

## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวสันต อำเภอยางสีสุราช จังหวัดมหาสารคาม ครั้งนี้ได้ศึกษา เอกสาร แนวคิด ทฤษฎี งานวิจัย และงานค้นคว้าอิสระที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
2. แนวคิดเกี่ยวกับแนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
3. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา
4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
5. การปกครองท้องถิ่น
6. กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
7. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวสันต
8. แผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวสันต
9. เอกสารหรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

##### 1. ความหมายของการมีส่วนร่วม

ผู้ศึกษาได้ทำการค้นคว้าศึกษาเอกสารมาหลากหลายความหมาย ดังนี้

อาภรณ์พันธ์ จันสว่าง. (2545:50) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่าการมีส่วนร่วมเป็นผลมาจากการเห็นพ้องต้องกันในเรื่องความต้องการและทิศทางการเปลี่ยนแปลง ซึ่งความเห็นพ้องต้องกันนั้นต้องมีมากพอจนเกิดการริเริ่ม โครงการเพื่อการปฏิบัติ กล่าวคือการเห็นพ้องต้องกันของคนส่วนใหญ่ที่จะเข้าร่วมปฏิบัติการนั้น และเหตุผลที่มาร่วมปฏิบัติการจะต้องมีความตระหนักว่า การปฏิบัติการทั้งหมด โดยกลุ่มหรือในนามของกลุ่มหรือกระทำผ่านองค์กร ดังนั้นองค์กรจะต้องเป็นเสมือนตัวทำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่ต้องการ

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. (2525:183) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมว่า “เป็นการเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ (Mental and Emotional Involvement)” ของบุคคลหนึ่ง

ในสถานการณ์กลุ่ม (Group Situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้การทำ  
การ(Contribution) บรรลุจุดหมายของกลุ่มนั้นกับทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่ม  
ดังกล่าวด้วย

ยูวัฒน์ วุฒิเมธี. (2546:139) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึง  
การเปิดโอกาสให้ตัวแทนประชาคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ  
การร่วมปฏิบัติ และการร่วมมือรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบมาถึงตัวประชาชนเอง

สุกสวัสดิ์ ชัชวาล. (2545:41-42) ได้กล่าวถึงแนวคิดในการมีส่วนร่วมของ  
ประชาชนและภาคสังคมในการมีส่วนร่วมรับผิดชอบมักจะเกิดขึ้นจากสาเหตุหลัก 3 ประการ  
ด้วยกันคือ

1. ความสนใจและการห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจแลความห่วง  
กังวลของบุคคลซึ่งบังเอิญพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน  
ของส่วนรวม

2. ความเดือดร้อนและไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ที่อยู่  
ผลักดันให้มุ่งไปสู่การรวมกลุ่ม วางแผน และลงมือกระทำร่วมกัน

3. การตกลงร่วมใจกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่ม หรือชุมชนไปในทิศทางที่พึง  
ปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มกระทำการ  
สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมขึ้น

ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์. (2541:24-25) กล่าวถึง การมีส่วนร่วมของตัวแทน  
ประชาคมว่า “เป็นกระบวนการดำเนินงานรวมพลังตัวแทนประชาคมกับองค์กรของรัฐ หรือองค์กร  
เอกชน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาของชุมชน โดยยึดหลักการว่า สมาชิกใน  
ชุมชนนั้น ๆ จะต้องร่วมมือกันวางแผน และการปฏิบัติงานเพื่อสนองความต้องการหรือแก้ปัญหา  
ของประชาชนในชุมชน นอกจากนี้ ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์ ยังได้กล่าวถึงความหมายของการมี  
ส่วนร่วมของตัวแทนประชาคมที่องค์การสหประชาชาติให้ไว้ ซึ่งเน้นว่าต้องมีความหมาย  
ครอบคลุมถึง

1. การที่ตัวแทนประชาคมมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ  
พัฒนา

2. การที่ตัวแทนประชาคมมีส่วนช่วยเหลือในการปฏิบัติตาม โครงการ  
พัฒนา

3. การที่ตัวแทนประชาคมมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตลอด  
กระบวนการพัฒนา

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเข้าเกี่ยวข้อง ในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วยการร่วมมือร่วมใจกัน เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปใน ทิศทางที่ได้คาดหวังไว้ และผู้เข้าเกี่ยวข้องนั้นอาจเป็นเข้าร่วมด้วยตนเองหรือตัวแทนก็ได้

## 2. กระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วม (Appreciation Influence Control = A.I.C)

กระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการพัฒนาคน กลุ่มคน ชุมชนและสังคม โดยใช้กลวิธี และเทคนิคในการประชุมที่นำคนทำงานร่วมกันทั้งหมด โดยร่วม ประชุมเชิงปฏิบัติการ โดยมีคำจำกัดความของ A.I.C. ดังนี้ (นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. 2525 : 203)

A = Appreciation คือ การทำให้ทุกคนให้การยอมรับและชื่นชมคนอื่น โดยไม่ รู้สึก หรือแสดง การต่อต้านหรือวิพากษ์วิจารณ์ ทุกคนมีการแสดงออกอย่างทัดเทียมกันด้วยภาพ ข้อเขียนและคำพูด ว่าเขาเห็นสถานการณ์ในปัจจุบันเป็นอย่างไรและอยากจะเห็นความสำเร็จ ในอนาคตอย่างไร เมื่อการแสดงออกโดยได้รับการยอมรับจากคนอื่นจะทำให้มีความรู้สึกที่ดี มีความสุขมีความอบอุ่น และเกิดพลังร่วมช่วยให้เกิดวิสัยทัศน์ขึ้น กลายเป็นอุดมการณ์ร่วมซึ่งเป็น สิ่งที่มีขนาดปรารถนาอย่างสูงสุดร่วมกัน

I = Influence คือการใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่แต่ละคนมีอยู่มาช่วยกัน กำหนดวิธีการสำคัญ หรือยุทธศาสตร์ที่จะทำให้บรรลุอุดมการณ์ร่วมของกลุ่มได้อย่างดีที่สุดในนี้ ทุกคน มีโอกาสทัดเทียม กันที่จะให้ข้อคิดเห็นว่า วิธีการที่สำคัญที่จะทำให้บรรลุอุดมการณ์นั้น ประกอบด้วยอะไรบ้าง โดยนำข้อเสนอแนะมาจัดหมวดหมู่ แยกแยะ และพิจารณาร่วมกัน จนกระทั่งได้ “วิธีสำคัญ” ที่เห็นพ้องต้องกันว่าจะนำไปสู่ความสำเร็จ ตามที่กลุ่มต้องการซึ่งในการ พิจารณาเลือกวิธีสำคัญดังกล่าวสมาชิกกลุ่ม จะมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันสูง โดยการถกเถียง ร่วมกัน โดยกลุ่มยังคงมีแนวโน้มที่จะรักษาความ รักสามัคคีได้โดยไม่ยากนัก

C = Control คือ การนำวิธีการสำคัญมากำหนดเป็นแผนปฏิบัติการอย่างละเอียด ว่าจะทำอะไรมีเหตุผลอย่างไร เป้าหมาย/วิธีการและขั้นตอนรายละเอียดอย่างไร มีการกำหนดเวลา ใครรับผิดชอบจะต้องใช้งบประมาณอย่างไรจากแหล่งใด และในขั้นนี้สมาชิกแต่ละคนจะเลือกเองว่าจะเป็นผู้รับผิดชอบหลักในเรื่องใด เป็นการกำหนดข้อผูกพันให้ตนเองเพื่อควบคุมให้เกิดการ กระทำอันจะนำไปสู่ การบรรลุผลที่เป็นเป้าหมาย หรืออุดมการณ์ร่วมของกลุ่ม

สรุปได้ว่า กระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการพัฒนาคน กลุ่มคนชุมชนและสังคม โดยใช้กลวิธีและเทคนิคในการประชุมที่นำคนทำงานร่วมกันทั้งหมด โดยร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการ

### 3. ลักษณะของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของบุคคลใดบุคคลหนึ่งในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง อาจมีส่วนร่วมในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือหลายขั้นตอน หรือทุกขั้นตอนก็ได้ โดยแบ่งเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ตามประเภทของกิจกรรมไว้แตกต่างกัน ตามความคิดเห็นของนักวิชาการต่าง ๆ ดังนี้

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2545:243) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นที่มีลักษณะการดำเนินการดังนี้

1. เป็นการทำงานที่มีคนหลายๆ คนมาทำงานช่วยเหลือกัน โดยแต่ละคนมีความเต็มใจและความพร้อมที่จะมาร่วมการทำงาน ไม่ใช่เป็นการร่วมกันโดยบังเอิญโดยไม่ตั้งใจ แต่เป็นการรวมกันอย่างจริงจังจึงจะทำให้การรวมกลุ่มดำเนินการสำเร็จลุล่วงไปอย่างต่อเนื่อง

2. คนที่มีส่วนร่วมจะต้องรู้และเข้าใจเป้าหมายของการมีส่วนร่วมกัน หรือบางครั้งอาจมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายเลยก็ได้ อันจะเป็นผลให้เกิดความผูกพันในเป้าหมายให้สำเร็จตามต้องการ

3. ระหว่างการมีส่วนร่วมกันทำงานจะต้องมีการติดต่อ พูจาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอยู่เสมอ การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้มาร่วมกันทำงานเป็นสิ่งจำเป็นในการทำงานจึงจะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ผู้นำหรือผู้ปกครองต้องอาศัยการติดต่อสื่อสารในการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ภายใต้การบริหารการปกครองของตน เป็นการทำงานที่มีการแบ่งงานกันทำ การทำงานร่วมกันหลายๆ คนจำเป็นจะต้องมีการแบ่งงานกันทำตามลักษณะของงานทั้งเพื่อให้งานแต่ละส่วนดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและมีการใช้ทรัพยากรกำลังคนอย่างเต็มที่โดยจะต้องมีการตกลงกันว่าใครเป็นผู้กระทำ ทำอย่างไรบ้าง และกำหนดเวลานัดหมายกันเมื่อไร

ไพรัตน์ เชนรินทร์. (2526:6-7) ได้กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบทดังนี้

1. ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจนความต้องการของชุมชน

2. ร่วมคิดและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและแก้ปัญหของชุมชน หรือผู้สรรค์สร้างสิ่งใหม่ที่มีประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการต่อชุมชน

3. ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการหรือกิจกรรมเพื่อขจัดและแก้ไข ปัญหาและสนองความต้องการ

4. ร่วมตัดสินใจ การใช้ทรัพยากรให้มีประโยชน์ต่อส่วนร่วม

5. ร่วมจัดและปรับปรุงระบบบริหารงานและพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ

และประสิทธิผล

6. ร่วมลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเอง
7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบายแผนงานโครงการและกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมาย
8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาและกิจกรรมที่ได้ทำไว้ โดยเอกชนและรัฐบาลให้ได้ประโยชน์ได้ตลอดไป

ปรัชญา เวสารัชช์. (2528 :91) ได้กล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1. ร่วมแสดงความคิดเห็น
2. ร่วมสหทรัพยากร พัสตุ
3. ร่วมสหแรงงาน
4. ร่วมสหเวลา

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. (2547:272) ได้แยกขั้นตอนที่ประชาชนควรมีส่วนร่วม ไว้เป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติการ
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

สรุปได้ว่า ลักษณะการมีส่วนร่วมเป็นการทำงานที่มีคนหลายๆ คนมาทำงานช่วยเหลือกัน ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนพุดจาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอยู่เสมอ ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการหรือกิจกรรมเพื่อขจัดและแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการ โดยแต่ละคนมีความเต็มใจและความพร้อมที่จะมาร่วมการทำงาน

#### 4. การจำแนกขั้นตอนการมีส่วนร่วม

การจำแนกการมีส่วนร่วมตามขั้นตอนการมีส่วนร่วม สามารถจำแนกขั้นตอนหรือประเภทของการมีส่วนร่วมแบ่งออกเป็น 4 ขั้น ดังนี้ (ธีระพงษ์ แก้วหาญชัย. 2543 :149 - 163)

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ : ในกระบวนการของการตัดสินใจนั้น ประการแรกที่สุดที่จะต้องกระทำก็คือ การกำหนดความต้องการและการจัดลำดับความสำคัญ ต่อจากนั้น ก็เลือกนโยบายและประชาชนที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจนี้เป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ต้องดำเนินการ ไปเรื่อยๆ ตั้งแต่การตัดสินใจในช่วงเริ่มต้น การตัดสินใจในช่วงดำเนินการวางแผน และการตัดสินใจในช่วงการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน : จะได้มาจากคำถามที่ว่าใครจะทำ



ประโยชน์ให้แก่โครงการได้บ้างและจะทำประโยชน์ได้โดยวิธีใด เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารงานและประสานงาน การให้ความช่วยเหลือด้านแรงงานหรือข้อมูล เป็นต้น

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ : ในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์นั้น จากความสำคัญของผลประโยชน์ในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้ว ยังจะต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วย รวมทั้งผลที่เป็นประโยชน์ในทางบวกและผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการ ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษต่อบุคคลและสังคม

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล : การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนั้น สิ่งสำคัญที่จะต้องสังเกต ก็คือ ความเห็น (Views) ความชอบ (Preferences) และความคาดหวัง (Expectations) ซึ่งจะมีอิทธิพลสามารถแปรเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มต่าง ๆ ได้นอกจากการจำแนกขั้นตอนของการมีส่วนร่วมตามแนวคิดกล่าวการมีส่วนร่วมที่แท้จริงนั้น น่าจะมี 3 ขั้นตอน คือ

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา : ขั้นตอนนี้เป็นส่วนแรกที่สำคัญที่สุด เพราะถ้าชาวบ้านยังไม่สามารถเข้าใจปัญหาและค้นหาสาเหตุของปัญหาด้วยตนเองได้ กิจกรรมต่างๆ ที่ตามมาก็ไร้ประโยชน์ เพราะจะขาดความเข้าใจและมองไม่เห็นความสำคัญของกิจกรรมนั้น แต่อาจมองปัญหาไม่ได้เด่นชัด เจ้าหน้าที่หรือนักพัฒนาจึงเสมือนกระจกเงาผู้คอยสะท้อนภาพให้ชุมชนมองเห็นและวิเคราะห์ปัญหาได้

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม : การวางแผนการดำเนินกิจกรรมเป็นขั้นตอนต่อไปที่ขาดไม่ได้ หากเจ้าหน้าที่หรือนักพัฒนาต้องการแต่ผลงานการพัฒนาให้เสร็จสิ้นโดยลับไว้ ก็จะดำเนินการวางแผนงานด้วยตนเอง การมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผน จะช่วยให้ชุมชนเข้าใจปัญหาพัฒนาประสิทธิภาพของตนเองและสามารถวางแผนได้ด้วยตนเองในที่สุด

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการลงทุนและการปฏิบัติงาน : ชุมชนมีทรัพยากรที่สามารถลงทุนและปฏิบัติงานได้ เพราะจากประสบการณ์การทำงานในชนบท อย่างน้อยก็มีแรงงานของตนเองเป็นขั้นต่ำสุดที่จะเข้าร่วมได้ และในหลายๆ แห่งก็สามารถที่จะร่วมลงทุนในกิจกรรมหลายๆ ประเภทได้ การร่วมลงทุนและปฏิบัติงานจะทำให้ชุมชนรู้จักคิดต้นทุนให้กับตนเองในการดำเนินงานและจะระมัดระวังรักษากิจกรรมที่สร้างขึ้นเพราะจะมีความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของซึ่งต่างไปจากสภาพ

กรรณิกา ชมดี. (2544:11) ได้สรุปรูปแบบการมีส่วนร่วมออกเป็น 10 แบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมประชุม
2. การมีส่วนร่วมออกเงิน
3. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ
4. การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ
5. การมีส่วนร่วมสัมภาษณ์
6. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ชักชวน
7. การมีส่วนร่วมเป็นผู้บริโภคร
8. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่มหรือผู้ใช้แรงงาน
9. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงาน
10. การมีส่วนร่วมในการออกวัสดุอุปกรณ์

สรุปได้ว่า การจำแนกการมีส่วนร่วมตามขั้นตอนการมีส่วนร่วม นั้น มีขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ การมีส่วนร่วมในการประเมินผล การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม การมีส่วนร่วมในการลงทุนและการปฏิบัติงาน

#### 5. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

การที่ผู้แทนประชาชนจะตัดสินใจเข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ และรับผิดชอบในโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งระบบนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ทั้งปัจจัยส่วนบุคคล ปัจจัยทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นคุณลักษณะภายในด้านบุคคลและกลุ่มคน ซึ่งเป็นการรับรู้ข้อมูลที่เกิดขึ้นจากภายนอกก็มีผู้ให้ความเห็นไว้ ดังนี้

สาเกต สถิตดิวิทยานนท์. (2542:166-167) ให้ความเห็น การมีส่วนร่วมเกิดแนวความคิดสำคัญ 3 ประการคือ

1. ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วง ความกังวล ส่วนบุคคลซึ่งบังเอิญพ้องต้องกันกลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม
2. ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกัน ที่มีอยู่ต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้นผลักดันให้พุ่งไปสู่การร่วมกลุ่มวางแผน และลงมือทำงานร่วมกัน
3. การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้ จะต้องรุนแรงและมากพอที่จะทำให้เกิดความริเริ่มกระทำการที่สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น ๆ

อนุภาพ อธิราช. (2543:21-22) กล่าวถึงเงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเกิดจากพื้นฐานของประชาชน 4 ประการคือ

1. ตัวแทนประชาคมต้องมีความสามารถที่จะมีส่วนร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีศักยภาพที่จะเข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เช่น ประชาชนจะต้องมีความสามารถในการค้นหาความต้องการวางแผน จัดการ บริหารองค์กร และการใช้ทรัพยากรในที่สุด

2. ตัวแทนประชาคมจะต้องมีความพร้อมที่จะมีส่วนร่วม กล่าวคือ ประชาชน ต้องมีสภาพทางเศรษฐกิจวัฒนธรรมและกายภาพที่เปิดโอกาสให้เข้ามีส่วนร่วม

3. ตัวแทนประชาคมต้องมีความประสงค์ที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีความเข้าใจเห็นประโยชน์ในการเข้าร่วม จะต้องมิใช่เป็นการบังคับหรือผลักดันให้เข้าร่วม โดยที่ประชาชนมิได้ประสงค์จะเข้าร่วม

4. ตัวแทนประชาคมจะต้องมีความเป็นไปได้ที่จะเข้าร่วม ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในการตัดสินใจ และกำหนดกิจกรรมที่ตนต้องการในระดับที่เหมาะสม ผู้แทนประชาคมจะต้องมี โอกาสและมีความเป็นไปได้ที่จะจัดการด้วยตนเอง

มานิตย์ จันทร์จำเริญ. (2545 :19-20 ) ได้สรุปปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของตัวแทนประชาคมไว้ 11 ประการดังนี้ คือ

1. การปฏิบัติตนให้คล้อยตามความเชื่อพื้นฐานกล่าวคือ บุคคลและกลุ่มบุคคลเหมือนจะเลือกวิถีการปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องและคล้ายคลึงกับความเชื่อมั่นพื้นฐานของตนเอง

2. มาตรฐานคุณค่าบุคคล และกลุ่มบุคคล ดูเหมือนจะปฏิบัติในลักษณะที่สอดคล้องกับมาตรฐานคุณค่าของตนเอง

3. เป้าหมายบุคคลและกลุ่มบุคคลดูเหมือนจะส่งเสริม ปกป้อง และรักษาเป้าหมายของตนเอง

4. ประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา พฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลบางครั้งมีรากฐานมาจากประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา

5. ความคาดหวังบุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่างๆ ซึ่งคิดว่าตัวเองควรจะต้องกระทำ

6. การมองแต่ตัวเอง บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่างๆ ซึ่งคิดว่าตัวเองควรจะต้องกระทำเช่นนั้น

7. การบังคับ บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่างๆ ด้วยความรู้สึกว่าตนถูกบังคับให้ทำ



8. นิสัยและประเพณี บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่างๆ ซึ่งเรามีนิสัยชอบกระทำเมื่ออยู่ในสถานการณ์นั้นๆ

9. โอกาส บุคคล และกลุ่มบุคคลมักจะเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติของสังคม โดยเฉพาะในทางที่เกี่ยวข้อกับจำนวนและชนิดของโอกาส ตามที่โครงสร้างของสังคมเอื้ออำนวยให้

10. ความสามารถ บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะเข้าร่วมกิจกรรมที่ตนมีความสามารถ

11. การสนับสนุน บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะเริ่มปฏิบัติงานเมื่อเขารู้สึกว่าเขาได้รับการสนับสนุน

สำหรับการติดต่อสื่อสารก็เป็นปัจจัยอีกด้านหนึ่ง ที่มีความสำคัญต่อการมีส่วนร่วม เพราะการติดต่อสื่อสารเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ซึ่งช่วยเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างบุคคลหรือกลุ่มคนที่ มานิตย์ จันทร์จำริญ ได้สรุปว่า การสื่อสาร คือ การให้หรือการแลกเปลี่ยนข่าวข้อมูล ความคิด ความรู้สึก โดยวิธีการพูด การเขียนและการใช้สัญลักษณ์ ซึ่งสอดคล้องกับความหมายของการสื่อสารไว้ว่า เป็นการส่งข่าวสาร ข้อมูล แนวความคิด ความรู้สึก ตลอดจนทัศนคติจากบุคคลหนึ่งไปยังบุคคลหนึ่ง รวมทั้งเป็นกระบวนการทางด้านสังคมที่มนุษย์มีไว้ในการติดต่อกัน โดย การพูด การเขียน และสัญลักษณ์ต่าง ๆ

การติดต่อสื่อสารเป็นกระบวนการสื่อสารแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลระหว่างบุคคลหรือกลุ่มคนทั้งเป็นความคิด ความรู้สึก ทัศนคติ หรือข้อเท็จจริงจากบุคคล หรือกลุ่มคนหนึ่งไปยังบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มคนหนึ่ง โดยผ่านกระบวนการทางสังคมที่มนุษย์ใช้ติดต่อกัน เช่น การพูด การเขียน หรือการใช้สัญลักษณ์ต่าง ๆ ทำให้เกิดความรู้สึกรู้สึกและความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น และมีผลต่อเป้าหมายของการติดต่อสื่อสารนั้น หรือเกิดการปฏิบัติในสิ่งที่ต้องการ

จากแนวความคิดดังกล่าวสรุปได้ว่า ผลต่อการมีส่วนร่วมนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ทั้งปัจจัยส่วนบุคคล ปัจจัยทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นคุณลักษณะภายในด้านบุคคล และกลุ่มคนสำหรับการติดต่อสื่อสารก็เป็นปัจจัยอีกด้านหนึ่ง ที่มีความสำคัญต่อการมีส่วนร่วม เพราะการติดต่อสื่อสารเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

## 6. ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

นักวิชาการกล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราช. (2545 : 243-244) การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญต่อการบริหารการปกครอง พอสรุปได้ในประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. ทำให้ได้แนวทางแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องเหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น กล่าวคือ การกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาการพัฒนาแต่ละท้องถิ่นนั้นควรที่จะทำให้

ประชาชนในท้องถิ่นที่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของตน ประชาชนจะรู้ว่าความต้องการของตนคืออะไร ทำให้สามารถกำหนดแนวทางเพื่อตอบสนองความต้องการได้เหมาะสม สามารถแก้ไขปัญหาก็ได้ถูกจุดและตรงประเด็น

2. ทำให้ประชาชนต้องผูกมัดตนเองกับสิ่งที่ตนมีส่วนร่วมเมื่อประชาชนได้เสนอแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ของตนแล้ว เขาย่อมรู้สึกผูกพันตนเองที่จะต้องดำเนินกิจกรรมบางประการอันจำเป็นทำให้สิ่งที่เสนอแนะมาปฏิบัติให้บรรลุผลประชาชนจะร่วมแรงร่วมใจปฏิบัติงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

3. ทำให้ประชาชนรู้สึกรัก และหวงแหนในพื้นที่ในท้องถิ่นของตนเองจากข้อที่ 2 เมื่อประชาชนผูกมัดตนเองกับสิ่งที่ตนเสนอแนะและร่วมแรงร่วมใจปฏิบัติงานแล้วจะทำให้เกิดผลต่อมาก็คือความรักความภูมิใจและหวงแหนในพื้นที่ของตน เนื่องจากตนเองได้มีส่วนทำให้ท้องถิ่นเจริญรุ่งเรืองและพัฒนาขึ้น

4. ทำให้แบ่งเบาภาระจากรัฐบาลกลางการให้ประชาชนมีส่วนร่วมต่างๆ เท่ากับรับหลักการในเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นแต่ละแห่ง เมื่อประชาชนในท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ด้วยตนเองก็จะเป็นการแบ่งเบาภาระจากรัฐบาลกลางรัฐบาลกลางก็ย่อมมีเวลามากขึ้นที่จะไปดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศต่อไป

5. ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งจำเป็นต่อการสำคัญผลในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เมื่อประชาชนในตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานต่างๆ ย่อมเป็นการปลูกฝังเบื้องต้นและเป็นพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับประเทศชาติต่อไป

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2545 : 42-43) กล่าวว่า ลักษณะทั่วไปของการมีส่วนร่วมสาธารณะ (Public Participation) เป็นกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่เนิ่นที่สุดคือ ได้รับฟังข้อมูลข่าวสารว่ารัฐจะทำอะไรประชาชนมีหน้าที่รับทราบ ระดับสูงขึ้นมาเป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ประชาชนมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นในโครงการต่างๆ เหล่านี้ว่าจะปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างไรบ้าง กระบวนการนี้คือกระบวนการประชาพิจารณ์ ซึ่งเป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็น การตัดสินใจยังเป็นเรื่องของรัฐ คือรัฐอาจจะเชื่อคำพิจารณาของประชาชนหรือรัฐอาจจะไม่เห็นด้วยต่อความเห็นของประชาชนก็ได้ กรณีที่รัฐตัดสินใจแสดงความคิดเห็น ไม่ตรงกับประชาชนรัฐพึงต้องอธิบายให้ประชาชนว่าทำไมรัฐต้องตัดสินใจดังกล่าวขัดแย้งกับความคิดเห็นของประชาชน กระบวนการในระดับที่สูงขึ้นมาในกระบวนการมีส่วนร่วมในสาธารณะ คือการที่ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมที่จะตัดสินใจตั้งแต่เริ่มต้น โครงการต่าง ๆ ก็มีบทบาทติดตามมาโดยตลอด กระบวนการครั้งนี้เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมหรือที่อาจเรียกว่าการสร้าง หรือแสวง

ฉันทามติ (Seek Consensus หรือ Consensus Building หรือ Consent Building ) ตลอดกระบวนการนี้และกระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะที่สูงที่สุด คือ กระบวนการที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิ์ที่จะตัดสินใจด้วยตนเองแต่ละคนทีละคนที่มีการตัดสินใจตรงนี้ใช้กระบวนการที่เรียกว่า การลงประชามติ (Referendum) กระบวนการลงประชามติมีประโยชน์ในกรณีในเรื่องที่จะตัดสินใจนั้นชัดเจนและไม่ซับซ้อน แต่อาจจะทำให้เกิดปัญหาขัดแย้งมากในกรณีที่ประชาชน ไม่เข้าใจ กระบวนการตัดสินใจดังกล่าว หรือปัญหาก่อให้เกิดการตัดสินใจปัญหาซับซ้อนเกินกว่าการที่จะตัดสินใจเพียงการรับหรือไม่รับอนุญาต ทำหรือไม่ทำเท่านั้น เช่น กรณีการลงประชามติ “แนวเขตชิตตี้” หรือ “ติมอร์ตะวันออก” โดยที่เมืองแควมเบคั้นนั้น ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนตัดสินใจว่าจะเลือกอยู่กับฝรั่งเศสหรือแคนาดา ซึ่งผลจากการทำประชามติได้ส่งผลออกมาว่า ทั้งสองฝ่ายมีจำนวนที่ใกล้เคียงกัน แต่ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ได้มีความรุนแรงเกิดขึ้นตามมาแต่ประการใดที่ตรงกันข้ามในกรณีของติมอร์ตะวันออกที่ได้จัดให้มีการประชามติเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกราชขึ้น ซึ่งมีการได้ลงประชามติแล้วได้เกิดความขัดแย้งขึ้นตามมาดังนั้น จากกรณีนี้อาจกล่าวได้ว่าในความเป็นจริงนั้น กระบวนการมีส่วนร่วมนั้นมีความสำคัญและละเอียดอ่อน รวมไปถึงการมีส่วนร่วมในลักษณะต่างข้อเด่น ข้อด้อยที่แตกต่างกันออกไป เพราะฉะนั้นควรมีการศึกษาการเตรียมการ การดำเนินการให้ถูกต้องเหมาะสม เพื่อป้องกันและแก้ไขผลลัพธ์ไม่พึงประสงค์ที่จะเกิดขึ้นตามมา

ปรีชา เรื่องจันทร์. (2538:36-37) ได้พูดถึงการปกครองท้องถิ่น การบริหารงานสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

1. เป็นสมาชิกสภาตำบล ซึ่งอาจจะทำหน้าที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลคืออาจจะเป็นฝ่ายสภาองการบริหารส่วนตำบลคือ อาจจะเป็นฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเป็นคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล โดยสรุปคือ ประชาชนมีส่วนร่วมบริหารกิจการท้องถิ่น ได้อาจเป็นสมาชิกได้รับการเลือกตั้งหรือสมาชิกโดยตำแหน่งอันได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล
2. เป็นผู้เลือกตั้ง เป็นผู้เลือกสรรบุคคลเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น ในเมื่อมีคุณสมบัติครบตามกฎหมาย เช่น อายุ และท้องถิ่น เป็นต้น
3. การจัดตั้งกลุ่มสนใจ ในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์อันเป็นพื้นฐานของพรรคการเมืองในโอกาสต่อไปเพื่อเป็นการรวมกลุ่มพิทักษ์ความชอบธรรม ความถูกต้องในท้องถิ่น
4. สร้างกระแสสาธารณะ เป็นกลุ่มวิพากษ์หรือโจษขาน การวิจารณ์ในหมู่ชน เป็นกระแสปฏิปักษ์หรือสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหารส่วนท้องถิ่นว่าสิ่งที่ฝ่ายบริหารได้ทำอยู่นั้น เสียงมหาชนยอมรับเพียงใดเป็นการกดดันผู้ปฏิบัติงานได้ปรับทิศทางการบริหารงานสนองความต้องการของประชาชนได้

5. การตรวจสอบสาธารณะ เป็นการตรวจสอบทั้งหมดไปโดยประชาชนช่วยกันตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารอย่างสม่ำเสมอ

6. ร่วมรับฟังการหารือของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติได้ในโอกาสพอสมควร หากไม่เป็นเรื่องลับให้ประชาชนได้รับการประชุมของสภาตำบล และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ประชาชนได้รับรู้ปัญหาและแก้ไขอย่างใกล้ชิด

7. การร้องทุกข์ ในรูปการปกครองดั้งเดิมสมัยพ่อปกครองลูก(Paternalism) นำจะนำกลับมาใช้ได้ก็อีกครั้งกับสังคมไทยในรูปแบบการบริหารงานระดับตำบลทั้งนี้เพราะตามกฎหมายใหม่ คือพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นั้น ตำบลเป็นนิติบุคคลสามารถทำอะไรเบ็ดเสร็จในระดับตำบลได้หลายเรื่อง ดังนั้นการแก้ปัญหาเบื้องต้นให้แก่ราษฎรน่าจะเป็นภารกิจหลักอีกประการของตำบล

8. การพัฒนาพื้นที่ จะตรงจุดหมายที่สุด เพราะประชาชนจะเห็นชัดเจนในการกำหนดแผนพัฒนา ดังนั้นการประกาศให้ประชาชนรับทราบ ให้สามารถตรวจสอบได้

9. ปกครองตนเอง เป็นการสร้างและสอนให้ประชาชนได้เรียนเรียนรู้การปกครองตนเองตามกระบวนการประชาธิปไตยโดยแท้จริง

สรุปได้ว่า ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นทำให้ได้แนวทางแก้ไข ปัญหาที่สอดคล้องเหมาะสมกับความต้องการ ทำให้ประชาชนต้องผูกมัดตนเองกับสิ่งที่ตนมีส่วนร่วมเมื่อประชาชนได้เสนอแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ของตนแล้ว ทำให้ประชาชนรู้สึกรักและหวงแหนในพื้นที่ในท้องถิ่นของตนเอง ทำให้แบ่งเบาภาระจากรัฐบาลกลางการให้ประชาชนมีส่วนร่วมต่างๆ เท่ากับรับหลักการในเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นที่แต่ละแห่ง

## 7. ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

นักวิชาการ ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2545 : 380-381) กล่าวว่า โดยทั่วไปการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่ต้องการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนต่อเนื่องซึ่งก่อให้เกิดต้นทุนในการดำเนินการมากพอสมควร อย่างไรก็ตามข้อดีของการมีส่วนร่วมคือการก่อให้เกิดการผลิตนโยบายและบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากรของสาธารณะให้สูงขึ้น โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดประโยชน์ต่างๆ ดังนี้

1. เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ กระบวนการปรึกษาหารือกับประชาชน ช่วยให้เกิดความกระจ่างในวัตถุประสงค์ และความต้องการของโครงการหรือนโยบายนั้นๆ ได้อยู่เสมอสาธารณะชนสามารถก่อให้เกิดการทบทวนข้อสันนิษฐานที่ปิดบังอยู่ ซึ่งอาจปิดบังไม่ให้เห็น



ทางออกที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ปอຍครั้งกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดการพิจารณาถึงทางเลือกใหม่แทนวิธีการที่ได้เคยมาในอดีตสาธาณะชนมักมีข้อมูลที่สำคัญซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างในการที่จะนำไปสู่การตัดสินใจ ก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างโครงการที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ

2. ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา โดยทั่วไปกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นทางการจะเป็นรูปแบบมักจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเสียเวลา แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนมาตั้งแต่ต้น สามารถที่จะลดความล่าช้า และลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้ การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งอาจจะดูว่าสิ้นเปลืองและเสียเวลาที่จะตัดสินใจได้ แต่ว่าเมื่อตัดสินใจแล้ว และเมื่อนำมาสู่การปฏิบัติอาจจะเป็นวิธีการที่ประหยัดกว่าด้วยซ้ำ การตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใดที่ทำไปอย่างรวดเร็วและดูเหมือนจะไม่สิ้นเปลือง อาจจะเสียเวลาค่าใช้จ่ายมากกว่าถ้าการตัดสินใจนั้นไม่ได้ทำให้ข้อตกลงระหว่างกลุ่มหรือความเห็นชอบในกลุ่มต่างๆ ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องได้ แต่กลับนำสู่ความขัดแย้งของประชาชนโดยต่อเนื่องมากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถเกิดผลในการยอมรับอย่างสูงต่อการตัดสินใจโดยกลุ่มซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียในการตัดสินใจนั้นๆ วิธีการจะได้รับความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติทำให้เกิดการนำไปปฏิบัติทำให้เกิดการประหยัดค่าใช้จ่ายซึ่งโดยทั่วไปมักจะแพงกว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากกรจัดทำการดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระยะต้น

3. การสร้างฉันทามติ โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาวและการยอมรับระหว่างกลุ่มซึ่งก่อนหน้านี้อาจจะมีความขัดแย้งระหว่างกันคนละทาง การมีส่วนร่วมยังก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างคนละทางการมีส่วนร่วมก่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างคู่กรณี ลดการขัดแย้งทางการเมืองและก่อให้เกิดความชอบธรรมใจการตัดสินใจของรัฐ

4. ความสำเร็จและผลในการปฏิบัติของโครงการ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจให้เรารู้สึกถึงความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของของการตัดสินใจนั้น และครั้งหนึ่งเมื่อได้ร่วมตัดสินใจแล้วเขาก็ยอมรับความต้องการที่จะเห็นสิ่งนั้น ไปปฏิบัติที่ไม่เพียงจะความสนับสนุนทางการเมืองต่อการนำไปปฏิบัติ แต่กลุ่มและปัจเจกบุคคลอาจจะกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

5. การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าหรือขัดแย้งที่รุนแรง ความขัดแย้งในโครงการอาจนำไปสู่การปฏิบัติอันยากที่จะแก้ไข กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดโอกาสที่คู่กรณีแสดงความต้องการของกลุ่มเขา และความห่วงกังวลปราศจากความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงที่อาจจะ



เป็นไปได้อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่ยาวิเศษไม่อาจที่จะลดหรือกำจัดความขัดแย้งในทุกๆ กรณี

6. ความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม โดยทั่วไปแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนและเป็นวิถีทางที่นำมาสู่ความชอบธรรมและการดำรงอยู่ของความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งของการตัดสินใจซึ่งโปร่งใสและน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนซึ่งให้สาธารณชนมีส่วนร่วมของประชาชนยังก่อให้เกิดความเข้าใจถึงเหตุการณ์ที่นำไปสู่การตัดสินใจนั้นๆ

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช .(2545 : 245-246) กล่าวว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะต้องร่วมกันคิดและร่วมกันทำให้บรรลุผลตามที่ต้องการ ซึ่งประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองได้หลายประเภทดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการเลือกตัวแทน เนื่องจากในแต่ละตำบลมักจะมีประชาชนในท้องถิ่นจำนวนมากเกินกว่าที่ประชาชนแต่ละคนจะสามารถดำเนินการแต่ละอย่างได้ครบถ้วน จึงจำเป็นที่จะต้องเลือกตัวแทนของตนขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่แทนตนในการรักษาผลประโยชน์ ความ เป็นอยู่ และปากท้องของตน ตัวแทนเหล่านี้มักเป็นคนที่ประชาชนในท้องถิ่น ที่นิยมนับถือและ ปกป้องผลประโยชน์ต่างๆ ได้ และบุคคลที่เป็นตัวแทนในระดับตำบลได้จะต้องผ่านการเลือกจาก ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น กำนัน กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น หรือเป็นบุคคลที่ ตัวแทนของประชาชน ได้คัดเลือกขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือ เช่น สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำ ตำบล เป็นต้น

2. การมีส่วนร่วมในตำแหน่งต่างๆ นอกเหนือจากการมีส่วนร่วมในการเลือก ตัวแทนแล้วประชาชนมีคุณสมบัติเหมาะสมหรือมีความถนัดที่จำทำกิจกรรมสาธารณะก็สามารถ เข้ามาเสนอตัวเข้ารับตำแหน่งต่างๆ ทั้งที่เป็นตำแหน่งที่อาศัยการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และตำแหน่งที่ตัวแทนของประชาชนได้เลือกขึ้นมา

3. การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ประชาชนในท้องถิ่นที่ยังมีโอกาสแสดง ความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับกิจกรรมของส่วนร่วมด้วย ซึ่งสามารถแสดงความคิดเห็นได้ใน กรณีต่างๆ กันคือ

4. แสดงความคิดเห็นในที่ประชุม เมื่อมีการประชุมประชาชนควรร่วมรับฟังและ แสดงความคิดเห็นเพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นและส่วนมาก นอกจากนี้ประชาชนอาจให้ข้อเท็จจริงบางอย่างเพื่อพิจารณาตัดสินใจของผู้รับผิดชอบในเรื่องนั้น ต่อไป

5. ร่วมสอดส่องกิจกรรมสาธารณะ กล่าวคือ ประชาชนในตำบลควรสนใจควรดำเนินกิจกรรมสาธารณะซึ่งถือว่าเกี่ยวข้องกัน โดยตรงกับชีวิตความเป็นอยู่ของตนและคนอื่นๆ ในตำบล เช่น โรคระบาดที่เกิดขึ้นกับสัตว์เป็นต้น

6. ร่วมค้นหาข้อเท็จจริงและร่วมตัดสินใจ ในกรณีที่เกิดปัญหาขึ้นแต่ยังไม่ทราบข้อเท็จจริงที่แน่ชัด เจ้าหน้าที่ปกครองระดับตำบลอาจเชิญให้ประชาชนบางคนร่วมค้นหาข้อเท็จจริงประกอบการตัดสินใจในก็ได้เช่นกัน

7. การมีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ ในการพัฒนาท้องถิ่นนั้นจะต้องอาศัยกำลังความคิดโดยที่ประชาชนแต่ละคนร่วมกันแสดงความคิดเห็นหาแนวทางที่เหมาะสมกับการพัฒนาท้องถิ่นและยังต้องอาศัยกำลังกายเป็นสำคัญอีกด้วย ถ้าประชาชนแต่ละคนคิดแต่ไม่ทำถึงแม้แนวทางที่จะพัฒนานั้นคืออย่างไรก็ไม่อาจประสบความสำเร็จได้ ประชาชนจึงต้องร่วมแรงร่วมใจในการพัฒนาท้องถิ่นของตน โดยอาจจะร่วมกันเสียสละแรงงานหรือบริจาคทุนทรัพย์ก็ได้

8. การมีส่วนร่วมในด้านอื่นๆ นอกจากจะมีส่วนร่วมข้างต้นแล้ว ประชาชนยังอาจมีส่วนร่วมในด้านอื่นๆ อีกที่สำคัญคือการรวมตัวในด้านขนบธรรมเนียมประเพณี เช่น การจัดงานประจำปีต่าง ๆ ในทิศทางที่ดีขึ้นและเป็นประโยชน์ต่อตำบลของตน

จากแนวความคิดข้างต้นสรุปได้ว่า ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการก่อให้เกิดการผลิตนโยบายและบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ ลดค่าใช้จ่าย และการสูญเสียเวลา การสร้างฉันทามติ การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าหรือขัดแย้งที่รุนแรง และความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม

## แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

### 1. ความหมายของความคิดเห็น

มีผู้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ เป็นต้นว่า

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546 : 231) อธิบายว่า  
ความคิดเห็น หมายถึง ข้อวินิจฉัยหรือความเชื่อที่แสดงออกตามที่เห็น ที่รู้ หรือที่คิด

กฤษณ์ มหาวิทยาลัย (2531 : 38) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึกละเอียดต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดเป็นความรู้สึกเชื่อถือที่ไม่อยู่บนความแน่นอนหรือความจริงแต่ขึ้นกับจิตใจบุคคลจะแสดงออกได้ง่ายโดยการแสดงเหตุผลสนับสนุนหรือปกป้องความคิดเห็น  
ความคิดเห็นบางอย่างเป็นผลของการแปลความหมายของข้อเท็จจริง ซึ่งขึ้นกับคุณสมบัติประจำตัว

ของแต่ละบุคคล เช่น ด้านความรู้ ประสบการณ์ในการทำงาน สภาพแวดล้อม ฯลฯ และมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบการแสดงความคิดเห็นนี้อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นๆก็ได้

จिरายู ทร์พัสสิน (2540 : 16) ได้สรุปความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็นหมายถึง ความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่แสดงออกมา เพื่อให้ผู้อื่นได้สามารถที่จะเรียนรู้ตลอดจน สามารถที่จะประเมินค่าในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง การลงความเห็นอาจจะเป็นไปในลักษณะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ได้ อันเนื่องจากสถานการณ์สิ่งแวดล้อม การติดต่อกับภายนอกการเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มต่างๆ และการพบปะสังสรรค์

สรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด เป็นความรู้สึกที่ไม่อยู่บนความแน่นอนหรือความจริงแต่ขึ้นอยู่กับจิตใจของแต่ละคนที่จะแสดงออกหรือเป็นความเชื่อที่แสดงออกตามที่เห็น ที่รู้ หรือที่คิด เพื่อให้ผู้อื่นได้สามารถที่จะเรียนรู้ตลอดจนสามารถที่จะประเมินค่าในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่งก็ได้ การลงความเห็นอาจจะเป็นไปในลักษณะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ได้ อันเนื่องมาจากสภาพแวดล้อม

## 2. ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น

มีผู้ให้แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีต่อความคิดเห็น ดังนี้

ปรีดา ชิตทรงสวัสดิ์ (2538 อ้างถึงใน อุทิศ แก้วขาว 2543 : 13) ได้สรุปปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น ดังนี้ความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ไม่จำเป็นต้องคล้ายกันหรือเหมือนกันเสมอไป ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับอิทธิพล ต่อการแสดงออกในเรื่องนั้นๆ ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็นไว้พอสรุปได้ ดังนี้

### 2.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and Physiological Factors)

จากการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล และจะมีผลต่อการศึกษา ทักษะคิดหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นๆ ได้ ส่วนปัจจัยด้านสรีระ เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลที่เกิดจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและทักษะคิดของบุคคล

### 2.2 ประสบการณ์ของบุคคลโดยตรง (Direct Personal Experience)

คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่างๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือได้พบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตนเองทำให้เกิดทัศนคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ

2.3 อิทธิพลจากครอบครัว (Parental Influence) เป็นปัจจัยบุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการเลี้ยงดูอบรมของพ่อแม่และครอบครัว

### 2.4 ทัศนคติและความคิดเห็นต่อกลุ่ม (Group Determinants of Attitude)

เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือทัศนคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้อง

มีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้นความคิดเห็นและทัศนคติต่างๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม

2.5 สื่อมวลชนคือ สิ่งต่างๆ ที่เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของเรา ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคล กิตติ สุทธิสัมพันธ์ (2542: 12-13) ได้สรุปปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลซึ่งทำให้บุคคลแต่ละคนแสดงความคิดเห็นที่อาจเหมือนกันหรือแตกต่างกันออกไป คือ

### 1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

1.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ อวัยวะ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของอวัยวะต่างๆคุณภาพสมอง

1.2 ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและศึกษาทำให้บุคคลที่มีความรู้ในเรื่องต่างๆมากขึ้น และคนที่มีความรู้มาก มักจะมีความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ อย่างมีเหตุผล

1.3 ความเชื่อ ค่านิยม และเจตคติของบุคคลต่อเรื่องต่างๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้กลุ่มบุคคลในสังคม หรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว

1.4 ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ทำให้มีความรู้ ความเข้าใจในหน้าที่ และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

### 2. ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่

2.1 สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่างๆ เหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล เป็นการได้รับรู้ข่าวสาร ข้อมูลต่างๆของแต่ละบุคคล

2.2 กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้องมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล เพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใด ก็จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็นไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่

2.3 ข้อเท็จจริงในเรื่องต่างๆ หรือสิ่งต่างๆที่บุคคลแต่ละคนได้รับ ทั้งนี้เพราะข้อเท็จจริงที่บุคคลได้รับแตกต่างกัน ก็จะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

จากแนวความคิดเห็นดังกล่าวสรุปได้ว่าแต่ละบุคคลได้ให้แนวความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นมีลักษณะคล้ายคลึง และไปในทำนองเดียวกัน ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ความคิดเห็นของบุคคลเหมือนกันหรือแตกต่างกันออกไป เพราะบุคคลแต่ละบุคคลย่อมจะได้รับมาลักษณะที่เหมือนกันหรือแตกต่างกัน ซึ่งปัจจัยด้านคุณสมบัติประจำตัว หรือปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม และประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ซึ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้ และตั้งสมมติฐานกลายเป็นลักษณะของแต่ละบุคคล

### 3. การวัดความคิดเห็น

การวัดความคิดเห็นมีผู้ให้แนวความคิดไว้ดังนี้

วัลลภ รัฐฉัตรานนท์ (2545: 102-117) อธิบายว่า การวัดเจตคติ หรือทัศนคติ หรือความคิดเห็นที่นิยมที่ใช้อย่างแพร่หลายมี 4 วิธี คือ

3.1 วิธีแบบสเกลวัดความต่างทางศัพท์ (S-D Scale = Semantic Differential Scale) เป็นวิธีวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็น โดยอาศัยคุณสมบัติที่มีความหมายตรงกันข้าม เช่น ดี-เลว ชัยน - ژیเกียจ เป็นต้น

3.2 วิธีลิเคิร์ตสเกล (Likert's Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นที่นิยมกันมากที่สุด เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถแสดงทัศนคติในทางชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบซึ่งอาจมีคำตอบให้เลือก 5 หรือ 4 คำตอบ และให้คะแนน 5 4 3 2 1 ตามลำดับ

3.3 วิธีกัทแมนสเกล (Guttman Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติหรือทัศนคติหรือความคิดเห็นในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับของทัศนคติสูง-ต่ำ แบบเปรียบเทียบกันและกันได้อย่างต่ำสุดถึงสูงสุดและแสดงถึงการสะสมของข้อความความคิดเห็น

3.4 วิธีเทอร์สโตนสเกล (Thurstone Scale) เป็นวิธีการสร้างมาตรวัด ออกเป็นปริมาตร แล้วเปรียบเทียบตำแหน่งของความคิด หรือทัศนคติไปในทางเดียว และเสมือนว่าเป็น scale ที่มีช่วงห่างเท่ากัน

ซอร์วี่ และไรท์ (1976 : 28-29) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็นทำได้ดังนี้

1. การฉายภาพ เป็นการวัดโดยการสร้างจินตนาการ โดยใช้ภาพเป็นตัวกระตุ้นให้บุคคลแสดงความคิดเห็น

2. การสัมภาษณ์ เป็นการซักถามบุคคลให้ได้ข้อมูลในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต

3. การใช้แบบสอบถาม เป็นการส่งแบบสอบถามไปยังกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการศึกษา

4. การให้เล่าความรู้สึก เป็นการให้เล่าความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งออกมาสรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็นอาจใช้แบบสเกลวัดความต่างทางศัพท์ วิธีลิเคิร์ตสเกล วิธีกัทแมนสเกล วิธีเทอร์สโตนสเกล หรืออาจใช้การฉายภาพ การสัมภาษณ์ การใช้แบบสอบถาม และการให้เล่าความรู้สึกซึ่งผู้วัดสามารถใช้วิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีรวมกันได้ตามความเหมาะสม



## แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา

### 1. ความหมายการพัฒนา

มีผู้ให้ความหมายของ“การพัฒนา” ไว้ดังนี้

จิรพรรณ กาญจนะจิตรา (2522 : 5) อธิบายถึง การพัฒนาว่าเป็นขบวนการทางสังคมโดยประชาชนในสังคมมีส่วนร่วมในการวางแผนและปฏิบัติการก่อตั้งกลุ่ม และวางแผนในการแก้ไขปัญหา รวมถึงการช่วยเหลือจากองค์กรรัฐบาล

นิรันดร์ จงวุฒิเวช (2525 : 152) ให้ความหมาย ของ การพัฒนา ว่า หมายถึง วิธีการทำงานให้เกิดผลสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่ม

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี. (2534 : 11) ได้ให้ความหมายของ การพัฒนาว่า หมายถึง การทำให้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น โดยบุคคลหรือกลุ่มคน

สมนึก ปัญญาสิงห์ (2535 : 49) ให้ความหมายของการพัฒนาว่า หมายถึง ขบวนการ ที่มุ่งส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2542 : 779) อธิบายว่า“การพัฒนา” หมายถึง ทำให้เจริญ

จากคำนิยามของการพัฒนาดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า การพัฒนา หมายถึง กิจกรรม ที่บุคคล คณะบุคคล องค์กร ซึ่งอาจเป็นองค์กรเอกชนหรือองค์กรของรัฐมุ่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสภาพที่เป็นอยู่ให้ดียิ่งขึ้น กิจกรรมดังกล่าวต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมและความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

### 2. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา

องค์การสหประชาชาติ ได้ให้แนวคิด ในหลักการดำเนินงานด้านการพัฒนาชุมชน 10 ประการ ดังนี้ ( ยุวัฒน์ วุฒิเมธี. 2534 : 11-14)

2.1 โครงการดำเนินงานพัฒนาจะต้องสอดคล้องกับความต้องการอันแท้จริงของประชาชนทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

2.2 โครงการพัฒนานั้นจะต้องเป็นโครงการเอนกประสงค์คือ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาของชุมชน หรือปรับปรุงความสุข ความเจริญได้ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

2.3 การพัฒนาจะต้องเริ่มดำเนินการ เพื่อเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชนไปพร้อม ๆ กับการดำเนินงาน

2.4 ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่จัดขึ้นอย่างเต็มที่เพื่อเป็นการสร้างพลังชุมชนและจัดรูปสถาบัน หรือหน่วยงานปกครอง หน่วยงานบริการของประชาชนขึ้น

2.5 ต้องแสวงหาผู้นำในท้องถิ่นและพัฒนาคุณลักษณะของผู้นำท้องถิ่นตามลักษณะของกิจกรรมและความจำเป็น

2.6 ต้องยอมเปิดโอกาสให้สตรีและเยาวชนได้เข้ามามีบทบาทร่วมพัฒนามากที่สุด เพราะสตรีมีบทบาทต่อการขยายตัวของงานและแนวคิดต่างๆ ส่วนเยาวชนนั้นจะสามารถเป็นกำลังรับช่วงได้เป็นอย่างดี

2.7 รัฐบาลจะต้องจัดบริการไว้ให้พร้อม เพื่อคอยเสริมงานของประชาชน และเป็นหลักประกันความสำเร็จของงานและเป็นกำลังใจของผู้ปฏิบัติ

2.8 มีการวางแผนเพื่อการพัฒนาอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น รวมทั้งการจัดบริการงานในทุกๆระดับ จะต้องมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

2.9 ในการดำเนินงานพัฒนานั้น ควรสนับสนุนให้องค์การเอกชน องค์กรอาสาสมัครต่างๆทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และนานาชาติได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย

2.10 ในการวางแผนเพื่อพัฒนานั้น ต้องมีการวางแผนดำเนินงานให้เกิดความเจริญพร้อมๆกันไปทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความเจริญให้ได้ระดับกันทุกส่วนของประเทศ

สมนึก ปัญญาสิงห์ (2535 : 151-154) ได้กล่าวถึงแนวคิดที่เป็นหลัก 9 ต. ในการพัฒนา ดังนี้

1. ต้องพัฒนาพร้อมกันทุกด้าน งานพัฒนาเป็นงานที่ต้องพัฒนาทั้งในด้านตัวบุคคล และสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมทางวัตถุ จึงกล่าวได้ว่างานพัฒนานั้นเป็นกระบวนการศึกษาภาคชีวิตทุกๆด้าน

