

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคงตะงาว อำเภอคอนปุด จังหวัดสระบุรี ในครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ประมวลแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาเป็นแนวทางในการศึกษา โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
3. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. แนวคิดองค์การบริหารส่วนตำบล
5. แนวคิดเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนา
6. การวางแผนกลยุทธ์
7. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลคงตะงาว
8. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิด การมีส่วนร่วมของประชาชนจากผู้ที่ทำการศึกษาไว้ โดยแยกออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย

##### 1.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็นการได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่น (นภคล พินิจ. 2546 : 82)

กุมลัคณ์ ศรีกิจการ. 2546 : 5 ให้ความเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ได้คิดริเริ่มการพิจารณาตัดสินใจ การปฏิบัติและรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบต่อตัวประชาชนเอง การที่สามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท เพื่อการแก้ไขปัญหาและนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีได้นั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องยอมรับปรัชญาพัฒนาชุมชนว่า มนุษย์ทุกคนมีความสามารถที่จะอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุข ได้รับการปฏิเสธอย่างเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของผู้อื่น และพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของชุมชน ขณะเดียวกันต้องยอมรับด้วยความบริสุทธิ์ใจด้วยว่า มนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ถ้ามีโอกาสจะได้รับการชี้แนะที่ถูกต้อง

ปภาวิน เพ็ชรนอก (2543 : 5) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของชุมชนว่า หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลมีฐานะที่ส่งเสริมชักนำ สนับสนุนและสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชน ทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอาสาสมัครในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วม ในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องรวมกัน โดยให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนด ไว้ดังนี้

1. ร่วมทำการศึกษาค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ซึ่งรวมถึงความต้องการของชุมชน
2. ร่วมคิดหาสร้างแบบแผน และวิธีการแก้ไขปัญหา และลดปัญหาของชุมชนหรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ของชุมชน เพื่อสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการ หรือกิจกรรม เพื่อขจัดและแก้ไขปัญหา และสนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจและใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหาร การพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. ร่วมในการลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชน ตามขีดความสามารถ ของตนเอง และของหน่วยงาน
7. ร่วมปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงาน โครงการและกิจกรรม ให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้
8. ร่วมควบคุมติดตามประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการ และกิจกรรมที่ได้ทำไว้ ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาล ให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

นภคล พินิจ (2546 : 6) ได้นิยามความหมายของการมีส่วนร่วมว่าหมายถึงการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องโดยการพยายามใช้ทรัพยากรในส่วนของตนเองต่อกิจกรรม ซึ่งมุ่งสู่การพัฒนาชุมชน โดยการมีส่วนร่วมต้องมีองค์ประกอบ ดังนี้

1. ประชากรเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา
2. ผู้เข้าร่วมได้ใช้ความพยายามบางอย่างส่วนตัว เช่น ความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงาน หรือทรัพยากรบางอย่าง เช่น เงินและวัสดุในการพัฒนา

เบญจมาศ วงษ์สุวรรณ (2545 : 6) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า หมายถึง การรื้อให้เกิดกิจกรรมทางสังคมเพื่อให้คนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมทางสังคมโดยต้องมีความเข้าใจในวิถีชีวิต ค่านิยม จารีตประเพณี ทัศนคติของบุคคล การพัฒนาโดยใช้สิ่งรื้อที่เหมาะสมนำไปสู่การเป็นสมาชิกในชุมชนเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชน ในรูปของการมีส่วนร่วมและสมัครใจ

ชัยฤทธิ์ เบญญาทาจ (2546 : 16) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่บุคคลกลุ่มบุคคลพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการ การควบคุมการใช้และการกระจาย

ทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงทางเศรษฐกิจและสังคม บุคคล กลุ่มบุคคลนั้นร่วมกัน คิดค้นหาสาเหตุของปัญหาและมีความเห็นพ้องต้องกันในการที่จะดำเนินงานแก้ไขปัญหของตนเอง ให้บรรลุวัตถุประสงค์ หรือนโยบายที่วางไว้

พาที เฉยเจริญ (2542 : 15) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง ความร่วมมือของบุคคลหรือกลุ่มคนที่มีความคิดเห็นตรงกันในเรื่องความต้องการ และการเปลี่ยนแปลงที่ต้องการ ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อตนเองและส่วนร่วมจนเกิดการลงมือปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามที่ต้องการนั้น โดยนำทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อกิจกรรมที่ร่วมมือกันดำเนินการ

สามารถ ก้อนจันทร์ (2542 : 7) ได้สรุปความหมายการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนเข้าไปเกี่ยวข้องในการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยร่วมแสดงความคิดเห็นและกระทำในสิ่งที่เห็นพ้องต้องกัน ตลอดจนร่วมพิจารณากำหนดปัญหา ความต้องการและร่วมตัดสินใจ แก้ไข โดยใช้ความคิดเห็นสร้างสรรค์และความชำนาญในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และร่วมมือปฏิบัติ

ศรัณยา ดีพูน (2546 : 7) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึง ความร่วมมือของประชาชนในรูปตัวบุคคลหรือกลุ่มคนที่มีความคิดเห็นตรงกัน เพื่อดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้ตั้งไว้ อันเป็นประโยชน์ต่อตัวบุคคล ต่อกลุ่มคน รวมทั้งต่อส่วนรวม โดยที่ประชาชนต้องเป็นผู้ตัดสินใจในกระบวนการการมีส่วนร่วมด้วยตนเองและรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้น

จากความหมาย และแนวคิดที่บุคคลต่าง ๆ ได้ให้ไว้จึงพอสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการมีความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนหรือองค์กรประชาชน กับ องค์กรบริหารส่วนตำบล ด้วยเป้าหมายที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและมีบทบาทร่วมกันรับผิดชอบต่อการบริหารงานองค์กรบริหารส่วนตำบล

## 1.2 รูปแบบและลักษณะการมีส่วนร่วม

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2546 : 10) เสนอรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้ 3 ประการ ดังนี้

1. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง (Direct participation) โดยผ่านองค์กรจัดตั้งของประชาชน (Inclusive organization) เช่น การรวมกลุ่มเยาวชน กลุ่มต่าง ๆ
2. การมีประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม (Indirect participation) โดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน (Representative organization) เช่น กรรมการของกลุ่ม หรือชมชนกรรมการกลุ่มเลี้ยงไหม กรรมการหมู่บ้าน

3. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการเปิดโอกาสให้ (Open participation) โดยผ่านองค์กรที่ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน (Non-representative organization) เช่น สถาบัน หรือหน่วยงานที่เชิญชวนหรือเปิดโอกาสให้กับประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเมื่อไรก็ได้ตลอดเวลา

เอกรัฐ แก้วสง่า (2546 : 26) ได้กำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ 6 รูปแบบ คือ

1. ร่วมเป็นประธาน
2. ร่วมเป็นกรรมการ
3. ร่วมแสดงความคิดเห็น
4. ร่วมประชุม
5. ร่วมใช้แรงงาน
6. ร่วมออกเงินและวัสดุอุปกรณ์

คงศักดิ์ พลภูมิเมือง (2546 : 8) กล่าวว่าชุมชนควรมีขอบเขตของการมีส่วนร่วม 4 ลักษณะ ได้แก่

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

นภคล พินิจ (2546 : 10) กล่าวว่า การพัฒนาชุมชนประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการในการพัฒนาชนบทโดยมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ตัดสินใจวางแผนงาน ออกแรงงาน ออกเงิน วัสดุอุปกรณ์ และรับบริการการวางแผนต่าง ๆ ในการพัฒนาชุมชน ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดปัญหา ความต้องการ วางแผน ดำเนินการและติดตามผลการดำเนินการด้วย โดยมีรูปแบบ และลักษณะ ของการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ดังนี้ คือ

รูปแบบการมีส่วนร่วม

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์
4. การมีส่วนร่วมในการควบคุมและประเมินผล

ลักษณะการมีส่วนร่วม

1. การมีส่วนร่วมเกิดจากเบื้องบนหรือเบื้องล่าง
2. แรงจูงใจให้เกิดการมีส่วนร่วม (สมัครใจหรือบังคับ)

3. ช่องทางการมีส่วนร่วม ได้แก่ 1) โดยตรงหรือโดยอ้อม 2) ปึงเจกชนหรือกลุ่ม และ 3) ทางการหรือไม่ทางการ

สามารถ ก้อนจันทร์ (2542 : 8-9) ได้สรุปแบบของการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. ร่วมประชุม หมายถึง ร่วมประชุมในเรื่องการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ร่วมออกเงิน หมายถึง ออกเงินช่วยเหลือในการบูรณะปรับปรุงสิ่งสาธารณะประโยชน์ เช่น ถนนบริจาคเงินในการสร้างศาลาพักผ่อน
3. ร่วมออกวัสดุ หมายถึง ออกวัสดุอุปกรณ์ในการพัฒนา สำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล
4. ร่วมประชาสัมพันธ์ หมายถึง เผยแพร่ข่าวสารและความรู้ในการปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลชักชวนให้ประชาชนร่วมชำระภาษีในส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล จัดเก็บเอง
5. ร่วมชักชวน หมายถึง ชักชวนให้ประชาชนได้ร่วมมือในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะการสมัครเข้ารับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
6. ร่วมออกแรง หมายถึง ออกแรงบูรณะปรับปรุงสิ่งสาธารณะประโยชน์ และรักษาความสะอาดในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล
7. ร่วมเป็นผู้นำ หมายถึง ออกแรงบูรณะปรับปรุงสิ่งสาธารณะประโยชน์ เช่น ศาลาพักผ่อน สนามเด็กเล่น เป็นต้น
8. ร่วมเป็นผู้ประสานงาน หมายถึง ประสานกับเจ้าหน้าที่ในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลหรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการชำระภาษีในส่วนที่จัดเก็บเองและเมื่อมีผู้ฝ่าฝืนกฎระเบียบที่กำหนดไว้อย่างใดอย่างหนึ่ง

พาที เฉยเจริญ (2542 : 17) ได้สรุปลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า เป็นการเปิดโอกาส ให้ประชาชนได้พัฒนาศักยภาพ ความสามารถ ในลักษณะของการร่วมมือ ร่วมใจกัน ตลอดจนการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในการพัฒนาหรือดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ อันมีผลกระทบถึงตนเอง ชุมชนและสังคม โดยมีส่วนร่วมตั้งแต่การศึกษาเรียนรู้ปัญหา การคิดหาวิธีการแก้ปัญหา การตัดสินใจและวางแผน การเข้าร่วมปฏิบัติในกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ การติดตามผลและประเมินผลรวมทั้งการร่วมรับผิดชอบงานทั้งระบบอย่างครบวงจร

ชัยฤทธิ์ เบญญาทาจ (2546 : 20) สรุปว่า รูปแบบและลักษณะของการมีส่วนร่วมนั้น ประชาชนอาจจะเข้าร่วมกิจกรรมด้วยตนเอง หรือเข้าร่วมในฐานะกลุ่มตัวแทนก็ได้ อาจจะโดยเข้าร่วม

ประชุม แสดงความคิดเห็นเป็นสมาชิกให้ความช่วยเหลือ เป็นผู้ร่วมปฏิบัติชักชวนประสานงานกับสมาชิกคนอื่น ๆ หรือการเป็นผู้นำของการเข้าร่วมกิจกรรมที่ดำเนินการ

จากแนวความคิดในเรื่องรูปแบบและลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นได้ ทั้งการมีส่วนร่วมทางการเมือง ด้านการกำหนดนโยบาย ด้านกิจกรรม ด้านการตรวจสอบ ด้านการแสดงออกด้วยวิธีอื่น โดยจะร่วมแบบเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้

### 1.3 เงื่อนไขของการมีส่วนร่วม

สุนิตย์ มะลิวัลย์ (2540 : 13) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วม เกิดจากเงื่อนไข 3 ประการ คือ

1. ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน
2. ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่ผลักดันให้มุ่งไปสู่การรวมกลุ่มวางแผน และลงมือกระทำร่วมกัน

3. การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนา ซึ่งการตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มกระทำการที่สนองความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น

ศรีธนา ศิพูน (2546 : 11) ได้สรุปเงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องประกอบด้วย

1. ความต้องการของประชาชน และความเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม
2. การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องเป็นไปอย่างอิสระ ปราศจากการครอบงำจากภาครัฐ ภาคเอกชน หรือองค์กรต่าง ๆ
3. ประชาชนต้องมีการติดต่อสื่อสารกันอย่างเข้าใจ
4. การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องตั้งอยู่บนผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ คือ การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจ จากภาครัฐส่วนกลางให้แก่องค์กรอื่นใด ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐส่วนภูมิภาค องค์กรอิสระ องค์กรท้องถิ่น องค์กรเอกชน โดยเฉพาะภาคประชาชน ไปดำเนินการแทน ซึ่งการถ่ายโอนดังกล่าว อาจจะมีลักษณะเป็นการถ่ายโอนเฉพาะภารกิจ ซึ่งเป็นการแบ่งภารกิจ ให้แก่องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจดำเนินการ หรือ เป็นการถ่ายโอนโดยยึดพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งเป็นการแบ่งพื้นที่เป็นหน่วยงานย่อยในการดำเนินการ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการกระทำหรือมาตรการที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือการ

บริการสาธารณะบางเรื่องในเขตของแต่ละท้องถิ่น หรือโอนภารกิจบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐไปให้หน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

### 1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

มีนักวิชาการหลายท่าน เช่น ประหยัด หงส์ทองคำ ประทาน คงฤทธิศึกษากร ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้ (เกียรติศักดิ์ เอื้อเพื่อ. 2546 : 85)

การกระจายอำนาจ (Decentralization) แบ่งออกได้ 2 ความหมาย คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริหารสาธารณะภายในเขตท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจกรรมประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา เป็นต้น เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นหรือโดยการแต่งตั้งจากส่วนกลางก็ได้เป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นหรือโดยการแต่งตั้งจากส่วนกลางก็ได้ สำคัญของการกระจายอำนาจอยู่ที่ว่าท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองบางประการ โดยท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลาง การกระจายอำนาจนั้นนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาระของรัฐบาลโดยมอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกลางจะต้องดำเนินการไปให้ท้องถิ่นจัดทำแล้ว ยังเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปจัดทำด้วย

ศรัณยา ดีพูน (2546 : 14) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า คือ ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง เช่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักจะ ได้แก่ ระบบสาธารณสุข ปลูก การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตและทรัพย์สิน การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาด คือ การทหารและการต่างประเทศ

1. หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นหลักการเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาของตนเองในระดับท้องถิ่น ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ และหลักการกระจายอำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ประการ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2546 : 28)

1. เป็นการแบ่งเบาระของรัฐบาลกลางหรือหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง

2. เป็นการทำให้มีปัญหาในท้องถิ่น ได้รับการแก้ไข ปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่น

3. เป็นการส่งเสริมให้คนในแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถ และพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง

4. เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นอันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยและเป็นพื้นฐานสำคัญให้คนไทยในท้องถิ่นได้ก้าวขึ้นไปดูแลปัญหาในระดับชาติต่อไป

5. เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงและความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนที่จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

นโยบายรัฐบาล ฯพณฯ นายสมัคร สุนทรเวช ได้แถลงไว้ต่อสภาเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551

#### ด้านประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน

1. ส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง โดยสร้างดุลยภาพระหว่างการกำกับดูแลและความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยไม่กระทบความสามารถในการตัดสินใจ ดำเนินงานตามความต้องการของท้องถิ่น สร้างความเข้มแข็งและขีดความสามารถในการบริหารจัดการงบประมาณและบุคลากรของท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ตลอดจนพึ่งพาตนเองด้วยฐานรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองได้มากขึ้น

2. สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยคำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสมตามศักยภาพของท้องถิ่น รวมทั้งความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนขยายการให้บริการที่ครอบคลุมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เชื่อมโยงและบูรณาการกับแผนชุมชนและแผนระดับต่าง ๆ ในพื้นที่

3. เร่งรัดดำเนินการถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 78 (3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อ

เป็นกรอบทิศทาง และแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยเฉพาะ การพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ รูปแบบการถ่ายโอน ภารกิจจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย มีกระบวนการที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจเป็นหลักการสำคัญในการปกครองประเทศไม่เพียงแต่ให้โอกาสแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศอีกด้วย

## 2.2 กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ

1. ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคลและการเงินการคลังของตนเอง โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและควมมีเอกภาพของประเทศอันมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุข และความมั่นคงของชาติเอาไว้ได้ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมือง การปกครองท้องถิ่น ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคและเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาครับผิดชอบในภารกิจมหภาคและภารกิจที่เกินกว่าขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการได้ โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น ให้การสนับสนุน ส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตามประเมินผล

3. ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใสมีประสิทธิภาพและ รับผิดชอบต่อผู้ให้บริการให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคมและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงานติดตามตรวจสอบ

### 3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local self government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดทฤษฎีในการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งได้มีนักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

#### 3.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2525 : 7) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายตนเอง

เอกราช มณีภรณ์ (2542 : 17) ได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ มีอำนาจในการกำหนดภายในท้องถิ่นของตนเองเท่านั้นและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลรัฐบาลกลาง

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518 : 13) ได้ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่นว่าหมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้กฎหมาย

สรุป การปกครอง หมายถึง การที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในการปกครองตนเอง โดยกำหนดนโยบาย การพัฒนาท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยรัฐบาลกลางเพียงแต่ควบคุมการบริหารงานของท้องถิ่น

#### 3.2 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2525 : 7) ได้ชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นจะต้องไม่อยู่ในการบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy)

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง (Election) โดยประชาชนในท้องถิ่นเพื่อแสดงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน (Political participation)

4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับ เพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับที่ปวงยอมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7. หน่วยการปกครองท้องถิ่น เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบ และอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์ และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนในส่วนรวม

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ตามความหมายของคณะปรับปรุงการบริหารปกครองท้องถิ่น ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 262/2535 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2535 ดังนี้

1. เป็นองค์กรที่เป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง
2. มีสภา และผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
5. มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
6. มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
7. มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
8. มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายท้องถิ่นขอบเขตกฎหมายแม่บท
9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับสองของรัฐ

สรุป องค์ประกอบของท้องถิ่นนั้นเป็นนิติบุคคล มีสิทธิ จัดเก็บรายได้ของตนเองมีสภาของท้องถิ่นเอง แก้ปัญหาของท้องถิ่นด้วยสภาของท้องถิ่น มีบุคลากรของท้องถิ่นสามารถออกข้อบังคับและระเบียบของท้องถิ่นได้โดยไม่ขัดกับรัฐบาลกลาง

### 3.3 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยดังนี้ (นภคด พินิจ. 2546 : 118)

1. องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนกล่าว คือ องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติมีกิจกรรมทางการเมืองโดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2. การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อนเพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจ การเมืองในระดับชาติโดยง่าย

3. การปกครองท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง (Political maturity) กล่าวคือ ประชาชนจะรู้วิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหาร การเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิธีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

4. การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะผลทำให้เกิดความตึงเครียด และมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น จะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

5. การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมด้านศรัทธาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น

จะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตย โดยเริ่มจากระดับท้องถิ่นก่อน เพื่อเป็นแนวทางในการปกครองระดับประเทศต่อไป

## 4. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการท้องถิ่นเกิดขึ้นจากแรงผลักดันของประชาชนและรัฐบาลที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์การบริหาร และองค์การปกครองตนเองในระดับตำบล เพื่อให้ประชาชนในเขตพื้นที่ตำบลสามารถแก้ไขปัญหาของตนเองและจัดการบริหารตามหลักการปกครองตนเอง องค์การบริหารส่วนตำบล ถึงถูกก่อตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

#### 4.1 ที่มาขององค์การบริหารส่วนตำบล

เดิมสภาตำบลได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่ง กระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล และหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามาร่วมกันบริหารงานของตำบล และหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น และราษฎรเป็นส่วนร่วม อันจะเป็นทางนำราษฎรไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วยวิธีจัดให้มีสภาตำบลและคณะกรรมการตำบลขึ้น อย่างไรก็ตามสภาตำบล ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหาร รัฐบาลจึงปรับปรุงฐานะของสภาตำบลเสียใหม่ให้เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้มากยิ่งขึ้น ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 6 และยกฐานะให้สภาตำบล ซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 43 ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 44 ซึ่งเกณฑ์ที่กำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตาม พ.ร.บ.สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 40 คือ สภาตำบล ที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (กรมการปกครอง กองราชการส่วนตำบล. 2539 : 84)

#### 4.2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (“คณะกรรมการบริหาร” ถูกยกเลิกตามมาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับที่ 4 พ.ศ.2546 โดยให้ใช้คำว่า “คณะผู้บริหาร” แทน)

##### 1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

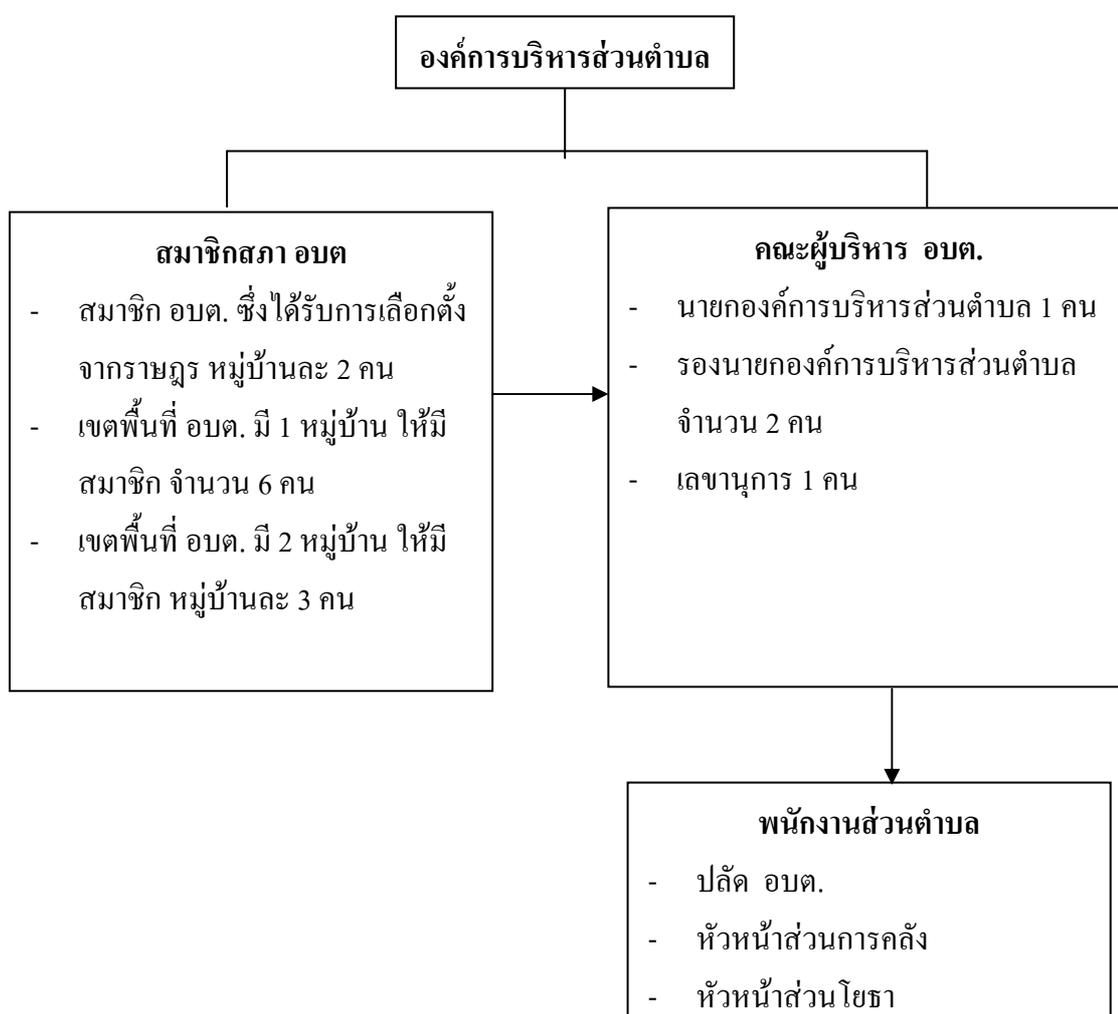
1.1 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

1.2 กรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน

1.3 กรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใด มีเพียงสองหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 3 คน

#### 1.4 คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกององค์การบริหารส่วนตำบล คนหนึ่ง และรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 2 คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลือกจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง (ความเดิม ในมาตรา 58 ถูกยกเลิก และใช้ความใหม่แทนแล้ว โดยมาตรา 17 ของ พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหาร ส่วนตำบล (ฉบับที่ 4 ) พ.ศ. 2546



ภาพประกอบ 2 แสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

### 4.3 อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

4.3.1 อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ 1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล 2) พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม 3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลตาม (1) และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ (ความเดิมในมาตรา 46 ถูกยกเลิกและใช้ความใหม่แทนแล้วโดยมาตรา 9 ของ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546

#### 4.3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะผู้บริหาร

มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ 1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติข้อบัญญัติและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 2) จัดทำแผนพัฒนาตำบล และงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ 3) รายงานการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง 4) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย (ความเดิมในมาตรา 59 ถูกยกเลิกและใช้ความใหม่แทนแล้ว โดยมาตรา 18 แห่ง พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546)

### 4.4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรม โดยมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
7. ค้ำครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้

ตามความจำเป็นและสมควร

นอกจากหน้าที่ที่ต้องทำดังกล่าวมาแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคและการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุง สถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่ได้กล่าวมานั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐในอันที่จะดำเนินการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าและองค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นเพื่อกระทำการร่วมกันได้ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและกิจการนั้น เป็นกิจกรรมที่จำเป็นต้องทำ และเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน

ให้เป็นไปตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล และมีพนักงานส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำองค์การบริหารส่วนตำบล

สรุป องค์การบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญ คือ

1. องค์การในการจัดการบริหาร บริหารจัดการพัฒนาตำบลให้เป็นไปตามนโยบายกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในการบริหารกิจการของตำบลทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม
2. เป็นหน่วยงานปฏิบัติและประสานทรัพยากรระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับท้องถิ่นอื่น ๆ รวมทั้งหน่วยราชการและหน่วยเอกชน
3. เป็นเวทีประชาธิปไตยของประชาชนในการเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น (สมาชิก อบต.) เข้าไปมีส่วนร่วมคิดร่วมตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ รายได้ ทรัพย์สินและการระดมทุนเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น
4. เป็นการส่งเสริมการใช้สิทธิ และหน้าที่ของพลเมืองในการมีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่น ตรวจสอบการทำงานการใช้สิทธิถอดถอนสมาชิก อบต.
5. เป็นการส่งเสริมและพัฒนาคนในท้องถิ่นให้มีความสามารถในการพัฒนารับใช้ท้องถิ่น และก่อให้เกิดการจ้างงานในท้องถิ่น เช่น สมาชิก อบต. พนักงานลูกจ้าง อบต.

## 5. แนวคิดเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนา

การพัฒนาเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง (Continuing process) การพัฒนาจึงจำเป็น ต้องให้ความสำคัญกับลำดับ/ขั้นตอน (Stages) และความเชื่อมโยง (Relation or linkage) เพราะฉะนั้นแนวคิดและทฤษฎีในการพัฒนาจึงปรากฏชัดเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มหนึ่งมองการพัฒนาว่าดำเนินการไปตามลำดับหรือขั้นตอนจากระดับหนึ่งไปสู่อีกระดับหนึ่ง โดยต้องสร้างความพร้อมด้านต่าง ๆ อย่างเหมาะสม

### 5.1 ความหมายของการพัฒนา

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546 : 779) ให้ความหมายไว้ว่า การพัฒนา หมายถึง ความเจริญเติบโตหรือความก้าวหน้า

การพัฒนา หมายถึง ความเจริญก้าวหน้าโดยทั่ว ๆ ไป เช่น การพัฒนาชุมชน พัฒนาประเทศ คือ การทำสิ่งเหล่านั้นให้ดีขึ้น เจริญขึ้น สนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ให้ได้ดียิ่งขึ้น (ธีรารัง อุดมไพจิตรกุลและคณะ. 2550 : 18)

การพัฒนา หมายถึง กระบวนการของการเปลี่ยนแปลงที่มีการวางแผนไว้แล้ว คือ การทำให้ลักษณะเดิมเปลี่ยนไปโดยมุ่งหมายว่า ลักษณะใหม่ที่เข้ามาแทนที่นั้นจะดีกว่าลักษณะเก่า สภาพเก่า แต่โดยธรรมชาติแล้วการเปลี่ยนแปลงย่อมเกิดปัญหาในตัวเอง เพียงแต่ว่าจะมีปัญหามากหรือปัญหาน้อย ถ้าหากตีความหมายการพัฒนา จะสามารถตีความหมายได้ 2 นัย คือ

การพัฒนาในความเข้าใจแบบสมัยใหม่ หมายถึง การทำให้เจริญในด้านวัตถุรูปแบบและในเชิงปริมาณ เช่น ถนนหนทาง ตึกรามบ้านช่อง ดัชนีชี้วัดทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

การพัฒนาในแง่ของพุทธศาสนา หมายถึง การพัฒนาคนทั้งในด้านร่างกายและจิตใจ โดยเน้นในด้านคุณภาพชีวิตและหลักของความถูกต้องพอดี ซึ่งให้ผลประโยชน์สูงสุด ความกลมกลืนและความเกื้อกูลแก่สรรพชีวิต โดยไม่เบียดเบียน ทำลายธรรมชาติและสภาพแวดล้อม

## 5.2 การจำแนกความหมายของการพัฒนา

การจำแนกความหมายของการพัฒนา มีในหลายนัยซึ่งอาจจำแนกได้ ดังนี้ (ดิษฐ์ประยูรฤทธิ์. 2549 : 174 )

1. การพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ ๆ ของสังคมจากสภาพหนึ่งไปสู่อีกสภาพหนึ่งที่มีคุณค่ามากกว่าหรือดีกว่ามองในแง่ที่การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเพียงด้านหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงทั้งหมดของสังคม แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่วัดผลได้อย่างชัดเจน

2. การพัฒนา หมายถึง การยกระดับความเป็นอิสระของระบบและปัจเจกบุคคลที่จะใช้ดุลพินิจในการเลือกทางเลือก (Alternatives) หลาย ๆ ทาง โดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลหรือผลกระทบของสภาพแวดล้อมแต่เพียงฝ่ายเดียวหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการพัฒนา รวมถึงความสามารถของระบบ และปัจเจกบุคคลที่จะควบคุมสภาพแวดล้อมให้เป็นที่พึงพอใจในทิศทางที่ตนต้องการ การปรับตัวให้เข้ากับและควบคุมสภาพแวดล้อมจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญของการพัฒนา

3. การพัฒนาเป็นแนวความคิดเชิงปทัสสถาน ซึ่งเทียบได้กับการปรับปรุงให้ดีขึ้น การปรับปรุงดังกล่าวนี้ รวมถึงการปรับปรุงสภาพการณ์ที่จำเป็นจะสนองตอบความต้องการของมนุษย์ ทั้งนี้รวมถึงการมีรายได้ขั้นต่ำที่มนุษย์จะสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ หรือการจัดความยากจน การมีงานทำ การมีโอกาสในชีวิตและทรัพย์สิน และการลดความไม่เสมอภาคให้น้อยลง นอกจากนี้การพัฒนา ยังรวมถึงการให้การศึกษาเพื่อให้ประชาชนสามารถอ่านออกเขียนได้ การมีส่วนร่วมในการปกครอง การบริหาร และความปราศจากการกดขี่ทางเพศและมลพิษต่าง ๆ

4. การพัฒนา หมายถึง ความเปลี่ยนแปลงและการแปรรูปของสังคมที่เป็นขั้นตอน และมีความต่อเนื่องในอันที่จะสนองตอบข้อเรียกร้องของปัจเจกบุคคล องค์กร ชาติ (และกลุ่มย่อยต่าง ๆ ในชาติ) ด้วยเหตุนี้ การศึกษาถึงการพัฒนาจึงต้องเกี่ยวข้องกับการศึกษาถึงความปรารถนา

เป้าหมายความใฝ่ฝันทะเยอทะยาน และการรับรู้ของบุคคลและหน่วยการปกครองการบริหารของชาติ หรือชุมชน การบริหารรัฐในรูปแบบองค์กร รวมทั้งการปกครอง

5. การพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาในประเทศโลกที่สาม หมายถึง ความพยายามที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ มหาตมคานธี เรียกว่า “การตระหนักถึงศักยภาพของมนุษย์” (Realization of the human potential) นั่นก็คือ การเพิ่มความสามารถของคนที่จะเป็นผู้กำหนดชะตากรรมของตนเอง

6. การพัฒนา หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๆ และหลายมิติของโครงสร้างทางสังคม ทักษะของคนทั่ว ๆ ไป สถาบันแห่งชาติ และการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อจัดความยากจนและลดความเสมอภาคทางสังคมให้น้อยลง

7. การพัฒนามีความสัมพันธ์กับความเป็นสมัยใหม่ และการทำให้เป็นอุตสาหกรรม กล่าวคือ การทำให้เป็นอุตสาหกรรมเป็นเพียงแง่มุมหนึ่งของการเป็นสมัยใหม่และการเป็นสมัยใหม่เป็นเพียงแง่มุมหนึ่งของการพัฒนา

8. การพัฒนาในระดับปัจเจกบุคคล หมายถึง การเพิ่มขึ้นของทักษะและความสามารถในการมีความเป็นอิสระมากขึ้น การมีความคิดสร้างสรรค์ การควบคุมตนเอง การมีความรับผิดชอบ และความอยู่ดีกินดี

9. การพัฒนาในระดับปัจเจกบุคคล หมายถึง ความผูกพันทางด้านค่านิยมที่บุคคลมีต่อเป้าหมายทางสังคม ความผูกพันด้านค่านิยมดังกล่าวนี้ รวมไปถึงความผูกพันที่บุคคลมีต่อความเปลี่ยนแปลง ความกล้าเสี่ยงตัดสินใจ การหลีกเลี่ยงการขัดแย้ง ความห่วงใยในชาติ และความเสียสละ

10. การพัฒนา หมายถึง ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจผนวกกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากหรือเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

สรุปได้ว่า การพัฒนาไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นได้เพียงชั่วข้ามคืน แต่เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นและคลี่คลายมาเป็นลำดับในช่วงเวลาของประวัติศาสตร์ มาตรฐานที่เคยใช้เป็นเกณฑ์หรือดัชนีในการอธิบายหรือตัดสินการพัฒนาในอดีตที่ผ่านมา อาจนำมาใช้ไม่ได้ในสถานการณ์ปัจจุบัน มาตรฐานการพัฒนาจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง และที่สำคัญการพัฒนาไม่ใช่สิ่งที่จะลอกเลียนหรือเป็นแบบอย่างสำเร็จรูปเสมอไป อีกนัยหนึ่งก็คือไม่มีแบบจำลองการพัฒนาแบบใดที่ถือเป็นสากล (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. 2545 : 9)

### 5.3 เป้าหมายของการพัฒนา

เป้าหมายที่สำคัญของการพัฒนา คือ การมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ทุกคนบนโลก มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้แตกต่างกัน ซึ่งอาจจำแนก ได้ดังนี้

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช (2545 : 73) กล่าวว่า ชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ในแต่ละสังคมนั้นมีองค์ประกอบหลัก อยู่ 3 ประการ คือ

1. การยอมรับนับถือตัวเอง และผู้อื่น
2. การเป็นอิสระจากการกดขี่ในทุกรูปแบบ
3. การมีชีวิตอยู่ร่วมในชุมชน โดยทุกคนมีความรู้สึกร่วมกันว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนนั้น ซึ่งทั้งสิ่งองค์ประกอบนี้ต้องไปด้วยกันจะขาดอย่างหนึ่งอย่างใดไปไม่ได้ มิฉะนั้นไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการพัฒนาไปสู่ชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช (2545 : 28) ได้เสนอไว้ว่า เป้าหมายสูงสุดของการพัฒนาก็คือ การมีชีวิตที่ดีกว่า และไม่ว่าองค์ประกอบของการมีชีวิตที่ดีกว่าในแต่ละสังคม วัฒนธรรมจะเป็นอย่างไร การพัฒนาในทุกสังคมล้วนแล้วแต่มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ

ประการที่แรก เพื่อส่งเสริมให้เกิดการกระจายปัจจัยอันเป็นพื้นฐานสำคัญของการยังชีพให้กับสมาชิกทุกคนของสังคม ปัจจัยดังกล่าว ได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย การสาธารณสุข และความมั่นคงปลอดภัย

ประการที่สอง เพื่อยกระดับการครองชีพโดยการเพิ่มรายได้ให้สูงสุด การสร้างงานเพิ่มขึ้น การกระจายโอกาสการศึกษา และการให้ความสำคัญกับคุณค่าทางวัฒนธรรมและคุณค่าของความเป็นมนุษย์ ทั้งนี้ไม่เพียงแต่เป็นการส่งเสริมการกินคืออยู่ดีของประชาชนเท่านั้น แต่ยังเป็นส่งเสริมให้ประชาชนมีความภาคภูมิใจในตัวเองและประเทศชาติ

ประการที่สาม เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลและประเทศชาติมีทางเลือกอย่างกว้างขวางในทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยการเป็นอิสระจากการครอบงำและการพึ่งพามุคและประเทศอื่นรวมทั้งเป็นอิสระจากความโง่เขลาและความทุกข์จากทั้งหมด

5.4 กระบวนการพัฒนา (โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์. 2543 : 58) ได้กล่าวถึงกระบวนการพัฒนา

กระบวนการพัฒนาเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะนำมาใช้ในการดำเนินงาน นอกจากนั้นการดำเนินงานดังกล่าวจะต้องให้ผลอย่างต่อเนื่องอีกด้วย กระบวนการพัฒนาจึงจำเป็นที่จะต้องเป็นกระบวนการระยะยาว และน่าจะส่งผลต่อคนส่วนใหญ่ใน 3 ลักษณะด้วยกัน คือ

1. การพัฒนา หมายถึง “ความก้าวหน้า” ซึ่งถ้าเป็นเรื่องเศรษฐกิจก็เรียกว่าความเจริญทางเศรษฐกิจ ถ้าเป็นด้านสังคมก็เป็นเรื่องของความมีเหตุผล ตลอดจนระบบและกลไกซึ่งเอื้ออำนวย

ให้สามารถใช้เหตุผลเป็นหลักในการตัดสินใจ และลดความขัดแย้งโดยสันติวิธี เรื่องความก้าวหน้านี้ได้กลายเป็นเรื่องที่ได้รับการเอาใจใส่กันมาก

2. การพัฒนายังมีความหมายรวมถึง “ความมั่นคง” ด้วย เรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญไม่แพ้เรื่องอื่น ๆ ถ้าเป็นในทางเศรษฐกิจ เราต้องการให้ระบบเศรษฐกิจของเราเป็นระบบเศรษฐกิจที่มั่นคง มีเสถียรภาพในทางสังคมก็เช่นกัน เราต้องการเห็นความมั่นคงทางสังคมเป็นสังคมที่สงบสุข สังคมที่สามารถปรับตัวเองให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้โดยปราศจากความรุนแรง

3. นอกจากคำว่าพัฒนาจะหมายถึง ความก้าวหน้าและความมั่นคงแล้ว การพัฒนายังควรหมายถึง “ความเป็นธรรม” อีกด้วย โดยเฉพาะความเป็นธรรมในลักษณะที่ว่าประชาชนทุกคนที่เป็นสมาชิกของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วม และได้รับผลตอบแทนจากการที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาตามควร การพัฒนาที่เราต้องการจึงควรเป็นการพัฒนาในรูปแบบที่ช่วยสร้างความเป็นธรรมด้วย

## 6. การวางแผนกลยุทธ์

องค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดทำแผนกลยุทธ์ การวางแผนกลยุทธ์ หรือ Strategic planning นั้นเป็นสิ่งที่ใช้กันแพร่หลายมาก ในกิจการด้านการทหาร ในด้านการศึกษาการสงคราม ในด้านการเมืองระหว่างประเทศ และโดยเฉพาะในการบริหารในวงการธุรกิจเอกชนนั้น ประสบความสำเร็จ สูงมาก ก้าวหน้าและเป็นที่ยกย่องถึงกันมาก ปัจจุบันนี้การวางแผนแบบแผนกลยุทธ์ได้แพร่หลายเข้ามาในวงงานต่าง ๆ และวงงานของราชการมากขึ้น แต่คำที่นิยมใช้และที่ได้รับการยอมรับกันในวงราชการ ส่วนใหญ่นิยมเรียกว่า แผนยุทธศาสตร์ (พลุ เดชะรินทร์. 2550 : ออนไลน์)

6.1 ความหมายการวางแผนกลยุทธ์ "กลยุทธ์" ซึ่งในหลักของการจัดทำแผนกลยุทธ์ จะมีระดับของกลยุทธ์อยู่ 3 ระดับ คือ กลยุทธ์องค์กร กลยุทธ์ธุรกิจ และกลยุทธ์ปฏิบัติการ ซึ่งปัญหาที่พบเห็นได้อยู่เสมอ คือ ผู้ประกอบการหรือผู้จัดทำแผนไม่ทราบว่า จะระบุรายละเอียดตามหัวข้อดังกล่าวอย่างไร หรือไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับหัวข้อดังกล่าว หรือรายละเอียดที่ระบุไม่ถูกต้องตามความหมายในเรื่องของระดับ กลยุทธ์ที่ระบุ นั้น โดยในความหมายในการระบุระดับของกลยุทธ์ จะประกอบด้วย

กลยุทธ์องค์กร ซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่กำหนดขึ้นตามนโยบายหรือเป้าหมายที่ต้องการขององค์กร ประกอบด้วย กลยุทธ์ด้านการเจริญเติบโต กลยุทธ์ปรับเปลี่ยนเพื่อให้ธุรกิจมีประสิทธิภาพมากขึ้น กลยุทธ์เพื่อความมั่นคง หรือกลยุทธ์ในการเลิกกิจการบางอย่าง

กลยุทธ์ธุรกิจ ซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามกลยุทธ์องค์กรซึ่งมาจากนโยบายหรือเป้าหมายที่กำหนดประกอบด้วย กลยุทธ์ด้านต้นทุนต่ำ กลยุทธ์การมุ่งเน้น กลยุทธ์สร้างความแตกต่าง

กลยุทธ์ปฏิบัติการ ซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่กำหนดขึ้นในฝ่ายงานต่างๆขององค์กร ให้เป็นไปตามกลยุทธ์ธุรกิจและกลยุทธ์องค์กร ซึ่งจะนำไปสู่การบรรลุ วิสัยทัศน์ ภารกิจ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ประกอบด้วย แผนการตลาด แผนการผลิตหรือการดำเนินการ แผนด้านทรัพยากรบุคคล และแผนการเงิน

การวางแผนเชิงกลยุทธ์นั้นเป็นการวางแผนที่มีการกำหนดวิสัยทัศน์มีการกำหนดเป้าหมายระยะยาวที่แน่ชัดมีการวิเคราะห์อนาคต มีความสามารถในการปรับตัวสูง สำหรับการทำงานในสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ต้องการระบบการทำงานที่คล่องตัว ต้องการดำเนินงานมีประสิทธิภาพสูงในการนำสู่เป้าหมายในอนาคตสามารถเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต เพื่อความอยู่รอด (Survive) และความก้าวหน้า (Growth) ขององค์กร ของหน่วยงาน หรือของธุรกิจของตนในอนาคตการวางแผนกลยุทธ์หรือการวางแผนเชิงกลยุทธ์นี้ มีส่วนเป็นอย่างมากต่อการสร้างความเป็นผู้นำ (Leadership) หรือในการสร้างภาพลักษณ์ (Image) ที่แสดงถึงจุดเด่นของหน่วยงาน ขององค์กรหรือของธุรกิจในการวางแผนกลยุทธ์นั้น จะมีการกำหนดเป้าหมายรวมขององค์กร สำหรับการดำเนินในอนาคตเน้นคุณภาพ เอาความเป็นเลิศมีถ้อยคำสำคัญที่จะได้พบเห็น ที่มีการกล่าวถึงกันมากในแวดวงการบริหารจัดการและการวางแผนกลยุทธ์ และที่มักจะได้ยินอยู่เสมอ ๆ เช่น

1. การมองการณ์ไกล มีวิสัยทัศน์
  2. คิดกว้าง – มองไกล มองไปข้างหน้า
  3. วิเคราะห์สิ่งแวดล้อมในอนาคต
  4. รู้จุดแข็ง – จุดอ่อนและสถานการณ์ขององค์กร
  5. รู้จักเลือก แล้วมุ่งความพยายามสู่โอกาสนั้น
  6. สร้างวิสัยทัศน์
  7. กำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์รวมขององค์กรอย่างชัดเจน
  8. ไม่ติดขัดกับปัญหาเฉพาะหน้าหรือปัญหาในระบบปัจจุบัน
  9. ปรับระบบและการทำงานปัจจุบันให้รับกับการดำเนินงาน สู่จุดที่ต้องการในอนาคต
- การวางแผนเชิงกลยุทธ์ ไม่ว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของเอกชนหรือในส่วนของรัฐจะเน้นความสามารถในการคาดคะเนสภาพในอนาคต การคิดไปในอนาคต เพื่อจะได้กำหนดหาทางหรือ

กลยุทธ์การทำงานในอนาคตของหน่วยงานสู่จุดหมายที่ต้องการ เพื่อเตรียมเผชิญกับการแข่งขันหรือเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น เน้นถึงความสามารถในการปรับตัวขององค์กรเพื่อนำองค์กรไปสู่จุดหมายที่ต้องการ

## 6.2 ความสำคัญของการวางแผนกลยุทธ์ มีดังนี้

6.2.1. การวางแผนกลยุทธ์เป็นรูปแบบการวางแผนที่ช่วยให้หน่วยงานพัฒนาตนเองได้ทันกับสภาพการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม เพราะการวางแผนกลยุทธ์ให้ความสำคัญการศึกษาวิเคราะห์บริบทและสภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานเป็นประเด็นสำคัญ

6.2.2. การวางแผนกลยุทธ์ เป็นรูปแบบการวางแผนที่ช่วยให้หน่วยงานภาครัฐในทุกระดับ มีความเป็นตัวเอามากขึ้น รับผิดชอบต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของตนเองมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะการวางแผนกลยุทธ์เป็นการวางแผนขององค์กร โดยองค์กรและเพื่อองค์กร ไม่ใช่เป็นการวางแผนที่ต้องกระทำตามที่หน่วยเหนือสั่งการ

6.2.3. การวางแผนกลยุทธ์ เป็นรูปแบบการวางแผนที่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นกระแสหลักในการบริหารภาครัฐในปัจจุบันและสอดคล้องกับที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้เตรียมออกระเบียบกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐทุกระดับมีการจัดทำแผนกลยุทธ์ใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนางานสู่มิติใหม่ของการปฏิรูประบบราชการ

6.2.4. การวางแผนกลยุทธ์เป็นเงื่อนไขหนึ่งของการจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance base budgeting) ซึ่งสำนักงบประมาณกำหนดให้ส่วนราชการและหน่วยงานในสังกัด จัดทำก่อนที่จะกระจายอำนาจด้านงบประมาณ โดยการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินก้อนลงไปให้หน่วยงาน

6.2.5. การวางแผนกลยุทธ์ เป็นการวางแผนที่ให้ความสำคัญต่อการกำหนด “กลยุทธ์” ที่ได้มาจากการคิดวิเคราะห์แบบใหม่ ที่ไม่ผูกติดอยู่กับปัญหาเก่าในอดีตไม่เอาข้อจำกัดทางด้านทรัพยากร และงบประมาณมาเป็นข้ออ้าง ดังนั้น การวางแผนกลยุทธ์จึงเป็นการวางแผนแบบท้าทายความสามารถ เป็นรูปแบบการวางแผนที่ช่วยให้เกิดการริเริ่มสร้างสรรค์ทางเลือกใหม่ได้ด้วยตนเอง จึงเป็นการวางแผนพัฒนาที่ยั่งยืน

การวางแผนกลยุทธ์ เป็นการวางแผนเพื่อนำองค์กร ไปสู่ภาพลักษณ์ใหม่ที่ก้าวสู่วิสัยทัศน์ที่ต้องการในอนาคต การวางแผนกลยุทธ์จึงเป็นการวางแผนในภาพรวมขององค์กรทุกกลยุทธ์ที่กำหนดขึ้นเป็นปัจจัยที่ชี้อนาคตขององค์กรนั้น

6.3 โครงสร้างของแผนกลยุทธ์ การจัดทำแผนกลยุทธ์นั้น อาจจะสรุปเป็นขั้นตอนของการจัดทำแผนกลยุทธ์ในอีกแนวหนึ่ง เพื่อช่วยให้ขั้นตอนชัดเจน และเป็นทางเลือกในกระบวนการ

จัดทำแผน ภายหลังจากที่ได้ทราบถึงแนวคิดพื้นฐานขั้นต้นแล้วได้ว่า การวางแผนกลยุทธ์ ประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้

- 6.3.1. การวิเคราะห์ภารกิจหรือพันธกิจ (Mission analysis)
- 6.3.2. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในอนาคต (Environmental analysis)
- 6.3.3. การวิเคราะห์องค์การ (SWOT หรือ Situation analysis)
- 6.3.4. การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision)
- 6.3.5. การค้นหาอุปสรรคและปัญหาในการดำเนินงาน (Obstacles)
- 6.3.6. การกำหนดกลยุทธ์ (Strategy decision)
- 6.3.7. การกำหนดนโยบาย (Policy decision)
- 6.3.8. การกำหนดกิจกรรม (Activity) สำคัญตามกลยุทธ์และนโยบาย
- 6.3.9. การจัดทำเป็นแผนกลยุทธ์ (Strategic planning)

การวิเคราะห์ภารกิจหรือพันธกิจ มีคำที่ใช้แทนกันอยู่หลายคำ เช่น ภารกิจหรือปณิธาน พันธกิจ คือ จุดมุ่งหมายพื้นฐานซึ่งแสดงผลหรืออธิบายว่าทำไมองค์กรจึงถือกำเนิดขึ้นมาหรือดำรงอยู่เป็นหลักการใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจ กำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และยุทธศาสตร์การวิเคราะห์ภารกิจหรือพันธกิจขององค์กร (Mission analysis) เพื่อตรวจสอบว่า งานหลักขององค์กรที่ทำอยู่ในปัจจุบัน ยังมีความเป็นอยู่หรือไม่ พันธกิจใดควรยกเลิกเพราะเหตุใด พันธกิจใดควรดำรงอยู่เพราะเหตุใด และพันธกิจใดควรปรับเปลี่ยนใหม่หรือเพิ่มขึ้นใหม่ เพราะเหตุใด บุคลากรในองค์กรต้องตระหนักว่าภารกิจใดคือภารกิจหลัก ภารกิจรอง ซึ่งบางหน่วยงานหลงบทบาทหน้าที่ไปทำภารกิจรองแทน ภารกิจหลักก็จะทำให้องค์กรนั้นมีปัญหาในการดำเนินงานได้ คำถามที่ควรใช้สำหรับพันธกิจขององค์กรมี ดังนี้

1. เราควรอยู่ในธุรกิจอะไร
2. จุดประสงค์ที่แท้จริงของเราคืออะไร นอกจากการทำกำไรแล้ว องค์กรของเรายังมีจุดมุ่งหมายอะไรอีก
3. เอกอภิมณฑ์หรือจุดเด่นเฉพาะขององค์กรของเราคืออะไร
4. กลุ่มลูกค้าหลักหรือผู้ใช้สินค้ากลุ่มสำคัญคือใครบ้าง
5. ผลิตภัณฑ์หรือบริการตัวเอกของเราในปัจจุบันคืออะไร และในอนาคตควรเป็นอะไร
6. ส่วนตลาดที่สำคัญทั้งในปัจจุบันและอนาคตคือส่วนไหนบ้าง
7. ขอบข่ายการจัดจำหน่ายและอาณาเขตตลาดกว้างและครอบคลุมแค่ไหนในปัจจุบัน และในอนาคตจะเปลี่ยนไปอย่างไร

8. ธุรกิจของเราได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างไรจากที่เคยเป็นมาเมื่อ 3-5 ปี ที่ผ่านมา
9. ในอนาคตข้างหน้า 3-5 ปี ธุรกิจของเราจะเปลี่ยนโฉมจากเดิมไปเป็นอะไร อย่างไร
10. ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มุ่งหวังและต้องการมากที่สุดของเราคืออะไรและมีวิธีการวัดผลสำเร็จเหล่านั้นอย่างไร

11. มีประเด็นแง่คิดเกี่ยวกับปรัชญาทางธุรกิจอะไรบ้างที่มีความสำคัญต่ออนาคตขององค์กร เช่น เรื่องภาพพจน์ขององค์กร ความเป็นผู้นำในกลุ่มอุตสาหกรรมเดียวกัน ในบรรดาผู้ร่วมวิชาชีพหรือชุมชน ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ความสามารถในการคิดค้นพัฒนา คุณภาพประสิทธิภาพการผลิต วิธีการจัดการ ฯลฯ

12. ควรต้องพิจารณาให้นำหนักความสำคัญต่อกลุ่มภายนอก เช่น ผู้ถือหุ้น ลูกค้า ชุมชน กลุ่มพนักงาน และอื่น ๆ ในเรื่องอะไรบ้างหรือไม่

เป้าประสงค์ คือ สภาพความสำเร็จของการดำเนินงานในขั้นตอนสุดท้ายของแต่ละยุทธศาสตร์ การกำหนดอาจช่วงเวลาที่ต่างกัน 5 ปี 3 ปี หรือ 10 ปี แล้วแต่กรณี การกำหนดเป้าประสงค์ในระยะยาว (Long term objective) อาจกำหนดสภาพความสำเร็จของการดำเนินงานที่ต้องการให้เกิดขึ้นในแต่ละปีได้ หรืออาจเป็นเป้าประสงค์ลักษณะที่เป็นเป้าหมาย (Target) เป้าประสงค์ขององค์กร หมายถึง การระบุหรือบอกให้ทราบเกี่ยวกับสิ่งที่องค์กรจะทำให้ได้ หรือสิ่งที่องค์กรต้องการจะเป็นสำหรับระยะเวลาใดเวลาหนึ่งที่อยู่ไกลออกไป เช่น อาจจะเป็น 3 ปีถึง 5 ปี ก็ได้ เป้าประสงค์ที่กำหนดขึ้นมานี้ ในทางปฏิบัติควรจะต้องสามารถวัดผลได้ตามสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป้าประสงค์ระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งเป็นเป้าประสงค์จากการดำเนินงานที่เป็นผลงานประจำปี การระบุออกมาเป็นจำนวนตัวเลขที่ชัดเจนและวัดได้ นับว่าเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญยิ่ง ที่จะช่วยให้การวางแผนมีคุณภาพสำหรับที่จะนำมาใช้บริหารงานในทางปฏิบัติ วิธีการกำหนดหรือเลือก เป้าประสงค์ขององค์กรการคัดเลือกหรือกำหนดเป้าประสงค์ขององค์กรนั้น มักจะทำโดยการประชุมพิจารณากันในคณะกรรมการวางแผน ซึ่งส่วนมากมักจะดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

1. การร่วมพิจารณาถึงปัจจัยทางกลยุทธ์ทั้งหลาย ที่จะมีผลกระทบเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับการพิจารณาเป้าประสงค์ระยะยาวทั้งนี้โดยพยายามคัดเลือกจัดลำดับปัจจัยทางกลยุทธ์ที่มีความสำคัญมากเป็นพิเศษจำนวนหนึ่ง โดยพิจารณาจากปัจจัยที่มีความสำคัญมากเป็นพิเศษ และสำคัญรองลงมาเป็นลำดับ

2. พิจารณาลี้กลงไปในแต่ละปัจจัยทางกลยุทธ์เพื่อให้เห็นชัดว่าปัจจัยกลยุทธ์ อันใดที่จะสามารถส่งผลกระทบหรือส่งผลต่อองค์กรให้สามารถเคลื่อนตัวเข้าไปสู่จุดมุ่งหมายและสนับสนุน

ต่อกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ ผลกระทบหรือผลสำเร็จต่าง ๆ เหล่านี้ ควรจะต้องมีลักษณะขอบเขตกว้าง และมองเห็นได้ค่อนข้างชัด

3. พิจารณาคัดเลือกและลงมติเห็นชอบร่วมกันเกี่ยวกับเป้าประสงค์ระยะยาวที่ต้องกำหนดขึ้น ทั้งนี้วิธีการอาจกระทำโดยการเขียนลงไปในแบบฟอร์ม ซึ่งอาจมีข้อความว่า “เพื่อให้ได้ผล (หรือบรรลุผล)”

ในการจัดทำเป้าประสงค์นี้ บางครั้งเป้าประสงค์ที่คัดเลือกมาอาจมีจำนวนค่อนข้างมาก และแต่ละข้อต่างก็มีความสำคัญต่ออนาคตขององค์กรทั้งสิ้นในกรณีเช่นนี้ การพิจารณาตัดออกควรต้องมีการยึดถือตามแนวทางดังนี้ คือ เป้าประสงค์ที่มีความสำคัญจริง ๆ ควรจะมีจำนวนน้อยเหลือเฉพาะที่มีความสำคัญมากจริง ๆ และควรเป็นเป้าประสงค์ที่มีคุณค่ามากที่สุดต่อการสนับสนุนขององค์กร ให้บรรลุผลในจุดมุ่งหมายและกลยุทธ์ที่ตั้งไว้มากที่สุด เป้าประสงค์ที่จะตกลงยอมรับกันนี้ควรได้มาจากการลงมติโดยทุกฝ่ายเห็นชอบตรงกัน เป็นสิ่งที่องค์กรต้องการจะเป็นหรือต้องการที่จะทำ ให้ได้ผลในอนาคต

คุณลักษณะของเป้าประสงค์ในสภาพทั่วไปนั้น การกำหนดเป้าประสงค์ระยะยาว มักจะกระทำโดยการเริ่มต้นด้วยการร่างข้อความขึ้นมาก่อนว่าต้องการจะให้ได้อะไร หรือต้องการจะเป็นอะไร มากกว่าที่จะมาจากการคิดอย่างรอบคอบ และมั่นใจว่าจะเป็สิ่งที่สามารถจะทำให้สำเร็จลงได้จริงตามที่คาดคิด ดังนั้น จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ผู้บริหารทุกคนจะต้องมีการตรวจสอบข้อความแต่ละขั้นหรือทั้งหมดตามเกณฑ์ต่าง ๆ ดังนี้

1. การต้องสามารถวัดได้หรือตรวจนับได้ ความหมายก็คือ เป้าประสงค์ จะต้องเป็นสิ่งที่เมื่อมีการปฏิบัติหรือทำไปแล้ว ท่านหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลายสามารถวัดหรือตรวจสอบได้ตัวอย่าง เช่น ข้อความเป้าประสงค์ที่ว่า “เป็นผู้นำในการตอบสนองตลาด” ก็ย่อมต้องวัดได้ด้วย “ส่วนแบ่งตลาด (Market share)” หรือเกณฑ์การวัดอย่างใดอย่างหนึ่งที่คล้ายกัน พร้อมกันนั้นก็จะต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับภาวะการแข่งขันให้สามารถพิจารณาประกอบควบคู่พร้อมกันไปได้

2. การพิจารณาถึงความเป็นไปได้หรือโอกาสที่จะทำให้สำเร็จผลได้ คือ การต้องพยายามหลีกเลี่ยงมิให้เป้าประสงค์กลายเป็นสิ่งที่สุดเอื้อมหรือเป็นไปไม่ได้นั่นเองการพิจารณาจึงต้องดูให้เห็นชัดว่าความพยายามหรือการทุ่มเทที่สำคัญมีอะไรบ้างหรือการเปลี่ยนแปลงที่มีความหมาย ความสำคัญมาก ๆ ในการทำให้บรรลุเป้าประสงค์ได้นั้นมีอะไรบ้าง และสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีโอกาสจะเป็นไปได้เพียงใด

3. การต้องมีความคล่องตัวหรือปรับตัวได้ ความจำเป็นในข้อนี้ก็เพราะสาเหตุสืบเนื่องจากเหตุผลที่ว่า ในการกำหนดเป้าประสงค์นั้นมีปัจจัยหลายประการที่มีความไม่แน่นอน โดยอาจเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ดังนั้น เป้าประสงค์ที่กำหนดไว้จึงต้องมีความคล่องตัวพอที่จะ

สามารถปรับตามทันกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง รวมทั้งต้องสอดคล้องเข้ากันได้กับโอกาสใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น

4. การต้องให้ความสอดคล้องเข้ากันได้กับแผนงานอื่น ๆ นั้นคือ การพิจารณาว่า เป้าประสงค์ที่กำหนดไว้นั้นจะมีส่วนช่วยนำให้ท่านเข้าไปสู่ฐานะที่ตั้งตามที่ได้มีการระบุหรือกำหนดเอาไว้ในขณะกำหนดจุดมุ่งหมาย การวิเคราะห์ทางกลยุทธ์ และกลยุทธ์ที่ได้จัดทำไว้แล้วหรือไม่

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสมมติฐานในการวางแผนเชิงกลยุทธ์ในทางปฏิบัติที่เป็นจริงนั้น ในการวางแผนเชิงกลยุทธ์มักจะต้องมีการกำหนดข้อสมมติฐานขึ้นมา เพื่อใช้ประกอบในการวางแผนเสมอ แต่อย่างไรก็ตาม การตั้งข้อสมมติฐานขึ้นมาใช้นั้นนับว่าเป็นสิ่งจำเป็น และเหมาะสมที่จะต้องกระทำควบคู่กันกับการกำหนดเป้าประสงค์ระยะยาวที่คาบเกี่ยวกับระยะเวลาที่ยาวนานออกไป ซึ่งไม่อาจพิจารณาวิเคราะห์หรือคาดคะเนสิ่งต่าง ๆ ได้ชัดเจนนัก โดยเหตุผลความจำเป็นดังกล่าวนี้เองจึงทำให้เป้าประสงค์ทั้งหลายต่างมีพื้นฐานผูกติดอยู่กับข้อสมมติฐานต่าง ๆ ที่องค์กรจะไม่สามารถมีอำนาจเหนือหรือควบคุมได้แต่ประการใด

ดังนั้น หากได้ทราบว่ เป้าประสงค์ที่กำหนดขึ้นได้กำหนดขึ้นภายใต้ข้อสมมติฐานดังกล่าว การวางแผนที่ถูกต้องนั้นก็ควรจะได้ครอบคลุมถึงส่วนของการกำหนดข้อสมมติฐานดังกล่าวนี้ไว้ ให้เป็นส่วนหนึ่งของเป้าประสงค์ที่กำหนดขึ้นนั้นด้วย เพื่อว่าต่อมาภายหลัง ถ้าหากการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ผิดไปจากข้อสมมติฐานที่กำหนดเอาไว้ ดังนี้ การทบทวนเป้าประสงค์ก็จะต้องกระทำพร้อมกับการวิเคราะห์ทบทวน ภายใต้ข้อมูลใหม่ ๆ ที่ได้รับมาในภายหลัง กล่าวโดยสรุป หลักในการกำหนดเป้าประสงค์ในด้านการจัดการศึกษาควรยึดหลักดังนี้ ระยะเวลาที่ต้องการใช้เกิดขึ้นอย่างชัดเจน ไม่ควรมีจำนวนมาก/มีความเป็นไปได้ กำหนดเป้าหมายแต่ละเรื่องต้องชัดเจน การกำหนดเป้าหมายที่ดีต้องครอบคลุมทุกองค์ประกอบ

ยุทธศาสตร์ขององค์กร การกำหนดวิสัยทัศน์ที่กล่าวข้างต้น มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ ถือเป็นหัวใจของการกำหนดทิศทางขององค์กร เป็นการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการอยู่รอดของธุรกิจ การตัดสินใจนี้ก็คือ ยุทธศาสตร์ขององค์กรนั่นเอง

การกำหนดกลยุทธ์ หมายถึง การตัดสินใจที่สัมพันธ์กับการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม เป็นการตัดสินใจบนฐานของสมมติฐานการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมในอนาคต คำว่า “กลยุทธ์ (Strategic)” ในองค์ประกอบแรกจึงหมายถึงความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อธุรกิจในเชิงของโอกาส (Opportunities) และภัยอันตราย (Threat) นั่นเอง

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร SWOT เป็นแผนภูมิแสดงการวิเคราะห์สภาพองค์กรเพื่อกำหนดแนวทางการในการจัดทำวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์และยุทธศาสตร์ขององค์กรแนวทางในการพัฒนาการศึกษา จะต้องวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากปัจจัยต่าง ๆ ด้วย เรียกว่า SWOT Analysis ซึ่งได้แก่

Strengths จุดแข็งหรือข้อได้เปรียบ

Weaknesses จุดอ่อนหรือข้อเสียเปรียบ

Opportunities โอกาสที่จะดำเนินการได้

Threats อุปสรรค หรือปัจจัยที่คุกคามการดำเนินงานขององค์กร

องค์ประกอบอีกประการหนึ่งของแนวคิดที่ว่าด้วยกลยุทธ์ก็คือ ความสัมพันธ์การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายในบริษัทหรือในธุรกิจ เป็นการวิเคราะห์องค์กรในด้านโครงสร้าง ระบบบุคลากร ระบบการเงิน และอื่น ๆ เพื่อที่จะหาจุดอ่อน (Weakness) และจุดแข็ง (Strength) ของธุรกิจ ธุรกิจที่มีจุดแข็งและอยู่ในส่วนที่จะได้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมก็จะดำเนินนโยบายเชิงรุกและรักษาจุดแข็งเอาไว้ ในกรณีที่มีจุดอ่อนก็อาจต้องดำเนินนโยบายปรับจุดอ่อนหรือแก้จุดอ่อนให้เป็นจุดแข็ง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกในกรณีที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงจุดอ่อนได้ก็ต้องดำเนินนโยบายไปสู่ธุรกิจที่สามารถแข่งขันได้แทนการคงไว้ในธุรกิจเดิมอาจกล่าวได้ว่า เมื่อพูดถึงความหมายของ “กลยุทธ์” นั้นจะเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกเพื่อพิจารณาหาโอกาสและภัยอันตรายต่อธุรกิจ ตลอดจนการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในเพื่อหาจุดอ่อนจุดแข็ง

#### การวิเคราะห์ สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร (SWOT)

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน (Internal environment factor analysis) และภายนอกองค์กร (External environment factor analysis) SWOT เป็นแผนภูมิแสดงการวิเคราะห์สภาพองค์กรเพื่อกำหนดแนวทางการในการจัดทำวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์และยุทธศาสตร์ขององค์กรแนวทางในการพัฒนาการศึกษา จะต้องวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากปัจจัยต่าง ๆ ด้วย เรียกว่า SWOT Analysis ซึ่งได้แก่

##### 1. Strengths – จุดแข็งหรือข้อได้เปรียบ

ปัจจัยบวกภายในที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรเป็นสิ่งที่ควบคุมได้และสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการวางแผนในการทำงานหรือการพัฒนาองค์กรได้ เช่น ประสิทธิภาพการทำงาน เป็นต้น

##### 2. Weaknesses – จุดอ่อนหรือข้อเสียเปรียบ

ปัจจัยภายในที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรแต่ยังเป็นสิ่งที่ยังสามารถควบคุมได้และเป็นสิ่งที่ต้องมีแผนการในการปรับปรุงแก้ไข เช่น ขาดประสิทธิภาพการทำงาน เป็นต้น

### 3. Opportunities – โอกาสที่จะดำเนินการได้

ปัจจัยภายนอกที่เอื้อประโยชน์ต่อองค์กร เป็นสิ่งที่เราควบคุมไม่ได้แต่สามารถวางแผนเพื่อนำมาเป็นประโยชน์ในการขยายงานหรือกิจการ เช่น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

### 4. Threats - อุปสรรค หรือปัจจัยที่คุกคามการดำเนินงานขององค์กร

ปัจจัยภายนอกที่เป็นผลลบต่อองค์กรและไม่สามารถควบคุมได้ เช่น กระแสการลดขนาดองค์กรในกรณีการปฏิรูประบบราชการ การแข่งขันจากคู่แข่ง

การกำหนดวิสัยทัศน์ คือ ภาพในอนาคตขององค์กรที่ผู้นำและสมาชิกทุกคนร่วมกันวาดฝันหรือจินตนาการขึ้น โดยมีพื้นฐานอยู่บนความเป็นจริงในปัจจุบัน เชื่อมโยงวัตถุประสงค์ภารกิจ ค่านิยม และความเชื่อเข้าด้วยกัน พรรณนาให้เห็นทิศทางขององค์กรอย่างชัดเจน มีพลังท้าทายทะเยอทะยาน และมีความเป็นไปได้ เน้นถึงความมุ่งมั่นที่จะทำสิ่งที่ยิ่งใหญ่ หรือดีที่สุดให้กับลูกค้าและสังคมวิสัยทัศน์จะเกี่ยวกับการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ เป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดทิศทางธุรกิจ เป็นการตัดสินใจที่เกี่ยวกับการอยู่รอดทางธุรกิจ ซึ่งจะกล่าวถึงอีกครั้งในเรื่องยุทธศาสตร์ขององค์กร มีวิสัยทัศน์มีประโยชน์ ดังนี้

1. วิสัยทัศน์สร้างพลังให้กับองค์กร การกระทำในองค์กรมีการรวมพลังมุ่งไปในทิศทางเดียวกันได้ต้องอาศัยองค์ประกอบหลายอย่างที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ภาวะผู้นำที่จะนำคนทั้งองค์กรได้

2. วิสัยทัศน์ทำให้ได้เปรียบในแข่งขัน ในโลกของการแข่งขันผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ย่อมได้เปรียบเสมอ เพราะสามารถคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคตได้ และวิสัยทัศน์ทำให้เกิดความทะเยอทะยานหาญกล้าที่จะเป็นหนึ่ง

3. วิสัยทัศน์ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ลักษณะของวิสัยทัศน์ต้องจูงใจ ระดมความคิด ระดมพลังใจ ปลูกเร้า การเขียน วิสัยทัศน์สั้น ง่าย ให้พลัง วิสัยทัศน์อาจจะเขียนในรูปของร้อยแก้วแบบใดก็ได้ แต่ควรประกอบด้วยคุณลักษณะ 3 ประการ คือ

- 3.1 ท่านต้องการทำอะไรให้สำเร็จ (ภารกิจ)

- 3.2 ทำไมท่านจึงต้องการทำให้สำเร็จ (วัตถุประสงค์)

- 3.3 ท่านคาดหวังผล (Results) เช่นไร

กระบวนการกำหนดวิสัยทัศน์นั้นทำได้หลายรูปแบบ แต่สิ่งที่มีเหมือนกันก็คือวิสัยทัศน์ กำหนดขึ้นโดยคณะผู้นำองค์กร ซึ่งกำหนดร่วมกันโดยการประชุมสัมมนา ระดมความ

คิดเห็น วิสัยทัศน์ต้องมีความชัดเจน ความยาวเหมาะสมกับโครงสร้าง ขนาด และลักษณะขององค์กร บอกได้ว่าองค์กรจะเป็นอย่างไร และทำอะไรในอนาคต รวมทั้งระบุความเชื่อที่เป็นพื้นฐานนำไปสู่วิสัยทัศน์นั้น วิสัยทัศน์ของแต่ละองค์กร ควรมีเอกลักษณ์พิเศษเฉพาะตัว เพื่อจำแนกให้ความแตกต่างจากองค์กรอื่น ๆ ได้ นอกจากนี้วิสัยทัศน์ของแต่ละหน่วยงานย่อยในองค์กร จะต้องสอดคล้องหรือสนับสนุนวิสัยทัศน์ขององค์กรด้วย

กลยุทธ์ หมายถึง การตัดสินใจที่สัมพันธ์กับการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม เป็นการตัดสินใจบนฐานของสมมติฐานการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมในอนาคต คำว่า “กลยุทธ์ (Strategic)” ในองค์ประกอบแรกจึงหมายถึงความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อธุรกิจ ในเชิงของ โอกาส (Opportunities) และภัยอันตราย (Threat) นั่นเอง

องค์ประกอบอีกประการหนึ่งของแนวคิดที่ว่าด้วย “กลยุทธ์ (Strategic)” ก็คือ ความสัมพันธ์การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายในบริษัทหรือในธุรกิจ เป็นการวิเคราะห์องค์กรในด้านโครงสร้าง ระบบบุคลากร ระบบการเงิน และอื่น ๆ เพื่อที่จะหาจุดอ่อน (Weakness) และจุดแข็ง (Strength) ของธุรกิจ ธุรกิจที่มีจุดแข็งและอยู่ในส่วนที่จะได้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมก็จะดำเนินนโยบายเชิงรุกและรักษาจุดแข็งเอาไว้ ในกรณีที่มีจุดอ่อนก็อาจต้องดำเนินนโยบายปรับจุดอ่อนหรือแก้จุดอ่อนให้เป็นจุดแข็ง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก ในกรณีที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงจุดอ่อนได้ก็ต้องดำเนินนโยบายไปสู่ธุรกิจ ที่สามารถแข่งได้แทนการคงไว้ในธุรกิจเดิมอาจกล่าวได้ว่า เมื่อพูดถึงความหมายของ “กลยุทธ์” นั้น จะเกี่ยวข้องกับวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกเพื่อพิจารณาหาโอกาสและภัยอันตรายต่อธุรกิจ ตลอดจนการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในเพื่อหาจุดอ่อนจุดแข็ง

การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic management) จึงเป็นการบริหารอย่างมีระบบ เป็นการบริหารที่ต้องอาศัยวิสัยทัศน์ของผู้นำธุรกิจ เป็นการบริหารอย่างมีการวางแผนอย่างเป็นขั้นตอน และมีการวิเคราะห์อย่างมีหลักเกณฑ์ สำหรับรายละเอียดและกลไกของส่วนประกอบแต่ละส่วนสามารถสรุปให้เห็นได้ดังข้อความประกอบการอธิบายภาพข้างล่างนี้

การกำหนดนโยบาย หรือการวางแผนนโยบายก็ได้ กระบวนการนี้ถือว่าเป็นกระบวนการ “ก่อรูป” ของนโยบาย คือเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากการเป็นเพียงกรอบความคิดให้ปรากฏเป็นรูปร่างต่าง ๆ ที่สามารถเห็นได้จริง สามารถนำไปปฏิบัติตามแล้วบังเกิดเป็น “ผล” ของงานตามที่มุ่งหวัง หรือเป็น “ผล” ที่สามารถกำจัดปัญหาได้จริง ๆ

ปัจจัยสำคัญในการกำหนดนโยบายที่ผู้กำหนดนโยบายต้องรู้ เข้าใจ และต้องทำให้กระจ่างชัดก่อนเริ่มกระบวนการกำหนดนโยบาย ได้แก่

1. ปัญหาของนโยบาย
2. สิ่งแวดล้อมของนโยบาย
3. ขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน และภายนอกองค์กร SWOT เป็นแผนภูมิแสดงการวิเคราะห์สภาพองค์กรเพื่อกำหนดแนวทางการในการจัดทำวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์และยุทธศาสตร์ขององค์กรแนวทางการพัฒนาการศึกษา จะต้องวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากปัจจัยต่าง ๆ ด้วย เรียกว่า SWOT Analysis ซึ่งได้แก่

Strengths จุดแข็งหรือข้อได้เปรียบ

Weaknesses จุดอ่อนหรือข้อเสียเปรียบ

Opportunities โอกาสที่จะดำเนินการได้

Threats อุปสรรค หรือปัจจัยที่คุกคามการดำเนินงานขององค์กร

การวิเคราะห์องค์กรเป็นการวิเคราะห์สภาพองค์กร หรือหน่วยงานในปัจจุบัน เพื่อค้นหาจุดแข็ง จุดเด่น จุดด้อย หรือสิ่งทีอาจเป็นปัญหาสำคัญในการดำเนินงานสู่สภาพที่ต้องการในอนาคต การวิเคราะห์สภาพการณ์ (Situation analysis) วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน เพื่อให้รู้ตนเอง (รู้เรา) รู้จักสภาพแวดล้อม (รู้เขา) ชัดเจน และวิเคราะห์โอกาส-อุปสรรค เพื่อประโยชน์ในการกำหนดวิสัยทัศน์ หรือเลือกกลยุทธ์ระดับองค์กรที่เหมาะสมต่อไป ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการทำ Strategic decision การทำ Strategic decision เป็นการตัดสินใจเลือกกลยุทธ์หรือวิธีดำเนินงานที่สำคัญ ที่เป็นหลักในการปฏิบัติไปสู่สภาพที่ต้องการในอนาคตขององค์กร เพื่อการบรรลุ Vision หรือสภาพในอนาคตตามที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งเป็นการเลือกโดยคำนึงถึงสภาพในอนาคต โดยคำนึงถึงจุดที่ต้องการ โดยรู้สถานการณ์ เห็นถึงโอกาสและรู้จุดดี จุดเด่นตลอดจนจุดอ่อนในการดำเนินงานไปสู่จุดหมายที่ต้องการขององค์กรในอนาคต เป็นการค้นหากลยุทธ์โดยหลักการ มองกว้าง เห็นไกล รอบคอบตามหลักการกำหนดกลยุทธ์ในแบบต่าง ๆ เช่น กลยุทธ์ที่มุ่งหา S สูง – O สูง, S สูง – T ต่ำ, W ต่ำ – O สูง และ W ต่ำ – T ต่ำ กลยุทธ์เชิงรุก กลยุทธ์เพื่อความเจริญก้าวหน้า (Growth strategy) กลยุทธ์แบบคงที่ (Stability strategy) กลยุทธ์แบบตัดทอนป้องกัน (Retrenchment and defense strategy) กลยุทธ์การตั้งราคา-การขาย กลยุทธ์การแข่งขัน กลยุทธ์การเป็นผู้นำ กลยุทธ์ในการสร้างความแตกต่างของผลิตภัณฑ์และบริการ กลยุทธ์การจำกัดขอบเขตปฏิบัติการ เป็นต้น

การจัดทำแผนกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพ จะสามารถทำได้โดยวิธีการจัดประชุมคณะกรรมการวางแผนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ทั้งนี้โดยต้องให้เป็นการประชุมที่มีจำนวนครั้งมากพอ และลักษณะการประชุมจะต้องเปิดกว้างโดยมีการขยายขอบเขตทั่วถึงทุกจุดงานที่มีความสำคัญ พร้อมกับต้องเป็นการประชุมที่มีคุณภาพ ที่ผู้บริหารทุกคนต่างก็ทุ่มเทเอาใจใส่ในผลสำเร็จต่าง ๆ ที่จะ

ทำได้ด้วย ในการจัดประชุมวางแผนนี้ จะมีการจัดการประชุมเพื่อพิจารณาส่วนประกอบของการวางแผนแต่ละส่วนหรือหลายส่วนรวมกันได้ ทั้งนี้สำหรับจำนวนครั้งของการประชุมจะมีมากครั้งเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความยากง่ายของแผนงานที่ต้องพิจารณา (ตัวอย่างเช่น กรณีการวางแผนขนาดใหญ่ของธนาคารแห่งหนึ่งในประเทศไทย การประชุมวางแผน โดยคณะกรรมการวางแผนของธนาคาร ซึ่งประกอบด้วย ผู้จัดการใหญ่ และผู้บริหารทุกตำแหน่งลงมาถึงผู้จัดการฝ่ายนั้น ได้ใช้เวลาประชุมแผนกลยุทธ์ติดต่อกัน 4-6 วัน และเป็นการประชุมแผนดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ ต่อเนื่องกันอีก 10-15 วัน โดยจะมีการสรุปแผนเมื่อการประชุมแผนสิ้นสุดลงในเดือนธันวาคมของทุกปี จากนั้นแผนงานก็จะถูกแจกจ่ายไปยังหน่วยต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติ และการติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนก็จะกระทำในทุก 5 วันและไม่เกิน 10 วันของเดือนถัดไป หลังจากที่มีการปฏิบัติงานได้เสร็จสิ้นลงในทุก ปลายเดือน

การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic management) จึงเป็นการบริหารอย่างมีระบบ เป็นการบริหารที่ต้องอาศัยวิสัยทัศน์ของผู้นำธุรกิจ เป็นการบริหารอย่างมีการวางแผนอย่างเป็นขั้นตอน และมีการวิเคราะห์อย่างมีหลักเกณฑ์ สำหรับรายละเอียดและกลไกของส่วนประกอบแต่ละส่วนสามารถสรุปให้เห็นได้ดังข้อความประกอบการอธิบายภาพข้างล่างนี้

การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic management) จึงเป็นการบริหารอย่างมีระบบ เป็นการบริหารที่ต้องอาศัยวิสัยทัศน์ของผู้นำธุรกิจ เป็นการบริหารอย่างมีการวางแผนอย่างเป็นขั้นตอน และมีการวิเคราะห์อย่างมีหลักเกณฑ์ รายละเอียดดังแสดงในตาราง ดังนี้

ตาราง 1 กรอบแนวคิด พร้อม 7 ลำดับขั้นของการวางแผนกลยุทธ์ การคิดเชิงกลยุทธ์ และการวางแผนระยะยาว

ส่วนประกอบ ของแผนกลยุทธ์	ลักษณะการดำเนินงาน	กลไก
จุดมุ่งหมาย ขององค์กร	เป็นจุดเริ่มแรกของแผนกลยุทธ์ ชี้ให้เห็นถึงความคิดพื้นฐานขององค์กร บอกให้ทราบถึงจุดมุ่งหมายขององค์กร	ตอบคำถาม “อะไร” (What) องค์กรกำลังทำธุรกิจอะไร อะไร คือ ลักษณะพื้นฐาน และแนวคิดขององค์กร มีอะไรบ้างที่เป็นปรัชญา พื้นฐานความอยู่รอดขององค์กร
การวิเคราะห์ ทางกลยุทธ์	เป็นพื้นฐานข้อมูลทั้งหลายของแผนกลยุทธ์เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกและภายในที่จะมีผลกระทบต่ออนาคตขององค์กรประเด็นปัญหาต่าง ๆ มีการสรุปและจัดลำดับความสำคัญของที่จะมีการระบุไว้ในแผนพร้อมกับสรุปแนวทางแก้ไขปัญหาหลักเป็นกระบวนการที่ใช้เวลาจัดทำมากที่สุด	ตอบคำถาม “ทำไม”(Why) - ทำไมจึงน่าเชื่อว่าจุดมุ่งหมายที่กำหนดมีทางเป็นไปได้ - ให้เหตุผลว่าทำไมกลยุทธ์ที่จัดทำขึ้นมีความถูกต้อง - ให้มั่นใจว่า ทำไม วัตถุประสงค์ระยะยาว มีความเหมาะสมดีแล้ว
กลยุทธ์	เป็นเครื่องมือชี้ทิศทางขององค์กร เป็นเครื่องมือกำหนดฐานะที่ตั้งขององค์กรในอนาคตเป็นเครื่องมือใช้ตรวจสอบและกำกับทิศทางขององค์กรในปัจจุบัน หรือใช้กำหนดทิศทางให้องค์กร ทั้งนี้โดยยึดถือตามจุดมุ่งหมายและการวิเคราะห์ทางกลยุทธ์ที่ทำมาแล้ว	แล้วตอบคำถาม “ที่ ไหน”(Where) - ฐานะที่ตั้งขององค์กร ในอนาคตที่เป็นไปในทาง ไหน
วัตถุประสงค์ ระยะยาว	ระบุถึงผลสำเร็จทางกลยุทธ์ที่จะได้รับ จากการปฏิบัติตามจุดมุ่งหมายและ กลยุทธ์ขององค์กร	ตอบคำถามที่ว่า “ได้เมื่อใด (When) และอย่างไร (How) - ได้ผลกำไร

- การเติบโต / การขยายตัว
- ผลิตภัณฑ์ใหม่ ตลาดใหม่

ตาราง 1 (ต่อ)

ส่วนประกอบ ของแผนกลยุทธ์	ลักษณะการดำเนินงาน	กลไก
แผนงานรวม	<p>แผนงานหลักที่คาบเกี่ยวกับหน้าที่งานต่าง ๆ ที่พึงต้องทำเพื่อให้สามารถมีการปฏิบัติตามกลยุทธ์ และประสบความสำเร็จตามเป็นขั้นตอนของกระบวนการวางแผนกลยุทธ์ซึ่งจะมีการกำหนดภาระหน้าที่ให้กับบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่จะรับผิดชอบนำไปปฏิบัติเพื่อให้มั่นใจว่าทุกอย่างจะสำเร็จผลด้วยดีในทางปฏิบัติจะมีการเขียน</p> <p>แผนงานออกมาพร้อมรายละเอียดที่จำเป็นทั้งนี้เพื่อเอื้ออำนวยให้ผู้บริหารสามารถติดตามความก้าวหน้าของการปฏิบัติตามแผนได้</p>	<p>ตอบคำถาม “อย่างไร”(How) และ “เมื่อใด”(When)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- จุดมุ่งหมายและกลยุทธ์ จะทำเมื่อใด อย่างไร</li> <li>- ผลงานเป็นอย่างไร สำเร็จผลเมื่อใด</li> <li>- จะแบ่งสรรทรัพยากร ousangไรเมื่อใด</li> <li>- จะติดตามผลความก้าวหน้าของงานอย่างไร เมื่อใด</li> </ul>
การพยากรณ์ ทางการเงิน	- เป็นการสรุปผลทางการเงินที่จัดทำไว้ล่วงหน้าพร้อมกับการวัดผลงานที่จะต้องทำให้ได้ตามแผนเป็นการจัดรวม สรุปผล ข้อมูลการเงินไว้ในที่เดียวกันผู้ปฏิบัติงานทราบชัดถึงผลลัพธ์ของแผนกลยุทธ์ที่ต้องการ	ตอบคำถามทั้ง 5 ส่วนข้างต้น คละกันไป
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	การเปลี่ยนสภาพแผนงานให้เป็นคำพูดที่ผู้บริหารจะเข้าใจได้ง่ายและชัดเจนให้ความกระจ่างเกี่ยวกับประเด็นปัญหา การวิเคราะห์ และสรุปสาระสำคัญของแผนงานช่วยให้ผู้บริหารสามารถถ่ายทอดความคิดเกี่ยวกับอนาคต	

## ขององค์การให้เป็นที่เข้าใจ

ที่มา : คำรงค์ วัฒนา. 2549 : 35-37

สำหรับส่วนประกอบของแผนกลยุทธ์ทั้ง 7 ส่วน นี้แสดงให้เห็นได้ว่าแผนจะเริ่มดำเนินการกำหนดจุดมุ่งหมายขององค์การ ซึ่งจะพิจารณาในขอบเขตที่กว้างโดยผู้บริหารจะเปิดความคิดไว้กว้าง แล้วจะพยายามสรุปเขียนเป็นข้อความที่สามารถชี้ให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายต่าง ๆ เป็นลำดับแรกก่อน ต่อจากนั้นการพิจารณาวางแผนก็จะแคบเข้า ขึ้นต่อไปก็คือ การวิเคราะห์ทางกลยุทธ์ โดยครอบคลุมถึงปัญหาและเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่มีโอกาสส่งผลกระทบต่อการทำงานตามจุดมุ่งหมายขององค์การที่กำหนดไว้ จากนั้นก็จะเป็นการจำกัดแคบเข้ามา โดยจะทำการกำหนดกลยุทธ์เฉพาะอย่างขึ้นมา เพื่อที่จะใช้ปฏิบัติให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้

วิธีการจัดทำแผนกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพ สามารถทำได้โดยวิธีการจัดประชุมการวางแผนของเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายทั้งนี้ โดยต้องให้เป็นการประชุมที่มีจำนวนครั้งมากพอ และลักษณะการประชุมต้องเปิดกว้าง โดยมีการขยายขอบเขตทั่วถึงทุกจุดงานที่มีความสำคัญ พร้อมกับต้องเป็นการประชุมที่มีคุณภาพที่ผู้บริหารทุกคนต่างก็ทุ่มเทเอาใจใส่ในผลสำเร็จต่าง ๆ ที่จะทำได้ด้วยการประชุมวางแผนนี้ จะมีการจัดการประชุมเพื่อพิจารณาส่วนประกอบของการวางแผนแต่ละส่วนหรือหลายส่วนรวมกัน ได้ให้การความสำคัญต่อการประชุมวางแผนในกระบวนการวางแผนนี้ นับว่ามีความสำคัญต่อความสำเร็จของการวางแผนได้ไม่แพ้เนื้อหาของตัวแผนกลยุทธ์ที่จัดทำขึ้นมา ๆ เพราะการ ร่วมกันคิด การร่วมปรึกษากัน ตลอดจนการโต้แย้งเหตุผลกัน และการปรับแก้ไขบางอย่างรวมทั้งการหาข้อสรุปที่ต้องกระทำภายในกระบวนการวางแผน หากทำได้ดีแล้ว คุณค่าของแผนงานก็จะมีมากขึ้นได้

การพัฒนาองค์การเพื่อนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ การมีแผนยุทธศาสตร์ที่วางไว้ อย่างงดงามก็มีได้เป็นหลักประกัน ว่าองค์การนั้นจะก้าวไปสู่ความสำเร็จได้ หากองค์การนั้นไม่สามารถที่นำกลยุทธ์ที่วางไว้ไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จเป็นรูปธรรม และบ่อยครั้งที่พบว่าแผนยุทธศาสตร์ ที่ถูกกำหนดมาอย่างดีต้องประสบกับความล้มเหลวเพราะองค์การไม่สามารถที่จะปรับเปลี่ยนพัฒนาส่วนต่าง ๆ ของตัวเอง เพื่อที่จะนำกลยุทธ์นั้นได้และปฏิบัติให้เกิดผลได้ ซึ่งนอกจากจะทำให้แผนยุทธศาสตร์ที่ได้ลงทุนแรงไปนั้นต้องสูญเปล่าแล้ว ยังทำให้ศรัทธาของคนในองค์การที่มีต่อกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ต้องเสื่อมลงไปด้วย ดังนั้นแผนยุทธศาสตร์ที่ดีจึงควบคู่กับการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพด้วย ซึ่งจะพิจารณาได้จากแผนภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างกลยุทธ์และการนำไปปฏิบัติได้

	การนำไปปฏิบัติดี	การนำไปปฏิบัติไม่ดี
กลยุทธ์ดี	สำเร็จ Success	เพื่อใจ Sweet Dream
กลยุทธ์ไม่ดี	เสี่ยงดวง Gambling	ล้มเหลว Failure

ภาพประกอบ 3 แผนภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างกลยุทธ์และการนำไปปฏิบัติได้

แหล่งที่มา : คำรงค์ วัฒนา. 2549 : 43

สรุปการวางแผนกลยุทธ์ จะเป็นการนำเสนอแนวความคิด เพื่อเป็นข้อพิจารณา ในการพัฒนาองค์กร เพื่อนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางการพิจารณาปรับปรุง เปลี่ยนส่วนสำคัญขององค์กร เพื่อให้สามารถปรับขีดความสามารถขององค์กรให้สอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์

## 7. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลดงตะงาว ตำบลดงตะงาว

### ข้อมูลทั่วไป

ตำบลดงตะงาวเป็นตำบลหนึ่งของ 4 ตำบล ในอำเภอคอนสาร จังหวัดสระบุรี ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของอำเภอคอนสาร ห่างจากอำเภอคอนสาร 5 กิโลเมตร สภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มอันเกิดจากตะกอนลำน้ำใหม่ อยู่เหนือระดับทะเลปานกลาง 2 เมตร มีอุณหภูมิเฉลี่ย 28 องศาเซลเซียส

ฝนตกเฉลี่ย 1,150 มิลลิเมตรต่อปี มี 3 ฤดู มี 9 หมู่บ้าน มีประชากรรวม 2,040 คน 494 ครัวเรือน นับถือศาสนาพุทธ มีวัด 2 แห่ง

ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ คือ แผ่นดินมีความอุดมสมบูรณ์ มีแหล่งน้ำ 2 แห่ง คือ คลองตาเมฆ คลองแม่หนอง นอกจากนั้นยังเป็นพื้นที่ที่ขายน้ำโครงการชลประทานโคกกระเทียม

สถานที่ท่องเที่ยวสำคัญ ได้แก่ วัดคอนทอง มีรูปเหมือนหลวงพ่อเฮี้ยน สิริวิงโส เกจิอาจารย์ชื่อดังชาวเขมร และมีรูปเหมือนพระอุปัชฌาย์กราน วัดโคกโพธิ์

ด้านสาธารณสุข มีสถานอนามัย 1 แห่ง มีสถานศึกษาในพื้นที่ จำนวน 2 แห่ง

ปัญหาในพื้นที่ที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาขาดแคลนน้ำเพื่อทำนาปรัง และปัญหาน้ำท่วมขังพื้นที่เกษตรกรรมในฤดูน้ำหลาก ทั้งนี้ตำบลคงตะงาวอยู่ปลายน้ำของโครงการชลประทานโคกกระเทียมในฤดูแล้งหากแบ่งปันน้ำไม่เป็นไปตามกติกาที่กำหนด จะเกิดปัญหาแย่งชิงน้ำในพื้นที่ใกล้เคียงเป็นประจำทุกปี

## 8. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นริศ ขำนุรักษ์ (2538 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินงานพัฒนาชนบทของสภาตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณี จังหวัดหนองบัวลำภู ผลการศึกษาพบว่าประชาชนส่วนใหญ่หรือร้อยละ 74.7 มีส่วนร่วมต่อการดำเนินงานพัฒนาชนบทของสภาตำบลอยู่ในระดับต่ำ โดยมีส่วนร่วมน้อยที่สุดในเรื่องการมีส่วนร่วมในการวางแผน รองลงมาคือ ในเรื่องการติดตามประเมินผล และในเรื่องรับรู้ปัญหาตามลำดับ และสำหรับเรื่องการมีส่วนร่วมในการลงทุนปฏิบัติประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด สำหรับเรื่องความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่หรือร้อยละ 76.08 มีความต้องการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับสูงโดยที่มีความต้องการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลมากที่สุด รองลงมาคือการวางแผนลงทุนปฏิบัติและการรับรู้ปัญหาตามลำดับ

เกียรติศักดิ์ เอื้อเฟื้อ (2546 : บทคัดย่อ) ศึกษาการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาอำเภอเมือง จังหวัดยโสธร พบว่า

1. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีประสบการณ์ในงานพัฒนาสูง
2. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ติดตามข่าวสารทางการเมืองในระดับปานกลาง
3. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ในระดับปานกลาง
4. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นอยู่ในระดับสูง โดยที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดด้านการกำหนดข้อบัญญัติตำบล รองลงมาคือ แผนพัฒนาตำบล

ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม การบริหารงานกิจการ อบต. และด้านการรายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงิน

5. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ รายได้ ประเภทสมาชิก ประสบการณ์ในงานพัฒนา การติดตามข่าวสารทางการเมือง และความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ ส่วนปัจจัยที่ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ อายุ การศึกษา และอาชีพ

สำรวจ บำเพ็ญ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอบุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ ผลการศึกษาพบว่า

1. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับปานกลาง

2. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายละเอียดเป็นด้าน พบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมมากในด้านเสนอความคิดเห็น รองลงมาคือ ด้านการดำเนินงาน ด้านการวางแผน ด้านการประเมินผล ด้านการตัดสินใจ และน้อยที่สุดคือด้านการร่วมรับผลประโยชน์

3. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ อายุ การศึกษา ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง และความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

4. ปัจจัยที่ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ สถานภาพสมรส อาชีพ รายได้ ประสบการณ์การฝึกอบรม และการเป็นสมาชิกกลุ่มองค์กรทางสังคม

ชลธิชา มีแสง (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของนักศึกษาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ผลการศึกษาพบว่า นักศึกษามีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในกระบวนการเลือกตั้ง ติดตามสถานการณ์ทางการเมือง ในระดับปานกลาง และการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง และการชุมนุมทางการเมือง อยู่ในระดับต่ำ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง คือ เพศ อายุ สาขาวิชาที่เรียน อาชีพ ความสนใจข่าวสารการเมือง ตัวแปรไม่มีอิทธิพล คือ สถานภาพสมรส ภูมิลำเนา ความเข้าใจในหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย

เรณู คุปต์ยลธีธร และคณะ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความรู้ ความเข้าใจ ทักษะคติ และการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า ความรู้ความเข้าใจต่อการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยภาพรวมค่อนข้างสูง ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีทัศนคติที่ดีต่อการบริหารงานใน อบต.และมีส่วนร่วมต่อการบริหารงานใน อบต. ในระดับปานกลาง

นวนน้อย ศรีรัตน์ และคณะ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของ อบต. ยังคงอยู่ในระดับต่ำ โดยการมีส่วนร่วมยังค่อนข้างจำกัดอยู่ในเรื่องการรับรู้ข่าวสารข้อมูลเป็นด้านหลัก การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เสนอนโยบายหรือการตรวจสอบการดำเนินงานของ อบต.ยังมีค่อนข้างต่ำ

เลิศอนันต์ ยาวิชัยแก้ว (2547 : บทคัดย่อ) ศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน จังหวัดเชียงราย พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนซึ่งพิจารณาจากด้านการไปใช้สิทธิ์เลือกตั้ง การติดตามสถานการณ์ทางการเมือง การเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง โดยภาพรวมประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา สถานภาพ อาชีพ รายได้ การรับรู้ข่าวสารจากสื่อต่าง ๆ ระยะเวลาในการติดตามข่าวสารทางการเมือง และความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ส่วนปัจจัยที่ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้แก่ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล และเป็นสมาชิกของกลุ่มต่าง ๆ ที่จัดตั้งในเขตเทศบาล

มนตรี นาคสมบุรณ์ (2540 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการเมืองการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณี จังหวัดปทุมธานี ผลการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการเมืองการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในระดับน้อย ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในระดับมาก ประชาชนคาดหวังประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับปานกลาง และพบว่าปัจจัยต่อไปนี้ ได้แก่ เพศ อายุ อาชีพ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในตำบล การเป็นสมาชิกกลุ่มหรือองค์กร และการได้รับความรู้เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่แตกต่างกันไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการเมืองการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

ศรัณยา ศิพูน (2546 : 71) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบางช้าง อำเภออัมพวา จังหวัด

สมุทรสงคราม พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของ อบต. ประกอบด้วย อายุ การศึกษา รายได้ การดำรงตำแหน่งทางสังคม จำนวนเรื่องที่ผ่านมาการอบรม ความบ่อยในการได้รับข้อมูลข่าวสาร จำนวนแหล่งข้อมูลข่าวสารที่ได้รับ จำนวนกิจกรรมทางสังคมที่เข้าร่วม และระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของ อบต. ส่วนปัจจัยที่ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของ อบต. คือ เพศ และอาชีพ

ชัยฤทธิ์ เบญญาภาจ (2546 : บทคัดย่อ) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ตำบลบางตาบล อำเภอหนองจิก จังหวัดปัตตานี พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของ ประชาคมในการพัฒนาตำบล โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้านตามลำดับ ดังนี้ 1) ด้านความสนใจรับรู้ข่าวสาร 2) ด้านการประมวลปัญหาและความต้องการของตำบล 3) ด้านการเสนอความคิดเห็นด้านการพัฒนาตำบลต่อ อบต. 4) ด้านการติดตามกำกับผลการดำเนินงาน 5) ด้านการให้และรับประโยชน์ในโครงการ/กิจกรรม ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ในกิจกรรมของประชาคมในการพัฒนาตำบล ได้แก่ การเป็นประชาคมตามแนวของทางราชการ มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาตำบล ส่วน เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในตำบล ไม่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของประชาคมในการ พัฒนาตำบล

คงศักดิ์ พลภูเมือง (2546 : บทคัดย่อ) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลเมืองสรวง จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการมี ส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นคือ เพศชายมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นมากกว่าเพศหญิง เนื่องจากการพัฒนาส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาโดยใช้กำลังแรงงาน ระดับการศึกษาสูงที่ส่วนร่วมใน การพัฒนาท้องถิ่นน้อยกว่าเนื่องจากส่วนใหญ่มีสถานที่ทำงานอยู่นอกชุมชน สถานภาพโสดมีส่วน ร่วมในการพัฒนามากกว่าผู้ที่มีสถานภาพสมรส สำหรับระยะเวลาการอยู่ในชุมชนพบว่าผู้อาศัยอยู่ ในชุมชนเป็นระยะเวลานาน ได้รับรู้ปัญหาของชุมชน มีส่วนร่วมในการพัฒนามากกว่า ปัจจัยที่ไม่ มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน คือ อาชีพ และรายได้

สามารถ ก้อนจันทร์ (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ จังหวัด อุบลราชธานี พบว่า ระดับความรู้ความเข้าใจในการปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชนที่เป็นกลุ่ม ตัวอย่าง พบว่า มีระดับความรู้ความเข้าใจในการปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชนที่เป็นกลุ่ม ตัวอย่างพบว่า มีระดับความรู้ความเข้าใจในระดับน้อยเป็นส่วนใหญ่ ส่วนระดับการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง

ปิ่นไพร ชาววัง (2541 : 37) ได้ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี” และสรุปผลการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น โดยภาพรวมอยู่ในระดับต่ำ เมื่อเรียงลำดับองค์ประกอบการมีส่วนร่วมตามค่าเฉลี่ย จากมากไปน้อยปรากฏดังนี้ ด้านการดำเนินการตัดสินใจ และการประเมินผล โดยมีส่วนร่วมในการพัฒนาอยู่ในระดับต่ำทุกองค์ประกอบ เมื่อพิจารณาตามตัวชี้วัดรายชื่อ พบว่า ด้านการตัดสินใจชี้วัดมีค่าเฉลี่ยสูง ได้แก่ การได้ร่วมพิจารณามติที่ประชุม ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของทางราชการ ด้านการดำเนินงานพบว่า ตัวชี้วัดของข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดได้แก่ การร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชนจัดขึ้นในวันสำคัญ เทศกาล และประเพณีต่าง ๆ รองลงมา ได้แก่ การชักชวนให้คนในครอบครัว และเพื่อนบ้านออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งในทุกระดับ และการประชาสัมพันธ์การเลือกตั้งทุกระดับ โดยมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง ด้านการประเมินผลพบว่า ตัวชี้วัดรายชื่อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ได้แก่การมีส่วนร่วมทราบการสรุปผลการดำเนินงาน และการประเมินผล การพัฒนาชุมชนย่อย ผลการทดสอบความสัมพันธ์ของตัวแปร พบว่า เพศ อายุ การติดต่อกับเทศบาล การเป็นสมาชิกกลุ่ม และอาชีพ มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น ส่วนระดับการศึกษาสถานภาพสมรส รายได้ และระยะเวลาที่อยู่อาศัย ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น