

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้มุ่งที่จะศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2555-2557) ขององค์การบริหารส่วนตำบดินแดง ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นหลักฐานในการสร้างกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
3. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

1.1 แนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการบริหารการปกครองท้องถิ่น

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2537 : 66-69) การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการบริหารการปกครองท้องถิ่นสามารถทำได้ 2 รูปแบบ คือ 1) การมีส่วนร่วมในลักษณะของการให้ความร่วมมือหรือการให้การสนับสนุนเป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยริเริ่มและพัฒนาจากเบื้องล่าง โดยสถาบัน หรือองค์กรปกครองตนเองในรูปแบบต่าง ๆ ได้จัดให้ประชาชนเข้าควบคุมและมีส่วนร่วมในการวางแผน และการมีส่วนร่วมในการวางแผนนโยบายและการบริหาร โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ที่เกิดจากอำนาจของประชาชนที่ทำให้การพัฒนาเป็นไปอย่างรวดเร็ว การระดมพลังงานพลังความคิด ขวัญกำลังใจของประชาชนในท้องถิ่น โดยกระบวนการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วม นับว่าได้เป็นประโยชน์อย่างสูงสุดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น และ 2) การมีส่วนร่วมในลักษณะของกิจกรรมทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เป็นกิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญสำหรับการบริหารการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารการปกครองท้องถิ่นเป็น ผลจากการกระจายอำนาจมาให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีสิทธิมีเสียงในการดำเนินการปกครองตามแนวประชาธิปไตย ถ้าการปกครองท้องถิ่นประชาชนไม่สนใจและไม่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงแล้ว ระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะเกิดประโยชน์ในสิทธิทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง

นอร์แมน และ ซิดนีย์ (Norman H. Nie) และ (Sidney Verba) (นรนิติ เศรษฐบุตรม. 2528 : 5) ได้ให้นิยามว่า การมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง กิจกรรมทางกฎหมายของราษฎร ซึ่งอาจมากหรือน้อยโดยมีจุดหมายที่มีอิทธิพลในการเลือกกำหนดบุคคลในวงการบริหารราชการ หรือการกระทำของรัฐบาล

เนีย และเวอบ้า (Nie and Verba) (นรนิติ เศรษฐบุตร. 2528 : 5) ได้แยกให้เห็นถึงความแตกต่างกันระหว่างการมีส่วนร่วมในทางประชาธิปไตย (Democratic participation) กับการมีส่วนร่วมแบบพิธีหรือเพื่อสนับสนุนรัฐบาล ทั้งนี้การมีส่วนร่วมอย่างแรกนั้นรัฐบาลเพียงเพื่อโอกาสแต่ไม่ได้นำไปและได้ชี้ให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมอย่างหลัง หมายถึง การกระทำที่ประชาชนเข้าร่วมโดยแสดงการสนับสนุนจากรัฐบาล เช่น การเดินขบวนสนับสนุนรัฐบาลอย่างที่มีเมืองไทยเคยมีสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นักเรียน นักศึกษาประชาชนถูกเร้าระดมให้เดินขบวนกรณีเขาพระวิหารเป็นต้น หรืออีกอย่างหนึ่งก็เช่นการร่วมมือกันอย่างขยันขันแข็งในการพัฒนาประเทศชาติ เช่น การอาสาพัฒนาชนบทในโครงการที่รัฐบาลจัดหรือเข้าร่วมในกลุ่มเยาวชนที่จัดตั้งโดยรัฐบาล ลักษณะอย่างนี้ที่จริงเป็นการเร้าระดมพลเมืองของรัฐเข้าร่วมอย่างแรกคือการมีส่วนร่วมในทางประชาธิปไตยนั้น จะเน้นที่การกระทำของมวลชนเบื้องล่างเอง เพื่อหวังผลและอิทธิพลต่อการกระทำของรัฐบาล โดยมีได้ถูกเร้าระดมจากทางรัฐ

ชินรัตน์ สมสืบ (2539 : 21) ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้หลากหลาย และมีความแตกต่างกันไปตามความเข้าใจและประสบการณ์ของบุคคลให้ความหมายของการมีส่วนร่วมได้ว่าการทำงานร่วมกันกลุ่มเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ด้วยความร่วมมือร่วมใจ โดยการกระทำการดังกล่าว ในห้วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่ทรงประสิทธิภาพคือ ถูกจังหวะและเหมาะสมทั้งการกระทำ การงานดังกล่าว ด้วยความรู้สึกร่วมกันให้ประจักษ์ว่าเชื่อถือได้ แสดงว่าการมีส่วนร่วมเป็นผลของการร่วมมือร่วมใจ การประสานงานและความรับผิดชอบ

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองด้วยความสมัครใจเพื่อสนับสนุน ให้เสนอแนะ ติดตามดูแล หรือต่อต้านนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยมีส่วนร่วมเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติภาครัฐ เป็นไปเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

อรรถัย กัทผล (2546 : 10) การบริหารจัดการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนการตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจไม่เพียงแต่ประกันว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะประสบความสำเร็จ ซึ่งขอเน้นย้ำอีกครั้งว่าความสำเร็จของกระบวนการมีส่วนร่วมมิใช่เพียงการจัดดำเนินให้มีการมีส่วนร่วมเท่านั้น หรือ การจัดการมีส่วนร่วมแล้วประชาชนเห็นด้วยกับโครงการ เพราะมีกลุ่มบางกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยไม่ได้อยู่ในกระบวนการ

มีส่วนร่วม ดังนั้นความสำเร็จของกระบวนการมีส่วนร่วมคือ ความสามารถในการจัดการให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการหรือการตัดสินใจ ซึ่งการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางนำมาซึ่งข้อตกลงร่วมกันและการตัดสินใจที่รอบคอบมากขึ้น ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถในการบริหารจัดการกระบวนการมีส่วนร่วมซึ่งเกี่ยวข้องกับคำถามว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนควรเกิด เมื่อไร ใครควรเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ และในรูปแบบใด

แนวทางการบริหารจัดการมีส่วนร่วมที่ประสบผลสำเร็จ มีสิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญอยู่ 2 ส่วน คือ 1) หัวใจหรือหลักการพื้นฐานของการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ผู้บริหารโครงการการมีส่วนร่วมต้องยึดถือประกอบด้วย 4S และ 2) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนควรดำเนินการอย่างเป็นระบบและมีการวิเคราะห์สถานการณ์ และเตรียมการล่วงหน้า ดังนั้นการวางแผนโครงการการมีส่วนร่วมจะเป็นกลไกหรือเป็นเครื่องมือช่วยให้การมีส่วนร่วมประสบความสำเร็จ ซึ่งการวางแผนการมีส่วนร่วมประกอบด้วย 3 ขั้นตอน 1) หลัก 4S หัวใจของการบริหารกระบวนการมีส่วนร่วม 2) การบริหารจัดการ 3) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนควรยึดหลัก 4S คือการเริ่มต้นเร็ว (Starting early) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องเริ่มต้นตั้งแต่ระยะแรก มีการให้ข้อมูล กระตุ้นให้เกิดความคิดเห็น และให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนการตัดสินใจ ความล้มเหลวของการมีส่วนร่วมของประชาชนในอดีตมักเกิดจากภาครัฐเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วมช้าหลังจากมีการตัดสินใจเรียบร้อยแล้ว หรือมีข้อผูกมัดอื่น ๆ จนเปลี่ยนแปลงไม่ได้ หรือหลังจากมีความขัดแย้งเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม การจัดทำให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจ มิได้หมายความว่าก่อนการตัดสินใจไม่กัวัน หรือไม่กี่สัปดาห์ มิติเวลาเป็นปัจจัยหนึ่งที่สะท้อนความจริงใจของหน่วยงานของรับในกระบวนการมีส่วนร่วมควรมีเวลาเพียงพอในการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางเพื่อให้การตัดสินใจสะท้อนความคิดเห็นของชุมชน

การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตั้งแต่ต้น มีประโยชน์ช่วยให้ประชาชนมีเวลาคิดถึงทางเลือกหรือทางแก้ปัญหาของชุมชนที่เหมาะสมมากขึ้น และเป็นข้อมูลในการพัฒนาโครงการ ดังนั้นการบริหารการมีส่วนร่วมที่ดีนั้น ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ในการตระหนักถึงปัญหาความจำเป็นของโครงการ หรือในขั้นของการหาข้อมูลพื้นฐาน เช่น หากเป็นกรณีการทำโครงการโรงไฟฟ้า หรือที่ทิ้งขยะ ควรต้องปรึกษาหารือถึงความจำเป็นของการมีโรงไฟฟ้าหรือที่ทิ้งขยะหรือไม่ ก่อนจะถามว่าตั้งที่นี่ได้หรือไม่ได้

ครอบครัวผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholders) หลักการสำคัญของการมีส่วนร่วมอีกประการหนึ่งคือ การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ต้องการให้มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้

ส่วนเสีย ควรมีโอกาสเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วม แต่กลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงอาจถือว่าต้องรับฟังข้อมูลหรือปรึกษาหารือเป็นอันดับแรก ๆ

หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องให้ความสำคัญในการระบุผู้ที่ส่วนได้ส่วนเสีย รมั้ดระวังมิให้เกิดการผิดกลุ่มเป้าหมาย ต้องตระหนักว่าประชาชนแต่ละกลุ่มได้รับผลกระทบจากประเด็นการตัดสินใจไม่เท่ากัน บ่อยครั้งที่เรามักคิดว่าประชาชนเป็นคนกลุ่มเดียวกัน ทั้งที่ในความจริงผู้ได้รับผลกระทบมีหลากหลายกลุ่ม การบริหารจัดการการมีส่วนร่วมต้องมั่นใจว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญทุกกลุ่มได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม และแต่ละกลุ่มอาจมีรูปแบบการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน เพื่อเอื้ออำนวยให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมได้ เช่น กำหนดเวลารับฟังความคิดเห็นที่ชาวบ้านมาร่วมได้ หรือ การใช้ภาษาท้องถิ่น ร่วมทั้งการอำนวยความสะดวกให้ชาวบ้านในการเดินทางไปร่วมแสดงความคิดเห็น

ความจริงใจ (Sincerity) การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่มีความละเอียดอ่อน และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมและประชาชนถือว่าเป็นมิติที่มีความสำคัญในการบริหารการมีส่วนร่วมให้ประสบผลสำเร็จหน่วยงานของรับที่เป็นเจ้าของโครงการหรือมีอำนาจอนุมัติต้องจัดการกระบวนการอย่างจริงจัง เปิดเผย ชื่อสัตย์ ปราศจากอคติให้เกียรติซึ่งกันและกัน มีการสื่อสารสองทางอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะการให้ข้อมูลที่ถูกต้องและพอเพียง ตอบสนองต่อความสงสัยของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งแจ้งความก้าวหน้าหรือการเปลี่ยนแปลงของโครงการอย่างต่อเนื่อง อธิบายกระบวนการต่าง ๆ อย่างชัดเจน ลดข้อสงสัยต่าง ๆ ที่อาจก่อให้เกิดข้อถกเถียงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระยะเริ่มต้น ขณะเดียวกันตั้งใจรับฟังข้อมูลและความคิดเห็นและนำไปเป็นข้อมูลสำหรับการตัดสินใจ ซึ่งสิ่งเหล่านี้พื้นฐานของความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจซึ่งกันและกันความไว้วางใจและความน่าเชื่อถือนำมาซึ่งความร่วมมือ ความเข้าใจและการสื่อสารที่ดีขึ้น

วิธีการที่เหมาะสม (Suitability) หลักการที่สำคัญประการสุดท้ายของการบริหารการมีส่วนร่วมคือ การเลือกเทคนิคหรือรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องคำนึงถึงความเหมาะสมโดยพิจารณาจากประเภทและขนาดของโครงการ ความหลากหลายและลักษณะที่แตกต่างกันของพื้นที่และของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนความแตกต่างกันของพื้นที่และของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนความแตกต่างด้านวัฒนธรรม สังคม และค่านิยม ระดับความสนใจของชุมชนในประเด็นหรือโครงการ ความสามารถและความพร้อมรวมทั้งข้อจำกัดของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วม เช่นด้านระยะเวลา บุคลากรและงบประมาณ ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมอยู่ที่ความสามารถในการวิเคราะห์สถานการณ์และเลือกกระบวนการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมการมีส่วนร่วมที่สร้างสรรค์ต้องประกอบด้วยกระบวนการย่อยหลายรูปแบบ ทั้งที่เป็นทางการและ

ไม่เป็นทางการ นอกจากนั้นต้องตระหนักว่าการให้ข้อมูลข่าวสารและข้อเท็จจริงเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ของการบริหารหรือที่มีประสิทธิผล

สรุป การบริหารจัดการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนความสำเร็จของกระบวนการมีส่วนร่วมคือ ความสามารถในการจัดการให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการหรือการตัดสินใจ แนวทางการบริหารจัดการมีส่วนร่วมที่ประสบผลสำเร็จ หัวใจหรือหลักการพื้นฐานของการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ผู้บริหารโครงการการมีส่วนร่วมต้องยึดถือประกอบด้วย 4S ประกอบด้วย การเริ่มต้นเร็ว ครอบคลุมผู้เกี่ยวข้อง ความจริงใจ และวิธีการที่เหมาะสม

ขั้นตอนการวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิผลควรมีการวางแผน ซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอนหลัก คือ 1) ขั้นตอนเตรียมการ 2) ขั้นตอนการวางแผน และ 3) ขั้นตอนการนำไปสู่การปฏิบัติ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ขั้นตอนเตรียมการ

1.1 เตรียมทีมงาน: ในขั้นแรกของการวางแผนหน่วยงานเจ้าของโครงการจำเป็นต้องเตรียมทีมงาน ลักษณะขนาดของทีมงานขึ้นอยู่กับประเด็นที่ต้องตัดสินใจ ซึ่งทีมงานนี้ควรประกอบด้วยเจ้าหน้าที่รอบขั้นตอนการตัดสินใจ ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญทั้งด้านเทคนิคการมีส่วนร่วมและการสื่อสาร โดยเฉพาะ และเจ้าหน้าที่ควรเป็นผู้ที่ได้รับการฝึกฝนเฉพาะ ไม่ใช่เป็นเพียงนักประชาสัมพันธ์

1.2 ตรวจสอบสถานการณ์ภายในหน่วยงาน : หลังจากได้ทีมงานแล้ว แผนการมีส่วนร่วมที่ดีต้องปฏิบัติได้จริง ดังนั้นต้องมีการตรวจสอบสถานการณ์ภายในของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจ

2. ขั้นตอนการวางแผน

จากข้อมูลต่าง ๆ ในขั้นเตรียมการ ทีมงานต้องนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.1 ระบุและวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย : แต่ละประเด็นการตัดสินใจย่อมมีผู้สนใจหรือได้รับผลกระทบไม่เท่ากัน บางประเด็นมี 20 คน บางประเด็นอาจมีเป็นจำนวนพัน และนอกจากนั้นคำว่าสาธารณะหรือประชาชนก็แตกต่างกันไปตามประเด็นการตัดสินใจ ในขั้นนี้ทีมงานต้องดำเนินการ 2 ชั้น ระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือ Stakeholders ซึ่งหมายถึงบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและลบจากการตัดสินใจ วิเคราะห์ความสำคัญและอิทธิพลของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ไม่ใช่ทุกกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียจะมีรูปแบบการมีส่วนร่วมเดียวกัน และแต่ละกลุ่มมีประเด็นกังวลใจที่แตกต่างกันบางกลุ่มอาจมองประเด็นการตัดสินใจเป็นเรื่องสำคัญมากบางกลุ่มอาจต้องการเพียง

แสดงความคิดเห็น ฉะนั้นทีมงานต้องวิเคราะห์ประเภทของกลุ่มตามระดับความสนใจซึ่งช่วยกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมได้สอดคล้องด้วยกัน

2.2 คาดการณ์ระดับการโต้เถียง : ขั้นตอนนี้ทีมงานต้องประเมินหรือคาดการณ์จากข้อมูลขั้นเตรียมการว่าระดับของการถกเถียง หรือการโต้แย้งจะเป็นอย่างไร ซึ่งการประเมินเป็นเรื่องยากแต่อาจพิจารณาจากตัวชี้วัดเช่นเคยมีการถกเถียงหรือการโต้แย้งในประเด็นนี้มาก่อนหรือไม่มีประเด็นทางการเมืองเกี่ยวข้องหรือไม่เป็นเหตุผลของการรวมกลุ่มใดบ้างหรือไม่ถ้ามีทั้ง 3 ตัวชี้วัดอาจคาดการณ์ว่าประเด็นนั้นมีระดับของการถกเถียงโต้แย้งกันสูง ซึ่งทีมงานต้องวางแผนการมีส่วนร่วมอย่างระมัดระวังและรอบคอบมากขึ้น

2.3 ระบุเป้าหมายของการมีส่วนร่วม : ขั้นตอนนี้เป็นกระบวนการว่าจะไรคือวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นของการตัดสินใจ การตัดสินใจในแต่ละประเด็นอาจมีรูปแบบที่แตกต่างกันไป โดยทั่วไปมีอยู่ 4 ขั้น คือ 1) ขั้นการระบุปัญหา/ความต้องการ 2) ขั้นการศึกษาทางเลือก 3) ขั้นการประเมินทางเลือก และ 4) ขั้นการเลือกทางเลือก สำหรับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการมีส่วนร่วมนั้นคือสิ่งที่ต้องการจากการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น เพื่อให้สาธารณชนทราบข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและทางเลือก เพื่อฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและทางเลือก เพื่อฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับทางเลือกต่าง ๆ หรือเพื่อพูดคุยกันถึงเหตุการณ์ประเมิน ในขั้นนี้ยังรวมถึงการระบุถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อที่จะให้แต่ละขั้นตอนของการตัดสินใจมีความสมบูรณ์ซึ่งเป็นเรื่องของการพิจารณาว่ามีข้อมูลอะไรที่หน่วยงานต้องให้กับสาธารณะและข้อมูลอะไรที่หน่วยงานต้องการจากสาธารณะเพื่อทำให้วัตถุประสงค์ในแต่ละขั้นบรรลุผล

2.4 ระบุเงื่อนไขพิเศษของชุมชน : ในขั้นนี้พิจารณาว่าชุมชนหรือพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ หรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือประเด็นตัดสินใจ มีลักษณะหรือเงื่อนไขพิเศษที่อาจจะกระทบต่อรูปแบบการมีส่วนร่วม

2.5 การเลือกเทคนิคและกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน : เป้าหมายของการวิเคราะห์ที่ผ่านมาเพื่อให้ได้ข้อมูลสำหรับการตัดสินใจเกี่ยวกับเทคนิคหรือรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมดังนี้

- 2.5.1 วัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนของการตัดสินใจ
- 2.5.2 ผู้ที่ได้ผลกระทบที่สำคัญและระดับความสนใจ
- 2.5.3 ข้อมูลที่ต้องให้สาธารณะ และข้อมูลที่ต้องได้รับจากประชาชน
- 2.5.4 ลักษณะหรือเงื่อนไขพิเศษ

2.6 การเขียนแผนการมีส่วนร่วม : การเขียนแผนการมีส่วนร่วม จะช่วยทำให้ความคิดชัดเจนและก่อให้เกิดความร่วมมือช่วยในการประสานงาน และสามารถสื่อสารกับประชาชนได้ง่ายขึ้น ข้อมูลที่อยู่ในแผนควรประกอบด้วย

2.6.1 วัตถุประสงค์

2.6.2 ภูมิหลังและข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับชุมชน

2.6.3 ประเด็นสำคัญที่ต้องมีการปรึกษาหารือ

2.6.4 ระดับความสนใจ

2.6.5 กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

2.6.6 กระบวนการตัดสินใจ

3. ขั้นการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

กิจกรรมการมีส่วนร่วมขั้นการนำไปสู่การปฏิบัติหลังจากมีแผนการมีส่วนร่วมในระดับต่อไปคือการดำเนินการตามแผน ซึ่งต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติการของแต่ละกิจกรรมการมีส่วนร่วม เช่นการจัดเวทีสาธารณะต้องมีการตัดสินใจว่าจะจัดที่ใด เมื่อไร ใครเป็นวิทยากรสิ่งสำคัญที่ควรตระหนักคือความยืดหยุ่นในการนำสู่การปฏิบัติ และการตรวจสอบและปรับปรุงแผนการมีส่วนร่วมให้สอดคล้องกับสถานการณ์ หากมีการเปลี่ยนแปลง จำเป็นต้องแจ้งเกี่ยวข้อง อาจรวมถึงประชาชนด้วย

สรุปได้ว่า ขั้นตอนการวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพควรมีการวางแผนซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอนหลักคือขั้นเตรียมการ ขั้นการจัดทำแผนการมีส่วนร่วม และขั้นการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม

สถาบันพระปกเกล้า (2544 : 380-381) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ กระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนช่วยให้เกิดความกระจ่าง ในวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบายนั้น ๆ ได้อยู่เสมอ

2. ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบโดยทั่วไปมักจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเสียเวลา แต่ในทางปฏิบัติแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนมาตั้งแต่ต้น สามารถที่จะลดความล่าช้าและลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้ การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งอาจจะดูสิ้นเปลืองและเสียเวลากว่าที่จะตัดสินใจได้ แต่ว่าเมื่อตัดสินใจแล้วและนำมาสู่การปฏิบัติอาจจะเป็นวิธีการที่ประหยัดกว่า การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งที่ทำไปอย่างรวดเร็วและดูเหมือนจะไม่สิ้นเปลือง อาจจะเสียค่าใช้จ่ายมากกว่า ถ้าการตัดสินใจนั้นไม่ได้ทำให้เกิดข้อตกลงระหว่างกลุ่มหรือความเห็นชอบในกลุ่มต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องได้

แต่กลับนำไปสู่ความขัดแย้งของประชาชนอย่างต่อเนื่องมากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถเกิดผลในการยอมรับอย่างสูงต่อการตัดสินใจโดยกลุ่ม ซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียในการตัดสินใจ นั้น ๆ วิธีการนี้จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติทำให้เกิดการประหยัดค่าใช้จ่าย ซึ่งโดยทั่วไปมักจะแพงกว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดทำหรือดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระยะต้น

3. การสร้างฉันทามติ โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างความมั่นคงและยืดหยุ่นในการยอมรับระหว่างกลุ่มซึ่งก่อนหน้านี้อาจจะมีความเห็นขัดแย้งกันคนละทาง การมีส่วนร่วมนี้ยังก่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างคู่กรณี ลดความขัดแย้งทางการเมือง และก่อให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

4. ความสำเร็จและผลในการปฏิบัติของโครงการ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้คนเรามีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และครั้งหนึ่งเมื่อได้ร่วมตัดสินใจแล้วย่อมต้องการที่จะเห็นสิ่งนั้นนำไปปฏิบัติได้ ไม่เพียงแต่จะมีความสนับสนุนทางการเมืองต่อการนำไปปฏิบัติ แต่กลุ่มและปัจเจกชนอาจจะกระตือรือร้นในการที่จะช่วยให้เกิดผลในการปฏิบัติ

5. การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า หรือหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่รุนแรงความขัดแย้งในโครงการอาจนำไปสู่การปฏิบัติอันยากที่จะแก้ไข กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดโอกาสที่กรณีจะแสดงความต้องการของกลุ่มเขาและความห่วงกังวลที่ปราศจากความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงที่อาจจะเป็นไปได้ อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่ยาวิเศษ มันไม่อาจที่จะลดหรือกำจัดความขัดแย้งในทุก ๆ กรณีได้

6. ความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม โดยทั่วไปแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นวิถีทางที่จะนำไปสู่ความชอบธรรมและการดำรงอยู่ของความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการตัดสินใจ ก่อให้เกิดความขัดแย้ง ก็คือจะต้องใช้กระบวนการตัดสินใจซึ่งโปร่งใสและน่าเชื่อถือต่อสาธารณชน และซึ่งให้สาธารณชนมีส่วนร่วม โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนยังก่อให้เกิดความเข้าใจถึงเหตุผลที่นำไปสู่การตัดสินใจนั้น ๆ

สรุปได้ว่า ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนการจัดทำแผนเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา ช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ การเพิ่มความง่ายในการนำไปปฏิบัติการมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้าและความขัดแย้งที่รุนแรงได้ ช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชนและ เพื่อเรียนรู้กระบวนการตัดสินใจ สอดคล้องกับการปกครองตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

2. แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

2.1 การดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2548 : 7-8) ได้กล่าวว่า การบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งการดำเนินการ จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นได้สรุปไว้ ดังนี้

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดแนวทางการพัฒนาของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนการพัฒนาระบบราชการและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ การผังเมือง ตลอดจนให้คำปรึกษาหรือเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น

2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนการพัฒนาท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีหน้าที่จัดทำร่างแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด

3. คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดกรอบทิศทางแนวทาง รวมทั้งประสานการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาจังหวัด อำเภอ ตรวจสอบวิเคราะห์และประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้ความเห็นชอบร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด รวบรวมข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการประสานงาน

คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น อาจมอบอำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนาฯ ให้คณะอนุกรรมการประสานแผนระดับอำเภอ เพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนได้ ภายใต้การกำหนดกรอบนโยบาย แนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการประสานแผนกำหนด สำหรับองค์ประกอบขององค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น (ยกเว้นคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา) จะมีลักษณะ “ไตรภาคี” โดยมีองค์ประกอบจากตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนของราชการบริหารส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจ และตัวแทนจากภาคประชาชน ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อประสานงานและบูรณาการ รวมทั้งสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารส่วนท้องถิ่น

2.2 ความสำคัญของการวางแผน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2548 : 2) กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผน ดังนี้

1. เป็นการลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ เพราะการวางแผนเป็นการจัดโอกาสทางด้านจัดการให้ผู้วางแผนมีสายตากว้างไกลมองเหตุการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตที่อาจเกิดขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี ปัญหาความต้องการของประชาชนในสังคมนั้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารอุป้าหมายขององค์กร ดังนั้น

องค์การจึงจำเป็นต้องเตรียมตัวและเผชิญกับสิ่งที่เกิดขึ้น อันเนื่องมาจากความผันผวนของสิ่งแวดล้อม ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เป็นต้น

2. ทำให้เกิดการยอมรับแนวคิดใหม่ ๆ เข้ามาในองค์การ ทั้งนี้ เนื่องมาจากปรัชญาของการวางแผนยืดหยุ่นและยอมรับเรื่องการเปลี่ยนแปลง ไม่มีสิ่งใดอยู่อย่างนิรันดร จึงทำให้มีการยอมรับแนวคิดเชิงระบบ (System approach) เข้ามาในองค์การยุคปัจจุบัน

3. ทำให้การดำเนินการขององค์การบรรลุถึงเป้าหมายที่ปรารถนา ทั้งนี้ เพราะการวางแผนเป็นงานที่ต้องกระทำเป็นจุดเริ่มแรกของทุกฝ่ายในองค์การ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันการดำเนินงานเป็นไปด้วยความมั่นคงและมีการเจริญเติบโต

4. เป็นการลดความสูญเปล่าของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน เพราะการวางแผนทำให้มองเห็นภาพรวมขององค์การที่ชัดเจน และยังเป็นการอำนวยความสะดวกในการจัดระเบียบขององค์การให้มีความเหมาะสมกับลักษณะงานมากยิ่งขึ้นเป็นการแยกงานแต่ละแผนกไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน

5. ทำให้เกิดความแจ่มใสในการดำเนินงาน เนื่องจากการวางแผนเป็นการกระทำโดยอาศัยทฤษฎี หลักการ และงานวิจัยต่าง ๆ มาเป็นตัวกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในอนาคตอย่างเหมาะสมกับสภาพองค์การที่ดำเนินอยู่

กล่าวโดยสรุปว่า ไม่มีองค์การใดที่ประสบความสำเร็จได้โดยปราศจากการวางแผน ดังนั้น การวางแผนจึงเป็นภารกิจอันดับแรกที่มีความสำคัญของการจัดการที่ดี

2.3 ประโยชน์ของการวางแผน (Asvantages of planning)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2548 : 3) กล่าวว่า การวางแผนที่ดีย่อมส่งผลให้เกิดประโยชน์ดังต่อไปนี้

1. บรรลุจุดมุ่งหมาย (Attention objectives) การวางแผนทุกครั้งจะมีจุดหมายปลายทางเพื่อให้องค์การบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดให้ การกำหนดจุดมุ่งหมายจึงเป็นงานขั้นแรกของการวางแผน ถ้าจุดมุ่งหมายที่กำหนดมีความชัดเจนก็จะช่วยให้การบริการแผนมีทิศทางมุ่งตรงไปยังจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างสะดวกและเกิดผลดี

2. ประหยัด (Economical operation) การวางแผนเกี่ยวข้องกับการใช้สติปัญญา เพื่อคิดวิธีการให้องค์การบรรลุถึงประสิทธิภาพเป็นการให้งานในฝ่ายต่าง ๆ มีการประสานงานกันดีกิจกรรมที่มีประสิทธิภาพเป็นผลมาจากการวิเคราะห์พื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นแล้วทำการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต และได้หาแนวทางพิจารณาป้องกันเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นได้แล้ว

3. ลดความไม่แน่นอน (Reduction of uncertainty) การวางแผนช่วยลดความไม่แน่นอนในอนาคต เพราะการวางแผนเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการคาดเหตุการณ์ในอนาคต การวางแผนที่มี

ประสิทธิภาพเป็นผลมาจากการวิเคราะห์พื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นแล้วทำการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต และได้หาแนวทางพิจารณาป้องกันเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นไว้แล้ว

4. เป็นเกณฑ์ในการควบคุม (Basis of control) การวางแผนช่วยให้ผู้บริหารได้กำหนดหน้าที่การควบคุมขึ้น ทั้งนี้ เพราะการวางแผนและการควบคุมเป็นสิ่งที่แยกกันไม่ออก เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการคู่กัน อาศัยซึ่งกันและกัน กล่าวคือถ้าไม่มีการวางแผนก็ไม่สามารถมีการควบคุม กล่าวได้ว่าแผนกำหนดจุดมุ่งหมายและมาตรฐานการปฏิบัติงานในหน้าที่การควบคุม

5. ส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมและการสร้างสรรค์ (Encourage innovation and creativity) การวางแผนเป็นพื้นฐานด้านการตัดสินใจ และเป็นสิ่งที่ช่วยให้เกิดแนวความคิดใหม่ ๆ (นวัตกรรม) และความคิดสร้างสรรค์ ทั้งนี้ เนื่องจากขณะที่ฝ่ายจัดการมีการวางแผนกันนั้นนั้นจะเป็นการระดมปัญหาของคณะผู้ทำงานด้านการวางแผนทำให้เกิดความคิดใหม่ ๆ และความคิดสร้างสรรค์นำมาใช้ประโยชน์แก่องค์กร และยังเป็นการสร้างทัศนคติการมองอนาคตระหว่างคณะผู้บริหาร

6. พัฒนาแรงจูงใจ (Improve motivation) ระบบการวางแผนที่ดีจะเป็นการบ่งชี้ให้เห็นถึงความร่วมแรงร่วมใจในการทำงานของผู้บริหาร และยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดในกลุ่มคนงานด้วย เพราะเขารู้อย่างชัดเจนว่าองค์การคาดหวังอะไรจากเขาบ้าง นอกจากนี้การวางแผนยังเป็นเครื่องมือและพัฒนาแรงจูงใจที่ดีสำหรับผู้บริหารในอนาคต

7. พัฒนาการแข่งขัน (Improve competitive strength) การวางแผนที่ดีมีประสิทธิภาพทำให้องค์การมีการแข่งขันกันมากกว่าที่ไม่มีการวางแผน หรือมีการวางแผนที่ขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพราะการวางแผนจะเกี่ยวข้องกับการขยายขอบข่ายการทำงาน เปลี่ยนแปลงวิธีการทำงาน ปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

8. ทำให้เกิดการประสานงานที่ดี (Better coordination) การวางแผนได้สร้างความมั่นใจเรื่องเอกภาพที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การ ทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดวางไว้มุ่งไปที่จุดมุ่งหมายเดียวกัน มีการจัดประสานงานในฝ่ายต่าง ๆ ขององค์การเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนในงานแต่ละฝ่ายขององค์การ

2.4 ปัญหาและข้อจำกัดของการจัดทำแผนพัฒนาของท้องถิ่น

จากการศึกษาตรวจสอบติดตามการบริหารกิจการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา พบว่ามีปัญหาและข้อจำกัดซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารงานของท้องถิ่น ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2548 : 4)

1. ขาดวิสัยทัศน์ในการพัฒนา กล่าวคือ ไม่สามารถบอกได้ว่าเป้าหมายของการพัฒนา หรือสภาพที่พึงปรารถนาของท้องถิ่นในอนาคตคืออะไร แต่ส่วนใหญ่ทำได้เพียงเอาโครงการมารวมกันเพื่อเป็นแนวทางในการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปี

2. บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์ ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากพนักงานท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นผู้เพิ่งผ่านการทำงานครั้งแรก

3. การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่ยังเน้นการพัฒนา เฉพาะโครงสร้างพื้นฐานละเลยการพัฒนาในด้านอื่น ๆ

4. แผนการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่สอดคล้องกับความต้องการ ของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากการจัดทำแผนพัฒนายังเป็นการระดมความคิดในวงแคบเฉพาะ ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา

5. การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังขาดการมีส่วนร่วมของ ประชาชน เนื่องจากระบบยังไม่เอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบกับประชาชนเอง ยังขาดความสนใจในการเข้าร่วมกิจกรรม

6. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ บริหารกิจการไม่เป็นไปตามแผนพัฒนา นอกจากจะไม่ให้ความสำคัญของแผนแล้ว ยังถือเป็นการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับทบัญญัติของ กฎหมาย ตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปรับวิธี ทำงานใหม่ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเกณฑ์หลักในการพัฒนา โดย

6.1 ให้ประชาชนเป็นผู้ร่วมคิดกำหนดความต้องการ

6.2 ให้ประชาชนร่วมดำเนินการ / และร่วมรับผิดชอบ

6.3 ให้ประชาชนเป็นผู้รับผลประโยชน์

2.5 แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2543 : 14-15) ได้กล่าวว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา ดังต่อไปนี้

1. ร่วมคิดกำหนดความต้องการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิด โอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่ม เข้ามามีส่วนร่วมใน การกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาหรือเป้าหมายการพัฒนาของท้องถิ่น กล่าวคือ เป็นการหล่อหลอม ความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย เพื่อกำหนดเป็นภาพแห่งความสำเร็จที่ต้องการให้เกิดขึ้น ในอนาคต ที่อยู่บนพื้นฐานความเป็นไปได้และสามารถแก้ไขปัญหาได้

2. ร่วมจัดทำแผนพัฒนา

หลังจากที่ท้องถิ่น และประชาคมได้ร่วมกันคิด กำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ ซึ่ง เปรียบเสมือนได้กำหนดจุดหมายที่จะเดินให้ถึงและกำหนดเส้นทางเดินต่อไปก็จะต้องกำหนดวิธี การเดินไปสู่จุดหมายก็คือการกำหนดแผนงาน โครงการต่าง ๆ ซึ่งสามารถให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ได้ใน 2 ลักษณะ

2.1 ควรแต่งตั้งผู้แทนชุมชน กลุ่มอาชีพหรือกลุ่มอื่น ๆ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการการจัดทำแผนพัฒนา

2.2 ควรเปิดโอกาสให้ชุมชนระดับหมู่บ้านหรือกลุ่มต่าง ๆ ในส่วนท้องถิ่นได้เสนอแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของกลุ่มหรือชุมชนนั้น

2.3 ให้ประชาชนได้รับรู้ ตรวจสอบ แสดงความคิดเห็น และข้อเสนอแนะ ต่อแผนงานโครงการพัฒนาของท้องถิ่น ทั้งระยะสั้น และระยะปานกลาง โดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างแผนพัฒนา ก่อนจะเสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบ

3. ต้องใช้แผนงานพัฒนาเป็นแนวทางในการบริหารกิจการกิจการของท้องถิ่น เพื่อสนองตอบปัญหาความต้องการของประชาชน

4. ให้ประชาชนร่วมปฏิบัติติดตามและประเมินผล

การนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะกิจกรรม/โครงการ ที่ต้องใช้งบประมาณ จะต้องผ่านกระบวนการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณ และได้รับความรับผิดชอบจากองค์การบริหารส่วนตำบลและได้รับการอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน ได้แก่การร่วมปฏิบัติให้กลุ่มต่าง ๆ ได้แก่ สนับสนุนกิจการของกลุ่มต่าง ๆ ให้ประชาชนได้ตรวจสอบการดำเนินงานของท้องถิ่น ให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง โปร่งใส โดยใช้ผู้แทนชุมชนตามข้อเสนอของประชาชนร่วมเป็นกรรมการในกระบวนการจัดซื้อ – จัดจ้าง การติดตามประเมินผล การเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมปฏิบัติงาน ทำให้ทราบความก้าวหน้าของโครงการปัญหา/อุปสรรคในการปฏิบัติงาน

นอกจากนั้นหลังสิ้นปีงบประมาณ ท้องถิ่นควรจัดประชุมประชาคม เพื่อชี้แจงผลการดำเนินงาน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ประเมินผลประโยชน์ที่ได้รับจริง (กรมการปกครอง. 2543 : 13-15) จะเห็นว่า การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการพัฒนาจากล่างขึ้นสู่บน (Development from bellow) เป็นการพัฒนาที่เน้นที่บทบาทของประชาชน รวมทั้งข้าราชการระดับล่าง เป็นผู้กำหนดตัดสินใจความต้องการของตนเองที่จะพัฒนาและใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่รวมทั้งสภาพแวดล้อมในส่วนท้องถิ่น

2.6 ลักษณะสำคัญของแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาล

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2548 :7) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาล ดังนี้

1. เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กำหนดแผนพัฒนาเริ่มจากประชาชนที่อยู่ในส่วนท้องถิ่นระดับพื้นฐานเป็นสำคัญ โดยประชาชนคิดริเริ่ม ตัดสินใจกำหนดความต้องการของตนเอง กำหนดเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา

2. ยอมรับแนวคิดที่หลากหลายในการพัฒนาและสภาพแวดล้อมของชุมชน ตระหนักถึงปัญหาและความต้องการในแต่ละส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกัน อาศัยประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เป็นผู้วางแผนในการพัฒนาและสามารถพัฒนาได้ทุกทาง

3. ยอมรับแนวคิดของคนในท้องถิ่นว่า การพัฒนาที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่นอย่างจำกัด เชื่อว่าประชาชนในสวนท้องถิ่นมีความรู้ ความสามารถ และทักษะในการพัฒนาตนเองได้ รัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุน

จะเห็นได้ว่า การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในการพัฒนาส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้การปฏิบัติงานของท้องถิ่น สอดคล้องตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้รู้ถึงปัญหาและอุปสรรคของพื้นที่ในการจัดทำแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่นดียิ่งขึ้น

2.7 ลักษณะของแผนที่ดี (Requirements of goods plan)

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2548 : 7) กล่าวถึงลักษณะของแผนที่ดี ไว้ดังนี้

1. แผนควรมีลักษณะชี้เฉพาะมากกว่าจะมีลักษณะกว้างหรือกล่าวทั่ว ๆ ไป
2. แผนควรจำแนกตามความแตกต่างระหว่างสิ่งที่รู้และสิ่งที่ยังไม่รู้ให้ชัดเจน
3. แผนควรมีการเชื่อมโยงอย่างเป็นเหตุผลและสามารถนำไปปฏิบัติ
4. แผนจะต้องมีลักษณะยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนได้ (The plan must be flexible and capable of being modified)

5. แผนจะต้องได้รับการยอมรับจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง

2.8 ชนิดของแผน

พะยอม วงศ์สารศรี (2542 : 8) ได้กล่าวไว้ว่า ในสังคมปัจจุบัน นักธุรกิจที่มีวิสัยทัศน์ (Vision) กว้างไกลและมีความสำคัญในเรื่องของส่วนรวม มีปณิธาน (Wish) คือ การตั้งความปรารถนาหรือความมุ่งหวังที่จะทำประโยชน์แก่ส่วนรวม ควบคู่ไปกับการวางแผนในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ (Objective) คือ จุดมุ่งหมายปลายทางที่องค์กรต้องการหรือเกิดจากความประสงค์ของผู้ถือหุ้นและพนักงาน วัตถุประสงค์เป็นตัวกำหนดความต้องการอย่างกว้าง ๆ
2. กลยุทธ์ (Strategy) คือ การวางแผนหลักเพื่อกำหนดทิศทางหรือการดำเนินงานขององค์กรว่าควรหรือไม่ควรดำเนินการอะไรบ้าง เพื่อให้เกิดผลดีที่เป็นข้อได้เปรียบ
3. นโยบาย (Policy) คือ หลักการที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติ
4. แผน (Plan) แนวทางหรือวิธีการหรือกลุ่มของแผนงานรวม โดยจะรวมแผนงานโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8

5. แผนงาน (Program) คือ แผนที่รวมนโยบายหรือวิธีปฏิบัติงาน วิธีการทำงาน มาตรฐานงาน และส่วนประกอบอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน เพื่อให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์

6. โครงการ (Project) คือ กลุ่มของกิจกรรมที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน อาจเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นเฉพาะคราวหรือ โอกาสพิเศษแต่ต้องมีช่วงเวลาการดำเนินงานที่แน่นอน

7. วิธีปฏิบัติงาน (Procedure) มีลักษณะเป็นแผนอีกประเภทหนึ่งที่บ่งให้เห็นถึงระเบียบที่กำหนดไว้ในการทำงาน เพื่อเป็นแนวทางและหลักในการปฏิบัติงานให้ดำเนินไปด้วยความถูกต้องรวดเร็ว

8. วิธีการทำงาน (Method) มีลักษณะเป็นแผนอีกประเภทหนึ่งซึ่งรายละเอียดมากกว่า วิธีการปฏิบัติงาน วิธีการเปรียบเทียบเหมือนคู่มือหรือเครื่องมือที่เป็นสื่อในการทำงานแต่ละประเภทให้ประสบความสำเร็จ

9. มาตรฐานงาน (Standard) คือเกณฑ์ที่ใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อกำหนดว่ามีการพัฒนาตามแผนที่วางไว้หรือไม่ โดยเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานจริงกับแผนที่คาดไว้ว่าตรงกันหรือไม่ มาตรฐานงานวัดได้ในรูปของคุณภาพของงาน ปริมาณงาน ต้นทุน และเวลาที่ใช้

10. งบประมาณ คือ แผนงานที่บอกถึงความสัมพันธ์ของกิจกรรมรวมเวลาและค่าใช้จ่าย แสดงออกเป็นตัวเลข โดยงบประมาณจะแสดงออกมาเป็นตัวเงิน เวลากำหนดเป็นชั่วโมง วัน เดือน ปี เช่น งบประมาณค่าใช้จ่ายของบริษัทธุรกิจในปี 2541 เป็นเงิน 50,000 ล้านบาท

2.9 หลักการพื้นฐานในการวางแผน

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2548 : 8) กล่าวว่า การวางแผนประกอบด้วย หลักการพื้นฐาน 4 ประการด้วยกัน คือ

1. การวางแผนจะต้องสนับสนุนเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ (Contribution to purpose and objectives) ในการวางแผนผู้วางแผนจะต้องตระหนักถึงความสำคัญว่าเป้าหมายของแผนทุกแผนที่กำหนดขึ้นนั้นจะต้องเกื้อหนุนและอำนวยความสะดวกให้เป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การสัมฤทธิ์ผล หลักการนี้เกิดขึ้นจากธรรมชาติขององค์การธุรกิจต่าง ๆ ที่จัดขึ้น เพื่อให้วัตถุประสงค์ของกลุ่มบุคคลที่ร่วมกันในองค์การบรรลุตามเป้าหมาย หรือประสานความสำเร็จได้ ด้วยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกอย่างจริงจัง

2. การวางแผนเป็นงานอันดับแรกของกระบวนการจัดการ (Primacy of planning) ซึ่งกระบวนการจัดการ ประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การสั่งการ (Leading) และการควบคุม (Controlling) การวางแผนเป็นงานเริ่มต้นก่อนขั้นตอนอื่น ทั้งนี้ เพราะการวางแผนจะเป็นตัวสนับสนุนให้งานด้านอื่น ๆ ดำเนินไปด้วยความสอดคล้อง

3. การวางแผนเป็นหน้าที่ของผู้บริหารทุกคน (Pervasiveness of planning) การวางแผนเป็นงานของผู้บริหารทุกระดับที่จะต้องทำแล้วแต่ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะผู้บริหารในระดับที่ต่างกัน ต่างก็มีความรับผิดชอบควบคุมในงานที่ตนกระทำอยู่ให้ประสบความสำเร็จ ฉะนั้น การวางแผนจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

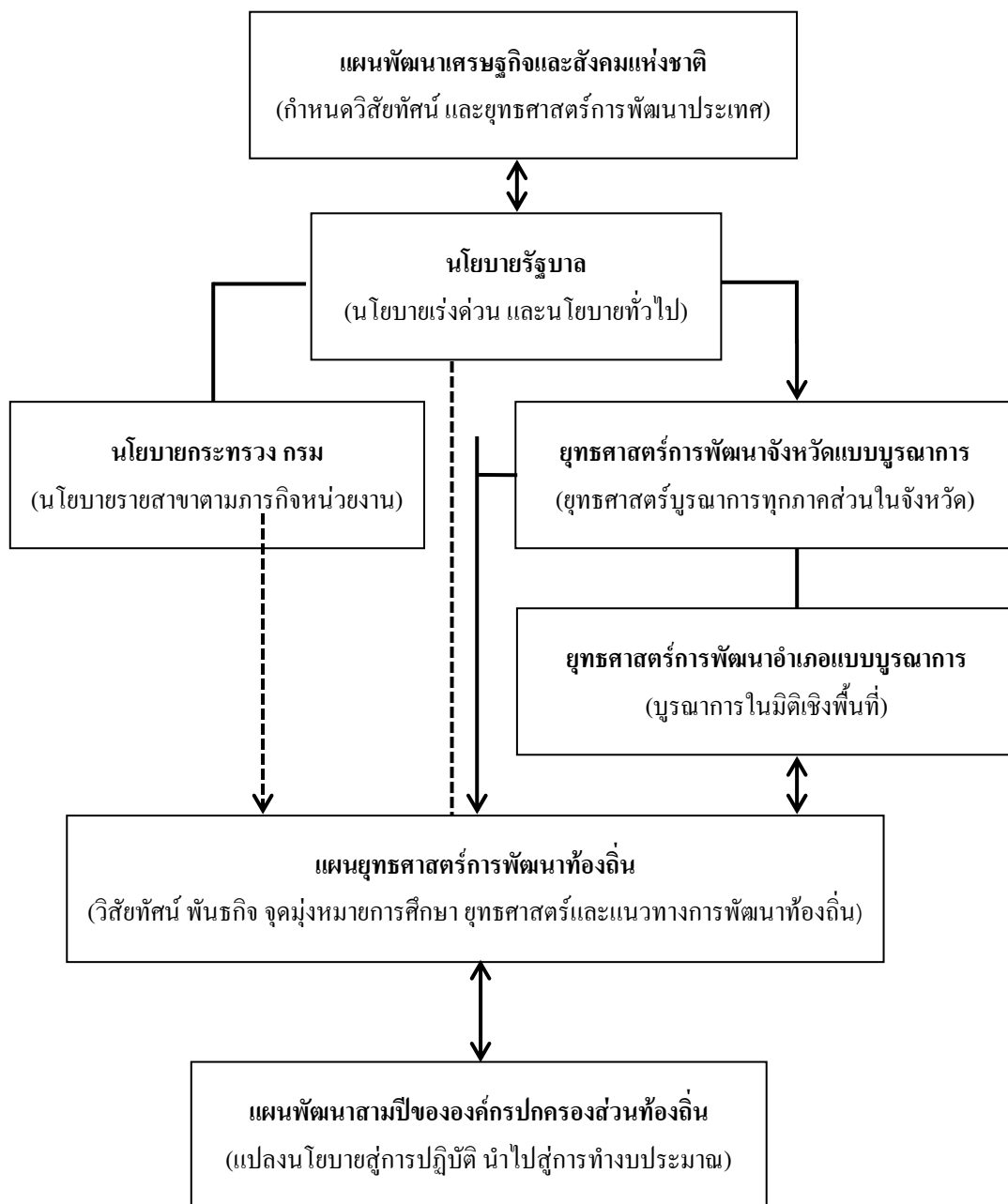
4. ประสิทธิภาพของแผนงาน (Efficiency of plans) ในการวางแผนนั้นผู้วางแผนจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพของการวางแผน ซึ่งสามารถพิจารณาถึงการบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยการลงทุนอย่างประหยัดและคุ้มค่า เช่น การใช้เวลา เงิน เครื่องมือ แรงงาน และการบริการที่ดีสร้างความพึงพอใจให้แก่สมาชิกในองค์การมีหลักการพื้นฐาน 4 ประการนี้ นับว่ามีส่วนสำคัญในการปูพื้นฐานของความคิดในด้านการวางแผนให้องค์การประสบความสำเร็จก้าวหน้า

2.10 ลำดับขั้นในกระบวนการวางแผน (Steps in planning process)

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2548 : 6) การดำเนินการใด ๆ ก็ตามควรจะมีลำดับและขั้นตอน ทั้งนี้ เพื่อให้งานนั้นมีประสิทธิภาพ การวางแผนก็เช่นกัน จำเป็นต้องทำต่อเนื่องเป็นกระบวนการลำดับขั้นในการวางแผนประกอบด้วยขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ (Setting objectives)
2. พัฒนาข้อตกลงที่เป็นตัวกำหนดขอบเขตในการวางแผน (Developing the planning premises)
3. พิจารณาข้อจำกัดต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในการวางแผน (Reviewing all possible limitations on planning)
4. พัฒนาทางเลือก (Developing alternation)
5. ประเมินทางเลือก เพื่อเลือกสิ่งที่เป็นไปได้สูงสุด (Evaluating the alternatives)
6. เปลี่ยนแปลงแผนสู่การปฏิบัติ (Converting plans into actions)

แผนภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ กับแผนพัฒนาท้องถิ่น
สามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ภาพประกอบ 2 แผนภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ
กับแผนพัฒนาท้องถิ่น

2.11 ความหมายการวางแผน

การวางแผน (Planning) หมายถึง กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมการวินิจฉัยและตัดสินใจที่จะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในอนาคต เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างประหยัดได้จะต้องมีการวางแผนในกระบวนการวางแผนบริหารงานจะต้องตระหนักถึงความสำคัญ (กรมการปกครอง. 2543 : 2) ดังนี้

1. การเตรียมการวินิจฉัย หมายถึง การกำหนดแผนงาน (Plan formulation) ที่ประกอบไปด้วยกำหนดเป้าหมาย ขอบเขตของงาน การรวบรวมข้อมูลที่จะใช้เป็นข้อเท็จจริง

2. การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง หมายถึง การปฏิบัติตามแผน (Plan Implementation) จะต้องทำความเข้าใจส่วนประกอบของแผนทั้งทางการกำหนดตัวผู้ปฏิบัติงานและวิธีสื่อสาร ตลอดจนกระตุ้นผู้ปฏิบัติเกิดการกระทำหรือปฏิบัติการ (Persuasion)

ในอนาคต คือ ความแตกต่างกับระยะเวลา อาจะกำหนดแผนระยะสั้น แผนงานที่จบภายใน 2 ปี แผนระยะกลาง อยู่ระหว่าง 2-5 ปี แผนระยะยาว แผนงานระยะ 5 ปีขึ้นไป

2.12 ความหมายโครงการพัฒนา

โครงการพัฒนา หมายถึง กิจกรรมพื้นฐานที่กำหนดขึ้น เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยมีพื้นฐานโดยที่กิจกรรมพื้นฐานมีระยะเวลาที่กำหนดแน่นอน (กรมการปกครอง. 2543 : 48)

องค์ประกอบตามลักษณะงานของกระบวนการวางแผนพัฒนา เพื่อจะให้ครอบคลุมทุกเรื่องของการวางแผนพัฒนา คือ

1. เป้าหมายรวม / การกำหนดนโยบาย
2. การวิจัยและการสร้างทางเลือกต่างๆ ในนโยบาย
3. การตัดสินใจด้านนโยบายทั้งในนโยบายระดับชาติ และในระดับเทคนิควิธี ระดับการดำเนินการ และระดับย่อย

4. การวางแผน การวางโครงการ และการจัดสรรทรัพยากร

5. การสร้างโครงการ การนำไปปฏิบัติ การประเมินผล นโยบายและแผนการปฏิบัติ ควรจะสะท้อนค่านิยมของสังคมไทยโดยทั่ว ๆ ไป ทั้งระดับพื้นฐานที่สุด เป้าหมายอันสูงสุดของการวางแผนพัฒนา คือ การปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชากรทั้งหมด ในการจัดแผนพัฒนาที่ทำออกมาจะต้องครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ประชากร (กรมการปกครอง. 2543 : 48)

การวางแผนโครงการอย่างมีประสิทธิภาพมีความสำคัญมากต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของโครงการการวางแผนพัฒนาพอสรุป ดังนี้

1. การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสำหรับโครงการที่แตกต่างกันจำนวนมากจำเป็นต้องทำการวางแผนอย่างเป็นระบบ ซึ่งองค์การภาครัฐจะต้องพิจารณาแผนในลักษณะเครือข่ายขนาดใหญ่และแยกแผนเป็นส่วนย่อย ๆ จะต้องสัมพันธ์กับปัญหา

2. การวางแผนโครงการเป็นระบบย่อยระบบหนึ่งของการบริหารโครงการ จะต้องเกี่ยวข้องกับระบบย่อยหลาย ๆ ระบบ ในขั้นตอนของวงจรโครงการ การวางแผนเป็นกิจกรรมเพื่อเตรียมการสำหรับขั้นตอนอื่น ๆ เป็นโครงการประสานกับโครงการอื่น

3. การวางแผนโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้โครงการแล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด และภายใต้งบประมาณของโครงการ โดยใช้วิธีการระบบการวางแผนที่มีโครงสร้างเพื่อกิจกรรมปริมาณงาน และกลุ่มองค์กรที่เกี่ยวข้อง

4. ในการดำเนินโครงการตามแผนอาจเกิดการเบี่ยงเบนไปจากแผนและเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิด กิจกรรมและผลผลิตของโครงการแตกต่างกันที่คาดหวังแม้การนำโครงการไปปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามแผนอาจเกิดขึ้นได้ การจัดสรรทรัพยากรอย่างสมเหตุสมผล

5. เป้าหมายของการวางแผนพัฒนาคนควรพัฒนาคนให้มีความสุข และเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น เพราะคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา เป็นผู้มีบทบาทในท้องถิ่นที่เป็นผู้ดำเนินงาน เป็นผู้ได้รับประโยชน์และผู้สืบทอดการพัฒนาอย่างไม่มีที่สิ้นสุด คนจึงเป็นเป้าหมายสูงสุด (Ultimate Goal) การพัฒนาคนให้มีคุณภาพ คุณธรรม และมีความสุข คือ

5.1 การพัฒนาคนให้มีคุณภาพ คือทำให้คนมีความรู้ ความสามารถ มีทักษะในการประกอบกิจการงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความสามารถในการประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองและครอบครัว ความรู้ทางการเมืองและความรู้ที่จำเป็นในการดำรงชีวิต มีวิสัยทัศน์ บุคลิกภาพดี สามารถพึ่งตนเองได้ ใช้ชีวิตร่วมกับผู้อื่นได้

5.2 การพัฒนาคนให้มีคุณธรรม คือ ทำคนให้เป็นคนดีทั้งคิด พูด และการประพฤติปฏิบัติอย่างถูกต้องกฎหมาย ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น

5.3 การพัฒนาคนให้มีความสุข คือการทำให้คนมีความสุข มีจิตใจดีงาม เยือกเย็น มั่งคั่ง ผ่องใส ไม่มีความเครียด เข้าถึงสัจธรรมของชีวิต มองโลกในแง่ดี

สรุป การวางแผนพัฒนา คือ การนำข้อมูลปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่ในส่วนท้องถิ่นมาแก้ไขปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้นไป เพื่อสนองความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ โดยดำเนินการตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย เพื่อให้ครอบคลุมถึงปัญหา มุ่งพัฒนาไปที่คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนเป็นหลัก

3. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

3.1 ความหมายของแผนพัฒนาต่าง ๆ

ความหมายของแผนพัฒนาต่าง ๆ (การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2548 : 45)

1. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนา จังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน

2. แผนพัฒนาสามปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

3. แผนการดำเนินงาน หมายถึง แผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงถึงรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาและกิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณนั้น

3.2 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 หมวด 3 การจัดทำแผนพัฒนา ได้กล่าวถึงขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ดังนี้

ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2548 : 45)

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่างๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดแผนพัฒนาสามปี

2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมประเด็นหลักการพัฒนา ปัญหา ความต้องการ และข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี แล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

3. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปี เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

4. ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปี และประกาศในแผนพัฒนาสามปี ให้ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการที่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น

คัดเลือกจำนวนสามคน ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน ผู้แทนภาคราชการ และ/หรือวิสาหกิจที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน และผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนกรรมการในส่วนนี้ให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับการคัดเลือกอีกได้

3.3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่

คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สุขของประชาชน
2. ภารกิจถ่ายโอนตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ
3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ กลุ่มจังหวัด และจังหวัด โดยให้เน้นดำเนินการในยุทธศาสตร์ที่สำคัญและมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง
4. กรอบนโยบาย ทิศทาง แนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด
5. นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นของผู้บริหารท้องถิ่นที่แถลงต่อสภาท้องถิ่น
6. แผนชุมชน ในการจัดทำร่างแผนพัฒนา ให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง นำปัญหาความต้องการจากแผนชุมชนที่เกิดศักยภาพของชุมชนที่จะดำเนินการเองได้มาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนา

คณะกรรมการการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มีหน้าที่จัดทำร่างแผน พัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด จัดทำร่างแผนการดำเนินการ และจัดทำร่างข้อกำหนดของฝ่ายและรายละเอียดของงาน การประชุมของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

ผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับคัดเลือกอีกได้ ผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติ คือ ต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์ สุจริต สามารถตรวจสอบพฤติกรรมได้ผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้ ครบวาระการดำรงตำแหน่งตาย ลาออก โดยยื่นหนังสือต่อประธานกรรมการที่ตนดำรงตำแหน่ง คณะกรรมการที่ผู้ทรงคุณวุฒิดำรงตำแหน่งอยู่เห็นว่ามีเหตุอันควร

การจัดทำแผนพัฒนาการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่นเพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น รับทราบปัญหา รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนา
2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวบรวมแนวทางและข้อมูลนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น
3. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนา และประกาศการใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

การจัดทำแผนพัฒนาสามปี มีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคม กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมาย เพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา
2. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่นแผนพัฒนาสามปี ให้จัดทำและทบทวนให้แล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายนก่อนงบประมาณประจำปี ในกรณีของเทศบาลผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้นายอำเภอได้เมื่อมีการขยายเวลาให้แจ้งจังหวัดเพื่อรายงานกระทรวงมหาดไทยทราบ

การแก้ไข การเพิ่มเติมหรือการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาสามปี ให้ดำเนินการตามระเบียบนี้โดยมีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้ คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดทำร่างแผนพัฒนาสามปีที่เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงพร้อมเหตุผลและความจำเป็นเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปีที่เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีที่เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลง

การเปลี่ยนแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาให้ดำเนินการตามระเบียบนี้โดยมีขั้นตอนดังนี้ คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงพร้อมเหตุผลและความจำเป็นเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและประชาคมท้องถิ่น พิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

การนำแผนพัฒนานำไปปฏิบัติให้ผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้แผนพัฒนาที่อนุมัติแล้ว และนำไปปฏิบัติ รวมทั้งแจ้งสภาท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบ โดยทั่วกันภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ประกาศใช้และปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้แผนพัฒนาสามปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแผนการดำเนินงานให้จัดทำเสร็จภายในเดือนธันวาคม

ของปีงบประมาณนั้นหรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตั้งงบประมาณดำเนินการหรือได้รับแจ้งแผนงาน/โครงการให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยให้คณะกรรมการการเลือกกรรมการหนึ่งคนทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการ และกรรมการอีกคนทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการ คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีและอาจได้รับคัดเลือกอีกได้

คณะกรรมการการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. กำหนดแนวทาง วิธีการในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
2. ดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
3. รายงานผลและเสนอความเห็นซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาต่อผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอต่อสภาท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมและเพื่อให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทยอาจจัดให้มีการติดตามและประมาณผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามความเหมาะสม

สรุปได้ว่า การจัดทำแผนพัฒนาต้องมีขั้นตอนการจัดทำแผน มีการเลือกคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น มีคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เริ่มจัดทำแผนพัฒนาจัดทำแผนยุทธศาสตร์ จัดทำแผนสามปี ไปสู่การนำแผนพัฒนานำไปปฏิบัติ และคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พวงทอง โยธาใหญ่ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การดำเนินงานของการวางแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ของจังหวัดเชียงใหม่ นั้น มีองค์การบริหารส่วนตำบลอีกหลายแห่งที่คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ยังปฏิบัติและให้ความสำคัญต่อการดำเนินในการจัดทำแผนพัฒนาประจำปีน้อย ไม่ได้ดำเนินการตามระเบียบที่กำหนด จำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลจะต้องให้ความสำคัญและส่งเสริมสนับสนุนต่อไป ซึ่งหากท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาตามรูปแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดนั้น จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รู้จักการวางแผนการพัฒนาชุมชนในลักษณะประสานงานกับแผนระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับชาติ ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้จะทำให้การจัดทำแผนพัฒนาระดับประเทศ

เข้มแข็งขึ้นเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเกี่ยวข้องกับปัจจัยหลายประการ ไม่มีปัจจัยเพียงตัวเดียวโดด ๆ ที่มีความสำคัญในการกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชน

พิกุล สัจจามรรค (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลนครลำปาง อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง ซึ่งการวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่เทศบาลนครลำปาง ผลการศึกษาพบว่าประเด็นการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเทศบาลนครลำปาง พบว่า ประชาชนจำนวนมาก มีความรู้พื้นฐานในเรื่องสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ สอดคล้องกับรัฐบาลให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น พบว่ากิจกรรมที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมมากที่สุด ได้แก่ การ ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี นครลำปางแสดงให้เห็นว่าประชาชนมีความสนใจในความเคลื่อนไหวและการเปลี่ยนแปลงในท้องถิ่น ประเด็นการขยายผลการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเทศบาลนครลำปางคือ การเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางแผน ขั้นตอนการปฏิบัติการหรือการดำเนินการ ขั้นตอนการจัดสรรผลประโยชน์ร่วมกัน และขั้นตอนการติดตามประเมินผล ซึ่งผลการศึกษาที่ได้ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วม เพราะมีตัวแทนหรือเพื่อนบ้านเข้าไปมีส่วนร่วมอยู่แล้ว เทศบาลนครลำปางจะต้องกระตุ้นและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมกระบวนการบริหารจัดการ ซึ่ง ได้แก่การมีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดสรรผลประโยชน์ร่วมกันและการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

ชำนาญ ะโร (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549-2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลกำแพงเพชร อำเภอรัศมี จังหวัดสงขลา ผลการศึกษาพบว่า 1) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549-2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลกำแพงเพชร อำเภอรัศมี จังหวัดสงขลา อยู่ในระดับปานกลาง 2) เพื่อเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549-2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลกำแพงเพชร อำเภอ รัศมี จังหวัดสงขลา ตามเพศ มีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549-2555)มี แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ยุทธพงศ์ นิคม (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (พ.ศ. 2549-2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ระดับและเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 3 ปี (พ.ศ. 2549-2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว ที่มีความแตกต่างกันใน ด้านเพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ รวมทั้งศึกษาปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะการมี ส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำ

แผนพัฒนา กลุ่มตัวอย่างใช้ในการศึกษา คือ ประชากรจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขต องค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว จำนวน 341 คน โดยใช้แบบสอบถาม ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (พ.ศ. 2549-2551) ทั้ง 4 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล โดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อย ผล การเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อยมากที่สุด คือ เพศชาย ที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไป มีการศึกษาระดับประถมศึกษา และมีอาชีพทำนา/ทำสวน ปัญหา อุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา คือ การประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึง

พิภพ กิตติศาสตร์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลสันมหาพน อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลสันมหาพนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในระดับปานกลาง ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการทำประชาคม-การจัดทำแผนเทศบาล อยู่ในระดับมากแต่กลับมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นอยู่ในระดับปานกลาง รูปแบบการเข้ามามีส่วนร่วม พบว่าประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นด้วยความสมัครใจตามสิทธิหน้าที่ สามารถเสนอปัญหาของหมู่บ้านได้อย่างอิสระในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่สามารถสนองตอบความต้องการพื้นฐานและสิทธิที่ชอบธรรมขณะที่ประชาชนมีความเห็นว่าผู้บริหารมีนโยบายแต่ไม่ชัดเจน ไม่มีความจริงใจในการแก้ปัญหาให้แก่ท้องถิ่น ไม่สามารถสนองความต้องการของหมู่บ้านอย่างจริงจัง การทำงานขาดความโปร่งใสมีการคอร์รัปชันและโครงการไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ได้มาตรฐานเท่าที่ควรเป็น เป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลสันมหาพน ไม่มาก

สุรรัตน์ กองทวี (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการแหล่งโบราณสถานในเขตพื้นที่เมืองเก่าจังหวัดลำพูนและพื้นที่ต่อเนื่อง พบว่า หน่วยงานภาครัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการโบราณสถาน โดยกระบวนการและกลไกต่าง ๆ เช่น การประชุม อบรมและสัมมนาที่เกี่ยวข้องกับโบราณสถาน ไม่ทั่วถึง โดยจะเชิญเพียงแกนนำ ผู้นำชุมชนและคณะกรรมการชุมชนเท่านั้น การกำหนดนโยบาย/แผนงาน/โครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการโบราณสถานถูกกำหนดโดยเจ้าหน้าที่หรือพนักงานในหน่วยงาน มีผลให้นโยบาย/แผนงาน/โครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการโบราณสถานไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

ชนิกา ฟื้นล้อม (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลแม่แจ่ม อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ประชาชนยังไม่ได้ให้ความสนใจในกิจกรรมของเทศบาลเท่าที่ควร การแก้ไขปัญหของเทศบาลเกิดความล่าช้าไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ได้เสนอแนะให้มีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลกับทางเทศบาล โดยการที่เทศบาลจะต้องส่งเสริมให้ชุมชน มีความเข้มแข็ง มีจิตสำนึกในการรักถิ่นกำเนิด ให้ความสำคัญและให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

บุญชนะ มรกตวิจิตร (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนเปา อำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ปัจจัยด้านการดำรงตำแหน่งทางสังคม ความแตกต่างทางวัฒนธรรมชาติพันธุ์ ศาสนา สถานทางภูมิศาสตร์ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่แตกต่างกันมีผลต่อโอกาสและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนเปา ได้แก่ การให้ข้อมูลข่าวสารโดยการติดประกาศตามที่สาธารณะ การจัดทำแผนประชาคมหมู่บ้านเพื่อรับฟังความคิดเห็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการเพื่อร่วมในการปฏิบัติหรือร่วมเสนอแนะวิธีการต่าง ๆ แต่เนื่องจากระยะเวลาการจัดทำแผนที่มีย่างจำกัดประกอบกับการร่วมรับประโยชน์ของประชาชนจากแผนพัฒนาท้องถิ่นยังมีน้อยจึงเป็นปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชน

อดิสรณ์ ชัดสีใส (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในอำเภอเชียงดาว จ.เชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย ขั้นตอนเตรียมการจัดทำแผนการรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญการวิเคราะห์ศักยภาพการพัฒนาของท้องถิ่นในปัจจุบัน การกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดพันธกิจกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนา การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น อยู่ในระดับมาก และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ความต้องการ และร่วมตรวจสอบกระบวนการจัดทำแผนทุกขั้นตอน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจคัดเลือกโครงการ กิจกรรม เสนอปัญหา มีส่วนร่วมในกิจกรรมพัฒนาท้องถิ่น การทำประชาคม มีส่วนร่วมในการใช้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีส่วนร่วมการติดตามประเมินผล ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในบางครั้งเท่านั้น ทั้งนี้ประชาชนบางส่วนยังไม่ให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากนัก มองว่าเป็นหน้าที่ของภาครัฐ และตนเองขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ปัญหาและอุปสรรคการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นพบว่าประชาชนไม่มีเวลาที่จะเข้ามีส่วนร่วมจัดทำแผนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีความรู้เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เกี่ยวกับแผนพัฒนาท้องถิ่น

อดิษฐ์ อินทจักร (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลเวียงพร้าว อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่ ปีงบประมาณ 2552 ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปีโดยภาพรวมยังอยู่ในระดับน้อย ทั้งในลักษณะการมีส่วนร่วมในการประเมินผล มีเพียงแต่ลักษณะการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์เท่านั้นที่การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้อาจเกิดจากการที่ประชาชนยังไม่รู้บทบาทหน้าที่ของตนเอง มีเพียงแต่การเข้าประชุม ประชาคม และเสนอแผนงานหรือ โครงการแล้วรอรับผลประโยชน์จากการดำเนินการเท่านั้น ปัญหาและอุปสรรคเกิดจาก การที่ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารด้านการจัดทำแผนพัฒนาจากเทศบาลไม่เพียงพอ ตลอดจนประชาชนยังไม่ให้ความสนใจในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลเท่าที่ควร เพราะคิดว่าเป็นหน้าที่ของตัวแทนชุมชนผู้บริการ สมาชิกสภาและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องพอสรุปได้ว่า ประชาชนยังไม่ได้ให้ความสนใจในกิจกรรมของท้องถิ่นเท่าที่ควร การแก้ไขปัญหของท้องถิ่นเกิดความล่าช้า ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารด้านการจัดทำแผนพัฒนาจากเทศบาลไม่เพียงพอ ตลอดจนประชาชนยังไม่ให้ความสนใจในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลเท่าที่ควร เพราะคิดว่าเป็นหน้าที่ของตัวแทนชุมชนผู้บริการ สมาชิกสภาและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง