

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาบทบาทของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2557-2559) ขององค์การบริหารส่วนตำบลหันตะเภา อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท
2. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
4. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
5. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

1.1 ทฤษฎีบทบาท

1. ทฤษฎีบทบาทของ ราล์ฟ ลินตัน (Ralph Linton's Role Theory) (พิทยา บวรรัตน, 2535, หน้า 14) ราล์ฟ ลินตัน เป็นนักมานุษยวิทยาที่มีชื่อเสียง เขากล่าวว่า “ตำแหน่ง สถานะเป็นผู้กำหนดบทบาท ผู้ที่กำหนดบทบาท เป็นผู้ที่มิตำแหน่งจะปฏิบัติหน้าที่ได้สมบทบาทหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายๆ อย่าง เช่น บุคลิกภาพของผู้สวมบทบาท ลักษณะของสังคม ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมของสังคมนั้นๆ ด้วย

2. ทฤษฎีบทบาทของเนเดล (Nadel's Role Theory) (พิทยา บวรรัตน, 2535, หน้า 14) กล่าวว่า บทบาท คือส่วนประกอบที่ส่งผลต่อพฤติกรรม 3 ลักษณะ คือ

- 2.1 ส่วนประกอบที่ส่งเสริมบทบาท เช่น ครูต้องพูดเก่งหรือมีอารมณ์ขัน
- 2.2 ส่วนประกอบที่มีผลต่อบทบาทและขาดมิได้ เช่น ครูต้องสอนหนังสือ เป็นแพทย์ต้องรักษาคคนไข้ เป็นตำรวจต้องจับผู้ร้าย เป็นต้น
- 2.3 ส่วนประกอบที่เป็นไปตามกฎหมาย เช่น ครูต้องเป็นสมาชิกคุรุสภา เป็นต้น โดยเนเดลได้กำหนดสมการบทบาทไว้ คือ $P = a + b + c + \dots + n$ เมื่อกำหนดให้

P คือ บทบาท

a คือ ส่วนประกอบที่ส่งเสริมบทบาท

b คือ ส่วนประกอบที่สำคัญต่อบทบาทและขาดมิได้

c คือ ส่วนประกอบที่เป็นไปตามกฎหมาย

จากสมการอธิบายได้ว่า บทบาทต้องประกอบไปด้วยส่วนประกอบหลายๆ ส่วนอย่างน้อย 3 ส่วนขึ้นไปจนถึง n ส่วน

3. ทฤษฎีบทบาทของพาร์สันส์ (Parsons's Role Theory) (พิทยา บวรรัตน, 2535, หน้า 15) พาร์สันส์ เป็นนักสังคมวิทยา กล่าวว่า ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคม ทำให้มนุษย์ต้องเพิ่มบทบาทของตนเอง เช่น บุคคล มีเพื่อนมาก ก็ต้องแสดงบทบาทมากขึ้นเป็นเงาตามตัว

4. ทฤษฎีบทบาทของโฮมันน์ (Homann's Role Theory) (พิทยา บวรรัตน, 2535, หน้า 15) กล่าวว่า บุคคลจะเปลี่ยนบทบาทไปตามตำแหน่งเสมอ เช่น ตอนกลางวันแสดงบทบาทสอนหนังสือเพราะเป็นครู พอตอนเย็นต้องแสดงบทบาทดูแลเลี้ยงบุตรเพราะเป็นพ่อแม่ เป็นต้น

5. ทฤษฎีบทบาทของกู๊ด (Good' Role Theory) (พิทยา บวรรัตน, 2535, หน้า 15) กล่าวว่า บทบาท คือ แบบแผนพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของแต่ละบุคคล และบทบาทดังกล่าวควรเป็นไปตามข้อตกลงที่มีต่อสังคมนั้นๆ

6. ทฤษฎีกระบวนการทางสังคมเกทเซลส์และกูบา (Getzels and Guba) (ชบวน พลตรี, 2530, หน้า 55) ได้กล่าวเกี่ยวกับบทบาทไว้ว่า ในระบบสังคมหนึ่งๆ จะประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ มิติทางสังคม ได้แก่ สถาบัน ซึ่งเป็นตัวแทนทางสังคมที่จะทำหน้าที่ให้ความรู้ การศึกษา การปกครอง การดูแลความสงบเรียบร้อย ภายในสถาบันจะประกอบไปด้วยบุคคลที่จะแสดงบทบาทตามหน้าที่ของคนในสถาบันและแต่ละบทบาทก็จะมี ความคาดหวังที่ผู้เป็นเจ้าของบทบาท และคนอื่น ๆ คิดเอา ๆ ไว้ผูกติดกับบทบาทนั้น ส่วนมิติด้านบุคคล ได้แก่ บุคลิกภาพและความต้องการตอบสนอง มิติทั้งสองด้านปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และผลสุดท้ายก็จะเป็นพฤติกรรมที่เห็นได้ในสังคม

1.2 ความหมายของคำว่า “บทบาท”

“บทบาท” เป็นแนวคิดที่มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

เลวิสัน (Levinson) (สุภา สกุดเงิน, 2547, หน้า 18) ให้ความหมายของบทบาทไว้ 3 ประการ คือ

1. บทบาท หมายถึง ปทัสถาน ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบและอื่นๆ ที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้บทบาทตามความหมายนี้ คำนึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปถึงการบ่งชี้ถึงหน้าที่อันควรกระทำ

2. บทบาท หมายถึง ความเป็นไปของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คาดหวังและกระทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้นๆ

3. บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคน ที่กระทำโดยให้สัมพันธ์กับโครงสร้างทางสังคม หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ แนวทางอันบุคคลพึงกระทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้นๆ เอง

ไพบูลย์ ช่างเรียน (2516, หน้า 29-30) ได้อธิบายบทบาทโดยทั่วไปพิจารณาได้ 2 นัย คือ 1) พิจารณาในด้านโครงสร้าง (Social structure) บทบาท หมายถึง ตำแหน่งทางสังคมที่มีชื่อเรียกต่างๆ ซึ่งแสดงลักษณะ คุณสมบัติและกิจกรรมของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้น 2) พิจารณาในด้าน การแสดงบทบาทหรือการปะทะสังสรรค์ทางสังคม (Social interaction) บทบาท หมายถึง วิธีการแสดงพฤติกรรมของบุคคลที่สังสรรค์นั้นๆ ว่าปฏิบัติอย่างไรหรือคาดว่าบุคคลจะปฏิบัติต่อคนอื่นอย่างไร

ไวรัช เจียมบรรจง (2523, หน้า 108) ได้นิยามความหมายของบทบาทไว้ 3 ด้าน ด้านสังคมวิทยา คือ การปฏิบัติตามตำแหน่ง ด้านจิตวิทยา คือ การแสดงออกหรือการปะทะสังสรรค์ของแต่ละบุคคล ด้านจิตวิทยาทางสังคม คือ การแสดงออกหรือพฤติกรรมหรือการปะทะสังสรรค์ที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งนั้นๆ ของบุคคลในกลุ่มสังคม

พัทธา สายหู (2524, หน้า 47) ได้กล่าวถึง บทบาทก็คือ พฤติกรรมที่ปฏิบัติตามสถานภาพ บทบาทเป็นพฤติกรรมที่สังคมกำหนดและคาดหวังให้บุคคลกระทำ เช่น นักเรียนต้องเคารพครู ลูกต้องเคารพเชื้อพ่อกับแม่ บทบาทจึงเป็นหน้าที่ที่เราจะต้องกระทำส่วนสถานภาพคือสิ่งที่เราเป็น เช่น พ่อแม่เป็นสถานภาพ บทบาทคือการอบรมเลี้ยงดูลูก

งามพิศ สัตย์สงวน (2531, หน้า 101) ได้กล่าวถึง บทบาทคือการกระทำตามสิทธิและหน้าที่ของสถานภาพ เป็นพฤติกรรมที่คาดหวังสำหรับผู้ที่อยู่ในสถานภาพต่างๆ ว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร (Role expectation) เป็นบทบาทที่คาดหวังโดยกลุ่มคนหรือสังคมเพื่อให้ผู้สัมพันธ์มีการกระทำระหว่างกันทางสังคมได้ รวมทั้งสามารถคาดการณ์พฤติกรรมที่จะเกิดขึ้นได้

สุพัตรา สุภาพ (2540, หน้า 30) ได้กล่าวถึงสถานภาพและบทบาท (Status and role) ว่า การที่เรากำหนดเรียกบุคคลหนึ่งว่าเป็นข้าราชการหรือตำแหน่งใดๆ นั้นเป็นการเรียกตามสถานภาพ (Status) ของผู้นั้น สถานภาพจะเป็นตำแหน่งที่ได้จากการเป็นสมาชิกกลุ่ม เป็นสิทธิและหน้าที่ทั้งหมดที่บุคคลมีอยู่เกี่ยวข้องกับผู้อื่น และสังคมส่วนร่วม สถานภาพจะกำหนดว่าบุคคลนั้นมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างไรในสังคม สถานภาพเป็นสิ่งเฉพาะบุคคลทำให้บุคคลนั้นแตกต่างจากผู้อื่นโดยมีอะไรเป็นเครื่องหมายของตน

สุภา สกุดเงิน (2547, หน้า 20) บทบาท หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของตนเองที่ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าภายใต้กฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับ ว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทจะต้องทราบว่าทำอะไรบ้าง หรืออยู่ภายใต้เกณฑ์สิ่งใด เมื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งหน้าที่นั้นๆ ก็จะต้องปฏิบัติตามสิทธิอำนาจหน้าที่ที่ขึ้นกับตำแหน่งในสังคม

พงษ์ธร ชุตินันท์ (2551, หน้า 15) บทบาท หมายถึง พฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคล ซึ่งอยู่ในฐานะตำแหน่งหรือมีสถานภาพอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งสังคมได้กำหนดให้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามบทบาท และสถานภาพเป็นสิ่งที่ควบคู่กันนั้น คือ สถานภาพจะกำหนดว่าบุคคลนั้นๆ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างไร ส่วนบทบาทเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ที่สังคมได้กำหนดไว้ในแต่ละสถานภาพ การแสดงบทบาทจะต้องสอดคล้องกับบรรทัดฐานของสังคม ในสถานภาพหนึ่งๆ บุคคลอาจจะต้องแสดงบทบาทมากมาย

นิสากร สิงหเสนี และคณะ (2552, หน้า 13) กล่าวว่า บทบาท หมายถึง แบบแผนของพฤติกรรมหรือการกระทำต่างๆ ของบุคคลที่สังคมคาดหวังหรือกำหนดให้กระทำ โดยมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ และสิทธิซึ่งขึ้นอยู่กับฐานะหรือตำแหน่งทางสังคมของบุคคลนั้น และเกี่ยวข้องกับปทัสถาน (Norms) ขนบธรรมเนียมและประเพณีของสังคมต่างๆ ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นๆ ยึดเป็นแนวทางปฏิบัติ

พรธม คุณสุข (2552, หน้า 9) กล่าวว่า บทบาท หมายถึง พฤติกรรมหรือการกระทำต่างๆ ของบุคคลที่แสดงออกมาตามตำแหน่ง อำนาจหน้าที่และสิทธิ ซึ่งผูกพันอยู่กับสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งทางสังคมที่ตนดำรงอยู่ โดยเป็นการผสมผสานระหว่างระดับความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ เจตคติ พื้นฐานความเชื่อ ค่านิยม ความต้องการส่วนตัวและความต้องการของสังคม

สรุป “บทบาท” หมายถึง ลักษณะของพฤติกรรมหรือการกระทำที่แสดงออกมาของบุคคล ซึ่งขึ้นอยู่กับตำแหน่งทางสังคม ค่านิยม พื้นฐานความเชื่อ ขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละสังคมที่กำหนดบทบาทของแต่ละบุคคลไว้ให้ยึดถือเป็นแบบแผนในการปฏิบัติ และสิ่งที่สำคัญที่ทำให้บุคคลแสดงบทบาทในการปฏิบัติคือลักษณะของกิจกรรมหรืองานที่ปฏิบัติต้องมีความสอดคล้องกับความต้องการส่วนตัวหรือความต้องการของสังคม

1.3 ลักษณะของบทบาท

นอกจากค่านิยมเกี่ยวกับบทบาทที่กล่าวไปแล้ว ยังมีผู้จำแนกลักษณะของ บทบาท ดังนี้

โคเฮน (Cohen) (พงษ์ธร ชุตินันท์, 2551, หน้า 11) ได้อธิบายลักษณะของบทบาทไว้ว่า

1. บทบาทที่ถูกกำหนด (Prescribed role) เป็นบทบาทที่สังคมกำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทใดบทบาทหนึ่ง แม้ว่าบุคคลบางคนจะไม่ได้ประพฤติปฏิบัติตามบทบาทที่คาดหวังโดยผู้อื่น เรายังคงยอมรับว่าบุคคลจะต้องปฏิบัติไปตามบทบาทที่สังคมกำหนดให้

2. บทบาทที่ปฏิบัติจริง (Enacted role) เป็นวิธีการที่บุคคลได้แสดงหรือปฏิบัติออกมาจริงตามตำแหน่ง

3. บทบาทที่กระทำจริงเป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพได้กระทำจริง ซึ่งอาจเป็นบทบาทที่สังคมคาดหวัง หรือเป็นบทบาทที่ตนเองคาดหวัง หรืออาจเป็นบทบาทตามที่สังคมคาดหวังและตนเองคาดหวังด้วย

จิตตา สุวรรณะชญ (2527, หน้า 43) กล่าวถึง บทบาท ว่าเป็นลักษณะของพฤติกรรมที่ถูกกำหนดและยังแบ่งหน้าที่ออกเป็น “บทบาทตามอุดมคติ” หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งของสังคมควรปฏิบัติ และเป็นผลรวมของบทบาทตามอุดมคติ บุคลิกของผู้ดำรงตำแหน่ง อารมณ์ขณะแสดงบทบาทและอุปสรรคของผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอยู่ปฏิบัติของผู้อื่นเกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม จิตตา สุวรรณะชญ ได้กล่าวสรุปฐานะตำแหน่งและบทบาททางสังคมไว้ ดังนี้คือ

1. มีฐานะตำแหน่ง (Status) อยู่จริงในสังคมและมีอยู่ก่อนตัวคนจะเข้าไปครอบครอง
2. มีบทบาทที่ควรจะเป็น (Ought-to-be-role) ประจำอยู่ในแต่ละตำแหน่ง
3. วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี ในสังคมนั้นๆ เป็นส่วนหนึ่งซึ่งสำคัญในการกำหนดฐานะตำแหน่ง และบทบาทที่ควรจะเป็น
4. ฐานะตำแหน่งและบทบาทนั้นได้มาจากการขัดเกลาทางสังคม (Socialization)
5. บทบาทที่ควรจะเป็นนั้น ไม่นั่นอนเสมอไปว่าจะเหมือนกัน พฤติกรรมที่เป็นจริงของคนที่ครองฐานะตำแหน่ง เพราะพฤติกรรมจริงเป็นผลของปฏิกริยาของคนที่ครองตำแหน่งที่มีบทบาทที่ควรจะเป็นบุคลิกของตนเอง และของคนอื่นที่เข้าร่วมพฤติกรรม และเครื่องกระตุ้น (Stimulus) ที่มีอยู่ในเวลาและสถานที่ที่เกิดติดต่อทางสังคม

สงวนศรี วิรัชชัย (2527, หน้า 23-24) ได้จำแนกลักษณะบทบาทไว้ 5 ประการ ดังนี้

1. บทบาทตามกำหนด หมายถึง บทบาทที่สังคม กลุ่ม หรือองค์การกำหนดไว้ว่าเป็นรูปแบบพฤติกรรมประจำตำแหน่งต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคม กลุ่ม หรือองค์การนั้นๆ
2. บทบาทที่ผู้อื่นคาดหวัง หมายถึง บทบาทหรือรูปแบบของพฤติกรรมที่ผู้เกี่ยวข้องคาดหวังว่าผู้อยู่ในตำแหน่งจะถือปฏิบัติ
3. บทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่ง หมายถึง รูปแบบของพฤติกรรมที่บุคคลผู้อยู่ในตำแหน่ง คิดและเชื่อว่าเป็นบทบาทของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่
4. บทบาทที่ปฏิบัติจริง หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้อยู่ในตำแหน่งได้ปฏิบัติหรือแสดงออกมาให้เห็น ซึ่งมักจะเป็นพฤติกรรมที่สอดคล้องกับบทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่ง
5. บทบาทที่ผู้อื่นรับรู้ หมายถึง รูปแบบพฤติกรรมที่ผู้อื่นได้รับทราบเกี่ยวกับการปฏิบัติบทบาทของผู้อยู่ในตำแหน่ง ซึ่งมักจะมีการเลื่อกับรับรู้และรับรู้ที่ผิดไปจากความเป็นจริง

จากความหมายและลักษณะของบทบาทที่กล่าวมา สามารถสรุปได้ว่า ลักษณะของบทบาทมี 2 ลักษณะ คือ บทบาทตามตำแหน่ง เป็นบทบาทที่สังคมกำหนดไว้ให้ผู้ปฏิบัติต้องปฏิบัติตามเมื่อได้รับผิดชอบหรือได้รับมอบหมาย บทบาทที่ปฏิบัติจริง เป็นบทบาทที่แสดงออกของผู้ปฏิบัติซึ่งแสดงให้ผู้อื่นเห็น มักจะสะท้อนออกมาจากความคิดของผู้ปฏิบัติ

1.4 ปัญหาเกี่ยวกับบทบาท

พิศวง ธรรมพันทา (2523, หน้า 63-64) ได้สรุปปัญหาเกี่ยวกับบทบาทไว้ 3 ประการดังนี้

1. ปัญหาเกิดจากผู้สวมบทบาท สวมบทบาทไม่ดี แม้จะกำหนดบทบาทไว้อย่างชัดเจนและแน่นอนก็ตาม ถ้าผู้สวมบทบาทรู้สึกว่าเป็นการยากลำบาก หรือหมดความสามารถที่จะทำตามบทบาทของตน หรือขาดความเคยชินและไม่เข้าใจบทบาทของตนได้ดีพอ แต่ต้องแสดงบทบาทที่ไม่ชำนาญจะทำให้เกิดความเสียหายและเป็นภัยร้ายแรงกระทบกระเทือนต่อคนอื่น เช่น บรรจุครูสอนจะไปสอนวิชาวิทยาศาสตร์ ซึ่งครูดังกล่าวสามารถสอนได้แต่จะมีผลเสียต่อนักเรียนในอนาคต

2. ปัญหาเกิดจากการสับสนของบทบาท หน้าที่ที่ผู้สวมบทบาทดีพร้อมแต่สังคมกำหนดบทบาทของคนไว้ไม่ชัดเจน หรือมีข้อขัดแย้งระหว่างบทบาท ทำให้ผู้สวมบทบาทตัดสินใจไม่ถูกว่าจะแสดงบทบาทใดจึงจะเหมาะสม เช่น พ่อเป็นตำรวจลูกเป็นโจร ตำรวจผู้เป็นพ่อจะต้องจับตามบทบาทตำแหน่งตำรวจ แต่อีกตำแหน่งคือพ่อที่จะต้องคุ้มครองลูก ลักษณะเช่นนี้เป็นข้อขัดแย้งระหว่างบทบาท

3. ปัญหาเกิดจากการละเมิดบทบาท หมายถึง การที่คนไม่ปฏิบัติตามบทบาทอันชอบของตน แต่ปฏิบัตินอกแบบแผน เช่นการกระทำอันเป็นอาชญากรรม การค้ายาเสพติด โสเภณี ฯลฯ โดยบุคคลเหล่านี้จะปฏิบัติบทบาทที่ขัดแย้งกับบรรทัดฐานของสังคมย่อมกลายเป็นผู้สร้างปัญหาให้กับสังคม

2. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม มีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนวคิดไว้ที่น่าสนใจ มีดังนี้

นิรันดร์ จงวุฒเวศย์ (อ้างถึงใน คารม คำพิฑูรย์, 2545, หน้า 14) ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของคนในชุมชนนั้นได้บังเกิดขึ้นในชุมชนต่าง ๆ ทั่วโลก ทั้งซีกโลกตะวันออกและซีกโลกตะวันตก ดังจะเห็นได้จากประเพณี “ลงแขก” ซึ่งมีการปฏิบัติในหมู่เกษตรกรทั่วโลก

การมีส่วนร่วมเกิดจากแนวคิดสำคัญ 3 ประการ คือ

1. ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจ ความห่วงกังวลส่วนบุคคล ซึ่งบังเกิดพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม
2. ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกัน ที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้นผลักดันให้พุ่งไปสู่การรวมกลุ่ม วางแผน และลงมือกระทำการร่วมกัน
3. ตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนาการตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความริเริ่มกระทำการที่สนองตอบความเห็นของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมยังเกิดจากแนวคิดอื่นๆ เช่น

1. ความศรัทธา ที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศ ตำแหน่ง ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ
2. ความเกรงใจ ที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศตำแหน่ง ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมด้วยทั้งๆ ยังไม่มีศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่จะกระทำ
3. อำนาจบังคับ ที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่า ทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำ

วิวัฒน์ ภูคะนองศรี (2537, หน้า 26-27) ได้เสนอแนวคิด การมีส่วนร่วมหรือ ไม่มีส่วนร่วม นั้น มีมาตราวัด 3 ประการ คือ

1. การกระทำของแต่ละบุคคลไม่ใช่การกระทำโดยกลุ่มคน อาจทำให้การวิเคราะห์หรือได้ข้อสรุปที่ไม่ถูกต้อง เพราะการแสดงออกของแต่ละคนในกระบวนการมีส่วนร่วมนั้นจะเป็นได้ถึงค่านิยม
2. ความหนาแน่นของการกระทำ แสดงออกโดยการร่วมกระทำที่บ่อยครั้งระยะเวลาของกิจกรรมที่ยาวนาน หรือมีการผูกพันและมีแรงจูงใจในการกระทำ
3. คุณภาพของการเข้าร่วมดูจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเบื้องต้น เช่น ความรับผิดชอบ การตัดสินใจ การเปิดกว้างยอมรับความสามารถ ความคิดเห็นมีการประเมินผล

นวนลน้อย ตริรัตน์ (2545, หน้า 372) ได้เสนอแนวคิดการมีส่วนร่วมโดยแบ่งเป็น 2 แบบ ดังนี้

1. แนวคิดแบบตัวแทน (Indirect representative democracy) เน้นความเป็นตัวแทนของผู้นำและถือว่าการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ถอดถอนผู้นำ เป็นเครื่องหมายของการที่จะเป็นหลักประกันในการบริหารงานที่ดี อย่างไรก็ตามแนวคิดนี้เน้นเฉพาะการวางโครงสร้างสถาบันเพื่อเป็นเครื่องมือในการที่ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น

2. แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy) ตามแนวคิดนี้ การมีส่วนร่วมมีวัตถุประสงค์ไม่เฉพาะแต่การเข้าไปพิจารณาเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำเท่านั้นแต่ยังรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการวางนโยบายแนวคิดนี้ยังมองการมีส่วนร่วมเป็นการให้การศึกษาและพัฒนาการกระทำทางการเมืองและสังคมที่มีความรับผิดชอบดังนี้ คือการไม่ยอมให้มีส่วนร่วมนับว่าเป็นการคุกคามเสรีภาพของผู้ตาม

พรธณ คุณสุข (2552, หน้า 18) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมที่ประกอบไปด้วยเงื่อนไขหลักการพื้นฐาน 3 ประการดังนี้

1. การมีส่วนร่วมต้องมีอิสรภาพ คือ มีอิสรภาพที่จะเข้าร่วม หรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมนั้นต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ แต่ถ้าหากถูกบังคับไม่ว่าจะรูปแบบใดก็จะไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

2. การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องมีความเสมอภาค โดยบุคคลที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมใดจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมเหมือนกับคนอื่นๆ

3. การมีส่วนร่วมนั้น จะต้องมีความเสมอภาค โดยประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมาย จะต้องสามารถที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้นๆ แต่ถ้ากิจกรรมนั้นๆ ยากไป การมีส่วนร่วมก็จะไม่ค่อยประสบความสำเร็จ

2.2 ความหมายของการมีส่วนร่วม

ยูวัฒน์ วุฒิเมธี (2526, หน้า 25) อธิบายความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติ และการร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนเอง เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ด้วยตนเองและนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

ไพรัช เตชะรินทร์ (2527, หน้า 6) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำสนับสนุนและสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนในรูปแบบบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิและองค์กรอาสาสมัครรูปแบบต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องร่วมกัน

ทงศักดิ์ คุ้มไข่น้ำ (2534, หน้า 76) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะของการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมติดตามประเมินผล เป็นกระบวนการที่กลุ่มเป้าหมายได้รับโอกาสและใช้โอกาสที่ได้รับแสดงออกซึ่งความรู้สึก นึกคิด แก้ไขปัญหาความต้องการของตนโดยการช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกน้อยที่สุด

อภิชัย พันธเสน (2539, หน้า 164) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมเป็นการสร้างความรู้สึกร่วมกันมีส่วนร่วมโดยลดช่องว่างของการสื่อสารระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว อิทธิพลทางการเมือง และเศรษฐกิจของรัฐบาลได้แทรกแซงเข้าไปในชีวิตประจำวัน ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ อำนาจในการตัดสินใจที่เน้นเรื่องอำนาจและการควบคุมโดยมีกิจกรรมร่วมกันของประชาชน

อรทัย ก๊กผล (อ้างถึงใน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2552, หน้า 16) การมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึงกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีโอกาสแสดงทัศนะ และเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ ตั้งแต่เริ่มจนกระทั่งถึงการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้ เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

คารม คำพิฑูรย์ (2545, หน้า 15) การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมกลุ่มในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุ เร้าใจให้กระทำ (Contribution) บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

สรุปการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของคนในชุมชน ตั้งแต่การร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ และร่วมติดตามประเมินผลในกิจกรรมต่างๆ ทำให้ประชาชนมีบทบาทมากขึ้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะส่งผลต่อการพัฒนาการดำเนินงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยเฉพาะการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง การมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้แผนพัฒนาท้องถิ่นสามารถบรรลุเป้าหมาย และตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน โดยรวม เป็นมูลเหตุสำคัญในการจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนของท้องถิ่น

2.3 ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน

ส่วนองค์การอนามัยโลก (World Health Organization : WHO) (อ้างถึงใน คารม คำพิฑูรย์, 2545, หน้า 21) ได้เสนอรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ถือว่าเป็นรูปแบบที่แท้จริงหรือสมบูรณ์จะต้องประกอบด้วยกระบวนการทั้งหมด 4 ขั้นตอนดังนี้

1. การวางแผน ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาจัดอันดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีการติดตามประเมินผล และประการสำคัญคือ การตัดสินใจด้วยตนเอง

2. การดำเนินกิจกรรม ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดการและบริหารการใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดการควบคุมทางการเงินและบริการ

3. การใช้ประโยชน์ ประชาชนจะต้องมีความสามารถในการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับการพึ่งพาอาศัยตนเองและควบคุมสังคม

4. การได้รับประโยชน์ ประชาชนจะต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่ที่เท่ากัน ซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวและสังคม

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2527, หน้า 272-273) ได้เสนอกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท มีกระบวนการขั้นตอนดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหา และสาเหตุของปัญหาของชาวชนบท
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการ
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

พิสนุ พูนเพชรพันธุ์ (2548, หน้า 25) ได้เสนอรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบดังนี้

1. การมีส่วนร่วมทางตรง ได้แก่ การบริหารจัดการ การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจดำเนินงานด้วยตนเอง

2. การมีส่วนร่วมทางอ้อม ได้แก่ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง การพูดคุยกันเรื่องเหตุบ้านการเมือง การติดตามข้อมูลข่าวสารต่างๆ รวมไปถึงการรวมตัวกันเพื่อกดดันหรือแสดงออกถึงความต้องการต่างๆ อาทิ การชุมนุม ประท้วงต่างๆ

2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นถือเป็นกระบวนการสำคัญที่ใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งวิธีการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนมีด้วยกัน 3 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 ได้รับคัดเลือกเข้ามาเป็นคณะกรรมการองค์การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น คือ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ได้กำหนดให้คณะกรรมการทั้งสองคณะดังกล่าว จะต้องประกอบด้วย ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

แนวทางที่ 2 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ได้กำหนดแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จะต้องนำแผนชุมชนมาประกอบการพิจารณา ซึ่งการจัดทำแผนชุมชนคณะกรรมการ

หมู่บ้าน/ชุมชนจะต้องนำปัญหาความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ของตนเอง มาจัดทำเป็นแผนชุมชนแล้วเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางที่ 3 ชุมชนเสนอปัญหาความต้องการต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง แนวทางนี้ไม่ค่อยบรรลุวัตถุประสงค์ เพราะปัญหาดังกล่าวส่วนมากเป็นปัญหาเฉพาะบุคคล ไม่ใช่ปัญหาที่กระทบต่อประชาชนโดยรวม จึงไม่นิยมใช้แนวทางนี้

3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

3.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

ไพฑูรย์ เครือแก้ว (2506, หน้า 131) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจการปกครอง ว่าหมายถึง การกระจายอำนาจในการปกครองประเทศจากส่วนกลางบางส่วนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ได้ดำเนินการบริหารงานด้วยตนเอง

ประยูร กาญจนกุล (2523, หน้า 129-135) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) โดยกล่าวว่าหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยอิสระตามสมควรไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชา เพียงแต่ขึ้นอยู่กับราชการบริหารส่วนกลางเท่านั้นหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

ประหยัด หงส์ทองคำ (2532, หน้า 33-34) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจซึ่งสรุปได้ดังนี้ การกระจายอำนาจ (Decentralization) แบ่งออกได้ 2 ความหมายคือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจตามภารกิจ (Functional) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์กรสาธารณะจัดกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้อิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และองค์กรโทรศัพท์ เป็นต้น

สรุป การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลส่วนกลางกระจายอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อบริหารกิจการสาธารณะของท้องถิ่นเอง ไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาจากส่วนกลาง ส่วนกลางทำหน้าที่กำกับดูแลเท่านั้น ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจ การวางแผนและการดำเนินการขององค์กรปกครองท้องถิ่น

3.2 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ลิขิต ชีรเวทิน (2525, หน้า 3) ได้ให้ความสำคัญของการกระจายอำนาจ โดยกล่าวว่าการกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ๆ คือ

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐานคือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือรากแก้ว เป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

3.3 หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

“ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2551” (2551, หน้า 1-7) ได้สรุปแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) ดังนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดว่ารัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัด

ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดไว้ในหมวด 14 รวม 10 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 281 – 290 สรุปว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น และมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในการกำกับดูแลให้มีมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ ระหว่างราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผลและให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด และในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ที่กระทำไปแล้วทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ และการดำเนินการตามวรรคห้าเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้วให้มีผลบังคับใช้ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียง ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นนั้นพ้นจากตำแหน่ง และร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนการกระทำ และต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกำกับการบริหารจัดการ ให้มีคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล มีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ และมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

ที่ผ่านมาพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสิ่งสำคัญ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการฯ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการฯ ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ.2543 และวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ.2544 รวมทั้งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้เมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ.2544 และวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ.2545 ตามลำดับ การดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2544 ในขั้นการปฏิบัติงานยังคงมีปัญหาอันเนื่องมาจากระบบการบริหารราชการแผ่นดิน และโครงสร้างการบริหารของกระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นอยู่ไม่เอื้ออำนวยเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการปรับเปลี่ยนระบบสู่การกระจายอำนาจไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินงานจึงมีความล่าช้า ขาดการประสานสัมพันธ์กลไกปฏิบัติและกฎหมายที่นำมาใช้

ในระหว่างที่ยังบังคับใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2544 ได้มีการปฏิรูประบบราชการภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการทำงานของภาครัฐ การจัดระบบการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

และมีการกำหนดวิธีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด กลุ่มจังหวัด และนโยบายของรัฐบาลในเรื่องต่างๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดต่างๆ ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2544 โดยที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

นอกจากหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ที่กล่าวว่า การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ไม่เพียงแต่เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารราชการเท่านั้น แต่ที่สำคัญยังเป็นการวางรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตย แต่การที่จะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ รัฐบาลกลางและส่วนราชการจะต้องลดบทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ เป็นผู้สนับสนุนส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะ อย่างมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไป และที่สำคัญประชาชนจะต้องมีจิตสำนึกแห่งความเป็นพลเมืองทั้งในการรวมคิด รวมวางแผน รวมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการและรวมติดตามประเมินผล

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ถือว่าเป็นพลังอำนาจให้แก่ประชาชนในการปกครองตนเอง ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือสำคัญในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และที่สำคัญการกระจายอำนาจจะครอบคลุมการตัดสินใจที่ถ่ายโอนจากรัฐบาลไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญของท้องถิ่นในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรได้รับการพิจารณาใน 2 มิติ ได้แก่ มิติการให้บริการสาธารณะ (Service delivery) และมิติการพัฒนาประชาธิปไตย (Local democracy)

หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติการให้บริการสาธารณะ ขึ้นพื้นฐานที่จำเป็นแก่ประชาชนในท้องถิ่น เช่น การจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องถนนหนทาง คูคลอง สะพาน การศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการสังคม เป็นต้น และในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่เป็นองค์กรที่มีตัวแทนของประชาชนซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนและในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้มีความเข้าใจปัญหาและความต้องการร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่น สามารถที่จะนำเสนอปัญหาและความต้องการซึ่งจะนำไปสู่การร่วมทำแผนงาน การดำเนินงาน เพื่อบริการสาธารณะเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน ซึ่งประเด็นหลังนี้คือมิติด้านการพัฒนาประชาธิปไตย (โกวิท พวงงาม, 2552, หน้า 1-2)

ในการศึกษาที่ผู้วิจัยได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ เนื่องจากการกระจายอำนาจเป็นรากฐานของระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่กระจายอำนาจให้ประชาชน

ปกครองตนเองในรูปของการปกครองส่วนท้องถิ่น แบบองค์การบริหารส่วนตำบลที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมและมีบทบาทในการนำเสนอปัญหาและความต้องการ ซึ่งนำไปสู่การร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และรวมวางแผน ซึ่งการวางแผนถือเป็นกระบวนการสำคัญที่จะใช้เป็นที่เครื่องมือในการพัฒนาท้องถิ่น จึงได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้

4. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

4.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมาย ส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะต่างกันบางทีคือสำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

วิท (Wit) (อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม, 2544, หน้า 20) ได้นิยาม การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจ ไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นย่อมเป็นรัฐบาลโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

ฮอลโลเวย์ (Holloway) (อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม, 2544, หน้า 20) ได้ให้คำนิยาม การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

คลาร์ก (Clark) (อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม, 2544, หน้า 20) ได้ให้คำนิยาม การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและจะอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

มอนตาญ (Mongtagu) (อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม, 2544, หน้า 20) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกตั้งผู้มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ทั้งนี้หน่วย

การปกครองท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

ซัดดี (Sady) (อ้างถึงใน อุทัย หิรัญโต, 2523, หน้า 3) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำกว่ารัฐ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจเพียงพอที่จะทำกิจกรรมในท้องถิ่นด้วยตนเอง รวมทั้งอำนาจจัดเก็บภาษี เจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวอาจได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยท้องถิ่นก็ได้

อุทัย หิรัญโต (2523, หน้า 4) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ หรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง เพื่อผลประโยชน์ของรัฐ และผลประโยชน์ของท้องถิ่น หรือผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานของท้องถิ่น มีองค์การของท้องถิ่น ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ความอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้หรือไม่

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษกร (2535, หน้า 15) ได้ให้คำนิยาม การปกครองท้องถิ่นว่าเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

การปกครองท้องถิ่น (Local government) คือ การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของประเทศ โดยประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเองตามที่ได้รับ การกระจายอำนาจจากรัฐบาลเพื่อดำเนินการปกครองท้องถิ่นของตนเอง การปกครองท้องถิ่นจะมีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในหลักการที่ว่าผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นย่อมเข้าใจถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจะมีผลสำคัญคือ ทำให้คนในท้องถิ่นรู้จักแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง โดยการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใช้อำนาจแทนประชาชน เรียกว่า องค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นจะเป็นผู้ดำเนินการบริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระภายใต้กรอบนโยบาย กฎหมาย และการกำกับดูแลของรัฐ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2536, หน้า 314)

จากคำนิยามต่างๆ สามารถสรุปเป็นหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 12-13)

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีลักษณะแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทย จัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลก็มีลักษณะแตกต่างกัน โดยเหตุผลดังกล่าว

2. การปกครองชุมชนที่เรียกว่าเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม หมายความว่าอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอย่างแท้จริง ถ้าองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจน้อยเกินไป ก็ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและท้องถิ่นได้ สมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น ในทางกลับกัน ถ้าองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจมากเกินไปจนไม่มีขอบเขตอะไรมาจำกัดได้ องค์กรปกครองท้องถิ่นก็จะกลายสภาพเป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยอันมีผลทำให้ประเทศหรือรัฐก็จะมีสภาพแตกแยกเป็นรัฐเล็กรัฐน้อย ดำเนินการปกครองและทำหน้าที่ทุกสิ่งทุกอย่างด้วยตนเองภายในชุมชนนั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นขอบเขตความสามารถที่ท้องถิ่นจะทำได้ เพราะข้อจำกัดของท้องถิ่นนั่นเอง เรื่องอำนาจและความเป็นอิสระของท้องถิ่นนี้ มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งความกว้างขวางของรัฐบาลกลางในการที่จะพิจารณาการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหนจึงจะเหมาะสม

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และเพื่อบังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด

3.2 สิทธิที่สำคัญและเป็นหัวใจของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือ สิทธิในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการ อันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

4. มีองค์การที่จำเป็นในการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยทั่วไปแล้วแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลจะต้องมีคณะผู้บริหารท้องถิ่นเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่น อย่างกว้างขวาง จากแนวคิดที่ว่าประชาชน ในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหา และวิธีแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยงานปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนา รมณ์และ ความต้องการของชุมชน และอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการ ฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

สรุป จากความหมายและสาระสำคัญเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น สามารถสรุปได้ว่า การ ปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจในการบริหาร การกำหนดนโยบาย การ พัฒนาและให้บริการประชาชนในพื้นที่ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องอยู่ในความดูแลของ รัฐบาลกลาง และดำเนินการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเองเท่านั้น หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีประชาชนเข้าร่วมดำเนินการ จะทำให้การดำเนินการต่างๆ สามารถตอบสนองตามต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

4.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539, หน้า 13-14) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ 4 ประการ คือ

1. ช่วยแบ่งเบาภาระรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดเจนในการบริหารประเทศจะต้องอาศัย เงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องให้บริการกับชุมชนต่างๆ อาจไม่ เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็จะสามารถมี รายได้มีงบประมาณของตนเองอย่างเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาภาระนี้เป็นการแบ่งเบาทั้งในด้าน การเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง สืบเนื่องจาก ประเทศมีขนาดกว้างใหญ่และความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ย่อมแตกต่างกัน การรอรับ บริการจากรัฐบาลเพียงอย่างเดียวอาจไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงและอาจ เกิดความล่าช้า หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะ สามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันสภาพความเป็นอยู่ ของประชาชนก็ต่างกันไปด้วย การจัดตั้งหน่วยงานปกครองท้องถิ่นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ใน การบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่น

ทั่วประเทศจำนวนมาก และแม้จะมีการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บางแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่การศึกษาการปกครองในระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการศึกษาการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติก็ตาม การดำเนินการเช่นนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองในระบบประชาธิปไตย

4.3 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบไปด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ (อุทัย หิรัญโต, 2523, หน้า 22)

1. สถานตามกฎหมาย (Legal status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่นเพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์เชื้อชาติและความสำคัญในการปกครองของตนเองของประชาชนจึงมีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่

3. การกระจายอำนาจหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคลที่จัดตั้ง โดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น

5. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนโดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองท้องถิ่นสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในการสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

7. งบประมาณของตนเองมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทะนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ

4.4 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2544, หน้า 25) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ 6 ประการ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันนำไปสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

2. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

3. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาลงของท้องถิ่นของตน

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

4.5 รูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ท้องถิ่นใดที่มีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 5 รูปแบบดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณทรัพย์สินและข้าราชการเป็นของตนเอง ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

3. เทศบาล มีฐานะเป็นทบวงการเมืองและนิติบุคคล มีอยู่ 3 ประเภท คือ

3.1 เทศบาลตำบล จัดตั้งขึ้นตามดุลยพินิจของรัฐบาลที่จะพิจารณาตามแต่จะเห็นควร

3.2 เทศบาลเมืองมี 2 ชนิด คือ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่งและท้องที่ชุมชนอื่นนอกจากท้องถิ่นดังกล่าวที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไปและมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาลฯ

3.3 เทศบาลนคร คือ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาลฯ

4. กรุงเทพมหานคร (กทม.) เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีการแบ่งพื้นที่การบริหารเป็นเขตและแขวง การบริหารประกอบด้วยสภากรุงเทพมหานคร และมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประเทศ

5. เมืองพัทยา เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ มีฐานะเป็นนิติบุคคล การบริหารเมืองพัทยาประกอบด้วยสภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา

4.6 การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล มีชื่อย่อเป็นทางการว่า อบต. มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 โดยยกฐานะจากสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537 และ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542)

1. อำนาจหน้าที่ทั่วไป พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา 66)

2. หน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้ทำ มีหน้าที่ต้องทำตามมาตรา 67 ดังนี้

2.1 จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก

2.2 การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุและพิการ

2.7 คຸ້ມครอง คູແລและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของ
 ท้องถิ่น

2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

3. หน้าที่ที่ไม่บังคับให้ทำ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีศักยภาพเพียงพออาจทำ
 กิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 68 ดังนี้

3.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร

3.2 ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

3.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

3.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

3.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์

3.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพ

3.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

3.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อบต.

3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

3.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

3.12 การท่องเที่ยว

3.13 การผังเมือง

องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายก
 องค์การบริหารส่วนตำบล

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
 จำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การ
 บริหารส่วนตำบลนั้น กรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้มีสมาชิก
 องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน และในกรณีมีเพียงสองหมู่บ้านให้มีสมาชิกองค์การบริหาร
 ส่วนตำบล หมู่บ้านละสามคน

2. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น
 โดยตรง การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ
 ผู้บริหารท้องถิ่น

โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

1.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบัญญัติของทางราชการ

2. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

2.1 กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

2.2 สั่งอนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

2.4 วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

2.5 รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

2.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

2.7 และกฎหมายอื่น

5. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

5.1 ความหมายของการวางแผน

การวางแผนเป็นการพิจารณาและกำหนดแนวทางในทางปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่ปรารถนา เปรียบเสมือนเป็นสะพานเชื่อมโยงระหว่างปัจจุบัน (Where we are to where we want to go) เป็นการคาดการณ์สิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้น ฉะนั้นการวางแผนจึงเป็นกระบวนการทางสติปัญญาที่พิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติงาน มีรากฐานการตัดสินใจตามวัตถุประสงค์ ความรู้และการคาดคะเนอย่างใช้ดุลยพินิจ

การวางแผนจึงมีความเกี่ยวข้องกับการคาดการณ์ต่างๆ ในอนาคตและตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด โดยผ่านกระบวนการคิดก่อนทำ ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า การวางแผนคือความพยายามที่เป็นระบบ (Systematic attempt) เพื่อตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับอนาคต เพื่อให้องค์การบรรลุผลที่ปรารถนา (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548, หน้า 2)

อนันต์ เกตุวงศ์ (2543, หน้า 3-4) การวางแผนหมายถึง การตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกเกี่ยวกับสิ่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หรือวิธีการกระทำโดยทั่วไปจะเป็นการตอบคำถามต่อไปนี้คือ อะไร (What) ทำไมจึงต้องทำ (Who) จะกระทำเมื่อใด (When) จะกระทำกันที่ไหนหนทาง (Where) และจะกระทำกันอย่างไร (How) การตอบคำถามทั้งห้าประการแรกสามารถทำได้โดยบุคคลทั่วไป หรือบุคคลที่เป็นผู้บริหารซึ่งมีความรู้และประสบการณ์กว้างๆ เพราะทำได้โดยใช้ความสามารถทั่วไป ส่วนคำตอบสุดท้าย คือทำอย่างไร จำเป็นต้องมีผู้มีความรู้เฉพาะด้าน หรือผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้นโดยตรง เช่น วิศวกร แพทย์ นิติกร เป็นต้น ที่ไม่มีความรู้และประสบการณ์เฉพาะด้านจะไม่สามารถบอกได้อย่างถูกต้อง ดังนั้นการวางแผนโดยทั่วๆ ไปจึงต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคคลซึ่งมีความรู้

พวงทอง โยธาใหญ่ (2545, หน้า 26) กล่าวว่า การวางแผนเป็นของคู่กันกับการพัฒนา คงจะไม่มีสังคมใดหรือประเทศไหนที่จะพัฒนาได้โดยไม่มีกรวางแผน ทั้งนี้เพราะแผนเป็นสิ่งที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างมีระบบ ดังนั้นการวางแผนและการพัฒนาจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับสังคมทุกรูปแบบ และองค์การสหประชาชาติได้ให้คำนิยามของการพัฒนาไว้ว่า การพัฒนา คือกระบวนการของการยอมให้และส่งเสริมให้ประชาชนได้รับสิ่งที่เขาต้องการ อันหมายถึงความพยายามที่จะทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้าทางสังคมของมนุษย์และเป็นการทำงานที่มีระบบ

วรเชษฐ เรืองเดช (2552, หน้า 25) การวางแผนพัฒนา หมายถึงกระบวนการหรือการร่วมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแนวทางในการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์อาศัยอยู่อย่างเหมาะสม ภายใต้หลักเกณฑ์และสถานการณ์หนึ่งๆ เพื่อให้เกิดทางเลือกในการปฏิบัติไปสู่จุดมุ่งหมายที่ต้องการที่ดีที่สุด การวางแผนเป็นขั้นตอนแรกที่มีความสำคัญในกระบวนการบริหารขององค์การ เป็นเครื่องมือที่จะให้ภารกิจหรือกิจกรรมขององค์การประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยนำปัญหาความต้องการ นโยบาย ระเบียบ คำสั่ง ศักยภาพขององค์การ สิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ มาวิเคราะห์เพื่อเป็นแนวทางในการวินิจฉัยและตัดสินใจ ก่อนที่จะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในอนาคต และยังเป็นเตรียมแก้ไขปัญหาไว้ล่วงหน้า เพื่อสนองตอบความต้องการและเป็นการพัฒนาศักยภาพขององค์การได้ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ในการที่จะบริหารงานให้ประสบความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้นั้น จำเป็นต้องมีการวางแผนที่ดี

สรุป การวางแผน หมายถึง กระบวนการการกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์และเป้าหมายในการพัฒนา โดยนำปัญหาที่เกิดขึ้นของคนในท้องถิ่นมาวิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญของปัญหา และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยมากำหนดเป็นรายละเอียดโครงการ/กิจกรรมในการพัฒนา

5.2 ความสำคัญของการวางแผน (พะยอม วงศ์สารศรี, 2542, หน้า 70)

1. เป็นการลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นการจัดโอกาสทางการจัดการให้ผู้วางแผนมีสายตากว้างไกล มองเหตุการณ์ต่างๆ ในอนาคตที่อาจเกิดขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี ปัญหา ความต้องการของประชาชนในสังคมนั้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กร ดังนั้น องค์กรจึงจำเป็นต้องเตรียมตัวและเผชิญกับสิ่งที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความผันผวนของสิ่งแวดล้อมอันได้แก่สภาพเศรษฐกิจสังคมและการเมือง เป็นต้น

2. ทำให้เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่ๆ เข้ามาในองค์กร ทั้งนี้เนื่องจากปรัชญาของการวางแผนยึดถือและยอมรับเรื่องการเปลี่ยนแปลง ไม่มีสิ่งใดอยู่อย่างนิรันดรจึงทำให้มีการยอมรับแนวความคิดเชิงระบบ (System approach) เข้ามาใช้ในองค์กรยุคปัจจุบัน

3. ทำให้การดำเนินการขององค์กรบรรลุถึงเป้าหมายที่ปรารถนา ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นงานที่ต้องกระทำเป็นจุดเริ่มแรกของทุกฝ่ายในองค์กร ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันการดำเนินการเป็นไปด้วยความมั่นคงและมีความเจริญเติบโต

4. เป็นการลดความสูญเปล่าของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนเพราะการวางแผนทำให้มองเห็นภาพรวมขององค์กรที่ชัดเจนและยังเป็นการอำนวยความสะดวกในการจัดระเบียบขององค์กรให้มีความเหมาะสมกับลักษณะงานมากยิ่งขึ้น เป็นการจำแนกงานแต่ละแผนกไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน

5. ทำให้เกิดความแจ่มชัดในการดำเนินงานเนื่องจากการวางแผนเป็นการกระทำโดยอาศัยทฤษฎี หลักการ และงานวิจัยต่างๆ (A rational approach) มาเป็นตัวกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนในอนาคตอย่างเหมาะสมกับสภาพองค์กรที่ดำเนินอยู่

กล่าวโดยสรุปว่า ไม่มีองค์กรใดที่ประสบความสำเร็จได้ โดยปราศจากการวางแผน ดังนั้นการวางแผนจึงเป็นภารกิจอันดับแรกที่มีความสำคัญของกระบวนการจัดการที่ดี

การวางแผนเป็นขั้นตอนแรกที่มีความสำคัญในกระบวนการบริหารขององค์กร เป็นเครื่องมือที่จะให้ภารกิจหรือกิจกรรมขององค์กรประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยนำปัญหา ความต้องการ นโยบาย ระเบียบ คำสั่ง ศักยภาพขององค์กร สิ่งแวดล้อมทั้งภายใน

และภายนอกองค์กร มาวิเคราะห์เพื่อเป็นแนวทางในการวินิจฉัยและตัดสินใจ ก่อนที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

5.3 ประโยชน์ของการวางแผน

การวางแผนที่ดีย่อมส่งผลให้เกิดประโยชน์ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548, หน้า 3)

1. บรรลุจุดมุ่งหมาย (Attention of objectives) การวางแผนทุกครั้งจะมีจุดมุ่งหมายปลายทาง เพื่อให้องค์กรบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ การกำหนดจุดมุ่งหมายจึงเป็นงานขั้นแรกของการวางแผน ถ้าจุดมุ่งหมายที่กำหนดมีความแจ่มชัดก็จะช่วยให้การบริหารแผนมีทิศทางมุ่งตรงไปยังจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างสะดวกและเกิดผลดี

2. ประหยัด (Economical operation) การวางแผนเกี่ยวข้องกับการใช้สติปัญญาเพื่อคิดวิธีการให้องค์กรบรรลุถึงประสิทธิภาพ เป็นการให้งานในฝ่ายต่างๆ มีการประสานงานกันดี กิจกรรมที่ดำเนินมีความต่อเนื่อง ก่อให้เกิดความเป็นระเบียบในงานต่างๆ ที่ทำ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่างๆ อย่างคุ้มค่านับว่าเป็นการลดต้นทุนที่ดี ก่อให้เกิดการประหยัดแก่องค์กร

3. ลดความไม่แน่นอน (Reduction of uncertainty) การวางแผนช่วยลดความไม่แน่นอนในอนาคตลงเพราะการวางแผนเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์เหตุการณ์ในอนาคต การวางแผนที่มีประสิทธิภาพเป็นผลมาจากการวิเคราะห์พื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นแล้ว ทำการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคตและได้หาแนวทางการพิจารณาป้องกันเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว

4. เป็นเกณฑ์ในการควบคุม (Basis of control) การวางแผนช่วยให้ผู้บริหารได้กำหนดหน้าที่การควบคุมขึ้น ทั้งนี้เพราะการวางแผนและการควบคุมเป็นสิ่งที่แยกกันไม่ออกเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการควบคู่กันอาศัยซึ่งกันและกัน กล่าวคือถ้าไม่มีการวางแผนก็ไม่สามารถมีการควบคุม กล่าวได้ว่าแผนกำหนดจุดมุ่งหมายและมาตรฐานการปฏิบัติงานในหน้าที่การควบคุม

5. ส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมและการสร้างสรรค์ (Encourages innovation and creativity) การวางแผนเป็นพื้นฐานด้านการตัดสินใจ และเป็นสิ่งช่วยให้เกิดแนวความคิดใหม่ๆ (นวัตกรรม) และความคิดสร้างสรรค์ทั้งนี้เนื่องจากขณะที่ฝ่ายจัดการมีการวางแผนกันนั้นนั้นจะเป็นการระดมปัญญาของคณะผู้ทำงานด้านการวางแผนทำให้เกิดความคิดใหม่ๆ และความคิดสร้างสรรค์ นำมาใช้เป็นประโยชน์แก่องค์กรและยังเป็นการสร้างทัศนคติการมองอนาคตระหว่างคณะผู้บริหาร

6. พัฒนาแรงจูงใจ (Improves motivation) ระบบการวางแผนที่ดีจะเป็นการบ่งชี้ให้เห็นถึงความร่วมแรงร่วมใจในการทำงานของผู้บริหาร และยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้นในกลุ่ม

คนงานด้วยเพราะเขารู้อย่างชัดเจนว่าองค์การคาดหวังอะไรจากเขาบ้าง นอกจากนี้ การวางแผนยังเป็นเครื่องมือฝึกและพัฒนาแรงจูงใจที่ดีสำหรับผู้บริหารในอนาคต

7. พัฒนาการแข่งขัน (Improves competitive strength) การวางแผนที่มีประสิทธิภาพ ทำให้องค์การมีการแข่งขันกันมากกว่าองค์การที่ไม่มี การวางแผนหรือมีการวางแผนที่ขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะการวางแผนจะเกี่ยวข้องกับการขยายขอบข่ายการทำงาน เปลี่ยนแปลงวิธีการทำงาน ปรับปรุงสิ่งต่างๆ ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

8. ทำให้เกิดการประสานงานที่ดี (Better coordination) การวางแผนได้สร้างความมั่นใจในเรื่องเอกภาพที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การ ทำให้กิจกรรมต่างๆ ที่จัดวางไว้มุ่งไปที่จุดมุ่งหมายเดียวกัน มีการจัดประสานงานในฝ่ายต่างๆ ขององค์การเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนในงานแต่ละฝ่ายขององค์การ

5.4 ข้อจำกัดในการวางแผน

การวางแผนอาจประสบความสำเร็จหรือขาดประสิทธิภาพขึ้นได้ เนื่องจากข้อจำกัดในการวางแผนดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548, หน้า 4)

1. การขาดข้อมูลที่เชื่อถือได้ ในการวางแผนจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลต่างๆ เพื่อนำมาพิจารณากำหนดจุดมุ่งหมายและกิจกรรมต่างๆ ที่จะดำเนินงาน แต่ถ้าขณะที่มีการวางแผนนั้นกลุ่มงานได้ข้อมูลที่มาจากแหล่งที่เชื่อถือไม่ได้ จะทำให้การวางแผนนั้นเกิดการผิดพลาด ฉะนั้นข้อมูลนับเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดแผนงานเป็นอย่างยิ่ง

2. การวางแผนเป็นกระบวนการมองไปข้างหน้า ถ้าผู้บริหารมีแนวโน้มที่จะทำงานเชิงรับมากกว่าเชิงรุก เขาจะไม่สามารถทำการวางแผนที่ดีได้เลย ฉะนั้นผู้วางแผนจะต้องเป็นบุคคลที่มีความคิดริเริ่มและคนที่มีความกระตือรือร้นจะจะสามารถมองหามาตรการการประเมินผลและติดตามแผน แผนที่วางไว้ได้อย่างเหมาะสมและเข้าใจการดำเนินงานตามแผนอย่างถูกต้อง

3. การวางแผนเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย การวางแผนอาจจะทำให้การปฏิบัติงานกรณีล่าช้าไปได้ แต่ถ้าไม่ใช้เวลาในการวางแผนอย่างเพียงพอแล้ว แผนที่กำหนดขึ้นอาจจะเป็นแผนที่ใช้ไม่ได้ จึงกล่าวได้ว่าการวางแผนเกี่ยวข้องกับการใช้เวลาและค่าใช้จ่ายในการรวบรวมการวิเคราะห์ สารสนเทศและการประเมินทางเลือกต่างๆ ดังนั้นถ้าการจัดการไม่จัดงบประมาณค่าใช้จ่ายอย่างเพียงพอในการวางแผน ไม่ยอมใช้เวลาให้พอเพียงคิดแต่เพียงว่าเสียเวลานั้นเปลืองแล้วผลของแผนที่จะออกมาดีนั้นย่อมเป็นไปได้ยาก

4. การดำเนินการภายในองค์การที่เข้มงวดเกินไปในเรื่องต่างๆ จะเป็นอุปสรรคในการนำความคิดริเริ่มและแนวคิดใหม่ๆ เข้ามาสู่องค์การ ฉะนั้นผู้วางแผนจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นการดำเนินการในบางกรณีบ้าง ซึ่งจะนำผลดีมาสู่องค์การ

5. การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเป็นอีกนัยหนึ่งที่เป็นข้อจำกัดของการวางแผน บางครั้งเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในองค์การธุรกิจต่างๆ ทั่วโลกเป็นผลกระทบอย่างต่อเนื่องมาจากความผันผวนทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ฉะนั้นผู้วางแผนไม่สามารถยอมรับเรื่องราวต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ อาจจะไปสู่การต่อต้านจากกลุ่มคนงานและทัศนคติเช่นนี้จะส่งผลต่อกระบวนการวางแผนที่เกิดขึ้นขาดประสิทธิภาพ

6. ประสิทธิภาพในการวางแผนอาจมีข้อจำกัดมาจากปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้เพราะปัจจัยภายนอกบางอย่างยากแก่การทำนายและคาดการณ์ เช่นการเกิดสงคราม การควบคุมของรัฐบาล หรือภัยธรรมชาติต่างๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ผู้วางแผนไม่สามารถควบคุมก็อาจทำให้การดำเนินงานตามแผนประสบปัญหายุ่งยากได้

5.5 หลักการพื้นฐานสำคัญในการวางแผน

บุญมา ทวิภักดิ์ (อ้างถึงใน คารม คำพิพัตย์, 2545, หน้า 26) ได้กล่าวถึงหลักสำคัญของการวางแผนไว้ 4 ประการ คือ

1. ต้องมาจากวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเป็นอันดับแรก ความต้องการขององค์การถือว่าเป็นวัตถุประสงค์ ซึ่งวัตถุประสงค์จะต้องมาก่อนการวางแผน ฉะนั้นการกระทำตามแผนจึงเป็นสิ่งที่ทำวัตถุประสงค์ของแผนงานบรรลุเป้าหมาย

2. แผนหรือการวางแผนจะเกิดขึ้นมาก่อนการจัดองค์การหรือหน่วยงาน (Primary of planning) คือการจัดองค์การ (Organizing) การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การฝึกอบรมการปฏิบัติทางวินัยต่อบุคคล (Staffing) การอำนวยความสะดวกให้การดำเนินงานภายในหน่วยงานเพื่อให้บรรลุความสำเร็จ (Directing) และระบบของการควบคุมงาน (Controlling) ทั้งนี้เพื่อเป็นการปฏิบัติที่สนับสนุนบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน แต่การวางแผนเป็นงานที่ต้องกระทำเป็นอันดับแรกก่อนงานเหล่านี้จะเกิดขึ้น และเป็นพื้นฐานที่จะทำให้งานดังกล่าวประสานงานกันอย่างต้องแท้

3. การวางแผนเป็นงานที่ปฏิบัติอยู่ทุกขั้นตอนของผู้ปฏิบัติ (Pervasiveness of planning) ถึงแม้ผู้บริหารจะมีงานด้านอื่นๆ มากแต่องานวางแผนผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบไม่ว่าจะเป็นหน้าที่โดยตรงหรือทางอ้อมก็ตาม การบริหารงานในด้านต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพ จะต้องมีการวางแผนเอาไว้ล่วงหน้า

4. เครื่องช่วยหรือประสิทธิภาพของแผนนั้น (Efficiency of plans) อาจวัดได้โดยอาศัยเครื่องช่วยต่างๆ เช่น เงิน วัสดุ การบริหาร และกำลังคน

การวางแผนประกอบด้วยหลักการพื้นฐานสำคัญ 4 ประการ คือ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548, หน้า 5)

1. การวางแผนจะต้องสนับสนุนเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ (Contribution to purpose and objectives) ในการวางแผน ผู้วางแผนจะต้องตระหนักถึงความสำคัญว่าเป้าหมายของแผนทุกแผนที่กำหนดขึ้นนั้นจะต้องเกื้อหนุนและอำนวยความสะดวกให้เป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การสัมฤทธิ์ผลหลักการนี้เกิดขึ้นจากธรรมชาติขององค์การธุรกิจต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้วัตถุประสงค์ของกลุ่มบุคคลที่ร่วมกันในองค์กรบรรลุตามเป้าหมายหรือประสบความสำเร็จได้ด้วยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกอย่างจริงจัง

2. การวางแผนเป็นงานอันดับแรกๆ ของกระบวนการจัดการ (Primacy of planning) ซึ่งกระบวนการจัดการประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การสั่งการ (Leading) และการควบคุม (Controlling) การวางแผนเป็นงานเริ่มต้นก่อนขั้นตอนอื่น ทั้งนี้เพราะการวางแผนจะเป็นตัวสนับสนุนในงานด้านอื่นๆ ดำเนินไปด้วยความสอดคล้อง

3. การวางแผนเป็นหน้าที่ของผู้บริหารทุกคน (Pervasiveness of planning) การวางแผนเป็นงานของผู้บริหารทุกระดับที่จะต้องทำแล้วแต่ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะผู้บริหารในระดับที่ต่างกันต่างก็มีความรับผิดชอบควบคุมให้งานที่ตนกระทำอยู่ให้ประสบความสำเร็จ ฉะนั้นการวางแผนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

4. ประสิทธิภาพของแผน (Efficiency of plans) ในการวางแผนนั้นผู้วางแผนจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพของการวางแผน ซึ่งสามารถพิจารณาจากการบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยการลงทุนอย่างประหยัดและคุ้มค่า เช่นการใช้เวลา เงิน เครื่องมือ แรงงาน และการบริหารจัดการที่ดีสร้างความพึงพอใจให้แก่สมาชิกขององค์การ

หลักการพื้นฐาน 4 ประการนี้ นับว่ามีส่วนสำคัญในการปูพื้นฐานความคิดในด้านการวางแผนให้้องค์การประสบความสำเร็จก้าวหน้า

5.6 ลำดับขั้นในกระบวนการวางแผน

การดำเนินงานใดๆ ก็ตามควรจะมีลำดับและขั้นตอน ทั้งนี้เพื่อให้งานนั้นมีประสิทธิภาพ การวางแผนก็เช่นกันจำเป็นต้องทำต่อเนื่องเป็นกระบวนการลำดับขั้นในการวางแผนประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548, หน้า 6)

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ (Setting objectives) เป็นงานอันดับแรกที่นักวางแผนจะดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้รู้ทิศทางที่จะก้าวเดินต่อไปข้างหน้า เพราะการวางแผนเป็นเรื่องของอนาคตที่ได้กล่าวมาแล้ว และเป็นพื้นฐานที่จะเป็นแนวทางในการดำเนินกิจกรรมอื่นๆ ในองค์การ สิ่งสำคัญที่จะต้องตระหนักในการวางแผนคือแผนที่วางจะต้องมีความชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกใน

องค์การเกิดความเข้าใจในทิศทางเดียวกันอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติงานและมีการประสานงานกัน

2. พัฒนาข้อตกลงที่เป็นตัวกำหนดขอบเขตในการวางแผน (Developing the planning premises) ผู้วางแผนจะต้องกำหนดข้อตกลงต่างๆ ที่จะกำหนดขอบเขตในการวางแผน เพื่อสามารถคาดการณ์เหตุการณ์ต่างๆ ในอนาคตได้ถูกต้องใกล้เคียง การกำหนดข้อตกลงเบื้องต้นจะนำมาเป็นพื้นฐานในการวางแผน ขอบเขตและข้อตกลงต่างๆ ที่เป็นผลมาจากข้อมูลและปัจจัยภายนอก เช่น การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วด้านเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ความรู้ของประชาชน นอกจากปัจจัยภายนอกแล้ว การวางแผนจะต้องตระหนักถึงข้อมูลและปัจจัยภายในองค์กรด้วย จึงจะทำให้ข้อตกลงที่กำหนดขึ้นมาจากข้อมูลรอบด้านอันเป็นผลทำให้ข้อมูลที่นำมาใช้เป็นกรอบในการวางแผนมีความน่าเชื่อถือได้มากขึ้น

3. พิจารณาข้อจำกัดต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในการวางแผน (Reviewing all possible limitations on planning) ข้อจำกัดต่างๆ มักเกิดขึ้นเสมอในการทำงานใดๆ ฉะนั้นถ้าผู้วางแผนได้มีการพิจารณาและคำนึงสิ่งเหล่านี้แล้วก็จะสามารถขจัดข้อจำกัดต่างๆ ให้เหลือน้อย สิ่งที่ควรนำมาพิจารณาคาดการณ์ในการวางแผนได้แก่ ขอบเขต อำนาจหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์ สภาพทางการเงิน ตลอดจนบุคลากรต่างๆ ในองค์กร เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะมีน้ำหนักสำคัญในการกำหนดแผนงานที่จะดำเนินการต่อไป

4. การพัฒนาทางเลือก (Developing alternatives) ในการวางแผนผู้วางแผนควรได้แสวงหาทางเลือกต่างๆ ที่จะเป็แนวทางในการดำเนินการตามแผนนั้น เพราะบางครั้งการดำเนินการตามแผนหนึ่งๆ ไม่ใช่มีแนวทางปฏิบัติแนวเดียวที่จะบรรลุความสำเร็จของแผนนั้น แต่อาจมีแนวปฏิบัติหลายๆ แนวที่สามารถไปถึงวัตถุประสงค์ของแผนนั้นได้เช่นกัน ฉะนั้นผู้วางแผนจำเป็นต้องคิดถึงแนวทางต่างๆ หลายๆ แนวมากำหนดกิจกรรมในการวางแผน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นการพัฒนาความคิดของผู้วางแผนให้มีความหลากหลายตามข้อมูลต่างๆ

5. ประเมินทางเลือก (Evaluating the alternatives) การประเมินทางเลือกนี้ต้องการหลังจากได้มีการพัฒนาทางเลือกต่างๆ แล้ว ผู้วางแผนจำเป็นต้องศึกษาปัจจัยต่างๆ ของทางเลือกแต่ละแนวประกอบว่าจะเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหนที่ทางเลือกเหล่านี้จะทำให้องค์กรดำเนินไปได้แล้ว จึงตัดสินใจทางเลือกที่เป็นไปได้สูงสุด (The most feasible alternatives) สิ่งที่เป็นข้อคิดสำหรับผู้วางแผนในการประเมินทางเลือกนั้นก็คือไม่มีวิธีใดที่ให้ผลสูงสุดเพียงวิธีเดียว ฉะนั้นผู้วางแผนควรตัดสินใจเลือกทางเลือกสองแนวทางหรือมากกว่า และนำทางที่เลือกแล้วมาหลอมรวมกันเพื่อเป็นแผนที่เป็นไปได้มากที่สุด (The most feasible plan) ในการปฏิบัติ

6. เปลี่ยนแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ (Converting plans into actions) ผู้วางแผนต้องทำการเปลี่ยนแปลงแผนสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะออกมาในรูปการกำหนดนโยบาย (Policies) ตารางการทำงาน (Schedules) และงบประมาณ (Budgets) การเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่กล่าวนี้จะช่วยเป็นแนวทางในการดำเนินการปฏิบัติที่ชัดเจนขึ้น

5.7 ลักษณะของแผนที่ดี

แผนที่ดีควรมีลักษณะดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548, หน้า 7)

1. แผนควรมีลักษณะที่เฉพาะมากกว่ามีลักษณะกว้างหรือกล่าวทั่วไป (It should be specific rather than general) การที่เฉพาะถึงสิ่งใดสิ่งหนึ่งจะก่อให้เกิดความชัดเจน และโอกาสที่จะเกิดความเข้าใจผิดหรือนำไปใช้ผิดๆ นั้นน้อยมาก ฉะนั้นการจัดทำแผนจะต้องมีลักษณะเฉพาะเพื่อให้ การดำเนินงานตามแผนเป็นไปอย่างถูกต้องดีความกันในลักษณะต่างๆ และบางครั้งการตีความ นั้นอาจก่อให้เกิดการดำเนินการที่ผิดทิศทางไปก็เป็นได้

2. แผนควรจะจำแนกความแตกต่างระหว่างสิ่งที่รู้แล้วและสิ่งที่ยังไม่รู้ให้ชัดเจน (A plan should distinguish between the known and the unknown) ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นการคาดการณ์เหตุการณ์ต่างๆ ในอนาคต ฉะนั้นการจำแนกความแตกต่างระหว่างสิ่งที่ไม่รู้และรู้ให้เห็นเด่นชัด จะทำให้ผู้ใช้แผนคำนึงถึงและพิจารณาสิ่งที่ยังไม่รู้ให้รอบคอบ

3. แผนควรมีการเชื่อมโยงอย่างเป็นเหตุผลและสามารถนำไปปฏิบัติได้ (A plan should be logical and practical) ซึ่งเรื่องนี้นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ที่ผู้วางแผนจะต้องใช้การคิดวิเคราะห์ การคิดพิจารณาเป็นฐานในการพิจารณาข้อมูลต่างๆ อย่างมีเหตุผลและตัดสินใจเลือกแนวทางดำเนินการที่สามารถนำไปปฏิบัติได้

4. แผนจะต้องมีลักษณะยืดหยุ่นและสามารถปรับพัฒนาได้ (The plan must be flexible and capable of being modified) แผนที่น่าไปใช้จะต้องเหมาะกับสภาพการณ์ การเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่สามารถเกิดได้ทุกขณะ นอกจากนั้นการดำเนินการต่างๆ มักจะมีตัวแปรต่างๆ จำนวนมาก ที่มีผลกระทบต่อแผน ฉะนั้นแผนที่ดีจะต้องมีลักษณะยืดหยุ่นและปรับให้เข้ากับสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยนไป

5. แผนจะต้องได้รับการยอมรับจากกระบวนการที่เกี่ยวข้อง (The plan be acceptable to the persons who adopt it and to the persons who are affected) ทั้งนี้เนื่องจากการยอมรับจะนำมาซึ่งความตั้งใจและความร่วมมือเป็นอย่างดีในการนำแผนไปปฏิบัติ ถ้าแผนที่วางนั้นได้รับการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องย่อมเป็นผลดีแก่การดำเนินงานขององค์กรธุรกิจเป็นอย่างยิ่ง

5.8 ประเภทของการวางแผน

การวางแผนสามารถจำแนกออกเป็นประเภทต่างๆ ตามลักษณะแนวคิดพื้นฐานได้ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548, หน้า 8)

1. จำแนกตามระดับการจัดการ

1.1 การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic planning) เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารระดับสูง (Top management) เป็นการวางแผนในลักษณะการพิจารณาภาพรวมทั้งหมด (Overall planning) ด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์อย่างกว้างๆ และขั้นตอนต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงาน สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามกำลังของทรัพยากรที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่คาดว่าจะมีในอนาคต

1.2 การวางแผนบริหาร (Administrative planning) เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารระดับกลาง (Middle level management) เป็นการวางแผนเพื่อกำหนดกรอบและทิศทางๆไว้สำหรับแผนปฏิบัติการ (operative plans)

1.3 การวางแผนปฏิบัติการ (Operational planning) เป็นแผนที่ผู้บริหารระดับต้น (Lower level managers) นำแผนการบริหาร (administrative plans) ไปดำเนินการในภาคปฏิบัติ

2. จำแนกตามลักษณะการปฏิบัติ

2.1 การวางแผนดำเนินงาน (Standing planning) เป็นการวางแผนที่มีลักษณะเป็นแผนถาวรบังคับถึงแนวคิด หลักการหรือแนวทางปฏิบัติในการทำกิจกรรมที่เกิดขึ้นบ่อย ในองค์กรหรือใช้เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นประจำ แผนชนิดนี้จะรวมไปถึงนโยบาย วิธีปฏิบัติงาน กฎวิธีกร และมาตรฐาน การวางแผนใช้ประจำมีประโยชน์ต่อผู้บริหารเป็นอย่างยิ่งที่สามารถตรวจสอบการทำงานของพนักงานและสามารถประสานงานระหว่างฝ่ายต่างๆ ทำให้การทำงานเป็นไปอย่างมีเอกภาพและสอดคล้อง กับวัตถุประสงค์อย่างไรก็ตามการวางแผนชนิดนี้อาจมีจุดอ่อนบ้าง คือเมื่อสถานการณ์บางอย่างเปลี่ยนแปลงไป แผนประเภทนี้จำเป็นต้องรับการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในลักษณะแผนใช้เฉพาะครั้ง

2.2 การวางแผนใช้เฉพาะครั้ง (Ad hoc single planning) เป็นการวางแผนเพื่อปรับและเสริมการวางแผนดำเนินงานประจำ ทั้งนี้เนื่องจากแผนดำเนินงานประจำไม่อาจตอบสนองความเหมาะสมในสถานการณ์ต่างๆได้ แผนใช้เฉพาะครั้งจึงเกิดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน เฉพาะสถานการณ์แผนประเภทนี้ใช้ครั้งเดียวแล้วจะไม่นำมาใช้อีก บางครั้งจึงมีการเรียกแผนชนิดนี้ว่า แผนใช้ครั้งเดียว แผนประเภทนี้ได้แก่ แผนงาน โครงการ งบประมาณ และตารางการทำงาน

3. จำแนกตามระยะเวลา

3.1 การวางแผนระยะยาว (Long-range planning) เป็นการวางแผนที่กำหนดระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป แผนระยะยาวนี้ควรมีระยะ 5 ปี เหมาะสมที่สุดที่จะสามารถคาดการณ์อนาคตได้อย่างมีเหตุผล

3.2 การวางแผนระยะปานกลาง (Medium-range planning) เป็นการวางแผนที่มีระยะเวลาดำเนินการระหว่าง 3 ถึง 5 ปี

3.3 การวางแผนระยะสั้น (Short-range planning) มีระยะเวลาที่กำหนดไว้ระหว่าง 1 ถึง 3 ปี การวางแผนระยะสั้นเป็นการกำหนดกิจกรรมช่วงสั้นๆ เพื่อให้วัตถุประสงค์ในแผนระยะยาว ประสบความสำเร็จ แผนระยะสั้นจะต้องมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับแผนระยะยาว องค์กรจึงจะดำเนินการไปถึงจุดมุ่งหมายปลายทางอย่างราบรื่น

อย่างไรก็ตามปัจจุบันการวางแผนตามระยะเวลาไม่ว่าจะเป็นการวางแผนระยะสั้นและระยะยาว อาจไม่ได้กำหนดเวลาที่กล่าวในตอนต้น เพราะสภาพขององค์กรในยุคปัจจุบันต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของประเทศและระหว่างประเทศ

4. จำแนกตามลักษณะคุณค่าการใช้งาน การวางแผนกายภาพ (Physical planning) เป็นการวางแผนด้านทำเลที่ตั้ง การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการจัดหาเครื่องมือต่างๆ ที่เอื้อต่อการพัฒนาในช่วงระยะเวลาต่างๆ

5. การจำแนกตามขอบข่ายลักษณะของแผน แบ่งออกได้ดังนี้

5.1 วัตถุประสงค์ (Objectives)

5.2 นโยบาย (Policies)

5.3 วิธีปฏิบัติงาน (Procedures)

5.4 วิธีการ (Method)

5.5 มาตรฐาน (Standard)

5.6 งบประมาณ (Budget)

5.7 แผนงาน (Program)

5.9 การวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังได้กล่าวแล้วว่า การวางแผนเป็นการมองไปเพิ่มทฤษฎีการวางแผนข้างหน้า อาจเป็นช่วงสั้น ระยะปานกลาง หรือระยะยาว และเป็นกระบวนการกำหนดการใช้ทรัพยากรขององค์กร โดยกำหนดกิจกรรมกรรมต่างๆ ไว้ล่วงหน้าให้บรรลุภารกิจ วัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย และเป้าหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนท้องถิ่นในอนาคต (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548, หน้า 10)

การที่ท้องถิ่นจะพัฒนาไปในทิศทางใด จำเป็นต้องมีการกำหนด วิสัยทัศน์ หรือภาพในอนาคตและแปลงมาสู่การปฏิบัติ ดังนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 จึงได้กำหนดประเภทของแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 2 ประเภท คือ

1. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นแผนพัฒนาระยะยาว
2. แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนพัฒนาแบบหมุนเวียน (Rolling plan) ที่ต้องมีการทบทวนและจัดทำทุกปี

5.10 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 281 กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่ โดยในมาตรา 283 กำหนดไว้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร และจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16(1) กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง และมาตรา 17(1) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ดังนั้นจึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทั้งการให้บริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่น การพัฒนาคุณภาพชีวิต และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2545 มาตรา 282 วรรคสองได้กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก และมาตรา 287 กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย และต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้

จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2555, หน้า 1)

เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น จึงจำเป็นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายได้ ซึ่งประกอบด้วย

1. รายได้ภาษีอากร เป็นรายได้ตามหมวดภาษีอากร ซึ่งได้แก่

1.1 ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองตามกฎหมาย เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน

1.2 ภาษีที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐหน่วยงานอื่นจัดเก็บแล้วโอนให้ทั้งหมดหรือปันให้บางส่วนดังนี้

1.2.1 ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้ส่วนราชการจัดเก็บแทน โดยส่วนราชการผู้จัดเก็บได้แก่ กรมสรรพากร กรมศุลกากร และกรมสรรพสามิต โดยเมื่อจัดเก็บแล้วส่งให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2534 ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต

1.2.2 ภาษีที่รัฐแบ่งให้ คือ ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยสรรพากรส่งมอบภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 21.10 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร หลังจากหักส่วนที่ต้องจ่ายคืนผู้เสียภาษีแล้ว ให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. รายได้ที่มีไม่ใช่อากร เป็นรายได้ตามหมวดค่าธรรมเนียม หมวดรายได้จากรัฟฟ์สิน หมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด

2.1 รายได้ตามหมวดค่าธรรมเนียม ได้แก่ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต เป็นรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตต่างๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เองตามกฎหมาย หรืออาจมีหน่วยงานของรัฐหน่วยงานอื่นจัดเก็บให้

2.2 รายได้ตามหมวดรายได้จากรัฟฟ์สิน เป็นรายได้ที่เกิดจากผลประโยชน์ต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นดอกเบี๋ย เงินปันผลจากการให้เช่ารัฟฟ์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรืออยู่ในการดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 รายได้ตามหมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ เป็นรายได้ที่เกิดจากการสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การประปา สถานขนานูปาล เป็นต้น

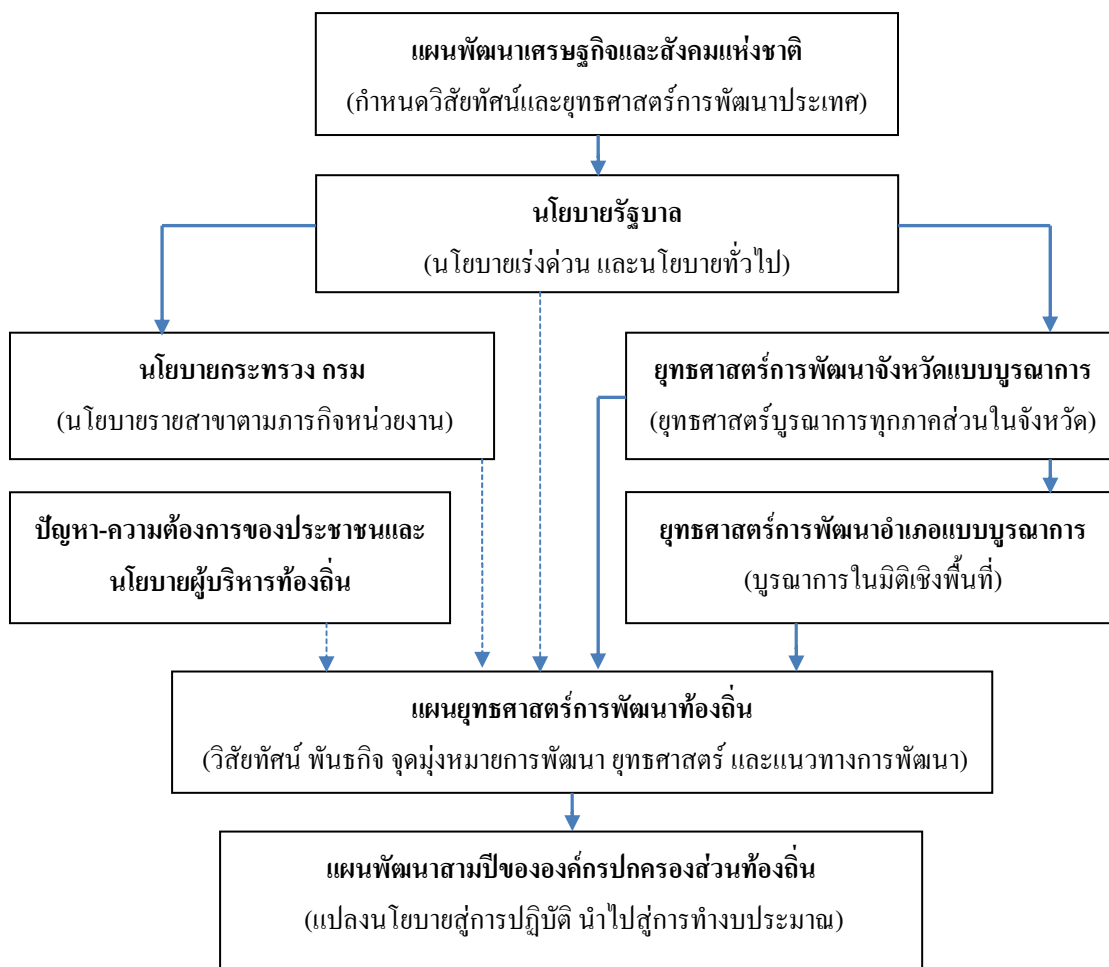
2.4 รายได้ตามหมวดรายได้เบ็ดเตล็ด เป็นรายได้ที่ไม่เข้าลักษณะรายได้หมวดใดหมวดหนึ่ง เช่น เงินที่มีผู้อุทิศให้ คำรับรองสำเนาเอกสาร เป็นต้น

3. รายได้จากทุน เป็นรายได้ตามหมวดรายได้จากทุน ซึ่งเป็นรายได้ที่เกิดจากการขายทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถจำหน่ายได้ตามกฎหมาย เช่น ค่าขายทอดตลาดทรัพย์สิน เป็นต้น

4. เงินช่วยเหลือ เป็นรายได้ตามหมวดเงินอุดหนุน เป็นรายได้ที่เกิดจากการช่วยเหลือของรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นใด ทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนกองทุนต่างๆ ที่ไม่เฉพาะเจาะจงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการนำเอาเงินรายได้ทั้งรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บและรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ ไปดำเนินการจัดหรือให้บริการสาธารณะเพื่อการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจัดหรือให้บริการสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเสนอปัญหาและความต้องการของตนเอง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นต่อไป ดังนั้น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจึงถือเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

นอกจากการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนและนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ยังสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล แผนกระทรวง แผนกรม และรัฐวิสาหกิจต่างๆ ซึ่งเป็นแผนพัฒนาระดับชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอด้วย ดังภาพประกอบ 2



ภาพประกอบ 2 ความเชื่อมโยงระหว่างแผนพัฒนาระดับต่างๆ กับแผนพัฒนาท้องถิ่น

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548, หน้า 13

แผนพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างยิ่งที่ช่วยสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวิเคราะห์สภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การกำหนดจุดมุ่งหมายในการพัฒนา การกำหนดภารกิจและแนวทางการดำเนินงานเพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมายอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะช่วยให้การกำหนดแผนงาน โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทิศทางที่สอดคล้องและประสานสนับสนุนในจุดมุ่งหมายร่วมกัน ซึ่งนอกจากจะทำให้ปัญหาและความต้องการได้รับการตอบสนองอย่างเหมาะสมแล้ว ยังเป็นการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด และยังเป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในอนาคต (พวงทอง โยธาใหญ่, 2545, หน้า 2)

5.11 ประเภทของแผนพัฒนาท้องถิ่น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 กำหนดให้แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 2 ประเภท คือ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2555, หน้า 4)

1. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายถึง แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน แผนยุทธศาสตร์การพัฒนามีกำหนดระยะเวลาที่ปีก็ได้ ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงของการดำเนินงานว่าปีปีจึงจะสำเร็จ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามีกำหนดระยะเวลา 4 ปี ตามระยะการดำรงตำแหน่งของผู้บริหาร แต่โดยปกติแล้ว องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจะขอความร่วมมือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดนั้นๆ จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามีกำหนดระยะเวลา 5 ปี เพื่อให้ง่ายต่อการประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัด

2. แผนพัฒนาสามปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงานโครงการพัฒนาที่จัดขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี แผนพัฒนาสามปีจึงมีลักษณะเป็นแผนพัฒนาแบบหมุนเวียน (Rolling plan) ที่จะต้องมีการทบทวนและจัดทำทุกปี ซึ่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ข้อ 25 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้แผนพัฒนาสามปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมทั้งวางแนวทางเพื่อให้มีการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามโครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาสามปีจะเห็นว่า การจัดทำแผนพัฒนาสามปีมีความเชื่อมโยงกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างใกล้ชิด

นอกจากนี้ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ยังกำหนดให้มี “แผนการดำเนินงาน” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นแผนที่แสดงถึงรายละเอียดแผนงาน โครงการ โครงการพัฒนาและกิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณนั้น

5.12 องค์กรจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ข้อ 10 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์กรจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2555, หน้า 5)

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น จะมีผู้บริหารท้องถิ่นเป็นประธาน และมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งจะต้องอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นการภารกิจถ่ายโอนตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ กลุ่มจังหวัด และจังหวัด สอดคล้องกับกรอบนโยบาย ทิศทางแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตจังหวัด สอดคล้องกับนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่แถลงต่อสภาท้องถิ่น และแผนชุมชน นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่ในการร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนา พิจารณาร่างแผนพัฒนาและร่างแผนการดำเนินงาน พิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา แต่งตั้งที่ปรึกษาอนุกรรมการหรือคณะทำงานอื่น เพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร สำหรับกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีหน้าที่ในการประสานกับประชาคมหมู่บ้านเพื่อรวบรวม วิเคราะห์ ปัญหา ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และจัดทำเป็น โครงการหรือกิจกรรมเพื่อประกอบในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จะมีปลัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นประธาน และมีหัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน (ได้แก่ ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน หัวหน้ากองวิชาการและแผน หัวหน้างานวิเคราะห์นโยบายและแผนงาน หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล) เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดทำร่างแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด และจัดทำร่างแผนการดำเนินงาน

นอกจากนี้ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ข้อ 28 ยังกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย

1. สมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นคัดเลือก จำนวน 3 คน
2. ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือก จำนวน 2 คน
3. ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือก จำนวน 2 คน

4. หัวหน้าส่วนการบริหารที่คัดเลือกกันเอง จำนวน 2 คน

5. ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือก จำนวน 2 คน

โดยให้คณะกรรมการเลือกกรรมการ 1 คนทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการ และกรรมการอีก 1 คนทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการ คณะกรรมการติดตามและประเมินผลกรจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่กำหนดแนวทาง วิธีการในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา ดำเนินการติดตามและประเมินแผนพัฒนา รายงานผลและเสนอความเห็นซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาต่อผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอต่อสภาท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และประกาศผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบทั่วกันอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ภายในเดือนธันวาคมของทุกปี ทั้งนี้ให้ปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่า 30 วัน และนอกจากนี้คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นยังมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามเห็นสมควร

5.13 การจัดทำแผนพัฒนาสามปี

แผนพัฒนาสามปี เป็นการแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยมีหลักการคิดที่ว่าภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาหนึ่งๆจะมีแนวทางการพัฒนาได้มากกว่าหนึ่งแนวทาง และภายใต้แนวทางการพัฒนาหนึ่ง จะมีโครงการ/กิจกรรมได้มากกว่าหนึ่งโครงการ/กิจกรรมที่จะต้องนำมาดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการในแต่ละยุทธศาสตร์ ซึ่งจะมีผลต่อวัตถุประสงค์ เป้าหมาย จุดมุ่งหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน และวิสัยทัศน์ในที่สุด

การจัดทำแผนพัฒนาสามปี เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณาอย่างรอบคอบให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างแนวทางการดำเนินงานต่างๆ ที่อาจมีความเชื่อมโยง และส่งผลทั้งในเชิงสนับสนุนและเป็นอุปสรรคต่อกัน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาตัดสินใจ กำหนดแนวทางการดำเนินงานและใช้ทรัพยากรการบริหารของท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะสูงสุด (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548, หน้า 33)

5.14 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

หลังจากได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์แล้ว ก็จะต้องถึงขั้นตอนในการแปลงแผนสู่การปฏิบัติโดยการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปดำเนินการ 7 ขั้นตอนดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2555, หน้า 32)

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผน

1. หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำแผนพัฒนาควรเข้าพบผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ ความสำคัญและความจำเป็นในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ตลอดจนเพื่อให้ผู้บริหารทราบ ถึงภารกิจที่จะต้องดำเนินการต่อไป และดำเนินการเสนอโครงการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ห้วงปี พ.ศ.ถึง..... ผ่านปลัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นให้ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติ โครงการดังกล่าวจะเป็นการกำหนดทรัพยากรในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีและกำหนดปฏิทินการทำงานไว้ อย่างชัดเจน

2. หน่วยงานที่รับผิดชอบ แจ้างโครงการที่ได้รับอนุมัติให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น หน่วยงานภายในขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและประชาคม

ขั้นตอนที่ 2 การคัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางพัฒนา

1. ในขั้นตอนนี้คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา จะสรุปยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พร้อมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องปัญหา ความต้องการของท้องถิ่น รวมทั้งสรุปยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด/อำเภอ และนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

2. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น จัดการประชุมระหว่างคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่นและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันพิจารณา โดยในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในครั้งแรก ให้เวทีการประชุมร่วมกันดังกล่าวคัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาที่สมควรนำมาใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาสามปี เพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาจัดทำโครงการ/กิจกรรมในแผนพัฒนาสามปี สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาสามปีครั้งต่อไป (เมื่อครบรอบหนึ่งปี) ให้เวทีการประชุมร่วม พิจารณาทบทวนดูว่าจากยุทธศาสตร์ แนวทางการพัฒนาที่ได้คัดเลือกและ โครงการ/กิจกรรมที่กำหนดไว้ยังเหมาะสมหรือไม่ซึ่งในขั้นตอนนี้ ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในปีต่อไป จะสามารถคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทางการพัฒนาที่จะนำมาใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีก็ได้ รวมทั้งกำหนดโครงการ/กิจกรรมที่จะเพิ่มหรือตัดทอนลงได้

3. เมื่อได้แนวทางการพัฒนาแล้ว เวทีการประชุมร่วมพิจารณาจะมีโครงการ/กิจกรรมอะไรบ้างที่ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแนวทางการพัฒนาที่คัดเลือกมาใช้เป็นกรอบในการพัฒนา

4. โครงการ/กิจกรรมที่พิจารณากำหนดให้มีอามีจำนวนมาก ดังนั้นในขั้นตอนนี้ จะต้องมีการดำเนินการดังนี้

4.1 พิจารณาความเกี่ยวเนื่องกันระหว่างยุทธศาสตร์หรือระหว่างแนวทางการพัฒนา

4.2 ให้พิจารณานำโครงการ/กิจกรรม จากแผนชุมชนที่เกินขีดความสามารถในการดำเนินการของชุมชนที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

4.3 มีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรม เพื่อที่จะบรรจุในแผนพัฒนาสามปีได้อย่างเหมาะสม

ขั้นตอนที่ 3 การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นดำเนินการสำรวจและเก็บรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นต่อการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งนอกจากจะต้องเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานทั่วไปแล้ว ยังจะต้องวิเคราะห์ว่ายุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทางการพัฒนาที่เลือกต้องการข้อมูลประเภทใดเป็นพิเศษ ต้องการข้อมูลของช่วงเวลาใด และจะเก็บข้อมูลจากแหล่งใด เพื่อเป็นข้อมูลที่จะนำมาวิเคราะห์แนวทางการพัฒนา โครงการ/กิจกรรม ได้อย่างถูกต้อง โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจะต้องเก็บข้อมูลทั้งภายในองค์กรและข้อมูลภายนอก เพื่อสามารถนำมาวิเคราะห์ SWOT (การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค) ได้

2. การวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย 4 กิจกรรมหลัก

2.1 การประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมา คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น สรุปผลการพัฒนาที่ผ่านมาและนำเสนอที่ประชุมซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประเมินผลการพัฒนาท้องถิ่นในรอบปีที่ผ่านมาโดยประเมินทั้งในเชิงปริมาณและในเชิงคุณภาพ (สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ควรจัดให้มีการประชุมประชาคมหมู่บ้านด้วย)

2.2 การคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา หลังจากการประเมินผลการพัฒนาในรอบปีที่ผ่านมาแล้วให้ที่ประชุมตามข้อร่วมกันคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารวมทั้งสอดคล้องกับความต้องการของประชาคม/ชุมชนในห้วงระยะเวลาสามปี (ในกรณีดังกล่าวอาจคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนามาเป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีก็ได้)

2.3 การจัดลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนา ภายใต้ยุทธศาสตร์ จะมีแนวทางการพัฒนาที่หลากหลาย ซึ่งล้วนแต่มีความจำเป็นในการดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้งสิ้น แต่มีความสำคัญความจำเป็นเร่งด่วนมากน้อยแตกต่างกัน ที่ประชุมตามข้อ 1 จะต้องร่วมกันจัดเรียงลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนา จัดลำดับความสำคัญดังกล่าว ไม่ได้หมายความว่าแนวทางการพัฒนาที่ถูกจัดลำดับหลังๆ จะไม่ต้องนำมาปฏิบัติ เพราะ

การที่จะกำหนดแนวทางการพัฒนาทุกแนวทาง ได้รับการพิจารณาแล้วว่าต้องดำเนินการ แต่ในห้วงระยะเวลาสามปีของแผนพัฒนาสามปีนั้นอาจมีแนวทางที่จำเป็นต้องนำมาเน้นการปฏิบัติ

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

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา

1. หลังจากได้แนวทางการพัฒนาในช่วงสามปีแล้ว ให้ที่ประชุมร่วมพิจารณาคัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนา มาจัดทำเป็นวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา โดยพิจารณาคัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี โดยมีนำวัตถุประสงค์ดังกล่าวมาจัดลำดับเป็นวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี

2. ในขั้นตอนนี้ ที่ประชุมจะร่วมพิจารณากำหนดโครงการ/กิจกรรมการพัฒนาที่จะต้องดำเนินการตามแนวทางที่คัดเลือก และโดยที่กิจกรรมที่จะดำเนินการย่อมมีความหลากหลาย

ขั้นตอนที่ 5 การจัดทำรายละเอียดโครงการ/กิจกรรมการพัฒนา

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาคัดเลือกโครงการที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี มาจัดทำรายละเอียดโครงการ ในด้านเป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ งบประมาณ ระยะเวลา ผู้รับผิดชอบ และตัวชี้วัดความสำเร็จ โดยเน้นการศึกษารายละเอียดของกิจกรรมที่จะดำเนินการในปีแรกของแผนพัฒนาสามปี เพื่อให้สามารถนำไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ต่อไป

ขั้นตอนที่ 6 การจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี

1. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี โดยมีเค้าโครงประกอบด้วย 7 ส่วนดังนี้

1.1 ส่วนที่ 1 บทนำ

1.2 ส่วนที่ 2 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 ส่วนที่ 3 ผลการพัฒนาท้องถิ่นในปีที่ผ่านมา

1.4 ส่วนที่ 4 สรุปยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

1.5 ส่วนที่ 5 ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี

1.6 ส่วนที่ 6 บัญชีโครงการ/กิจกรรม

1.7 ส่วนที่ 7 การติดตามและประเมินผลการนำแผนพัฒนาสามปีไปปฏิบัติ

2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดเวทีประชาคม ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีและรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ แล้วนำไปปรับปรุงแผนพัฒนาสามปีให้สมบูรณ์ต่อไป

3. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนำร่างแผนพัฒนา สามปีที่ปรับปรุงแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณา

ขั้นตอนที่ 7 การอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนา สามปี
2. ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลต้องเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบลให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้วจึงเสนอผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้

สรุป การจัดทำแผนพัฒนาสามปี เป็นการแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ เป็นแผนซึ่งแสดงถึงการดำเนินการขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยจะต้องกำหนดเป็นรายละเอียด โครงการ/กิจกรรมในการพัฒนา เป็นแผนซึ่งจะต้องมีการทบทวนและดำเนินการจัดทำแผนเป็นประจำทุกปี ผู้วิจัยจึงเห็นว่า แผนพัฒนาสามปีมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมและมีบทบาทในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี จึงนำแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี 7 ขั้นตอน เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยเห็นว่าข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาถึงบทบาทของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2557-2559) ขององค์การบริหารส่วนตำบลหันตะเภา อำเภอรังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จึงขอเสนอผลงานวิจัยที่สำคัญดังนี้

ชูชาติ ผิวสว่าง (2548, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่มีต่อบทบาทของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดนครปฐม ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยส่วนบุคคลได้แก่การเป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคมและความรู้เรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลต่อบทบาทของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ส่วนเพศ อายุ รายได้ ระดับการศึกษา และ

ระยะเวลาการเข้ามาตั้งถิ่นฐานในตำบล ไม่มีผลต่อบทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น สำหรับด้านบทบาทของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นอยู่ในระดับน้อย เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า บทบาทของประชาชนจะมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์สูงสุด ร่วมวางแผนและร่วมตรวจสอบและติดตามประเมินผลจะมีบทบาทต่ำสุดเท่ากัน

นพรุจ เจริญสุข (2551, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง บทบาทของคณะกรรมการชุมชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลสามง่าม อำเภอคอนคมุญ จังหวัดนครปฐม ผลการศึกษาพบว่าบทบาทของคณะกรรมการชุมชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีผลต่อบทบาทคณะกรรมการชุมชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น คือ เพศ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ต่อเดือน ระยะเวลาอาศัยในพื้นที่ และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ส่วนปัจจัยด้านอายุ ไม่มีผลต่อบทบาทของคณะกรรมการชุมชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

นิรันดร์ ไชยของ (2551, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาบทบาทของประชาชนต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดลำพูน ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีบทบาทต่อกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลในระดับมากทุกขั้นตอน นับตั้งแต่ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผน ความต้องการที่จะส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ขั้นตอนที่ 2 การคัดเลือกแนวทางการพัฒนา โครงการที่ได้รับการจัดลำดับความสำคัญแล้วได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบล ขั้นตอนที่ 3 การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล เมื่อมีการประชุมเกี่ยวกับการวางแผนงานโครงการหรือกิจกรรมของ อบต. ในหมู่บ้าน/ชุมชน ประชาชนเข้าร่วมประชุมค่อนข้างมาก ขั้นตอนที่ 4 การติดตามประเมินผล ประชาชนมีบทบาทในการประชุมคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนเพื่อรวบรวมรายละเอียดของแผนงานโครงการ ขั้นตอนที่ 5 การให้ความสำคัญต่อแผนงานของผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนมีการอธิบายให้ประชาชนเข้าใจมาก

เบญจวรรณ วิสวเวช (2553, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลหาดเล็ก อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีบทบาทในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นอยู่ในระดับมาก ทั้งด้านการจัดเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล คือ ประชาชนสามารถเสนอปัญหาความต้องการต่อที่ประชุมประชาคมหมู่บ้านและเทศบาลได้นำไปใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ด้านการดำเนินการตามแผนงานและโครงการ คือ ประชาชนสามารถขอทราบข้อมูลข่าวสารในการดำเนินงานโครงการ/กิจกรรมต่างๆของเทศบาลได้ และเทศบาลมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลในการดำเนินการตามโครงการ นอกจากนี้ ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการ

ดำเนินงานโครงการต่างๆ ที่เทศบาลได้ดำเนินการในหมู่บ้าน ซึ่งมีปัญหาอุปสรรคในการเข้ามา มีบทบาทของประชาชนคือ ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องบทบาทของประชาชน จึงมีข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา คือควรจัดให้มีการฝึกอบรม สร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ผู้นำชุมชน ควรรับฟังปัญหาจากของชุมชนและนำไปแก้ไขให้ตรงตามความต้องการของชุมชน โดยแท้จริง

ประธานถ สารถี (2550, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอหนองแค จังหวัดสระบุรี ผลการศึกษาพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นอยู่ในระดับสูง ส่วนของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มีปัจจัยบุคคล 6 ด้าน คือ อายุ สถานภาพการสมรส รายได้ การศึกษา อาชีพ ระยะเวลาอาศัยในชุมชนและความรู้ในการจัดทำแผนพัฒนา ส่วนเพศไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

พรรณ คุณสุข (2552, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาบทบาทของประชาชนที่มีต่อการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลมะขาม อำเภอมะขาม จังหวัดจันทบุรี ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นหลายด้าน ประมาณร้อยละ 55 ของกลุ่มตัวอย่างเคยเข้าร่วมประชุมเวทีประชาคม ร้อยละ 52 เคยเข้าร่วมกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ สาเหตุที่ประชาชนเข้าร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นเกิดจากความสมัครใจและเห็นว่ากิจกรรมและโครงการนั้นมีประโยชน์ต่อชุมชน สาเหตุที่ประชาชนไม่เข้าร่วมเกิดจากการขาดความสามัคคีของชุมชน ผู้บริหารและผู้นำชุมชนห่างเหินกับประชาชน ดังนั้นจึงควรส่งเสริมให้ผู้นำท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนและวางแนวทางการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีบทบาทเพิ่มขึ้น

ภิบูรณ์ จิตเกษม (2550, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาบทบาทของคณะกรรมการชุมชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ของเทศบาลตำบลไผ่กองดิน อำเภอบางปลาม้า จังหวัดสุพรรณบุรี ผลการศึกษาพบว่า บทบาทของคณะกรรมการชุมชนในด้านการเตรียมการจัดทำแผนมากที่สุด คือมีบทบาทในด้านการเตรียมการจัดประชุมประชาคม เพื่อจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ด้านการคัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา มากที่สุดคือมีการประชุมประชาคมร่วมกับคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล เพื่อพิจารณาคัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา ด้านการจัดทำรายละเอียดโครงการและกิจกรรมการพัฒนามากที่สุด คือได้เข้าร่วมประชุมกับเทศบาลเพื่อพิจารณารายละเอียดโครงการและกิจกรรมการพัฒนา เพื่อพิจารณาคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนา ด้านการจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปีมากที่สุดคือบทบาทในการจัดทำความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนาสามปี ส่วนอีกด้านหนึ่ง พบว่า คณะกรรมการชุมชนมีบทบาทน้อย ในด้านการกำหนดวัตถุประสงค์ของ

แนวทางการพัฒนา คือ ไม่ได้เข้าร่วมประชุมในการพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

มนตรี ปรีดา (2548, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาบทบาทของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลน้ำอ้อม อำเภออ่าววัง จังหวัดยโสธร ผลการศึกษาพบว่าระดับบทบาทของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นอยู่ในระดับสูง ในส่วนของปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น มีปัจจัยส่วนบุคคล 4 ด้าน ได้แก่ อายุ บทบาทในหมู่บ้าน ระยะเวลาอาศัยในหมู่บ้าน และมีความรู้เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ส่วนเพศ และระดับการศึกษาไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

รามิต พัฒนมงคลเชษฐ (2545, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณี : องค์การบริหารส่วนตำบลปากแพรง อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ผลการศึกษาพบว่าประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลปากแพรง อยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลปากแพรง ได้แก่ อาชีพ ระดับการศึกษา ระยะเวลาที่อาศัย รายได้ การเป็นสมาชิกกลุ่ม การรับรู้ข่าวสาร และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

ศิริจิต จันทยงค์ (2553, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาบทบาทของคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลในกระบวนการวางแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2553-2555) ของเทศบาลในเขตอำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี ผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการมีบทบาทในการเตรียมการจัดทำแผน คือเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น มากที่สุด มีบทบาทในการคัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา คือร่วมกับคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล จัดประชุมประชาคมท้องถิ่น เพื่อพิจารณาทบทวนยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาและรับทราบปัญหา ความต้องการของประชาชนมากที่สุด มีบทบาทในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล คือ ประชุมร่วมกับคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลวิเคราะห์ข้อมูลโดยคำนึงถึงความสอดคล้องของปัญหา ความต้องการของประชาคม/ชุมชนมากที่สุด มีบทบาทในการกำหนดวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา คือประชุมร่วมกับคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล เพื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่กำหนด และประชุมร่วมกับคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลพิจารณาถึงความเชื่อมโยงของโครงการเพื่อบรรจุโครงการลงในปีต่างๆ มากที่สุด มีบทบาทในการจัดทำรายละเอียดโครงการกิจกรรมการพัฒนา คือร่วม

ประชุมกับคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเพื่อพิจารณารายละเอียดโครงการ โดยคำนึงถึงผลผลิต ผลลัพธ์ งบประมาณ และผู้รับผิดชอบมากที่สุด มีบทบาทในการจัดทำร่าง แผนพัฒนาสามปี คือ มีบทบาทในการจัดทำความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาให้ความ เห็นชอบร่างแผนพัฒนาสามปีมากที่สุด มีบทบาทในการอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี คือ เสนอร่างแผนพัฒนาสามปีที่ผ่านการพิจารณาเสนอขอรับความเห็นชอบจากผู้บริหารท้องถิ่น มาก ที่สุด

สุทธิ บุญเอก (2553, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผน พัฒนาสามปี : ศึกษากรณีเทศบาลตำบลวังกรด อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร ผลการศึกษาพบว่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลวังกรดในภาพรวมอยู่ ในระดับมากที่สุด เมื่อพิจารณารายชั้นตอน พบว่าการมีส่วนร่วมระดับมากที่สุด ได้แก่ขั้นตอนการ คัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา การเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนด วัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา การจัดทำรายละเอียดโครงการ/กิจกรรมการพัฒนา การอนุมัติ และประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีและการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปี ส่วนที่เหลือจะมี ส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก ได้แก่ ขั้นตอนการเตรียมการจัดทำแผน การจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี การนำแผนพัฒนาสามปีไปปฏิบัติ สำหรับการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ของตัวแปรการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลวังกรด พบว่า การมีส่วนร่วมดังกล่าว ไม่ขึ้นอยู่กับ เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน อาชีพ และการเป็น สมาชิกกลุ่มต่างๆ แต่อย่างใด

สุทัศน์ องค์กร์คุณา (2552, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำ แผนพัฒนาสามปีของเทศบาลเมืองลำพูน อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน ผลการศึกษาพบว่า ระดับการมี ส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลเมืองลำพูน อำเภอเมือง จังหวัด ลำพูนในภาพรวมประชาชนมีส่วนร่วมในระดับน้อย และเมื่อพิจารณาเป็นรายประเด็นพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง คือ ขั้นตอนการเตรียมการจัดทำแผนและขั้นการคัดเลือก ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา และประชาชนมีส่วนร่วมในระดับน้อย คือ ขั้นการจัดทำร่าง แผนพัฒนา ขั้นการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล ขั้นการกำหนดวัตถุประสงค์ของแนว ทางการพัฒนา ขั้นการจัดทำรายละเอียดโครงการ/กิจกรรมการพัฒนา และขั้นการอนุมัติและ ประกาศใช้แผนพัฒนา