

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลนาข่า อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาประกอบการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
2. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนการพัฒนาท้องถิ่น
3. สภาพทั่วไป และข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลนาข่า
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
5. กรอบแนวคิดในการศึกษา

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

1. ความหมายของการมีส่วนร่วม

ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีนักวิชาการได้พยายามอธิบายความหมายของ “การมีส่วนร่วมของประชาชน “ (People 's Participation) ไว้หลายท่าน ซึ่งมีความหมายที่คล้ายคลึงหรืออาจแตกต่างกันไปตามทัศนคติและภูมิหลังทางวิชาการดังนี้ คือ

ทวีทอง หงส์วิวัฒน์ (2527 : 42) ได้ให้คำจำกัดความการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือการที่ประชาชนหรือชุมชนที่พัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการ การควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคมเพื่อประโยชน์ในการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม ในการมีส่วนร่วมของประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของคนอย่างเป็นตัวของตัวเอง

ปรีชญา เวสารัชช์ (2528 : 3-5) ขยายความหมายของการมีส่วนร่วมว่า ต้องครอบคลุมในประเด็นดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นครอบคลุมถึงการสร้างโอกาสที่เอื้อหรือเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคน และสังคมได้ร่วมกิจกรรมนำไปสู่การพัฒนา และทำให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเท่าเทียมกัน

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนสะท้อนการเข้าไปเกี่ยวข้องโดยความสมัครใจ เป็นประชาธิปไตยในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย การวางแผน และดำเนินโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการแบ่งสรรผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนา การพิจารณาในมิติดังกล่าว การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเชื่อมระหว่างส่วนที่ประชาชนลงทุน (แรงงานและทรัพยากร) เพื่อการพัฒนา กับประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุน

3. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจแตกต่างกันไปตามสภาพโครงสร้างการบริหาร นโยบายและลักษณะเศรษฐกิจสังคมของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการแต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดการพัฒนาที่มุ่งประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุน

ชินรัตน์ สมสืบ (2539 : 21) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วม หมายถึง การทำงานร่วมกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความร่วมมือ ร่วมใจโดยกระทำการดังกล่าวในห้วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่ทรงประสิทธิภาพ คือ ถูกจังหวะเวลาเหมาะสมกับงานที่ทำการดังกล่าวด้วยความรู้สึกผูกพันให้ประจักษ์ว่าเชื่อถือได้

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (อ้างถึงใน เมธี จันทจักรุภรณ์ และสุธิดา รัตนวณิชช์พันธ์. 2541 : 5) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่มการพิจารณาการตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติ และการร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆอันมีผลกระทบมาถึงตัวประชาชนเอง และการที่จะสามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหาและนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นแล้วจำเป็นจะต้องยอมรับปรัชญาที่เรียกว่า มนุษย์ทุกคนต่างปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกันกับผู้อื่นอย่างมีความสุข ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของผู้อื่น และพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของกลุ่ม ขณะเดียวกันจะต้องยอมรับด้วยความบริสุทธิ์ใจว่า มนุษย์สามารถพัฒนาได้และได้รับการชี้ทางที่ถูกต้อง

โคเฮน และอัปฮอฟ (Cohen and Uphoff; อ้างถึงใน สุทัศน์ ทวางษ์มา. 2544 : 5) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม (Participation) ว่าชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การดำเนินงานตามกิจกรรมที่ตัดสินใจ ร่วมรับผลประโยชน์จากกิจกรรมพัฒนานั้นๆ หรือเข้าร่วมกิจกรรมการประเมินผลกิจกรรมดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ได้

เสนอกรอบแนวคิดมิติของการมีส่วนร่วมประกอบด้วยประเด็นคำถาม 3 มิติ คือมีส่วนร่วม
อะไรบ้าง มีส่วนร่วมกับใครบ้าง และการมีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง

จากแนวคิดการมีส่วนร่วมของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้พัฒนาศักยภาพของตนเอง โดยการสมัครใจการเข้าร่วมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาของชุมชนตั้งแต่การค้นหาปัญหา การตัดสินใจวางแผนในกิจกรรม การร่วมดำเนินการตามแผน การได้รับประโยชน์อย่างเป็นธรรมจากกิจกรรม และการประเมินผลเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาจากบทเรียนรู้อันร่วมกันของกิจกรรมการพัฒนานั้นๆ

2. ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การพิจารณาในแง่ของความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถแยกความสำคัญได้ดังนี้ (สมบูรณ์ นันทวงษ์, 2542 : 18-19)

2.1 เนื่องจากโครงการพัฒนาชุมชนในทุกโครงการจะมีวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งคือเพื่อให้ประชาชนอยู่ดีกินดี มีรายได้สูงขึ้น มีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น รวมถึงต้องการให้มีการแลกเปลี่ยนในด้านอื่นๆ เป็นไปในทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม ดังนั้นหากประชาชนในชุมชนซึ่งเป็นประชากรเป้าหมายในโครงการการพัฒนาชุมชนได้ยอมรับและสนับสนุนต่อการพัฒนาชุมชน โครงการเหล่านั้นย่อมมีโอกาสที่จะบรรลุสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ง่ายและในทางตรงกันข้ามหากประชาชนในชุมชน ซึ่งเป็นประชากรเป้าหมายของโครงการพัฒนาชุมชนไม่ให้การสนับสนุนจนถึงขนาดทำการต่อต้านแล้ว โครงการพัฒนาชุมชนนั้นย่อมประสบกับความล้มเหลวในที่สุด

2.2 เนื่องจากการรับของประชาชนในชุมชนเป็นผู้รู้ถึงสภาพปัญหาและความต้องการต่างๆของชุมชนตนเองเป็นอย่างดี ทั้งนี้เพราะเป็นผู้อาศัยในพื้นที่นั้นมาอย่างต่อเนื่อง จึงน่าจะรู้เรื่องราวของปัญหาและความต้องการ ดังนั้นการที่ประชาชนในชุมชนนั้นๆ ซึ่งเป็นผู้ที่ทราบถึงปัญหาและความต้องการได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในขั้นตอนนั้นๆของการพัฒนาจึงน่าจะเป็นสิ่งที่ดีเพื่อที่จะได้สร้างความรู้สึกรับผิดชอบ และการแก้ปัญหาชุมชนได้อย่างตรงจุดกับความต้องการมากขึ้น

2.3 เนื่องจากการตระหนักว่า แนวคิดของการพัฒนาชุมชนในลักษณะที่จะใช้ในรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศเป็นสิ่งเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะสภาพปัญหาความต้องการ ตลอดจนสภาพทางภูมิศาสตร์พื้นที่ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ค่านิยม และวัฒนธรรมของแต่ละชุมชนมีความแตกต่างกัน ฉะนั้น การที่จะให้รูปแบบของการพัฒนา

ชุมชนเป็นรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ นอกจากจะเป็นการแก้ไขปัญหาไม่ตรงจุดแล้ว ยังอาจสร้างความล้มเหลวในการดำเนินโครงการพัฒนาชุมชนได้ง่าย โดยเฉพาะถ้าชุมชนไม่ยอมรับ ไม่ให้ความร่วมมือ หรือต่อต้านในสิ่งที่บังคับหรือชี้นำให้เขา

2.4 ส่วนประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลให้แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน ที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองมาเป็นแนวทางในการปูพื้นฐานเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ให้แก่ประชาชนในชุมชน ซึ่งแนวคิดที่สำคัญประการหนึ่งคือ การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาประเทศให้เกิดขึ้นทุกระดับในการพัฒนาชุมชนก็เช่นเดียวกัน แนวคิดของการพัฒนาชุมชนจะมุ่งเน้นที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในขบวนการพัฒนาชุมชนนั้นๆ ช่วยเป็นการปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในวิถีชีวิตของประชาชนในระดับชุมชนจริงๆ อาทิ ความเสมอภาคทางการเมืองในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาชุมชนนั้นๆ การเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น การรู้จักการอดทนและอดกลั้นต่อความคิดเห็นของบุคคลที่แตกต่างจากตน การใช้เหตุผล การเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ การเคารพในสิทธิและหน้าที่ เป็นต้น

3. ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2550 ; อ้างถึงใน จักรกิต บัวงาม . 2550 : 5 – 6) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546–2550 ยุทธศาสตร์ 7 การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยตรงมากขึ้น หน่วยงานของรัฐ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการบริหารและดำเนินงานของรัฐ ทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อจะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และพัฒนาสู่สังคมประชาธิปไตยยุคใหม่ ความสำคัญของการมีส่วนร่วมนี้ ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารงานของภาครัฐและประชาชน ดังนี้

3.1 ภาคราชการ

3.1.1 ลดความขัดแย้ง / การต่อต้านจากประชาชน

3.1.2 ช่วยให้งานบรรลุผลสำเร็จ

3.1.3 ได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนและการไว้วางใจจาก

ประชาชน

3.2 ภาคประชาชน

3.2.1 เข้าใจการทำงานของภาครัฐมากขึ้น

3.2.2 เชื่อมั่นการตัดสินใจของรัฐ

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2552 : 29 - 30) กล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1. เพิ่มคุณภาพในการตัดสินใจ ช่วยให้เกิดการพิจารณาทางเลือกใหม่ ทำให้การตัดสินใจรอบคอบขึ้น
2. การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เมื่อการตัดสินใจนั้นได้รับการยอมรับ จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ
3. การสร้างความฉันทามติ ลดความขัดแย้งทางการเมืองและเกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ
4. การเพิ่มความง่ายในการนำไปปฏิบัติ สร้างให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ
5. การมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้าและความขัดแย้งรุนแรงได้
6. ช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความใกล้ชิดกับประชาชนและไวต่อความรู้สึกห่วงกังวลของประชาชนและเกิดความตระหนักในการตอบสนองต่อความกังวลของประชาชน
7. การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของคนสาธารณชน ถือว่าเป็นการให้การศึกษาชุมชน เพื่อเรียนรู้กระบวนการตัดสินใจ และเป็นเวทีฝึกผู้นำชุมชน
8. ช่วยทำให้ประชาชนสนใจประเด็นสาธารณะมากขึ้น เป็นการเพิ่มทุนทางสังคมและช่วยเสริมสร้างให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้นสอดคล้องกับการปกครองตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม
9. เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมและรู้สึกรักและแสดงความเป็นเจ้าของท้องถิ่นของตนเอง
10. มีประสบการณ์และคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง
11. เห็นความสำคัญของตนเองและมีส่วนรับรู้ถึงปัญหา อุปสรรคและสามารถแก้ไขปัญหาลงมือตามเจตนารมณ์ของตนเองได้

12. สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ตรงเป้าหมาย มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อพัฒนาความเป็นอยู่และการบริการที่ดีขึ้น

13. สามารถป้องกันการบริหารการจัดการของหน่วยงานของรัฐที่ไม่โปร่งใส ไม่ถูกต้อง และไม่เกิดประโยชน์ในท้องถิ่นได้

จากข้อความดังกล่าวข้างต้น สรุปประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ เป็นการเพิ่มคุณภาพในการตัดสินใจ ช่วยลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา สร้างฉันทามติ เพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ และหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากัน ดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม คาดคะเนความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน เป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใกล้ชิดประชาชนมากขึ้น เป็นเวทีฝึกผู้นำชุมชน และเพิ่มทุนทางสังคม

4. เงื่อนไขของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประเวศ วะสี (2541 : 4) ได้กล่าวว่า การที่ประชาชนริเริ่มและช่วยตนเองได้นั้น ประชาชนต้องมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนเสียก่อน กล่าวคือ ต้องมีเงื่อนไขสำคัญอย่างน้อย 3 ประการคือ

1. ประชาชนต้องมีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม
2. ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม
3. ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม

หากไม่มีอิสรภาพ ไม่มีความสามารถ ไม่มี ความเต็มใจแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนจะไม่เกิดขึ้น นอกจากเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการ ดังกล่าวแล้ว ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1. ประชาชนต้องมีเวลาที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรม
2. ประชาชนต้องไม่เสียค่าใช้จ่ายในการมีส่วนร่วมมากเกินไปที่เขาประเมิน

ค่าตอบแทนที่ได้รับ

3. ประชาชนต้องมีความพอใจที่สัมพันธ์สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น
4. ประชาชนต้องสามารถสื่อสารรู้เรื่องเข้าใจกันทั้ง 2 ฝ่าย
5. ประชาชนต้องไม่รู้สึกกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่หรือสภาพทางสังคม

หากมีส่วนร่วม

อคิน รพีพัฒน์ (2542 : 21-22) กล่าวถึงปัจจัยพื้นฐานของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเกิดจากพื้นฐานของประชาชน 4 ประการ คือ

1. ประชาชนต้องการมีความสามารถที่จะมีส่วนร่วม กล่าวคือ ประชาชนนั้นต้องมีศักยภาพพอที่จะเข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ เช่น ประชาชนต้องมีความสามารถในการค้นหาความต้องการของตนเอง วางแผน จัดบริหารจัดการองค์กรและการใช้ทรัพยากรในที่สุด

2. ประชาชนจะต้องมีความพร้อมที่จะมีส่วนร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีสภาพทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และกายภาพ ที่เปิดโอกาสให้ได้เข้าไปมีส่วนร่วม

3. ประชาชนต้องมีความเป็นไปได้ที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีความรู้ความเข้าใจ เห็นถึงประโยชน์ของการเข้าร่วม ไม่ใช่การบังคับหรือผลักดันให้เข้าร่วม โดยที่ประชาชนไม่ประสงค์จะเข้าร่วม

4. ประชาชนต้องมีความเป็นไปได้ที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีโอกาสที่จะเข้าร่วม ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในการตัดสินใจ และกำหนดกิจกรรมที่ตนเองนั้นต้องการในระดับที่เหมาะสม

มานิตย์ จันทร์จำริญ (2535 : 19-20) ได้สรุปปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 11 ประการ ดังนี้

1. การปฏิบัติตนให้คล้อยตามความเชื่อพื้นฐาน กล่าวคือ บุคคลและกลุ่มบุคคล เลือกรูปแบบปฏิบัติที่สอดคล้องและคล้ายคลึงกับความเชื่อพื้นฐานของตนเอง

2. มาตรฐานคุณค่าบุคคลและกลุ่มบุคคล จะปฏิบัติในลักษณะที่สอดคล้องกับมาตรฐานคุณค่าของตนเอง

3. เป้าหมายบุคคลและกลุ่มบุคคล จะส่งเสริม ปกป้อง และรักษาเป้าหมายของตนเอง

4. ประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา พฤติกรรมของบุคคลและกลุ่มบุคคลบางครั้งมีรากฐานมาจากประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา

5. ความคาดหวังบุคคลและกลุ่มบุคคลจะประพฤติปฏิบัติตามแบบที่คาดหวังว่า จะต้องประพฤติในสถานการณ์นั้นๆ ทั้งยังชอบปฏิบัติตัวต่อผู้อื่น ในลักษณะที่ตนเองคาดหวังจากผู้อื่น

6. การมองแต่ตัวเอง บุคคล และกลุ่มบุคคลมักจะกระทำสิ่งต่างๆ ที่คิดว่าตนเองควรจะต้องทำเช่นนั้น

7. การบีบบังคับ บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่างๆ ด้วยความรู้สึกลัวว่าตนเอง ถูกบังคับให้ทำ

8. นิสัยและประเพณี บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะกระทำสิ่งต่างๆ ตามนิสัยที่ตนเองนั้นชอบ เมื่ออยู่ในสถานการณ์นั้นๆ

9. โอกาส บุคคลหรือกลุ่มบุคคลมักจะเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบการปฏิบัติของ สังคม โดยเฉพาะในทางที่เกี่ยวข้องกับจำนวนและชนิดของ โอกาส ตามที่โครงสร้างของสังคม จะเอื้ออำนวยให้

10. ความสามารถ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลมักจะเข้าร่วมกิจกรรมที่ตนเองมีความสามารถ

11. การสนับสนุน บุคคลหรือกลุ่มบุคคลมักจะเริ่มปฏิบัติงานเมื่อรู้สึกว่าเขาได้รับการสนับสนุน

จากข้อมูลดังกล่าว สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน ขึ้นอยู่กับปัจจัย 3 ประการ คือ ปัจจัยส่วนบุคคล เช่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ เป็นต้น ปัจจัยทางสภาพแวดล้อมและสังคม ได้แก่ วัฒนธรรม ความสัมพันธ์ทางเครือญาติ การติดต่อสื่อสาร และปัจจัยทางโอกาส ได้แก่ ผู้นำท้องถิ่น นโยบายการเมืองการปกครอง

5. ขั้นตอนของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมจะแบ่งเป็นหลายขั้นตอนแตกต่างกัน ตามแต่วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ดังต่อไปนี้

โคเฮน และอัปฮอฟ (John M. Cohen and Norman T. Uphoff. 1980 ; 219 ; อ้างถึงใน พวงทอง โยธาใหญ่. 2545 : 14-16) ได้เสนอขั้นตอนของการมีส่วนร่วม 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making)
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน (Implementation)
3. การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ (Benefits)
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

นอกจากนี้ นักวิชาการบางท่านได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมแตกต่างกันที่กล่าวมา โดยที่จะมีขั้นตอนการวางแผนร่วมด้วย ดังเช่น อคิน ระบุพัฒนา (2527 : 17) และธีรพงษ์ แก้วหาญ (2543 : 23-24) ได้จำแนกขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ 5 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการริเริ่มโครงการ เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหาในชุมชน และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การกำหนดความต้องการของชุมชน และจัดลำดับความสำคัญของความต้องการนั้นๆ

2. การมีส่วนร่วมในขั้นการวางแผนการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ของโครงการ การกำหนดวิธีการ แนวทางในการดำเนินงาน การกำหนดทรัพยากรและแหล่งของทรัพยากรที่ใช้

3. การมีส่วนร่วมในขั้นการดำเนินโครงการ เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำประโยชน์ให้แก่โครงการ โดยการช่วยเหลือด้านทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ และแรงงานหรือโดยการบริหารงานและประสานงาน ตลอดจนการดำเนินการขอความอนุเคราะห์ขอความช่วยเหลือจากภายนอก

4. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่เกิดจากโครงการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากโครงการ หรือการมีส่วนร่วมจากการรับผลเสียที่อาจเกิดจากโครงการซึ่งผลประโยชน์หรือผลเสียที่เกิดขึ้นนี้อาจเป็นด้านกายภาพ หรือด้านจิตใจที่มีผลต่อสังคมหรือบุคคลได้

5. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินว่าโครงการพัฒนาที่ดำเนินการนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้หรือไม่ การประเมินผลนี้อาจเป็นการประเมินผลย่อย ซึ่งเป็นการประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการที่กระทำนั้นเป็นระยะๆ หรือการประเมินผลรวม ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวมยอดของโครงการทั้งหมด

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. ; อ้างถึงใน จูไรรัตน์ อินทร์โต. 2545 : 17) ได้แบ่งขั้นตอนของการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการ
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุน และปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

สรุปจากขั้นตอนการมีส่วนร่วมดังกล่าว จะเห็นได้ว่าในการมีส่วนร่วมนั้น ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้หลายขั้นตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม ในขั้นตอนที่สำคัญ เช่น การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ การมีส่วนร่วมในการประเมินผล ซึ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมนี้จะครอบคลุมในการบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนการพัฒนาท้องถิ่น

การวางแผนถือเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว โดยใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องวางแผนการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาคมทั้งในปัจจุบันและอนาคตมีการปฏิบัติตามแผนงาน โครงการที่กำหนดให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในช่วงเวลาที่กำหนด มีการควบคุมติดตาม วัดและประเมินผล โดยการบริหารจัดการตามแผน แผนงาน โครงการนั้น จะต้องเป็นการบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใส และพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบทั้ง โดยหน่วยงานของรัฐและประชาคม

1. ความหมายของการวางแผน

พวงทอง โยธาใหญ่ (2545 : 26) กล่าวว่า การวางแผนเป็นของคู่กันกับการพัฒนา คงจะไม่มีสังคมใดหรือประเทศไหนที่จะพัฒนาได้โดยไม่มี การวางแผน ทั้งนี้เพราะแผนเป็นสิ่งที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างมีระบบ ดังนั้นการวางแผนและการพัฒนาจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับสังคมทุกรูปแบบ และองค์การสหประชาชาติได้ให้คำนิยามของการพัฒนาไว้ว่า การพัฒนา คือกระบวนการของการยอมให้และส่งเสริมให้ประชาชนได้รับสิ่งที่เขาต้องการ อันหมายถึงความพยายามที่จะทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้าทางสังคมของมนุษย์และเป็นการกระทำที่มีระบบ

อนันต์ เกตุวงษ์ (2541 : 6) ได้ให้ความหมายระบุนคำว่าวางแผน (Planning) มาจากภาษาละตินว่าแพลนัม (Plannum) ซึ่งมีความหมายเป็นพื้นที่ราบ (Flat Surface) และได้นำมาใช้ในภาษาอังกฤษเมื่อศตวรรษที่ 17 โดยพจนานุกรมออกซฟอร์ด (Oxford Dictionary) ตามความหมายของพื้นราบ หมายถึง การกำหนดแบบฟอร์มในทางราบ เช่น แผนที่และแบบพิมพ์เขียว (Blueprint) ของสิ่งก่อสร้างต่างๆ

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2526 : 56) ให้คำนิยามของการวางแผนว่า เป็น ความพยายามจริงจังที่จะเข้าไปมีอิทธิพลในการกำหนดทิศทางคุณในการเปลี่ยนแปลงของ ปัจเจกเศรษฐกิจ หรือการวางแผนการพัฒนาเป็นการวางแผนแนวทางปฏิบัติในอนาคตอย่างมี เกณฑ์ และเป็นการวางแผนความพยายามที่ต่อเนื่องเพื่อเลือกเป็นแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดในการ บรรลุเป้าหมาย

สุภา จันลาดี (2550 : 30) กล่าวว่า ไร่ว่า การวางแผนจะเกี่ยวข้องกับการกำหนด ภารกิจและวัตถุประสงค์ ตลอดจนกิจกรรม เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์นั้น ซึ่งจะต้อง อาศัยการตัดสินใจเลือกกระหว่างทางเลือกปฏิบัติในอนาคต ดังนั้น แผนจะเป็นตัวบอกรวิธิการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่เลือกไว้ การวางแผนจึงเป็นการสร้างสะพานเพื่อให้สามารถเดิน ไปถึงสิ่งที่ต้องการจากผลของการวางแผน แผนจึงเป็นเครื่องมือที่ทำให้บรรลุจุดมุ่งหมาย

2. องค์ประกอบของการวางแผน

ปกรณ์ ปรีชากร. (2542 : 26-28) แยกองค์ประกอบของการวางแผนได้ 7 ประการ ดังนี้

1. การวางแผนเป็นกระบวนการ (Process) กระบวนการในที่นี้หมายถึง กิจกรรมที่ต่อเนื่องกันซึ่งเกิดขึ้นในหน่วยเดียวกัน กิจกรรมที่ต้องการทั้งทรัพยากรและ พลังงานเพื่อทำให้กิจกรรมดำเนินไปได้

2. การจัดเตรียม (Preparing) การวางแผนเป็นการเตรียมชุดหนึ่ง ของการตัดสินใจเพื่อการได้รับอนุมัติและการดำเนินการโดยองค์กรอื่นๆ แม้ว่าหน่วยงาน หนึ่งที่มีหน้าที่วางแผน มีอำนาจจะอนุมัติและดำเนินการตามแผนก็ตาม กระบวนการ ดังกล่าวนี้ยังมีอยู่ต่างหากโดยเฉพาะ

3. ข้อมูลข่าวสาร (Information or a Set) ข้อมูลข่าวสารเปรียบได้กับ เส้นเลือดใหญ่ของการเตรียมการวางแผน ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารจึงเป็นสิ่งที่นักวางแผนต้อง สืบค้น รวบรวม คัดแยก วิเคราะห์ กลั่นกรอง และสรุปจากสภาพแวดล้อมภายนอก องค์กร

4. การตัดสินใจเพื่อการกระทำ (Decision for Action) การวางแผนมุ่ง สู่การกระทำเป็นสำคัญ ไม่ได้มุ่งไปสู่วัตถุประสงค์อื่น แต่เป็นการวางแผนที่มีผลงานระดับ สอง (Secondary Results) อีกหลายๆอย่าง เช่นการพัฒนาการบริหาร การพัฒนาการ ตัดสินใจและการฝึกอบรมให้คนทำงานร่วมกัน เป็นต้น

5. ในอนาคต (In the Future) ลักษณะสำคัญยิ่งของการวางแผน ได้แก่ การมุ่งสู่อนาคตมีการพยากรณ์เหตุการณ์ในอนาคต ความไม่แน่นอน และเงื่อนไขต่างๆ

6. การมุ่งสู่การทำงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ (Directed at Achieving Goals) กระบวนการวางแผนไม่สามารถดำเนินไปได้ถ้าขาดวัตถุประสงค์ ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์จะเป็นตัวกำหนดทิศทาง จุดมุ่งหมายปลายทางของการกระทำเป็นกระบวนการดังกล่าวมา

7. ใช้วิธีการที่ให้ผลงานสูง (By Optimal Means) จุดสำคัญอันหนึ่งในกระบวนการวางแผนก็คือ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการกับเป้าหมาย (Means/and Ends) เพื่อเลือกวิธีการกระทำที่ก่อให้เกิดผลตามเป้าหมายมากที่สุด

ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่า การตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกเกี่ยวกับสิ่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หรือวิธีการกระทำ โดยทั่วไปจะเป็นการตอบคำถามต่อไปนี้ จะทำอะไร(What) ทำไมจึงต้องทำ(why) ใครบ้างที่เป็นผู้กระทำ(Who) จะกระทำเมื่อใด(When) จะกระทำกันที่ไหน(Where) และจะกระทำกันอย่างไร(How)

การตอบคำถามห้าประการแรกสามารถกระทำได้โดยบุคคลทั่วไป หรือผู้บริหารที่มีประสบการณ์กว้างๆ เพราะทำได้โดยอาศัยความสามารถทั่วไป ส่วนการตอบคำถามสุดท้ายคือทำอะไร จำเป็นต้องมีความรู้เฉพาะด้าน หรือผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้นโดยตรง เช่น วิศวกร แพทย์ หรือนิติกร เป็นต้น ผู้ที่ไม่มีความรู้หรือประสบการณ์เฉพาะด้านไม่สามารถบอกได้อย่างถูกต้อง ดังนั้นการวางแผนโดยทั่วไปจึงต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคคลจำนวนหนึ่ง

3. ประเภทของการพัฒนาท้องถิ่น (กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2548 : 5)

3.1 การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายถึง แผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาอำเภอ

3.2 แผนการพัฒนาสามปี หมายถึง แผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การพัฒนาส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดและแผนงาน โครงการพัฒนาที่สร้างขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผน ก้าวหน้าความครอบคลุมระยะสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อการปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

3.3 แผนปฏิบัติการ หมายถึงแผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่แสดงถึงรายละเอียดและแผนงาน โครงการพัฒนา และกิจกรรมที่ดำเนินจริง ทั้งหมด ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณนั้น

4. ลักษณะของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ดี (กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2548 : 6)

4.1 เป็นลักษณะของการกำหนดวิธีการล่วงหน้าว่าในแต่ละจุดหมายของการพัฒนาจะดำเนิน โดยวิธีการใดและมีการกำหนดจุดมุ่งหมายที่ต้องการจะบรรลุได้อย่างชัดเจน ทั้งด้านคุณภาพ ปริมาณ กลุ่มเป้าหมายและเวลา

4.2 เป็นการทำงานในเชิงรุกที่มุ่งจะเข้าไปเอาชนะปัญหาและอุปสรรครวมทั้ง ป้องกันมิให้เกิดปัญหาและอุปสรรคซ้ำซ้อนขึ้นมาอีก โดยอาศัยข้อมูลในอดีต สภาวะการณ์ในปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต ตลอดจนถึงศักยภาพขององค์และระเบียบต่างๆ ตลอดจน ความจำเป็นเร่งด่วนมาประกอบการพิจารณา

4.3 เป็นรูปแบบที่สามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุถึงเจตนารมณ์ได้จริง โดย แนวทางการดำเนินงานตามแผนจะต้องมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและตั้งอยู่บนพื้นฐาน ความเป็นจริงและอยู่บนหลักเหตุและผล

4.4 เป็นรูปแบบการปฏิบัติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและสิ่งแวดล้อม แผน ยุทธศาสตร์จะต้องมีความยืดหยุ่นหรือการปรับปรุงได้ง่าย เพื่อให้ทันต่อสภาพการ เปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมหรือปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กร

4.5 เป็นเครื่องมือในการยึดโยงค่านิยมและวัฒนธรรมขององค์กรเข้าด้วยกัน ผู้ปฏิบัติในองค์กรมีความรู้สึกเป็นรายการที่ต้องร่วมกันปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย ร่วมกัน

5. วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา (กรมการปกครองส่วน ท้องถิ่น. 2548 : 8)

5.1 เพื่อเป็นกรอบในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น

5.2 เพื่อให้การพัฒนาท้องถิ่นมีทิศทางสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และนโยบายการพัฒนาท้องถิ่น

5.3 เพื่อให้สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของ ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

6. ประโยชน์ของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

6.1 เป็นกรอบในการปฏิบัติงาน แผนยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดแนวทางเพื่อ บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์และเปรียบเสมือนเข็มทิศในการชี้ทางการพัฒนา ทำให้การพัฒนา เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองทรัพยากรในการบริหาร

6.2 เป็นการรวมพลังในองค์กร กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เป็น ลักษณะของความร่วมมือนำมาใช้ในการดำเนินงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อันส่งผลต่อ ความรู้สึกในการมีส่วนร่วมเป็นพันธกิจร่วมกันในองค์กร ซึ่งผลจากการร่วมมือกันจะนำไปสู่ การมีผลงานที่มีประสิทธิภาพ

6.3 เป็นตัวส่งเสริมกำลังใจในการปฏิบัติงาน แผนยุทธศาสตร์ไม่เป็นเพียง การวิเคราะห์ข้อมูล แต่รวมถึงความคิดสร้างสรรค์และแผนยุทธศาสตร์จะทำให้ผู้ปฏิบัติงาน ทราบ แนวทางและความมุ่งหวัง จึงส่งผลให้เกิดความมั่นใจในการปฏิบัติงาน โดย ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

6.4 แผนยุทธศาสตร์เป็นตัวสะท้อนให้เห็นทุกสถานการณ์ ทั้งในอดีตปัจจุบัน อนาคต ในภาพของศักยภาพหรือจุดแข็ง จุดอ่อน ตลอดจนปัจจัยที่จะสนับสนุนหรือเป็น อุปสรรคในการปฏิบัติงานขององค์

7. องค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้มีองค์กรในการจัดทำให้มี แผนพัฒนาท้องถิ่นดังนี้

7.1 คณะกรรมการการพัฒนาท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดแนว ทางการพัฒนาของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบาย รัฐบาล แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ การผังเมือง ตลอดจนให้คำปรึกษาหรือ เกี่ยวข้องกับการพัฒนาท้องถิ่น

7.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มี หน้าที่จัดทำร่างแผนพัฒนา ให้สอดคล้องกับแนวพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น กำหนด

7.3 คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ กำหนดกรอบ ทิศทาง แนวทาง รวมทั้งประสานการพัฒนาองค์กรส่วนท้องถิ่นในจังหวัดให้ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาจังหวัด อำเภอ ตรวจสอบและวิเคราะห์ แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัด และให้ความเห็นชอบร่างแผน

ยุทธศาสตร์การพัฒนา หรือแผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด รวบรวมข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการประสานแผน คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น อาจมอบอำนาจการให้ความเห็นชอบร่าง แผนพัฒนาให้คณะกรรมการประสานแผนระดับอำเภอ เพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนได้ภายใต้ แผนกำหนดกรอบนโยบายและแนวทางพัฒนาที่คณะกรรมการประสานแผนกำหนด

7.4 คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นองค์ที่ทำหน้าที่กำหนดแนวทางวิธีการในการติดตามและประเมินผลการพัฒนา ดำเนินการติดตาม และประเมินผลแผนพัฒนา รายงานผลและเสนอความเห็นซึ่งได้จากการติดตามและ ประเมินผลแผนพัฒนาต่อสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และ ประกาศผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน อย่างน้อยปี ละหนึ่งครั้งภายในเดือนธันวาคมของทุกปี

สำหรับองค์ประกอบขององค์กรในการจัดทำและประสานแผนพัฒนา (ยกเว้น คณะกรรมการการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา) จะมีลักษณะ “ไตรภาคี” โดยมี องค์ประกอบจากตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนของข้าราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคและรัฐวิสาหกิจและตัวแทนจากภาคประชาชนในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน โดยมี จุดมุ่งหมายเพื่อประสานงานและบูรณาการรวมทั้งสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการบริหารงานส่วนท้องถิ่น

8. ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาหน่วยงานที่ รับผิดชอบเตรียมการจัดทำโครงการเพื่อเสนอให้ผู้บริหารอนุมัติ

ขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ รวบรวมข้อมูลและปัญหา ของท้องถิ่น โดยนำแผนชุมชนมาใช้พิจารณาประกอบ พร้อมทั้งจัดลำดับความสำคัญของ ปัญหา

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสภาพการพัฒนาของท้องถิ่น ในปัจจุบัน โดยใช้เทคนิค SWOT Analysis โดยการวิเคราะห์ถึงโอกาสและภาวะคุกคาม หรือข้อจำกัด รวมถึงการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็งของท้องถิ่น ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงปัจจัย ภายในและภายนอก

SWOT Analysis

เป็นการจัดทำแผนกลยุทธ์วิธีหนึ่งซึ่งจะช่วยให้องค์กรทราบถึงสถานภาพขององค์กร อันจะทำให้สามารถกำหนดเป้าหมายได้อย่างถูกต้องและประสบความสำเร็จ โดยวิเคราะห์จากสภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอก 4 ประเด็น คือ

1. **S – Strength** หมายถึง จุดแข็ง องค์กรจะต้องมีการประเมินจุดแข็งของตนเอง เพื่อพิจารณาเงื่อนไขแห่งความสำเร็จขององค์กรตนในมิติต่างๆ เช่น สถานภาพทางการเงิน บุคลากร ผลผลิต โดยประเมินค่าเป็นระดับจากสูงสุดไปหาต่ำสุด อย่างไรก็ตาม จุดแข็งในบางมิติอาจไม่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กรก็ได้

2. **W – Weakness** หมายถึง จุดอ่อน องค์กรจะต้องมีการประเมินจุดอ่อนของตน เพื่อพิจารณาเงื่อนไขแห่งความล้มเหลวขององค์กรในมิติต่างๆ เช่น เกี่ยวกับการประเมินจุดแข็ง โดยมีการประเมินค่าจากสูงสุดไปหาต่ำสุด อย่างไรก็ตาม จุดอ่อนในบางมิติอาจไม่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร

3. **O – Opportunity** หมายถึง โอกาสหรือสิ่งที่องค์กรได้เปรียบคู่แข่ง ทั้งนี้องค์กรควรพิจารณาโอกาสในมิติของความดึงดูดใจและความน่าประสบความสำเร็จขององค์กร

4. **T – Threat** หมายถึง อุปสรรคที่ขัดขวางการพัฒนาขององค์กร ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อเป้าประสงค์ขององค์กร ทั้งนี้ควรพิจารณาอุปสรรคในมิติของความรุนแรงและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้น

บางครั้งการจำแนกโอกาสและอุปสรรคเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เพราะทั้งสองสิ่งนี้สามารถเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการเปลี่ยนแปลงอาจทำให้สถานการณ์ที่เคยเป็นโอกาสกลับกลายเป็นอุปสรรคได้ และในทางกลับกัน อุปสรรคอาจกลับกลายเป็นโอกาสได้เช่นกัน ด้วยเหตุนี้องค์กรมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ของตนให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์แวดล้อม

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจหลักการพัฒนาท้องถิ่น นำข้อมูลที่ได้จากขั้นที่ 2 และขั้นตอนที่ 3 มากำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจหลักการพัฒนาท้องถิ่น

วิสัยทัศน์ (Vision) หมายถึง ถ้อยแถลงที่ระบุถึงสภาพการณ์ในอนาคต ซึ่งเป็น “จุดหมาย” ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต อันเป็นการตอบคำถามที่ว่า “ท้องถิ่นต้องการอะไร ในอนาคต”

ภารกิจหลัก (Mission) หมายถึง ข้อความหรือถ้อยแถลงถึงลักษณะหรือขอบข่ายในการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการบริหารหรือการจัดบริการสาธารณะ รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรหรือภาพลักษณ์ที่ต้องการนำเสนอ และปณิธานหรือปรัชญาในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นขอบเขตของบทบาทหน้าที่หลักหรือขอบเขตของกิจกรรมที่มุ่งเน้นเป็นพิเศษที่ต้องการดำเนินการแก้ไขเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนด

ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นการนำเอาวิสัยทัศน์และภารกิจหลักที่นำมาพัฒนา กำหนดจุดมุ่งหมาย เพื่อเป็นการกำหนดขอบเขตหรือประเภทของกิจกรรมที่ควรดำเนิน เพื่อการนำไปสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้

ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาท้องถิ่น เป็นการกำหนดผลสำเร็จที่ต้องการ โดยดำเนินการหลังจากที่ทราบภารกิจหลักที่ต้องทำแล้ว เพื่อนำท้องถิ่นไปเพื่อให้บรรลุตามความต้องการที่จะเป็นในอนาคต

ขั้นตอนที่ 7 การกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมื่อได้ดำเนินการกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจหลัก วัตถุประสงค์และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยอาศัยพื้นฐานการวิเคราะห์ SWOT แล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง แนวคิดหรือวิธีการที่แยกกาย อันบ่งบอกถึงลักษณะการเคลื่อนตัวขององค์กรว่าจะก้าวไปสู่เป้าหมายที่ต้องการในอนาคตได้อย่างไร จะไปให้ถึงจุดหมายได้อย่างไร

ขั้นตอนที่ 8 การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น เป็นการกำหนดปริมาณหรือจำนวนสิ่งที่ต้องการให้บรรลุในแต่ละแนวทางการพัฒนาภายในเวลาที่กำหนด

ขั้นตอนที่ 9 การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น นำผลที่ได้จากขั้นตอนที่ 1 ถึงขั้นตอนที่ 8 มาจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบล เสนอต่อ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาและปรับปรุงเพื่อเสนอต่อผู้บริหาร เพื่อให้ผู้บริหารเสนอต่ออนุกรรมการการพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ

คณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาระดับอำเภอ พิจารณาและจัดทำความเห็น นำส่งคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป หากได้รับความเห็นชอบก็จะส่งคืนให้ผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อประกาศใช้ต่อไป หากไม่เห็นชอบก็จัดทำชี้แจงแสดงความคิดเห็นและเหตุผลในประเด็นที่ไม่เห็นด้วยประกอบร่างแผนพัฒนาส่งคืนให้ผู้บริหาร

9. ข้อจำกัดในการวางแผน (ส่วนแผนการพัฒนาส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2546 : 4-5)

9.1 การขาดข้อมูลที่เชื่อถือได้ ในการวางแผนจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลต่างๆ เพื่อนำมาพิจารณากำหนดจุดมุ่งหมายและกิจกรรมต่างๆที่จะดำเนินงาน แต่ถ้าขณะที่ไม่มีการวางแผนนั้นกลุ่มทำงานจะได้ข้อมูลที่มาจากแหล่งเชื่อถือไม่ได้ จะทำให้การวางแผนงานนั้นเกิดการผิดพลาด ฉะนั้นข้อมูลนับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญในการกำหนดแผนงานเป็นอย่างยิ่ง

9.2 การวางแผนเป็นกระบวนการมองไปข้างหน้า ถ้าผู้บริหารมีแนวโน้มที่จะทำงานในเชิงรับมากกว่าเชิงรุก เขาไม่สามารถวางแผนที่ดีได้เลย ฉะนั้นผู้วางแผนจะต้องเป็นบุคคลที่มีความคิดริเริ่มและความกระตือรือร้นจะได้มองหาความสามารถมองหามาตรการประเมินและติดตามแผนที่วางไว้ได้อย่างเหมาะสมและเข้าใจการดำเนินงานตามแผนได้อย่างถูกต้อง

9.3 การวางแผนเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย การวางแผนอาจทำให้การปฏิบัติการบางกรณีล่าช้าไปได้ แต่ก็ก็เป็นความจริงว่าถ้าเราไม่ใช้เวลาในการวางแผนอย่างพอเพียงแล้ว แผนที่กำหนดขึ้นอาจใช้ไม่ได้ จึงกล่าวได้ว่าการวางแผนเกี่ยวข้องกับกาใช้เวลา และค่าใช้จ่ายในการวิเคราะห์สารสนเทศ และการประเมินทางเลือกต่างๆ ดังนั้น ถ้าการจัดการไม่จัดงบประมาณค่าใช้จ่ายอย่างเพียงพอในการวางแผน ไม่ยอมใช้เวลาให้พอเพียง คิดว่าเสียเวลาสิ้นเปลืองแล้วผลของแผนที่จะออกมาคือนั้น ย่อมเป็นไปได้

9.4 การดำเนินการภายในองค์กรที่เข้มงวดมากเกินไปในเรื่องต่างๆ จะเป็นอุปสรรคในการนำความคิดริเริ่มและแนวความคิดใหม่ๆเข้าสู่องค์กร ฉะนั้นผู้วางแผนจะต้องมีความยืดหยุ่นการดำเนินการในบางกรณีซึ่งจะนำผลดีมาสู่องค์กร

9.5 การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีข้อจำกัดในการวางแผน บางครั้งเหตุการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นในองค์กรธุรกิจต่างๆทั่วโลก เป็นผลกระทบอย่างต่อ เนื่องมาจาก ความผันผวนทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ฉะนั้นผู้วางแผนไม่สามารถยอมรับเรื่องราวต่างๆที่อาจเกิดขึ้นได้ อาจจะนำไปสู่การต่อต้านจากกลุ่มคนงานและทัศนคติ เช่นนี้จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการวางแผนที่เกิดขึ้นขาดประสิทธิภาพ

สรุปการวางแผนพัฒนา คือการนำข้อมูลปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาแก้ไขปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น เพื่อสนองความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ ๆ โดยดำเนินการตาม

วัตถุประสงค์และเป้าหมายเพื่อให้ครอบคลุมถึงปัญหา มุ่งพัฒนาให้มีประสิทธิภาพชีวิตของประชาชนเป็นหลัก

ไม่มีองค์การใดที่จะประสบความสำเร็จได้ โดยปราศจากการวางแผนดังนั้นการวางแผนจึงเป็นภารกิจอันดับแรกที่มีความสำคัญของกระบวนการจัดการที่ดี (คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2547 : 11-13)

10. ขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ตามขั้นตอน ดังนี้

10.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่างๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

10.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมประเด็นหลักการพัฒนา ปัญหา ความต้องการ และข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี แล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

10.3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

10.4 ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี ให้จัดทำและทบทวนแผนพัฒนาสามปีให้แล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายน ก่อนงบประมาณประจำปี

11. แนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นัฏกร โสภานเปง (2550 : 28 – 29) กล่าวถึงแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 คือ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าวแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาสามปีตามแนวทาง ดังนี้

11.1 เตรียมการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยจัดประชุมกับประชาคมท้องถิ่น เพื่อกำหนดกรอบแนวทางการพัฒนา โดยยึดแนวทาง ดังนี้

11.1.1 ให้จัดทำแผนพัฒนาสามปีให้มีความสอดคล้องกับกรอบ ยุทธศาสตร์การพัฒนากองทัพเรือส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด และเป็นยุทธศาสตร์การ พัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการ เปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ หรือจัดเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาขึ้นใหม่

11.1.2 การจัดทำแผนพัฒนาสามปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจ ทบทวนจากแผนพัฒนาสามปีเดิม โดยนำโครงการที่กำหนดไว้จะดำเนินการมาใช้ หรืออาจ พิจารณาทบทวน ปรับปรุง โดยการกำหนดรายละเอียด วัตถุประสงค์ เป้าหมาย งบประมาณ หรือจัดลำดับความสำคัญของโครงการใหม่และเพิ่มเติมโครงการใหม่

11.1.3 ให้ยึดหลักปรัชญาและแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งประกอบด้วย 3 ลักษณะ คือ ความพอประมาณ ความมีเหตุผล และการมีภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว เป็นแนวทาง ในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขปัญหาความยากจน ของประชาชน ให้ยึดหลักความพอเพียงใน 3 ระดับ คือ ระดับบุคคล/ครอบครัว ระดับ ชุมชน/องค์กร และระดับประเทศ โดยบูรณาการให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่มีการ ปฏิบัติในพื้นที่ เช่น โครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้าน/ชุมชน การเสริมสร้างความเข้มแข็ง ให้ชุมชน

11.1.4 ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทุนทางสังคม ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้กำหนดให้เป็น วาระ แห่งชาติ เพื่อปูพื้นฐานคนไทยและสังคมไทยสู่สังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ ได้อย่างรู้เท่าทัน ท่ามกลางสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในสังคมโลก และเกิดประโยชน์ต่อการ พัฒนาประเทศให้เจริญเติบโต อย่างก้าวหน้า สมดุล ยั่งยืน และไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ ดีของประชาชนโดยรวม โดยมีองค์ประกอบ 3 ทุน คือ ทุนมนุษย์ ทุนที่เป็นสถาบัน และ ทุนทางปัญญาและวัฒนธรรม

11.1.5 การดำเนินงานเมื่อนำอยู่ ชุมชนนำอยู่ ซึ่งเป็นนโยบายใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) และจะมีการ ขับเคลื่อนต่อในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 โดยมีเป้าหมายมุ่ง เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และพัฒนาเมื่อนำอยู่ ชุมชนนำอยู่ ด้วยกระบวนการมี

ส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมใน 5 มิติ คือ มิติเมืองปลอดภัย มิติเมืองสะอาด มิติเมืองคุณภาพชีวิต มิติเมืองธรรมมาภิบาล และมิติเมืองวัฒนธรรม

11.1.6 ให้นำข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2ค) และข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ มาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

11.1.7 ให้คำนึงถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่าง ๆ อย่างเหมาะสม ในกรณีที่ต้องกรปกรองส่วนท้องถิ่นมีการจัดทำผังเมืองหรือผังตำบลแล้ว ให้ใช้ผังเมือง หรือผังตำบลเป็นข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีด้วย

11.1.8 ให้คำนึงถึงหลักการบูรณาการโครงการ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่น ๆ คือ โครงการที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกันและสามารถจัดกิจกรรมสนับสนุนซึ่งกันและกันได้ หรือโครงการลักษณะ/ประเภทเดียวกันที่มีสถานที่ตั้งอยู่ในเขตติดต่อกัน หากสามารถจัดทำโครงการพร้อมกัน ซึ่งสามารถประสานรูปแบบหรืองบประมาณให้มีลักษณะสอดคล้องต่อเนื่องกันแล้ว ให้ทำการประสานและบูรณาการโครงการ เพื่อลดความซ้ำซ้อน ประหยัดงบประมาณ และทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์มากขึ้น

11.1.9 แผนพัฒนาสามปี จะมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดของโครงการพัฒนา ภายใต้ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา ดังนั้น ในการจัดทำโครงการให้คำนึงถึงความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ โดยคำนึงถึงสถานะทางการคลังของท้องถิ่น และความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้แผนพัฒนาสามปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เกี่ยวข้องความจริง และในการจัดทำโครงการให้มีการจัดลำดับความสำคัญ ความเร่งด่วนของโครงการ กล่าวคือ โครงการที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและมีความจำเป็นเร่งด่วนมากต้องนำไปปฏิบัติก่อน โดยอาจแยกโครงการออกเป็น 3 ประเภท คือ

- 1) โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง
- 2) โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอุดหนุนให้หน่วยงานอื่นดำเนินการตามที่มีระเบียบ กฎหมายกำหนดไว้
- 3) โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นรวมทั้งโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

11.1.10 ใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีโดย

1) ให้การสนับสนุนการจัดทำแผนชุมชนให้เกิดขึ้นในทุกพื้นที่ โดยให้การให้คำแนะนำในการจัดทำ ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ สนับสนุนข้อมูลเพื่อการจัดทำแผนชุมชน หรือ โครงการ/กิจกรรม ที่เกินขีดความสามารถของชุมชนมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี

2) ให้พิจารณานำโครงการ/กิจกรรม ที่เป็นปัญหาความต้องการของประชาชน จากการจัดเวทีประชาคมท้องถิ่นมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี ทั้งนี้ เพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในพื้นที่บูรณาการการจัดทำแผนพัฒนา เพื่อเป็นจุดเชื่อมต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับปัญหาความต้องการของประชาชน ซึ่งจะนำไปสู่ความเห็นพ้องต้องกัน และการทำงานร่วมกันของภาคีการพัฒนาต่าง ๆ ในพื้นที่ เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจแห่งรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และตอบสนองความต้องการของประชาชนการมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นกระบวนการสำคัญที่ต้องดำเนินการและต้องมีประชาคมเข้าร่วมทุกครั้ง และจัดทำบันทึกรายงานการประชุม เพื่อเป็นการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากภาคประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

11.2 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่างๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

11.3 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมประเด็นหลักการพัฒนา ปัญหา ความต้องการ และข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี แล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

11.4 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

11.5 ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปีและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแล้วผู้บริหาร

ท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีต่อไป แผนพัฒนาสามปีให้จัดทำ และทบทวนให้แล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายนก่อนงบประมาณประจำปี

สรุปได้ว่า การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะมียุทธศาสตร์ การพัฒนาด้านใดบ้าง และกำหนดห้วงเวลาในการดำเนินการว่าจะดำเนินการในช่วงปีใด โดยต้องให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา ความเร่งด่วนของปัญหา และความต้องการของ ประชาชนในท้องถิ่น และองค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จะมีลักษณะ “ไตรภาคี” โดยมีองค์ประกอบจากตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และตัวแทนจากภาคประชาชนในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อ การสนับสนุน และการสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงาน ท้องถิ่น ซึ่งในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้นจะต้องจัดให้มีการประชุมประชาคมท้องถิ่น เพื่อแจ้งแนวทางพัฒนาท้องถิ่น และรับทราบปัญหา ความต้องการ ของประชาชน ดังนั้น การประชาคมท้องถิ่น เป็นเวทีที่สำคัญที่ประชาชนควรเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อความสำเร็จใน การวางแผนพัฒนาและบริหารท้องถิ่นของตนเอง

สภาพทั่วไป และข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลนาข่า

องค์การบริหารส่วนตำบลนาข่า อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม เป็นองค์การ บริหารส่วนตำบลขนาดกลาง จัดตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2539 เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนและทราบปัญหาของประชาชนมากที่สุด ดังนั้น พันธกิจที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล ต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน ในพื้นที่ให้ได้มากที่สุด โดยการสร้างจิตสำนึกทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ท้องถิ่นทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพทำให้เกิดการรวมกลุ่มอย่างเข้มแข็งให้ประชาชนเข้า มาตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในทุกรูปแบบไม่ว่าจะโดยตรงหรือ ทางอ้อม

1. สภาพทั่วไป

องค์การบริหารส่วนตำบลนาข่า ที่ตั้งของตำบลตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของ อำเภอวาปีปทุมและตั้งอยู่ระหว่างถนน ทางหลวงชนบท บ้านคำแยบ – นาฝายและถนน ทางหลวงชนบท บ้านค้อ – นาคุณ ระยะทางห่างจากอำเภอวาปีปทุม ประมาณ 26 กิโลเมตร โดยมีอาณาเขตติดต่อ ดังนี้

1.1 ทิศเหนือ จด ตำบลคอนจัว ตำบลบัวมาศ อำเภอบรบือ จังหวัด
มหาสารคาม

1.2 ทิศตะวันออก จด ตำบลแคนและตำบลบ้านหวาย อำเภอวาปีปทุม
จังหวัดมหาสารคาม

1.3 ทิศตะวันตก จด ตำบลหนองเรือ อำเภอนาเชือก จังหวัด
มหาสารคาม

1.4 ทิศใต้ จด ตำบลหนองคู อำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม
เนื้อที่ของตำบลมีทั้งหมด ประมาณ 56.276 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ
35,172.753 ไร่

ตารางที่ 1 แสดงข้อมูลจำนวนหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนาข่า

หมู่ที่	ชื่อบ้าน	จำนวน ประชากร	ชาย	หญิง	จำนวน ครัวเรือน
1	บ้านนาข่า	689	336	353	153
2	บ้านโคกเต่า	935	462	473	183
3	บ้านดงยาง	610	306	304	119
4	บ้านวังจาน	445	208	237	101
5	บ้านโคกสูง	796	376	420	146
6	บ้านหนองเสียว	636	331	305	100
7	บ้านหนองจี	637	319	318	115
8	บ้านน้ำเกลือ	839	429	410	149
9	บ้านคอนแดง	739	371	368	134
10	บ้านลอมคอม	525	248	277	100
11	บ้านเวียงชัย	554	278	276	108
12	บ้านประชาพิทักษ์	281	138	143	73
13	บ้านวังใหม่	333	171	162	78
14	บ้านนาเมือง	586	285	301	129
15	บ้านนาเสียว	397	203	194	80

หมู่ที่	ชื่อบ้าน	จำนวน ประชากร	ชาย	หญิง	จำนวน ครัวเรือน
16	บ้านวังเหนือ	335	182	153	74
	รวม	9,337	4,643	4,694	1,842

ที่มา : แผนพัฒนาสามปี (2552 – 2554) องค์การบริหารส่วนตำบลนาข่า. 2552 : หน้า

2. โครงสร้าง และบุคลากรในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนาข่า มีดังนี้

2.1 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนาข่า ในปัจจุบัน

ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชน จำนวน 32 คน

2.2 ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลนาข่า ประกอบด้วย

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาข่า

รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาข่า

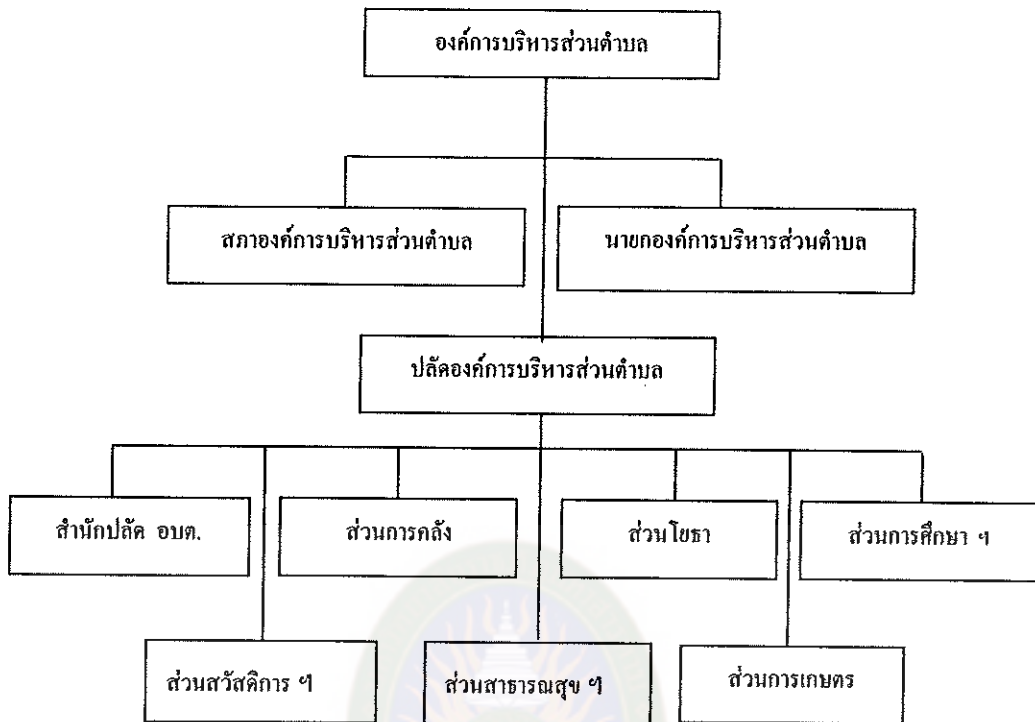
เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาข่า

2.3 พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลนาข่า

องค์การบริหารส่วนตำบลนาข่าแบ่งส่วนการบริหารออกเป็น 7 ส่วน

ได้แก่

1. สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ส่วนการคลัง
3. ส่วนโยธา
4. ส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
5. ส่วนสวัสดิการสังคม
6. ส่วนสาธารณสุข
7. ส่วนเกษตร



แผนภาพที่ 1 แสดงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลนาข่า

ที่มา : สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนาข่า. 2552 : 1

2.4 อัตรากำลังขององค์การบริหารส่วนตำบลนาข่า

ตารางที่ 2 แสดงจำนวนบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลนาข่า

ส่วนราชการ	พนักงานส่วนตำบล	พนักงานจ้างตามภารกิจ	รวม
สำนักงานปลัด	5	2	7
ส่วนการคลัง	4	1	5
ส่วนโยธา	2	-	2
ส่วนการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม	1	10	11
ส่วนสวัสดิการสังคม	1	-	1
ส่วนสาธารณสุข	-	-	-
ส่วนการเกษตร	-	-	-
รวม	13	13	26

ที่มา : สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนาข่า. 2552 : 1

3. แนวทางการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

การมีส่วนร่วมของประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลนาท่า อำเภอลำปาง จังหวัดมหาสารคาม ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. ร่วมคิดกำหนดความต้องการ

องค์การบริหารส่วนตำบล เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่ม เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาหรือเป้าหมายการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ เป็นการหล่อหลอมความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย เพื่อกำหนดเป็นภาพแห่งความสำเร็จที่ความต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต ที่อยู่บนพื้นฐานความเป็นไปได้และสามารถแก้ไขปัญหาก็ได้

2. ร่วมจัดทำแผนพัฒนา

หลังจากที่องค์การบริหารส่วนตำบลและประชาคม ได้ร่วมกันคิด กำหนด วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ ซึ่งเปรียบเสมือนได้กำหนดจุดหมายที่จะเดินให้ถึงและกำหนดเส้นทางการเดินทางต่อไปก็จะต้องกำหนดวิธีการเดิน ไปสู่จุดหมายก็คือการกำหนดแผนงาน โครงการต่างๆ ซึ่งสามารถให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมได้ใน 2 ลักษณะ

2.1 องค์การบริหารส่วนตำบล แต่งตั้งผู้แทนชุมชน กลุ่มอาชีพหรือกลุ่มอื่นๆ เข้าร่วมเป็น คณะกรรมการการจัดทำแผนพัฒนา

2.2 องค์การบริหารส่วนตำบล เปิดโอกาสให้ชุมชนระดับหมู่บ้านหรือกลุ่มต่างๆในส่วนท้องถิ่นได้เสนอแผนงาน/โครงการ ที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของกลุ่มหรือชุมชนนั้น

3. ให้ประชาชนได้รับรู้ ตรวจสอบและแสดงความคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อแผนงาน โครงการพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งระยะสั้นและระยะปานกลาง โดยการจัดให้มีการรับฟัง ความคิดเห็นต่อร่างแผนพัฒนา ก่อนจะเสนอให้สภา องค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาให้ความเห็นชอบ

4. องค์การบริหารส่วนตำบล ใช้แผนงานพัฒนาเป็นแนวทางในการบริหารกิจการของ เพื่อสนองตอบปัญหาความต้องการของประชาชนและเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 59

5. ให้ประชาชนร่วมปฏิบัติ ติดตามและประเมินผล

การนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติโดยเฉพาะกิจกรรม/โครงสร้างที่ต้องใช้งบประมาณจะต้องผ่านกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ และได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และได้รับการอนุมัติจากนายอำเภอก่อน ได้แก่

การร่วมปฏิบัติให้กลุ่มต่างๆ หรือประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาเข้าร่วมดำเนินการตามโครงการในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ สนับสนุนกิจการของกลุ่มต่างๆ

ให้ประชาชนได้ตรวจสอบการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปด้วยความถูกต้องโปร่งใส โดยให้ผู้แทนชุมชนตามข้อเสนอขอของประชาชนร่วมเป็นกรรมการในกระบวนการจัดซื้อ-จัดจ้าง

การติดตามประเมินผล การเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมปฏิบัติงาน ทำให้ทราบความก้าวหน้าของโครงการปัญหา/อุปสรรคในการปฏิบัติงานนอกจากนั้นหลังสิ้นปีงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบล ได้จัดประชุมประชาคมเพื่อชี้แจงผลการดำเนินงานและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ประเมินผลประโยชน์ที่ได้รับจริง

จะเห็นว่าการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการพัฒนาจากล่างขึ้นสู่บน (Development from bellow / bottom-up) เป็นการพัฒนาที่เน้นที่บทบาทของประชาชน รวมทั้งข้าราชการระดับล่างเป็นผู้กำหนดตัดสินใจความต้องการของตนเอง ที่จะพัฒนาและใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ รวมทั้งสภาพแวดล้อมในส่วนท้องถิ่น ลักษณะสำคัญของแผนพัฒนาท้องถิ่นของ องค์การบริหารส่วนตำบล คือ

1. เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กำหนดแผนพัฒนาเริ่มจากประชาชนที่อยู่ในส่วนท้องถิ่นระดับพื้นฐานเป็นสำคัญ โดยประชาชนคิดริเริ่ม ตัดสินใจ กำหนดความต้องการของตนเอง กำหนดเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา
2. ยอมรับแนวคิดที่หลากหลายในการพัฒนาและสภาพแวดล้อมของชุมชนตระหนักถึงปัญหาและความต้องการในแต่ละส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกัน อาศัยคนที่อยู่ในพื้นที่ เป็นผู้วางแผนในการพัฒนา และสามารถพัฒนาได้ถูกทาง
3. ยอมรับแนวคิดของคนในท้องถิ่นว่า การพัฒนาที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ใน ท้องถิ่นอย่างจำกัด เชื่อว่าประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ ความสามารถ และทักษะในการพัฒนาตนเองได้ รัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุน

สรุปองค์การบริหารส่วนตำบลนาข่า อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีศักยภาพในการให้บริการ สาธารณะ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อน และตอบสนอง ความต้องการของประชาชนได้ อย่างแท้จริง และการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล แบบมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ ประชาชนได้ใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในการพัฒนาส่วนท้องถิ่นตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้การปฏิบัติงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล สอดคล้องตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้รู้ถึงปัญหาและอุปสรรคของ พื้นที่ในการจัดทำแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่นดียิ่งขึ้น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ จัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลนาข่า อำเภอวาปีปทุม จังหวัด มหาสารคาม มีดังนี้

จิรศักดิ์ สีใจเจริญ (2543 : 62-65) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอบ้านโฮ่ง จังหวัดลำพูน ผลการศึกษาพบว่า

1. โครงการหรือกิจกรรมที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด ได้แก่ โครงสร้าง พื้นฐานรองลงมาเป็นการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ และมีส่วนร่วมน้อยที่สุด ได้แก่ ประเภท อื่น ๆ โดยจะเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะของการแสดงความคิดเห็น/ข้อเสนอแนะมากที่สุด รองลงมาเป็นการได้รับประโยชน์จากโครงการหรือกิจกรรม
2. การเข้าไปมีส่วนร่วมจะเข้าร่วมโดยสมัครใจมากกว่าถูกผู้อื่นชักชวน ส่วน รูปแบบของการมีส่วนร่วมนั้นจะเข้าร่วมโดยผ่านตัวแทน คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน ตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายชื่อในหมู่บ้าน รองลงมาเป็นการมีส่วนร่วมในฐานะสมาชิก กลุ่มต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นในหมู่บ้าน
3. ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการเปิดโอกาสขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เข้าไปมีส่วนร่วม มีอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูง
4. สาเหตุของการเข้าไปมีส่วนร่วม ได้แก่ การที่จะมีโอกาสได้ร่วมรับผิดชอบ ท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็ง และจะทำให้การบริหาร อบต. มีประสิทธิภาพ อีกทั้งจะเป็นวิธีหนึ่งในการควบคุมการทำงานของ อบต.

สาเหตุของการไม่เข้าไปมีส่วนร่วมใน อบต. นั้น เพราะมีตัวแทนอยู่แล้ว นอกจากนี้คือ ไม่เข้าใจขั้นตอนการดำเนินงาน รวมถึงปัจจัยด้านรายได้ของ อบต. ที่มีน้อย ไม่เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

บรรเจิด อนุเวช (2543 : 116-121) ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมและความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา” ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงาน องค์การบริหารส่วนตำบล ในทุกกิจกรรม โดยมากกว่าคือหนึ่งเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ชักชวนให้ผู้อื่นไปเลือกตั้ง ร่วมกิจกรรมที่ องค์การบริหารส่วนตำบล จัดขึ้น แจกแจงความต้องการและให้ข้อคิดเห็นต่อองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลถูกต้อง ภูมิหลักของประชาชนด้าน เพศ การศึกษา รายได้ ภูมิลำเนาและการรับรู้ข่าวสาร มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลยกเว้นในเรื่องอายุ

พวงทอง โยธาใหญ่ (2545 : 111) ได้ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่” พบว่าการดำเนินงานของการวางแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ของจังหวัดเชียงใหม่ นั้น มีองค์การบริหารส่วนตำบลอีกหลายแห่งที่คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ยังปฏิบัติและให้ความสำคัญต่อการดำเนินงานในการจัดทำแผนพัฒนาประจำปีน้อย ไม่ได้ดำเนินการตามระเบียบที่กำหนด จำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลจะต้องให้ความสำคัญและส่งเสริมสนับสนุนต่อไป ซึ่งหากท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาตามรูปแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดนั้น จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รู้จักการวางแผนการพัฒนาชุมชนในลักษณะประสานงานกับแผนระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับชาติ ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้จะทำให้การจัดทำแผนพัฒนาระดับประเทศเข้มแข็งขึ้นเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเกี่ยวข้องกับปัจจัยหลายประการ ไม่มีปัจจัยเพียงตัวเดียวใด ๆ ที่มีความสำคัญในการกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชน

อลงกรณ์ ปรายไพรี (2545 : 52-55) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549) โดยกระบวนการประชาคม : กรณีศึกษาอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่” ผลการศึกษาปรากฏว่า แผนพัฒนาอำเภอที่จัดทำโดยกระบวนการประชาคม เป็นแผนที่สะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชน และสามารถแก้ไขปัญหของชุมชนได้ดีกว่าแผนพัฒนาอำเภอรูปแบบเดิมที่จัดทำโดยภาครัฐ โดยสามารถสรุปเหตุผลได้ดังนี้

1. สมาชิกประชาคมอำเภอส่วนใหญ่ เห็นว่าประชาคมคือองค์กรที่เป็นเสมือนตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่ในชุมชน จึงสามารถรับฟังความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ โดยไม่ละเลยต่อเสียงส่วนน้อยของชุมชน อีกทั้งเป็นการดำเนินงานโดยยึดถือหลักผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าพวกพ้อง สอดคล้องกับหลักการของระบอบประชาธิปไตย

2. แผนพัฒนาอำเภอโดยกระบวนการประชาคม เป็นแผนที่สะท้อนความต้องการของประชาชน จึงสามารถแก้ไขปัญหของชุมชนได้ดีกว่าแผนพัฒนาอำเภอที่จัดทำโดยส่วนราชการ

3. ประชาคมสามารถผลักดันโครงการต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยการเสนอแผนงาน/โครงการของชุมชนต่อส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล

นุกูล วัฒนากร (2548 : 77-80) ศึกษาวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลบางรักน้อย อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี” ผลการศึกษาพบว่า จากการสำรวจความคิดเห็นและทัศนคติของประชาชนกลุ่มตัวอย่างในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบางรักน้อย พบว่าการมีส่วนร่วมไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและการเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาหรือประชุมคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับต่ำสำหรับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลและการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับ ปานกลาง สภาพปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบล คือ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเห็นรูปธรรมในการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะการเข้ามีส่วนร่วมรับฟังการประชุมสภาหรือประชุมคณะกรรมการบริหาร ซึ่งจะเป็นการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องให้กับประชาชนที่เข้าประชุมรวมทั้งรับฟังข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็น เพื่อเป็นแนวทางดำเนินการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น

และชี้แจงวิธีดำเนินการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นให้ประชาชนรับรู้ จึงประชาชนเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น รูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล

จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสถานภาพทางเศรษฐกิจของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ในการไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาหรือประชุมคณะกรรมการบริหารการเข้าร่วมบริการ การตรวจสอบทำงานองค์การบริหารส่วนตำบลพบอยู่ในระดับต่ำ สำหรับสถานทางสังคมของประชาชนมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การเข้าร่วมรับฟังการฟังประชุมคณะกรรมการบริหารการเข้าร่วมกิจกรรมการตรวจสอบการทำงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าอยู่ในระดับต่ำเช่นกัน

ปนัดดา บรรณเลข (2548 : 53) ได้ทำการศึกษา การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในเทศบาลนครเชียงใหม่ (พ.ศ. 2545 – 2549) การวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาแนวทางและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยกระทรวงมหาดไทย ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาดัง ๆ ในชุมชนของตนเอง และเพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคใน การดำเนินงานเกี่ยวกับขั้นตอนการมีส่วนร่วมของเทศบาลซึ่งส่งผลให้แผนพัฒนาเทศบาลสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง อีกทั้งยังได้รับทราบถึงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาในรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เปิด โอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล เพื่อเป็นข้อมูลในการพัฒนาและปรับปรุงแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี ให้สอดคล้องและตรงกับความต้องการของประชาชน ซึ่งผลการศึกษาทำให้ทราบว่าประชาชนและกรรมการชุมชนมีบทบาทในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี โดยกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับมาก

พิกุล สัจจามรรค (2548 : 44-45) ศึกษามีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลนครลำปาง อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง ผลการศึกษาพบว่าประเด็นการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเทศบาลนครลำปาง พบว่าประชาชนจำนวนมาก มีความรู้พื้นฐานในเรื่องสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ สอดคล้องกับรัฐบาลให้อำนาจหรือกระจายอำนาจ ไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น พบว่ากิจกรรมที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมมากที่สุด ได้แก่ การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีนครลำปางแสดงให้เห็นว่าประชาชนมีความสนใจในความ

เคลื่อนไหวและการเปลี่ยนแปลงในท้องถิ่น ประเด็น การขยายผลการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเทศบาลนครลำปาง คือการเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางแผน ขั้นตอนการปฏิบัติการหรือการดำเนินการ ขั้นตอนการจัดสรรผลประโยชน์ร่วมกัน และขั้นตอนการติดตามประเมินผล ซึ่งผลการศึกษาที่ได้ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วม เพราะมีตัวแทนหรือเพื่อนบ้านเข้าไปมีส่วนร่วมอยู่แล้ว เทศบาลนครลำปางจะต้องกระตุ้นและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมกระบวนการบริหารจัดการ ซึ่ง ได้แก่การมีส่วนร่วมในการวางแผน และตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดสรรผลประโยชน์ร่วมกันและการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

สากล ภู่อันเงิน (2548 : บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชน ตำบลหนองใหญ่ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล” ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุเกิน 40 ปี สำเร็จการศึกษาระดับต่ำกว่ามัธยมศึกษา สมรสแล้วประกอบอาชีพเกษตรกรกรรม มีรายได้ต่อปี 20,001 บาทขึ้นไปและอาศัยอยู่ในหมู่บ้าน 35 ปีขึ้นไป ส่วนใหญ่เป็นสมาชิกกลุ่มกองทุนหมู่บ้านและเป็นคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลของกลุ่มตัวอย่างในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง และการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลของกลุ่มตัวอย่างในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับดังนี้ การมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น การรับรู้ติดตามข่าวสาร การร่วมรับประโยชน์ การร่วมดำเนินการ การร่วมตัดสินใจ การร่วมกำกับการติดตาม และการร่วมรับผิดชอบ ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ เพศ ระดับการศึกษา อาชีพ และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแผนพัฒนาตำบล

ภาวนิยา ไชยคำ (2549 : 67) ความพร้อมของประชาคมหมู่บ้านในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล กรณีศึกษาอำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษา พบว่า ประชาคมหมู่บ้านมีความพร้อมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ในระดับปานกลาง โดยพิจารณาจากองค์ประกอบของประชาคมหมู่บ้าน และความรู้ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล โดยมีปัจจัยพื้นฐานส่วนบุคคลของประชาคมหมู่บ้าน ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และประสบการณ์ทางการเมืองท้องถิ่น ไม่มีผลต่อระดับความพร้อมของประชาคมหมู่บ้านในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลปัญหาอุปสรรคอยู่ในระดับปานกลาง ประชาคมหมู่บ้านขาดความรู้ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลส่วนปัญหาระดับน้อย คือความขัดแย้งระหว่างสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลกับผู้ใหญ่บ้าน

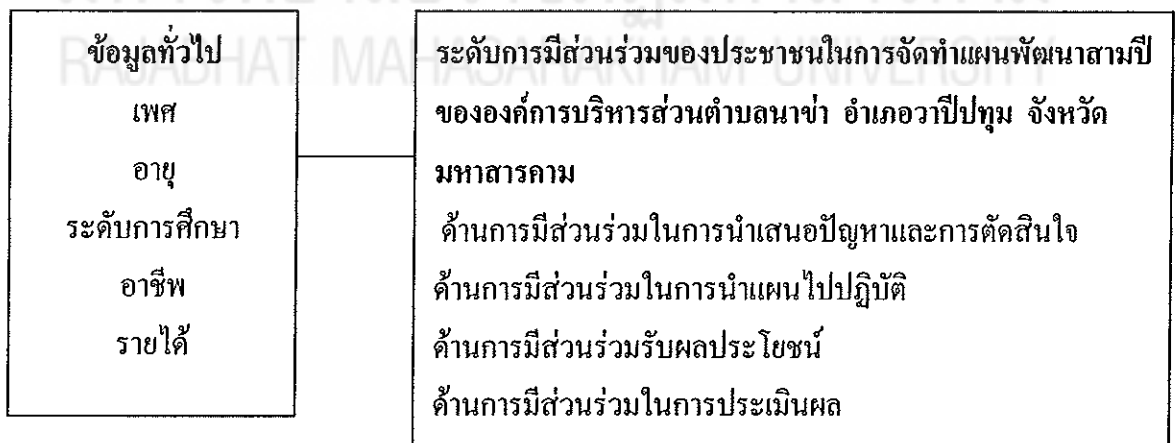
ชนิกา พันล้อม (2550 : 70) ได้ทำการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาล ตำบลแม่แจ่ม อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาล อยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วม ด้านด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้านการมีส่วนร่วมในการนำแผนไปปฏิบัติ ด้านการมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์และด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล จัดอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่เริ่มมีความสนใจและความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ร่วมกับทางเทศบาลซึ่งสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น แต่เนื่องจากการพัฒนาด้านความรู้ความเข้าใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น อาจจะทำให้ไม่สมบูรณ์มากนัก เนื่องจากประชากรในท้องถิ่นส่วนใหญ่มีการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษา แต่จากการสัมภาษณ์เทศบาลแม่แจ่มและพนักงานเทศบาลที่เกี่ยวข้องจะเห็นได้ว่าเทศบาลเริ่มให้ความสัมพันธ์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยใช้แผนเป็นเครื่องมือบริหาร โดยนำข้อมูลในแผนพัฒนาสามปีใช้ประโยชน์ในการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นการกำหนดยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ สังเกต โดยเทศบาลจัดทำโครงการให้ความรู้ความเข้าใจกับประชาชนเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาสามปีและจัดทำประชามหมุ่มบ้านต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับประชาชน สามารถทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เอื้อม อารีย์ เงินใส (2551 : 68-74) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลเวียง อำเภอฝาง จังหวัดเชียงราย พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ของประชาชนด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ ด้านการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และด้านการมีส่วนร่วมในการพยายามประเมินผล อยู่ในระดับ ปานกลาง กิจกรรมที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ในการจัดทำแผนพัฒนาของ อบต. มากที่สุดคือ การเข้าร่วมประชุมประชามหมุ่มบ้าน และมีส่วนร่วมน้อยที่สุด คือ อื่น ๆ โดยประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วม โดยสมัครใจมากที่สุด เหตุผลที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ได้แก่ ทำให้การบริหารงานของ อบต. มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สนองตอบความต้องการ และแก้ไขปัญหา ได้ เป็น โอกาสได้ร่วมรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ได้รับประโยชน์ เช่นด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การศึกษา สาธารณสุข

ฯลฯ เหตุผลที่ประชาชนไม่เข้าร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากงบประมาณที่
อบต. สนับสนุนไม่เพียงพอตามความต้องการ และมีตัวแทนอยู่แล้ว

สรุปจากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า ปัจจัยทางสังคมบางประการมีผล
ต่อการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี เช่น ปัจจัยด้านอายุ เพศ ระดับการศึกษา
รายได้ การมีส่วนร่วมทางสังคม ความรู้ความเข้าใจในกิจกรรมที่กระทำ อีกประการหนึ่ง
การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีนั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหรือ
คุณลักษณะใดคุณลักษณะหนึ่งเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่หากยังต้องเกี่ยวเนื่องและขึ้นอยู่กับ
ปัจจัยหรือคุณลักษณะอื่นๆ ประกอบด้วย ดังนั้นในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้ศึกษาเลือกเฉพาะการมี
ส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีและสภาพแวดล้อมที่มีความเกี่ยวข้อง
กรอบแนวคิดการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาได้นำมาใช้เป็น
แนวทางในการศึกษา เพื่อให้มีความสอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ที่ผู้ศึกษากำลังทำการศึกษา
อยู่ ภายใต้หัวข้อเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของ
องค์การบริหารส่วนตำบลนาข่า อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม โดยกรอบแนวคิดที่
ได้นั้น ได้นำมาจากแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยของนักวิจัยหลายท่านรวมกัน ดังภาพประกอบ
ด้านล่างนี้



แผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิดการศึกษา