

บทที่ ๒

ทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ค้นคว้า แนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งจัดทำเป็นกรอบแนวคิดทฤษฎี และแนวทางเพื่อเป็นประโยชน์สำหรับการศึกษาค้นคว้าโดยได้นำเสนอตามลำดับ ดังนี้

๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

๒.๒ ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงาน

๒.๔ ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

๒.๕ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

๒.๖ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๗ กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ และทบทวนมหาวิทยาลัย^๑ ได้ระบุว่า การมีส่วนร่วม คือ การที่ประชาชนหรือชุมชนสามารถเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจ ในการกำหนด นโยบายพัฒนาท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์จากบริการ รวมทั้งมีส่วนใน การควบคุมประเมินผลโครงการต่าง ๆ ของท้องถิ่น นอกจากนี้ยังได้ให้ความหมายของ การมีส่วนร่วมว่ามี ๒ ลักษณะ คือ

๑. การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากรและเทคโนโลยีท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมทั้งรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ

๒. การมีส่วนร่วมทางการเมือง แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ การส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมืองโดยประชาชน หรือ ชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรของชุมชนอันจะก่อให้เกิด

^๑ สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ และทบทวนมหาวิทยาลัย ,๒๕๕๖) , หน้า ๑๑๔.

กระบวนการ และ โครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถแสดงออกซึ่งความสามารถของตนและได้รับ ผลประโยชน์จากการพัฒนา

การเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐ มาเป็นการพัฒนาที่ประชาชน มีบทบาทหลักโดยการกระจายอำนาจในการวางแผน จากส่วนกลางมาเป็นส่วนภูมิภาค เป็นการคืนอำนาจในการพัฒนาให้แก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคต ของตนเอง^๒ ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ของ บุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้บรรลุ จุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับ ทำให้เกิดความร่วมมือรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

ความหมายของการมีส่วนร่วม คือ การที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่ไม่เคยได้เข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ หรือเข้า ร่วม การตัดสินใจหรือเคยมาเข้าร่วมด้วยเล็กน้อยได้เข้าร่วมด้วยมากขึ้น เป็นไปอย่างมีอิสรภาพ เสมอภาค มิใช่มีส่วนร่วมอย่างผิวเผินแต่เข้าร่วมด้วยอย่างแท้จริงยิ่งขึ้นและ การเข้าร่วมนั้นต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นแรกจนถึงขั้นสุดท้ายของโครงการ^๓ การมีส่วนร่วม ของประชาชนในการพัฒนาชนบท หมายถึง การที่ประชาชนทั้งในเมืองและชนบทได้เข้ามีส่วนร่วมหรือเข้ามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนาชนบทขั้นตอนได้ขั้นตอน หนึ่งหรือทุกขั้นตอนแล้วแต่เหตุการณ์จะเอื้ออำนวย^๔ วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน^๕ ได้สรุปว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเข้าร่วมอย่างแข็งขันและอย่างเต็มที่ของกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในทุก ขั้นตอนของโครงการหรืองานพัฒนาชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมี ส่วนร่วมในอำนาจ การตัดสินใจและหน้าที่ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมจะเป็นเครื่องประกันว่าสิ่งที่ ผู้มีส่วนได้เสียต้องการที่สุดนั้น จักได้รับการตอบสนองและทำให้มีความเป็นไปได้มากขึ้นว่าสิ่งที่ทำไปนั้นจะตรงกับความต้องการที่แท้จริง และมั่นใจมากขึ้นว่าผู้เข้าร่วม ทุกคนจะได้รับประโยชน์เสมอหน้ากัน

ในที่ประชุมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ณ องค์การสหประชาชาติ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๕ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น คำที่ไม่อาจกำหนดนิยามความหมายเดียวที่ครอบคลุมได้ เพราะความหมายของการมีส่วนร่วมอาจแตกต่างกันไป

^๒ นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๒๗), หน้า ๑๘๓.

^๓ นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, การมีส่วนร่วม หลักการพื้นฐาน เทคนิคและกรณี ตัวอย่าง, (กรุงเทพมหานคร: ๒๕๔๖), หน้า ๔.

^๔ ชิต นิลพานิช และกุลธนา ธนาพงศธร, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ชนบท,ใน เอกสาร การสอนชุดวิชาความรู้ทั่วไปสำหรับการพัฒนาระดับตำบล หมู่บ้าน, (พิมพ์ครั้งที่ ๓, หน่วยที่ ๘),นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๓๒), หน้า ๓๔.

^๕ วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, การพัฒนาชนบทไทย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๑), หน้า ๑๐.

ในแต่ละประเทศ หรือแม้แต่ในประเทศเดียวกันก็ตาม ดังนั้น การนิยามความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรมีลักษณะจำกัดเฉพาะในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองหนึ่ง ๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวได้ขยายความการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าครอบคลุมประเด็นดังนี้^๖

ประเด็นที่ ๑ การมีส่วนร่วมของประชาชนครอบคลุมการสร้างโอกาสที่เอื้อให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและของสังคมได้ร่วมกิจกรรมซึ่งนำไปสู่ และมีอิทธิพลต่อกระบวนการ พัฒนา และเอื้อให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

ประเด็นที่ ๒ การมีส่วนร่วมสะท้อนการเข้าเกี่ยวข้องโดยสมัครใจ และเป็นประชาธิปไตยในกรณีนี้คือ การเอื้อให้เกิดการพยายามพัฒนา การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน และการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย นโยบายและการวางแผนดำเนินการโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

ประเด็นที่ ๓ การมีส่วนร่วมเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างประชาชนและทรัพยากรเพื่อพัฒนากับประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุนดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ ไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับชาติจะช่วยก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างสิ่งที่ประชาชนลงทุนลงแรงกับประโยชน์ที่ได้รับ

ประเด็นที่ ๔ การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศ นโยบาย และโครงสร้างการบริหาร รวมทั้งลักษณะเศรษฐกิจสังคมของ ประชากร การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการ แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดกระบวนการพัฒนาที่มุ่งเอื้อประโยชน์ต่อประชาชน

นอกจากนี้ ในกระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการของตนเอง การตัดสินใจใช้ทรัพยากร โดย ทวีทอง หงส์ วิวัฒน์^๗ มีความเห็นที่สอดคล้องกันว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง สิทธิของประชาชนต่อการตัดสินใจนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรร (allocation) และการใช้ประโยชน์ (utilization) ของทรัพยากรเพื่อการผลิต ซึ่งเป็นความจำเป็นที่ประชาชนต้องเข้าร่วมในการวางแผน เพื่อการกินดีอยู่ดี และสามารถตอบสนองต่อสิ่งที่เข้าถึง ซึ่งการพัฒนาให้คนจนได้รับประโยชน์เพื่อการผลิต การบริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะด้วย และการมีส่วนร่วมคือการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนในการ

^๖ กรมอนามัย, โครงการศึกษารูปแบบการพัฒนาระบบการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในงานภารกิจกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, [ออนไลน์] เข้าถึงข้อมูลเมื่อ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๐, แหล่งข้อมูล <http://psdg.anamai.moph.go.th/news/cpadmin/km/files/chapter๒.doc>.

^๗ ทวีทอง หงส์วิวัฒน์, การมีส่วนร่วมของประชาชน, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยมหิดล, ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข, ๒๕๒๗), หน้า ๒.

ตัดสินใจในระดับต่าง ๆ ทางการจัดการบริการทางการเมือง เพื่อกำหนดความต้องการของชุมชนของตน การมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนสามารถที่จะแสดงออก ซึ่งความต้องการของตน การจัดลำดับความสำคัญ การเข้าร่วมในการพัฒนา และได้รับประโยชน์จากการพัฒนานั้นโดยเน้นการให้อำนาจในการตัดสินใจแก่ประชาชนในชนบท และเป็นกระบวนการกระทำที่ประชาชนมีความสมัครใจเข้ามามีส่วนในการกำหนดการเปลี่ยนแปลง เพื่อประชาชนเอง โดยให้ประชาชนได้มีส่วนในการตัดสินใจเพื่อตนเอง ทั้งนี้ โดยมีใช้การกำหนดกรอบความคิดจากบุคคลภายนอก

ตามนิยามข้างต้น จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน ในฐานะสมาชิกของสังคม ไม่ว่าจะในบริบทของการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมืองหรือวัฒนธรรม ย่อมเป็นสิ่งที่แสดงออกให้เห็นถึงพัฒนาการรับรู้ และภูมิปัญญาในการกำหนดชีวิตของตนเองเป็นต้นของตนเองในการจัดการควบคุมการใช้ และการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรี นอกจากนี้ การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการควบคุมการใช้ทรัพยากร ควบคุมการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของตน โดยภาครัฐจะต้องคืนอำนาจในการกำหนดการพัฒนาให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนโดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสในสังคมได้มีโอกาสในการแสดงความต้องการแสวงหาทางเลือก หรือเสนอข้อเรียกร้อง เพื่อปกป้องผลประโยชน์ร่วมของกลุ่ม และเป็นผู้มีบทบาทหลักในการดำเนินกิจกรรมพัฒนาชุมชน คือเป็นผู้กำหนดความจำเป็นพื้นฐานของชุมชนและเป็นผู้ระดมทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อสนองตอบความจำเป็นพื้นฐานและบรรลุวัตถุประสงค์บางประการทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง

ทศพล กฤตยพิสิฐ^๔ ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมที่เน้นในรูปกลุ่ม/องค์กรหรือชุมชนไว้ว่า หมายถึง การที่ปัจเจกบุคคล กลุ่มหรือชุมชน มีความเห็นพ้องต้องกันในเรื่องที่มีผลกระทบใด ๆ ต่อการดำเนินชีวิตของตนเอง แล้วมีการแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของตน จนมาสู่การตัดสินใจกระทำการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น ๆ มีความร่วมมือและรับผิดชอบในกิจกรรมการพัฒนาที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม โดยในขั้นตอนต่าง ๆ ของการดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ มีกลุ่มหรือองค์กรชุมชนรองรับ ประชาชนที่เข้าร่วมมีการพัฒนาภูมิปัญญา และการรับรู้สามารถคิด วิเคราะห์ และตัดสินใจเพื่อกำหนดการดำเนินชีวิตของตนเองได้ ประชาชน หรือชุมชนได้พัฒนาขีดความสามารถของตน ในการจัดการควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่

^๔ ทศพล กฤตยพิสิฐ “การมีส่วนร่วมของกำนันผู้ใหญ่บ้านเขตหนองจอกที่มีต่อโครงการ/กิจกรรมการพัฒนาตามแนวทาง “บวร” และ “บรม” เพื่อสร้างอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง”, **วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๘), หน้า ๑๐.

เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม

Batten อ้างถึงใน ถนอม สุขสง่าเจริญ^๙ กล่าวถึง แนวคิดการ มีส่วนร่วมว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจการต่าง ๆ ในการใช้ความคิด ตัดสินใจ วางแผน และดำเนินการ โดยยึดหลักต่อไปนี้ คือ หลักการช่วยตนเอง หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วม และหลักประชาธิปไตยในการดำเนินงาน

ปาริชาติ วลัยเสถียร, พระมหาสุทิตย์ อบอุ่น, สหทยา วิเศษ, จันทนา เบญจทรัพย์ และชลกาญจน์ ฮาชันนารี^{๑๐} ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมใน ๒ ลักษณะ กล่าวคือ

ลักษณะที่ ๑ การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุดโครงการ เช่น การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผนการตัดสินใจ การระดมทรัพยากรและเทคโนโลยีท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมถึงการรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยที่โครงการพัฒนาดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน

ลักษณะที่ ๒ การมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็นสองประเภทคือ การส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมือง และการเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐ โดยการส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมือง โดยประชาชนหรือชุมชน เพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรของชุมชนอันจะก่อให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถแสดงออกซึ่งความสามารถของตน และได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา และมีการเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐมาเป็นการพัฒนาที่ประชาชนมีบทบาทหลัก โดยการกระจายอำนาจในการวางแผนจากส่วนกลางมาสู่ส่วนภูมิภาค เพื่อให้ภูมิภาคมีลักษณะเป็นเอกเทศ ให้มีอำนาจทางการเมือง การบริหารมีอำนาจต่อรองในการจัดการทรัพยากรโดยอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการคืนอำนาจในการพัฒนาให้แก่ประชาชน เพื่อให้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเอง กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนในความหมายกว้างซึ่งมักจะคาบเกี่ยวกับการพัฒนานั้น ก็คือ การให้โอกาสประชาชนเป็นฝ่ายการตัดสินใจ กำหนดปัญหาความต้องการของตนเองอย่างแท้จริง เป็นการเสริมพลังอำนาจ ให้แก่ประชาชน/กลุ่ม/องค์กรชุมชนให้สามารถระดมขีดความสามารถในการ

^๙ ถนอม สุขสง่าเจริญ, “บทบาทของกรมการศึกษาต่อการพัฒนาโรงเรียนประชาบาลเขตจังหวัดสกลนคร”, *วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๖), หน้า ๒๕.

^{๑๐} ปาริชาติ วลัยเสถียร, พระมหาสุทิตย์ อบอุ่น, สหทยา วิเศษ, จันทนา เบญจทรัพย์ และ ชลกาญจน์ ฮาชันนารี, “กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา”, กรุงเทพมหานคร , *รายงานการวิจัย ,สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย*, ๒๕๔๓), หน้า ๑๓๘-๑๓๙.

จัดการทรัพยากร การตัดสินใจ และควบคุมดูแลกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชนมากกว่าที่จะเป็นฝ่ายตั้งรับ สามารถกำหนดการดำรงชีวิตได้ด้วยตนเองให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นตามความจำเป็นอย่างมีศักดิ์ศรีและสามารถพัฒนาศักยภาพของประชาชน/ชุมชนในด้านภูมิปัญญา ทักษะ ความรู้ ความสามารถ และการจัดการและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลกได้ และประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างมีอิสระ การทำงานต้องเน้นในรูปกลุ่มหรือองค์กรชุมชนที่มีวัตถุประสงค์ในการเข้าร่วมอย่างชัดเจน เนื่องจากพลังกลุ่มจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้งานพัฒนาต่าง ๆ บรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายได้ ทั้งนี้ การจะเกิดสภาพของการมีส่วนร่วมของประชาชนตามความหมายที่กล่าวถึงข้างต้น จะต้องเกิดสภาพการณ์หรือเงื่อนไขสำคัญ คือ การมีความตระหนักและความเห็นพ้องต้องกันของประชาชนที่มีจำนวนมากพอต่อการริเริ่มโครงการ/กิจกรรมหนึ่งกิจกรรมใด ที่เป็นความต้องการของส่วนรวม โดยความร่วมมือของประชาชนไม่ว่าของบุคคลหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกัน และเข้ามารับผิดชอบเพื่อการดำเนินการพัฒนา และการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ต้องการโดยมีลักษณะเป็นการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์กรเพื่อให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์^{๑๑}

๒.๑.๑ ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

สายทิพย์ สุกติพันธ์^{๑๒} กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การคืนอำนาจ (Empowerment) ในการกำหนดการพัฒนาให้แก่ประชาชนอย่างน้อยที่สุดประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการริเริ่มวางแผนและดำเนินการในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสภาพความเป็นอยู่และอนาคตของเขา

ประหยัด หงษ์ทองคำ^{๑๓} กล่าวว่า การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามอุดมคติได้

วรางคณา วัฒนโย^{๑๔} ได้ให้ความเห็นว่า การพัฒนาที่จะเป็นผลดีและเป็นธรรมนั้น ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนานับตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของการกำหนดเป้าหมายและแนวทางของการ

^{๑๑} กรรณิการ์ ขมดี, “การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ: ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสารภี ตำบลท่าช้าง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี”, วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๔), หน้า ๕.

^{๑๒} สายทิพย์ สุกติพันธ์, ปัญหาผู้นำกับการกำหนดนโยบายแห่งชาติ เรื่อง “อุดม การพัฒนากับการสาธารณสุขมูลฐานในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัย-ธรรมศาสตร์, ๒๕๓๔), หน้า ๙๒ .

^{๑๓} ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครอง อ่างอิงใน ลิขิต ชีวเวคิน, การเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.ท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐) , หน้า ๒๐.

^{๑๔} วรางคณา วัฒนโย, การจัดการองค์กรท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : พิชัยอักษร, ๒๕๔๐), หน้า ๘๐.

พัฒนา ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวย่อมต้องโอนอ่อนต่อความแตกต่างของท้องถิ่นตลอดจนแนวทางการพัฒนาย่อมต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและตัดสินใจของประชาชนเจ้าของท้องถิ่นอย่างมาก

เฟื่องฟ้า คณานุรักษ์^{๑๕} ได้อธิบายเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่าการมีส่วนร่วมเป็นผลมาจากการมีความเห็นพ้องกันในเรื่องของความต้องการ และทิศทางของการเปลี่ยนแปลงที่ความเห็นพ้องต้องกันนั้นจะต้องมีมากพอจนเกิดความริเริ่มโครงการเพื่อการนั้นๆ คนเราสามารถรวมกันได้โดยผ่านองค์กร ดังนั้น องค์กรจะต้องเปรียบเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่ต้องการได้

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี^{๑๖} ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม และการพิจารณาตัดสินใจ การปฏิบัติและรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบถึงตัวประชาชนเอง การที่สามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนเอง แก้ไขปัญหา และนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีขึ้นได้ ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องยอมรับปรัชญาพัฒนาชุมชนที่ว่ามนุษย์ทุกคน มีความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกันกับผู้อื่นอย่างมีความสุข ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของผู้อื่นด้วยความบริสุทธิ์ใจด้วยว่ามนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ ถ้ามีโอกาสแล้วได้รับ การชี้แนะอย่างถูกต้อง

ทงศักดิ์ คุ่มไข่น้ำ^{๑๗} ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมดังนี้

๑) การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาตนเอง ร่วมให้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้และความชำนาญ ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

๒) การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้รับโอกาสและได้ใช้โอกาสที่ได้รับแสดงออกซึ่งความรู้สึกรักใคร่ แสดงออกซึ่งสิ่งที่เขามี แสดงออก ซึ่งสิ่งที่เขาต้องการ แสดงออกซึ่งปัญหาที่กำลังเผชิญและแสดง

ซึ่งวิธีการแก้ไขปัญหา และลงมือปฏิบัติโดยการช่วยเหลือของหน่วยงานภายนอกน้อยที่สุด

๓) การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุนและสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้งรูปของบุคคล กลุ่มคน ชุมชน สมาคม มูลนิธิ

^{๑๕} เฟื่องฟ้า คณานุรักษ์ เฟื่องฟ้า คณานุรักษ์, **การปกครองท้องถิ่นไทย**, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๐) , หน้า ๑๑ .

^{๑๖} ยุวัฒน์ วุฒิเมธี, **หลักการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชนบท**, (กรุงเทพมหานคร : ไทยอนุเคราะห์ไทยการพิมพ์, ๒๕๒๖), หน้า ๒๖.

^{๑๗} ทงศักดิ์ คุ่มไข่น้ำ, **หลักการพัฒนาชุมชน**, (ขอนแก่น : มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๔๐) , หน้า ๙๓ .

อคิน รพีพัฒน์^{๑๘} ได้แบ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนที่เข้ามาร่วมในกิจกรรมการพัฒนาก่อเป็น ๔ ลักษณะ คือ

- ๑) ร่วมในการค้นหาสาเหตุของปัญหาตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหา
- ๒) ร่วมในการตัดสินใจเลือกวิธีการแก้ไขและการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหา
- ๓) ร่วมในการปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผนที่กำหนด
- ๔) ร่วมในการประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา

สุวรรณ พินตานนท์^{๑๙} ได้เสนอวิธีการจำแนกพฤติกรรม การมีส่วนร่วมในการพัฒนาออกเป็น ๑๐ แนวทาง คือ

- ๑) จำแนกตามขั้นตอนของการมีส่วนร่วม ๕ ขั้นตอน คือ

- การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มโครงการ
- การมีส่วนร่วมในขั้นวางแผนโครงการ
- การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินการ
- การมีส่วนร่วมในขั้นรับผลที่เกิดจากโครงการ
- การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลโครงการ

๒) การจำแนกตามระดับความเข้มของการมีส่วนร่วมมี ๓ ระดับ คือ การมีส่วนร่วมเทียม การมีส่วนร่วมบางส่วน การมีส่วนร่วมแท้จริง

๔) การจำแนกตามประสิทธิผลของการมีส่วนร่วม ประสิทธิผลของการมีส่วนร่วมพิจารณาจากความพยายามที่บุคคลทุ่มเทให้แก่การทำงานในโครงการจนโครงการนั้นประสบผลสำเร็จ โดยวัดจากการรับรู้ของสังคมอื่นๆ ในลักษณะของสังคมมิติ ว่าการดำเนินโครงการในแต่ละขั้นตอน มีบุคคลใดบ้างที่ทุ่มเทความพยายาม จนการดำเนินโครงการในแต่ละขั้นตอน ประสบผลสำเร็จ

๕) การจำแนกตามระดับความถี่ของการมีส่วนร่วม ความถี่ของการมีส่วนร่วมมี ๒ ระดับ คือ ระดับบุคคล พิจารณาจาก

จำนวนครั้งที่บุคคลเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ และระดับชุมชนพิจารณาจากจำนวนของผู้ที่เข้าไปมีส่วนร่วม

๖) การจำแนกตามพิสัยของกิจกรรมที่เข้าไปมีส่วนร่วม กล่าวคือ พิจารณาว่าการมีส่วนร่วมในการกระทำกิจกรรมมีตลอดช่วงระยะเวลาที่กิจกรรมดำเนินอยู่หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อให้ภาพของการมี

^{๑๘} อคิน รพีพัฒน์, การมีส่วนร่วมของประชากรในการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรมไทย, (กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภณการพิมพ์, ๒๕๒๗) หน้า ๓๒ .

^{๑๙} สุวรรณ พินตานนท์, ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล, (กรุงเทพฯ : อาสาธิปไตย, ๒๕๔๖.), หน้า ๔๖ – ๔๗.

ส่วนร่วมในการกระทำกิจกรรมชัดเจน มากกว่าการพิจารณาเฉพาะความถี่ของการมีส่วนร่วมแต่เพียงอย่างเดียว

๗) การจำแนกตามระดับความสมัครใจในการเข้าไปมีส่วนร่วม มี ๓ ระดับ คือ การมีส่วนร่วมโดยสมัครใจ การมีส่วนร่วมโดยการชักนำ การมีส่วนร่วมโดยการบังคับ

๘) การจำแนกตามระดับขององค์การที่เข้าไปมีส่วนร่วม มี ๓ ระดับ คือ การมีส่วนร่วมในระดับล่างขององค์การ การมีส่วนร่วมในระดับกลางขององค์การ การมีส่วนร่วมในระดับสูงขององค์การ

๙) การจำแนกตามประเภทของผู้เข้าไปมีส่วนร่วม พิจารณาจากคุณลักษณะของผู้เข้าไปมีส่วนร่วม เช่น เพศ อายุ สถานภาพครอบครัว การศึกษา ชนชั้นทางสังคม ระดับรายได้ ระยะเวลาอยู่อาศัย ฯลฯ

๑๐) การจำแนกตามรูปแบบของการวางแผน มี ๒ ลักษณะ คือ

- การวางแผนแบบบนลงล่าง (Top-Down Planning) การมีส่วนร่วมจะน้อยเพราะอำนาจตัดสินใจจะอยู่ที่ชนชั้นนำระดับสูง

- การวางแผนแบบล่างขึ้นบน (Bottom-Up Planning) การมีส่วนร่วมจะมากเพราะอำนาจในการตัดสินใจจะอยู่ในระดับล่าง

๑๑) การจำแนกตามรูปแบบของการมีส่วนร่วม มี ๒ รูปแบบ การมีส่วนร่วมโดยตรง และการมีส่วนร่วมโดยทางอ้อม

ปรัชญา เวสารัชช์^{๒๐} ได้นิยามความหมายของการมีส่วนร่วมว่า ต้องครอบคลุมในประเด็นดังต่อไปนี้

๑) การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นครอบคลุมถึงการสร้างโอกาสที่เอื้อหรือเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคน และสังคมได้ร่วมกิจกรรมนำไปสู่การพัฒนาและทำให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเท่าเทียมกัน

๒) การมีส่วนร่วมของประชาชนสะท้อนการเข้าไปเกี่ยวข้องโดยความสมัครใจเป็นประชาธิปไตยในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย การวางแผนและดำเนินโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการแบ่งสรรผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนา การพิจารณาในมติดังกล่าว การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเชื่อมระหว่างสิ่งที่ประชาชนลงทุน (แรงงานและทรัพยากร) เพื่อการพัฒนา กับประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุน

^{๒๐} สุวรรณ พินตานนท์, ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล, (กรุงเทพมหานคร : อาสาศึกษาดินแดน, ๒๕๔๖), หน้า ๘.

๓) ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจแตกต่างกันไปตามสภาพโครงสร้างการบริหารนโยบาย และลักษณะเศรษฐกิจสังคมของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการ แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดการพัฒนาที่ มุ่งประโยชน์ที่ได้รับการลงทุน

เจมส์คี้ ปิ่นทอง^{๒๑} ได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เป็น ๔ ขั้นตอน

๑) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา

๒) การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม

๓) การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน

๔) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

Cohen, John & Norman T.Uphoff (1980, p. 219)^{๒๒} ได้เสนอขั้นตอนของ การมีส่วนร่วม ๔ ขั้นตอน คือ

๑) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ ริเริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติการ

๒) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากร การบริหาร และการประสานขอความช่วยเหลือ

๓) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ ผลประโยชน์ทางสังคม หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล

๔) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

นอกจากนั้น Uphoff ได้เสนอ กรอบคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทว่า มี ๓ มิติ และ ๒ บริบท

มิติการมีส่วนร่วม (Dimensions) มี ๓ มิติ ประกอบด้วย

๑) มีส่วนร่วมอะไรบ้าง (What) แบ่งเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ คือ ร่วมในการคิดถึงปัญหาโดยระบุความต้องการของชุมชน จนเกิดโครงการระหว่างดำเนินการ (โครงการเริ่มทำ) และการตัดสินใจดำเนินการ (โดยองค์กรของชุมชนหรือชาวบ้าน) การมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงาน

๒) มีส่วนร่วมกับใครบ้าง (Who, Whom) ได้แก่ การพิจารณาองค์ประกอบของผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมกับชาวบ้านในแต่ละขั้นตอน เช่น ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรที่ให้ทุน เป็นต้น ทั้งนี้

^{๒๑} เจมส์คี้ ปิ่นทอง, การระดมประชาชนเพื่อการพัฒนาชนบท, (กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๕), หน้า ๑๑-๑๓ .

^{๒๒} Cohen, John & Norman T. Uphoff. “ Participation in Rural Development : Seeking Clarity Through Specificity , 1980 .” World Development, Vol. 8, p. 219.

ให้พิจารณาถึงคุณลักษณะทางประชากร สังคม เศรษฐกิจ ของผู้เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่อง เพศ อายุ การศึกษา รายได้ ระดับชั้นในสังคม ระยะเวลาที่อยู่อาศัย การถือครองที่ดิน เป็นต้น

๓) มีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง (How) ได้แก่ มีส่วนร่วมในลักษณะพื้นฐานของ การมีส่วนร่วม เช่น ความเต็มใจเข้าร่วม การได้รางวัลตอบแทน หรือถูกบังคับให้เข้าร่วม ลักษณะรูปแบบของการมีส่วนร่วม เช่น การเข้าร่วมโดยตรง หรือผ่านองค์กรของ

ชุมชน ขนาดของการมีส่วนร่วม เช่น ความเต็มใจเข้าร่วม การได้รางวัลตอบแทน หรือถูกบังคับให้เข้าร่วม ลักษณะรูปแบบของการมีส่วนร่วม เช่น ความถี่ และระยะเวลาในการเข้าร่วม ผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วม อาจเป็น การเพิ่มพลัง หรืออำนาจขององค์กร หรือเป็นการปฏิสัมพันธ์ธรรมดาเท่านั้น

บริบทของการมีส่วนร่วม (Contexts) มี ๒ บริบท ประกอบด้วย

๑) ลักษณะของโครงการ โดยพิจารณาจากลักษณะของสิ่งที่นำเข้ามาว่า มีความซับซ้อนของเทคโนโลยีเพียงใด ลักษณะของประโยชน์ที่ได้รับ (ความเร็ว ช้า ที่ได้รับผลประโยชน์) และเงื่อนไขที่ต้องกำหนด เช่น การเข้าถึงการบริหารโครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการ เป็นต้น

๒) สภาพแวดล้อมของกิจกรรมตามโครงการ ได้แก่ ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ปัจจัยทางกายภาพและธรรมชาติ ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม ปัจจัยทางการเมือง เป็นต้น

ลิขิต ธีรเวคิน^{๒๓} ได้กล่าวถึงผลของการมีส่วนร่วม

๑) ผลทางเศรษฐกิจ

(๑) การมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาชนบทในแง่การริเริ่มโครงการจนกระทั่งการสิ้นสุดโครงการนั้น ย่อมมีผลในทางเศรษฐกิจคือ ช่วยให้การใช้จ่ายเพื่อการดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีการระมัดระวัง เพราะสมาชิกชุมชนจะรู้สึกว่าการพัฒนาที่เกิดขึ้นเป็นประโยชน์ต่อชุมชนของตนเองและทรัพยากรที่มีอยู่นั้นเป็นของชุมชนของตนจึงต้องใช้จ่ายอย่างระมัดระวังเพื่อให้เกิดผลอย่างเต็มที่

(๒) การมีโครงสร้างปกครองตนเองโดยสมาชิกส่วนใหญ่รู้สึกว่ามีสิทธิและหน้าที่และมีบทบาทสำคัญจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม จะทำให้เกิดการดำเนินงานและปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการอยู่ในความสนใจหรือเอาใจใส่ของสมาชิกย่อมเป็นผลดีในแง่การช่วยดูแลควบคุมโดยมวลสมาชิกเอง มิให้เกิดการฉ้อโกงหรือกระทำการอันผิดระเบียบ กฎ ข้อบังคับ ฯลฯ เป็นการควบคุมทรัพยากรให้เกิดการใช้ที่มีประสิทธิภาพซึ่งเป็นผลทางเศรษฐกิจอีกแห่งหนึ่ง

๒) ผลทางการเมือง

^{๒๓} ลิขิต ธีรเวคิน, การเมืองการปกครองไทย, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย-ธรรมศาสตร์, ๒๕๒๐).

(๑) ผลทางการเมืองที่เห็นได้ชัดก็คือ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นนั้นจะเป็นการเสริมความรู้สึกรู้ว่า การปกครองตนเองนั้นมีผลลัพธ์ประจักษ์ที่เป็นตัวตน มิใช่มีเฉพาะสิทธิในทางการเมืองในลักษณะนามธรรม แต่สามารถโยงนามธรรมให้ออกมาในรูปธรรมคือ การวางนโยบายการพัฒนาชุมชนเพื่อประโยชน์ของชุมชนของตน

(๒) การมีสิทธิในการริเริ่มโครงการและดำเนินโครงการจนสิ้นสุดโดยมีความเป็นอิสระนั้นย่อมก่อให้เกิดความเชื่อมั่นทางการเมือง ซึ่งจะเป็นการเสริมความรู้สึกเรื่องการมีส่วนร่วมและการปกครองตนเอง เป็นการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในลักษณะของการมีส่วนร่วมมากขึ้น

๓) ผลทางสังคมและจิตวิทยา

(๑) ผลทางสังคมและจิตวิทยานั้นย่อมเห็นได้ว่าการรู้สึกว่าเป็นเจ้าของท้องถิ่น มีสิทธิมีเสียงและอำนาจหน้าที่จะจัดการกับโชคชะตาของท้องถิ่นได้ ทำให้เกิดความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นซึ่งสามารถและยินดีที่จะดูแลตัวเอง ความผูกพันกับท้องถิ่นจะมีมากขึ้น และความสนใจในการพัฒนาท้องถิ่นก็จะตามมา

(๒) การมีสิทธิในการปกครองตนเองและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทจะนำไปสู่การพัฒนาความรู้จักร่วมมือกันในชุมชน การขัดข้อขัดแย้งและความเห็นไม่ตรงกันในเรื่องนโยบาย การตกลงกันในเรื่องของการจัดสรรทรัพยากร การออมชอมและประนีประนอมในกระบวนการถกเถียงและตัดสินใจซึ่งเป็นการเสริมสร้างให้ชุมชนอยู่ร่วมกันอย่างมีหลักเกณฑ์ในการจัดการเรื่องภายในชุมชน

๔) วิทยาการ

(๑) การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน ตั้งแต่การริเริ่ม การทำแผน ทำให้เกิดการพยายามเรียนรู้วิทยาการต่างๆ ในด้านการวางแผน การบริหารโครงการ วิธีการทำงานประมาณอย่างน้อยก็ในขั้นพื้นฐาน

(๒) เมื่อกระบวนการพัฒนาชนบทมีความต่อเนื่อง และสมาชิกชุมชนมีส่วนร่วมและผลในทางสังคมและจิตวิทยาเกิดขึ้น จะทำให้สมาชิกชุมชนคอยสับรับฟัง ติดตาม ข่าวคราว โดยเฉพาะความรู้ทางวิทยาการ เพราะมีผลโดยตรงและมีความสัมพันธ์กับชีวิตในท้องถิ่นและชีวิตของตนในชุมชน ทำให้เกิดการตื่นตัวและเข้าใจถึงปัญหาและวิทยาการต่างๆ

๕) ผลต่อนโยบายระดับชาติ

(๑) ผลต่อนโยบายพัฒนาระดับชาติ ประการแรกคือ การแข่งขันกันระหว่างชุมชนที่ปกครองตนเอง และมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นกับชุมชนอื่นๆ ทำให้พยายามปรับปรุงแก้ไขความล่าช้าต่างๆ การแข่งขันเช่นนี้ย่อมนำไปสู่การสร้างสรรค์ เป็นการช่วยพัฒนาประเทศในระดับชาติไปในตัว

(๒) การรู้จักวางแผนการพัฒนาชุมชนในลักษณะการประสานกับแผนระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับชาติ เท่ากับเป็นหน่วยๆ หนึ่งซึ่งเปรียบได้กับชิ้นส่วนของการต่อภาพให้ครบรูป

(๓) การปกครองตนเองและการพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเอง เป็นการช่วยให้การพัฒนาชนบทเป็นไปตามความต้องการและจำเป็นของท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจและดำเนินการซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลไปในตัว

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เริ่มตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจ การปฏิบัติหรือดำเนินการ การรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้น และการติดตามและประเมินผล

๒.๒ ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

ติน ปรัชญพฤทธิ์^{๒๔} ได้กล่าวถึง ทฤษฎีการมีส่วนร่วมหรือภาวะผู้ตามไว้ว่า ทฤษฎีนี้ได้รับความสนใจจากนักวิชาการส่วนใหญ่น้อยมาก เนื่องจากนักวิชาการคิดว่าหากองค์การมีภาวะผู้นำที่ดี ก็จะไม่พลอยมีภาวะผู้ตามดีไปด้วย เป็นการมองค่อนข้างแคบ เพราะนอกจากจะมองปรากฏการณ์เพียงด้านเดียว การที่นักวิชาการให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมหรือภาวะผู้ตามนั้น พอสรุปสาเหตุหลายประการด้วยกัน คือ ประการแรก นักวิชาการบางคนอาจจะไม่แน่ใจว่าองค์การมีความจำเป็นมากน้อยเพียงใด ที่จะต้องให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมคืออะไรกันแน่ ประการที่สอง หากผู้นำยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ผู้ตามเหล่านั้นได้แก่ใครบ้างผู้ตามทั้งหมดหรือเฉพาะผู้ตามที่ใกล้ชิดสนิทสนมกับผู้นำเท่านั้น และประการสุดท้าย หากผู้นำยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ผู้ตามควรจะเข้าไปมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด และลักษณะของการเข้าไปมีส่วนร่วมเช่นนั้น สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตามอย่างไรบ้างทฤษฎีการมีส่วนร่วมอาจมีอยู่มากมายหลายทฤษฎีด้วยกัน สามารถแบ่งออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ๆ คือ ทฤษฎีความเป็นผู้แทน (Representative) และทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

ทฤษฎีความเป็นผู้แทน (Representative) ทฤษฎีนี้เน้นความเป็นผู้แทนของผู้นำ และถือว่าการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง/ถอดถอนผู้นำ เป็นเครื่องหมายของการที่จะให้หลักประกันกับการบริหารงานดี อย่างไรก็ตามทฤษฎีนี้เน้นเฉพาะการวางโครงการสร้างสถาบัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น เช่น การเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งโดยนัยคะแนนลับและประชุมปรึกษาหารือประจำปี จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมตามนัยของทฤษฎีนี้ มิได้เปิดโอกาสให้ผู้ตามได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจขององค์การอย่างแท้จริง และผู้ที่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการตัดสินใจได้แก่ บรรดาผู้นำต่างๆ ที่เสนอตัวเข้าสมัครรับการเลือกตั้ง ส่วนผู้ตามนั้นเป็นเพียงแค่มือไม้ระดับเท่านั้น

^{๒๔} ติน ปรัชญพฤทธิ์, ภาวะผู้นำและการมีส่วนร่วม เอกสารการสอนชุดวิชาพฤติกรรมมนุษย์ในองค์กร, พิมพ์ครั้งที่ ๙, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๕) , หน้า ๖๒.

ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ตามแนวความคิดทฤษฎีนี้ การมีส่วนร่วมมีวัตถุประสงค์ไม่เฉพาะแต่การเข้าไปพิจารณาเลือกตั้ง หรือ ถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการวางนโยบาย ทฤษฎีนี้ ยังมองการมีส่วนร่วมเป็นการให้การศึกษาและพัฒนาการกระทำทางการเมืองและสังคมที่มี ความรับผิดชอบ นั่นก็คือ การไม่ยอมให้มีส่วนร่วมนับว่าเป็นการคุกคามตามเสรีภาพของผู้ตาม

จำนง อภิวัฒน์สิทธิ์^{๒๕} กล่าวไว้ว่า พฤติกรรมที่บุคคลแสดงออกต่อกันหรือปฏิสัมพันธ์ในสังคมนั้น ไม่ว่าในระดับบุคคลหรือระดับกลุ่มเราจะเห็นว่ามีอยู่ ๕ รูปแบบใหญ่ๆ คือ ความร่วมมือ การแข่งขัน ความขัดแย้ง การประนีประนอม และกลืนกลาย ซึ่งทั้ง ๕ รูปแบบนี้อาจเกิดจากความสัมพันธ์โดยตรงหรือโดยอ้อม

๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงาน

การบริหารราชการแผ่นดินไทย ประเทศไทยจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน (องค์การบริหารส่วนตำบลวังแดง) ออกเป็น ๓ ส่วน คือ

๑. ราชการส่วนกลาง หมายถึง หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม

๒. ราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง หน่วยงานของทางราชการที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางให้ไปปฏิบัติงานในพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศ และ ทำหน้าที่ในการกำกับ ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ขัดต่อระเบียบกฎหมายหรือฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ได้แก่ จังหวัด อำเภอ

๓. ราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานที่รัฐบาลกระจายอำนาจให้คนในท้องถิ่นบริหารงานเพื่อแก้ไขปัญหาพัฒนาและให้บริการแก่คนในท้องถิ่นเอง ปัจจุบันมี ๕ รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา หลักการบริหารกิจการบ้านเมือง การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็นการกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อส่งเสริมให้ประเทศไทยมีการพัฒนาที่ยั่งยืนบนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย ๖ ประการ (หลักการบริหารกิจการบ้านเมือง) ซึ่งประกาศครั้งแรกใน

^{๒๕} จำนง อภิวัฒน์สิทธิ์, **สังคมวิทยา**, พิมพ์ครั้งที่ ๘, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ,๒๕๔๐), หน้า ๑๙ .

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่สำนัก ก.พ. ได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ดังนี้

ประการแรก หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

ประการที่สอง หลักคุณธรรม ได้แก่ การส่งเสริมคนดีคนเก่งให้เข้ามาบริหารกิจการบ้านเมือง สังคม และประเทศชาติ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่รัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

ประการที่สาม หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกองค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

ประการที่สี่ หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

ประการที่ห้า หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตนเอง

ประการที่หก หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมโดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า กล่าวคือ ดำรงชีวิตแบบเศรษฐกิจพอเพียง พร้อมทั้งสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ดีในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมให้สมบูรณ์

สรุปได้ว่าจากหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองดังกล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษา ในประเด็นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อการกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ (อ้างในอรนุช ป้อมเป็น ๒๕๕๐)

๒.๓.๑ ความหมายของการบริหาร

การบริหาร ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Administration และอาจใช้คำว่า Management ได้เช่นเดียวกัน ซึ่งการบริหารและการทำงานนี้ ได้มีการศึกษาและรวบรวมขึ้นเป็นระบบมีการค้นคว้า รวบรวมขึ้นเป็นทฤษฎีได้ จึงเห็นได้ว่าการบริหารเป็นศาสตร์เป็นวิทยาศาสตร์ซึ่งเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Administration Science หรือ Management Science สำหรับคำว่าการบริหารนี้ได้มีผู้ให้คำจำกัดความไว้แตกต่างกันออกไปสุดแต่จะเน้นที่จุดใดเป็นสำคัญ และจะให้มีความขอบเขตครอบคลุม กว้างแค่ไหน ซึ่งที่สำคัญและน่าสนใจ มีนักวิชาการหลายท่านให้คำจำกัดความไว้โดยจะกล่าว ต่อไปนี้ สมพงษ์ เกษมสิน กล่าวว่า “การบริหาร” หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์ ในการนำเอาทรัพยากร การบริหารมาตอบสนองกระบวนการบริหาร ให้สามารถดำเนินงานหรือดำเนินการได้บรรลุตาม วัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๔ ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

มานพ สวามิชัย กล่าวว่ากระบวนการบริหารมี ๙ ประการ โดยมีอักษรคือ PAPOSDCoRB ซึ่งแต่ละตัวอักษรมีความหมายรายละเอียด ดังนี้

๑. P = Policy หมายถึง การกำหนดนโยบาย
๒. A = Authority หมายถึง การกำหนดอำนาจหน้าที่
๓. P = Planning หมายถึง การวางแผนเป็นการกำหนดไว้ล่วงหน้าจะต้องทำอะไร ทำที่ไหน ทำเมื่อไร และรวมถึงการกำหนดวัตถุประสงค์ กำหนดเป้าหมาย กำหนดนโยบาย
๔. O = Organization หมายถึง การจัดหน่วยงาน กำหนดโครงสร้างของหน่วยงานจัดให้มี แผนภูมิแบบปิรามิด มีสายการบังคับบัญชาลดหลั่นลงมา การแบ่งส่วนงาน การจัดสายงานตำแหน่ง ต่างๆกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนมีเอกภาพในการบังคับบัญชา
๕. S = Staffing หมายถึง การจัดตัวบุคคล ได้แก่ การจัดอัตรากำลังการสรรหา การพัฒนา บุคลากร การสร้างบรรยากาศการทำงานที่ดี การประเมินผลการทำงาน และการให้พ้นจากงาน
๖. D = Directing หมายถึง การอำนวยการ นับตั้งแต่การตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการ การ ควบคุมบังคับบัญชา และควบคุมการปฏิบัติงาน
๗. Co = Coordinating หมายถึง การประสานงาน ประสานกิจกรรมด้านต่างๆของ หน่วยงาน ให้เกิดความร่วมมือเพื่อดำเนินไปสู่เป้าหมายเดียวกัน
๘. R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้แก่ผู้บริหารและ สมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหวของการดำเนินงานว่าก้าวหน้าไปเพียงใด
๙. B = Budgeting หมายถึง การจัดทำงานงบประมาณ การจัดทำบัญชี การใช้จ่ายเงิน การ ควบคุม และการตรวจสอบด้านการเงิน

จากแนวคิดของนักวิชาการทางการบริหารการจัดการที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่าหน้าที่ในการบริหารหรือกระบวนการบริหาร เป็นเรื่องของการพิจารณาถึงภาระหน้าที่ของผู้นำกลุ่มงานต่างๆที่จะต้องปฏิบัติตนเป็นผู้บริหาร ที่จะสามารถทำงานได้อย่างมีระเบียบ สัมฤทธิ์ผลและมีประสิทธิภาพ หน้าที่ของการบริหารองค์การประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ คือ การวางแผน การจัดองค์การ และการควบคุมบังคับบัญชา หรือนำเอาปัจจัยที่สำคัญและมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพของกระบวนการบริหารเข้ามาศึกษา

(อ้างในอมรรัตน์ ศิริกาญจนวงศ์)การมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารนั้น ได้ศึกษาแนวคิดของนักบริหารและนักวิชาการหลายท่านเพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาดังต่อไปนี้

Parkinson (รัชณี สิงห์บุญตา.)^{๒๖} กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารว่าจะเกี่ยวข้องกับสัมพันธภาพแบบเผชิญหน้า หรือหันหน้าเข้าหากัน และความสัมพันธภาพนี้จะนำไปสู่ความเข้าใจที่ดีขึ้น คือ การนำความรู้ความสามารถของหลาย ๆ คนมาผสมผสานกันและได้การตัดสินใจที่เด็ดขาดกว่าการตัดสินใจที่พวกเขาแต่ละคนได้คิดไว้แล้วคณะกรรมการการประชุม ระบบการให้คำแนะนำและรูปแบบการศึกษาหารือร่วมกันล้วนเป็นส่วนหนึ่งของวิธีการบริหารแบบมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมจะนำไปสู่การปรับปรุงของบุคคลแต่ละคนเพื่อตำแหน่งความรับผิดชอบที่สูงขึ้น ไม่มีวิธีใดที่จะเปิดโอกาสให้คนเราได้พัฒนาปรับปรุงความรู้ความสามารถและการศึกษาได้เท่ากับการเข้าร่วมประชุม นอกจากนั้น ยังทำให้เป็นคนที่ยอมรับฟังคนอื่นมากขึ้นและลดความดื้อดึงลงได้

World Health Organization^{๒๗} (นเร เหล่าวิทยา และคณะ) ได้เสนอรูปแบบของการมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารของประชาชนที่ถือว่าเป็นรูปแบบที่แท้จริงหรือสมบูรณ์จะต้องประกอบด้วยกระบวนการ ๔ ขั้นตอน คือ

๑. การวางแผน ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดอันดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีการติดตามประเมินผล และประการสำคัญคือ การตัดสินใจด้วยตนเอง

๒. การดำเนินกิจกรรม ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ จัดการและการบริหารการใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรร ควบคุมทางการเงินและบริการ

๓. การใช้ประโยชน์ ประชาชนจะต้องมีความสามารถในการดำเนินเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเองและควบคุมสังคม

๔. การได้รับประโยชน์ ประชาชนต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์ในพื้นที่เท่ากัน ซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว สังคม หรือวัตถุ ก็ได้

^{๒๖} รัชณี สิงห์บุญตา, ความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริหารงานบ้านเมือง, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร, ๒๕๕๔), หน้า ๓๔-๓๘.

^{๒๗} นเร เหล่าวิทยา และคณะ, WorldHealth Organization, ๒๕๓๙ , หน้า ๕๐.

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ ได้กล่าวถึงเงื่อนไขการมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารของประชาชน จะต้องประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ อย่างน้อย ๓ ประการ คือ

๑. ประชาชนต้องมีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม
๒. ประชาชนมีขีดความสามารถที่จะมีส่วนร่วม
๓. ประชาชนปรารถนาและเต็มใจที่จะมีส่วนร่วมและยังกล่าวถึงความสำเร็จของการมีส่วนร่วมว่าขึ้นอยู่กับเงื่อนไขดังต่อไปนี้
 ๑. ประชาชนต้องมีเวลาที่จะมีส่วนร่วมกิจกรรมและร่วมให้เหมาะสมกับสถานการณ์
 ๒. ประชาชนต้องไม่เสียเงินทอง ค่าใช้จ่ายในการมีส่วนร่วมมากเกินไปจนเกินกว่าผลตอบแทนที่เขาประเมินว่าจะได้รับ
 ๓. ประชาชนต้องมีความสนใจที่จะสัมพันธ์สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น
 ๔. ประชาชนต้องสามารถสื่อสารรู้เรื่องกับผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย
 ๕. ประชาชนต้องไม่รู้สึกกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือสถานภาพทางสังคมหากมีส่วนร่วม

๒.๕ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล

๒.๕.๑ ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

โจน เจ. คลาร์ก (Clarke) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงหน่วยการ ปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะ และหน่วยการปกครอง ดังกล่าวนี้อาจตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลางแฮริส จี. (Haris. ๑๙๘๔) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วย การบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ยังต้องอยู่ภายใต้ บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

อีไมล์ เจ. ซัดดี (Emile J. Sady อ้างถึงใน อุทัย หิรัญโต)นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครอง ทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำกว่ารัฐ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมาย และมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจการ ในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง รวมทั้งอำนาจจัดเก็บภาษี เจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ดังกล่าวอาจได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยท้องถิ่นก็ได้

ประทาน คงฤทธิศึกษากร อ้างในพิชญ์นิษฐา พรรณศิลป์ นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผล สืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครอง ของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดย

รัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองอยู่ด้วย หิริญโต นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการ บางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุม ของรัฐหาได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

วิลเลียม เอ. ร็อบสัน นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมียุติธรรมที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในมาตรา ๔๐ ว่า สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาติดต่อกัน ๓ ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลที่ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ สามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบัน โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑) ฝ่ายการเมือง

๑.๑ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ ๒ คน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น แต่ถ้าหากในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง ๑ หมู่บ้านก็ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๒ คน และในกรณีที่มีเพียง ๒ หมู่บ้านก็ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ ๓ คน อายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดคราวละ ๔ ปีนับแต่วันเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาและให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเพิ่มเติม ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

๑.๒ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ไม่เกิน ๒ คน และเลขานุการจำนวน ๑ คน โดยมีอำนาจหน้าที่ คือ บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามข้อบัญญัติและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบ การบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำแผนพัฒนาตำบล งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเพิ่มเติม เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วขออนุมัติต่อนายอำเภอ รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย ๒) ฝ่ายประจำ ซึ่งมีพนักงานส่วนตำบลมีหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลหรือคณะผู้บริหารและดูแลให้มีการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามระเบียบและข้อกฎหมาย โดยในฝ่ายประจำได้กำหนดให้มีส่วนราชการต่างๆ คือ สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนการคลัง ส่วนโยธา และส่วนราชการที่มีความจำเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำและอาจทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนี้

มาตรา ๖๖ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- ๑) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- ๒) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- ๓) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- ๔) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- ๕) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
- ๖) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- ๗) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ๘) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- ๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา ๖๘ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- ๑) ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภคและการเกษตร

- ๒) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- ๓) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- ๔) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- ๕) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- ๖) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- ๗) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- ๘) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- ๙) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- ๑๐) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- ๑๑) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- ๑๒) การท่องเที่ยว
- ๑๓) การผังเมือง

องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนี้

- ๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- ๒) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ
- ๓) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- ๔) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ
- ๕) การสาธารณสุขการ
- ๖) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- ๗) การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน
- ๘) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- ๙) การจัดการศึกษา
- ๑๐) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- ๑๑) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- ๑๒) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- ๑๓) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- ๑๔) การส่งเสริมกีฬา
- ๑๕) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- ๑๖) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- ๑๗) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

- ๑๘) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
- ๑๙) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
- ๒๐) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- ๒๑) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- ๒๒) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- ๒๓) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย การอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสุขสถานอื่นๆ
- ๒๔) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ๒๕) การผังเมือง
- ๒๖) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- ๒๗) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- ๒๘) การควบคุมอาคาร
- ๒๙) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- ๓๐) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- ๓๑) กิจการใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

๒.๕.๒ ความหมายของการวางแผน

ธงชัย สันติวงษ์^{๒๘} ได้ให้ความหมายไว้ว่า การวางแผน หมายถึง กระบวนการกำหนดวัตถุประสงค์ สำหรับเวลาล่วงหน้าและกำหนดสิ่งที่จะกระทำต่างๆ เพื่อที่จะให้บรรลุผลในวัตถุประสงค์ดังกล่าว นั่นคือ จะประกอบด้วยส่วนประกอบสำคัญ ๒ ส่วน คือ

- ๑) การกำหนดวัตถุประสงค์
 - ๒) การกำหนดแนวทางการกระทำ (Course of Action) หรือแผนงานต่างๆ ที่จะนำมาปฏิบัติเพื่อที่จะทำให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์เหล่านั้น
- ศิริวรรณ เสรีรัตน์^{๒๙} กล่าวว่า การวางแผน (Planning) เกี่ยวข้องกับการกำหนด (การเลือก) ภารกิจ (Mission) และวัตถุประสงค์ (Objectives) ตลอดจนกิจกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น ซึ่งต้องอาศัยการตัดสินใจ การเลือกกระหว่างทางเลือกปฏิบัติในอนาคต ดังนั้น แผน (Plan) จะบอก

^{๒๘} ธงชัย สันติวงษ์, การวางแผน, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช), ๒๕๒๘.

^{๒๙} ศิริวรรณ เสรีรัตน์, (ม.ป.ป.), องค์การและการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร : อีระฟิล์ม และโซเท็กซ์), ๒๕๔๕.

เหตุผล (วิธีการ) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่เลือกไว้ การวางแผน (Planning) จะเป็นการสร้างสะพานเพื่อให้เดินไปถึงสิ่งที่ต้องการจากผลของการวางแผนจะได้แผนออกมา แผนจึงเป็นเครื่องมือ (วิธีการ) เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายการวางแผนเป็นขั้นแรกของกระบวนการบริหาร เป็นกระบวนการในการพิจารณาลักษณะองค์การในอนาคต การเลือกและปฏิบัติการที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในอนาคต

แผน หมายถึง ข้อความที่แสดงการกระทำที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ซึ่งนำเสนอเพื่อช่วยให้องค์การประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์

แผน เป็นวิธีการ หรือ การปฏิบัติ ซึ่งผู้บริหารตั้งใจที่จะใช้ให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ อนันต์ เกตุวงศ์ ^{๓๐} กล่าวว่า การวางแผน คือ การตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกเกี่ยวกับสิ่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หรือวิธีการทำ โดยทั่วไป จะเป็นการตอบคำถามต่อไปนี้ คือ จะทำอะไร (What) ทำไมจึงทำ (Why) ใครบ้างที่จะทำ (Who) จะกระทำเมื่อไร (When) จะกระทำกันที่ไหน (Where) จะกระทำกันอย่างไร (How)

ประชุม รอดประเสริฐ ^{๓๑} กล่าวว่า การวางแผนเป็นกระบวนการที่บุคคลหรือหน่วยงานได้กำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้าเพื่อการปฏิบัติงานในอนาคตจะประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (Goals) ที่กำหนดไว้

ชูศักดิ์ เทียงตรง ^{๓๒} กล่าวว่า การวางแผน หมายถึง กระบวนการที่เกี่ยวกับการเตรียมการวินิจฉัยและตัดสินใจที่จะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในอนาคต เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยวิธีการที่ดีที่สุดองค์การบริหารจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักประโยชน์ทุกด้านในสังคมและมีเป้าหมายสูงสุดคือ การจัดการบริการสาธารณะให้เป็นไปตามความต้องการของมวลสมาชิกในสังคมนั้นๆ เป็นสำคัญ การที่จะบริหารให้เกิดประสิทธิผลอย่างประหยัดและเป็นธรรมได้นั้นก็จำเป็นต้องมีการวางแผน

ความสำคัญของการวางแผน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ^{๓๓}

^{๓๐} อนันต์ เกตุวงศ์, หลักการและเทคนิคการวางแผน , พิมพ์ครั้งที่ ๗ (แก้ไขเพิ่มเติม), กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๔.

^{๓๑} ประชุม รอดประเสริฐ , นโยบายและการวางแผน : หลักการและทฤษฎี , พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : เนติการพิมพ์. ๒๕๓๓”

^{๓๒} ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ , กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๒๐.

^{๓๓} การปกครอง, กรม. คู่มือการปฏิบัติงานการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล, กรุงเทพมหานคร : อาสาศึกษาดินแดน, ๒๕๔๓.

- ๑) เป็นการลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
 - ๒) ทำให้เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่ๆ เข้ามาในองค์กร
 - ๓) ทำให้การดำเนินการขององค์การบรรลุเป้าหมายที่ปรารถนา
 - ๔) เป็นการลดความสูญเสียเปล่าของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน
 - ๕) ทำให้เกิดความแจ่มชัดในการดำเนินงาน เป็นตัวกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในอนาคตอย่างเหมาะสมกับสภาพองค์การที่ดำเนินอยู่
- ประโยชน์ของการวางแผน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น^{๓๔}
- ๑) บรรลุจุดมุ่งหมาย การวางแผนทุกครั้งจะมีจุดหมายปลายทาง เพื่อให้องค์การบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้
 - ๒) ประหยัด ก่อให้เกิดความเป็นระเบียบในงานต่างๆ ที่ทำ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่างๆ อย่างคุ้มค่า นับว่าเป็นการลดต้นทุนที่ดี ก่อให้เกิดการประหยัดแก่องค์กร
 - ๓) ลดความไม่แน่นอน การวางแผนช่วยลดความไม่แน่นอนในอนาคตเพราะการวางแผนเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์เหตุการณ์ในอนาคต และได้หาแนวทางพิจารณาป้องกันเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นไว้แล้ว
 - ๔) เป็นเกณฑ์การควบคุม การวางแผนช่วยให้ผู้บริหารได้กำหนดหน้าที่ การควบคุมขึ้น
 - ๕) ส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมและการสร้างสรรค์ การวางแผนเป็นพื้นฐาน ด้านการตัดสินใจ และเป็นสิ่งที่จะช่วยให้เกิดแนวความคิดใหม่ๆ เนื่องจากเกิดจากการระดมปัญญาของคณะผู้ทำงาน
 - ๖) พัฒนาแรงจูงใจ การวางแผนเป็นเครื่องมือฝึกและพัฒนาแรงจูงใจที่ดีสำหรับผู้บริหาร
 - ๗) พัฒนาการแข่งขัน การวางแผนที่มีประสิทธิภาพ ทำให้องค์การมี การแข่งขันมากกว่าองค์กรที่ไม่มีการวางแผนหรือมีการวางแผนที่ขาดประสิทธิภาพ
 - ๘) ทำให้เกิดการประสานงานที่ดี การวางแผนทำให้งิจกรรมต่างๆ ที่จัดวางไว้ มุ่งไปที่จุดมุ่งหมายเดียวกัน

๒.๕.๓ หลักการจัดทำแผนแบบมีส่วนร่วม

กรมการปกครอง^{๓๕} หลักการมีส่วนร่วมของประชาคม ประชาคม หมายถึง ประชาชนในชุมชนจะต้องดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแกนหลักของการพัฒนา โดยให้ประชาชนเป็นผู้ร่วมคิดกำหนดความต้องการ ให้ประชาชนร่วมดำเนินการและ ร่วมรับผิดชอบ ให้ประชาชนเป็นผู้รับผลประโยชน์

^{๓๔} เรื่องเดียวกัน หน้า ๓ - ๔ .

^{๓๕} เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๔ - ๑๕.

แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องส่งเสริม ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

๑) ร่วมคิดกำหนดความต้องการ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาหรือเป้าหมายการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ เป็นการหล่อหลอมความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย เพื่อกำหนดเป็นภาพแห่งความสำเร็จที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต ที่อยู่บนพื้นฐานความเป็นไปได้และสามารถแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างแท้จริง

นอกจากนั้นจะต้องร่วมกันกำหนดแนวทางการทำงานที่สามารถนำไปสู่ความสำเร็จของวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายการพัฒนา ซึ่งจำเป็นต้องใช้ภูมิปัญญาของท้องถิ่น ประกอบกับแนวคิดวิทยาการใหม่ๆ ในการกำหนดยุทธศาสตร์ โดยจะต้องเลือกแนวทางที่ดีที่สุด เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และทิศทางการพัฒนาประเทศ

๒) ร่วมจัดทำแผนพัฒนา หลังจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลและประชาคมได้ร่วมกันคิด กำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ซึ่งเปรียบเทียบได้กำหนดจุดหมายที่จะเดินให้ถึงและกำหนดเส้นทางการเดินทางต่อไป จะต้องกำหนดวิธีการเดินไปสู่จุดหมายก็คือ การกำหนดแผนงานโครงการต่างๆ ซึ่งสามารถให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ใน ๒ ลักษณะ

(๑) องค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งผู้แทนชุมชนกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มอื่นๆ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในการพิจารณาความเหมาะสมของแผนพัฒนา/โครงการ

(๒) องค์การบริหารส่วนตำบลควรเปิดโอกาสให้ชุมชนระดับหมู่บ้านหรือกลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่นได้เสนอแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของกลุ่มหรือชุมชนนั้น เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้พิจารณาใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดเป็นแผนงาน/โครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

๓) ให้ประชาชนได้รับรู้ตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแผนงานโครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งระยะสั้นและระยะปานกลางโดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนจะเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาเห็นชอบ

๔) องค์การบริหารส่วนตำบลต้องใช้แผนงานพัฒนาเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อสนองตอบปัญหาความต้องการของประชาชนและเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๙ โดยใช้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นแนวทางการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

๕) ให้ประชาชนร่วมปฏิบัติ ติดตามและประเมินผล การนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะกิจกรรมและโครงการที่ต้องใช้งบประมาณจะต้องผ่านกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณและได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและได้รับ การอนุมัติจาก นายอำเภอก่อน

(๑) การร่วมปฏิบัติให้กลุ่มต่างๆ หรือประชาชนเป็นกลุ่มเป้าหมายของ การพัฒนาเข้าร่วม ดำเนินการตามโครงการในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ สนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มต่างๆ ให้กลุ่มเป็นผู้ดำเนินการเอง เป็นต้น

(๒) ให้ประชาชนได้ร่วมตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบลให้เป็นไป ด้วยความถูกต้อง โปร่งใส โดยให้ผู้แทนชุมชนตามข้อเสนอของประชาคมร่วมเป็นกรรมการใน กระบวนการจัดซื้อ-จัดจ้าง

(๓) การติดตามประเมินผลการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมปฏิบัติงานทำให้ทราบ ความก้าวหน้าของโครงการ ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน นอกจากนั้นหลังสิ้นปีงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบลจะจัดประชุมเพื่อชี้แจงผลการดำเนินงานและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ ประเมินผลประโยชน์ที่ได้รับจริง

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

ได้บัญญัติถึงแนวทางนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยรัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

มาตรา ๘๗ (๑) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

มาตรา ๘๗ (๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การตัดสินใจทาง การเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๖ ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่จัดแผนพัฒนาท้องถิ่น ตนเองและต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๑ กำหนดให้นายองค์การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบในการบริหารราชการองค์การ บริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหาร ส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับทางบัญญัติราชการ

มาตรา ๔๐ (๓) กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ใน การควบคุมการ ปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหาร ส่วนตำบล ข้อบัญญัติ และข้อบังคับทางราชการ

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ได้กำหนดประเภทของแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ ๒ ประเภทซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชนแผนพัฒนาสามปี หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียด แผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผน ก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

องค์กรจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

- ๑) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น
- ๒) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย

- ๑) ผู้บริหารท้องถิ่น ประธานกรรมการ
- ๒) รองนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทุกคน กรรมการ
- ๓) สมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน กรรมการ
- ๔) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน กรรมการ
- ๕) ผู้แทนภาคราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจ กรรมการ

ที่ผู้บริหารคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน

- ๖) ผู้แทนภาคประชาคมท้องถิ่น กรรมการ

คัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินหกคน กรรมการ

- ๗) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการ/เลขานุการ
- ๘) หัวหน้าส่วนที่มีหน้าที่จัดทำแผน ผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- ๑) กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นโดยพิจารณาจาก

(๑) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อ ประโยชน์สุขของประชาชน เช่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การผังเมือง เป็นต้น

(๒) การถ่ายโอนตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

(๓) ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ กลุ่มจังหวัด และจังหวัด โดยให้เน้นดำเนินการในยุทธศาสตร์ที่สำคัญและมีผลต่อประชาชนโดยตรง เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจน การป้องกันและแก้ไขปัญหาหยาเสพติด เป็นต้น

(๔) กรอบนโยบาย ทิศทาง แนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด

(๕) นโยบายของผู้บริหารที่แถลงต่อสภาท้องถิ่น

(๖) แผนชุมชน

๒) ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนา และการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา

ในการจัดทำร่างแผนพัฒนาให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง นำปัญหาความต้องการจากแผนชุมชนที่เกิณศักยภาพของชุมชนที่จะดำเนินการเองได้มาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนา แต่หากเกิณศักยภาพของเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ให้เสนอปัญหา ความต้องการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนำมาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่

๓) พิจารณาร่างแผนพัฒนาและร่างแผนการดำเนินงาน

๔) ให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงานแล้วเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

๕) พิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา

๖) แต่งตั้งที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานอื่นเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามความเห็นสมควร

๗) ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ประสานกับประชาคมหมู่บ้านในการรวบรวม วิเคราะห์ปัญหา ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและจัดทำเป็นโครงการหรือกิจกรรมเพื่อประกอบในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย

๑) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประธานกรรมการ

๒) หัวหน้าส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกคน กรรมการ

๓) ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นจำนวนสามคน กรรมการ

๔) หัวหน้าส่วนที่มีหน้าที่จัดทำแผน กรรมการ/เลขานุการ

๕) เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนหรือพนักงาน ผู้ช่วยเลขานุการ

ส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่จัดทำร่างแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น กำหนด จัดทำร่างแผนการดำเนินงานและจัดทำร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงานที่จะมอบหมายให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกดำเนินการ เพื่อเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (๒๕๔๖)

ขั้นตอนที่ ๑ การเตรียมการจัดทำแผน

๑) หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำแผนพัฒนา ชี้แจงผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ทราบวัตถุประสงค์ ความสำคัญและความจำเป็นในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี เพื่อให้ผู้บริหารทราบถึงภารกิจที่จะต้องดำเนินการต่อไปและดำเนินการเสนอโครงการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

๒) หน่วยงานที่รับผิดชอบแจ้งโครงการที่ได้รับอนุมัติให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น หน่วยงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน

ขั้นตอนที่ ๒ การคัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

๑) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาจะสรุปยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พร้อมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ปัญหา ความต้องการของท้องถิ่นรวมทั้งสรุปยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด อำเภอ และนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

๒) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น จัดการประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่นและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันพิจารณา โดยในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ในครั้งแรก ให้เวทีการประชุมร่วมดังกล่าว คัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมนำมาใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาจัดทำโครงการ กิจกรรมในแผนพัฒนาสามปีต่อไป แต่สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาสามปีครั้งต่อไป (เมื่อครบรอบหนึ่งปี) ให้เวทีประชุมร่วมพิจารณาทบทวนดูว่าจากยุทธศาสตร์ แนวทาง การพัฒนาที่ได้คัดเลือกและโครงการ/กิจกรรมที่กำหนดไว้ยังมีความเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งในขั้นตอนนี้ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในปีต่อไปจะสามารถคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทาง การพัฒนาที่จะนำมาใช้เป็นกรอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปีได้ รวมทั้งกำหนดโครงการ/ กิจกรรมที่จะเพิ่มเติมหรือตัดทอนลงได้

๓) เมื่อได้แนวทางการพัฒนาแล้ว เวทีการประชุมร่วมพิจารณาว่าจะมีโครงการ/กิจกรรมอะไรบ้างที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแนวทาง การพัฒนาที่คัดเลือกนำมาใช้เป็นกรอบในการพัฒนา

๔) โครงการ/กิจกรรมที่พิจารณากำหนดอาจมีเป็นจำนวนมาก ดังนั้นในขั้นตอนนี้จะต้องมีดำเนินการ ดังนี้

(๑) พิจารณาความเกี่ยวเนื่องกันระหว่างยุทธศาสตร์หรือระหว่าง แนวทางการพัฒนา เช่น ใน “ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก” ได้กำหนด แนวทางการพัฒนาสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์” โดยเวทีประชุมร่วมได้กำหนด “โครงการพัฒนาด้านการตลาด” ซึ่งอาจจะมี ความสัมพันธ์กับ “ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการท่องเที่ยว” ซึ่งได้กำหนด “แนวทางการพัฒนา สถานที่ท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ ศิลปะ วัฒนธรรม” โดยได้กำหนดโครงการปรับปรุงสถานที่ ประวัติศาสตร์ปราสาทเก่า” หากพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่าโครงการทั้งสองที่มาจากยุทธศาสตร์การ พัฒนาคนละยุทธศาสตร์กัน แต่มีความเชื่อมโยงและสนับสนุนกันได้ในเชิง การเสริมสร้างรายได้แก่ ประชาชนโดยการนำผลิตภัณฑ์มาขายให้นักท่องเที่ยว ซึ่งหากกำหนดในแผนพัฒนาสามปีแล้ว จะต้อง กำหนดช่วงเวลาการดำเนินงานที่สอดคล้องกัน

(๒) ให้พิจารณานำโครงการ/กิจกรรม จากแผนชุมชนที่เกิดขีดความสามารถในการ ดำเนินการของชุมชนที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามา ประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

(๓) มีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรมเพื่อที่จะบรรจุลงในแผนพัฒนาสามปีได้ อย่างเหมาะสม และนอกจากนั้นยังเป็นการจัดลำดับโครงการไว้เพื่อทำแผนพัฒนาสามปีในช่วงถัดไป ด้วย เนื่องจากในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ การพัฒนาอาจจะต้องใช้ เวลาต่อเนื่องนานกว่าสามปี ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องพิจารณาแนวทางการจัดทำ โครงการ/กิจกรรมที่ต่อเนื่องไปในระยะยาวด้วย ซึ่งอาจจะยังไม่สามารถระบุไว้ในช่วงสามปีของการ จัดทำแผนพัฒนาได้ อาทิ โครงการจัดการขยะมูลฝอย อาจมีกิจกรรมหลากหลายที่ต้องดำเนินการ อย่างต่อเนื่อง

ขั้นตอนที่ ๓ การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

๑) การเก็บรวบรวมข้อมูล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นดำเนินการ สืบหาและเก็บข้อมูลที่จำเป็นต่อการจัดทำแผนพัฒนาสามปี แนวทางการพัฒนาที่เลือกต้องการข้อมูล ประเภทใดเป็นพิเศษต้องการข้อมูลของช่วงเวลาใด และจะเก็บข้อมูลจากแหล่งใด เพื่อเป็นข้อมูลที่จะ นำมาวิเคราะห์ แนวทางการพัฒนา โครงการ/กิจกรรมได้อย่างถูกต้องโดยใน การเก็บรวบรวมจะต้อง เก็บข้อมูลทั้งข้อมูลภายในองค์กรและข้อมูลภายนอกองค์กรเพื่อนำมาวิเคราะห์ SWOT (การ วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค) ได้

๒) การวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย ๔ กิจกรรมหลัก คือ

(๑) การประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมา คณะกรรมการสนับสนุน การจัดทำแผนพัฒนา ท้องถิ่น สรุปผลการพัฒนาที่ผ่านมา และนำเสนอที่ประชุมซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการพัฒนา

ท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประเมินผลการพัฒนาท้องถิ่นในรอบปีที่ผ่านมา โดยประเมินทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

(๒) การคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา หลังจากการประเมินผล การพัฒนาในรอบปีที่ผ่านมาแล้ว ให้ที่ประชุมตามข้อ ๑ ร่วมกันคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหาความต้องการของประชาคม/ชุมชนในห้วงระยะเวลาสามปี ในกรณีที่เห็นว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาใดที่ยังมิได้กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนา แต่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องกำหนดขึ้นใหม่ ก็อาจกำหนดขึ้นได้ แต่ทั้งนี้ต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลและวัตถุประสงค์ที่มีความสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนและวิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น

(๓) การจัดลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนา ภายใต้ยุทธศาสตร์ จะมีแนวทางการพัฒนาหลากหลาย ซึ่งล้วนแล้วแต่มีความจำเป็นในการดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้งสิ้น แต่มีความสำคัญความจำเป็นเร่งด่วนมากน้อยแตกต่างกัน ที่ประชุมตามข้อ ๑ จะต้องร่วมกันจัดเรียงลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนา การจัดลำดับความสำคัญดังกล่าว ไม่ได้หมายความว่าแนวทางการพัฒนาที่ถูกจัดลำดับความสำคัญอยู่ในลำดับหลังๆ จะไม่ต้องนำมาปฏิบัติ เพราะการที่จะกำหนดแนวทางการพัฒนาทุกแนวทาง ได้รับการพิจารณาแล้วว่าต้องดำเนินการ แต่ในห้วงระยะเวลาสามปีของแผนพัฒนาสามปีนั้นอาจมีแนวทางที่จำเป็นต้องนำมาเน้นการปฏิบัติวิธีการจัดลำดับความสำคัญมีหลายวิธี ตั้งแต่วิธีง่ายๆ คือ ประชุมตกลงกัน หรืออาจใช้วิธีการลงคะแนนคัดเลือกโดยใช้บัตรลงคะแนน เพื่อมารวมคะแนนและจัดลำดับ วิธี การจัดลำดับความสำคัญที่เป็นวิทยาศาสตร์อาจใช้วิธีจัดลำดับมาตรา (Rating Scale) หรือวิธีกราฟประเด็นกลยุทธ์ (Strategic Issues Graph) หรือวิธีอื่นๆ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถเลือกวิธีการปฏิบัติได้ตามความเหมาะสม

(๔) การตัดสินใจเลือกแนวทางการพัฒนาในห้วงสามปี หลังจากจัดลำดับแนวทางการพัฒนาแล้ว ที่ประชุมจะตัดสินใจว่าจะนำแนวทางการพัฒนาเหล่านั้นมาดำเนินการ แต่ในการตัดสินใจเลือกนั้น ควรจะได้วิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพราะในการจัดลำดับความสำคัญอาจใช้การตัดสินใจของแต่ละบุคคลเป็นหลัก ดังนั้นเพื่อทบทวนและยืนยันการจัดลำดับว่ามีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติจริงหรือไม่ จึงควรนำแนวทางการพัฒนามาทำการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค (SWOT Analysis) อีกครั้ง

ขั้นตอนที่ ๔ การกำหนดวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา

๑) หลังจากได้แนวทางการพัฒนาในช่วงสามปีแล้ว ให้ที่ประชุมร่วมกันพิจารณาคัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์พัฒนามาจัดทำเป็นวัตถุประสงค์ของแนวทาง การพัฒนาโดยพิจารณาคัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์พัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี โดยนำวัตถุประสงค์ดังกล่าวมาจัดทำเป็นวัตถุประสงค์ของแนว

ทางการพัฒนาดังแต่ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นแล้ว แต่อาจนำมาปรับให้ชัดเจนและสอดคล้องกับสถานการณ์ในช่วงสามปี

๒) ในขั้นตอนนี้ ที่ประชุมจะร่วมกันพิจารณากำหนดโครงการ/กิจกรรม การพัฒนาที่จะต้องดำเนินการตามแนวทางที่คัดเลือก และโดยที่กิจกรรมที่จะดำเนินการย่อมมีความหลากหลาย ซึ่งที่ประชุมจะต้องพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) พิจารณากิจกรรมที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแนวทาง การพัฒนาที่กำหนดอย่างรอบคอบ เพื่อให้ได้โครงการ/กิจกรรมที่ครบถ้วน ซึ่งอาจจะมีทั้งโครงการ/กิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง โครงการ/กิจกรรมที่ร่วมดำเนินการกับหน่วยงานอื่นหรือโครงการ/กิจกรรมที่หน่วยงานอื่นเป็นผู้ดำเนินการ

(๒) พิจารณาจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรม ควรพิจารณาทั้งภายในแนวทางเดียวกันและระหว่างแนวทางการพัฒนา

(๓) พิจารณาถึงความเชื่อมโยงของกิจกรรมทั้งในด้านการบูรณาการดำเนินงานและในด้านผลการดำเนินการ เพื่อบรรจุกิจกรรมลงในปีต่างๆ ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

(๔) พิจารณาคัดเลือกโครงการ/กิจกรรมจากความจำเป็นเร่งด่วน ชี้ความสามารถทางทรัพยากรการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเชื่อมโยงของกิจกรรมและระยะเวลาที่จะดำเนินการ

ขั้นตอนที่ ๕ การจัดทำรายละเอียดโครงการ/กิจกรรมการพัฒนา

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาคัดเลือกโครงการที่สอดคล้องกับแนวทางการ

พัฒนาในช่วงสามปี มาจัดทำรายละเอียดโครงการ ใน ด้านเป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ งบประมาณ ระยะเวลา ผู้รับผิดชอบ และตัวชี้วัดความสำเร็จ โดยเน้นการศึกษารายละเอียดของกิจกรรมจะดำเนินการในปีแรกของแผนพัฒนาสามปี เพื่อให้สามารถนำไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ต่อไป

ขั้นตอนที่ ๖ การจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี

๑) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี โดยมีเค้าโครงประกอบด้วย ๗ ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ ๑ บทนำ

ส่วนที่ ๒ สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ ๓ ผลการพัฒนาท้องถิ่นในปีที่ผ่านมา

ส่วนที่ ๔ สรุปผลยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

ส่วนที่ ๕ ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี

ส่วนที่ ๖ บัญชีโครงการ/กิจกรรม

ส่วนที่ ๗ การติดตามและประเมินผลการนำแผนพัฒนาสามปีไปปฏิบัติ

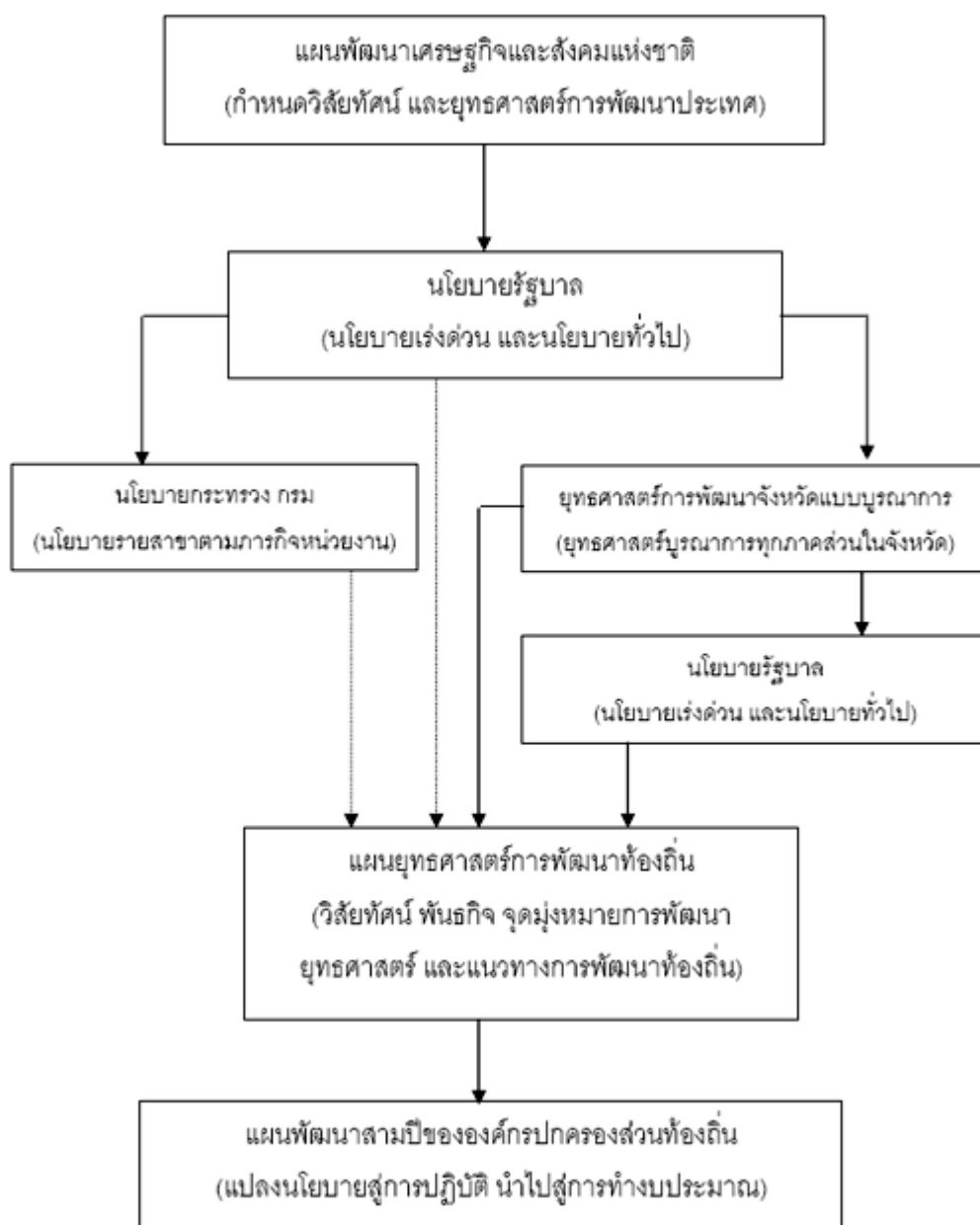
๒) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดเวทีประชาคม ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีและรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะแล้วนำไปปรับปรุงแผนพัฒนาสามปีให้สมบูรณ์ต่อไป

๓) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนำร่างแผนพัฒนาสามปีที่ปรับปรุงแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณา

ขั้นตอนที่ ๗ การอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

๑) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

๒) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปีและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี โดยผ่านการให้ความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น



แผนภาพที่ ๒.๑ แสดงความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาระดับต่างๆ กับแผนพัฒนาท้องถิ่น^{๓๖}
 คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น^{๓๗}

การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย

- ๑) สมาชิกสภาท้องถิ่นสภาท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน
- ๒) ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคน

^{๓๖} คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

^{๓๗} เรื่องเดียวกันหน้า ๑๑.

- ๓) ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคน
- ๔) หัวหน้าส่วนการบริหารที่คัดเลือกกันเองจำนวนสองคน
- ๕) ผู้ทรงคุณวุฒิที่บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคน

โดยให้คณะกรรมการเลือกกรรมการหนึ่งคนทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการ และกรรมการอีกหนึ่งคนทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการ

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- ๑) กำหนดแนวทาง วิธีการในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
- ๒) ดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
- ๓) รายงานผลและเสนอความเห็นซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาต่อผู้บริหารท้องถิ่น
- ๔) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามสมควร

๒.๖ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาได้นำผลงานวิจัยที่มี ผู้ทำการศึกษาไว้ดังต่อไปนี้ พวงทอง โยธาใหญ่ (๒๕๔๕)^{๓๘} ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนบริหารท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นประจำปี ๒๕๔๕ ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่อยู่ในระดับน้อย ทำให้เห็นว่าประชาชนยังไม่ค่อยจะให้ความสนใจในกิจกรรมองค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่ควร เช่นในเรื่องการเข้าร่วมประชุมเพื่อเสนอปัญหา ความต้องการของท้องถิ่น และการเข้าร่วมตรวจสอบความโปร่งใสในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอาจส่งผลให้การแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

เกศินี พรหมตัน (๒๕๕๐)^{๓๙} ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา ๓ ปี ของเทศบาลตำบลแม่ใจ จังหวัดเชียงใหม่” พบว่าสถานภาพส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ และตำแหน่งในสังคมมีผลต่อการมีส่วนร่วมที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติเท่ากับ ๐.๐๕ ปัจจัยด้านเพศของผู้ตอบแบบสอบถามไม่มีความสัมพันธ์กับการมี

^{๓๘} พวงทอง โยธาใหญ่, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น: กรณี. ศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่” วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, (สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม), (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๕).

^{๓๙} เกศินี พรหมตัน “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา ๓ ปีของเทศบาลตำบลแม่ใจ จังหวัดเชียงใหม่”, วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, (การเมืองและการปกครอง), (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาวิทยาลัเชียงใหม่, ๒๕๕๐).

ส่วนร่วมที่ระดับนัยสำคัญเท่ากับ ๐.๐๕

บุญเลิศ ไชยสวัสดิ์^{๔๐} ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลนาท่อม อำเภอเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับและเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลนาท่อม จำแนกตามตัวแปร ข้อมูลส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน (หมู่บ้าน) ตำแหน่งทางราชการ/สังคม แหล่งรับรู้ข้อมูลข่าวสารขององค์การบริหารส่วนตำบลนาท่อม ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ อาชีพ จำนวนสมาชิกในครอบครัว รายได้ของครอบครัวต่อเดือน จำนวนผู้มิรายได้ครอบครัว รายจ่ายของครอบครัวต่อเดือน ช่วงเวลาว่างในแต่ละวัน และความรู้ความเข้าใจการจัดทำแผนพัฒนาสามปี กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ศึกษา คือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลนาท่อม อำเภอเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง จำนวน ๙๗ คน โดยใช้แบบสอบถาม ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจใน การจัดทำแผนพัฒนาสามปีอยู่ในระดับสูง การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาโดยพิจารณา รายด้าน พบว่า ด้านการเสนอปัญหาและความต้องการของหมู่บ้าน/ตำบล และด้านการคัดเลือกแนวทางพัฒนาและจัดลำดับความสำคัญโครงการกิจกรรมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีอยู่ใน ระดับมาก สำหรับด้านการคัดเลือกตัวแทนเป็นกรรมการในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ด้านการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาสามปี และด้านการติดตามประเมินผล ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง ผลการเปรียบเทียบพบว่า ประชาชนที่มีเพศ ตำแหน่งทางราชการ/สังคม การติดต่อสื่อสาร มีความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลนาท่อม ในภาพรวมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ ส่วนประชาชนที่มีอายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาที่อาศัยในชุมชน แหล่งรับรู้ข้อมูลข่าวสาร อาชีพ จำนวนสมาชิกในครอบครัว รายได้ของครอบครัวต่อเดือน ผู้มิรายได้ครอบครัว รายจ่ายของครอบครัว ช่วงเวลาว่างในแต่ละวัน ต่างกัน มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลนาท่อมในภาพรวมไม่แตกต่างกัน

สิทธิศักดิ์ สาระอาภรณ์^{๔๑} ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองเฉลิม อำเภอกงหรา จังหวัดพัทลุง” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การ

^{๔๐} บุญเลิศ ไชยสวัสดิ์ “ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลนาท่อม อำเภอเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง”, วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (การปกครองท้องถิ่น) , (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๕๐) .

^{๔๑} สิทธิศักดิ์ สาระอาภรณ์ “การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองเฉลิม อำเภอกงหรา จังหวัดพัทลุง” , วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (การปกครองท้องถิ่น) , (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๕๐).

บริหารส่วนตำบลคลองเฉลิม เพื่อเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละกลุ่มประชากร รวมทั้งศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อประโยชน์ต่อการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองเฉลิม กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา คือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคลองเฉลิม จำนวน ๓๗๙ ราย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสอบถาม ผลการวิจัยพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดทำแผน มีค่าเฉลี่ยระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาลักษณะการมีส่วนร่วม แสดงให้เห็นว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในด้านข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดทำแผนสูงสุด รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมในด้าน ฟังความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล น้อยที่สุด เปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจำแนกตามลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจและสังคม ปรากฏว่า กลุ่มประชากรที่มีเพศ อายุ การนับถือศาสนา และสำเร็จการศึกษาแตกต่างกันจะมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาแตกต่างกัน แต่กลุ่มประชากรที่ประกอบอาชีพแตกต่างกันจะมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ปัญหาและข้อเสนอแนะสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลคลองเฉลิมควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ ร่วมมือกันแก้ปัญหา รองลงมาคือ การชี้แจงงบประมาณรายรับ-รายจ่าย ให้เจ้าหน้าที่ออกไปสำรวจข้อมูลจากประชาชนเพื่อจะได้แก้ปัญหาตรงจุด ตรงเป้าหมาย และองค์การบริหารส่วนตำบลคลองเฉลิมควรเข้าถึงประชาชนมากขึ้น ควรจัดกิจกรรมเพื่อรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะของประชาชน

ชานี มะโร^{๔๒} ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนใน การจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๕๑) ขององค์การบริหารส่วนตำบลกำแพงเพชร อำเภอ รัตภูมิ จังหวัดสงขลา” ผลการศึกษาพบว่า ๑)ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๕๑) ขององค์การบริหารส่วนตำบลกำแพงเพชร อำเภอรัตภูมิ จังหวัดสงขลา อยู่ในระดับปานกลาง ๒)เพื่อเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๕๑) ขององค์การบริหารส่วนตำบลกำแพงเพชร อำเภอ รัตภูมิ จังหวัดสงขลา ตามเพศมีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๕๑) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๑ ตามศาสนามีระดับการมี ส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๕๑) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๑ ตามระดับการศึกษา มีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๕๑) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ ตามระยะเวลาที่อาศัยในชุมชน (หมู่บ้าน)

^{๔๒} ชานี มะโร. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลสามปี (พ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๕๑) ขององค์การบริหารส่วนตำบลกำแพงเพชร อำเภอรัตภูมิ จังหวัดสงขลา, **วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต** , วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (การปกครองท้องถิ่น) ,(บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๕๐).

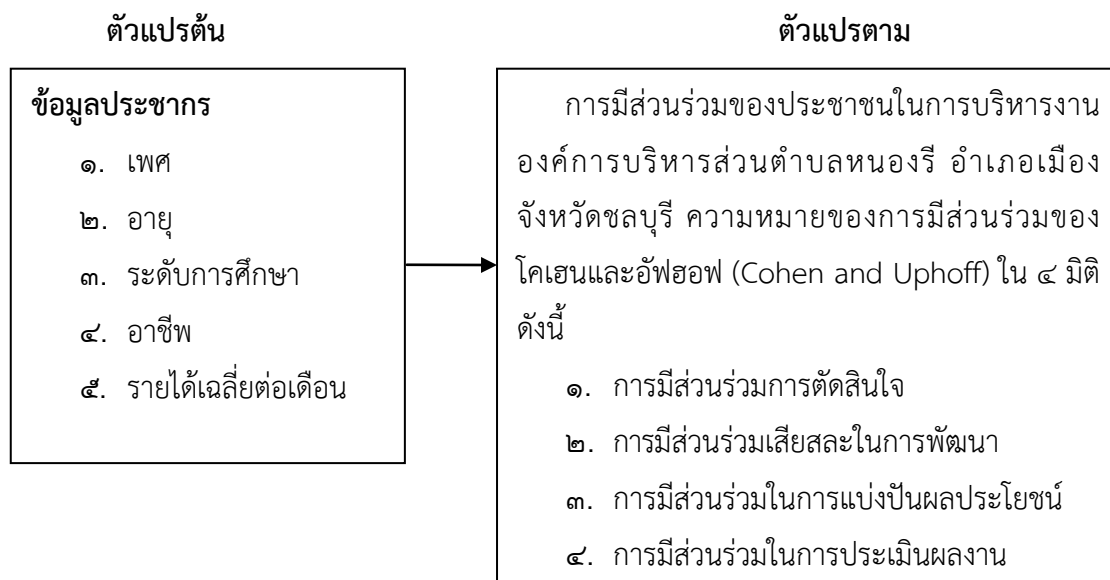
มีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๕๑) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ ตามตำแหน่งทางราชการ/สังคมมีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๕๑) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๐๑ ตามวิธีการติดต่อสื่อสารกับองค์การบริหารส่วนตำบล มีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๕๑) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ ตามอาชีพ มีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๕๑) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๑ ตามรายได้ของครอบครัวต่อเดือน มีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๕๑) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐ ๑

ยุทธพงศ์ นิคม (๒๕๕๐) ^{๔๓} ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนา ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๕๑) ขององค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับและเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๕๑) ขององค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว ที่มีความแตกต่างกันในด้านเพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ รวมทั้งศึกษาอุปสรรคและข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา กลุ่มตัวอย่างใช้ในการศึกษา คือ ประชากรจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว จำนวน ๓๔๑ คน โดยใช้แบบสอบถาม ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๕๑) ทั้ง ๔ ด้าน คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล โดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อย ผล การเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อยมากที่สุดคือเพศชายที่มีอายุ ๕๐ ปีขึ้นไป มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและมีอาชีพทำนา/ทำสวน ปัญหา อุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาคือการประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาคือจัดให้มีการประชาสัมพันธ์การจัดทำแผนให้เพิ่มขึ้นอย่างทั่วถึง จัดกิจกรรมส่งเสริมให้ความรู้ในการจัดทำแผนพัฒนาควรให้ความสำคัญกับความคิดเห็นของประชาชนและนำมาประกอบการพิจารณาผู้นำชุมชนต้องเป็นกลไกสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนา

^{๔๓} ยุทธพงศ์ นิคม “การมีส่วนร่วมของประชาชนตำบลทรายขาวในการจัดทำแผนพัฒนา ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๕๑)”, วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต , วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (การปกครองท้องถิ่น), (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๕๐).

๒.๗ กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

สำหรับการทำวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลหนองรี อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี” นี้ มีการกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ ๒.๒ แสดงกรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย