

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนการบริหารงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดฉะเชิงเทรา ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาและทบทวนวรรณกรรมเพื่อให้ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีผลงานวิจัยและประเด็นต่างๆ สนับสนุนการทำวิจัยดังนี้

1. แนวคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตย
2. แนวคิดวัฒนธรรมทางการเมือง
3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
4. ข้อมูลเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
5. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
6. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 หลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยคืออำนาจอิสระสูงสุดต้องเป็นของประชาชน

1. ความหมายของประชาธิปไตย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานพุทธศักราช 2493 (ราชบัณฑิตยสถาน, 2546: 665) ได้ให้ความหมายคำว่า ประชาธิปไตย ว่าเป็นแบบการปกครองที่ถือมติปวงชนส่วนใหญ่ คำว่า ประชาธิปไตย (Democracy) มีความหมายที่แตกต่างกันหลายความหมายด้วยกัน ความหมายดั้งเดิมมีต้นกำเนิดจากภาษากรีก หมายถึง รูปแบบการปกครองที่ประชาชนทั้งหมดมีสิทธิที่จะตัดสินชี้ขาดปัญหาการเมืองโดยอาศัยหลักการฟังเสียงข้างมาก รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยของกรีกโบราณในปัจจุบันนี้เรียกว่าเป็นการปกครองโดยชนหมู่มาก หรือประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ความหมายของประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในภายหลังมีทั้งความหมายแคบและความหมายกว้าง การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน (Lincoln อ้างในอมร รักษาสัตย์, 2543: 12) เป็นการปกครองโดยเสียงข้างมากของประชาชน

การปกครองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนภายใต้สิทธิเสรีภาพความเสมอภาค (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2542: 203) ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองการปกครอง (บุญธรรม เลิศสุขีเกษม, 2543: 22) ที่มุ่งเน้นเพื่อประโยชน์ของคนส่วนมากโดยประชาชนมีสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมได้ทั้งทางตรงและทางอ้อมตามอำนาจที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

สรุปได้ว่ารูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ซึ่งเป็นการปกครองอยู่ในอำนาจของพลเมืองส่วนใหญ่โดยแท้จริงทุกคนมีความเสมอภาคมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประชาธิปไตยโดยตัวแทน (Representative Democracy) หมายถึง ระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนให้ทำหน้าที่ตัดสินใจการปกครองแทนตนและประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรงเป็นการผสมผสานแนวคิดของทั้ง 2 แบบข้างต้นโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนทำการเลือกตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่แทนประชาชนแต่ในขณะเดียวกันก็ให้สิทธิประชาชนเข้าแทรกแซงในขบวนการทางการเมืองได้เช่นการปลดผู้แทนก่อนหมดวาระ (Recall) ให้ประชาชนร่วมกันเสนอร่างกฎหมายเองได้ (Initiative) ให้ประชาชนยับยั้งร่างกฎหมายได้ (Vote) ให้ประชาชนร่วมกันลงประชามติในเรื่องต่างๆ ที่สำคัญได้

2. ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เป็นวิธีที่รัฐได้ใช้การมีส่วนร่วมเป็นเครื่องมือให้ประชาชนเข้าร่วมโครงการของรัฐโดยกระบวนการหรือยุทธวิธีที่รัฐใช้มีทั้งให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมเข้ามาร่วมทั้งในระดับปัจเจกบุคคลระดับกลุ่มหรือกลุ่มคนชุมชนและระดับองค์การตลอดทั้งการเลือกผู้แทนเพื่อเข้ามาทำหน้าที่จุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนเริ่มต้นจากการเข้าร่วมกิจกรรมที่แต่ละคนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องและสนใจเป็นเรื่องๆ ไป เช่น การสร้างแหล่งกักเก็บน้ำฝนการศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น ข้อสำคัญกิจกรรมเหล่านี้จะต้องสัมพันธ์กับปัญหาและความต้องการของชาวบ้าน (สเนห์ จามริก, 2523: 29) กรณีในมุมมองการยอมรับความคิดเห็นซึ่งกันและกันจะพบว่าความร่วมมือของประชาชนไม่ว่าของปัจเจกบุคคลบุคคลหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกันและเข้ามารับผิดชอบเพื่อการดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ต้องการโดยการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์การเพื่อให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์ (กรรณิการ์ ชมดี, 2524: 9) ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การตัดสินใจได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย (นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์, 2527: 183) การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาลตลอดจนการบริหารงานหากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารและทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น

อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้นๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟังอีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง (Hillard และ Kemp, 1999 อ้างในคะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, 2545: 15)

3. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของระบอบประชาธิปไตย

ความสำเร็จของการปกครองระบอบประชาธิปไตยไม่ใช่เป็นเพียงเพราะเหตุผลของระบอบประชาธิปไตยโดยตัวของมันเอง หากแต่ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของประชาชนประกอบกับสภาพแวดล้อมต่างๆ ของสังคมนั้นๆ ด้วย รูสโซ (Rousseau) เคยกล่าวไว้ว่าลักษณะการปกครองประเทศหนึ่งนั้นจะต้องขึ้นอยู่กับสภาพของประเทศและจิตใจของประชาชน ไม่ใช่การใช้ระบบนั้นดียิ่งในตัวของมันเองแต่อย่างเดียว ปัจจัยหรือสภาพแวดล้อมต่างๆ ของสังคมเป็นสำคัญปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อความสำเร็จของระบอบประชาธิปไตยได้แก่ 1) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ 2) ปัจจัยทางการศึกษา 3) ปัจจัยทางวัฒนธรรม 4) ปัจจัยในอุดมการณ์ทางการเมือง 5) ปัจจัยเรื่องชนชั้นในสังคมและระบบสังคม (สนิท ขาวสะอาด, 2539: 35-39)

4. การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2550 เป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบจากภาคประชาชนโดยมีหลักสำคัญเพื่อส่งเสริมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้เป็นที่ประจักษ์ชัดเจนสนับสนุนให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรมซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการปกครองให้กับประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชนดังนี้

4.1 แผนนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 78 กำหนดแผนนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐต้องดำเนินการโดยการกระจายอำนาจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมดำเนินการตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศรวมถึงพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

4.2 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 76-81 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2549: 36-40)

1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจทางการเมืองวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมการเมืองรวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา 76)

2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง ตัดสินใจทางการเมืองการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งจัดทำบริการสาธารณะ (มาตรา 78)

3) ส่งเสริมและสนับสนุนมีส่วนร่วมในการดำเนินการกิจกรรมสาธารณะของชุมชนรวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ในการสงวนบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา 79)

4) ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา 81)

4.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 หมวด 14 ได้กำหนดหลักการในการปกครองท้องถิ่นดังนี้

1) ร่วมตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 282)

2) เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหาร (มาตรา 284)

3) เข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้บริหารท้องถิ่นหากเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป (มาตรา 285)

4) เข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 286)

4) มีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 287)

4.4 สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วม ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ สรุปได้ดังนี้

1) สิทธิการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง

การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย

2) สิทธิในการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเลือกตั้งที่จะส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมนั้น ผู้ที่จะเข้ามาเป็นผู้บริหารหรือสมาชิกสภาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเป็นผู้พร้อมที่จะเสียสละให้แก่ท้องถิ่น และในส่วนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ก็จะต้องมีอิสระ และได้รับความเสมอภาคในการเลือกผู้แทนของตน

3) สิทธิของการมีส่วนร่วมในการเสนอร่างข้อบังคับท้องถิ่น เนื่องจากข้อบังคับท้องถิ่นเป็นกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับราษฎรในท้องถิ่น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามภารกิจหน้าที่ ประชาชนหรือราษฎรในแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญในการมีส่วนร่วมในกำหนดกฎเกณฑ์ให้สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นของตน ซึ่งมีกฎหมายรองรับสิทธิและอำนาจของประชาชนในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้

4) สิทธิในการถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในการปกครองตนเองตามระบบประชาธิปไตย ประชาชนไม่ได้มีเพียงสิทธิการเลือกตั้งผู้ที่จะมาเป็นผู้แทนของตนเท่านั้น ประชาชนยังต้องดูแลตรวจสอบสมาชิกสภาและผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอำนาจที่สำคัญในการกำกับและตรวจสอบดังกล่าว คือ อำนาจร่วมกันของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

5) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้วางหลักทั่วไปไว้ว่า ประชาชนสามารถรับรู้ รับทราบ และเข้าตรวจดูเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารในรูปแบบอื่นของทางราชการได้เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็น และใช้สิทธิทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในหลักการดังกล่าวได้ใช้ครอบคลุมถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ประชาชนในท้องถิ่นย่อมสามารถตรวจสอบรับทราบข้อมูลข่าวสารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้

6) สิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้รูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีผลที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ดังนั้น การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สมตามเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนได้ ประชาชนจึงต้องมีส่วนร่วมด้วย หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. 2548 ซึ่งได้กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น โดยให้มีผู้แทนประชาคมท้องถิ่น ที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน แต่ไม่เกิน 6 คน เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา

7) สิทธิการมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการเศรษฐกิจชุมชน ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินโครงการเศรษฐกิจชุมชน พ.ศ. 2541 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2543) มีข้อที่สนับสนุนการดำเนินการเศรษฐกิจในชุมชนภายใต้เขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนสามารถรวมกลุ่มทางอาชีพ และเสนอโครงการเพื่อการขอยืมเงินทุนโดยผ่านคณะกรรมการพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณา

8) การใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ประชาชนในท้องถิ่นสามารถปกป้องสิทธิของตนเอง โดยใช้อำนาจศาลปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าเป็นไปโดยชอบหรือไม่ ดังนั้น เมื่อประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง หรือไม่ได้รับความสะดวกรวดเร็วดังที่ควรจะเป็น ประชาชนย่อมมีสิทธิในการฟ้ององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อศาลปกครองได้ ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

9) การใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทำความเดือดร้อนแก่ประชาชน กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ นับเป็นมาตรการหนึ่งในการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งรวมถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเคารพสิทธิของประชาชน มาตรการดังกล่าวจึงเป็นการส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

10) การใช้สิทธิฟ้องร้ององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รับผิดชอบในทางแพ่งและทางอาญา ในฐานะที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาพเป็นนิติบุคคล จึงมีสภาพความรับผิดชอบทั้งในทางแพ่งและทางอาญาได้เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นทั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และพนักงานเจ้าหน้าที่จึงต้องรับผิดชอบในการกระทำของตน และเมื่อมีความเสียหายหรือการกระทำความผิดเกิดขึ้น ประชาชนย่อมจะเรียกร้องและปกป้องสิทธิของตนได้ โดยการฟ้องร้องต่อศาล

11) การใช้สิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการใดๆ อันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม ประชาชนในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นย่อมร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้

12) การเข้าร่วมในการซื้อและการจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในหลักการกระจายอำนาจการทำงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปโดยโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ดังนั้น ในการซื้อและการจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนในชุมชนท้องถิ่น จึงควรมีส่วนร่วมในการตรวจสอบตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดให้การดำเนินการซื้อหรือการจ้างแต่ละครั้งให้ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อปฏิบัติตามระเบียบนี้แล้วแต่กรณี

13) สิทธิในการตรวจสอบงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากการมีส่วนร่วมในการซื้อและการจ้าง ประชาชนย่อมต้องได้รับสิทธิในการตรวจสอบกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานที่กำหนดไว้ในแผนงาน สำหรับประมาณการด้านรายรับและรายจ่ายที่แสดงในรูปตัวเลขจำนวนเงิน ดังนั้น เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องประกาศรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุด ทั้งงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการหรือสำนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนทราบ

สรุปแนวคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงหมายถึง แนวคิดการปกครองของประชาชนเสียงข้างมากเพื่อประชาชน ภายใต้สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค ในการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2550

แนวคิดวัฒนธรรมทางการเมือง

1. ความหมายและประเภทของวัฒนธรรมทางการเมือง

วัฒนธรรมทางการเมืองคือแบบแผนทัศนคติและความโน้มเอียงทางความเชื่อของบุคคลที่มีคุณค่าและมีบทบาทต่อกิจกรรมต่างๆ ทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อระบบการเมืองนั้นๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงได้ขึ้นอยู่กับเหตุปัจจัยต่างๆ ทางสังคม (วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ, 2544: 148) ซึ่งวัฒนธรรมโดยทั่วไปของสังคมมีผลต่อวัฒนธรรมทางการเมืองทั้งด้านความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติเกี่ยวกับสิ่งที่รัฐบาลควรกระทำหรือไม่กระทำ ซึ่ง Gabriel A. Almond and Sidney Verba (1965 อ้างใน วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ, 2544: 148) ได้จำแนกวัฒนธรรมทางการเมืองออกเป็น 3 ประเภทดังนี้

1.1 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบ (Parochial Political Culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมดั้งเดิมที่ยังไม่มีบทบาททางการเมืองไม่มีความรู้ความเข้าใจและความผูกพันที่ตนพึงมีต่อระบบการเมืองโดยทั่วๆ ไปจึงไม่มีความคิดที่จะมีส่วนร่วม

ร่วมทางการเมืองรวมทั้งไม่ได้ตั้งความหวังหรือข้อเรียกร้องจากระบบการเมืองวัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้มักปรากฏในสังคมจารีตประเพณีแบบดั้งเดิมหรือแบบชนเผ่าที่มีการปกครองแบบง่าย ๆ ไม่สลับซับซ้อน

1.2 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (Subject Political Culture) เป็นวัฒนธรรมที่สมาชิกของสังคมมีความรู้ความเข้าใจในระบบการเมืองโดยทั่วไปในลักษณะยอมรับอำนาจรัฐเคารพเชื่อฟังและปฏิบัติตามกฎหมายแต่ไม่เรียกร้องไม่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองเพราะถือว่าการเมืองเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจหรือมีบารมีประชาชนเป็นผู้ได้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งหรือนโยบายเท่านั้น

1.3 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participant Political Culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมที่ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจมีความผูกพันต่อระบบการเมืองจะเรียกร้องหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ระบบการเมืองตอบสนองข้อเรียกร้องซึ่งประชาชนจะมีความรู้สึกว่าเขาสามารถที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้

2. วัฒนธรรมทางการเมืองของคนในสังคมไทย

สังคมไทยเป็นสังคมที่มีลักษณะเฉพาะของตนเองตลอดจนมีวัฒนธรรมและค่านิยมของประชาชนในสังคมนั้นๆ ซึ่งลักษณะของสังคมไทยนั้นพิจารณาได้ 3 ลักษณะคือ (ไพบูลย์ ช่างเรียน, 2542: 106-109)

2.1 สังคมไทยเป็นสังคมที่รวมอำนาจและความสำคัญไว้ที่ส่วนกลางซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากสังคมได้รับการปลูกฝังมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน

2.2 สังคมไทยเป็นสังคมที่ยกย่องการเป็นเจ้านายและยกย่องการมีเกียรติเป็นค่านิยมทางสังคม (Social Values) ทำให้สังคมไทยมีลักษณะการทำงานจากเบื้องบนโดยประชาชนโดยทั่วไปและผู้ที่อยู่เบื้องล่างไม่ชอบแสดงความคิดเห็นหรือใช้สิทธิออกเสียงในการบริหารงานหรือการพัฒนาประเทศ

2.3 สังคมไทยเป็นสังคมเกษตรกรรมซึ่งวิถีในการดำเนินชีวิตของคนไทยจะยึดถือความรู้สึก (Emotion) และตามประเพณี (Tradition) ไม่ได้เป็นไปตามเหตุผลมีความเป็นอิสระตามสบาย (Individualism) และมีการลำดับฐานะทางสังคม (Hierarchical Traction) จากลักษณะของโครงสร้างสังคมไทยและกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมและทางการเมืองดังกล่าวข้างต้นทำให้คนไทยไม่ค่อยมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) ซึ่งสามารถสรุปพฤติกรรมทางการเมืองของคนไทยมีลักษณะดังนี้ (วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ, 2544: 163-167) ลักษณะอำนาจนิยมนิยมระบบเจ้านายกับลูกน้องยึดมั่นในตัวบุคคลมากกว่าหลักการมีการจัดลำดับฐานะในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลตามชาติวุฒิวยุฒิและคุณวุฒิมากกว่าความสามารถของบุคคลความเป็นอิสระนิยมยึดมั่นใน

ประเพณีดั้งเดิมไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงเฉื่อยชาไม่กระตือรือร้นขาดความเชื่อมั่นในตนเอง รักความสงบและการประนีประนอมจากแนวคิดวัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) สามารถกล่าวได้ว่าวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นแบบแผนพฤติกรรมของบุคคลซึ่งเป็นผลมาจากความเชื่อค่านิยมและทัศนคติของบุคคลที่มีต่อระบบการเมืองและส่วนต่างๆ ของระบบการเมืองทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ การได้รับการอบรมกล่อมเกลาทางสังคมและการเมืองจากสถาบันต่างๆ ของสังคมในแต่ละสังคมที่จะสร้างความโน้มเอียงในการรับรู้ความรู้สึกการประเมินค่าและการตัดสินใจซึ่งนำไปสู่พฤติกรรมทางการเมืองของบุคคล

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการจัดระเบียบการปกครองของประเทศที่รัฐบาลจะต้องกระจายอำนาจการบริหารการพัฒนาจากส่วนกลางไปสู่ประชาชนโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองระดับย่อยในท้องถิ่น เพื่อให้สามารถบริหารการพัฒนาได้อย่างเป็นอิสระตามแนวคิดหลักการกระจายอำนาจ ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญอันจะนำไปสู่เป้าหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

หยุด แสงอุทัย (2535: 186) กล่าวว่า การกระจายเป็นการที่รัฐมอบอำนาจปกครองให้แก่องค์กรมีอิสระที่จะดำเนินการได้เองแต่รัฐบาลอาจควบคุมเพื่อให้องค์กรนี้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายอำนาจที่จะดำเนินการนี้เป็นอำนาจที่ได้รับมอบหมายไปจากรัฐโดยรัฐออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้นๆ ขึ้นเป็นนิติบุคคลและกำหนดให้ดำเนินการของตนเองโดยอิสระภายในขอบเขตแห่งกฎหมายและถือว่าเป็นระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเองกิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลได้แก่ระบบสาธารณสุข โภชนาการ ศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สินและการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม (ธนศวร์ เจริญเมือง, 2537: 59) การกระจายอำนาจในแนวคิดทฤษฎีดั้งเดิมแบ่งความหมายการกระจายอำนาจไว้ 2 ลักษณะ คือ การกระจายอำนาจตามอาณาเขต และการกระจายอำนาจตามกิจการ การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by territory) เป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริหารสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นและท้องถิ่นมีลักษณะบางประการในการปกครองตนเอง ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by Function) เป็นการมอบอำนาจให้องค์กรสาธารณะจัดทำกิจการประการใดประการหนึ่งเพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินการให้เหมาะสมแก่เทคนิคของงานนั้น ดังนั้นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย คือ รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการเมือง (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2542: 301) จากแนวคิดดังกล่าวสรุปได้ว่าการกระจายอำนาจ หมายถึง

การที่รัฐมอบอำนาจปกครองให้แก่องค์กรอื่นโดยให้องค์การนี้มีอิสระที่จะดำเนินการได้เองซึ่งในที่นี้หมายถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเองจัดทำกิจการหรือบริหารสาธารณะภายในขอบเขตของแต่ละท้องถิ่นทั้งนี้ต้องอยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้มีอิสระภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลางหรือรัฐบาลและต้องเป็นไปตามเจตนาของประชาชนท้องถิ่นนั้นโดยผ่านทางตัวแทนกฎหมายที่กำหนดไว้

2. ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบบประชาธิปไตยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลาง (Decentralize) ลงเหลือภารกิจหลักเท่าที่ต้องทำเท่าที่จำเป็นและให้ประชาชนได้มีส่วนในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ใหม่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในสภาวะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลายมีความต้องการและความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้นและแตกต่างกันขัดแย้งกันในขณะที่รัฐเองก็มีขีดความสามารถและทรัพยากรที่จำกัดในการตอบสนองปัญหาความต้องการที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์และตรงกับความต้องการจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่นซึ่งเหตุผลการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญก็เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้นลดขั้นตอนการดำเนินการอันเนื่องจากการล่าช้าในการตัดสินใจจากส่วนกลางโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนร่วมแสดงความคิดเห็นร่วมดำเนินการตลอดจนร่วมตรวจสอบการทำงานของภาครัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างแท้จริงและเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจจึงส่งเสริมให้การพัฒนาส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทั้งการเมืองเศรษฐกิจและสังคม

3. ลักษณะของการกระจายอำนาจ

ประยูร กาญจนดุล (2538: 186-187) กล่าวว่า ลักษณะของการกระจายอำนาจคือเมืองค์การจัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและบุคลากรของตนเองกล่าวคือต้องมีรายได้และงบประมาณเป็นของตนเองแยกต่างหากจากส่วนกลางและอาจได้รับเงินอุดหนุนจากส่วนกลางตามความจำเป็นของท้องถิ่นและมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเองนอกจากนี้ผู้บริหารท้องถิ่นบางส่วนหรือท้องถิ่นหรือทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนการที่องค์กรในระดับท้องถิ่นจะมีความสามารถในการบริหารการพัฒนาชนบทได้นั้นองค์กรหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีลักษณะคือเป็นองค์กรที่มีอิสระในการดำเนินงานประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและ

การพัฒนาท้องถิ่นการมีอิสระพอสมควรเกี่ยวกับการบริหารทางการคลังของท้องถิ่น
ลักษณะของการกระจายอำนาจมี 2 แนวทาง ดังนี้ (ไพบูลย์ ช่างเรียน, 2530: 37)

1) การกระจายอำนาจทางการวางแผนให้แก่ท้องถิ่นตัดสินใจแก้ไขปัญหาของ
ท้องถิ่นเองตามปัญหาและความต้องการของประชาชน

2) การกระจายอำนาจทางการคลังและงบประมาณให้มีอิสระในด้านการคลัง
หรือจัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปัญหาตามความต้องการของประชาชน

นอกจากนั้นจรัส สุวรรณมาลา (2538: 35) ได้กล่าวถึงลักษณะของการกระจาย
อำนาจมี 2 แนวทาง ดังนี้

1) การกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองเป็นการกระจายอำนาจให้
ท้องถิ่นหรือชุมชนปกครองตนเองหรือที่เรียกว่าการปกครองท้องถิ่น

2) การกระจายอำนาจทางการบริหารเป็นการมอบหรือแบ่งอำนาจการตัดสินใจ
ให้ส่วนราชการระดับปฏิบัติการสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้โดยไม่ต้องเสนอขอ
อนุมัติหรือขอความเห็นชอบจากหน่วยงานฝ่ายอำนวยการหรือหน่วยงานระดับที่สูงขึ้นไป
และรวมถึงการกระจายอำนาจออกนอกกระบวนการราชการเช่นการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ
หรือมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการสาธารณะและการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร
กิจการสาธารณะของส่วนราชการอีกด้วย

สรุปได้ว่าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักการสำคัญ
คือความเป็นอิสระในการบริหารงานมีรายได้เป็นของตนเองมีบุคลากรของตนเองมีอำนาจ
หน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์การนิติบุคคลและที่สำคัญประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนา
ท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่การปกครองตนเอง (Self-Government)

4. ประโยชน์ของการกระจายอำนาจ

ลิขิต อีร์เวคิน (2535: 17) กล่าวถึงการกระจายอำนาจมีประโยชน์ทั้งต่อตัว
ประชาชนองค์การภาครัฐและท้องถิ่นดังนี้

1) เพื่อระบายความคับคั่งของสาธารณะประโยชน์ต่างๆที่รวมอยู่เป็นภารกิจ
ของรัฐบาลกลางให้ท้องถิ่นรับผิดชอบเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางให้น้อยลง

2) เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการที่ได้ปฏิบัติในท้องถิ่นและเป็นการ
ฝึกฝนให้ประชาชนเกิดความชำนาญในการปฏิบัติงานในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

3) เพื่อกระจายการพัฒนาออกไปสู่ท้องถิ่นต่างๆได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539: 23) กล่าวว่า การจัดระเบียบบริหารตามหลักการกระจาย
อำนาจปกครองมีประโยชน์ที่สำคัญ 3 ประการดังนี้

1) ทำให้มีการสนองตอบความต้องการแต่ละท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น

2) เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง

3) ทำให้ประชาชนมีความสนใจรู้จักรับผิดชอบในการปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยสำหรับการศึกษาในครั้งนี้อาจกระจายอำนาจ (Decentralization) จึงเป็นการมอบอำนาจให้แก่ประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนาของประชาชนในท้องถิ่นประชาชนมีสิทธิเสรีภาพที่อำนาจกฎหมายวางไว้และสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) ที่สามารถสนองตอบหลักการกระจายอำนาจตามระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการสนองตอบหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น

ข้อมูลเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

1. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่รัฐบาลมีนโยบายเกี่ยวกับการให้ความอิสระแก่ท้องถิ่นโดยการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐบาลจึงได้เร่งรัดจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาเพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และช่วยสนับสนุนส่งเสริมพัฒนาศักยภาพของในองค์การ ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และมีทิศทางการพัฒนาที่สอดคล้องแนวนโยบายแห่งรัฐเพื่อนำสู่เป้าหมายบ้านเมืองน่าอยู่เชิดชูคุณธรรมและประโยชน์สุขของประชาชน

2. อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นและจัดทำแผนพัฒนาของตนเองเพื่อเป็นกรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและเพื่อบูมไปสู่สภาพการณ์ที่ต้องการในอนาคตโดยสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ปัจจุบันองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมี 5 ประเภท ได้แก่ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด 2) เทศบาล 3) องค์การบริหารส่วนตำบล 4) กรุงเทพมหานคร และ 5) เมืองพัทยา ในปัจจุบันองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 7,853 แห่ง แบ่งเป็นเทศบาล 2,283 แห่ง (เทศบาลนคร 30 แห่ง เทศบาลเมือง 172 แห่งและเทศบาลตำบล 2,081 แห่ง) องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5,492 แห่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง และองค์การปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ 2 แห่ง คือกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2557, ออนไลน์)

โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบงานจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัด รับผิดชอบงานที่มีความคาบเกี่ยวหรือซ้ำซ้อนระหว่างพื้นที่รับผิดชอบงานจัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่หรือมีค่าใช้จ่ายสูงเกินกว่าความสามารถของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล และมีหน้าที่ประสานงานจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ภายในจังหวัด เทศบาลมีหน้าที่รับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ชุมชนเมืองที่มีความเจริญหรือมีความหนาแน่นของประชากรสูง องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุดที่มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะในระดับตำบลที่เป็นพื้นที่ชนบทหรือมีความเจริญไม่มากนัก กรุงเทพมหานครมีบทบาทเหมือนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลเนื่องจากเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดอีกทั้งมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะโดยตรง ส่วนเมืองพัทยา มีบทบาทหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะเหมือนกับเทศบาล

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหัวใจหลักสำคัญทางโครงสร้างองค์การของการปกครองที่เป็นกลไกในการสร้างกระบวนการประชาธิปไตยระดับพื้นฐานของสังคมสิทธิและการมีส่วนร่วมขั้นพื้นฐานถูกกำหนดให้ประชาชนต้องมีบทบาทและหน้าที่ต่อการปกครองขั้นพื้นฐานมากขึ้น ตั้งแต่มีการประกาศจัดตั้งเทศบาลสภาตำบลองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจนกระทั่งการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ที่มีบทบัญญัติไว้ในมาตรา 78 ว่ารัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาศรษฐกิจท้องถิ่นระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น ความสัมพันธ์ในเชิงบทบาทหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ จัดแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ 1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน (Upper tier) และ 2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับปฏิบัติการ (Lower tier) ในระดับบน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่ในระดับจังหวัด ทำหน้าที่ประสานงานการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ภายในที่ตั้งของจังหวัด และให้ความช่วยเหลือการปฏิบัติงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับปฏิบัติการซึ่งก็คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ส่วนกรุงเทพมหานครมีภารกิจในระดับบนในการบริหารกิจกรรมสาธารณะในพื้นที่กรุงเทพมหานครและในขณะเดียวกันก็มีภารกิจในการให้บริการสาธารณะโดยตรงในพื้นที่เขตต่างๆ

3. การบริหารงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง กิจกรรมโครงการที่เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดฉะเชิงเทรา ประกอบด้วยการจัดทำแผนพัฒนา การจัดทำข้อบัญญัติ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี การประชุมสภา และการจัดซื้อจัดจ้าง โดยแต่ละงานมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 การจัดทำแผนพัฒนา

การวางแผนเป็นการมองไปข้างหน้า อาจเป็นช่วงสั้นระยะปานกลางหรือระยะยาว และเป็นกระบวนการกำหนดการใช้ทรัพยากรขององค์กรโดยกำหนดกิจกรรมต่างๆ ไว้ล่วงหน้าให้บรรลุภารกิจ วัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมายขององค์กร และเป้าหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนท้องถิ่นในอนาคตการที่ท้องถิ่นจะพัฒนาไปในทิศทางใดจำเป็นต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์หรือภาพในอนาคตและแปลงมาสู่การปฏิบัติดังนั้นระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 จึงได้กำหนดประเภทของแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 2 ประเภท คือ 1) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาคือแผนพัฒนาระยะยาว และ 2) แผนพัฒนาสามปีเป็นแผนพัฒนาแบบหมุนเวียน (Rolling Plan) ที่ต้องมีการทบทวนและจัดทำทุกปี ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2556)

3.1.1 แนวคิดในการจัดทำแผนพัฒนา

การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีแนวคิดในการจัดทำและประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นอย่างน้อย 4 แนวคิดดังนี้

แนวคิดที่ 1 : กระบวนการแก้ไขปัญหา เริ่มด้วยการตอบคำถามอย่างเป็นขั้นตอนดังนี้

- 1) ปัญหาคืออะไร
- 2) ปัญหามีสาเหตุมาจากอะไร
- 3) จุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาคืออะไร
- 4) วิธีการหรือแนวทางแก้ปัญหาคืออะไร

ในการตอบปัญหาที่สี่ต้องใช้ความสามารถในการคาดการณ์และความรู้ทางวิชาการทั้งที่เป็นทฤษฎีและปฏิกิจาจากผู้ผู้มีประสบการณ์

แนวคิดที่ 2 : กระบวนการและเนื้อหาของวิธีการ แนวคิดที่สองนี้จะเกี่ยวข้องกับการกำหนดโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและมุ่งสู่การบรรลุวัตถุประสงค์โดยที่จะต้องตอบคำถามทั้ง 8 คำถาม ดังนี้

- 1) จะทำไปทำไม
- 2) จะทำอะไร
- 3) จะทำที่ไหน
- 4) จะทำเมื่อไร
- 5) จะทำโดยใคร
- 6) จะทำเพื่อใคร
- 7) จะทำอย่างไร
- 8) จะใช้จ่ายเท่าไร

แนวคิดที่ 3 : ความคิดสร้างสรรค์ เป็นการมองอนาคตที่ต้อง

อาศัยความรู้ที่เกิดจาก

- 1) สัญชาตญาณหรือการเรียนรู้จากประสบการณ์
- 2) องค์การแห่งการเรียนรู้หรือเรียนจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น
- 3) เรียนรู้จากผู้อื่นโดยอาจศึกษาเปรียบเทียบจากบทเรียนแห่งความสำเร็จ (Benchmark) ของหน่วยงานอื่นรวมทั้งการศึกษาค้นคว้างานวิจัยต่างๆ
- 4) การวิเคราะห์สถานการณ์ซึ่งเป็นการประเมินสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก

แนวคิดที่ 4 : การตัดสินใจ ต้องตัดสินใจด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลและผสมผสานหลักการตัดสินใจแบบมีเหตุผล (Rationalism) กับหลักการตัดสินใจแบบเพิ่มขึ้น (Incrementalism) แต่ทั้งนี้ต้องมุ่งการบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาและประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นต้องปรับกระบวนการคิดโดยมุ่งเน้นผลที่จะเกิด (ผลลัพธ์) เป็นตัวตั้งแล้วนำมาคิดหางานที่จะทำ (ผลผลิต) รวมทั้งวิธีการที่จะทำงานนั้นให้สำเร็จและมีประสิทธิภาพ (กระบวนการ) ซึ่งจะนำไปสู่การพิจารณาจัดสรรทรัพยากรการบริหารเพื่อดำเนินการได้อย่างเหมาะสม

3.1.2 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2556) ได้กล่าวถึงการจัดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นว่า เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่น การวางแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นกระบวนการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์การ

ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดสภาพการณ์ที่ต้องการบรรลุและแนวทางในการบรรลุบนพื้นฐานของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่นและปัญหา/ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นด้วยการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามีความสำคัญต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นแผนพัฒนาที่มุ่งไปสู่สภาพการณ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตเป็นกรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มุ่งไปสู่สภาพการณ์อันพึงประสงค์ได้อย่างเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงโดยสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจึงเป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องกำหนดถึงสภาพการณ์ที่ต้องการจะบรรลุ และแนวทางในการที่จะทำให้บรรลุถึงสภาพการณ์นั้น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ดีจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้เพื่อให้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เพื่อให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ ยุทธศาสตร์จะต้องครอบคลุมในประเด็นต่อไปนี้

อย่างรอบด้าน หมายถึง การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการคำนึงถึงสภาพการณ์ที่ต้องการจะบรรลุและการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งมิติ ด้านการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจสังคม สิ่งแวดล้อมองค์การ (การบริหารจัดการ) และการเปลี่ยนแปลงขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนมิติในเชิงพื้นที่ ทั้งพื้นที่ใกล้เคียงขยายไปสู่พื้นที่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ระดับประเทศ ระดับทวีปจนกระทั่งในระดับโลกด้วย สาเหตุที่ต้องมองอย่างรอบด้านก็เพราะว่าในโลกของความเป็นจริงนั้น ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และองค์การทั้งในระดับภูมิภาค ระดับประเทศ ระดับทวีป และในระดับโลก ล้วนส่งผลกระทบต่อเขตขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทางตรงก็ทางอ้อม จึงกล่าวได้ว่ามิติทั้ง 4 ด้านที่เกิดกับเขตพื้นที่ 4 ระดับนี้ล้วนถือเป็นสภาพแวดล้อมที่ควรต้องคำนึงถึง ในกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้งสิ้น ดังนั้นในการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจึงไม่ควรมองรอบด้านแต่เพียงเขตพื้นที่การปกครองของตนเองเท่านั้น แต่ต้องมองให้กว้างออกไปครอบคลุมเขตพื้นที่อื่นด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในการรับมือกับสถานการณ์หรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นตามมาจากเขตพื้นที่เหล่านั้นอย่างรู้เท่าทัน จนทำให้สามารถใช้ประโยชน์จากสถานการณ์ได้อย่างเต็มที่หรือหาหนทางในการป้องกันอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นได้ (Proactive)

อย่างเป็นระบบ หมายถึง การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินอย่างเป็นขั้นตอนซึ่งประกอบด้วย 8 ขั้นตอนดังนี้

- 1) การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ
- 2) การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาของ ท้องถิ่นในปัจจุบันและกำหนดประเด็นในการพัฒนา
- 3) การกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจหลักการพัฒนาท้องถิ่น
- 4) การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
- 5) การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาท้องถิ่น
- 6) การกำหนดยุทธศาสตร์และบูรณาการแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น
- 7) การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น
- 8) การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

3.1.3 ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 กำหนดให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นไว้แต่ ไม่ได้กำหนดห้วงระยะเวลาของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาว่าเป็นแผนระยะกี่ปี ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถที่จะพิจารณาว่าจะทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ของตนสำหรับห้วงระยะเวลาเท่าใดขึ้นอยู่กับแนวคิดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นว่า คิดไปข้างหน้า (Forward Thinking) ไปในอนาคตยาวนานเพียงใดประกอบกับข้อมูล ปัญหาที่ต้องการการแก้ไขทั้งนี้อาจจะกำหนดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติซึ่งมีระยะเวลารอบคลุมช่วงละ 5 ปีเพื่อใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติเป็นกรอบนโยบายก็ได้ ในขั้นตอนนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนา ท้องถิ่นจะต้องพบผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ความสำคัญแนวทางและขั้นตอน ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วจัดทำโครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การ พัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอผ่านปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติในโครงการดังกล่าว แล้วแจ้งผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบและดำเนินการ ตามห้วงเวลาและขั้นตอนที่กำหนดต่อไปในกรณีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะ มอบหมายให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกจัดทำหรือร่วมจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การ พัฒนาท้องถิ่นขอให้กำหนดไว้ในโครงการด้วยเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการต่อไป (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ข้อ 29 และ ข้อ 30)

ขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมข้อมูลและประเด็นปัญหา

การเก็บรวบรวมข้อมูล การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลข่าวสารให้ครบถ้วนทันสมัยซึ่งได้แก่ข้อมูลเบื้องต้นในด้านการเมืองการปกครองเศรษฐกิจสังคมฯลฯ โดยข้อมูลควรแสดงแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไป แสดงค่าเฉลี่ยร้อยละและการวิเคราะห์ข้อมูลตลอดจนการให้ความเห็นซึ่งข้อมูลที่ควรจัดทำ ได้แก่ ข้อมูลประชากรอาชีพและรายได้ สุขภาพ การศึกษา ทรัพยากร การคมนาคมขนส่ง การพาณิชย์ การลงทุนอุตสาหกรรมและข้อมูลงบประมาณ เป็นต้น

การรวบรวมปัญหาสำคัญของท้องถิ่น ข้อมูลปัญหาของท้องถิ่นเป็นประเด็นปัญหาที่มีความสำคัญที่จะช่วยให้การกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรรวบรวมปัญหาที่สำคัญไว้ในแผนชุมชนและนำมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในการวางแผนขององค์การภาครัฐเรื่องที่ยากและสลับซับซ้อน คือการวิเคราะห์ปัญหาและเลือกปัญหาที่เหมาะสม เพื่อนำมากำหนดยุทธศาสตร์ในการตอบสนองปัญหาความต้องการของสาธารณชนและเพื่อความรอบคอบในการพิจารณาปัญหาสาธารณะ องค์การสหประชาชาติได้ให้หลักคิดว่าด้วยการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาโดยใช้วิธีการจัดลำดับความสำคัญ (Rating Scales) ซึ่งมีเกณฑ์ที่จะใช้สำหรับการจัดลำดับความสำคัญรวม 5 เกณฑ์ประกอบด้วย 1) ขนาดของกลุ่มคนที่ได้รับประโยชน์ 2) ความร้ายแรงและเร่งด่วนของปัญหา 3) ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต 4) การยอมรับร่วมกันของชุมชน และ 5) ความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหา/การดำเนินการ

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาของท้องถิ่นในปัจจุบัน การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาของท้องถิ่นในปัจจุบันเป็นการประเมินโดยวิเคราะห์ถึงโอกาส และภาวะคุกคาม หรือข้อจำกัดอันเป็นสถานะแวดล้อมภายนอกที่มีผลต่อการพัฒนาด้านต่างๆ ของท้องถิ่น รวมทั้งการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็งของท้องถิ่นอันเป็นสถานะแวดล้อมภายในท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดเป็นการประเมินสถานภาพของท้องถิ่นในปัจจุบันโดยเป็นการตอบคำถามว่า ปัจจุบันท้องถิ่นมีสถานภาพการพัฒนาอยู่จุดไหนสำหรับใช้เป็นประโยชน์ในการกำหนดการดำเนินงานในอนาคตต่อไป ทั้งนี้ใช้เทคนิค SWOT analysis การพิจารณาถึงปัจจัยภายใน ได้แก่ จุดแข็ง (Strength – S) จุดอ่อน (Weak – W) ซึ่งการวิเคราะห์จุดแข็ง เป็นการพิจารณาปัจจัยภายในหน่วยงานมีส่วนดี ความเข้มแข็ง ความสามารถ ศักยภาพส่วนที่ส่งเสริมความสำเร็จ ซึ่งจะพิจารณาในด้านต่างๆ ส่วนการวิเคราะห์จุดอ่อน เป็นการพิจารณาปัจจัยภายในหน่วยงานว่ามีส่วนเสีย ความอ่อนแอ ข้อจำกัด ความไม่พร้อมซึ่งจะพิจารณาในด้านต่างๆ

เช่นเดียวกับการวิเคราะห์จุดแข็ง และปัจจัยภายนอก ได้แก่ โอกาส (Opportunity – O) และอุปสรรค (Threat – T) ซึ่งการวิเคราะห์โอกาส เป็นการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกว่ามีสภาพเป็นเช่นไร เหตุการณ์สถานการณ์ของโลก ของประเทศ ของจังหวัดและของอำเภอที่เกิดขึ้นจะส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นอย่างไร มีการเปลี่ยนแปลงใดที่เป็นประโยชน์หรือเป็นโอกาสอันดีต่อท้องถิ่น โดยจะต้องพิจารณาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และเทคโนโลยี ส่วนการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัด เป็นการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นอุปสรรค หรือภาวะคุกคามก่อให้เกิดผลเสีย หรือเป็นข้อจำกัดต่อท้องถิ่น โดยจะต้องพิจารณาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองและเทคโนโลยี เช่นเดียวกับการวิเคราะห์โอกาส

ปัจจัยภายใน ประกอบด้วยปัจจัยด้านต่างๆ ที่ต้องนำมาพิจารณาดังนี้

1) ด้านการบริหาร ได้แก่ การแบ่งส่วนราชการ การวางแผน

การประสานงาน การมอบอำนาจ การกำกับดูแล เป็นต้น

2) ระเบียบกฎหมาย

3) บุคลากรได้แก่อัตรากำลังคุณภาพวินัยทัศนคติพฤติกรรม เป็นต้น

4) งบประมาณรวมทั้งความช่วยเหลือต่างๆ

5) ระบบฐานข้อมูล

6) การประสานงาน/การอำนวยการ/ความร่วมมือจากภาคส่วน

ที่เกี่ยวข้อง

7) ทรัพยากรเครื่องมือและอุปกรณ์ในการทำงาน

ปัจจัยภายนอก ประกอบด้วยปัจจัยด้านต่างๆ ที่ต้องนำมาพิจารณาดังนี้

ดังนี้

1) ด้านการเมือง รวมถึงระดับความขัดแย้งและกลุ่มผลประโยชน์

2) ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ เศรษฐกิจรวมในเขตพื้นที่ (เช่น ผลผลิต

รายได้ รายจ่าย การออม การลงทุน การใช้ที่ดิน แรงงาน) การพาณิชย์กรรม การคลัง การเกษตรกรรม เป็นต้น

3) ด้านสังคม

4) นโยบายรัฐบาล/กฎหมาย

5) เทคโนโลยี

วิธีการวิเคราะห์โอกาส การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในสามารถพิจารณาได้ดังนี้

1) การค้นหาจุดแข็ง จุดอ่อนโอกาส และอุปสรรคต้องเป็นการระดมความเห็นจากกลุ่มคนที่หลากหลายเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างถูกต้องแท้จริง

2) เมื่อมีการระดมความเห็นแล้วต้องนำมาจัดหมวดหมู่ของประเด็นต่างๆ หากมีข้อขัดแย้งหรือความไม่ชัดเจนในประเด็นความเห็นใดต้องบันทึกไว้เพื่อหาข้อมูลเพิ่มเติม ต้องไม่ใช้วิธีการตัดสินเพื่อเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งในทันที เพราะจะทำให้มีการเผชิญหน้ากัน

3) การคัดเลือกประเด็นจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรคที่มีการนำเสนออย่างหลากหลายจึงต้องให้ที่ประชุมพิจารณาให้นำหนักคะแนนแล้วนำมาหาค่าเฉลี่ยโดยอาจมีการให้นำหนักค่าคะแนนเป็น 4 ระดับในแต่ละด้าน

4) นำประเด็นมาเข้าตารางวิเคราะห์เพื่อกำหนดแนวทางการตัดสินใจในการวิเคราะห์ SWOT เชิงยุทธศาสตร์นั้น หน่วยหรือขอบเขตในการวิเคราะห์ให้พิจารณาจากเขตการปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ดังนั้นสิ่งต่างๆ ที่เป็นประเด็นที่ปรากฏหรือมีอยู่ในเขตการปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะถือว่าเป็นปัจจัยภายในที่ใช้ในการวิเคราะห์ ส่วนประเด็นที่ปรากฏหรืออยู่นอกเขตการปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะถือว่าเป็นปัจจัยภายนอก ส่วนการวิเคราะห์ SWOT เชิงโครงการ/กิจกรรม หน่วยหรือขอบเขตในการวิเคราะห์จะใช้หน่วยการบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ดังนั้นสิ่งที่เป็นทรัพยากรในการบริหารและองค์ประกอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สมาชิกท้องถิ่น ขอบัญญัติท้องถิ่นหรือสิ่งที่ปรากฏหรือมีอยู่ซึ่งอยู่ในขอบเขตที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถควบคุมกำกับดูแลได้จะถือว่าเป็นปัจจัยภายใน ส่วนสิ่งที่ปรากฏหรือมีอยู่แต่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถควบคุมกำกับดูแลได้ไม่ว่าสิ่งนั้นจะอยู่ภายในหรือภายนอกเขตการปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตามถือว่าเป็นปัจจัยภายนอก

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวิสัยทัศน์และการกิจหลักการพัฒนาท้องถิ่น

1. การกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น วิสัยทัศน์ (vision) หมายถึง ถ้อยแถลงที่ระบุถึงสภาพการณ์ในอนาคต ซึ่งเป็นความต้องการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้าเพราะเชื่อว่าหากสถานการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจะส่งผลให้เกิดประโยชน์ที่ท้องถิ่นต้องการ เช่น คุณภาพชีวิตที่ของประชาชน การเติบโตทางเศรษฐกิจ และมีการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกัน เป็นต้น วิสัยทัศน์ที่ดีมีลักษณะดังนี้

- 1) ไม่ใช่สภาพการณ์ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นมาในอดีตและบรรลุได้แล้วในปัจจุบัน
- 2) ไม่อาจบรรลุได้ด้วยการปฏิบัติตามประจำตามปกติธรรมดา
- 3) ต้องมีความเป็นไปได้ในการที่จะบรรลุถึงภายใต้เงื่อนไขของศักยภาพและข้อจำกัดที่มีอยู่

4) ทำทนายเราใจและสร้างแรงบันดาลใจให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ในการที่จะบรรลุถึงวิสัยทัศน์ที่วางไว้

5) สะท้อนถึงสภาพการณ์หรือโฉมหน้าใหม่ของท้องถิ่นในอนาคต อย่างรอบด้านภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมด้านต่างๆ

6) วิสัยทัศน์ควรเป็นสิ่งที่เห็นพ้องต้องกันระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น ประชาคมและผู้มีส่วนได้เสียทั้งปวง

7) วิสัยทัศน์เป็นเสมือนเข็มทิศที่กำหนดทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่น

8) เป็นข้อความง่ายๆ ที่สามารถสื่อให้เห็นทิศทางในอนาคตของท้องถิ่น

9) สามารถตรวจสอบและวัดผลสำเร็จได้

10) สอดคล้องกับวัฒนธรรมขององค์การ

การกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ที่รับผิดชอบ ดำเนินการควรจะต้องหาข้อมูลทั่วไปและปัญหาสำคัญขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับจากขั้นตอนที่ผ่านมา นำเสนอที่ประชุมจากนั้นจึงตั้งประเด็นคำถามเพื่อให้ที่ประชุม ร่วมกันหาคำตอบในประเด็นดังนี้

1) หลักการหรือความเชื่อที่ท้องถิ่นยึดถือกันมาตั้งแต่อดีต

2) ขอบข่าย/แนวทางการดำเนินงานในช่วงปัจจุบันและในอนาคต ที่องค์การจะดำเนินการ

3) ความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการให้สำเร็จ

ตัวอย่างวิสัยทัศน์

วิสัยทัศน์การพัฒนากรุงเทพมหานคร

“กรุงเทพมหานครเป็นเมืองน่าอยู่ด้วยการบริหารจัดการที่ดีและมีความ ร่วมมือจากทุกภาคส่วนของสังคม โดยชุมชนมีความเข้มแข็ง ครอบครัวมีความอบอุ่นและ สงบสุข”

วิสัยทัศน์ของเทศบาลเมืองลำพูน

“เมืองวัฒนธรรมงามล้ำ สภาพแวดล้อมดี สถานที่น่าท่องเที่ยว คนมีการศึกษาและวินัย ทุกดวงใจใฝ่คุณธรรม ก้าวนำด้านเศรษฐกิจทุกชีวิตอยู่ดีกินดี”

2. การกำหนดภารกิจหลัก (mission) ในการพัฒนาท้องถิ่น การกำหนด สิ่งที่ท้องถิ่นจะต้องทำ โดยจะเกิดขึ้นหลังจากที่ทราบว่าการท้องถิ่นต้องการอะไร เป็นอะไรใน อนาคต และจะเป็นไปได้เมื่อผลการวิเคราะห์ศักยภาพและการประเมินสถานภาพการ พัฒนาท้องถิ่นในปัจจุบันปรากฏผนวกกับประวัติศาสตร์ของท้องถิ่นและความต้องการ/ ความคาดหวังของทุกฝ่ายในท้องถิ่น ดังนั้นการตอบคำถามว่าท้องถิ่นจะต้องทำอะไรเพื่อ ใครคำตอบที่เกิดขึ้นก็คือความหมายของคำว่า “ภารกิจหลัก” นั่นเอง

ภารกิจหลัก หมายถึง ข้อความหรือถ้อยแถลงที่แสดงถึงลักษณะหรือขอบข่ายในการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับลักษณะการบริหารและการจัดบริการสาธารณะ รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับองค์การ หรือภาพลักษณ์ที่ต้องการนำเสนอและปณิธาน หรือปรัชญาในการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นขอบเขตของบทบาทหน้าที่หลัก หรือขอบเขตของกิจกรรมที่มุ่งเน้นเป็นพิเศษที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้การกำหนดภารกิจหลักมีแนวทางการดำเนินการแยกเป็นสองระดับคือ 1) ภารกิจหลักในลักษณะที่เป็นอาณัติ (Mandate) ที่ได้รับมอบหมายจากสังคมหรือรัฐ ซึ่งได้แก่ กฎระเบียบข้อบังคับที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2) ภารกิจหลักที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งมั่นที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ และแสดงถึงความเข้าใจในเรื่องราวที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการซึ่งถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญส่วนหนึ่งของวิสัยทัศน์

การที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระบุหรือกำหนดภารกิจหลักไว้อย่างชัดเจนเป็นที่ยอมรับและเข้าใจของบุคลากรทุกฝ่ายในองค์การจะช่วยให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพราะภารกิจหลักจะเป็นสิ่งยึดเหนี่ยวหรือเป็นหลักการร่วมสำหรับการดำเนินงานในแต่ละด้านของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

ภารกิจหลักที่ดีมีลักษณะดังนี้

- 1) ต้องสอดคล้องกับนโยบายกฎหมายและระเบียบที่มีอยู่
- 2) ไม่ขัดแย้งต่อบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมาย
- 3) ต้องระบุถึงบทบาทหน้าที่ที่จำเป็นต่อการบรรลุวิสัยทัศน์ได้อย่างครอบคลุมรอบด้านและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ
- 4) ต้องสะท้อนถึงคุณค่าหลักหรือขอบเขตกิจกรรมที่มุ่งเน้นเป็นพิเศษ
- 5) ต้องสนับสนุนและนำไปสู่ถึงการบรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดได้

หากเปรียบวิสัยทัศน์เป็นเสมือนจุดหมายปลายทางแล้ว ภารกิจหลักก็เป็นเสมือนเส้นทางที่ถูกต้องชัดเจนที่จะนำเราไปสู่จุดหมายปลายทางนั้นโดยสวัสดิภาพ ภารกิจหลักมีอยู่ 2 ระดับ คือ ระดับองค์การ (Organizational Mission) และระดับส่วนงาน (Departmental Mission) ภารกิจหลักทั้ง 2 ระดับนี้มีความหมายเดียวกันแต่แตกต่างกันเพียงขอบเขตของบทบาทหน้าที่ที่ปลีกย่อยลงไปตามลำดับชั้นของโครงสร้างองค์การเท่านั้น แต่ที่สำคัญก็คือภารกิจทั้ง 2 ระดับต้องสอดคล้องสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างน้อยที่สุดต้องไม่ขัดแย้งกัน ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามีการแสดงภารกิจหลักระดับองค์การแต่ขณะเดียวกันหน่วยงานภายในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องมีการกำหนดภารกิจของหน่วยงานประกอบไปด้วย

ตัวอย่างภารกิจหลัก

ภารกิจหลักของกระทรวงมหาดไทย

ภารกิจหลักที่ 1 การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของคนครอบครัวและชุมชนในการพึ่งตนเองและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

ภารกิจหลักที่ 2 การส่งเสริมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะการพัฒนากองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ภารกิจที่ 3 การเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยมั่นคงในสังคมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและการอำนวยความสะดวก

ภารกิจที่ 4 การพัฒนาเมืองนำอยู่โครงสร้างพื้นฐานและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

ภารกิจที่ 5 การพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารและการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ

ภารกิจหลักของกรุงเทพมหานคร

ภารกิจหลักที่ 1 การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจการวางแผนพัฒนาการตรวจสอบเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารและการปกครอง

ภารกิจหลักที่ 2 การสร้างความเข้มแข็งด้านการเงินการคลังโดยการปรับปรุงกระบวนการบริหารการเงินการคลังให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และภารกิจที่มีอยู่เดิมและที่ได้รับโอนจากการกระจายอำนาจจากรัฐสู่ท้องถิ่น

ภารกิจหลักที่ 3 การพัฒนาศักยภาพของคนและชุมชนให้เข้มแข็งและสามารถพึ่งพาตนเองได้

ภารกิจหลักที่ 4 การสร้างระบบคมนาคมขนส่งระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่มีประสิทธิภาพและสนับสนุนแนวทางการพัฒนาเมือง

ภารกิจหลักที่ 5 การเพิ่มศักยภาพของผังเมืองให้เป็นเครื่องมือชั้นนำและสนับสนุนการพัฒนาเมืองอย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาด้านอื่นๆ

ภารกิจหลักที่ 6 การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้เกิดสภาวะแวดล้อมที่ดีของเมืองอย่างยั่งยืน

ภารกิจหลักที่ 7 การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหารและการบริการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดี

ภารกิจหลักของเทศบาลเมืองลำพูน

ภารกิจหลักที่ 1 ปรับปรุงและพัฒนาระบบสาธารณูปโภคให้ได้มาตรฐาน และเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนเพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองในอนาคต และเศรษฐกิจของท้องถิ่น

ภารกิจหลักที่ 2 ปรับปรุงและพัฒนาระบบการศึกษาและสาธารณสุข ตลอดจนอนุรักษ์และพัฒนาศิลปวัฒนธรรมอันดีงามและภูมิปัญญาของท้องถิ่น

ภารกิจหลักที่ 3 จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ภารกิจหลักที่ 4 ปรับปรุงและพัฒนาระบบการบริหารการจัดการตลอดจน ความมั่นคงและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

ภารกิจหลักที่ 5 ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมและความร่วมมือของ หน่วยงานต่างๆและประชาชนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืน

ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

จุดมุ่งหมายเพื่อการวางแผนพัฒนาที่ยั่งยืน หมายถึง ขอบเขตหรือประเภท ของกิจกรรมที่ควรค่าแก่การดำเนินงานทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคมวัฒนธรรมสิ่งแวดล้อม และขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและสอดคล้องกับ วิสัยทัศน์และภารกิจหลักขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จุดมุ่งหมายเพื่อการวางแผน พัฒนาที่ยั่งยืนที่ดีมีลักษณะดังนี้คือ 1) ต้องระบุถึงขอบเขตหรือประเภทของกิจกรรมที่ สนับสนุนและนำไปสู่ภารกิจหลักและบรรลุวิสัยทัศน์ได้อย่างครอบคลุมรอบด้าน และ 2) มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นนำวิสัยทัศน์ ภารกิจหลักมา พิจารณากำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา ที่ยั่งยืนเป็นการกำหนดขอบเขตหรือประเภทของกิจกรรมที่ควรค่าแก่การดำเนินการทั้งใน ด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และองค์การซึ่งกิจกรรมเหล่านี้จะสนับสนุนหรือนำไปสู่ การบรรลุภารกิจหลักและวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ ยั่งยืนอาจแยกเป็นด้านต่างๆ โดยมีจุดมุ่งหมายย่อยในแต่ละด้านก็ได้ซึ่งเราจะเขียนรูป ประโยคที่แสดงถึงจุดมุ่งหมายดังกล่าวดังนี้

“ คำกริยา+ประเภทของกิจกรรม/สภาพการณ์+กลุ่มเป้าหมาย+สถานที่ ”

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนเราจะใช้ กรอบแนวคิด 2 กรอบ ดังนี้

กรอบแนวคิดแรก คือ วิสัยทัศน์และภารกิจหลัก หมายความว่าจุดมุ่งหมาย ดังกล่าวต้องสอดคล้องหรือนำไปสู่วิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้

กรอบแนวคิดที่สอง คือ หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งหมายถึง การรักษาและ
 เพิ่มพูนความเจริญงอกงามของท้องถิ่นในลักษณะที่จะเป็นการสืบสานความเจริญงอกงาม
 นั้นให้ไปพลู่สืบเนื่องไปถึงชั่วลูกชั่วหลานโดยไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายในด้านต่างๆ ทั้งใน
 ระยะสั้นและระยะยาว สาเหตุที่เราควรใช้หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นกรอบในการกำหนด
 จุดมุ่งหมายนั้น ก็เพราะเป็นที่พิสูจน์กันแล้วว่าการพัฒนาที่มุ่งเน้นแต่เพียง “อัตราการ
 เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ” (Economic Growth) แต่เพียงอย่างเดียว นั้น ได้ก่อให้เกิดการ
 ใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติอย่างมากมาย จนกระทั่งทำให้ระบบนิเวศวิทยาเสียสมดุลส่งผล
 ให้เกิดวาทภัยและอุทกภัยอย่างรุนแรง ทั้งในระดับภูมิภาค ระดับประเทศและทั่วโลก
 สภาพการณ์เช่นนี้ หากปล่อยให้ดำเนินต่อไปย่อมบ่อนทำลายขีดความสามารถทางการ
 แข่งขันของประเทศ โดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรมไปในที่สุด นอกจากนี้การมุ่งพัฒนาตาม
 แนวทางเดิมใดๆ นั้นยังส่งผลให้เกิด “ลัทธิบริโภคนิยม” ที่ทำลายดุลยภาพระหว่างการพัฒนาทาง
 วัตถุกับการพัฒนาทางจิตใจ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือคนตกเป็นทาสของการเสพ
 วัตถุจนสูญเสียขีดความสามารถในด้านจิตใจอันที่จะพึงพาความสุขในจิตใจของตนเอง จะ
 เห็นได้ว่าในปัจจุบันคนส่วนใหญ่ต้องอาศัยที่เป็นวัตถุภายนอกในการจรรโลงความสุขของ
 ตนทั้งสิ้น นอกจากการสูญเสียดุลยภาพระหว่างการพัฒนาวัตถุกับจิตใจแล้วการพัฒนาตาม
 แนวทางเดิมยังส่งผลให้เกิดการสูญเสียดุลยภาพระหว่างภาคเศรษฐกิจต่างๆ ด้วยอาทิ เช่น
 ระหว่างภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมส่งผลให้ความเจริญในด้านต่างๆ กระจุกตัวอยู่
 ในเขตเมืองเท่านั้น ละทิ้งให้ชนบทต้องล่มสลายเกิดการอพยพแรงงานจากภาคเกษตรเข้าสู่
 ภาคอุตสาหกรรมต่างๆ ที่ภาคเกษตรกรรมควรเป็นภาคการผลิตที่ถือเป็นศักยภาพทางการ
 แข่งขันของประเทศ ในหลายประเทศที่สามารถสร้างอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้
 อย่างมหัสจรรย์นั้น มักมีความเชื่อมโยงทั้งในด้านสิ่งแวดล้อมและจิตใจของประชาชน
 เป็นสิ่งแลกเปลี่ยนเสมอ แนวคิดในการพัฒนายั่งยืนจึงเกิดขึ้นเพื่อเสนอกระบวนการทัศน์ใหม่
 ในการพัฒนาประเทศและท้องถิ่นเพื่อป้องกันและขจัดผลเสียที่ติดตามมาจากการพัฒนา
 แบบเดิม นอกจากนี้ในปัจจุบันมีนักรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์หลายท่านเริ่มเล็งเห็นแล้ว
 ว่า “อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ” ไม่สามารถใช้เป็นดัชนีหลักการเจริญเติบโตหรือ
 Growth นั้นจะเกิดขึ้นได้ในภาวะที่สภาพแวดล้อมทั้งในระดับภูมิภาค ระดับประเทศและ
 ระดับโลกมีเสถียรภาพเพียงพอในขณะที่ในปัจจุบันเมื่อประเทศของเราเข้าสู่กระแส
 โลกาภิวัตน์อย่างเต็มตัวแล้วเราต้องเผชิญกับ “ภาวะไร้เสถียรภาพ” อันเนื่องมาจากการ
 เปลี่ยนแปลงในอัตราเร่งที่สามารถส่งผลกระทบได้จากทั่วทุกมุมโลก “ความยั่งยืน”
 (Sustainability) จึงเป็นดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนาที่นับวันจะทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น
 ความยั่งยืนจะเกิดขึ้นได้เพียงใดขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยงานเราในการสร้าง
 เสริมปัจจัยดังต่อไปนี้ให้เกิดขึ้นในกระบวนการพัฒนา

การสร้างดุลยภาพอย่างรอบด้าน (Holistic Balance) หมายความว่า การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาของเราต้องคำนึงถึงขอบเขตของกิจกรรมที่จะส่งเสริมให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาวัตถุกับจิตใจและการพัฒนาภาคการผลิตกับภาคเกษตรกรรมกับการค้า หลักคิดสำคัญที่ใช้พิจารณาว่าสถานะใดคือสถานะที่ได้ดุลก็คือ การพิจารณา “ผลกระทบ” สถานะที่ได้ดุลนั้นคือสถานะที่การเจริญเติบโตของส่วนราชการไม่ไปบั่นทอนความเจริญเติบโตของส่วนที่เหลือ

คุณภาพชีวิต หมายความว่า ในการกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนานั้น เราต้องคำนึงถึงกิจกรรมที่จำเป็นต่อการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนด้วยเราอาจแบ่งคุณภาพชีวิตออกเป็น 2 ระดับ ในระดับแรกคือคุณภาพชีวิตที่จำเป็นต่อความอยู่รอดขั้นพื้นฐานของประชาชน และในระดับที่สองคือคุณภาพชีวิตที่จำเป็นต่อการยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าคำว่า “คุณภาพชีวิต” นั้นกินความหมายกว้างขวาง เพราะครอบคลุมถึงปัจจัยในการดำเนินชีวิตต่างๆ ของประชาชนที่จำเป็นทั้งสองระดับ เช่น การศึกษา รายได้ต่อครัวเรือน สุขภาพกาย และสุขภาพจิต สุขอนามัยในหมู่บ้าน เป็นต้น

การอนุรักษ์ควบคู่กับการใช้ทรัพยากรประโยชน์ (Conservation with Utilization) ในการกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนานั้น เราต้องคำนึงถึงกิจกรรมที่มุ่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กับการกำหนดกิจกรรมอันชาญฉลาดที่จะใช้ประโยชน์จากมัน การพัฒนาเศรษฐกิจด้วยการอนุรักษ์จะเกิดขึ้นควบคู่กับการใช้ทรัพยากรประโยชน์สูงสุดก็ต่อเมื่ออัตราการทดแทนสอดคล้องกับอัตราการใช้เสมอ นอกจากนี้หากเราสามารถกำหนดกิจกรรมที่เกื้อหนุนต่อการนำกลับมาใช้ใหม่ หรือการหาวัสดุอื่นที่มีต้นทุนต่ำกว่า โดยใช้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพกว่า ก็ย่อมเอื้ออำนวยให้เกิดหลักการข้อนี้ในการพัฒนา

การพึ่งพาตนเอง (Self-Dependency) กิจกรรมที่ทำให้ชุมชนในท้องถิ่นสามารถมีรายได้เพียงพอต่อการหล่อเลี้ยงชุมชนของตนเองโดยไม่แขวนความอยู่รอดของตนไว้กับแหล่งรายได้ภายนอก คือจุดมุ่งหมายของการพัฒนาที่สอดคล้องกับหลักการข้อนี้ อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่าหลักการข้อนี้แฝงนัยของการทำให้ชุมชนปิดตนเองจากโลกภายนอก จุดเน้นของหลักการข้อนี้ก็ คือ การลดสัดส่วนของรายได้ที่ต้องพึ่งภายนอกให้น้อยลง เช่น การหันกลับมาแสวงหารายได้จากสินค้าหัตถกรรมที่ถือเป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่นซึ่งสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นเอง อีกทั้งสินค้านั้นก็มีโอกาสทางการตลาดภายในประเทศอยู่อย่างเพียงพอ หากสามารถส่งสินค้าไปขายต่างประเทศได้ก็ถือเป็นรายได้เสริมอีกทางหนึ่ง ดังนั้นการพึ่งตนเองจึงมิได้หมายความว่าถึงสัดส่วนของรายได้เท่านั้น แต่กินความรวมถึงกิจกรรมที่จะเอื้ออำนวยให้ชาวบ้านสามารถใช้กระบวนการผลิตเพื่อหล่อเลี้ยงชีวิตและนำมาซึ่งรายได้ของตนเองโดยใช้ทรัพยากรและเทคโนโลยีที่ชุมชนมีอยู่แล้วและเป็นเจ้าของด้วย

คำนึงถึงลูกหลาน (Next Generation) การพัฒนาที่ยั่งยืน คือ การพัฒนาที่มีได้คำนึงถึงแต่เพียงความเจริญที่เกิดขึ้นแก่คนปัจจุบันเท่านั้น แต่จะคำนึงถึงด้วยว่าความเจริญนั้นจะส่งผลเสียต่อคนรุ่นต่อไปหรือไม่หากส่งผลเสียก็จะหลีกเลี่ยงไม่ดำเนินการในส่วนนั้นโดยเด็ดขาด

ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาท้องถิ่น

การกำหนดผลสำเร็จที่ต้องการโดยดำเนินการหลังจากที่ทราบภารกิจหลักที่ท้องถิ่นต้องทำแล้วการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ ต้องกำหนดวัตถุประสงค์หรือทิศทางโดยรวมของท้องถิ่นเพื่อนำท้องถิ่นไปให้บรรลุความต้องการที่จะเป็นในอนาคตซึ่ง วัตถุประสงค์สามารถจำแนกได้เป็น 2 ส่วนดังนี้ 1) วัตถุประสงค์โดยรวมของท้องถิ่น และ 2) วัตถุประสงค์เฉพาะส่วน/เฉพาะเรื่อง

ทั้งนี้วัตถุประสงค์เฉพาะส่วน/เฉพาะเรื่องต่างๆ ภายในท้องถิ่น เช่น เรื่องการเกษตรการท่องเที่ยวการคมนาคมขนส่ง เป็นต้นจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของวัตถุประสงค์โดยรวมของท้องถิ่นที่จะนำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายตามที่กำหนดโดยภารกิจหลักของท้องถิ่น ในขั้นตอนของการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนานี้การกำหนดวัตถุประสงค์จะเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์โดยรวมของการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งอาจแบ่งขั้นตอนการกำหนดวัตถุประสงค์ออกได้ 3 ขั้นตอนดังนี้

ขั้นที่ 1 การวิเคราะห์ความต้องการ (Need)/ปัญหา (Problem)/ข้อจำกัด (Constraint)/ศักยภาพ (Potential)/หรือเรียกอย่างง่าย ๆ ว่า “การวิเคราะห์ NPCP” การวิเคราะห์ N หรือความต้องการจะทำให้การกำหนดวัตถุประสงค์ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและกลุ่มผู้เกี่ยวข้องมากขึ้นการวิเคราะห์ P หรือปัญหาจะทำให้การกำหนดวัตถุประสงค์มุ่งที่จะจัดการกับสภาพที่บั่นทอนจุดมุ่งหมายหรือประเด็นการพัฒนาที่กำหนดไว้การวิเคราะห์ C หรือข้อจำกัดจะทำให้ประเมินได้ว่าขอบเขตของวัตถุประสงค์ควรจะไปสักเพียงใดการวิเคราะห์ P หรือศักยภาพเพื่อให้ทราบว่ามีความทรัพยากรหรือปัจจัยใดที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการกับประเด็นเพื่อการพัฒนาบ้างทำให้เราสามารถกำหนดวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเสริมสร้างศักยภาพที่มีอยู่นั้นได้และจะช่วยให้เกิดความเข้าใจตรงกันในเรื่องพื้นฐานการพัฒนาที่มีอยู่ (Baseline) ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นพัฒนานั้นด้วย

ความต้องการ หมายถึง ความคาดหวังที่บุคคลที่มีต่อประเด็น/จุดมุ่งหมายการพัฒนา

ปัญหา หมายถึง สภาพการณ์อันไม่พึงประสงค์หรือบั่นทอนจุดมุ่งหมายของการพัฒนาแต่อยู่ในวิสัยที่จะจัดการได้ ขณะที่ข้อจำกัดไม่อยู่ในวิสัยที่จะจัดการได้ในอนาคตอันใกล้

ศักยภาพ หมายถึง ทรัพยากรหรือปัจจัยที่มีอยู่แล้วและสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้

ขั้นตอนที่ 2 การนำเอาปัญหามาวิเคราะห์ (Problem Analysis) จากขั้นตอนแรกเมื่อเราสำรวจและค้นหาปัญหาต่างๆ มาได้จำนวนหนึ่งแล้วเรานำเอาปัญหาเหล่านั้นมาวิเคราะห์เพื่อค้นหาสาเหตุและความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับจุดมุ่งหมายหรือประเด็นการพัฒนา ทั้งนี้ก็เพราะในการกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาเราอาจมีจุดมุ่งหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาหนึ่งย่อม หมายถึง การจัดการกับสาเหตุนอกจากนี้การเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างปัญหายังช่วยให้เราสามารถคาดเดาถึงผลกระทบที่ปัญหาหนึ่งอาจจะมีต่ออีกปัญหาหนึ่งด้วย

ปัญหาอาจมีความสัมพันธ์กันสองลักษณะคือ มีความสัมพันธ์ กับไม่มีความสัมพันธ์กรณีที่มีความสัมพันธ์เราอาจแบ่งออกเป็น 3 แบบ ดังนี้ 1) แบบที่หนึ่งเป็นสาเหตุของอีกปัญหาหนึ่ง 2) แบบที่สองมีสาเหตุร่วมกัน และ 3) แบบที่สามส่งผลให้อีกปัญหาหนึ่งแปรผันไปอย่างใดอย่างหนึ่ง

ขั้นตอนที่ 3 ทบทวนนโยบายที่มีอยู่ตลอดจนกำหนดวัตถุประสงค์ในขั้นตอนนี้การจะทบทวนนโยบายที่อยู่เกี่ยวข้องกับจุดมุ่งหมายการพัฒนาเนื่องจากนโยบายถูกกำหนดโดยผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นทิศทางการดำเนินงานการทบทวนนโยบายจะทำให้วัตถุประสงค์สอดคล้องกับแนวคิดของผู้บริหารท้องถิ่นมากขึ้น

รูปแบบการเขียนวัตถุประสงค์

ตัวอย่างวัตถุประสงค์ = เพื่อ + สภาพการณ์อันพึงประสงค์

ตัวอย่างวัตถุประสงค์การพัฒนา

ตัวอย่างวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 6

(พ.ศ. 2545-2549)

1. เพื่อสร้างสรรค์กรุงเทพมหานครให้เป็นเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืนบนพื้นฐานความสมดุลแห่งวิถีไทยและโลกาภิวัตน์
2. เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนให้ทุกคนได้รับโอกาสในการศึกษา การบริการสังคมการประกอบอาชีพการพัฒนาศักยภาพทั้งทางร่างกายจิตใจสติปัญญาและทักษะการประกอบอาชีพอย่างถ่วงน้ำหนักและเท่าเทียมกัน
3. เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีในการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร และส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน
4. เพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเงินการคลังของกรุงเทพมหานครให้มีความมั่นคงมีทรัพยากรการเงินครอบคลุมการพัฒนาทุกด้านทั้งการพัฒนาคนการพัฒนาเมืองและการพัฒนาการบริหาร

ขั้นตอนที่ 7 การกำหนดและการบูรณาการแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น

เมื่อได้ดำเนินการกำหนดวิสัยทัศน์ภารกิจหลักวัตถุประสงค์โดยอาศัยพื้นฐานการวิเคราะห์ SWOT แล้วขั้นตอนต่อไป คือ การกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง แนวคิดหรือวิธีการที่แยกคายันบ่งบอกถึงลักษณะการเคลื่อนตัวขององค์การว่าจะก้าวไปสู่เป้าหมายที่ต้องการในอนาคตได้อย่างไรอันเป็นการตอบคำถามว่า“ท้องถิ่นจะไปถึงจุดหมายที่ต้องการได้อย่างไร”

ดังนั้นแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นกรอบชั้นนำหรือส่วนหัวกระบวนการของชุดแผนงานซึ่งเป็นการกำหนดวิธีการหรือขั้นตอนที่ท้องถิ่นเลือกที่จะปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ทั้งวัตถุประสงค์รวมและวัตถุประสงค์เฉพาะส่วนและเมื่อได้บรรลุวัตถุประสงค์รวมแล้ว หมายความว่ายอมบรรลุถึงภารกิจหลักที่ต้องการด้วยซึ่งจะเห็นได้ว่าทั้งหมดที่กล่าวมานั้นมีความสำคัญในเชิงตรรกะ (Logical Linkage) ซึ่งกันและกันของกระบวนการ ขั้นตอนและระดับต่างๆ ของแผนพัฒนาท้องถิ่นเชิงกลยุทธ์หลังจากที่ได้แนวทางการพัฒนาท้องถิ่นแล้วจะต้องนำแนวทางที่ได้ทั้งหมดมาทำการบูรณาการเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน การบูรณาการแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นจะทำให้ได้ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นด้านต่างๆ สมบูรณ์

ตัวอย่างยุทธศาสตร์

ตัวอย่างยุทธศาสตร์ของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครควรกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สนับสนุนและเชื่อมโยงกัน 7 ด้านดังนี้ 1) ด้านการบริหารและการปกครอง 2) ด้านการคลัง 3) ด้านทรัพยากรมนุษย์และสังคม 4) ด้านการจราจรขนส่งและสาธารณูปโภค 5) ด้านผังเมืองและการใช้ที่ดิน 6) ด้านสิ่งแวดล้อม และ 7) ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

ตัวอย่างแนวทางการพัฒนา(ยุทธศาสตร์ย่อย)

ตัวอย่างแนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพฯ มุ่งหวังที่จะให้กรุงเทพมหานคร เป็นมหานครที่น่าอยู่ มีสิ่งแวดล้อมที่ดี มีความสะอาดเป็นระเบียบร่มรื่น มีสภาพภูมิทัศน์ที่สวยงามน่า มีคุณภาพดีอากาศบริสุทธิ์ไม่มีมลภาวะ ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้ดังนี้

1. เพิ่มประสิทธิภาพในการส่งเสริมและรักษาสภาพแวดล้อมที่ดีของ

กรุงเทพมหานคร

2. พัฒนาระบบป้องกันและแก้ไขปัญหา น้ำท่วม
3. ลดปริมาณและความควบมลพิษทางน้ำ
4. ปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดการมูลฝอยสิ่งปฏิกูลและของเสียอันตราย
5. ลดปริมาณมลพิษทางอากาศฝุ่นละอองและความสั่นสะเทือน

6. ควบคุมการสุขภาพของอาคารสถานที่และสถานประกอบการ
7. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ขั้นตอนที่ 8 การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น

การกำหนดปริมาณหรือจำนวนสิ่งที่ต้องการให้บรรลุในแต่ละแนวทางการพัฒนาภายในเวลาที่กำหนดจึงมีความเฉพาะเจาะจงในผลที่คาดว่าจะได้รับในเชิงปริมาณตามช่วงเวลาต่างๆ ของกระบวนการดำเนินงานเป้าหมายที่ดีควรมีองค์ประกอบดังนี้

1. เงื่อนไขควรระบุว่าต้องการทำอะไรให้บรรลุผลเมื่อไหร่
2. ปริมาณที่ต้องการจะเกิดขึ้นในจำนวนเท่าไร
3. คุณภาพเป็นสภาพที่พึงปรารถนา
4. สถานที่เป็นการระบุถึงเขตพื้นที่ครอบคลุมที่ต้องการ
5. มีความเป็นไปได้ในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จริง
6. ควรเป็นข้อความที่แสดงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นภายหลังโครงการสิ้นสุด
7. กรณีที่มีเป้าหมายมากกว่าหนึ่งเป้าหมายควรจัดลำดับความสำคัญหรือ

ความเร่งด่วนไว้เพื่อให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วน

เป้าหมาย = คำกริยา + มาตรฐานของผลการปฏิบัติงานซึ่งมีการระบุปริมาณ, คุณภาพ, สถานที่และกำหนดเวลาไว้อย่างชัดเจน

ตัวอย่างการกำหนดเป้าหมายเช่น

1. ทำให้ประชาชนมีรายได้จากการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 30 ภายในปี 2549
 2. ลดจำนวนคนจนในเขตเทศบาลลงให้ได้ร้อยละ 50 ภายในปี 2554
- ในขั้นตอนการกำหนดเป้าหมายนี้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จในเชิงยุทธศาสตร์ไว้ด้วยเพื่อใช้ในกระบวนการติดตามและประเมินผลความสำเร็จของแผนพัฒนา

ขั้นตอนที่ 9 การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

คณะกรรมการสนับสนุนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นจะนำผลที่ได้จากขั้นตอนที่ 1-8 มาจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามเค้าโครงที่กำหนดจากนั้นจะนำร่างแผนฯ เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาและปรับปรุงก่อนนำเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอคณะอนุกรรมการพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ (ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้นำเสนอต่อคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น) คณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอจะทำหน้าที่ตรวจสอบวิเคราะห์และประสานแผนพัฒนา

ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอ ทั้งนี้เพื่อให้มีการประสานและบูรณาการกัน ในมิติของพื้นที่และมิติทางด้านอำนาจหน้าที่โดยจะพิจารณาระหว่างองค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นด้วยกัน และระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่นในพื้นที่ด้วย จากนั้นคณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอจะจัดทำความคิดเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอแล้วนำเสนอคณะกรรมการประสานแผนพัฒนา ท้องถิ่นเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไปในกรณีที่คณะกรรมการประสานแผนพัฒนา ท้องถิ่นได้มอบอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาให้ คณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น คณะอนุกรรมการฯ จะพิจารณาให้ความ เห็นชอบร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เทศบาลเมืองพญาและองค์การบริหารส่วน ตำบลเสนอ (ในกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อ คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบ) แล้วส่งคืนให้ ผู้บริหารท้องถิ่นในกรณีที่คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือคณะอนุกรรมการฯ ในกรณีที่ได้รับมอบอำนาจไม่เห็นชอบกับร่างแผนพัฒนาฯ ให้จัดทำคำชี้แจงแสดง ความเห็นและเหตุผลในประเด็นที่ไม่ชอบประกอบร่างแผนพัฒนาส่งคืนให้ผู้บริหารองค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำเสนอต่อสภาท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจะ ประกาศใช้ ในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นกับสภาท้องถิ่นมีความเห็นขัดแย้งกันและสภาท้องถิ่น ไม่อนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจะต้องส่งร่างแผนฯ พร้อมเหตุผลของแต่ละฝ่ายให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้วินิจฉัย ความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นที่สุดในการนี้ ของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้ นายอำเภอพิจารณาได้ในการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัดจะพิจารณาร่างแผนของ ผู้บริหารท้องถิ่นและเหตุผลของสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยต้องยึดถือความเห็นขององค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักกล่าวคือผู้ว่าราชการจังหวัดจะไม่ก้าวล่วงไปปรับปรุงหรือ กำหนดสิ่งใดนอกเหนือจากความเห็นที่เสนอจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่จะเป็นผู้ พิจารณาถึงเหตุผลที่ถูกต้องและประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับในการดำเนินการผู้ว่า ราชการจังหวัดควรแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาพิจารณาโดยมีผู้แทนที่มาจากฝ่ายต่างๆ เพื่อ ประโยชน์ในการพิจารณาร่างแผนอย่างเป็นกลางและมีประสิทธิภาพ

3.1.4 การจัดทำแผนพัฒนาสามปี

แผนพัฒนาสามปีเป็นการแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยมีหลักคิดที่ว่าภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาหนึ่งๆ จะมีแนวทางการพัฒนาได้มากกว่า หนึ่งแนวทาง และภายใต้แนวทางการพัฒนาหนึ่งๆ จะมีโครงการ/กิจกรรมได้มากกว่าหนึ่ง โครงการ/กิจกรรมที่จะต้องนำมาดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่

ต้องการ ในแต่ละยุทธศาสตร์การพัฒนาซึ่งจะมีผลต่อวัตถุประสงค์เป้าหมายจุดมุ่งหมาย การพัฒนาอย่างยั่งยืนและวิสัยทัศน์ในที่สุด

นอกจากนั้นแผนพัฒนาสามปีเป็นแผนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับงบประมาณ รายจ่ายประจำปี กล่าวคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใช้การวางแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือ ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยนำโครงการ/ กิจกรรมจากแผนพัฒนาสามปี ในปีที่จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปจัดทำงบประมาณเพื่อให้กระบวนการจัดทำ งบประมาณเป็นไปด้วยความรอบคอบและผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน

แผนพัฒนาสามปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาการ อันมีลักษณะเป็นการ กำหนดรายละเอียดแผนงานโครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปีซึ่งมี ความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวนเพื่อ ปรับปรุงเป็นประจำทุกปี ดังนั้นโครงการที่บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาสามปี โดยเฉพาะในแผน ประจำปีแรกของห้วงระยะเวลาสามปีนั้นควรมีสภาพความพร้อมอย่างน้อย 2 ประการดังนี้ 1) มีความแน่นอนของกิจกรรมที่จะดำเนินการโดยควรมีการประเมินถึงความเป็นไปได้ของ โครงการ/กิจกรรมรวมทั้งผลประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากโครงการ/กิจกรรม และ 2) กิจกรรมที่อยู่ในแผนประจำปีแรกของห้วงระยะเวลาสามปีควรมีความพร้อมในเรื่อง รูปแบบและรายละเอียดทางเทคนิคพอสมควรเพื่อให้สามารถกำหนดรายการใน แผนพัฒนาที่จะนำไปใช้จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ต่อไป

ลักษณะของแผนพัฒนาสามปี

1. เป็นเอกสารที่แสดงความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา
2. เป็นเอกสารที่แสดงแนวทางการพัฒนาและวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาที่ชัดเจนและมีลักษณะเฉพาะเจาะจงที่ดำเนินการ
3. เป็นเอกสารที่แสดงโครงการ/กิจกรรมการพัฒนาที่จะดำเนินการเป็น ห้วงระยะเวลาสามปี
4. เป็นเอกสารที่จะแสดงความเชื่อมโยงระหว่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา กับงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ประโยชน์ของแผนพัฒนาสามปี

การจัดทำแผนพัฒนาสามปีเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้องค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นได้พิจารณาอย่างรอบคอบให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างแนวทางการดำเนินงาน ต่างๆ ที่อาจมีความเชื่อมโยงและส่งผลทั้งในเชิงสนับสนุนและเป็นอุปสรรคต่อกันเพื่อให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาตัดสินใจกำหนดแนวทางการดำเนินงานและใช้ทรัพยากร

การบริหารของท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะสูงสุด
ทรัพยากรการบริหารโดยทั่วไปประกอบด้วย

เงิน หมายความว่ารวมถึงแต่เงินงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
และแหล่งงบประมาณภายนอก รวมทั้งมาตรการประหยัดงบประมาณรายจ่ายขององค์การ
ปกครองส่วนท้องถิ่น

คน หมายความว่ารวมถึงแต่ผู้บริหารท้องถิ่น พนักงานขององค์การปกครอง
ส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ซึ่งจะมีความแตกต่างหลากหลายทั้งด้านความรู้ทักษะและทัศนคติ
โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องนำศักยภาพของกำลังคนเหล่านั้นมาใช้ รวมทั้งต้อง
พัฒนากำลังคนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและถ้า
พิจารณาในความหมายอย่างกว้างและอาจหมายความว่ารวมถึงประชาชนในท้องถิ่นซึ่งจะมี
ส่วนในการพัฒนาท้องถิ่นด้วย

วัสดุอุปกรณ์ หมายถึงเครื่องจักรเครื่องมือรวมทั้งอาคารสถานที่ที่จะ
สามารถนำมาใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่นให้เกิดการพัฒนาสูงสุดโดยมีการและพัฒนา
วัสดุอุปกรณ์ให้มีความทันสมัยเพื่อรองรับความก้าวหน้าของสังคมโดยส่วนรวมได้อย่างเท่า
ทันและใช้วัสดุอุปกรณ์ดังกล่าวอย่างเต็มศักยภาพ

การบริหารจัดการ เป็นสิ่งที่จะช่วยขับเคลื่อนทรัพยากรทั้งสามประการ
ข้างต้นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีสภาพการพัฒนาอย่างยั่งยืนการบริหารจัดการ
เป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ที่ต้องศึกษาและนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

หลังจากที่ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาใน
แผนยุทธศาสตร์แล้วก็ต้องถึงขั้นตอนในการแปลงสู่การปฏิบัติโดยการจัดทำแผนพัฒนา
สามปีซึ่งได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำเป็นแนวทางให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนำไป
ดำเนินการ 7 ขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผน

การเตรียมการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ควรดำเนินการ ดังนี้

1. หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำแผนพัฒนาควรเข้าพบผู้บริหารท้องถิ่น
เพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ความสำคัญและความจำเป็นในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีตลอดจน
เพื่อให้ผู้บริหารทราบถึงภารกิจที่จะต้องดำเนินการต่อไปและดำเนินการเสนอโครงการ
จัดทำแผนพัฒนาสามปีห้วงปี พ.ศ. ถึง ผ่านปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้
ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติโครงการดังกล่าวจะเป็นการกำหนดทรัพยากรในการจัดทำ
แผนพัฒนาสามปีและกำหนดปฏิทินการทำงานไว้อย่างชัดเจน

2. หน่วยงานที่รับผิดชอบแจ้งโครงการที่ได้รับอนุมัติให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น หน่วยงานภายในขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาคม

ขั้นตอนที่ 2 การคัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

1. ในขั้นตอนนี้คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาจะสรุป ยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพร้อมทั้ง ข้อมูลที่เกี่ยวข้องปัญหาความต้องการของท้องถิ่นรวมทั้งสรุปยุทธศาสตร์การพัฒนาของ จังหวัด/อำเภอและนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนา ท้องถิ่น

2. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดการประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการ พัฒนาท้องถิ่นประชาคมท้องถิ่นและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันพิจารณาโดยใน การจัดทำแผนพัฒนาสามปีในครั้งแรกให้เวทีการประชุมร่วมกันดังกล่าวคัดเลือก ยุทธศาสตร์การพัฒนาแนวทางการพัฒนาที่สมควรนำมาใช้เป็นแนวทางการจัดทำ แผนพัฒนาสามปีเพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาจัดทำโครงการ /กิจกรรมในแผนพัฒนา สามปีต่อไป แต่สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาสามปีครั้งต่อไป (เมื่อครบรอบหนึ่งปี) ให้เวที การประชุมร่วมพิจารณาทบทวนดูว่าจากยุทธศาสตร์แนวทางการพัฒนาที่ได้คัดเลือกและ และโครงการ/กิจกรรมที่กำหนดไว้ยังมีความเหมาะสมหรือไม่ซึ่งในขั้นตอนนี้ในการจัดทำ แผนพัฒนาสามปีในปีต่อไปจะสามารถคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาแนวทางการพัฒนาที่ จะนำมาใช้เป็นกรอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปีก็ได้รวมทั้งกำหนดโครงการ /กิจกรรมที่ จะเพิ่มเติมหรือตัดทอนลงได้

3. เมื่อได้แนวทางการพัฒนาแล้วเวทีการประชุมร่วมพิจารณาว่าจะมี โครงการ/กิจกรรมอะไรบ้างที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของ แนวทางการพัฒนาที่คัดเลือกมาใช้เป็นกรอบในการพัฒนา

4. โครงการ/กิจกรรมที่พิจารณากำหนดอาจมีเป็นจำนวนมากดังนั้นใน ขั้นตอนนี้จะต้องมีการดำเนินการดังนี้

1) พิจารณาความเกี่ยวเนื่องกันระหว่างยุทธศาสตร์หรือระหว่าง แนวทางการพัฒนาเช่นใน “ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก” ได้ กำหนด “แนวทางการพัฒนาสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์” โดยเวทีการประชุมร่วมได้ กำหนด “โครงการพัฒนาด้านการตลาดฯ” ซึ่งอาจจะมีความสัมพันธ์กับ “ยุทธศาสตร์การ พัฒนาด้านการท่องเที่ยว” ซึ่งได้กำหนด “แนวทางการพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม” โดยได้กำหนด “โครงการปรับปรุงสถานที่ประวัติศาสตร์ปราสาทเก่า” หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าโครงการทั้งสองที่มาจากยุทธศาสตร์การพัฒนาคนละ

ยุทธศาสตร์กันแต่มีความเชื่อมโยงและสนับสนุนกันได้ในการเสริมสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนโดยการนำนำผลิตภัณฑ์มาขายให้นักท่องเที่ยวซึ่งหากกำหนดในแผนพัฒนาสามปีแล้วจะต้องกำหนดช่วงเวลาการดำเนินงานที่สอดคล้องกัน

2) ให้พิจารณานำโครงการ/กิจกรรมจากแผนชุมชนที่เกินขีดความสามารถในการดำเนินการของชุมชนที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

3) มีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรมเพื่อที่จะบรรจุลงในแผนพัฒนาสามปีได้อย่างเหมาะสมและนอกจากนั้นยังเป็นการจัดลำดับโครงการไว้เพื่อทำแผนพัฒนาสามปีในช่วงถัดไปด้วย เนื่องจากในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาอาจจะต้องใช้เวลาต่อเนื่องนานกว่าสามปี ดังนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องพิจารณาแนวทางการจัดทำโครงการ/กิจกรรมที่ต่อเนื่องไปในระยะยาวด้วยซึ่งอาจจะยังไม่สามารถระบุไว้ในช่วงสามปีของการจัดทำแผนพัฒนาสามปีได้ เช่น โครงการจัดการขยะมูลฝอยอาจมีกิจกรรมหลากหลายที่ต้องดำเนินการต่อเนื่อง

4) เนื่องจากกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการมีความหลากหลาย ดังนั้นในขั้นของการพิจารณากำหนดกิจกรรมองค์การปกครองจะต้องคำนึงถึงสิ่งต่างๆ เช่น งบประมาณรายรับรายจ่ายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทรัพยากรการบริหารอื่นๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาวการณ์พัฒนาที่สามารถเข้าร่วมดำเนินการหรือมีการกิจรับผิดชอบ การดำเนินการในเรื่องนั้นๆ เมื่อพิจารณาด้านต่างๆ ดังกล่าวแล้วจะต้องแยกประเภทของโครงการออกอย่างน้อย 3 ประเภทดังนี้

4.1) โครงการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง กล่าวคือมีขีดความสามารถทั้งทางด้านกำลังเงินกำลังคนวัสดุอุปกรณ์และความรู้ทางด้านการบริหารจัดการที่จะดำเนินการได้เอง

4.2) โครงการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอุดหนุนให้หน่วยงานอื่นดำเนินการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานเนื่องจากเป็นงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่แต่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถหรือไม่ประสงค์จะดำเนินการจึงมอบให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนโดยการตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้ตามระเบียบวิธีการของทางราชการ

4.3) โครงการที่ขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นทั้งราชการบริหารส่วนกลางส่วนภูมิภาคหรือรัฐวิสาหกิจหน่วยงานอื่นและภาคเอกชนอื่นเนื่องจากเป็นโครงการขนาดใหญ่หรือเป็นโครงการที่หน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยปฏิบัติและมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะดังกล่าวอยู่แล้วทั้งนี้รวมถึงโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (ซึ่งมี

กรอบในการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนอยู่แล้วโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเสนอขอรับการสนับสนุนต้องอยู่ในเงื่อนไขของการขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจดังกล่าว)

ขั้นตอนที่ 3 การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นดำเนินการสำรวจและเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นต่อการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งนอกจากจะต้องเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานทั่วไปแล้ว ยังจะต้องวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การพัฒนาแนวทางการพัฒนาที่เลือกต้องการข้อมูลประเภทใดเป็นพิเศษต้องการข้อมูลของช่วงเวลาใด และจะเก็บข้อมูลจากแหล่งใดเพื่อเป็นข้อมูลที่จะนำมาวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาโครงการ/กิจกรรมได้อย่างถูกต้องโดยในการเก็บรวบรวมข้อมูลจะต้องเก็บข้อมูลทั้งข้อมูลภายในองค์การและข้อมูลภายนอกเพื่อสามารถนำมาวิเคราะห์ SWOT (การวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนโอกาสและอุปสรรค) ได้

2. การวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย 4 กิจกรรมหลัก 1) การประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมา 2) การคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา 3) การจัดลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนา และ 4) การตัดสินใจเลือกแนวทางการพัฒนาในห้วงสามปี โดยมีรายละเอียดในแต่ละกิจกรรมดังนี้

2.1 การประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมา คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสรุปผลการพัฒนาที่ผ่านมา และนำเสนอที่ประชุมซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประเมินผลการพัฒนาท้องถิ่นในรอบปีที่ผ่านมา โดยประเมินทั้งในเชิงปริมาณและในเชิงคุณภาพ (สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลควรจัดให้มีการประชุมประชาคมหมู่บ้านด้วย)

2.2 การคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา หลังจากการประเมินผลการพัฒนาในรอบปีที่ผ่านมาแล้วให้ที่ประชุมตามข้อร่วมกันคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารวมทั้งสอดคล้องกับปัญหาความต้องการของประชาคม/ชุมชนในห้วงระยะเวลาสามปี (ในกรณีดังกล่าวอาจคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนามาเป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีก็ได้) ในกรณีนี้เห็นว่ามียุทธศาสตร์การพัฒนาใดที่ยังไม่ได้กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแต่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องกำหนดขึ้นใหม่ก็อาจกำหนดขึ้นได้ แต่ทั้งนี้ต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลและวัตถุประสงค์ที่มีความสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนและวิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น (และนำไปปรับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อไป)

2.3 การจัดลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนา ภายใต้ยุทธศาสตร์จะมีแนวทางการพัฒนาที่หลากหลายซึ่งล้วนแล้วแต่มีความจำเป็นในการดำเนินการ

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้งสิ้น แต่มีความสำคัญความจำเป็นเร่งด่วนมากน้อยแตกต่างกันที่ประชุมตามข้อ 1 จะต้องร่วมกันจัดเรียงลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนาการจัดลำดับความสำคัญดังกล่าวไม่ได้หมายความว่าแนวทางการพัฒนาที่ถูกจัดลำดับความสำคัญอยู่ในลำดับหลังๆ จะไม่ต้องนำมาปฏิบัติเพราะการที่จะกำหนดแนวทางการพัฒนาทุกแนวทางได้รับการพิจารณาแล้วว่าต้องดำเนินการแต่ในห้วงระยะเวลาสามปีของแผนพัฒนาสามปีนั้น อาจมีแนวทางที่จำเป็นต้องนำมาเน้นการปฏิบัติวิธีการจัดลำดับความสำคัญมีหลายวิธีตั้งแต่วิธีง่ายๆ คือประชุมตกลงกันหรืออาจใช้วิธีการลงคะแนนคัดเลือกโดยใช้บัตรลงคะแนนเพื่อนำมารวมคะแนนและจัดลำดับวิธีการจัดลำดับความสำคัญที่เป็นวิทยาศาสตร์อาจใช้วิธี Rating Scale หรือวิธี Strategic Issues Graph หรือวิธีอื่นๆ ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถเลือกวิธีการปฏิบัติได้ตามความเหมาะสม

2.4 การตัดสินใจเลือกแนวทางการพัฒนาในห้วงสามปี หลังจากจัดลำดับแนวทางการพัฒนาแล้วที่ประชุมจะตัดสินใจว่าจะนำแนวทางการพัฒนาเหล่านั้นมาดำเนินการแต่ในการตัดสินใจเลือกนั้นควรจะได้วิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพราะในการจัดลำดับความสำคัญอาจใช้การตัดสินใจของแต่ละบุคคลเป็นหลักดังนั้นเพื่อทบทวนและยืนยันการจัดลำดับว่ามีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติจริงหรือไม่จึงควรนำแนวทางการพัฒนามาทำการวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนโอกาสและอุปสรรค (SWOT Analysis) อีกครั้ง

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา

1. หลังจากได้แนวทางการพัฒนาในช่วงสามปีแล้วให้ที่ประชุมร่วมกันพิจารณาคัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนามาจัดทำเป็นวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา โดยพิจารณาคัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี โดยนำวัตถุประสงค์ดังกล่าวมาจัดทำเป็นวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี บางครั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาดังแต่ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นแล้วแต่อาจนำมาปรับให้ชัดเจนและสอดคล้องกับสถานการณ์ในช่วงสามปี

2. ในขั้นตอนนี้ที่ประชุมจะร่วมกันพิจารณากำหนดโครงการ/กิจกรรมการพัฒนาที่จะต้องดำเนินการตามแนวทางที่คัดเลือกและโดยที่กิจกรรมที่จะดำเนินการย่อมมีความหลากหลายซึ่งที่ประชุมจะต้องพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้ด้วย ดังนี้

2.1) พิจารณากิจกรรมที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาที่กำหนดอย่างรอบคอบเพื่อให้ได้โครงการ/กิจกรรมที่ครบถ้วนซึ่ง

อาจจะมีทั้งโครงการ/กิจกรรมที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองโครงการ/กิจกรรมที่ร่วมดำเนินการกับหน่วยงานอื่นหรือโครงการ/กิจกรรมที่หน่วยงานอื่นเป็นผู้ดำเนินการ

2.2) พิจารณาจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรมควรพิจารณาทั้งภายใต้แนวทางเดียวกันและระหว่างแนวทางการพัฒนา

2.3) พิจารณาถึงความเชื่อมโยงของกิจกรรมทั้งในด้านกระบวนการดำเนินงานและในด้านของผลการดำเนินการเพื่อบรรจุกิจกรรมลงในปีต่างๆ ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

2.4) พิจารณาคัดเลือกโครงการ/กิจกรรมจากปัจจัย 1) จากความจำเป็นเร่งด่วน 2) ชัดความสามารถทางทรัพยากรการบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และ 3) ความเชื่อมโยงของกิจกรรมและระยะเวลาที่จะดำเนินการ

ขั้นตอนที่ 5 การจัดทำรายละเอียดโครงการ/กิจกรรมการพัฒนา

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาคัดเลือกโครงการที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปีมาจัดทำรายละเอียดโครงการในด้านเป้าหมายผลผลิตผลลัพธ์งบประมาณระยะเวลาผู้รับผิดชอบและตัวชี้วัดความสำเร็จโดยเน้นการศึกษารายละเอียดของกิจกรรมที่จะดำเนินการในปีแรกของแผนพัฒนาสามปีเพื่อให้สามารถนำไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ต่อไป

ขั้นตอนที่ 6 การจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี

1. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปีโดยมีเค้าโครงประกอบด้วย 7 ส่วนดังนี้

ส่วนที่ 1 บทนำ

ส่วนที่ 2 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 3 ผลการพัฒนาท้องถิ่นในปีที่ผ่านมา

ส่วนที่ 4 สรุปยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

ส่วนที่ 5 ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี

ส่วนที่ 6 บัญชีโครงการ/กิจกรรม

ส่วนที่ 7 การติดตามและประเมินผลการนำแผนพัฒนาสามปีไปปฏิบัติ

2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจัดเวทีประชาคมซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นประชาคมท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีและรับฟังความคิดเห็นข้อเสนอแนะแล้วนำไปปรับปรุงแผนพัฒนาสามปีให้สมบูรณ์ต่อไป

3. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนำร่างแผนพัฒนาสามปีที่ปรับปรุงแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณา

ขั้นตอนที่ 7 การอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีที่ผ่านการพิจารณาให้ผู้บริหารท้องถิ่น เสนอคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น หรือเสนอคณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอในกรณีที่มีการมอบอำนาจเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

2. ผู้บริหารท้องถิ่นนำร่างแผนพัฒนาสามปีที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น หรือคณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอในกรณีที่มีการมอบอำนาจเสนอขอรับอนุมัติจากสภาท้องถิ่น

3. เมื่อสภาท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติแผนพัฒนาสามปีแล้วสภาท้องถิ่นจะส่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีและนำไปปฏิบัติรวมทั้งแจ้งสภาท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น คณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งประกาศให้ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบโดยทั่วกัน

3.1.5 การจัดทำแผนปฏิบัติการ

จุดมุ่งหมายของแผนปฏิบัติการ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 กำหนดให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนยุทธศาสตร์แผนสามปี และแผนปฏิบัติการสำหรับแผนปฏิบัตินั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสดงถึงรายละเอียดแผนงาน/โครงการพัฒนาและ กิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณนั้น แผนปฏิบัติการเป็นเอกสารที่ระบุแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมทั้งหมดที่จะดำเนินการในปีงบประมาณนั้นทำให้แนวทางในการดำเนินงานในปีงบประมาณนั้นของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจนในการปฏิบัติมากขึ้นมีการประสานและบูรณาการ การทำงานกับหน่วยงานและการจำแนกรายละเอียดต่างๆ ของแผนงาน/โครงการใน แผนปฏิบัติการจะทำให้การติดตามประเมินผลเมื่อสิ้นปีมีความสะดวกมากขึ้นอีกด้วย

ขั้นตอนในการจัดทำแผนปฏิบัติการ

จากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 (หมวด 5 ข้อ 36) ได้กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการโดยมีขั้นตอนดังนี้

1. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนารวบรวมแผนงาน/โครงการพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นๆ ที่ต้องการดำเนินการในพื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำร่างแผนปฏิบัติการโดยพิจารณาแผนงาน/โครงการ จากแผนงาน/โครงการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานต่างๆ
3. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนำร่างแผนปฏิบัติการเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น
4. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนปฏิบัติการแล้วเสนอผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อให้ความเห็นชอบ
5. เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นให้ความเห็นชอบร่างแผนปฏิบัติการแล้วให้ประกาศเป็นแผนปฏิบัติการโดยให้ปิดประกาศแผนปฏิบัติการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ประกาศ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกันและต้องปิดประกาศไว้อย่างน้อยสามสิบวัน

ระยะเวลาในการจัดทำแผนปฏิบัติการ

แผนปฏิบัติการต้องจัดทำให้เสร็จภายในเดือนธันวาคมของปีงบประมาณนั้นๆ หรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่อนุมัติให้เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาสามปี เพื่อให้ดำเนินโครงการในปีงบประมาณนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจขยายเวลาการจัดทำแผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่ง สำหรับเทศบาลผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้นายอำเภอได้เมื่อมีการขยายเวลาให้แจ้งให้จังหวัดทราบ ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสองให้เป็นอำนาจของนายอำเภอ การแก้ไขแผนปฏิบัติการเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นรวบรวมโครงการ/กิจกรรมจัดทำร่างแผนปฏิบัติการเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่นผู้บริหารท้องถิ่นให้ความเห็นชอบประกาศใช้

แนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการ

แผนปฏิบัติการเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพรวมทั้งยังเป็นเครื่องมือในการติดตามการดำเนินงานและการประเมินผลดังนั้นแผนปฏิบัติการจึงมีแนวทางในการจัดทำดังนี้

1. เป็นแผนที่แยกออกมาจากแผนพัฒนาและมีลักษณะเป็นแผนดำเนินการ
2. จัดทำหลังจากที่ได้มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว
3. แสดงถึงเป้าหมายรายละเอียดกิจกรรมงบประมาณระยะเวลาที่ชัดเจน และแสดงถึงการดำเนินงานจริง

4. เป็นการรวบรวมข้อมูลจากทุกหน่วยงานที่จะเข้ามาดำเนินการในพื้นที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ขั้นตอนการจัดทำแผนปฏิบัติการ

ขั้นตอนที่ 1 การเก็บรวบรวมข้อมูล

คณะกรรมการสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นเก็บรวบรวมข้อมูลโครงการ/กิจกรรมที่จะมีการดำเนินการจริงในพื้นที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะมีทั้งโครงการ/กิจกรรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นเองและโครงการ/กิจกรรมที่หน่วยงานอื่นจะเข้ามาดำเนินการในพื้นที่โดยข้อมูลดังกล่าวอาจตรวจสอบได้จากหน่วยงานในพื้นที่ และตรวจสอบจากแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัด/อำเภอหรือกิ่งอำเภอแบบบูรณาการ

ขั้นตอนที่ 2 การจัดทำร่างแผนปฏิบัติการ

คณะกรรมการสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นจัดทำร่างแผนปฏิบัติการโดยพิจารณาจัดหมวดหมู่ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาของท้องถิ่น กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีเค้าโครงแผนปฏิบัติการ 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 บทนำ และ ส่วนที่ 2 บัญชีโครงการ/กิจกรรม

ขั้นตอนที่ 3 การประกาศแผนปฏิบัติการ

คณะกรรมการสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นนำร่างแผนปฏิบัติการเสนอผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อประกาศใช้ การประกาศแผนปฏิบัติการให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำประกาศขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่องแผนปฏิบัติการพัฒนา (องค์การบริหารส่วนจังหวัด / เมืองพัทยา / เทศบาล / องค์การบริหารส่วนตำบล) ประจำปีเพื่อปิดประกาศโดยเปิดเผยให้สาธารณชนได้ทราบและสามารถตรวจสอบได้

3.1.6 การติดตามประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น

การติดตามและประเมินผลโครงการเป็นหน้าที่ที่สำคัญอย่างหนึ่งในการดำเนินงานพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์การที่ทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลการพัฒนา สำหรับการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2546 หมวด 6 ข้อ 38 ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นซึ่งมีประธานสภาท้องถิ่นเป็นประธาน (ในฐานะที่สภาท้องถิ่นมีหน้าที่ในการกำกับดูแลตรวจสอบติดตามการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร) และคณะกรรมการฯ ประกอบจากหลายฝ่ายด้วยกันทั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาคม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทน

ฝ่ายบริหาร รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่สภาท้องถิ่นคัดเลือก ซึ่งการที่คณะกรรมการมาจากหน่วยงานหลายฝ่ายนี้จะทำให้การติดตามและประเมินผลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและผลของการประเมินสามารถวัดผลบรรลุและวัดความสำเร็จของโครงการเพื่อนำไปใช้ในการแก้ไขหรือปรับปรุงการปฏิบัติงานของโครงการได้อย่างแท้จริง

แนวทางในการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้อ 39 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. กำหนดแนวทางวิธีการในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
2. ดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
3. รายงานผลและเสนอความเห็นซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาต่อสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และประกาศผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกันอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งภายในเดือนธันวาคมของทุกปี ทั้งนี้ให้ตีพิมพ์ประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

4. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติตามที่เห็นสมควร

การติดตามและประเมินผลแผนยุทธศาสตร์และแผนสามปี

จุดมุ่งหมายสำคัญของการประเมินผลแผนยุทธศาสตร์นั้นคือ การประเมินว่ามีการนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติอย่างแท้จริงเพียงใด และได้ผลเป็นอย่างไรเพื่อที่จะสามารถวัดความสัมฤทธิ์ผลของแผนยุทธศาสตร์ได้ ในขณะเดียวกันก็สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้เป็นสมมติฐานในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฉบับต่อไปได้ ดังนั้นการที่จะประเมินผลแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในภาพรวมได้ จำเป็นต้องประเมินผลการปฏิบัติในแต่ละแนวทางการพัฒนาก่อนเพื่อนำไปสู่การวัดความสำเร็จของยุทธศาสตร์ ซึ่งจะแสดงให้เห็นได้ว่าการพัฒนาเป็นไปในแนวทางใด บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่ยั่งยืนและตอบสนองต่อวิสัยทัศน์หรือไม่ ดังนั้นในขั้นตอนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องติดตามประเมินผลแผนพัฒนาสามปีให้ได้ข้อมูลข้อเท็จจริงอันจะนำมาสู่บทสรุปที่ไม่บิดเบือนจากผลการปฏิบัติจริงที่เกิดขึ้น

แนวทางและวิธีการขั้นตอนในการติดตามและประเมินผลแผนยุทธศาสตร์และแผนสามปี

1. การติดตาม (Adhesion) จะทำให้ทราบว่า ขณะนี้ได้มีการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์หรือแผนสามปีถึงระยะใดแล้ว ซึ่งเทคนิคอย่างง่ายที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการติดตามได้เช่น Gant Chart ที่จะทำให้หน่วยงานสามารถติดตามได้ว่าการ

ดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์หรือแผนสามปีมีการดำเนินการในช่วงใดตรงกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้หรือไม่แผนปฏิบัติการก็จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการติดตามผลการดำเนินงานดังได้กล่าวมาแล้ว

2. การประเมินผล (Evaluation) แผนยุทธศาสตร์จำเป็นต้องมีเกณฑ์มาตรฐาน (Standard criteria) และตัวชี้วัด (Indicators) เพื่อใช้เป็นกรอบในการประเมินเพื่อให้เกิดความชัดเจนเป็นระบบมีมาตรฐาน และเป็นที่ยอมรับโดยประกอบด้วยเกณฑ์ที่สำคัญใน 2 ระดับคือเกณฑ์การประเมินหน่วยงาน และเกณฑ์การประเมินโครงการซึ่งสรุปได้ดังนี้

2.1 เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดการประเมินผลหน่วยงาน

ประกอบด้วย 7 เกณฑ์ 22 ตัวชี้วัดดังนี้

1) เกณฑ์สัมฤทธิ์ผลและการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Achievement) เป็นการประเมินความสำเร็จโดยพิจารณาเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย โดยเป็นการประเมินผลขององค์การ 2 ส่วนคือผลในภาพรวมและระดับปฏิบัติการ ผลการดำเนินงานจะต้องเปิดเผยให้สาธารณชนทราบอย่างกว้างขวาง อย่างต่อเนื่อง และสม่ำเสมอและมีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนอาจเป็นทุกไตรมาส หรือผลการดำเนินงานประจำปีสัมฤทธิ์ผลรวมถึงการดำเนินงานที่มุ่งการบรรลุเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ในระยะยาวโดยมีตัวชี้วัดที่สำคัญ 2 ประการ คือ ผลผลิต (Outputs) ประกอบด้วย 2 ส่วน 1) ผลผลิตในภาพรวม (Overall outputs) เป็นการประเมินผลผลิตเทียบกับเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ โดยเปรียบเทียบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายรวมขององค์การในสายตาของสมาชิกขององค์การและประชาชนผู้รับบริการ การประเมินผลดังกล่าวมีลักษณะที่เป็นพลวัตร (Dynamic) และมีปฏิสัมพันธ์กับสถานะแวดล้อมของภายนอกองค์การ 2) ผลผลิตระดับปฏิบัติการ (Operation outputs) เป็นการประเมินผลโดยพิจารณาระดับการบรรลุเป้าหมายตามแผนปฏิบัติการโดยอาจพิจารณาจากผลผลิตต่อหน่วย กำลังคน ระดับการบริการต่อหน่วย เวลาสัดส่วนของต้นทุนและผลตอบแทนสถานภาพทางการเงิน สินทรัพย์และหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดผลตอบแทน (Non-performing loan) คุณภาพของผลผลิตและบริการสาธารณะ ประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรขององค์การ การประหยัดพลังงานและการรักษาสิ่งแวดล้อม

2.2 เกณฑ์ความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม

ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ 4 ประการดังนี้

1) การเข้าถึง เน้นความสำคัญในเรื่องโอกาสของประชาชน โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสในสังคมให้ได้รับบริการสาธารณะ

2) การจัดสรรทรัพยากร พิจารณาถึงความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรให้กับประชาชน

3) การกระจายผลประโยชน์ เน้นความเป็นธรรมในการกระจายผลประโยชน์หรือผลตอบแทนให้แก่สมาชิกในสังคม

4) ความเสมอภาค เน้นความเป็นธรรมเพื่อให้หลักประกันเรื่องสิทธิและโอกาสในการได้รับบริการสาธารณะโดยปราศจากอคติไม่แบ่งแยกกลุ่ม

2.3 เกณฑ์ความสามารถและคุณภาพในการให้บริการ

ประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ประการ

1) สมรรถนะของหน่วยงาน เป็นตัวชี้วัดความสามารถในการให้บริการและตอบสนองความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย

2) ความทั่วถึงและเพียงพอ พิจารณาถึงความครอบคลุมความเพียงพอและความครบถ้วนของการให้บริการ ทั้งในด้านกลุ่มเป้าหมายที่รับบริการ และระยะเวลาที่บริการ

3) ความถี่ในการให้บริการ เป็นตัวชี้วัดระดับการบริการต่อหน่วยเวลาว่ามีความสม่ำเสมอต่อการกิจนั้นหรือไม่

4) ประสิทธิภาพการให้บริการ เป็นการชี้วัดประสิทธิภาพขององค์การที่มุ่งเน้นการบริการที่รวดเร็วทันเวลามีการใช้ทรัพยากรที่เหมาะสมซึ่งในทางปฏิบัติจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานการบริการไว้เป็นแนวทาง

2.4 เกณฑ์ความรับผิดชอบต่อหน่วยงาน

ประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ประการ ดังนี้

1) พันธกิจต่อสังคม เป็นตัวชี้วัดที่แสดงถึงภารกิจของหน่วยงานที่มีต่อสังคมพิจารณาได้จากวิสัยทัศน์นโยบายแผนงานของหน่วยงาน

2) ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ เป็นตัวชี้วัดถึงความรับผิดชอบต่อประชากรกลุ่มเป้าหมาย

3) การให้หลักประกันความเสี่ยง เป็นตัวชี้วัดที่มีความสำคัญเพื่อให้หลักประกันว่าประชาชนผู้รับบริการจะได้รับความคุ้มครองและหรือการชดเชยจากหน่วยงานหากมีความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

4) การยอมรับข้อผิดพลาด เป็นตัวชี้วัดถึงความรับผิดชอบต่อผู้บริหารระดับสูงและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่จะยอมรับต่อสาธารณะชนในกรณีเกิดความผิดพลาดในการบริหารหรือการปฏิบัติงาน

2.5 เกณฑ์การตอบสนองความต้องการของประชาชน

ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ 4 ประการดังนี้

- 1) การกำหนดประเด็นปัญหาการกำหนดประเด็นปัญหาที่มาจากประชาชนผู้รับบริการและมีการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญ
- 2) การรับฟังความคิดเห็นเป็นตัวชี้ถึงระบบเปิดกว้างในการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนผู้รับบริการ
- 3) มาตรการเชิงยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาเป็นตัวชี้วัดถึงความพร้อมในการแก้ปัญหาให้กับประชาชนผู้รับบริการที่มีทั้งมาตรการระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งเปิดกว้างให้สาธารณชนได้รับทราบและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ
- 4) ความรวดเร็วในการแก้ปัญหาเป็นตัวชี้วัดการตอบสนองในการแก้ไขปัญหาให้ความสำคัญและการกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาด้วยความรวดเร็วมีประสิทธิภาพไม่ละเลยเพิกเฉยต่อปัญหา

2.6 เกณฑ์ความพึงพอใจของลูกค้า

ประกอบด้วยตัวชี้วัด 2 ประการดังนี้

- 1) ระดับความพึงพอใจเป็นตัวชี้วัดความเห็นของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานซึ่งเกี่ยวข้องกับคุณภาพการปฏิบัติงาน
- 2) การยอมรับหรือคัดค้านเป็นตัวชี้วัดระดับการยอมรับมาตรการนโยบายของหน่วยงานซึ่งพิจารณาจากสัดส่วนการยอมรับหรือคัดค้านเนื่องมาจากผลกระทบของนโยบายของหน่วยงาน

2.7 เกณฑ์ผลเสียต่อสังคม

ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ 2 ประการดังนี้

- 1) ผลกระทบภายนอกเป็นตัวชี้วัดว่าหน่วยงานก่อให้เกิดผลกระทบซึ่งสร้างความเสียหายจากการดำเนินงานแก่ประชาชนหรือไม่โดยอาจวัดจากขนาดและความถี่จากการเสียหายที่เกิดขึ้นเช่นการก่อสร้างถนนขวางทางน้ำหลากทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมใหญ่
- 2) ต้นทุนทางสังคมเป็นตัวชี้วัดผลเสียที่สังคมต้องแบกรับ เช่น ค่าใช้จ่ายในพื้นที่บูรณะความเสียหายที่เกิดขึ้นเกณฑ์และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานจะเป็นการพิจารณาเกณฑ์รวม (Multiple criteria and indicators) และสามารถใช้เป็นกรอบหรือเครื่องมือในการประเมินผลลัพธ์สุดท้ายและผลกระทบในการดำเนินงานในภาพรวมเพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานกับระดับการบรรลุผลและการสนองตอบความพึงพอใจของลูกค้าหรือประชากรกลุ่มเป้าหมายสำหรับค่าตัวแปร

(Attributes) อาจแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับลักษณะกิจกรรมการดำเนินงานของหน่วยงาน เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดการประเมินผลโครงการการประเมินผลโครงการจำเป็นต้องมี เกณฑ์และตัวชี้วัดเพื่อเป็นเครื่องมือกำหนดกรอบทิศทางในการวิเคราะห์และประเมินผล โครงการประกอบด้วยเกณฑ์ที่สำคัญ 8 เกณฑ์ดังนี้

1. เกณฑ์ความก้าวหน้า (Progress) เป็นการพิจารณาเปรียบเทียบ ผลของการดำเนินกิจกรรมกับเป้าหมายที่กำหนดตามแผนการประเมินความก้าวหน้ามุ่งที่จะตอบคำถามว่าการดำเนินกิจกรรมตามโครงการสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดหรือไม่เป็นไปตามกรอบเวลาหรือไม่และประสบกับปัญหาอุปสรรคอะไรบ้างประกอบด้วย ตัวชี้วัด 4 ประการดังนี้

1.1 ผลผลิตเทียบกับเป้าหมายรวมในช่วงเวลา เป็นการดูสัดส่วน ของผลผลิต (Outputs) ของโครงการว่าบรรลุเป้าหมายมากน้อยเพียงใด อาทิ ความยาว ของถนนที่สร้างได้ จำนวนแหล่งน้ำขนาดเล็กเพื่อการเกษตร สัดส่วนปริมาณภาระงานการ ก่อสร้างเทียบกับเป้าหมายรวมในช่วงเวลาที่กำหนด

1.2 จำนวนกิจกรรมแล้วเสร็จ เนื่องจากโครงการประกอบด้วยชุด กิจกรรมต่างๆ มากมายจึงจำเป็นต้องมีตัวชี้วัดความก้าวหน้าโดยพิจารณาจำนวนกิจกรรม และประเภทของกิจกรรมที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ทั้งกิจกรรมหลัก กิจกรรมพื้นฐานกิจกรรม รองและกิจกรรมเสริมในช่วงระยะเวลาอาจเป็นสัปดาห์ เดือน ไตรมาสหรือระยะของ โครงการ (Phase)

1.3 ทรัพยากรที่ใช้ไปในช่วงเวลา เป็นตัวชี้วัดความก้าวหน้าของ การใช้ทรัพยากรในโครงการ ซึ่งครอบคลุมด้านงบประมาณโครงการ ได้แก่ งบประมาณที่ใช้ไป งบประมาณที่อยู่ระหว่างผูกพัน เงินงวด และแผนการใช้จ่ายงบประมาณโครงการ และอัตราการใช้บุคลากรสัมพันธ์กับเวลาในรูปของคน - วัน (Man - day) หรือคนเดือน (Man - month)

1.4 ระยะเวลาที่ใช้ไป เป็นตัวชี้วัดความก้าวหน้าเพื่อดูว่าได้ใช้เวลา ไปเท่าใดแล้ว และเหลือระยะเวลาอีกเท่าใดจึงจะครบกำหนดแล้วเสร็จ โดยจะสามารถใช้เป็นเกณฑ์ประเมินและควบคุมกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายด้านเวลา และเพื่อทราบถึง ระยะเวลาที่จะต้องใช้จริงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายรวม

2. เกณฑ์ประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นการเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่ ได้กับทรัพยากรที่ใช้ไป ในการดำเนินงานทรัพยากรที่ใช้นอกจากงบประมาณแล้วยังหมาย รวมถึงทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรทางการจัดการ และเวลาที่ใช้ไปในการดำเนินงาน ประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ประการดังนี้

2.1 ลัดส่วนผลผลิตต่อค่าใช้จ่าย เป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรทางการเงินของโครงการเพื่อให้ได้ผลผลิตที่เหมาะสมและคุ้มค่ากับการลงทุนซึ่งจะช่วยให้เกิดการใช้จ่ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมประโยชน์ ลดค่าใช้จ่ายและประหยัดต้นทุนการผลิต

2.2 ผลผลิตภาพต่อกำลังคน เป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการผลิตต่อบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่โครงการซึ่งนอกจากจะเป็นตัวชี้ถึงประสิทธิภาพแล้วการดำเนินงานแล้วยังแสดงถึงสมรรถนะและศักยภาพของทรัพยากรบุคคลในการดำเนินโครงการและจะเป็นแนวทางในการปรับขนาดกำลังคนที่เหมาะสมในการดำเนินกิจกรรมและการเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรในระยะยาวอีกด้วย

2.3 ผลผลิตภาพต่อหน่วยเวลา เป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการผลิตในช่วงเวลา อาทิ จำนวนครัวเรือนที่ได้รับการอบรมอาชีพเสริมนอกภาคเกษตรต่อเดือน จำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนต่อตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาในแต่ละปี จำนวนผู้ประกอบการรายย่อยที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในแต่ละช่วงไตรมาส

2.4 การประหยัดทรัพยากรการจัดการ เป็นตัวชี้วัดความสามารถของโครงการในการประหยัดทรัพยากรทางการบริหารจัดการ อาทิ การปรับลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นในการดำเนินโครงการ การตัดทอนขั้นตอนการปฏิบัติซึ่งส่งผลต่อการลดค่าใช้จ่ายของโครงการ การประหยัดค่าพลังงานและค่าสาธารณูปการ คิดเป็นร้อยละของค่าใช้จ่ายรวม

3. เกณฑ์ประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นเกณฑ์พิจารณาระดับการบรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะด้าน โดยดูจากผลลัพธ์จากการดำเนินงาน ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของประชากรกลุ่มเป้าหมายตามโครงการประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ประการดังนี้

3.1 ระดับการบรรลุเป้าหมาย เป็นตัวชี้วัดว่าโครงการบรรลุเป้าหมายด้านใดบ้าง และการบรรลุเป้าหมายส่งผลต่อประชากรเป้าหมายอย่างไร โดยสามารถวัดการเปลี่ยนแปลงในเชิงปริมาณและคุณภาพของประชากรเป้าหมาย อาทิ การบรรลุเป้าหมายด้านเศรษฐกิจสังคม

3.2 ระดับการมีส่วนร่วม เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จโดยให้ความสำคัญกับมิติการมีส่วนร่วม โดยสามารถอธิบายความสัมพันธ์เชิงเหตุผลได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนส่งผลต่อระดับความสำเร็จมากน้อยเพียงไรและโครงการจะปรับปรุงส่งเสริมการมีส่วนร่วมได้อย่างไรระดับการมีส่วนร่วมสามารถวัดจากจำนวนประชากรความถี่ระดับและกิจกรรมซึ่งครอบคลุมการร่วมตัดสินใจวางแผนและติดตามผล

3.3 ระดับความพึงพอใจ เป็นเกณฑ์วัดระดับการยอมรับโดยอาจพิจารณาจากสัดส่วนของประชากรเป้าหมายที่พึงพอใจกับบริการของรัฐสัดส่วนของครัวเรือนที่พอใจการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โครงการระดับความพึงพอใจในมาตรการตามโครงการ

3.4 ความเสี่ยงของโครงการ เป็นตัวชี้วัดประสิทธิผลเพื่อดูว่าโครงการมีความเสี่ยงในการบรรลุเป้าหมายด้านใดด้านหนึ่ง หรือเป้าหมายรวมของโครงการหรือไม่ซึ่งค่าความเสี่ยงจะประเมินจากการเปลี่ยนแปลงสถานะแวดล้อมของโครงการทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคมการเมืองและสิ่งแวดล้อมทั้งระยะสั้นและระยะยาว

4. เกณฑ์ผลกระทบ (Impacts) เป็นการพิจารณาผลกระทบโดยรวมต่อประชากรกลุ่มเป้าหมาย ชุมชน สังคม และหน่วยงานในภาพรวมเป็นผลกระทบระยะยาว ผลกระทบอาจมีทั้งที่มุ่งหวัง (Intended impacts) และผลกระทบที่ไม่ได้มุ่งหวัง (Unintended impacts) ซึ่งอาจเป็นผลด้านบวกหรือด้านลบก็ได้ ประกอบด้วยตัวชี้วัด 3 ประการดังนี้

4.1 คุณภาพชีวิต เป็นตัวชี้วัดผลกระทบต่อการพัฒนาหรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากรกลุ่มเป้าหมาย อาทิ รายได้ ความเป็นอยู่โอกาสทางการศึกษา การมีงานทำ สุขอนามัย สภาพแวดล้อมของครัวเรือน ชุมชนโดยสามารถวัดจากสัดส่วนครัวเรือนหรือประชากรที่ได้รับบริการจากโครงการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตที่ดีหรือมาตรฐานการดำรงชีพ

4.2 ทักษะและความเข้าใจ เป็นตัวชี้วัดผลกระทบโดยมุ่งเรื่องทักษะและความเข้าใจของประชากรกลุ่มเป้าหมายที่มีต่อโครงการโดยสามารถวัดระดับ (Scale) ทั้งเชิงบวกและลบต่อตัวโครงการเอง โดยเฉพาะวัตถุประสงค์และมาตรการนโยบายผลประโยชน์ของโครงการความพึงพอใจในการรับบริการและทัศนคติต่อผู้บริหารและเจ้าหน้าที่โครงการ

4.3 การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม เป็นตัวชี้วัดผลกระทบโดยให้ความสำคัญเรื่องการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย โดยเปรียบเทียบระยะก่อนและหลังมีโครงการ อาทิ สัดส่วนของครัวเรือนที่ยอมรับเทคโนโลยีการผลิตที่รักษาสิ่งแวดล้อม จำนวนเกษตรกรที่ทำการเกษตรแบบธรรมชาติมากยิ่งขึ้น การปฏิบัติของใช้เวลายานโดยเคารพกฎจราจรมากขึ้น การออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้นและลดละพฤติกรรมการซื้อสิทธิขายเสียง การลดพฤติกรรมการประพาศมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่

5. เกณฑ์ความสอดคล้อง (Relevance) มุ่งพิจารณาว่าวัตถุประสงค์ของโครงการสอดคล้องกับความต้องการ หรือสามารถแก้ไขปัญหาตามที่กำหนดไว้แต่ต้นหรือไม่ ซึ่งจำเป็นต้องมีการประเมินความต้องการที่แท้จริง ตลอดจนจะต้องตอบคำถามด้วยว่าแนวทางและกลยุทธ์ที่ใช้ในการดำเนินงานสอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาที่เป็นจริงได้หรือไม่ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ 3 ประการดังนี้

5.1 ประเด็นปัญหาหลัก ซึ่งพิจารณาจากจำนวนเรื่องหรือประเด็นปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้นทั้งที่ได้รับการแก้ไขแล้ว และที่ยังไม่สามารถแก้ไข รวมถึงการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาตามความเร่งด่วนตามความรุนแรงของปัญหา

5.2 มาตรการหรือกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหา เป็นตัวชี้วัดความสอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาคือเป็นมาตรการทั้งระยะสั้นและระยะยาว โดยสามารถดูได้จากมาตรการที่ผู้บริหารโครงการนำมาใช้ตลอดช่วงระยะเวลาของการดำเนินโครงการและความสอดคล้องกับปัญหาหลัก

5.3 ความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชากรกลุ่มเป้าหมาย เป็นตัวชี้วัดถึงความต้องการของผู้รับบริการในการแก้ไขปัญหาคือที่ประสบอยู่ อาทิ คำร้องเรียนข้อร้องทุกข์ให้แก้ไขปัญหาเพื่อสนองตอบประชากรกลุ่มเป้าหมายตามโครงการที่ไม่ได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินโครงการหรือได้รับความเสียหายจากการดำเนินโครงการซึ่งจะเป็นตัวชี้วัดความสอดคล้องในการดำเนินโครงการ และสนองตอบต่อความต้องการของประชากรเป้าหมาย

6. เกณฑ์ความยั่งยืน (Sustainability) เป็นเกณฑ์การพิจารณาที่สืบเนื่องจากความสอดคล้อง โดยพิจารณาระดับความต่อเนื่องของกิจกรรมว่าจะสามารถดำเนินต่อไปได้โดยไม่มีการใช้งบประมาณจากภายนอกโครงการ ความสามารถในการเลี้ยงตัวเองได้นอกจากนี้ยังหมายถึงความสามารถในการขยายกิจกรรมไปยังพื้นที่แห่งใหม่ ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ 3 ประการดังนี้

6.1 ความอยู่รอดด้านเศรษฐกิจ (Economic viability) เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรทางการเงินของโครงการ อาทิ จำนวนงบประมาณของโครงการ แผนการใช้จ่ายงบประมาณ ภาระผูกพัน สัดส่วนค่าใช้จ่ายเทียบกับผลผลิตที่ได้ปริมาณเงินทุนสำรอง แหล่งสนับสนุนงบประมาณ ปริมาณงบประมาณ หรือเงินทุนหมุนเวียนจำนวน และขนาดกองทุนดำเนินโครงการซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ถึงความอยู่รอดทางเศรษฐกิจของโครงการ

6.2 สมรรถนะด้านสถาบัน (Institutional capacity) เป็นตัวชี้วัดความสามารถของหน่วยงานในการบริหารโครงการ การพัฒนาองค์กร การมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระดับการมีส่วนร่วมของประชากรกลุ่มเป้าหมายในกระบวนการตัดสินใจ การวางแผนงานและบริหารโครงการและการปรับปรุงระเบียบวิธีการปฏิบัติที่เอื้อต่อการดำเนินโครงการ

6.3 ความเป็นไปได้ในการขยายผล เป็นตัวชี้วัดความยั่งยืนโดยพิจารณาความสามารถในการพึ่งตัวเอง โอกาส และช่องทางในการขยายผลการดำเนินโครงการ กรณีโครงการประสบผลสำเร็จด้วยดีทั้งการขยายผลตามแนวราบ กล่าวคือการเพิ่มกิจกรรมโครงการ การเพิ่มจำนวนประชากรเป้าหมาย การขยายกำลังผลิตของ

โครงการเดิม และการขยายผลในแนวดิ่ง ได้แก่ การขยายพื้นที่โครงการขยายเครือข่ายโครงการออกไปทั่วภูมิภาคและการยกระดับโครงการเป็นระดับชาติ

7. เกณฑ์ความเป็นธรรม (Equity) เป็นเกณฑ์ที่มุ่งให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม (Social equity) โดยพิจารณาถึงผลลัพธ์และผลกระทบจากการดำเนินโครงการ โดยยึดหลักการว่าประชากรกลุ่มเป้าหมายจะได้รับหลักประกันเรื่องความเป็นธรรมความเสมอภาค ความทั่วถึงในการรับบริการการจัดสรรคุณค่า (Values) และการกระจายผลตอบแทนที่เสมอภาคเท่าเทียมกันประกอบด้วยตัวชี้วัด 3 ประการดังนี้

7.1 ความเป็นธรรมระหว่างกลุ่มอาชีพ เป็นตัวชี้วัดความเป็นธรรม โดยให้ความสำคัญทุกกลุ่มย่อยในสังคม อาทิ ความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรแหล่งน้ำแก่กลุ่มเกษตรกรและกลุ่มอาชีพอื่น การจัดหาดำรงตำแหน่งให้กับผู้ว่างงานและผู้ถูกเลิกจ้าง มาตรการลดผลกระทบทางสังคมปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจที่วัดให้แก่ประชากรทุกสาขาอาชีพ

7.2 ความเป็นธรรมระหว่างเพศ เป็นตัวชี้วัดที่ให้ความสำคัญเรื่องความเป็นธรรมระหว่างเพศซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่มีความสำคัญมากขึ้น ในการประเมินโครงการพัฒนาโดยดูว่าการดำเนินโครงการให้ความเสมอภาคระหว่างเพศหรือมีการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศ (Gender discrimination) หรือไม่โดยสามารถพิจารณาเรื่องความเท่าเทียมในโอกาสบทบาทระหว่างหญิง/ชายการปฏิบัติที่เคารพสิทธิของสตรี

7.3 ความเป็นธรรมระหว่างชนรุ่น (Intergenerational equity) เป็นตัวชี้วัดที่เน้นความเป็นธรรมระหว่างชนรุ่นปัจจุบันและชนรุ่นอนาคต (Future generation) ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับการจัดสรรและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ การจัดหาพลังงานโครงการพัฒนาขนาดใหญ่โครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและผลกระทบด้านสังคมโดยคำนึงถึงชนรุ่นอนาคตซึ่งจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจและการดำเนินโครงการในปัจจุบัน

8. เกณฑ์ความเสียหายของโครงการ (Externalities) เป็นเกณฑ์ที่สำคัญในการประเมินโครงการเพื่อเป็นหลักประกันว่าการดำเนินโครงการจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือผลกระทบด้านลบต่อสังคมหรือชุมชน ซึ่งมีตัวชี้วัดที่สำคัญ 3 ประการ

8.1 ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เป็นตัวชี้วัดความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นผลจากการดำเนินโครงการโดยเป็นการวัดและประเมินเปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นจริงกับการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment – EIA) ในช่วงก่อนทำโครงการเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายรับผิชอบและมีการชดเชยความเสียหายจากผลกระทบในลักษณะที่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายเพื่อเป็นหลักประกันความเสี่ยงให้กับสังคมและเป็นมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้อนุมัติและดำเนินการโครงการ

8.2 ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ เป็นตัวชี้วัดผลกระทบหรือความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจที่เกิดจากโครงการพัฒนาของรัฐในลักษณะของผลกระทบภายนอก (Externalities) ซึ่งสร้างภาระให้กับประชาชนและชุมชนโดยรอบที่ต้องแบกรับค่าใช้จ่ายเป็นต้นทุนทางสังคม (Social costs) ที่ต้องเสียไปเช่นพื้นที่การเกษตรที่ถูกน้ำท่วมเสียหายจากโครงการสร้างเขื่อน

8.3 ผลกระทบด้านสังคมและวัฒนธรรม เป็นตัวชี้วัดความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินโครงการและส่งผลกระทบด้านสังคมและวัฒนธรรมของชุมชน อาทิ การดำเนินงานที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การสูญเสียโครงสร้างแบบแผนและวิถีการดำเนินชีวิตที่ดี ความเสื่อมถอยของขนบธรรมเนียมวัฒนธรรม ความเชื่อความเอื้ออาทรความร่วมมือและความช่วยเหลือเกื้อกูลของชุมชนดั้งเดิม เกณฑ์และตัวชี้วัดดังกล่าวข้างต้นสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินผลโครงการซึ่งครอบคลุมมิติด้านเศรษฐกิจสังคมมิติด้านการบริหารจัดการมิติด้านทรัพยากรและมิติด้านสิ่งแวดล้อมเกณฑ์และตัวชี้วัดจะเป็นประโยชน์ในการติดตามและประเมินผลโครงการในลักษณะที่เป็นพลวัตรในทุกขั้นตอนของกระบวนการโครงการเพื่อวัดถึงความสำเร็จและความคุ้มค่าของโครงการพัฒนาในด้านต่างๆซึ่งในทางปฏิบัติจำเป็นต้องนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับลักษณะโครงการโดยกำหนดและวัดตัวแปรเฉพาะเพื่อประมวลเป็นตัวชี้วัดรวม (Composite indicators) ของแต่ละโครงการต่อไป

สรุปการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ถือว่าเป็นภารกิจที่สำคัญมากอย่างหนึ่งที่ทุกหน่วยงานต้องทำ เพราะเป็นกระบวนการกำหนดการใช้ทรัพยากรขององค์กรโดยกำหนดกิจกรรมต่างๆ ไว้ล่วงหน้าให้บรรลุภารกิจ วัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมายขององค์กร และเป้าหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาจึงจำเป็นต้องให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนการบริหารงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2 การจัดทำข้อบัญญัติ

การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ข้อบัญญัติท้องถิ่น คือ กฎหมายปกครองที่มีอำนาจบังคับใช้ได้เฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นกติกาที่คนแต่ละท้องถิ่นร่วมกันสร้างขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับรักษาความสงบเรียบร้อยพิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์ตลอดจนแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นโดยคำนึงถึงประโยชน์และความเป็นธรรมแก่คนส่วนใหญ่ในชุมชนเป็นสำคัญ

3.3 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

จากแนวคิดการบริหารงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น งบประมาณถือเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง หากเปรียบกับร่างกายของมนุษย์ก็จะมีหัวใจที่คอยสูบฉีดโลหิตไปเลี้ยงส่วนต่างๆ ของร่างกายนั้น แสดงให้เห็นว่าหากระบบหรือกลไกการทำงานของหัวใจผิดปกติก็จะส่งผลกระทบต่ออวัยวะต่างๆ ภายในร่างกายซึ่งถ้าเป็นระบบการบริหารงานด้านงบประมาณแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อหน่วยงานองค์การและประชาชนเป็นลำดับขั้น งบประมาณใช้อยู่ 2 ลักษณะด้านที่หนึ่งคือเป็นการกำหนดปริมาณงบประมาณทั้งหมดในรูปของแผนงาน เช่น แผนกำไร แผนงบประมาณอีกลักษณะหนึ่งได้แก่ การกำหนดช่วงเวลาชัดเจน ดังนั้น จึงได้มีนักวิชาการที่ได้ให้ความหมายและคำจำกัดความเกี่ยวกับงบประมาณไว้ดังนี้

พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์ (2537: 22) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับงบประมาณ หมายถึง แผนทางการเงินเกี่ยวกับประมาณการรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลในระยะเวลาหนึ่งซึ่งจะต้องขออนุมัติจากรัฐสภา

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2538: 382) งบประมาณ หมายถึงแผนการปฏิบัติงานของรัฐบาลที่แสดงในรูปตัวเงินที่เสนอต่อรัฐสภาในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

ไพรัช ตระการศิรินนท์ (2550: 174) งบประมาณ หมายถึง เครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลที่เป็นเอกสารแสดงถึงความต้องการของรัฐบาลหรือหน่วยงานต่างๆ ในภาครัฐซึ่งประกอบด้วยแผนทางการเงินและโครงการที่จะดำเนินการในปีงบประมาณหนึ่งๆ ตามที่รัฐบาลได้สัญญาไว้กับรัฐสภาและประชาชนที่จะใช้เงินภายใต้เงื่อนไขและแนวทางการบริหารงานที่กำหนดไว้

ดังนั้น จากการให้คำจำกัดความในส่วนของงบประมาณจากนักวิชาการหลายๆ ท่านจึงทำให้สามารถสรุปได้ว่าการจัดทำงบประมานนั้นจำเป็นจะต้องมีขั้นตอนและกระบวนการเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่าและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนให้มากที่สุดซึ่งกระบวนการบริหารงบประมาณได้มีนักวิชาการหลายๆ ท่านได้สรุปไว้ดังนี้

ไพรัช ตระการศิรินนท์ (2550: 352-353) ได้แบ่งกระบวนการบริหารงบประมาณไว้ 3 ขั้นตอนดังนี้

1. การจัดเตรียมงบประมาณ (Preparation) เจ้าหน้าที่ประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เสนอคำขอของงบประมาณต่อผู้มีอำนาจส่วนกลางตามแผนงานและโครงการของท้องถิ่น

2. การอนุมัติงบประมาณ (Adoption) ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นเมื่อได้เสนอร่างงบประมาณของท้องถิ่นต่อสภาท้องถิ่นแล้ว สภาท้องถิ่นมีหน้าที่พิจารณาอนุมัติ

งบประมาณของท้องถิ่นคล้ายบทบาทหน้าที่ของรัฐสภาของประเทศในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระดับประเทศ

3. การบริหารงบประมาณ (Execution) ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นมีหน้าที่ในการบริหารการจัดเก็บรายได้ตามประมาณการ และบริหารหรือควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนงานหรือโครงการของแต่ละหน่วยงานในสังกัดท้องถิ่นรวมทั้งติดตามรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณ

พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์ (2537: 278-279) ได้แบ่งกระบวนการบริหารออกเป็น 4 ขั้นตอนได้แก่

1. การจัดทำงบประมาณ ในขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานคลังรวบรวมงานการเงินและสถิติต่างๆ ของทุกหน่วยงานเพื่อใช้ประกอบในการคำนวณขอตั้งงบประมาณเสนอต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ โดยให้เจ้าหน้าที่งบประมาณวิเคราะห์ตรวจสอบ จากนั้นเจ้าหน้าที่งบประมาณจัดทำร่างแล้วเสนอต่อผู้บริหารเพื่อให้ผู้บริหารเสนอต่อสภาต่อไป

2. การอนุมัติงบประมาณเป็นขั้นตอนที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือฝ่ายบริหารได้จัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นได้พิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายต่อไปโดยทั่วไปการพิจารณาของสภาท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 3 วาระ

2.1 วาระที่ 1 เป็นวาระที่ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอต่อสภา ขั้นตอนนี้สภาจะพิจารณาว่าจะรับหลักการแห่งร่างงบประมาณรายจ่ายที่เสนอหรือไม่ ถ้าไม่รับร่างงบประมาณดังกล่าวก็ตกไป ถ้าสภารับหลักการก็แต่งตั้งคณะกรรมการแปรญัตติต่อไป

2.2 วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราหรือตามหัวข้อหรือผลจากการพิจารณาการแปรญัตติของคณะกรรมการวิสามัญก่อนที่จะนำไปสู่การพิจารณาในวาระที่ 3 ต่อไป

2.3 วาระที่ 3 เป็นขั้นตอนที่สภาท้องถิ่นได้อนุมัติหรือเห็นชอบร่างงบประมาณรายจ่ายแล้วเพื่อจะได้ประกาศใช้ต่อไป

3. การบริหารงบประมาณเมื่องบประมาณรายจ่ายประกาศใช้แล้วฝ่ายบริหารจะต้องบริหารงานให้เป็นไปตามงบประมาณรายจ่ายซึ่งประกอบไปด้วยกิจกรรมต่างๆ ได้แก่ การจัดหารายได้ การเก็บรักษาเงิน การฝากเงิน การถอนเงิน การซื้อ การจ้าง การจัดหาพัสดุ การเบิกจ่ายเงิน การจัดทำบัญชี เป็นต้น

4. การควบคุม การตรวจสอบ และการติดตามผลงบประมาณเป็นขั้นตอนที่ต้องดำเนินการ ตั้งแต่การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และภายหลังที่ได้บริหารงบประมาณไปแล้ว รวมถึงการปรับปรุงกระบวนการบริหารงบประมาณให้มีประสิทธิภาพซึ่งสามารถแยกออกเป็น

4.1 การควบคุมการตรวจสอบและการติดตามผลในขั้นการจัดทำงบประมาณจะต้องควบคุมให้เป็นไปตามระเบียบ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นอันดับแรก

4.2 การควบคุมการตรวจสอบและการติดตามผลในขั้นการบริหารงบประมาณจะต้องควบคุมการจัดเก็บรายได้ ตลอดจนการจัดซื้อจัดหาพัสดุการก่อหนี้ การเบิกจ่ายเงินและการบันทึกระบบบัญชีเป็นต้น

4.3 การควบคุมการตรวจสอบและการติดตามผลภายหลังที่ได้บริหารงบประมาณไปแล้ว เป็นการผสมผสานระหว่างการควบคุมตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยต้องคำนึงถึงความถูกต้องและความเหมาะสมในการปฏิบัติงานเพื่อที่จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องและเหมาะสมต่อไป ซึ่งอาจแบ่งออกเป็นการควบคุมภายในองค์กร ได้แก่ หน่วยงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยฝ่ายบริหารฝ่ายสภาท้องถิ่นและการควบคุมภายนอก ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น จากกระบวนการบริหารงบประมาณที่ได้มีการนำเสนอข้างต้นนั้น ในที่นี้จะได้อธิบายถึงแนวคิดทางด้านการบริหารงานงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลว่าก่อนที่จะได้มาซึ่งงบประมาณที่ใช้ในการบริหารงานนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยกระบวนการ โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการได้มาซึ่งโครงการกิจกรรม การคัดเลือกโครงการการปฏิบัติตามนโยบายของผู้บริหารส่วนราชการระดับภูมิภาคและยึดถือกฎระเบียบจากส่วนกลางจากนั้นก็ต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการมีการตรวจสอบก่อนการดำเนินงานระหว่างการทำงานและเมื่อสิ้นสุดการดำเนินงานซึ่งกระบวนการดังกล่าวมีลำดับขั้นตอนดังนี้

1. **ขั้นเตรียมการหรือก่อนจัดทำงบประมาณ** สำหรับการดำเนินการจัดเตรียมงบประมาณหรือก่อนจัดทำงบประมานนั้น เป็นขั้นตอนที่ถือว่ามีความสำคัญมาก เพราะจะต้องเตรียมพร้อมทั้งข้อมูลทางการเงินในรอบปี และในปีที่ผ่านมาประกอบในการตัดสินใจ หรือกำหนดประมาณการงบประมาณทั้งรายรับและรายจ่าย นอกจากนั้นการจะได้มาซึ่งโครงการที่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนนั้นต้องอาศัยกระบวนการภาคประชาคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดเตรียมงบประมาณ นั่นก็คือการสำรวจความต้องการของประชาชนผ่านกระบวนการประชาคม เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นการปกครองที่ต้องอาศัยประชาชนในระดับล่างเป็นผู้ร่วมคิดร่วมตัดสินใจย่อมมีแนวทางแก้ไขที่แตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นหนึ่งอาจจะใช้วิธีการแก้ไขอีกแบบหนึ่งซึ่งอาจไม่สามารถใช้กับท้องถิ่นอื่นๆ ได้ บางครั้งอาจจะเกิดจากปัจจัยหลายๆ อย่าง เช่น ความเชื่อของคนในท้องถิ่นนั้นสภาพภูมิประเทศ สภาพภูมิอากาศ เป็นต้น ซึ่งความต้องการของแต่ละท้องถิ่นนั้นหากได้มีการ

รวบรวมนหรือจัดลำดับความสำคัญว่าปัญหานี้ชุมชนหรือท้องถิ่นต้องแก้ไขเป็นอันดับแรก และเรียงลำดับความสำคัญไว้การแก้ไขปัญหาก็จะไม่ตรงจุดและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ได้ การมีส่วนร่วมในรูปของกระบวนการประชาคมโดยอาศัยเสียงข้างมากย่อมเป็นทางออกที่ดีที่สุดเพราะว่าอย่างน้อยก็เกิดจากแนวความคิดของคนส่วนใหญ่ในชุมชนนั้นๆ แต่จะทำได้หรือไม่ก็ต้องอาศัยการประสานงานของผู้นำชุมชน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่รับผิดชอบในหมู่บ้านเป็นผู้ประสานงาน ทางด้านการเสนอโครงการกิจกรรมที่หมู่บ้านชุมชนต้องการไปยังหน่วยงานที่มีศักยภาพกว่า ทั้งด้านบุคลากร วิชาการ และงบประมาณเป็นต้น หากชุมชนหรือหมู่บ้านมีโครงการหรือกิจกรรมมากย่อมที่จะเกิดปัญหาในการตัดสินใจว่าจะเลือกโครงการใดกิจกรรมใดเป็นอันดับแรก เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาคือเดือดร้อนหรือเป็นปัญหาหลักของหมู่บ้าน ดังนั้นต้องอาศัยองค์ความรู้ในรูปของการจัดทำแผนชุมชนเข้ามาช่วย

2. ขั้นตอนมีงบประมาณ ขั้นตอนมีงบประมาณเป็นขั้นตอนที่ฝ่ายบริหารเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เพื่อให้ทางสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณา ซึ่งขั้นตอนของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะพิจารณาเกี่ยวกับร่างข้อบัญญัตินั้น ถ้าเป็นข้อบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณจะต้องมีการพิจารณา 3 วาระดังนี้

2.1 วาระที่ 1 ขั้นรับหลักการ เป็นขั้นตอนที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณในลำดับแรกว่าเห็นควรรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณหรือไม่ โดยจะมีการอภิปรายพอสมควรและภายหลังจากที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลลงมติรับหลักการดังกล่าวแล้วก็จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการแปรญัตติและกำหนดให้สมาชิกสภายื่นแปรญัตติ

2.2 วาระที่ 2 ขั้นแปรญัตติ เป็นขั้นตอนที่สมาชิกสภาจะต้องมีการแปรญัตติตามที่ได้มีการกำหนดไว้ ซึ่งคณะกรรมการแปรญัตติจะต้องส่งรายงานถึงเรื่องที่จะแปรญัตติและจำนวนสมาชิกสภาที่จะขอแปรญัตติให้ประธานสภาทราบการแปรญัตติจะสามารถลดรายจ่ายเท่านั้นห้ามมิให้แปรญัตติเพิ่มรายจ่ายขึ้นใหม่

2.3 วาระที่ 3 ขั้นลงมติขั้นลงมติ เป็นขั้นตอนที่สภาจะลงมติว่าจะตราร่างข้อบัญญัติดังกล่าวเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของตำบลหรือไม่ วาระนี้ไม่มีการอภิปรายซึ่งเมื่อสภาท้องถิ่นลงมติเห็นชอบแล้ว ประธานสภาจะต้องส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณดังกล่าวเสนอไปยังนายอำเภอเพื่ออนุมัติ และเมื่อนายอำเภออนุมัติผู้บริหารก็ประกาศใช้ข้อบัญญัติงบประมาณต่อไป

3. ชั้นบริหารงบประมาณ การบริหารงานของทุกองค์การไม่ว่าจะเป็นองค์การภาครัฐหรือองค์การภาคเอกชนจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรการบริหารที่สำคัญซึ่งได้แก่ งบประมาณ ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นย่อมต้องอาศัยงบประมาณในการบริหารงาน ซึ่งนอกจากองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีรายได้ที่ดำเนินการจัดเก็บเองแล้ว ไม่ว่าจะเป็นภาษีป้าย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นต้น นอกจากนั้นจะเป็นภาษีที่รัฐบาลกลางจะเป็นผู้จัดสรรให้หรืออุดหนุนให้ ทั้งนี้รายรับหรือรายได้ของท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน เช่น การจัดสรรในรูปของภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้จะคำนึงถึงจำนวนประชากรในพื้นที่ และถ้าเป็นประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปที่ท้องถิ่นสามารถบริหารงบประมาณได้เองนั้นบางที่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นหรือลักษณะที่ตั้งของท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบด้วย เมื่อท้องถิ่นมีรายได้แล้วก็ต้องมีความจำเป็นที่จะต้องจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการหรือในการดำเนินงาน ซึ่งรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นแยกเป็นรายจ่ายประจำ เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าวัสดุอุปกรณ์ ค่าสาธารณูปโภค เป็นต้น และรายจ่ายเพื่อการลงทุนได้แก่ประเภทถนนสะพานอาคารหรือครุภัณฑ์ที่มีขนาดใหญ่ จำเป็นต้องจัดหาด้วยกระบวนการทางพัสดุ สำหรับขั้นตอนการบริหารงบประมาณนั้นเป็นขั้นตอนที่จะต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ของฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นร่วมกับภาคประชาชนเพราะเป็นขั้นตอนที่จะต้องบริหารงบประมาณที่มีอยู่จำกัดเพื่อจัดการในรูปบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ซึ่งหากองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถบริหารงานภายใต้หลักธรรมาภิบาล หรือเป็นไปตามหลักที่ดีในการจัดการทรัพยากรบริหารแล้วประโยชน์สูงสุดความคุ้มค่าก็จะเกิดขึ้นกับประชาชนภายในพื้นที่ เนื่องจากงบประมาณถือเป็นเสมือนเครื่องมือของรัฐบาลหรือของท้องถิ่นในการที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่างบประมาณมีความสำคัญ 3 ประการดังนี้ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2538: 383).

3.1 รัฐบาลใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินตามที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายไว้ ซึ่งนโยบายของรัฐบาลจะถูกกำหนดออกมาในรูปแบบของแผนงานและโครงการและรัฐบาลเองก็สามารถใช้แผนงานดังกล่าวตรวจสอบหน่วยงานของรัฐบาลว่าสามารถดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

3.2 ทางเศรษฐกิจรัฐบาลสามารถใช้งบประมาณทั้งในด้านการหารายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาลทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในทางเศรษฐกิจของรัฐบาล เช่น การพัฒนาความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

3.3 ทาง การ เมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้เป็นเครื่องมือควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ตั้งแต่ขั้นตอนของการอนุมัติงบประมาณ การแปรรูป และการตรวจสอบการใช้จ่ายของรัฐบาล ดังนั้นขั้นตอนการบริหารงบประมาณ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้นจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการในการทำงานที่ชัดเจนมีระยะเวลาที่แน่นอนพร้อมทั้งการติดตามประเมินผลโครงการและกิจกรรมต่างๆ เมื่อแล้วเสร็จซึ่งอธิบายได้ดังนี้

1) แผนการดำเนินงานหรือแผนปฏิบัติการ การจัดทำแผนการดำเนินงานหรือแผนปฏิบัติการเป็นการกำหนดถึงกรอบเวลาว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ในปีหนึ่งมีงบประมาณหรือรายจ่ายในการดำเนินงานในปีนั้นจำนวนเท่าใด และโครงการใดบ้างที่สามารถดำเนินการได้เลย โดยใช้เงินรายได้ของท้องถิ่นเองแต่ถ้าเป็นโครงการที่มี งบประมาณจำนวนมากต้องอาศัยงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง และพิจารณาเป็น ลำดับถัดไป ดังนั้นแผนการดำเนินงานจึงเป็นแผนที่กำหนดทิศทางการใช้จ่ายเงิน งบประมาณซึ่งถือว่ามีความสำคัญ เพราะถ้ามีการใช้จ่ายเงินผิดประเภท หรือไม่ปฏิบัติตาม กรอบที่กำหนดก็จะกระทบต่อโครงการเร่งด่วนที่อาจจะเกิดขึ้นโดยไม่คาดคิด เช่น อุทกภัย วาตภัย หรือนโยบายเร่งด่วนจากหน่วยงานระดับอำเภอ ระดับจังหวัด หรือจากส่วนกลาง ดังนั้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การบริหารส่วนตำบลอาจตรวจสอบได้จาก แผนการดำเนินงานดังกล่าว ซึ่งจะเปรียบเทียบให้เห็นว่าจำนวนโครงการหรือกิจกรรมที่ ทางองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดขึ้นและคิดว่าจะทำนั้นแท้ที่จริงแล้วสามารถทำได้ใน ระดับใดบ้างครั้งอาจกำหนดออกมาเป็นร้อยละก็ได้

2) การติดตามและประเมินผล เป็นขั้นตอนสุดท้ายในการ บริหารงานงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งบางครั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เองจะให้ความสำคัญของการติดตามและประเมินผลน้อยมาก ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะคิด ว่าการติดตามและประเมินผลนั้นเป็นเพียงการรายงานทางตัวเลขไปยังหน่วยงานตาม ระเบียบกฎหมายเท่านั้น หรือเป็นเพียงการประเมินเพื่อให้ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนใน รูปเงินพิเศษ แต่ความจริงแล้วการติดตามและประเมินผลเป็นกระบวนการที่สำคัญดังนี้

(1) เป็นการตรวจสอบการบริหารงบประมาณของ องค์การบริหารส่วนตำบล โดยในรอบปีงบประมาณนั้นได้มีการจัดสรรงบประมาณไป เพื่อการใดหรือดำเนินกิจกรรมใดบ้าง

(2) เป็นการเผยแพร่ผลการดำเนินงานในรอบปีให้แก่ ประชาชนในพื้นที่ ได้ทราบว่างบประมาณของท้องถิ่นของตนนั้นสามารถตอบสนองความ ต้องการหรือแก้ไขปัญหาได้ในระดับใดบ้าง ;

(3) เพื่อเป็นกรอบและแนวทางในการบริหารจัดการงบประมาณในปีถัดไป ว่าความคุ้มค่าของงบประมาณนั้นได้จัดสรรไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือไม่ ซึ่งอาจสรุปตามหลักการที่ดีเกี่ยวกับการใช้จ่ายสาธารณะ (Canon of Public Expenditure) (ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2550: 155)

(3.1) หลักของการประหยัด (Canon of Economy) ทรัพยากรของสังคมมีอยู่จำกัดการใช้จ่ายก็ต้องเป็นในลักษณะที่ประหยัดหรือใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยพยายามไม่ให้เกิดการสูญเปล่าโดยพิจารณาจากผลประโยชน์ที่จะได้รับ

(3.2) หลักของผลประโยชน์ (Canon of Benefit) การพิจารณาถึงผลประโยชน์ของโครงการบางครั้งจะต้องประเมินออกมาได้เป็นตัวเงิน นอกจากนั้นอาจพิจารณาทั้งสังคมการเมือง การบริหารและที่สำคัญต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมด้วย

(3.3) หลักของการกัลลักรอง (Canon of Sanction) หลักของการกัลลักรองจะเป็นหลักที่ต้องอาศัยกระบวนการตรวจสอบติดตามและประเมินผล การใช้จ่ายของรัฐเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนมากที่สุด

(3.4) หลักของการสร้างส่วนเกิน (Canon of Surplus) ในการบริหารงบประมาณนั้นบางครั้งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องระมัดระวังในการใช้จ่าย เพราะบางครั้งเมื่อไม่สามารถจัดหารายได้หรือรัฐบาลกลางไม่สามารถจัดสรรงบประมาณได้ตามที่กำหนดองค์การบริหารส่วนตำบลก็ยังสามารถนำเงินงบประมาณส่วนที่กันไว้มาใช้ในยามที่จำเป็นหรือฉุกเฉิน

3.4 การประชุมสภา

สภาท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการเสนอพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นดังรายละเอียดดังนี้

3.4.1 สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นในกรณีที่เห็นว่าเรื่องนั้นจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายออกมาบังคับ อย่างไรก็ตามก่อนการเสนอสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมีการศึกษาว่าประเด็นดังกล่าวอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ มีตัวบทกฎหมายที่มีลำดับสูงกว่าให้อำนาจองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตราข้อบัญญัติหรือไม่และเนื้อหาสาระขัดกับกฎหมายแม่บทหรือไม่จากประสบการณ์ที่ผ่านมาไม่พบว่ามีร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยสมาชิกสภาท้องถิ่น

3.4.2 สมาชิกสภาท้องถิ่นมีบทบาทในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยฝ่ายบริหารและประชาชนปัจจุบันช่องทางในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นสู่การ

พิจารณาทำได้ 3 ทางคือ 1) เสนอโดยสมาชิกสภาท้องถิ่น 2) เสนอโดยฝ่ายบริหารและ 3) เสนอโดยประชาชนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้สิทธิผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่ากึ่งหนึ่งสามารถเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นได้โดยทั่วไปฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นที่สำคัญคือ ร่างข้อบัญญัติงบประมาณซึ่งเป็นหัวใจของการบริหารงานและนอกจากนั้นร่างข้อบัญญัติที่ฝ่ายบริหารเสนอมักเป็นข้อบัญญัติที่ออกตามกฎหมายหลัก เช่น ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดซึ่งออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ข้อบัญญัติท้องถิ่นส่วนใหญ่มักเหมือนกันหมดทุกแห่งจนนักวิชาการบางท่านเรียกข้อบัญญัติเหล่านี้ว่า "ข้อบัญญัติสามัญประจำบ้าน" ซึ่งหมายความว่าทุกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีข้อบัญญัติเหล่านี้ข้อเสนอในการดำเนินบทบาทด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาท้องถิ่นมีดังนี้ 1) เนื่องจากไม่ค่อยพบว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นยกร่างและนำเสนอร่างข้อบัญญัติจึงเสนอให้สมาชิกสภาท้องถิ่นควรให้ความสำคัญในการยกร่างและเสนอร่างข้อบัญญัติที่สำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นเข้าสู่การพิจารณา โดยการดำเนินการนั้นสมาชิกสภาท้องถิ่นควรให้ความสำคัญกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการยกร่างข้อบัญญัติด้วย เช่นการจัดรับฟังความคิดเห็นประชาชนในระหว่างการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น นอกจากนั้นสภาท้องถิ่นอาจขอคำแนะนำในการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นจากนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญในพื้นที่ 2) ในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยฝ่ายบริหารสภาท้องถิ่นควรพิจารณาและกลั่นกรองร่างข้อบัญญัติโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น สภาท้องถิ่นอาจแต่งตั้งภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องเข้าเป็นอนุกรรมการพิจารณาด้วยหรืออาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชนเพื่อให้มั่นใจว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมรวมทั้งเป็นการสร้างการเรียนรู้แก่ประชาชนมิเช่นนั้นประชาชนจะทราบข้อมูลข่าวสารที่มีผลกระทบต่อตนเองเมื่อผ่านออกมาเป็นข้อบัญญัติซึ่งมีผลบังคับใช้แล้ว 3) ด้วยกฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นได้สภาท้องถิ่นควรจัดให้มีหน่วยงานงานหรือบุคคลที่ให้คำปรึกษาหารือหรือคำแนะนำให้การจัดทำร่างข้อบัญญัติหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาแก่ประชาชนเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น 4) การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีนั้นสมาชิกสภาท้องถิ่นควรพิจารณาด้วยความรอบคอบและตรวจสอบดูความสอดคล้องระหว่างนโยบายแผนงานและโครงการรวมทั้งควรให้ความสำคัญกับความคุ้มค่าและเหมาะสมกับสภาพปัญหาของท้องถิ่น หากเป็นโครงการต่อเนื่องควรดูผลดำเนินการที่ผ่านมา นอกจากนั้นควรมีช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลและมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี บทบาทด้านการควบคุมการบริหาร บทบาทลำดับต่อมาของสมาชิก

สภาท้องถิ่น คือบทบาทในตรวจสอบและถ่วงดุลการบริหารของฝ่ายบริหารหัวใจสำคัญของบทบาทนี้คือต้องชัดเจนว่าสภาท้องถิ่นไม่ใช่ฝ่ายค้านเหมือนในการเมืองระดับชาติ ซึ่งหากฝ่ายค้านทำให้ฝ่ายบริหารล้มเหลวอาจนำมาสู่การเปลี่ยนหัวฝ่ายค้านอาจมาตั้งรัฐบาลได้ หากแต่ภายใต้ระบบสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารเข้มแข็งบทบาทของสภาท้องถิ่น คือการตรวจสอบถ่วงดุลให้การบริหารงานเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมรักษาสัญญาประชาคมที่ฝ่ายบริหารให้ไว้กับประชาชนในการรณรงค์หาเสียงและแถลงนโยบายสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่สามารถเปลี่ยนหัวไปดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหารได้หากนายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นลาออกก็จะนำไปสู่การเลือกตั้งใหม่ ดังนั้นอย่าเน้นทำบทบาทฝ่ายค้านหรือค้านทุกเรื่องเรื่องใดที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์ควรดำเนินการสมาชิกสภาควรสนับสนุนสมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถดำเนินบทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารรวมทั้งให้การสนับสนุนได้ในลักษณะดังนี้

1) การควบคุมการบริหารงาน กฎหมายกำหนดให้สภาท้องถิ่นมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารผ่าน 3 กลไก ดังนี้

1.1) การรับทราบคำแถลงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดว่าก่อนที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะเข้ารับตำแหน่งประธานสภาต้องเรียกประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้แถลงนโยบายต่อสภาท้องถิ่น โดยต้องจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อแจกให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นที่เข้าร่วมประชุม ในการแถลงนโยบายดังกล่าวจะไม่มีการลงมตินอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดว่าผู้บริหารท้องถิ่นต้องจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาท้องถิ่นเป็นประจำทุกปี การที่กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นได้มีแนวทางในการติดตามตรวจสอบและควบคุมการบริหารงานและดำเนินงานของฝ่ายบริหาร

1.2) การตั้งกระทู้ถาม การตั้งกระทู้ถามเป็นการถามคำถามที่สมาชิกสภาท้องถิ่นตั้งขึ้นเพื่อถามผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือนโยบายเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3) การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป เป็นการดำเนินการปรึกษาพิจารณาแสดงและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของสมาชิกสภาท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นและเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ทั้งนี้กฎหมายกำหนดว่าในการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นจะต้องไม่มีการลงมติการ

ขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปถือเป็นการถ่วงดุล หรือป้องปรามไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือไม่เหมาะสมจนทำให้ประชาชนต้องได้รับความเดือดร้อน

2) **การให้ความเห็นในเรื่องสำคัญ** แม้ว่าการจัดโครงสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วนและแต่ละส่วนก็มีบทบาทอำนาจหน้าที่แยกออกจากกันอย่างชัดเจนแต่เพื่อเป็นการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้เปิดโอกาสให้สภาท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถให้คำปรึกษาหารือแก่ฝ่ายบริหารได้ ดังนั้นในบางเรื่องหรือบางประเด็นหากสภาท้องถิ่นเห็นว่าเป็นสิ่งที่ฝ่ายบริหารควรจะต้องให้ความสำคัญหรือให้ความสนใจก็สามารถที่จะเสนอข้อมูลเสนอความคิดเห็นเสนอทางเลือกหรือเสนอทางออกเพื่อประกอบการตัดสินใจในทางนโยบายให้แก่ฝ่ายบริหารได้

3) **การสนับสนุนหรือให้ความเห็นกับขอฝ่ายบริหารในเรื่องที่ถูกต้องเหมาะสมและจำเป็น** สภาท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในกิจการหรือการดำเนินการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ กรณีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ จะต้องได้รับอนุญาตจากสภาท้องถิ่นก่อน หรือในเรื่องของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อน ดังนั้นหากสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือสภาท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นกิจกรรมหรือกิจการที่มีประโยชน์แก่ชุมชนก็ควรให้การสนับสนุนและให้ความเห็นชอบหรืออนุญาตให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ อย่างไรก็ตามหากเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่กระทบกับชุมชนจำเป็นอย่างยิ่งที่สภาท้องถิ่นจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจซึ่งการจัดรับฟังความคิดเห็นนี้เป็นข้อกำหนดทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน

4) **ข้อเสนอแนะสมาชิกสภาท้องถิ่นในการดำเนินบทบาทควบคุมการบริหาร** สมาชิกสภาท้องถิ่นในการตั้งกระทู้ถามการอภิปรายหรือการทำงานของคณะกรรมการฯ ของสภาท้องถิ่นที่ผ่านมาเน้นการตั้งรับ คือมักดำเนินการเมื่อเกิดปัญหาแล้วหรือเกิดความผิดพลาดแล้วซึ่งนำมาซึ่งความเสียหายต่อท้องถิ่น ดังนั้นการบริหารหรือการติดตามตรวจสอบหรือควบคุมการบริหารงานสมัยใหม่จึงหันมาให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ความเสี่ยงหรือในภาษาง่ายๆ “โอกาสพลาด” เพื่อจะได้เตรียมการป้องกันแก้ไขล่วงหน้า นอกจากนั้นการดำเนินการในการควบคุมฝ่ายบริหารควรดำเนินการอย่างเป็นระบบบนพื้นฐานของข้อมูลและการวิเคราะห์อย่างรอบด้านซึ่งจะทำให้สภาท้องถิ่นได้รับความเชื่อถือรวมทั้งเปลี่ยนความคิดของฝ่ายบริหารจากเห็นฝ่ายสภาท้องถิ่นเป็นพวกจับผิดมาสู่การเป็นกัลยาณมิตรช่วยกันทำงานเพื่อท้องถิ่นในบทบาทที่แตกต่างกับการวิเคราะห์

ความเสี่ยงในที่นี้ เพื่อให้สอดคล้องกับภาครัฐจึงได้ประยุกต์แนวความคิดการวิเคราะห์ความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์และธรรมาภิบาลมาปรับใช้ สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถใช้ประเด็นความเสี่ยงเหล่านี้ในการวิเคราะห์ประเด็นเพื่อการตั้งกระทู้การอภิปรายและการทำงานของคณะกรรมการสภา ในการติดตามงานของฝ่ายบริหารรวมทั้งให้ข้อเสนอแนะแก่ฝ่ายบริหาร

3.5 การจัดซื้อจัดจ้าง

การจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกระทำได้หลายวิธีทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวงเงินที่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการ เช่น การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีตกลงราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งไม่เกิน 100,000 บาท การจ้างโดยวิธีสอบราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาทหรือการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคา คือการซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 2,000,000 บาท ขั้นตอนปฏิบัติในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างมีดังนี้ (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2550: 3-5)

3.5.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดหาพัสดุด้วยเงินงบประมาณเงินรายได้หรือเงินนอกงบประมาณที่มีมูลค่าไม่เกิน 100,000 บาทดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีตกลงราคาที่มีมูลค่าเกิน 100,000 บาทแต่ไม่เกิน 2,000,000 บาทต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคาหรือมูลค่าเกิน 2,000,000 บาท ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

3.5.2 เจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำเอกสารสอบราคา/ประกวดราคาพร้อมทั้งรายงานขอความเห็นชอบต่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจ

3.5.3 หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจเห็นชอบรายงานและลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อ/คณะกรรมการตรวจรับพัสดูลงนามในประกาศสอบราคา/ประกวดราคาลงนามเอกสารสอบราคา/ประกวดราคาและลงนามหนังสือถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.5.4 วิธีการจัดซื้อจัดจ้างโดยการสอบราคา

1) เจ้าหน้าที่พัสดุกำหนดวันรับและยื่นซองสอบราคาพร้อมทำหนังสือแจ้งคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีสอบราคาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบพร้อมทั้งนำลงในเว็บไซต์ (ก่อนวันเปิดซองสอบราคาไม่น้อยกว่า 10 วัน สำหรับการสอบราคาในประเทศหรือไม่น้อยกว่า 45 วัน สำหรับการสอบราคานานาชาติ)

2) เมื่อถึงกำหนดวันรับซองสอบราคา ให้เจ้าหน้าที่พัสดุทำการตรวจเอกสารหลักฐานให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารสอบราคาโดยไม่เปิดซองเสนอ

ราคาพร้อมลงรับโดยระบุวันและเวลาที่รับของและส่งมอบของให้แก่หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุทันที

3) ให้หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุเก็บรักษาของเสนอราคาทุกรายโดยไม่เปิดซอง และเมื่อถึงกำหนดเวลาเปิดซองสอบราคาแล้วให้ส่งมอบของเสนอราคาพร้อมทั้งรายงานผลการรับของต่อคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเพื่อดำเนินการต่อไป

4) เมื่อคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาพิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างของผู้เสนอราคาที่ถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคาแล้วให้คณะกรรมการรายงานผลการพิจารณาและความเห็นพร้อมด้วยเอกสารที่ได้รับไว้ทั้งหมดต่อหัวหน้าส่วนราชการเพื่อสั่งการโดยผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ

5) การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคา (1) การปิดประกาศประกวดราคาโดยเปิดเผย ณ ที่ทำการ ส่วนราชการในตึกปิดประกาศที่มีกฎแฉปิดตลอดเวลาที่มีผู้ปิดและปลดประกาศพร้อมทั้งทำหลักฐานการปิด และปลดประกาศเป็นหนังสือพร้อมทั้งมีพยานบุคคลรับรองการปิดและปลดประกาศอย่างน้อย 1 คน (ผู้ปิดและปลดประกาศต้องเป็นบุคคลคนละคนกันพยานในการปิดและปลดประกาศต้องมีผู้ใช้ที่ปิดหรือปลดประกาศ) (2) ส่งประกาศประกวดราคาก่อนการให้หรือขายเอกสารประกวดราคาไม่น้อยกว่า 7 วันทำการ โดยส่ง EMS ไปยังหน่วยงานต่อไปนี้ คือสถานีวิเคราะห์กระจายเสียง/หนังสือพิมพ์ กรมประชาสัมพันธ์และองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยศูนย์รวมข่าวประกวดราคาของทางราชการ (พร้อมเอกสารประกวดราคา) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน/สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินส่วนภูมิภาค (พร้อมเอกสารประกวดราคา) (3) ต้องมีระยะเวลาสำหรับการคำนวณราคาหลังจากปิดการให้หรือขายเอกสารอีกไม่น้อยกว่า 7 วันทำการ (4) เมื่อถึงกำหนดวันเวลารับของให้คณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคาตรวจหลักประกันของร่วมกับเจ้าหน้าที่การเงินและในกรณีที่มีหลักประกันของเป็นหนังสือค้ำประกันของธนาคารให้ส่งสำเนาให้ธนาคารด้วย (5) เจ้าหน้าที่พัสดุส่งของการมีผลประโยชน์ร่วมกันให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาพิจารณาว่าผู้เสนอราคาเป็นผู้มีผลประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ (6) เมื่อได้รับอนุมัติจากหัวหน้าส่วนราชการแล้วให้จัดทำสัญญาซื้อขายหรือสัญญาจ้าง (7) ผู้ขายหรือผู้รับจ้างส่งมอบพัสดุหรือส่งงานเพื่อให้คณะกรรมการทำการตรวจรับหรือตรวจการจ้างและทำการเบิกจ่ายเงินต่อไป

จากการศึกษาระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม พอสรุปได้ว่าเป็นระเบียบที่วางหลักเกณฑ์การควบคุมขั้นตอนและกระบวนการจัดหาพัสดุและบริการต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการให้ได้มาซึ่งพัสดุสำหรับใช้งานได้อย่างเพียงพอคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพตามความต้องการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่การสำรวจความต้องการใช้พัสดุนิติกรรมของเสนอขอซื้อจ้างการอนุมัติให้จัดซื้อจัดจ้างการทำสัญญาการตรวจรับพัสดุไป

จนถึงขั้นตอนเพื่อเตรียมการเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้างที่เป็นเจ้าหนี้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ก่อหนี้ผูกพันตามสัญญาซื้อขายสัญญาจ้างของการลงทะเบียนควบคุมและการจำหน่ายพัสดุ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

4. องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 แต่ประสบปัญหาในการบริหารงานและถูกยกเลิกตามประกาศคณะปฏิวัติที่ 326 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2515 ซึ่งกำหนดให้มีสภาตำบลเพียงรูปแบบเดียวต่อมาในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2546 ซึ่งได้บัญญัติให้สภาตำบลที่มีรายได้เฉลี่ยย้อนหลังเกิน 150,000 บาทติดต่อกัน 3 ปีให้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งถือว่าเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลจำแนกเป็น 3 ขนาดคือ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็กโดยใช้เกณฑ์รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นไปอย่างอิสระมีอำนาจในการบริหารการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจการจัดทำแผนพัฒนาตำบล การทำนิติกรรมที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสิทธิในทางกฎหมายด้วยตนเอง ภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดไว้และยังมีอำนาจในการออกข้อบังคับตำบลที่ใช้กับราษฎรในพื้นที่อีกด้วยโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย 2 ส่วนคือ ฝ่ายข้าราชการการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำโดยฝ่ายข้าราชการการเมือง ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนหมู่บ้านละ 2 คนหากองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้านให้มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลได้เพียง 6 คน ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 3 คน ฝ่ายข้าราชการประจำมีพนักงานส่วนตำบลเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นประจำองค์การบริหารส่วนตำบล โดยแบ่งโครงสร้างของพนักงานส่วนตำบลออกเป็น สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และส่วนงานต่างๆ เช่น ส่วนการคลัง ส่วนโยธา ส่วนสาธารณสุข ลักษณะหน่วยการปกครองท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลมีดังนี้

1) มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอิสระในการบริหารงานท้องถิ่นโดยที่รัฐได้กระจายอำนาจในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจในการบริหารงานให้แก่องค์การบริหารส่วน

ตำบลการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนในการพัฒนาตำบลการให้อำนาจอิสระในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายอำนาจอิสระในการออกข้อบังคับตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตตำบลเท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายและอำนาจอิสระในการจัดเก็บรายได้ของตนเองคือภาษีบำรุงท้องถิ่นภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นต้น

2) มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในระยะเริ่มต้นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและลับเป็นส่วนใหญ่ (2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด) สำหรับในส่วนที่เหลือแม้จะมาโดยตำแหน่งแต่ก็เป็นตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเช่นกัน คือกำนันและผู้ใหญ่บ้าน (ยกเว้นตำแหน่งแพทย์ประจำตำบล) แต่ต่อไปต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงทั้งหมดทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ส่วนฝ่ายบริหารคือคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะมีที่มาจากการเลือกของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเช่นเดียวกัน (กรมการปกครอง, 2546)

5. บทบาทหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังนี้

- 1) อำนาจหน้าที่ทั่วไปพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม
- 2) หน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้ทำ ได้แก่
 - 2.1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
 - 2.2) รักษาความสะอาดของถนนทางน้ำทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล
 - 2.3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
 - 2.4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - 2.5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
 - 2.6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
 - 2.7) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - 2.8) บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
 - 2.9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร
- 3) หน้าที่ที่ไม่บังคับให้ทำ ได้แก่
 - 3.1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและเกษตร
 - 3.2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
 - 3.3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

3.4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุมการกีฬาการพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

3.5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

3.6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

3.7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

3.8) การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

3.9) ควบคุมประโยชน์จากทรัพยากรอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

3.10) ให้มีตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม

3.11) กิจการเกี่ยวกับพาณิชย์

3.12) การท่องเที่ยว

3.13) การผังเมือง

6. กลไกและวิธีการขององค์การบริหารส่วนตำบลในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม

องค์การหรือองค์การบริหารส่วนตำบลมีกลไกและวิธีการในการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน

1) การเข้ามามีส่วนร่วมในด้านนโยบายคือการเป็นตัวแทนภาคประชาชนในการเป็นกรรมการในชุดต่างๆ แนวคิดในการเข้ามามีส่วนร่วมในระดับนโยบายผู้ที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายในเรื่องของการมีส่วนร่วมต้องสร้างช่องทางที่จะพัฒนาให้เกิดตัวแทนที่แท้จริงจากกลุ่มต่างๆ มีกลไกและกระบวนการที่สร้างตัวแทนภาคประชาชนที่เกิดจากคนในพื้นที่ให้ได้

2) การมีส่วนร่วมในการพัฒนาคือการแสดงบทบาทในฐานะประชาชนในการแสดงประชาพิจารณ์เป็นการเพิ่มศักยภาพให้ประชาชนเข้มแข็งและมีกลไกที่พร้อมเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม

3) การมีส่วนร่วมในการจัดบริการกฎหมายเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมซึ่งปัจจุบันมีหลายชุมชนที่พร้อมจะเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมพัฒนาชุมชน

4) การมีส่วนร่วมในการบริหารหน่วยบริการหรือเครือข่ายหน่วยบริการในชุมชนของตนเอง ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดให้มีศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์สนับสนุนกลุ่มต่างๆ ในชุมชนตลอดจนช่วยกันพัฒนาหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือภาคประชาชนที่มีประสิทธิภาพ วิธีการขององค์การบริหารส่วนตำบลได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม เช่น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนการนำความคิดเห็นของประชาชนไปจัดทำแผนแต่งตั้งเป็นกรรมการ

หรือที่ปรึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้างร่วมเป็นกรรมการตรวจรับการจ้างงาน

5) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยผ่านช่องทางสื่อต่างๆ ได้แก่ เอกสารสิ่งพิมพ์ แผ่นพับรายงานประจำปีจดหมายข่าวหอกระจายข่าวการจัดประชุมเว็บไซต์ เป็นต้น

6) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยผ่านเวทีประชาคมการจัดประชุม รับฟังความคิดเห็นการร้องเรียนการประชาสัมพันธ์จัดลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรมเพื่อจัดลงในแผนชุมชน เป็นต้น

7) การดึงประชาชนเข้าร่วมโครงการโดยอาจจัดตั้งเป็นชุดกรรมการต่างๆ เป็นที่ปรึกษาและร่วมเป็นสมาชิกในโครงการ/กิจกรรมต่างๆ

8) เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบซึ่งเมื่อมีการแต่งตั้งเป็นกรรมการแล้วก็ต้องตรวจติดตามการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลร่วมตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น หัวใจของการพัฒนาระบบการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือการกำกับตรวจสอบติดตามและประเมินผลการปกครองตนเองตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้วางหลักให้รัฐบาลมอบความเป็นอิสระในการปกครองตนเองแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการกำกับตรวจสอบเท่าที่จำเป็นนั้นอย่างไรก็ต้องการปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถวางระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของตนได้อย่างได้ผลแล้วก็จะส่งเสริมให้การกำกับตรวจสอบของรัฐบาลเป็นไปตามความราบรื่นโดยที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการบริหารจัดการตามภารกิจของตนอีกทั้งจะทำให้กระบวนการตรวจสอบของภาคประชาชนมีโอกาสที่จะเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในกระบวนการปกครองตนเองระดับท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง (ดำรง วัฒนา, 2547: 128)

7. การบริหารแบบธรรมาภิบาล

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 นั้นได้ให้นิยามธรรมาภิบาล คือ การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนให้สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขมีความรู้รักสามัคคี ร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคตเพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรมความโปร่งใสและความมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสอดคล้องกับความเป็นไทยรัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุค

ปัจจุบัน ดังนั้น เพื่อวางรากฐานให้กับการจัดการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ดังกล่าวระเบียบฉบับนี้จึงกำหนดจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานหลักสำคัญ

6 ประการ คือ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นการตรากฎหมายและกฎข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคมอันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมายและกฎข้อบังคับเหล่านั้นโดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช้อำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคลกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ นั้นต้องมีความเป็นธรรมสามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีรวมถึงมีความยุติธรรมและบังคับใช้กับคนกลุ่มต่างๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันมีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไปการดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใสและตรวจสอบได้และได้รับการยอมรับจากประชาชน

2) หลักคุณธรรม (Integrity) เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจ ยึดมั่นอดทนมีระเบียบวินัยประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติทำให้การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลงจากเดิมและทำให้คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้นมีการบริการจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุดสร้างสังคมที่มีเสถียรภาพสมาชิกในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข

3) หลักความโปร่งใส (Transparency) เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใสมิการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความชัดเจนโดยที่ข้อมูลต่างๆ นั้นต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและความสามารถตรวจสอบได้มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้นอกจากนี้ความโปร่งใสยังขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ โดยดูจากจำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนหรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการต้องมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง (Stakeholders) ทั้งนี้ส่วนราชการต้องมีการสร้างตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

4) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคมการใส่ใจในปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและ

กระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาตลอดจนการเคารพในการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ต้องมีความรับผิดชอบ ต่อประชาชนสร้างความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานโดยมีตัวชี้วัดสำคัญในการ ประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ต้องทำให้เกิดการยอมรับและความพึงพอใจจากผู้ให้บริการการบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ทั้งที่เป็นคุณภาพของงานด้าน ปริมาณความถูกต้องครบถ้วนรวมทั้งลดจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

5) หลักการมีส่วนร่วม (People Participation) เป็นการสนับสนุนและเปิด โอกาสให้ประชาชนทุกฝ่ายในสังคมซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การทำงานในองค์การที่เป็นทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมในสังคมนั้นๆ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้เกิดสำนึกร่วมกันว่าตนเป็นส่วนหนึ่งขององค์การนั้นๆ และเพื่อให้องค์การ รับฟังความคิดเห็นของประชาชนตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่แท้จริงทั้งนี้ เพื่อให้การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเป็นพลังตรวจสอบที่สำคัญของสังคมต่อไป

6) หลักความคุ้มค่า (Value for Money) เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากร ที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมโดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัดใช้ ของอย่างคุ้มค่าครองสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวที นานาชาติและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืนสร้างความพึงพอใจให้กับ ผู้รับบริการเสริมสร้างความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

นอกจากนี้ การบริหารจัดการที่ดีอาจประกอบไปด้วยหลักการสำคัญหลายประการ แล้วแต่วัตถุประสงค์ขององค์การซึ่งประกอบด้วย 8 หลักการตามองค์การสหประชาชาติ คือการมุ่งฉันทามติสำนึกรับผิดชอบต่อความโปร่งใสการตอบสนองประสิทธิผลและ ประสิทธิภาพความเท่าเทียมกันและการคำนึงถึงคนทุกกลุ่มและการปฏิบัติตามหลักนิติ ธรรมทั้งนี้เพื่อให้ลดจำนวนการทุจริตลงแนวคิดของชนกลุ่มน้อยได้รับการคำนึงถึงและมี การรับฟังความคิดเห็นของผู้อ่อนแอในสังคมและตอบสนองความต้องการของสังคมใน ปัจจุบันและอนาคต (สำหรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยสร้างระบบบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 นั้นระบุไว้ 6 หลักการ คือ มีส่วนร่วมโปร่งใส สำนึก รับผิดชอบต่อ นิติธรรมคุณธรรม และคุ้มค่าซึ่งไม่ต่างจาก 8 หลักการดังกล่าวแล้ว) แสดงได้ ดังนี้ (ถวิลวดี บุรีกุล, 2549 : 241-247)

1) การมีส่วนร่วมการมีส่วนร่วมทั้งชายหญิงเป็นสิ่งสำคัญของธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมเป็นไปทั้งทางตรงหรือโดยผ่านสถาบันกลางหรือผู้แทน อย่างไรก็ตาม ประชาธิปไตยแบบตัวแทนก็ไม่ได้ หมายถึง กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมจะได้รับการผนวก

เข้าไปประกอบการตัดสินใจดังนั้นการมีส่วนร่วมจำเป็นต้องมีการให้ข้อมูลจากทุกกลุ่มและมีการดำเนินการให้เกิดขึ้นจริงซึ่งรวมถึงเสรีภาพในการรวมกลุ่มก่อตั้งสมาคมและแสดงออก และจัดตั้งประชาสังคม

2) ความโปร่งใสหมายถึงการตัดสินใจที่ดำเนินไปแล้วและการนำไปปฏิบัติเป็นไปตามระเบียบซึ่งหมายถึงการเปิดเผยข้อมูลและสามารถให้ผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจและบังคับใช้นโยบายหรือแผนเข้าถึงข้อมูลได้โดยตรงนอกจากนี้ยังหมายถึงข้อมูลมีเพียงพอจะให้ผู้เกี่ยวข้องได้เข้าถึงและการเข้าถึงต้องง่ายข้อมูลต้องอยู่ในรูปแบบที่เข้าใจได้ง่ายหรือการใช้สื่อต่างๆให้เกิดความเข้าใจได้ง่าย

3) การมุ่งฉันทามติในสังคมหนึ่งผู้คนจำนวนมากมีความเห็นที่แตกต่างกันหลักหนึ่งของธรรมาภิบาลจึงเป็นเรื่องของการเจรจาไกล่เกลี่ยโดยใช้คนกลางของคนที่มีความสนใจแตกต่างกันในสังคมเพื่อนำมาสู่การเกิดฉันทามติในสิ่งที่เป็นประเด็นที่ดีที่สุดในความสนใจของชุมชนทั้งหมดและวิธีที่จะบรรลุฉันทามติซึ่งต้องอาศัยแนวคิดที่กว้างไกลและเวลาในเรื่องที่ว่าจะทำอะไรเป็นสิ่งที่ต้องการสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนของมนุษย์และจะบรรลุได้อย่างไรสิ่งนี้จะเกิดได้จากการมีความสนใจในประวัติศาสตร์วัฒนธรรมและบริบททางสังคมหรือชุมชนอื่นๆ ด้วย

4) การตอบสนองธรรมาภิบาลยังต้องให้มีการดำเนินการและมีกระบวนการที่ตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในเวลาที่เหมาะสม

5) ความเท่าเทียมกันและการมีพหุนิยมความเป็นอยู่ที่ดีของสังคมขึ้นกับการประกันว่าสมาชิกทุกคนรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและมีที่ยืนในสังคมและไม่รู้สึกรู้ว่าถูกกีดกันออกไปจากกระแสหลักของสังคมนั้นหมายความว่ากลุ่มทุกกลุ่มโดยเฉพาะผู้ที่มีความอ่อนแอที่สุดที่จะปรับปรุงหรือคงความเป็นอยู่ที่ดีของพวกเขา

6) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการและสถาบันที่ก่อให้เกิดผลที่บรรลุความต้องการของสังคมโดยการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสมมีเรื่องของการประหยัดแต่ไม่ตระหนี่แนวคิดของประสิทธิภาพในบริบทของธรรมาภิบาลยังรวมถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและการปกป้องสิ่งแวดล้อมด้วย

7) สำเนียงรับผิดชอบการยอมรับผิดเป็นกุญแจสำคัญของธรรมาภิบาลไม่เพียงสถาบันของรัฐแต่ภาคเอกชนและองค์กรประชาสังคมต่างๆต้องมีความสำเนียงรับผิดชอบต่อสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใครจะสำเนียงรับผิดชอบต่อใครนั้นขึ้นกับการตัดสินใจหรือการกระทำว่าเป็นเรื่องภายในหรือภายนอกองค์กรหรือสถาบัน

สรุปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึงหน่วยงานที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และช่วยสนับสนุนส่งเสริมพัฒนาศักยภาพของในองค์การ ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และมีทิศทาง

การพัฒนาที่สอดคล้องแนวนโยบายแห่งรัฐเพื่อนำสู่เป้าหมายบ้านเมืองน่าอยู่เขตชุมชนธรรม และประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งประกอบ ด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. ความสำคัญและความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามี ส่วนร่วมทางการเมืองการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรร ทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน การมีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจ หน้าที่ของรัฐ

การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิดซึ่งเป็นการสื่อสารสองทาง ระหว่างบุคคลกลุ่มบุคคลชุมชนหรือองค์การในการดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งหรือ หลายกิจกรรมทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการซึ่งการมีส่วนร่วมจะเกี่ยวข้องกับ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนาร่วมคิดร่วม ตัดสินใจร่วมการดำเนินการและร่วมรับผลประโยชน์โดยมีเป้าหมายเพื่อให้บรรลุ จุดมุ่งหมายร่วมกันของกลุ่มและเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีความรู้สึกร่วมรับผิดชอบ กับกลุ่มด้วยการให้ความหมายคำจำกัดความการมีส่วนร่วมมีมากมายหลายทัศนะมีทั้ง ความหมายกว้างและความหมายแคบในบริบทของลักษณะงานในแง่มุมประเด็นต่างๆแต่ก็ เป็นไปในทิศทางเดียวกันในแง่ของการพัฒนาการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่รัฐบาลทำ การส่งเสริมชักนำและสร้างโอกาสให้กับประชาชนทั้งส่วนบุคคลกลุ่มชนชมรมสมาคม มูลนิธิและองค์การอาสาสมัครเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือ หลายๆ เรื่องแล้วแต่กรณี (ไพรัตน์ เดชะรินทร์, 2527: 5) ส่วนยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2526: 25) กล่าวว่าการมีส่วนร่วมเป็นกิจกรรมในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิด ริเริ่มการพิจารณาการตัดสินใจการร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันเป็น ผลกระทบมาถึงตนส่วนความหมายด้านการดำเนินงานโครงการ การมีส่วนร่วม หมายถึง การทำงานร่วมกันกับกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความตั้งใจโดยกระทำการงาน ดังกล่าวในห้วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่ทรงประสิทธิภาพ (นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์, 2527: 181-185) โดยให้ผู้เข้าร่วมได้ใช้ความคิดความรู้ความสามารถแรงงานสนับสนุนหรือจัดการ ทรัพยากร เช่น เงินทุนวัสดุในกิจกรรมการพัฒนา (ปรีชญา เวสารัชช์, 2528: 5) ส่วน ความหมายในด้านการจัดการหมายถึงการที่กลุ่มของประชาชนก่อให้เกิดการรวมตัวที่ สามารถจะกระทำการตัดสินใจใช้ทรัพยากรและมีความรับผิดชอบในกิจกรรมที่กระทำโดย

กลุ่ม (WHO and UNICEF, 1978: 11) ในประเด็นการตัดสินใจ หมายถึง เป็นการเข้าร่วมอย่างแข็งขันของประชาชนในการดำเนินการตัดสินใจในทุกระดับและทุกรูปแบบของกิจกรรมต่างๆ ทางด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมืองและโดยเฉพาะในบริบทของกระบวนการวางแผนที่มีการกำหนดรูปแบบ (Franklyn Lisk, 1985: 23 อ้างถึงใน ชินรัตน์ สมสืบ, 2539: 23) จากคำจำกัดความและแนวคิดข้างต้นสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในความหมายกว้าง หมายถึง การทำงานร่วมกันกับกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมกระทำการตัดสินใจใช้ทรัพยากรและมีความรับผิดชอบในกิจกรรมที่กระทำโดยกลุ่มให้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่มการพิจารณาการตัดสินใจการร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบถึงตัวประชาชนเองการมีส่วนร่วมจึงเป็นหัวใจของการเสริมสร้างพลังการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่มและเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มด้วยสำหรับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ขอนิยามคำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนการบริหารงานองค์การท้องถิ่น หมายถึง การส่งเสริมสนับสนุนและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามาปรึกษาหารือมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมโครงการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในการร่วมคิดร่วมวิเคราะห์ปัญหาร่วมวางแผนร่วมดำเนินการร่วมตัดสินใจร่วมติดตามตรวจสอบการดำเนินงานรวมทั้งร่วมรับผลประโยชน์หรือผลกระทบจากการพัฒนา

2. แนวคิดลักษณะการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถจำแนกตามลักษณะงานหรือกิจกรรมที่ดำเนินการได้หลายลักษณะทั้งในด้านบริหารจัดการด้านการเมืองการพัฒนาชุมชน รวมถึงด้านการมีส่วนร่วมซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวคิดและทัศนะเกี่ยวกับลักษณะของการมีส่วนร่วมไว้หลากหลายประการ เช่น ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการชุมชน ซึ่งสามารถแบ่งเป็นลักษณะการมีส่วนร่วมไว้ 5 ประการดังนี้

- 1) เป็นสมาชิก (Membership): คณะกรรมการชุมชนสมาชิกองค์การชุมชน
- 2) เป็นผู้เข้าร่วมประชุม (Attendance at Meeting): การปฏิบัติของโครงการฯ
- 3) เป็นผู้ออกเงิน (Financial Contribution): ผู้สนับสนุนทางการเงินและอุปกรณ์ต่างๆ ทั้งจากภายในและภายนอกชุมชน
- 4) เป็นกรรมการ (Membership on Committees): ผู้เข้าร่วมกิจกรรมของโครงการ
- 5) เป็นประธานหรือผู้นำ (Position of Leadership): ในกิจกรรมต่างๆ ของโครงการ

Bryant and White (อ้างใน ชินรัมย์ สมสืบ, 2539) กล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนทางด้านการเมือง ซึ่งแบ่งกรณีการมีส่วนร่วมเป็น 3 ประเภทดังนี้

1) การมีส่วนร่วมในระดับแนวนอน (Horizontal forms of participation) เป็นการมีส่วนร่วมแบบดั้งเดิมที่กำหนดโดยการเข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือพฤติกรรมทางการเมืองเช่นการเลือกตั้งการรณรงค์หาเสียงกิจกรรมกลุ่มผลประโยชน์การแนะนำชักชวนการมีส่วนร่วมแบบนี้ประชาชนจะเข้ามีส่วนร่วมในความพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจต่างๆ

2) การมีส่วนร่วมในแนวตั้ง (Vertical forms of participation) เกิดในช่วงต่อจากแบบที่ 1 การมีส่วนร่วมในแนวตั้งเป็นการที่ประชาชนมีความสัมพันธ์ในเรื่องต่างๆ กับผู้นำหรือเจ้าหน้าที่เพื่อได้รับผลประโยชน์จากกันและกัน

3) การมีส่วนร่วมในการบริหาร (Participation in administrative process) เป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นทั้งแนวนอนและแนวตั้ง อาจเป็นการแบบของกิจกรรมที่กลุ่มผลประโยชน์กำหนด การตัดสินใจในการบริหารหรือแลกเปลี่ยนแต่มีการเข้าไปร่วมมากกว่า 2 แบบข้างต้น เช่น การตัดสินใจยอมรับเทคโนโลยี การวางแผนทำกิจกรรมมุ่งหลังคาบ้านร่วมกันการวางแผนการตลาดการเข้าร่วมรับการฝึกอบรมลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนมีดังนี้ (ไพรัตน์ เดชะรินทร์, 2527: 6 -7)

1) ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมทั้งความต้องการของชุมชน

2) ร่วมคิดหาสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชนหรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของชุมชน

3) ร่วมวางนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการหรือกิจกรรมเพื่อจัดและแก้ไขปัญหาตลอดจนสนองความต้องการของชุมชน

4) ร่วมการตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

5) ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

6) ร่วมการลงทุนในกิจกรรมหรือโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเอง

7) ร่วมปฏิบัติตามนโยบายและแผนงานโครงการและกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมาย

8) ร่วมควบคุมติดตามประเมินผลและร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้โดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป ส่วน อคิน รพีพัฒน์ (2547: 104-111) ได้แบ่งลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 5 ระดับ ดังนี้

1) ประชาชนมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและความต้องการของชุมชนตลอดจนเรียงลำดับความสำคัญของปัญหาร่วมกับผู้ปฏิบัติงานในสนาม

2) ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์หาสาเหตุแห่งปัญหาและแนวทางต่างๆ ที่อาจนำมาใช้ในการแก้ปัญหา

3) ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาแนวทางและวิธีการที่จะใช้ในการแก้ปัญหาและวางแผนเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันกับผู้ปฏิบัติงานสนาม

4) ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแผนเพื่อแก้ปัญหา

5) ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามผลการปฏิบัติงานร่วมกับผู้ปฏิบัติงานในสนามในขณะที่ชาติชาย ณ เชียงใหม่ (2533: 25) ได้กล่าวถึงลักษณะหรือมิติของการมีส่วนร่วมไว้ 4 รูปแบบ คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน โครงการ การมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผลจากแนวคิดดังกล่าวสามารถแบ่งลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้เป็นแนวทางไปสู่การวิเคราะห์การมีส่วนร่วมแล้วเมื่อมองในมิติของการมีส่วนร่วม Cohen and Uphoff (1980: 7-17) ได้เสนอแนวคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมว่ามี 3 มิติ โดยมิติการมีส่วนร่วมจะประกอบด้วยประเด็นคำถามดังนี้

1) มีส่วนร่วมอะไรบ้างแบ่งเป็น (Cohen and Uphoff, 1980)

1.1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

1.2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

1.3) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์

1.4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

2) มีส่วนร่วมกับใครบ้าง ได้แก่ การมีส่วนร่วมกับชาวบ้านผู้นำชุมชนเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเจ้าหน้าที่ต่างชาติ (จากองค์การที่ให้ทุนเป็นต้น) ทั้งนี้ให้พิจารณาคุณลักษณะทางประชากรสังคมและเศรษฐกิจของผู้เข้ามีส่วนร่วมในเรื่องอายุเพศสถานภาพครอบครัวระดับการศึกษาระดับชั้นทางสังคมอาชีพระดับรายได้ระยะเวลาที่อยู่อาศัยการถือครองที่ดิน

3) มีส่วนร่วมอย่างไรบ้างโดยพิจารณาจาก

3.1) การมีส่วนร่วมเกิดจากเบื้องบนหรือเบื้องล่าง

3.2) ถูกบังคับให้เข้าร่วมกิจกรรมหรือแรงจูงใจ

3.3) โครงสร้างชุมชน

3.4) ช่องทางการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้น ได้แก่ การมีส่วนร่วมโดยผ่านปัจเจกชนหรือผ่านกลุ่ม การมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยอ้อม (ผ่านตัวแทน) และ การมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ

3.5) ระยะเวลาความต่อเนื่องของกิจกรรม

3.6) ขอบข่ายความครอบคลุมของกิจกรรม

3.7) ผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วม

สรุปได้ว่าลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนามีลักษณะแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกิจกรรมที่ดำเนินการโดยลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ปรากฏ เช่น การร่วมคิดร่วมศึกษาวางแผนดำเนินการตัดสินใจควบคุมติดตามประเมินผลร่วมลงทุนและร่วมรับผลประโยชน์ ร่วมสนับสนุนการดำเนินงาน สนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ซึ่งสามารถดำเนินการโดยผ่านช่องทางทั้งทางตรงและทางอ้อมโดยตรง ได้แก่ การเป็นสมาชิกกรรมการประธานหรือผู้นำผู้เข้าร่วมประชุม ผู้ออกเงิน เป็นต้น ส่วนทางอ้อมได้แก่ การเลือกตั้งผู้แทนโดยสามารถแบ่งระดับการมีส่วนร่วมออกเป็น 3 ประเภท 1) การมีส่วนร่วมในระดับแนวนอน 2) การมีส่วนร่วมในระดับแนวตั้ง และ 3) การมีส่วนร่วมในการบริหาร ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นทั้งแนวนอนและแนวตั้ง ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดฉะเชิงเทรา ในงานวิจัยนี้ เป็นการสนับสนุนกิจกรรมทางการบริหาร 5 กิจกรรมคือ 1) ด้านการจัดทำแผนพัฒนา 2) ด้านการจัดทำข้อบัญญัติ 3) ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง 4) ด้านการประชุมสภา และ 5) ด้านการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวตั้งแต่การเริ่มดำเนินงานจนกระทั่งสิ้นสุดกระบวนการโดยเริ่มจากการร่วมลำดับปัญหาวิเคราะห์หาสาเหตุร่วมพิจารณาแนวทางแก้ปัญหาพร้อมดำเนินการตามแผนและร่วมติดตามผลการปฏิบัติงาน

3. รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

เฉลียว บุรีภักดี และคณะ (2545: 115) กล่าวว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถจำแนกตามระดับการมีส่วนร่วมดังนี้

1) การมีส่วนร่วมแบบชายขอบ (Marginal Participation) เป็นการมีส่วนร่วมที่เกิดจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจไม่เท่าเทียมกันกล่าวคือฝ่ายหนึ่งรู้สึกด้อยอำนาจกว่ามีทรัพยากรหรือความรู้ด้อยกว่าอีกฝ่ายหนึ่งเป็นต้น

2) การมีส่วนร่วมแบบบางส่วน (Partial Participation) เป็นการมีส่วนร่วมที่เกิดจากการกำหนดนโยบายของรัฐโดยไม่รู้ความต้องการของประชาชน ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงเป็นเพียงประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็นในการดำเนินกิจกรรมบางส่วนบางเรื่องเท่านั้น

3) การมีส่วนร่วมแบบสมบูรณ์ (Full Participation) เป็นการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนาด้วยความเท่าเทียมกันทุกฝ่ายจัดเป็นการมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างแท้จริงของประชาชนตามแนวความคิดและหลักการพัฒนาชุมชนเมื่อนำมาใช้ในการเรียนรู้จะสนับสนุนและส่งเสริมให้กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพรูปแบบการมีส่วนร่วม

นอกจากนั้น United Nation (1981: 8) ได้จำแนกตามลักษณะการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1) การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง (Spontaneous) ซึ่งโดยการอาสาสมัครหรือการรวมตัวกันเองเพื่อแก้ไขปัญหาของตนเองโดยเป็นการกระทำไม่ได้รับการช่วยเหลือจากภายนอกซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นเป้าหมาย

2) การมีส่วนร่วมแบบชักนำ (Induced) ซึ่งเป็นการเข้าร่วมโดยความต้องการความเห็นชอบหรือสนับสนุนโดยรัฐบาลซึ่งเป็นรูปแบบทั่วไปของประเทศกำลังพัฒนา

3) การมีส่วนร่วมแบบบังคับ (Coercive) เป็นการเข้าร่วมโดยความต้องการความเห็นชอบหรือสนับสนุนโดยรัฐบาลภายใต้การจัดการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการบังคับโดยตรงรูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ผู้กระทำได้รับผลทันทีแต่จะไม่ได้ผลในระยะยาวและมักจะมีผลเสียตรงที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในที่สุด

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527: 179) กล่าวถึงรูปแบบของการมีส่วนร่วมมีดังนี้

1) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง (Direct Participation) โดยผ่านองค์การที่จัดตั้งโดยประชาชนการรวมกลุ่มเยาวชนต่างๆ

2) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม (Indirect Participation) โดยผ่านองค์การผู้แทนของประชาชนกรรมการของกลุ่มหรือชุมชน

3) การมีประชาชนมีส่วนร่วมโดยเปิดโอกาสให้ (Open Participation) โดยผ่านองค์การที่ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชนเช่นสถาบันหรือหน่วยงานที่เชิญชวนหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเมื่อไรที่ได้ทุกเวลา

4. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วม

WHO and UNICEF (1978: 41) กล่าวว่าการบริหารกิจการสาธารณะในกระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริมชักนำและสร้างโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมดำเนินงานทั้งกระบวนการถือเป็นหลักการสำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้โครงการนั้นประสบผลสำเร็จได้ง่ายขึ้นซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นขั้นตอนที่แสดงวิธีการและแนวทางการดำเนินงานที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชนทั้งนี้เมืองค์การหน่วยงานนักวิชาการได้เสนอแนวคิดกระบวนการมีส่วนร่วมไว้ในประเด็นต่างๆ หลายทัศนะแต่ก็เป็นไปในทิศทางเดียวกันตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มต้นจนสิ้นสุดกระบวนการทั้งนี้องค์การอนามัยโลกได้เสนอกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมไว้ 4 ขั้นตอนดังนี้

1) การวางแผนประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาจัดอันดับความสำคัญตั้งเป้าหมายกำหนดการให้ทรัพยากรกำหนดวิธีติดตามประเมินผลและประการที่สำคัญคือต้องตัดสินใจด้วยตนเอง

2) การดำเนินกิจกรรมประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการและบริหารการใช้ทรัพยากรมีความรับผิดชอบในการจัดสรรควบคุมทางการเงิน

3) การใช้ประโยชน์ประชาชนต้องมีความสามารถในการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเองและการควบคุมทางสังคม

4) การได้รับประโยชน์ประชาชนต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่เท่าเทียมกันซึ่งเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวสังคมหรือในรูปวัตถุก็ได้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2527: 272-273) อคิน รพีพัฒน์ (2527: 104-111) และ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2530: 61-63) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมมีกระบวนการดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมในการพัฒนาค้นปัญหาและสาเหตุของปัญหา
- 2) การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการ
- 3) การมีส่วนร่วมในการลงทุนร่วมกันตัดสินใจและปฏิบัติงาน
- 4) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

ในแง่การพัฒนาท้องถิ่น สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต (2531: 43-44) กล่าวว่าประชาชนอาจเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นได้ 5 ลักษณะดังนี้

- 1) การค้นหาปัญหาสาเหตุของปัญหาตลอดแนวทางแก้ไข
- 2) การตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหา
- 3) การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนา
- 4) การได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา
- 5) ประเมินผลกิจกรรมการพัฒนาตามที่นักวิชาการได้ให้แนวทางกระบวนการมีส่วนร่วมไว้ในประเด็นต่างๆ

สรุปได้ว่ากระบวนการมีส่วนร่วมเริ่มต้นจากการศึกษาข้อมูลสาเหตุของปัญหาการพิจารณาตัดสินใจเลือกแนวทางการวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหาการดำเนินการหรือปฏิบัติงานและสิ้นสุดที่การติดตามประเมินผลโดยการดำเนินการที่ให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะเจ้าของชุมชนหรือทรัพยากรได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาจัดสรรทรัพยากรและมีส่วนร่วมตามกระบวนการในทุกขั้นตอนหรือมากขึ้นตอนให้มากที่สุดมิใช่มีส่วนร่วมเพียงขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งก็จะช่วยลดความขัดแย้งและสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริงซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การดำเนินงานพัฒนาไปในทางที่ดีประสบผลสำเร็จได้และเกิดผลดีต่อชุมชน

5. ระดับของการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาอาจแบ่งตามระดับปริมาณของการมีส่วนร่วมได้เป็น 3 ระดับ คือ การมีส่วนร่วมแบบถูกกระทำ การมีส่วนร่วมเพียงบางส่วน และการมีส่วนร่วมที่แท้จริง (Fagence, 1977:122-125) ระดับที่ 1 การมีส่วนร่วมแบบถูกกระทำ (Passive Participation) หรือการมีส่วนร่วมเทียม (Pseudo Participation) เป็น

ระดับการมีส่วนร่วมที่คนในชุมชนไม่มีอำนาจใดๆ ในการตัดสินใจแต่กระทำการตามการตัดสินใจของผู้อื่นเช่นหน่วยงานราชการผู้นำเป็นต้นกิจกรรมสำคัญในการมีส่วนร่วมระดับนี้คือการชี้แจงให้เข้าใจระดับที่ 2 การมีส่วนร่วมเพียงบางส่วน (Partial Participation) หรือการมีส่วนร่วมในพิธีกรรม (Tokenism Participation) เป็นระดับการมีส่วนร่วมในส่วนใดส่วนหนึ่งเท่านั้นกิจกรรมสำคัญในระดับนี้คือการให้ข้อมูลข่าวสารแก่คนในชุมชน การปรึกษาหารือกันและการให้แสดงความคิดเห็นแต่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจระดับที่ 3 การมีส่วนร่วมที่แท้จริง (Genuine Participation) หรือการมีส่วนร่วมที่อำนาจเป็นของประชาชน (Citizen Power) เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้ความสำคัญต่อประชาชนในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนของการพัฒนาให้อำนาจในการตัดสินใจเป็นของประชาชนซึ่งอาจจะผ่านตัวแทนหรือประชาชนโดยตรงอันเป็นการมีส่วนร่วมในระดับสูงสุดและมีความสำคัญอย่างมากต่อการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนและการดำเนินงานพัฒนาชุมชนโดยระดับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาทั้ง 3 ระดับดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมที่แท้จริง ได้แก่ การใช้อำนาจของประชาชนโดยตรง การใช้อำนาจผ่านตัวแทน การเป็นหุ้นส่วน และการรับฟังความคิดเห็น
- 2) การมีส่วนร่วมเพียงบางส่วน ได้แก่ ไม่มีอำนาจตัดสินใจ การให้แสดงความคิดเห็น และการปรึกษาหารือ
- 3) การมีส่วนร่วมแบบถูกกระทำ ได้แก่ การให้ข้อมูลข่าวสาร การชี้แจง และการถูกจัดกระทำ

Rifkin (1986: 12) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมี 5 ระดับดังนี้

- 1) ประชาชนเข้าร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการโดยเป็นผู้รับบริการและรับความรู้จากเจ้าหน้าที่
- 2) ประชาชนเข้าร่วมดำเนินโครงการในลักษณะแรงงานการบริจาดสิ่งของ อำนาจการตัดสินใจเป็นของเจ้าหน้าที่
- 3) ประชาชนเข้าร่วมโครงการและร่วมตัดสินใจกิจกรรมนั้นดำเนินอย่างไร แต่วัตถุประสงค์และการวางแผนเจ้าหน้าที่เป็นผู้ตัดสินใจ
- 4) ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมและเพิ่มบทบาทร่วมกับเจ้าหน้าที่ในการควบคุมและประเมินโครงการว่าบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่
- 5) ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิดและวางแผนโครงการโดยประชาชนหรือตัวแทนเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการทั้งหมด

สรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมทั้ง 5 ระดับดังกล่าวการมีส่วนร่วมจากระดับ 1- 4 เป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่ผิวเผินเท่านั้นปลายทางของการบริการยังเป็นการประเมินโดย

เจ้าหน้าที่เหมือนเดิมส่วนการมีส่วนร่วมในระดับที่ 5 ถือว่าเป็นระดับอุดมคติที่ประชาชนได้มีส่วนในการตัดสินใจทั้งหมด

แนวคิดของ Arnstein (อ้างถึงใน อีระพงษ์ แก้วหาญ, 2539) ได้แบ่งระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ 8 ระดับดังนี้

- 1) ระดับการปฏิบัติการหรือการจัดการ (Manipulation)
- 2) ระดับการดูแลรักษา (Therapy)
- 3) ระดับการบอกกล่าวหรือการแนะนำ (Informing)
- 4) ระดับการปรึกษาหารือ (Consultation)
- 5) ระดับการปลุกปลอบใจ (Placation)
- 6) ระดับที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมหรือมีส่วนร่วม (Partnership)
- 7) การได้อำนาจเป็นตัวแทน (Delegated power)
- 8) การควบคุมดำเนินการโดยประชาชน (Citizen Control)

สรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมทั้ง 8 ระดับที่ Arnstein กล่าวพบว่า ระดับที่ 1 และ 2 เป็นระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นการวางแผนจากข้างบน (Top-down) โดยเจ้าหน้าที่รัฐระดับที่ 3 – 5 เป็นระดับที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมบางส่วนระดับที่ 6 – 8 เป็นระดับที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากโดยพัฒนาจากระดับที่ 6 จนถึงระดับที่ 8 ซึ่งถือเป็นขั้นควบคุมโดยประชาชนเป็นอำนาจตัดสินใจของประชาชนโดยผ่านตัวแทนหรือประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจนั่นเอง

6. เงื่อนไขการมีส่วนร่วม

การที่ประชาชนจะเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมหรือไม่เข้าร่วมนั้นมีเงื่อนไขหลายประการที่มีผลต่อการตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมซึ่งอาจเป็นไปด้วยความเต็มใจหรือถูกบีบบังคับหรือผลักดันให้เข้าไปมีส่วนร่วมดังนั้นเงื่อนไขในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนจึงขึ้นอยู่กับหลายลักษณะด้วยกันดังนักวิชาการได้กล่าวถึงเงื่อนไขการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

Cohen and Uphoff (1977: 17-19) ได้เสนอเงื่อนไขสิ่งแวดล้อมของการมีส่วนร่วมประกอบด้วย

- 1) ลักษณะของโครงการโดยพิจารณาจากความสลับซับซ้อนของเทคโนโลยีทรัพยากรที่ต้องการ ลักษณะประโยชน์ที่ได้รับความเชื่อมโยงของโครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการ การเข้าถึงการบริหารจัดการโครงการ และการครอบคลุมเนื้อหาการบริหารงานโครงการ
- 2) สภาพแวดล้อมของงานหรือกิจกรรมตามโครงการในปัจจัยต่างๆ ได้แก่ ปัจจัยทางกายภาพและชีวภาพ เศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรมและด้านประวัติศาสตร์

องค์การสหประชาชาติ (United Nations, 1981 อ้างถึงใน พงษ์ธร จันทรสวัสดิ์, 2540: 23) เสนอเงื่อนไขของการมีส่วนร่วม 5 ประการดังนี้

- 1) รัฐบาลจะต้องมีการยอมรับในแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อนในเบื้องต้นและได้บรรจุหลักการนี้ไว้ในแผนหรือนโยบายในระดับต่างๆด้วย
- 2) ประชาชนต้องมีพื้นฐานองค์การประชาชนที่สามารถเป็นตัวแทนในการเจรจาต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลอื่นๆได้
- 3) ประชาชนต้องมีอิสระในความคิดริเริ่มและในการตัดสินใจในระดับท้องถิ่นเพื่อกำหนดกิจกรรมของตนเอง
- 4) ชุมชนต้องมีการไหลเวียนของข่าวสารและความรู้ใหม่ๆโดยเฉพาะหลักการและปรัชญาของการพัฒนาเทคนิควิธีการในการจัดสรรทรัพยากรและความรู้ทางการบริหารงาน
- 5) ชุมชนจะต้องได้รับการสนับสนุนทางด้านสิ่งของและความคิดเทคนิคที่จำเป็น (โดยเฉพาะในระยะแรก)

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ (2527: 183-184) ได้กล่าวถึงเงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชนในแนวทางกว้างๆ ไว้ดังนี้

- 1) ประชาชนจะต้องมีอิสระที่จะมีส่วนร่วม
- 2) ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม
- 3) ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม

อนุภาพ ธีรलग (2528: 21-22) ได้กล่าวถึงเงื่อนไขพื้นฐานของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาดังนี้

- 1) ประชาชนต้องมีความสามารถที่จะมีส่วนร่วมกล่าวคือประชาชนจะต้องมีศักยภาพที่จะเข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆเช่นประชาชนจะต้องมีความสามารถในการค้นหาความต้องการวางแผนจัดการตลอดจนบริหารองค์การและการใช้ทรัพยากรในที่สุด
- 2) ประชาชนต้องมีความพร้อมเข้ามีส่วนร่วมกล่าวคือประชาชนจะต้องมีสภาพทางเศรษฐกิจวัฒนธรรมและกายภาพที่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม
- 3) ประชาชนจะต้องมีความประสงค์ที่จะเข้าร่วมกล่าวคือประชาชนจะต้องมีความเต็มใจเห็นประโยชน์ในการเข้าร่วมจะต้องมิใช่เป็นการบังคับหรือผลักดันให้เข้าร่วมโดยที่ประชาชนมิได้ประสงค์จะเข้าร่วมในนัยหนึ่งนัยใด
- 4) ประชาชนต้องมีความเป็นไปได้ที่จะเข้าร่วมกล่าวคือประชาชนจะต้องมีโอกาที่จะเข้าร่วมซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในการตัดสินใจและกำหนดกิจกรรมพัฒนาที่ต้องการในระดับที่เหมาะสมประชาชนจะต้องมีโอกาและความเป็นไปได้ที่จะจัดการด้วยตนเองในระบบพื้นฐานทางการเมืองเป็นสำคัญ

ปาริชา ติวลัยเสถียรและคณะ (2542: 130-132) กล่าวว่าเงื่อนไขที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาดังนี้

- 1) เงื่อนไขทางการเมืองการปกครองสังคมเศรษฐกิจและวัฒนธรรม
- 2) เงื่อนไขของโครงการพัฒนา
- 3) เงื่อนไขของนักพัฒนา
- 4) เงื่อนไขของผู้นำ
- 5) เงื่อนไขทางการบริหารจัดการ
- 6) เงื่อนไขทางสังคมและจิตวิทยา

วุฒิสาร ตันไชย (2543: 105-112) กล่าวถึงเงื่อนไขที่ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมี ดังนี้

- 1) ทักษะของประชาชนที่มีต่อการเมืองคิดว่าการเมืองเป็นเรื่องไกลตัวไม่ตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นมองการเมืองเป็นเรื่องของนักการเมืองไม่ใช่เรื่องของประชาชน
- 2) ความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อท้องถิ่นและความเป็นท้องถิ่นกล่าวคือคนไทยขาด Civic Culture ขาดความรู้สึกผูกพันกับท้องถิ่นไม่สนใจติดตามตรวจสอบกำกับดูแลให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการและพัฒนาท้องถิ่นให้ก้าวหน้า
- 3) วิถีชีวิตของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นคือชาวบ้านจะมีความประณีประนอมสูงเพราะมีความสัมพันธ์ในเครือญาติและมีความเกรงใจประกอบกับชาวบ้านมีการพูดคุยกันเมื่อเกิดปัญหา
- 4) วัฒนธรรมการยึดตัวบุคคลเป็นผลมาจากสังคมไทยเป็นระบบอุปถัมภ์ประชาชนขาดความรู้ที่แท้จริงทำให้ถูกชักนำและขาดอิสระในการตัดสินใจ

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นอยู่กับเงื่อนไข

- 1) เงื่อนไขตัวบุคคลได้แก่ทัศนคติค่านิยมความเชื่อส่วนบุคคลวิถีชีวิตความรู้สึกและความผูกพันกับท้องถิ่นความรู้ความสามารถและศักยภาพของประชาชนความพึงพอใจความเต็มใจและอิสระในการเข้ามีส่วนร่วม
- 2) เงื่อนไขเกี่ยวกับโครงการได้แก่ลักษณะของกิจกรรมโครงการพัฒนาการเข้าถึงการบริหารจัดการโครงการผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับระบบบริหารจัดการความยืดหยุ่นของโครงการความต่อเนื่องของโครงการความสลับซับซ้อนของเทคโนโลยีทรัพยากรที่ต้องการ
- 3) เงื่อนไขสภาพแวดล้อมได้แก่เศรษฐกิจสังคมวัฒนธรรมการเมืองการปกครองชุมชนผู้นำผู้มีอิทธิพลการไหลเวียนของข่าวสารและความรู้ใหม่ๆ ในชุมชนการสนับสนุนส่งเสริมจากหน่วยงาน เป็นต้น

7. ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนต่อเนื่องซึ่งก่อให้เกิดต้นทุนในการดำเนินการมากพอสมควร อย่างไรก็ตามข้อดีของการมีส่วนร่วม คือ การก่อให้เกิดการผลิตนโยบายและบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของสาธารณชนเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากรของสาธารณะให้สูงขึ้นโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดประโยชน์ต่างๆ ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545)

1) เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนช่วยให้เกิดความกระจ่างในวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบายนั้นๆ

2) การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลาการให้ประชาชนมีส่วนร่วมมาตั้งแต่ต้นในการดำเนินงานสามารถที่จะลดความล่าช้าและลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้

3) การสร้างฉันทามติ (Consensus Building) โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาวและการยอมรับระหว่างกลุ่มลดความขัดแย้งทางการเมืองและสร้างให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

4) ความสำเร็จและผลในการปฏิบัติของโครงการการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้คนเรารู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้นซึ่งจะได้รับความร่วมมือจากประชาชน

5) การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าหรือหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่รุนแรง

6) ความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นวิถีทางที่จะนำไปสู่ความชอบธรรมและการดำรงอยู่ของความชอบธรรมการมีส่วนร่วมมีความสำคัญต่อการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนและการพัฒนาชุมชนหลายประการ ได้แก่ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญสอดคล้องกับปรัชญาแนวความคิดและหลักการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนเป็นเครื่องชี้วัดความสำเร็จนโยบายของรัฐบาลในเรื่องการกระจายอำนาจนำไปสู่การพึ่งตนเองของชุมชน ทำให้ดำเนินการพัฒนาชุมชนได้ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและชุมชน เป็นการพัฒนาศักยภาพของบุคคลกลุ่มและองค์การในชุมชนให้มีประสิทธิภาพ เป็นการสร้างความพึงพอใจร่วมกันทำให้การพัฒนาที่มีความชอบธรรมทำให้เกิดความรักหวงแหนรับผิดชอบและเป็นเจ้าของชุมชนถือว่าเป็นกระบวนการสำคัญในการสนับสนุนส่งเสริมการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนให้ประสบผลสำเร็จเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเพราะการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมเป็นการพัฒนาของคนในชุมชนโดยคนในชุมชนและเพื่อคนในชุมชนอย่างแท้จริงรัฐบาลเป็นเพียงผู้สนับสนุนในบางส่วนเท่านั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้เกิดประโยชน์ที่หลากหลาย

ทั้งด้านตัวบุคคลสังคมชุมชนและหน่วยงานองค์การต่างๆ โดยเป็นไปตามวิถีการมีส่วนร่วมแต่ละประเด็นซึ่งในภาพรวมก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตัวบุคคลในการพัฒนาศักยภาพสังคมชุมชนเกิดการพึ่งพาตนเองเกิดความรักห่วงใยรับผิดชอบและเป็นเจ้าของชุมชนเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจสร้างฉันทามติลดกระแสการต่อต้านหลีกเลี่ยงความขัดแย้งลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลาเมื่อมีการรวมพลังเกิดความสามัคคีเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลซึ่งจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการผ่องถ่ายกระจายอำนาจสู่ประชาชนท้องถิ่น

8. อุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการสาธารณะของประเทศไทยยังมีปัญหาและอุปสรรคและทำให้การดำเนินโครงการหลายประเภทเป็นไปอย่างไม่โปร่งใสอาจกล่าวได้ว่าเกิดขึ้นจากเหตุปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ ดังนี้ (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2546: 42)

1) ประชาชนยังขาดความตระหนัก ซึ่งหมายถึง ความรู้ความเข้าใจที่แท้จริงในสิทธิและบทบาทหน้าที่ของตนเองและจิตสำนึก ความรู้สึกรับผิดชอบต่อส่วนรวมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งประเด็นนี้เป็นเรื่องปัจเจกบุคคลแต่ละคนอาจมองการบริหารกิจการสาธารณะในลักษณะที่ว่ามิใช่บทบาทหน้าที่ของตนองค์การหรือหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบจัดการให้กับประชาชน อีกประเด็นหนึ่งประชาชนอาจมองว่าตนเองมิได้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงการเข้าไปมีส่วนร่วมจึงไม่อาจทำให้ตัวเองได้รับผลประโยชน์อะไร

2) ระบบราชการเดิมไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมซึ่งระบบอุปถัมภ์เป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกทั้งระบบราชการยังไม่กระจายอำนาจให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง รวมทั้งเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการมองว่าประชาชนเป็นเพียงผู้รับผลประโยชน์การเข้ามามีส่วนร่วมอาจทำให้งานล่าช้ารุงรังและไม่ทันการ

ที่ผ่านมาการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองโดยทางอ้อมคือผ่านสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือฝ่ายบริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนซึ่งระบบนี้ทำให้ประชาชนห่างเหินกิจกรรมของท้องถิ่นตนโดยกิจกรรมของท้องถิ่นเป็นเรื่องของนักการเมืองท้องถิ่นเท่านั้นซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการพัฒนาท้องถิ่นหลายประการ ดังนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543: 29)

1) เมื่อประชาชนรู้สึกว่าการเมืองเป็นเรื่องของนักการเมืองท้องถิ่นเท่านั้นเขาจะไม่มีความรู้สึกว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นของตน การเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาหรือการเสียสละเพื่อท้องถิ่นจึงไม่มี

2) การห่างเหินจากท้องถิ่นของประชาชน ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นขาดการตรวจสอบจากประชาชน การดำเนินงานจึงเกิดการบกพร่องขึ้นได้ง่ายจนถึงขั้นทุจริตคอร์รัปชันแม้จะมีการตรวจสอบฝ่ายบริหารจากสภาท้องถิ่นแต่ก็ไม่มีประสิทธิภาพมากนัก

จันทนา สุทธิจาริ (2544: 427-429) มองว่าปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมไทยยังคงมีในประเด็นดังนี้

1) การเพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งในประชาชนกลุ่มชั้นกลางขึ้นไปปฏิเสธที่จะมีส่วนร่วมในรูปแบบที่เป็นทางการ เนื่องจากปัญหาจากการขาดความเชื่อถือศรัทธาต่อพฤติกรรมของนักการเมืองและพรรคการเมือง อีกทั้งวิถีชีวิตในโลกเศรษฐกิจแบบทุนนิยมทำให้ขาดสาธารณประโยชน์จิต คือมองเห็นประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม ส่วนประชาชนที่เป็นกลุ่มคนระดับล่างนั้นจะขาดความรู้ความเข้าใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยเหตุจากฐานะยากจนขาดการศึกษาขาดโอกาสการประกอบอาชีพ

2) การมีส่วนร่วมทางการเมืองในเชิงสัญลักษณ์โดยปราศจากความตระหนักความเข้าใจในคุณค่าและความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริงหรือเป็นการมีส่วนร่วมเพราะอิทธิพลของปัจจัยแทรกซ้อนอื่นๆ เช่น การซื้อสิทธิขายเสียงซึ่งก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมามากมาย เช่น การทุจริตคอร์รัปชัน

3) การมีส่วนร่วมอย่างไม่มีระบบเป็นพฤติกรรมการมีส่วนร่วมที่ก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงทำลายความสงบสุขของสังคมและพัฒนาการทางการเมือง

4) การมีส่วนร่วมในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการที่มากเกินไปเนื่องจากการใช้นโยบายที่เกิดผลกระทบกับประชาชนทำให้เกิดภาวะกดดันคับข้องใจจนต้องลุกออกมาเรียกร้องกดดันเผชิญหน้ากับอำนาจรัฐโดยการก่อม็อบการประท้วงจนอาจเกิดการเคลื่อนย้ายอำนาจทางการเมืองโดยวิธีทางนอกระบบประชาธิปไตย

5) การมีส่วนร่วมในลักษณะของการจัดตั้งเพื่อผลประโยชน์แอบแฝงเป็นการระดมสรรพกำลังทางการเมืองของประชาชนมาเป็นฐานรองรับอำนาจหรือวัตถุประสงค์ทางการเมืองหรือก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายอำนาจทางการเมืองของนักการเมืองหรือพรรคการเมือง

6) วิธีคิดหรือพฤติกรรมของบุคลากรของรัฐโดยมองเห็นพฤติกรรมการมีส่วนร่วมด้วยการชุมนุมประท้วงไม่เห็นด้วยหรือคัดค้านนโยบายของรัฐเป็นพฤติกรรมของการก่อวุ่นก่อความไม่สงบวุ่นวายเป็นอุปสรรคต่อการทำงานของรัฐบาล

แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยด้านบุคคล

ปัจจัยด้านบุคคล (Personal Factors) ได้แก่ ทศนคติความเชื่อลักษณะทางบุคลิกภาพ การสืบลักษณะนิสัยมาจากบิดามารดา และความต้องการในเชิงจิตวิทยาซึ่งมี

ความสัมพันธ์อย่างมากกับพฤติกรรมของบุคคลซึ่งจากผลการวิจัยพบว่าความสนใจและความห่วงใยเรื่องการเมืองการมีความรู้สึกในความสามารถของตนการมีสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมสูงโดยเฉพาะทางการศึกษาการมีความรู้สึกตระหนักในหน้าที่ของพลเมืองและการมีบุคลิกภาพที่ชอบแสดงออกทางสังคมจะมีแนวโน้มให้บุคคลเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าผู้ที่ขาดความรู้สึกในพฤติกรรมเหล่านี้

การดำเนินงานพัฒนาหรือกิจกรรมโครงการใดๆ ก็ตามสิ่งที่สำคัญต่อการตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายประการทั้งด้านปัจจัยตัวบุคคลองค์การและชุมชน ทั้งนี้ภาครัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงการส่งเสริมสนับสนุนช่วยเหลือประชาชนเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ให้ความร่วมมือในกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ ของชุมชนเพื่อให้ดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์และเกิดการพัฒนาที่ดีเกิดผลดีต่อชุมชน ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมเกิดจากความศรัทธาที่มีต่อความเชื่อถือบุคคลและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ความเกรงใจที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศตำแหน่งอำนาจบิบบังคับที่เกิดจากคนที่มีความอำนาจเหนือกว่าทำให้เกิดการบิบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่างๆ (นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์, 2527: 188)

ปรีชญา เวสารัชช์ (2528: 170) กล่าวถึงปัจจัยที่ผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นดังนี้

- 1) ปัจจัยสภาพแวดล้อมทั้งทางกายภาพเศรษฐกิจสังคมการเมืองการปกครองและความปลอดภัย
- 2) ปัจจัยผลักดันจากบุคคลอื่นโดยเฉพาะผู้นำ
- 3) ปัจจัยที่เป็นรางวัลตอบแทนเช่นค่าตอบแทนแรงงานเงินปันผลจากสหกรณ์ออมทรัพย์
- 4) ปัจจัยภายในตัวบุคคลได้แก่ความคาดหวังในประโยชน์ส่วนรวมความรู้สึกเกรงใจไม่กล้าปฏิเสธเมื่อถูกชักชวนหรือความรู้สึกว่าเป็นพันธะที่ต้องเข้าร่วมเพื่อให้เกิดความสามัคคี

อนุภาพ ธีรลาภ (2528: 25-26) เห็นว่าปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ ความเกรงใจผู้ที่มีสถานภาพที่สูงกว่าความต้องการเป็นกลุ่มเป็นพวกความเชื่อในตัวผู้นำความใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ของราชการคำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทนการยอมรับแบบอย่างความไม่พอใจต่อสภาพแวดล้อมการยอมรับในอำนาจรัฐและฐานะทางเศรษฐกิจในขณะที่รัช เบญจาธิกุล (2529: 25-26) เห็นว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนามี 5 ประการ ได้แก่ ปัจจัยด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรมและด้านจิตวิทยาทางสังคม นอกจากนี้อรอนงค์ ธรรมกุล (2539: 21) ได้สรุปปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของคนในชุมชนในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นไว้ด้วยกัน 3 ประการ

- 1) ด้านความผูกพันเป็นเครือญาติและความผูกพันในชุมชน
- 2) ด้านการมีภาวะทางเศรษฐกิจและ
- 3) ด้านการสนับสนุนจากองค์การภายในหมู่บ้าน

การศึกษาของ Creighton (อ้างถึงใน วันชัย วัฒนศัพท์, ผู้แปล, 2543: 158-161) พบว่าการที่คนเราจะพิจารณาว่าตนได้รับผลกระทบและเลือกที่จะมีส่วนร่วมในโครงการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 6 ประการคือ

- 1) ความใกล้ชิดปัญหา 2) ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ 3) การเข้าถึงประโยชน์ใช้สอยหรือบริการ 4) ประเด็นทางด้านสังคม/สิ่งแวดล้อม 5) ค่านิยมและ 6) อำนาจที่ได้รับการมอบหมายตามกฎหมายนอกจากนี้ประชาชนโดยทั่วไปจะเข้ามามีส่วนร่วมปัจจัยที่เป็นส่วนสำคัญคือการให้ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชนทั่วไปถึงผลที่จะติดตามมาของการมีส่วนร่วมหรือการไม่ทำตามกิจกรรมที่นำเสนอและต้องแสดงให้เห็นชัดเจนเพื่อให้ประชาชนเห็นช่องทางในการเข้ามีส่วนร่วมได้ถ้าเขาต้องการที่จะมีส่วนร่วม

World Health Organization (อ้างถึงใน ไชยชนะ สุทธิวรชัย, 2536:19 -20) ได้เสนอปัจจัยพื้นฐานในการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 2 ประการดังนี้

- 1) ปัจจัยของสิ่งจูงใจในการเห็นว่าตนจะได้ผลประโยชน์ตอบแทนในสิ่งที่ตนทำ
- 2) ปัจจัยโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมควรเปิดโอกาสให้ทุกคนและทุกๆ กลุ่มในชุมชนมีโอกาสเข้าร่วมในการพัฒนาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งโดยการเข้าร่วมอาจอยู่ในรูปของการมีตัวแทนหรือเข้าร่วมโดยตรงควรมีเวลากำหนดที่ชัดเจนเพื่อผู้เข้าร่วมจะสามารถกำหนดเงื่อนไขของตนเองได้ตามสภาพเป็นจริงของตนและกำหนดลักษณะของกิจกรรมที่แน่นอนว่าจะทำอะไร

Person (อ้างถึงใน สุวรรณ มานะโรจนานนท์, 2542: 15) อธิบายว่าการกระทำของมนุษย์จะขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพของแต่ละบุคคลระบบสังคมที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกอยู่และวัฒนธรรมในสังคมที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกซึ่งวัฒนธรรมนี้จะเป็นตัวกำหนดความคิดความเชื่อค่านิยมของบุคคลในขณะที่ Kaufman (อ้างถึงใน ฉอาน วุฒิกรรมรักษา, 2526: 25) พบว่า อายุ เพศ การศึกษา ขนาดครอบครัว อาชีพ รายได้ และความยาวนานในการอาศัยอยู่ในท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนสอดคล้องกับ Alvin Bertrand (อ้างถึงใน วัชรภรณ์ เอี่ยมสะอาด, 2538: 26) พบว่า ปัจจัยทางวัฒนธรรมของประชาชนที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมได้แก่ ลักษณะของบุคคล คือ อายุ เพศ สถานภาพทางสังคม อาชีพการศึกษาถิ่นที่อยู่อาศัยระยะเวลาในท้องถิ่นค่านิยมและทัศนคติในประเด็นเดียวกัน John M. Cohen และ Norman T. Uphoff (อ้างถึงใน อรอนงค์ ธรรมกุล, 2539: 19) ได้กล่าวถึงภาวะแวดล้อมที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ

ปัจจัยกายภาพ และชีวภาพปัจจัยทางเศรษฐกิจปัจจัยทางการเมือง ปัจจัยทางสังคม ปัจจัยทางวัฒนธรรม และปัจจัยด้านประวัติศาสตร์

William W. Reeder (อ้างถึงใน ไชยชนะ สุทธิวรชัย, 2536: 25-26) ยังกล่าวว่าปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการกระทำหรือพฤติกรรมของมนุษย์โดยมีความเชื่อว่าปัจจัยภายนอก คือสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมไม่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการตัดสินใจแต่บุคคลจะแปลงสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมเหล่านั้นมาสู่ตัวบุคคลในรูปแบบของความเชื่อ (Beliefs) และความไม่เชื่อ (Disbeliefs) ซึ่งจะเป็นเหตุผลที่จะทำให้บุคคลตัดสินใจเลือกกระทำพฤติกรรมซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้านดังนี้

- 1) ปัจจัยที่ดึงดูดให้เกิดการกระทำได้แก่เป้าหมาย (Goals) ความเชื่อ (Belief Orientation) ค่านิยม (Value Standards) นิสัยและขนบธรรมเนียม (Habits and Custom)
- 2) ปัจจัยผลักดันให้เกิดการกระทำได้แก่ความคาดหวัง (Expectations) ข้อผูกพัน (Commitments) และการบังคับ (Force)
- 3) ปัจจัยสนับสนุนได้แก่โอกาส (Opportunity) ความสามารถ (Ability) การสนับสนุน (Support) เป็นแรงกระตุ้นให้คนกระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใดลงไป

Singh (อ้างถึงใน เดชา เลิศวิสัย, 2540: 43) สรุปผลการวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางสังคมไว้ว่ามีปัจจัยถึง 32 ตัวที่มีส่วนร่วมกำหนดระดับการมีส่วนร่วมทางสังคม ได้แก่ อายุ เพศ สุขภาพ ระยะเวลาอาศัยในชุมชน ระยะห่างของการตั้งบ้านเรือน ขนาดของครอบครัว มาตรฐานทางสังคมของประชาชน ระดับการศึกษา ระดับความเป็นอยู่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ การครอบครองที่ดิน เชื้อชาติ และสัญชาติ พื้นเพทางครอบครัว ลำดับชั้นทางสังคม ปัจจัยส่วนบุคคล การปรับตัวทางสังคม ความสนใจ ความเฉลียวฉลาด การอบรมทางพฤติกรรม ทักษะคติข่าวสารและการติดต่อสื่อสาร ความเชื่อศาสนา ค่านิยมทางสังคม ความเชื่อในตนเอง ความเชื่อและการแสดงออกทางพฤติกรรม ความพึงพอใจ การเป็นผู้นำ และการตระหนักถึงความสำคัญของกิจกรรม

Roger (อ้างถึงใน อำภรณ์ ช่างเกวียน, 2540: 33-34) กล่าวว่าปัจจัยที่เป็นแรงกระตุ้นให้บุคคลเป็นตัวตัดสินใจเข้าร่วมกระทำกิจกรรมใหม่ๆ ในชุมชนหรือยอมรับสิ่งใหม่ๆ คือการติดต่อสื่อสารและลักษณะส่วนตัวของบุคคลนั้นๆ

- 1) ปัจจัยช่องทางการสื่อสาร เป็นวิธีการที่ผู้ส่งข่าวสารไปยังผู้รับสารใน 2 ลักษณะคือ

- 1.1) ช่องทางการสื่อสารมวลชน (Mass media Channel) เป็นวิธีการถ่ายทอดข่าวสารที่เกี่ยวกับการสื่อสารเช่นหนังสือพิมพ์นิตยสารวารสารและหนังสือประเภทอื่นๆ เช่น ภาพยนตร์วิทยุโทรทัศน์ซึ่งมีความสำคัญในการเพิ่มความรู้กระจายข่าวสารสามารถเปลี่ยนแปลงทัศนคติของบุคคลได้

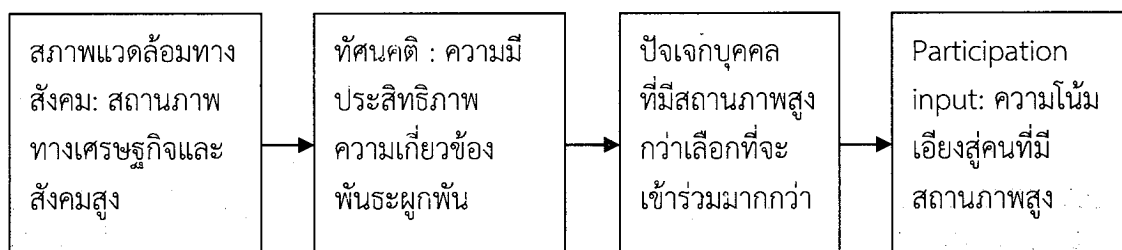
1.2) ช่องทางการสื่อสารระหว่างบุคคล (Interpersonal Channel) เป็นการติดต่อระหว่างบุคคลเพื่อถ่ายทอดข่าวสารระหว่างผู้ส่งสารและผู้รับสารซึ่งมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงทัศนคติได้มากกว่าสื่อประเภทอื่นๆ

2) ปัจจัยเกี่ยวกับลักษณะส่วนตัว (Person Characteristic) ประกอบด้วยอายุ สถานภาพทางสังคมฐานะทางเศรษฐกิจรายได้ขนาดที่ดินและความสามารถเฉพาะอย่าง รวมถึงระดับการศึกษา

ศิริภา สถาพรวงษา (2541: 22-30) ได้รวบรวมแนวคิดการอธิบายการมีส่วนร่วมเป็น 4 แนวดังนี้

1) Instrumental participation ซึ่งเป็นการมองว่าการมีส่วนร่วมมีฐานะเป็นเครื่องมือโดยพิจารณา 2 ทฤษฎีดังนี้

1.1) ทฤษฎีทางจิตวิทยาทางสังคม (Socio – psychological theory) เป็นการอธิบายว่าบุคคลจะการใช้การมีส่วนร่วมเพื่อสนับสนุนเป้าหมายของตนเองด้วยการใช้ต้นทุนที่ต่ำที่สุดและก่อให้เกิดผลสูงสุดโดยเป้าหมายนี้อาจเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรืออาจเป็นความสนใจส่วนตัวในวงแคบดังที่ เวอร์บา และไนท์ (Verba and Nie, 1972) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมเป็นกิจกรรมที่เป็นเครื่องมือสำคัญที่พลเมืองพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อรัฐบาลให้ปฏิบัติในทางที่พลเมืองนำเสนอโดยเหตุผลก็คือการตัดสินใจเข้าร่วมของบุคคลเป็นผลมาจากแรงผลักดันทางสังคม (Social Forces) ที่กระทบต่อความคิดเห็นทั่วไปเกี่ยวกับชีวิตทางการเมืองของเขาโดยเฉพาะความเชื่อมั่นเกี่ยวกับการกระทำต่างๆ ที่เขาอาจจะกระทำ แนวคิดจิตวิทยาสังคมมีองค์ประกอบสำคัญที่ผลักดันให้บุคคลเข้ามามีส่วนร่วมซึ่ง Verba and Nie (1972) เรียกว่า Socio-economic Status Model (สถานภาพเศรษฐกิจและสังคม) ดังแสดงดังนี้ไว้ในภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม
ที่มา: (Verba and Nie, 1972)

จากตัวแบบสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของ Verba และ Nie สามารถอธิบายได้ว่าสภาพแวดล้อมทางสังคมของบุคคลซึ่งในที่นี้ ได้แก่ สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นปัจจัยสำคัญที่พัฒนาทัศนคติแบบพลเมืองของบุคคลคือความมีประสิทธิภาพทางการเมืองความเกี่ยวข้องทางการเมืองและพันธะผูกพันทางการเมืองทำให้

ปัจเจกบุคคลที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมสูงจะเข้าร่วมทางการเมืองมากกว่าปัจเจกบุคคลที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมต่ำกว่า

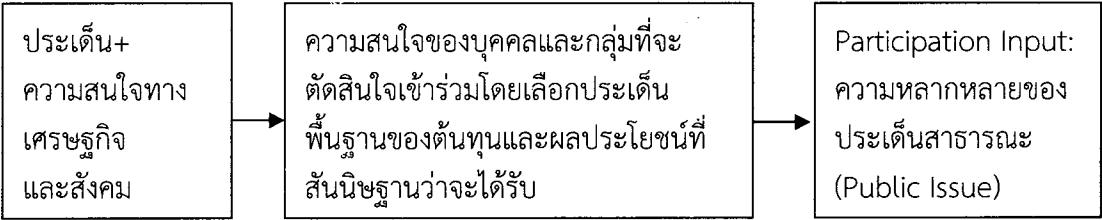
ดังนั้น ปัจจัยนำเข้าของการมีส่วนร่วมจึงมีความโน้มเอียงไปยังบุคคลที่มีสถานภาพสูงด้วยเหตุนี้ Verba และ Nie จึงเสนอว่าทัศนคติแบบพลเมือง (Civic Attitude) เป็นตัวอธิบายว่าทำให้บางคนที่มีสถานภาพสูงจะเข้าไปมีส่วนร่วมมากกว่าแต่อย่างไรก็ตาม แนวคิดทางจิตวิทยาสังคมได้มองข้ามบริบท (Context) อาทิเช่น โครงสร้างการมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นอำนาจของบุคคลที่มีอิทธิพลและโอกาสที่เปิดให้มีส่วนร่วม

1.2) ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Theory) ซึ่งตามแนวคิดของ Barnes, Kaase (1979) กล่าวว่าเหตุผลสำคัญที่ทำให้บางคนมีส่วนร่วมและบางคนไม่มีส่วนร่วมคือผู้เข้าร่วมได้พิจารณาแล้วว่าการกระทำนั้นมีแนวโน้มว่าจะนำประโยชน์มาให้มากกว่าต้นทุนที่ใช้ไป ซึ่งแนวคิดนี้ได้เสนอว่าบุคคลจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองจะเริ่มต้นด้วยประเด็นดังต่อไปนี้

1.2.1) การพิจารณาถึงประเด็นความต้องการและปัญหาที่เขาเผชิญอยู่ตลอดจนความสนใจทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งมีความหลากหลายของประเด็นสาธารณะ

1.2.2) ความโน้มเอียงทางการเมือง (Political Orientation) ซึ่งหมายถึง ทัศนคติบางประการที่ทำให้บุคคลมีแนวโน้มที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง

แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์อธิบายว่าการมีส่วนร่วมของบุคคลที่มีสถานภาพสูงสะท้อนให้เห็นถึงการลงทุนดังที่บุคคลมีในทางเศรษฐกิจและสังคมและการที่เขาต้องการรักษาหรือหาแหล่งทางการเงินที่จะนำมาใช้ได้การจัดองค์การและการติดต่อที่เป็นผลประโยชน์ต่อกิจกรรมของเขา ในทางตรงกันข้ามหากบุคคลไม่มีทรัพยากรและอำนาจไม่มีความสัมพันธ์กับผู้อื่นไม่บรรลุจุดมุ่งหมาย แม้จะมีความต้องการมากยากจนไม่มีบ้านอยู่หรือตกงานเขาก็อาจจะเห็นว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นไม่คุ้มค่า ซึ่งจากแนวคิดดังกล่าวสามารถสร้างตัวแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยทางเศรษฐศาสตร์ (The Economic Model of Participation) แสดงต้นทุน-ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม ดังภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 ต้นทุน-ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม
ที่มา: (Verba and Nie, 1972)

ตัวแบบดังกล่าวสามารถอธิบายได้ว่าประเด็นและความสนใจทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคลหรือกลุ่มจะทำให้บุคคลหรือกลุ่มนั้นๆ ตัดสินใจเข้าร่วมทางการเมือง โดยเชื่อว่าประโยชน์ที่ได้จากการเข้าร่วมจะมากกว่าต้นทุนที่ใช้ไป นอกจากนี้การที่จะอธิบายการตัดสินใจที่จะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมคนหนึ่งๆ ยังต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางสังคม ที่สามารถส่งผลกระทบต่อการรับรู้ของบุคคลว่าอะไรคือสิ่งที่เขาสนใจ

2) Communitarian Participation อธิบายว่าแรงจูงใจหนึ่งที่ทำให้คนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นจะเกี่ยวข้องกับชุมชนที่เข้าเป็นส่วนหนึ่งซึ่งเป็นแก่นของทฤษฎีประชาธิปไตยแบบการมีส่วนร่วม (Participatory Democratic Theory) ที่มองว่าบุคคลจะมีส่วนร่วมสูงในชุมชนท้องถิ่นเพราะเขาจะเข้าใจความต้องการและปัญหาของท้องถิ่น และตระหนักว่าจะต้องร่วมมือกับบุคคลอื่นๆ ในชุมชนเพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการนั้นเมื่อบุคคลรับรู้ถึงการพึ่งพาระหว่างกันเขาจะพยายามทำให้ความสัมพันธ์ร่วมกันนั้นยั่งยืนโดยความรู้สึกถึงความเป็นชุมชน (Sense of Community Identity) นี้จะมีมากในสังคมขนาดเล็กมีความผูกพันกันแน่นแฟ้น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนจึงเป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจด้วย ด้วยเหตุนี้เหตุผลหนึ่งในการอธิบายว่าทำไมในสังคมสมัยใหม่การมีส่วนร่วมจึงมีระดับต่ำก็คือสังคมสมัยใหม่เป็นสังคมที่รวมอำนาจทำให้ความเป็นชุมชนลดลงและเป็นผลให้คนธรรมดาๆ ไม่ถูกกระตุ้นให้เข้าร่วมในรูปแบบของชีวิตสาธารณะซึ่งดูเหมือนจะส่งผลกระทบโดยทางอ้อมเท่านั้น

3) Education Theory มองว่าการมีส่วนร่วมจะเกี่ยวข้องกับประสบการณ์ทางการศึกษาซึ่งเป็นมุมมองของการมีส่วนร่วมที่มีความเกี่ยวข้องกับรูปแบบต่างๆ ของทฤษฎีประชาธิปไตยแบบเข้มข้นและแบบมีส่วนร่วม (Radical Participatory Democratic Theory) โดยการศึกษาในชีวิตทางการเมือง จะพัฒนาความรู้สึกมีความสามารถและความรู้สึกรับผิดชอบของพลเมืองอันเป็นกระบวนการตัดสินใจสาธารณะ

4) แนวทางนี้อธิบายว่าประชาชนอาจจะไม่ได้เข้าร่วมโดยคาดหวังถึงการบรรลุเป้าหมายโดยตรงหรือไม่ได้คำนึงถึงชุมชนของเขาเลยหากการแสดงออกถึงความรู้สึกซึ่งกิจกรรมเหล่านี้แสดงถึงของเขาด้วยซึ่งอาจจะเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมเชิงสัญลักษณ์ เช่น การร้องเพลงชาติการเคารพธงชาติ

ส่วนที่มีความเป็นสัญลักษณ์ลดลงก็โดยเข้าร่วมขบวนหรือร่วมชุมนุมเพื่อแสดงความเป็นปึกแผ่นร่วมกับบุคคลอื่นๆ หรือความคิดตั้งที่ประชาชนปรารถนาที่จะเป็นส่วนหนึ่งของเหตุการณ์สำคัญเช่นการเรียกร้องสิทธิของพลเมืองการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งซึ่งเป็นการแสดงถึงความรู้สึกของความเป็นพลเมืองคือในฐานะที่เป็นหน้าที่ของพลเมือง

การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นปรากฏการณ์ที่สลับซับซ้อนและขึ้นอยู่กับตัวแปรต่างๆ มากมายซึ่งมีความสำคัญแตกต่างกันและแบ่งชุดของตัวแปรต่างๆ ออกเป็น

3 ปัจจัย (McCosky, อ้างถึงใน ศิริินภา สถาพรวงษา, 2541: 30, 33)

1) ตัวแปรทางด้านสิ่งแวดล้อมทางสังคม (The Social Environment) ได้แก่ การศึกษา อาชีพ รายได้ อายุ เชื้อชาติ ศาสนา เพศ การเลื่อนฐานะทางสังคม และถิ่นที่อยู่อาศัยซึ่งมีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบททางการเมืองวัฒนธรรมของสังคมนั้นๆ

2) ตัวแปรทางด้านจิตวิทยา (Psychological Variables) การเข้าร่วมทางการเมืองจะดำรงอยู่ได้ขึ้นอยู่กับว่าได้ให้รางวัลหรือผลตอบแทนแก่ผู้เข้าร่วมอย่างไรบ้าง โดยเชื่อกันว่ามนุษย์เข้าร่วมทางการเมืองเพื่อสนองความต้องการต่างๆ ของเขาซึ่งเป็นแรงผลักดันให้บุคคลเข้าร่วมในกิจกรรมทางการเมือง นอกจากนี้คุณลักษณะทางบุคลิกภาพบางอย่างมีความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น ความเป็นผู้นำมีความรับผิดชอบต่อสังคมมีความเชื่อมั่นสูงซึ่งผู้ที่คุณลักษณะเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะเข้าร่วมทางการเมืองสูงกว่าผู้ที่ขาดคุณลักษณะดังกล่าว

3) ตัวแปรทางด้านสิ่งแวดล้อมทางการเมือง (The Political Environment) เช่น ปัจจัยที่เกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองระบบพรรคการเมืองการรณรงค์หาเสียงอุดมการณ์ทางการเมือง เป็นต้น

อิทธิพลของกลุ่มจะมีมากน้อยขึ้นอยู่กับการจัดตั้งขึ้นมาด้วยวัตถุประสงค์อะไร เกี่ยวข้องกับการเมืองมากน้อยเพียงใด หากมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองในระดับมากและตั้งขึ้นมาเพื่อพิทักษ์ประโยชน์ของกลุ่มแล้ว อิทธิพลของกลุ่มที่มีต่อสมาชิกก็จะมีมาก

1) บุคคลที่เป็นสมาชิกกลุ่มมีแนวโน้มที่จะมีความสนใจทางการเมืองติดตามปัญหาทางการเมืองและการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมากกว่าผู้ที่มิได้เป็นสมาชิกกลุ่ม เนื่องจากผู้ที่ เป็นสมาชิกกลุ่มจะได้รับข่าวสารทางการเมืองจากกลุ่มของตนนอกจากนั้นยังพบว่ายิ่งบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกลุ่มมากขึ้นก็ยิ่งมีแนวโน้มว่าบุคคลนั้นมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น

2) ในบรรดาผู้ที่ เป็นสมาชิกกลุ่มนั้นผู้ที่ เป็นสมาชิกกลุ่มหลายกลุ่ม (Cross-pressure) จะมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อยกว่าผู้ที่ เป็นสมาชิกกลุ่มเพียงคนเดียวและผู้ที่ เป็นสมาชิกกลุ่มที่มีความคล้ายคลึงกันของสมาชิก (Homogeneous) ก็จะมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่ เป็นสมาชิกกลุ่มที่มีสมาชิกประเภทหลากหลาย

การมีส่วนร่วมทางการเมืองมองได้ทั้งในระดับมหภาค (Macro Level) เน้นหน่วยทางสังคมขนาดใหญ่คือระดับชาติ (Nation) เป็นหน่วยวิเคราะห์และระดับจุลภาค (Micro Level) เน้นปัจเจกบุคคลและพฤติกรรมด้านการเมืองของเขาเป็นหน่วยวิเคราะห์ ซึ่งในระดับจุลภาคจะตอบคำถามว่าทำไมปัจเจกคนหรือกลุ่มคนที่เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมในทางการเมืองเข้าร่วมเพื่ออะไรและอย่างไร ซึ่งได้แบ่งปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อระดับการมี

ส่วนร่วมทางการเมืองเป็น 4 ประเภทดังนี้ (Milbrath และ Goel อ้างถึงใน ศิริินภา สถาพรวงษา, 2541: 33-38)

1) สิ่งเร้าทางการเมือง (Political stimuli) เช่น การพูดคุยเกี่ยวกับการเมือง การได้รับข้อมูลข่าวสารหรืออยู่ในองค์การที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมืองบางรูปแบบ ซึ่งจากผลการศึกษา พบว่า บุคคลที่ได้รับสิ่งเร้าทางการเมืองโดยการพูดคุยเกี่ยวกับการเมืองอย่างไม่เป็นทางการมักจะเกิดกับบุคคลที่มีระดับทางการศึกษาเท่าเทียมกัน และผู้ที่มีการศึกษาสูงมากมักพบกับสิ่งเร้าเกี่ยวกับการเมืองมากทำให้มีแนวโน้มที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ มากกว่าผู้ที่ได้รับสิ่งเร้าทางการเมืองเหล่านี้

2) ปัจจัยส่วนบุคคล (Personal Factors) ได้แก่ ทักษะทัศนคติความเชื่อลักษณะทางบุคลิกภาพการสืบลักษณะนิสัยมาจากบิดามารดาและความต้องการในเชิงจิตวิทยาซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างมากกับพฤติกรรมของบุคคล ซึ่งจากผลการวิจัยพบว่า ความสนใจและความห่วงใยเรื่องการเมืองการมีความรู้สึกในความสามารถของตนเองการมีสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมสูงโดยเฉพาะทางการศึกษาการมีความรู้สึกตระหนักในหน้าที่ของพลเมืองและการมีบุคลิกภาพที่ชอบแสดงออกทางสังคมจะมีแนวโน้มให้บุคคลเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าผู้ที่ขาดความรู้สึกในพฤติกรรมเหล่านี้

3) สิ่งแวดล้อมทางการเมือง (Political Setting) ประกอบด้วย 3 ส่วนดังนี้

3.1) Rules of the game เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง

3.2) สถาบันทางการเมืองโดยเฉพาะระบบพรรคการเมืองซึ่งมีผลกระทบต่อบรรยากาศและอัตราการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยังมีการแข่งขันกันมาก อัตราการมีส่วนร่วมก็ยิ่งสูง

3.3) ลักษณะการรณรงค์หาเสียง

4) ตำแหน่งทางสังคม (Social Position) ได้แก่ รายได้ อาชีพ ถิ่นที่อยู่อาศัย เพศ อายุ ศาสนาเชื้อชาติ ซึ่งตัวแปรเหล่านี้ไม่ได้ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงแต่จะเป็นตัวแปรที่สนับสนุนตัวแปรทางด้านทัศนคติและบุคลิกภาพ จากการวิจัยพบว่า บุคคลที่อยู่ใกล้ศูนย์กลางทางสังคมอยู่ในชั้นชั้นสูงการศึกษาสูงมีฐานะดีมีความตื่นตัวทางการเมืองมีความสัมพันธ์กับองค์การทางการเมืองและอาศัยอยู่ในชุมชนเป็นเวลานานจะมีแนวโน้มการมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

ปัจจัยที่ทำให้บุคคลเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตามแนวคิด Milbrath และ Goel (อ้างถึงใน ศิริินภา สถาพรวงษา, 2541: 33-38) สามารถสรุปได้ดังนี้

1) ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ศาสนา ทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยม ความผูกพันในชุมชน ประสบการณ์การเป็นสมาชิกกลุ่ม ความรู้ความเข้าใจ

2) ปัจจัยทางสภาพแวดล้อมและสังคม ได้แก่ วัฒนธรรม ความสัมพันธ์ทางเครือญาติ การติดต่อสื่อสาร

3) ปัจจัยทางโอกาส ได้แก่ ผู้นำท้องถิ่น นโยบายการเมืองการปกครอง การเปิดโอกาส

2. ปัจจัยด้านชุมชน

ชุมชนหรือประชาคม (Civil Society) ความหมายของชุมชนหรือประชาคมสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ดังนี้

1. สังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างสูงในกิจกรรมสาธารณะระดับต่างๆ คือ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับประเทศโดยมีการรวมตัวหรือกระทำผ่านองค์การนานาชาติด้วยความสมัครใจอย่างเป็นอิสระจากรัฐและทุนหรือประชาสังคมคือสังคมที่มี “การเมืองภาคประชาชน” ในระดับเข้มข้น แม้ว่ากิจกรรมสาธารณะที่ประชาชนมีส่วนร่วมนั้นไม่ได้จำกัดเฉพาะเรื่องการเมืองอย่างที่เข้าใจอย่างเดียว หากรวมถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมอบรมเยาวชน

2. เครือข่ายองค์การประชาชนที่มีกิจกรรมเชิงสาธารณะโดยแยกต่างหากจากกิจกรรมที่รัฐเกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์กับสถาบันของรัฐ เช่น ลูกเสือชาวบ้าน องค์การบริหารส่วนตำบล พรรคการเมืองหรือการไปเลือกตั้งและไม่ใช่กิจกรรมในระบบตลาด เช่น การตั้งบริษัทหรือการซื้อขาย คำนิยามประชาคม หมายถึง เครือข่ายกลุ่มชมรมมูลนิธิสถาบันและชุมชนที่มีกิจกรรมหรือมีการเคลื่อนไหวอยู่ระหว่างรัฐ (State) กับปัจเจกชน (Individuals) หรืออีกนัยหนึ่งประชาคม คือ ชุมชนหรือประชาคมที่เป็นอิสระหรือแยกต่างหากจากรัฐและทุนนักวิชาการหลายท่านที่ศึกษาในเรื่อง “ประชาคม” จึงให้คำจำกัดความ “ประชาคม” ที่หลากหลายและแตกต่างกันไปดังนี้

อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2543: 12) ให้คำจำกัดความของชุมชนหรือประชาคมไว้ว่า ประชาคมไม่จำเป็นต้องเป็นประธานคนทุกชั้นคนยาก ประชาคมเป็นคำที่เน้นเรื่องความสมานฉันท์ความกลมเกลียวมากกว่าความแตกต่างหรือแตกแยกภายในหมู่ประชาชน เป็น Concept ที่รวมเอาคนชั้นกลางและชนชั้นสูงเข้าไว้ด้วย ดังนั้นการสร้างประชาคมจะต้องอาศัย Imagination อาศัยการสร้างวัฒนธรรมอาศัยหลักเกณฑ์หลักการในความร่วมมือและการแก้ไขความขัดแย้งต้องมีความเชื่อใจกัน

ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม (2542: 7) ให้คำจำกัดความของประชาคมไว้ว่าสังคมที่ประชาชนทั่วไปมีบทบาทสำคัญในการจัดการเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของตนเอง โดยอาศัยองค์การกลไกกระบวนการและกิจกรรมต่างๆ ที่ประชาชนจัดขึ้นหรือ หมายถึง ส่วนของสังคมที่ไม่ใช่ภาครัฐ (ซึ่งดำเนินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย) และไม่ใช่ภาคธุรกิจ (ซึ่งดำเนินงานโดยมุ่งหวังกำไร) นอกจากนี้ส่วนประชาคมยังได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า

หมายถึง กลุ่มประชาชนอันหลากหลายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่หรืออาณาเขตหนึ่งๆ เช่น จังหวัด อำเภอ กลุ่มจังหวัด และมีความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของในพื้นที่หรืออาณาเขตนั้นๆ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2539: 18) ให้คำจำกัดความคำว่าประชาคม หมายถึง ทุกๆ ส่วนของสังคมโดยรวมถึงภาครัฐภาคเอกชนภาคประชาชนถือว่าทั้งหมดเป็นประชาคม

ประเวศ วะสี (2542: 5) ให้ความหมายประชาคมโดยใช้คำว่า “ความเป็นชุมชน” แทน (Community Building) หมายถึง การที่ประชาชนจำนวนหนึ่งมีอุดมคติร่วมกันหรือความเชื่อร่วมกันในบางเรื่อง มีการติดต่อสื่อสารหรือมีการรวมกลุ่มกันอยู่ห่างกันได้มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีเรื่องจิตใจเข้ามาด้วย มีความรัก มีมิตรภาพ มีการเรียนรู้ในการกระทำในการปฏิบัติบางสิ่งบางอย่างร่วมกัน และจะต้องมีการจัดการในระดับกลุ่ม

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานโครงการเศรษฐกิจชุมชนพ.ศ. 2541 หมวด 1 ข้อความทั่วไปข้อ 4 ในระเบียบนี้ ประชาคม หมายถึง บุคคลในชุมชนมารวมตัวเพื่อร่วมกันทำกิจกรรมต่างๆ มีส่วนร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันตัดสินใจ ร่วมกันดำเนินการ ร่วมกันรับผิดชอบอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายและศีลธรรมอันดีของสังคม ทำให้เกิดการเรียนรู้ด้วยกันมีความรักความเอื้ออาทรผูกพันต่อกันด้วยความรู้สึกในความเป็นเจ้าของชุมชนของตนเอง

เพิ่มเติมคำนิยามใหม่โดยข้อ 4 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานโครงการเศรษฐกิจชุมชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ประชาคมเกิดเมื่อสมาชิกของชุมชนซึ่งมีความเข้าใจเรื่องสิทธิเสรีภาพความเสมอภาคของพลเมือง ซึ่งเป็นสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ทำให้เกิดความคิดความตระหนักถึงเรื่องต่างๆ ที่เป็นปัญหาหรือจะเป็นความเดือดร้อนของชุมชนทั้งที่ใกล้ตัวหรือเป็นเรื่องอนาคตหรือเป็นเรื่องความคิดสร้างสรรค์ที่จะให้มีขึ้นในชุมชนเพื่อประโยชน์ของชุมชนโดยรวมสมาชิกของชุมชนก็จะรวมตัวกันเพื่อช่วยคิดช่วยทำในรูปแบบของประชาคม

ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

1. สมาชิกตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบและความเป็นเจ้าของชุมชน
2. ยอมรับการทำงานเป็นกลุ่มหรือการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการคิดและสร้างสรรค์ให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม
3. ปลอดจากการสั่งการหรือครอบงำความคิดของสมาชิกในชุมชนแต่พร้อมเปิดโอกาสให้สมาชิกได้เรียนรู้คิดทำให้มากที่สุด
4. ประชาคมมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และมีความร่วมมือระหว่างประชาคม
5. ประชาคมมีกติกาและมีวินัยของชุมชนในการอยู่ร่วมกัน

เวทีประชาคมเป็นวิธีการและเป้าหมายที่กระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้อย่างมีส่วนร่วมระหว่างคนที่มีประเด็นหรือปัญหาร่วมกัน โดยใช้เวทีในการสื่อสารเพื่อการรับรู้และเข้าใจในประเด็นและช่วยกันผลักดันหรือหาข้อสรุปเป็นแนวทางแก้ไขประเด็นปัญหานั้นๆ

องค์ประกอบของการจัดเวทีประชาคมที่ดีนั้นต้องประกอบด้วย

1. ประเด็นที่เป็นที่ประจักษ์ว่าเป็นปัญหาร่วม ซึ่งประเด็นดังกล่าวต้องชัดเจน ครอบคลุมง่ายต่อความเข้าใจโดยไม่ต้องอธิบายความมากเป็นเรื่องที่มีการรับรู้ร่วมกันมาก่อนแล้วสำหรับผู้เข้าร่วมในกระบวนการประชาคมทุกคน
2. มีวัตถุประสงค์ของการจัดประชาคมที่ชัดเจนว่า จัดเพื่ออะไร จัดไปทำไม และจะเอาผลที่ได้จากการประชาคมนั้นไปทำอะไร ควรมีการชี้แจงวัตถุประสงค์ของการจัดประชาคมอย่างตรงไปตรงมาโดยไม่มีประเด็นซ่อนเร้น
3. มีกระบวนการขั้นตอนและวิธีการที่ดีในการขับเคลื่อนประเด็นไปสู่วัตถุประสงค์ที่ต้องการโดยทุกคนมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม
4. ผู้เข้าร่วมประชาคมมีการแสดงความคิดเห็นและความรู้สึกได้อย่างกว้างขวาง อิสระไม่ถูกครอบงำ และเป็นไปอย่างเท่าเทียม ผู้เข้าร่วมต้องเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือเป็นผู้เกี่ยวข้องโดยตรงสามารถแบ่งเป็น 2 กลุ่มคือผู้เข้าร่วมที่เป็นตัวแทนที่แท้จริงของชุมชนที่เข้าใจปัญหาหรือประเด็นที่พูดคุย และผู้เข้าร่วมที่เป็นตัวแทนของผู้มีหน้าที่ให้บริการหรือจัดสวัสดิการให้แก่ชุมชน ผู้เข้าร่วมประชาคมควรประกอบด้วยกลุ่มแรกคือตัวแทนชุมชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบล อสม. พระ ครู ฯลฯ กับกลุ่มที่สองที่เป็นผู้มีหน้าที่ให้บริการ (หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ) เช่น หัวหน้าส่วนโยธา เป็นต้น
5. มีผู้อำนวยการให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ หรือวิทยากรกระบวนการถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการจัดเวทีประชาคมที่มีทักษะและประสบการณ์และเป็นกลาง ไม่ครอบงำ ไม่ชี้นำหรือมีคำตอบอยู่ในใจล่วงหน้า ทักษะที่จำเป็นคือทักษะในการตั้งและถามคำถาม รู้จักเลือกวิธีการที่เหมาะสมสำหรับคนแต่ละกลุ่ม ทักษะในการฟัง ทักษะในการวิเคราะห์และสรุปประเด็นหรือข้อคิดเห็นจากกลุ่ม และทักษะในการจัดการกลุ่ม เช่น จัดการกับผู้เข้าร่วมที่ชอบพูดมากเกินไป หรือไม่ชอบพูดเลยโดยใช้คำพูดและท่าทีที่นุ่มนวล หรืออาจใช้อารมณ์ขันเข้ามาช่วยเพื่อให้เกิดการอภิปรายแลกเปลี่ยนกันอย่างกว้างขวางตรงประเด็น และมีข้อสรุปที่นำไปปฏิบัติหรือทำให้เกิดความก้าวหน้าในขั้นตอนต่อไปได้ ผู้ที่ต้องทำหน้าที่วิทยากรกระบวนการบ่อยๆ ควรหาโอกาสเข้ารับการฝึกอบรมทักษะการเป็นวิทยากรกระบวนการซึ่งจะช่วยให้เกิดความมั่นใจในการทำหน้าที่ดังกล่าวมากขึ้น มีบรรยากาศที่ดี ซึ่งรวมถึงมีคำถามที่ดีที่เปิดโอกาสให้คนได้เกิดการแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมา มีบรรยากาศของการเรียนรู้ร่วมกันและสมานฉันท์ มีสถานที่ที่ดีและเอื้ออำนวยต่อการพูดคุย เช่น มีห้องที่ทำให้ผู้เข้าร่วมเวทีมีสมาธิ มีเครื่องขยายเสียงที่ช่วย

ให้ได้ยินการสนทนาต่างๆ อย่างทั่วถึง มีการจัดที่นั่งที่เหมาะสมมีผู้อำนวยความสะดวกแลกเปลี่ยนเรียนรู้ที่ดี เป็นต้น มีระยะเวลาที่เหมาะสม ไม่เร็วหรือรวบรัดเกินไปจนทำให้ผู้เข้าร่วมรู้สึกอึดอัด และไม่ช้าหรือนานเกินไปจนทำให้เกิดความรู้สึกเบื่อ ต้องมีข้อสรุปเกิดขึ้นทุกครั้งที่ทำเวทีประชาคมว่าคนในกลุ่มคิดอย่างไรกับประเด็นนั้นๆ จะมีแนวทางในอนาคตร่วมกันอย่างไรเพื่อแก้ไขหรือผลักดันประเด็นดังกล่าว มีข้อเสนอแนะใดบ้างที่น่าสนใจ และนำไปขยายต่อเมื่อสรุปแล้วต้องแจ้งต่อที่ประชุมเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมและให้ที่ประชุมมีมติยอมรับผลที่เกิดจากการประชาสังคมนั้นๆ มีสื่อและอุปกรณ์การสื่อสารที่ช่วยให้เกิดความเข้าใจประเด็นเนื้อหาตรงกัน เช่น ในขั้นตอนการอธิบายวัตถุประสงค์ของการจัดเวทีอาจจำเป็นต้องใช้สื่อภาพและเสียงเพื่อให้เกิดความเข้าใจมากขึ้น เช่น การฉาย Power Point หรือการแจกเอกสารชี้แจงประเด็นหลักๆ ให้กับผู้เข้าร่วมเวที รวมไปถึงกระดาน กระดาษการ์ด ปากกา เทปขาว หรือหมุด ฯลฯ มีการประสานงานล่วงหน้าเพื่อให้ผู้ที่จะมาร่วมเวทีมีเวลาเตรียมข้อมูลเตรียมความคิดที่จะมานำเสนอได้เป็นอย่างดีหากเนื้อหาที่มีความซับซ้อนอาจจำเป็นต้องส่งข้อมูลให้ศึกษาล่วงหน้า เป็นต้น

3. ปัจจัยด้านการสื่อสาร

องค์การที่มีความโดดเด่นทางสังคม หรือหน่วยงานต่างๆ นั้นต้องอาศัยความร่วมมือของบุคลากรในหน่วยงานนั้นๆ ประกอบกับมีวิธีการหรือการบริหารที่มีประสิทธิภาพส่งผลให้หน่วยงานหรือองค์การนั้นๆ ประสบความสำเร็จและได้รับการยอมรับจากทางสังคม การสื่อสารเป็นหัวใจของการทำความเข้าใจระหว่างกันของมนุษย์ในสังคมมนุษย์จะทำความเข้าใจกันได้ต้องอาศัยการสื่อสารเพื่อให้ข้อมูลถ่ายทอดความรู้ความคิดความเห็นและประสบการณ์ซึ่งกันและกันเพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขอีกทั้งการสื่อสารยังช่วยให้มนุษย์พัฒนาปัญญาและความคิดสร้างสรรค์ได้อย่างไม่มีที่สิ้นสุดได้มีการให้นิยามและความหมายของคำว่า “การสื่อสาร (communication)” ไว้อย่างหลากหลาย ดังนั้นการสื่อสารในองค์การจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาองค์การซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ดังนี้

Kelley, Robert (1977 อ้างอิงในเสนาะ ติยาว, 2538: 33) ให้ความหมายไว้ว่าการสื่อสารเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการส่งและรับสัญลักษณ์ที่ก่อให้เกิดความหมายขึ้นในใจของผู้เกี่ยวข้องโดยบุคคลเหล่านั้นมีประสบการณ์อย่างเดียวกัน

นรินทร์ ชัยพัฒน์พงศา (2542: 3) กล่าวว่า การสื่อสารเป็นการแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างผู้ส่งสารและผู้รับสารโดยใช้สื่อหรือช่องทางต่างๆ เพื่อมุ่งหมายโน้มน้าวจิตใจให้เกิดผลในการให้เกิดการรับรู้หรือเปลี่ยนทัศนคติหรือให้เปลี่ยนพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง

โอบส์ แก้วจำปา (2547: 1) กล่าวว่า การสื่อสารเป็นกระบวนการที่มนุษย์เชื่อมโยงความนึกคิดและความรู้สึกให้ถึงกัน เพื่อให้เกิดการตอบสนองในเชิงพึงพาอาศัยซึ่งกันและกัน

วิรัช สงวนวงศ์วาน (2547: 115) กล่าวว่า การสื่อสารคือการถ่ายโอน (transfer and understanding of meaning) ดังนั้น การติดต่อสื่อสารจะประสบความสำเร็จก็ต่อเมื่อสามารถส่งผลต่อความหมายและผู้รับเกิดความเข้าใจถูกต้อง การสื่อสารอาจมีลักษณะเป็นการสื่อสารระหว่างบุคคล (interpersonal communication) และเป็นเครือข่ายองค์การหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าการติดต่อสื่อสารขององค์การ (organization communication)

จิตทิพ ขยธวัช (2548: 130) กล่าวว่า การสื่อสารเป็นการส่งมอบสารสนเทศและสิ่งมีความหมายต่างๆ จากฝ่ายหนึ่งไปยังอีกฝ่ายหนึ่งโดยการใช้สัญลักษณ์ที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันหรือเป็นการแลกเปลี่ยนสารสนเทศและการส่งมอบสิ่งที่มีความสำคัญต่างๆ

Judith R. Gordon and associates (1990 อ้างอิงใน วันชัย มีชาติ, 2548: 138) กล่าวว่า การสื่อสารเป็นกระบวนการติดต่อส่งผ่านข้อมูลความคิดความเข้าใจหรือความรู้สึกระหว่างบุคคลซึ่งมีองค์ประกอบ 4 ประการคือผู้ส่งสารสื่อสารและผู้รับสาร

นงศราญ ดงเย็นและคณะ (2553: ออนไลน์) การสื่อสารในองค์การเป็นกระบวนการในการแลกเปลี่ยนข่าวสารของหน่วยงานกับบุคลากรทุกระดับภายในองค์การซึ่งมีความสัมพันธ์กันภายใต้สภาพแวดล้อมบรรยากาศขององค์การและสังคมซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงไปได้ตามสถานการณ์

สรุปได้ว่าการสื่อสารเป็นกระบวนการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารและเรื่องราวต่างๆ จากผู้ส่งสารไปสู่ผู้รับสารโดยวิธีการใดวิธีการหนึ่งในสภาพแวดล้อมหนึ่งๆ จนเกิดการเรียนรู้ความหมายในสิ่งที่ถ่ายทอดร่วมกันและตอบสนองต่อกันได้ตรงตามเจตนาของทั้งสองฝ่าย ซึ่งอาจจะมีลักษณะเป็นการสื่อสารระหว่างบุคคลและการสื่อสารขององค์การ

3.1 การสื่อสารกับการบริหารองค์การ

เสนาะ ติเยาว์ (2538: 25-26) กล่าวไว้ว่าการสื่อสารเป็นปัจจัยหรือองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารงานเป็นทั้งปัจจัยและทรัพยากรที่จะใช้ในการบริหารจัดการองค์การ ถ้าหากไม่มีการสื่อสารก็ไม่สามารถที่จะบริหารองค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ การสื่อสารจึงเป็นกลยุทธ์ที่มีความสำคัญต่อองค์การในการบริหารที่จะทำให้งานขององค์การดำเนินต่อไป และช่วยในการประสานงานของหน่วยงานในแง่ของการบริหารองค์การ การสื่อสารทำให้เกิดความหมาย ทำให้คนคาดคะเนความคิดซึ่งกันและกันได้ และทำให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการดำเนินงานขององค์การ การสื่อสารนำไปใช้ในกิจกรรมขององค์การหลายอย่าง เช่น การตัดสินใจการสร้าง ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการสร้างความเจริญและพัฒนาองค์การ การควบคุม และประสานงานลักษณะ

ของการสื่อสารในองค์การ อาจพิจารณาในฐานะที่เป็นระบบรวม คือ การใช้การสื่อสารติดตามรายงาน และวิเคราะห์ข้อมูลการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และวัตถุประสงค์ขององค์การรวมทั้งการติดต่อกับองค์การอื่นๆ ในฐานะที่เป็นระบบย่อยการสื่อสารเป็นเครื่องมือสร้างความสัมพันธ์ในกลุ่มการฝึกอบรม การสร้างบรรยากาศการทำงาน การควบคุมสั่งงาน และการสร้างความพอใจในฐานะที่เป็นระบบเฉพาะบุคคล อาจพิจารณาการสื่อสารในแง่ของพฤติกรรมทางการสื่อสารในเรื่องต่างๆ เช่นการร่วมประชุม การเขียนคู่มือ การร่างจดหมาย การทำสัญญา การพูดคุยในกลุ่มคนที่ทำงานด้วยกันและการโต้แย้ง เป็นต้น

พัชนี เขยจรรยาและคณะ (2541: 7) กล่าวว่า องค์การเป็นสถาบันที่เกิดขึ้นในรูปแบบต่างๆ กันตามลักษณะของงาน แต่ก็มีลักษณะร่วมกัน คือ มีโครงสร้าง มีวัตถุประสงค์ มีการแบ่งงานกันทำ มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และจำเป็นต้องรู้ข้อมูลการสื่อสารในองค์การ จึงต้องกระทำเพื่อหาข้อมูลที่จะสามารถแข่งขันกับองค์การอื่นได้โดยต้องเป็นข้อมูลเพื่อใช้ในการตัดสินใจของผู้บริหารและใช้เป็นแนวทางในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลภายในองค์การ และกับบุคคลและสถาบันอื่นที่อยู่นอกองค์การด้วย ดังนั้นการสื่อสารจึงมีบทบาทสำคัญที่ทำให้หน้าที่ต่างๆ ในองค์การดำเนินการต่อเนื่องกันและเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างหน้าที่ต่างๆ ภายในองค์การ

สรุปได้ว่า การสื่อสารกับการบริหารองค์การมีความสัมพันธ์กันในลักษณะการสื่อสารเป็นเครื่องมือหรือวิธีการประเภทหนึ่งที่ใช้ในกระบวนการบริหารในองค์การเพื่อสร้างสัมพันธภาพที่ดีต่อกันภายในองค์การ

3.2 กระบวนการสื่อสารในองค์การ

ระวีวรรณ ประกอบผล (2540: 15) กล่าวว่า การสื่อสารในองค์การจะมีลักษณะเป็นกระบวนการ (process) อย่างหนึ่งซึ่งเป็นการผ่านข้อมูลข่าวสารและความเข้าใจเพื่อที่จะให้ผู้ได้บังคับบัญชาหรือบุคคลอื่นเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมตามที่ต้องการส่วนประกอบสำคัญของกระบวนการสื่อสารประกอบด้วย

3.2.1 ผู้ส่งข้อมูลข่าวสาร (sender)

3.2.2 ผู้รับข้อมูลข่าวสาร (receiver)

3.2.3 ช่องทางการสื่อสาร (communication channel)

3.2.4 สัญลักษณ์ต่างๆ (symbols)

อย่างไรก็ตามในเมื่อการสื่อสารให้เป็นระบบแล้วคงจะช่วยให้เข้าใจการสื่อสารได้ดียิ่งขึ้นด้วยเหตุนี้กระบวนการสื่อสารควรประกอบด้วย - แหล่งข้อมูลคือแหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือเป็นต้นตอของแหล่งข้อมูลข่าวสารนั่นเอง - ข่าวสารคือเนื้อหาสาระที่ต้องส่งไป - ผู้ส่งคือบุคคลที่จะเป็นผู้ดำเนินการส่งข่าวสาร - ผู้รับคือผู้เป็นเป้าหมายในการรับข่าวสารซึ่งถือว่าเป็นเป้าหมายสุดท้ายของการสื่อสาร

3.3 การสื่อสารในองค์การที่มีประสิทธิภาพ

ระวีวรรณ ประกอบผล (2540: 8) ได้กล่าวไว้ว่าการสื่อสารให้เกิดความรวดเร็วและเที่ยงตรงในยุคปัจจุบันในบริษัทหรือองค์กรต่างๆ กำลังพัฒนาเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร มีความก้าวหน้ารวดเร็วทันสมัย ทั้งนี้เพื่อให้สิ่งนี้มาช่วยพัฒนางานหากระบวนการสื่อสารในองค์การที่มีประสิทธิภาพยังช่วยสร้างบรรยากาศการทำงานและมนุษย์สัมพันธ์ที่ดีให้เกิดในหมู่คณะพนักงานและผู้บริหารด้วย ดังนั้นการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพสามารถสรุปได้ดังนี้

3.3.1 รู้กระบวนการและขั้นตอนการสื่อสารบุคคลในสถานที่ประกอบการ ต้องรู้กระบวนการและขั้นตอนเพื่อการสื่อสารดังนี้ 1) ความตั้งใจที่จะสื่อสาร 2) มีความเข้าใจในสาระการสื่อสาร 3) มีการยอมรับในข่าวสาร และ 4) ปฏิบัติตามข่าวสาร

3.3.2 ใช้สื่อและภาษาธรรมดา

3.3.3 ต้องพยายามเข้าใจธรรมชาติของผู้ส่งและผู้รับการสื่อสาร

3.3.4 ต้องพยายามเข้าใจกิริยาท่าทาง

3.3.5 การพัฒนาประสิทธิภาพการฟังที่ดี

3.3.6 สื่อและเครื่องมือในการสื่อสารต้องดีและเอื้ออำนวย

3.3.7 ควรมีการวางแผนและเตรียมตัวที่ดี

3.4 ความจำเป็นต้องการสื่อสารขององค์การ

ทองใบ สุตขารี (2542: 5) ได้กล่าวไว้ว่าการสื่อสารขององค์การ (organizational communication) คือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและความรู้ในหมู่สมาชิกขององค์การ เพื่อให้บรรลุประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ การสื่อสารขององค์การมีหลายระดับ ได้แก่ ระดับปัจเจกบุคคล ระดับกลุ่ม และระดับองค์กร ดังนั้นองค์การจึงจำเป็นต้องมีการสื่อสารด้วยเหตุผลหลายประการดังนี้

3.4.1 ลักษณะขององค์การ ในปัจจุบันทุกองค์การไม่ว่าจะเป็นลักษณะใดก็ตามต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันทำให้องค์การต้องพัฒนาอยู่ตลอดเวลา ซึ่งองค์การต้องมีสายใยของการสื่อสาร (communication network) ที่ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพหากองค์การต้องการความได้เปรียบในเชิงแข่งขันจำเป็นจะต้องใช้กลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนของการสื่อสารกล่าวคือ 1) ขั้นการได้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ โดยการสังเกตสภาพการแข่งขันภายนอกศึกษาเงื่อนไขต่างๆ วิเคราะห์กลยุทธ์ของคู่แข่งและเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารทั้งหมดให้อยู่ในสภาพพร้อมที่จะถูกถ่ายทอดออกไป และ 2) ขั้นการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารมีการส่งข้อมูลข่าวสารไปยังบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

3.4.2 วัฒนธรรมขององค์การ ทุกองค์การจะต้องมีวัฒนธรรมของตนเอง วัฒนธรรมประกอบด้วยบรรทัดฐานทัศนคติค่านิยมความเชื่อและปรัชญาขององค์การ วัฒนธรรมที่แตกต่างกัน ย่อมมีการสื่อสารที่แตกต่างกันด้วย ตัวอย่างเช่นองค์การที่มี

วัฒนธรรมเน้นทำงานหนักและลงทุนมากต้องการทำงานเป็นทีมและหวังผลระยะสั้นให้ความสำคัญกับตัวบุคคลและลูกค้าการสื่อสารที่เกิดขึ้นในองค์การจะมีลักษณะที่ทุกคนมีความสัมพันธ์กันไม่มีใครเป็นผู้บังคับบัญชา ดังนั้นการเลือกใช้การสื่อสารที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมของแต่ละองค์การจึงมีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อความสำเร็จขององค์การด้วย

3.4.3 ระดับและเป้าหมายขององค์การ องค์การแบ่งระดับของการบริหารออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับสูงซึ่งสนใจในเรื่องการพัฒนาวเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและจัดทำกลยุทธ์ขององค์การ ระดับกลางจะเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายและคำสั่งของฝ่ายบริหารระดับสูงไปปฏิบัติ และระดับล่างจะปฏิบัติงานเกี่ยวกับการผลิตและการบริการขององค์การ ดังนั้นการที่องค์การมีระดับและเป้าหมายขององค์การที่แตกต่างกันจึงจำเป็นต้องใช้การสื่อสารที่แตกต่างกัน

3.4.4 ขนาดขององค์การ เมื่อองค์การมีขนาดเล็กผู้บริหารสามารถสื่อสารได้โดยตรงกับผู้ส่งและผู้รับ ข้อมูลข่าวสารสามารถใช้ช่องทางการสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ แต่เมื่อองค์การเจริญเติบโตขึ้นและผู้บริหารมีความต้องการข้อมูลข่าวสารในการบริหารและการตัดสินใจมากขึ้น จำเป็นต้องใช้ช่องทางการสื่อสารอย่างเป็นทางการ เนื่องจากผู้บริหารมีภาระหน้าที่มากจึงต้องใช้กฎเกณฑ์นโยบายและระเบียบปฏิบัติเป็นเครื่องมือของการติดต่อสื่อสารอย่างเป็นทางการ

3.4.5 ความต้องการเป็นอิสระ ผู้บริหารและบุคลากรในองค์การล้วนมีความต้องการส่วนบุคคลที่จะสื่อสารกับสมาชิกคนอื่นๆ เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนตน เช่น ความเจริญก้าวหน้าและความต้องการเป็นอิสระ เป็นต้น

3.4.6 คุณภาพของชีวิตในงาน บุคลากรทุกคนในองค์การต้องการมีคุณภาพของชีวิตในงาน (quality of work life) มีหลายแนวทางที่นำมาใช้เพื่อปรับปรุงคุณภาพของชีวิตในงาน เช่น สิ่งย้อนกลับเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานของตนเอง การปฏิบัติงานที่มีโอกาสสื่อสารกับผู้อื่นและการส่งเสริมให้มีความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรอย่างไม่เป็นทางการ เป็นต้น

สรุป การบริหารภายในองค์การจำเป็นต้องมีการสื่อสารด้วยเหตุผลหลายประการ ได้แก่ ลักษณะขององค์การวัฒนธรรมขององค์การระดับและเป้าหมายขององค์การ ขนาดขององค์การ ความต้องการเป็นอิสระของบุคลากร และคุณภาพของชีวิตในการทำงานของบุคลากร ดังนั้น ผู้บริหารในฐานะผู้นำขององค์การและเป็นศูนย์กลางของการสื่อสารภายในองค์การจำเป็นต้องคำนึงถึงสิ่งต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาเพื่อให้การสื่อสารภายในองค์การเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเหมาะสมกับบริบทขององค์การและนำพาองค์การไปสู่เป้าหมายได้เป็นผลสำเร็จ

3.5 อุปสรรคของการสื่อสารที่เกิดขึ้นในองค์กร

นิตยา เงินประเสริฐศรี (2544: 204–206) ได้กล่าวว่าอุปสรรคของการสื่อสารที่เกิดขึ้นในองค์กรนั้นมีหลายประการซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ 2 ประเด็นสรุปได้ดังนี้

3.5.1 การบิดเบือนการสื่อสาร การบิดเบือนที่เกิดขึ้นในการสื่อสารนั้น อาจเกิดขึ้นโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าผู้บิดเบือนรู้หรือไม่ว่าความหมายที่สื่อสารไปนั้นถูกดัดแปลงแก้ไขการบิดเบือนเกิดขึ้นในการสื่อสารทุกระดับ

3.5.2 ภาระหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการสื่อสาร ภาระในการสื่อสารเป็นเรื่องเกี่ยวกับปริมาณและความสลับซับซ้อนของข้อมูลข่าวสารที่ได้รับมาซึ่งตัวแปรทั้งสองตัวนี้จะต้องพิจารณาร่วมกันบุคคลจะได้รับข้อมูลข่าวสารมาน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับช่องทางของการสื่อสาร นอกจากนี้บุคคลสามารถจัดการกับข้อมูลข่าวสารที่ไม่สลับซับซ้อนได้ดีกว่าข้อมูลข่าวสารที่สลับซับซ้อนและไม่อาจคาดคะเนได้ภาระที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการสื่อสารที่ก่อให้เกิดอุปสรรคในการสื่อสารแบ่งเป็น 3 ประเภทดังนี้

1) ภาระในการสื่อสารที่น้อยเกินไป โดยผู้ปฏิบัติงานถูกตัดออกจากสายใยของการสื่อสารขององค์กรก่อให้เกิดผลเสียต่อการสื่อสารขององค์กร คือ (1) องค์กรสูญเสียทรัพยากรมนุษย์ซึ่งจะให้นำเข้าการกระทำตอบสนองและสิ่งย้อนกลับแก่องค์กร และ (2) ผู้ปฏิบัติงานที่ถูกกล่เลยจะตอบสนองความต้องการในเรื่องการสื่อสารด้วยการพูดซุบซิบนินทาและการพูดคุยเล่น ผลจากการที่มีภาระความรับผิดชอบเกี่ยวกับการสื่อสารน้อยเกินไปทำให้บุคคลรู้สึกว่ตนหมดอำนาจที่จะควบคุมกิจกรรมการทำงานขาดแรงจูงใจและเกิดความเฉื่อยชาในการปฏิบัติงาน

2) ภาระในการสื่อสารที่มากเกินไป ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อบุคคลระบบหรือองค์กรไม่สามารถดำเนินการกับข้อมูลข่าวสารที่ได้รับมาผลเสียจะเกิดขึ้นเฉพาะในองค์กรเปิดที่บุคคลสามารถหาข้อมูลข่าวสารอย่างไม่มีจำกัดปัญหาเรื่องภาระที่มากเกินไปในการสื่อสารของผู้บริหารระดับสูงเกิดจากจำนวนและความสลับซับซ้อนที่มีมากขึ้นของข้อมูลข่าวสารทำให้ไม่สามารถค้นหาข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและจำเป็นเพื่อนำมาใช้ในการบริหารและการตัดสินใจผลจากการที่มีภาระความรับผิดชอบเกี่ยวกับการสื่อสารมากเกินไปทำให้บุคคลเกิดความรู้สึกสับสนได้รับแรงกดดันอย่างมากและทางานผิดพลาดได้

3) ภาระในการสื่อสารที่เหมาะสม ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานผลจากการมีภาระความรับผิดชอบเกี่ยวกับการสื่อสารที่เหมาะสม บุคคลจะรู้สึกว่ได้รับการจูงใจและมีประสิทธิภาพในการทำงาน

3.6 การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ : กลยุทธ์สู่ความสำเร็จขององค์กร

การสื่อสารเป็นกลยุทธ์หรือกระบวนการหรือเครื่องมือที่จะนำไปสู่ความเข้าใจในการติดต่อและการทำงานร่วมกันของบุคคลในองค์กรเพื่อบรรลุเป้าหมายแต่หากไม่

เรียนรู้และเข้าใจความต้องการของตนเอง ไม่เข้าใจผู้อื่นแล้ว ไม่ว่าจะมีการสื่อสารที่ดีและมีอุปกรณ์สื่อสารที่ทันสมัยเพียงใดก็ไร้คุณค่า ซึ่งวิโรจน์ โสวัณณะ (2545 : 95) กล่าวว่า การสื่อสารจำเป็นจะต้องเข้าใจถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล เมื่อบุคคลมีความแตกต่างกัน การสื่อสารที่ดีจะต้องใช้ความมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีควบคู่กันไปด้วย จึงจะทำให้การสื่อสารนั้นประสบผลสำเร็จ

3.7 การเพิ่มประสิทธิภาพในการสื่อสาร (improving organizational communication)

เนื่องจากการสื่อสารที่ผิดพลาดจะส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กร การสร้างระบบการสื่อสารภายในองค์กรที่ดีจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมาก หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของผู้บริหารทุกองค์การ คือการจัดระบบการสื่อสารตลอดจนการไหลของข้อมูลข่าวสารในองค์กร และลดความผิดพลาดหรืออุปสรรคในการสื่อสารซึ่งสามารถทำได้หลายวิธีสรุปได้ดังนี้ (Szilagyi & Wakkace. 1990 อ้างอิงใน วันชัย มีชาติ, 2548: 152-154)

3.7.1 การติดตามผลและให้ข้อมูลย้อนกลับ (follow-up and feedback)
เป็นวิธีการที่ใช้ในการตรวจสอบข้อมูลที่ส่งไปว่า ผู้รับเข้าใจตรงกับผู้ส่งเพียงไรวิธีการนี้จะทำให้กระบวนการสื่อสารเป็นแบบ two-way ซึ่งอาจเกิดขึ้นในการพบปะกันหรือหากเป็นการใช้เอกสารติดตามผลและข้อมูลย้อนกลับอาจตรวจสอบได้ จากการโต้ตอบการแสดงออกของผู้รับสารจะทำให้เราทราบว่าการสื่อสารมีความถูกต้องเพียงไร

3.7.2 การใช้การสื่อสารหลายวิธี (parallel channels and repetition)
การใช้วิธีการสื่อสารและช่องทางการสื่อสารหลายวิธีทำให้การติดต่อสื่อสารมีความถูกต้องยิ่งขึ้น เช่น มีการสั่งการด้วยเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว และยังมีการประชุม และสั่งการด้วยวาจา และใช้โอกาสพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการด้วย ก็จะทำให้การสื่อสารถูกต้องมากยิ่งขึ้น

3.7.3 ระยะเวลา (timing) ปัญหาด้านระยะเวลาเป็นสาเหตุหนึ่งของการสื่อสารที่เบี่ยงเบนไป ทั้งในแง่ของความกดดันด้านเวลาและความไม่เหมาะสมในการสื่อสารเวลาหนึ่งๆ องค์กรและกลุ่มอาจกำหนดมาตรฐานด้านเวลาเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวได้ เช่นระบุไว้ล่วงหน้าว่าจะทำงานหนึ่งให้เสร็จเมื่อใดเพื่อเป็นเกณฑ์ในการจัดแบ่งเวลาและติดต่อระหว่างกันในการรายงานและสั่งการในองค์กร นอกจากนี้ยังต้องแยกระหว่างงานประจำกับงานจรซึ่งจะช่วยลดแรงกดดันด้านเวลาอันจะทำให้การสื่อสารมีความถูกต้องมากยิ่งขึ้น

3.7.4 ให้ความสนใจกับภาษา (attention to language) ในการสื่อสารนั้น การเลือกใช้ศัพท์ระดับของคำและความหมายของคำเป็นวิธีการหนึ่งที่จะลดความผิดพลาดในการสื่อสารได้ การเลือกใช้คำและระดับของภาษาจะเกี่ยวข้องกับการทำความเข้าใจกับผู้ที่เราจะสื่อสารด้วยว่าควรจะใช้ภาษาในระดับใด

3.7.5 ศูนย์กลางข้อมูล (information communication and information centers) การสื่อสารโดยวิธีการนี้จะเป็นการสื่อสารที่รวดเร็วและยืดหยุ่นและมีความถูกต้องของข้อมูลมาก ซึ่งองค์การอาจใช้ศูนย์กลางข้อมูลเป็นแหล่งกระจายข่าวโดยไม่ผ่านช่องทางที่เป็นทางการขององค์การก็อาจจะทำให้การสื่อสารมีความถูกต้องและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

3.7.6 การให้รู้เท่าที่จำเป็น (the exception principle and the need to know) เป็นการวางระบบในการสื่อสารในองค์การให้มีการสื่อสารในกรณีพิเศษและให้มีการรับข้อมูลเฉพาะที่จำเป็น โดยการเสนอข้อมูลไปยังฝ่ายบริหารเฉพาะที่ฝ่ายบริหารต้องการในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็ให้ข้อมูลหรือสื่อสารกับพนักงานเฉพาะสิ่งที่พนักงานจำเป็นต้องรู้เท่านั้น ซึ่งจะทำให้การสื่อสารไม่มีข้อมูลมากเกินไปวิธีการนี้จะเหมาะกับองค์การที่มีสายการบังคับบัญชาสูง

3.7.7 การใช้ธรรมเนียมปฏิบัติในการสื่อสาร (communication etiquette) เป็นความพยายามที่จะวางระบบในการสื่อสารโดยใช้เทคโนโลยีในการสื่อสาร เช่น โทรสาร ให้ใช้สื่อสารเฉพาะในเรื่องที่จำเป็นและเร่งด่วน ซึ่งการใช้เครื่องมือโดยไม่จำเป็นอาจจะทำให้การสื่อสารผิดพลาดหรือมีมากเกินไปจนความจำเป็นการสร้างธรรมเนียมปฏิบัติที่เหมาะสมจึงเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการสื่อสารได้

3.7.8 การฟังอย่างตั้งใจ (listen actively) เป็นการลดความผิดพลาดจากการสื่อสาร การตั้งใจฟังจะทำให้ข้อมูลจากผู้ส่งสารต้องการจะส่งถึงผู้รับสารครบถ้วนในขณะเดียวกันการฟังอย่างตั้งใจนั้น ผู้รับสารสามารถคิดต่อและไตร่ตรองสิ่งที่ได้ฟังและอาจมีการสอบถามหรือทำความเข้าใจข้อมูลข่าวสารได้มากขึ้น นอกจากนี้การฟังอย่างตั้งใจจะทำให้เกิดความรู้สึกที่ดีระหว่างผู้ที่สื่อสารและเกิดการยอมรับกันซึ่ง จะเป็นการพัฒนาระบบความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างบุคลากรภายในองค์การตามมาด้วย

สรุปพื้นฐานที่สำคัญของการบริหารจัดการภายในองค์การขึ้นอยู่กับ การสื่อสารที่ดีอันจะมีผลให้เกิดความเข้าใจความร่วมมือและการประสานงานที่ดีด้วยแผนงานต่างๆ ที่จะนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเหมาะสมและตรงตามเป้าหมาย การสื่อสารที่ดีจึงเป็นกลยุทธ์ที่จะสามารถกระตุ้นให้เกิดการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ และเกิดผลสำเร็จแก่องค์การ การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพที่สุด คือการสื่อสารที่เข้าใจง่าย ใช้วิธีสัพท์ที่ชัดเจนในการกระตุ้นพลังในการทำงานและเพิ่มประสิทธิผลของบุคลากรในองค์การเพื่อให้สามารถร่วมกันนำพาองค์การไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายได้อย่างสูงสุด

อย่างไรก็ตามแม้ว่าการสื่อสารจะเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญที่สุดในการบริหารองค์การ หากผู้บริหารไม่มีภาวะผู้นำและไม่สามารถนำกลยุทธ์การสื่อสารมาใช้อย่างชาญฉลาดและมีประสิทธิภาพแล้วย่อมจะนำพาองค์การไปสู่ความล้มเหลวได้ ไม่ว่าองค์การจะมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรและผู้บริหารขององค์การจะใช้กลยุทธ์ใดในการบริหารจัดการก็ตาม ภาวะผู้นำของผู้บริหารที่จะสามารถนำพาองค์การไปสู่ความสำเร็จนั้นยังคงเป็นศาสตร์และศิลป์ที่มีความสำคัญอยู่อย่างไม่เปลี่ยนแปลง

4. ปัจจัยศักยภาพองค์การ

มนุษย์เป็นทรัพย์สินที่มีค่ายิ่งขององค์การที่สามารถสร้างคุณูปการให้แก่องค์การอย่างมหาศาล ในอดีตมุมมองที่ผู้บริหารมองมนุษย์ที่ปฏิบัติในองค์การเป็นเพียงสิ่งของวัสดุหรือเครื่องจักรที่ช่วยให้งานในองค์การประสบผลสำเร็จ แต่สำหรับมุมมองในปัจจุบันนั้น มนุษย์ที่ปฏิบัติงานในองค์การมีคุณค่าที่องค์การต้องธำรงรักษาให้มีสุขภาพกายและจิตที่ดี โดยผู้บริหารยุคใหม่เชื่อว่าบุคคลในองค์การล้วนมีความรู้ความสามารถและศักยภาพที่องค์การจะต้องค้นหาเพื่อนำมาสร้างประโยชน์แก่องค์การ นอกจากนี้ยังยอมรับว่าการทำงานในองค์การจะเกิดประสิทธิภาพสูงสุดเมื่อผู้ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจในการทำงาน มีความสุขในการดำรงชีวิตอยู่ในองค์การและได้รับการยอมรับจากผู้บริหารและเพื่อนสมาชิก (พะยอม วงศ์สารศรี, 2537: 5, 10-11) การศึกษาศักยภาพองค์การเป็นเป้าหมายของทุกองค์การ โดยเฉพาะในยุคปัจจุบันที่มีการแข่งขันเป็นสิ่งที่ใช้ในการตัดสินใจตัดสินแสดงความสำเร็จขององค์การนักวิชาการแทบทุกสาขา จึงให้ความสนใจศึกษาวิเคราะห์เสนอเป็นแนวความคิดทฤษฎีและรูปแบบของศักยภาพองค์การออกเป็นหลายแนวทางแตกต่างกันตามแนวความคิดของแต่ละลักษณะสาขา แต่ก็ยอมรับว่าศักยภาพองค์การเป็นหลักของทฤษฎีองค์การทั้งหลายซึ่งทำให้เห็นได้ถึงความสอดคล้องตรงกันที่สามารถใช้เป็นแนวทางในการประยุกต์ใช้ต่อไปว่าความมีศักยภาพใดมีความสำคัญต่อองค์การนั้นมากที่สุดแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับศักยภาพองค์การได้รับการพัฒนาขยายความมาในหลายๆ แนวคิดและทฤษฎีพอจะสรุปการให้ความสำคัญของศักยภาพองค์การได้ดังนี้

สเตียร์ส (Steers, 1977: 46-55) กล่าวถึงผลการปฏิบัติงานขององค์การ (organizational performance) ว่าจะมีประสิทธิผลหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัย 4 กลุ่มคือปัจจัยลักษณะองค์การ (organizational characteristics) ซึ่งประกอบด้วยโครงสร้างและเทคโนโลยี

1. ปัจจัยด้านลักษณะสภาพแวดล้อม (environmental characteristics) ประกอบด้วย สภาพแวดล้อมภายนอกและสภาพแวดล้อมภายใน ซึ่งหมายถึง บรรยากาศองค์การ

2. ปัจจัยลักษณะของพนักงาน (employee characteristics) ประกอบด้วย การปฏิบัติงานและความผูกพันต่อองค์การ

3. ปัจจัยด้านนโยบายและการปฏิบัติ (managerial policies and practices) ซึ่งประกอบด้วย การมีเป้าหมายที่ชัดเจน การจัดหาและการใช้ทรัพยากร การสร้างสภาพแวดล้อมการทำงาน กระบวนการสื่อสาร ภาวะผู้นำ และการตัดสินใจการปรับตัวขององค์การและนวัตกรรม จากข้อความดังกล่าวมีผลต่อความสำเร็จ (success) หรือความล้มเหลว (failure) ในการปฏิบัติงานขององค์การเพื่อบรรลุเป้าหมายหรือนโยบายที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ พบว่าศักยภาพขององค์การ (organizational effectiveness) หมายถึง ระดับของการปฏิบัติงานที่องค์การคาดหวังหรือวางแผนไว้สามารถบรรลุหรือสำเร็จลุล่วงไปได้ นอกจากนั้นยังได้กล่าวถึงองค์ประกอบขององค์การที่มีศักยภาพได้แก่

3.1 การเจริญเติบโตขององค์การ (growth) เช่นจำนวนของผลิตภัณฑ์หรือการให้บริการที่เพิ่มขึ้น

3.2 การได้มาซึ่งทรัพยากรทางการจัดการ (resource acquisition) เป็นความสามารถขององค์การในการสรรหาปัจจัยนำเข้าตามกรอบการพิจารณาองค์การ ได้แก่ ทุนคนวัตถุดิบและแนวความคิดใหม่ๆ เป็นต้น

3.3 ความสามารถในการปรับตัว (adaptability) ขององค์การภายใต้เงื่อนไขต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปในส่วนของผู้รับบริการคู่แข่งชั้นพนักงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

3.4 นวัตกรรม (innovation) คือความสามารถขององค์การในการคิดสิ่งใหม่ๆ เช่น การให้บริการรูปแบบใหม่การใช้เทคโนโลยีใหม่หรือระบบการจัดการที่ทันสมัย เป็นต้น

3.5 ผลผลิตภาพการให้บริการ (productivity) คือการจัดหาบริการที่มีคุณค่าในระดับสูงโดยใช้ต้นทุนต่ำที่สุดหรือความมีประสิทธิภาพในการจัดการ

3.6 ความพึงพอใจของผู้รับบริการ (customer/client satisfaction) และความพึงพอใจความผูกพันของพนักงานหรือสมาชิกที่มีต่อองค์การ

องค์การที่มีศักยภาพเป็นองค์การที่ถือได้ว่ามีความมั่นคงมีประสิทธิภาพและมีความเจริญงอกงามนั้น หมายความว่าองค์การที่มีศักยภาพ หมายถึงองค์การที่สามารถผสมผสานความต้องการของบุคคล หรือความต้องการของสมาชิกในองค์การกับความต้องการหรือเป้าหมายขององค์การ โดยสามารถให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย นักวิชาการจำนวนมากได้พยายามศึกษาถึงการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพขององค์การว่ามีลักษณะอย่างไร มีองค์ประกอบใดขององค์การที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและได้เสนอองค์ประกอบหรือเครื่องมือที่สามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์การต่างกันออกไปซึ่งเครื่องมือหรือตัวแปรบางตัวให้ความสำคัญในเรื่องการวางแผนแต่บางตัวแปรให้ความสำคัญในเรื่องของผลผลิตหรือการปรับตัวเข้าสู่สิ่งแวดล้อม

ขวัญกำลังใจความยืดหยุ่น เพราะฉะนั้นความมีประสิทธิภาพจะขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญของลักษณะองค์การว่ามีลักษณะเช่นไร เช่น องค์การเอกชนมีลักษณะของการค้ากำไรจึงสามารถประเมินค่าออกมาเป็นตัวเลขได้ ส่วนองค์การราชการไม่สามารถประเมินผลเป็นตัวเลขเหมือนเอกชนได้ก็จะให้ความสำคัญกับความสามารถในการปรับตัวการผสมผสานหรือการติดต่อสื่อสาร ฯลฯ ว่าเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดประสิทธิผล

สตีเยอร์ส (Steers, 1977) ได้เสนอแนวการวิเคราะห์ศักยภาพขององค์การด้วยวิธีครอบคลุมหลายด้าน (multidimensional approach) ซึ่งเหมาะกับการวิเคราะห์ศักยภาพขององค์การที่มีความยุ่งยากซับซ้อน การวัดศักยภาพสามารถทำได้ที่ดีที่สุดด้วยการพิจารณาแนวความคิดที่สัมพันธ์กัน 3 ประการด้วยกันคือ

1. การบรรลุถึงเป้าหมายให้ได้สูงสุด (Goal Optimization) ซึ่งการศึกษาในเรื่องเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยศักยภาพในที่นี้ หมายถึง ความสามารถขององค์การในการได้มา และใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่มีจำกัดและมีคุณค่าให้เป็นประโยชน์ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามเป้าหมาย ฉะนั้นแทนที่จะวัดความสำเร็จของการบรรลุเป้าหมายได้สูงที่สุด อาจวัดความสำเร็จการบรรลุเป้าหมายเท่าที่เป็นไปได้จากการคำนึงถึงข้อจำกัดในเรื่อง คน เงิน เทคโนโลยี

2. แนวความคิดด้านระบบ (System Perspective) เป็นแนวความคิดที่สัมพันธ์กันกับแนวทางคิดแรกการวิเคราะห์ในแง่ของระบบพิจารณาเป้าหมายในฐานะที่ไม่ใช้อยู่ในสภาพที่นิ่งอยู่กับที่ (Static) แต่เปลี่ยนไปตามกาลเวลาความเป็นวงจร (Cyclic) ของเป้าหมายขององค์การดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความเป็นระบบขององค์การ

3. การเน้นเรื่องพฤติกรรมแนวความคิดการบรรลุถึงเป้าหมายให้ได้สูงสุดเน้นบทบาทของพฤติกรรมของบุคคลในองค์การที่มีต่อความสำเร็จขององค์การในระยะยาว

โครงสร้างองค์การเปรียบเสมือนกับกระดูกของคนที่เราซึ่งเป็นแกนที่ทำให้อวัยวะส่วนต่างๆ คงรูปและสามารถทำหน้าที่ได้เหมือนกับที่ให้องค์การตั้งอยู่ได้ ดังนั้นแนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การ การออกแบบรูปแบบโครงสร้างองค์การจึงมีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาหรือปรับปรุงโครงสร้างองค์การให้เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะงานและสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่เพื่อให้ให้องค์การนั้นได้บรรลุถึงจุดประสงค์ เป้าหมายที่กำหนดไว้ สรุปโครงสร้างองค์การที่มีศักยภาพ คือ รูปแบบในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคคลในองค์การและใช้เป็นเครื่องมือทางการบริหารที่ช่วยในการแนะนำให้องค์การนั้นสามารถปฏิบัติงานจนบรรลุถึงเป้าหมายดังนั้นโครงสร้างองค์การจึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้ให้องค์การตั้งอยู่ได้

โดยสรุปในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยไม่ได้นำกรอบแนวคิดของผู้ใดผู้หนึ่งมาใช้โดยเฉพาะ แต่ได้จากการประมวลทฤษฎีหรือแนวคิดต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น โดยเลือกตัวแปร 4 ปัจจัย

ได้แก่ ปัจจัยด้านบุคคล ปัจจัยด้านชุมชน ปัจจัยด้านการสื่อสาร และปัจจัยศักยภาพองค์การ เพื่อพยากรณ์การส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนการบริหารงาน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดฉะเชิงเทรา

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ (2522: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องภาวะผู้นำกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในหมู่บ้านภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อพรรณนาธรรมชาติของบทบาทผู้นำภายใต้โครงสร้างสังคมหมู่บ้านและอธิบายผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐบาลที่มีต่อภาวะผู้นำในหมู่บ้าน รวมทั้งศึกษาบทบาทของผู้นำในสังคมหมู่บ้านที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป ผลการศึกษาสรุปได้ว่า แม้ว่าผู้มีสถานภาพสูงในชุมชนหมู่บ้านเป็นผู้อาวุโส พระ ครู และผู้ใหญ่บ้าน และบุคคลเหล่านี้ได้แสดงบทบาทตามตำแหน่งที่ถูกกำหนดไว้ แต่ความมีสถานภาพสูงเป็นเพียงคุณสมบัติหนึ่งขององค์ประกอบของภาวะผู้นำที่แท้จริง ในกระบวนการตัดสินใจของหมู่บ้านธรรมชาติของผู้นำจะได้รับผลกระทบจากการสอดแทรกของผลงานต่างๆ ของรัฐบาลที่เข้ามายังหมู่บ้านสถาบันต่างๆ ในระดับหมู่บ้าน ได้แก่ คณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการพัฒนาตำบล สภาตำบล และกลุ่มเกษตรกรได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการปรับปรุงการบริหารงานการพัฒนาชุมชนและการปรับปรุงเทคนิคด้านการเกษตร ดังนั้น ปฏิสัมพันธ์ของข้าราชการและชาวบ้านก็มีมากขึ้น โดยเฉพาะชาวบ้านซึ่งเป็นกรรมกรของสถาบันที่จัดตั้งขึ้นใหม่ดังกล่าว การศึกษาครั้งนี้ได้ใช้แนวคิดความมีชื่อเสียงและแนวคิดการตัดสินใจ (Reputational and Decisional Methods) วิธีการทั้งสองนี้ช่วยนำไปสู่ข้อสรุปได้ว่า ผู้มีอิทธิพลและได้รับการแต่งตั้งโดยชาวบ้านเป็นผู้แสดงบทบาทอย่างเข้มข้นในการตัดสินใจของหมู่บ้านผู้มีภาวะผู้นำเหล่านี้เป็นผู้ที่แต่งงานแล้วเป็นวัยกลางคน และวัยสูงอายุซึ่งมีอิทธิพลจากการสะสมบทบาทในการทำงานกับการเป็นกรรมกรในหลายสถาบันที่จัดตั้งขึ้นในหมู่บ้าน อิทธิพลของบุคคลเหล่านี้มีพื้นฐานอย่างน้อยสองในสี่องค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ การมีตำแหน่งในองค์การหมู่บ้าน ความมั่นคงการมีความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง และการเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมของหมู่บ้านในระดับมาก การใช้เทคนิคมาตรวัดเชิงสังคม (Social-metric technique) ได้ให้ข้อสรุปว่ากลุ่มผู้นำในนี้ ได้แสดงอิทธิพลที่สูงมากโดยที่ไม่มีบุคคลใดที่มีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จแต่ต้องปรึกษาหารือร่วมกันและได้รับการสนับสนุนและข้อตกลงซึ่งกันและกัน ในขณะที่ชุมชนหมู่บ้านไม่ได้อยู่อย่างโดดเดี่ยวโดยตัวเองแต่เป็นส่วนหนึ่งของประเทศ กลุ่มผู้นำเหล่านี้จึงแสดงบทบาทในฐานะ “คนกลาง” หรือ “นายหน้า” ระหว่างชาวบ้านทั่วไปกับเวทีนอกหมู่บ้านไปจนถึงโครงสร้างทางสถาบันระดับชาติกลุ่มผู้นำเหล่านี้มีฐานะเป็นช่องทางสำคัญที่การเปลี่ยนแปลงจากภายนอกเข้าสู่หมู่บ้านด้วยเหตุนี้ผู้นำ

หมู่บ้านจึงเป็นช่องทางที่แสดงออกแทนชาวบ้านในชุมชนหมู่บ้านในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ไปยังโครงสร้างของประเทศในภาพกว้างที่มีความทันสมัยขึ้น

กรณีการ ชมดี (2524: บทคัดย่อ) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสารภีตำบลท่าช้างอำเภอวารินชำราบจังหวัดอุบลราชธานีพบว่าปัจจัยจูงใจให้มีส่วนร่วมได้แก่เกียรติและความต้องการอาชีพใหม่การจูงใจจากเพื่อนการสัมพันธ์อันดีการจัดประชาพิจารณ์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่โครงการและหน่วยงานราชการปัญหาจากตัวชาวบ้านและปัญหาอื่นๆ

ฉอาน วุฒิกรรมรักษา (2526: บทคัดย่อ) ศึกษาปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงสร้างงานในชนบทศึกษาเฉพาะกรณีโครงการที่ได้รับรางวัลดีเด่นของตำบลคองพะยอมอำเภอบ้านโป่งจังหวัดราชบุรีพบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของกลุ่มตัวอย่างคือความต้องการความสะดวกสบายในการคมนาคมขนส่งมากที่สุดรองลงมาคือความต้องการพัฒนาหมู่บ้านต้องการทำงานการได้รับการขอร้องให้มาความต้องการอยากได้เงินมีความสัมพันธ์อันดีกับเจ้าหน้าที่รัฐไม่มีงานทำและเป็นญาติกับกำนันผู้ใหญ่บ้านสารวัตรกำนันผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านตามลำดับ

สุจินต์ ดาววิระกุล (2527: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาหมู่บ้านโดยศึกษาเฉพาะหมู่บ้านชนะเลิศการประกวดหมู่บ้านดีเด่นระดับจังหวัดของจังหวัดนครสวรรค์ประจำปีพ.ศ. 2527 พบว่าลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนมีดังต่อไปนี้คือร่วมในการเข้าประชุมร่วมในการแสดงความคิดเห็นร่วมในการเป็นผู้รับผิดชอบหรือควบคุมการดำเนินงานร่วมในการเป็นผู้ประสานงานร่วมในการเป็นผู้ชักชวนเพื่อนบ้านร่วมการสละเงินร่วมในการสละวัสดุอุปกรณ์ร่วมในการสละแรงงานและร่วมในการติดตามผลการดำเนินงานร่วมในการเป็นผู้ประสานงานร่วมในการเป็นผู้รับผิดชอบหรือควบคุมการดำเนินงานและร่วมในการแสดงความคิดเห็นน้อยลงมาตามลำดับส่วนปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมพบว่าปัจจัยทางด้านบุคคลได้แก่ตำแหน่งทางสังคมในหมู่บ้านการรู้สึกว่าตนเองมีความสำคัญต่อหมู่บ้านและการมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนาหมู่บ้านมีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาหมู่บ้านส่วนอายุและเพศไม่มีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาหมู่บ้านปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจได้แก่อาชีพรายได้และการเป็นเจ้าของที่ดินทำกินไม่มีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาหมู่บ้านเพื่อนบ้านนายอำเภอและพัฒนาการอำเภอมิผลต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาหมู่บ้านส่วนความคาดหวังต่อรางวัลการประกวดหมู่บ้านและความต้องการมีความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้านไม่มีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาหมู่บ้าน

นภา ชมไพบูลย์ (2529: บทคัดย่อ) ศึกษาการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทของกลุ่มเกษตรกรพบว่าบทบาทของกลุ่มเกษตรกรเลี้ยงสัตว์แปลงยาวส่วนใหญ่เป็นบทบาทในฐานะผู้ที่จัดองค์การปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินบทบาทของกลุ่มเกษตรกรได้แก่ที่มาขององค์การสภาวะนโยบายการตระหนักรู้ของชาวนาและระดับการเข้าถึงสื่อมวลชนของชาวนาซึ่งไม่เอื้อต่อการดำเนินบทบาทกลุ่มด้านการมีส่วนร่วมส่วนใหญ่สมาชิกมีส่วนร่วมในขั้นรับผลประโยชน์มากกว่ามีสมาชิกส่วนน้อยมีส่วนในการแสดงความคิดเห็นในขั้นตัดสินใจสำหรับช่องทางการมีส่วนร่วมมีทั้งลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการปัจจัยที่จำกัดการมีส่วนร่วมคือปัจจัยทางกายภาพเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมการเมืองและประวัติศาสตร์ถึงแม้จะยังมีการมีส่วนร่วมได้ไม่มากเท่าที่ควรแต่การที่กลุ่มเกษตรกรยังคงดำรงอยู่และมีกิจกรรมอย่างสืบเนื่องเป็นผลมาจากปัจจัยภายในได้แก่สายสัมพันธ์ภายในกลุ่มที่ยังมุ่งหวังที่จะแก้ปัญหาด้วยตนเองการสัมพันธ์กับกลุ่มภายนอกและการสนับสนุนจากองค์การเอกชนและสถาบันการศึกษา

ประภาศรี ทักษ์สินสุข (2532: บทคัดย่อ) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาชนบทศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสุพรรณบุรี พบว่า ปัจจัยทางด้านสังคม ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา และการอาศัยอยู่ในหมู่บ้านติดต่อกันเป็นเวลานานมีความสัมพันธ์กับการเข้าร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนา ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ อาชีพ และรายได้ของครัวเรือนไม่มีความสัมพันธ์กับการเข้าร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนา ปัจจัยทางด้านการเมืองการถูกชักจูงจากบุคคลในแวดวงราชการมีความสัมพันธ์กับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนา และปัจจัยด้านการบริหารจัดการ ได้แก่ ความถนัดในการนิเทศงานมีความสัมพันธ์กับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนา

สุเมธ ทรายแก้ว (2536: บทคัดย่อ) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยศึกษาเฉพาะกรณีโครงการการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (ส.ป.ท.) จังหวัดอุบลราชธานี โดยในการศึกษาระดับการมีส่วนร่วมผู้ศึกษาได้กำหนดการมีส่วนร่วมเป็น 4 ขั้นตอนได้แก่ การตัดสินใจการปฏิบัติการผลประโยชน์และการประเมินผลถ้าประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมขั้นตอนใดขั้นตอนเดียวจะถือว่ามีส่วนร่วมซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ในแต่ละหมู่บ้านเข้ามีส่วนร่วมในระดับสูงแทบทุกขั้นตอนส่วนปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตัวแปรที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมได้แก่การเผชิญปัญหาหรือความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและปัจจัยแวดล้อมรวมทั้งความสะดวกในการดำเนินโครงการ

สนิท ขาวสะอาด (2539: บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องปัจจัยสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น โดยศึกษากรณีโครงการประปาหมู่บ้าน อำเภอเมืองนครพนมและอำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม พบว่า ปัจจัยด้านผู้นำทางสังคมและผู้นำในครอบครัว ปัจจัยทางด้านการจัดการของเจ้าหน้าที่รัฐในด้านการนิเทศงาน ปัจจัยด้านสังคมและเศรษฐกิจ และผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ เป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการสาธารณะท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นนั้นเป็นหลักพื้นฐานสำคัญที่ทำให้ประชาชนเห็นคุณค่าของประชาธิปไตยควบคู่ไปกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นการเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชนและเป็นการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองซึ่งจะเป็นปัจจัยเอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประชาชนในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ

นพกาญจน์ เมตตานนท์ (2541: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาชุมชน : ศึกษากรณีชุมชนคันทนา ยาว พบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาชุมชน ได้แก่ บทบาทของคณะกรรมการชุมชนในการแสวงหาความคิดเห็นจากประชาชน การตัดสินใจเข้าร่วมกิจกรรมชุมชนก่อนมีโครงการ Thai-UNCDP และระดับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชนก่อนมีโครงการ Thai-UNCDP โดยระดับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชนเป็นผลมาจากตำแหน่งในชุมชน การตัดสินใจเข้าร่วมกิจกรรม บทบาทของคณะกรรมการชุมชนในการแสวงหาความคิดเห็นจากประชาชนและเพศ ส่วนผลการศึกษาชุมชนหลังปัมน้ำมันเอสโซ่ พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่ อาชีพ สภาพการถือครองที่พำนักอาศัย บทบาทของคณะกรรมการชุมชนต่อการเข้าร่วมกิจกรรมของประชาชน

สุดาวดี ดิษฐกิจ (2543: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำให้เกิดชุมชนเข้มแข็งตามธรรมชาติศึกษา กรณีชุมชนสาคลี อำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบว่า ปัจจัยด้านกายภาพสังคมและวัฒนธรรมเศรษฐกิจชุมชนและการเมืองชุมชนนั้นส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการทำให้เกิดชุมชนเข้มแข็งตามธรรมชาติ ปัจจัยด้านกายภาพนั้นส่งผลให้คนสนิทสนมกลมเกลียวกันมาตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันทำให้เกิดการรวมกลุ่มได้ง่าย ปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรมนั้นส่งผลให้เกิดวัฒนธรรมการรวมกลุ่มโดยการ Socialization ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจชุมชนส่งผลให้เกิดการเข้าร่วมเนื่องจากสามารถหารายได้ในครัวเรือนเพิ่มขึ้นพึ่งตนเองได้และเป็นการดึงดูดเด่นของชุมชนเกษตรกรรมทำให้เกิดการรวมกลุ่มขึ้น ปัจจัยทางด้านการเมืองชุมชนนั้นส่งผลโดยผู้นำมีลักษณะ Charismatic Leader ทำให้ชาวบ้านมีความเชื่อถือและ

เลื่อมใสรวมทั้งความสัมพันธ์ที่เป็นส่วนตัวของผู้นำชาวบ้านก็ทำให้เกิดการรวมกลุ่มได้ง่าย นอกจากนี้ปัจจัยทั้งหมดยังส่งผลต่อกันและกัน

คะเนียงจิ ศรีสืบเอียวและคณะ (2545: บทคัดย่อ) ศึกษาแนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 : ปัญหาและทางออกพบว่าในทางปฏิบัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละระดับจะเป็นไปอย่างกว้างขวางจริงจังกน้อยเพียงใดส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับรัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมากน้อยเพียงใดปัญหาการมีส่วนร่วมที่ได้พบมีดังนี้

1) ปัญหาด้านการรับรู้เกี่ยวกับแนวคิดและความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐและความเชื่อดั้งเดิมว่า “ข้าราชการเก่งกว่าประชาชน”

2) ปัญหาด้านโครงสร้างกฎหมายและกระบวนการนโยบาย

3) ปัญหาการใช้เครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชน

4) ปัญหาเรื่องระบบกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูประบบกฎหมายระดับโครงสร้าง

5) ปัญหาเรื่องมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมของประชาชน

6) ปัญหาเรื่องมาตรการทางการเมืองและความพร้อมของประชาชน

7) ปัญหาด้านความพร้อมของภาครัฐโดยเฉพาะความเคยชินของข้าราชการที่คอยรับฟังทั้งตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาการสนับสนุนด้านงบประมาณและการเปิดเผยข้อมูลจากภาครัฐ

8) ปัญหาเกี่ยวกับตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในด้านการเมืองและมีใช้ด้านการเมือง

ดำรง วัฒนา และคณะ (2547: 4.2-4.3) ได้ศึกษาการประเมินความพร้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนและความเหมาะสมของภารกิจที่จะถ่ายโอนจากการที่มีนโยบายการกระจายอำนาจในปัจจุบันรัฐจึงเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามารับรู้และมีสิทธิมีเสียงและมีส่วนร่วมในการบริหารงานและแก้ไขปัญหาท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นด้วยตามหลักธรรมาภิบาล (Good Local Governance) จากการศึกษาวิจัย พบว่า ลักษณะของผู้นำวิสัยทัศน์และความมุ่งมั่นในการพัฒนาของฝ่ายบริหารที่เป็นนักการเมืองท้องถิ่นเป็นตัวแปรสำคัญที่มีผลต่อความพร้อมและผลสัมฤทธิ์ในการจัดการท้องถิ่นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีผู้บริหารมีลักษณะเป็นผู้นำมีวิสัยทัศน์และความมุ่งมั่นในการพัฒนาท้องถิ่นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็จะมีความพร้อมและขีดความสามารถในการจัดการสูงรวมทั้งในการแสวงหาทรัพยากรจากภายนอกมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น