2. ต้องฝึกประชาชนเป็นหลักในการดำเนินงาน หมายความว่า ยึดเอาความต้องการและปัญหาที่แท้จริงของประชาชนเป็นหลัก เนื่องจากงานพัฒนานั้นต้องให้ประชาชนตระหนักในคุณค่าของผลงาน และพลังความสามารถที่ซ่อนเร้นอยู่ในตัวประชาชนเองให้ประชาชนเข้าใจกระบวนการทำงาน และการนำพลังความสามารถที่เขามีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ตัวเองและชุมชน รวมทั้งการให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและภาคภูมิใจในตนเอง

3. ต้องพยายามใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นให้มากที่สุด งานพัฒนาเป็นงานที่เริ่มต้นจากสิ่งที่ชุมชนมีอยู่ สิ่งที่ต้องคำนึงถึงและแสวงหาก็คือ ทรัพยากรในชุมชนไม่ว่าจะเป็น ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรมนุษย์ และทรัพยากรทางสังคม

4. ต้องยึดหลักประชาธิปไตยในการดำเนินงาน หมายความว่า งานพัฒนาจะต้องเกิดขึ้นจากความเห็นชอบของคนในชุมชนเอง อาจเกิดจากการประชุมปรึกษาหารือกันของคนกลุ่มเล็กแล้วขยายแนวร่วมสู่คนกลุ่มใหญ่ การดำเนินการจะไม่มีลักษณะของการออกคำสั่งหรือสั่งการจากหน่วยงานหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด โครงการหรือกิจกรรมจะต้องเกิดขึ้นโดยประชาชนช่วยกันคิดช่วยกันทำ

5. ต้องใช้หลักการประสานงานกับหน่วยต่างๆของรัฐบาลทั้งนี้เพราะงานพัฒนาไม่ใช่งานของใครหรือหน่วยงานใดโดยเฉพาะ และไม่ใช่งานที่คนเดียวจะทำได้ จำเป็นต้องร่วมมือกันหลายฝ่ายบางครั้งต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญ จากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ช่วยแนะนำให้คำปรึกษาทางด้านวิชาการ หรือเทคนิคต่างๆ นักพัฒนาควรรู้จักใช้หลักการประสานงานตามความเหมาะสม

6. ต้องดำเนินงานแบบค่อยเป็นค่อยไป ในการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ นั้นจำเป็นต้องค่อยๆ ที่จะต้องใช้หลักเริ่มจากสิ่งง่ายก่อน แล้วค่อยก้าวไปสู่สิ่งที่ยากกว่าตามลำดับ ดังนั้นผู้ที่ทำงานพัฒนาร่วมกับประชาชน จะต้องเข้าใจสภาพปัญหา รู้จักลำดับความสำคัญและความยากง่ายในการแก้ปัญหา โดยจะต้องกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามลำดับความยากง่ายนั้นๆ

7. ต้องคำนึง จังหวะ เวลา ความต้องการ และความสนใจของประชาชนในชุมชน ในการที่จะนำสิ่งใหม่ๆเข้าไปให้ประชาชนเลือกตัดสินใจ โดยคำนึงถึงผลดีผลเสียที่จะกระทบต่อประชาชน การกระทำที่ไม่สอดคล้องกับจังหวะ เวลา และความต้องการของประชาชนย่อมดำเนินไปได้ยากลำบาก ได้ผลไม่คุ้มค่ากับทรัพยากรที่ใช้ไป หรือแม้บางครั้งอาจจะมีผลดีอยู่บ้าง แต่ผลนั้นจะไม่คงอยู่นานจรรีงยั่งยืน

8. ต้องคำนึงถึงวัฒนธรรมท้องถิ่นการดำเนินงานพัฒนา ต้องเริ่มด้วยการศึกษาทำความเข้าใจข้อมูลชุมชนในทุกด้าน เฉพาะอย่างยิ่งวิธีการดำเนินชีวิตของชาวบ้าน ความถึงความคิด ความเชื่อ ขนบธรรมเนียมประเพณี การประกอบอาชีพ การทำมาหากิน และอื่น ๆ หรือการสวนกับกระแสวัฒนธรรมย่อมพบกับปัญหาและอุปสรรคในการทำงานไม่มากก็น้อย

9. ต้องเริ่มต้นทำงานกับกลุ่มผู้นำก่อน โดยทั่วไปกลุ่มผู้นำจะเป็นตัวแทนหรือแกนนำของคนในชุมชนที่จะตอบรับ หรือปฏิเสธการเปลี่ยนแปลงรูปแบบต่างๆ การยอมรับบทบาท ของกลุ่มผู้นำจะช่วยให้งานสำเร็จตามเป้าหมายเร็วขึ้น และในกระบวนการปฏิบัติงานควรจะรับฟังความเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนไปพร้อมๆ กันด้วย

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2534 : 37-39) ได้รวบรวมแนวคิดที่เป็นแนวทางที่ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องยึดถือในการพัฒนา ดังนี้

1. ละทิ้งนิสัยและความรู้สึกต่างๆที่คิดว่าตนเป็นผู้ปกครอง ผู้คุ้มครองผู้  
เหนือกว่าประชาชนด้วยประการทั้งปวง

2. เรียนรู้ขนบธรรมเนียมในหมู่บ้านที่ตนเข้าไปทำงาน

3. พยายามเข้าใจในสิ่งที่ชาวบ้านทำและวิธีการที่ชาวบ้านเขาทำกัน

4. เลือกดำเนินการที่ริเริ่มด้วยความระมัดระวังยิ่ง ทั้งนี้เพื่อป้องกันความ

ผิดพลาด และการสร้างภาพพจน์ที่ดี

5. เริ่มดำเนินงานกับชาวบ้านในระดับที่จะได้รับความสำเร็จก่อน

6. เลือกดำเนินกิจกรรมที่ชาวบ้านสนใจ

7. ไม่หวังผลมากเกินไป จงเริ่มต้นด้วยโครงการง่ายๆและที่สามารถเห็นผลได้

อย่างชัดเจนในระยะเวลาอันสั้น

8. ทำให้ชาวบ้านรู้สึกว่าตนสามารถปรับปรุงสถานการณ์ของชาวบ้านได้

9. นำความเป็นอยู่ นิสัยธรรมชาติของประชาชนในชุมชนมาใช้ให้ได้ผลมาก

ที่สุด

10. มีความพอใจที่จะเริ่มด้วยงานเล็กๆก่อน

11. การดำเนินงานควรคิดในแง่เศรษฐกิจ สังคมที่อาจเป็นไปได้ไม่ใช่ในแง่ของ

อุดมคติ

12. สนใจและมุ่งดำเนินงานโครงการต่างๆที่เกี่ยวข้องและขยายให้กว้างออกไป

13. ดำเนินงานตามลำดับขั้นตอนในโครงการ

14. ใช้สถาบันต่างๆและผู้นำที่อยู่ในหมู่บ้านให้เกิดประโยชน์

15. สังเกตชาวบ้านเสมอ เพื่อปรับตัวให้เข้ากันได้

16. ทำให้ชาวบ้านเกิดความรู้ในการรับผิดชอบให้เร็วที่สุด

17. เข้าไปติดต่อเกี่ยวข้องกับชาวบ้านในฐานะที่เท่าเทียมกัน

18. คบหาสมาคมกับชาวบ้านเสมอ

19. สำรวจมูลเหตุของใจของตนเองก่อนที่จะแนะนำอะไรๆในหมู่บ้าน

20. ระลึกไว้เสมอว่าชาวบ้านทุกคนในหมู่บ้านเป็นบุคคลสำคัญ

21. ปฏิบัติอยู่หลังฉากเสมอ

22. พยายามหลีกเลี่ยงอย่าให้เกิดฝ่ายตรงข้ามขึ้นในการปฏิบัติงาน

23. ควรเรียกค่าบริการเฉพาะส่วนที่จำเป็น

24. งานพัฒนาจะให้ผลสมปรารถนา ถ้าหากชาวบ้านในหมู่บ้านเติบโตขึ้นมา

จากการเรียนรู้สิ่งต่างๆ เพื่อสร้างชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง

เสรี พงศ์พิศ กล่าวถึงนักพัฒนาและนักเคลื่อนไหวสังคมชาวจีนท่านหนึ่ง คือ ดร. วาย.ซี.เจมส์ เยน (James and the yen Wai.si.1967:23-24) ได้กำหนดแนวคิดและหลักการพัฒนาไว้ 14 ประการ ดังนี้

1. ไปหาชาวบ้าน (Go to the People)
2. อยู่ร่วมกับชาวบ้าน (Live Among them)
3. เรียนรู้จากชาวบ้าน (Learn from them)
4. ทำงานร่วมกับชาวบ้าน (Work with them)
5. วางแผนร่วมกับชาวบ้าน (Plan with them)
6. เริ่มงานจากสิ่งที่ชาวบ้านรู้ (Start with what they Know)
7. สร้างจากสิ่งที่ชาวบ้านมี (Build on what they have)
8. สอนโดยแสดงให้เห็นจริง (Teach by Showing)
9. เรียนรู้โดยการปฏิบัติ (Learn by Doing)
10. ไม่ทำเพียงเพื่ออวดแต่ทำให้เป็นแบบอย่าง (Not a show case but a Pattern)
11. ไม่ทำโน่นนี่นั่นแต่ทำอย่างมีระบบ (Not Odds and ends but a System)
12. ไม่ทำแบบเบียดหัวแตก แต่ทำแบบผสมผสาน (Not Piecemeal but Integrated Approach)
13. ไม่ลอกเลียนแต่ดัดแปลงให้เหมาะสม (Not Conform but Transform)
14. ไม่เพียงแต่ช่วยเพื่อบรรเทาแต่ช่วยเพื่อให้พ้นทุกข์ (Not Relief but Release)

จากแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การพัฒนานั้นต้องตระหนักอยู่เสมอว่าทุกขั้นตอนของการทำงานจะต้องเป็นไปเพื่อสร้างสรรค์ โดยเปิดโอกาสและให้อิสระแก่คนในชุมชนที่จะใช้ศักยภาพของตน เพื่อสามารถยืนหยัดอยู่ได้ด้วยตนเอง มีอำนาจตัดสินใจเต็มที่ ไม่ต้องคอยให้ผู้ใดสั่งการ ไม่ให้ยื่นความช่วยเหลือเกินความจำเป็นอีกต่อไป และการพัฒนานั้นยึดหลักช่วยกันคิดช่วยกันทำ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ บนพื้นฐานความต้องการที่แท้จริง ของประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้มากที่สุด โดยการดำเนินเป็นไปในลักษณะผสมผสาน เพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นในทุกด้านอย่างสมดุล ซึ่งต้องอาศัยการประสานงานเพื่อสร้างความร่วมมือจากหลายฝ่ายจึงจะได้ผลดี



## แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

ปัจจุบันการบริหารงานมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากผู้บริหารมีความรู้ความสามารถ ก็จะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ และมีความก้าวหน้า แต่ถ้าผู้บริหารไม่มีความรู้ความเข้าใจในการบริหารจะทำให้องค์กรล้มเหลวได้ ดังนั้น ความรู้ความเข้าใจด้านการบริหาร จึงมีความจำเป็นต่อความสำเร็จของการบริหารอย่างยิ่ง

### 1. ความหมายของการบริหาร

คำว่า การบริหาร ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Administration สำหรับคำว่า การบริหารนี้ ได้มีผู้ให้คำจำกัดความไว้ ดังนี้

สมพงษ์ เกษมสิน (2531 : 6) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์ในการนำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administration Resource) มาประกอบตามกระบวนการบริหาร (Process of Administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประยูทธ์ เจริญสวัสดิ์ (2540 : 3) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง ภาระหน้าที่ ของบุคคลใด ๆ ที่ปฏิบัติตนเป็นผู้บริหารที่จะต้องเข้ามาทำหน้าที่จัดระเบียบและดำรงไว้ซึ่งสภาพภายในเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ธีระ รุญเจริญ (2542 : 8) อธิบายว่า การบริหาร คือ การดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมของกลุ่มคนในองค์กรที่ทำงานร่วมกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

สรุปได้ว่า การบริหาร คือ การทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการใช้ทรัพยากรทางการบริหารอันมีบุคคลที่เป็นผู้บริหารเข้ามาทำหน้าที่ดำเนินการ

### 2. ทรัพยากรการบริหาร

โดยทั่วไปในการบริหารถือว่ามีทรัพยากร ที่เป็นปัจจัยสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการบริหารจัดการ (Management) หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า 4 M's การที่จัดว่าปัจจัยทั้งสี่ เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหาร ดังนี้ (สมพงษ์ เกษมสิน. 2531 : 7-9)

2.1 คน (Man) หรือบุคลากรเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญยิ่ง

ในการบริหาร หน่วยงานจึงจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพ คือบุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญ และมีประสบการณ์ที่เหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติ ดังนั้นจึงถือได้ว่าเป็นภารกิจของผู้บริหารที่จะต้อง ใช้ความรู้ความสามารถในอันที่จะได้มาซึ่งบุคลากรที่มีคุณภาพ นับตั้งแต่การสรรหา การฝึกอบรม เพื่อยกระดับความสามารถของบุคลากรรวมถึงการที่จะส่งเสริมให้กำลังใจให้บุคลากรมีความ กระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน และรวมถึงมีวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างมีคุณภาพ อีกด้วย

2.2 เงิน (Money) หมายถึง แผนเบ็ดเสร็จที่แสดงออกในรูปของตัวเงินที่ ต้อง ใช้จ่ายในการดำเนินงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุ วัตถุประสงค์ ซึ่งด้านงบประมาณมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงาน เพราะงบประมาณเป็น แผนสำหรับอนาคต โดยหลักการแล้วในการบริหารงบประมาณนั้น รวมถึงการจัดทำงบประมาณ ประจำปี การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม การจัดทำแผนการใช้งบประมาณ การแก้ปัญหาเกี่ยวกับ งบประมาณ การของบประมาณฉุกเฉิน และการประเมินผลการใช้งบประมาณ

2.3 วัสดุอุปกรณ์ (Material) การบริหารงานด้านวัสดุอุปกรณ์ เป็นการ ดำเนินงานเกี่ยวกับการใช้วัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ ตลอดจนเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยการ ดำเนินการที่ครอบคลุมถึงการศึกษางานที่ต้องใช้วัสดุอุปกรณ์ การสำรวจการรับรู้ความจำเป็นใน การใช้วัสดุอุปกรณ์ขององค์การกระบวนการจัดซื้อ กระบวนการใช้งาน การให้บริการรวมถึงการ เก็บบำรุงรักษา

2.4 การบริหารจัดการ (Management) ปัจจัยด้านการบริหารจัดการมี ความสำคัญยิ่งเพราะเป็นกิจกรรมที่เป็นของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีการร่วมมือ ร่วมแรงร่วมใจ กันปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การบริหารเป็นกิจกรรมที่เริ่มตั้งแต่การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชาสั่งการ การประสานงาน รวมถึงการควบคุม ซึ่งในแต่ละหน้าที่ ดังกล่าวอาจมีรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันไป ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะและ จุดมุ่งหมายขององค์การ เช่น ถ้าเป็นองค์การของรัฐ ก็จะเน้นในเรื่องการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ ถ้าเป็นองค์การเอกชนจะมีเรื่องของกำไรเข้ามาเป็นส่วนสำคัญอีกด้วย

สรุปได้ว่า ทฤษฎีการการบริหารมีปัจจัยที่สำคัญอยู่ 4 ประการ คือ คน หน่วยงาน จำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความชำนาญ และมีประสบการณ์ที่เหมาะสมกับงานที่ ปฏิบัติ เงิน สำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงานเพราะเป็นแผนสำหรับอนาคต วัสดุอุปกรณ์ เกี่ยวข้องกับการใช้วัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ ตลอดจนเทคโนโลยีสารสนเทศ และการบริหารจัดการ ปัจจัยด้านการบริหารจัดการมีความสำคัญยิ่งเพราะเป็นกิจกรรมที่เป็นของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มี การร่วมมือ ร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

### 3. วิธีการบริหาร

เนื่องจากการบริหารเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ ที่สามารถปรับเปลี่ยนไปตามเหตุการณ์ ซึ่งมนุษย์เองได้พยายามหาวิธีที่จะช่วยให้สามารถแก้ปัญหา และทำให้การปฏิบัติงานทางการบริหารทุกกรณีมีประสิทธิภาพทุกครั้ง และเหมาะสมกับสถานการณ์เสมอ ซึ่งมีวิธีการอยู่ 3 วิธี ดังนี้ (ธงชัย สันติวงษ์, 2530 : 66 – 72)

#### 3.1 วิธีการบริหารแบบการตัดสินใจ (Decisional Approach)

การบริหารงานแบบนี้ ได้มีบทบาทมากขึ้นในการบริหาร โดยอาศัยวิธีการทางคณิตศาสตร์เข้ามาช่วยเหลือเป็นการตัดสินใจเชิงปริมาณวิธีการนี้ ถือว่ากระบวนการตัดสินใจในการทำงานต่าง ๆ เป็นสิ่งสำคัญที่สุด หน้าที่สำคัญของการบริหารตามแนวความคิดนี้ก็คือ การจัดให้มีข้อมูลสำหรับการตัดสินใจ และการทำการตัดสินใจได้อย่างเหมาะสมที่สุด ผู้ซึ่งต้องทำการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ จะต้องทำการเลือกส่วนประกอบของจุดมุ่งหมายต่าง ๆ หนทางต่าง ๆ ที่จะช่วยเหลือให้สำเร็จผลตามจุดมุ่งหมายดังกล่าว สาระสำคัญของการตัดสินใจจึงต้องเกี่ยวข้องกับพิจารณาในแง่ของวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ทางเลือก โอกาสและผลต่าง ๆ ที่จะออกมา วิธีการที่กล่าวนี้จึงเป็นวิธีที่ให้ความสนใจต่อการตัดสินใจและระบบต่าง ๆ เป็นสำคัญ (Decision and System Centered)

#### 3.2 วิธีการบริหารแบบระบบเพื่อการปรับตัว (Adaptive Approach)

ภาระหน้าที่ของการบริหารระบบนี้ก็คือ การพยายามที่จะสร้างสรรค์ให้องค์การมีความเข้มแข็งเรื่อย ๆ เพื่อให้ที่จะให้มีความสามารถในการที่จะรับกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง และเพื่อที่จะพยายามทำให้ องค์กรมีหนทางเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ เป้าหมายของการบริหารจะหมายถึงการสามารถอยู่รอด และมีลักษณะเป็นองค์กรที่ทรัพยากรที่เข้มแข็งและมั่นคงที่พร้อมจะรับกับความกดดันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ภายในและที่เกิดขึ้นจากภายนอก ในด้านหนึ่งผู้บริหารจะพยายามปรับสภาวะการเปลี่ยนแปลงที่เร็ว และมากเกินไปให้เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีส่วนประกอบที่เหมาะสม เพื่อรักษามิให้ความสัมพันธ์ที่สมดุลอย่างดีที่มีอยู่ต้องเสียไป ในขณะที่เดียวกันกับที่อีกด้านหนึ่งก็พยายาม มิให้ความสัมพันธ์ดังกล่าวต้องหยุดอยู่กับที่ขาดการเติบโตโดยสิ้นเชิง

3.3 การบริหารตามสถานการณ์ (Situational Approach) วิธีการบริหารตามสถานการณ์นี้ ช่วยให้มี การเชื่อมโยงทฤษฎีการบริหารที่เป็นศาสตร์ทางวิชาการให้มีโอกาสนำไปใช้กับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้โดยตรง ทั้งนี้ เพราะจุดมุ่งหมายของวิธีการตามสถานการณ์นั้นก็คือตัวสถานการณ์ หรือก็คือชุดของเหตุการณ์ที่ซึ่งมีอิทธิพลต่อองค์กรมากที่สุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่งและด้วยการมุ่งเน้นถึงความสำคัญของการคิดตามสถานการณ์ (Situational Thinking) นี้เองจึงช่วยให้ผู้บริหารเกิดความเข้าใจว่าภายใต้สถานการณ์เฉพาะนั้น ๆ ผู้บริหารควรจะใช้เทคนิคการ

บริหารอะไร จึงจะทำให้องค์กรสามารถบรรลุผลสำเร็จมากที่สุดได้ ข้อดีของวิธีการบริหารตามสถานการณ์ จึงเท่ากับเป็นการช่วยย่นย่อช่วงเวลาการสร้างสมประสพการณ์ของนักบริหารที่เคยมี และต้องค่อย ๆ พิจารณานำเอาหลักการแต่ละอันมาฝึกฝนประยุกต์ใช้อย่างช้า ๆ ให้สามารถคิด วิเคราะห์กับสถานการณ์ได้ในทันที การต้องใช้เวลาฝึกฝนหาความชำนาญทางด้านศิลปะการบริหารงาน จึงจำเป็นน้อยลงการเข้าสู่สถานการณ์ได้ในทันที ย่อมทำให้การบริหารงานต่าง ๆ ถูกต้องตามความเป็นจริงได้เร็วขึ้น

วิธีการบริหารตามสถานการณ์นี้ แม้จะเป็นของใหม่ที่พัฒนาขึ้นมาในช่วง ทศวรรษที่ 1960 นี้ก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่าทฤษฎีการบริหารต่าง ๆ จะผิดบกพร่องในตัวมันเองก็หาไม่ ตรงข้าม วิธีการบริหารตามสถานการณ์จะมีความใกล้เคียงกับวิธีการแบบระบบ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่พยายามเข้ามาช่วยประสาน (Integrate) วิธีการต่าง ๆ ให้เข้ามารวมกันและ นอกจากนี้ ยังช่วยเน้นถึงความเกี่ยวพันที่มีต่อกันของหน้าที่ทางการบริหารทั้งหลาย มากกว่าที่จะปล่อยให้มีการศึกษาแต่ละหน้าที่แยกจากกันอีกด้วย

สรุปได้ว่า วิธีการบริหารสามารถปรับเปลี่ยนไปตามเหตุการณ์ การบริหารที่เหมาะสม คือการบริหารแบบการตัดสินใจ การบริหารแบบระบบเพื่อการปรับตัว และการบริหารตามสถานการณ์

#### 4. บทบาทของผู้บริหาร

ในการพิจารณาคู่มือถึงบทบาทของผู้บริหารนี้ อาจมีการแยกแตกต่างกันไปทั้งสิ้น สุดแต่ทัศนคติของแต่ละคนที่มองกัน อย่างไรก็ตาม บทบาท 10 ประการของนักบริหาร มีดังนี้ (ธงชัย สันติวงษ์, 2530 : 76-77)

4.1 เป็นตัวแทนของกิจการ (Figurehead) คือ การเป็นตัวแทนในฐานะหัวหน้าของกิจการ ซึ่งในการนี้ผู้บริหารจะต้องทำหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย หรือเป็นประธาน ในงานพิธีต่าง ๆ เช่น การรับแขกพิเศษที่มาเยี่ยมบริษัท เป็นประธานในพิธีแจกรางวัลประจำปี การเป็นผู้กล่าวชมเชยแก่พนักงานผู้เกษียณอายุ เป็นต้น

4.2 เป็นผู้นำ (Leader) คือ บทบาทในการเป็นผู้นำ โดยการชักนำ และจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชานั่นเอง

4.3 เป็นผู้ประสานกับฝ่ายอื่น (Coordinator) คือ บทบาทในการเป็นผู้ประสานกับบุคคลภายนอกองค์กร โดยเฉพาะกับบุคคลที่อยู่ในระดับเดียวกัน เช่น กับสมาคมต่าง ๆ เป็นต้น พร้อมกับการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภายนอก ก็จะมีการติดต่อกับเพื่อนร่วมงานที่อยู่ในฝ่ายอื่น ๆ เพื่อที่จะให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีที่จะมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้

4.4 เป็นผู้คอยติดตามข้อมูล (Monitor) นั่นคือ ผู้บริหารจะต้องคอยติดตาม รับฟัง ข่าวสารข้อมูล และทำการวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกิจการ ภายในและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายนอกด้วย นอกจากนี้ยังรวมถึงการคอยติดตามแนวโน้มและคอย เรียนรู้ทำความเข้าใจกับแนวความคิดใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นอีกด้วย รวมทั้งการคอยปะติดปะต่อข่าวข้อมูลที่ ได้ยินได้ฟังมาจากแหล่งภายนอกให้เป็นเค้าโครงและรูปร่างที่ชัดเจนขึ้นด้วย

4.5 เป็นผู้ถ่ายทอดข้อมูล (Disseminator) คือ บทบาทในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ การ คอยแจกจ่ายข้อมูล ที่ได้รับมาจากสมาชิกภายนอกองค์การให้กับสมาชิกขององค์การ เช่น การจัดประชุมชี้แจงให้กับพนักงานหลังจากการออกเยี่ยมลูกค้า เป็นต้น

4.6 เป็นโฆษก (Spokesman) คือ การเป็นตัวแทนให้กับองค์การในการ ให้ข่าวและข้อมูล เมื่อผ่านข่าวสารข้อมูลไปสู่สภาพแวดล้อมภายนอก เช่น การออกไปเป็นผู้กล่าว สุนทรพจน์ให้กับสมาคมการค้าหรือหนังสือพิมพ์ เป็นต้น

4.7 การเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneur) คือ การริเริ่มการเปลี่ยนแปลง ต่าง ๆ โดยมีการติดตามดูช่องทางโอกาสต่าง ๆ และลงมือจัดทำโครงการปรับปรุงงานต่าง ๆ ให้ดีขึ้น

4.8 เป็นผู้แก้ไขปัญหายุ่งยาก (Disturbance Handler) คือ การลงไปปรับบท แก้ไขข้อยุ่งยากที่เกิดขึ้นรวมทั้งปัญหาที่มีได้คาดคิดมาก่อนให้ลุล่วงไปในทางดี

4.9 เป็นผู้แบ่งสรรทรัพยากร (Resource Allocator) คือ รับผิดชอบในการ เป็นผู้แบ่งสรรทรัพยากรทุกชนิดให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งนี้ โดยการพิจารณาและให้การอนุมัติ งบประมาณต่าง ๆ และรวมถึงการลงทุนในโครงการต่าง ๆ ด้วย

4.10 เป็นผู้เจรจาต่อรอง (Negotiator) คือ รับผิดชอบเป็นตัวแทน ขององค์การในการเจรจาเรื่องสำคัญ ๆ เช่น ในด้านแรงงานกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกับสมาคมการค้า

สรุปได้ว่า บทบาทของผู้บริหารต้องทำหน้าที่เป็นตัวแทนกิจการในฐานะหัวหน้า เป็นผู้ นำ เป็นผู้ประสานกับบุคคลภายนอก เป็นผู้คอยติดตามข้อมูล เป็นผู้ถ่ายทอดข้อมูล เป็นตัวแทนให้กับองค์การในการให้ข่าวและข้อมูล เป็นผู้แก้ไขปัญหายุ่งยากที่เกิดขึ้น เป็นผู้แบ่ง สรรทรัพยากรทุกชนิดให้กับหน่วยงาน และเป็นตัวแทนขององค์การในการเจรจาเรื่องสำคัญ

## 5. หน้าที่ในการบริหาร

ธงชัย สันติวงษ์ (2530 : 79–82) กล่าวถึงหน้าที่ในการบริหาร 5 ประการ ดังนี้

5.1 การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดวิธีทางที่จะปฏิบัติไว้ เป็นล่วงหน้า (Predetermine a Course of Action) ซึ่งจะทำให้เกิดผลสำเร็จตามต้องการ



การวางแผนขององค์กรต่าง ๆ มักจะเกี่ยวข้องกับการคิดพิจารณา (Thinking) ถึงอนาคตขององค์กรจากปัจจุบันสัมพันธ์ไปถึงเรื่องราวในอนาคตที่จะเป็นผลกระทบต่อองค์กรวางแผนมีสาระสำคัญอยู่ที่เป็นการคิดที่จะต้องครอบคลุมเป็นสาระในทุกแง่มุม เพื่อให้ได้มาซึ่งกลยุทธ์ (Strategy) สำหรับการทำงาน สิ่งที่จะต้องกระทำและการกำหนดวิธีการสัมพันธ์ที่จำเป็นที่จะเสริมให้องค์กรประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายได้

ในการดำเนินการวางแผนนั้น เริ่มแรกสุดจะต้องใช้ดุลพินิจ เพื่อให้ได้คำตอบที่ชัดเจนว่า องค์กรต้องการที่จะทำอะไรให้ได้อะไร หรือต้องการให้องค์กรเป็นอย่างไร เมื่อสิ้นสุดถึงระยะใดระยะหนึ่งที่คาดคิด หรือนั่นก็คือการกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย (Objectives or Goals) ขององค์กรนั่นเอง จากนั้นก็ต้องพิจารณากำหนดสิ่งที่จะเป็นจะต้องกระทำที่ดีที่สุด เพื่อที่จะให้สำเร็จผลตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้แล้วนั้น การวางแผน จึงมีความหมายในรูปของการคิดที่จะเป็นต้องประกอบด้วยมุมมองการณ์ไปข้างหน้า การคาดการณ์ถึงสภาพความเป็นไปของสภาพแวดล้อม คาดคะเนถึงความต้องการและสภาพเหตุการณ์ต่าง ๆ จนกระทั่งสามารถสรุปขึ้นเป็นแผนการกระทำที่จำเป็น และเหมาะสมสำหรับสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตดังกล่าว หน้าที่ในการวางแผนนี้ ถือได้ว่าเป็นหัวใจหรือส่วนที่สำคัญที่สุดของการบริหารจัดการ เพราะเหตุผลต่าง ๆ ที่อาจสรุปสนับสนุนไว้ได้ดังนี้ คือ

1. เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์ หรือทิศทางการทำงานในอนาคตขององค์กร ซึ่งเปรียบได้กับเป็นการเลือกหนทางชีวิตขององค์กรก็ว่าได้
2. เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคิดที่ต้องใช้เหตุผลคิดให้ถูกต้องที่สุด เพื่อกำหนดว่าจะต้องใช้ทรัพยากรอะไร หรือต้องทำอะไรบ้าง จึงจะทำให้สามารถสำเร็จตามเป้าหมายต่าง ๆ ได้
3. เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณากำหนดวิธี การแบ่งสรรการใช้ทรัพยากร และสิ่งที่จะต้องกระทำต่าง ๆ
4. เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวิธีการ ที่จะใช้ประเมินความเหมาะสมของกลยุทธ์ และเป้าหมายที่กำหนดขึ้นต่าง ๆ ที่กำลังพยายามทำอยู่นั้น

ด้วยเหตุผลที่การวางแผนต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องสำคัญต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนี้ คือเกี่ยวข้องกับการเลือกจุดมุ่งหมายของการกระทำ การเลือกวิธีที่จะกระทำ การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์กรที่ได้ลงทุนมา และมาตรการที่จะคอยกำกับดูแลให้มันใจได้เสมอว่าสิ่งที่กำลังกระทำอยู่นั้นเหมาะสมที่สุดเสมอ เหล่านี้ประกอบกับเป็นเรื่องที่จะต้องใช้เวลาในการคิดอย่างสมเหตุ และเป็นสาระที่มีประโยชน์ การวางแผนจึงเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่ง และกระทำได้ยาก และต้องใช้เวลามาก เพราะในกระบวนการคิดวางแผนนั่นเอง โอกาสที่จะผิคนั้นมีมาก

ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้จากข้อจำกัดหลายทางด้วยกัน เช่น การมองข้ามหรือมองไม่เห็นถึงสิ่งที่เป็นปัจจัย หรือสาระสำคัญบางอย่าง ซึ่งอาจมองได้ไม่ทั่วถึง การจำกัดด้วยเวลาที่เร่งรัดให้ต้องตัดสินใจ หรือความยากลำบากของการคาดการณ์เรื่องในอนาคตที่ยังไม่เกิดขึ้น และการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยในสภาพแวดล้อมที่มักจะมียู่เสมอมิได้ขาด ทั้งในรูปของการเปลี่ยนแปลงที่นึกถึงได้ และนึกไม่ถึงว่าจะเปลี่ยนแปลงอีกด้วย

## 5.2 การจัดองค์การ (Organizing)

การจัดองค์การ หมายถึง ภาระหน้าที่ในการกำหนด จัดเตรียม และจัดความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้สามารถบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การที่ตั้งไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หน้าที่ในการจัดองค์การนี้ จะเริ่มต้นด้วยการพิจารณา กำหนดให้ทราบถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องกระทำ เพื่อให้สำเร็จตามแผนงานที่ได้วางไว้ จากเป้าหมายและแผนการทำงานต่าง ๆ ผู้บริหารย่อมจะทราบได้ว่ามีกิจกรรมอะไรบ้างมากน้อยแค่ไหน และมีลักษณะอย่างไรที่จะต้องทำ จากนั้นผู้บริหารจำเป็นต้องดำเนินการจัดเตรียมกิจกรรม หรืองานที่จะต้องทำเหล่านี้ ให้เป็นกลุ่มงานต่าง ๆ งานใดที่เหมือนกันก็จะรวมเข้าด้วยกันเป็นกลุ่มเดียวกัน เพื่อมอบหมายให้แก่ผู้บริหารแต่ละคน พร้อมทั้งทำการมอบหมายอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) ให้เพื่อใช้สำหรับการทำงานที่ได้มอบให้รับผิดชอบไปทำ และขณะเดียวกันก็ต้องดำเนินการจัดให้มีความสัมพันธ์ ที่เหมาะสม ระหว่างกลุ่มกิจกรรมที่แบ่งแยกกันที่ทำงาน เพื่อเป้าหมายหรือแผนงานอันเดียวกัน เรื่องทั้งหมดนี้ ก็คือ ความพยายามในการกำหนด “ลักษณะในโครงสร้างขององค์การ” (Organization Structure) ขึ้นเพื่อช่วยเป็นเครื่องมือสำหรับการทำงาน ขององค์การ การจัดองค์การดังกล่าวนี้ จะต้องกระทำได้เหมาะสมถูกต้อง และสามารถอำนวยความสะดวกให้คนที่อยู่ในองค์การเดียวกัน ที่ต่างฝ่ายต่างทำงานให้ได้ทราบถึงขอบเขตของงาน อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ และสามารถทำงานร่วมกับฝ่ายอื่นได้อย่างดี

วิธีการดำเนินการจัดองค์การขององค์การใด ๆ ก็ตาม จะเป็นไปในลักษณะเดียวกันทั้งหมด กล่าวคือ จะต้องมีการแบ่งแยกงานออกเป็นกลุ่ม ๆ และรวมเอากิจกรรม ที่เหมือนกันเป็นประเภทเดียวกันเข้าไว้ด้วยกันเป็นกลุ่ม ต้องทำการมอบหมายงานให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชา มอบหมายอำนาจหน้าที่ที่จำเป็นแก่การปฏิบัติงาน และขณะเดียวกันก็ต้องจัดให้มีการประสานงานกันระหว่างผู้ปฏิบัติงานทั้งหมดด้วย

ในกรณีขององค์การธุรกิจ กิจกรรมตามเป้าหมายและแผนงานที่ทำการผลิตสินค้าเพื่อขายหากำไรนั้น กิจกรรมกลุ่มต่าง ๆ ก็มักจะประกอบด้วยงานที่แบ่งเป็นกลุ่มงานผลิตงานขาย งานจัดซื้อ งานบัญชี และการเงิน และงานบริหารบุคคลเป็นต้น

กลไก และหลักสำคัญของการจัดองค์การ ที่ผู้บริหารทุกคนต้องคำนึงถึงเสมอก็คือ ด้วยเป้าหมายที่สูงขึ้น และเป็นงานใหญ่ที่ยากขึ้น ที่ต้องอาศัยคนและความชำนาญงานด้านต่าง ๆ มากขึ้นนั้น สิ่งที่จะต้องทำก็คือ การแบ่งงานกันทำตามถนัด ทั้งในแง่แบ่งตามแนวอน ดาหน้าทำงาน (เช่น งานผลิต งานบัญชี และการเงิน) และแบ่งตามแนวตั้งตามขนาดความสามารถ (เช่น ผู้บริหารระดับสูง ระดับกลางและต่ำ) เพื่อให้เกิดผลดีในทางประหยัดและประสิทธิภาพหลักของการแบ่งงานให้ฝ่ายต่าง ๆ ไปทำการกระจายงานหรือมอบหมายงานออกไป จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่เพื่อมิให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่รับมอบหมายงานไปทำผิดวัตถุประสงค์หรือขัดแย้งซับซ้อนกับฝ่ายอื่น การกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ที่ชัดเจนของทุกฝ่าย จึงเป็นสิ่งจำเป็นและด้วยเหตุที่วัตถุประสงค์ที่คาดคิดไว้ในบั้นปลายนั้นแท้จริงก็คือ การสำเร็จผลตามเป้าหมายอันเดียวกันนั่นเอง ผู้บริหารขององค์การจึงจำต้องคำนึงถึงหลักของการให้มีการประสานงาน (Coordination) อยู่เสมอตลอดเวลา สิ่งที่จัดขึ้นตามกระบวนการจัดองค์การ จึงย่อมมีความมุ่งหมายเหล่านี้เป็นพื้นฐานของการพิจารณาอยู่ด้วยตลอดเวลา

### 5.3 การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing)

หน้าที่ในการจัดคนเข้าทำงานนั้น ได้แก่ การคัดเลือก และบรรจุคนเข้าทำงานและธำรงรักษาให้มีคนงานที่มีประสิทธิภาพในตำแหน่งต่าง ๆ ภายในองค์การ หน้าที่นั้นจะเป็นหน้าที่ต่อเนื่องจากหน้าที่การจัดองค์การ โดยตรง กล่าวคือ ด้วยการจัดองค์การหน้าที่ตำแหน่งงานต่าง ๆ จะถูกระบุ และกำหนดไว้ให้เห็นถึงขอบเขต และความยากง่ายของงานในแต่ละตำแหน่ง และการหวังให้งานทุกอย่างขององค์การมีทางบรรลุผลสำเร็จได้นั้น ย่อมต้องการคนงานที่มีความรู้ความสามารถพร้อมตามความจำเป็นสุดแล้ว แต่ความยากง่ายของงานแต่ละประเภท ผู้บริหารย่อมต้องจัดการตามหน้าที่ประการนี้ ด้วยการจัดทำงานแผนกำลังคนสำหรับตำแหน่งต่าง ๆ ประเมินกำลังคนที่มีอยู่แล้ว และดำเนินการคัดเลือกหาบุคคลที่มีความสามารถเหมาะสม รวมตลอดถึงการแนะนำคนให้เข้าใจถึงสิ่งต่าง ๆ ก่อนการทำงาน การฝึกอบรมและพัฒนาคนงาน เพื่อให้สามารถทำงาน ได้ดีขึ้น

หน้าที่การจัดคนเข้าทำงานนี้ นับได้ว่าเป็นหน้าที่สำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการทำงานในอนาคต ทั้งนี้ เพราะผลการดำเนินงานจะเป็นไปในรูปใดย่อมขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถของคนงาน ซึ่งจะเป็นผู้ปฏิบัติงานต่าง ๆ และการสั่งการจะเป็นไปได้ราบรื่นเพียงใด ก็ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะคุณภาพของคนงานที่มีอยู่เช่นเดียวกันด้วย ดังนั้นการมุ่งสนใจให้มีความพร้อมเพียงในด้านกำลังคน จึงเท่ากับเป็นการประกันให้องค์การมีทางบรรลุผลสำเร็จตาม

เป้าหมายใดส่วนหนึ่ง การมีคนงานที่ด้อยฝีมือให้องค์กรมีทางได้ประโยชน์จากการช่วยคิดริเริ่ม การร่วมมือ และการได้ประสิทธิภาพในงานที่เขาปฏิบัติ

ปัญหาสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่จัดคนเข้าทำงานนี้ จะอยู่ที่การจัดคนเข้าทำงานในตำแหน่งงานบริหาร ทั้งนี้ เพราะงานในตำแหน่งบริหารต่าง ๆ นั้น เป็นงานยากที่มีความสำคัญเป็นลำดับแรกต่อจากผู้บริหารชั้นสูง และต้องการบุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นนักบริหาร (Managerial Skills) ด้วย ด้วยความจำเป็นดังกล่าว และโดยเฉพาะการให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวนี้ เป็นเรื่องจำเพาะที่ต้องอาศัยประสบการณ์และความรู้ ผู้บริหารทุกคนจึงจำเป็นต้องให้ความสนใจต่อหน้าที่ดังกล่าวนี้เป็นอันมาก

#### 5.4 การสั่งการ (Directing)

การสั่งการ หมายถึง ความพยายามที่จะให้การกระทำต่าง ๆ ของทุกฝ่ายในองค์กร เป็นไปในทางที่จะส่งเสริมให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ การสั่งการนี้ มักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการที่ผู้บริหารต้องปฏิบัติตนเป็นผู้นำที่มีความสามารถรู้จักวิธีในการชี้แนะ และควบคุมบังคับบัญชา (Guiding and Supervising) ให้การทำงานของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็นไปตามที่ต้องการมากที่สุด หน้าที่หลายด้านที่จะต้องปฏิบัติในการสั่งการก็คือ ผู้บริหารทุกคนจะต้องรู้จักทำการมอบหมายงาน (Delegate) ได้ถูกต้อง ต้องเข้าใจถึงหลักและวิธีการจูงใจคน และสามารถกระตุ้นให้สอดคล้องและเข้ากันได้ดี อย่างดี และรวมตลอดถึงมีศิลปะในการกระตุ้นส่งเสริมให้ฝ่ายต่าง ๆ มีความคิดริเริ่มและอุทิศกำลังแรงกำลังความคิดให้ประโยชน์ต่องานขององค์กร และการรู้จักวิธีการขจัดข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ได้ด้วย

แม้ว่าแนวความคิดที่เกี่ยวกับการสั่งการดังกล่าวมานี้ จะดูเป็นเรื่องง่ายก็ตามแต่วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการสั่งการ เพื่อให้ได้ผลตามที่ต้องการนั้น เป็นเรื่องที่กระทำได้ยาก และจำต้องอาศัยศิลปะในการจัดการเข้าช่วยเป็นอันมาก หลักและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ จำต้องมีการนำมาปรับให้ใช้เหมาะสมกับสภาพการณ์ต่าง ๆ อย่างถูกต้อง ผลที่ได้จึงจะเป็นไปตามที่หวังเอาไว้

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ ผู้บริหารทุกคนจะต้องกระทำตนเป็นผู้นำ (Leadership) ที่เหมาะสม และจะต้องเข้าใจถึงเรื่องราวที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของบุคคล (Humanbehavior) เป็นอย่างมากกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะต้องมีความสามารถทางด้านมนุษยสัมพันธ์ (Humanrelations Skills) อยู่ไม่น้อย ความรู้ทางด้านพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Sciences) จึงเป็นความรู้พื้นฐานที่สำคัญไม่แพ้ความรู้ทางด้านเทคนิคอื่น ๆ เหตุผลก็เพราะตลอดกระบวนการของการบริหารงาน ผู้บริหารจำต้องเกี่ยวข้องกับคนอยู่เสมอมิได้ขาด และคนก็เป็นปัจจัยที่มีโอกาสผันแปรไปในทางต่าง ๆ ได้มากกว่าปัจจัยการผลิตอื่น ๆ เช่น เครื่องจักร เป็นต้น



มีผู้กล่าวเสมอว่า คนเป็นหัวใจของความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การ ซึ่งก็เป็นคำกล่าวที่เหตุผลสนับสนุนอยู่อย่างชัดเจน ปัญหาของผู้บริหารในหน้าที่ของการสั่งการ จึงอยู่ที่ว่าทำอะไรจึงจะสามารถจัดการ และสั่งการตัวคนในขณะที่ปฏิบัติงานในหน้าที่ ให้ปฏิบัติไปในทิศทางที่ส่งเสริมให้องค์ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์สูงสุด

### 5.5 การควบคุม (Controlling)

การควบคุม คือ การบังคับหรือกำกับให้การทำงานต่าง ๆ เป็นไปตามแผน ในการจัดการงานต่าง ๆ ให้สำเร็จผลตามวัตถุประสงค์ได้นั้น เพื่อที่จะให้แน่ใจได้ว่า การลงทุน เพื่อประกอบกิจการจะไม่สูญเปล่า และเพื่อให้มีการระมัดระวัง ป้องกันมิให้เกิดการสูญเสีย ผู้บริหารจำเป็นต้องมีมาตรการในการควบคุมงานของตนอยู่เสมอ การปฏิบัติหน้าที่ควบคุมของผู้บริหารนั้น เริ่มแรกสุดผู้บริหารจะต้องทำการจัดระบบการรายงาน (Reporting System) เพื่อใช้สำหรับการควบคุมขึ้น โดยต้องพิจารณากำหนดว่าข้อมูลหรือตัวเลขใดที่จำเป็นสำหรับการควบคุมบ้าง จากนั้นก็ต้องกำหนดมาตรฐานของการปฏิบัติงานต่าง ๆ ขึ้น เพื่อใช้วัดผลการทำงานในการดำเนินการควบคุมวิธีการก็คือ ทำการวัดผลการดำเนินงานที่ทำไป เพื่อเปรียบเทียบกับ มาตรฐานที่กำหนดเอาไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้บริหารสามารถทราบถึง ข้อเสียของงานที่ได้ทำไปแล้ว ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการที่จะได้ทราบถึงปัญหา และดำเนินการแก้ไขสิ่งที่แตกต่างจากแผนได้ ซึ่งย่อมจะทำให้เกิดความแน่ใจได้ว่า งานที่จะทำต่อ ๆ ไปนั้น มีทางที่จะสำเร็จตามแผนได้ แม้ว่า ได้ทางปฏิบัติการวางแผนจะต้องมาก่อนการควบคุมก็ตาม แต่การมีการวางแผนแต่เพียงสิ่งเดียว และตรงตามเวลาตามแผนซึ่งได้คาดการณ์ไว้แล้วเท่านั้น ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการให้เกิดความมั่นใจได้ว่าการเสียหายจะไม่เกิดขึ้น ผู้บริหารทุกคนจึงจำเป็นต้องติดตามควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ อยู่เสมอ เพื่อให้ทราบได้ว่างานที่เป็นไปตามแผนที่ได้วางไว้หรือไม่ และจะต้องทำการแก้ไขสิ่งใดบ้าง

ในสมัยก่อนงานทางด้านควบคุมนี้ มักจะสนใจควบคุมเพราะผลงานที่สามารถวัดได้ง่ายและชัดเจนเท่านั้น เครื่องมือที่ใช้ควบคุมส่วนใหญ่มักจะประกอบด้วยตัวเลขงบประมาณค่าใช้จ่าย บันทึกต่าง ๆ ที่ได้จากการตรวจสอบผลงาน และบันทึกเกี่ยวกับเวลาที่เสียไป ทั้งที่เกิดจากคนและเครื่องจักร เป็นต้น แต่เครื่องมือที่ใช้ควบคุมเหล่านี้ จะสามารถใช้วัดผลงานเฉพาะในส่วนที่สามารถเห็น ได้อย่างชัดเจนว่าผิดไปจากแผนเท่านั้น แต่โดยที่ในความเป็นจริง สิ่งที่ผู้บริหารต้องการจะวัดหรือควบคุมก็คือ ผลงานที่ได้ทำไป และผลงานดังกล่าวนี้ ถ้าจะครอบคลุมให้ทั่วถึงทุกด้านแล้วก็คือ ผลงานที่เกิดจากการกระทำของคนรวมอยู่ด้วย ซึ่งบางอย่างอาจจัดให้เห็นโดยชัดเจนได้ยาก เช่น ความตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ ที่ต้องรับผิดชอบให้ลุล่วงไป ประสิทธิภาพในการตัดสินใจ แก้ไขปัญหาในหน้าที่งานของตน เหล่านี้ล้วนแต่เป็นส่วนสำคัญ



ที่จะต้องควบคุมด้วย เช่นกัน ดังนั้น ที่ถูกต้องแล้วปัญหาของการควบคุมจึงควรอยู่ที่ตัวคนเป็นประเด็นสำคัญ กล่าวคือ ต้องกำหนดให้คนงานต้องรับผิดชอบต่อผลแตกต่างที่เกิดขึ้น ในทางไม่ได้จากการปฏิบัติงานของคน และจำเป็นที่คน ๆ นั้นจะต้องทำการปรับปรุงการทำงานของคนที่ดีขึ้นด้วย ดังนั้น ความสมบูรณ์ครบถ้วนต้องการควบคุมจึงควรอยู่ที่การควบคุมคนว่าทำงานไปเป็นอย่างไรบ้างมากกว่าจากการพิจารณาเรื่องปัญหาของการควบคุมว่า อยู่ที่การควบคุมการทำงานของตัวบุคคลนี้เอง หน้าที่ในการควบคุมจึงควรรวมถึงการควบคุมพฤติกรรมในหน้าที่งานของคนงานด้วย การใช้ระบบการให้รางวัลผลตอบแทน และการลงโทษทางวินัยรวมอยู่ด้วย

กล่าวโดยสรุป หน้าที่ในการบริหารทั้ง 5 ประการนี้ จะเป็นหน้าที่สำคัญที่แยกออกมาให้เห็นถึงภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่พึงต้องปฏิบัติ ซึ่งถ้าหากจะพิจารณาขอบเขตของสิ่งที่ผู้บริหารต้องเกี่ยวข้องแล้ว หน้าที่ในการบริหารของผู้บริหารทุกคนจะเกี่ยวกับการจัดการ(Manage) 3 อย่าง คือ การจัดการเกี่ยวกับด้านความคิด หรือนั่นก็คือ การจัดองค์การเพื่อให้มีการจัดแบ่งกิจกรรมทรัพยากร และสิ่งของต่าง ๆ เพื่อให้มีระเบียบในการปฏิบัติงานร่วมกัน และการจัดการเกี่ยวกับคน หรือนั่นก็คือ การจัดคนเข้าทำงานเพื่อให้ได้คนดีที่มีความสามารถเหมาะสม การสั่งการเพื่อให้คนงาน (หรือผู้ตาม) ทั้งกรณีรายบุคคลและกลุ่มปฏิบัติงานด้วยดี และการควบคุมเพื่อให้การปฏิบัติงานของทุกฝ่ายเป็นไปตามแผนที่คาดคิดมากที่สุด หน้าที่ในการบริหารที่จะต้องจัดการงานสามสิ่งดังกล่าวนี้ นับได้ว่าได้ครอบคลุมถึงสิ่งต่าง ๆ ที่ผู้บริหารทุกคนจะต้องเกี่ยวข้องในการบริหารองค์การทุกประเภท

## 6. หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐาน ของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้ (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2544 : 42 – 46)

6.1 หลักนิติธรรม (Rule of Law) ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ของบังคับเหล่านั้นโดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจ ของตัวบุคคล

6.2 หลักคุณธรรม (Morality) ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

6.3 หลักความโปร่งใส (Trans Parency) ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการ ให้มีความโปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย

6.4 หลักความมีส่วนร่วม (Participation) ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นใจการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

6.5 หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง การตระหนักในสิทธิความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การเอาใจใส่ปัญหาสาธารณะ และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และมีความกล้าที่จะยอมรับผลดีผลเสียในการกระทำของตน

6.6 หลักความคุ้มค่า (Value) ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม โดยบรรจงให้คนไทย มีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

สรุปได้ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบในสังคมภาครัฐ และการปกครองท้องถิ่น ซึ่งครอบคลุมไปถึงฝ่ายบริหาร ฝ่ายปฏิบัติการสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้ความสามัคคีและร่วมกันเป็นหลักก่อให้เกิดพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วมเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

## การปกครองท้องถิ่น

### 1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้หลากหลาย แต่มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ดังนี้

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2537 : 30) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

อุทัย หิรัญโต (2543 : 2) อธิบายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งการจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของคนการบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วนทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดขึ้น

โกวิท พวงงาม ( 2550 : 13 ) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรหนึ่งมีพื้นที่อาณาเขตของตนเองมีประชากรและมีรายได้ตามที่หลักเกณฑ์กำหนด โดยมีอำนาจและมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการในด้านต่างๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในชุมชน หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารและการปกครองตนเอง โดยผ่านตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway, 1951 : 101 – 103, ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กร ที่มีอาณาเขตที่แน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหาร การคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

วิลเลียม เอ. ร็อบสัน (William A. Robson, 1953 : 574) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้อำนาจการปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่ปกครองตนเอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

จอห์น เจ. คลาก (John J. Clake, 1975 : 87 – 89) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยปกครองนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

แฮร์ริส จี. มอนตาญ (Haris G. Montagu. 1984 : 574, อ้างถึงใน โกวิทช์ พวงงาม 2550 : 12) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อม ความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการ ส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาด้วยอำนาจสูงสุด ของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐใหม่อิสระแต่อย่างใด

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลาง หรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมในการ ดำเนินงานและปกครองตนเองตามเจตนารมณ์การปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยการปกครอง ดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นของตนเอง รวมถึงการ แก้ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลอาจประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาเพื่อปฏิบัติงานตามระยะเวลาที่กำหนด โดยมีงบประมาณเป็นของ ตนเอง

## 2. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต. (2543 : 22) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย องค์ประกอบที่สำคัญอย่างน้อย 8 ประการ

2.1 การปกครองท้องถิ่นมีสถานะตามกฎหมาย กล่าวคือ ต้องมีการกำหนด เรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะการกำหนดการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการแสดงว่าประเทศนั้น ๆ มีนโยบายในกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2.2 การปกครองท้องถิ่นต้องมีพื้นที่หรือมีการกำหนดพื้นที่ที่เป็นของตนเอง ซึ่งเป็นการกำหนดโดยรัฐบาลกลาง แต่ละพื้นที่มีอาณาเขตที่ชัดเจนเพื่อความสะดวกในการพัฒนา และการมีส่วนร่วมของประชาชน.

