

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๊อง อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาเป็นแนวทางและสร้างกรอบแนวความคิดในการศึกษาวิจัย ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
2. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
5. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาสามปี
6. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๊อง
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์อย่างชัดเจนในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการสร้างระบบการตรวจสอบอำนาจรัฐ และก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองเพื่อความยั่งยืนของประชาธิปไตย ซึ่งด้วยสิทธิ เสรีภาพ และการเข้าถึงสิทธิของการมีส่วนร่วมของตนเอง ประชาชนจึงสามารถตรวจสอบและเรียกร้องให้ผู้มีอำนาจปฏิบัติตามนโยบายต่าง ๆ

สำหรับการเรียกร้องเพื่อการมีส่วนร่วม จึงเริ่มจากการมีประสบการณ์ในการถูกกีดกันออกไปจากการได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานในทางการเมือง จากการได้รับ โอกาสที่จะเข้ามามีส่วนร่วมการเคลื่อนไหวทางสังคมที่มีพลังและประสบความสำเร็จ ในศตวรรษนี้บางครั้งเกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชนกลุ่มน้อยที่ถูกกดขี่ ขาดการเข้าไปมีส่วนร่วม และขาดการยอมรับถึงการเป็นพลเมืองที่เท่าเทียมกันและสมบูรณ์ (ถวิล บุรีกุล, 2552 : 4-6) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 มุ่งเน้นคนเป็นสำคัญมากกว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจ ได้พยายามเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาจากระดับบนลงล่าง (Top-down) มาเป็น

จากระดับล่างขึ้นบน (Bottom-up) แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของ โอคเลย์ (Oakley, 1984 : 17) ได้กล่าวว่าแนวทางจากระดับล่างขึ้นบนนี้ เกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นสิ่งที่ขาดหาย (Missing Ingredient) ในกระบวนการพัฒนา

แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ในฐานะที่เป็นสาระสำคัญต่อความสำเร็จของการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม หรือในด้านอื่น ๆ ซึ่งอาจเป็นระดับชาติ ระดับท้องถิ่นและชุมชนก็ดี ไม่ใช่ของแปลกใหม่ แต่เป็นเรื่องที่พยายามทำกันมาหลายทศวรรษแล้ว แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน เกิดจากปัญหาและความล้มเหลวในการดำเนินงานพัฒนาในอดีตที่ให้ความสำคัญกับบทบาทของคนภายนอกชุมชนละเลยศักยภาพและความสามารถของคนในชุมชน นำมาซึ่งความสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของคนในชุมชน นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความเลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น จึงมีการเคลื่อนไหวและหันมาทบทวนประสบการณ์การพัฒนาที่ผ่านมา ได้ข้อสรุปว่าประชาชนควรจะเป็นผู้กำหนดเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนา โดยเฉพาะในกระบวนการพัฒนาได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาและแสวงหาทางออกด้วยตัวเอง รวมทั้งการตัดสินใจ และการประเมินผลด้วยตนเองว่าดีหรือไม่ดี ซึ่งในที่นี้ได้นำเสนอประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมต่าง ๆ ดังนี้ (สุพิชฌาย์ อภัยสุวรรณ, 2552)

### 1. ความหมายของการมีส่วนร่วม

มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายของ การมีส่วนร่วม ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้ (สุพิชฌาย์ อภัยสุวรรณ, 2552)

อภิชัย พันธุ์เสน (2539 : 164) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วม เป็นการสร้างความรู้สึก การมีส่วนร่วม โดยการลดช่องว่างของการสื่อสารระหว่างภาครัฐกับประชาชน ทั้งที่ในความจริงอิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจของรัฐบาลได้แทรก เข้าไปในชีวิตประจำวัน ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ อำนาจในการตัดสินใจที่เน้นเรื่องอำนาจ และการควบคุมโดยมีกิจกรรมร่วมกันของประชาชน

เจริญ ภัทรระ (2540 : 1) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง ความพร้อมของประชาชนในการพัฒนาขีดความสามารถของตนเอง ด้วยการร่วมคิด การร่วมตัดสินใจ อีกทั้งใช้ความคิดสร้างสรรค์และความชำนาญของประชาชนร่วมกับวิทยาการที่เหมาะสมในการจัดการ และการกระจายทรัพยากร ที่มีอยู่ในสังคมเพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพ ทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็น โดยอาศัยการช่วยเหลือของหน่วยงานภายนอกน้อยที่สุด

วรางคณา วัตโย (2540 : 9) ได้ให้ความเห็นว่า การพัฒนาที่จะเป็นผลดีและเป็นธรรมนั้นประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนานับตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของการกำหนดเป้าหมายและแนวทางของการพัฒนา ซึ่งการพัฒนาดังกล่าว ย่อมต้องโอนอ่อนต่อความแตกต่างของท้องถิ่น ตลอดจนแนวทางการพัฒนาย่อมต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและตัดสินใจของประชาชนเจ้าของท้องถิ่นอย่างมาก เพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์ (2543 : 11) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชน ซึ่งประกอบด้วย บุคคล กลุ่ม และองค์กร, มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการ การรับข้อมูลข่าวสาร การแสดงความคิดเห็น ซึ่งประเด็นปัญหา การตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย การวางแผน การได้รับประโยชน์ การตรวจสอบการให้อำนาจรัฐทุกระดับ การติดตามประเมินผล และแก้ไขปัญหาอุปสรรค ดังนั้น การทำงานแบบมีส่วนร่วม เกี่ยวข้องกับบุคคลและองค์กรหลายประเภท เพื่อให้เกิดความสมานไมตรี

ศลิษา หมัดลิ่ง (2549 : 18) ได้สรุปการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการต่าง ๆ ที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมของชุมชน ร่วมกันคิดแก้ไขปัญหาการดำเนินการ และกิจกรรมในชุมชน โดยร่วมวางแผนโครงการร่วมปฏิบัติงานในลักษณะของการเสียสละแรงงาน บริจาคเงิน วัสดุสิ่งของ ร่วมแบ่งปันผลประโยชน์ และร่วมติดตามผลงานด้วยความสมัครใจ เพื่อพัฒนาทรัพยากรสิ่งแวดล้อมหรือชุมชนให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ต้องการและพึงประสงค์ของกลุ่มหรือองค์กร

ศุพิชฌาย์ อภัยสุวรรณ (2552) การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนหรือกลุ่มคนภายในสังคมได้เข้าไปเกี่ยวข้องในกระบวนการทุกขั้นตอนของกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือองค์กรต่าง ๆ โดยใช้ความพยายามหรือใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน เพื่อเข้าร่วมทั้งทางด้านร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติการ และร่วมประเมินผลงาน ซึ่งการร่วมดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ จะนำไปเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนให้ดีขึ้น และให้เกิดการเรียนรู้ในการนำไปพัฒนาสิ่งต่าง ๆ ด้วยตนเอง อีกทั้งทำให้ชุมชนเกิดความเจริญเติบโตทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองในอนาคต

## 2. ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

อลิน รพีพัฒน์ (2527 : 7-8) ได้สรุปทฤษฎีการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

1. ทฤษฎีการเกลี้ยกล่อมมวลชน (Mass Persuasion) Maslow (1943) กล่าวว่า การเกลี้ยกล่อม หมายถึง การใช้คำพูดหรือการเขียนเพื่อมุ่งให้เกิดความเชื่อถือและการกระทำ ซึ่งการเกลี้ยกล่อมมีประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการปฏิบัติงาน และถ้าจะให้

เกิดผลดีผู้เกี่ยวข้องจะต้องมีศิลปะในการสร้างความสนใจในเรื่องที่จะเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในเรื่องความต้องการของคนตามหลักทฤษฎีของ Maslow (1943) ที่เรียกว่าลำดับขั้น ความต้องการ (Hierarchy of Needs) คือความต้องการของคนจะเป็นไปตามลำดับจากน้อยไปมาก มีทั้งหมด 5 ระดับ ดังนี้

1.1 ความต้องการทางด้านสรีระวิทยา (Physiological Needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (Survival Need) ได้แก่ความต้องการทางด้านอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่ อาศัยยารักษาโรค และความต้องการทางเพศ

1.2 ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยของชีวิต (Safety and Security Needs) ได้แก่ความต้องการที่อยู่อาศัยอย่างมีความปลอดภัยจากการถูกทำร้ายร่างกาย หรือ ถูกขโมยทรัพย์สินหรือความมั่นคงในการทำงาน และการมีชีวิตอยู่อย่างมั่นคงในสังคม

1.3 ความต้องการทางด้านสังคม (Social Needs) ได้แก่ ความต้องการความรัก ความต้องการที่จะให้สังคมยอมรับว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

1.4 ความต้องการที่จะมีเกียรติยศชื่อเสียง (Self-esteem Needs) ได้แก่ ความภาคภูมิใจ ความต้องการดีเด่นในเรื่องหนึ่งที่จะให้ได้รับการยกย่องจากบุคคลอื่น ความต้องการด้านนี้เป็นความต้องการระดับสูง ที่เกี่ยวกับความมั่นใจในตัวเองในเรื่องความสามารถ และความสำคัญของบุคคล

1.5 ความต้องการความสำเร็จแห่งตน (Self-actualization Needs) เป็นความต้องการในระบบสูงสุด ที่อยากจะทำให้เกิดความสำเร็จในทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิดของตนเอง เพื่อจะพัฒนาตนเองให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ ความต้องการนี้จึงเป็นความต้องการพิเศษของบุคคลที่จะพยายามผลักดันชีวิตของตนเองให้เป็นแนวทางที่ดีที่สุด

2. ทฤษฎีการระดมสร้างขวัญของคนในชาติ (National Morale) คนเรามีความต้องการทางกายและใจ ถ้าคนมีขวัญดีพอผลของการทำงานจะสูงตามไปด้วย แต่ถ้าขวัญไม่ดีผลงานก็ต่ำไปด้วย ทั้งนี้เนื่องจากว่าขวัญเป็นสถานการณ์ทางจิตใจที่แสดงออกในรูปพฤติกรรมต่าง ๆ นั่นเอง การจะสร้างขวัญให้ดีต้องพยายามสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ร่วมงาน เช่น การไม่เอาเปรียบ การให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงาน การเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น เป็นต้น และเมื่อใดก็ตามถ้าคนทำงานมีขวัญดี จะเกิดสำนึกในความรับผิดชอบอันจะเกิดผลดีแก่หน่วยงานทั้งในส่วนที่เป็นขวัญส่วนบุคคลและขวัญของกลุ่ม ดังนั้นจะเป็นไปได้ว่าขวัญของคนเรา โดยเฉพาะคนมีขวัญที่ดีย่อมเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ได้เช่นกัน

3. ทฤษฎีสร้างความรู้สึกราชาตินิยม (Nationalism) ปัจจัยประการหนึ่งที่น่าผู้การมีส่วนร่วมคือ การสร้างความรู้สึกราชาตินิยมให้เกิดขึ้น หมายถึงความรู้สึกรักเป็นตัวของตัวเองที่จะอุทิศหรือเน้นค่านิยมเรื่องผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ มีความพอใจในชาติของตัวเอง พอใจเกียรติภูมิ จงรักภักดีผูกพันต่อ ท้องถิ่น

4. ทฤษฎีการสร้างผู้นำ (Leadership) การสร้างผู้นำจะช่วยจูงใจให้ประชาชนทำงานด้วยความเต็มใจ เพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน ทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญของการรวมกลุ่มคนจูงใจไปยังเป้าหมายโดยทั่วไปแล้วผู้นำอาจจะมีทั้งผู้นำที่ดี เรียกว่าผู้นำปฏิฐาน (Positive Leader) ผู้นำพลวัต คือเคลื่อนไหวทำงานอยู่เสมอ (Dynamic Leader) และผู้นำไม่มีกิจ ไม่มีผลงานสร้างสรรค์ที่เรียกว่าผู้นำนิเสธ (Negative Leader) ผลของการให้ทฤษฎีการสร้างผู้นำจึงทำให้เกิดการระดมความร่วมมือปฏิบัติงานอย่างมีขวัญกำลังใจ งานมีคุณภาพ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และร่วมรับผิดชอบ ดังนั้นการสร้างผู้นำที่ดีย่อมจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยดีนั่นเอง

5. ทฤษฎีการใช้วิธีและระบบทางการบริหาร (Administration and Method) การใช้ระบบบริหารในการระดมความร่วมมือ เป็นวิธีหนึ่งที่ยากเพราะใช้กฎหมาย ระเบียบ แบบแผน เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตามผลของความร่วมมือยังไม่มีระบบใดที่ดีที่สุดในเรื่องการใช้บริหารเพราะธรรมชาติของคนถ้าทำงานตามความสมัครใจอย่างตั้งใจไม่มีใครบังคับก็จะทำงานด้วยความรัก แต่ถ้าไม่ควบคุมเลยก็ไม่เป็นไปตามนโยบายและความจำเป็นของรัฐ เพราะการใช้ระบบบริหารเป็นการให้ปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย เพิ่มความคาดหวังผลประโยชน์

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2539 : 183) ได้กล่าวถึงทฤษฎีการมีส่วนร่วมมีหลายทฤษฎีด้วยกัน แต่ละทฤษฎีการมีส่วนร่วมสามารถแบ่งออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ คือ ทฤษฎีความเป็นผู้แทน (Representative) และทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

ทฤษฎีความเป็นผู้แทน ทฤษฎีนี้เน้นความเป็นผู้แทนของผู้นำ และถือว่าการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง/ถอดถอนผู้นำ เป็นเครื่องหมายของการที่จะให้หลักประกันกับการบริหารงานคืออย่างไรก็ดี ทฤษฎีนี้เน้นเฉพาะการวาง โครงการสร้างสถาบันเพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ผู้ตามเข้ามา มีส่วนร่วมเท่านั้น มิได้เปิดโอกาสให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจขององค์กรอย่างแท้จริง และผู้ที่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการตัดสินใจ ได้แก่ บรรดาผู้นำต่างๆ ที่เสนอเข้าสมัครรับเลือกตั้ง

ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ตามแนวคิดทฤษฎีนี้การมีส่วนร่วมมีวัตถุประสงค์ไม่เฉพาะแต่การเข้าไปพิจารณาเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมถึง

การเข้าไป มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการวางแผน นโยบาย ยิ่งกว่านั้นทฤษฎีนี้ยังมองการมีส่วนร่วมเป็นการให้การศึกษา และพัฒนาการกระทำทางการเมืองและสังคมที่มีความรับผิดชอบ นั่นก็คือ การไม่ยอมให้มีส่วนร่วมนับว่าเป็นการคุกคามต่อเสรีภาพของผู้ตาม

จำนง อภิวัดนสิทธิ์ (2540 : 75 อ้างถึงใน สุพิชฌาย์ อภัยสุวรรณ, 2552) กล่าวไว้ว่า พฤติกรรมที่บุคคลแสดงออกต่อกันหรือปฏิสัมพันธ์ในสังคมนั้น ไม่ว่าจะในระดับบุคคล หรือระดับกลุ่มเราจะเห็นว่ามียู่ 5 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ ความร่วมมือ การแข่งขัน ความขัดแย้ง การประนีประนอม และการกลืนกลาย ซึ่งทั้ง 5 รูปแบบนี้ อาจเกิดความสัมพันธ์โดยตรงหรือโดยอ้อมก็ได้

### 3. รูปแบบลักษณะและขั้นตอนของการการมีส่วนร่วม

นักวิชาการหลายท่านได้อธิบายถึงรูปแบบลักษณะและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมไว้หลายประเด็น เช่น

เจมส์ คีคี่ ปีนทอง (2525 : 11-13) ได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เป็น 4 ขั้นตอน

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

อคิน รพีพัฒน์ (2527 : 320) ได้แบ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมการพัฒนาออกเป็น 4 ลักษณะ คือ

1. ร่วมในการค้นหาสาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหา
2. ร่วมในการตัดสินใจเลือกวิธีการแก้ไขและการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหา
3. ร่วมในการปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผนที่กำหนด
4. ร่วมในการประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา

ปรัชญา เวสารัชช์ (2528 : 8) ได้นิยามความหมายของ การมีส่วนร่วมว่าต้องครอบคลุมในประเด็น ดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นครอบคลุมถึงการสร้าง โอกาสที่เอื้อหรือเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนและสังคมได้ร่วมกิจกรรม นำไปสู่การพัฒนาและทำให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเท่าเทียมกัน

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนสะท้อนการเข้าไปเกี่ยวข้อง โดยความสมัครใจเป็นประชาธิปไตยในการตัดสินใจ เพื่อกำหนดนโยบาย การวางแผนและดำเนินโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการแบ่งสรรผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนา การพิจารณาในมติดังกล่าว การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเชื่อมระหว่างสิ่งที่ประชาชนลงทุน (แรงงาน และทรัพยากร) เพื่อการพัฒนา กับประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุน

3. ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแตกต่างกันไปตามสภาพโครงสร้างการบริหาร นโยบาย และลักษณะเศรษฐกิจสังคมของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการ แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดการพัฒนาที่มุ่งประโยชน์ที่ได้รับการลงทุน

ปกรณ์ ปรียากร (2530 : 64) กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เป็นการเข้ามามีบทบาทในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไข และร่วมมีผลประโยชน์ ซึ่งกระทำได้ 4 ลักษณะคือ

1. เป็นผู้มึบทบาทกำหนดความจำเป็นขั้นพื้นฐานของชุมชน
2. เป็นผู้รวบรวมทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อสนองต่อความจำเป็นขั้นพื้นฐาน
3. เป็นผู้มึบทบาทในการพัฒนาวิธีการกระจายสินค้าและบริการ
4. เป็นผู้ได้รับความพอใจและแรงจูงใจในการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

แนว สอดติพันธ์ (2534 : 13-14) ได้กำหนดขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในกิจกรรมการพัฒนาชุมชน คือ

1. การมีส่วนร่วมคิด
2. การมีส่วนร่วมตัดสินใจ
3. การมีส่วนร่วมปฏิบัติการตามโครงการ
4. การมีส่วนร่วมติดตามและประเมินผล

เพิ่มศักดิ์ มกรกริรมย์ (2543 : 11) ได้แยกการมีส่วนร่วมไว้หลายลักษณะตามความหนักเบาของการเกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แบบการจัดการคนให้เข้าร่วม โดยคัดเลือจากตัวแทนของประชาชน ไม่ได้มีการเลือกตั้งและไม่มีอำนาจอะไร
2. แบบตอบสนองหรือค่อยเป็นค่อยไป ผู้เชี่ยวชาญจากส่วนกลางบอกว่า จะต้องทำอะไร ไม่มีการสะท้อนความเห็นจากประชาชน

3. แบบการขอคำปรึกษาหารือ โดยองค์กรภายนอกเป็นผู้ระบุปัญหาและกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล และควบคุมการวิเคราะห์ข้อมูล โดยไม่ได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน

4. แบบการร่วมตามหน้าที่ หรือภารกิจที่กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยรวมเป็นกลุ่ม เพื่อช่วยวิเคราะห์ปัญหาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ประชาชนอาจเข้าร่วมอย่างแข็งขัน ร่วมตัดสินใจ แต่คำตอบหลักสุดท้ายมักกำหนดไว้ล่วงหน้า โดยหน่วยงานภายนอก

5. แบบแข่งขัน ร่วมในการวิเคราะห์ และพัฒนาแผนปฏิบัติการและศักยภาพของกลุ่มองค์กรท้องถิ่น โดยกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน ใช้วิธีการที่หลากหลายจากหลายสาขา

6. แบบสมัครใจทำเอง ประชาชนเป็นคนคิดริเริ่มได้อย่างอิสระ ประชาชนอาจติดต่อประสานหน่วยงานภายนอกมาช่วยแนะนำ โดยยังสามารถควบคุมการจัดการและใช้ทรัพยากรได้

อภิญา กังสนารักษ์ (2544 : 14-15) ได้นำเสนอขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชุมชนว่าชุมชนต้องมีส่วนร่วมใน 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการริเริ่มโครงการ ร่วมค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชน ร่วมตัดสินใจกำหนดความต้องการและร่วมลำดับความสำคัญของความต้องการ
2. การมีส่วนร่วมในขั้นการวางแผน กำหนดวัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทางการดำเนินงาน รวมถึงทรัพยากรและแหล่งวิทยากรที่จะใช้ในโครงการ
3. การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการดำเนินโครงการ ทำประโยชน์ให้แก่โครงการ โดยร่วมช่วยเหลือด้านทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ และแรงงาน
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ เพื่อให้รู้ว่าผลจากการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยสามารถกำหนดการประเมินผลเป็นระยะต่อเนื่องหรือประเมินผลรวมทั้งโครงการในคราวเดียวก็ได้

สุชาดา จักรพิสุทธิ (2547 : เว็บไซค์) ศึกษาเรื่องชุมชนกับการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของชุมชน แบ่งได้ออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

1. ลักษณะการมีส่วนร่วมจากความเกี่ยวข้องทางด้านเหตุผล โดยการเปิดโอกาสให้ สังคม องค์กรต่าง ๆ ในชุมชน ประชาชนมีบทบาทหลักตามสิทธิ หน้าที่ ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ตั้งแต่การคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ วางแผน การร่วม



ปฏิบัติและการรับผิดชอบในผลกระทบที่เกิดขึ้น รวมทั้งส่งเสริม ชักนำ สนับสนุนให้การดำเนินงานเกิดผลประโยชน์ต่อชุมชนตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดด้วยความสมัครใจ

2. ลักษณะการมีส่วนร่วมจากความเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ เป็นการมีส่วนร่วมของชุมชนที่เกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ อารมณ์ รวมทั้ง ค่านิยมของประชาชน เป็นเครื่องชี้นำตนเองให้เข้ามา มีส่วนร่วม แสดงความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ทำให้ผู้ที่เข้ามา มีส่วนร่วม เกิดความผูกพันมีความรู้สึกรับผิดชอบต่อกิจกรรมที่ดำเนินงานด้วยความสมัครใจ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2547 : เว็บไซต์) ได้สรุปและนำเสนอขั้นตอนการมีส่วนร่วมใน 2 ลักษณะ ได้แก่

ลักษณะที่ 1 มีขั้นตอน ดังนี้

1. การคิด
2. การตัดสินใจ
3. การวางแผน
4. การลงมือปฏิบัติ

ลักษณะที่ 2 มีขั้นตอน ดังนี้

1. การกำหนดปัญหา
2. การวางแผน
3. การดำเนินงาน
4. การประเมินผล
5. การบำรุงรักษา และพัฒนาให้คงไว้

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, อนุภรณ์ สุวรรณสทิศกร และไพรัตน์ เดชะรินทร์. (อ้างถึงใน ศลियाหมัดลิ่ง : 2549 : 18) ซึ่งเสนอขั้นตอนของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้ คือ

1. ร่วมทำการศึกษาค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจนความต้องการของชุมชน
2. ร่วมคิดหาสร้างแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชน หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางแผนนโยบายหรือวางแผนงานหรือโครงการหรือกิจกรรมเพื่อจัดและแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีการจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนร่วม

5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. ร่วมลงทุนในกิจกรรม โครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเองและของหน่วยงาน
7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบายแผนงาน โครงการและกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้
8. ร่วมควบคุมติดตามประเมินผลและร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้โดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

โคเฮน และ อัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1981 : 6) ได้ให้ความหมาย การมีส่วนร่วมของชุมชนว่าสมาชิกของชุมชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับ 4 มิติ ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมการตัดสินใจว่าควรทำอะไรและทำอย่างไร
2. การมีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนา รวมทั้งลงมือปฏิบัติตามที่ได้ตัดสินใจ
3. การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ

#### 4. ความสำคัญของการมีส่วนร่วม

การพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นที่ไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้นั้น จะต้องคำนึงถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วม ซึ่งได้มีนักวิชาการแสดงความเห็นไว้ ดังนี้

สมยศ ท่งหว่า (2534 : 219) ได้กล่าวถึง ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน สรุปได้ว่าเป็นการเสริมสร้างให้ประชาชนได้พึ่งพาตนเอง ช่วยให้มีการรวมกลุ่มกันทำกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาของเขา จะทำให้ทัศนคติ มีอำนาจต่อรองมากขึ้น ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง รวมทั้งช่วยพัฒนาประชาธิปไตย โดยสร้างสังคม การเมือง และเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด

มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด (2538 : 3) ได้กล่าวว่า ในระบอบประชาธิปไตยที่ก้าวหน้าและสมบูรณ์นั้น กลไกที่สำคัญคือการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายของประชาชน ได้แก่ การเลือกตั้งผู้แทนราษฎร เข้าไปสร้างกฎหมายและบริหารราชการแผ่นดิน หากกลไกนี้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีกลไกนอกกรอบเข้ามา แต่ถ้าหากมีการเรียกร้องเกิดขึ้นแสดงว่า ระบบไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และยังกลไกในระบบเป็นกลไกที่รวมอำนาจจากเมืองบนหรือรวมศูนย์ และอยู่ห่างจากปัญหา

ทำให้กลไกระบบไม่สามารถเข้าถึงปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง การเรียกร้องก็อาจรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ

สุพิชฌาย์ อภัยสุวรรณ (2552 : 14) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญต่อการดำเนินงานหลายประการ โดยเฉพาะการทำให้ประชาชนยอมรับโครงการ และสามารถดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนด ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้ ตรงกับความต้องการของประชาชน อีกทั้งยังช่วยในการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนในการช่วยเหลือตนเองอันเป็นการนำไปสู่การพึ่งตนเอง

นันทิพร การสมดี (2554 : 16) การเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน เป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะขาดเสียมิได้ในกระบวนการพัฒนาทางการเมือง และการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนยังมีความสำคัญต่อการเมืองของประเทศอีกหลายประการ เช่น การยินยอมให้ประชาชนมีส่วนในการบริหารงานของแต่ละท้องถิ่น สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ การยินยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเท่ากับเป็นการยอมรับว่าความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกัน และผู้ที่สามารถรู้ถึงความแตกต่างในความต้องการและสามารถตอบสนองได้ตรงตามความต้องการนั้นก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

##### 5. ระดับของการมีส่วนร่วม

หลักการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการนั้น International Association for Public Participation ได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ ดังนี้ (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, 2549)

1. การให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็น การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงานแสดงข่าว การตีพิมพ์และ การให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

2. การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธี

ต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

3. การเกี่ยวข้อง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานหรือร่วมเสนอแนะทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่า ข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

4. ความร่วมมือ เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นส่วนร่วมกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

5. การเสริมอำนาจแก่ประชาชน เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

สุพิชฌาย์ อภัยสุวรรณ (2552 : 14) การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง มีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหาประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหาร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนา ในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนาโดยระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากความหมายของการมีส่วนร่วมที่กล่าวไว้ข้างต้น ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมคือ การที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้น ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และร่วมประเมินผลติดตามผลการปฏิบัติงาน และการมีส่วนร่วมยังมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมกับโครงการต่าง ๆ จะทำให้ประชาชนรู้สึกผูกพันและรู้สึกในความเป็นเจ้าของ ทำให้ได้รับความร่วมมือจากประชาชนมากขึ้น ทำให้โครงการหรือการบริหารงานมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น นำพาไปสู่การแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชน ได้ตรงจุด

## แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการดำเนินงานพัฒนาหรือกิจกรรม โครงการใด ๆ ก็ตาม สิ่งที่สำคัญต่อการตัดสินใจเข้ามา มีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายประการ ทั้งด้านปัจจัยตัวบุคคล องค์กรและชุมชน ทั้งนี้ ภาครัฐ จำเป็นต้องคำนึงถึงการส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความร่วมมือในกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ ของชุมชน เพื่อให้ดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์และเกิดการพัฒาที่ดีเกิดผลดีต่อชุมชน ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม เกิดจากความศรัทธาที่มีต่อความเชื่อถือบุคคลและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ความแรงใจที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือ หรือมีเกียรติยศ ตำแหน่ง อำนาจบีบบังคับที่เกิดจากคนที่มีอำนาจเหนือกว่า ทำให้เกิดการบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่าง ๆ (นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์, 2527 : 188) ปัจจัยที่ผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นมีผู้กล่าวไว้ ดังนี้

อรอนงค์ ธรรมกุล (2539 : 21) ได้สรุปปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของ คนในชุมชนในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่น ไว้ด้วยกัน 3 ประการ ได้แก่ 1) ด้านความผูกพัน เป็นเครือญาติและความผูกพันในชุมชน 2) ด้านการมีภาวะทางเศรษฐกิจ และ 3) ด้านการสนับสนุนจากองค์กรภายในหมู่บ้าน

ซิงค์ (Singh, อ้างถึงใน เดชา เลิศวิทย์, 2540 : 43) สรุปผลการวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางสังคมไว้ว่ามีปัจจัยถึง 32 ตัว ที่มีส่วนร่วมกำหนดระดับการมีส่วนร่วมทางสังคม ได้แก่ อายุ เพศ สุขภาพ ระยะเวลาอาศัยในชุมชน ระยะห่างของการตั้งบ้านเรือน ขนาดของครอบครัว มาตรฐานทางสังคมของประชาชน ระดับการศึกษา ระดับความเป็นอยู่ การครอบครองที่ดิน ปัจจัยทางเศรษฐกิจ เชื้อชาติและสัญชาติ พื้นเพทางครอบครัว ลำดับชั้นทางสังคม ปัจจัยส่วนบุคคล การปรับตัวทางสังคม ความสนใจ ความเฉลียวฉลาด การอบรมทางพฤติกรรม ทักษะคิด ข่าวสารและการติดต่อสื่อสาร ความเชื่อ ศาสนา ค่านิยมทางสังคม ความเชื่อในตนเอง ความเชื่อและการแสดงออกทางพฤติกรรม ความพึงพอใจ การเป็นผู้นำ และการตระหนักถึงความสำคัญของกิจกรรม

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (อ้างถึงใน ชูชาติ พ่วงสมจิตต์, 2541 : 61-62) กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการพัฒนาชนบทไว้ 2 ประเด็น ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับตัวของชาวชนบทเอง แยกเป็นประเด็นสำคัญคือ
  - 1.1 ขาดนิสัยการทำงานร่วมกันอย่างจริงจังและถาวร
  - 1.2 ชาวชนบทประกอบอาชีพเกษตรที่เต็มไปด้วยความไม่แน่ใจว่าจะได้รับประโยชน์โดยตรงในระยะสั้น

1.3 ชาวชนบทอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ทำให้หวังพึ่งบุคคลภายนอก

1.4 ทราบว่าตนฐานะต่ำต้อยในสังคมแล้วคนภายนอกดูถูก

1.5 ไม่คุ้นเคยกับการศึกษาให้วางแผน

2. ปัญหาเกี่ยวกับตัวเจ้าหน้าที่หรือระบบราชการ

2.1 นโยบายมาจากเบื้องบน

2.2 การจัดสรรงบจากส่วนกลางไม่สัมพันธ์กับโครงการ

2.3 บริหารแบบสั่งจากเบื้องบนยากลำบากในการมีส่วนร่วม

2.4 ถือความพอใจผู้บังคับบัญชาและกิจกรรมเป็นหลัก

2.5 เจ้าหน้าที่เข้าใจว่าตนเองฐานะสูงกว่าชาวชนบท

2.6 ชอบทำงานในสำนักงาน

2.7 ไม่ต้องการให้ชาวชนบทรวมตัวกันอย่างแท้จริง

ประยูร ศรีประสาธน์ (2542 : 5) ได้นำเสนอปัจจัยของการมีส่วนร่วมว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมมีด้วยกัน 3 ปัจจัย คือ

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ เพศ

2. ปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้แก่ การศึกษา อาชีพ รายได้ และการเป็นสมาชิกกลุ่ม

3. ปัจจัยด้านการสื่อสาร ได้แก่ การรับข่าวสารจากสื่อมวลชนและสื่อบุคคล  
ไครตัน (Creighton, อ้างถึงใน ถวิล บุรีกุล : 2552) พบว่า การที่คนเราจะพิจารณาว่าตนได้รับผลกระทบ และเลือกที่จะมีส่วนร่วมในโครงการ การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่นั้น อย่างน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 6 ประการคือ 1) ความใกล้ชิดปัญหา 2) ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ 3) การเข้าถึงประโยชน์ใช้สอยหรือบริการ 4) ประเด็นทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม 5) ค่านิยม และ 6) อำนาจที่ได้รับการมอบหมายตามกฎหมาย นอกจากนี้ประชาชนโดยทั่วไปจะเข้ามามีส่วนร่วมปัจจัยที่เป็นส่วนสำคัญคือ การให้ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชนทั่วไปถึงผลที่จะติดตามมาของการมีส่วนร่วมหรือการไม่ทำตามกิจกรรมที่นำเสนอ และต้องแสดงให้เห็นชัดเจน เพื่อให้ประชาชนเห็นช่องทาง ในการเข้ามีส่วนร่วมได้ถ้าเขาต้องการที่จะมีส่วนร่วม

อนุภาพ ธีรลลภ (2528 : 25-26 อ้างถึงใน ระรวัย เขาวนัเสฏฐกุล. 2543 : 39) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1. ความเกรงใจผู้ที่มีสถานภาพสูงกว่า

2. ความต้องการเป็นกลุ่มพวก

3. ความเชื่อถือในตัวผู้นำ

4. ความใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ธวัช เบญจาทิกุล (อ้างถึงใน วิรัตน์ หมั่นจินะ. 2544 : 19) กล่าวว่าปัจจัยที่มีผลผลักดันการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่

1. ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางกายภาพเศรษฐกิจ สังคมการเมืองการปกครอง ความปลอดภัย

2. ปัจจัยผลักดันจากบุคคลอื่น โดยเฉพาะผู้นำ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

3. รางวัลตอบแทน เช่น ค่าตอบแทนแรงงาน

คูฟแมน (Koufman.1949 : 7) ศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนในชนบท พบว่า อายุ เพศ การศึกษา ขนาดของครอบครัว อาชีพ รายได้ และระยะเวลาการอยู่อาศัย ในท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

แมคคอสกี (McClosky : 1968 อ้างถึงใน อรุณี ปริศนานันท์กุล. 2552 : 33-35) ได้ใช้ปัจจัยในการอธิบาย 3 ปัจจัย คือ

1. ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมทางสังคม (The Social Environment) สิ่งแวดล้อมทางสังคมที่มีอาทิ เช่น ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ เชื้อชาติ ศาสนา เพศ ระยะเวลาที่อาศัย ถิ่นที่อยู่อาศัย และการเปลี่ยนแปลงชนชั้นทางสังคม (Social Mobility) จากผลการวิจัยในสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่น ๆ พบว่า สิ่งเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่บ้าง (สถิต นิยมญาติ. 2525 : 33) กล่าวโดยทั่วไปบุคคลที่อยู่ในกลุ่มต่อไปนี้แนวโน้มที่จะเข้าร่วมทางการเมืองสูงกว่า คือ ผู้ที่มีระดับการศึกษาสูง ผู้ที่มีอาชีพที่ดีและรายได้สูง ผู้ที่อยู่ในวัยกลางคนหรืออายุ 35-55 ปี เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ที่เพิ่งย้ายถิ่นเข้ามา ผู้ที่อยู่ในเมือง ผู้ที่เป็นสมาชิกของสมาคมด้วยความสมัครใจ เพศชายเทียบกับเพศหญิง ผู้ที่แต่งงานเทียบกับคนโสด อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่างการเข้าร่วมทางการเมือง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปแบบของการเลือกตั้ง) มีความสัมพันธ์กับตัวแปรหรือสิ่งต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วในระดับต่ำและไม่คงที่เสมอไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมทางวัฒนธรรม และการเมืองเช่นไรในสหรัฐอเมริกา ระดับการศึกษาและฐานะทางเศรษฐกิจกับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมีความสัมพันธ์สูง ในขณะที่ประเทศนอร์เวย์อยู่ในระดับต่ำมากในสหรัฐอเมริกาผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองมักจะเข้าร่วมทางการเมืองในรูปแบบการเลือกตั้งมากกว่าผู้ที่อยู่ในเขตชนบท แต่สำหรับประเทศไทยผู้ที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองที่มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นมากที่สุดของประเทศ การเข้าร่วมทางการเมืองน้อยกว่าผู้ที่อยู่ในเขตชนบท กล่าวคือจากผลการเลือกตั้งในประเทศไทย เมื่อ 22 เมษายน 2552 ปรากฏว่าผู้ไปใช้

สิทธิ์ในเขตกรุงเทพมหานคร มีเพียงร้อยละ 19.45 เท่านั้น ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีเปอร์เซ็นต์ผู้ไปใช้สิทธิ์ต่ำที่สุด

2. ปัจจัยทางด้านจิตวิทยา (Psychological Variables) เมื่อพิจารณากันในแง่ของจิตวิทยาแล้ว การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองจะยังคงมีอยู่ได้ ก็ขึ้นอยู่กับว่า การเข้าร่วมทางการเมืองนั้น ได้ผลประโยชน์หรือผลตอบแทนแก่ผู้เข้าร่วมอย่างไรบ้าง นักวิชาการทั้งหลายมักให้เหตุผลว่า การที่บุคคลเข้าร่วมทางการเมืองนั้น ก็เพื่อตอบสนองความต้องการต่างๆ อาทิ เช่น ต้องการมีอำนาจต้องการแข่งขัน ต้องการความสำเร็จ ต้องการไปสัมพันธ์กับผู้อื่น ต้องการเงินทอง ศักดิ์ศรี ต้องการสถานภาพที่สูงขึ้น ต้องการการยอมรับจากสังคม เหล่านี้เป็นต้น กล่าวโดยสรุป การที่บุคคลเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองก็เพราะบุคคลมองเห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

3. ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมทางการเมือง สิ่งแวดล้อมทางการเมืองมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการเข้าร่วมทางการเมือง ซึ่งมักจะถูกนำมากล่าวอ้างอยู่เสมอ เช่น ในกรณีของประเทศอเมริกา มักจะพูดกันเสมอ ๆ ว่าการที่บุคคลบางพวกบางกลุ่มไม่เข้าร่วมทางการเมืองก็เพราะว่า ระบบการเมืองของอเมริกามีลักษณะซับซ้อนมากเกินไป การเลือกตั้งมีบ่อยเกินไป จำนวนตำแหน่ง ที่ต้องเลือกมีมากตำแหน่งเกินไป แม้แต่ตัวบัตรเลือกตั้งเองก็มีความยาวเกินพอดีไป เหล่านี้ เป็นต้น

จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาและทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมซึ่งผู้วิจัยจะได้นำไปเป็นตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ จำนวนสมาชิกในครัวเรือน ตำแหน่งในชุมชน การเป็นสมาชิกกลุ่มระยะเวลาที่อาศัยในชุมชน การเป็นเครือญาติกับผู้มีอำนาจ และการได้รับข้อมูลข่าวสาร มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

### แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ และกำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น และต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมส่วนในด้านการกระจายอำนาจ



ผู้ท้องถิ่นนั้น ได้กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยมีสาระสำคัญคือ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 282-284)

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ความรับผิดชอบกว้างขวางกว่าเดิมหลายประการ เช่น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปประเพณีประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ที่มีสิทธิจัดการศึกษาอบรมวิชาชีพที่มีความเหมาะสมกับท้องถิ่น โดยให้เป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่นนั้น รวมไปถึงการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นอีกด้วย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 289-290)

ปัจจุบันแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ซึ่งคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ได้จัดทำขึ้นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2543 นั้น มีผลทำให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ต้องถ่ายโอนภารกิจของรัฐ ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เสร็จสิ้นภายในปี พ.ศ. 2549

จากทิศทางตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังกล่าวทำให้การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับเปลี่ยนไปในประการสำคัญที่มุ่งหมายที่จะให้ท้องถิ่นมีการบริหารจัดการงานท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) และตลอดทั้งการจัดบริการสาธารณะให้เป็นไปตามมาตรฐานตามที่ประชาชนมุ่งหวัง เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือเพื่อประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม (ทิศทางกรปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ, 2546 : 11)

การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ หน่วยงานปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ เลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่เป็น

ผู้บริหารท้องถิ่น หรือเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการบริหารจากรัฐได้ในระดับหนึ่งตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ได้มีผู้ให้ความหมายไว้มากมายและมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันดังต่อไปนี้

### 1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต (2523 : 2) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตนเองการบริหารงานของท้องถิ่น มีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ประทานคงฤทธิศึกษากร (2524) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดคน โยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539) ได้สรุปแนวความคิดของนักวิชาการและนักปกครองที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า คำนียามความหมายของการปกครองท้องถิ่น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้ ส่วนใหญ่มีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกันจะต่างคือสำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญจำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานครเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าวหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขตหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะกลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาลอำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของ

ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญรวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

2.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่ และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

2.2 มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

ฮอลโลเวย์ (Holloway, 1951: 101-103 อ้างถึงใน อุทัย หิรัญโต, 2523) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจาก ประชาชน

วิลเลียม เอ. ร็อบสัน (William A. Robson, 1953 : 574 อ้างถึงใน อุทัย หิรัญโต : 2523) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

วิลเลียม วี ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway, 1959 : 101-103 อ้างถึงใน อุทัย หิรัญโต, 2523 : 206) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

เดเนียล วิท (Danial Wit, 1967 : 101-103 อ้างถึงใน อุทัย หิรัญโต, 2523) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไป

ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในเขตอำนาจของตน

## 2. วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ชวงส์ ฉายะบุตร(2539 : 26) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่า ในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารรมีรายได้มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ
2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกันการรอรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวย่อมอาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้
3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่นทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมากและแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ
4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองไม่ว่าจะ โดยการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือ ฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้ มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

### 3.ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ ดังนี้

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518 : 6-7) การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วน ได้ส่วนเสียในการปกครองการบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่คุณอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด

อนันต์ อนันตกุล (2521 : 6-7) การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบนการปกครองตนเอง คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน

ลิขิต วีรเวทิน (2525 : 3) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองการปกครองท้องถิ่น โดยยึดหลักการกระจายอำนาจทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบทที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่นทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัย โครงสร้างความเป็นอิสระในการ

ปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มิเช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะ “หยิบยื่นขั้วใส่ หรือกึ่งหยิบยื่นขั้วใส่” เกิดความคาดหวังทุกปีจะมี “ลาภลอย” แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างลักษณะการพัฒนาแบบพึ่งพาไม่ยอมช่วยตนเอง อันเป็นผลทางลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้นหากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่างและไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นทุกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้วภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้นการแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ หรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวมความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลงความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากรประชาชน ความต้องการ และปัญหาอย่างต่างกันออกไปผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุด และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหา และความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดีการบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ (วิญญู อังคณารักษ์, 2518 : 98)

#### 4. องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ (อุทัย หิรัญ โท, 2523 : 22)

4.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศการปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้น จะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่นเพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

4.2 พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มี

กฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก และขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติโดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวិทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม(Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คนแต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

4.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4.4 องค์การนิติบุคคลจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

4.5 การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมด หรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

4.6 อิสระในการปกครองตนเองสามารถ ใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

4.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

4.8 การควบคุมดูแลของรัฐเมื่อ ได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐ และประชาชน โดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่าเมื่อมีอิสระเต็มที่ทีเดียวหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

## 5. โครงสร้างและรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง การบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ โดยรัฐบาลในส่วนกลางจะกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่ประชาชนหรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการบริหารและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบให้ ซึ่งการบริหารราชการในส่วนท้องถิ่นนี้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

ในปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

5.1 รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ครอบคลุมเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประสานงานให้ความร่วมมือ และสนับสนุนหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ตลอดทั้ง ดำเนินการในกิจการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ เพราะกิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่กว้าง เป็นกิจการที่ต้องการความเป็นเอกภาพและเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากความสามารถของหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กจะกระทำได้ในส่วนของ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กก็มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ภายในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง

5.2 รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในขณะที่เมืองพัทยา มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยายิ่งเทียบเท่ากับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้ ส่งผลให้เกิดการแก้ไขกฎหมายปรับปรุงโครงสร้างภายในของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบให้ไปในทิศทาง



เดียวกัน ซึ่งมุ่งจะให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครอง“โดย” ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคไม่สามารถแต่งตั้งบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งในหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ได้อีกต่อไป ในส่วนของรายละเอียดของการจัดองค์กรภายใน ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งเฉพาะ (ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ : 2546 : 14-15)

## 6. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล

### 6.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการยกฐานะมาจากสภาตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 ตามมาตรา 40 กล่าวคือ สภาตำบลใดที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมามีติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลที่ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ สามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

### 6.2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

#### 6.2.1 ฝ่ายการเมืองประกอบด้วย

1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้าน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น แต่ถ้าหากในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้านก็ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน และในกรณีที่มีเพียง 2 หมู่บ้าน ก็ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 3 คน อายุของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาร่างและให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติตำบลร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเพิ่มเติม ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

2) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นายก

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ไม่เกิน 2 คน และ เลขานุการจำนวน 1 คน โดยมีอำนาจหน้าที่ คือ บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามข้อบัญญัติและแผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำแผนพัฒนาตำบลงบประมาณรายจ่ายประจำปี

### 6.2.2 ฝ่ายประจำ ประกอบด้วย

พนักงานส่วนตำบล มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล หรือคณะผู้บริหารและดูแลให้มีการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามระเบียบและข้อกฎหมายโดยใน ฝ่ายประจำได้กำหนดให้มีส่วนราชการต่าง ๆ คือ สำนักงานปลัดส่วนการคลัง ส่วนโยธา และ ส่วนราชการที่มีความจำเป็นและมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงาน ส่วนตำบลรองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

### 6.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนปัจจุบัน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจ หน้าที่ที่ต้องทำและอาจทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังนี้

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้ง ในด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้ 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและ ทางบก 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 5) ส่งเสริม การศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนผู้สูงอายุและผู้พิการ 7) คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และ 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทาง ราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำ กิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ 1) ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภคและ การเกษตร 2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น 3) ให้มีและบำรุงรักษาทาง ระบายน้ำ 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว  
7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร 8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอัน  
เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วน  
ตำบล 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ 12) การท่องเที่ยว  
และ 13) การผังเมือง

จากแนวคิดและทฤษฎีของนักวิชาการต่างๆ ได้ให้ความหมายของการปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นไว้ ผู้วิจัยพอจะสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาล  
ส่วนกลางได้กระจายอำนาจในการบริหารให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้บริหารจัดการ ดำเนิน  
กิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นการเปิดโอกาสให้  
ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในท้องถิ่นของตนเองในทุกๆ ขั้นตอน โดย  
ประชาชนในท้องถิ่นจะเป็นผู้เลือกผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง มีหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น  
ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาให้บริการประชาชนในพื้นที่ โดยกำหนดนโยบาย การ  
ตัดสินใจและดำเนินกิจการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนด

### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization Theory)

การกระจายอำนาจเป็นคำ หรือสิ่งที่คนในสังคมไทยให้ความสนใจและติดตามเป็น  
อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พ.ศ.2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วน  
ท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนที่สุดฉบับหนึ่ง และเป็นผลสืบเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร  
ไทย พ.ศ.2550ทำให้การกระจายอำนาจมีความชัดเจนยิ่งขึ้น ในหมวด 14 การปกครองส่วน  
ท้องถิ่นการกระจายอำนาจจึงเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจมากขึ้นตามลำดับและมี  
ความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นหรือในระดับพื้นที่ของไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 เป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้สำหรับ  
ปกครองประเทศ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นว่ารัฐ  
ต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นซึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการได้เองพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น  
และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้ง โครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น  
ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้นและยังได้  
เพิ่มบทบาทขององค์กรส่วนท้องถิ่นและประชาชนมากขึ้นทำให้การกระจายอำนาจไปสู่

ท้องถิ่นมีจุดมุ่งหมายที่สมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ ทั้งในด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ให้เกิดการพัฒนาดังกล่าวอย่างสมดุลยิ่งขึ้น การปรับปรุง โครงสร้างทางการเมืองการปกครองให้โปร่งใส ลึกลงไปในระดับพื้นฐานของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยและการระดมทรัพยากร ความรู้ความสามารถจากประชาชนทุกภาคส่วนให้เข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาประเทศ และร่วม พัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้บัญญัติให้รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริม ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่ว นร่วมในการตัดสินใจตรวจสอบการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ดังนั้นเพื่อให้เห็นภาพและ แนวความคิดดังกล่าวผู้วิจัยจึง ได้รวบรวมแนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ดังต่อไปนี้

### 1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

กรมพล ทองธรรมชาติ (2532 : 4) ได้อธิบายถึง ความหมายของการกระจาย อำนาจ หมายถึง การที่รัฐให้ส่วนกลางยินยอมมอบอำนาจการปกครองและการบริหารใน กิจการต่าง ๆ ให้กับประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยประชาชนจะเลือกผู้แทน ของตนเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าว

ตระกูล มีชัย (2538 : 21) ให้ความหมายการกระจายอำนาจไว้ว่า หมายถึง ระบบ การบริหารประเทศที่เปิด โอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆด้าน ของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักได้แก่ ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย การศึกษา และศิลปะ วัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจ จากภาครัฐส่วนกลาง ให้แก่องค์กรอื่นใด ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐส่วนภูมิภาค องค์กรอิสระ องค์กรท้องถิ่น องค์กร เอกชน โดยเฉพาะภาคประชาชน ไปดำเนินการแทน ซึ่งการถ่าย โอนดังกล่าว อาจจะมีลักษณะ เป็นการถ่ายโอนเฉพาะภารกิจซึ่งเป็นการแบ่งภารกิจให้แก่องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจ ดำเนินการหรือเป็นการถ่ายโอนโดยยึดพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งเป็นการแบ่งพื้นที่เป็นหน่วยงานย่อย ในการดำเนินการ (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, 2543)

## 2. หลักการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่นจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้น ผู้ที่มีบทบาทในการบริหารงานและดำเนินการ จะต้องคำนึงถึงหลักการในการกระจายอำนาจ เป็นสำคัญประกอบด้วยหลักการ ดังต่อไปนี้

รณสวร์ เจริญเมือง (2535 : 60-61) ได้เขียนไว้ในบทความเรื่องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยมีแนวความคิดหรือทัศนะต่อการกระจายอำนาจไว้ที่น่าสนใจ ดังนี้

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลได้แก่ ระบบสาธารณสุข โภค การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาดก็คือ การทหาร และการต่างประเทศ ขอบเขตของการดูแลกิจการในท้องถิ่นแต่ละประเทศต่างกันไปในรายละเอียดตามลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ แต่ส่วนที่เหมือนกันและมีความสำคัญอย่างยิ่งก็คือ รัฐบาลกลางมีได้ร่วมศูนย์อำนาจการดูแลจัดการแทบทุกอย่างไว้ที่ตัวเอง แต่ปล่อยให้ท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจในการกำหนดลักษณะต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตนในแง่การจัดการบริหารประเทศดังกล่าวก็นับว่าเป็นสิ่งที่มีเหตุผล ทั้งนี้เพราะประเทศหนึ่ง ๆ มีชุมชนมากมายรวมกัน มีอาณาบริเวณกว้างใหญ่ มีประชากรจำนวนมากและแต่ละชุมชนก็มีปัญหาต่าง ๆ มากมายแตกต่างกันยากนักที่คนในท้องถิ่นอื่นจะเข้าใจอย่างลึกซึ้งและสามารถจัดเวลาไปดูแลและแก้ไขกิจการทุกอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพการเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาในระดับท้องถิ่นจึงมีคุณประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ด้าน คือ

1. แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง
2. ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่น ได้รับการแก้ไขปรับปรุง ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ
3. ส่งเสริมให้คนแต่ละท้องถิ่น ได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน
4. เป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่นในการก้าวขึ้นไปดูแลแก้ไขปัญหาระดับชาติ
5. เสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทั้งประเทศเนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและ

มีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตัวเอง

รัชพล ประจักษ์จิตต์ (2542 : 23) ได้กล่าวถึง การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น ประกอบด้วยหลักการดังนี้

1. มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพื่อขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้ มีเจ้าหน้าที่ มีงบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2. มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจการปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัย และดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและหน้าที่ของตนเอง

3. มีงบประมาณเป็นของท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

4. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อันเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

จากความหมายของการกระจายอำนาจและหลักการกระจายอำนาจที่นักวิชาการได้ให้ความหมายเอาไว้ ผู้วิจัยพอสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจคือ การที่รัฐบาลได้มอบอำนาจการบริหารและการปกครองให้แก่ท้องถิ่นได้บริหารจัดการในกิจการต่าง ๆ ของตนเองโดยท้องถิ่นจะต้องมีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเองในการบริหารจัดการงบประมาณและภารกิจต่าง ๆ ที่รัฐส่วนกลางมอบให้

## แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

### 1. ความหมายของการวางแผน

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2520 : 19) กล่าวว่า การวางแผนหมายถึง กระบวนการที่เกี่ยวกับการเตรียมการวินิจฉัยและตัดสินใจ ที่จะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในอนาคต เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยวิธีการที่ดีที่สุด

อนันต์ เกตุวงศ์ (2534 : 34) กล่าวว่า การวางแผนคือ การตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกเกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หรือวิธีการทำ โดยทั่วไปจะเป็นการตอบคำถามต่อไปนี้ คือ จะทำอะไร (What) ทำไมจึงทำ (Why) ใครบ้างที่จะทำ (Who) จะกระทำเมื่อไร (When) จะกระทำกันที่ไหน (Where) จะกระทำกันอย่างไร (How)

ธงชัย สันติวงษ์ (2535 : 105-106) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การวางแผน หมายถึง กระบวนการกำหนดวัตถุประสงค์สำหรับเวลาล่วงหน้าและกำหนดสิ่งที่จะกระทำต่าง ๆ เพื่อที่จะให้บรรลุผลในวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นคือจะประกอบด้วยส่วนประกอบสำคัญ 2 ส่วน คือ

- 1) การกำหนดวัตถุประสงค์
- 2) การกำหนดแนวทางการกระทำ (Course of Action) หรือแผนงานต่าง ๆ ที่จะนำมาปฏิบัติเพื่อที่จะทำให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์เหล่านั้น

ประจุม รอดประเสริฐ (2538 : 39) กล่าวว่า การวางแผนเป็นกระบวนการที่บุคคลหรือหน่วยงาน ได้กำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้า เพื่อการปฏิบัติงานในอนาคตจะประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (Goals) ที่กำหนดไว้

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ (2547 : 149 -151) กล่าวว่า การวางแผน (Planning) เกี่ยวข้องกับการกำหนด (การเลือก) ภารกิจ (Mission) และวัตถุประสงค์ (Objectives) ตลอดจนกิจกรรม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้นซึ่งต้องอาศัยการตัดสินใจ การเลือกระหว่างทางเลือกปฏิบัติในอนาคต ดังนั้นแผน (Plan) จะบอกเหตุผล (วิธีการ) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่เลือกไว้ การวางแผน(Planning) จะเป็นการสร้างสะพานเพื่อให้เดินไปถึงสิ่งที่ต้องการ จากผลของการวางแผนจะได้แผนออกมาแผนจึงเป็นเครื่องมือ (วิธีการ) เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย

การวางแผนเป็นขั้นแรกของกระบวนการบริหาร เป็นกระบวนการในการพิจารณาลักษณะองค์การในอนาคตการเลือกและปฏิบัติการที่มีประสิทธิผลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในอนาคต

แผน หมายถึง ข้อความที่แสดงการกระทำที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ซึ่งนำเสนอเพื่อช่วยให้องค์การประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์

แผน เป็นวิธีการ หรือ การปฏิบัติ ซึ่งผู้บริหารตั้งใจที่จะใช้ให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

## 2. ความสำคัญของการวางแผน

การวางแผนถือเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญยิ่งของการบริหารที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ถือได้ว่าเป็นงานตั้งแต่เริ่มแรกและเป็นงานต่อเนื่องโดยตลอดในกระบวนการบริหารและการจัดการของหน่วยงานหรือของระบบการปกครององค์การ ทั้งระบบการวางแผนนั้น มิได้จบลงที่ได้ตัวแผนแต่เป็นที่ครอบคลุมทั้งการจัดทำแผน (Planning) การนำแผนออกปฏิบัติหรือบริหารแผน (Implementation) และการประเมินผล (Evaluation) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่แสดงผลสัมฤทธิ์ผลของแผนหรือเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงการดำเนินงาน และจัดทำแผนใหม่ในโอกาสต่อไป (อุทัย บุญประเสริฐ, 2532 : 24) ไม่มีองค์การใดที่ประสบความสำเร็จได้โดยปราศจากการวางแผนดังนั้นการวางแผนจึงเป็นภารกิจอันดับแรกที่มีความสำคัญของการบริหารที่ดี(กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2546 : 3)

1. เป็นการลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
2. ทำให้เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่ๆ เข้ามาในองค์การ
3. ทำให้การดำเนินการขององค์การบรรลุเป้าหมายที่ปรารถนา
4. เป็นการลดความสูญเสียเปล่าของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน
5. ทำให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินงานเป็นตัวกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในอนาคตอย่างเหมาะสมกับสภาพองค์การที่ดำเนินอยู่

## 3. ประโยชน์ของการวางแผน

การวางแผนที่ดีย่อมส่งผลให้เกิดประโยชน์ดังต่อไปนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2546 : 3-4)

1. บรรลุจุดมุ่งหมาย การวางแผนทุกครั้งจะมีจุดหมายปลายทาง เพื่อให้องค์การบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้



2. ประหยัด ก่อให้เกิดความเป็นระเบียบในงานต่าง ๆ ที่ทำ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่าง ๆ อย่างคุ้มค่า นับว่าเป็นการลดต้นทุนที่ดี ก่อให้เกิดการประหยัดแก่องค์กร

3. ลดความไม่แน่นอน การวางแผนช่วยลดความไม่แน่นอนในอนาคต เพราะการวางแผนเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์เหตุการณ์ในอนาคต และได้หาแนวทางพิจารณาป้องกันเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นไว้แล้ว

4. เป็นเกณฑ์การควบคุม การวางแผนช่วยให้ผู้บริหาร ได้กำหนดหน้าที่ การควบคุม

5. ส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมและการสร้างสรรค์ การวางแผนเป็นพื้นฐานด้านการตัดสินใจ และเป็นสิ่งที่จะช่วยให้เกิดแนวความคิดใหม่ ๆ เนื่องจากเกิดจากการระดมปัญญาของคณะผู้ทำงาน

6. พัฒนาแรงจูงใจ การวางแผนเป็นเครื่องมือฝึก และพัฒนาแรงจูงใจที่ดีสำหรับผู้บริหาร

7. พัฒนาการแข่งขัน การวางแผนที่มีประสิทธิภาพ ทำให้องค์กรมีการแข่งขันมากกว่าองค์กรที่ไม่มีวางแผนหรือมีการวางแผนที่ขาดประสิทธิภาพ

8. ทำให้เกิดการประสานงานที่ดี การวางแผนทำให้อุบัติการณ์ต่าง ๆ ที่จัดวางไว้ มุ่งไปที่จุดมุ่งหมายเดียวกัน

#### 4. หลักการจัดทำแผนแบบมีส่วนร่วม

หลักการมีส่วนร่วมของประชาคม ประชาคม หมายถึง ประชาชนในชุมชน จะต้องดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแกนหลักของการพัฒนา โดยให้ประชาชนเป็นผู้ร่วมคิดกำหนดความต้องการ ให้ประชาชนร่วมดำเนินการและร่วมรับผิดชอบ ให้ประชาชนเป็นผู้รับผลประโยชน์ (กรมการปกครอง, 2543 : 14-15)

แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

1. ร่วมคิดกำหนดความต้องการองค์การบริหารส่วนตำบลต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาหรือเป้าหมายการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลกล่าวคือ เป็นการหล่อหลอมความต้องการของประชาชน

ที่หลากหลายเพื่อกำหนดเป็นภาพแห่งความสำเร็จที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตที่อยู่บนพื้นฐานความเป็นไปได้และสามารถแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้จะต้องร่วมกันกำหนดแนวทางการทำงานที่สามารถนำไปสู่ความสำเร็จของวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายการพัฒนา ซึ่งจำเป็นต้องใช้ภูมิปัญญาของท้องถิ่น ประกอบกับแนวคิดวิทยาการใหม่ ๆ ในการกำหนดยุทธศาสตร์ โดยจะต้องเลือกแนวทางที่ดีที่สุด เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ สอดคล้องกับกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ และทิศทางการพัฒนาประเทศ

2. ร่วมจัดทำแผนพัฒนาหลังจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลและประชาคม ได้ร่วมกันคิดกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ ซึ่งเปรียบเทียบได้กำหนดจุดหมายที่จะเดินให้ถึงและกำหนดเส้นทางการเดินทางต่อไป จะต้องกำหนดวิธีการเดินไปสู่จุดหมายก็คือการกำหนดแผนงาน โครงการต่าง ๆ ซึ่งสามารถให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ใน 2 ลักษณะ

2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งผู้แทนชุมชนกลุ่มอาชีพ หรือกลุ่มอื่นๆ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ในการพิจารณาความเหมาะสมของแผนพัฒนาและโครงการ

2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลควรเปิดโอกาสให้ชุมชนระดับหมู่บ้านหรือกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่น ได้เสนอแผนงานและโครงการที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของกลุ่มหรือชุมชนนั้นเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบล ได้พิจารณาใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดเป็นแผนงานและโครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.3 ให้ประชาชนได้รับรู้ตรวจสอบ และแสดงความคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อแผนงาน โครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งระยะสั้น และระยะปานกลาง โดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนจะเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาเห็นชอบ

2.4 องค์การบริหารส่วนตำบลต้องใช้แผนงานพัฒนาเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อสนองตอบปัญหาความต้องการของประชาชนและเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 59 โดยใช้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นแนวทางการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

2.5 ให้ประชาชนร่วมปฏิบัติ ติดตามและประเมินผลการนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติโดยเฉพาะกิจกรรม และโครงการที่ต้องใช้งบประมาณจะต้องผ่านกระบวนการ

จัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ และได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และได้รับการอนุมัติจากนายอำเภอก่อน

2.5.1 การร่วมปฏิบัติให้กลุ่มต่าง ๆ หรือประชาชนเป็นกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาเข้าร่วมดำเนินการตามโครงการในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ สนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มต่างๆ ให้กลุ่มเป็นผู้ดำเนินการเอง เป็นต้น

2.5.2 ให้ประชาชนได้ร่วมตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง โปร่งใส โดยให้ผู้แทนชุมชนตามข้อเสนอของประชาคมร่วมเป็นกรรมการในกระบวนการจัดซื้อ-จัดจ้าง

2.5.3 การติดตามประเมินผลการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมปฏิบัติงานทำให้ทราบความก้าวหน้าของโครงการ ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน นอกจากนั้นหลังสิ้นปีงบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบลจะจัดประชุมเพื่อชี้แจงผลการดำเนินงานและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ประเมินผลประโยชน์ที่ได้รับจริง

## 5. กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนา

### 5.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ได้บัญญัติถึงแนวทางนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยรัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

มาตรา 87 (1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

มาตรา 87 (2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคมรวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

### 5.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 16 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่จัดแผนพัฒนาท้องถิ่นตนเองและต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

### 5.3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

มาตรา 1 กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบในการบริหารราชการองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับทางราชการ

มาตรา 40 (3) กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ในการควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ และข้อบังคับทางราชการ

### 5.4 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

ได้กำหนดประเภทของแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ 2 ประเภทซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้  
แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน

แผนพัฒนาสามปี หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปีซึ่งมีความต่อเนื่อง และเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

#### 5.4.1 องค์กรจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

##### 1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นประกอบด้วย

- 1.1) ผู้บริหารท้องถิ่นประธานกรรมการ
- 1.2) รองนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทุกคน
- 1.3) สมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน
- 1.4) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน
- 1.5) ผู้แทนภาคราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจกรรมการที่ผู้บริหาร

คัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน

1.6) ผู้แทนภาคประชาคมท้องถิ่น กรรมการคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินหกคน

1.7) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการ/เลขานุการ

1.8) หัวหน้าส่วนที่มีหน้าที่จัดทำแผนผู้ช่วยเลขานุการ

## 2) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่

2.1) กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น โดยพิจารณาจาก 1) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สุขของประชาชน เช่นการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การผังเมือง เป็นต้น 2) ภารกิจถ่ายโอนตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ 3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ กลุ่มจังหวัดและจังหวัด โดยให้เน้นดำเนินการในยุทธศาสตร์ที่สำคัญและมีผลต่อประชาชน โดยตรง เช่นการแก้ไขปัญหาความยากจน การป้องกันและแก้ไขปัญหาสุขภาพ เป็นต้น 4) กรอบนโยบาย ทิศทางแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด 5) นโยบายของผู้บริหารที่แถลงต่อสภาท้องถิ่น และ6) แผนชุมชน

2.2) ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนาในการจัดทำร่างแผนพัฒนา ให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งนำปัญหาความต้องการจากแผนชุมชนที่เกินศักยภาพของชุมชนที่จะดำเนินการเองได้มาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาแต่หากเกินศักยภาพของเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ให้เสนอปัญหาความต้องการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดและให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนำมาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่

2.3) พิจารณาร่างแผนพัฒนาและร่างแผนการดำเนินงาน

2.4) ให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนดขอบข่าย และรายละเอียดของงานแล้วเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

2.5) พิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา

2.6) แต่งตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานอื่นเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร

2.7) ในกรณี้องค์การบริหารส่วนตำบลให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ประสานกับประชาคมหมู่บ้านในการรวบรวมวิเคราะห์ปัญหาความ

ต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และจัดทำเป็น โครงการหรือกิจกรรมเพื่อประกอบในการ จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

### 3) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นประกอบด้วย

- 3.1) ปลัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นประธานกรรมการ
- 3.2) หัวหน้าส่วนขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นทุกคน กรรมการ
- 3.3) ผู้แทนประชวมท้องถิ่นจำนวนสามคน กรรมการ
- 3.4) หัวหน้าส่วนที่มีหน้าที่จัดทำแผนกรรมการ/เลขานุการ
- 3.5) เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่

ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ จัดทำร่างแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น กำหนด จัดทำร่างแผนดำเนินงานจัดทำร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงานที่จะ มอบหมายให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกดำเนินการเพื่อเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

### 4) ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แบ่ง ขั้นตอนการดำเนินการไว้ 7 ขั้นตอน ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2546)

#### 4.1) ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผน

4.1.1) หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำแผนพัฒนา ซึ่งแจ้งผู้บริหาร ท้องถิ่นเพื่อให้ทราบวัตถุประสงค์ ความสำคัญ และความจำเป็น ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี เพื่อให้ผู้บริหารทราบถึงภารกิจที่จะต้องดำเนินการต่อไปและดำเนินการเสนอโครงการจัดทำ แผนพัฒนาสามปี

4.1.2.) หน่วยงานที่รับผิดชอบแจ้งโครงการที่ได้รับอนุมัติให้ผู้ที่ เกี่ยวข้องทราบ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่น หน่วยงานภายในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และประชาคม

#### 4.2) ขั้นตอนที่ 2 การคัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

4.2.1) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา จะสรุป ยุทธศาสตร์

การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาพร้อมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ปัญหาความต้องการของท้องถิ่นรวมทั้งสรุปยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด อำเภอและ นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

#### 4.2.2) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดการประชุมร่วมระหว่าง

คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่น และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกัน พิจารณา โดยในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ในครั้งแรกให้เวทีการประชุมร่วมดังกล่าวคัดเลือก ยุทธศาสตร์การพัฒนาแนวทางการพัฒนา ที่สมควรนำมาใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนา สามปีเพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาจัดทำโครงการกิจกรรมในแผนพัฒนาสามปีต่อไปแต่ สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาสามปีครั้งต่อไป (เมื่อครบรอบหนึ่งปี) ให้มีเวทีประชุมร่วม พิจารณาทบทวนดูว่าจากยุทธศาสตร์แนวทางการพัฒนาที่ได้คัดเลือกและ โครงการและ กิจกรรมที่กำหนดไว้ยังมีความเหมาะสมหรือไม่ซึ่งในขั้นตอนนี้ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ในปีต่อไป จะสามารถคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาแนวทางการพัฒนาที่จะนำมาใช้เป็น กรอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปีได้ รวมทั้งกำหนด โครงการ และกิจกรรมที่จะเพิ่มเติมหรือตัด ทอนลงได้

4.2.3) เมื่อได้แนวทางการพัฒนาแล้ว เวทีการประชุมร่วมพิจารณาว่าจะมี โครงการ/กิจกรรมอะไรบ้างที่ต้องดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแนว ททางการพัฒนาที่คัดเลือกมาใช้เป็นกรอบในการพัฒนา

4.2.4) โครงการและกิจกรรมที่พิจารณากำหนด อาจมีเป็นจำนวนมาก ดังนั้นในขั้นตอนนี้จะต้องมีดำเนินการ ดังนี้

1) พิจารณาความเกี่ยวเนื่องกันระหว่างยุทธศาสตร์หรือระหว่างแนว ททางการพัฒนา เช่น ใน “ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก” ได้กำหนด แนวทางการพัฒนาสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์โดยเวทีประชุมร่วม ได้กำหนด “โครงการ พัฒนาด้านการตลาด”ซึ่งอาจจะมีความสัมพันธ์กับ “ยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยว” ซึ่งได้กำหนด“แนวทางการพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ ศิลปะ วัฒนธรรม” โดยได้กำหนดโครงการปรับปรุงสถานที่ประวัติศาสตร์ปราสาทเก่าหากพิจารณาแล้ว จะเห็น ได้ว่าโครงการทั้งสองที่ มาจากยุทธศาสตร์พัฒนาคนละยุทธศาสตร์กัน แต่มีความเชื่อมโยง และสนับสนุนกันได้ในการเสริมสร้างรายได้แก่ประชาชน โดยการนำผลิตภัณฑ์มาขายให้ นักท่องเที่ยวซึ่งหากกำหนดในแผนพัฒนาสามปีแล้วจะต้องกำหนดช่วงเวลาการดำเนินงานที่ สอดรับกัน

2) ให้พิจารณานำโครงการ/กิจกรรมจากแผนชุมชนที่เกินขีดความสามารถในการดำเนินการของชุมชนที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์พัฒนามาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

3) มีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรมเพื่อที่จะบรรจุลงในแผนพัฒนาสามปีได้อย่างเหมาะสมและนอกจากนั้นยังเป็นการจัดลำดับโครงการไว้เพื่อทำแผนพัฒนาสามปีในช่วงถัดไปด้วยเนื่องจากการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์พัฒนาอาจจะต้องใช้เวลาต่อเนื่องนานกว่าสามปี ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องพิจารณาแนวทางการจัดทำโครงการ/กิจกรรมที่ต่อเนื่องไปในระยะยาวด้วย ซึ่งอาจจะยังไม่สามารถระบุไว้ในช่วงสามปีของการจัดทำแผนพัฒนาได้ อาทิ โครงการจัดการขยะมูลฝอยอาจมีกิจกรรมหลากหลายที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

#### 4.3) ขั้นตอนที่ 3 การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

4.3.1) การเก็บรวบรวมข้อมูล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ดำเนินการสำรวจและเก็บข้อมูลที่จำเป็นต่อการจัดทำแผนพัฒนาสามปี แนวทางการพัฒนาที่เลือกต้องการข้อมูลประเภทใดเป็นพิเศษ ต้องการข้อมูลของช่วงเวลาใด และจะเก็บข้อมูลจากแหล่งใด เพื่อเป็นข้อมูลที่ให้นำมาวิเคราะห์ แนวทางการพัฒนาโครงการ/กิจกรรมได้อย่างถูกต้อง โดยในการเก็บรวบรวมจะต้องเก็บข้อมูลทั้งข้อมูลภายในองค์กรและข้อมูลภายนอกองค์กรเพื่อสามารถนำมาวิเคราะห์ SWOT (การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค) ได้

#### 4.3.2) การวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย 4 กิจกรรมหลัก คือ

(1) การประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมา คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น สรุปผลการพัฒนาที่ผ่านมาและนำเสนอที่ประชุม ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประเมินผลการพัฒนาท้องถิ่นในรอบปีที่ผ่านมาโดยประเมินทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

(2) การคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาหลังจากการประเมินผลการพัฒนาในรอบปีที่ผ่านมาแล้ว ให้ที่ประชุมตามข้อ 1 ร่วมกันคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหาความต้องการของประชาคม และชุมชนในห้วงระยะเวลาสามปีในกรณีเห็นว่ายุทธศาสตร์พัฒนาใดที่ยังมิได้กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แต่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องกำหนดขึ้นใหม่ ก็อาจกำหนดขึ้นได้ แต่ทั้งนี้ต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลและวัตถุประสงค์ที่มีความสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน และวิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น



(3) การจัดลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์ จะมีแนวทางการพัฒนาหลากหลาย ซึ่งส่วนแล้วแต่มีความจำเป็นในการดำเนินการ เพื่อบรรลุ วัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้งสิ้นแต่มีความสำคัญความจำเป็นเร่งด่วน มากน้อย แตกต่างกัน ที่ประชุมตามข้อ 1 จะต้องร่วมกันจัดเรียงลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนา การจัดลำดับความสำคัญดังกล่าวไม่ได้หมายความว่าแนวทางการพัฒนาที่ถูกจัดลำดับ ความสำคัญอยู่ในลำดับหลัง ๆ จะไม่ต้องนำมาปฏิบัติ เพราะการที่จะกำหนดแนวทางการ พัฒนาทุกแนวทาง ได้รับการพิจารณาแล้วว่าต้องดำเนินการแต่ในห้วงระยะเวลาสามปีของ แผนพัฒนาสามปีนั้นอาจมีแนวทางที่จำเป็นต้องนำมาเน้นการปฏิบัติวิธีการจัดลำดับ ความสำคัญมีหลายวิธีตั้งแต่วิธีง่าย ๆ คือ ประชุมตกลงกันหรืออาจใช้วิธีการลงคะแนนคัดเลือก โดยใช้บัตรลงคะแนนเพื่อมารวมคะแนนและจัดลำดับวิธี การจัดลำดับความสำคัญที่เป็น วิทยาศาสตร์ อาจใช้วิธีจัดลำดับมาตรา (Rating Scale) หรือวิธีการกราฟประเด็นกลยุทธ์ (Strategic Issues Graph) หรือวิธีอื่น ๆ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถเลือกวิธีการ ปฏิบัติได้ตามความเหมาะสม

(4) การตัดสินใจเลือกแนวทางการพัฒนาในห้วงสามปี หลังจาก จัดลำดับแนวทางการพัฒนาแล้ว ที่ประชุมจะตัดสินใจว่าจะนำแนวทางการพัฒนาเหล่านั้นมา ดำเนินการ แต่ในการตัดสินใจเลือกนั้น ควรจะได้วิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพราะในการจัดลำดับความสำคัญอาจใช้การตัดสินใจของแต่ละบุคคลเป็นหลัก ดังนั้น เพื่อ ทบทวนและยืนยันการจัดลำดับว่ามีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติจริงหรือไม่ จึงควรนำแนว ทางการพัฒนาทำการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค (SWOT Analysis) อีกครั้ง

#### 4.4) ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา

4.4.1) หลังจากได้แนวทางการพัฒนาในช่วงสามปีแล้ว ให้ที่ประชุม ร่วมกันพิจารณาคัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนามาจัดทำเป็นวัตถุประสงค์ของ แนวทางการพัฒนา โดยพิจารณาคัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาจากแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนา ที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี โดยนำวัตถุประสงค์ ดังกล่าวมาจัดทำเป็นวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นแล้วแต่อาจนำมาปรับให้ชัดเจนและสอดคล้องกับสถานการณ์ ในช่วงสามปี

4.4.2) ในขั้นตอนนี้ที่ประชุมจะร่วมกันพิจารณากำหนดโครงการ/กิจกรรม การพัฒนาที่จะต้องดำเนินการตามแนวทางที่คัดเลือกและ โดยที่กิจกรรมที่จะดำเนินการย่อมมีความหลากหลายซึ่งที่ประชุมจะต้องพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(1) พิจารณากิจกรรมที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาที่กำหนดอย่างรอบคอบ เพื่อให้ได้โครงการหรือกิจกรรม ที่ครบถ้วนซึ่งอาจจะมีทั้งโครงการหรือกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง โครงการหรือกิจกรรมที่ร่วมดำเนินการกับหน่วยงานอื่นหรือโครงการหรือกิจกรรมที่หน่วยงานอื่นเป็นผู้ดำเนินการ

(2) พิจารณาจัดลำดับความสำคัญของโครงการหรือกิจกรรม ควรพิจารณาทั้งภายในแนวทางเดียวกัน และระหว่างแนวทางการพัฒนา

(3) พิจารณาถึงความเชื่อมโยงของกิจกรรมทั้งในด้านกระบวนการดำเนินงาน และในด้านผลการดำเนินการ เพื่อบรรจุกิจกรรมลงในปีต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

(4) พิจารณาคัดเลือกโครงการหรือกิจกรรมจากความจำเป็นเร่งด่วนขีดความสามารถทางทรัพยากรการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเชื่อมโยงของกิจกรรมและระยะเวลาที่จะดำเนินการ

#### 4.5) ขั้นตอนที่ 5 การจัดทำรายละเอียดโครงการ / กิจกรรมการพัฒนา

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาคัดเลือกโครงการที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปีมาจัดทำรายละเอียดโครงการในด้านเป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ งบประมาณ ระยะเวลาผู้รับผิดชอบ และตัวชี้วัดความสำเร็จ โดยเน้นการศึกษารายละเอียดของกิจกรรมจะดำเนินการในปีแรกของแผนพัฒนาสามปี เพื่อให้สามารถนำไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ต่อไป

#### 4.6) ขั้นตอนที่ 6 การจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี

4.6.1) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี โดยมีเค้าโครงประกอบด้วย 7 ส่วน ดังนี้ส่วนที่ 1 บทนำส่วนที่ 2 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนที่ 3 ผลการพัฒนาท้องถิ่นในปีที่ผ่านมาส่วนที่ 4 สรุปผลยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาส่วนที่ 5 ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปีส่วนที่ 6 บัญชีโครงการ/กิจกรรมส่วนที่ 7 การติดตามและประเมินผลการนำแผนพัฒนาสามปีไปปฏิบัติ

4.6.2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจัดเวทีประชาคมซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่นและหน่วยงานที่

เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีและรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ แล้วนำไปปรับปรุงแผนพัฒนาสามปีให้สมบูรณ์ต่อไป

4.6.3) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น นำร่างแผนพัฒนาสามปีที่ปรับปรุงแล้ว เสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณา

#### 4.7) ขั้นตอนที่ 7 การอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

4.7.1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

4.7.2) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปีและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีโดยผ่านการให้ความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น

#### 5.4.2 การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น

1) คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นประกอบด้วย

- 1.1) สมาชิกสภาท้องถิ่นสภาท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน
- 1.2) ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคน
- 1.3) ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคน
- 1.4) หัวหน้าส่วนการบริหารที่คัดเลือกกันเองจำนวนสองคน
- 1.5) ผู้ทรงคุณวุฒิที่บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคน

โดยให้คณะกรรมการเลือกกรรมการหนึ่งคนทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการและกรรมการอีกหนึ่งคนทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการ

2) คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 2.1) กำหนดแนวทางวิธีการในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
- 2.2) ดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
- 2.3) รายงานผลและเสนอความเห็นซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผล

แผนพัฒนาต่อผู้บริหารท้องถิ่น

2.4) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงานตาม

สมควร

จากความหมายและความสำคัญของการจัดทำแผนที่ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า การจัดทำแผนคือ การกระทำหรือการกำหนดกิจกรรม หรือสิ่งที่จะทำไว้ล่วงหน้า เป็นการคาดการณ์เหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางให้คนในองค์กรเดินไปตรงจุดประสงค์เดียวกัน อีกทั้งยังเป็นการลดขั้นตอนในการทำงานและประหยัด

ค่าใช้จ่าย เนื่องจากงาน ได้วางแผนเอาไว้แล้วดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักประโยชน์ทุกด้านในสังคมและมีเป้าหมายสูงสุดคือการจัดการบริการสาธารณะให้เป็นไปตามความต้องการของมวลสมาชิกในสังคมนั้น ๆ เป็นสำคัญ

## บริบทเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง

### 1. ประวัติความเป็นมา

ตำบลบ้านฝาง พื้นเพดั้งเดิมประชาชนอพยพมาจากประเทศลาว และส่วนหนึ่งอพยพมาจากจังหวัดใกล้เคียง เช่น จังหวัดขอนแก่น จังหวัดอุดรธานี จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดหนองคาย และจังหวัดเลย ส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ รองลงมา คือ ศาสนาคริสต์ ตามลำดับ ด้านประเพณีดั้งเดิม เช่น บุญกองข้าว บุญพระเวส บุญข้าวประดับดิน บุญบั้งไฟ เป็นต้น ตั้งแต่อดีตที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝางเคยเป็น โรงเรียนบ้านฝางวิทยาคม เป็นศูนย์ข้อมูลตำบล ต่อมาได้ก่อสร้างต่อเติมให้เป็นที่ทำการสภาตำบลเมื่อปี พ.ศ. 2538 และยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง เมื่อปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝางยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2540 โดยมี

1. นายกององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง ชื่อ ด.ต.พิทักษ์ ต่อยอด
2. รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลคนที่ 1 ชื่อ นายถวิล อุดหนุน
3. รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลคนที่ 2 ชื่อ นายสมบูรณ์ นาคะอินทร์
4. เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ชื่อ นายประภาส ประยูรศรี
5. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง ชื่อ นายประพันธ์ เพิ่มพูน

### 2. พื้นที่

พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝางมีพื้นที่ทั้งหมด 113.92 ตารางกิโลเมตรหรือประมาณ 71,200.17 ไร่ โดยมีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่ ดังต่อไปนี้

- |                 |                |                |               |
|-----------------|----------------|----------------|---------------|
| 2.1 ทิศเหนือ    | จดตำบลโพนบก    | อำเภอโพนสวรรค์ | จังหวัดนครพนม |
| 2.2 ทิศใต้      | จดตำบลนามะเขือ | อำเภอปลาปาก    | จังหวัดนครพนม |
| 2.3 ทิศตะวันออก | จดตำบลโพธิ์ตาก | อำเภอเมือง     | จังหวัดนครพนม |

2.4 ทิศตะวันตก จดตำบลกรูคู อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

### 3. ลักษณะภูมิประเทศ

พื้นที่ส่วนใหญ่ในตำบลบ้านผึ้ง เป็นพื้นที่ราบสูง ประชาชนส่วนใหญ่ มีอาชีพทำนาตามฤดูและปลูกยางพารา แต่พื้นที่ส่วนใหญ่ มีปัญหาแหล่งน้ำตื้นเขิน มีน้ำไม่เพียงพอในการทำการเกษตรนอกฤดู ขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง

### 4. อาชีพ

ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ได้แก่ ทำนาเลี้ยงสัตว์ และปลูกยาง พารา รองลงมาคือ รับจ้างค้าขาย และมีอาชีพเสริมหลังฤดูเก็บเกี่ยว คือ การเพาะเห็ดเลี้ยงปลา เลี้ยงไก่ ตัดเย็บเสื้อผ้า สานแข่งปลาทุ เป็นต้น

### 5. จำนวนประชากร

จำนวนประชากร แยกเป็น เพศชาย 8,107 คน เพศหญิง 8,066 คน รวม 16,173 คน โดยในเขตพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านผึ้งมีจำนวนหมู่บ้าน 23 หมู่บ้าน

ตารางที่ 1 จำนวนประชากรในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านผึ้ง (ข้อมูล ณ เดือน

ตุลาคม 2556 : กรมการปกครอง)

หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	จำนวนครัวเรือน	ประชากร		จำนวนประชากรรวม
			ชาย	หญิง	
1	บ้านผึ้ง	119	231	235	466
2	บ้านผึ้ง	240	444	392	836
3	บ้านวังกระแเส	215	472	500	972
4	บ้านวังกระแเส	135	310	327	637
5	บ้านนาโพธิ์	170	409	397	806
6	บ้านนมน	224	426	484	910
7	บ้านดงสว่าง	194	382	380	762
8	บ้านเทพพนม	150	284	282	566
9	บ้านดอนม่วง	277	462	468	930

หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	จำนวน ครัวเรือน	ประชากร		จำนวนประชากร
			ชาย	หญิง	
10	บ้านสุขเจริญ	232	423	402	825
11	บ้านหนองปลาตุก	177	200	217	417
12	บ้านนาโพธิ์	454	376	387	763
13	บ้านฝั่ง	296	579	622	1201
14	บ้านเทพพนม	98	223	185	408
15	บ้านฝั่ง	206	431	397	828
16	บ้านวังกระแเส	139	345	359	704
17	บ้านนาโพธิ์	147	326	362	688
18	บ้านหนองปลาตุก	166	296	300	596
19	บ้านน้อยนาคำ	186	383	346	729
20	บ้านหนองปลาตุก	138	236	213	449
21	บ้านหนองปลาตุก	129	290	304	594
22	บ้านหนองปลาตุก	157	351	316	667
23	บ้านหนองเค็งพัฒนา	137	228	191	419
	รวมทั้งสิ้น	4,386	8,107	8,066	16,173

6. ยุทธศาสตร์การพัฒนาคำบลบ้านฝั่งประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ 9 ด้าน ได้แก่

- 6.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาคำบลบ้านฝั่ง
- 6.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาคำบลบ้านฝั่ง
- 6.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาคำบลบ้านฝั่ง
- 6.4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาคำบลบ้านฝั่ง
- 6.5 ยุทธศาสตร์การพัฒนาคำบลบ้านฝั่ง
- 6.6 ยุทธศาสตร์การพัฒนาคำบลบ้านฝั่ง
- 6.7 ยุทธศาสตร์การพัฒนาคำบลบ้านฝั่ง
- 6.8 ยุทธศาสตร์การพัฒนาคำบลบ้านฝั่ง
- 6.9 ยุทธศาสตร์การพัฒนาคำบลบ้านฝั่ง

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อรอนงค์ ชรรณกุล (2539 : 140) ได้ทำการศึกษาได้ทำการศึกษาเรื่อง“การมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่น:ศึกษากรณีหมู่บ้านหนองเต่า หมู่ที่ 3 ตำบลม่วงตึ๊ด อำเภอเมือง จังหวัดน่าน” ผลการวิจัยพบว่า ความผูกพันเป็นเครือข่าย การปกครองของคนในชุมชน เป็นไปในลักษณะการพึ่งพาอาศัยกัน โดยมีระบบเครือข่ายและระบบศิโรราบ ที่คนในชุมชนให้ความเคารพและผูกพัน โดยปฏิบัติต่อกันในแนวทางที่ถูกต้องและดีงาม ตลอดจนทำให้มีการช่วยเหลือและเกื้อกูลกันในกิจกรรมที่เป็นส่วนรวมและส่วนตัว โดยเฉพาะกิจกรรมที่เป็นวิถีการผลิต จะมีความช่วยเหลือด้วยความพอใจ สมักใจ ซึ่งแสดงถึงความมีน้ำใจ ที่ผูกพันเป็นเครือข่ายหรือเพื่อนบ้านละแวกเดียวกันร่วมดำเนินกิจกรรมให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

สามารถ ก้อนจันทร์(2541 : 58-61) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น:ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ จังหวัดอุบลราชธานี” ผลการศึกษาพบว่าประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระดับน้อย เป็นส่วนใหญ่ส่วนระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นพบว่าอยู่ในระดับปานกลางส่วนความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรพบว่า อายุ อาชีพ และระยะเวลาที่เข้ามาอยู่ในตำบลมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น

พวงทอง โยธาใหญ่ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่พบว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประจำปี 2545 ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่อยู่ในระดับน้อย ทำให้เห็นว่าประชาชนยังไม่ค่อยจะให้ความสนใจในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่ควร เช่น ในเรื่องการเข้าร่วมประชุมเพื่อเสนอปัญหาความต้องการของท้องถิ่น และการเข้าร่วมตรวจสอบความโปร่งใสในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอาจส่งผลให้การแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

เกศินี พรหมตัน (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี ของเทศบาลตำบลแม่ใจจังหวัดเชียงใหม่” พบว่าสถานภาพส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ อายุ การศึกษาอาชีพ รายได้และตำแหน่งในสังคมมีผลต่อการมีส่วนร่วมที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติเท่ากับ 0.05 ปัจจัยด้านเพศของผู้ตอบแบบสอบถามไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมที่ระดับนัยสำคัญเท่ากับ 0.5

บุญเลิศ ไชยสวัสดิ์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลนาท่อม อำเภอเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง” มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาระดับและเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลนาท่อม จำแนกตามตัวแปรข้อมูลส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลา ที่อาศัย อยู่ในชุมชน (หมู่บ้าน) ตำแหน่งทางราชการ และสังคม แหล่งรับรู้ข้อมูลข่าวสารขององค์การบริหารส่วนตำบลนาท่อม ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ อาชีพ จำนวนสมาชิกในครอบครัว รายได้ของครอบครัวต่อเดือน จำนวนผู้มีรายได้ ครอบครัวรายจ่ายของครอบครัวต่อเดือน ช่วงเวลาว่างในแต่ละวัน และความรู้ความเข้าใจการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีอยู่ในระดับสูงการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา โดยพิจารณารายด้าน พบว่าด้านการเสนอปัญหาและความต้องการของหมู่บ้านหรือตำบลและด้านการคัดเลือกแนวทางพัฒนาและจัดลำดับความสำคัญโครงการกิจกรรมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีอยู่ในระดับมากสำหรับด้านการคัดเลือกตัวแทนเป็นกรรมการในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีด้าน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาสามปี และด้านการติดตามประเมินผลประชาชนมีส่วนร่วมในระดับปานกลางผลการเปรียบเทียบพบว่าประชาชนที่มีเพศตำแหน่งทางราชการหรือสังคม การติดต่อสื่อสารมีความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีต่างก็มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลนาท่อมในภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนประชาชนที่มีอายุระดับการศึกษา ระยะเวลาที่อาศัยในชุมชน แหล่งรับรู้ข้อมูลข่าวสาร อาชีพ จำนวนสมาชิกในครอบครัว รายได้ของครอบครัวต่อเดือน ผู้มีรายได้ครอบครัว รายจ่ายของครอบครัว ช่วงเวลาว่างในแต่ละวันต่างก็มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลนาท่อมในภาพรวมไม่แตกต่างกัน

สิทธิศักดิ์ สารธนาภรณ์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองเฉลิม อำเภอกงหรา จังหวัดพัทลุง” มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองเฉลิม เพื่อเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละกลุ่มประชากร รวมทั้งศึกษาปัญหา และข้อเสนอแนะ เพื่อประโยชน์ต่อการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองเฉลิม กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา คือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคลองเฉลิม จำนวน 379 ราย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสอบถาม ผลการวิจัยพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของ



ประชาชนต่อการจัดทำแผน มีค่าเฉลี่ยระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาลักษณะการมีส่วนร่วม แสดงให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในด้านข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดทำแผนสูงสุด รองลงมา คือ การมีส่วนร่วมในด้านฟังความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมในการติดตาม ประเมินผลน้อยที่สุด เปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจำแนกตามลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจและสังคม ปรากฏว่า กลุ่มประชากรที่มีเพศ อายุ การนับถือศาสนาและ สำเร็จการศึกษาแตกต่างกันจะมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาแตกต่างกันแต่กลุ่มประชากร ที่ประกอบอาชีพแตกต่างกันจะมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นไม่แตกต่างกันอย่างมี นัยสำคัญปัญหาและข้อเสนอแนะสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบลคลองเฉลิมควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเรื่อง ต่างๆร่วมมือกันแก้ปัญหา รองลงมาคือ การชี้แจงงบประมาณรายรับ-รายจ่ายให้เจ้าหน้าที่ ออกไปสำรวจข้อมูลจากประชาชนเพื่อจะได้แก้ปัญหาตรงจุดตรงเป้าหมายและองค์การบริหาร ส่วนตำบลคลองเฉลิมควรเข้าถึงประชาชนมากขึ้นควรจัดกิจกรรมเพื่อรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะของประชาชน

วรารพร นิบุรี (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชน ตำบลมะนังยงในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (พ.ศ. 2549-2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบล มะนังยง อำเภอยะหริ่งจังหวัดปัตตานี” ผลการศึกษาพบว่า 1) ระดับการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (2549-2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลมะนังยง อยู่ในระดับปานกลาง แต่เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้าน การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติกร (การดำเนินการ) ด้านการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์อยู่ใน ระดับปานกลาง และด้านการมีส่วนร่วมในการพยายามติดตาม และประเมินผลอยู่ในระดับ น้อย 2) ประชาชนที่มีเพศต่างกัน มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (2549 -2551) ของ องค์การบริหารส่วนตำบลมะนังยง โดยภาพรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน 3) ประชาชนที่มี อายุต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (2549-2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบล มะนังยง โดยภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.054) ประชาชนที่มีระดับ การศึกษาต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (2549-2551) ขององค์การบริหารส่วน ตำบลมะนังยง โดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน ส่วนด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและด้านการ มีส่วนร่วมในการพยายามประเมินผลมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.055) ประชาชนที่มีอาชีพต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (2549-2551) ของ องค์การบริหารส่วนตำบลมะนังยง โดยภาพรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน 6) ปัญหาและ

ข้อเสนอแนะของประชาชน ได้แก่ ประชาชนไม่เข้าใจการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี และไม่ทราบประโยชน์ และผลที่ได้รับจากการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปีรวมทั้งเกิดสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ ประชาชนอยากให้มีการประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปีพร้อมทั้งสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา ได้แก่ ควรให้มีการประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปีควรให้มีการปฏิบัติตามแผนงาน/โครงการที่ผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่องและควรรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ

ถัดจากอ่อนสิงห์ (2555 : ผลการวิเคราะห์) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนเขตเทศบาลตำบลวัดสิงห์อำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดชัยนาท” ผลการวิเคราะห์พบว่าตัวแปรอิสระทุกตัวสามารถพยากรณ์การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นได้ ร้อยละ 75 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 และ 0.01 ทำให้ทราบว่าตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ ปัจจัยด้านจำนวนปีที่อยู่อาศัย ปัจจัยด้านการศึกษา ปัจจัยด้านการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคม ปัจจัยด้านทัศนคติในการปกครองท้องถิ่น ปัจจัยด้านความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ยังพบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นทั้ง 5 ด้านนั้นมีอิทธิพลในเชิงบวกกับการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยเรียงตามลำดับ ได้ดังนี้ คือ ปัจจัยด้านการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคมมีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากที่สุดเป็นอันดับที่ 1 ปัจจัยด้านจำนวนปีที่อยู่อาศัยมีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเป็นอันดับที่ 2 ปัจจัยด้านทัศนคติในการปกครองท้องถิ่นมีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเป็นอันดับที่ 3 ปัจจัยด้านศึกษามีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเป็นอันดับที่ 4 และปัจจัยด้านความรู้มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นน้อยที่สุดเป็นอันดับที่ 5

นันทชัยพร การสมดี (2554 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา “การมีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน ในเขตเทศบาลตำบลเมืองเสด็จ อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่” ผลการวิจัยพบว่าปัจจัยส่วนบุคคลซึ่ง ได้แก่ เพศ อายุ อาชีพ ระดับการศึกษา และระยะเวลาที่อยู่อาศัย ได้ถูกนำมาประเมินถึงความสัมพันธ์มีค่านัยสำคัญทางสถิติ 0.05 ซึ่งบ่งชี้ให้เห็นว่าปัจจัยส่วนบุคคลข้างต้นมีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลเมืองเสด็จ อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่

ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์ (2531 : 24-36 อ้างถึงใน นันทชัยพร การสมดี 2554 : 12-14) กล่าวถึง ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยืดเอาการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักนั้นไม่ใช่ของใหม่ แต่เป็นยุทธศาสตร์ที่มีผู้ใช้กันมานาน โดยเฉพาะในงานพัฒนาชุมชน แต่ได้ถูกบดบังโดยกระแสความคิดทางการพัฒนาที่เกิดขึ้นใหม่ โดยเฉพาะกระแสความคิดที่มุ่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งละเลยฐานะการพัฒนาที่ยึดมนุษย์เป็นศูนย์กลางประการนี้ที่ผ่านมาก็ช่วยให้มีการพลิกฟื้นนำเอาการมีส่วนร่วมของประชาชนมาเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญอีกครั้ง ซึ่งไพโรจน์ได้อ้างถึงองค์การสหประชาชาติว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีความหมายครอบคลุมถึงในเรื่องต่างๆดังนี้

1. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ
2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมช่วยเหลือในการปฏิบัติตามโครงการ
3. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตลอดกระบวนการพัฒนา

นอกจากนี้ ยังได้เสนอสาระสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในแง่ของการบริหารการพัฒนา ว่าประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้

1. จะช่วยทำให้ประชาชนยอมรับ โครงการมากขึ้น เนื่องจากเป็น โครงการที่ตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง
2. ประชาชนจะมีความรู้สึกผูกพัน รู้สึกเป็นเจ้าของ โครงการมากขึ้น
3. การดำเนิน โครงการจะราบรื่น เมื่อได้รับความร่วมมือจากประชาชนมากขึ้น
4. โครงการจะให้ประโยชน์แก่ประชาชนมากขึ้น และมีผลกระทบพหุภาคีเมื่อมีการพัฒนามากขึ้น
5. จะช่วยพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนมากขึ้น

นักวิชาการบางคนมองประเภทของการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแบบ “การมีส่วนร่วมที่แท้จริง” กับ “การมีส่วนร่วมไม่แท้จริง” (Genuine Nongenuine Participation) สำหรับ “การมีส่วนร่วมที่แท้จริง” หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งจบโครงการ เริ่มตั้งแต่ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหาและความต้องการ ร่วมคิดและหาวิธีแก้ปัญหาหรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ รวมถึงวางแผนงานหรือโครงการร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อชุมชนร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงานหรือโครงการ ได้บรรลุตามที่กำหนดไว้และร่วมควบคุมติดตามประเมินผลส่วน “การมีส่วนร่วมที่ไม่แท้จริง” นั้นเป็นการมีส่วนร่วมเพียงบางส่วน โดยเฉพาะเข้าร่วมในการปฏิบัติตามโครงการที่ได้มีการกำหนดไว้แล้วการมองประเภทของการ

มีส่วนร่วมอีกทีหนึ่ง คือการมองในลักษณะของระดับการมีส่วนร่วม ซึ่งการมองในแง่นี้จะแบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็นระดับ(Degree) ของการมีส่วนร่วมจากน้อยไปมากเป็น 7 ระดับ ดังนี้

ระดับที่ 1 ถูกบังคับ ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วม โครงการเพราะถูกบังคับ โดยไม่มีทางเลือกเลย

ระดับที่ 2 ถูกล่อ ลักษณะนี้ประชาชนจะถูกล่อใจด้วยผลประโยชน์ในรูปแบบของค่าจ้าง แรงงาน หรือความสะดวกสบายบางอย่าง แต่เบื้องหลังจริงๆ แล้ว เป็นการหาเสียงของนักการเมืองผู้หยิบยื่น โครงการมาล่อเท่านั้น

ระดับที่ 3 ถูกชักชวน การมีส่วนร่วมลักษณะนี้ ส่วนมากเป็น โครงการที่ทางราชการคิดขึ้นเองเรียบร้อยแล้ว แล้วพยายามชักชวนประชาชนให้ร่วมมือทุกรูปแบบ โดยอาศัยระบบการ โฆษณาประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ ว่าเป็นโครงการที่ดี ขอให้ประชาชนให้ความร่วมมือ

ระดับที่ 4 สัมภาษณ์และวางแผนให้ ลักษณะการมีส่วนร่วมชนิดนี้ จะปรากฏว่าเป็นปัญหาความต้องการและเสียงเรียกร้องของประชาชนจะได้รับการเอาใจใส่ขึ้นบ้าง กล่าวคือ ผู้ที่ว่าโครงการจะสำรวจปัญหาความต้องการด้วยการเรียกประชุม สอบถาม สัมภาษณ์ แต่การตัดสินใจว่าปัญหาของชาวบ้านคืออะไร ควรแก้ไขวิธีใด จะวางแผนอย่างไร และจะปฏิบัติตามแผนอย่างไรยังคงเป็นเรื่องของทางราชการ

ระดับที่ 5 มีโอกาสเสนอความเห็น ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอความเห็นที่เกี่ยวกับการวางโครงการ และการดำเนินการตามโครงการ แต่การตัดสินใจยังเป็นส่วนของราชการอยู่

ระดับที่ 6 มีโอกาสเสนอโครงการ ในระดับนี้ทางราชการกับประชาชนจะมีการปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิด ประชาชนอาจจะมีโอกาสตัดสินใจว่าปัญหาของตน คืออะไร จะแก้ไขได้อย่างไร วิธีใดดีที่สุด จนกระทั่งมีสิทธิ์เสนอโครงการและเข้าร่วมปฏิบัติด้วย

ระดับที่ 7 มีโอกาสตัดสินใจ ในระดับนี้ ประชาชนจะเป็นหลักฐานสำคัญของการตัดสินใจในทุกเรื่อง ตั้งแต่การวางแผน การปฏิบัติตามแผน และการประเมินผลโครงการ

ปธาน สุวรรณมงคล (2527 : 82 อ้างถึงใน นันทิขพร การสมมติ 2554 : 14-15) ได้อธิบายถึงปรัชญาของการพัฒนาชนบทแนวใหม่ ที่เป็นการพัฒนาคนโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนยากจนในชนบท โดยยึดหลักสำคัญคือ การให้ชาวชนบทได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเองโดยตนเองการพัฒนาชนบทแนวใหม่นี้ จึงเป็นการทำให้ชาวชนบทรู้จักวิเคราะห์ถึงสถานการณ์ที่ตนเองเป็นอยู่ และพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงเมื่อจำเป็นเมื่อคนเกิดความสำนึก

และมีความปรารถนาที่จะเปลี่ยนแปลงแล้ว ขบวนการพัฒนาที่จะเกิดจากความสมัครใจ และมีความเป็นตัวของตัวเอง การมีส่วนร่วมของชุมชนจะเป็นเครื่องค้ำประกันว่า ผลแห่งการพัฒนาจะตกอยู่กับประชาชนส่วนใหญ่ และการมีส่วนร่วมของชุมชนยังเป็นการสร้างประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในชุมชนอีกด้วย นอกจากนี้ยังได้เสนอขอบเขตการมีส่วนร่วมของชุมชนในงานพัฒนาชนบทซึ่งสอดคล้องกับ จอห์น โคเฮน และ นอร์แมน ที. อัฟโฟฟ (John M. Cohen และ Norman T. Uphoff. 1977 : 219) โดยมีขั้นตอนดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินงาน
3. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการได้รับผลประโยชน์
4. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการประเมินผล

นอกจากนั้น Norman T. Uphoff (1977) ยังได้เสนอกรอบแนวคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทว่ามี 3 มิติ และ 2 บริบท ดังต่อไปนี้

สำหรับมิติ (Dimension) ของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท มี 3 มิติ ดังนี้

1. มีส่วนร่วมในเรื่องอะไรบ้าง ซึ่งแบ่งเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน โดยทางใดทางหนึ่ง (เช่น สนับสนุนทรัพยากรต่างๆ การบริหารกิจกรรมหรือการประสานงาน) การมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผลและดำเนินงาน

2. มีส่วนร่วมกับใครบ้าง ได้แก่มีส่วนร่วมกับชาวบ้าน ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ทางราชการ นักพัฒนาเอกชน ทั้งนี้ให้พิจารณาถึงคุณลักษณะของผู้เข้ามีส่วนร่วม ในเรื่องของเพศ สถานภาพครอบครัว อาชีพและรายได้

3. มีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมโดยสมัครใจหรือถูกบังคับ ลักษณะรูปแบบของการมีส่วนร่วม โดยผ่านองค์กรประชาชนหรือโดยตรง ขนาดของการมีส่วนร่วม ผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมนั้น ช่วยเพิ่มพลังของประชาชน หรือเป็นเพียงการได้ติดต่อสัมพันธ์กับนักพัฒนาเท่านั้น

ส่วนบริบท (Contexts) ของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทนั้นมี 2 บริบท ดังนี้

1. ลักษณะของโครงการ โดยพิจารณาลักษณะของสิ่งนำเข้า ว่ามีความซับซ้อนของเทคโนโลยีเพียงใด ลักษณะของประโยชน์ที่ได้รับ (ได้รับประโยชน์เร็วหรือช้า)

และเงื่อนไขที่ต้องกำหนด เช่น การเข้าถึงการบริหาร โครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการ เป็นต้น

2. สภาพแวดล้อมของกิจกรรมตามโครงการ ได้แก่ ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ปัจจัยทางกายภาพ และธรรมชาติปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนปัจจัยทางการเมือง เป็นต้น จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี นั้น ประชาชนควรจะได้เข้าร่วมกิจกรรม ตั้งแต่ขั้นตอนแรก คือ การค้นหาปัญหา ตระหนักถึงปัญหานั้น ๆ แล้วก็ร่วมในขั้นตอนการวางแผนเพื่อหาวิธีการแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้น นอกจากนั้นประชาชนยังควรจะต้องมีส่วนร่วมในการลงทุนด้วยเงินทอง แรงงาน หรือวัสดุอุปกรณ์ และต่อจากนั้น ประชาชนก็ควรที่จะมีส่วนร่วมในการประเมินผล งานที่ทำการลงไปด้วย

### กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาผู้วิจัยได้นำกรอบแนวคิดของ อคินรีพีทัศน์(2527 : 320) วราพรนิบุรต์ (2550) และ นันทชพรการสมดี (2554 : 16) และบุญเลิศไชยสวัสดิ์(2550) มาเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยในครั้งนี้ ได้กำหนดตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาไว้ ดังนี้

#### ตัวแปรอิสระ(Independent Variables)

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

1. เพศ
2. อายุ
3. การศึกษา
4. อาชีพ
5. รายได้
6. จำนวนสมาชิกในครอบครัว
7. การเป็นเครือข่ายกับผู้ที่มีอำนาจ
8. ตำแหน่งในชุมชน
9. ระยะเวลาอาศัยในชุมชน
10. การเป็นสมาชิกกลุ่ม
11. การได้รับข้อมูลข่าวสาร

#### ตัวแปรตาม (Dependent Variables)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

1. ด้านการคิดค้นหาสาเหตุของปัญหา
2. ด้านการตัดสินใจ
3. ด้านการดำเนินการ
4. ด้านการติดตามและประเมินผล

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

## นิยามศัพท์เฉพาะ

### 1. ตัวแปรหุ่น

เพศ หมายถึง ลักษณะทางชีวภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ ชาย หญิง  
 การเป็นเครือญาติกับผู้มีอำนาจ หมายถึง ความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ความเป็น  
 ญาติพี่น้องกับผู้มีอำนาจในองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคึ่ง ได้แก่ นายกององค์การบริหารส่วน  
 ตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ตอบ  
 แบบสอบถาม

### 2. ตัวแปรต่อเนื่อง

ระดับการศึกษา หมายถึง วุฒิการศึกษาของผู้ตอบแบบสอบถามที่จบการศึกษา  
 สูงสุด โดยผู้วิจัยได้กำหนดจำนวนปีของวุฒิการศึกษาที่ผู้ตอบแบบสอบถามสำเร็จการศึกษา  
 ได้แก่ ไม่ได้เรียนหนังสือ (0 ปี) ป.4(4ปี) ป.6(6ปี) ม.3(9ปี) ม.6(12ปี) อนุปริญญา(14ปี)  
 ปริญญาตรี(16ปี) ปริญญาโท(18ปี) และปริญญาเอก(21ปี)

อาชีพ หมายถึง การทำมาหากินจากการทำงานหรือกิจกรรมใดๆ ที่ก่อให้เกิด  
 รายได้ผู้วิจัยออกแบบเครื่องมือโดยพิจารณาตามความมั่นคงในการประกอบอาชีพ ซึ่งลำดับ  
 ดังนี้ ไม่ได้ทำงาน ไม่มีอาชีพแน่นอน รับจ้าง เกษตรกร ค้าขาย ประกอบธุรกิจส่วนตัว และรับ  
 ราชการ

อายุ หมายถึง อายุจริงของประชาชนผู้ตอบแบบสอบถาม

รายได้ หมายถึง จำนวนเงินต่อเดือนที่ผู้ตอบแบบสอบถามได้รับ

จำนวนสมาชิกในครอบครัว หมายถึง จำนวนคนในครอบครัวที่อาศัยอยู่กับ  
 ครอบครัวของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตำแหน่งในชุมชน หมายถึง จำนวนบทบาทในชุมชนที่ผู้ตอบแบบสอบถามคน  
 หนึ่งๆ เป็นอยู่หรือมีบทบาทนั้น ได้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน  
 ผู้ทรงคุณวุฒิ ประชาคมหมู่บ้าน ภูมิปัญญาท้องถิ่น(ปราชญ์ชาวบ้าน) คณะกรรมการหมู่บ้าน  
 ผู้บริหารและสมาชิก อบต. อื่น ๆ และไม่มีตำแหน่งใด ๆ

การเป็นสมาชิกกลุ่ม หมายถึง จำนวนกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนที่ผู้ตอบแบบสอบถาม  
 เป็นสมาชิก

ระยะเวลาที่อาศัยในชุมชน หมายถึง ระยะเวลาที่ผู้ตอบแบบสอบถามอาศัย  
 ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคึ่ง อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม

การได้รับข้อมูลข่าวสาร หมายถึง จำนวนสื่อหรือช่องทางของการได้รับทราบ  
ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ของผู้ตอบแบบสอบถาม

การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วม  
ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ได้แก่ด้านการศึกษาค้นหาสาเหตุของปัญหาด้านการตัดสินใจ  
ด้านการดำเนินการ และด้านการติดตามและประเมินผล



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY