

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษา แนวทางการพัฒนาแผนยุทธศาสตร์อย่างมีส่วนร่วมของประชาชนใน องค์การบริหารส่วนตำบลอ่างแก้ว อำเภอโพธิ์ทอง จังหวัดอ่างทอง ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีจากเอกสาร ตำรา และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

1. กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน และการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
4. การจัดทำแผนยุทธศาสตร์
5. แนวคิดธรรมาภิบาลในการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล
6. แนวคิดทฤษฎีการมีส่วนร่วม
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สาระสำคัญข้างต้นแต่ละหัวข้อมีรายละเอียดดังนี้

1. กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่มีผลกระทบต่อชุมชน และไม่ขัดต่อความมั่นคงของรัฐ มีการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหา การกำหนดทางเลือก การประเมินทางเลือก การบริหารจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร่วมติดตามประเมินผล และร่วมรับผลประโยชน์ แล้วยังได้เพิ่มกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ตามวิถีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนี้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. 2550 : 30 - 116)

1.1 สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน

เพื่อคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมในการรับรู้และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการวางแผน การดำเนินกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อบุคคลและส่วนรวม และการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต โดยมีมาตราที่เกี่ยวข้องดังนี้

มาตรา 56 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบ และเข้าถึงข้อมูล หรือข่าวสารสาธารณะในหน่วยงานราชการของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูล หรือ

ข่าวสารนั้นกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนตัว ทั้งที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาต หรือดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดเกี่ยวกับตน หรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางการปกครองอันมีผล หรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพ

1.2 แนวนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐ

เพื่อกำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนบนพื้นฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ โดยมีมาตราที่เกี่ยวข้องดังนี้

มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินดังต่อไปนี้

(3) การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจ ในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการสาธารณูปโภคตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

(4) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบ และวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

(5) จัดระบบงานราชการ และงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำ และการให้บริการ สาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

มาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ทั้งในระดับชาติ และท้องถิ่น

(2) ส่งเสริม และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนทางเศรษฐกิจ และสังคมรวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ การใช้อำนาจ รัฐทุกระดับในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพ หรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น

(4) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้ง กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง เพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชนรวมทั้ง สนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถ แสดงความคิดเห็น และเสนอแนะความต้องการของชุมชนในพื้นที่

(5) ส่งเสริมให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมือง และการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริต และเที่ยงธรรม

1.3 การปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อส่งเสริมให้ภาคประชาชนในท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มีสิทธิ มีส่วนร่วม และ ตรวจสอบการบริหารกิจการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการกระทำที่จะมี ผลกระทบต่อชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีมาตราที่เกี่ยวข้องดังนี้

มาตรา 281 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมใน การตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 282 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น และมี หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบของ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไป เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการ ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้

ในการกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เองโดยคำนึงถึงความเหมาะสม และความแตกต่างใน ระดับของการพัฒนา และประสิทธิภาพในการบริหารของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละ รูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

มาตรา 286 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากจะมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้สามารถเข้าถึงกลไก และวิธีการในการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ผ่านการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นและการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวแล้ว ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม

มาตรา 287 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

เป็นการบัญญัติไว้เพื่อบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม คือการมีส่วนร่วมตั้งแต่การกำหนดปัญหา การกำหนดทางเลือก การประเมินทางเลือก การบริหารจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร่วมติดตามประเมินผล และร่วมรับผลประโยชน์ เป็นการกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ริเริ่มในการสร้างกลไก และช่องทางต่างๆ เพื่อกระตุ้นให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในกรณีที่การกระทำของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือ ได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสามในบทบัญญัติ

มาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามที่กฎหมายบัญญัติกฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

(4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

2. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยมีการแบ่งลักษณะการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2538 มาตรา 69 บัญญัติไว้ว่าท้องถิ่นใดเห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

2.1 ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์อย่างมากกับแนวคิด และทฤษฎีในการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งได้มีนักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิให้ความหมายไว้ดังนี้

ประธาน คณะที่ปรึกษา (2540 : 7) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐ และโดยนัยที่จะเกิดการทำหน้าที่การปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์กรนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายตนเอง

อุทัย หิรัญโต (2543 : 2) นิยามว่า การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินการบางอย่างโดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการ การบริหารงานท้องถิ่นมีการจัดการเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ร็อบสัน (Robson. 1953 : 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครอง ซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

ดังนั้น จึงพอสรุปความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเองโดยให้มีหน้าที่เกี่ยวกับ การพัฒนาและให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน การตัดสินใจ โดยอยู่ในการกำกับดูแลและควบคุมของรัฐบาล

2.2 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งดังนี้

2.2.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่างๆอาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2.2.2 เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวยังไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า องค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

2.2.3 เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของ ประชาชนก็ต่าง ไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้าง แต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่าง รอบคอบ

2.2.4 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการศึกษาการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองไม่ว่าจะ โดยการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

2.3 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชนโดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ดังนี้

2.3.1 การปกครองส่วนท้องถิ่น คือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด (ชูศักดิ์ เทียงตรง. 2548 : 6 - 7)

โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝน ให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่นนับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่นเกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิ และหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2.3.2 การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเอง คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่างๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน (ชวงส์ ฉายะบุตร. 2549 : 14)

นอกจากนี้ การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือ รากหญ้าซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตย มีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งขาดอันหนึ่งก็คือการขาดรากฐานในท้องถิ่น (ลิขิต ธีรเวคิน. 2547 : 3)

2.3.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นมีขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้

2.3.3.1 ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวางนับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

2.3.3.2 รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงเพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหา และความต้องการที่แตกต่างกันการแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่นในรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ในท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหา และเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

2.3.3.3 กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้นไม่เกี่ยวพันกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

ดังนั้น หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นถูกจุดหรือไม่ หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้วภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

การแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ หรือกิจการใหญ่ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่างๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

2.3.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุด และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็น ผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติ ไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเองไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

2.3.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับ

เลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย (วิญญู อังคนารักษ์. 2548 : 98)

2.3.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่น โดยยึดหลักการกระจายอำนาจทำให้เกิดการพัฒนาแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการพัฒนาที่สัมฤทธิ์ผลนั้น จะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่นทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุป ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้นหากจะมองภาพรวมแล้วสามารถแบ่งออกได้ 2 ด้านดังนี้ 1) ด้านการเมือง การปกครอง และ 2) ด้านการบริหาร กล่าวคือ ด้านการเมือง การปกครอง เป็นการปูพื้นฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตย และการเรียนรู้การปกครองตนเอง และด้านการบริหารเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ในการพัฒนา และแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นด้วยตนเอง ด้วยกลไกการบริหารงานบุคคล การจัดการ และงบประมาณ

2.4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประธาน คงฤทธิศศิษยากร (2540 : 11) ได้ชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งโดยผลแห่งกฎหมาย และ หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆจะมีสภาพเป็นนิติบุคคล
2. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งจะต้องไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ เพราะจะต้องแบ่งหน่วยงานที่มีอำนาจการปกครองตนเอง
3. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นมีองค์กรรมมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน
4. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ โดยการอนุญาตจากรัฐบาล เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า
5. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และ มีการควบคุมให้มีการปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายของตนตามครรลองของการปกครองที่มีประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง
6. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย หรือความต้องการของท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับที่วางต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในความรับผิดชอบ และอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์ และความมั่นคงแห่งรัฐ และประชาชนในส่วนรวม

ซึ่งสอดคล้องกับ ประหยัด หงส์ทองคำ (2546 : 100) ที่กล่าวถึงลักษณะสำคัญของ การปกครอง ส่วนท้องถิ่นไว้ 6 ประการ ดังนี้

1. มีพื้นที่เขตการปกครองที่แน่นอน และชัดเจน
2. เป็นองค์กรที่เป็นนิติบุคคลสำหรับบริหารจัดการงานในความรับผิดชอบ
3. มีงบประมาณ รายได้ และทรัพย์สินเป็นของตนเอง โดยงบประมาณดังกล่าวแยกออกต่างหากจากส่วนกลาง และมีรายได้จากการเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมต่างๆ
4. มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง โดยบุคลากรดังกล่าวไม่ได้ขึ้น หรือสังกัดในกระทรวง ทบวง และกลมในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่ง
5. มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ เพื่อสนองตอบความต้องการ และแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้
6. มีผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการปกครอง หรือการบริหาร และมีสภาพทำหน้าที่ในการตรวจสอบผู้บริหาร และออกข้อบัญญัติ

ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง จึงสามารถสรุปได้ดังนี้

1. การควบคุมด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทางกฎหมาย และควบคุมดูแลการปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่มอบให้
2. การช่วยเหลือเกื้อกูลในด้านรายได้ ซึ่งโดยทั่วไปการหารายได้ภายในท้องถิ่นไม่เพียงพอกับรายจ่าย รัฐบาลกลางจึงจำเป็นต้องช่วยเหลืออุดหนุนเพื่อให้บังเกิดประโยชน์ และสร้างความผาสุกให้กับประชาชนในท้องถิ่น
3. แนะนำ และส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีทัศนคติที่ถูกต้อง และเห็นคุณค่าของการปกครองตนเอง แนะนำแนวทางที่จะนำมาซึ่งการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า ตลอดจนช่วยเหลือแนะนำทางด้านวิชาการ และเทคโนโลยีต่างๆ

2.5 ที่มาขององค์การบริหารส่วนตำบล

เดิมสภาพตำบลได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามาร่วมกันบริหารงานของตำบล และหมู่บ้านเพื่อผลประโยชน์ของ

ท้องถิ่น และเป็นส่วนที่จะนำไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามสภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน รัฐบาลจึงปรับปรุงฐานะของสภาตำบลเสียใหม่ให้เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้มากยิ่งขึ้นตาม พ.ร.บ.สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 6 และยกฐานะให้สภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล

2.6 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริการองค์การบริหารส่วนตำบล “คณะกรรมการบริหาร” ถูกยกเลิกตามมาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับที่ 4 พ.ศ.2546 โดยให้ใช้คำว่า “คณะผู้บริหาร” แทน (โกวิทย์ พวงงาม, 2550 : 257)

2.6.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 2 คน

2.6.2 คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งนายกฯ โดยตรง ประกอบด้วย

2.6.2.1 นายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน

2.6.2.2 รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน

2.6.2.3 เลขานายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน

2.6.2.4 ที่ปรึกษานายกององค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน

3. แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน และการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 บทบาทอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการปรับเปลี่ยนในสาระสำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดกรอบความเป็นอิสระในการปกครองตนเองในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงาน การเงินและการคลัง และอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, 2550: 112)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้มีองค์กรรับผิดชอบในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่

ท้องถิ่น ตลอดจนรายได้ของท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระมากขึ้น

นอกจากกฎหมายทั้งสองฉบับแล้ว ยังมีกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง เช่น

1. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542
2. พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542
3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

ทำให้เห็นได้ว่า มีการกำหนดตัวบทกฎหมายและกลไกทางกฎหมายเพื่อให้การกระจายอำนาจ เป็นไปอย่างโปร่งใสและสามารถถูกตรวจสอบจากประชาชน และองค์กรต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคหลังรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกาศใช้ จึงมีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง โดยมีเพียงจะมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังคงขยายบทบาทหน้าที่ออกไปรวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งของท้องถิ่นด้วย และเป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร และการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนไม่น้อยกว่า ร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐทั้งหมดภายในปี พ.ศ. 2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้ของรัฐทั้งหมดภายในปี พ.ศ. 2549 จึงมีความจำเป็นในการใช้ทรัพยากรรายได้ทั้งที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง และรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีความโปร่งใสมากที่สุด การวางแผนถือเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าวโดยใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องวางแผนการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นให้คุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนทั้งในปัจจุบันและอนาคต มีการปฏิบัติตามแผนงานโครงการที่กำหนดให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในช่วงเวลาที่กำหนดมีการควบคุมติดตามวัดและประเมินผล โดยการบริหารจัดการตามแผนงาน และโครงการนั้นจะต้องเป็นการบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใส และพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบทั้งโดยหน่วยงานของรัฐและประชาชน (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2551 : ออนไลน์)

