

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งทอง อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นการวางกรอบแนวทางการวิจัยและปัจจัยที่เกี่ยวกับสถานะแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งทอง ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาสามปี
4. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งทอง
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดการวิจัย

#### แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

##### 1. ความหมายของการมีส่วนร่วม

ความหมายของการมีส่วนร่วม เพื่อให้เข้าใจในความหมายของการมีส่วนร่วมอย่างถูกต้องและตรงกัน มีนักวิชาการที่ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้สรุปหลายท่านแตกต่างกัน แต่มีความหมายสอดคล้องบางประการดังนี้

เฉลิม เกิด โมลี (2543 : 8) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมว่า การที่ประชาชนได้ใช้คุณสมบัติส่วนตัวในด้านความรู้ความสามารถ และทรัพยากรที่มีอยู่เข้าไปร่วมคิดตัดสินใจในขั้นตอนต่าง ๆ ของกิจกรรมหนึ่ง ๆ ด้วยตนเองหรือองค์กรที่ประชาชนจัดตั้งขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพและเสมอภาค

วิโรจน์ รอดวงษ์ (2544 : 46) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริมชักนำ และสร้างโอกาสให้ประชาชนทั้งส่วนบุคคล กลุ่มชุมชน ชมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอาสาสมัครเข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลาย ๆ เรื่องแล้วแต่กรณี การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจตีกรอบได้แตกต่างกัน เดิมรัฐมักจะมีมองในแง่ของการร่วมสมทบแรงงาน วัสดุ เงิน ร่วมคิด ร่วมวางแผน และร่วมกันทำงานหรืออาจมองในแง่ของ

การเน้นการมีส่วนร่วมในการคิด ร่วมวางแผน และร่วมทำงาน และร่วมกันบำรุงรักษามากกว่าการร่วมสมทบเงินหรือแรงงาน

อากรณัพันธ์ จันทร์สว่าง (2545 : 19) การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมเป็นผลมาจากการเห็นพ้องต้องกันจะต้องมีมากพอ จนเกิดการริเริ่ม โครงการเพื่อการนั้น ๆ เหตุผลเบื้องต้นแรกของการที่คนเราสามารถรวมกันได้ก็ควรจะต้องมีความตระหนักว่า การปฏิบัติการทั้งหมด หรือการกระทำทั้งหมด ที่ทำโดยบุคคลหรือในนามกลุ่มต้องกระทำผ่านองค์กร ดังนั้นองค์กรต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่ต้องการได้

คารม คำพิฑูรย์ (2545 : 15) การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกระทำกิจกรรมในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง หรือทุกขั้นตอน ซึ่งผลที่เกี่ยวข้องกับประชาชนได้ ระวังให้เกิดการกระทำที่มีส่วนร่วม เพื่อให้บรรลุผลในสิ่งที่ประชาชนมุ่งหวังกับทั้งที่ทำให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกัน

ภักจิรา ปกป้อง (2546 : 1) กล่าวถึงความหมายของการมีส่วนร่วมว่าเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงสถานการณ์ของเขาว่า เขาควรทำอะไรบ้างเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายใต้การกำหนด และการดำเนินการของประชาชนเองทั้งนี้เกี่ยวข้องกับกระบวนการเข้ามีส่วนร่วม แสดงความคิดเห็น วางแผนตัดสินใจดำเนินการ และการติดตามประเมินผล การมีส่วนร่วมอาจเป็นการเข้าร่วมโดยตรงด้วยตนเอง หรือสนับสนุนให้ผู้อื่นเข้าร่วม โดยผู้เข้าร่วมอาจอยู่ในฐานะผู้กระทำ (Actors) หรืออาจอยู่ในฐานะผู้ได้รับประโยชน์ (Benefit) อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาจะเกี่ยวกับเรื่องต่อไปนี้

1. ร่วมศึกษาปัญหา สาเหตุของปัญหา และความต้องการของชุมชน
2. ร่วมคิดร่วมสร้างรูปแบบการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหา และสนองความต้องการ
3. ร่วมกำหนดทิศทาง แผนงาน โครงการหรือกิจกรรม
4. ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมบริหารงานร่วมพัฒนาทั้งสติปัญญา แรงงาน และทุน ตามขีดความสามารถ

รวมทั้งการติดตามประเมินผล และซ่อมบำรุงที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมนั้น

ศุดาวรรณ มีบัว (2547 : 40) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ทำให้ประชาชนสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมกันทำกิจกรรมหรือการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามทิศทางที่ต้องการ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมกลุ่มในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน โดยร่วมคิดหาแนวทางวิธีการในการดำเนินงาน ร่วมดำเนินงานในกิจกรรมที่ทำร่วมกันรวมทั้งรับประโยชน์จากกิจกรรมนั้นด้วย

วาสนา ถิ่นขาม (2548 : 26) การมีส่วนร่วม หมายถึง การเข้าร่วมกิจกรรมร่วมกันโดยเริ่มที่แต่ละคนมีผลประโยชน์ร่วมกัน โดยกิจกรรมเหล่านั้น สัมพันธ์กับปัญหาและความต้องการของประชาชน เป็นปัญหาที่เห็นพ้องต้องกันว่ามีเกิดขึ้นภายในชุมชน จนก่อให้เกิดเป็นกิจกรรมหรือโครงการร่วมกัน โดยกิจกรรมหรือโครงการนั้นเกิดจากการกระทำโดยบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่กระทำผ่านองค์กร องค์กรจึงเปรียบเสมือนตัวนำสู่การเปลี่ยนแปลง ที่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนได้

บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา (2548 : 21) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การที่ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง ร่วมมือ ร่วมรับผิดชอบในกิจกรรมการพัฒนาที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมในขั้นตอนต่างๆ ของการดำเนินกิจกรรมนั้นๆ โดยมีกลุ่มหรือองค์กรรองรับบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมการพัฒนาภูมิปัญญา การรับรู้ สามารถคิดวิเคราะห์ และตัดสินใจ เพื่อกำหนดการดำเนินชีวิตได้ด้วยตนเอง

พัชรินทร์ สิริสุนทร (2549 : 33) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การแลกเปลี่ยนความรู้ ทักษะ ทักษะ ความต้องการ และวัฒนธรรมการพัฒนาของผู้แสดงทางสังคม (Social Actors) ทุกภาคส่วน เพื่อมีส่วนแบ่งในอำนาจของการตัดสินใจ และรับประโยชน์จากการพัฒนา

จิราวัลย์ วรวงศ์ (2550 : 25) การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมตั้งแต่ขั้นตอนแรก ในการค้นหาปัญหา ตระหนักถึงปัญหา มีส่วนร่วมในการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหา มีส่วนร่วมในการลงทุนในส่วนของการบริหาร งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน

ประพันธ์พงศ์ ชินพงษ์ (2551 : 36) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นผลมาจากการเห็นพ้องต้องกันในเรื่องของความ需求和ทิศทางการเปลี่ยนแปลง ความเห็นพ้องต้องกันนั้นจะมีมากพอจนเกิดความคิดริเริ่ม โครงการเพื่อการปฏิบัติการ กล่าวคือ ต้องเป็นการเห็นพ้องต้องกันของคนส่วนใหญ่ที่จะเข้าร่วมปฏิบัติการนั้น และเหตุผลที่คนมาร่วมปฏิบัติการได้จะต้องตระหนักว่าการปฏิบัติการทั้งหมด โดยกลุ่ม หรือในนามของกลุ่มหรือกระทำการผ่านองค์กร ดังนั้นองค์กรจะต้องเป็นเสมือนตัวที่ทำให้การปฏิบัติการบรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่ต้องการ

พรชัย จิตชินะกุล (2551 : 22) การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในขั้นตอนต่าง ๆ ของกิจกรรมการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาท้องถิ่น โดยการมีส่วนร่วมนี้ผู้เข้าร่วมได้ใช้ความพยายามและความเสียสละในการเข้า

ร่วมแสดงความคิดเห็น เสียสละแรงกาย และแรงใจ เวลา และวัตถุบางประการ เพื่อให้บรรลุผลการดำเนินงานตามที่ตั้งไว้

กุสุมาลย์ มหาแสน (2552 : 10) การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่บุคคลกระทำในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือในประเด็นที่บุคคลนั้นสนใจ ไม่ว่าจะเขาจะได้ปฏิบัติการเพื่อแสดงความสนใจอย่างจริงจัง หรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นที่บุคคลนั้นจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น โดยตรงก็ได้ หรือเป็นการมีส่วนร่วม(ร่วมกับคนอื่น) ในการกระทำอย่าง เป็นต้น

จิราภรณ์ เชื้ออุทัย (2553 : 9) การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้พัฒนาศักยภาพของตนเอง โดยการสมัครใจเข้าร่วมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา การมีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ไขปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ การร่วมปฏิบัติ และร่วมรับผิดชอบในส่วนต่างๆ อันมีผลกระทบถึงตัวของประชาชนเอง นำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดี เปิดโอกาสให้ประชาชนได้พัฒนาชุมชนตั้งแต่การค้นหาปัญหา การตัดสินใจวางแผนกิจกรรม และการประเมินผลเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหามาจากบทเรียนรู้ร่วมกันของกิจกรรมการพัฒนานั้นๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้

อาทิศย์ ศรีมงคล (2553 : 15) การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีความเกี่ยวข้องทางด้านอารมณ์และจิตใจของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์หนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าว เป็นเหตุให้กระทำการให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น

ไคท์ (Keith, 1972 : 21) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องทางจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

เออวิน (Erwin, 1976 : 21) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนาร่วมคิดร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ความรู้ และความชำนาญ ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

จากความหมายดังกล่าวผู้วิจัยพอจะสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมได้มุ่งเน้นที่การพัฒนาที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน ในด้านการตัดสินใจของการกำหนดนโยบาย การวางแผนปฏิบัติตามการสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ และแบ่งสรรผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม ดังนั้นการมีส่วนร่วมในความหมายนี้จึงเป็นการกำหนดเป้าหมายที่ให้ประชาชนได้มีบทบาทมากขึ้นถึงขั้นสามารถเป็นตัวแทนการพัฒนา โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การวางแผน และการปฏิบัติตามแผนเพื่อที่จะนำไปสู่การพัฒนาของสังคม

ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการนำพาประชาชนให้หลุดพ้นจากการที่ได้เป็นเพียงแค่ผู้รับผลจากการพัฒนา แต่เปลี่ยนตัวเองมาเป็นผู้ซึ่งได้กระทำร่วมกระบวนการเปลี่ยนแปลง และเข้าสู่สภาวะทันสมัย เพราะการมีส่วนร่วมเป็นการแสดงออกซึ่งเสรีภาพในการปฏิบัติตามนโยบายของตน

## 2. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.1 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและประเภทของการมีส่วนร่วมของประชาชน มีนักวิชาการหลายท่านที่สรุปหลักการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

สมนึก ปัญญาสิงห์ (2532 : 275-276) ได้กำหนดการมีส่วนร่วมและแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

1. ต้องยึดหลักความต้องการ และปัญหาของประชาชนเป็นจุดเริ่มต้นกิจกรรม หากกิจกรรมที่จะนำไปให้ประชาชนเป็นเรื่องใหม่ ก็ต้องใช้ระยะเวลาในการกระตุ้นเร้าความสนใจให้ความรู้ความเข้าใจจนประชาชนยอมรับความจำเป็น และประโยชน์ในการทำกิจกรรมเหล่านั้น
2. กิจกรรมต้องดำเนินการ ในลักษณะกลุ่ม เพื่อสร้างพลังกลุ่มในการรับผิดชอบร่วมกัน
3. แนวทางการพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชนต้องคำนึงถึงขีดความสามารถของประชาชนในการที่จะดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องพึ่งพาทรัพยากรภายนอก โดยเฉพาะในระยะเริ่มแรกต้องมีการทุ่มเทในลักษณะการให้เปล่า โดยสิ้นเชิง ต้องทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกเป็นเจ้าของร่วมกัน และต้องให้ประชาชนสามารถดำเนินการด้วยตนเอง ได้ต่อไป เนื่องจากช่วยเหลือจากภายนอกสิ้นสุดลง
4. กิจกรรมพัฒนาที่นำเข้าไปในชุมชน ต้องสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ความพร้อมของชุมชน กิจกรรมพัฒนาที่นำเข้าไปในชุมชน ต้องสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ความพร้อมของชุมชน ความสอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมของชุมชน
5. เริ่มต้นกิจกรรม โดยอาศัยผู้นำของชุมชน ผู้นำชุมชนทั่วไปจะสามารถรับทราบ และยอมรับสิ่งใหม่ ๆ ได้เร็วกว่าประชาชน และผู้นำชุมชนเป็นที่ศรัทธาของประชาชนอยู่ในตัวอยู่แล้ว การเริ่มต้นจากผู้นำจึงเป็นไปได้เร็วกว่าการเริ่มต้นที่ตัวประชาชน
6. ขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นต้น กล่าวคือ

อังคณา วงษ์นอก (2547 : 26) ได้สรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนว่าการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงกับองค์การบริหารส่วนตำบล ในด้านการมีส่วนร่วมในการ

วางแผนขององค์การบริหารส่วนตำบลในทุกชั้นตอน และการมีส่วนร่วมโดยอ้อมของประชาชน คือ การมีส่วนร่วมผ่านตัวแทนของประชาชน นั่นก็คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ในการบริหารงานในกิจกรรมแทนตนในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม การเปิด โอกาสและเชิญชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้มีหน้าที่ในการวางแผนจะละเลยมิได้

สรุป หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรเริ่มตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการกำหนด ปัญหาของประชาชน การมีส่วนร่วมในการหาวิธีการแก้ไขปัญหา การมีส่วนร่วมในการดำเนิน กิจกรรม และการมีส่วนร่วมในการติดตามผล โดยกระบวนการมีส่วนร่วมมีการกระทำผ่านตัวกลาง คือผู้นำชุมชน ซึ่งเป็นแกนนำในภาคประชาชนของตำบลในการเป็นสื่อกลางที่ดี ที่จะส่งเสริมและเชิญชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนมากขึ้น

## 2.2 หลักการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

หมายถึง การเปิด โอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐ ซึ่งสามารถจะแบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ออกเป็น 5 ระดับ ดังนี้

2.1 การให้ข้อมูลข่าวสาร Inform ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาครัฐจะเปิด โอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการ มีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การคิดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์

2.2 การรับฟังความคิดเห็น Consult เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงาน ภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์

2.3 การเกี่ยวข้อง Involve เป็นการเปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่า ข้อมูลความคิดเห็น และความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย

2.4 ความร่วมมือ Collaboration เป็นการให้กลุ่มประชาชน ผู้แทนภาค  
 สาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นส่วนร่วมกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนิน  
 กิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ

2.5 การเสริมอำนาจแก่ประชาชน Empower เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชน  
 ในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ  
 โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด การสร้างการมีส่วนร่วม  
 ของประชาชน อาจทำได้หลายระดับ และหลายวิธี ซึ่งบางวิธีสามารถทำได้อย่างง่าย ๆ แต่บางวิธีก็  
 ต้องใช้เวลา ขึ้นอยู่กับความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ค่าใช้จ่ายและความจำเป็นใน  
 การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องละเอียดอ่อนจึง  
 ต้องมีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจในการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ประชาชน การรับฟังความ  
 คิดเห็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วม รวมทั้งพัฒนาทักษะและศักยภาพของ  
 ข้าราชการทุกระดับควบคู่กันไปด้วย จากหลักการและความจำเป็นดังกล่าวทำให้การพัฒนาระบบ  
 ราชการที่ผ่านมาได้รับการพัฒนากระบวนการบริหารราชการ ที่สนับสนุนการปรับกระบวนการท  
 างานของส่วนราชการ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น หรือที่เรียกว่า “การบริหาร  
 ราชการแบบมีส่วนร่วม”

### 3. ลักษณะของการมีส่วนร่วม

ในการศึกษาถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีผู้ศึกษาและเสนอถึง  
 ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2537 : 15) ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการที่ประชาชนมีส่วน  
 ร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนนั้น ได้เกิดขึ้นในชุมชนต่าง ๆ ทั่วโลก ทั้งซีกตะวันออกและซีก  
 ตะวันตก ดังจะเห็นได้จากประเพณี “ลงแขก” (Cooperative work) ซึ่งมีการปฏิบัติในหมู่เกษตรกรทั่ว  
 โลก การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาครอบครัว กลุ่มละแวกบ้าน ชุมชน หมู่บ้าน ตลอดจน  
 สังคมนั้น ได้พัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ในครอบครัวและในสังคมให้เจริญก้าวหน้า และ  
 ผาสุกเรื่อยมา

กมลทิพย์ แจ่มกระจ่าง (2542 : 52) ได้สรุปลักษณะการมีส่วนร่วมไว้อย่างน่าสนใจ  
 ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมต้องเกิดจากเจตนาสมัครใจ และความตั้งใจที่จะเข้าร่วม  
 (Willingness to Participate) เพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหา/การ  
 ตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ อันจะทำให้เกิดความสมานฉันท์และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

2. กระบวนการมีส่วนร่วมนี้จะต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและขีดความสามารถของแต่ละบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วม (Ability to Participate)

3. การมีส่วนร่วมต้องอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพในการตัดสินใจว่าจะเลือกที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่ (Freedom to Participate) ข้อสำคัญคือ การมีส่วนร่วมนั้นต้องไม่เกิดจากการบังคับขู่เข็ญจากผู้ที่เหนือกว่า (One Must Not to be Master of Another)

ชนาภรณ์ เมทธีสตุติ (2543 : 24) ได้กล่าวถึงลักษณะแนวทางของการมีส่วนร่วมดังนี้

1. การร่วมคิด หมายถึง การมีส่วนร่วมในการประชุมปรึกษาหารือในการวางโครงการวิธีการติดตามผล การตรวจสอบและการดูแลรักษา เพื่อให้กิจกรรมโครงการสำเร็จผลตามวัตถุประสงค์

2. การร่วมตัดสินใจ หมายถึง เมื่อมีการประชุมปรึกษาหารือเรียบร้อยแล้วต่อมาจะต้องร่วมกันตัดสินใจเลือกกิจกรรมหรือแนวทางที่เห็นว่าดีที่สุดหรือเหมาะสมที่สุด

3. การร่วมปฏิบัติตามโครงการ หมายถึง การเข้าร่วมในการดำเนินงานตามโครงการต่างๆ เช่น ร่วมออกแรง ร่วมบริจาคทรัพย์ เป็นต้น

4. การร่วมติดตามและประเมินผลโครงการ หมายถึง เมื่อโครงการเสร็จสิ้นแล้วได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจตราดูแล รักษาและประเมินผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ

มณฑล จันทร์แจ่มใส (2551 : 18) ได้กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วมของบุคคลจะต้องมีและเกิดขึ้นมาโดยตลอด ทั้งนี้เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการวางแผนโครงการ การบริหารจัดการดำเนินงานตามแผน การเสียสละกำลังแรงงานของบุคคลตลอดจนวัสดุอุปกรณ์ กำตั้งเงินหรือทรัพยากรที่มีอยู่

ประชุม สุวดีดี (2551 : 27) ได้กล่าวถึงลักษณะเงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของบุคคล เกิดจากพื้นฐาน 4 ประการ คือ

1. เป็นบุคคลที่จะต้องมีความสามารถที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ จะต้องเป็นผู้มีศักยภาพที่จะเข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ อาทิเช่น จะต้องมีความสามารถในการค้นหาความต้องการ วางแผนการบริหารจัดการ การบริการองค์กรตลอดจนการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

2. เป็นบุคคลที่มีความพร้อมที่จะเข้ามามีส่วนร่วม กล่าวคือ ผู้นั้นจะต้องมีสภาพทางเศรษฐกิจวัฒนธรรม และ ภายภาพที่เปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมได้

3. เป็นบุคคลที่มีความประสงค์จะเข้าร่วม กล่าวคือ เป็นผู้ที่มีความเต็มใจสมัครใจที่จะเข้าร่วมถึงเห็นผลประโยชน์ของการเข้าร่วม จะต้องไม่เป็นการบังคับหรือผลักดันให้เข้าร่วมโดยที่ตนเองไม่ประสงค์จะเข้าร่วม



4. เป็นบุคคลที่ต้องมีความเป็นไปได้ที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ เป็นผู้มีโอกาสที่จะเข้าร่วมซึ่งถือว่าการกระจายอำนาจให้กับบุคคลในการตัดสินใจ และกำหนดกิจกรรมที่ตนเองต้องการในระดับที่เหมาะสม บุคคลจะต้องมีโอกาสและมีความเป็นไปได้ที่จะจัดการด้วยตนเอง สำหรับลักษณะการมีส่วนร่วมของบุคคลโดยทั่วไปแล้ว ยังมีปัจจัยอีกหลายอย่างที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพครอบครัว ระดับการศึกษาสถานภาพทางสังคม อาชีพและรายได้ เป็นต้น

#### 4. รูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วม

ในการศึกษาถึงขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีผู้ศึกษาและเสนอถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

ประสพสุข คีอินทร์ (2531 : 21) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 แบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การริเริ่มตัดสินใจ การดำเนินการตัดสินใจ และการตัดสินใจเพื่อปฏิบัติการ
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากร การบริหารและการประสานความร่วมมือ
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits)
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

เกศินี พรหมตัน (2550 : 16) กล่าวถึงรูปแบบการมีส่วนร่วม ไว้ 3 แบบ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมโดยตัวบุคคล ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรง
2. การมีส่วนร่วมโดยองค์การจัดตั้งของประชาชน อาจถือเป็นการส่วนตัว โดยตรงได้อีกวิธีหนึ่ง
3. การมีส่วนร่วมโดยการผ่านตัวแทนที่มีลักษณะทั่วไป ถือเป็นการมีส่วนร่วมโดยอ้อม การมีส่วนร่วมที่จริงต้องเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงเท่านั้น

โคเฮน และอัปฮอฟ (Cohen and Uphoff. 1980 : 219) ได้เสนอขั้นตอนของการมีส่วนร่วม 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) ซึ่งเป็นการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมตั้งแต่ระยะเริ่มต้น
  - 1.1 การเข้าร่วมประชุมเพื่อเสนอปัญหาความต้องการของท้องถิ่น
  - 1.2 การร่วมคิด และกำหนดแนวทางการพัฒนา เพื่อแก้ไขและลดปัญหาของท้องถิ่น

- 1.3 การร่วมวางแผนนโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม
- 1.4 การร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนร่วม
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) เป็นการเข้าร่วมโดยการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหาร และการเข้าร่วมในการร่วมแรงร่วมใจ
  - 2.1 การร่วมมือปรับปรุงระบบการบริหารงานเพื่อดำเนินการในกิจกรรมโครงการของท้องถิ่น
  - 2.2 การมีสนับสนุนทรัพยากรส่วนตัวเพื่อดำเนินการในกิจกรรมโครงการของท้องถิ่น
  - 2.3 การร่วมปฏิบัตินโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมาย
  - 2.4 การประสานขอความร่วมมือระหว่างประชาชน กับองค์การบริหารส่วนตำบล
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) โดยอาจจะเป็นผลประโยชน์ทางวัตถุ ทางสังคม หรือโดยส่วนตัว
  - 3.1 แผนงานหรือโครงการที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในรูปวัตถุประสงค์ของ
  - 3.2 แผนงานหรือโครงการที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในลักษณะของส่วนร่วม
  - 3.3 แผนงานหรือโครงการที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในลักษณะส่วนบุคคล
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) ซึ่งเป็นการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินกิจกรรม รวมทั้งเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป
  - 4.1 การแต่งตั้งประชาชนเข้าเป็นกรรมการประเมินประสิทธิผลแผนงานหรือโครงการ
  - 4.2 การควบคุม การตรวจสอบโดยประชาชน

นอกจากนั้น Uphoff ได้เสนอกรอบแนวคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทว่ามี 3 มิติ และ 2 บริบท ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

  1. มิติ (Decision) มี 3 มิติ คือ

1.1 มีส่วนร่วมอะไรบ้าง ซึ่งแบ่งเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ โดยทางใดทางหนึ่ง (เช่น สนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ การบริหารกิจกรรม หรือการประสานงาน) การมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงาน

1.2 มีส่วนร่วมกับใครบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมกับชาวบ้าน ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ทางราชการ นักพัฒนาเอกชน ทั้งนี้ให้พิจารณาถึงลักษณะของผู้เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องเพศ สถานภาพครอบครัว อาชีพ และรายได้

1.3 มีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมโดยสมัครใจ หรือถูกบังคับ ลักษณะรูปแบบการมีส่วนร่วม โดยผ่านองค์กรประชาชนหรือโดยตรง ขนาดของการมีส่วนร่วม ผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมนั้นช่วยเพิ่มพลังของประชาชน หรือเป็นเพียงแค่การติดต่อสัมพันธ์กับนักพัฒนาเท่านั้น

2. บริบท (Contexts) มี 2 บริบท คือ

2.1 ลักษณะของโครงการ โดยพิจารณาจากลักษณะของสิ่งนำเข้าว่ามีความซับซ้อนของเทคโนโลยีเพียงใด ลักษณะของประโยชน์ที่ได้รับ (ความเร็ว ช้ำ ที่ได้รับประโยชน์) และเงื่อนไขที่ต้องกำหนด เช่น การเข้าถึงการบริหาร โครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการ เป็นต้น

2.2 สภาวะแวดล้อมของกิจกรรมตามโครงการ ได้แก่ ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ปัจจัยทางกายภาพและธรรมชาติ ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม ปัจจัยทางการเมือง เป็นต้น

จากแนวคิดการมีส่วนร่วมข้างต้น สรุปได้ว่า แนวคิดการมีส่วนร่วมเป็นแนวคิดที่สำคัญในการพัฒนา ประเด็นในการมีส่วนร่วมนี้ก็มีนักวิชาการกำหนดไว้มากมาย โดยมีหลักสำคัญคือแนวคิดของ John M Cohen and Norman T. Uphoff (Cohen and Uphoff .1980) ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

เป็นองค์ประกอบที่ทำให้ทราบว่าบุคคลหรือประชาชนมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด ผู้วิจัยจึงนำกรอบของแนวคิดการมีส่วนร่วมนี้มาใช้ในการวิจัย

## 5. ประโยชน์และความสำคัญของการมีส่วนร่วม

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีดังต่อไปนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2544 : 7-8)

5.1 เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ กระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนช่วยให้เกิดความกระฉับในวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบายนั้น ๆ ได้อยู่เสมอ สาธารณชนสามารถที่จะผลักดันให้เกิดการทบทวนข้อสันนิษฐานที่ปิดบังอยู่ ซึ่งอาจจะปิดบังไม่ให้เห็นทางออกที่มีประสิทธิภาพที่สุด บ่อยครั้งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดการพิจารณาถึงทางเลือกใหม่แทนวิธีการที่ได้เคยใช้กันมาในอดีต สาธารณชนมักจะมีข้อมูลที่สำคัญซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างในการที่จะนำไปสู่การตัดสินใจ ก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างโครงการที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ

5.2 การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา กระบวนการหรือโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบมักจะสิ้นเปลืองและเสียเวลา แต่ในทางปฏิบัติแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนมาตั้งแต่ต้นสามารถที่จะลดความล่าช้าและลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้ การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งอาจจะดูว่าสิ้นเปลืองและเสียเวลากว่าที่จะตัดสินใจได้ แต่ว่าเมื่อตัดสินใจแล้วและนำมาสู่การปฏิบัติอาจจะเป็นวิธีการที่ประหยัดกว่าด้วยซ้ำ

5.3 การสร้างฉันทามติ การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาวและการยอมรับระหว่างกลุ่มซึ่งอาจจะมีความเห็นขัดแย้งกันคนละทาง การมีส่วนร่วมนี้ยังก่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างคู่กรณี ลดความขัดแย้งทางการเมืองและสร้างให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

5.4 การเพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้คนเรามีความรู้ถึงถึงความเป็นเจ้าของ การตัดสินใจนั้น และครั้งหนึ่งเมื่อได้ร่วมตัดสินใจแล้วเขาก็ยอมต้องการที่จะเห็นสิ่งนั้นนำไปปฏิบัติได้ ไม่เพียงแต่จะมีความสนับสนุนทางการเมืองต่อการนำไปปฏิบัติ แต่กลุ่มและปัจเจกชนอาจจะรู้สึกกระตือรือร้นในการที่จะช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

5.5 การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า “กรณีที่น่ารังเกียจที่สุด” บางครั้งเมื่อความขัดแย้งนำไปสู่ความขมขื่นและการเป็นปฏิปักษ์ มันจะยากยิ่งขึ้นในการที่จะแก้ปัญหาประเด็นนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดโอกาสที่คู่กรณีจะแสดงความต้องการของกลุ่มเขา และความห่วงกังวลที่ปราศจากความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงที่อาจจะเป็นไปได้ อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่ยาวิเศษ มันไม่อาจที่จะลดหรือกำจัดความขัดแย้งในทุก ๆ กรณีได้

5.6 การดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม วิธีทางที่จะนำไปสู่ความชอบธรรมและการดำรงอยู่ของความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการตัดสินใจก่อให้เกิดความขัดแย้ง ก็คือจะต้องใช้กระบวนการตัดสินใจ ซึ่งโปร่งใสและน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและซึ่งให้สาธารณชนมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนยังก่อให้เกิดความเข้าใจถึงเหตุผลที่นำไปสู่การตัดสินใจนั้น ๆ

5.7 การคาดคะเนความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน ในขณะที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นทำงานกับสาธารณชนในโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชน เขาจะค่อย ๆ เพิ่มความรู้สึกที่ไวต่อความห่วงกังวลของสาธารณชนและต่อที่ว่าสาธารณชนมองการปฏิบัติงานขององค์กรส่วนท้องถิ่นอย่างไร บ่อยครั้งที่ทัศนคติเหล่านี้ได้นำมาพูดคุยกันภายใน เพื่อที่หัวหน้าที่จะเกิดความตระหนักถึงการตอบสนองของสาธารณชนที่เป็นไปได้ต่อกระบวนการและการตัดสินใจต่าง ๆ ถึงแม้ว่าประเด็นนั้นอาจจะไม่ใหญ่โตมากนักที่จะต้องทำโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นทางการ

5.8 การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน ประโยชน์อันสำคัญอย่างยิ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ การให้การศึกษาต่อสาธารณชนที่ดีขึ้นกว่า ผู้มีส่วนร่วมไม่เพียงแต่จะเรียนรู้เกี่ยวกับเนื้อหา แต่เขายัง ได้เรียนรู้ด้วยว่ากระบวนการตัดสินใจโดยองค์การส่วนท้องถิ่นของเขาควรจะเป็นอย่างไรและทำไมจึงต้องตัดสินใจดังกล่าว การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นเวทีการฝึกที่มีประสิทธิภาพของผู้นำท้องถิ่นในอนาคตอีกด้วย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2550 : 48 ; อ้างถึงใน จักรกิต บัวงาม. 2550 : 5-6) แผนพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546 -2550 ยุทธศาสตร์ 7 การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยตรงมากขึ้น หน่วยงานของรัฐ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการบริหารและการดำเนินงานของรัฐ ทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและพัฒนาสู่สังคมประชาธิปไตยยุคใหม่ ความสำคัญของการมีส่วนร่วม นั้น ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารงานของภาครัฐและประชาชน ดังนี้

#### 1. ภาคราชการ

1.1 ลดความขัดแย้ง/การต่อต้านจากประชาชน

1.2 ช่วยให้งานบรรลุผลสำเร็จ

1.3 ได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนและการไว้วางใจจากประชาชน

#### 2. ภาคประชาชน

2.1 เข้าใจการทำงานภาครัฐมากขึ้น

## 2.2 เชื้อม้นการตัดสินใจของรัฐ

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2552 : 29-30) กล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1. เพิ่มคุณภาพในการตัดสินใจ ช่วยให้เกิดการพิจารณาทางเลือกใหม่ ทำให้การตัดสินใจรอบคอบขึ้น
2. การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เมื่อการตัดสินใจนั้นยอมรับจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ
3. การสร้างความฉันทามติ ลดความขัดแย้งทางการเมืองและเกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ
4. การเพิ่มความง่ายในการนำไปปฏิบัติ สร้างให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ
5. การมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้าและความขัดแย้งรุนแรงได้
6. ช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความใกล้ชิดประชาชนและไวต่อความรู้สึกห่วงกังวลของประชาชนและเกิดความตระหนักในการตอบสนองต่อความกังวลของประชาชน
7. การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของคนสาธารณะ
8. ช่วยทำให้ประชาชนสนใจประเด็นสาธารณะมากขึ้น เป็นการเพิ่มทุนทางสังคมและช่วยเสริมสร้างให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้นสอดคล้องกับการปกครองตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม
9. เกิดความรู้สึกร่วมและรู้สึกรักและแสดงความเป็นเจ้าของท้องถิ่นของตนเอง
10. มีประสบการณ์และคุ้นเคยกับการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง
11. เห็นความสำคัญของตนเองและมีส่วนรับรู้ถึงปัญหา อุปสรรคและสามารถแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของตนเองได้
12. สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ตรงเป้าหมาย มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อพัฒนาความเป็นอยู่และการบริการที่ดีขึ้น
13. สามารถป้องกันการบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐที่ไม่โปร่งใส ไม่ถูกต้อง และไม่เกิดประโยชน์ในท้องถิ่นได้

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2552 : 29) กล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

1. เพื่อต้องการให้ประชาชนเกิดความผูกพัน รู้สึกรัก และมีจิตสำนึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นของตนเอง

2. เพื่อให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ บริหารงานด้วยความ โปร่งใส ตรงกับความต้องการของประชาชน และรับผิดชอบต่อประชาชนมากที่สุด

3. เพื่อให้มีการตรวจสอบการบริหารงานของหน่วยงานรัฐทุกชั้นตอน

จากประโยชน์และความสำคัญของการมีส่วนร่วมข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่าเป็นการเพิ่มคุณภาพในการตัดสินใจ ช่วยลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา สร้างนันทามติ เพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ และหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากัน ดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม คาดคะเนความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น เป็นเวทีฝึกผู้นำชุมชน และเพิ่มทุนทางสังคม

#### 6. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ได้มีนักวิชาการ ต่างๆ ได้สรุปปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

มานิตย์ จันทรจำเริญ (2535 : 19-20) ได้สรุปปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 11 ประการ ดังนี้

1. การปฏิบัติตนให้คล้อยตามความเชื่อพื้นฐาน กล่าวคือ บุคคลและกลุ่มบุคคล เลือกรูปแบบการปฏิบัติที่สอดคล้องและคล้ายคลึงกับความเชื่อพื้นฐานของตนเอง
2. มาตรฐานคุณค่าของบุคคลและกลุ่มบุคคล จะปฏิบัติในลักษณะที่สอดคล้องกับมาตรฐานคุณค่าของตนเอง
3. เป้าหมายของบุคคลและกลุ่มบุคคล จะส่งเสริม ปกป้อง และรักษาเป้าหมายของตนเอง
4. ประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา พฤติกรรมของบุคคลและกลุ่มบุคคลบางครั้ง มีรากฐานมาจากประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา
5. ความคาดหวังของบุคคลและกลุ่มบุคคลจะประพฤติปฏิบัติตามแบบที่ คาดหมายว่าจะต้องประพฤติในสถานการณ์นั้น ๆ ทั้งยังชอบปฏิบัติตัวต่อผู้อื่นในลักษณะที่ตนเอง คาดหวังจากผู้อื่น
6. การมองแต่ตนเอง บุคคล และกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่าง ๆ ที่คิดว่าตนเองควร จะต้องทำเช่นนั้น
7. การบีบบังคับ บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่าง ๆ ด้วยความรู้สึกว่าตนเอง ถูกบังคับให้ทำ

8. นิสัยและประเพณีบุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะกระทำสิ่งต่าง ๆ ตามนิสัยที่ตนเองนั้นชอบ เมื่ออยู่ในสถานการณ์นั้น ๆ

9. โอกาสบุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบการปฏิบัติของสังคมโดยเฉพาะในทางที่เกี่ยวข้องกับจำนวนและชนิดของโอกาส ตามที่โครงสร้างของสังคมจะเอื้ออำนวยให้

10. ความสามารถ บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะเข้าร่วมกิจกรรมที่ตนเองมีความสามารถ

11. การสนับสนุนบุคคลหรือกลุ่มบุคคลมักจะเริ่มปฏิบัติงานเมื่อรู้สึกว่าเขาได้รับการสนับสนุน

ปารีชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2541 : 152) ได้สรุปปัจจัยที่ช่วยเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา เป็น 3 กลุ่มคือ

1. ปัจจัยด้านกลไกของรัฐ โดยรัฐต้องกำหนดนโยบายที่คำนึงถึงความแตกต่างของวัฒนธรรมท้องถิ่น สนับสนุนกิจกรรมที่มันสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมือง ร่วมทั้งการสร้างช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน โดยระบบต่าง ๆ ทางราชการ ต้องเอื้ออำนวยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมถึงการติดตามประเมินผลและการให้การสนับสนุนในภายหลังก็เป็นสิ่งจำเป็นเช่นกัน

2. ปัจจัยด้านประชาชนต้องมีความรู้ ความเข้าใจและประสบการณ์ในการทำงานด้านการพัฒนา กล่าวคือสนใจ ริเริ่มกิจกรรมและรับผลประโยชน์ สมาชิกต้องรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม มีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยมีการปฏิสัมพันธ์กับโลกภายนอก

3. ปัจจัยด้านนักพัฒนาที่จะต้องรู้จักชุมชนในทุก ๆ มิติ มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการมีส่วนร่วม ต้องค้นหาผู้นำที่มีศักยภาพ รู้จักวิธีการรวมกลุ่มเพื่อช่วยหาทางแก้ไขปัญหาร่วมกันและสนับสนุนข้อมูลความรู้ต่าง ๆ รวมถึงทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อให้สามารถดำเนินงานพัฒนาได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น

กุลแมน (Kaufman. 1949 : 54 ; อ้างถึงใน ทรงพล ตุ่มทอง. 2541 : 28) ได้ศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวกับการพัฒนาพบว่า อายุ เพศ การศึกษา ขนาดของครอบครัว อาชีพ และรายได้ และระยะเวลาในการอยู่ในชุมชน มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญกับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีปัจจัยที่ต้องพิจารณาร่วมด้วยดังนี้

1. ระบบการเมือง ระบบการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากที่สุดคือ ระบอบประชาธิปไตย ส่วนระบอบการเมืองอื่นมักกีดกันหรือปิดโอกาสนี้



2. วัฒนธรรมการเมือง แบบอย่างของทัศนคติความ โน้มเอียงที่บุคคลในฐานะ สมาชิกระบบการเมืองมีต่อการเมือง มีผลสำคัญต่อลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ ประชาชน และ โดยที่วัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละสังคมได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมของ สังคมนั้น ๆ ด้วย วัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละสังคมแต่ละประเทศจึงแตกต่างกันไปตาม ลักษณะของวัฒนธรรมของสังคม เช่น จากลักษณะวัฒนธรรมในสังคมไทยที่มีความเคารพยกย่องผู้ อาวุโส เคารพเพื่อฟังผู้ปกครองเป็นวัฒนธรรมที่สั่งสมต่อเนื่องมาเป็นเวลา จนมีคำกล่าวเปรียบเปรย เพื่อสั่งสอนเด็กให้เชื่อฟังผู้ใหญ่ว่า

“เป็นผู้ผู้น้อยคอยก้มประนมกร” ลักษณะความเชื่อค่านิยมในโครงสร้าง วัฒนธรรมไทยเช่นนี้ ทำให้ประชาชนเคยชินต่อการเป็นผู้ตาม หรือพอใจที่ เป็นผู้ถูกปกครอง นับเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ต้องการวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมี ส่วนร่วมของคนในสังคมเป็นอย่างมาก

3. โครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อพฤติกรรมการมี ส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนด้วย เช่น ระดับการศึกษาของประชาชนในสังคม รายได้

4. สิ่งแวดล้อมภายนอก เช่น การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศต่าง ๆ ในโลกและอิทธิพลของข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ ที่แพร่หลายติดต่อกัน ได้อย่างรวดเร็วในปัจจุบัน มีส่วน ช่วยกระตุ้นหรือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ได้

ประยูร ศรีประสาธน์ (2542 : 5) ได้นำเสนอปัจจัยของการมีส่วนร่วม ว่าปัจจัยที่ส่งผล ต่อการมีส่วนร่วม มีด้วยกัน 3 ปัจจัย คือ

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ เพศ

2. ปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้แก่ การศึกษา อาชีพ รายได้ และการเป็น สมาชิกกลุ่ม

3. ปัจจัยด้านการสื่อสาร ได้แก่ การรับข่าวสารจากสื่อมวลชนและสื่อบุคคล

จอห์นและนอร์แมน (1977 : 97) ได้จำแนกปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของบุคคล ไว้ 8 ประการ ดังนี้

1. อายุและเพศ ปัจจัยนี้ เป็นตัวแปรที่บ่งบอกถึงคุณลักษณะส่วนตัวของบุคคล ซึ่งอาจมีปัญหาอยู่บ้างในการกำหนดอายุของคนกลุ่มต่าง ๆ กล่าวคือ จะกำหนดอายุตามปีปฏิทิน หรือตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ผลการศึกษาที่เกี่ยวกับปัจจัยด้านนี้หลายชิ้นพบว่า โครงการปรับปรุงพื้นที่เลี้ยงสัตว์ต้องใช้คนทำงานระดับอายุปานกลาง ส่วนในเรื่องเพศพบว่า เพศ หญิงมีแนวโน้มเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น

2. ฐานะครอบครัว เป็นปัจจัยในเชิงโครงสร้างทางสังคม เหตุที่ฐานะของครอบครัวนับเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดการมีส่วนร่วมนั้นเป็นเพราะว่า การเข้ามีส่วนร่วมมิได้เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นโดยมีต้องแลกกับสิ่งใด อย่างน้อยที่สุดก็เป็นการเสียโอกาสในการกระทำสิ่งอื่น เมื่อพิจารณาในทางเศรษฐศาสตร์ ดังนั้น โดยทั่วไปแล้ว ครอบครัวที่มีฐานะในเชิงรายได้และในทางสังคมสูงก็มักจะมีส่วนร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งมากกว่าครอบครัวที่มีฐานะต่ำกว่า และหัวหน้าครอบครัวจะมีอำนาจในการกำหนดหรือการตัดสินใจมากกว่าสมาชิกคนอื่น ๆ ของครอบครัว การศึกษาหลายชิ้นจึงมุ่งทำการศึกษาที่หัวหน้าครอบครัว เป็นหลัก

3. การศึกษา เป็นปัจจัยที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ทางด้านเทคนิคหรือบางที่ เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคของคนในการเข้าถึงกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ เช่น การอ่านออกเขียนได้ของคนในชุมชนนั้นจะวัดจากจำนวนปีที่เข้าศึกษาต่อในระบบโรงเรียน และโดยทั่วไปการพิจารณาตัวแปรด้านการศึกษา นี้ มักจะดูประกอบไปกับปัจจัยหรือตัวแปรด้านเพศและอายุด้วย เนื่องจากในความเป็นจริงนั้น คนไม่รู้หนังสือที่มีอายุน้อย ย่อมได้รับความช่วยเหลือมากกว่าคนไม่รู้หนังสือในวัยเกษียณการทำงาน เป็นต้น

4. การแบ่งแยกทางสังคม เชื้อชาติ ศาสนา ชุมชนและถิ่นกำเนิด ปัจจัยด้านนี้มีความซับซ้อนมากในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของบุคคลในทางปฏิบัติ นักพฤติกรรมศาสตร์จึงมักจะศึกษาเฉพาะบริเวณที่ ประชากรซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างของการศึกษามีความแบ่งแยกในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวที่เห็นได้ชัด อย่างไรก็ตาม ปัจจัยบางตัวเช่นความแตกต่างทางสังคมและความแตกต่างทางวัฒนธรรมก็ยากที่จะจำแนกได้อย่างชัดเจนว่าสิ่งใดที่มีความสำคัญมากกว่ากัน นอกจากนี้แล้ว ปัจจัยทางด้านนี้พบว่า จะมีความสัมพันธ์ต่อความแตกต่างของระดับการศึกษาและรายได้ของบุคคลด้วย

5. อาชีพ การกำหนดลักษณะของอาชีพนี้ จะช่วยให้เกิดความสะดวกต่อการระบุกลุ่มประชากรเป้าหมายที่จะได้รับประโยชน์จาก โครงการพัฒนา โดยทั่วไปแล้วเรามักจะแบ่งอาชีพออกเป็นอาชีพในภาคเกษตรกรรมและอาชีพนอกภาคเกษตรกรรม

6. ระดับและแหล่งรายได้ นักวิชาการกล่าวกันว่า การพิจารณาศึกษาการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ยากจนในชนบทนั้น โดยทั่วไปมักจะวิเคราะห์ระดับของรายได้และแหล่งที่มาของรายได้ของผู้เข้ามีส่วนร่วม ข้อมูลเรื่องรายได้ในแหล่งที่มาในบางครั้งจะไม่มีคำตอบเนื่องและอาจจะมีการปกปิดเนื่องจากเกรงจะต้องเสียภาษีมากขึ้น

7. ระยะเวลาการตั้งถิ่นฐานในท้องถิ่น ปัจจัยด้านระยะเวลาการตั้งถิ่นฐานเป็นปัจจัยหนึ่งที่ผลต่อการมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ ที่เป็นกิจกรรมสาธารณะเพราะระยะเวลา

ที่ได้จากการตั้งถิ่นฐานการเป็นเจ้าของ ความคุ้นเคยทำให้เป็นปัจจัยที่จะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ

8. การถือครองที่ดินและสภาพการได้รับการว่าจ้าง ระยะเวลาในการถือครองที่ดินและการได้รับการว่าจ้างนั้นที่ถือว่าเป็นสิทธิ์ที่เกิดขึ้นในการตัดสินใจเข้ามีส่วนร่วมที่จะดำเนินการกิจกรรมสาธารณะ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมสามารถเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการเข้ามีส่วนร่วมต่าง ๆ ได้

จากที่ผู้วิจัยได้ศึกษา ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน ขึ้นอยู่กับปัจจัย 3 ประการ คือ

1. ปัจจัยส่วนบุคคล เช่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา และรายได้ เป็นต้น
2. ปัจจัยทางสภาพแวดล้อมและสังคม ได้แก่วัฒนธรรม ความสัมพันธ์ทางเครือญาติ การติดต่อสื่อสาร
3. ปัจจัยทางโอกาส ได้แก่ ผู้นำท้องถิ่น นโยบายการเมืองการปกครอง

## 7. ทฤษฎีการมีส่วนร่วม (Participation Theory)

ได้มีผู้ให้ความหมายทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ดังนี้

ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายในสังคมให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ได้สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่คำนึงถึงคือทฤษฎีการมีส่วนร่วม ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ความเห็นดังนี้

ตามแนวความคิดของ โรเจอร์ และชโคมเกอร์ (Roger and Shoemaker. 1971 : 312 – 314 ; อ้างถึงใน ดุสิตา แก้วสมบุญ. 2545 : 13) กล่าวว่า พลังในการตัดสินใจที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ มีด้วยกันหลายประการดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในอำนาจอย่างกว้างขวาง
2. การตัดสินใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง โดยมีการปรึกษากับพวกที่รับผลกระทบกระบวนการที่เกี่ยวกับการตัดสินใจ
  - 2.1 ความรู้เกี่ยวกับความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนแปลง
  - 2.2 การชักจูงและการประเมินผลการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น จากการจัดตั้งใจ
  - 2.3 การตัดสินใจที่จะยอมรับหรือจะปฏิเสธมีผลจากการประเมิน
  - 2.4 การสื่อสารเกี่ยวกับการตัดสินใจ
  - 2.5 การกระทำตามการตัดสินใจ

แกสเซอร์สัน และ ไบรท์บาท (1987 : 58) ได้เสนอแนวความคิดว่าการมีส่วนร่วม หรือไม่มีส่วนร่วมนั้นมีมาตรฐานวัด ประการ ดังนี้

1. การกระทำของแต่ละบุคคลไม่ใช่การกระทำโดยกลุ่มอาจทำให้การวิเคราะห์ หรือได้ข้อสรุปที่ไม่ถูกต้อง เพราะการแสดงออกของแต่ละคนในกระบวนการมีส่วนร่วมนั้น จะเห็นได้ถึงค่านิยม ความรับรู้ และพฤติกรรมของแต่ละบุคคล

2. ความหนาแน่นของการกระทำ แสดงออกโดยการร่วมกระทำบ่อยครั้ง ระยะเวลาของกิจกรรมที่ยาวนานหรือมีการผูกพันและมีแรงจูงใจในการกระทำ

3. คุณภาพของการเข้าร่วมดูจากผลกระทบของการกระทำในเบื้องต้น เช่น ความรับผิดชอบ การตัดสินใจ การเปิดกว้างยอมรับความสามารถ ความคิดเห็น มีการประเมินผล

### 7.1 ทฤษฎีการกระทำทางสังคม (The Theory of Social Action)

งานของ อควิตนลิตซ์ (2524 : 63) ได้กล่าวถึง ทฤษฎีทางสังคม ของ แมกซ์เวเบอร์ (Max Weber) ที่ทำการศึกษาเรื่องการกระทำของมนุษย์ (Human Action) โดยให้คำจำกัดความของการกระทำว่าเป็นพฤติกรรมของมนุษย์ทั้งที่เป็นแบบเปิดเผยและลึกลับซึ่งบุคคลเป็นผู้กำหนด ให้ความหมายเป็นส่วนตัว ความเข้าใจในระบบความหมายเกิดขึ้น ได้ 2 ประการ ดังนี้

1. ความหมายส่วนตัวจากการกระทำของบุคคลหนึ่งสามารถที่จะเข้าใจ ได้โดยการสังเกตโดยตรง

2. มีการเข้าใจสิ่งเร้า และจะแสดงความรู้สึกลึกออกมาด้วยตนเองในการให้เหตุผล ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของผู้นำหรือถ้าการกระทำของบุคคลไม่มีเหตุผลนั้นอาจเข้าใจส่วนประกอบของอารมณ์ที่มีการกระทำเกิดขึ้น โดยอาศัยการมีส่วนร่วมที่มีความเห็นอกเห็นใจต่อมนุษย์อีกฝ่ายหนึ่งการกระทำบางอย่างเกิดขึ้นจากแรงกระตุ้น เพราะแรงกระตุ้น จะมีอยู่ในจิตใจของผู้กระทำ สำหรับผู้สังเกตแรงกระตุ้น เป็นพื้นฐานที่เหมาะสมสำหรับการศึกษาพฤติกรรมและเขากล่าวว่า การกระทำทางสังคมมี 4 ชั้น ดังนี้

2.1 การกระทำที่มีเหตุผล (Rational) เป็นการกระทำที่ใช้วิธีการที่เหมาะสมที่จะบรรลุถึงจุดมุ่งหมายที่เลือกไว้อย่างมีเหตุผลมุ่งไปทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

2.2 การกระทำที่เกี่ยวข้องกับค่านิยม (Valuable) เป็นการกระทำซึ่งใช้วิธีที่เหมาะสมเพื่อทำให้ค่านิยมสูงสุดในชีวิตมีความสมบูรณ์พร้อม เช่นนี้มุ่งด้านจริยธรรมศาสนา และศีลธรรมอย่างอื่นเพื่อการดำรงไว้ซึ่งความเป็นระเบียบวินัย ในชีวิตทางสังคม

2.3 การกระทำตามประเพณี (Traditional) เป็นการกระทำที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงยึดแบบอย่างที่ทำกันมาตั้งแต่อดีตเป็นหลัก ไม่คำนึงถึงเหตุผล

2.4 การกระทำที่แฝงไว้ด้วยความเสนาหา (Affective) การกระทำแบบนี้ คำนี้ถึงอารมณ์และความผูกพันทางจิต ระหว่างผู้กระทำกับวัตถุที่เป็นจุดหมายของการกระทำ การกระทำเช่นนี้ไม่คำนึง ถึงเหตุผลอย่างอื่นใดทั้งสิ้นนอกจากเรื่องส่วนตัว

สุทธิพงษ์ แสงมณี (2524 : 31) ได้กล่าวถึง ทฤษฎีการกระทำทางสังคมของ William Reeder เป็นผู้รวบรวมปัจจัยที่เป็นเหตุทำให้มนุษย์กระทำหรือไม่กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งเป็น ทฤษฎีเพื่ออธิบายว่า การกระทำของมนุษย์ในเรื่องใดก็ตามขึ้นอยู่กับกลุ่มปัจจัยซึ่งมีอยู่หลายประการ ได้แก่ เป้าหมาย (Goals) ความเชื่อ (Belief Orientation) ความคาดหวังและปทัสถาน (Expectation and norms) ข้อผูกพัน (Commitments) แรงเสริม (Reinforces) โอกาส(Opportunity) ความสามารถ (Ability) และ การสนับสนุน (Support)

## 7.2 ทฤษฎีแรงจูงใจ (A Theory of Human Motivation)

มาสโลว์ (Maslow, 1954 : 90 อ้างถึงใน คูลีตา แก้วสมบรรณ. 2545 : 16) ได้ อธิบายถึงพฤติกรรมของมนุษย์โดยใช้แนวโน้มของบุคคลในการค้นหาเป้าหมายที่ทำให้ชีวิตของเขา ได้รับความพึงพอใจ เมื่อบุคคลได้รับความพึงพอใจในสิ่งหนึ่งก็ยังคงเรียกร้องความพึงพอใจในสิ่ง อื่นต่อไปซึ่งเป็นคุณลักษณะของมนุษย์ที่เป็นผู้มีความต้องการที่จะได้รับสิ่งต่างๆ อย่างเสมอหาก ความปรารถนาเหล่านี้มิได้รับการตอบสนองบุคคลจะค้นหานวัตกรรมวิถีทางให้ได้มาซึ่งความต้องการ นั้น ๆ

## 8. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมไทย

ปัญหาของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายประเด็นด้วยกัน คือ

8.1 การเพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งในประเด็นนี้อาจ แบ่งตามลักษณะพฤติกรรมการณ์ ไม่มีส่วนร่วมและลักษณะของประชาชนได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้ (กอง ราชการส่วนตำบล. 2544 : 65)

8.1.1 ประชาชนที่เป็นกลุ่มคนชั้นกลางขึ้นไป มีความรู้ความเข้าใจทางการเมือง อยู่ในระดับดีเข้าใจถึงความหมาย ความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบ ประชาธิปไตย แต่ปฏิเสธที่จะมีส่วนร่วมในรูปแบบที่เป็นทางการหรือการใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะ ขาดความเชื่อถือศรัทธาต่อพฤติกรรมการณ์ของนักการเมืองและพรรคการเมืองที่มีอยู่

8.1.2 ประชาชนที่เป็นกลุ่มคนชั้นกลางขึ้นไปเช่นกันที่ปฏิเสธที่จะมีส่วนร่วม ทางการเมืองเพราะวิถีชีวิตในโลกเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ทำให้คนกลุ่มนี้มีชีวิตที่ผูกพันอยู่กับการ เร่งรัด แสวงหาความมั่นคง ความก้าวหน้าในชีวิต ประโยชน์ส่วนตัวคนเป็นใหญ่กว่า ขาด สาธารณประโยชน์จิต คือจิตที่เป็นสาธารณที่เห็นประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนร่วมเชื่อมโยง

ถึงกัน คนกลุ่มนี้จะไม่สนใจที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองทุกรูปแบบ ครอบงำที่ประโยชน์ส่วนตนของเขายังไม่ถูกคุกคาม ลิดรอน จนต้องพึ่งพิงอำนาจทางการเมืองเข้ามาช่วยจัดการให้

8.1.3 ประชาชนที่เป็นกลุ่มคนระดับล่างในสังคมมีฐานะยากจน ขาดการศึกษา ขาดโอกาสของการประกอบอาชีพ ทำให้ประชาชนกลุ่มนี้มองไม่เห็นและไม่เข้าใจว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะมีความสำคัญมากไปกว่าการดิ้นรนหาเลี้ยงชีพ จึงปฏิเสธที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองในทุกรูปแบบหากไม่มีสิ่งจูงใจ

8.2 การมีส่วนร่วมทางการเมืองในเชิงสัญลักษณ์ โดยปราศจากความตระหนักรู้ความเข้าใจในคุณค่า และความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง หรือเป็นการมีส่วนร่วมเพราะอิทธิพลของปัจจัยแทรกซ้อนอื่น ๆ เช่น การซื้อสิทธิขายเสียง

8.3 การมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นระบบ ในสังคมของประเทศไทยกำลังพัฒนา เช่น ในประเทศไทย การมีส่วนร่วมในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ที่เคว้งคว้าง ไร้บรรทัดฐาน ขาดองค์การ ขาดขั้นตอนมาก เป็นพฤติกรรมการมีส่วนร่วมที่ล่อแหลมต่อการปะทุตามอารมณ์ ไม่เป็นไปโดยสันติวิธี และก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงทำลายต่อความสงบสุขของสังคมและพัฒนาการทางการเมือง

8.4 การมีส่วนร่วมในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการมากเกินไป เนื่องจากการใช้นโยบายที่เกิดผลกระทบกับประชาชน ทำให้ประชาชนเกิดภาวะกดดันจนต้องลุกออกมาเรียกร้องกดดัน เฝ้าดูหน้ากับอำนาจรัฐ การมีส่วนร่วมลักษณะนี้เกิดขึ้นมากในสังคมไทยปัจจุบันในรูปแบบมีอบต่าง ๆ

8.5 การมีส่วนร่วมในลักษณะของการจัดตั้งเพื่อผลประโยชน์แอบแฝง เป็นการระดมสรรพกำลังทางการเมืองของประชาชนมาเป็นฐานรองรับอำนาจหรือวัตถุประสงค์ทางการเมืองหรือก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายอำนาจทางการเมืองของนักการเมืองบางคน หรือพรรคการเมืองบางพรรค

## แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น

### 1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ชวงค์ ฉายะบุตร (2539 : 24) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการ

ปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงาน ภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

ลิจิต ซีรเวคิน (2536 : 314) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในแง่ที่ว่า ผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นย่อมเข้าใจถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นดีกว่าคนต่างถิ่น ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลสำคัญ คือ ทำให้ท้องถิ่นรู้จักแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง รัฐบาลกลางเป็นเพียงหน่วยส่งเสริมด้วยงบประมาณบางส่วน และด้วยความรู้ทางเทคนิค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาชนบทซึ่งเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลนั้น จำเป็นต้องเข้าไปควบคู่กับการปกครองท้องถิ่น เช่น การพัฒนาชนบทและบทบาทของสภาตำบล จากนิยามและความหมายที่กล่าวมา พอที่จะอธิบายถึงการปกครองท้องถิ่นได้ดังนี้

1. องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นตามความเหมาะสมและตามที่กฎหมายกำหนด
2. ความเป็นอิสระของท้องถิ่น ซึ่งแสดงออกโดย
  - 2.1 ความเป็นอิสระในการเลือกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น
  - 2.2 ความเป็นอิสระในการบริหารกิจการท้องถิ่น การเงิน การคลังและการบริหารงานบุคคล
  - 2.3 การกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของชาติเป็นส่วนรวมและจะกระทบต่อสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ประชาชนมิได้
  - 2.4 ประชาชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในการบริหารกิจการท้องถิ่น ทั้งในเรื่องของการเลือกผู้ที่จะมาเป็นผู้บริหารท้องถิ่น การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมในการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการตอบสนองความต้องการและประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตน รวมถึงเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความเข้าใจในกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตย เกิดความสำนึกในความสำคัญของสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของตนเอง ตลอดจนเกิดความตื่นตัวที่จะใช้สิทธิทางการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยความรับผิดชอบต่อประโยชน์ส่วนรวม

ทวี พันธุวาสสิฐ (2537 : 108) ได้อธิบายความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนที่มีองค์กรเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหาร มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจและมีสภาของท้องถิ่นเป็นองค์กรที่สำคัญ

พรชัย เทพปัญญา (2541 : 1) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ อำนาจหน้าที่ที่จะกำหนด และการบริหารกิจการภายในเขตพื้นที่ที่กำหนด และอาณาเขตของพื้นที่ ที่ว่านี้อยู่ภายในประเทศ และมีขนาดเล็กกว่าประเทศ และได้อธิบายเพิ่มเติมว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การบริหารทางการเมืองของหน่วยงานย่อยทางพื้นที่ และประชาชนของประเทศซึ่งมีขนาดเล็กที่สุด

ลิขิต ธีรเวคิน (2548 : 36) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองโดยวิธีการวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

จากความหมายดังกล่าวผู้ศึกษาค้นคว้าสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักการกระจายอำนาจทางการเมือง และการบริหาร ให้หน่วยงานท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเป็นการแบ่งเบาระยะและลดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง โดยมีอิสระในการบริหารงานพอสมควรภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย

## 2. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองของรัฐไม่ว่ารัฐใดในโลก และยุคใดสมัยใดก็ตามมีอยู่สองประการที่ขาดมิได้ คือ การรักษาความมั่นคงของรัฐและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนซึ่งถือว่าเป็นวัตถุประสงค์อันยิ่งใหญ่ ทูกรัฐจะวิธีการใฝ่หาให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวทุกวิถีทางแต่เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วดินแดนของรัฐจะมีขอบเขตกว้างใหญ่ไพศาลและมีพลเมืองพำนักอาศัยกระจัดกระจายกันทุกหนทุกแห่งจึงเป็นการสุควิสัยที่รัฐบาลจะปกครอง โดยคุ้มครองหรือรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ได้เสมอเหมือนกัน และยังความสะดวกให้ประชาชนอย่างทั่วถึงทุกที่

2.1 ความสำคัญการปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย จีระศักดิ์ สีใจเจริญ (2543 : 44) เนื่องจาก

2.1.1 องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ ประชาชน กล่าวคือ องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติมีกิจกรรม ทางการเมืองโดยเฉพาะการเลือกตั้ง เป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ ปกครองตนเองเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง



2.1.2 การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

2.1.3 การปกครองท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง (Political Maturity) กล่าวคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหารการเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

2.1.4 การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะมีผลทำให้เกิดความคึกคักและมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

2.1.5 การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาตินักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับคามนิยมนศรัทธาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับเลือกตั้งในระดับที่สูงขึ้น

2.2 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นฐาน (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 39) ได้สรุปไว้ดังนี้

2.2.1 การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบบประชาธิปไตย (Basic democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าตนมีความเกี่ยวพันกับส่วน ได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนใช้ดุลพินิจในการเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น ประชาชนจึงเกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งนำมาสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2.2.2 การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self government) กล่าวคือ การปกครองตนเองมิใช่การปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน แต่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เอง โดยการเลือกบุคคลขึ้นมาบริหารงานของท้องถิ่นเอง ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.2.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ซึ่งหลักการสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ เนื่องจากรัฐบาลมีความจำเป็นบางประการ ดังนี้

1) ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่กว้างขวาง และนับวันจะขยายเพิ่มมากขึ้น มีความซับซ้อนมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากภารกิจของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ตลอดจนงบประมาณที่ใช้ในภารกิจดังกล่าวเพิ่มขึ้นทุกปี

2) รัฐบาลมีอาจดำเนินการในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือการจัดบริการ โครงการในท้องถิ่นในรูปแบบซึ่งเหมือนกันย่อมบังเกิดผลสูงสุด เนื่องจากท้องถิ่นย่อมรู้ถึงปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้อื่น ซึ่งไม่ได้อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นมากที่สุด

3) กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้เสียต่อประเทศโดยส่วนร่วม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเองจะเห็นได้ว่าหากไม่ไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ใจว่าจะสนองความต้องการท้องถิ่นถูกจุดหรือไม่ซึ่งหากในท้องถิ่นดำเนินการเองแล้วภาระรัฐบาลจะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะทำหน้าที่เพียงดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

4) การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างทั้งทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชากร ปัญหา และความต้องการ ผู้ที่จะให้บริการและแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนจึงเป็นผู้รู้ถึงสภาพดังกล่าวเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

5) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองของประเทศในอนาคต เพราะนักการเมืองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้งมีทักษะในการบริหารงานท้องถิ่นตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สามารถส่งผลให้ประสบผลสำเร็จในการเมืองระดับชาติ

6) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาประชาชนขาดการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทจะสัมฤทธิ์ผลได้นั้นต้องมาจากการริเริ่มช่วยเหลือตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งถ้าหากมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงแล้วท้องถิ่นจะเกิดการพึ่งตนเองได้

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นจากความจริงที่ว่า คือ ถ้าหากรัฐบาลกลางนั้นกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้ปกครองตนเองและแบ่งเบาภารกิจของรัฐแล้ว องค์กร

ปกครองท้องถิ่นนั้นจะมีส่วนช่วยให้วัตถุประสงค์ในการปกครองของรัฐบาลบรรลุผลได้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ การปกครองท้องถิ่นยังแสดงให้เห็นความเจริญทางอารยธรรมของมนุษย์และเป็นการยอมรับความสำคัญของบุคคล เป้าหมายอีกอย่างหนึ่งในการปกครองท้องถิ่น คือ การสร้างความรัก ความหวงแหน ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นของเสรีชน หากองค์กรปกครองท้องถิ่นบริหารงานมีประสิทธิภาพก็ส่งผลให้เกิดความมั่นคงของชาติในส่วนตัวด้วย

2.3 การปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญหลายประการดังนี้ (พิรสิทธิ์ คำนวนลศิลป์. 2543 : 95)

2.3.1 การปกครองท้องถิ่นจะช่วยให้การแก้ปัญหาการปกครองสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง เพราะประชาชนรู้ปัญหาและเป็นผู้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และการแก้ปัญหานั้นย่อมได้ผล เพราะประชาชนรู้ปัญหาดีกว่าบุคคลอื่นนอกจากใกล้ชิดเหตุการณ์

2.3.2 การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองเท่ากับเป็นการฝึกฝนรู้จักการเรียนรู้การปกครองระดับชาติไปในตัว กล่าวอีกนัยหนึ่งการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองระดับชาติ ซึ่งอำนวยในการพัฒนาการทางการเมืองไปในตัว

2.3.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระทางด้านการเงินและกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไปได้ส่วนหนึ่ง

2.3.4 การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็งและบริหารงานมีประสิทธิภาพจะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเชื่อมั่นและศรัทธาต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีความรู้สึกว่ามีความผูกพันและมีส่วนได้เสีย ความสำนึกเช่นนี้จะสร้างสรรค์พลเมืองที่รับผิดชอบ (Responsible citizens) ให้แก่ประเทศชาติเป็นส่วนร่วม

2.3.5 การปกครองท้องถิ่นเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองตนเอง

จากความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญ คือ เป็นรากฐานการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นเสมือนสถาบันที่ฝึกสอนประชาชนให้รู้สึกว่ามีส่วนเกี่ยวข้อง มีส่วนได้เสียในการบริหารจัดการท้องถิ่น ทำให้เกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปกครองและควบคุมการปกครอง การปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการพัฒนาการเมือง ความสำคัญนี้ จึงเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติต่อไป

### 3. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

เพื่อให้เห็นภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ซึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้ (ประภาพรรณ จันทร์ศิริ, 2547 : 39)

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมาย และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น จะต้องไม่อยู่ในการบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการเพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy)
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง (Election) โดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political Participation)
4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า
5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง
6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่น ได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับทั้งปวงย่อมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ
7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับการจัดตั้งแล้วยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐ และประชาชนในโดยรวม

### 4. หลักการปกครองท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 12-13) กล่าวว่าสาระสำคัญของหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนเหล่านั้น อาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่ตามกฎหมาย (Legal Right) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

3.3 มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง จัดแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

3.4 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง อีกด้วย หลักการปกครองท้องถิ่น มีสาระสำคัญคือ การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง ซึ่งแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติรวมทั้งยังต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ และสิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ นอกจากนี้การปกครองท้องถิ่นยังต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไก

ของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย(ชวรงค์, 2539 : 26-27)ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการจัดตั้งเทศบาล จะเห็นได้ว่าเป็นไปตามแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมาแล้วเช่นกัน

## 5. ทฤษฎีการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการอย่างหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยมีหลักการสำคัญ คือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระพอสมควร ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายการกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น ซึ่งเทศบาลเป็นองค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

รศ.ดร. รัตน์เสริมพงษ์ (2546 : 32) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจว่าเป็น หลักการใช้อำนาจบริหารที่กำหนดให้รัฐบาลในส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารประเทศ มอบอำนาจหรือคืนอำนาจบางประการให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นดำเนินการบริหารกิจการท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ ประชาชนในท้องถิ่นจะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อใช้อำนาจดังกล่าวแทนประชาชน และดำเนินการบริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของชุมชนท้องถิ่นนั้นอย่างเป็นอิสระ โยไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแต่ยังอยู่ภายใต้การกำหับดูแลของรัฐบาลตามความจำเป็น

รศ.ดร. เจริญเมือง (2548 : 59) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบบริหารประเทศที่เปิด โอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจการหลายด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการบริหารแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2548 : 36) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า คือ การโอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชน ซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากการปกครองส่วนกลาง

การกระจายอำนาจแบ่งออกได้เป็น 2 ความหมาย คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจ ไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล
2. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์กรสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และการ โทรศัพท์ เป็นต้น เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในลักษณะการ

กระจายอำนาจนั้น อาจจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นหรือโดยการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางก็ได้ สาระสำคัญของการกระจายอำนาจอยู่ที่ว่าท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองบางประการ โดยท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจนี้จากส่วนกลาง การกระจายอำนาจนั้นนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล โดยมอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกลางจะต้องดำเนินการ ไปให้ท้องถิ่นจัดทำแล้ว ยังเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้มอบให้องค์กรปกครองท้องถิ่น ไปจัดทำด้วย การกระจายอำนาจไม่เป็นเพียงแต่ให้โอกาสแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเท่านั้นแต่ยังมีผลต่อเศรษฐกิจการเมืองและสังคมของประเทศอีกด้วย

ในการพิจารณาความหมาย “การกระจายอำนาจ” พิจารณาได้ 2 รูปแบบ คือ

1. การกระจายอำนาจการบริหาร (Administrative decentralization) ซึ่งหมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation) หรือการโอนอำนาจหน้าที่ (Transfer of authority) หรือการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ที่เกี่ยวกับการตัดสินใจให้หน่วยราชการระดับต่าง ๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้โดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติ หรือขอความเห็นชอบจากหน่วยงานระดับเหนือขึ้นไป และอาจรวมถึงการกระจายอำนาจออกนอกระบบ เช่น การให้เอกชนรับผิดชอบดำเนินการกิจกรรมสาธารณะบางอย่างแทนราชการ หรือกระจายอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของหน่วยราชการ

2. การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political decentralization) เป็นการกระจายอำนาจให้ ชุมชนต่าง ๆ ปกครองตนเอง ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองและการปกครองอย่างเด็ดขาด จากเดิมที่มีการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองที่ส่วนกลาง ไปให้องค์กรทางการเมืองปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ การกระจายอำนาจทางการเมืองนี้ประชาชนในองค์กรทางการเมืองปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการควบคุมดูแลกิจการที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นการยกอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น โดยลดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภูมิภาคจนถึงไม่มีหน่วยงานภูมิภาคในที่สุด

จากความหมายสามารถสรุปลักษณะสำคัญ ๆ ตามหลักกระจายอำนาจได้ดังต่อไปนี้

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่น ท้องถิ่นนั้นจะต้องตั้งองค์กรขึ้นมา ซึ่งต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล
2. มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่น การกระจายอำนาจเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด จึงจัดให้มีสภาท้องถิ่นขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน และองค์กรนี้จะเป็นผู้เลือกคณะผู้บริหารมาดำเนินงานของท้องถิ่นต่อไป หรือจะให้ประชาชนเลือกตั้งโดยตรงก็ได้

3. มีอิสระในการปกครองตนเอง การกระจายอำนาจนั้น ต้องกำหนดให้องค์กรท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการได้เองตามสมควร แต่อิสระนั้นจะต้องอยู่ภายใต้ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะมากกว่าหรือเท่ากับอำนาจจากส่วนกลางไม่ได้ และหน่วยปกครองท้องถิ่นมิได้ถือเป็นหน่วยภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลางเหมือนการปกครองส่วนภูมิภาค

4. มีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง ตามหลักการกระจายอำนาจนั้น องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีและเงินอุดหนุน (ถ้ามี) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่าง ๆ

5. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของตนเอง ท้องถิ่นจะต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่ที่มีได้สังกัดกระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การกระจายกิจกรรมการบริหารของรัฐบาลกลาง ทั้งด้านงบประมาณ หน้าที่ และบุคลากร โดยการมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรที่เป็นนิติบุคคลอื่นจากอำนาจการบริหารส่วนกลาง ให้มีอำนาจในการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ในด้านการให้บริการสาธารณะ โดยอิสระไม่อยู่ภายใต้การควบคุมแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล

## 6. ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ลิขิต ธีรเวคิน (2525 : 3) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติและโครงสร้างส่วนฐานคือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือรากฐานเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนา ชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควรซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง



## 7. หลักการกระจายอำนาจ

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 35) ได้ให้ความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่น นอกจากองค์กรของส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควรไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรืออำนาจสั่งการของส่วนกลาง เพียงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางเท่านั้น

1. มีความเป็นนิติบุคคลการกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์เป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลางการมียุทธศาสตร์เป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนองค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง
2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงานความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะมีความไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้แต่ก็มีข้อจำกัดว่า อำนาจอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และให้มียุทธศาสตร์ที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น
3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่นิติบัญญัติการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

4. มีงบประมาณของตนเององค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บ รายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้องค์การ ปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการ ตัดสินใจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนการปฏิบัติงาน การจัดเก็บ รายได้การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบจากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ ของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้หากองค์การปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงาน ส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงาน โดยปราศจากการถูกควบคุม หรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่าไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้วย่อมจะ เป็นองค์การปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะ ปฏิบัติงานเพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ก็ย่อมขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่น ๆ อีกด้วยอย่างไรก็ตาม การจัดระเบียบการปกครองตามหลักรัฐศาสตร์ได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ หลักการกระจายอำนาจ ส่วนการปกครองระดับใดจะให้ อำนาจแก่หลักการใดมากกว่ากันขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ความเป็นมาในอดีต และสภาพแวดล้อม ทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ที่เกิดขึ้น ในยุคสมัยนั้น ๆ

## 8. ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจปกครอง

### 8.1 ข้อดีของการกระจายอำนาจ

8.1.1 สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่น ได้ดีขึ้น การบริการสาธารณะ บางอย่างที่เกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียเฉพาะท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้จัดทำย่อมจะได้ผลตรงความต้องการของ ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เพราะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดี

8.2.2 เป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง ในปัจจุบันราชการส่วนกลางมีภารกิจ ที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนร่วมของประเทศมากขึ้นตามลำดับ ถ้าไม่ตัดภาระบางประการที่เกี่ยวกับ ผลประโยชน์ของแต่ละท้องถิ่นลงบ้างก็จะทำให้ไม่อาจจะดำเนินได้อย่างทั่วถึงและได้ผลดี สัมกับ ความต้องการของราษฎรแต่ละท้องถิ่น เมื่อมีการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงเป็นการแบ่งเบาภาระ

8.2.3 กระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เมื่อการกระจายอำนาจ ให้แก่ท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วน ได้ส่วนเสียในกิจการของท้องถิ่น โดยตรง และ ก่อให้เกิดความจำเป็นที่ต้องปรึกษาหารือกันในการดำเนินงาน ซึ่งจะทำให้ประชาชนรู้จักรับผิดชอบ ร่วมกัน คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น

สรุปข้อดีที่สำคัญของการกระจายอำนาจปกครอง คือ ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่น ได้ดีขึ้น เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง และทำให้ราษฎรมีความสนใจ รู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

## 8.2 ข้อเสียของการกระจายอำนาจ

8.2.1 อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ เพราะหากกระจายอำนาจมากเกินไปอาจจะเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงปลอดภัยของรัฐได้ ทั้งยังอาจทำให้เกิดการแก่งแย่งระหว่างท้องถิ่นซึ่งต่างมุ่งรักษาผลประโยชน์ของตน โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดแก่ท้องถิ่น

8.2.2 การเล็งเห็นผลประโยชน์ของท้องถิ่นสำคัญกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม กล่าวคือ การมุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนท้องถิ่นจนลืมคิดถึงผลประโยชน์ของชาติ อาจจะทำให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมได้

8.2.3 ทำให้เกิดความสิ้นเปลืองได้ เพราะการแยกงบประมาณออกเป็นส่วน ๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเอง ซึ่งไม่อาจหมุนเวียนสลับเปลี่ยนกันได้ด้วยท้องถิ่นอื่น ๆ รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายที่ไม่ประหยัดและควบคุมการเงินไม่ดีพอ

สรุปข้อเสียของการกระจายอำนาจปกครอง คือ อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ทำให้ราษฎรเพ่งเล็งเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นตนเองสำคัญมากกว่าส่วนรวมเจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้ง อาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสมด้วยการถือพรรคถือพวก และทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมากและมีต้นทุนสูง รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัดหากควบคุมการเงินไม่ดีพอหรือไม่มีประสิทธิภาพ (ชวงศ์. 2539 : 23-24)

## แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

### 1. ความหมายของการวางแผน

การวางแผนเป็นการพิจารณา และกำหนดแนวทางปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่ปรารถนาเปรียบเสมือนเป็นสะพานเชื่อมโยงระหว่างปัจจุบันและอนาคต (Where we are to where we want to go) เป็นการคาดการณ์สิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้น ฉะนั้นการวางแผนจึงเป็นกระบวนการทางสติปัญญาที่พิจารณา กำหนดแนวทางปฏิบัติงาน มีรากฐานการตัดสินใจตามวัตถุประสงค์ ความรู้ และการคาดคะเนอย่างใช้ดุลยพินิจ (Harold Koontz, Cyril Donnell and Heinz Wehrhch. 1980 : 21)

การวางแผนจึงมีความเกี่ยวข้องกับการคาดการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตและตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด โดยผ่านกระบวนการคิดก่อนทำ ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า การวางแผนคือ ความพยายามที่เป็นระบบ (Systematic attempt) เพื่อตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับอนาคต เพื่อให้องค์การบรรลุผลที่ปรารถนา

ธงชัย สันติวงษ์ (2535 : 105-106) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การวางแผน หมายถึง กระบวนการกำหนดวัตถุประสงค์ สำหรับเวลาข้างหน้าและกำหนดสิ่งที่จะกระทำต่าง ๆ เพื่อที่จะให้บรรลุผลในวัตถุประสงค์ดังกล่าว นั่นคือ จะประกอบด้วยส่วนประกอบสำคัญ 2 ส่วน คือ

### 1. การกำหนดวัตถุประสงค์

2. การกำหนดแนวทางการกระทำ (Course of Action) หรือแผนงานต่างๆ ที่จะนำมาปฏิบัติเพื่อที่จะทำให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์เหล่านั้น

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ (2547 : 149 -151) กล่าวว่า การวางแผน (Planning) เกี่ยวข้องกับการกำหนด (การเลือก) ภารกิจ (Mission) และวัตถุประสงค์ (Objectives) ตลอดจนกิจกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น ซึ่งต้องอาศัยการตัดสินใจ การเลือกระหว่างทางเลือกปฏิบัติในอนาคต ดังนั้น แผน (Plan) จะบอกเหตุผล (วิธีการ) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่เลือกไว้ การวางแผน (Planning) จะเป็นการสร้างสะพานเพื่อให้เดินไปถึงสิ่งที่ต้องการจากผลของการวางแผนจะได้แผนออกมา แผนจึงเป็นเครื่องมือ (วิธีการ) เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย

การวางแผนเป็นขั้นแรกของกระบวนการบริหาร เป็นกระบวนการในการพิจารณาลักษณะองค์การในอนาคต การเลือกและปฏิบัติการที่มีประสิทธิผลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในอนาคต แผน หมายถึง ข้อความที่แสดงการกระทำที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ซึ่งนำเสนอเพื่อช่วยให้องค์การประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์

แผน เป็นวิธีการ หรือ การปฏิบัติ ซึ่งผู้บริหารตั้งใจที่จะใช้ให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

อนันต์ เกตุวงศ์ (2534 : 34) กล่าวว่า การวางแผน คือ การตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกเกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็วัตถุประสงค์หรือวิธีการทำ โดยทั่วไป จะเป็นการตอบคำถามต่อไปนี้ คือ จะทำอะไร (What) ทำไมจึงทำ (Why) ใครบ้างที่จะทำ (Who) จะกระทำเมื่อไร (When) จะกระทำกันที่ไหน (Where) จะกระทำกันอย่างไร (How)

ประชุม รอดประเสริฐ (2538 : 39) กล่าวว่า การวางแผนเป็นกระบวนการที่บุคคลหรือหน่วยงานได้กำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้าเพื่อการปฏิบัติงานในอนาคตจะประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (Goals) ที่กำหนดไว้

ประสิทธิ์ ดงยั้งศิริ (2540 : 1) ได้อธิบายความหมายของการวางแผนพัฒนาเป็นเรื่องความพยายามของรัฐบาลที่จะเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดแนวทางปฏิบัติและควบคุมการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ ในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการการวางแผน จึงเป็นการวางแผนแนวทางปฏิบัติในอนาคตอย่างมีหลักเกณฑ์ และเป็นการใช้ความพยายามที่ต่อเนื่อง เพื่อเลือกแนวทางการปฏิบัติที่ดีที่สุดในการบรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

นิคม นูระพันธ์ (2543 : 27) ได้กล่าวว่า การวางแผนพัฒนา หมายถึง การวางแผนพัฒนาซึ่งประกอบด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทาง แผนงาน โครงการในการพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหา โดยริเริ่มและดำเนินการโดย สภากงค์การบริหารส่วนตำบล

สรุปว่า องค์การบริหารจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักประ โยชน์ทุกด้านในสังคมและมีเป้าหมายสูงสุดคือ การจัดการบริการสาธารณะให้ป็นไปตามความต้องการของมวลสมาชิกในสังคมนั้นๆ เป็นสำคัญ การที่จะบริหารให้เกิดประสิทธิผลอย่างประหยัดและเป็นธรรมได้นั้นก็จำเป็นต้องมีการวางแผน

## 2. ความสำคัญของการวางแผน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2546 : 3)

1. เป็นการลดความ ไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนที่จะเกิดขึ้นในอนาคตทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นการจัด โอกาสด้านการจัดการให้ผู้วางแผน มีสายตากว้างไกลมองเหตุการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตที่อาจเกิดขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี ปัญหา ความต้องการของประชาชนในสังคมนั้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารเป้าหมายขององค์การ ดังนั้น องค์การจึงจำเป็นต้องเตรียมตัว และเผชิญกับสิ่งที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความผันผวนของสิ่งแวดล้อมอัน ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เป็นต้น
2. ทำให้เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่ ๆ เข้ามาในองค์การ ทั้งนี้เนื่องจากปรัชญาของการวางแผนยึดถือ แลยอมรับเรื่องการเปลี่ยนแปลง ไม่มีสิ่งใดอยู่อย่างนิรันดรจึงทำให้มีการยอมรับแนวคิดเชิงระบบ (System approach) เข้ามาใช้ในองค์การยุคปัจจุบัน
3. ทำให้การดำเนินการขององค์การบรรลุเป้าหมายที่ปรารถนา ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นงานที่ต้องกระทำเป็นจุดเริ่มแรกของทุกฝ่ายในองค์การ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันการดำเนินการเป็นไปด้วยความมั่นคงและมีความเจริญเติบโต
4. เป็นการลดความสูญเปล่าของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนเพราะ การวางแผนทำให้มองเห็นภาพขององค์การที่ชัดเจนและยังเป็นการอำนวยความสะดวกในการจัดระเบียบขององค์การให้

มีความเหมาะสมกับลักษณะงานมากยิ่งขึ้น เป็นการจำแนกงานแต่ละแผนกไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน

5. ทำให้เกิดความแจ่มชัดในการดำเนินงาน เนื่องจากการวางแผนเป็นการกระทำโดยอาศัยทฤษฎี หลักการ และงานวิจัยต่าง ๆ มาเป็นตัวกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนในอนาคตอย่างเหมาะสมกับสภาพองค์กรที่ดำเนินอยู่

กล่าวโดยสรุปว่า ไม่มีองค์การใดประสบความสำเร็จได้ โดยปราศจากการวางแผน ดังนั้น การวางแผนจึงเป็นภารกิจอันดับแรกที่มีความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดี

### 3. ประโยชน์ของการวางแผน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2546 : 3-4)

1. บรรลุจุดมุ่งหมาย (Attention of Objective) การวางแผนทุกครั้งจะมีจุดมุ่งหมายปลายทาง เพื่อให้องค์การบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดให้ การกำหนดจุดมุ่งหมายจึงเป็นงานขั้นแรกของการวางแผนถ้าจุดมุ่งหมายที่กำหนดมีความแจ่มชัดก็ช่วยให้การบริหารแผนมีทิศทางมุ่งตรงไปยังจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างสะดวกและเกิดผลดี

2. ประหยัด (Economical Operation) การวางแผนเกี่ยวข้องกับการใช้สติปัญญาเพื่อคิดวิธีให้องค์การบรรลุถึงประสิทธิภาพ เป็นการให้งานฝ่ายต่าง ๆ มีการประสานงานกันดี กิจกรรมที่ดำเนินมีความต่อเนื่องกันก่อให้เกิดความเป็นระเบียบในงานต่าง ๆ ที่ทำ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่าง ๆ อย่างคุ้มค่านับว่าเป็นการลดต้นทุนที่ดี ก่อให้เกิดการประหยัดแก่องค์การ

3. ลดความไม่แน่นอน (Reduction of Uncertainty) การวางแผนช่วยลดความไม่แน่นอนในอนาคตเพราะการวางแผนเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์เหตุการณ์ในอนาคต การวางแผนที่มีประสิทธิภาพเป็นผลมาจากการวิเคราะห์พื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นแล้วทำการคาดคะเน และได้หาแนวทางพิจารณาป้องกันเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นไว้แล้ว

4. เป็นเกณฑ์การควบคุม (Basis of control) การวางแผนช่วยให้ผู้บริหารได้กำหนดหน้าที่ การควบคุมขึ้น ทั้งนี้เพราะการวางแผนและการควบคุมเป็นสิ่งที่แยกกัน ไม่ออกเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการคู่กันอาศัยซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ถ้าไม่มีการวางแผนก็ไม่มีการควบคุม กล่าวได้ว่าแผนกำหนดจุดมุ่งหมายและมาตรฐานการปฏิบัติงานในหน้าที่การควบคุม

5. ส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมและการสร้างสรรค์ (Encourages innovation and Creativity) การวางแผนเป็นพื้นฐาน ด้านการตัดสินใจ และเป็นสิ่งที่จะช่วยให้เกิดแนวความคิดใหม่ๆ (นวัตกรรม) และความคิดสร้างสรรค์ทั้งนี้เนื่องจากขณะที่ฝ่ายจัดการมีการวางแผนกันนั้น จะ

เป็นการระดมปัญญาของคณะผู้ทำงานด้านการวางแผน ทำให้เกิดความคิดใหม่ ๆ และความคิดสร้างสรรค์ นำมาใช้ประโยชน์แก่องค์กรสร้างทัศนคติการมองอนาคตระหว่างคณะผู้บริหาร

6. พัฒนาแรงจูงใจ (Improves Motivation) การวางแผนที่ดีเป็นการบ่งชี้ให้เห็นถึงความร่วมแรงร่วมใจ ในการทำงานของผู้บริหารและยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้นในกลุ่มคนงานด้วยเพราะเขารู้อย่างชัดเจนว่าองค์กรคาดหวังอะไรจากเขาบ้าง นอกจากนี้ การวางแผนยังเป็นเครื่องมือและพัฒนาแรงจูงใจที่ดีสำหรับผู้บริหารในอนาคต

7. พัฒนาการแข่งขัน (Improves Competitive Strength) การวางแผนที่มีประสิทธิภาพทำให้องค์กรมีการแข่งขันมากกว่าองค์กรที่ไม่มี การวางแผน หรือมีการวางแผนที่ขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะการวางแผน จะเกี่ยวข้องกับการขยายขอบข่ายการทำงานเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงาน ปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในอนาคต

8. ทำให้เกิดการประสานงานที่ดี (Better Coordination) การวางแผน ได้สร้างความมั่นใจในเรื่องเอกภาพที่บรรดาคณะผู้มุ่งหมายขององค์กร ทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดวางไว้ มุ่งไปที่จุดมุ่งหมายเดียวกัน มีการจัดประสานงานในฝ่ายต่าง ๆ ขององค์กรเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนในงาน แต่ละฝ่ายขององค์กร

#### 4. ข้อจำกัดในการวางแผน

อย่างไรก็ตามการวางแผนบางครั้ง อาจประสบความล้มเหลว หรือขาดประสิทธิภาพขึ้นได้ ดังนั้นข้อความต่อไปนี้ จะช่วยให้ท่านนำไปพิจารณาในการวางแผน เพื่อให้การวางแผนไม่ประสบความล้มเหลว

1. การขาดข้อมูลที่เชื่อถือได้ ในการวางแผนจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลต่าง ๆ เพื่อนำมาพิจารณากำหนดจุดมุ่งหมายและกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะดำเนินงาน แต่ถ้าขณะที่มีการวางแผนนั้น กลุ่มทำงานได้ข้อมูลมาจากแหล่งที่เชื่อถือไม่ได้ จะทำให้การวางแผนนั้นเกิดการผิดพลาด ฉะนั้นข้อมูลนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดแผนงานเป็นอย่างยิ่ง

2. การวางแผนเป็นกระบวนการมองไปข้างหน้า ถ้าผู้บริหารมีแนวโน้มที่จะทำงานเชิงรับมากกว่าเชิงรุก เขาจะไม่สามารถทำการวางแผนที่ดีได้เลย ฉะนั้นผู้วางแผนจะต้องเป็นบุคคลที่มีความคิดริเริ่ม และเป็นคนที่มีความกระตือรือร้นจะ ได้สามารถมองหามาตรการประเมินและติดตามแผนที่วางไว้ได้ อย่างเหมาะสมและเข้าใจการดำเนินงานตามแผนอย่างถูกต้อง

3. การวางแผนเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย การวางแผนอาจจะทำให้การปฏิบัติการบางกรณีล่าช้าไปได้แต่ก็เป็นความจริงว่าถ้าเราไม่ใช้เวลาในการวางแผนอย่างพอเพียงแล้ว แผนที่กำหนดขึ้นอาจจะกลายเป็นแผนที่ใช้ไม่ได้ จึงกล่าวได้ว่า การวางแผน

เกี่ยวข้องกับการใช้เวลา และค่าใช้จ่ายในการรวบรวมการวิเคราะห์ สารสนเทศ และการประเมินทางเลือกต่าง ๆ ดังนั้นถ้าการจัดการ ไม่จัดงบประมาณค่าใช้จ่ายอย่างเพียงพอในการวางแผน ไม่ยอมใช้เวลาให้พอเพียงว่าเสียเวลานั้นเปลืองแล้ว ผลของแผนที่ออกมาดีนั้น ย่อมเป็นไปได้

4. การดำเนินการภายในองค์กรที่เข้มงวดเกินไปในเรื่องต่าง ๆ จะเป็นอุปสรรคในการนำความคิดริเริ่มและแนวความคิดใหม่ ๆ เข้ามาสู่องค์กร ฉะนั้นผู้วางแผนจำเป็นต้องมีการยืดหยุ่นการดำเนินการในบางกรณีบ้าง ซึ่งจะนำผลดีมาสู่องค์กร

5. การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เป็นข้อจำกัด ในการวางแผน บางครั้งเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์กรธุรกิจต่าง ๆ ทั่วโลกเป็นผลกระทบอย่างต่อเนื่องมาจากความผันผวนทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ฉะนั้นผู้วางแผนไม่สามารถยอมรับเรื่องราวต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ อาจจะไปสู่การต่อต้านจากกลุ่มคนงาน และทัศนคติเช่นนี้จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการวางแผนที่เกิดขึ้นขาดประสิทธิภาพ

6. ประสิทธิภาพในการวางแผนอาจมีข้อจำกัดมาจากปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ เพราะปัจจัยภายนอกบางอย่างยากแก่การทำนายและคาดการณ์ เช่น การเกิดสงคราม การควบคุมของรัฐบาล หรือ ภัยธรรมชาติต่าง ๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ผู้วางแผนไม่สามารถควบคุมได้ อาจทำให้การดำเนินงานตามแผนประสบปัญหาอยู่ยากได้

## 5. หลักการพื้นฐานในการวางแผน

การวางแผนประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน 4 ประการด้วยกันคือ

1. การวางแผนจะต้องสนับสนุนเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กร (Contribution to Purpose and Objectives) ในการวางแผน ผู้วางแผนจะต้องตระหนักถึงความสำคัญว่าเป้าหมายของแผนทุกแผนที่กำหนดขึ้นนั้นจะต้องเกื้อหนุนและอำนวยความสะดวกให้เป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรสัมฤทธิ์ผล หลักการนี้เกิดขึ้นจากธรรมชาติขององค์กรธุรกิจต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้วัตถุประสงค์ของกลุ่มบุคคลที่ร่วมกัน ในองค์กรบรรลุตามเป้าหมายหรือประสบความสำเร็จได้ด้วยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกอย่างจริงจัง

2. การวางแผนเป็นงานอันดับแรกของการบริหาร (Primary of Planning) ซึ่งกระบวนการจัดการประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การตั้งการ (Leading) และการควบคุม (Controlling) การวางแผนเป็นงานเริ่มต้นก่อนขั้นตอนอื่น ทั้งนี้เพราะการวางแผนจะเป็นตัวสนับสนุนให้งานด้านอื่น ๆ ดำเนินไปด้วยความสอดคล้อง



3. การวางแผนเป็นหน้าที่ของผู้บริหารทุกคน (Pervasiveness of Planning) การวางแผนเป็นงานของผู้บริหารทุกระดับที่จะต้องทำแล้วแต่ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะผู้บริหารในทุกระดับที่ต่างกันต่างมีความรับผิดชอบควบคุมให้งานที่ตนกระทำอยู่ประสบความสำเร็จฉะนั้นการวางแผนจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

4. ประสิทธิภาพของแผนงาน (Efficiency of Plans) ในการวางแผนนั้นผู้วางแผนจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพของการวางแผน ซึ่งสามารถพิจารณาจากการบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยการลงทุนอย่างประหยัดและคุ้มค่า เช่น การใช้เวลา แรงงาน และการบริหารที่ดี สร้างความพึงพอใจให้แก่สมาชิกในองค์การ

5. หลักพื้นฐาน 4 ประการ นี้ นับว่ามีส่วนสำคัญในการปูพื้นฐานของความคิดในด้านการวางแผนให้องค์การประสบความสำเร็จก้าวหน้า

### 6. ลำดับขั้นในกระบวนการการวางแผน (Step in Planning Process)

การดำเนินงานใด ๆ ก็ตามควรมีลำดับขั้นตอนทั้งนี้เพื่อให้งานนั้นมีประสิทธิภาพ การวางแผนก็เช่นกันจำเป็นต้องทำต่อเนื่องเป็นกระบวนการลำดับขั้นในการวางแผนประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ (Setting Objective) เป็นงานอันดับแรกที่นักวางแผนจะดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้รู้ทิศทางที่ก้าวหน้าเดินต่อไปข้างหน้า เพราะการวางแผนเป็นเรื่องของอนาคตซึ่งได้กล่าวมาแล้วและเป็นพื้นฐานที่จะเป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ในองค์การ สิ่งสำคัญที่จะต้องตระหนักในการวางแผนคือแผนที่วางจะต้องมีความชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกในองค์การเกิดความเข้าใจในทิศทางเดียวกัน อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติงาน และมีการประสานงานกัน

2. พัฒนาข้อตกลงที่เป็นตัวกำหนดขอบเขตในการวางแผน (Developing the Planning Premises) ผู้วางแผนจะต้องกำหนดข้อตกลงต่าง ๆ ที่จะขอบเขตในการวางแผน เพื่อสามารถคาดการณ์เหตุการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตได้ถูกต้องใกล้เคียง การกำหนดข้อตกลงเบื้องต้นจะนำมาเป็นพื้นฐานในการวางแผน ขอบเขต ข้อตกลงต่าง ๆ ที่เป็นผลมาจากข้อมูลและปัจจัยภายนอก เช่น การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วด้านเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมืองความรู้สึกรักของประชาชน นอกจากปัจจัยภายนอกแล้ว การวางแผนจะต้องตระหนักถึงข้อมูลและปัจจัยภายในองค์การด้วย จึงจะทำให้ข้อตกลงที่กำหนดขึ้น มาจากข้อมูลรอบด้านอันเป็นผลทำให้ข้อมูลที่นำมาใช้เป็นกรอบในการวางแผนมีความเชื่อถือได้มากขึ้น

## 7. ประเภทของการวางแผน

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2544 : 73-86) ได้แบ่งประเภทของแผนออกในหลาย ๆ แนวทาง โดยการวางแผนนั้นอาจจำแนกได้หลายประเภท ทั้งนี้ต้องพิจารณาจากคุณลักษณะสำคัญของแผน (Characteristics of planning) สรุปได้ ดังนี้

### 1. จำแนกตามรูปแบบ

1.1 การวางแผนแบบไม่เป็นทางการ โยส่วนมากจะเป็นเรื่องทั่วไปในชีวิตประจำวัน ซึ่งจะมีการวางแผนไว้ล่วงหน้าเสมอ

1.2 การวางแผนแบบเป็นทางการ ลักษณะแผนประเภทนี้จะเป็นที่นิยมทั่วไปในองค์กรที่มีการบริหารและการจัดการสมัยใหม่จำแนกตามความถี่ของการใช้แผน

1.3 การวางแผนเพื่อใช้ประโยชน์เพียงครั้งเดียว คือ เมื่อนำแผนไปปฏิบัติจนเสร็จสิ้นภารกิจ ก็ถือว่าเป็นการสิ้นสุดของแผน จะไม่มีการนำกลับมาใช้ใหม่อีก

1.4 การวางแผนเพื่อใช้ประโยชน์ถาวร จะเกี่ยวข้องกับกิจการที่มีลักษณะต่อเนื่องยาวนาน

### 2. จำแนกตามระดับการบริหาร

2.1 การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงขององค์กรมีลักษณะเป็นการวางแผนระยะตั้งแต่ 5 ปี ขึ้นไปเป็นการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กรว่าจะต้องการให้มีลักษณะอย่างไรเมื่อถึงเวลานั้น

2.2 การวางแผนบริหาร (Managerial planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับกลาง โดยนำแผนกลยุทธ์ที่กำหนดโดยผู้บริหารระดับสูงมาแปลงเป็นแผนบริหารและเป็นการกระทำภายในระยะเวลา 1-2 ปี บางครั้งอาจเรียกว่า แผนระยะกลาง

2.3 การวางแผนปฏิบัติการ (Operational planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับต้น โดยเป็นการแปลงมาจากแผนกลยุทธ์ และแผนบริหาร เป็นแผนปฏิบัติการเพื่อให้หน่วยงานเข้าใจถึงความรับผิดชอบของที่จะต้องกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละส่วน เพื่อนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนบริหาร และแผนกลยุทธ์ โดยทั่วไป แผนปฏิบัติการจะเป็นแผนระยะสั้น อาจมีระยะเวลาเป็น ไตรมาส เป็นเดือน เป็นรายสัปดาห์ ทุกชั้นตอนสามารถประเมินได้อย่างชัดเจน

สรุปได้ว่า แผนนั้นมีมากมายหลายประเภท ซึ่งการกำหนดประเภทของแผนนี้อยู่ที่ว่า จะใช้เกณฑ์ใดในการกำหนด แต่สิ่งที่สำคัญนั้นแผนในองค์กรต้องมีความสัมพันธ์ สอดคล้องกัน อย่างเป็นระบบ และที่สำคัญต้องมุ่งสู่เป้าหมายขององค์กร

## 8. กระบวนการวางแผน

กระบวนการวางแผนเป็นอีกขั้นตอนหนึ่งในการที่จะจัดทำแผนให้มีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาขององค์กร ทั้งนี้ นักวิชาการ ได้อธิบายไว้ ดังนี้

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539 : 28) หลักกระบวนการวางแผน เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง และสัมพันธ์กันเริ่มตั้งแต่การกำหนดภารกิจขององค์กร การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก และสภาพแวดล้อมภายในองค์กร การกำหนดวัตถุประสงค์จนถึงการวิเคราะห์และจัดวางกลยุทธ์ขององค์กร ซึ่งกระบวนการวางแผนนี้จะต้องตอบคำถามหลัก 3 ประการ คือ

1. องค์กรกำลังก้าวไปทางไหน
2. สภาพแวดล้อมเป็นอย่างไร และ
3. องค์กรจะไปถึงจุดหมายได้อย่างไร ซึ่ง กระบวนการวางแผน ประกอบด้วย

3.1 การกำหนดภารกิจหลักขององค์กร การกำหนดภารกิจหลักหรือปณิธานหลักขององค์กร ซึ่งการใช้จำกัดความว่า องค์กรถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์อะไร และทำอะไรซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารและสมาชิกองค์กรมีวิสัยทัศน์ และคาดหวังร่วมกันเกี่ยวกับเป้าประสงค์สุดท้ายที่เรากำลังดำเนินงาน หรือทำอะไร ใครเป็นผู้รับบริการจากเรา ทำไมจึงต้องจัดตั้งองค์กรนี้ขึ้นมา

3.2 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม สภาพแวดล้อมภายนอกเป็นตัวแปรที่องค์กรมักจะควบคุมไม่ได้ แบ่งเป็นสภาพโดยทั่วไป เช่น ภาวะเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และเทคโนโลยี ส่วนสภาพแวดล้อมในการดำเนินการ เช่น บุคลากร ผู้รับบริการ ผู้สนับสนุน และสภาพการแข่งขัน

3.3 การวิเคราะห์สภาพภายในองค์กร การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในองค์กรจะช่วยให้เห็นถึงขีดสมรรถนะขององค์กรในด้านต่าง ๆ เช่น โครงสร้างและระบบการจัดการ กระบวนการทำงาน เทคโนโลยี บุคลากร การเงิน ผลผลิต และการบริหารงานทั่วไป เป็นต้น เพื่อพิจารณาถึงข้อได้เปรียบ หรือจุดแข็ง (Strength) ที่ควรเสริมสร้างและนำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ส่วนข้อจำกัดหรือจุดอ่อน (Weakness) ควรปรับปรุงแก้ไขและขจัดออกไป

3.4 การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร เพื่อช่วยให้ผู้บริหารขององค์กรมีความชัดเจนในการดำเนินงานมากขึ้นเป็นเครื่องมือสำคัญในการตัดสินใจ การตรวจสอบผลการดำเนินงานและการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กร

3.5 การวิเคราะห์และการจัดวางกลยุทธ์องค์กร องค์กรควรมีแนวทาง กลยุทธ์ที่จะมาวางไว้เป็นกรอบการดำเนินงาน เพื่อเป็นเครื่องมือที่จะช่วยในการตัดสินใจ อย่างมี

เหตุผลและเป็นระบบ โดยอาศัยข้อมูลจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและวิเคราะห์องค์การเป็นพื้นฐาน

ธงชัย สันติวงศ์ (2540 : 45) ได้กล่าวถึงขั้นตอนของกระบวนการวางแผนไว้ 7 ขั้นตอน คือ

- ขั้นตอนที่ 1 การตั้งสมมุติฐานเกี่ยวกับอนาคต
- ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดวัตถุประสงค์
- ขั้นตอนที่ 3 การพัฒนากลยุทธ์
- ขั้นตอนที่ 4 การสร้างเป้าหมายระยะปานกลาง
- ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดแผนปฏิบัติการ
- ขั้นตอนที่ 6 การปฏิบัติตามแผน
- ขั้นตอนที่ 7 กลไกของข้อมูลย้อนกลับ

สมศักดิ์ พรหมเดื่อ (2551 : 50) ได้สรุปกระบวนการวางแผน คือ วิธีการที่จะให้ได้มาซึ่งแผนพัฒนา โดยมีขั้นตอนในการปฏิบัติมากมายขึ้นอยู่กับระดับของแผน ความจำเป็นในการนำไปใช้จึงสรุปได้ว่ากระบวนการจัดทำแผน มีทั้งหมด 7 ขั้นตอน คือ

- ขั้นตอนที่ 1 การศึกษารวบรวมข้อมูล
- ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดประเด็น และศักยภาพ
- ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดวัตถุประสงค์
- ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดแผน
- ขั้นตอนที่ 5 การนำแผน ไปปฏิบัติ
- ขั้นตอนที่ 6 การติดตามและประเมินผล
- ขั้นตอนที่ 7 การทบทวนแผน

#### 9. การจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวางแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องตระหนักว่าแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาต่าง ๆ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนกระทรวง แผนกรม ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาระดับอำเภอ ซึ่งในการกำหนดยุทธศาสตร์และการพัฒนาระดับจังหวัดและอำเภอนั้น ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนจะมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย (กองแผนและงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา, 2547 : 11-12)

## 10. หลักการจัดทำแผนแบบมีส่วนร่วม

กรมการปกครอง (2543 : 14-15) หลักการมีส่วนร่วมของประชาคม ประชาคม หมายถึง ประชาชนในชุมชนจะต้องดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแกนหลักของการพัฒนา โดยให้ประชาชนเป็นผู้ร่วมคิดกำหนดความต้องการ ให้ประชาชนร่วมดำเนินการและ ร่วมรับผิดชอบ ให้ประชาชนเป็นผู้รับผลประโยชน์

แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. ร่วมคิดกำหนดความต้องการ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาหรือเป้าหมายการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ เป็นการหล่อหลอมความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย เพื่อกำหนดเป็นภาพแห่งความสำเร็จที่ต้องการให้เกิดขึ้น ในอนาคต ที่อยู่บนพื้นฐานความเป็นไปได้ และสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ได้อย่างแท้จริง

นอกจากนั้นจะต้องร่วมกันกำหนดแนวทางการทำงานที่สามารถนำไปสู่ความสำเร็จของวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายการพัฒนา ซึ่งจำเป็นต้องใช้ภูมิปัญญาของท้องถิ่น ประกอบกับแนวคิดวิทยาการใหม่ ๆ ในการกำหนดยุทธศาสตร์ โดยจะต้องเลือกแนวทางที่ดีที่สุด เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และทิศทางการพัฒนาประเทศ

2. ร่วมจัดทำแผนพัฒนา หลังจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลและประชาคมได้ร่วมกันคิด กำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ซึ่งเปรียบเทียบได้กำหนดจุดหมายที่จะเดินให้ถึง และกำหนดเส้นทางการเดินทางต่อไป จะต้องกำหนดวิธีการเดินไปสู่จุดหมายก็คือ การกำหนดแผนงาน โครงการต่างๆ ซึ่งสามารถให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ได้ใน 2 ลักษณะ

2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งผู้แทนชุมชนกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มอื่นๆ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในการพิจารณาความเหมาะสมของแผนพัฒนา/โครงการ

2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลควรเปิด โอกาสให้ชุมชนระดับหมู่บ้านหรือกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้เสนอแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของกลุ่มหรือชุมชนนั้น เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้พิจารณาใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดเป็นแผนงาน/โครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.3 ให้ประชาชนได้รับรู้ตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแผนงาน โครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งระยะสั้นและระยะปานกลาง โดยการ

จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนจะเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาเห็นชอบ

2.4 องค์การบริหารส่วนตำบลต้องใช้แผนงานพัฒนาเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อสนองตอบปัญหาความต้องการของประชาชนและเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 59 โดยใช้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นแนวทางการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

2.5 ให้ประชาชนร่วมปฏิบัติ ติดตามและประเมินผล การนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติโดยเฉพาะกิจกรรมและโครงการที่ต้องใช้งบประมาณจะต้องผ่านกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณและได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและได้รับการอนุมัติจากนายอำเภอก่อน

1. การร่วมปฏิบัติให้กลุ่มต่าง ๆ หรือประชาชนเป็นกลุ่มเป้าหมายของ การพัฒนาเข้าร่วมดำเนินการตามโครงการในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ สนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มต่าง ๆ ให้กลุ่มเป็นผู้ดำเนินการเอง เป็นต้น

2. ให้ประชาชนได้ร่วมตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง โปร่งใส โดยให้ผู้แทนชุมชนตามข้อเสนอของประชามร่วมเป็นกรรมการในกระบวนการจัดซื้อ-จัดจ้าง

3. การติดตามประเมินผลการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมปฏิบัติงานทำให้ทราบความก้าวหน้าของโครงการ ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน นอกจากนั้นหลังสิ้นปีงบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบลจะจัดประชุมเพื่อชี้แจงผลการดำเนินงานและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ประเมินผลประโยชน์ที่ได้รับจริง

## 11. ลักษณะของแผนที่ดี

แผนที่ดีควรมีลักษณะ ดังนี้

1. แผนควรจะมีลักษณะที่ชี้เฉพาะมากกว่ามีลักษณะกว้างหรือกล่าวทั่ว ๆ ไป (It should be specific rather than general) การชี้เฉพาะถึงสิ่งหนึ่งจะก่อให้เกิดความชัดเจน และโอกาสที่จะเกิดความเข้าใจผิดหรือนำไปใช้ผิด ๆ นั้นน้อยมาก ฉะนั้นการจัดทำแผนจะต้องมีลักษณะเฉพาะเพื่อให้การดำเนินงานตามแผนเป็นไปอย่างถูกต้อง ไม่ต้องตีความ นั้นอาจก่อให้เกิดการดำเนินการที่ผิดพลาดทางไปก็เป็นได้

2. แผนควรจะจำแนกความแตกต่างระหว่างสิ่งที่รู้แล้ว และสิ่งที่ยังไม่รู้ให้ชัดเจน (A plan should distinguish between the known and unknown) ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นการคาดการณ์เหตุการณ์ต่าง ๆ ในอนาคต ฉะนั้นการจำแนกความแตกต่าง ระหว่างสิ่งที่ไม่รู้และรู้เห็นเด่นชัด จะทำให้ผู้ใช้แผนคำนึงถึงและพิจารณาสิ่งที่ยังไม่รู้ให้รอบคอบ

3. แผนควรมีการเชื่อมโยงอย่างเป็นเหตุผลและสามารถนำไปปฏิบัติได้ (A plan should be logical and practical) ซึ่งเรื่องนี้นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ที่ผู้วางแผนจะต้องใช้การคิดวิเคราะห์ การคิดวิจารณ์ญาณเป็นฐานในการพิจารณาข้อมูลต่าง ๆ อย่างมีเหตุผลและตัดสินใจเลือกแนวทางการดำเนินการที่สามารถนำไปปฏิบัติได้

4. แผนจะต้องมีลักษณะยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนได้ (The plan must be flexible and capable of being modified) แผนที่น่าไปใช้จะต้องเหมาะสมกับสภาพการณ์การเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้ทุกขณะ นอกจากนั้นการดำเนินการต่าง ๆ มักจะมีตัวแปรต่าง ๆ จำนวนมากที่มีผลกระทบต่อแผน ฉะนั้นแผนที่ดี จะต้องมีความยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยนไป

5. แผนจะต้องได้รับการยอมรับจากกระบวนกรที่เกี่ยวข้อง (The plan must be acceptable to the persons who adopt it to the persons who are affected) ทั้งนี้เนื่องจากการยอมรับจะนำมาซึ่งความตั้งใจและความร่วมมือเป็นอย่างดี ในการนำแผนไปปฏิบัติ ถ้าแผนที่วางนั้น ได้รับการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องย่อมเป็นผลดีแก่การดำเนินงานขององค์การธุรกิจเป็นอย่างยิ่ง

## 12. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติถึงแนวทางนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยรัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

มาตรา 87 (1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

มาตรา 87 (2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 16 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่จัดแผนพัฒนาท้องถิ่นตนเองและต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

มาตรา 1 กำหนดให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบในการบริหารราชการองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหาร ส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับทางราชการ

มาตรา 40 (3) กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค้การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ และข้อบังคับทางราชการ

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดประเภทของแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ 2 ประเภทซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนา จังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน

แผนพัฒนาสามปี หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่อง และเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

องค์กรจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น
2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย

1. ผู้บริหารท้องถิ่น ประธานกรรมการ
2. รองนายกองค้ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทุกคน กรรมการ
3. สมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน กรรมการ
4. ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน กรรมการ
5. ผู้แทนภาคราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจ กรรมการที่ผู้บริหารคัดเลือก

จำนวนไม่น้อยกว่าสามคน

6. ผู้แทนภาคประชาคมท้องถิ่น กรรมการคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินหกคน กรรมการ



7. ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการ/เลขานุการ

8. หัวหน้าส่วนที่มีหน้าที่จัดทำแผน ผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น โดยพิจารณาจาก

1.1 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สุขของประชาชน เช่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การผังเมือง เป็นต้น

1.2 ภารกิจถ่ายโอนตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

1.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ กลุ่มจังหวัด และจังหวัด โดยให้ความสำคัญในการในยุทธศาสตร์ที่สำคัญและมีผลต่อประชาชนโดยตรง เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจน การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพตติค เป็นต้น

1.4 กรอบนโยบาย ทิศทาง แนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด

1.5 นโยบายของผู้บริหารที่แถลงต่อสภาท้องถิ่น

1.6 แผนชุมชน

2. ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนา และการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา

ในการจัดทำร่างแผนพัฒนา ให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหาร ส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง นำปัญหาความต้องการจากแผนชุมชนที่เกินศักยภาพของชุมชนที่จะดำเนินการเองได้มาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนา แต่หากเกินศักยภาพของเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ให้เสนอปัญหา ความต้องการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนำมาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่

3. พิจารณาร่างแผนพัฒนาและร่างแผนการดำเนินงาน

4. ให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงานแล้วเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

5. พิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา

6. แต่งตั้งที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานอื่นเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร

7. ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ประสานกับประชาคมหมู่บ้านในการรวบรวม วิเคราะห์ปัญหา ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและจัดทำเป็น โครงการหรือกิจกรรมเพื่อประกอบในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ประกอบด้วย

1. ปลัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ประธานกรรมการ
2. หัวหน้าส่วนขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นทุกคน กรรมการ
3. ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นจำนวนสามคน กรรมการ
4. หัวหน้าส่วนที่มีหน้าที่จัดทำแผน กรรมการ/เลขานุการ
5. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนหรือพนักงาน ผู้ช่วยเลขานุการ

ส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายให้คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี มีอำนาจหน้าที่จัดทำร่างแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด จัดทำร่างแผนการดำเนินงานและจัดทำร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงานที่จะมอบหมายให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกดำเนินการ เพื่อเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

### 13. ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2546 : 37)

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผน

1. หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำแผนพัฒนา ชี้แจงผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ทราบวัตถุประสงค์ ความสำคัญและความจำเป็นในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี เพื่อให้ผู้บริหารทราบถึงภารกิจที่จะต้องดำเนินการต่อไปและดำเนินการเสนอ โครงการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

2. หน่วยงานที่รับผิดชอบแจ้ง โครงการที่ได้รับอนุมัติให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี หน่วยงานภายในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และประชาคม

ขั้นตอนที่ 2 การคัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

1. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาจะสรุปยุทธศาสตร์การพัฒนา และแนวทางการพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พร้อมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ปัญหา ความ

ต้องการของท้องถิ่นรวมทั้งสรุปยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด อำเภอ และนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

2. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น จัดการประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่นและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันพิจารณา โดยในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในครั้งแรก ให้เวทีการประชุมร่วมดังกล่าว คัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทางการพัฒนาที่สมควรนำมาใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาจัดทำโครงการกิจกรรมในแผนพัฒนาสามปีต่อไป แต่สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาสามปีครั้งต่อไป (เมื่อครบรอบหนึ่งปี) ให้เวทีประชุมร่วมพิจารณาทบทวนดูว่าจากยุทธศาสตร์ แนวทางการพัฒนาที่ได้คัดเลือกและโครงการ/กิจกรรมที่กำหนดไว้ยังมีความเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งในขั้นตอนนี้ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในปีต่อไปจะสามารถคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทาง การพัฒนาที่จะนำมาใช้เป็นกรอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปีได้ รวมทั้งกำหนดโครงการ/กิจกรรมที่จะเพิ่มเติมหรือตัดทอนลงได้

3. เมื่อได้แนวทางการพัฒนาแล้ว เวทีการประชุมร่วมพิจารณาว่าจะมีโครงการ/กิจกรรมอะไรบ้างที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแนวทางการพัฒนาที่คัดเลือกมาใช้เป็นกรอบในการพัฒนา

4. โครงการ/กิจกรรมที่พิจารณากำหนดอาจมีเป็นจำนวนมาก ดังนั้นในขั้นตอนนี้จะต้องมีดำเนินการ ดังนี้

4.1 พิจารณาความเกี่ยวเนื่องกันระหว่างยุทธศาสตร์หรือระหว่าง แนวทางการพัฒนา เช่น ใน “ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก” ได้กำหนด แนวทางการพัฒนาสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์” โดยเวทีประชุมร่วมได้กำหนด “โครงการพัฒนาด้านการตลาด” ซึ่งอาจจะมีความสัมพันธ์กับ “ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการท่องเที่ยว” ซึ่งได้กำหนด “แนวทางการพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ ศิลปะ วัฒนธรรม” โดยได้กำหนดโครงการปรับปรุงสถานที่ประวัติศาสตร์ปราสาทเก่า” หากพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่าโครงการทั้งสองที่มาจากยุทธศาสตร์การพัฒนาดนละยุทธศาสตร์กัน แต่มีความเชื่อมโยงและสนับสนุนกันได้ ในเชิง การเสริมสร้างรายได้แก่ประชาชนโดยการนำผลิตภัณฑ์มาขายให้นักท่องเที่ยว ซึ่งหากกำหนดในแผนพัฒนาสามปีแล้ว จะต้องกำหนดช่วงเวลาการดำเนินงานที่สอดคล้องกัน

4.2 ให้พิจารณานำโครงการ/กิจกรรม จากแผนชุมชนที่เกิดขีดความสามารถในการดำเนินการของชุมชนที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

4.3 มีการจัดลำดับความสำคัญของ โครงการ/กิจกรรมเพื่อที่จะบรรลุลงใน แผนพัฒนาสามปีได้อย่างเหมาะสม และนอกจากนั้นยังเป็นการจัดลำดับโครงการไว้เพื่อทำ แผนพัฒนาสามปีในช่วงถัดไปด้วย เนื่องจากในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ ยุทธศาสตร์ การพัฒนาอาจจะต้องใช้เวลาต่อเนื่องนานกว่าสามปี ดังนั้น องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นจำเป็นต้องพิจารณาแนวทางการจัดทำโครงการ/กิจกรรมที่ต่อเนื่องไปในระยะยาวด้วย ซึ่ง อาจจะยังไม่สามารถระบุไว้ในช่วงสามปีของการจัดทำแผนพัฒนาได้ อาทิ โครงการจัดการขยะมูล ฝอย อาจมีกิจกรรมหลากหลายที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

#### ขั้นตอนที่ 3 การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ดำเนินการสำรวจและเก็บข้อมูลที่จำเป็นต่อการจัดทำแผนพัฒนาสามปี แนวทางการพัฒนาที่เลือก ต้องการข้อมูลประเภทใดเป็นพิเศษต้องการข้อมูลของช่วงเวลาใด และจะเก็บข้อมูลจากแหล่งใด เพื่อเป็นข้อมูลที่จะนำมาวิเคราะห์ แนวทางการพัฒนา โครงการ/กิจกรรมได้อย่างถูกต้องโดยใน การเก็บรวบรวมจะต้องเก็บข้อมูลทั้งข้อมูลภายในองค์กรและข้อมูลภายนอกองค์กรเพื่อสามารถนำมา วิเคราะห์ SWOT (การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค) ได้

#### 2. การวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย 4 กิจกรรมหลัก คือ

2.1 การประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมา คณะกรรมการสนับสนุน การจัดทำ แผนพัฒนาสามปี สรุปผลการพัฒนาที่ผ่านมา และนำเสนอที่ประชุมซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการ พัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประเมินผลการพัฒนาท้องถิ่นในรอบ ปีที่ผ่านมาโดยประเมินทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

2.2 การคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา หลังจากการประเมินผล การพัฒนา ในรอบปีที่ผ่านมาแล้ว ให้ที่ประชุมตามข้อ 1 ร่วมกันคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหาความต้องการของประชาคม/ชุมชนในห้วง ระยะเวลาสามปี ในกรณีที่เห็นว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาใดที่ยังมิได้กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนา แต่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องกำหนดขึ้นใหม่ ก็อาจกำหนดขึ้นได้ แต่ทั้งนี้ต้องแสดง ให้เห็นถึงเหตุผลและวัตถุประสงค์ที่มีความสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนและ วิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น

2.3 การจัดลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนา ภายใต้ยุทธศาสตร์ จะมี แนวทางการพัฒนาหลากหลาย ซึ่งล้วนแล้วแต่มีความจำเป็นในการดำเนินการเพื่อบรรลุ วัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้งสิ้น แต่มีความสำคัญความจำเป็นเร่งด่วนมากน้อย แตกต่างกัน ที่ประชุมตามข้อ 1 จะต้องร่วมกันจัดเรียงลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนา การ

จัดลำดับความสำคัญดังกล่าว ไม่ได้หมายความว่าแนวทางการพัฒนาที่ถูกจัดลำดับความสำคัญอยู่ในลำดับหลังๆ จะไม่ต้องนำมาปฏิบัติ เพราะการที่จะกำหนดแนวทางการพัฒนาทุกแนวทาง ได้รับการพิจารณาแล้วว่าต้องดำเนินการ แต่ในห้วงระยะเวลาสามปีของแผนพัฒนาสามปีนั้นอาจมีแนวทางที่จำเป็นต้องนำมาเน้นการปฏิบัติวิธีการจัดลำดับความสำคัญมีหลายวิธี ตั้งแต่วิธีง่าย ๆ คือ ประชุมตกลงกัน หรืออาจใช้วิธีการลงคะแนนคัดเลือกโดยใช้บัตรลงคะแนน เพื่อมารวมคะแนนและจัดลำดับวิธีการจัดลำดับความสำคัญที่เป็นวิทยาศาสตร์อาจใช้วิธีจัดลำดับมาตรา (Rating Scale) หรือวิธีการกราฟประเด็นกลยุทธ์ (Strategic Issues Graph) หรือวิธีอื่น ๆ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถเลือกวิธีการปฏิบัติได้ตามความเหมาะสม

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

#### ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา

1. หลังจากได้แนวทางการพัฒนาในช่วงสามปีแล้ว ให้ที่ประชุมร่วมกันพิจารณาคัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนามาจัดทำเป็นวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา โดยพิจารณาคัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี โดยนำวัตถุประสงค์ดังกล่าวมาจัดทำเป็นวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นแล้ว แต่อาจนำมาปรับให้ชัดเจนและสอดคล้องกับสถานการณ์ในช่วงสามปี

2. ในขั้นตอนนี้ ที่ประชุมจะร่วมกันพิจารณากำหนดโครงการ/กิจกรรม การพัฒนาที่จะต้องดำเนินการตามแนวทางที่คัดเลือก และโดยที่กิจกรรมที่จะดำเนินการย่อมมีความหลากหลาย ซึ่งที่ประชุมจะต้องพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้ด้วย คือ

2.1 พิจารณากิจกรรมที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาที่กำหนดอย่างรอบคอบ เพื่อให้ได้โครงการ/กิจกรรมที่ครบถ้วน ซึ่งอาจจะมีทั้งโครงการ/กิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง โครงการ/กิจกรรมที่ร่วมดำเนินการกับหน่วยงานอื่นหรือ โครงการ/กิจกรรมที่หน่วยงานอื่นเป็นผู้ดำเนินการ

2.2 พิจารณาจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรม ควรพิจารณาทั้งภายในแนวทางเดียวกันและระหว่างแนวทางการพัฒนา

2.3 พิจารณาถึงความเชื่อมโยงของกิจกรรมทั้งในด้านกระบวนการดำเนินงานและในด้านผลการดำเนินการ เพื่อบรรจุกิจกรรมลงในปีต่างๆ ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

2.4 พิจารณาคัดเลือกโครงการ/กิจกรรมจากความจำเป็นเร่งด่วน จัดความสามารถทางทรัพยากรการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเชื่อมโยงของกิจกรรมและระยะเวลาที่จะดำเนินการ

ขั้นตอนที่ 5 การจัดทำรายละเอียดโครงการ/กิจกรรมการพัฒนา

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

ขั้นตอนที่ 6 การจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี

1. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี จัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี โดยมีเค้าโครงประกอบด้วย 7 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 บทนำ

ส่วนที่ 2 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 3 ผลการพัฒนาท้องถิ่นในปีที่ผ่านมา

ส่วนที่ 4 สรุปผลยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

ส่วนที่ 5 ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี

ส่วนที่ 6 บัญชีโครงการ/กิจกรรม

ส่วนที่ 7 การติดตามและประเมินผลการนำแผนพัฒนาสามปีไปปฏิบัติ

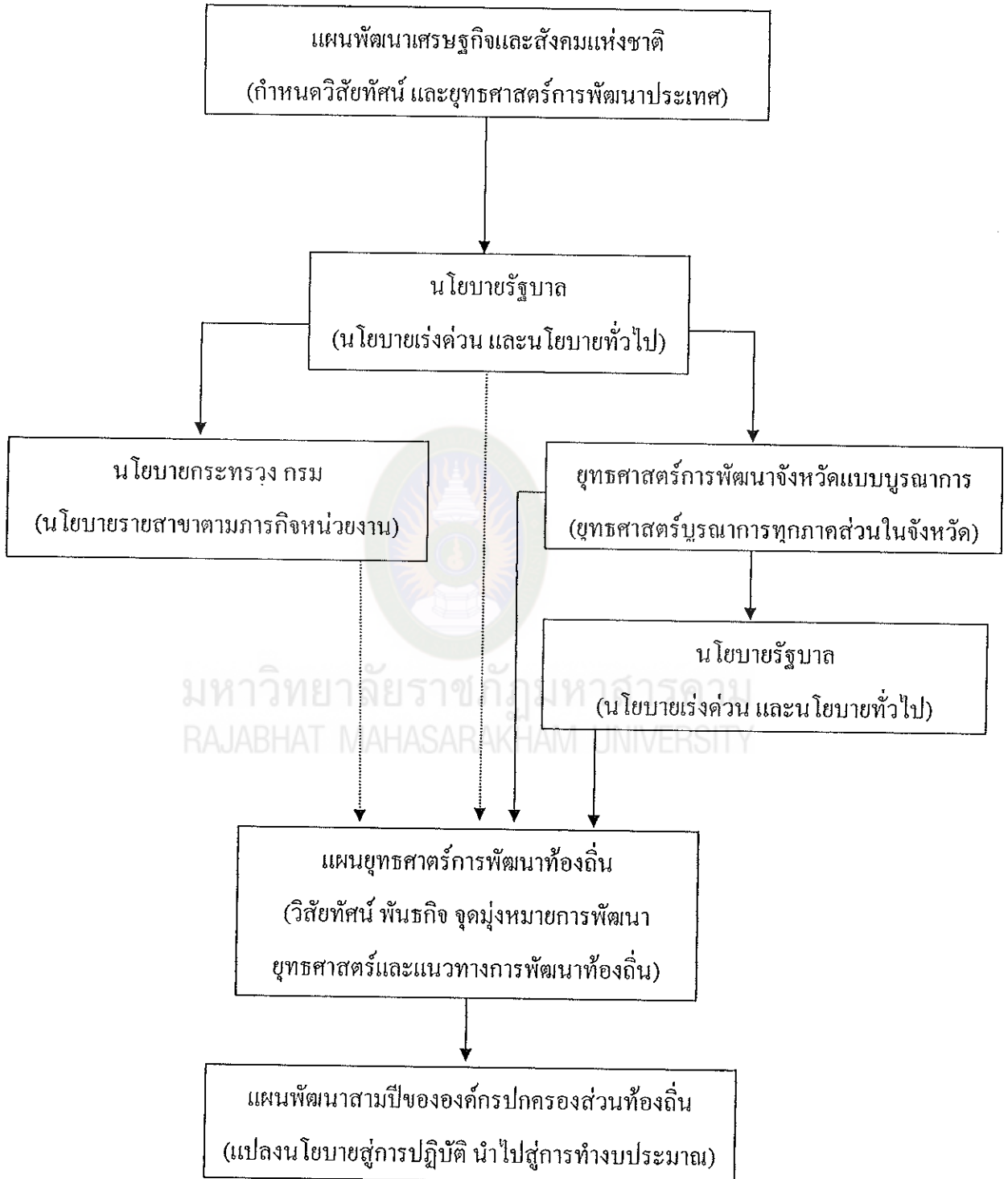
2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี จัดเวทีประชาคม ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีและรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะแล้วนำไปปรับปรุงแผนพัฒนาสามปีให้สมบูรณ์ต่อไป

3. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีนำร่างแผนพัฒนาสามปีที่ปรับปรุงแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณา

ขั้นตอนที่ 7 การอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

2. ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปีและประกาศใช้  
แผนพัฒนาสามปี โดยผ่านการให้ความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น



แผนภาพที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ กับแผนพัฒนาสามปี

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2546 : 11)

## การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปี

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปี ประกอบด้วย

1. สมาชิกสภาท้องถิ่นสภาท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน
2. ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคน
3. ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคน
4. หัวหน้าส่วนการบริหารที่คัดเลือกกันเองจำนวนสองคน
5. ผู้ทรงคุณวุฒิที่บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคน

โดยให้คณะกรรมการเลือกกรรมการหนึ่งคนทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการ และกรรมการอีกหนึ่งคนทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการ

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปีมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. กำหนดแนวทาง วิธีการ ในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
2. ดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
3. รายงานผลและเสนอความเห็นซึ่ง ได้จากการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาต่อผู้บริหารท้องถิ่น
4. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามสมควร

## บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งทอง

สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งทอง

### 1. สภาพทั่วไป

องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งทอง ตั้งอยู่ หมู่ที่ 2 ตำบลทุ่งทอง อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งทองอยู่ในพื้นที่รอบนอกของอำเภอเกษตรวิสัย องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งทองเป็นตำบลหนึ่งของอำเภอเกษตรวิสัย ระยะทางห่างจากที่ว่าการอำเภอเกษตรวิสัย ประมาณ 34 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งหมด 6,676 ไร่ 20 ตารางกิโลเมตร

ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งทอง มีพื้นที่การปกครองแบ่งออกเป็น 9 หมู่บ้าน ดังนี้

จำนวนประชากรและครัวเรือน ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งทอง อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด

ประชากร

ประชากรทั้งสิ้น 5,506 คน แยกเป็น หญิง 2,718 คน ชาย 2,786 คน



ชื่อหมู่บ้าน	หมู่	จำนวนประชากร			จำนวนครัวเรือน
		ชาย	หญิง	รวม	
บ้านโพนหิน	1	309	306	615	152
บ้านเขวาคะคลอง	2	448	410	858	212
บ้านเขวาคะคลอง	3	489	459	948	210
บ้านเขวาทรี	4	540	523	1,063	263
บ้านโพนตูม	5	232	220	452	121
บ้านซีกวีก	6	363	374	737	178
บ้านหนองแขวงยาว	7	124	118	242	72
บ้านโพนข่อย	8	110	111	221	51
บ้านหนองไผ่ลุ่ม	9	173	197	370	94
รวม	9	2,788	2,718	5,506	1,353

ที่มา : สำนักทะเบียนราษฎรอำเภอเกษตรวิสัย (2556 : 6)

## 2. สภาพทางเศรษฐกิจ

2.1 อาชีพ มีอาชีพทำนาเป็นอาชีพหลัก

2.2 หน่วยธุรกิจ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งทอง

2.2.1 ปั่นน้ำมัน	-	แห่ง
2.2.2 โรงสีข้าว	31	แห่ง
2.2.3 ร้านซ่อมรถ	10	แห่ง
2.2.4 โรงงานเฟอร์นิเจอร์	1	แห่ง
2.2.5 อาชีพเสริมกรอบรูปวิทยาศาสตร์	35	แห่ง

## 3. สภาพทางสังคม

3.1 การศึกษา

3.1.1 โรงเรียนประถมศึกษา	2	แห่ง
3.1.2 โรงเรียนประถมศึกษาขยายโอกาส	3	แห่ง
3.1.3 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	7	แห่ง

## 3.2 สถาบันและองค์ศาสนา

วัด/สำนักสงฆ์

8 แห่ง

## 3.3 สาธารณสุข

3.3.1 โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล บ้านเขวาคะคลอง 1 แห่ง

3.3.2 อัตรามีและใช้ห้องสูมรดน้ำร้อยละ 100 เปอร์เซ็นต์

## 4. การบริการพื้นฐาน

## 4.1 คมนาคม

4.1.1 ถนนสายหลักที่ติดต่อกับอำเภอเป็นถนนลาดยาง

4.1.2 ถนนภายในหมู่บ้านเป็นลูกรัง และคอนกรีต

## 4.2 การสื่อสาร/โทรคมนาคม

4.2.1 ไม่มีโทรศัพท์สาธารณะ 9 หมู่บ้าน

4.2.2 หอกระจายข่าวหมู่บ้าน 9 หมู่บ้าน

4.3 การไฟฟ้า มีไฟฟ้าใช้ได้ทุกหมู่บ้าน

## 5. สักยภาพภายในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งทอง

ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล

จำนวนบุคลากร มีบุคลากรจำนวน 52 คน

ตำแหน่ง	จำนวน	ประเภท
5.1 ตำแหน่งในสังกัดสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล	11	คน
5.1.1 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งทอง	1	คน
5.1.2 รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งทอง	1	คน
5.1.3 หัวหน้าสำนักปลัด	1	คน
5.1.4 ตำแหน่งบุคลากร	1	คน
5.1.5 ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน	1	คน
5.1.6 ตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน	1	คน
5.1.7 ตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน	1	คน
5.1.8 ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป	1	คน
5.1.9 ตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการ	1	คน
5.1.10 ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	1	คน
5.1.11 ตำแหน่งนักวิชาการศึกษา	1	คน

5.2 ตำแหน่งในส่วนการคลัง	4	คน
5.2.1 ตำแหน่งนักบริหารงานคลัง	1	คน
5.2.2 ตำแหน่งนักวิชาการเงินและบัญชี	1	คน
5.2.3 ตำแหน่งเจ้าพนักงานจัดเก็บรายได้	1	คน
5.2.4 ตำแหน่งเจ้าหน้าที่พัสดุ	1	คน
5.3 ตำแหน่งในส่วนโยธา	2	คน
5.3.1 ตำแหน่งหัวหน้าส่วนโยธา	1	คน
5.3.2 ตำแหน่งนายช่างโยธา	1	คน
5.4 ลูกจ้างตามภารกิจ	26	คน
5.4.1 ตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน	1	คน
5.4.2 ตำแหน่งผู้ช่วยนักวิชาการเกษตร	1	คน
5.4.3 ตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์	1	คน
5.4.4 ตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าพนักงานธุรการ	2	คน
5.4.5 ตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าหน้าที่พัสดุ	1	คน
5.4.6 ตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้	1	คน
5.4.7 ตำแหน่งพนักงานดับเพลิง	2	คน
5.4.8 ตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	1	คน
5.4.9 ตำแหน่งผู้ช่วยสันทนากการ	1	คน
5.4.10 ตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ศูนย์เยาวชน	1	คน
5.4.11 ตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน	1	คน
5.4.12 ตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ประปา	1	คน
5.4.13 ตำแหน่งผู้ช่วยช่างไฟฟ้า	1	คน
5.4.14 ตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าหน้าที่การคลัง	1	คน
5.4.15 ตำแหน่งผู้ช่วยนายช่างโยธา	1	คน
5.4.16 ตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี	-	คน
5.4.17 ตำแหน่งผู้ดูแลเด็ก	9	คน
5.5 ลูกจ้างทั่วไป	3	คน
5.6 ครูผู้ดูแลเด็ก	6	คน
5.7 ช่างเหมาบริการ(แม่บ้าน)	1	คน
5.8 ระดับการศึกษา		

5.8.1 ประถมศึกษา	ไม่มี
5.8.2 มัธยมศึกษา/อาชีววะ	26 คน
5.8.3 ปริญญาตรี	23 คน
5.8.4 ปริญญาโท	3 คน

#### 5.9 ฐานะการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล

5.9.1 งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2556 ตั้งไว้เป็นเงิน 19,356,570 บาท

5.9.2 รายได้ของ อบต. ปี 2556 รวม 19,356,570 บาท

5.9.3 รายได้ที่ส่วนราชการต่างๆจัดเก็บให้ 10,175,994.09 บาท

5.9.4 รายได้อุดหนุนจากรัฐบาล 8,119,866 บาท

### 6. ศักยภาพของชุมชนพื้นที่

#### 6.1 มวลชนจัดตั้ง

6.1.1 อาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐาน 1 ชุด 170 คน

6.1.2 อาสาสมัครรักษาความมั่นคงประจำหมู่บ้าน 2 ชุดๆละ 50 คน

#### 6.2 องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้ง

6.2.1 ลูกเสือชาวบ้าน 1 รุ่น จำนวน 90 คน

6.2.2 อปพร. จำนวน 35 คน

6.2.3 หน่วยคอมมานโด จำนวน 35 คน

6.2.4 กลุ่มสินค้า OTOP ประจำตำบล จำนวน 3 กลุ่ม

#### 6.3 อื่นๆ

6.3.1 ไม่มีโทรศัพท์สาธารณะ

6.3.2 ประชาชนส่วนใหญ่มีการศึกษา มีฐานะปานกลาง สามารถส่งลูกหลานศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษาได้

### 7. การเมือง – การบริหาร

#### 7.1 การบริหาร

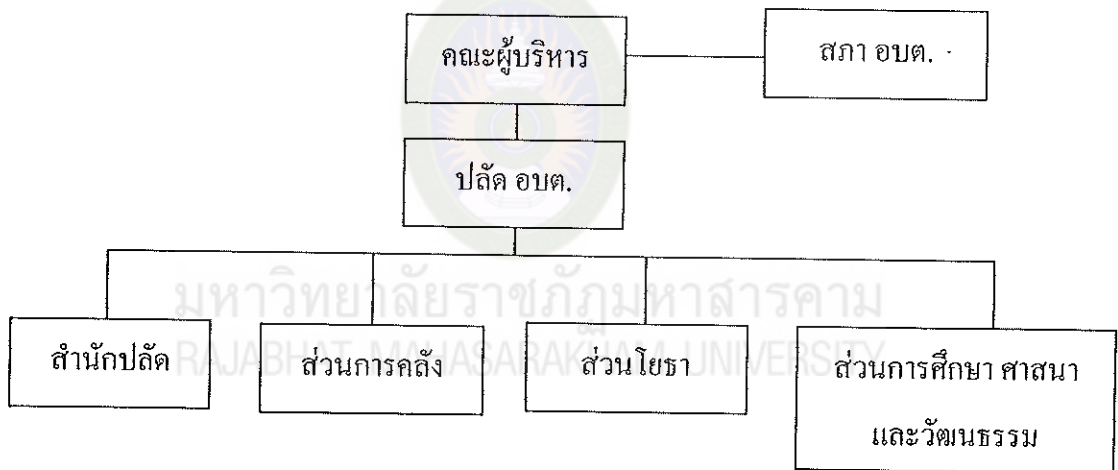
7.1.1 องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งทอง มีการแบ่งการบริหารงานออกเป็น 2 ส่วน คือ

1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 2 คน รวม 18 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ซึ่งถือว่าผู้แทนปวงชนในเขต

องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ ร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาปรึกษาหารือในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่กฎหมายกำหนด มีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง รองประธานสภาคนหนึ่ง และเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือพนักงานส่วนตำบล(ปลัดฯ) และตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2) คณะผู้บริหาร ประกอบด้วย นายองค์การบริหารส่วนตำบล และรองนายองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 คน เลขานุการนายกฯ จำนวน 1 คน คณะผู้บริหาร ทำหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ ได้จัดแบ่งการบริหารงานออกเป็นส่วนต่าง ๆ ตามปริมาณของคุณภาพของงาน โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในงานประจำทั่วไป ขององค์การบริหารส่วนตำบล

#### 8. โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งทอง



แผนภาพที่ 2 แสดง โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งทอง

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งทอง (2556 : 6)

แผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งทอง ประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 บทนำ ประกอบด้วยลักษณะของแผน วัตถุประสงค์ ขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี และประโยชน์ของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

ส่วนที่ 2 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยสภาพทั่วไป ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (การบริการสาธารณสุข ปลอดภัยขั้นพื้นฐาน) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการเมือง การบริหาร

ส่วนที่ 3 ผลการพัฒนาท้องถิ่นในปีที่ผ่านมา ประกอบด้วย การประเมินผล การนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติในเชิงปริมาณ และการประเมินประสิทธิผลของแผนพัฒนาในเชิงคุณภาพ

ส่วนที่ 4 สรุปผลยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทางการพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งนโยบาย การพัฒนาจังหวัด นโยบายการพัฒนาอำเภอ และนโยบายการพัฒนาของผู้บริหาร

ส่วนที่ 5 ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ได้เรียงลำดับก่อน-หลัง และแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกันและตอบสนองต่อยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาของท้องถิ่นที่กำหนดไว้

ส่วนที่ 6 บัญชีโครงการ/กิจกรรม ประกอบด้วย วัตถุประสงค์การพัฒนาใน แต่ละแนวทางการพัฒนา เป้าหมายของแนวทางการพัฒนาทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ และรายละเอียดโครงการพัฒนา

ส่วนที่ 7 การติดตามและประเมินผล การนำแผนพัฒนาสามปีไปปฏิบัติ ประกอบด้วย

1. องค์กรรับผิดชอบในการติดตามและประเมินผล คือ คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปี
2. การกำหนดวิธีการติดตามและประเมินผลโครงการ โดยการกำหนดรูปแบบที่จะใช้ในการติดตามและประเมินผลเพื่อตรวจสอบว่าการดำเนินกิจกรรมตามโครงการอยู่ภายใต้ระยะเวลา และงบประมาณที่กำหนดไว้หรือไม่ และผลการดำเนินโครงการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ใดบ้างหรือไม่
3. การกำหนดช่วงเวลาในการติดตามและประเมินผล กำหนดช่วงเวลาอย่างน้อยโครงการละ 1 ครั้ง และประเมินผลโครงการในภาพรวมอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยที่ผ่านมา ผู้ศึกษาได้นำงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

พวงทอง โยธาใหญ่ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีประจำปี 2545 ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่อยู่ในระดับน้อย

รามิต พัฒนมงคลเศรษฐ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณี

องค์การบริหารส่วนตำบลปากแพรก อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี พบว่าประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ และมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลปากแพรกอยู่ในระดับปานกลาง

มาลี เบ็ญจมะโน (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี กลุ่มตัวอย่างเป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิง ส่วนใหญ่มีอายุในช่วง 26 - 35 ปี มีวุฒิการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีมีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาท และประกอบอาชีพรับจ้างมากที่สุดสำหรับความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับมาก มีความคาดหวังในผลประโยชน์ในระดับปานกลาง ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับปานกลาง

มณี จันทร์ไทย (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนชนบทของประชาชนในตำบลกระเบื้องนอก อำเภอเมืองยาง จังหวัดนครราชสีมา พบว่า การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนชนบทของประชาชนในตำบลกระเบื้องนอก ด้านการดำเนินงานของชุมชนอยู่ในระดับมากที่สุด รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงานของชุมชน

ศุภกิจ พงศ์อักษร (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารจัดการเทศบาลตำบลควนเนียง อำเภอควนเนียง จังหวัดสงขลา ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมต่อการบริหารจัดการเทศบาลตำบลควนเนียง โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง

มานพ จันทร์เสีลา (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล : กรณีศึกษา กิ่งอำเภอนาเยี่ย จังหวัดอุบลราชธานี จากผลการทดลองพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการจัดทำแผนพัฒนาตำบล โดยภาพรวมแล้วอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการจัดทำแผนพัฒนาตำบล พบว่า ประชาชนที่มีความแตกต่างกันในเรื่อง เพศ การศึกษา รายได้ อาชีพ มีส่วนร่วมในกิจกรรมการจัดทำแผนพัฒนาตำบลในเขตกิ่งอำเภอนาเยี่ย จังหวัดอุบลราชธานีไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีอายุต่างกัน มีส่วนร่วมในกิจกรรมการจัดทำแผนพัฒนาตำบล โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

วิไล หนูหลาย (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษา : องค์การบริหารส่วนตำบลตาชะ อำเภอมะนัง จังหวัดยะลา ผลการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลตาชะ โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง

กิติศักดิ์ มากมี (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 5 ปี กรณีศึกษา : องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งพอ อำเภอตะบ้อชัย จังหวัดสงขลา ผลการศึกษา พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 5 ปี โดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อย

ทะนงศักดิ์ เลขไพรัชลา (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล (พ.ศ. 2551-2553) กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองนะ อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ จากผลการศึกษา พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย เมื่อจำแนกรายด้าน ทุกๆ ด้าน คือ การร่วมตัดสินใจ ร่วมในการปฏิบัติการ(การดำเนินการ) ร่วมในการรับผลประโยชน์ ร่วมในการติดตามและประเมินผล อยู่ในระดับน้อยเช่นกัน ในส่วนของการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี มีเพศ อายุ รายได้ การศึกษา แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนการเปรียบเทียบของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ด้านสถานภาพ ครอบครัว อาชีพ ไม่แตกต่างกัน

บุญเลิศ ไชยสวัสดิ์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลนาท่อม อำเภอเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง” ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจใน การจัดทำแผนพัฒนาสามปีอยู่ในระดับสูง การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาโดยพิจารณา รายด้าน พบว่า ด้านการเสนอปัญหาและความต้องการของหมู่บ้าน/ตำบล และด้านการคัดเลือกแนวทางพัฒนาและจัดลำดับความสำคัญโครงการกิจกรรมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีอยู่ใน ระดับมาก สำหรับด้านการคัดเลือกตัวแทนเป็นกรรมการในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ด้านการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาสามปี และด้านการติดตามประเมินผล ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง

สิทธิศักดิ์ สารธอรณ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองเฉลิม อำเภอกงหรา จังหวัดพัทลุง” ผลการวิจัยพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดทำแผน มีค่าเฉลี่ยระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาลักษณะการมีส่วนร่วม แสดงให้เห็นว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในด้านข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดทำแผนสูงสุด รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมในด้าน ฟังความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล น้อยที่สุด

วราพร นิบุรณ์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนตำบลมะนังยงในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (พ.ศ. 2549-2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลมะนังยง อำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี” ผลการศึกษาพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนใน



การจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (2549-2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลมะนังยง อยู่ในระดับปานกลาง แต่เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (การดำเนินการ) ด้านการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์อยู่ในระดับปานกลาง และ ด้านการมีส่วนร่วมในการพยายามติดตามและประเมินผลอยู่ในระดับน้อย และประชาชนที่มีเพศ ระดับการศึกษา อาชีพต่างกัน มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549-2551) โดยภาพรวมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ชำนาญ ะโร (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549-2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลกำแพงเพชร อำเภอรัตนภูมิ จังหวัดสงขลา” ผลการศึกษาพบว่า 1)ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549-2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลกำแพงเพชร อำเภอรัตนภูมิ จังหวัดสงขลา อยู่ในระดับปานกลาง

ยุทธพงศ์ นิคม (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (พ.ศ. 2549-2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว” ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (พ.ศ. 2549-2551) ทั้ง 4 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล โดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อย

พิภพ กิตติกาศ (2550 : 64-65) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลสันมหาพน อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษา พบว่า

1. ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลสันมหาพนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในระดับกลาง
2. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการทำประชาคม-การจัดทำแผนเทศบาล อยู่ในระดับมากแต่กลับมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีอยู่ในระดับกลาง
3. ประชาชนที่มีเพศ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้แตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยรวมและเป็นรายด้าน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05
4. รูปแบบการเข้ามามีส่วนร่วม พบว่า ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีด้วยความสมัครใจตามสิทธิหน้าที่ สามารถเสนอปัญหาของของหมู่บ้านได้อย่างอิสระในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีที่สามารถสนองตอบความต้องการพื้นฐานและสิทธิที่ชอบธรรมขณะที่ประชาชนมีความเห็นว่าผู้บริหารมีนโยบายแต่ไม่ชัดเจน ไม่มีความจริงใจในการแก้ปัญหาให้แก่ท้องถิ่น ไม่สามารถสนองตอบความต้องการของหมู่บ้านอย่างจริงจัง การทำงานขาด

ความโปร่งใสมีการคอร์รัปชันและโครงการไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีมาตรฐานเท่าที่ควร เป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลสันมหาพนไม่มาก

สมศักดิ์ พรหมเคือ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ทั้ง 4 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมิน ส่วนการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนองค์การบริหารส่วนตำบลที่จำแนกตาม อายุ อาชีพ ไม่แตกต่างกันทางสถิติ เมื่อจำแนกตามเพศและระดับการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

เอี่ยมอารี เงินใส (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลเวียง อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า 1)ระดับการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (แผนยุทธศาสตร์การ พัฒนา พ.ศ. 2551-2555 แผนพัฒนาสามปี พ.ศ. 2551-2553 และแผนแม่บทชุมชน) ของประชาชน ด้านการมีส่วนร่วมการตัดสินใจ ด้านการมีส่วนร่วมปฏิบัติการ (การดำเนินการ) ด้านการมีส่วนร่วมผลประโยชน์ และด้านการมีส่วนร่วมพยายามประเมินผล อยู่ในระดับปานกลาง 2) กิจกรรมที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ในการจัดทำแผนพัฒนาของ อบต. มากที่สุดคือการเข้าร่วมประชุม ประชาคมหมู่บ้าน รองลงมาคือการเข้าร่วมการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน และมี ส่วนร่วมน้อยที่สุดคือ อื่น ๆ โดยประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมโดยการสมัครใจ รองลงมาคือเป็นการได้รับการแต่งตั้ง และการชักชวนจากผู้อื่น 3) เหตุผลที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัด แผนพัฒนาสามปี ได้แก่ ทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นองตอบความต้องการและแก้ไขปัญหาได้เป็น โอกาสได้ร่วมรับผิดชอบทั้งท้องถิ่นของตนเอง สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ได้รับประโยชน์เช่น ด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การศึกษา สาธารณสุข ฯลฯ ตระหนักว่าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่และการแสดงสิทธิ อีกทั้งทำให้ได้รับทราบ และควบคุมการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

สำหรับเหตุผลที่ประชาชนไม่เข้าร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี เนื่องจาก งบประมาณที่องค์การบริหารส่วนตำบลสนับสนุนไม่เพียงพอต่อความต้องการและมีตัวแทนอยู่แล้ว ส่วนไม่เข้าใจขั้นตอนจัดทำแผน/ความสำคัญของการเข้าร่วมจัดทำแผน ขั้นตอนในการจัดทำแผนมีหลายขั้นตอนยุ่งยาก อีกทั้งทำให้เสียเวลาทำมาหากินนั้น ไม่ใช่เหตุผลสำคัญของการไม่เข้าร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

กฤษมาลย์ มหาแสน (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลภู่อ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า 1) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลภู่อ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 5 ด้าน โดยรวมอยู่ระดับปานกลาง จำแนกเป็นรายด้านพบว่าอยู่ในระดับมาก คือ ด้านการมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหา อยู่ในระดับปานกลาง ด้านการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบว่ามีการนำแผนพัฒนาไปจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดแผนโครงการ ด้านการมีส่วนร่วมในการอยู่ในระดับน้อย คือด้านการมีส่วนร่วมตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนา 2) ผลการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลภู่อ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกตามเพศ โดยรวมไม่แตกต่างกัน ทางสถิติที่ระดับ .05 จำแนกเป็นรายด้านพบว่าด้านการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนาแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยเพศชายมีส่วนร่วมมากกว่าเพศหญิง จำแนกตามอาชีพ โดยรวมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 โดยด้านการมีส่วนร่วมตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนาพบว่าอาชีพรับจ้างหรือลูกจ้าง มีส่วนร่วมมากกว่า อาชีพค้าขาย เกษตรกร และอาชีพเกษตรกรมีส่วนร่วมน้อยกว่าอาชีพข้าราชการ รัฐวิสาหกิจ ด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล พบว่าอาชีพรับจ้างหรือลูกจ้างมีส่วนร่วมมากกว่าอาชีพ ค้าขาย และอาชีพเกษตรกร จำแนกตาม อายุ ระดับการศึกษา ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ ระดับ .05 3) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลภู่อ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ คือด้านการมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหา ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เลือกรูปแบบและความต้องการในการพัฒนาหมู่บ้านอย่างแท้จริงไม่ใช่ผู้นำชุมชน ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงาน โครงการให้ประชาชนเสนอโครงการในรูปแบบของแผนพัฒนาหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้านด้านการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนา ควรแจกจ่ายร่างแผนพัฒนาฯ ให้แต่ละหมู่บ้านตรวจสอบก่อนที่จะอนุมัติเป็นแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบว่ามีการพัฒนาไปจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายควรชี้แจงเหตุผลที่เลือกโครงการที่ได้บรรจุในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและโครงการที่ไม่ได้บรรจุในข้อบัญญัติ ด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลโครงการที่เกิดจากแผนงานที่ได้เสนอในรูปของคณะกรรมการหมู่บ้าน

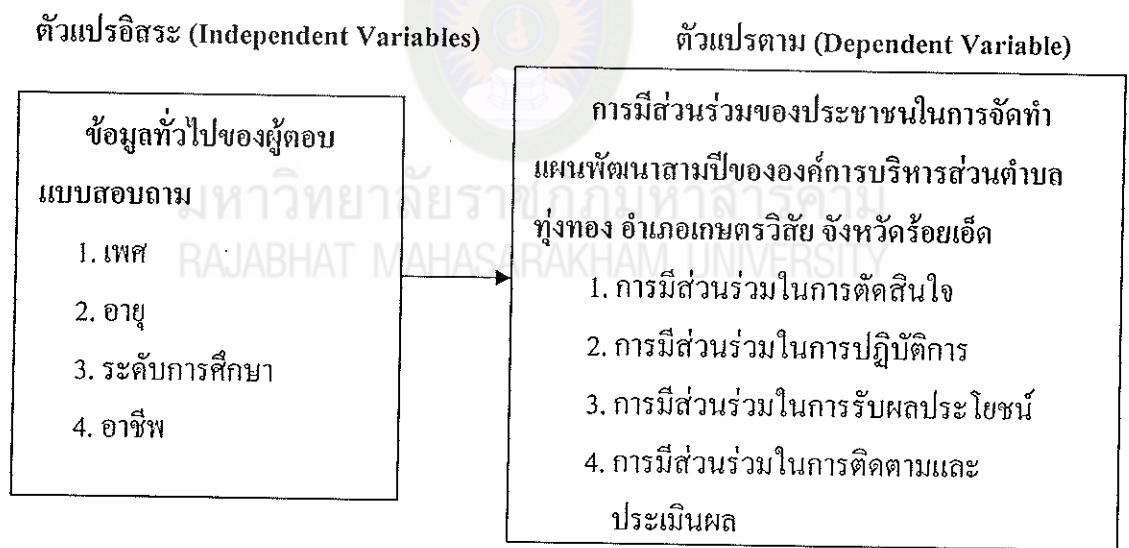
จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ความแตกต่างทางคุณลักษณะส่วนบุคคล เช่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ มีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญ

อย่างยิ่ง ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี เนื่องจากแผนพัฒนาสามปีที่มาจากความต้องการของประชาชนอยากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี เปิดโอกาสให้ประชาชน ได้มีเวทีในการแสดงความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนที่แท้จริง อันจะส่งผลให้แผนพัฒนาสามปีมีคุณภาพและก่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

### กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง แนวคิดการมีส่วนร่วมเป็นแนวคิดที่สำคัญในการพัฒนา ประเด็นในการมีส่วนร่วมนี้เป็นองค์ประกอบที่ทำให้ทราบว่าบุคคลหรือประชาชนมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด ผู้วิจัยจึงนำกรอบแนวคิดการมีส่วนร่วมของ โคเฮน และอัปฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1980 : 219) และได้กำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย ดังนี้



แผนภาพที่ 3 กรอบแนวคิดการวิจัย