทธ์ กลยุทธ์ที่ถูกเลือกเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายขององค์กรจะต้องถูกนำไปสู่การกระทำ ซึ่งสามารถแบ่งการดำเนินกลยุทธ์ขององค์กรเป็นสี่ส่วนที่สำคัญ 4 ส่วน คือ การออกแบบโครงสร้างองค์กร การออกแบบระบบการควบคุม การสร้างความสอดคล้องระหว่างกลยุทธ์โครงสร้างและการควบคุม และการเปลี่ยนแปลงเชิงกลยุทธ์

ธงชัย สันติวงษ์ (2533 : 86-90) กล่าวถึงกระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ ประกอบด้วย

1. การวิเคราะห์เพื่อการจัดการเชิงกลยุทธ์ คือ การวิเคราะห์สภาพภายนอก (Analysis of external environment) การวิเคราะห์โดยละเอียดเกี่ยวกับทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่ภายใน จุดแข็ง (Strengths) จุดอ่อน (Weakness) และการรับรู้ถึงค่านิยมส่วนบุคคล (Personal values)
2. การวางแผนเชิงกลยุทธ์และกระบวนการบริหารโดยวัตถุประสงค์ประกอบด้วย การกำหนดจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ทางกลยุทธ์ (Mission and Strategic Objectives) การกำหนดแผนงานหลัก นโยบายและกลยุทธ์ย่อย (Major plans Policies and Strategic)
3. การปฏิบัติตามกลยุทธ์ การปฏิบัติตามกลยุทธ์นั้นว่ามีความสำคัญโดยตรงต่อความสำเร็จของกลยุทธ์ ทั้งนี้เพราะกลยุทธ์ที่ดีนั้นจะบรรลุผลสำเร็จได้ย่อมต้องสามารถได้รับการปฏิบัติล่วงไป ปัจจัยที่สำคัญต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานทั้งหลาย คือ วัฒนธรรมองค์กรที่มีอยู่ โครงสร้างองค์กรที่จัดไว้ และคุณภาพทรัพยากรมนุษย์ตลอดจนความพร้อมและความเหมาะสมของระบบและกระบวนการบริหารงานเหล่านี้ต่างก็จะเป็นเครื่องมือให้ผู้บริหารที่เป็นผู้ทำงานทั้งหลาย ทั้งที่เป็นผู้บริหารระดับกลางและผู้บริหารที่อยู่ระดับต่ำลงไป ได้ใช้สำหรับการทำงานระหว่างกัน
4. การประเมินกลยุทธ์ การประเมินกลยุทธ์เป็นหน้าที่ที่สำคัญของผู้บริหารระดับสูงที่จะทำการประเมินถึงกลยุทธ์ต่างๆ ขององค์กรและกลยุทธ์ทางธุรกิจทั้งหลายที่พึงต้องการทราบว่าเมื่อได้จัดวางกลยุทธ์ไว้อย่างดีแล้วก็ต้องมีการวิเคราะห์ตรวจสอบโดยตลอด เกี่ยวกับผลที่ออกมาได้ของกลยุทธ์ที่กำลังใช้อยู่ปัจจุบัน

จากข้อมูลข้างต้น ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ประกอบด้วย การตรวจสอบสภาพแวดล้อม การจัดทำกลยุทธ์ การปฏิบัติตามกลยุทธ์ และการประเมินผลและการควบคุม

ลักษณะสำคัญของการบริหารเชิงกลยุทธ์

การบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นการบริหารงานอย่างเป็นระบบ เป็นการกำหนดการดำเนินและการควบคุมกลยุทธ์เพื่อการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์จุดอ่อนและจุดแข็งจากสภาพแวดล้อมภายใน การวิเคราะห์โอกาสและอุปสรรคจากสภาพแวดล้อมภายนอก การกำหนดภารกิจและเป้าหมายทั้งระยะสั้น ระยะยาว และการเลือกกลยุทธ์ที่ดีและเหมาะสมที่สุด ซึ่งการบริหารเชิงกลยุทธ์มีลักษณะที่สำคัญดังนี้

1. การบริหารเชิงกลยุทธ์ เป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ ทิศทาง ภารกิจ และวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างเป็นระบบ เพื่อให้องค์กรมีทิศทางและเป้าหมายที่ชัดเจนสอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา

2. การบริหารเชิงกลยุทธ์ เป็นการกำหนดวิธีการหรือแนวทางในการดำเนินงานและกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรเพื่อให้บรรลุถึงทิศทางและวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น โดยการวิเคราะห์และประเมินปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กร เพื่อค้นหาแนวทางในการดำเนินงานที่เหมาะสมที่สุดท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่างๆ

3. การบริหารเชิงกลยุทธ์ เป็นหน้าที่หลักของผู้บริหารองค์กร ดังนั้น สามารถกล่าวได้ว่ากลยุทธ์และการปฏิบัติตามกลยุทธ์ที่ดีนั้น สามารถใช้เป็นเครื่องวัดถึงความสามารถในการบริหารของผู้บริหาร

4. การบริหารเชิงกลยุทธ์และตัดสินใจทางด้านการกลยุทธ์มักจะมีความเกี่ยวข้องกับ / หรือมีผลต่อทิศทางในการดำเนินงานในระยะยาวขององค์กร

5. การบริหารและการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์มักจะเป็นความพยายามในการได้มาซึ่งความได้เปรียบทางการแข่งขัน (Competitive Advantage) ขององค์กร โดยการนำเสนอสินค้าหรือบริการที่มีคุณภาพหรือการนำเสนอสินค้าและบริการที่มีคุณค่าเหมาะสมกับราคาที่สุด

6. การตัดสินใจทางกลยุทธ์ยังเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในระดับต่างๆ ขององค์กร โดยการดำเนินงานในระดับต่างๆ ขององค์กรจะต้องสอดคล้องและเกื้อหนุนต่อกลยุทธ์ขององค์กรและความสามารถในการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงาน จะเป็นสาเหตุสำคัญสำหรับความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์กร

พัทตร์ผอง วัฒนสินธุ์ และพสุ เดชะรินทร์ (2542 : 144) ได้กล่าวถึงลักษณะที่สำคัญของการบริหารเชิงกลยุทธ์ ดังนี้

1. การบริหารเชิงกลยุทธ์ เป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ ทิศทางภารกิจ และวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างเป็นระบบ เพื่อให้องค์กรมีทิศทางและเป้าหมายที่ชัดเจน แต่จะเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ดังนั้น วิสัยทัศน์ ภารกิจ และวัตถุประสงค์ขององค์กรจะต้องมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา

2. การบริหารเชิงกลยุทธ์ เป็นการกำหนดวิธีการหรือแนวทางในการดำเนินงานและกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรเพื่อให้บรรลุถึงทิศทางและวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น โดยในการกำหนดแนวทางในการดำเนินงานนี้ องค์กรจะต้องทำการวิเคราะห์และประเมินปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กร เพื่อคิดค้นแนวทางในการดำเนินงานที่เหมาะสมที่สุดท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่างๆ

3. การบริหารเชิงกลยุทธ์ครอบคลุมถึงการนำวิธีการหรือแนวทางในการดำเนินงานที่ได้คิดค้นขึ้นมาประยุกต์ใช้และปฏิบัติเพื่อให้สามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้

4. การวางแผนและการประยุกต์ใช้กลยุทธ์เป็นหน้าที่หลักของผู้บริหารองค์กร เมื่อเทียบกับหน้าที่อื่นๆ ที่ผู้บริหารต้องรับผิดชอบ ความสามารถของผู้บริหารในการกำหนดแนวทางในการดำเนินธุรกิจ การจัดทำและปฏิบัติตามแผนกลยุทธ์จัดเป็นหน้าที่ซึ่งมีความสำคัญอันดับต้น รวมทั้งเป็นหน้าที่ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานในระยะยาวขององค์กร ดังนั้น สามารถกล่าวได้ว่า กลยุทธ์และการปฏิบัติตามกลยุทธ์ที่ดีนั้น สามารถใช้เป็นเครื่องวัดถึงความสามารถในการบริหารของผู้บริหารได้เป็นอย่างดี

5. การบริหารเชิงกลยุทธ์และการตัดสินใจทางด้านกลยุทธ์มักจะมีความเกี่ยวข้องกับ / หรือมีผลต่อทิศทางในการดำเนินงานในระยะยาวขององค์กร

6. การบริหารและการตัดสินใจทางด้านกลยุทธ์มักจะเป็นความพยายามในการได้มาซึ่งความได้เปรียบทางการแข่งขันขององค์กรธุรกิจ ความได้เปรียบทางการแข่งขันนี้สามารถเกิดขึ้นจากการนำเสนอสินค้าและบริการที่มีคุณภาพ มีคุณค่าเหมาะสมกับราคาที่สุด

7. การตัดสินใจทางกลยุทธ์อาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ขององค์กร ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การเสาะแสวงหาทรัพยากรหรือความสามารถหลักที่จำเป็นต้องใช้สำหรับการสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขัน

8. การตัดสินใจทางกลยุทธ์ยังเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในระดับต่างๆ ขององค์กร โดยการดำเนินงานในระดับต่างๆ ขององค์กรจะต้องสอดคล้องและเกื้อหนุนต่อกลยุทธ์ขององค์กร และความสามารถในการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานจะเป็นสาเหตุสำคัญสำหรับความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์กร

9. กลยุทธ์ขององค์กรไม่เพียงจะเกี่ยวข้องกับสถานะแวดล้อมภายนอก และปัจจัยภายในขององค์กรเท่านั้น แต่คำนึงถึง ทักษะ ทักษะ ความคาดหวังของบุคคลฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กร (Stakeholder) มีผลต่อกลยุทธ์ ซึ่งบุคคลต่างๆ เหล่านี้ครอบคลุมตั้งแต่ผู้ถือหุ้น ผู้บริหารระดับสูง สังคม รัฐบาล พนักงาน ฯลฯ

จากข้อมูลข้างต้นผู้วิจัยสามารถสรุปลักษณะสำคัญของการบริหารเชิงกลยุทธ์ได้ว่า เป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ ทิศทาง ภารกิจ และวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างเป็นระบบ การกำหนดวิธีการหรือแนวทางในการดำเนินงานและกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรเพื่อให้บรรลุถึงทิศทางและวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น และเป็นเครื่องวัดถึงความสามารถในการบริหารของผู้บริหาร

ความสำคัญและประโยชน์ของการบริหารเชิงกลยุทธ์

การบริหารในปัจจุบันมีความยุ่งยากและสลับซับซ้อน ผู้บริหารจะต้องนำพาองค์กรให้สามารถดำรงอยู่และแข่งขันได้ การบริหารเชิงกลยุทธ์จึงมีความสำคัญต่อการดำเนินงานในองค์กร ดังนี้

1. ทำให้เกิดการกำหนดทิศทางองค์กร (Direction Setting) ทิศทางองค์กร ได้แก่ วิสัยทัศน์ พันธกิจ ปรัชญา เป้าหมายและวัตถุประสงค์ การกำหนดทิศทางองค์กรที่เหมาะสมจะทำให้องค์กรมีแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินงาน

2. ทำให้มีการคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์กร (Stakeholders) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กร ได้แก่ พนักงาน ผู้ถือหุ้น ประชาชน ลูกค้า คนกลางทางการตลาด และคู่แข่ง เป็นต้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์กรเหล่านี้ย่อมคาดหวังต่อองค์กรในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเมื่อได้รับในสิ่งที่คาดหวังก็จะให้การสนับสนุนองค์กรให้เจริญก้าวหน้า หากไม่ได้รับในสิ่งที่คาดหวังอาจมีการเคลื่อนไหวในรูปแบบต่างๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อองค์กรโดยอาจส่งผลให้องค์กรล้มเหลวในการจัดการได้

3. ทำให้องค์กรคำนึงถึงผลกระทบทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (Short-term and Long-term Advantage) จึงพบว่า องค์กรโดยทั่วไปจะต้องดำเนินงานให้สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ที่กำหนดเพื่อผลสำเร็จทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

4. มีการมุ่งเน้นผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) เพื่อใช้เป็นเกณฑ์การวัดผลสำเร็จขององค์กรมากขึ้น ทั้งนี้ ประสิทธิภาพเป็นการวัดผลโดยเปรียบเทียบ ผลที่ได้กับทรัพยากรทั้งหมดที่ได้ใช้ไปในการดำเนินงาน สำหรับประสิทธิผลเป็นการวัดผลการดำเนินงานโดยเปรียบเทียบผลที่ได้รับจริงกับผลที่ได้มีการวางแผนไว้ล่วงหน้าโดยพยายามที่จะทำ ให้ ผลที่ได้จริงเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ล่วงหน้า การดำเนินงานขององค์กรธุรกิจในปัจจุบันอาจมีความต้องการทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรืออาจต้องการเพียงเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพียงเรื่องเดียวก็ได้

สำหรับประโยชน์ของการนำการบริหารเชิงกลยุทธ์ไปใช้ในการดำเนินงานขององค์กร มีนักวิชาการได้กล่าวไว้ต่างๆ กัน ดังนี้

ทอมป์สันและสตรีกแลนด์ (Thompson and Strickland, 2001 : 24) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการบริหารเชิงกลยุทธ์ พอสรุปได้ดังนี้

1. เพื่อให้แนวทางในทางการปฏิบัติงานต่อทุกคนในองค์กร โดยเฉพาะในประเด็นสำคัญ “สิ่งที่เราพยายามจะทำ และทำให้สำเร็จ”

2. ทำให้ผู้จัดการ มีความตื่นตัวมากขึ้นต่อทิศทางการเปลี่ยนแปลง เพื่อปรับแนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับโอกาสที่เกิดขึ้นใหม่และหาทางหลบหลีกภัยอันตรายต่างๆ ที่เกิดขึ้น

3. เพื่อช่วยให้ผู้จัดการ มีเหตุผลในการจัดสรรงบประมาณในการลงทุน จัดกำลังคนและทรัพยากรอื่นๆ ให้กับแผนงานต่างๆ

4. ช่วยให้การตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ ซึ่งผู้จัดการฝ่ายต่างๆ ทั้งองค์การปฏิบัติงานร่วมกัน จะได้ตัดสินใจสอดคล้องกันเป็นหนึ่งเดียว

5. เพื่อช่วยให้เกิดการจัดการกิจกรรมล่วงหน้า (Proactive Management) เพื่อตัดสินใจตอบโต้หรือตั้งรับ ต่อแนวโน้มต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น

ข้อได้เปรียบของการลงมือก่อน (Proactive) หรือการริเริ่มใช้กลยุทธ์ต่างๆ ก่อนผู้อื่น เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เกิดผลสำเร็จในการดำเนินงาน ในระยะยาวที่ดีกว่าเสมอ จากประวัติศาสตร์ทางธุรกิจ แสดงให้เห็นว่าบริษัทที่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานสูง มักจะเป็นบริษัทที่เป็นฝ่ายริเริ่ม หรือฝ่ายนำก่อนเสมอ ไม่ใช่เป็นฝ่ายตอบโต้หรือป้องกัน การใช้กลยุทธ์ในเชิงรุก (Strategic Offensives) เพื่อเป็นผู้นำในสิ่งใหม่หรือการรู้จักฉกฉวยโอกาสเพื่อความได้เปรียบคู่แข่งและรู้จักใช้ประโยชน์ทางการตลาด จะทำให้บริษัทประสบผลสำเร็จทางการเงินและจะกลายเป็นผู้นำทางการตลาด

เพิร์ซและโรบินสัน (Pearce and Robinson, 2000 : 9-10) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการบริหารเชิงกลยุทธ์ไว้ว่า การใช้การบริหารเชิงกลยุทธ์ไปดำเนินการ จะช่วยให้ผู้จัดการทุกระดับของบริษัท ได้เข้ามาทำงานร่วมกัน ทั้งด้านการวางแผนและการนำแผนงานไปปฏิบัติ การให้ผู้จัดการทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน ย่อมก่อให้เกิดผลประโยชน์ในเชิงพฤติกรรม (Behavioral Consequences) ในแง่ของการบริหารเชิงกลยุทธ์ที่มีคุณค่าเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือทำให้ผู้บริหารทุกระดับ เกิดความรัก ความสามัคคี ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน พร้อมทั้งจะอุทิศตนอุทิศเวลามุ่งมั่นทำงานร่วมกัน เพื่อให้งานเดินหน้าไปสู่ความสำเร็จ ซึ่งสิ่งดังกล่าวเหล่านี้ไม่สามารถวัดเป็นตัวเงินได้ แต่มีความหมายอย่างยิ่งในเชิงการจัดการ

ดังนั้นในการประเมินผลการดำเนินงานขององค์การที่ถูกต้อง จึงไม่ควรใช้เกณฑ์การประเมินผลด้านการเงิน (Financial Evaluation Criteria) เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ควรจะใช้เกณฑ์การประเมินผลที่ไม่ใช่การเงิน (Non-financial Evaluation Criteria) อีกด้วย นั่นคือ เกณฑ์อันเกิดจากผลประโยชน์เชิงพฤติกรรม (Behavior-based Effects) เพราะการที่ฝ่ายบริการระดับสูงใช้มาตรการที่จะกระตุ้นส่งเสริมให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีพฤติกรรมในเชิงบวก ก็มีส่วนช่วยให้บริษัทสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ด้านการเงินเช่นเดียวกัน ดังนั้น ประโยชน์ของการบริหารเชิงกลยุทธ์นอกจากจะเพิ่มความสามารถด้านการทำกำไรแล้ว ยังมีประโยชน์ด้านพฤติกรรมการบริหาร (Behavioral Effects) ทำให้บริษัทเกิดผลดีหลายประการ ดังนี้

1. กิจกรรมการจัดทำกลยุทธ์ มีส่วนช่วยป้องกันมิให้บริษัทเกิดปัญหาต่างๆ ได้มาก ผู้จัดการซึ่งกระตุ้นความสนใจของผู้ได้บังคับบัญชาให้สนใจด้านการวางแผน จะเป็นแรงผลักดันที่สำคัญทำให้ผู้ได้บังคับบัญชาเกิดความรู้สึกว่าเป็นหน้าที่ของตนที่จะต้องเข้ามาร่วมรับผิดชอบในการวางแผนกลยุทธ์เป็นสิ่งสำคัญมากกว่าที่จะสนใจด้านอื่นๆ

2. การตัดสินใจเชิงกลยุทธ์โดยอาศัยกลุ่ม อันเกิดจากมุมมองของสมาชิกของกลุ่มที่มีความรู้ความชำนาญหลายสาขามาร่วมกันตัดสินใจจะทำให้เกิดแนวทางการจัดทำกลยุทธ์ที่หลากหลาย และผ่านการเลือกสรรนำกลยุทธ์ไปใช้ที่เหมาะสม เพราะผ่านการถ่วงรอนที่ดี

3. การให้พนักงานได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำกลยุทธ์ ทำให้พวกเขาเข้าใจในความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตกับรางวัล (Productivity-reward Relationship) เป็นอย่างดี นั่นคือรู้ว่า หากผลการดำเนินงานประสบผลสำเร็จ ผลตอบแทนที่ได้รับคืออะไรในทุกๆ แขนง จะมีส่วนช่วยให้พนักงานมีขวัญและกำลังใจในการทำงานที่ดี และในขณะเดียวกันก็จะส่งผลทำให้ผลผลิตเพิ่มสูงขึ้นอีกด้วย เป็นไปตามหลักการที่ว่า “ขวัญสูงจะนำไปสู่ผลผลิตที่สูงขึ้นด้วย” หรือ “High morale leads to high productivity”

4. การเกิดช่องว่างหรืองานซ้ำซ้อนกัน ในการดำเนินกิจกรรมระหว่างบุคคลและกลุ่ม ผู้ทำงานจะลดลง เพราะการที่ทุกคนได้มีส่วนร่วมในการจัดทำกลยุทธ์ร่วมกัน จะทำให้แต่ละคนรู้บทบาทและหน้าที่ของตนที่ชัดเจน

5. การต่อต้านการเปลี่ยนแปลง (Resistance to Change) จะลดลงจากการที่พนักงานได้มีส่วนร่วมในการจัดทำกลยุทธ์ ย่อมทำให้เขาเกิดความพอใจจากการตัดสินใจของเขาเอง จึงมีความเป็นไปได้สูงที่จะยอมรับ และพร้อมที่จะให้ความร่วมมือต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

นอกจากประโยชน์ดังกล่าว การนำการบริหารเชิงกลยุทธ์ไปใช้ในการดำเนินงานขององค์กร พบว่าประโยชน์ที่องค์กรได้รับมากที่สุด 3 ลำดับแรก คือ

1. องค์กรสามารถทำความเข้าใจทิศทางองค์กรได้ชัดเจนยิ่งขึ้น (Clearer Sense of Strategic Direction for the firm) ความเข้าใจในทิศทางองค์กรทำให้นุคลากรในองค์กรสามารถนำไปใช้ในการดำเนินงานให้เกิดผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2. องค์กรสามารถนำกลยุทธ์มาปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์สำคัญ (Sharper Focus on What is Strategically Important) โดยสามารถคาดการณ์เหตุการณ์ต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อองค์กรได้ และสามารถนำกลยุทธ์มาใช้ได้อย่างเหมาะสม

3. องค์กรสามารถเข้าใจการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางธุรกิจได้ (Improved Understanding of a Rapidly Changing Environment) ทำให้ผู้บริหารสามารถนำการเปลี่ยนแปลงทางธุรกิจดังกล่าวมาปรับประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานได้

จากข้อมูลข้างต้นผู้วิจัยสามารถสรุปประโยชน์ของการบริหารเชิงกลยุทธ์ได้ว่า องค์กรสามารถทำความเข้าใจทิศทางองค์กรได้ชัดเจนยิ่งขึ้น บุคลากรในองค์กรสามารถนำไปใช้ในการดำเนินงานให้เกิดผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล องค์กรสามารถนำกลยุทธ์มาปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อองค์กรได้ และสามารถนำ

กลยุทธ์ มาใช้ได้อย่างเหมาะสม ผู้บริหารสามารถเข้าใจการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมและสามารถนำมาปรับประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานได้

ปัจจัยที่ทำให้การบริหารเชิงกลยุทธ์บรรลุผลสำเร็จ

อนิวัช แก้วจำนงค์ (2552 : 11-13) ได้กล่าวไว้ว่า ปัจจัยที่อาจส่งผลให้การบริหารเชิงกลยุทธ์บรรลุผลสำเร็จ มีดังนี้

1. การกำหนดทิศทางองค์กรการ เป็นปัจจัยสู่ความสำเร็จในลำดับแรกๆ ที่องค์กรต้องคำนึงถึงทิศทางองค์กรจะเป็นแนวทางที่บอกให้บุคคลในองค์กรได้ทราบว่าองค์กรต้องการอยู่ในสภาพอย่างไร จะดำเนินกิจการอย่างไรในอนาคตและองค์กรต้องทำงานอย่างไรเพื่อบรรลุผลสำเร็จตามที่ต้องการ เป็นต้น ทิศทางองค์กรอาจกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรและประกาศให้รับรู้โดยทั่วไป หรือไม่ได้กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ แต่ผู้บริหารต้องบอกให้บุคคลในองค์กรได้รับทราบเพื่อให้ได้เข้าใจและตระหนักว่าองค์กรต้องการเป็นอย่างไรในอนาคต การกำหนดทิศทางองค์กรได้แก่ การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย วัตถุประสงค์และนโยบายขององค์กร
2. ศักยภาพและขีดความสามารถของผู้บริหาร โดยทั่วไปผู้บริหารต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์สูง อาจเป็นไปได้ที่บุคคลเหล่านี้มีขีดความสามารถแต่อาจได้รับข้อจำกัดจากศักยภาพขององค์กร หรือบางครั้งผู้บริหารมีศักยภาพสูงแต่ขีดความสามารถในการปฏิบัติงาน ไม่เพียงพอก็ได้ ดังนั้น ทั้งศักยภาพและขีดความสามารถของผู้บริหารจึงต้องไปด้วยกันเพื่อให้สามารถส่งผลด้านบวกต่อการบริหารเชิงกลยุทธ์ขององค์กร
3. บทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้บริหาร เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดกลยุทธ์คือผู้บริหารทุกระดับ บุคคลเหล่านี้ต้องรับรู้ในบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบของตนเอง ทั้งนี้ เพื่อการทำงานในหน้าที่และความรับผิดชอบได้อย่างเหมาะสมโดยสามารถนำพาองค์กรไปสู่การบรรลุผลสำเร็จได้
4. การดำเนินงานตามกระบวนการการบริหารเชิงกลยุทธ์ เป็นปัจจัยที่ต้องให้ความสำคัญ เนื่องจากการบริหารเชิงกลยุทธ์ต้องกระทำเป็นกระบวนการต่อเนื่องกันไป โดยหากมีข้อผิดพลาดในกระบวนการใดจะส่งผลต่อกระบวนการในลำดับต่อไป ผู้บริหารจึงต้องใช้ความรอบคอบในการนำการบริหารเชิงกลยุทธ์ไปใช้ในองค์กร
5. ความน่าสนใจของอุตสาหกรรมและการแข่งขัน เป็นเงื่อนไขในการกำหนดกลยุทธ์ หากธุรกิจที่กำลังดำเนินงานเป็นที่น่าสนใจของอุตสาหกรรมอื่น ก็อาจทำให้มีความน่าสนใจลงทุนในธุรกิจนั้นมีมากขึ้น ทำให้การแข่งขันในธุรกิจมีความรุนแรง จึงอาจต้องเพิ่มความเข้มข้นของกลยุทธ์ที่จะนำมาใช้ ทั้งนี้ หากประเมินสถานการณ์ผิดพลาดก็อาจทำให้กลยุทธ์ผิดพลาดเช่นเดียวกัน องค์กรจึง

ต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น ดังนั้นแนวทางแผนกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพ ต้องศึกษาและติดตามสภาพของอุตสาหกรรมและการแข่งขันอยู่ตลอดเวลา

6. โอกาสและข้อจำกัดสำหรับแต่ละองค์การธุรกิจ เป็นสิ่งที่องค์การต้องเผชิญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และเป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำหนดกลยุทธ์ ทั้งนี้ ให้ระลึกเสมอว่ากลยุทธ์ที่กำหนดต้องกำหนดเพื่อสร้างโอกาสให้กับธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโอกาสที่จะก่อให้เกิดความสามารถในการแข่งขันในระยะยาวขององค์การ ขณะเดียวกันกลยุทธ์ที่ดีต้องสามารถป้องกันข้อจำกัดต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นต่อการดำเนินงานขององค์การธุรกิจในขณะนั้น

7. การปฏิบัติตามหลักจริยธรรมองค์การในปัจจุบันเริ่มหันมาให้ความสำคัญกับจริยธรรมทางธุรกิจมากขึ้นโดยเชื่อว่าจริยธรรมมีอิทธิพลต่อความรู้สึกรับรู้ของบุคคลและพฤติกรรมของสังคม หากองค์การให้การยอมรับและปฏิบัติตาม เท่ากับว่าองค์การปฏิบัติตามมติของสังคมจึงต้องได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากสังคมต่อไป จริยธรรมทางธุรกิจ เช่น หลีกเลี่ยงการให้สินบน การกล่าวร้ายต่อคู่แข่ง การทำลายสิ่งแวดล้อมและการใช้อำนาจทางการเมือง เป็นต้น องค์การที่ไม่ได้นำจริยธรรมมาใช้กำหนดเป็นกลยุทธ์เสียเปรียบในการแข่งขัน เพราะอาจไม่ได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากสังคมและอาจนำองค์การไปสู่ความล้มเหลวหรือการไม่ได้รับการยอมรับจากสังคมอาจถึงขั้นต้องเลิกกิจการไปก็ได้

8. ทรัพยากรขององค์การ กล่าวว่างค์การที่มีความพร้อมในปัจจัยการผลิต ได้แก่ แรงงาน เงินทุน เครื่องจักร วัตถุดิบ เทคโนโลยีและวัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น จะมีความได้เปรียบในการจัดการและการดำเนินงานมากกว่าองค์การที่ไม่มีความพร้อม แม้ว่างค์การอาจแสวงหาปัจจัยอื่นๆ ทดแทนปัจจัยการผลิตบางประเภทได้แต่ก็อาจทำได้ชั่วคราวเท่านั้น การมีความพร้อมในด้านปัจจัยการผลิตจึงเป็นการสร้างความได้เปรียบในเชิงการจัดการ

ในการพิจารณาปัจจัยที่ทำให้การบริหารเชิงกลยุทธ์ประสบผลสำเร็จ ผู้บริหารจำเป็นต้องพิจารณาจากขนาดขององค์การด้วย เนื่องจากองค์การที่มีขนาดเล็ก ขนาดกลางและขนาดใหญ่อาจตกอยู่ภายใต้แรงกดดันจากปัจจัยเหล่านี้แตกต่างกัน อีกทั้งแต่ละองค์การอาจมีสภาพของการแข่งขันที่มีความรุนแรงแตกต่างกัน ดังนั้น การตัดสินใจของผู้บริหารในการบริหารเชิงกลยุทธ์จึงอาจต้องนำสิ่งเหล่านี้มาใช้ในการพิจารณาประกอบด้วย

จากข้อมูลข้างต้นผู้วิจัยสามารถสรุปปัจจัยที่อาจส่งผลให้การบริหารเชิงกลยุทธ์บรรลุผลสำเร็จ ได้แก่ การกำหนดทิศทางองค์การ ศักยภาพและขีดความสามารถของผู้บริหาร บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหาร การดำเนินงานตามกระบวนการการบริหารเชิงกลยุทธ์ โอกาสและข้อจำกัดสำหรับแต่ละองค์การธุรกิจ ทรัพยากรขององค์การ ตลอดจนการปฏิบัติตามหลักจริยธรรมโดยเชื่อว่าจริยธรรมมีอิทธิพลต่อความรู้สึกรับรู้ของบุคคลและพฤติกรรมของสังคม

การปฏิบัติการกลยุทธ์ (Strategy Implementation) ต้องอาศัยเครื่องมือสำคัญ ดังต่อไปนี้ (วิทยา ด้านธำรงกุล, 2546 : 163)

1. ภาวะผู้นำ (Leadership) คือความสามารถที่จะสร้างอิทธิพลต่อพฤติกรรมของสมาชิกในองค์การให้ไปในทิศทางที่จำเป็นต่อการปฏิบัติการกลยุทธ์ ภาวะผู้นำจะรวมถึงการชักจูงโน้มน้าว (Persuasion) การจูงใจ (Motivation) และการเปลี่ยนแปลงค่านิยมและวัฒนธรรมขององค์การ (Corporate Values and Culture) ผู้บริหารจะต้องใช้ภาวะผู้นำที่มีอยู่เพื่อชักนำให้พนักงานเดินทางไปทิศทางเดียวกัน ร่วมมือกันอย่างเข้มแข็งเพื่อนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติอย่างเต็มที่ ต้องจูงใจให้พนักงานปรับเปลี่ยนพฤติกรรม สร้างค่านิยมและวัฒนธรรมใหม่ที่รับกับกลยุทธ์ที่กำหนด ตลอดจนเปิดโอกาสให้พนักงานได้มีส่วนร่วมในการกำหนดกลยุทธ์ด้วย หากพนักงานได้มีส่วนร่วมจะสร้างความผูกพันในตัวพนักงาน และทำให้การผลักดันกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติได้ง่ายขึ้น

2. โครงสร้างองค์การ (Structural Design) กลยุทธ์ที่ดีต้องได้รับการสนับสนุนจากโครงสร้างขององค์การที่ดีด้วยเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ โครงสร้างขององค์การจะรวมถึงการกำหนดผังขององค์การ (Organization Chart) การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารและพนักงาน การจัดแบ่งแผนกงาน การกระจายอำนาจและการออกแบบงาน สิ่งต่างๆ เหล่านี้จะต้องถูกกำหนดในลักษณะที่จะสนับสนุนกลยุทธ์ขององค์การ

3. ระบบข้อมูลและการควบคุม (Information and Control Systems) ระบบข้อมูลและการควบคุมจะรวมถึงระบบของการจ่ายผลตอบแทน การจัดสรรงบประมาณ ระบบข้อมูลในองค์การ ตลอดจนกฎเกณฑ์ นโยบายและระเบียบปฏิบัติต่างๆ ขององค์การ สิ่งเหล่านี้จะต้องได้รับการจัดวางให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ที่กำหนดไว้

ระบบควบคุมที่ดีมีความจำเป็นสำหรับการปฏิบัติการกลยุทธ์ เพราะจะช่วยให้สามารถติดตามความก้าวหน้าและความสัมฤทธิ์ผลของกลยุทธ์เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงต่อไป ผู้บริหารจะต้องระบุว่าควบคุมเรื่องใดบ้างที่เป็นเรื่องสำคัญๆ แสวงหาวิธีการในการวัดผลในเรื่องนั้นๆ ตลอดจนกำหนดระยะเวลาควบคุมด้วย หน่วยธุรกิจที่กำหนดกลยุทธ์ที่แตกต่างกันย่อมต้องการการควบคุมที่แตกต่างกันด้วย

4. ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources) ทรัพยากรมนุษย์หรือพนักงานขององค์การจะต้องสนับสนุนกลยุทธ์ขององค์การเป็นอย่างดี การสรรหาคัดเลือก การฝึกอบรม การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง ตลอดจนการลดจำนวนพนักงานจะต้องไปในทิศทางของกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ เมื่อองค์การมีการเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ พนักงานก็ควรจะได้รับฝึกอบรมให้เข้าใจถึงเป้าหมายและความสำคัญของกลยุทธ์ด้วย บางครั้งองค์การใช้กลยุทธ์ลดขนาดขององค์การก็อาจจะต้องมีการลด

จำนวนพนักงานลงหรือโยกย้ายพนักงานจากส่วนงานหนึ่งไปทำงานในส่วนงานอื่น พนักงานอาจจะต้องได้รับการฝึกอบรมใหม่เพื่อรับงานที่เปลี่ยนไป

จากการศึกษาแนวคิดการบริหารเชิงกลยุทธ์ ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นกระบวนการที่มีการจัดทำอย่างต่อเนื่อง โดยพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ เพื่อให้การดำเนินงานสามารถบรรลุผลตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ขององค์การ ซึ่งการบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน การอำนวยการ การจัดองค์การ และการควบคุม โดยมีลักษณะสำคัญของการบริหารเชิงกลยุทธ์ได้ว่าเป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ ทิศทางภารกิจ และวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างเป็นระบบ การกำหนดวิธีการหรือแนวทางในการดำเนินงาน และกิจกรรมต่างๆ ขององค์การเพื่อให้บรรลุถึงทิศทางและวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น และเป็นเครื่องวัดถึงความสามารถในการบริหารของผู้บริหาร และปัจจัยที่อาจส่งผลให้การบริหารเชิงกลยุทธ์บรรลุผลสำเร็จ ได้แก่ การกำหนดทิศทางองค์การ ศักยภาพและขีดความสามารถของผู้บริหาร บทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้บริหาร การดำเนินงานตามกระบวนการการบริหารเชิงกลยุทธ์ โอกาสและข้อจำกัดสำหรับแต่ละองค์การธุรกิจ ทรัพยากรขององค์การ ตลอดจนการปฏิบัติตามหลักจริยธรรม โดยเชื่อว่าจริยธรรมมีอิทธิพลต่อความรู้สึกรับรู้ของบุคคลและพฤติกรรมของสังคม

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การบริหารและการปกครองประเทศโดยการที่รัฐบาลเป็นศูนย์กลางแต่เพียงสถาบันเดียวย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก และจะนำไปสู่ผลเสียมากมาย เช่น เกิดความล่าช้า และไม่ตรงตามความต้องการ จึงต้องมีการถ่ายเทหรือกระจายอำนาจในทางการเมืองการปกครองให้แก่องค์กรหรือสถาบันที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไป เพื่อจัดบริการของรัฐให้ตรงกับความต้องการของชุมชน และเพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการเพื่อส่วนรวม รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยจึงมักจัดให้มีการปกครองในระดับท้องถิ่นขึ้น ทั้งนี้ โดยการจัดให้มีการกระจายอำนาจในการปกครองบางประการให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง (ปรัชญา เวสารัชช, 2533 : 423)

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมายซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะต่างกันบ้างก็คือสำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

วิลเลียม เอ. ร็อบสัน (Robson, 1953 : 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal

Rights) และต้องมียองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

คลาร์ก (Clarke, 1957 : 1) ได้ให้ความหมายของคำว่าปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่พื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (Holloway, 1951 : 101-103) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

เดเนียล วิท (Wit, 1967 : 101-103) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในเขตอำนาจของตน

แฮร์ริส จี. มอนตาญ (Montagu, 1984 : 574) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2539 : 6) ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

อุทัย หิรัญโต (2545 : 2) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วย วิธีต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518 : 2-3) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ ได้มีอำนาจในการปกครอง ร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

จากความหมายข้างต้น ผู้วิจัยได้ข้อสรุปว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งรัฐบาลกลางได้ให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนของแต่ละท้องถิ่นปกครองและบริหารตนเองภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ในการปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น

หลักการของการปกครองท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต (2545 : 22) ได้สรุปหลักการของการปกครองท้องถิ่นว่า จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการเช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองของตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่ต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากรเป็นต้น

3. การกระจายอำนาจหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคลจัดตั้งโดยพลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนโดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทะนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอุปโดยรัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

ประหยัด หงส์ทองคำ (2526 : 11-12) สรุปหลักการที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้ดังต่อไปนี้

1. มีลักษณะเป็นการปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดพื้นที่ โดยมีกฎหมายรองรับการจัดตั้งไว้อย่างกว้างๆ ว่าท้องถิ่นที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ให้จัดระเบียบการปกครองเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น

2. การปกครองชุมชนที่เรียกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นนั้น องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่แก่ประชาชนและท้องถิ่นได้สมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น แต่อำนาจอิสระอันนั้นจะต้องไม่มีมากเกินไปจนมีลักษณะเป็นรัฐอุปโดย เนื่องจากโดยหลักการแล้ว ภายในรัฐหนึ่งๆ จะมีอำนาจเด็ดขาดสูงสุดได้เพียงหนึ่งเดียวเพื่อก่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียว อำนาจนั้นได้แก่ อำนาจอุปโดย ซึ่งมีลักษณะ 4 ประการ คือ ความเด็ดขาด (Absoluteness) ความถาวร (Permanence) ใช้ได้ทั่วไป (Universality) และแบ่งแยกไม่ได้ (Indivisibility)

3. เป็นการปกครองที่มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายนี้อาจจะแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 สิทธิในการตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

3.2 สิทธิในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเอง (Necessary Organization) องค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยทั่วไปแล้วแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายด้วยกัน คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลก็จะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง แล้วแต่ระดับความสามารถ และความสนใจ หรือความสำนึกของประชาชนแต่ละคน การเข้ามีส่วนร่วมจึงอาจมีได้ ตั้งแต่การสนใจเข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่น การเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่หรือการบริหารงานของตัวแทนของตนในองค์กรปกครองท้องถิ่นว่า รับผิดชอบความเจริญก้าวหน้าและผลประโยชน์ของประชาชนและท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหน เป็นต้น

การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของการปกครองตนเองในท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อมนั้น นอกจากจะเป็นผลดีในด้านที่องค์กรปกครองท้องถิ่นบริหารงานโดยบุคคล ที่ประชาชนในท้องถิ่นเห็นชอบ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน และอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ อย่างใกล้ชิด มิใช่โดยการสั่งการหรือการบังคับบัญชาจากรัฐบาลกลาง และยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความเข้าใจกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตย ความสำนึกในความสำคัญของสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของตน ตลอดจนตื่นตัวในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ส่วนรวม

จากข้อมูลข้างต้นผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า หลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นคือการปกครองท้องถิ่นอาจมีหลายรูปแบบตามความแตกต่างของความเจริญ ประชากร หรือขนาดพื้นที่ มีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม มีสิทธิตามกฎหมายในการตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น สามารถกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ มีองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และที่สำคัญที่สุดคือประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 28-29) ได้สรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และวางแผน

ต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบี่ยงเบน โดยเป็นการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องพึงเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยประชาชนออกเสียงประชามติ (Reference) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น และมีส่วนรับรู้ถึงปัญหาและแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตน

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการกระจายอำนาจ เนื่องจากการกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ขณะที่แต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน ประชาชนจึงเป็นผู้มีความเหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด และกิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่น ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่น ๆ และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยส่วนรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง ทั้งนี้การแบ่งเบาระยะดังกล่าวทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ ๆ หรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม และมีความคล่องตัวในการดำเนินงานของรัฐบาลจะมีมากขึ้น

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาย่อมต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดีก็คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองและการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

6. การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

โดยสรุป ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งออกเป็นสองด้วย คือ ด้านการเมืองการปกครอง และการบริหาร กล่าวคือในด้านการเมืองการปกครองนั้นเป็นการปูพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้น เป็นการแบ่งเบา

ภาระรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางสนองแก้ปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการจัดการ เป็นต้น

สิวาพร สุขเอียด (2552 : 42) ได้สรุปคุณค่าและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังต่อไปนี้

1. การปกครองท้องถิ่นช่วยสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนภายในท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยทางการปกครองจำนวนเล็กๆ ที่มีมากมายกระจายอยู่ทั่วประเทศ โดยพื้นที่เหล่านั้นย่อมมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะทางกายภาพ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของผู้คนในท้องถิ่นนั้นๆ สภาพความแตกต่างดังกล่าวทำให้การบริหารและการปกครองที่มีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียว ไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาที่เกิดขึ้นภายในชุมชนนั้นๆ การบริหารงานที่ต้องดูแลรับผิดชอบพื้นที่ต่างๆ ที่แตกต่างหลากหลายเช่นนี้จึงจำเป็นต้องกระจายระบบงานให้มีลักษณะคล่องตัวและปรับตัวให้ยืดหยุ่นได้ นั่นก็คือ การสร้างหน่วยการปกครองที่เรียกว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มาจัดทำบริการและแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความ“ใกล้ชิด” และสามารถรับรู้ถึงความต้องการภายในชุมชนของตน นอกจากนั้นยังเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับหลักความรับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตย (Democratic Accountability) และเป็นการสร้างหลักประกันว่า การทำงานของภาครัฐโดยรวมนั้น มิได้เป็นไปเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของสังคมโดยรวมเท่านั้น หากแต่ความต้องการเฉพาะของชุมชนแห่งหนึ่งก็จะได้รับการตอบสนองด้วย

2. การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นโรงเรียนประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าสำหรับประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย การปกครองท้องถิ่นจะเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์อันสำคัญที่จะพัฒนาทางการเมืองได้ โดยการพัฒนาทางการเมืองดังกล่าวนี้ หมายถึง การทำให้เกิดการเรียนรู้ และ มีความเข้าใจในระบบการเมือง รู้ถึงการเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งนี้ เพราะระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการเลือกตั้ง มีระบบพรรคการเมืองระดับท้องถิ่น มีการต่อสู้และการแข่งขันในทางการเมือง ตามวิถีทางและตามกติกา ในที่สุดก็จะทำให้ประชาชนเข้าใจถึงระบบการปกครองตนเอง เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายที่อยู่ภายใต้โครงสร้างทางการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร และที่สำคัญคือการเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของประชาชน และในที่สุดก็จะทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองได้ และการที่การปกครองท้องถิ่นช่วยสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองนี้ ก็ถือได้ว่าเป็นสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยให้กับประชาชนนั่นเอง

3. สร้างการมีส่วนร่วม (Participation) เนื่องจากการมีอยู่ของรัฐบาลในระดับท้องถิ่นหรือในระดับภูมิภาค ย่อมเอื้อต่อประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้มากกว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชุมชนของตน และการเข้ามามีส่วนร่วม

กิจการสาธารณะต่างๆ ภายในชุมชนด้วยตัวของพวกเขาเอง ซึ่งจะเป็นผลให้ประชาชนเหล่านี้ได้เรียนรู้และมีประสบการณ์ในทางการเมืองการปกครองตามหลักการปกครองตนเอง และนำไปสู่การเติบโตของ “ความเป็นพลเมือง” ในหมู่ประชาชนเหล่านี้

4. สร้างความชอบธรรม (Legitimacy) โดยทั่วไปแล้ว ความห่างไกลทั้งในทางภูมิศาสตร์และในทางการเมือง ย่อมทำให้การตัดสินใจโดยสถาบันทางการเมืองที่ห่างไกลออกไปจากชุมชนท้องถิ่น อาจจะไม่ได้รับการยอมรับ ในทางตรงกันข้ามหากการตัดสินใจกระทำในระดับชุมชนท้องถิ่น ก็มีแนวโน้มที่จะได้รับการยอมรับและเป็นการสมเหตุสมผลมากกว่า

5. ดำรงหลักเสรีภาพ (Liberty) เนื่องจากอำนาจมีแนวโน้มที่จะถูกใช้ในทางที่ผิดเสมอ ดังนั้น หากอำนาจทางการเมืองการปกครองถูกรวบอยู่ที่ศูนย์กลางมากเกินไป ก็เป็นไปได้ที่จะเกิดการใช้อำนาจในทางที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล และสร้างความเสียหายให้กับสังคมโดยรวมได้ง่าย ในทางตรงข้าม การกระจายอำนาจจึงเป็นมรรควิธีหนึ่งในการปกป้องเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยการให้อำนาจมีการกระจายออกไป อันจะนำไปสู่การสร้างโครงข่ายของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Checks and Balances) ระหว่างศูนย์กลางกับพื้นที่นอกศูนย์กลาง

จากข้อมูลข้างต้นผู้วิจัยสามารถสรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นคือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล สามารถสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ สร้างการมีส่วนร่วม และสร้างความชอบธรรม

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 13-14) ได้กล่าวไว้ว่า โดยหลักสากลแล้วการปกครองท้องถิ่นจะมีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งสามารถจำแนกได้ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดเจนว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณมีจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการ แบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้อย่างมาก ทั้งทางด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวย่อมไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า การมีหน่วยการ

ปกครองท้องถิ่น ที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่น จัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของทางรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษารูปแบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะเป็นโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้ มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติได้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถจำแนกได้ว่า เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการที่รวดเร็วยิ่งขึ้น สามารถแก้ไขปัญหาคำขอของประชาชนได้ตรงจุดมากที่สุด ประชาชนได้รับมาตรฐานการให้บริการที่ไม่แตกต่างไปจากรัฐบาลกลาง และประชาชนมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการปกครองตนเอง ทั้งนี้โดยจะต้องอาศัยปัจจัยความพร้อมของท้องถิ่น ประกอบด้วยปัจจัย 3 ด้าน คือ

1. ด้านความเจริญและรายได้ที่สามารถจัดเก็บได้
2. ด้านความพร้อมของบุคลากรในพื้นที่
3. ด้านความพร้อมในการมีส่วนร่วมของประชาชน

หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรจะต้องพิจารณาถึงกำลังเงินกำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และหน้าที่ความรับผิดชอบควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเกินกว่าภาระหรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศ ก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น งานทะเบียนที่ดิน การศึกษาในระดับอุดมศึกษา การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ มีข้อพิจารณา ดังนี้

1. เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น
2. เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง

3. เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น

4. เป็นงานที่เกี่ยวกับพาณิชย์ท้องถิ่น เป็นงานที่หากปล่อยให้ประชาชนดำเนินการเอง อาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะเป็น จัดให้มีโรงจมน้ำ การจัดตลาดและงานต่าง ๆ ที่มีรายได้โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

จากข้อมูลข้างต้นผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพื่อความประหยัด และเพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษารูปแบบการปกครองระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2540 : 86) ได้สรุปทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของนักคิดจากสำนักต่างๆ อธิบายได้ดังนี้

ในประวัติศาสตร์ของโลกตะวันตก มีแนวคิดที่แตกต่างกันถึง 3 สำนักว่าด้วยประเด็นนี้ ผิดกับในสังคมไทยที่มีเพียงความเห็นเดียว คือ ทุก ๆ ฝ่ายชอบที่จะกล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่จะต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง แต่ทว่าในทางปฏิบัติกลับไม่มีลักษณะเช่นนั้น

สำนักแรก เป็นแนวความคิดของฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง สำนักที่สองเห็นว่าหลักการประชาธิปไตย ได้แก่ การปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority Rule) และความเสมอภาค (Equality) นั้นไม่อาจตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของการปกครองท้องถิ่นได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะคับแคบ เห็นแก่ท้องถิ่นตนเป็นหลัก (Parochial) หลากหลาย (Diverse) มีแนวโน้มจะเป็นแบบคณาธิปไตย (Potentially Oligarchic) และมีลักษณะฉ้อฉลอำนาจอ้าง (Corrupt) ส่วนสำนักที่สามเห็นว่าระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวพันกันอย่างยิ่ง ประชาชนต้องมีเสรีภาพ ประชาชนซึ่งเสียภาษีต้องมีสิทธิมีเสียงในการบริหารบ้านเมือง ต้องรู้ว่าผู้บริหารจะทำอะไร ผู้บริหารควรปรึกษาหารือกับประชาชนในกิจการสาธารณะต่าง ๆ และไม่ว่าประชาชนจะอยู่ในเมืองหรือหมู่บ้านล้วนมีเสรีภาพในการบริหารท้องถิ่นเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นเอง

การที่สำนักแรกเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นกับระบอบประชาธิปไตยขัดแย้งกันอย่างสิ้นเชิง และไม่อนุญาตให้มีการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ ผลที่ตามมาคือระบบการบริหารประเทศบนพื้นฐานของแนวคิดดังกล่าวจึงเป็นระบบการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ไม่มีการปกครองตนเองในท้องถิ่นต่าง ๆ

สำนักที่สอง เห็นว่าอนุญาตให้มีการปกครองท้องถิ่นได้ แต่ต้องมีการควบคุมจากรัฐบาลกลางอย่างมาก เพราะหัวใจของการบริหารประเทศอยู่ที่ส่วนกลางต้องฟังความเห็นของคนส่วนใหญ่ในประเทศ จึงกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นทุกระดับมีฐานะ โครงสร้างการบริหาร และโครงสร้างอำนาจหน้าที่เหมือนกัน ทศนะเช่นนี้เป็นของนักคิดฝรั่งเศสบางคน เช่น จอร์จ ล็องโกร ซึ่งกล่าวว่า ระบบการเมือง แบบประชาธิปไตยนั้นไม่จำเป็นต้องมีการปกครองท้องถิ่นก็ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงกลไกการบริหารด้านเทคนิค และก็ไม่จำเป็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นจะยอมรับค่านิยมแบบประชาธิปไตย เนื่องจากองค์กรเหล่านั้นอาจจะแตกแยกกัน (Decisive) ไม่นิยมความเสมอภาค (Inegalitarian) และขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของส่วนรวม (Contrary to the public will) นอกจากนี้บางท้องถิ่นอาจคิดถึงการแบ่งแยกดินแดนออกไปเป็นอิสระอีกด้วย ทศนะเช่นนี้มีผลต่อระบบการบริหาร และการจัดการการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส ก่อนที่จะเกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นครั้งใหญ่ในปี พ.ศ.2525

นักคิดชาวเบลเยียม เช่น ลีโอ มูแลง (Leo Molin) ก็มีความเห็นเช่นนี้ โดยได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนนั้น ในทางปฏิบัติต้องมีข้อจำกัดมาก “การปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นเพียงแหล่งฝึกอบรมเพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนท้องถิ่นที่คับแคบและมองข้ามผลประโยชน์ที่สูงกว่าในระดับชาติ” ในขณะที่การบริหารระดับชาติมีขนาดใหญ่แตกต่างจากระดับท้องถิ่นมาก จนกระทั่งประสบการณ์และความรู้ในการจัดการท้องถิ่นนั้นไม่อาจนำไปใช้ได้กับกิจการระดับชาติ นอกจากนี้ ผลประโยชน์ระดับท้องถิ่นและความเป็นไปได้ที่จะก่อให้เกิดการหาผลประโยชน์เพื่อตัวเอง ก็ไม่เหมาะสมกับระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ ความคิดดังกล่าวได้ก่ออิทธิพลต่อการจัดการการปกครองท้องถิ่นในเบลเยียมเช่นกัน

สำนักที่สาม การปกครองท้องถิ่นมีความจำเป็นในระบอบประชาธิปไตย เพราะมันช่วยให้คนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้เสนอปัญหาและหาทางแก้ไข ซึ่งงานเช่นนี้ไม่อาจให้รัฐบาลกลางทำ จอห์น สจ๊วต มิลล์ (John Stuart Mill) ให้ความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการศึกษาทางการเมือง และเป็นแหล่งสร้างความสามัคคีในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยอันดับต้น ๆ ของประชาธิปไตยในทัศนะของเพนเทอร์-บริก (Panter Brick) การปกครองท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับประชาธิปไตยระดับชาติ (a necessary condition of national democracy) เพราะมันเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ออกความเห็น (creating a democratic climate of opinion) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนของเขาเอง

บทบาทการปกครองท้องถิ่น ก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งระดับชุมชนและระดับประเทศแนวคิดต่อการปกครองท้องถิ่นที่มีความเห็นต่างกันอยู่บ้าง นั่นก็คือ การมองว่าการปกครองท้องถิ่นไม่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการปกครองในระดับชาติ

ซึ่งก็มักเป็นฝ่ายที่นิยมระบบรวมศูนย์หรือฝ่ายนิยมรัฐบาลกลาง ซึ่งก็เห็นว่าในปัจจุบันเกือบจะไม่ค่อยเป็นที่นิยมกันแล้ว

สำหรับในปัจจุบันฝ่ายที่เห็นว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นแบบประชาธิปไตยโดยพื้นฐาน ผู้นำท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้งและการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้ จะมีส่วนส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ ซึ่งเป็นความคิดเชิงบวกที่ได้รับความนิยมโดยทั่วไปและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยหลักการแล้วบทบาทการปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย

ประการแรก ก่อให้เกิดและกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Greater political participation by the people) การปกครองท้องถิ่นซึ่งมีผู้นำมาจากการเลือกตั้งมีประโยชน์เริ่มต้นจากการกระตุ้นความสนใจของประชาชน และการที่ผู้นำเหล่านั้นมาจากการเลือกตั้งเสนอนโยบายให้ประชาชนได้ทราบ ได้คิด ถกเถียงและตัดสินใจเลือก ย่อมส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

ประการที่สอง ก่อให้เกิดความรับผิดชอบของผู้นำต่อประชาชน (Account ability) ที่ผ่านมากำว่า Accountability เป็นคำที่ไม่ค่อยปรากฏในสังคมไทย แต่เป็นคำที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในสังคมประชาธิปไตยตะวันตก เพราะว่าคำนี้หมายถึงพันธะสัญญาหรือความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของผู้มาจากการเลือกตั้งมีต่อผู้เลือกตั้ง เนื่องจากว่าประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งตัวแทนของตนตัวแทนเหล่านั้นจึงจะต้องมีความรับผิดชอบในแง่ที่ว่า ตัวเขาเข้าไปทำงานอะไร ผลของงานเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือส่วนตัว ต้องอธิบายได้ว่าทำไมต้องทำเช่นนั้น

ประการที่สาม การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะจัดระบบเผด็จการของรัฐบาล กล่าวคือ เมื่อมีการกระจายอำนาจมากขึ้น ท้องถิ่นเข้มแข็ง การยึดอำนาจและการใช้อำนาจเผด็จการจากส่วนกลางก็จะเป็นไปได้ยาก

ประการที่สี่ การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ การเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่นทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น

ประการที่ห้า การสร้างประชาธิปไตยหรือการพัฒนาการเมืองที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน จากนั้นจึงขยายไประดับประเทศ

ประการที่หก การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่ทางการเมืองของประชาชน (Politicization) เมื่อมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ทำให้มีกิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับการเมือง และประชาชน ก็จะเกิดความผูกพัน และใส่ใจการเมืองมากขึ้นเพราะการบริหารกิจการท้องถิ่นมีผลกระทบโดยตรงต่อผลประโยชน์ของประชาชน

การปกครองในรูปแบบเทศบาล

แนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย เกิดขึ้นครั้งแรกในสมัย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หลังจากพระองค์กลับจากการประภาสทวิบุยุโรปทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชนปกครองประเทศด้วย จึงทรงจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นแห่งแรกขึ้นคือ สุขาภิบาลกรุงเทพ ในปี พ.ศ.2440 และหลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2448 ได้ทรงจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม อำเภอเมืองสมุทรสาคร ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ทางราชการอย่างมาก จึงได้มีการขยายการตั้งสุขาภิบาลในที่ต่าง ๆ มากมาย และถือว่าสุขาภิบาลเหล่านี้เป็นที่มาของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลในปัจจุบัน

การจัดตั้งเทศบาลนั้น เกิดขึ้นหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรบริหารรูปหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารปกครองตนเองของเทศบาล และได้มีการปรับปรุงหลายครั้งจนกระทั่งในสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ขึ้นใช้แทนกฎหมายเก่าทั้งหมด และครั้งสุดท้ายได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2551ค)

1. การจัดตั้งเทศบาล

จากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้บัญญัติไว้ว่า เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร โดยยึดหลักเกณฑ์ดังนี้

เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลด้วย

เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลด้วย

เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลด้วย

2. องค์การเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้แบ่งโครงสร้างองค์การเทศบาล ประกอบด้วยสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี

โดยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีมีองค์ประกอบและบทบาทหน้าที่ดังต่อไปนี้

2.1 สภาเทศบาล

สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามจำนวนดังต่อไปนี้ 1. สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบสองคน 2. สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบแปดคน และ 3. สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน ผู้มีสิทธิรับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว จะต้องไม่เป็นผู้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขาของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุอันมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลง ไม่ว่าด้วยเหตุใดและยังมิได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้ คราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงเพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตามวาระหรือมีการยุบสภา ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลผู้เข้ามาแทนให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียง เท่าวาระของผู้ซึ่งตนแทน สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลง เมื่อ 1. ถึงคราวออกตามวาระ หรือมีการยุบสภาเทศบาล 2. ตาย 3. ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด 4. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น เพราะมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง 5. ขาดประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร 6. กระทำการอันต้องห้าม ต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้นหรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ 7. สภาเทศบาลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งโดยเห็นว่ามี ความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อย แก่เทศบาล หรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาเทศบาล โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาเทศบาลพิจารณา และมติดังกล่าว ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติ และ 8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลมีจำนวน ไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้

มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม ข้อ 4, 5 หรือ 6 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด ในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงตาม ข้อ 8 พร้อมกันทั้งหมดให้ถือว่า เป็นการยุบสภาเทศบาล สภาเทศบาลมีประธานสภาหนึ่งคน และรองประธานสภาหนึ่งคน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล ประธานสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

1. ตราเทศบัญญัติของเทศบาล 2. ควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร 3. พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ และ 4. พิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

2.2 นายกเทศมนตรี

ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

คุณสมบัติของนายกเทศมนตรี ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามดังต่อไปนี้ 1. มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง 2. สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา 3. ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง และ 4. เคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งถูกให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายให้ ตามหลักเกณฑ์ดังนี้ 1. เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน 2. เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน และ 3. เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวน

รวมกันไม่เกินห้าคน ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่ให้ประธานสภาเทศบาลเรียกประชุมสภาเทศบาล เพื่อให้นายกแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล โดยไม่มีการลงมติทั้งนี้ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี และให้นายกเทศมนตรีจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี คำแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีและรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานให้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลด้วย

สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเทศบาลเพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาล โดยไม่มีการลงมติ

อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีได้ดังต่อไปนี้ 1. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย 2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล 3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี 4. วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย 5. รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ และ 6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลและกฎหมายอื่น

3. หน้าที่ของเทศบาล

หน้าที่ของเทศบาลที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล แบ่งได้เป็น 3 ประเภท ตามรูปแบบของเทศบาล ดังนี้

เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ 1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน 2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ 3. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ 5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง 6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม 7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ 8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และ 9. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

และภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ 1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ 7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ และ 9. เทศพาณิชย์

เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ 1. กิจการตามหน้าที่ของเทศบาลตำบล 2. ให้มีน้ำสะอาดหรือน้ำประปา 3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ 5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 6. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ 7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น และ 8. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

และภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ 1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 3. บำรุงและส่งเสริม การทำมาหากินของราษฎร 4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 6. ให้มีการสาธารณสุข 7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 8. จัดตั้งและบำรุงเรียนอาชีวศึกษา 9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา 10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะสวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น และ 12. เทศพาณิชย์

เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ 1. กิจการตามหน้าที่ของเทศบาลเมือง 2. ให้มีและบำรุงสงเคราะห์มารดาและเด็ก 3. กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น 5. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม 6. จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ 7. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง 8. การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

และภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

4. การคลังและทรัพย์สินของเทศบาล

งบประมาณประจำของเทศบาลต้องตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติ ถ้าเทศบัญญัติงบประมาณออกไม่ทันปีใหม่ ให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง ถ้าในปีใดจำนวนเงินซึ่งได้รับอนุญาตไว้ตามงบประมาณปรากฏว่าไม่พอสำหรับการใช้จ่ายประจำปีก็ดี หรือมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งรายรับหรือรายจ่ายขึ้นใหม่ในระหว่างปีก็ดี ให้ตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม เทศบาลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้ 1. ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ 2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ 3. รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล 4. รายได้จากการ

สาธารณูปโภคและเทศาณิश्य 5. พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ 6. เงินกู้จาก กระทรวงทบวงกรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ เทศบาลจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับอนุญาตจากสภา เทศบาลและได้รับอนุมัติจากรับมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว 7. เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด 8. เงินและทรัพย์สินอย่างอื่น ๆ ที่มีผู้อุทิศให้ และ 9. รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ เทศบาลอาจมีรายจ่ายดังต่อไปนี้ 1. เงินเดือน 2. ค่าจ้าง 3. เงินตอบแทนอื่น ๆ 4. ค่าใช้สอย 5. ค่าวัสดุ 6. ค่าครุภัณฑ์ 7. ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ และการจ่ายเงินเพื่อการลงทุน เทศบาลจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ แล้ว 8. เงินอุดหนุน ถ้าเป็นการชำระเงินกู้เมื่อถึงกำหนดชำระ เทศบาลจะต้องชำระเงินกู้คืนจาก ทรัพย์สินของเทศบาลไม่ว่าจะตั้งงบประมาณรายจ่ายประเภทนี้ไว้หรือไม่ และ 9. รายจ่ายอื่นใดตามข้อ ผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ โดยปกติให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่น ๆ ของเทศบาลปีละครั้ง

5. การควบคุมเทศบาล

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามการ ตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำคัดเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียก สมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้ และเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็น ว่าเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนใหญ่ อาจ เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาล โดยรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการยุบสภาเทศบาลโดยจะต้องแสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ว่า การปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นการบริหารและการปกครองประเทศโดยการที่รัฐบาลเป็นศูนย์กลางโดยมีการกระจาย อำนาจในทางการเมืองการปกครองให้แก่องค์กรหรือสถาบันที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไป เพื่อจัดบริการ ของรัฐให้ตรงกับความต้องการของชุมชน และเพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการเพื่อส่วนรวม รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยจึงมักจัดให้มีการปกครองในระดับท้องถิ่นขึ้น และเป็นการช่วยส่งเสริม ให้ประชาชนเกิดความเข้าใจกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตย ความสำนึกในความสำคัญของ สิทธิเสรีภาพทางการเมืองของตน ตลอดจนตื่นตัวในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยความ รับผิดชอบต่อผลประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้ผู้วิจัยได้นำแนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยนำหลักการ และวัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นมาปรับใช้ในการสร้างเครื่องมือการเก็บรวบรวมข้อมูล ในการศึกษาการมีส่วนร่วมและการบริหารเชิงกลยุทธ์ของเทศบาลในจังหวัดชุมพร

ข้อมูลพื้นฐานเทศบาลตำบลในจังหวัดชุมพร

จังหวัดชุมพร แบ่งเขตการปกครอง เป็น 8 อำเภอ 70 ตำบล 743 หมู่บ้าน 22 เทศบาล 2 เทศบาลเมือง 20 เทศบาลตำบล 58 อบต.

การบริหารราชการ จังหวัดชุมพร มีรูปแบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน 3 รูปแบบ คือ

1. การบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย ส่วนราชการสังกัดส่วนกลาง ซึ่งตั้งหน่วยงานในพื้นที่จังหวัด จำนวน 95 หน่วยงาน

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค จัดรูปแบบการปกครองและการบริหารราชการ ออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัด ประกอบด้วย ส่วนราชการประจำจังหวัด จำนวน 29 หน่วยงาน ระดับอำเภอ ประกอบด้วย 8 อำเภอ 70 ตำบล 743 หมู่บ้าน

3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 เทศบาลเมือง 20 เทศบาลตำบล และ 58 องค์การบริหารส่วนตำบล

ประชากร ณ วันที่ 30 ธันวาคม 2552 รวมทั้งสิ้น 481,298 คน ชาย 240,186 คน หญิง 241,112 คน

ตารางที่ 2.1 ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลตำบลในจังหวัดชุมพร

เทศบาล	พื้นที่ (ตร.กม.)	จำนวน หลังคา เรือน	ประชากร (คน)		
			ชาย	หญิง	รวม
1. เทศบาลตำบลวังไผ่	2.60	3,120	3,010	3,294	6,304
2. เทศบาลตำบลท่ายาง	6.00	3,547	4,965	5,112	10,077
3. เทศบาลตำบลท่าแซะ	3.307	985	1,050	1,051	2,101
4. เทศบาลตำบลเนินสันติ	5.90	809	841	843	1,684
5. เทศบาลตำบลมาบอำมฤต	7.88	1,620	1,806	1,830	3,636
6. เทศบาลตำบลวังใหม่	9.26	1,985	1,692	1,726	2,418
7. เทศบาลตำบลสะพลี	2.70	833	1,075	1,124	2,199
8. เทศบาลตำบลหาดทรายรี	30.00	1,349	1,992	1,948	3,940
9. เทศบาลตำบลละแม	5.22	1,186	1,306	1,339	2,645
10. เทศบาลตำบลชุมโค	256	1,896	4,748	4,789	9,537
11. เทศบาลตำบลทะเลทรัพย์	83.87	2,042	1,615	1,522	3,137

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

เทศบาล	พื้นที่ (ตร.กม.)	จำนวน หลังคา เรือน	ประชากร (คน)		
			ชาย	หญิง	รวม
12. เทศบาลตำบลทุ่งตะไคร	64.806	2,365	2,746	2,920	5,666
13. เทศบาลตำบลนาโพธิ์	3.00	1,342	1,463	1,578	3,041
14. เทศบาลตำบลบางลึก	8.07	703	692	726	1,418
15. เทศบาลตำบลปะทิว	1.039	713	613	686	1,299
16. เทศบาลตำบลปากตะโก	7.192	1,333	2,310	2,168	4,478
17. เทศบาลตำบลปากน้ำ	1.25	2,880	3,472	3,384	6,856
18. เทศบาลตำบลปากน้ำหลังสวน	1.21	2,378	3,405	3,438	6,843
19. เทศบาลตำบลพะโต๊ะ	4.81	570	693	686	1,379
20. เทศบาลตำบลบางหมาก	19.94	1,921	2,032	1,971	4,003
รวม	524.054	31,681	36,778	42,135	82,661

(จังหวัดชุมพร, 2550)

จากข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลตำบลในจังหวัดชุมพร ผู้วิจัยได้นำข้อมูลของเทศบาลในจังหวัดชุมพร โดยนำจำนวนประชาชนเขตเทศบาลตำบลในจังหวัดชุมพร มากำหนดเป็นประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาการมีส่วนร่วมและการบริหารเชิงกลยุทธ์ของเทศบาลในจังหวัดชุมพร

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยในประเทศ

งานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

กัญญา จาอ้าย (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนสันกลาง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า การใช้เอไอซี (A-I-C) เป็นกระบวนการทำให้กลุ่มตัวอย่าง ผู้นำชาวบ้าน และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการรับรู้ถึงปัญหา กำหนดเป้าหมายคิดค้นวิธีการแก้ปัญหา และการดำเนินการแก้ไขปัญหามูลฝอยและทำให้เกิดกิจกรรมโครงการที่ได้ดำเนินงานในชุมชนคือ 1) โครงการการให้ความรู้เกี่ยวกับขยะและการจัดการขยะ 2) โครงการการจัดตั้งกองทุนขยะ และ 3) โครงการหมู่บ้านน้อมอง จากการติดตามการ

ดำเนินการโครงการพบว่า คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้นำชาวบ้านได้ไปทัศนศึกษาดูงานการจัดการขยะ ได้จัดตั้งกองทุนขยะ และได้ริเริ่มโครงการฝึกอบรมการทำขยะเป็นปุ๋ยหมักชีวภาพ เอ็นไซม์ และบำบัดของเสีย รวมทั้งได้ดำเนินโครงการหน้าบ้านน่ามอง ซึ่งสรุปว่าเทคนิคเอไอซี (A-I-C) ทำให้เกิดกระบวนการการมีส่วนร่วมก่อให้เกิดการยอมรับและรู้สึกว่าเป็นเจ้าของปัญหาอันนำไปสู่การแก้ไขปัญหาร่วมกัน

จิตติมา วงศ์อาษา (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารแบบมีส่วนร่วมของโรงเรียนเอกชนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดลำพูน ผลการศึกษาพบว่า โดยภาพรวมผู้ปกครองส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วมในด้านการวางแผน การจัดการ การนำ และการควบคุม ส่วนความต้องการมีส่วนร่วมพบว่า มีความต้องการในระดับปานกลาง ทั้ง 4 ด้าน ดังนี้ ด้านการวางแผน ผู้ปกครองส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณาหรือจัดลำดับความสำคัญของงานโครงการ และมีความต้องการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการของโรงเรียน และให้ข้อมูล เสนอความคิดเห็นเพื่อใช้ประกอบการวางแผนสูงสุด ด้านการจัดการ ผู้ปกครองส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วมในการร่วมพิจารณาสรรหาบุคลากรเข้ามาเป็นครู และมีความต้องการเสนอแนะต่อโรงเรียน เพื่อนำผู้รู้ ผู้ทรงคุณวุฒิในชุมชนมาให้ความรู้แก่นักเรียนสูงสุด ด้านการนำ ผู้ปกครองส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นในการพัฒนาหลักสูตรและการสอนของครูให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และมีความต้องการมีส่วนร่วมในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลงานของโรงเรียนสูงสุด ด้านการควบคุม ผู้ปกครองส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วม ในการตรวจสอบการใช้งบประมาณของโรงเรียน และมีความต้องการร่วมควบคุม สอดคล้องความประพฤติของนักเรียนสูงสุด

จิณฉัตร ปะโคทัง (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง รูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนดีเด่น โรงเรียนกัณฑ์ธรรมณ์ จังหวัดศรีสะเกษ โดยการวิจัยเชิงคุณภาพ ผลการวิจัยพบว่า มี 5 กลุ่มในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เครือข่ายผู้ปกครองนักเรียน การระดมทุน และการสร้างความสัมพันธ์ ที่สำคัญพบว่ามีรูปแบบที่เป็นกระบวนการมีส่วนร่วม ได้แก่ 1) การระดมความคิด 2) การร่วมวางแผน 3) การร่วมลงมือทำ 4) การร่วมติดตามประเมินผล และ 5) การรับประโยชน์ร่วมกัน

รัฐศาสตร์ ดอกหอม (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของสหกรณ์การเกษตรอำเภอจอมทองในการผลิตลำไยคุณภาพ ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโครงการจากสหกรณ์ที่เกี่ยวกับการส่งเสริม การประสานงานระหว่างสหกรณ์กับกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการ ยังมีปัญหาในเรื่องของการบริหารจัดการ เพราะเป็นโครงการที่ภาครัฐเริ่มใช้ปฏิบัติ ยังไม่มีการเตรียมข้อมูลให้พร้อมด้วยข้อจำกัดของระยะเวลา ส่วนการมีส่วนร่วมของกลุ่มสมาชิกผู้เข้าร่วม

โครงการพบว่า ภายในกลุ่มมีการจัดการ แบ่งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบภายในกลุ่มที่ทางสหกรณ์ คัดเลือกจากเกษตรกรหัวก้าวหน้า เช่น เป็นผู้นำชุมชน นักการเมืองท้องถิ่น และเกษตรกรรายใหญ่ที่มี ส่วนลำไยมาก โดยมีปัจจัยส่งเสริมที่สำคัญ คือ การได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ และกลุ่มสมาชิก โครงการนำร่อง ผลผลิตลำไยคุณภาพที่มีศักยภาพทำงานได้อย่างมีส่วนร่วม

ปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมในส่วนของกลุ่มเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ ใน ระยะแรกสรุปได้ว่า ผู้เข้าร่วมโครงการ บางคนยังกล้า ๆ กลัว ๆ ที่จะเปลี่ยนแปลง แต่เมื่อได้เข้าไปมี ส่วนร่วมในการร่วมกันคิดตัดสินใจในนโยบายสำคัญ แล้วมีการส่งเสริมให้ความสร้างความเข้าใจ ภายในกลุ่มทำให้ไม่เกิดปัญหาที่เป็นอุปสรรคภายในกลุ่มแต่อย่างใด

งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารเชิงกลยุทธ์

วิเชียร เวลาดี (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การนำเสนอรูปแบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ ในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา ผลการศึกษาพบว่า การบริหาร เชิงกลยุทธ์ในสถานศึกษามีความเหมาะสมและเป็นไปได้ รูปแบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยาประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 5 ส่วน คือ 1) การ วิเคราะห์สภาพแวดล้อมสถานศึกษา ประกอบด้วย การวิเคราะห์ภารกิจและผลผลิต การวิเคราะห์ สภาพแวดล้อมภายนอก การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน และการประเมินสภาพสถานศึกษาโดยมี ความเหมาะสม และมีความเป็นไปได้ อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05 2) การกำหนดทิศทางสถานศึกษา ประกอบด้วย กำหนดวิสัยทัศน์ กำหนดพันธกิจ และกำหนดเป้าหมายผลผลิตหลักโดยมีความเหมาะสม และมีความเป็นไปได้ อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05 3) การกำหนดกลยุทธ์สถานศึกษา ประกอบด้วย ระดมความคิดของผู้มีส่วนกำหนดแนวทางในการดำเนินงาน กำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะและกำหนด ตัวชี้วัดความสำเร็จ ระบุความสำเร็จที่ต้องการ วิเคราะห์ความเป็นไปได้ของทางเลือกและระบุแผนงาน โครงการ กิจกรรม โดยมีความเหมาะสมและมีความเป็นไปได้ อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05 4) การ ปฏิบัติตามกลยุทธ์สถานศึกษา ประกอบด้วย กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ จัดทำปฏิทินปฏิบัติงาน จัดเตรียมข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน สร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมแสดง ความคิดในการดำเนินงาน และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกลยุทธ์โดยมีความเหมาะสมและมีความ เป็นไปได้ อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05 และ 5) การควบคุมและการประเมินกลยุทธ์สถานศึกษา ประกอบด้วย แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมิน กำหนดปฏิทินการประเมินผล สร้างเครื่องมือ ในการประเมินติดตามการประเมินกลยุทธ์ รายงานผลและปรับปรุงแก้ไขกลยุทธ์โดยมีความเหมาะสม และมีความเป็นไปได้ อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05

สมบุญ จันทร์สว่าง (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความสามารถในการบริหารเชิงกล ยุทธ์ของสาธารณสุขอำเภอในเขตตรวจราชการสาธารณสุขที่ 5, 6 และ 7 ผลการศึกษาพบว่าสาธารณสุข

อำเภอ มีความสามารถในการบริหารเชิงกลยุทธ์ภาพรวมและเป็นรายด้านของการวิเคราะห์การกำหนด การดำเนินการและการควบคุมกลยุทธ์ อยู่ในระดับปานกลางโดยมีความรู้ที่เกี่ยวข้อง โอกาสนำความรู้ ไปใช้ และการประยุกต์ความรู้ไปใช้ในการปฏิบัติงาน อยู่ในระดับปานกลาง สาธารณสุขอำเภอมีความรู้เฉลี่ยเรื่องการวิเคราะห์ความแตกต่างของการบริหารคุณภาพโดยรวม และการเทียบวัดอยู่ในระดับต่ำกว่าเรื่องอื่นๆ สาธารณสุขอำเภอมีทักษะด้านภาวะผู้นำและการสื่อสารอยู่ในระดับสูง ซึ่งการเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชาแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ และความสามารถถ่ายทอดนโยบายไปสู่ผู้ได้บังคับบัญชามีค่าเฉลี่ยสูงสุดและสาธารณสุขอำเภอที่มีความแตกต่างกันในเรื่องอายุ เงินเดือน สถานภาพ สมรส การศึกษา อายุราชการ ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง และจำนวนบุคลากรภายใต้การนิเทศ มีความสามารถในการบริหารเชิงกลยุทธ์ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ศรีน้ำ ขุนอ่อน (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การจัดการเชิงกลยุทธ์ของสถานประกอบการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในเขตพื้นที่ภาคใต้ตอนบนคือจังหวัดสุราษฎร์ธานี ชุมพร ระนอง ภูเก็ต ผลการศึกษาพบว่า ธุรกิจส่วนใหญ่มีการกำหนดวิสัยทัศน์เป็นลายลักษณ์อักษร แต่การกำหนดวิสัยทัศน์ยังขาดการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และยังขาดการประกาศแจ้งให้พนักงานทราบโดยทั่วกันองค์กรส่วนใหญ่เห็นว่าพนักงานยังขาดความเข้าใจถึงความสำคัญและบทบาทของวิสัยทัศน์ ธุรกิจส่วนใหญ่มีแนวโน้มผลการดำเนินงานที่ดีขึ้น กลยุทธ์ที่ธุรกิจต่างๆ เคยใช้มาจำแนกตามระดับของกลยุทธ์ พบว่า กลยุทธ์ระดับองค์กร (Corporate Strategy) ธุรกิจส่วนใหญ่เคยใช้ทั้งกลยุทธ์เจริญเติบโต คงที่และตัดทอนมาแล้ว ส่วนกลยุทธ์เจริญเติบโตมีการใช้กลยุทธ์เจริญเติบโตมุ่งความเชี่ยวชาญตามแนวนอนโดยเพิ่มกำลังการผลิต ขยายตลาด เพิ่มรายการผลิตภัณฑ์ รองลงมาเป็นการใช้กลยุทธ์เจริญเติบโตมุ่งกระจายธุรกิจแบบเกาะกลุ่ม ทางด้านกลยุทธ์คงที่ที่มีการใช้กลยุทธ์คงที่แบบยับยั้งหรือเดินด้วยความระมัดระวัง ส่วนกลยุทธ์ตัดทอนมีการใช้กลยุทธ์ตัดทอนแบบฟื้นฟูกิจการแบบปรับเปลี่ยนระบบการทำงาน เปลี่ยนโครงสร้างองค์กร ในส่วนของกลยุทธ์ระดับธุรกิจหรือการแข่งขัน (Business Strategy) พบว่าองค์กรส่วนใหญ่ใช้กลยุทธ์ความแตกต่าง นอกจากนั้นองค์กรส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมภายในมากกว่าภายนอก ปัจจัยสิ่งแวดล้อมภายนอกที่ส่วนใหญ่เห็นว่าสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กรมากที่สุด 3 อันดับแรก คือ ปัจจัยด้านลูกค้า แรงงานและคู่แข่ง ส่วนสิ่งแวดล้อมภายใน คือ ด้านการเงิน ทรัพยากรมนุษย์ การตลาด

ชัยภัทร เกษมณี (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง กลยุทธ์การบริหารองค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อการพัฒนาเด็กและเยาวชน : กรณีศึกษามูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก ผลการศึกษาพบว่า กลยุทธ์การบริหารของมูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มีลักษณะดังนี้ 1) กลยุทธ์การบริหารโอกาสพบว่า มูลนิธิฯ มีการกำหนดวิสัยทัศน์ที่เน้นความชำนาญขององค์กร และโอกาสการพัฒนาเครือข่ายในการดำเนินงานตามเป้าหมายมีการกำหนดภารกิจอย่างชัดเจน ใช้กลยุทธ์รวมขององค์กรที่เน้นการผสมผสานในการ

ทำงานเพื่อให้เกิดโครงสร้างและระบบการคุ้มครองเด็ก นอกจากนี้มูลนิธิฯ ยังมีการจัดทำแผนปฏิบัติงาน 5 ปี เพื่อวางกรอบการทำงานขององค์กรในระยะยาว 2) กลยุทธ์การบริหารงานพบว่า มูลนิธิฯ มีการจัดโครงสร้างองค์กรแบบหน้าที่และบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งทำให้เกิดการกระจายอำนาจ การบริหารและความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน 3) กลยุทธ์การบริหารคนพบว่า มูลนิธิฯ มีแนวทางในการจูงใจบุคลากรผู้ปฏิบัติงานโดยเน้นสวัสดิการและกิจกรรมสร้างขวัญและกำลังใจ ส่วนการพัฒนาบุคลากรดำเนินงานอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง โดยใช้ทีมที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาทักษะทางวิชาชีพของบุคลากรในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะการควบคุมการดำเนินงานมีการจัดทำอย่างเป็นระบบทั้งในด้านโครงสร้างการบริหาร ขั้นตอนการปฏิบัติงานและการควบคุมจากภายนอก ส่งผลให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผลลัพธ์ของการดำเนินกลยุทธ์การบริหารของมูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็กมีประสิทธิผล อยู่ในระดับสูง ซึ่งพิจารณาจากการดำเนินงานตามแผนงานประจำปี 2548 ในด้านต่างๆ ดังนี้ 1) ความสามารถในการผลิต ได้แก่ เด็กได้รับการคุ้มครองตาม พ.ร.บ.คุ้มครองเด็ก การพัฒนาเครือข่ายในการดำเนินงาน และความสามารถในการระดมทุน 2) ด้านประสิทธิภาพ ได้แก่ ความสามารถของเด็กในการใช้ชีวิตได้เป็นปกติในสังคมหลังการบำบัด และความสามารถในการป้องกันเด็กถูกละเมิดซ้ำเมื่อกลับคืนสู่สังคมไปแล้ว 3) ความสามารถในการปรับตัว ได้แก่ สัดส่วนของนักวิชาชีพที่ทำหน้าที่บำบัดและฟื้นฟูเด็กการใช้รูปแบบทีมสหวิชาชีพในการทำงาน และความรู้ของบุคลากรเกี่ยวกับ พ.ร.บ.คุ้มครองเด็ก 4) ความสามารถในการพัฒนา ได้แก่ ความพร้อมของเครื่องมือและกิจกรรมในการให้บริการเด็กที่ถูกละเมิดสิทธิและครอบครัว การมีห้องสมุดให้บริการแก่ผู้ประกอบวิชาชีพด้านการบริการเด็กและครอบครัว และความพร้อมของมูลนิธิฯ ในการเป็นศูนย์ศึกษาดูงานของหน่วยงานสถานแรกรับ อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจต่อการบริหารงานของมูลนิธิฯ ในระดับปานกลาง ขณะที่มีความรู้สึกผูกพันต่อองค์กรในระดับสูง ปัจจัยด้านการบริหารที่มีความสัมพันธ์กับผลลัพธ์กลยุทธ์การบริหารของมูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก พบว่า ปัจจัยด้านการบริหาร ได้แก่ ภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ การติดต่อสื่อสารภายในองค์กร และวัฒนธรรมองค์กร มีความสัมพันธ์กับผลลัพธ์ของกลยุทธ์การบริหารในทุกด้าน ยกเว้นปัจจัยด้านภาวะผู้นำเท่านั้น ที่ไม่มีความสัมพันธ์กับผลลัพธ์ของกลยุทธ์การบริหารด้านประสิทธิภาพ

พิมลพรรณ ดุ้ยยามิ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารเชิงกลยุทธ์ของผู้บริหารสถานศึกษาเอกชน ผลการศึกษาพบว่า การบริหารเชิงกลยุทธ์ของผู้บริหารสถานศึกษาเอกชน โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากโดยเรียงตามค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยดังนี้ การปฏิบัติตามแผนกลยุทธ์ การจัดโครงสร้างและทรัพยากร การจัดบุคลากรและการอำนวยการ การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การติดตามและประเมินผล

ปัญหาและข้อเสนอแนะในการบริหารเชิงกลยุทธ์ของผู้บริหารสถานศึกษาเอกชน มีดังนี้ ด้านปัญหา สถานศึกษาบางแห่งไม่มีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของโรงเรียนอย่างจริงจัง บุคลากรทุกฝ่ายไม่มีส่วนร่วมในการวางแผนเชิงกลยุทธ์เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจและมีการะงานที่ต้องปฏิบัติมาก สถานศึกษานาขนาดเล็กขาดแคลนงบประมาณในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะสื่อและอุปกรณ์มีไม่เพียงพอต่อการเรียนการสอนทำให้การปฏิบัติงานไม่สามารถบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด ขาดระบบและเครื่องมือที่ใช้ในการติดตามและประเมินผลที่ชัดเจนและต่อเนื่อง ส่วนข้อเสนอแนะในการบริหารเชิงกลยุทธ์ของผู้บริหารสถานศึกษาเอกชน ควรมีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่สอดคล้องกับสภาพจริง ควรให้ความรู้เกี่ยวกับการวางแผนเชิงกลยุทธ์แก่บุคลากรทุกฝ่าย จัดให้มีการประชุมชี้แจงกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และแต่งตั้งบุคลากรในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน จัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการผลิตสื่อ อุปกรณ์การเรียนการสอน ส่งเสริมให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และการบริหารเชิงกลยุทธ์ และนำงานวิจัยดังกล่าวมาปรับใช้ในการสร้างเครื่องมือในการวิจัย และนำงานวิจัยดังกล่าวมาสนับสนุนงานวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมและการบริหารเชิงกลยุทธ์ของเทศบาลในจังหวัดชุมพร

สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยสามารถสรุปงานวิจัยที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมได้ว่า กระบวนการมีส่วนร่วมจะเป็นการระดมความคิด การร่วมวางแผน การร่วมลงมือทำ การร่วมรับประโยชน์และการร่วมติดตามประเมินผล การที่เปิดโอกาสให้สมาชิกของกลุ่มหรือองค์กรได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการรับรู้ถึงปัญหา กำหนดเป้าหมายคิดค้นวิธีการแก้ปัญหา และการดำเนินการแก้ไขปัญหาก็จะทำให้เกิดการยอมรับและรู้สึกว่าเป็นเจ้าของปัญหาอันนำไปสู่การแก้ไขปัญหาร่วมกัน

ส่วนงานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารเชิงกลยุทธ์ สรุปได้ว่า การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และกำหนดเป้าหมาย การระดมความคิดของผู้มีส่วนกำหนดแนวทางในการดำเนินงาน กำหนดวัตถุประสงค์และกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ จะต้องสร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และปฏิบัติตามกลยุทธ์ นอกจากนั้นจะต้องมีการควบคุมและการประเมินผลการดำเนินงานเพื่อให้เทศบาลตำบลมีการบริหารงานที่มีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