3.1 ความหมายของการวางแผน

คูนท์ซ, ดอนเนล และไวชริช (Koontz, Donnell & Wehrichm. 1984 : 21) การวางแผนเป็นการพิจารณาและกำหนดแนวทางปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่ปรารถนาเปรียบเสมือนเป็นสะพานเชื่อมโยง ระหว่างปัจจุบัน และอนาคตเป็นการคาดการณ์สิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้น ฉะนั้นการวางแผนจึงเป็นกระบวนการทางสติปัญญา ที่พิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติมีรากฐานการตัดสินใจตามวัตถุประสงค์ ความรู้ และการคาดคะเนอย่างใช้ดุลพินิจ

เอลคอฟฟ์ (Ackoff. 1970 : 2 - 3) กล่าวว่า การวางแผน คือ บางสิ่งที่เราต้องกระทำก่อนที่จะมีการกระทำเกิดขึ้น และเป็นเรื่องของการตัดสินใจโดยอาศัยการทำนายล่วงหน้า การวางแผนเป็นสิ่งที่จำเป็นเมื่อสภาพในอนาคตที่เราต้องการนั้นเกี่ยวข้องกับตัดสินใจที่ต้องอาศัยองค์ประกอบหลายๆ ด้านเป็นชุดหรือระบบหนึ่งของการตัดสินใจการวางแผนเป็นกระบวนการอันหนึ่ง ซึ่งทำให้เกิดสภาพอย่างหนึ่งหรือหลายๆอย่าง ๆ ในอนาคตอันเป็นสิ่งที่เราต้องการ และเป็นสิ่งที่ไม่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้ถ้าไม่มีการกระทำ

เจ็จันท์ จงสถิตอยู่ (2547 : 5) กล่าวว่า การวางแผน หมายถึง กระบวนการที่ช่วยการตัดสินใจเลือกสิ่งที่จะดำเนินการ และวิธีดำเนินการ ในอนาคต เพื่อให้บรรลุตามจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ภายใต้เงื่อนไข เวลา และทรัพยากรเป็นกลไกเพื่อตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร ใครทำ ทำเมื่อใด และที่ไหนที่ผูกต่อกันเป็นระบบต่อเนื่องทำให้กระบวนการวางแผนเป็นไปอย่างมีระเบียบ

อุทัย บุญประเสริฐ (2544 : 27) กล่าวว่า การวางแผนเป็นความพยายามขององค์กร และหน่วยงานในการกำหนดสิ่งที่ต้องปฏิบัติจัดทำในอนาคตเพื่อตอบสนองต่อภารกิจ ตอบสนองต่อปัญหา และความต้องการให้ได้ผลที่เหมาะสมมากที่สุดมีประสิทธิภาพมากที่สุดภายใต้ความจำกัดของทรัพยากรและการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมในอนาคตโดยมุ่งความสำเร็จและดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพเป็นสำคัญ

จากความหมายข้างต้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า การวางแผน คือ ขบวนการตัดสินใจล่วงหน้า ในอนาคตในการเลือกเกี่ยวกับสิ่งต่างๆว่าจะทำอะไร ที่ไหน เมื่อไร อย่างไร ใครเป็นผู้กระทำ โดยมีวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ระยะเวลา มีการเลือกวิธีการและแนวทางในการกำหนดโครงการและกิจกรรม

3.2 ความสำคัญของการวางแผน

เป็นที่ยอมรับกันว่าการวางแผนเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญ และจำเป็นสำหรับหน่วยงาน และผู้บริหารในฐานะที่เป็นเครื่องมือหรือวิธีการที่ดีที่สุดอันจะนำไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ การวางแผนมีความสำคัญดังต่อไปนี้ (พะยอม วงศ์สารศรี. 2542 : 70)

3.2.1 เป็นการลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเพราะการวางแผนเป็นการจัดโอกาสทางการจัดการให้ผู้วางแผนมีสายตาวางไกล มองเหตุการณ์ต่างๆในอนาคตที่เกิดขึ้น เช่น ปัญหาและความต้องการของประชาชน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารรูปร่างเป้าหมายขององค์กรดังนั้นองค์กรจึงจำเป็นต้องเตรียมตัว และเผชิญกับสิ่งที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความผันผวนของสิ่งแวดล้อมอันได้แก่สภาวะเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

3.2.2 ทำให้เกิดการยอมรับแนวคิดใหม่ๆเข้ามาในองค์กร ทั้งนี้เนื่องจากปรัชญาของการวางแผนยึดถือและยอมรับกับเรื่องการเปลี่ยนแปลงไม่มีสิ่งใดอยู่อย่างนิรันดรจึงทำให้มีการยอมรับแนวความคิดเชิงระบบเข้ามาใช้ในองค์กรยุคปัจจุบัน

3.2.3 ทำให้การดำเนินการขององค์กรบรรลุเป้าหมายที่ปรารถนา ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นงานที่ต้องกระทำเป็นจุดเริ่มแรกของทุกฝ่ายในองค์กร ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันการดำเนินการเป็นไปด้วยความมั่นคงและมีความเจริญเติบโต

3.2.4 เป็นการลดความสูญเปล่าของหน่วยงานที่เข้าซ้อนเพราะการวางแผนทำให้มองเห็นภาพรวมขององค์กรที่ชัดเจน และยังเป็นการอำนวยความสะดวกในการจัดระเบียบขององค์กรให้มีความเหมาะสมกับลักษณะงานมากยิ่งขึ้นเป็นการจำแนกงานแต่ละแผนกไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน

3.2.5 ทำให้เกิดความแจ่มชัดในการดำเนินงานเนื่องจากการวางแผนเป็นการกระทำโดยอาศัยทฤษฎีหลักการ และงานวิจัยต่างๆ มาเป็นตัวกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในอนาคตอย่างเหมาะสมกับสภาพองค์กรที่ดำเนินอยู่

กล่าวโดยสรุป ไม่มีองค์กรใดที่ประสบความสำเร็จได้โดยปราศจากการวางแผน ดังนั้นการวางแผนจึงเป็นภารกิจอันดับแรกที่มีความสำคัญของการบริหารงานที่ดี

3.3 ประโยชน์ของการวางแผน

การวางแผนมีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานทุกอย่างทุกลักษณะงาน การวางแผนดีและถูกต้องตามหลักและกระบวนการนอกจากจะช่วยแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ แล้วยังส่งผลให้เกิดประโยชน์ดังต่อไปนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2546 : 3 - 9)

3.3.1 บรรลุจุดมุ่งหมาย (Attention of objectives) การวางแผนทุกครั้งจะมีจุดหมายปลายทาง เพื่อให้้องค์การบริหารบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดให้การกำหนดจุดมุ่งหมายจึงเป็นงานขั้นแรกของการวางแผน ถ้าจุดมุ่งหมายที่กำหนดมีความแจ่มชัดก็จะช่วยให้การบริหารแผนมีทิศทางมุ่งตรงไปยังจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างสะดวกและเกิดผลดี

3.3.2 ประหยัด (Economical operation) การวางแผนเกี่ยวข้องกับ การใช้สติปัญญา เพื่อคิดวิธีการให้ห้องค์การบรรลุถึงประสิทธิภาพ เป็นการให้งานในฝ่ายต่างๆมีการประสานงานกันดี กิจกรรมที่ดำเนินมีความต่อเนื่องกัน ก่อให้เกิดความเป็นระเบียบในงานต่างๆที่ทำ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็น การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่างๆอย่างคุ้มค่า นับว่าเป็นการลดต้นทุนที่ดี ก่อให้เกิดการประหยัด แก่องค์กร

3.3.3 ลดความไม่แน่นอน (Reduction of uncertainty) การวางแผนช่วยลดความไม่แน่นอนในอนาคตลง เพราะการวางแผนเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์เหตุการณ์ในอนาคต การวางแผนที่มีประสิทธิภาพเป็นผลมาจากการวิเคราะห์พื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นแล้วทำการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคตและได้หาแนวทางพิจารณาป้องกันเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นไว้แล้ว

3.3.4 เป็นเกณฑ์ในการควบคุม (Basis of control) การวางแผนช่วยให้ผู้บริหารได้ กำหนดหน้าที่การควบคุมขึ้น ทั้งนี้เพราะการวางแผนและการควบคุมเป็นสิ่งที่แยกกันไม่ออกเป็น กิจกรรมที่ดำเนินการคู่กันอาศัยซึ่งกันและกัน กล่าวคือถ้าไม่มีการวางแผนก็ไม่สามารถมีการ ควบคุม กล่าวได้ว่าแผนกำหนดจุดมุ่งหมายและมาตรฐานการปฏิบัติงานในหน้าที่การควบคุม

3.3.5 ส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมและการสร้างสรรค์ (Encourages innovation and creativity) การวางแผนเป็นพื้นฐานด้านการตัดสินใจ และเป็นสิ่งที่ช่วยให้เกิดแนวความคิดใหม่ (นวัตกรรม) และความคิดสร้างสรรค์ทั้งนี้เนื่องจากขณะที่ฝ่ายจัดการมีการวางแผนกันนั้นจะเป็น การระดมปัญญาของคณะผู้ทำงานด้านการวางแผนทำให้เกิดความคิดใหม่ๆ และความคิด สร้างสรรค์ นำมาใช้ประโยชน์แก่องค์กร และยังเป็นการสร้างทัศนคติการมองอนาคต ระหว่าง คณะผู้บริหาร

3.3.6 พัฒนาแรงจูงใจ (Improves motivation) ระบบการวางแผนที่ดีจะเป็นการบ่งชี้ให้เห็นถึงความร่วมแรงร่วมใจในการทำงานของผู้บริหาร และยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้น ในกลุ่มคนงานด้วยเพราะเขารู้อย่างชัดเจนว่าองค์กรคาดหวังอะไรจากเขาบ้าง นอกจากนั้น การวางแผนยังเป็นเครื่องมือฝึกและพัฒนาแรงจูงใจที่ดีสำหรับผู้บริหารในอนาคต

3.3.7 พัฒนาการแข่งขัน (Improves competitive strength) การวางแผนที่มี ประสิทธิภาพ ทำให้องค์การมีการแข่งขันกันมากกว่าองค์กรที่ไม่มีการวางแผนหรือมีการวางแผน ที่ขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะการวางแผนจะเกี่ยวข้องกับการขยายขอบข่ายการทำงาน เปลี่ยนแปลงวิธีการทำงาน ปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

3.3.8 ทำให้เกิดการประสานงานที่ดี (Better coordination) การวางแผนได้สร้างความมั่นใจในเรื่องเอกภาพที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กรทำให้กิจกรรมต่างๆ ที่จัดวางไว้มุ่งไป

ที่จุดมุ่งหมายเดียวกัน มีการจัดประสานงานในฝ่ายต่างๆขององค์กร เพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนในงานแต่ละฝ่ายขององค์กร

3.4 ข้อจำกัดในการวางแผน

อย่างไรก็ตามการวางแผนบางครั้งอาจประสบความล้มเหลว หรือขาดประสิทธิภาพขึ้นได้ ดังนั้นข้อความต่อไปนี้จะช่วยให้นำไปพิจารณาประกอบในการวางแผน เพื่อให้การวางแผนไม่ประสบความล้มเหลว

3.4.1 การขาดข้อมูลที่เชื่อถือได้ในการวางแผนจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลต่างๆ เพื่อนำมาพิจารณากำหนดจุดมุ่งหมายและกิจกรรมต่างๆที่จะดำเนินงานแต่ถ้าขณะที่มีการวางแผนนั้น กลุ่มทำงานได้ข้อมูลที่มาจากแหล่งที่เชื่อถือไม่ได้จะทำให้การวางแผนงานนั้นเกิดการผิดพลาด ฉะนั้นข้อมูลนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดแผนงานเป็นอย่างยิ่ง

3.4.2 การวางแผนเป็นกระบวนการมองไปข้างหน้า ถ้าผู้บริหารมีแนวโน้มที่ทำงานในเชิงรับมากกว่าเชิงรุกเขาจะไม่สามารถทำการวางแผนที่ดีได้เลย ฉะนั้นผู้วางแผนจะต้องเป็นบุคคลที่มีความคิดริเริ่มและเป็นคนที่มีความกระตือรือร้นจะสามารถมองหามาตรการประเมินและติดตามแผนที่วางไว้ได้อย่างเหมาะสม และเข้าใจการดำเนินงานตามแผนอย่างถูกต้อง

3.4.3 การวางแผนเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย การวางแผน อาจจะทำให้การปฏิบัติการบางกรณีล่าช้าไปได้แต่ก็เป็นความจริงว่าถ้าเราไม่ใช้เวลาในการวางแผนอย่างพอเพียงแล้วแผนที่กำหนดขึ้นอาจจะเป็นแผนที่ใช้ไม่ได้ จึงกล่าวได้ว่าการวางแผนเกี่ยวข้องกับใช้เวลา และค่าใช้จ่ายในการรวบรวมการวิเคราะห์สารสนเทศ และการประเมินทางเลือกต่างๆ ดังนั้นถ้าการจัดการไม่จัดงบประมาณค่าใช้จ่ายอย่างเพียงพอในการวางแผนไม่ยอมใช้เวลาให้พอเพียงคิดแต่เพียงว่าเสียเวลานั้นเปลืองแล้วผลของแผนที่จะออกมาดีนั้นย่อมเป็นไปได้

3.4.4 การดำเนินการภายในองค์กรที่เข้มงวดเกินไปในเรื่องต่างๆ จะเป็นอุปสรรคในการนำความคิดริเริ่ม และแนวความคิดใหม่ๆ เข้ามาสู่องค์กร ฉะนั้นผู้วางแผนจำเป็นต้องมีการยืดหยุ่นการดำเนินการในบางกรณีบ้าง ซึ่งจะนำผลดีมาสู่องค์กร

3.4.5 การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เป็นข้อจำกัดในการวางแผน บางครั้งเหตุการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นในองค์กรธุรกิจต่างๆทั่วโลกเป็นผลกระทบอย่างต่อเนื่องมาจากความผันผวนทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ฉะนั้นผู้วางแผนไม่สามารถยอมรับเรื่องราวต่างๆที่อาจเกิดขึ้นได้ อาจจะไปสู่การต่อต้านจากกลุ่มคนงาน และทัศนคติเช่นนี้จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการวางแผนที่เกิดขึ้นขาดประสิทธิภาพ

3.4.6 ประสิทธิภาพในการวางแผนอาจมีข้อจำกัดมาจากปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้เพราะปัจจัยภายนอกบางอย่างยากแก่การทำนายและคาดการณ์ เช่นการเกิดสงคราม การควบคุมของรัฐบาล หรือภัยธรรมชาติต่างๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ผู้วางแผนไม่สามารถควบคุมได้ก็อาจทำให้การดำเนินงานตามแผนประสบปัญหายุ่งยากได้

3.5 หลักการพื้นฐานในการวางแผน

การวางแผนประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน 4 ประการด้วยกันคือ

3.5.1 การวางแผนจะต้องสนับสนุนเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ (Contribution to purpose and objectives) ในการวางแผน ผู้วางแผนจะต้องตระหนักถึงความสำคัญว่าเป้าหมายของแผนทุกแผนที่กำหนดขึ้นนั้นจะต้องเกี่ยวพันและอำนวยความสะดวกให้เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์การสัมฤทธิ์ผล หลักการนี้เกิดขึ้นจากธรรมชาติขององค์การธุรกิจต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้วัตถุประสงค์ของกลุ่มบุคคลที่ร่วมกันในองค์กรบรรลุตามเป้าหมาย หรือประสบความสำเร็จได้ด้วยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกอย่างจริงจัง

3.5.2 การวางแผนเป็นงานอันดับแรกของกระบวนการจัดการ (Primacy of planning) ซึ่งกระบวนการจัดการประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การสั่งการ (Leading) และการควบคุม (Controlling) การวางแผนเป็นงานเริ่มต้นก่อนขั้นตอนอื่น ทั้งนี้เพราะการวางแผนจะเป็นตัวสนับสนุนให้งานด้านอื่นๆ ดำเนินไปด้วยความสอดคล้อง

3.5.3 การวางแผนเป็นหน้าที่ของผู้บริหารทุกคน (Pervasiveness of planning) การวางแผนเป็นงานของผู้บริหารทุกระดับที่จะต้องทำแล้วแต่ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะผู้บริหารในระดับที่ต่างกันต่างก็มีความรับผิดชอบควบคุมให้งานที่ตนกระทำอยู่ให้ประสบความสำเร็จ ฉะนั้นการวางแผนจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

3.5.4 ประสิทธิภาพของแผนงาน (Efficiency of plans) ในการวางแผนนั้นผู้วางแผนจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพของการวางแผน ซึ่งสามารถพิจารณาจากการบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยการลงทุนอย่างประหยัดและคุ้มค่า เช่น การใช้เวลา เงิน เครื่องมือ แรงงาน และการบริหารที่ดีสร้างความพึงพอใจให้แก่สมาชิกในองค์กร

หลักการพื้นฐาน 4 ประการนี้ นับว่ามีส่วนสำคัญในการปูพื้นฐานของความคิดในด้านการวางแผนให้องค์การประสบเจริญก้าวหน้า

3.6 ลำดับขั้นในกระบวนการวางแผน

การดำเนินงานใดๆ ก็ตามควรจะมีลำดับขั้น และขั้นตอนทั้งนี้เพื่อให้งานนั้นมีประสิทธิภาพ การวางแผนก็เช่นกันจำเป็นต้องทำต่อเนื่องเป็นกระบวนการลำดับขั้นในการวางแผน ประกอบด้วย ขั้นตอนดังต่อไปนี้

3.6.1 การกำหนดวัตถุประสงค์ (Setting objectives) เป็นงานอันดับแรกที่นักวางแผนจะดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้รู้ทิศทางที่จะก้าวเดินต่อไปข้างหน้าเพราะการวางแผนเป็นเรื่องของอนาคตดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และเป็นพื้นฐานที่จะเป็นแนวทางในการดำเนินกิจกรรมอื่นๆ ในองค์กร สิ่งสำคัญที่จะต้องตระหนักในการวางแผนคือ แผนที่วางจะต้องมีความชัดเจนทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกในองค์กรเกิดความเข้าใจในทิศทางเดียวกันอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติงาน และมีการประสานงานกัน

3.6.2 พัฒนาข้อตกลงที่เป็นตัวกำหนดขอบเขตในการวางแผน (Developing the planning premises) ผู้วางแผนจะต้องกำหนดข้อตกลงต่างๆ ที่จะเป็นขอบเขตในการวางแผน เพื่อสามารถคาดการณ์เหตุการณ์ต่างๆ ในอนาคตได้ถูกต้องใกล้เคียง การกำหนดข้อตกลงเบื้องต้นจะนำมาเป็นพื้นฐานในการวางแผน ขอบเขตและข้อตกลงต่างๆ ที่เป็นผลมาจากข้อมูล และปัจจัยภายนอก เช่น การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วด้านเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ความรู้สึกของประชาชน นอกจากปัจจัยภายนอกแล้ว การวางแผนจะต้องตระหนักถึงข้อมูลและปัจจัยภายในองค์กรด้วยจึงจะทำให้ข้อตกลงที่กำหนดขึ้นมาจากข้อมูลรอบด้านอันเป็นผลทำให้ข้อมูลที่นำมาใช้เป็นกรอบในการวางแผนมีความเชื่อถือได้มากขึ้น

3.6.3 พิจารณาข้อจำกัดต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในการวางแผน (Reviewing all possible limitations on planning) ข้อจำกัดต่างๆ มักเกิดขึ้นเสมอในการทำงานใดๆ ฉะนั้นถ้าผู้วางแผนได้มีการพิจารณาและคำนึงสิ่งเหล่านี้แล้วก็จะสามารถจัดข้อจำกัดต่างๆ ให้เหลือน้อยลง สิ่งที่ควรนำมาพิจารณาค่าการณ์ในการวางแผน ได้แก่ ขอบเขต อำนาจหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์ สภาพทางการเงิน ตลอดจนบุคคลากรต่างๆ ในองค์กร เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะมีน้ำหนักสำคัญในการกำหนดแผนงานที่จะดำเนินการต่อไป

3.6.4 พัฒนาทางเลือก (Developing alternatives) ในการวางแผนผู้วางแผนควรได้แสวงหาทางเลือกต่างๆ ที่จะเป็นแนวทางในการดำเนินการตามแผนนั้น เพราะบางครั้งการดำเนินการตามแผนหนึ่งๆ ไม่ใช่มีแนวทางปฏิบัติแนวเดียวที่จะบรรลุความสำเร็จของแผนนั้น แต่อาจมีแนวปฏิบัติหลายๆ แนวที่สามารถไปถึงวัตถุประสงค์ของแผนนั้นได้เช่นกัน ฉะนั้นผู้วางแผนจำเป็นต้องคิดถึงแนวทางต่างๆ หลากๆ แนวมากำหนดกิจกรรมในการวางแผน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นการพัฒนาความคิดของผู้วางแผนให้มีความหลากหลายตามข้อมูลต่างๆ

3.6.5 ประเมินทางเลือก (Evaluating the alternatives) การประเมินทางเลือกนี้ ต้องทำหลังจากได้มีการพัฒนาทางเลือกต่างๆ แล้ว ผู้วางแผนจำเป็นต้องศึกษาปัจจัยต่างๆ ของทางเลือกแต่ละแนวมาประกอบว่าจะเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหนที่ทางเลือกเหล่านี้จะทำให้องค์การ ดำเนินไปได้แล้วจึงตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เป็นไปได้สูงสุด (The most feasible alternatives) สิ่งที่เป็นข้อคิดสำหรับผู้วางแผนในการประเมินทางเลือกนั้นก็คือไม่มีวิธีใดที่ให้ผลสูงสุดเพียงวิธีเดียว ฉะนั้นผู้วางแผนควรตัดสินใจเลือกทางเลือกสองแนวทางหรือมากกว่า และนำทางเลือกที่เลือกแล้ว มาหลอมรวมกันเพื่อเป็นแผนที่เป็นไปได้มากที่สุด (The most feasible plan) ในการปฏิบัติ

3.6.6 เปลี่ยนแปลงแผนสู่การปฏิบัติ (Converting plans into actions) ผู้วางแผนต้อง ทำการเปลี่ยนแปลงแผนสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะออกมาในรูปการกำหนดเป็นนโยบาย (Policies) ตาราง การทำงาน (Schedules) และงบประมาณ (Budgets) การเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่กล่าวนี้ จะช่วย เป็นแนวทางใน การดำเนินกรปฏิบัติที่ชัดเจนขึ้น

3.7 ลักษณะของแผนที่ดี

แผนที่ดีควรมีลักษณะ ดังนี้

3.7.1 แผนควรมีลักษณะชี้เฉพาะมากกว่ามีลักษณะกว้างหรือกล่าวทั่วๆ ไป (It should be specific rather than general) การชี้เฉพาะถึงสิ่งใดสิ่งหนึ่งจะก่อให้เกิดความชัดเจน และโอกาสที่จะ เกิดความเข้าใจผิด

3.7.2 แผนควรจะจำแนกความแตกต่างระหว่างสิ่งที่รู้แล้วและสิ่งที่ยังไม่รู้ให้ชัดเจน (A plan should distinguish between the known and the unknown) ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นการ คาดการณ์ เหตุการณ์ต่างๆ ในอนาคต ฉะนั้นการจำแนกความแตกต่างระหว่างสิ่งที่รู้และรู้ให้เห็นเด่นชัด จะทำให้ ผู้ใช้แผนคำนึงถึงและพิจารณาสิ่งที่ยังไม่รู้ให้รอบคอบ

3.7.3 แผนควรมีการเชื่อมโยงอย่างเป็นเหตุผลและสามารถนำไปปฏิบัติได้ (A plan should be logical and practical) ซึ่งเรื่องนี้นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ที่ผู้วางแผน จะต้องใช้การคิดวิเคราะห์ การคิดวิจารณ์ฐานเป็นฐานในการพิจารณาข้อมูลต่างๆอย่างมีเหตุผลและ ตัดสินเลือก แนวทางดำเนินการที่สามารถนำไปปฏิบัติได้

3.7.4 แผนจะต้องมีลักษณะยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนได้ (The plan must be flexible and capable of being modified) แผนที่นำไปใช้จะต้องเหมาะกับสภาพการณ์การเปลี่ยนแปลง เป็นสิ่งที่สามารถเกิดได้ทุกขณะนอกจากนั้นการดำเนินการต่างๆมักจะมีตัวแปรต่างๆ จำนวนมากที่มีผลกระทบต่อแผน ฉะนั้นแผนที่ดีจะต้องมีลักษณะยืดหยุ่นและปรับให้เข้ากับสถานการณ์ที่ แปรเปลี่ยนไป

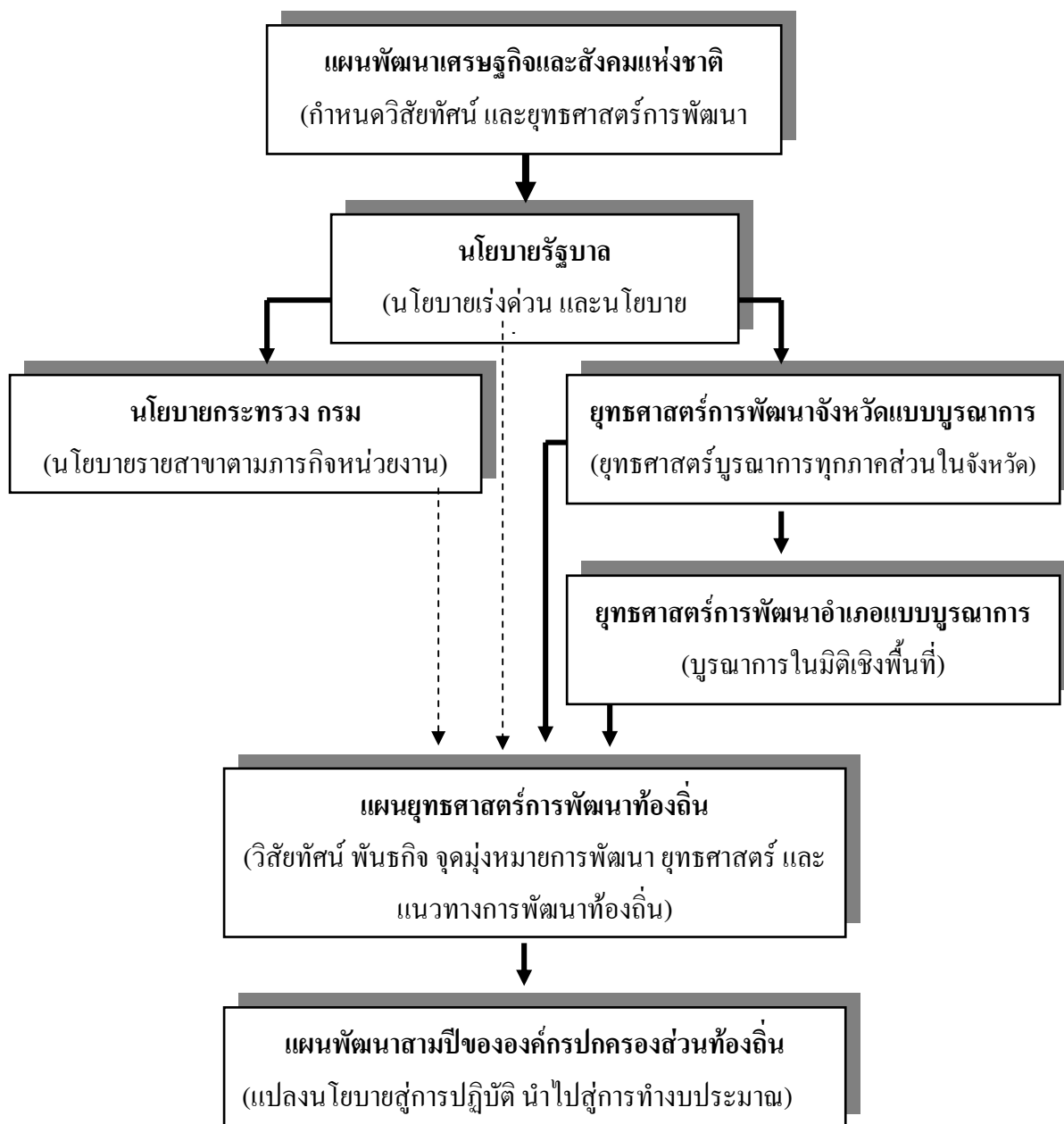
3.7.5 แผนจะต้องได้รับการยอมรับจากกระบวนกรที่เกี่ยวข้อง (The plan must be acceptable to the persons who adopt it and to the persons who are affected) ทั้งนี้เนื่องจากการยอมรับจะนำมาซึ่งความตั้งใจและความร่วมมือเป็นอย่างดีในการนำแผนไปปฏิบัติ ถ้าแผนที่วางนั้นได้รับการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องย่อมเป็นผลดีแก่การดำเนินงานขององค์กรธุรกิจเป็นอย่างดี

3.8 ประเภทของแผนพัฒนาท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองแล้วยังมีอำนาจหน้าที่ในการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดอีกด้วย

เนื่องจากการวางแผนทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น และการดำเนินตามแผน

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตระหนักว่า แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับต่างๆ ได้แก่ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล แผนกระทรวง และแผนกรมซึ่งเป็นแผนระดับชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาอำเภอ ซึ่งในการกำหนดยุทธศาสตร์ และแผนพัฒนาระดับจังหวัด และอำเภอนั้น ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนจะมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย ดังแสดงในภาพประกอบ



ภาพประกอบ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาระดับต่างๆกับแผนพัฒนาท้องถิ่น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2546 : 3) กำหนดประเภทของแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ 2 ประเภท ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

“แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา” หมายความว่าถึง ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาอำเภอ

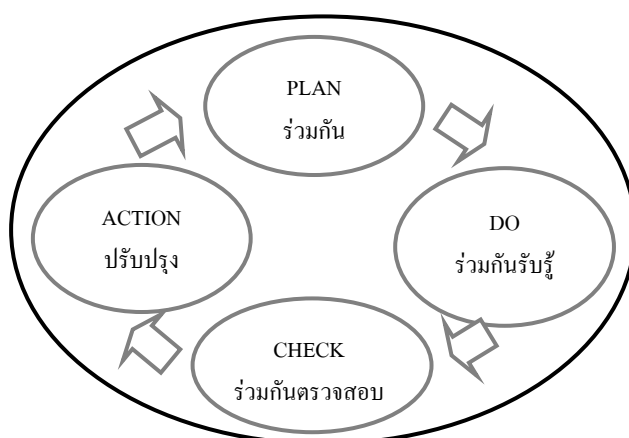
“แผนพัฒนาสามปี” หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาการ อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่อง และเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาสามปี จะมีความเชื่อมโยงกับการจัดทำงบประมาณประจำปีอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการจัดทำงบประมาณในระบบ มุ่งเน้นผลงาน

สำหรับ “แผนปฏิบัติการ” ที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและ ประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2546 นั้น มิใช่การจัดทำแผนพัฒนา แต่เป็นเอกสารที่รวบรวมแผนงาน โครงการ และกิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณเพื่อให้ทราบกิจกรรมการพัฒนาในพื้นที่ ที่ดำเนินการ

3.9 การพัฒนาประสิทธิภาพ และคุณภาพของแผน

การพัฒนาประสิทธิภาพ และคุณภาพของการวางแผน ซึ่งประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ การวางแผน การปฏิบัติ การตรวจสอบ และการปรับปรุง การดำเนินกิจกรรม PDCA (Plan – Do – Check – Act) เป็นกิจกรรมพื้นฐานในการวางแผนอย่างเป็นระบบให้ครบวงจรอย่างต่อเนื่อง หมุนเวียนไปเรื่อยๆ ย่อมส่งผลให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพเพิ่มขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้



ภาพประกอบ 3 วงจร PDCA

3.9.1 Plan หมายถึง การวางแผนรวมไปถึงการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ในการดำเนินงาน วิธีและขั้นตอนที่จำเป็น เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายในการวางแผน จะต้องทำความเข้าใจกับเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน ต้องเป็นไปตามนโยบาย วิสัยทัศน์ และพันธกิจขององค์กร

3.9.2 Do หมายถึง การลงมือปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งก่อนที่จะปฏิบัติงานใดๆ จำเป็นต้องศึกษาข้อมูล และเงื่อนไขต่างๆ ของสภาพงานเสียก่อน

3.9.3 Check หมายถึง การตรวจสอบ และการประเมินเป็นกิจกรรมที่มีขึ้นเพื่อ ประเมินผลว่ามีการปฏิบัติตามแผนงานหรือไม่มีปัญหาเกิดขึ้นในระหว่างการทำงานหรือไม่

3.9.4 Action หมายถึง การปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นเพื่อ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหลังจากได้ทำการตรวจสอบแล้ว การปรับปรุงอาจเป็นการแก้ไขเร่งด่วน เฉพาะหน้าหรือการค้นหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำรอยเดิมการ ปรับปรุงอาจนำไปสู่การกำหนดวิธีการดำเนินการใหม่

4. การจัดทำแผนยุทธศาสตร์

ขั้นตอนแรกในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ คือ ขั้นตอนของการกำหนดพันธกิจ (Mission) หมายถึง กรอบ หรือขอบเขตการดำเนินงานของหน่วยงาน การกำหนดพันธกิจสามารถทำได้โดย นำภารกิจ (หรือหน้าที่ความรับผิดชอบ) แต่ละข้อที่หน่วยงานได้รับมอบหมายตั้งแต่แรกก่อตั้ง มาเป็นแนวทาง ทั้งนี้ ผู้จัดทำต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าพันธกิจแต่ละข้อมีความหมายครอบคลุม ขอบเขตแค่ไหน และแต่ละข้อมีความแตกต่างกันอย่างไร เพื่อให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ในขั้นตอนต่อไปเป็นไปอย่างสะดวกและถูกต้อง

ขั้นตอนต่อมา คือ ขั้นตอนของการกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ให้กับหน่วยงาน หมายถึง สิ่งที่เราต้องการให้หน่วยงานเป็นภายในกรอบระยะเวลาหนึ่งๆ โดยการจัดทำวิสัยทัศน์ ของหน่วยงาน ควรกระทำเมื่อเราได้กำหนดพันธกิจของหน่วยงานเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จากนั้นจึงนำ พันธกิจทั้งหมดมาพิจารณาในภาพรวมว่าหน่วยงานจักต้องดำเนินการในเรื่องใดบ้าง และเพื่อให้ หน่วยงานสามารถบรรลุพันธกิจได้ครบถ้วนทุกข้อหน่วยงานต้องมีความเป็นเลิศในด้านใด หรือ ควรมุ่งเน้นไปในทิศทางใด

ขั้นตอนที่สาม คือ การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategy issue) หมายถึง ประเด็น หลัก ที่ต้องคำนึงถึง ต้องพัฒนา และต้องมุ่งเน้น ประเด็นยุทธศาสตร์นี้สามารถทำได้โดยการนำ พันธกิจ แต่ละข้อมาพิจารณาว่าในพันธกิจแต่ละข้อนั้นหน่วยงานต้องการดำเนินการในประเด็นใด เป็นพิเศษ และหลังจากได้ดำเนินการดังกล่าวเป็นที่เรียบร้อยแล้วต้องการให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลง

ในทิศทางใด ทั้งนี้ในการจัดทำประเด็นยุทธศาสตร์ของแต่ละหน่วยงานนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง นำแผนบริหารราชการแผ่นดินของกระทรวงต้นสังกัดมาเป็นหลักประกอบการพิจารณาด้วย

ขั้นตอนที่สี่ คือ การกำหนดเป้าประสงค์ (Goal) ของแผนยุทธศาสตร์หมายถึง สิ่งที่หน่วยงานปรารถนาจะบรรลุ โดยต้องนำประเด็นยุทธศาสตร์มาพิจารณาว่า หากสามารถดำเนินการจนประสบความสำเร็จตามประเด็นยุทธศาสตร์แต่ละข้อแล้ว ใครเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ และได้รับประโยชน์อย่างไร ยกตัวอย่างเช่น เป้าประสงค์ของกรมสรรพากร ประการหนึ่ง คือ รัฐมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเพียงพอในการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ จากตัวอย่างนี้ ผู้ได้รับประโยชน์ คือ ภาครัฐ โดยได้ประโยชน์คือ สามารถจัดเก็บภาษีได้มากพอที่จะนำไปพัฒนาประเทศในด้านต่างๆได้ นั่นเอง

ขั้นตอนที่ห้า คือ ขั้นตอนของการสร้างตัวชี้วัด (Key performance identification) หมายถึง สิ่งที่จะเป็นตัวบ่งชี้ว่าหน่วยงานสามารถปฏิบัติงานบรรลุเป้าประสงค์ที่วางไว้ได้หรือไม่ ขั้นตอนนี้ เราจะต้องพิจารณาหาปัจจัยที่เป็นตัวบ่งชี้ดังกล่าว และต้องใช้ถ้อยคำที่ชัดเจน ทั้งในแง่ของคำจำกัดความและการระบุขอบเขต เช่น “จำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมโครงการในหนึ่งเดือน” เป็นต้น โดยตัวชี้วัดนี้จะถูกนำมาเป็นหลักในการกำหนดค่าเป้าหมายในลำดับต่อไป

ขั้นตอนที่หก คือ ขั้นตอนของการกำหนดค่าเป้าหมาย (Target) หมายถึง ตัวเลข หรือค่าของตัวชี้วัดความสำเร็จ ที่หน่วยงานต้องการบรรลุขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนของการกำหนด หรือระบุว่าในแผนงานนั้นๆ หน่วยงานต้องการทำอะไรให้ได้เป็นจำนวนเท่าไร และภายในกรอบระยะเวลาเท่าใด จึงจะถือว่าบรรลุเป้าหมาย เช่น ต้องผลิตนักสังคมสงเคราะห์เพิ่มเป็น จำนวน 1,250 คน ภายในระยะเวลา 5 ปี เป็นต้น

ขั้นตอนสุดท้าย คือ ขั้นตอนของการกำหนดกลยุทธ์ (Strategy) หมายถึง สิ่งที่หน่วยงานจะดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ โดย กลยุทธ์นี้ จะกำหนดขึ้นจากการพิจารณาปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Critical success factors) เป็นสำคัญ กล่าวคือ ต้องพิจารณาว่าในการที่จะบรรลุเป้าประสงค์ข้อหนึ่ง ๆ นั้น มีปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อความสำเร็จ และเราจำเป็นต้องทำอย่างไร จึงจะไปสู่จุดนั้นได้

ในการบูรณาการงานระหว่างหน่วยงาน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการแบ่งขอบเขตภาระงานของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจน เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อน การก้าวถ่าง และการเกี่ยงงานระหว่างกัน นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องหาจุดเชื่อมโยงระหว่างงานของแต่ละหน่วยงานให้ได้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการประสานงานที่ดี และให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานของทุกหน่วยงาน

ข้อเสนอแนะประการหนึ่งในการบูรณาการงานระหว่างหน่วยงาน คือ ควรนำภาระงานของแต่ละหน่วยงานมาพิจารณาร่วมกัน ว่าแต่ละหน่วยงานมีโครงการใดบ้างเป็นโครงการต้นน้ำ

(Upstream) โครงการกลางน้ำ (Midstream) และโครงการปลายน้ำ (Downstream) จากนั้นจึงค่อยพิจารณาหาความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงของภาระงานจากจุดนี้ เพื่อให้ทุกหน่วยงานสามารถปฏิบัติภาระงานของตนได้อย่างครบถ้วนและครอบคลุม

4.1 การเขียนแผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy map)

การเขียนแผนที่ยุทธศาสตร์นั้น เป็นการนำเอา แนวความคิดเรื่อง Balance scorecard หรือ การบริหารงานเพื่อให้เกิดผลสำเร็จอย่างรอบด้าน และเป็นเหตุเป็นผลต่อกัน มาเขียนเป็นแผนภาพ แสดงความสัมพันธ์ของมิติต่าง ๆ อย่างเป็นขั้นเป็นตอน โดยแผนที่ยุทธศาสตร์จะเป็นเสมือนแผนที่ ที่จะคอยนำทางหน่วยงานให้สามารถปฏิบัติงานจนบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ที่วางไว้ได้ ตัวอย่าง การบริหารงานของภาคเอกชน มักจะมุ่งเน้นความสำเร็จในด้านต่าง ๆ คือ 1) Customer perspective 2) Financial perspective 3) Internal business perspective และ 4) Learning and growth perspective

ส่วนการบริหารงานในภาครัฐซึ่งเป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมิใช่เพื่อ จุดประสงค์ในการแสวงหาผลกำไร ก็จะมีมิติที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญแตกต่างกันไป โดยการ บริหารงานของภาครัฐจะมุ่งเน้นความสำเร็จในด้านต่าง ๆ คือ

4.1.1 มิติทางด้านประสิทธิผล

มิติของประสิทธิผลนั้น หน่วยงานต้องพิจารณาว่า หากหน่วยงานได้ดำเนินการตาม ประเด็นยุทธศาสตร์ใดประเด็นหนึ่งจนเป็นผลสำเร็จแล้ว จะก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศชาติและ สังคมส่วนรวมอย่างไรบ้าง

4.1.2 มิติทางด้านคุณภาพการบริการ

ในส่วนของมิติทางด้านคุณภาพการบริการนั้น ต้องพึงระลึกว่า การจัดทำบริการ สาธารณะของภาครัฐนั้น มีกลุ่มเป้าหมายหลักที่ต้องคำนึงถึงอยู่ด้วยกัน 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้รับบริการ (หรือประชาชน) และกลุ่มของภาคี (เช่น NGOs หน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ หรือหน่วยงานภาคเอกชน เป็นต้น)

การกำหนดคุณภาพการบริการนั้น จะเป็นการระบุว่า ในการที่จะส่งเสริมผลักดันให้ ประสิทธิภาพที่เราตั้งไว้นั้น ประสบความสำเร็จได้ ผู้รับบริการจะต้องได้รับประโยชน์ด้านใด จาก หน่วยงาน เช่น ได้รับโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้รับรู้ความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เป็นต้น ตลอดจนการระบุถึงบทบาทของภาคี ว่าภาคีจะต้องให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของเรา อย่างไร ในด้านใดบ้าง

4.1.3 มิติทางด้านประสิทธิภาพ

ในมิตินี้จะคำนึงถึงปัจจัยหรือทรัพยากรนำเข้า (Input) ในเชิงเปรียบเทียบกับผลผลิต ที่ได้ (Output) กล่าวคือ หากหน่วยงานสามารถทำงานใดๆให้อัตราส่วนระหว่างทรัพยากรนำเข้ากับ

ผลผลิตมีค่าน้อยได้เท่าใดก็หมายถึงความมีประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงานนั้นๆมีมากเท่านั้น

ฐานคิดในการกำหนดประสิทธิภาพของงานนั้น ต้องเริ่มต้นที่ขอบเขตอำนาจของหน่วยงาน โดยให้ผู้เขียนแผนที่ยุทธศาสตร์ทำการระบุ หน่วยงาน กอง สำนัก ที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์นั้นๆ ลงไปในแผนฯ แล้วทำการพิจารณาต่อไปว่า หน่วยงานนั้นๆ ต้องรับผิดชอบดำเนินการอย่างไรบ้างเพื่อให้ผู้รับบริการได้รับประโยชน์ต่างๆ และต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้ภาคีให้ความร่วมมือกับหน่วยงานตามที่กำหนดไว้ในมิติด้านคุณภาพการบริการ

4.1.4 มิติทางด้านการพัฒนาองค์กร

ในส่วนนี้ หน่วยงานต้องหันกลับมาพิจารณาบทบาทของตนเอง เพื่อให้ทราบว่า ต้องมีการพัฒนาทักษะของบุคลากรในสังกัดในด้านใดบ้าง รวมถึงต้องมีการพัฒนาขีดความรู้ความสามารถในด้านเทคโนโลยีขององค์กรอย่างไรบ้าง จึงจะทำให้หน่วยงานสามารถปฏิบัติงานจนก่อให้เกิดประสิทธิภาพตามที่กำหนดไว้ได้

ในการเขียนแผนที่ยุทธศาสตร์นั้น นอกจากจะมีการเขียนแผนภาพแสดงความสัมพันธ์ของปัจจัยในมิติต่างๆ แล้วยังมีการกำหนดตัวชี้วัด (KPI) ค่าเป้าหมาย และโครงการริเริ่มสร้างสรรค์ลงไปอีกด้วย

ในการเขียนแผนที่ยุทธศาสตร์นี้จะต้องมีการทำลูกศร เพื่อแสดงถึงความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันของมิติและขั้นตอนต่าง ๆ โดยลูกศรจะลากจากปัจจัยที่เป็นเหตุไปยังปัจจัยที่เป็นผล และจะสร้างลูกศรเฉพาะในส่วนที่ปัจจัยเหล่านั้นมีความสัมพันธ์เป็นเหตุเป็นผลกันโดยตรงเท่านั้น

การกำหนดตัวชี้วัดในแผนที่ยุทธศาสตร์นั้น ต้องมีการกำหนดทั้งในส่วนของตัวชี้วัดเหตุ และตัวชี้วัดผล โดยมักจะกำหนดตัวชี้วัดเริ่มจากมิติด้านประสิทธิผล เรื่อยไปจนถึงมิติด้านการพัฒนาองค์กร ตามลำดับ

4.2 เทคนิคการวิเคราะห์ศักยภาพภายในการพัฒนาท้องถิ่นเชิงยุทธศาสตร์

การวิเคราะห์ศักยภาพภายในเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาของท้องถิ่นเป็นการประเมินโดยการวิเคราะห์ถึงโอกาส และภาวะคุกคามหรือข้อจำกัดอันเป็นสภาวะแวดล้อมภายนอกที่มีผลต่อการพัฒนาด้านต่างๆ ของท้องถิ่นรวมทั้งการวิเคราะห์จุดแข็ง และจุดอ่อนของท้องถิ่นอันเป็นสภาวะแวดล้อมภายในท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดเป็นการประเมินสถานภาพของท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยตอบคำถามว่า “ปัจจุบันท้องถิ่นมีสถานภาพการพัฒนาอยู่จุดไหน” สำหรับใช้เป็นประโยชน์ในการกำหนดการดำเนินงานในอนาคตต่อไป ทั้งนี้โดยใช้เทคนิค SWOT analysis การพิจารณาถึงปัจจัยภายใน ได้แก่ จุดแข็ง (Strength – S) จุดอ่อน (Weak – W) และปัจจัยภายนอก

ได้แก่ โอกาส (Opportunity – O) และอุปสรรค (Threat – T) เป็นเครื่องมือ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2546 : 32)

4.2.1 ปัจจัยภายใน ประกอบด้วยปัจจัยด้านต่างๆ ที่ต้องนำมาพิจารณา

4.2.1.1 ด้านการบริหาร ได้แก่ การแบ่งส่วนราชการ การวางแผน การประสานงาน การมอบอำนาจ การกำกับดูแล เป็นต้น

4.2.1.2 ระเบียบ กฎหมาย

4.2.1.3 บุคลากร ได้แก่ อัตรากำลัง คุณภาพ วินัย ทักษะ ทักษะ ทักษะ เป็นต้น

4.2.1.4 งบประมาณ รวมทั้งความช่วยเหลือต่าง ๆ

4.2.1.5 ระบบฐานข้อมูล

4.2.1.6 การประสานงาน/การอำนวยความสะดวก/ความร่วมมือจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

4.2.1.7 ทรัพยากร เครื่องมือและอุปกรณ์ในการทำงาน

4.2.2 การวิเคราะห์จุดแข็ง (Strength = S) เป็นการพิจารณาปัจจัยภายในหน่วยงานมีส่วนดี ความเข้มแข็ง ความสามารถ ศักยภาพ ส่วนที่ส่งเสริมความสำเร็จซึ่งจะพิจารณาในด้านต่าง ๆ

4.2.3 การวิเคราะห์จุดอ่อน (Weakness = W) เป็นการพิจารณาปัจจัยภายในหน่วยงานว่ามีส่วนเสีย ความอ่อนแอ และความไม่พร้อม ซึ่งจะพิจารณาในด้านต่าง ๆ เช่นเดียวกับการวิเคราะห์จุดแข็ง

4.2.4 ปัจจัยภายนอก ประกอบด้วย

4.2.4.1 ด้านการเมือง รวมถึงระดับความขัดแย้ง และกลุ่มผลประโยชน์

4.2.4.2 ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ เศรษฐกิจรวมในเขตพื้นที่ (เช่น ผลผลิต รายได้ รายจ่าย การออม การลงทุน การใช้ที่ดิน แรงงาน) การเกษตรกรรม การพาณิชย์กรรม การคลัง

4.2.4.3 ด้านสังคม

4.2.4.4 นโยบายรัฐบาล และกฎหมาย

4.2.4.5 เทคโนโลยี

4.2.5 การวิเคราะห์โอกาส (Opportunity = O) เป็นการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกว่ามีสภาพเป็นเช่นไร เหตุการณ์สถานการณ์ของโลก ของประเทศ ของจังหวัด และของอำเภอที่เกิดขึ้นจะส่งผลต่อท้องถิ่นอย่างไร มีการเปลี่ยนแปลงใดที่เป็นประโยชน์ หรือเป็นโอกาสอันดีต่อท้องถิ่น โดยจะต้องพิจารณาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง และเทคโนโลยี

4.2.6 การวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัด (Threat = T) เป็นการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นอุปสรรคหรือภาวะคุกคามก่อให้เกิดผลเสียหรือเป็นข้อจำกัดต่อ

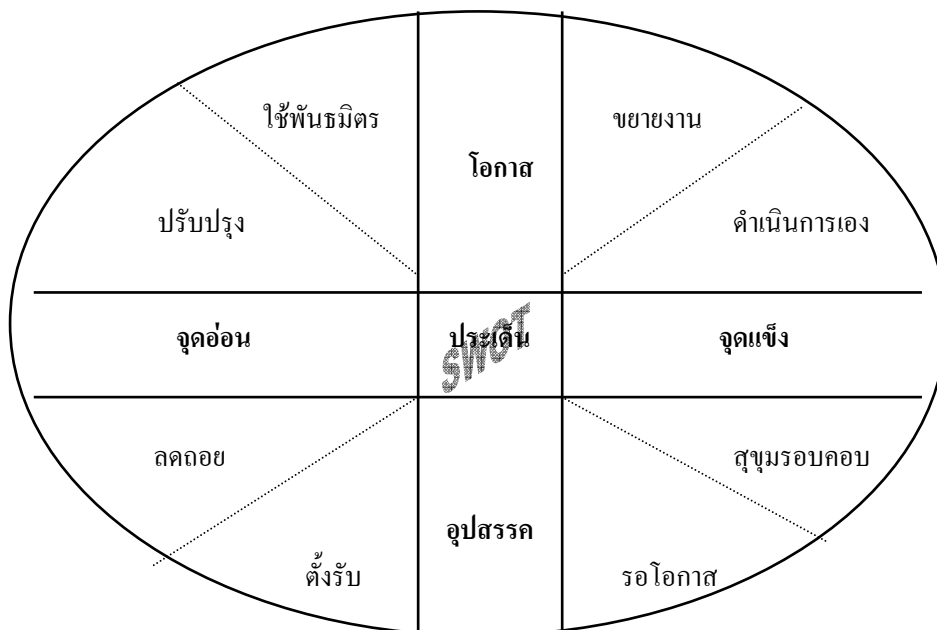
ท้องถิ่น โดยจะต้องพิจารณาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง และเทคโนโลยี เช่นเดียวกับการวิเคราะห์โอกาส

การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน สามารถพิจารณาได้จากการค้นหาจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ต้องเป็นการระดมความเห็นจากกลุ่มคนที่หลากหลายเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างถูกต้องแท้จริง เมื่อมีการระดมความเห็นแล้วต้องนำมาจัดหมวดหมู่ของประเด็นต่างๆ หากมีข้อขัดแย้ง หรือความไม่ชัดเจนในประเด็นความเห็นใด ต้องบันทึกไว้เพื่อหาข้อมูลเพิ่มเติม ต้องไม่ใช้วิธีการตัดสินใจเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งในทันทีเพราะจะทำให้มีการเผชิญหน้ากัน เพื่อเป็นการคัดเลือกประเด็น จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ที่มีการนำเสนออย่างหลากหลายจึงต้องให้ที่ประชุมพิจารณาให้น้ำหนักคะแนนแล้วนำมาหาค่าเฉลี่ย โดยอาจมีการให้น้ำหนักค่าคะแนนเป็น 4 ระดับในแต่ละด้าน ดังนี้

ตาราง 1 การให้น้ำหนักค่าคะแนน

ด้าน	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่มี
จุดแข็ง	3	2	1	0
จุดอ่อน	-3	-2	-1	0
โอกาส	3	2	1	0
อุปสรรค และ ข้อจำกัด	-3	-2	-1	0

เมื่อมีการจัดลำดับของประเด็นในแต่ละด้านแล้วจะดึงประเด็นสำคัญมาพิจารณาต่อไป ทั้งนี้อาจดึงประเด็นสำคัญมาเพียงด้านละ 7-10 ประเด็น นำประเด็นมาเข้าตารางวิเคราะห์เพื่อกำหนดแนวทางการตัดสินใจ



ภาพประกอบ 4 ตารางวิเคราะห์เพื่อกำหนดแนวทางการตัดสินใจ

ในการวิเคราะห์ SWOT เชิงยุทธศาสตร์นั้น หน่วย หรือขอบเขตในการวิเคราะห์ให้พิจารณาจากเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ดังนั้น สิ่งต่างๆที่เป็นประเด็นที่ปรากฏหรือมีอยู่ในเขตการปกครองของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถือว่าเป็นปัจจัยภายในที่ใช้ในการวิเคราะห์ ส่วนประเด็นที่ปรากฏหรือมีอยู่ที่อยู่นอกเขตการปกครองของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถือว่าเป็นปัจจัยภายนอก

ส่วนการวิเคราะห์ SWOT เชิงโครงการ และกิจกรรม หน่วยหรือขอบเขตในการวิเคราะห์ จะใช้หน่วยการบริหารของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ดังนั้นสิ่งที่เป็นทรัพยากรในการบริหาร และองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นสภาพท้องถิ่น ข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือ สิ่งที่ปรากฏหรือมีอยู่ซึ่งอยู่ในขอบเขตที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถควบคุม กำกับดูแลได้ จะถือว่าเป็นปัจจัยภายในส่วนสิ่งที่ปรากฏหรือมีอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถ ควบคุม กำกับดูแลได้ไม่ว่าสิ่งนั้นจะอยู่ภายในหรือภายนอกเขตการปกครองขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นก็ตามถือว่าเป็นปัจจัยภายนอก (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2548 : 23 - 25)

5. แนวคิดธรรมาภิบาลในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

ธรรมาภิบาล (Good governance) คือ การปกครอง การบริหาร การจัดการการควบคุมดูแลกิจการต่างๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึงการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ธรรมที่ใช้ในการบริหารงานนี้มีความหมายอย่างกว้างกล่าวคือหาได้มีความหมายเพียงหลักธรรมทางศาสนาเท่านั้นแต่รวมถึงศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวง ซึ่งวิญญูชนพึงมีและพึงประพฤติปฏิบัติ อาทิ ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก เป็นต้น

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 10) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่าเป็นระบบโครงสร้างกระบวนการและความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อน และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

สิ่งท้าทายขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในขณะนี้คือ การปรับกลยุทธ์ ทิศนคติ วิธีคิด และวิธีการทำงานของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลไปสู่การเป็น “ราชการยุคใหม่” มุ่งปฏิบัติเพื่อเป้าหมาย คือ การพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า และให้ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

สำหรับธรรมาภิบาลนั้นได้กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2546 : 1-15)

5.1 หลักนิติธรรม เป็นการปฏิบัติเกี่ยวกับการตรากฎหมาย ข้อบังคับให้ทันสมัยเป็นที่ยอมรับของชุมชน และชุมชนยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งการปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินการให้สอดคล้องได้ โดยการออกข้อบัญญัติต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อมุ่งให้เกิดความเป็นธรรม รักษาผลประโยชน์ของประชาชน และเป็นที่ยอมรับของประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลควรเปิดเวทีประชาคมให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง โดยเผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ข้อบัญญัติตำบลและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ และหน้าที่ให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง ด้วยการปิดประกาศ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล หรือชุมชนทุกหมู่บ้าน หรือการประชาสัมพันธ์ด้วยรูปแบบอื่นๆ เช่น จัดทำเอกสารแจกจ่ายในการประชุม หรือกระจายเสียงออกทางหอกระจายเสียงตามหมู่บ้าน

องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบังคับใช้ข้อบัญญัติตำบลรวมทั้งกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับให้

ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ และต้องบังคับใช้อย่างเสมอภาคไม่มีการเลือกปฏิบัติกับบุคคลใด หรือกลุ่มใดเป็นกรณีพิเศษเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเสมอภาค ได้แก่ การจัดเก็บภาษีต้องจัดเก็บอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน และถูกต้องโดยไม่กั้นแกล้ง หรือลดหย่อนแก่ผู้ใดเป็นการเฉพาะ

5.2 หลักคุณธรรม เป็นการปฏิบัติที่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงามเป็นแบบอย่างแก่ประชาชน เพื่อเสริมสร้างความซื่อสัตย์ สุจริต จริ่งใจ มีระเบียบ มีวินัย และมาทำงานตรงต่อเวลา ให้บริการประชาชนด้วยความเสมอภาคถูกต้อง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องตระหนักในหน้าที่ของตนในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน ต้องมุ่งเน้นรักษาผลประโยชน์ส่วนตนมาประชุมอย่างสม่ำเสมอพิจารณาเรื่องต่างๆ ในสภาอย่างมีเหตุผล ตรงไปตรงมายึดหลักประโยชน์ส่วนรวม และถูกต้องตามกฎหมาย ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีคุณธรรมสูง เนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานในขณะเดียวกันเป็นผู้ที่มีอำนาจในการอนุมัติการเบิกจ่ายเงินงบประมาณต่างๆ จะต้องยึดหลักความถูกต้องเป็นไปตามระเบียบ กฎหมายที่กำหนดไว้ และจัดสรรงบประมาณให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกชุมชน

5.3 หลักความโปร่งใส โดยเน้นการปรับกลไกและวิธีการทำงานให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบอย่างตรงไปตรงมาและเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก และมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบ โดยเอกสารที่ต้องปิดประกาศให้ประชาชนทราบ ได้แก่

5.3.1 ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

5.3.2 มติการประชุมของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีผลกระทบต่อผลได้ และผลเสียของประชาชน

5.3.3 มติการประชุมของสภาที่ผ่านการรับรองแล้วโดยเฉพาะมติที่มีผลกระทบต่อสิทธิ และหน้าที่รวมทั้งผลได้และผลเสียแก่ประชาชน และมติอื่นๆ ที่ประชาชนควรทราบ

5.3.4 วาระการประชุมของสภา องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องปิดประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้า เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความสนใจเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมสภา ซึ่งสภาต้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

5.3.5 ข้อบัญญัติตำบล กฎหมาย และระเบียบคำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งข่าวสารราชการที่ประชาชนควรรู้ และประชาชนต้องปฏิบัติ

5.3.6 ขั้นตอนการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งเงื่อนไขการติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ การชำระภาษีต่างๆ การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร

เป็นต้น ให้ประชาชนรู้ว่า มีขั้นตอนการปฏิบัติอย่างไร ต้องใช้เอกสารประกอบอะไร และต้องใช้เวลานานเท่าใด

5.3.7 ผลการดำเนินงานตามแผนงาน และโครงการต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล

5.3.8 เอกสารการจัดซื้อ และจัดจ้าง โดยเฉพาะการสอบราคา หรือประกวดราคา

5.3.9 ข้อมูลด้านการเงิน และการคลัง

5.3.10 ข้อมูลอื่นๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่าควรเปิดเผย และเป็นผลประโยชน์แก่ประชาชน

5.4 หลักการมีส่วนร่วมถือเป็นหลักที่มีความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายองค์การบริหารส่วนตำบล และมีส่วนร่วมในการบริหารงานตั้งแต่การรับรู้ข่าวสารแสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจทำอะไรอย่างไรขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการตรวจสอบการประเมินผลงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนมีสิทธิมีอำนาจในการถอดถอนผู้บริหาร หรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ประชาชนเห็นว่าปฏิบัติงานเสียหาย ล้มเหลว มีพฤติกรรมเสื่อมเสีย นอกจากนั้นกฎหมายยังได้กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม องค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างน้อย ได้แก่

5.4.1 จัดทำแผนพัฒนา 3 ปี และแผนพัฒนาประจำปี โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิดกำหนดการจัดทำแผนพัฒนา โดยร่วมเสนอปัญหาและความต้องการ และร่วมเสนอโครงการและกิจกรรม เพื่อการพัฒนาในรูปแบบกระบวนการประชาคมมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อแผนพัฒนาในภาพรวมร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบลว่าจะเดินไปทางใด ควรทำอะไรก่อนหลัง

5.4.2 มีส่วนร่วมในการจัดซื้อและจัดจ้าง องค์การบริหารส่วนตำบลควรแต่งตั้งผู้แทนชุมชนร่วมเป็นกรรมการในการจัดซื้อ และจัดจ้างเพื่อให้เกิดความถูกต้อง โปร่งใส และเป็นธรรม

5.4.3 ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภา องค์การบริหารส่วนตำบลต้องแจ้งวาระการประชุมให้ประชาชนทราบทุกครั้ง และอำนวยความสะดวกให้ประชาชนที่เข้าร่วมสังเกตการณ์ประชุมสภา

5.4.4 ประชาชนมีสิทธิในการเสนอข้อบัญญัติ เพื่อให้ สภามงคลการบริหารส่วนตำบล พิจารณาออกข้อบัญญัติตำบลตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

5.4.5 ประชาชนมีสิทธิถอดถอนผู้บริหาร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีความประพฤติเสื่อมเสียได้

5.5 หลักความรับผิดชอบ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องตระหนักในหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อประชาชน และมีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ให้บรรลุผลโดยไม่เลือกปฏิบัติ และมีความกล้าหาญที่จะยอมรับผลการกระทำ นอกจากนี้ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร้องทุกข์ และแจ้งความเดือดร้อนได้สะดวก มีความจริงใจในการนำโครงการ และกิจกรรมที่เสนอโดยประชาชนที่ได้รับจากการจัดทำประชามนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยคำนึงถึงความจำเป็นเร่งด่วน

5.6 หลักความคุ้มค่า เป็นการเน้นประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยใช้ทรัพยากรงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นให้สมบูรณ์ และยั่งยืน โดยมีหลักการดำเนินการดังนี้

5.6.1 การดำเนินแผนงาน และ โครงการ ต้องจัดลำดับความจำเป็นเร่งด่วนควรทำอะไรมาก่อนหลัง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

5.6.2 การจัดซื้อ และจัดจ้าง ต้องมุ่งให้เกิดการประหยัด หากสามารถต่อรองราคาที่ต่ำกว่างบประมาณที่ตั้งไว้ได้จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีงบประมาณเหลือไปดำเนินการโครงการอื่นเพิ่มขึ้น และประชาชนได้รับผลประโยชน์มากขึ้น

5.6.3 อนุรักษ์ให้ประชาชนในเขตพื้นที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างประหยัดรวมทั้งการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ใช้ได้ยาวนาน

5.6.4 จัดตั้งคณะกรรมการติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณไม่ให้รั่วไหลสูญเปล่า โดยอาศัยอำนาจข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร

5.6.5 การบริหารจัดการครุภัณฑ์ องค์การบริหารส่วนตำบลควรจัดทำระเบียบคุมให้ชัดเจนเป็นปัจจุบัน ควบคุมการใช้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และประโยชน์ต่อส่วนร่วม

5.6.6 ควรคำนึงถึงความควรหรือไม่ควรที่จะกระทำ เช่น บางแห่งยังไม่มีความพร้อมในการจัดเก็บขยะไม่มีรถ และพนักงาน แต่ใช้งบประมาณจัดซื้อถังขยะให้ประชาชน เพื่อรองรับขยะโดยไม่มีผู้จัดเก็บ

จะเห็นได้ว่าหลักธรรมาภิบาล 6 ประการข้างต้น เป็นหลักพื้นฐานที่สามารถนำไปสู่การประพฤติปฏิบัติได้จริง เพื่อให้ประชาชนศึกษาถึงแนวทางการเข้ามามีส่วนร่วมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตามช่องทางของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รู้ถึงหลักการเข้ามามีส่วนร่วมต่อการบริหารที่มีขอบเขตของกฎหมายกำหนดไว้ โดยมีเป้าหมายเพื่อตอบสนองความต้องการที่จะแก้ไขปัญหา และความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

6. แนวคิดทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นหลักการที่ให้ความสำคัญ และเป็นประเด็นหลักที่สังคมไทยให้ความสนใจเพื่อพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามหลักการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนร่วมรับรู้ ร่วมคิด และร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุก ๆ ฝ่าย

ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 จึงให้ความสำคัญต่อการบริหารราชการที่โปร่งใส สุจริต เปิดเผยข้อมูล และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การตัดสินใจทางการเมือง รวมถึงการตรวจสอบ และการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ

6.1 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักการสร้างการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคม ได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการนั้น สามารถแบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ ดังนี้

6.1.1 การให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่างๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่างๆ การตีพิมพ์ และ การให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

6.1.2 การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐ ด้วยวิธีต่างๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

6.1.3 การเกี่ยวข้อง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานหรือร่วมเสนอแนะทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความ

คิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

6.1.4 ความร่วมมือ เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นส่วนร่วมกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

6.1.5 การเสริมอำนาจแก่ประชาชน เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจทำได้หลายระดับและหลายวิธี ซึ่งบางวิธีสามารถทำได้ง่าย ๆ แต่บางวิธีก็ต้องใช้เวลา ขึ้นอยู่กับความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เป็นเรื่องละเอียดอ่อน จึงต้องมีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจในการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ประชาชน การรับฟังความคิดเห็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งพัฒนาทักษะและศักยภาพของข้าราชการทุกระดับควบคู่กันไปด้วย

ยูวัฒน์ วุฒิเมธี (2526 : 25) ให้ความเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมคิดริเริ่ม พิจารณาตัดสินใจ ปฏิบัติและรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบต่อตัวประชาชนเอง การที่สามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา เพื่อแก้ไขปัญหา และนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีได้นั้นผู้นำการเปลี่ยนแปลง ต้องยอมรับปรัชญาที่ว่า มนุษย์ทุกคนมีความสามารถที่จะอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุข ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับด้วยความบริสุทธิ์ใจด้วยว่า มนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ถ้ามีโอกาสได้รับการชี้แนะที่ถูกต้องให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องรวมกัน โดยให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้ดังนี้

1. ร่วมกันทำการศึกษาค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ซึ่งรวมถึงความต้องการของชุมชน
2. ร่วมคิดหาสร้างแบบแผน วิธีการแก้ไขปัญหา และลดปัญหาของชุมชนหรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนและสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางแผนนโยบาย แผนงาน โครงการหรือกิจกรรมเพื่อจัดปัญหา และสนองความต้องการของคนในชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจ และใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์ส่วนรวม

5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงกระบวนการบริหาร และพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ
6. ร่วมในการลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเอง และของหน่วยงาน
7. ร่วมปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมาย ที่วางไว้
8. ร่วมควบคุมติดตามประเมินผล บำรุงรักษาโครงการ และกิจกรรมที่ได้ไว้ โดยเอกชน หรือรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ต่อไป

6.2 รูปแบบ และลักษณะการมีส่วนร่วม

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ (2547 : 186) เสนอรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้ คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม (Indirect participation) โดยผ่านองค์ผู้แทนของประชาชน (Representative organization) เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกรรมการชุมชน โดยมีการรับฟังข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับปัญหา และแนวทางในการพัฒนา เพื่อนำมาวิเคราะห์และจัดทำแผนในการพัฒนา

ปธาน สุวรรณมงคล (2548 : 8) กล่าวว่าชุมชนควรมีขอบเขตของการมีส่วนร่วม 4 ลักษณะ ได้แก่

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

โดยมีลักษณะของการมีส่วนร่วม ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมเกิดจากเบื้องบน หรือเบื้องล่าง
2. แรงจูงใจให้เกิดการมีส่วนร่วม (สมัครใจหรือบังคับ)
3. ช่องทางการมีส่วนร่วม ได้แก่ 1) โดยตรงหรือโดยอ้อม 2) ปัจเจกชนหรือกลุ่ม 3)

ทางการหรือไม่ทางการ

6.3 เงื่อนไขการมีส่วนร่วม

ประภาพร ศรีตระกูล (2546 : 13) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วม เกิดจากเงื่อนไข 3 ประการ คือ

1. ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน
2. ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่ผลักดันให้มุ่งไปสู่การรวมกลุ่มวางแผน และลงมือร่วมกัน

3. การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่ม หรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนา ซึ่งการตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มกระทำการตอบสนองความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นๆ

7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พวงทอง โยธาใหญ่ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาอยู่ในระดับต่ำทำให้เห็นว่าประชาชนยังไม่ค่อยให้ความสำคัญในกิจกรรมของ องค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่ควร เช่นในเรื่องการเข้าร่วมประชุมเพื่อเสนอปัญหาความต้องการของท้องถิ่น และการเข้าร่วมตรวจสอบความโปร่งใสในการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอาจส่งผลให้การแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2540 ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ดังนั้นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลจะต้องให้ความสำคัญ และส่งเสริมสนับสนุนด้านความรู้ ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อลงกรณ์ ปรายไพรี (2549 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา เรื่องการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ 5 ปี (พ.ศ.2545 -2549) โดยกระบวนการประชาคม : กรณีศึกษาอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า แผนพัฒนาอำเภอที่จัดทำขึ้นโดยผ่านกระบวนการประชาคม สามารถสะท้อนปัญหา และความต้องการของประชาชน สามารถแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ดีกว่าแผนพัฒนาอำเภอรูปแบบเดิมที่จัดทำโดยภาครัฐ โดยประชาคมเสนอแผนโครงการของชุมชนต่อส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล ทั้งยังสามารถผลักดันโครงการต่างๆให้ปรากฏผลเป็นรูปธรรม

สมชาติ ประสมเพชร (2548 : 123 - 124) ได้ศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี 2) แสวงหาแนวทางวิธีการพัฒนา และดัชนีชี้วัดความสำเร็จในการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี และ3) พัฒนาการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย เป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในการพัฒนากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การ

บริหารส่วนจังหวัดลพบุรี ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 30 คน ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 13 คน และบุคลากรภายนอก จำนวน 28 คน ผลการศึกษาพบว่า สภาพการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี ผู้มีส่วนร่วมที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี มีส่วนร่วมในบางขั้นตอน คือ ขั้นตอนการกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ขั้นตอนการกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนา ขั้นตอนการอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนา และขาดการมีส่วนร่วมในหลายขั้นตอนของการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี คือ ขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ ขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา และแนวทางการพัฒนา ขั้นตอนการเตรียมการจัดทำแผน ขั้นตอนการวิเคราะห์ศักยภาพ เพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาท้องถิ่น และขั้นตอนการกำหนดเป้าหมายการพัฒนา ปัญหาอุปสรรคและความต้องการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจ ขาดการอบรม ขาดทักษะและมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี ขาดการมีส่วนร่วมในหลายขั้นตอน ขาดสิ่งจูงใจที่จะกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมและงบประมาณมีจำกัด อีกทั้งไม่มีคำตอบแทนหรือเบี่ยงประชุมให้กับคณะกรรมการ ตลอดจนเอกสารคู่มือเกี่ยวกับการจัดทำแผนมีไม่เพียงพอ ขาดรูปแบบการจัดทำแผนที่ชัดเจน และขาดการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ต่อเนื่องและแพร่หลาย

พชรวรรณ พันธุ์แดง (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาแนวทางการพัฒนากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของ เทศบาลตำบลบางนมโค โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาของ เทศบาลตำบลบางนมโค และ 2) ศึกษาแนวทางการพัฒนากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาล ตำบลบางนมโค ผลการศึกษาพบว่า 1) คณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาของ เทศบาลตำบลบางนมโค มีความรู้ ความเข้าใจ เรื่องกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การปกครองในระบอบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่น และการบริหารงานท้องถิ่น อยู่ในระดับปานกลาง ข้อคำถามที่คณะกรรมการมีความรู้ ความเข้าใจน้อยที่สุด คือ ด้านการเก็บรวบรวมข้อมูล รองลงมา คือ การวิเคราะห์ข้อมูล และข้อคำถามที่เข้าใจไม่ถูกต้องอันดับสาม ได้แก่ การบริหารงานท้องถิ่น เทศบาลยุคใหม่ควรมีแนวคิดในการจัดทำแผนที่เน้นในด้านวัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม สาธารณสุข การศึกษา มากกว่าโครงสร้างพื้นฐาน และผลการวิเคราะห์กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อแยกพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านการกำหนดทางเลือกและการเลือกทางเลือกอยู่ในระดับมากที่สุด การเตรียมการจัดทำแผน การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การลงมือปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ส่วนการติดตามประเมินผลอยู่ในระดับ

ปานกลาง คณะกรรมการมีความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำแผน พบว่ามีปัญหาดังนี้ ความไม่พร้อมของคณะกรรมการ ขาดการนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์อย่างเป็นระบบ ความรู้ ความเข้าใจ ในการเล็งเห็นถึงความสำคัญของแผนของคณะกรรมการ ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน น้อยมาก และ 2) แนวทางการพัฒนากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ใช้วิธีการวางแผนเชิง กลยุทธ์ โดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ 2 ด้าน คือ ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างระบบการจัดการความรู้ และยุทธศาสตร์ด้านการติดตามประเมินผล

อุไรวรรณ แจ่มใส (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผน พัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษาตำบลวังห้ว อำเภอแกลง จังหวัดระยอง โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ระดับความรู้ ความเข้าใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การวางแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบลวังห้ว ระดับในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ วางแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบลวังห้ว และความสัมพันธ์ระหว่างระดับความรู้ ความเข้าใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบลกับ ระดับในการมีส่วนร่วมของประชาชน ต่อการวางแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบลวังห้ว ผลการศึกษาพบว่า ระดับความรู้ ความเข้าใจในการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบลของประชาชนอยู่ในระดับมาก โดยมีระดับความรู้ ความเข้าใจ ในการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาคือ ด้านบทบาทหน้าที่ของประชาชน ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับค่อนข้างมาก โดยมีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การวางแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล ขึ้นเสนอปัญหาความต้องการ เป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาคือขึ้นตรวจสอบความถูกต้อง และความเหมาะสมของแผน และอันดับสุดท้ายคือ ขึ้นร่วม กำหนดยุทธศาสตร์และการพัฒนา ความสัมพันธ์ระหว่างระดับความรู้ความเข้าใจในการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลกับระดับในการมีส่วนร่วมของ ประชาชนต่อการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลวังห้ว พบว่า มีความสัมพันธ์ทางบวก กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับ ต่ำ อย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

อดิศักดิ์ คำเพราะ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นกรณีศึกษา : เทศบาลเมืองกันทรลักษ์ อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น เทศบาลเมืองกันทรลักษ์ อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ ในด้านความสนใจรับรู้ข่าวสาร ด้านการแสดงความคิดเห็น ด้านการร่วม

การตัดสินใจ ด้านการร่วมดำเนินการ ด้านการกำกับติดตามผล ด้านการร่วมรับผลประโยชน์ และ ด้านการร่วมรับผิดชอบ และ 2) เปรียบเทียบมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาท้องถิ่น ในด้าน เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ สถานภาพ และรายได้ต่อเดือน ผลการวิจัย พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 52.7 อายุ 31 – 45 ปี คิดเป็นร้อยละ 45.2 การศึกษาจบการศึกษาอนุปริญญา คิดเป็นร้อยละ 50.9 รายได้ต่อเดือนมีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 32.9 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ท้องถิ่นภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า อยู่ในระดับมาก 1 ด้าน ได้แก่ ด้านการร่วมตัดสินใจ อยู่ในระดับปานกลาง 6 ด้าน เรียงตามลำดับดังนี้ ด้านการกำกับติดตามผล ด้านความสนใจรับรู้ข่าวสาร ด้านการแสดงความคิดเห็น ด้านการร่วมรับผิดชอบ ด้านการร่วมรับ ประโยชน์ และด้านการร่วมดำเนินการ ผลการทดสอบสมมุติฐาน พบว่า อายุ และรายได้ที่แตกต่างกัน ไม่ทำให้การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนในเขต เทศบาลเมืองกันทรลักษ์ อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ แตกต่างกัน แต่ เพศ การศึกษา และ สถานภาพสมรสที่แตกต่างกันทำให้การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น ของประชาชนในเขต เทศบาลเมืองกันทรลักษ์ อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ แตกต่างกัน

เกรียงไกร ทองจิตติ (2547 : 78) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของสมาชิก องค์การบริหาร ส่วนตำบลต่อกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบล อำเภอเมือง จังหวัดเพชรบูรณ์ โดยมีความมุ่งหมาย เพื่อดูระดับขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลในกระบวนการวางแผน ศึกษาปัญหา อุปสรรคและแนวทางแก้ไข ผลการศึกษาพบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อกระบวนการ วางแผนพัฒนาตำบลโดยรวม เช่น มีความสามารถในการจัดเตรียมการวางแผนทั้งในการเก็บ รวบรวมข้อมูล การประมวลและการวิเคราะห์ข้อมูล รวมทั้งการกำหนดทางเลือกและการเลือก ทางเลือกอยู่ในระดับปานกลาง ทางด้านขีดความสามารถในการลงมือปฏิบัติตามแผน พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีขีดความสามารถในการลงมือปฏิบัติตามแผน เช่น มีการแบ่ง ความรับผิดชอบในการปฏิบัติ มีการจัดสรรทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติงานตามแผน มีการกำหนด แผนงานในการปฏิบัติ และ ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานตามแผนอยู่ใน ระดับมาก ทางด้านขีดความสามารถในการประเมินผล พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล มีขีดความสามารถในการประเมินผล เช่น มีการประเมินผลก่อนลงมือปฏิบัติ มีการประเมินผล ในขณะดำเนินภาคปฏิบัติ มีการประเมินผลหลังลงมือปฏิบัติ และประเมินผลความคุ้มค่า ของแผนงานอยู่ในระดับปานกลาง ด้านปัญหาอุปสรรคของกระบวนการวางแผน พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหาอุปสรรคของกระบวนการวางแผน เช่น แผนไม่ตรงกับ

ความต้องการของประชาชน และประชาชนไม่ค่อยให้ความสำคัญร่วมมือในการให้ข้อมูลจริง ขาดบุคลากรที่มีความรู้ในการวางแผน และงบประมาณในการวางแผนไม่เพียงพออยู่ในระดับปานกลาง

ศุภาพ ศรีเมือง (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมประชาชนในการพัฒนาตำบล : ศึกษากรณีตำบลบ้านโพธิ์ อำเภอโพธิ์พิสัย จังหวัดหนองคาย มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาการพัฒนาตำบลบ้านโพธิ์ และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาตำบลของประชาชนตำบลบ้านโพธิ์ อำเภอโพธิ์พิสัย จังหวัดหนองคาย โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ คือ การสังเกตและสัมภาษณ์จากกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 160 คน โดยแยกเป็นกลุ่มผู้รู้ในตำบล จำนวน 9 คน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล 22 คน คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน 22 คน คณะกรรมการพัฒนาสตรี 22 คน กลุ่มเกษตรกร 22 คน กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต 14 คน กลุ่มเยาวชน 22 คน และกลุ่มองค์กรอื่นๆ 5 คน เสนอผลการศึกษาโดยวิธีพรรณนาวิเคราะห์ ผลการศึกษาพบว่า การพัฒนาตำบลบ้านโพธิ์ จากสภาพเดิม คือ สภาพตำบลมาเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านโพธิ์ มีข้อแตกต่างดังนี้ ด้านคณะกรรมการ สภาพตำบลมีคณะกรรมการสภาตำบล 3 คน โดยมีกำนันเป็นประธานสภาคัดเลือก 1 คน และเลขานุการที่มาจากราชการที่ปฏิบัติงานในตำบล ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลมีคณะกรรมการบริหาร 7 คน ซึ่งจะคัดเลือกประธาน 1 คน เลขานุการ 1 คน ด้านงบประมาณ สภาพตำบลไม่มีงบประมาณเป็นของตนเองต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานภาครัฐ ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลมีงบประมาณเป็นของตนเอง โดยมีรายได้จากการเก็บภาษีรายได้ในตำบล และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ด้านการจัดทำแผนพัฒนาตำบลสภาพตำบลมีคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบลเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำแผนพัฒนาตำบลโดยคณะกรรมการบริหารผ่านความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการบริหารดำเนินงานสภาพตำบลมีคณะกรรมการบริหารงาน 3 คน กิจกรรมหรือโครงการจะอาศัยหน่วยงานราชการที่เป็นเจ้าของงบประมาณเป็นผู้ดำเนินการส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลมีคณะกรรมการบริหารเป็นผู้ดำเนินการ ด้านการตรวจสอบสภาพตำบลมีบทบาทในการตรวจสอบดำเนินการน้อยเนื่องจากงบประมาณเป็นของหน่วยงานของรัฐ องค์การบริหารส่วนตำบลมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบลบ้านโพธิ์ พบว่า ด้านการเสนอปัญหาประชาชนจะมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง (ร้อยละ 46.8) โดยกลุ่มที่มีส่วนร่วมมากที่สุด คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการจัดทำแผนพัฒนาตำบลประชาชนส่วนมากมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก (ร้อยละ 37.5) โดยกลุ่มที่มีส่วนร่วมมากที่สุด คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการหมู่บ้าน และคณะกรรมการพัฒนาสตรี ด้านการบริหารดำเนินการ ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วม (ร้อยละ 40.9) กลุ่มที่มีส่วนร่วมในด้านการบริหารจะเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะถือว่า

เป็นหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลปี พ.ศ.2537 ด้านการตรวจสอบประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ (ร้อยละ 31.9) และด้านการรับประโยชน์ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์จากโครงการที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการหรือจัดทำขึ้นแต่ระดับการมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง (ร้อยละ 46.25) โดยร่วมดูแลกิจกรรมหรือโครงการที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดทำขึ้น