2.3 การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามการกำหนดอำนาจหน้าที่นั้นจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบาย การเมืองการปกครองของประเทศเป็นหลัก

2.4 การปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการ กำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น

2.5 การปกครองท้องถิ่นต้องมีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

2.6 การปกครองท้องถิ่นต้องมีอิสระในการปกครองตนเอง สามารถได้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

2.7 การปกครองท้องถิ่นต้องมีงบประมาณตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตกฎหมายเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

2.8 การปกครองท้องถิ่น เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังต้องอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนโดยรวม

สอดคล้องกับโควิทย์ พวงงาม (2547 : 7) ที่ได้เสนอว่าลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไทย มีองค์ประกอบ 5 ประการ คือ

1. เป็นองค์กรชุมชนที่มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน
2. มีสถานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย
3. มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมและสามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการวินิจฉัยและกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ
4. มีการจัดองค์กรเป็นสองฝ่าย คือฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภา
5. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองโดยการเลือกตั้งคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตาม ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปได้ว่า องค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น ต้องมีสถานะตามกฎหมาย มีพื้นที่อาณาเขตชัดเจน มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาและผู้บริหาร มีอิสระในการปกครองตนเอง มีการจัดองค์กรเป็นสองฝ่าย ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองโดยการเลือกตั้ง และมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 3. ปัจจัยที่เกื้อหนุนบทบาทของการปกครองท้องถิ่น

ปธาน สุวรรณมงคล (2547 : 8-10) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้



### 3.1 พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของการปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้น

กล่าวคือ กรณีแรก หากการก่อกำเนิดของการปกครองท้องถิ่นมาจากประวัติศาสตร์ของสังคมนั้น ที่มีการรวมกลุ่มเป็นชุมชนย่อยๆ จัดการปกครองตนเองอย่างอิสระ ก่อนที่จะมีการรวมเป็นรัฐชาติ ภายหลัง ในสังคมเช่นนี้ ท้องถิ่นจะเรียกร้องและปกป้องสิทธิเดิมของตน ในการปกครองตนเอง และมีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวแทนประชาชน และให้บริการที่จำเป็นแก่ประชาชนในท้องถิ่น เช่น กรณีการปกครองท้องถิ่นของกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย กรณีที่สองหากการก่อกำเนิดของการปกครองท้องถิ่นมาจากการจัดตั้งโดยรัฐด้วยการออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา และเป็นผู้ที่กำหนดกฎเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติงานในทุกๆด้าน กรณีเช่นนี้การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทน้อยและไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเข้มแข็ง ต้องพึ่งพิงการสนับสนุนจากรัฐอยู่มาก

3.2 ระบบการเมือง เป็นปัจจัยเกื้อหนุนที่มีความสำคัญต่อบทบาทของการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ ประเทศที่มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย โอกาสที่มีการปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทหลากหลายและมีบทบาทในแต่ละด้าน ก็มีมากกว่าประเทศที่มีระบบการเมืองแบบเผด็จการที่มีอำนาจรวมอยู่ที่ผู้นำหรือองค์กรทางการเมือง เช่น พรรคคอมมิวนิสต์ เป็นต้น

3.3 นโยบายของรัฐ นโยบายของรัฐที่ปรากฏในรูปของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง และนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาลเป็นสิ่งที่จะสนับสนุนหรือจำกัดบทบาทของการปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นๆ ในประเทศใดที่นโยบายของรัฐมีแนวทางที่จะสนับสนุนการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น กฎหมายที่ออกมาก็จะสนับสนุนส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองเพิ่มมากขึ้น ในทางกลับกัน ในประเทศที่รัฐไม่มีนโยบายส่งเสริมสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง กฎหมายและระเบียบก็จะกลายเป็นอุปสรรคต่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น รัฐจะมีการควบคุม กำกับการปกครองท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด

3.4 วัฒนธรรมทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในสังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (Subject Political Culture) แม้ว่าประชาชนจะมีความรู้ทางการเมือง แต่ก็เพียงแค่ว่าจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ในทางตรงกันข้าม สังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participatory Political Culture) ประชาชนในสังคมจะสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆอย่างกว้างขวางเช่นที่เกิดขึ้นในสังคมประเทศตะวันตกส่วนใหญ่

3.5 ความเจริญทางเศรษฐกิจ ในพื้นที่ใดที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมากย่อมจะมีส่วนสำคัญที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นนั้นมีความเข้มแข็งขึ้น เนื่องจากมีฐานะรายได้ที่มากพอสำหรับนำมาพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น สามารถพึ่งตนเองได้ และมีแนวโน้มที่

ประชาชนจะให้ความสนใจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น เนื่องจากความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้นว่า สามารถที่จะแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตพื้นฐานของชุมชนได้

3.6 ระดับการศึกษาและข้อมูลสารสนเทศ เป็นสิ่งที่สำคัญควบคู่ไปกับความเจริญทางเศรษฐกิจของพื้นที่และนับเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย การศึกษาและการแพร่กระจายของข้อมูลข่าวสารในวงกว้างช่วยให้คนได้มีความรู้ความเข้าใจถึงความสำคัญและความจำเป็นในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นและเห็นถึงประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นที่มีต่อชุมชน ตลอดจนมีความกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ เช่น สมัครเลือกตั้งเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือให้ข้อคิดเห็น ติดตาม ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด

สรุปได้ว่า ปัจจัยที่เกื้อหนุนบทบาททางการเมืองการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของการปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้น ระบบการเมือง นโยบายของรัฐ วัฒนธรรมทางการเมือง ความเจริญทางเศรษฐกิจ ระดับการศึกษาและข้อมูลสารสนเทศ

กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

### 1. ความเป็นมา

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เริ่มจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 และมีการปรับปรุงแก้ไขโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2511 (ฉบับที่ 2) อปต. มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งตำบลในส่วนที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล โดยมีหน้าที่สร้างความเจริญให้กับพื้นที่เช่นเดียวกับเทศบาลและสุขาภิบาล อปต. เป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ ทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดเป็นของตนเอง และมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตพื้นที่ของตนโดยอิสระ ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ให้ยุบเลิก อปต. ทั้งหมดที่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายข้างต้น และให้โอนทรัพย์สิน หนี้สิน และสิทธิต่างๆของ อปต. ไปเป็นของจังหวัดที่ตำบลนั้นอยู่ในท้องที่ และได้มีการจัดระเบียบบริหารของตำบลโดยให้มีสภาตำบลซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่ช่วยเหลือกำนัน และผู้ใหญ่บ้านในการพัฒนาท้องที่ การปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ชนบททั้งหมดไปตั้งแต่บัดนั้น (พงศ์สัทพ์ ศรีสมทรัพย์ , 2542 : 71)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทน ประกาศ คณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

1.1 รูปแบบ “สภาตำบล” ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล อันได้แก่ สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 150,000 บาท

1.2 รูปแบบ “องค์การบริหารส่วนตำบล” (อบต.) ตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้ (โดยไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รัฐบาลได้มีการเสนอขอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในประเด็นต่าง ๆ ทั้งโครงสร้างที่มาของสมาชิก อบต. อำนาจหน้าที่ของ อบต. เป็นต้น ซึ่งในที่นี้จะนำเสนอให้เห็นทั้งโครงสร้าง อบต. ตามกฎหมายเดิมและในส่วนที่เป็นอบต. ที่ได้รับการแก้ไขใหม่พร้อม ๆ กันไป พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้เสนอขอปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 โดยเนื้อหาส่วนใหญ่ แก้ไขชื่อเรียกบุคคล และคำศัพท์กฎหมายที่ให้สอดคล้องกับกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ และกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจากประชาชนโดยตรง

## 2. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลแบบเดิม

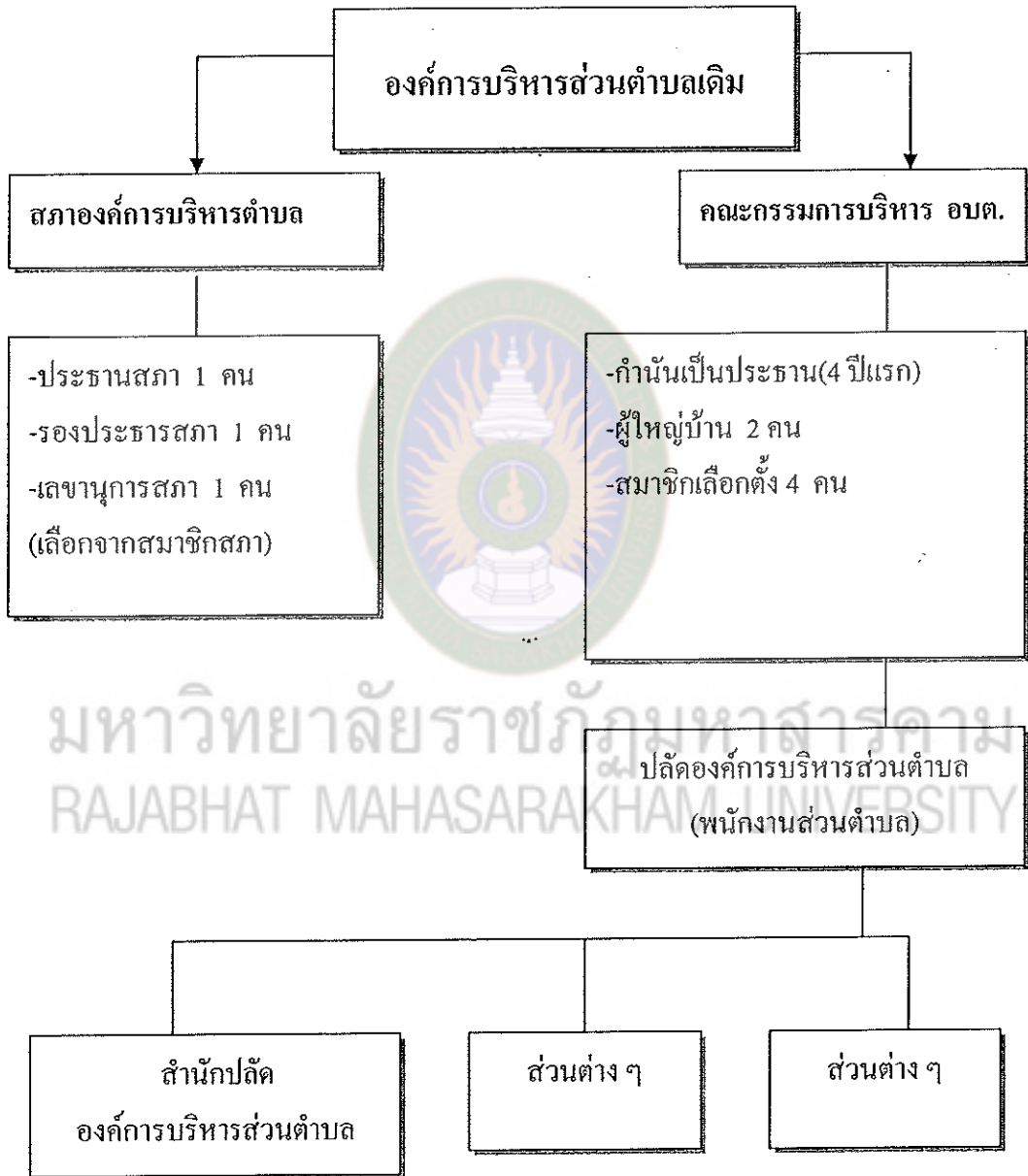
ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

2.1 สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่

- 1) กำนัน
- 2) ผู้ใหญ่บ้าน
- 3) แพทย์ประจำตำบล

2.2 สมาชิกโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรที่ได้รับเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 2 คน อยู่ในวาระ 4 ปี สมาชิกจะเลือก ประธานสภา รองประธานสภา และเลขานุการ จากสมาชิกด้วยกันเอง ตำแหน่งละ 1 คน

2.3 โครงสร้างฝ่ายบริหารประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหาร 2 คน เลขานุการคณะกรรมการบริหาร 1 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือก แล้วเสนอให้นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งและให้ (เดิมประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คนและสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน) ดังนี้



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล (โครงสร้างเดิม)

ที่มา : โกวิท พวงงาม. 2550 : 150

### 3. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542

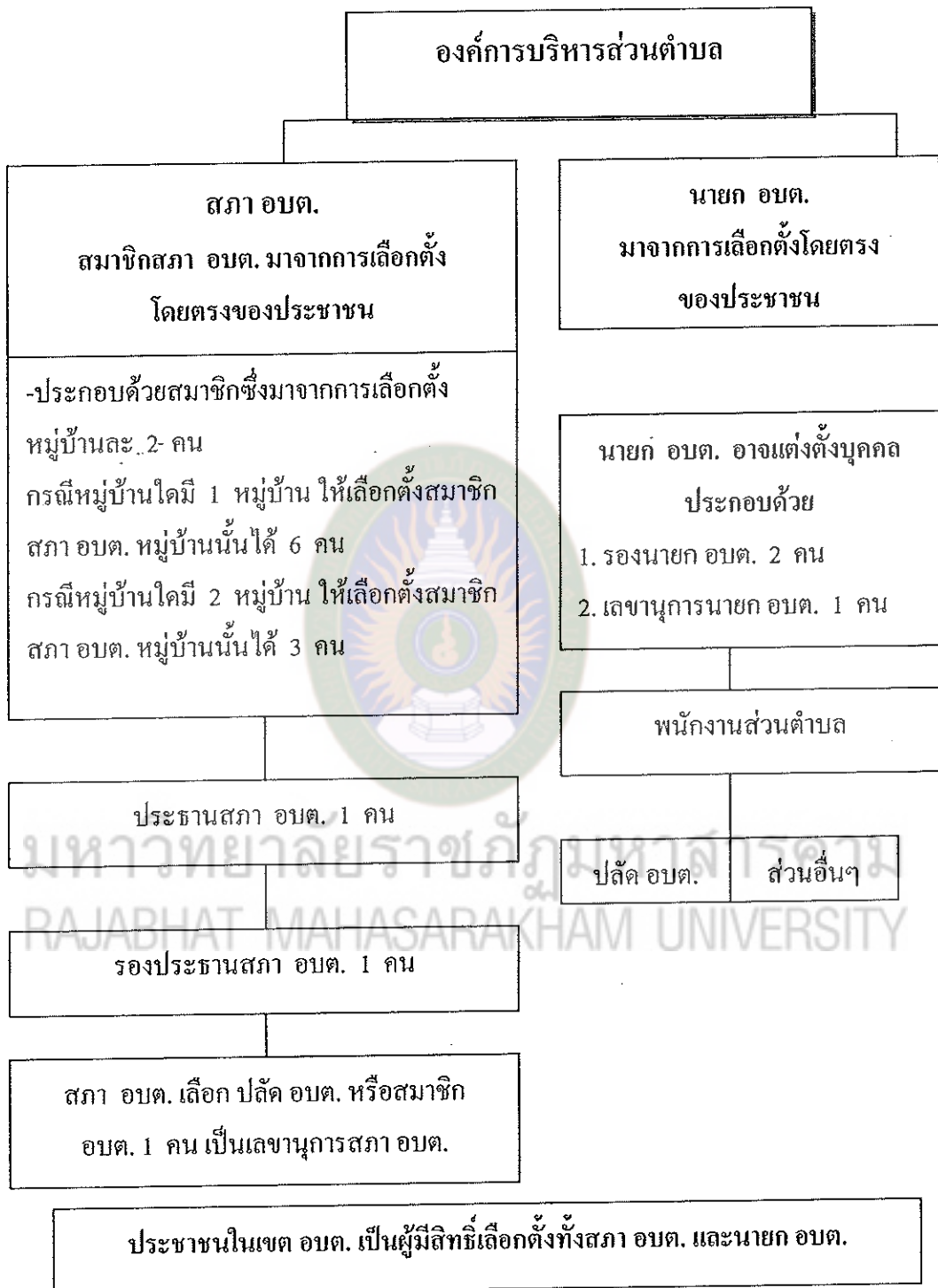
โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในหมวดที่ 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มาตรา 285 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ต้องมาจากการเลือกตั้งจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

ในกลางปี พ.ศ. 2546 รัฐสภาได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2546 โดยมีการยกเลิกชื่อคณะผู้บริหาร และเรียกชื่อ ประธานกรรมการบริหาร เปลี่ยนเป็น นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เปลี่ยนชื่อเรียก ขอบบังคับตำบล เป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล และยกเลิกให้ปลัดเป็นเลขานุการคณะบริหาร

### 4. โครงสร้างการบริหารส่วนตำบลปัจจุบัน

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่เกิดจากการเสนอแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วยโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้





แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล (โครงสร้างปัจจุบัน)

ที่มา : โควิทซ์ พวงงาม. 2550 : 157

## 5. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้

5.1 หน้าที่ทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ การพัฒนาตำบลทั้งในด้าน เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

5.2 หน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องกระทำในเขต อบต. ดังนี้

- 1) จัดให้มีบำรุงรักษาทั้งทางน้ำและทางบก
- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้ง

กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี

งามของท้องถิ่น

9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณ หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

5.3 หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลอาจพิจารณากระทำได้ หรืออาจจัดทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล คือ

- 1) ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ

และสวนสาธารณะ

- 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์
- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 8) การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

- 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 10) ให้มีตลาด ทำเทียบเรือหรือท่าข้าม
- 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 12) การท่องเที่ยว
- 13) การผังเมือง

## บริบทองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวสันตุ

### 1. ลักษณะที่ตั้งและอาณาเขต

สภาตำบลหนองบัวสันตุได้รับประกาศจัดตั้งเป็นสภาตำบล เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2539 ต่อมาได้มี พ.ร.บ. เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2540 ตั้งอยู่ทางทิศใต้ของที่ว่าการอำเภอขามเฒ่า ประมาณ 12 กิโลเมตร ตั้งอยู่ หมู่ที่ 12 บ้านหนองกุ้งศรี ต.หนองบัวสันตุ อ.ขามเฒ่า จ.มหาสารคาม 44210 โดยมีสถานที่ตั้ง ติดพื้นที่ดังต่อไปนี้

ทิศเหนือ ติดตำบลคงเมือง, บ้านคู อำเภอขามเฒ่า, ตำบลหัวดง อำเภอนาคู

ทิศใต้	ติดตำบลลานสะแก	อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย
ทิศตะวันออก	ติดตำบลนาดีนวล	อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย
ทิศตะวันตก	ติดตำบลขามเรียง	อำเภอขามเฒ่า

### 2. ขนาดและเขตการปกครอง

#### 2.1 สภาพพื้นที่ทั่วไป

ตำบลหนองบัวสันตุ มีพื้นที่ประมาณ 32.67 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 20,421 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 13.47 ของอำเภอขามเฒ่า หมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวสันตุ มีจำนวน 12 หมู่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 24 คน พนักงานส่วนตำบล 9 คน ลูกจ้างประจำ 1 คน พนักงานจ้างตามภารกิจ 14 คน พนักงานจ้างทั่วไป 4 คน

#### 2.2 ประชากรและครัวเรือน

มีประชากรทั้งสิ้น 5,058 คน แยกเป็น

ชาย 2,569 คน

หญิง 2,489 คน

รายละเอียด ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จำนวนประชากรและครัวเรือนแต่ละหมู่บ้าน

หมู่ที่	ชื่อบ้าน	จำนวน ครัวเรือน	ชาย	หญิง	รวม
1	บ้านหนองบัวสันต	191	467	400	907
2	บ้านเจริญสุข	138	309	289	598
3	บ้านหนองบัวใต้	115	259	229	488
4	บ้านหนองรูแซ่เหนือ	63	160	169	329
5	บ้านหนองรูแซ่ใต้	58	147	130	277
6	บ้านหนองขุ่น	67	193	166	359
7	บ้านหนองแวงเหนือ	71	174	181	355
8	บ้านหนองแวงใต้	80	194	281	412
9	บ้านหนองพุก	51	134	125	259
10	บ้านเหล่าจิว	73	158	179	337
11	บ้านหนองท่อม	58	162	162	324
12	บ้านหนองกุงศรี	83	212	201	413
รวม		1,051	2,569	2,489	5,058

ที่มา : สำนักบริหารงานทะเบียนอำเภอขามเฒ่า จังหวัดมหาสารคาม:2552

### 2.3 วิสัยทัศน์องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวสันต

“พัฒนาเศรษฐกิจอย่างพอเพียง เสริมสร้างบ้านเมืองน่าอยู่ พร้อมแหล่งเรียนรู้ การศึกษา ประเพณีวัฒนธรรมล้ำค่า เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา พลิกฟื้นทรัพยากรธรรมชาติ”

### 2.4 พันธกิจองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวสันต

- 1) ภารกิจหลักที่ 1 พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีคุณภาพที่ดีในทุกด้าน
- 2) ภารกิจหลักที่ 2 พัฒนาด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมด้านสาธารณสุข

ให้ชุมชนปลอดโรคและเข้มแข็ง ด้านนันทนาการและการกีฬา มีการป้องกันและแก้ปัญหาด้าน ยาเสพติด สนับสนุนด้านสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์ มีการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวสันต

- 3) ภารกิจหลักที่ 3 พัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานอย่างทั่วถึง

- 4) ภารกิจหลักที่ 4 พัฒนาด้านแหล่งน้ำอุปโภค บริโภคและแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรให้เพียงพอและยั่งยืน
- 5) ภารกิจหลักที่ 5 บริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงาน
- 6) ภารกิจหลักที่ 6 มีการพัฒนาสิ่งแวดล้อมให้น่าอยู่

### แผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล

แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียด แผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี (องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวสันต. 2552 : 16-18)

#### 1. ความหมายของแผนพัฒนาสามปี

แผนพัฒนาสามปี คือแผนงานและโครงการที่กำหนดไว้แล้วในแผนพัฒนา ระยะ ปานกลางมาพิจารณาดำเนินการสำหรับปีนั้น ๆ ทั้งนี้จะมีรายละเอียดและลักษณะเฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น พร้อมทั้งจะบรรจุไว้ในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสามารถนำไปปฏิบัติได้ทันทีเมื่อได้รับงบประมาณของปีนั้น นอกจากนี้แผนงานและโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนาสามปีควรจะต้องมีความพร้อม

#### 2. วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

- 2.1 เพื่อเปลี่ยนแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติจริง
- 2.2 เพื่อกำหนดโครงการ / กิจกรรม ให้สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา
- 2.3 เพื่อดำเนินโครงการ / กิจกรรม ให้บรรลุตามวิสัยทัศน์การพัฒนาที่ตั้งไว้
- 2.4 เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยนำโครงการ / กิจกรรมจากแผนพัฒนาสาม ปีในปีที่จะจัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปีจัดทำงบประมาณ
- 2.5 เพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นไปด้วยความรอบคอบและผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน



### 3. ประโยชน์ของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

การวางแผนที่ย่อมส่งผลให้เกิดประโยชน์ดังต่อไปนี้

3.1 บรรลุจุดมุ่งหมาย (Attention of Objectives) การวางแผนทุกครั้งจะต้องมีจุดมุ่งหมายปลายทางเพื่อให้องค์การบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้การกำหนดจุดมุ่งหมายจึงเป็นงานขั้นแรกของการวางแผนถ้าจุดมุ่งหมายที่กำหนดมีความแจ่มชัดก็จะช่วยให้การบริหารแผนมีทิศทางมุ่งตรงไปยังจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้อย่างสะดวกและเกิดผลดี

3.2 ประหยัด (Economical Operation) การวางแผนเกี่ยวข้องกับการใช้สติปัญญา เพื่อคิดวิธีการให้องค์การบรรลุถึงประสิทธิภาพ เป็นการให้งานในฝ่ายต่าง ๆ มีการประสานงานกันดีกิจกรรมที่ดำเนินอยู่มีความต่อเนื่อง

3.3 ลดความไม่แน่นอน (Reduction of Uncertainty) การวางแผนเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์เหตุการณ์ในอนาคต การวางแผนที่ประสิทธิภาพการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคตและหาแนวทางพิจารณาป้องกันเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นไว้แล้ว

3.4 เป็นเกณฑ์ในการควบคุม (Basis of Control) แผนกำหนดจุดมุ่งหมาย และมาตรฐานการปฏิบัติงานในหน้าที่การควบคุม

3.5 ส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมและการสร้างสรรค์ (Encourages innovation and Creativity) การวางแผนเป็นพื้นฐานด้านการตัดสินใจ และเป็นสิ่งที่จะช่วยให้เกิดแนวคิดใหม่ๆ (นวัตกรรม) และความคิดสร้างสรรค์

3.6 พัฒนาแรงจูงใจ (Improves Motivation) ระบบการวางแผนที่ดีจะเป็นการบ่งชี้ให้เห็นถึงความร่วมแรงร่วมใจในการทำงานของผู้บริหาร

3.7 พัฒนาการแข่งขัน (Improves Competitive Strength) การวางแผนที่มีประสิทธิภาพ ทำให้องค์การมีการแข่งขันกันมาก ทั้งนี้เพราะการวางแผนจะเกี่ยวกับการขยายขอบข่ายการทำงาน

3.8 ทำให้เกิดการประสานงานที่ดี (Better Coordination) การวางแผนได้สร้างความมั่นใจในเรื่องเอกภาพที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การทำให้กิจกรรมต่าง ที่จัดวางไว้ไปที่จุดมุ่งหมายเดียวกัน มีการประสานงานในฝ่ายต่าง ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนในงานแต่ละฝ่าย

### 4. ลักษณะของแผนพัฒนาสามปี

เนื่องจากแผนพัฒนาสามปี เป็นเอกสารแผนพัฒนาที่ต่อเนื่องจากการจัดทำแผนพัฒนาระยะปานกลาง มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเอกสารข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าวคือเป็นการนำแผนงานและโครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาระยะปานกลางมาพิจารณาดำเนินการสำหรับปีนั้น ๆ ทั้งนี้จะมีรายละเอียดและลักษณะเฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น

พร้อมที่จะบรรจุไว้ในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสามารถนำไปปฏิบัติได้ทันทีเมื่อได้รับงบประมาณของปีนั้น นอกจากนี้แผนงานและโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนาสามปีควรจะต้องมีความพร้อม ดังนี้

- 4.1 ด้านความแน่นอนของกิจกรรมที่จะดำเนินการรวมทั้งมีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ
- 4.2 มีความเรียบร้อยในด้านแบบแผนและรายการทางเทคนิค
- 4.3 มีความพร้อมในด้านรายละเอียดในการคิดค่าใช้จ่าย หรือราคาของแผนงานโครงการ

## 5. ขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2551 : 72)

5.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

5.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมประเด็นหลักการพัฒนาปัญหา ความต้องการ และข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปีแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

5.3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

5.4 ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบ

5.5 เมื่อสภาท้องถิ่นเห็นชอบแล้วผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนา

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พีระศักดิ์ หินเมืองเก่า. (2537 : 52) ได้ทำการศึกษา การมีส่วนร่วมทางการเมืองของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอชายฆมน้อย จังหวัดศรีสะเกษ ผลการวิจัยพบว่า ขึ้นอยู่กับสถานะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่มีผลกระทบต่อตนเองและชุมชนของตน หรือต่อชุมชนที่อยู่ในความรับผิดชอบ

มนัส นพรัตน์. (2541: 49) ได้ทำการศึกษา การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในการปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลปกแพรง อำเภอทุ่งสง จังหวัด นครศรีธรรมราช ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่จะมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่น การมองเห็นประโยชน์จากการมีส่วนร่วมทางการเมืองและมีความคิดเห็นต่อหลักการในการปกครองท้องถิ่นมาก แต่การรับรู้ข่าวสารจากด้านการอ่านวิเคราะห์ข่าวสารรายสัปดาห์และการ ฟังข่าวจากเสียงตามสายของเทศบาลน้อย อายุ การศึกษา รายได้ มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่น

ชนิษฐา ศรีนนท์. (2544:87) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา เทศบาลนครนนทบุรี กลุ่มตัวอย่าง ประชาชนคณะกรรมการชุมชน และรองประธานคณะกรรมการ ชุมชน จำนวน 86 คน โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการวิจัย พบว่า “กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเทศบาลนครนนทบุรี อยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยส่วนบุคคลได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเทศบาล ยกเว้น” อาชีพมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา เทศบาล ส่วนความรู้ความเข้าใจในการมีส่วนร่วมวางแผนพัฒนาเทศบาล ไม่มีความสัมพันธ์กับ ระดับการมีส่วนร่วมวางแผนพัฒนาเทศบาล ไม่มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมในการ วางแผนพัฒนาเทศบาลและปัจจัยแวดล้อม ไม่มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมในการ วางแผนพัฒนาเทศบาล

พวงทอง โยธาใหญ่ (2537: 84 ) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นกรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ส่วนใหญ่ได้มีความพยายามที่จะปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แต่มีองค์การบริหาร ส่วนตำบลบางแห่งยังปฏิบัติไม่ครบตามกระบวนการที่กำหนด การนำเสนอร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น ต่อคณะกรรมการพัฒนา องค์กรภาคเอกชน ผู้นำชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนใน

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นยังอยู่ในระดับน้อย ทำให้เห็นว่าประชาชนยังไม่ค่อยจะให้ความสนใจในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่ควร

ณริสรา บุญเฉลิม (2546: 82) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมะขุนหวาน อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าความแตกต่างกันทางเพศทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลต่างกัน ทั้งนี้เพศชายมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับค่อนข้างสูง ส่วนเพศหญิงมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนอายุต่างกันส่งผลให้มีส่วนร่วมทางการเมืองต่างกัน จากผลการศึกษา พบว่า ความแตกต่างของอายุทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลต่างกัน สามารถสรุปได้ว่าประชาชนที่มีอายุ 47 ปีขึ้นไปจะมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับค่อนข้างสูง ส่วนกลุ่มที่อายุต่ำกว่า 47 ปีลงมา มีแนวโน้มที่จำมีส่วนร่วมน้อย แต่โดยภาพรวมกลุ่มผู้มีอายุจะมีส่วนร่วมในระดับค่อนข้างสูง

ส่วนอาชีพต่างกันส่งผลให้มีส่วนร่วมทางการเมืองต่างกัน จากการศึกษาพบว่าความแตกต่างของอายุทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลต่างกัน สามารถสรุปได้ว่าประชาชนที่มีอาชีพเกษตรกรรมจะมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับค่อนข้างสูง ซึ่งมากกว่าอาชีพอื่น ๆ ขณะที่กลุ่มอาชีพรับจ้างทั่วไปไม่มีส่วนร่วมในระดับต่ำกว่ากลุ่มอาชีพรับราชการ วิชาชีพ ธุรกิจ และอื่น ๆ เล็กน้อย เพราะถือว่าทั้งสองกลุ่มนี้มีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง

มณี จันทร์ไทย. (2546:135) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนชนบทของประชาชนในตำบลกระเบื้องนอก อำเภอเมืองยาง จังหวัดนครราชสีมา จำนวน 556 คน โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการวิจัย พบว่า “การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนชนบทของประชาชนในตำบลกระเบื้องนอกด้านการดำเนินงานของชุมชนอยู่ในระดับมากที่สุด รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงานของชุมชน และปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ได้แก่ การรับรู้ข่าวสารจากภายนอกการเข้าถึงระบบข้อมูลเพื่อการพัฒนา และรายได้ ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของชุมชน ได้แก่ การรับรู้ข่าวสารภายนอกรายได้ จำนวนกลุ่มที่เป็นสมาชิกในสังคม อายุ และการเข้าถึงระบบข้อมูลเพื่อการพัฒนา ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ได้แก่ การรับรู้ข่าวสารจากภายนอก การเข้าถึงระบบข้อมูลเพื่อการพัฒนา และระยะเวลาที่อาศัยในชุมชน ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการ

ประเมินผลการดำเนินงานของชุมชน ได้แก่ การรับรู้ข่าวสารจากภายนอก การเข้าถึงระบบข้อมูล เพื่อการพัฒนา ระยะเวลาที่อาศัยในชุมชน และรายได้”

อาภรณ์ วัชร. (2546:89) ได้วิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงาน พัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษากรณี : องค์การบริหารส่วนตำบลวังตะเคียน อำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรา ผลการวิจัยพบว่า “ประชาชนในตำบลวังตะเคียนมีส่วนร่วมในการบริหารพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ด้านที่มีส่วนร่วมในระดับปานกลาง คือ มีส่วนร่วมในการประชุมการพิจารณาโครงการ และในการดำเนินงาน ด้านที่มีส่วนร่วมน้อย คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการประเมินผล ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลวังตะเคียน คือ ความสนใจในงานพัฒนาท้องถิ่นความเข้าใจในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่น ระดับความถี่ในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล และบริการสาธารณสุขประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ โดยมีข้อเสนอแนะในการวิจัย คือ ผู้ชุมชนจะเป็นผู้ชักชวน ชี้นำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาชุมชนมากขึ้น นอกจากนี้การให้บริการสาธารณสุขประโยชน์ที่มีคุณค่าแก่ชุมชนยังเป็นเครื่องจูงใจให้ประชาชนอยากเข้ามามีส่วนร่วมงานพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น”

จุฑามาศ ศรีศิริพรพันธ์. (2548 :113) ได้วิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลคลองขุด อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทราผลการวิจัยพบว่า “กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิง มีอายุ 36 – 60 ปี จบการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า หมู่บ้านที่อาศัย หมู่ที่ 4 สถานภาพสมรสแต่งงาน อาชีพเกษตรกรรมมีการพูดคุยกันในครอบครัว และช่องทางรับรู้ข่าวสารการดำเนินงานองค์การบริหารส่วนตำบลคลองขุด โดยหอกระจายข่าวประจำหมู่บ้าน ระดับการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานองค์การบริหารส่วนตำบลคลองขุด”

อยู่ในระดับปานกลาง พบว่าความสัมพันธ์ข้อมูลทั่วไปด้านเพศกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานองค์การบริหารส่วนตำบลคลองขุด ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานองค์การบริหารส่วนตำบลคลองขุดและไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ ระดับ 0.5 ส่วนความสัมพันธ์ข้อมูลทั่วไปด้านอายุ การศึกษา หมู่บ้านที่อาศัย สถานภาพสมรส อาชีพ การพูดคุยกันในครอบครัวและช่องทางรับรู้ข่าวสารการดำเนินงานองค์การบริหารส่วนตำบลคลองขุด มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานองค์การบริหารส่วนตำบลคลองขุด และมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05”

ชนิกา พันธุ์อม. (2550 : 63) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลแม่แจ่ม อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ กลุ่มประชากรคือประชาชน



ที่เข้าร่วมประชุมประชาคมในการจัดทำแผนชุมชน ซึ่งอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลแม่แจ่ม อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 250 คน พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง สำหรับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาสามปีและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของประชาชนโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ประชาชนยังไม่ให้ความสนใจในกิจกรรมของเทศบาลเท่าที่ควร การแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นมีความล่าช้า สำหรับปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี คืออายุ เพศ และอาชีพของประชาชน สำหรับปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี คือ ระดับการศึกษาและการมีตำแหน่งหน้าที่ทางสังคมในท้องถิ่น ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานการจัดทำแผนพัฒนาสามปีโดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อย

อาดิษฐ์ อินทจักร (2552 : 52) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลเวียงพร้าว อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีโดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อย ทั้งลักษณะการมีส่วนร่วมเพื่อการตัดสินใจ ลักษณะการมีส่วนร่วมในการนำแผนไปปฏิบัติ และลักษณะการมีส่วนร่วมในการนำแผนไปปฏิบัติ มีเพียงลักษณะการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์เท่านั้นที่การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าประชาชนยังไม่รู้บทบาทหน้าที่ของตนเองมีเพียงแต่การเข้าประชุมประชาคมและเสนอแผนงานหรือโครงการแล้วรอรับผลประโยชน์จากการดำเนินการเท่านั้น ปัญหาอุปสรรคเกิดจากการที่ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารด้านการจัดทำแผนจากเทศบาลไม่เพียงพอ ตลอดจนประชาชนยังไม่ให้ความสนใจในการจัดทำแผนพัฒนาเท่าที่ควร เพราะคิดว่าเป็นหน้าที่ของตัวแทนชุมชน ผู้บริหาร สมาชิกสภา และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง