

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ เมืองน่านอยู่ในจังหวัดชุมพร ผู้วิจัยได้ศึกษา ค้นคว้าตำรา เอกสาร และงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางการวิจัย ประกอบด้วย

1. แนวคิดการพัฒนาองค์กร
2. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์
3. แนวคิดเกี่ยวกับโครงการเมืองน่านอยู่
4. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
5. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
6. ข้อมูลพื้นฐานจังหวัดชุมพร
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการพัฒนาองค์กร

พิพัทธ์ ศรีเมือง (2543 : 27) ได้กล่าวว่า การพัฒนาองค์การเป็นกระบวนการในการพัฒนาสมรรถนะขององค์การอย่างมีแผนไว้ล่วงหน้าโดยตระหนักถึงภาวะแวดล้อมขององค์การอยู่เสมอ

อรุณ รักธรรม (2541 : 15) ได้ให้ความหมายการพัฒนาองค์การ คือ การพัฒนาองค์การเป็นการพยายามเปลี่ยนแปลงอย่างมีแผนโดยการวิเคราะห์ปัญหาขององค์การอย่างเป็นระบบ วางแผนยุทธศาสตร์เพื่อปรับปรุงองค์การ โดยการใช้ทรัพยากรทุกอย่างเพื่อให้ความพยายามสำเร็จ โดยการพัฒนาระบบโดยส่วนร่วมทั้งองค์การเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงทั้งองค์การ และการพัฒนาองค์การต้องเริ่มจากฝ่ายจัดการระดับสูงซึ่งต้องรู้ถึงเป้าหมายและความรับผิดชอบในการที่จะบรรลุเป้าหมายของโครงการพัฒนาอย่างแท้จริงและจะต้องสนับสนุนวิธีที่จะบรรลุเป้าหมายอย่างจริงจัง

เบคฮาร์ด (Beckhard, 1987 อ้างถึงใน พิพัทธ์ ศรีเมือง, 2543 : 26) ได้กล่าวว่า การพัฒนาองค์การ คือความพยายามเปลี่ยนแปลงอย่างมีแผนทั้งองค์การ โดยเริ่มจากฝ่ายบริหารระดับสูงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความเจริญเติบโตขององค์การโดยการสอดแทรกสิ่งที่ได้มีความรู้ทางด้านพฤติกรรมศาสตร์

เฟรนช์ และเบล (French & Bell, 1973 อ้างถึงใน ชาญพล สุคันทรส, 2548 : 6) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาองค์การว่าเป็นเรื่องการใช้ความเพียรพยายามในระยะยาวที่จะปรับปรุงกระบวนการแก้ปัญหา และการฟื้นฟูตนเองขององค์การ โดยการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมของทีมงานบนฐานรากแห่งความร่วมมือร่วมกัน

จากการศึกษาความหมายการพัฒนาองค์การ สรุปว่า การพัฒนาองค์การหมายถึง การพยายามเปลี่ยนแปลงอย่างมีแผน โดยการวิเคราะห์ปัญหาขององค์การอย่างเป็นระบบ วางแผนยุทธศาสตร์เพื่อปรับปรุงองค์การ โดยใช้ทรัพยากรทุกอย่างเพื่อให้ความพยายามสำเร็จ โดยการพัฒนาระบบโดยส่วนร่วมทั้งองค์การเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงทั้งองค์การ และการพัฒนาองค์การต้องเริ่มจากฝ่ายจัดการระดับสูงซึ่งต้องรู้ถึงเป้าหมายและความรับผิดชอบในการที่จะบรรลุเป้าหมายของโครงการพัฒนาอย่างแท้จริง บนฐานรากแห่งความร่วมมือร่วมกัน

ความสำเร็จในการพัฒนาองค์การ

ชวลิต ประภาวนนท์ (2541 : 336-338) ได้กล่าวว่า การพัฒนาองค์การนั้นจะสำเร็จได้ ถ้ามีการวางแผนและการใช้ความรู้ทางพฤติกรรมศาสตร์เข้าช่วย เช่น เรื่องอำนาจ การสื่อสาร ความเข้าใจในเรื่องวัฒนธรรมองค์การ การแก้ปัญหา การกำหนดเป้าหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่ม การจัดการความขัดแย้งต่างๆ ความสำเร็จในการพัฒนาองค์การ มีดังนี้

1. ความแตกต่างระหว่างการพัฒนาองค์การและการฝึกอบรม การฝึกอบรมเป็นการพัฒนาความรู้ความชำนาญ ทักษะคติ ลักษณะนิสัยและหน้าที่การทำงาน โดยอบรมหน้าที่ตัวบุคคลมากกว่าองค์การ
2. ส่วนการพัฒนาองค์การจะเกิดการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทั้งตัวบุคคล กลุ่มองค์การ โครงสร้างองค์การ ระบบการทำงานและอื่นๆ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อบุคคลทั้งองค์การ จึงมีความหมายที่กว้างกว่าการฝึกอบรม
3. ลักษณะสำคัญของการพัฒนาองค์การนั้นจะมีลักษณะต่างๆ หลายประการ เช่น การพัฒนาจะมุ่งเน้นไปที่วัฒนธรรมองค์การ ค่านิยม และทัศนคติของบุคคลภายในองค์การ โดยการพัฒนายจะต้องทำเป็นระบบ เช่น ระบบโครงสร้างใหม่ ซึ่งต้องทำแผนแม่แบบในการปฏิบัติการพัฒนาจะต้องเริ่มกระทำอย่างต่อเนื่องมีการสอดแทรกเพื่อทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง
4. คุณค่าของการพัฒนาองค์การนั้นมีคุณค่าต่อมนุษย์และการเจริญเติบโตขององค์การ ขบวนการการมีส่วนร่วมและความต้องการที่เป็นธรรมย่อมก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การ การพัฒนาองค์การต้องการให้ความสำคัญต่อความร่วมมือ แนวความคิดโดยองค์การจะต้องมีการแยกถึงประโยชน์ที่เกิดขึ้นในความพยายามพัฒนาองค์การประกอบด้วยปัจจัยดังนี้

4.1 ความคาดหวังสำหรับบุคคล เพื่อระมัดระวังต่อการกระทำเพื่อไม่ให้เกิดความผิดหวังและได้รับการสนับสนุนประสิทธิภาพขององค์กรและมีบรรยากาศในการสนับสนุนการพัฒนาองค์กร อำนาจเท่าเทียมกัน

4.2 การเผชิญหน้า ปัญหาที่เกิดขึ้นภายในองค์กรจะต้องได้รับการเผชิญหน้าโดยมีการติดต่อเพื่อร่วมแก้ปัญหาไม่หลีกเลี่ยงหรือสะสมปัญหา

4.3 การมีส่วนร่วม พนักงานที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาองค์กรต้องมีส่วนร่วมในการรับรู้ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นโดยรวมตัดสินใจในการแก้ปัญหาที่เกิดการเปลี่ยนแปลงในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ

กระบวนการบริหารจัดการ

ในกระบวนการบริหารจัดการสามารถแบ่งได้เป็น 4 ประการ ดังนี้ (ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, 2540 : 3-5)

1. การวางแผน (Planning) เป็นหน้าที่แรกของผู้บริหารที่ต้องให้ความสำคัญ ได้แก่ การกำหนดวัตถุประสงค์เป้าหมาย นโยบาย ตลอดจนวิธีการในการปฏิบัติกิจการงานต่างๆ ไว้ล่วงหน้า เพื่อให้ทุกคนในองค์กรถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้สำเร็จลงตามกำหนด วันเวลาและเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยขั้นแรกของการวางแผนจะเป็นการเลือกเป้าหมายขององค์กร ภายหลังจากนั้นเป้าหมายจะถูกกำหนดขึ้นสำหรับหน่วยงานย่อยขององค์กร การวางแผนเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กรจะมีลักษณะเป็นระบบ นอกจากนี้การวางแผนในอนาคตจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ และเป็นการยอมรับของผู้บริหารและพนักงานขององค์กรด้วย การวางแผนโดยผู้บริหารระดับต้นหรือระดับกลางมีระยะเวลาสั้นกว่าการวางแผนโดยผู้บริหารระดับสูง

2. การจัดองค์การ (Organizing) เป็นหน้าที่ทางการบริหารที่รวมกิจกรรมทางการบริหารเพื่อเปลี่ยนความต้องการในรูปของแผนที่กำหนดไว้ เป็นโครงสร้างของภาระหน้าที่และอำนาจซึ่งในทางปฏิบัติการจัดองค์การจะเกี่ยวข้องกับการออกแบบหรือการกำหนดความรับผิดชอบและหน้าที่ของแต่ละบุคคลและการกำหนดงานของแต่ละกลุ่ม เพื่อนำไปสู่การกำหนดโครงสร้างที่เหมาะสมขององค์กร และเพื่อใช้เป็นศูนย์กลางในการดำเนินงานให้สำเร็จลงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ยังรวมถึงการบริหารงานบุคคล (Staffing) ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการจัดองค์การด้วย

3. การนำ (Directing) เป็นกิจกรรมเกี่ยวกับการเป็นผู้นำ และการจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงานเป็นหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลและกลุ่มในองค์กร โดยอยู่บนพื้นฐานของการเผชิญหน้า การติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพจะมีความสำคัญต่อหน้าที่การสั่งการ โดยสรุป หน้าที่การสั่งการจะเกี่ยวข้องกับการใช้อิทธิพลและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงานของพวกเขาโดยผ่านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

4. การควบคุม (Controlling) หมายถึง กระบวนการเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าได้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรแล้ว หรือจะต้องกระทำอย่างไรอย่างหนึ่งเพื่อให้บรรลุผลดังที่คาดหวังไว้ในอนาคต ซึ่งผู้บริหารต้องปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบ 3 อย่าง คือ การกำหนดมาตรฐานของผลการปฏิบัติงานการวัดผลการปฏิบัติงานและทำการเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่กำหนดไว้การแก้ไขผลการปฏิบัติงานใดๆที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถติดตามเหตุการณ์ได้ทันเวลา หากมีการปฏิบัติที่แปรเปลี่ยนไปจากที่กำหนดไว้ก็จะสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ทันกาล

จากกระบวนการบริหารทั้ง 4 ขั้นตอนนั้นล้วนเป็นขั้นตอนที่สำคัญมากต่อการบริหาร ซึ่งเราไม่สามารถแยกขั้นตอนแต่ละขั้นออกจากกันได้ ทั้งนี้ก็เพราะว่ากระบวนการบริหารแต่ละขั้นตอนจะมีความสัมพันธ์กันเป็นลูกโซ่ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงบนโลกที่เกิดขึ้นทำให้การบริหารต้องเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น

กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์

การตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูง เช่น การพัฒนาองค์กร การเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมกับยุคสมัย การเพิ่มหรือลดงบประมาณในการบริหาร ฯลฯ ต่างเป็นการตัดสินใจที่มีผลต่อการดำเนินงาน และอนาคตขององค์กร ซึ่งเรียกการตัดสินใจในลักษณะนี้ว่าการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ (Strategic Decision) โดยที่การตัดสินใจเชิงกลยุทธ์จะเป็นพื้นฐานสำคัญของ กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management Process) ซึ่งมีส่วนประกอบสำคัญดังต่อไปนี้ (จินตนา บุญบงการ และณัฐพันธ์ เขจรนันท์, 2545 : 19-20)

1. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (Environment Analysis) ผู้บริหารหรือนักกลยุทธ์ (Strategist) จะต้องศึกษาและวิเคราะห์ปัจจัยด้านต่างๆที่มีผลกระทบต่อการทำงานขององค์กร ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ สภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment) องค์กรและสภาพแวดล้อมภายใน (Internal Environment) องค์กร โดยทำการวิเคราะห์ถึงจุดแข็ง (Strength) จุดอ่อน (Weakness) โอกาส (Opportunity) และอุปสรรค (Threat) หรือที่เรียกว่า การวิเคราะห์ SWOT (SWOT Analysis) ว่าแต่ละปัจจัยมีส่วนเอื้ออำนวยหรือขัดขวางการดำเนินงานขององค์กรอย่างไรบ้าง

2. การกำหนดทิศทางขององค์กร (Set Organization Direction) ผู้บริหารจะนำข้อมูลต่างๆที่ได้รับจากการวิเคราะห์โอกาสและข้อจำกัดมาทำการประมวลผล เพื่อใช้กำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์ขององค์กร โดยที่การกำหนดทิศทางกลยุทธ์ขององค์กรสามารถกระทำได้ในลักษณะของการกำหนดภารกิจและการตั้งเป้าหมาย (Mission and Goal Establishment) ขององค์กรวิสัยทัศน์ (Vision) เป็นภาพรวมของความสำเร็จที่องค์กรคาดหวังจะได้เป็นในอนาคตหากองค์กรปฏิบัติตามแผนกลยุทธ์ โดยวิสัยทัศน์ควรระบุภาพของผลสำเร็จที่เกิดขึ้นกับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย เป็นต้น

พันธกิจ (Mission) เป็นสิ่งที่องค์กรต้องปฏิบัติหากต้องการบรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ พันธกิจเป็นหน้าที่ที่สำคัญที่สุดที่องค์กรต้องยึดถือเป็นหลักเพื่อให้องค์กรดำรงอยู่ได้ ดังนั้นหากองค์กรไม่ปฏิบัติตามพันธกิจ วิสัยทัศน์ที่มุ่งหมายก็ไม่เกิดขึ้น

วัตถุประสงค์ (Objective) เป็นการแปลงวิสัยทัศน์มาเป็นเกณฑ์ที่องค์กรต้องบรรลุเป็นผลกระทบที่มุ่งหวังให้เกิดขึ้นเนื่องจากการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการต่างๆ และเป็นผลที่สามารถตรวจสอบชี้วัดได้เมื่อมีการติดตามผล

3. การกำหนดกลยุทธ์ (Strategy Formulation) หมายถึง การนำทิศทางขององค์กรที่กำหนดไว้อย่างกว้างๆ มาพัฒนาเพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานในอนาคตขององค์กร โดยมักจะกำหนดกลยุทธ์ตามระดับชั้นภายในองค์กร ตั้งแต่กลยุทธ์องค์กร กลยุทธ์ธุรกิจ และกลยุทธ์ตามหน้าที่

4. การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategy Implementation) หมายถึงการนำกลยุทธ์ที่ถูกกำหนดขึ้นไปประยุกต์ในการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม ผ่านการจัดโครงสร้าง บุคลากร และการประสานงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ

5. การควบคุมและการประเมินกลยุทธ์ (Strategy Evaluation and Control) หมายถึง การติดตามและตรวจสอบ (Monitoring) วิเคราะห์ปัญหา กำหนดแนวทาง ปรับปรุง และพัฒนาให้กลยุทธ์ที่กำลังดำเนินอยู่เกิดความสอดคล้องกับสถานการณ์จริง เพื่อองค์กรจะได้คุณค่าสูงสุดจากการดำเนินงาน ตลอดจนทำการประเมินผลจากการดำเนินกลยุทธ์ว่าประสบความสำเร็จดังที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้หรือไม่เพียงใด เพื่อนำไปพิจารณาในการพัฒนากลยุทธ์ต่อไป

จากการศึกษาระดับการบริหารและทักษะการบริหาร สรุปได้ว่า ระดับและทักษะทางการบริหาร แสดงถึงความรู้ความสามารถของผู้บริหารกับหน้าที่ความรับผิดชอบทางการบริหาร กล่าวคือ ทักษะทางด้านเทคนิคจะมีความสำคัญมากที่สุดสำหรับระดับการบริหารต่ำสุด ทักษะทางด้านมนุษย์จะมีความสำคัญในทุกระดับการบริหารขององค์กร และทักษะทางด้านความคิดจะมีความสำคัญกับผู้บริหารระดับสูง

จากการศึกษาแนวคิดการพัฒนางานองค์กร สรุปว่า การพัฒนางานองค์กรเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างมีแผนโดยการวิเคราะห์ปัญหาขององค์กรอย่างเป็นระบบ วางแผนยุทธศาสตร์เพื่อปรับปรุงองค์กร โดยการใช้ทรัพยากรทุกอย่างเพื่อให้ความพยายามสำเร็จ โดยการพัฒนากระบวนการโดยส่วนร่วมทั้งองค์กรเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงทั้งองค์กร และการพัฒนางานองค์กรต้องเริ่มจากฝ่ายจัดการระดับสูงซึ่งต้องรู้ถึงเป้าหมายและรับผิดชอบในการที่จะบรรลุเป้าหมายของโครงการพัฒนาอย่างแท้จริง ซึ่งการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้ศึกษาบทบาทของนายกองค์กรบริหารส่วนตำบลที่เป็นผู้บริหารระดับสูงขององค์กรบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยจึงนำแนวคิดการพัฒนางานองค์กรมาปรับใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

ดำรงค์ วัฒนา (2544 : 4-5) ได้กล่าวว่า หน่วยงานภาครัฐของไทย อาศัยการทำงานตามแบบแผนของกฎหมายเป็นหลักในการทำงาน บุคลากรภาครัฐในประเทศอื่นก็มีพฤติกรรมยึดกฎระเบียบเป็นหลักเหมือนกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น แต่ต่างกันที่บุคลากรภาครัฐไทยยึดติดระเบียบที่มาจากกฎหมายเป็นสำคัญ ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่น วางกฎระเบียบจากกระบวนการควบคุมคุณภาพ ที่เกิดจากวางแผน (Plan) ปฏิบัติ (Do) ตรวจสอบ (Check) วางมาตรฐาน (Act) ในสหรัฐอเมริกาอาศัยแผนยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางในระยะยาว การวางแผนปฏิบัติในระยะสั้น และกำหนดกิจกรรมและการควบคุมเป็นระเบียบปฏิบัติมาตรฐาน หรือ SOPs (Standard Operating Procedures) ดังนั้นการบริหารงานภาครัฐจึงต้องอาศัยการวางแผนเป็นเครื่องมือในการกำหนดผลงาน การกำหนดวิธีการทำงาน และการกำหนดทรัพยากรบริหาร เช่น เงินงบประมาณ กำลังคน และอุปกรณ์ ตลอดจนเทคโนโลยีต่างๆ ระเบียบและวิธีปฏิบัติงานควรมาจากแผน หรือใช้แผนในการจัดทำข้อตกลงผลงาน (Results Agreement) และการทำข้อตกลงผลการทำงาน (Performance Agreement) ระหว่างรัฐบาลกับผู้บริหารภาครัฐ การบริหารงานที่จำเป็นต้องอาศัยการวางแผนยุทธศาสตร์ ในการแสวงหาแนวทางในการใช้ความสามารถขององค์กรกับโอกาสและภัยอุปสรรคที่อาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก แผนยุทธศาสตร์ จึงเป็นเครื่องมือขององค์กรในการกำหนดแนวทางการบริหารงานให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมองค์กรทั้งภายในและภายนอกได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ความเป็นมาของแผนยุทธศาสตร์พัฒนา

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบล และท้องถิ่นอื่น มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบอีกด้วย (สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2548 : 7)

เนื่องจากการวางแผนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น และดำเนินการตามความเป็นอิสระนั้นไม่ได้หมายความว่าถึงเป็นอิสระในฐานะรัฐอิสระ แต่เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ ในการจัดการสาธารณะบางส่วนของให้และยังต้องอยู่ในการกำกับดูแลหรือตรวจสอบ โดยรัฐบาลและประชาคมอีกด้วย

การที่จะพัฒนาไปในทิศทางใด จำเป็นต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์หรือภาพในอนาคตและนำมาสู่การปฏิบัติ ดังนั้นระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็น 2 ประเภทคือ (สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2548 : 10)

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

2. แผนพัฒนาสามปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดขึ้นสำหรับปีงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำตลอดปี

3. แผนการดำเนินงาน หมายถึง แผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงถึงรายละเอียดของแผนงาน โครงการพัฒนา และกิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณนั้น

วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (2548 : 9) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้ดังนี้

1. เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

ความสำคัญของแผนยุทธศาสตร์

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนางานองค์กรบริหารส่วนตำบลท่อม เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรบริหารส่วนตำบล ที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ จุดมุ่งหมาย เพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และนโยบายนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล (สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2548 : 11)

1. การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นกระบวนการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดสิ่งที่ต้องการบรรลุและแนวทางในการบรรลุขั้นพื้นฐาน รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ต้องสอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นด้วย

2. การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามีความสำคัญต่อองค์การบริหารส่วนตำบลทุมเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามีเป็นแผนพัฒนาที่มุ่งไปสู่สิ่งที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต เป็นกรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลทุม เพื่อมุ่งสู่สภาพการณ์อันพึงประสงค์ได้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นมาในอนาคต โดยสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจึงเป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บรรลุวัตถุประสงค์และความต้องการ

ขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (2548 : 16-30) ได้กำหนดขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้ 9 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 กำหนดให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น แต่ไม่ได้กำหนดห้วงเวลาของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามาเป็นแผนระยะที่ปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะพิจารณาได้ว่าจะทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของตนอยู่ในห้วงระยะเวลาใด ขึ้นอยู่กับแนวคิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะคิดไปข้างหน้ายาวนานเพียงใด ในการเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์นั้น หน่วยที่มีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจะต้องพบผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ ความสำคัญ แนวทางและขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมข้อมูลและปัญหา

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการรวบรวมจัดทำฐานข้อมูลข่าวสารให้ครบถ้วน ทันสมัย ได้แก่ ข้อมูลเบื้องต้นในการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ โดยข้อมูลควรแสดงแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไป แสดงค่าเฉลี่ยร้อยละ และการวิเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนให้ความเห็น ซึ่งข้อมูลที่ต้องจัดทำได้แก่ ข้อมูลประชากร อาชีพและรายได้ สุขภาพ การศึกษา ทรัพยากร การคมนาคมขนส่ง การพาณิชย์ การลงทุน อุตสาหกรรม และข้อมูลงบประมาณ เป็นต้น

2. การรวบรวมความสำคัญของปัญหาท้องถิ่น

ข้อมูลปัญหาสำคัญของท้องถิ่นจะช่วยกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหา ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรวบรวมปัญหาที่สำคัญต่างๆ ไว้ เช่น การนำแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาของท้องถิ่นในปัจจุบัน เป็นการประเมินโดยวิเคราะห์ถึงโอกาส และภาวะการคุกคามหรือข้อจำกัด อันเป็นสถานะแวดล้อมที่มีผลต่อการพัฒนาในด้านต่างๆ ของท้องถิ่นรวมทั้งการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็งของท้องถิ่น อันเป็นสถานะภายในของท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดเป็นการประเมินศักยภาพของท้องถิ่นในปัจจุบันเพื่อเป็นการตอบคำถามที่ว่า “ปัจจุบันท้องถิ่นมีสถานภาพการพัฒนาอยู่จุดไหน” สำหรับใช้เป็นประโยชน์ในการกำหนดการดำเนินงานในอนาคตต่อไป ทั้งนี้โดยใช้เทคนิค SWOT Analysis การพิจารณาปัจจัยภายใน ได้แก่ จุดแข็ง (Strength – S) จุดอ่อน (Weak – W) และปัจจัยภายนอก ได้แก่ โอกาส (Opportunity – O) และอุปสรรค (Threat – T) เป็นเครื่องมือ

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจหลักการพัฒนาท้องถิ่น

1. การกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น

วิสัยทัศน์ (Vision) หมายถึง เป็นถ้อยแถลงที่ระบุถึงสภาพการณ์ในอนาคตซึ่งเป็นจุดหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตเพราะเราเชื่อว่าหากสถานการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นแล้วจะส่งผลให้เกิดคุณค่าหรือค่านิยมบางประการที่เรายึดถือ เช่น คุณภาพชีวิตของประชาชน การกระจายรายได้ที่เป็นธรรมและเท่าเทียม วิสัยทัศน์เป็นผลรวมของการสรุปบทเรียนจากอดีตมาพิจารณาในปัจจุบัน และมุ่งหวังถึงในอนาคตข้างหน้า

2. การกำหนดภารกิจหลัก หรือพันธกิจ (Mission) ในการพัฒนาท้องถิ่น

ภารกิจหลัก (Mission) เป็นข้อความหรือถ้อยแถลงที่แสดงถึงลักษณะหรือขอบข่ายการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารและการจัดบริการสาธารณะ รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรหรือภาพลักษณ์ที่ต้องการนำเสนอ และปณิธานหรือปรัชญาในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นขอบเขตของบทบาทหน้าที่หลักหรือขอบเขตภารกิจที่มุ่งเน้นเป็นพิเศษที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ตามที่กำหนดไว้

ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน จุดมุ่งหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน หมายถึง ขอบเขตหรือประเภทของกิจกรรมที่ควรค่าแก่การดำเนินงานทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและสอดคล้องกับวิสัยทัศน์และภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาท้องถิ่น เป็นการกำหนดผลสำเร็จที่ต้องการ โดยดำเนินการหลังจากที่ทราบภารกิจหลักของท้องถิ่นจะต้องทำแล้ว การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์จะต้องกำหนดวัตถุประสงค์หรือทิศทางโดยรวมของท้องถิ่นเพื่อนำท้องถิ่นไปให้บรรลุความต้องการที่จะเป็นในอนาคต ซึ่งวัตถุประสงค์ของความต้องการจำแนกได้เป็น 2 ส่วน คือ วัตถุประสงค์โดยรวมของท้องถิ่น และวัตถุประสงค์เฉพาะส่วนเฉพาะเรื่อง

ขั้นตอนที่ 7 การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนา การกำหนดแนวทางการพัฒนาของท้องถิ่นซึ่งยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง แนวคิดหรือวิธีการที่แยกแยะอันบ่งบอกถึงลักษณะการเคลื่อนไหวขององค์กรว่าจะก้าวไปสู่เป้าหมายที่ต้องการในอนาคต ดังนั้นในการกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นจะต้องนำแนวทางทั้งหมดมาบูรณาการเพื่อไม่เกิดความซ้ำซ้อนกัน การบูรณาการแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นจะทำให้ได้ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นด้านต่าง ๆ ที่สมบูรณ์

ขั้นตอนที่ 8 การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น เป็นการกำหนดปริมาณงานหรือจำนวนสิ่งที่ต้องการให้บรรลุในแต่ละแนวทางการพัฒนาภายในเวลาที่กำหนด จึงมีความเฉพาะเจาะจงในผลที่คาดว่าจะได้รับในเชิงปริมาณตามช่วงเวลาต่าง ๆ ของกระบวนการดำเนินการ ในขั้นตอนการกำหนดเป้าหมายนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จในเชิงยุทธศาสตร์ไว้ด้วยเพื่อใช้ในกระบวนการติดตามประเมินผลความสำเร็จของแผนพัฒนา

ขั้นตอนที่ 9 การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจะนำผลที่ได้จาก 1 – 8 มาจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณาและปรับปรุง หลังจากนั้นนำเข้าประชุมคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หลังจากทีคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้ว สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบ แล้วนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้ โดยจะต้องประกาศให้ประชาชนทราบโดยทั่วกันภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ประกาศใช้ และปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

องค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ดังนี้ (สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2548 : 15)

1. คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ในการกำหนดแนวทางในการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนชุมชน ตลอดจนให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น

2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ในการจัดทำร่างแผนพัฒนา ร่างแผนการดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวทางพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด

ความสำคัญของการวางแผนกลยุทธ์

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (2548 : 19) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนกลยุทธ์ ไว้ดังนี้

1. การวางแผนกลยุทธ์เป็นรูปแบบการวางแผนที่ช่วยให้หน่วยงานพัฒนาตนเองได้ทันกับสภาพการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม เพราะการวางแผนกลยุทธ์ให้ความสำคัญกับการศึกษาวิเคราะห์บริบทและสภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานเป็นประเด็นสำคัญ

2. การวางแผนกลยุทธ์ เป็นรูปแบบการวางแผนที่ช่วยให้หน่วยงานภาครัฐในทุกระดับ มีความเป็นตัวเอามากขึ้น รับผิดชอบต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของตนเองมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะการวางแผนกลยุทธ์เป็นการวางแผนขององค์กร โดยองค์กรและเพื่อองค์กร ไม่ใช่เป็นการวางแผนที่ต้องกระทำตามที่หน่วยเหนือสั่งการ

3. การวางแผนกลยุทธ์ เป็นรูปแบบการวางแผนที่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นกระแสหลักในการบริหารภาครัฐในปัจจุบัน และสอดคล้องกับที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้เตรียมออกระเบียบกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐทุกระดับมีการจัดทำแผนกลยุทธ์ใช้เป็นเครื่องมือ ในการพัฒนางานสู่มิติใหม่ของการปฏิรูประบบราชการ

4. การวางแผนกลยุทธ์ เป็นเงื่อนไขหนึ่งของการจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Base Budgeting) ซึ่งสำนักงบประมาณกำหนดให้ส่วนราชการและหน่วยงานในสังกัด จัดทำก่อนที่จะกระจายอำนาจด้านงบประมาณโดยการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินก้อนลงไปให้หน่วยงาน

5. การวางแผนกลยุทธ์ เป็นการวางแผนที่ให้ความสำคัญต่อการกำหนด “กลยุทธ์” ที่ได้มาจากการคิดวิเคราะห์แบบใหม่ ๆ ที่ไม่ผูกติดอยู่กับปัญหาเก่าในอดีตไม่เอาข้อจำกัดทางด้านทรัพยากร และงบประมาณมาเป็นข้ออ้าง ดังนั้น การวางแผนกลยุทธ์จึงเป็นการวางแผนแบบท้าทายความสามารถ เป็นรูปแบบการวางแผนที่ช่วยให้เกิดการริเริ่มสร้างสรรค์ทางเลือกใหม่ ได้ด้วยตนเอง จึงเป็นการวางแผนพัฒนาที่ยั่งยืน

สิริวุฒิ บุญกิจ (2540 : 7-8) ได้กล่าวว่า การตัดสินใจเป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งในชีวิตมนุษย์ ซึ่งแผนกลยุทธ์มีความสำคัญ ดังนี้

1. เป็นกรอบในการทำงานเพื่อการตัดสินใจ หรือเพื่อการให้การอนุมัติ หรือการสนับสนุนที่ดี
2. สามารถให้ข้อมูลเบื้องต้นเพื่อการวางแผนโดยละเอียด
3. อธิบายถึงธุรกิจขององค์กรเพื่อสามารถสื่อสาร โน้มน้าว หรือชักนำให้ผู้อื่นเข้ามามีส่วนร่วม
4. ช่วยในการทำเกณฑ์มาตรฐาน (Benchmarking) และการควบคุมดูแลการปฏิบัติงาน
5. กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และเป็นแนวทางสำหรับการสร้างแผนธุรกิจ (Business Plan) และแผนปฏิบัติการ (Operational Plan) ต่อไป

ข้อแตกต่าง ระหว่างการวางแผนกลยุทธ์ กับการวางแผนทั่วไป

การวางแผนกลยุทธ์ เป็นการวางแผนเพื่อนำองค์กรไปสู่ภาพลักษณ์ใหม่ ก้าวสู่วิสัยทัศน์ที่ต้องการในอนาคต การวางแผนกลยุทธ์จึงเป็นการวางแผนในภาพรวมขององค์กรทุกกลยุทธ์ที่กำหนดขึ้นเป็นปัจจัยที่ชี้อนาคตขององค์กรนั้น (สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2548 : 21) มีดังนี้

การวางแผนทั่วไป เป็นการวางแผนเพื่อแก้ปัญหา การป้องกันปัญหา หรือการพัฒนาผลผลิตขององค์กร ดังนั้น การวางแผนทั่วไปจึงมีจุดมุ่งหมายเพียงเพื่อให้ได้แนวทางในการดำเนินงานที่ทำให้งานโครงการขององค์กรบรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น

โครงสร้างของแผนกลยุทธ์

การจัดทำแผนกลยุทธ์นั้น อาจจะสรุปเป็นขั้นตอนของการจัดทำแผนกลยุทธ์ในอีกแนวทางหนึ่ง เพื่อช่วยให้ขั้นตอนชัดเจน และเป็นทางเลือกในกระบวนการจัดทำแผน ภายหลังจากที่ได้ทราบถึงแนวคิดพื้นฐานขั้นต้นแล้วได้ว่า การวางแผนกลยุทธ์ประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้ (สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2548 : 23)

1. การวิเคราะห์ภารกิจหรือพันธกิจ (Mission Analysis)
2. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในอนาคต (Environmental Analysis)
3. การวิเคราะห์องค์กร (SWOT หรือ Situation Analysis)
4. การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision)
5. การค้นหาอุปสรรคและปัญหาในการดำเนินงาน (Obstacles)
6. การกำหนดกลยุทธ์ (Strategy Decision)
7. การกำหนดนโยบาย (Policy Decision)

8. การกำหนดกิจกรรม (Activity) สำคัญตามกลยุทธ์และนโยบาย

9. การจัดทำเป็นแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning)

การวิเคราะห์ สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร (SWOT)

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กรทางการศึกษา เพื่อศึกษาแนวโน้ม การพัฒนาการศึกษาให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนท้องถิ่น โดยแนวโน้ม การพัฒนาการศึกษาขององค์กรทางการศึกษาต้องมีความเป็นไปได้ในการพัฒนาตามเงื่อนไขข้อจำกัด และองค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อการจัดการศึกษา ซึ่งได้แก่ นโยบายในการจัดการศึกษาของหน่วยงาน ต้นสังกัด รูปแบบการบริหารงานขององค์กรทางการศึกษา และปัจจัยที่เกี่ยวข้องอื่น (สำนักพัฒนาและ ส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2548 : 27)

การศึกษาความต้องการของชุมชน เป็นการสำรวจความต้องการขององค์กรชุมชนที่ องค์กรทางการศึกษาตั้งอยู่ความต้องการของผู้ปกครองนักเรียนและความต้องการของชาวบ้านในชุมชน สรุปรมาเป็นแนวทางในการดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนการวิเคราะห์สภาพของ องค์กรทางการศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางในการพัฒนาการศึกษา จะต้องวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจาก ปัจจัยต่าง ๆ ด้วย เรียกว่า SWOT Analysis ซึ่งได้แก่

1. Strengths - จุดแข็งหรือข้อได้เปรียบ
2. Weaknesses - จุดอ่อนหรือข้อเสียเปรียบ
3. Opportunities - โอกาสที่จะดำเนินการได้
4. Threats - อุปสรรค หรือปัจจัยที่คุกคามการดำเนินงานขององค์กร

การวิเคราะห์ SWOT อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นการทำ Situation Analysis เป็นการ วิเคราะห์สภาพองค์กร หรือหน่วยงานในปัจจุบัน เพื่อค้นหาจุดแข็ง จุดเด่น จุดด้อย หรือสิ่งที่อาจเป็น ปัญหาสำคัญในการดำเนินงานสู่สภาพที่ต้องการในอนาคต การวิเคราะห์สภาพการณ์ (Situation Analysis) วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน เพื่อให้รู้ตนเอง (รู้เรา) รู้จักสภาพแวดล้อม (รู้เขา) ชัดเจน และ วิเคราะห์โอกาส-อุปสรรค เพื่อประโยชน์ในการกำหนดวิสัยทัศน์ หรือเลือกกลยุทธ์ระดับองค์กรที่ เหมาะสมต่อไป ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการทำการตัดสินใจใช้ยุทธวิธีหรือกลยุทธ์เป็นการตัดสินใจเลือกกล ยุทธ์หรือวิธีดำเนินงานที่สำคัญ ที่เป็นหลักในการปฏิบัติไปสู่สภาพที่ต้องการในอนาคตขององค์กร เพื่อการบรรลุ Vision ซึ่งจะกล่าวถึงอีกครั้งในเรื่องยุทธศาสตร์ขององค์กร ดังนี้

1. วิสัยทัศน์สร้างพลังให้กับองค์กร การจะทำให้องค์กรมีการรวมพลังมุ่งไปในทิศทาง เดียวกันได้ต้องอาศัยองค์ประกอบหลายอย่าง ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ภาวะผู้นำที่จะนำคนทั้งองค์กร ได้ และวิสัยทัศน์ของหน่วยงานหรือองค์กร

2. วิสัยทัศน์ทำให้ได้เปรียบในแข่งขัน ในโลกของการแข่งขันผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ย่อมได้เปรียบเสมอ เพราะสามารถคะเนเหตุการณ์ในอนาคตได้ วิสัยทัศน์ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง วิสัยทัศน์ควรประกอบด้วยคุณลักษณะ 3 ประการ คือ ท่านต้องการทำอะไรให้สำเร็จ (ภารกิจ) ทำไมท่านจึงต้องการทำให้สำเร็จ (วัตถุประสงค์) และท่านคาดหวังผล (Results) เช่นไร

กระบวนการสร้างวิสัยทัศน์

กระบวนการกำหนดวิสัยทัศน์นั้นทำได้หลายรูปแบบ แต่สิ่งที่ต้องมีเหมือนกันก็คือ วิสัยทัศน์ กำหนดขึ้นโดยคณะผู้นำขององค์กร ซึ่งกำหนดร่วมกันโดยการประชุมสัมมนาระดมความคิดเห็น วิสัยทัศน์ ต้องมีความชัดเจน ความยาวเหมาะสมกับโครงสร้าง ขนาด และลักษณะขององค์กร บอกได้ว่าองค์กรจะเป็นอย่างไร และทำอะไรในอนาคต รวมทั้งระบุความเชื่อที่เป็นพื้นฐานนำไปสู่วิสัยทัศน์นั้น วิสัยทัศน์ของแต่ละองค์กร ควรมีเอกลักษณ์พิเศษเฉพาะตัว เพื่อจำแนกให้แตกต่างจากองค์กรอื่น ๆ ได้ นอกจากนี้วิสัยทัศน์ของแต่ละหน่วยงานย่อยในองค์กรจะต้องสอดคล้องหรือสนับสนุนวิสัยทัศน์ขององค์กรด้วย ซึ่งมีกระบวนการดังนี้ (สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2548 : 29)

1. การระบุวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน มีขั้นตอนดังนี้

ขั้นที่หนึ่ง ประชุมคณะทำงานออกแบบสร้างวิสัยทัศน์ให้แต่ละคนระบุเหตุการณ์หรือการตัดสินใจในอดีต 4-8 อย่างที่เคยขึ้นกับองค์กร

ขั้นที่สอง ให้สมาชิกแต่ละคนเขียนวัตถุประสงค์ของเขาในการทำงานให้กับองค์กร โดยให้แสดงออกจากส่วนลึกของจิตใจและเพิ่มความหมายให้กับงานที่ทำ การเขียนวัตถุประสงค์อาจนำด้วยคำถาม

ขั้นที่สาม เป็นกิจกรรมกลุ่ม ให้จินตนาการว่าในอนาคตอีก 20 ปีข้างหน้า เมื่อวันนั้นมาถึงองค์กร ควรจะประสบความสำเร็จในด้านใด มีชื่อเสียงด้านใด บรรลุวัตถุประสงค์ข้อใดบ้าง หรือยังบกพร่องด้านใดบ้าง

ขั้นที่สี่ กลุ่มอธิบายว่า ลักษณะขององค์กรที่คาดหวังเป็นอย่างไร และสะท้อนให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ขององค์กรเพียงใด

ขั้นที่ห้า นำข้อคิดที่ได้ทั้งหมดมารวมเข้าเป็นข้อความที่ระบุวัตถุประสงค์

ขั้นที่หก พิจารณาว่าจะวัดหรือประเมินวัตถุประสงค์นั้นได้อย่างไร

2. การระบุภารกิจให้ชัดเจน (Mission) เป็นการพิจารณาว่าองค์กรของท่านควรจะทำอะไรที่พิเศษหรือยิ่งใหญ่ให้สังคม เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกันแล้วพบว่าภารกิจขององค์กรของท่านควรแตกต่างจากองค์กรเหล่านั้นอย่างไร ให้เขียนภารกิจลงไปให้ชัดเจน

3. การวิเคราะห์องค์กร เนื่องจากวิสัยทัศน์ต้องอยู่บนพื้นฐานความเป็นจริง จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนขององค์กร เพื่อดูความเป็นไปได้ และดูว่าอะไรทำให้องค์กรของเราแตกต่างจากองค์กรอื่นในวงการเดียวกัน อะไรคือสิ่งที่ถูกคาดหวังจากเรา ขณะเดียวกันก็ให้วิเคราะห์สิ่งแวดล้อมขององค์กรด้วย

4. การสร้างวิสัยทัศน์ คือการย้อนกลับไปดูวัตถุประสงค์ (Purpose) และภารกิจ (Mission) ที่เขียนไว้แล้ว นำมากำหนดเป็นวิสัยทัศน์พิจารณาความเป็นไปได้จากการวิเคราะห์องค์กร แล้วปรับแก้ไขอีกครั้ง จากนั้นทดสอบประสิทธิภาพของวิสัยทัศน์ที่เขียนโดยตอบคำถามให้ได้ว่า วิสัยทัศน์นั้นเป็นที่เข้าใจของคนในองค์กร หรือวงการเดียวกันหรือไม่ เราได้ดูความเป็นไปได้ของวิสัยทัศน์แล้วหรือยัง เป็นที่ชัดเจนหรือไม่ว่าเมื่อบรรลุตามวิสัยทัศน์แล้วจะเกิดผลอะไรขึ้นกับองค์กร การเขียนวิสัยทัศน์ ต้อง สั้น ง่าย ให้พลัง

อุทัย บุญประเสริฐ (2542) กล่าวถึง การกำหนดวิสัยทัศน์ ไว้ดังนี้ คือ การกำหนดวิสัยทัศน์ : จุดสุดท้ายของการวางแผนที่ชัดเจนในการวางแผนจะมีการกำหนดจุดสุดท้ายไว้เป็นลำดับขั้นดังนี้

1. ระดับอุดมคติ : ปรัชญา/ปณิธาน (Philosophy/will)
2. ภารกิจของหน่วยงาน/องค์กร (Mission)
3. จุดมุ่งหมาย (Goal)
4. วัตถุประสงค์ (Objective)
5. เป้าหมาย (Target)

การกำหนดจุดยุทธศาสตร์เมื่อนำมาใช้กับพลเรือน จะเป็นสิ่งที่ใช้ในภาคภาษาอังกฤษ เรียกว่า Vision ผนวกกับความรู้เรื่อง Futurism (อนาคตนิยม) ซึ่งใช้วิชาสถิติมาคำนวณภาพอนาคตโดยเชื่อว่า สิ่งที่กำหนดในอนาคตคือสิ่งที่กำหนดในปัจจุบัน และใช้แผนเป็นเครื่องมือในการกำหนดอนาคต ซึ่งภาคธุรกิจเอกชนเป็นผู้นำมาใช้ก่อน โดยพบว่า สิ่งที่เกิดขึ้นในอนาคตจะเกิดจากเงื่อนไขข้างหน้าที่ขึ้นอยู่กับปัจจัย 3 ประการคือ

1. การวิเคราะห์ภารกิจของหน่วยงาน (Mission Analysis) ภารกิจคืออะไร อยู่ที่ไหน จะทำกิจกรรมพิเศษอะไร

2. การวิเคราะห์สถานการณ์ในอนาคต ซึ่งมีวิธีการคิดเสมือนกับการปล่อยคลื่นเรดาร์ เพื่อสแกนภาพอนาคตและพบว่า ฐานหลักของการเปลี่ยนแปลงคือ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยสิ่งที่ตามมาคือ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ที่เป็นตัวเร่งในการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคมอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นผลให้วิถีชีวิต และแบบแผนการดำเนินชีวิตได้เปลี่ยนแปลงไปด้วย ซึ่งต้องมีการวิเคราะห์ภาพที่เกิดขึ้นต่าง ๆ ตามไปด้วย และยกตัวอย่างของการนำเทคโนโลยีมาใช้ในวิถีชีวิต

3. วิเคราะห์สภาพองค์กร จะทำให้ทราบจุดอ่อน/จุดแข็ง/โอกาสและอุปสรรคในการพัฒนาขององค์กร ลักษณะของวิสัยทัศน์จะต้องคำนึงถึงภารกิจและหน่วยงานที่รับผิดชอบ ความเตอะตาประชาชน และสามารถปลุกกระดมเจ้าหน้าที่ให้เกิดความคิดความฝัน แรงจูงใจที่ดี และร่วมกันทำงานจุดที่ต่อมาจากการกำหนดวิสัยทัศน์คือ กลยุทธ์ในการทำงาน ซึ่งหากนำเอา ผลของ SWOT มาขยายจะได้ว่า S จุดที่จะต้องทำ W จุดที่จะต้องหลีกเลี่ยงหรือปรับปรุง O จุดที่จะนำมาใช้ประโยชน์ หรือจุดเปิดสู่การปฏิบัติใหม่ ๆ T จุดที่จะหลีกเลี่ยงในการปฏิบัติ หรือปรับให้เป็นโอกาส ดังนั้น วิสัยทัศน์ โดยปกติแล้ว จะเป็นตัวบอกความคาดหวังในอนาคตระยะ 10 – 15 ปีข้างหน้า วิสัยทัศน์จึงต้อง แสดงจุดมุ่งมั่นในระยะยาวที่ค่อนข้างแน่นอน

ประโยชน์ของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (2548 : 32)

1. บรรลุจุดมุ่งหมาย (Attention of Objective) ถ้าจุดมุ่งหมายที่มีการกำหนดอย่างชัดเจนก็จะช่วยให้การบริหารแผนมีทิศทางมุ่งตรงไปยังจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้อย่างสะดวกและเกิดผลดี
2. ประหยัด (Economical Operation) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นวิธีการใช้สติปัญญาเพื่อคิดวิธีการให้องค์กรบรรลุถึงประสิทธิภาพ เป็นการให้ฝ่ายต่าง ๆ มีการประสานงานดี กิจกรรมที่ดำเนินมีความต่อเนื่องกัน ก่อให้เกิดความเป็นระเบียบในงานที่ทำ
3. ลดความไม่แน่นอน (Reduction of Uncertainty) สามารถลดความไม่แน่นอนในอนาคตเนื่องจากการได้มีการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ได้ปรากฏขึ้นมาแล้ว

จากการศึกษาแนวคิดยุทธศาสตร์การพัฒนา สรุปได้ว่า การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นต้องรวบรวมสภาพปัญหา และความต้องการของคนภายในชุมชนเพื่อนำเอามากำหนดเป็นแนวทางในการพัฒนา ทั้งนี้ก็เพื่อให้สอดคล้องแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ตลอดจนนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อที่จะนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรให้คุ้มค่ามากที่สุด

จากการศึกษาแนวคิดการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา สรุปได้ว่า การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นต้องรวบรวมสภาพปัญหา และความต้องการของคนภายในชุมชนเพื่อนำเอามากำหนดเป็นแนวทางในการพัฒนา ทั้งนี้ก็เพื่อให้สอดคล้องแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ตลอดจนนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อที่จะนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรให้คุ้มค่ามากที่สุด

แนวคิดเกี่ยวกับโครงการเมื่อนำอยู่

เมืองหรือชุมชนที่มีสถานะทางสิ่งแวดล้อมทางกายภาพและสังคมที่เอื้ออำนวยต่อสุขภาพที่ดี ทั้งกายและใจ ซึ่งมีได้มีความเพียงการปลอดโรคเท่านั้น แต่จะต้องมีสถานะสิ่งแวดล้อมที่สะอาดทำให้ชีวิตเป็นสุขและเป็นเมืองที่น่าอยู่ และมีแนวคิดหลักการ โครงการ ดังนี้ (มาลินี จุลวัจนะ, 2540 : 18)

แนวคิดหลักการ โครงการ มี 2 ประเด็น ดังนี้

1. การประสานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาการสาธารณสุข

จุดสำคัญของ โครงการเมื่อนำอยู่ คือ ในการพัฒนานโยบายเขตเมืองและการบริหารจัดการจะต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาการสาธารณสุขในลักษณะที่เป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน ควบคู่กันไปด้วย ทั้งระดับเมือง และระดับท้องถิ่น องค์กร และหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านพลังงาน อาหาร การเกษตร การวางแผนเศรษฐกิจ อาคารที่อยู่อาศัย การใช้ที่ดิน การคมนาคม และกิจกรรมด้านอื่นๆ หน่วยงานเหล่านี้ จะต้องพิจารณาผลกระทบด้านสุขภาพของประชาชนและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในการดำเนินงานด้วย ดังนั้นจะต้องมีการประสานความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด ซึ่งมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

1.1 จะต้องมีการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพที่จะเกิดขึ้นจากกิจกรรมการพัฒนานั้น ซึ่งจะต้องวางแผนออกแบบ และดำเนินการอย่างรอบคอบ และพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของสิ่งแวดล้อมกับสุขภาพและสังคม

1.2 วิเคราะห์ผลกระทบต่อสุขภาพ รวมทั้งการหาแนวทางพัฒนาสิ่งแวดล้อมและกำหนดนโยบาย เช่น สิ่งแวดล้อมในโรงเรียน สิ่งแวดล้อมของที่อยู่อาศัย

1.3 หน่วยงานด้านการสาธารณสุขจะต้องเผยแพร่การรณรงค์ สร้างความเข้าใจและร่วมมือสนับสนุน จากหน่วยงานและบุคคลต่างๆ ที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการผลักดันให้เกิดการดำเนินงานโครงการเพื่อการส่งเสริมสุขภาพ

การดำเนินงานโครงการ เมืองน่าอยู่ จะต้องได้รับการสนับสนุนด้านนโยบายและการเมืองจากนายกเทศมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะต้องสนับสนุนการวางแผนพัฒนาสุขภาพอนามัย รวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาค้นพื้นฐานในชุมชน เช่น ด้านสาธารณสุข น้ำ สุขาภิบาล ที่อยู่อาศัย สวัสดิการทางสังคม ควรเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรท้องถิ่น มหาวิทยาลัย องค์กรเอกชน บริษัท ห้างร้าน และกลุ่มต่างๆ ตามวิธีการสร้างความร่วมมือชุมชน

2. การพัฒนาสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาสภาพสิ่งแวดล้อมให้เอื้ออำนวยต่อสุขภาพอนามัยที่ดี เป็นแนวคิดที่ใช้พื้นที่เป็นเป้าหมาย และกลวิธีสำคัญที่ใช้กันในหลาย ๆ ประเทศโดยเฉพาะการพัฒนาสิ่งแวดล้อมใน

บ้าน สิ่งแวดล้อมในโรงเรียน สิ่งแวดล้อมในสถานที่ทำงาน สิ่งแวดล้อมทั่วไป ในสถานที่สาธารณะ ทุกแห่งที่คนเราอยู่ ดังนั้นแนวคิดหลักจึงมีว่า สภาพาส่งแวดล้อมรอบตัวนี้ จะมีส่วนกำหนดสุขภาพ อนามัยของบุคคลนั้นๆ มากกว่าการบริหารชุมชนร่วมกัน ระหว่างองค์กรภาครัฐ องค์กรท้องถิ่น องค์กร เอกชนและประชาชน เช่น สิ่งแวดล้อมภายในโรงเรียน ให้มีการวางแผนร่วมกัน ระหว่างครู ผู้ปกครอง นักเรียน เจ้าหน้าที่ด้านการศึกษา เพื่อพิจารณาการจัดหาน้ำดื่มสะอาดการสุขาภิบาลทั่วไป สุขาภิบาล อาหาร และสนามเด็กเล่นที่ปลอดภัย โดยมีรูปแบบของการดำเนินงานพัฒนาสิ่งแวดล้อม ได้แก่ สิ่งแวดล้อมชุมชน สิ่งแวดล้อมโรงเรียน สิ่งแวดล้อมในสถานที่ทำงาน

เมคเคียว (Mckcown 1976, อ้างถึงใน ไชยยันต์ กัมปนาทแสนยากร, 2540 : 7-8) ได้กล่าวว่า การที่ประชาชนมีสุขภาพดีขึ้นนั้น ไม่ได้เกิดจากความเจริญก้าวหน้าทางการแพทย์เทคโนโลยีทาง การแพทย์ แต่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น นั้น มีผลกระทบให้มีการเปลี่ยนแปลงของสังคม ได้แก่ ครอบครัวมีขนาดเล็กลง อาหารในชุมชนมี เพียงพอ มีสิ่งแวดล้อมที่สะอาดและน่าอยู่ มีการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค จากแนวคิดดังกล่าว เป็นการพัฒนาชุมชนเมือง นั้นหมายถึง กระบวนการที่จะทำให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของ สุขภาพสังคม และพร้อมที่จะร่วมกันสร้างสรรค์ภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิต

ชัยนาท จิตตะวัฒน์ (2540 : 44) กล่าวว่า เมื่อนำอยู่คือเมืองที่มีความพยายามอย่าง ต่อเนื่องในการสร้างสรรค์และปรับปรุงสภาพแวดล้อมทั้งทางกายภาพ และทางสังคมให้อยู่ในสภาพที่ เหมาะสม พร้อมทั้งพยายามขยายทรัพยากรมนุษย์ของชุมชนเหล่านี้ ให้เพียงพอที่จะส่งเสริมให้ ประชาชนสามารถช่วยเหลือสนับสนุนซึ่งกันและกันได้ในการดำเนินชีวิตทุกรูปแบบ เพื่อให้สามารถ พัฒนาศักยภาพของแต่ละคนให้สูงสุดเท่าที่จะทำได้

วัตถุประสงค์ของโครงการเมื่อนำอยู่

ไชยยันต์ กัมปนาทแสนยากร (2540 : 8) กล่าวว่า โครงการเมื่อนำอยู่มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อปรับปรุงสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมือง
2. เพื่อเพิ่มความตระหนักต่อปัญหาของประชาชน
3. เพื่อกระตุ้นการใช้ทรัพยากรในชุมชนและการมีของชุมชนด้วยความร่วมมือของฝ่าย ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ เอกชน
4. เพื่อกระตุ้นให้ในระดับท้องถิ่นตระหนักถึงความสำคัญของนโยบายทุกอย่างให้บรรลุ สุขภาพดีถ้วนหน้า

วันเพ็ญ บุญเผือก (2546 : 6-7) กล่าวว่า โครงการเมื่อนำอยู่สามารถดำเนินการได้ด้วย ตัวมันเอง หรือดำเนินการร่วมกับโครงการอื่นได้ ในลักษณะผสมผสานในกิจกรรมอื่น เช่น การพัฒนา

ผังเมือง ที่ดิน งบประมาณ หรือการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ควรจะต้องมีโครงการเมืองน่าอยู่ มีดังนี้

1. สุขภาพของประชาชน
 2. ความบกพร่องของการบริการขั้นพื้นฐานรวมทั้งที่อยู่อาศัยและมลภาวะแวดล้อมที่เป็นอันตราย
 3. ขาดโครงการส่งเสริมสุขภาพที่มีประสิทธิผล
 4. องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไม่สามารถรับผิดชอบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมของประชาชนได้อย่างที่เมืองต่างๆ จะเป็นเมืองที่น่าอยู่นั้นเมืองจะต้องจัดหาสิ่งต่อไปนี้ให้กับชุมชน
- สิ่งที่ต้องจัดหา ที่จะทำให้เป็นเมืองน่าอยู่ ต้องจัดหาสิ่งต่อไปนี้ให้กับชุมชน

1. อาหารมีความปลอดภัยและเพียงพอ
2. อากาศไม่มีมลพิษ
3. น้ำดื่มที่สะอาด
4. สุขภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี
5. ที่อยู่อาศัยเหมาะสม
6. ไม่มีผู้ยากจน
7. มีสถานที่พักผ่อนและออกกำลังกาย

จากการศึกษาวัตถุประสงค์ของโครงการเมืองน่าอยู่ สรุปว่า ปัญหาต่างๆ ดังกล่าวมาแล้ว ยังมีผลให้มีอัตราป่วย อัตราตายสูง ซึ่งแผนพัฒนาแห่งชาติฉบับที่ 8 ได้กล่าวว่า เมืองน่าอยู่ คือเมืองที่ทุกหน่วยงานของสังคมต่างร่วมมือกันพัฒนาเพื่อให้พลเมืองมีสุขภาพดีถ้วนหน้า ดำรงชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ถูกสุขลักษณะ ปลอดภัย ปราศจากมลพิษ และเอื้อต่อการมีสุขภาพที่ดี

ลักษณะเมืองน่าอยู่

องค์การอนามัยโลก (World Health Organization, 1997 อ้างถึงใน ไชยยันตร์ กัมปนาทแสนยากร, 2540 : 9) ได้กำหนดคุณลักษณะของเมืองน่าอยู่ไว้ 11 ประการ ดังนี้

1. สิ่งแวดล้อมทางกายภาพและที่อยู่อาศัยสะอาด และปลอดภัย
2. ระบบนิเวศน์อยู่ในภาวะดุลยภาพและสามารถดำรงอยู่ในดุลยภาพนี้ได้อย่างยั่งยืน
3. ชุมชนเข้มแข็งมีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันเป็นอย่างดี ไม่มีการเอารัดเอาเปรียบกันและความเป็นอยู่ของชุมชน
4. ความจำเป็นพื้นฐานต่างๆ มีพอเพียงสำหรับประชาชน ได้แก่ อาหาร น้ำสะอาด ที่อยู่อาศัย ความปลอดภัย การมีรายได้และมีงานทำ

5. การเข้าถึงประสบการณ์และทรัพยากรอันหลากหลายเพื่อให้ได้การติดต่อปฏิสัมพันธ์และการสื่อสารที่หลากหลายรูปแบบ

6. เศรษฐกิจของเมืองมีความหลากหลาย มีชีวิตชีวา และมีการพัฒนารูปแบบอยู่เสมอ

7. ส่งเสริมให้มีการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างเมืองในรูปของปัจเจกชนและกลุ่มคน โดยผ่านทางมรดกทางวัฒนธรรมและวิถีการดำรงชีวิต

8. การพัฒนาเป็นไปอย่างกลมกลืนและส่งเสริมคุณลักษณะที่ดีมีมาตั้งแต่ในอดีต

9. มีระบบบริการสาธารณสุข และดูแลผู้เจ็บป่วยที่เหมาะสมเข้าถึงการบริหารได้ทุกคน

10. ประชาชนมีสภาวะสุขภาพที่ดีมาก มีการเจ็บป่วยน้อย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีหน้าที่ประสานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ ได้จัดให้มีการระดมความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดกรอบแนวคิดในการพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ครอบคลุมและผสมผสานระหว่างปัจจัยแวดล้อม 5 ด้าน ดังนี้

1. ด้านสังคม เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ควรมีลักษณะ ดังนี้

1.1 ประชาชนได้รับการศึกษา ความรู้ การฝึกอบรม ข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวาง และรวดเร็ว

1.2 มีการบริการสาธารณสุขและบริการสาธารณะอื่นๆ ที่พอเพียงและสะดวก

1.3 มีความปลอดภัยในการดำรงชีวิตและรักษาทรัพย์สิน

1.4 มีคดีอาชญากรรมยาเสพติดจำนวนน้อย

1.5 ภาวการณ์พัฒนาทุกระดับมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเมือง

1.6 สิทธิของประชาชนและความยุติธรรมได้รับการคุ้มครอง

2. ด้านเศรษฐกิจ ภายในเมืองน่าอยู่ควรมีลักษณะ ดังนี้

2.1 มีบรรยากาศที่ดีสำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

2.2 ค่าครองชีพไม่สูง ประชาชนมีงานทำ และมีการประกอบสัมมาอาชีพที่ดี

3. ด้านกายภาพ ภายในเมืองน่าอยู่ ควรมีลักษณะดังนี้

3.1 เป็นเมืองที่มีระเบียบด้านการวางผังเมืองที่มีข้อกำหนดการใช้ประโยชน์อย่างชัดเจน

3.2 มีการวางแผนและจัดการบริการโครงสร้างพื้นฐานได้ทันต่อความต้องการของประชาชน

3.3 มีระบบการคมนาคมขนส่งที่สะดวก ปลอดภัย และไม่สิ้นเปลือง

3.4 มีระบบบำบัดน้ำเสีย กำจัดขยะอย่างเหมาะสม

4. ด้านสิ่งแวดล้อม ของเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ ควรมีลักษณะดังนี้
 - 4.1 สามารถควบคุมมลภาวะทางน้ำ อากาศ ดิน และความดังของเสียง
 - 4.2 เมืองมีจิตวิญญาณและความสุนทรีย์ ที่ประชาชนมีความภาคภูมิใจและช่วยกันบำรุงรักษาไว้ซึ่งมรดกทางประวัติศาสตร์ ศิลปกรรม และวัฒนธรรมของท้องถิ่น
 - 4.3 ประชาชนมีที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานพอเพียงและค่าใช้จ่ายไม่แพง
5. ด้านการบริหารและการจัดการ เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ ควรมีลักษณะดังนี้
 - 5.1 มีความโปร่งใสและยุติธรรม
 - 5.2 มีประสิทธิภาพและยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก
 - 5.3 ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกขั้นตอน

ขั้นตอนการดำเนินโครงการเมืองน่าอยู่

มาลินี จุลวัจนะ (2540 : 11) กล่าวว่า แผนปฏิบัติท้องถิ่นมุ่งสู่การเป็นเมืองน่าอยู่ มี 10 ขั้นตอนการวางระบบการจัดโครงการดังนี้

1. สร้างภาคีหุ้นส่วน สร้างประชาคมทุกระดับเทศบาล อบจ. อบต. ชุมชนถิ่นฐานเดิม องค์การพัฒนาเอกชน และสถาบันการศึกษา
2. สร้างวิสัยทัศน์ร่วมกันของชุมชน ร่วมคิด ร่วมทำ รู้ความหมายเมืองน่าอยู่ที่ชัดเจน
3. หาวัตถุประสงค์ร่วม หมายถึง หาทางเลือกในการแก้ปัญหาของเมือง สร้างองค์ความรู้ร่วมเป็นแนวทางในการดำเนินการโดยสันติวิธี
4. จัดการเงินสนับสนุนกิจกรรมดำเนินการทุกทาง
5. จัดตั้งองค์กรรับผิดชอบ โครงการพื้นที่ที่ประกาศโครงการ
6. จัดทำแผนปฏิบัติการโครงการอย่างชัดเจนทุกคนมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบ
7. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมเป็นเครือข่ายในการจัดการร่วมโดยเพิ่มศักยภาพให้เต็มประสิทธิภาพตามที่ถนัด และตามทรัพยากรที่มีอยู่ของแต่ละองค์กร

การจัดขบวนกรดำเนินการ

8. สรรหาคณะกรรมการบริหารโครงการร่วมของทุกองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้อง
9. วิเคราะห์วิจัย และพัฒนาระบบการจัดการโครงการทุกระยะ ทุกขั้นตอนการดำเนินการ โดยชุมชน ด้วยนวัตกรรมการวิจัยและพัฒนาจัดไว้เพื่อประชาคมโดยตรง
10. กำหนดขอบเขตงาน ขั้นตอนการทำงานและผู้รับผิดชอบและจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสมทั่วถึงทุกองค์กร
11. ตั้งสำนักงานติดตาม ประเมิน เผยแพร่ และขยายผลอย่างต่อเนื่อง จากฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

12. การวางแผนปรับปรุงนวัตกรรมใหม่เข้าแทนที่วิธีการที่มีปัญหาหรือไม่ได้ผล หรือได้ผลไม่คุ้มค่าทรัพยากร โดยการกำหนดตัวชี้วัดและหลักฐานอ้างอิงที่ชัดเจนโดยประชาชน

13. การส่งเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรท้องถิ่นข้างเคียงและประชาคมที่มีปัญหาในการร่วมโครงการที่ยังต้องการช่วยเหลือและทรัพยากรที่ต้องจัดสรรให้

14. รวบรวมระบบต่างๆ และประเมินผลทุก 6 เดือน โดยเปิดเวที การประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการทุกประคมเพื่อเกิดความเสมอภาค คุณธรรมและจริยธรรมอย่างแท้จริง

15. การระดมความร่วมมือทุกองค์กรมากขึ้น สร้างความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว ความเป็นปึกแผ่น เพื่อเพิ่มพลังสร้างสรรค์ได้กว้างขวาง ส่งเสริมความร่วมมือทางธุรกิจชุมชนตามระบบเศรษฐกิจทฤษฎีใหม่

16. เสริมสร้างสุขภาวะ ให้ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึง เสมอภาค และมีสิทธิภาพ คู่มากับทรัพยากรที่ใช้ในประเทศ

17. ระดมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานท้องถิ่น ภูมิภาค ส่วนกลาง ภาคประชาสังคม

18. ส่งเสริมสนับสนุน สร้างสรรค์ คัดเลือกนวัตกรรม ที่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

19. ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนปฏิบัติได้เอง ในระยะต่อไป โดยได้รับการสนับสนุนทรัพยากรจากรัฐ และร่วมลงทุนจากภาคเอกชน

20. ยุทธศาสตร์ที่ดี แผนปฏิบัติที่ดี จัดเผยแพร่ให้เป็นนโยบายหลัก และยุทธศาสตร์ให้ทุกองค์การบริหารส่วนตำบล ทุกเมือง

ตัวชี้วัดด้านสิ่งแวดล้อมในโครงการเมืองน่าอยู่

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2541 : 25) กล่าวว่า องค์การอนามัยโลกได้กำหนดดัชนีตัวชี้วัดความเป็นเมืองน่าอยู่ไว้ เพื่อบ่งชี้แนวทางในการประเมินผลเมืองน่าอยู่ ไว้ 4 กลุ่ม ดังนี้

1. ดัชนีชี้วัดสุขภาพ ได้แก่

- 1.1 อัตราการตายของประชาชนในทุกสาเหตุในรอบปี
- 1.2 อัตราการตายของประชาชนด้วยสาเหตุต่างๆ ในรอบปี
- 1.3 ร้อยละของเด็กแรกคลอดที่มีน้ำหนัก 2.50 กิโลกรัม หรือน้อยกว่า 2.50 กิโลกรัม

2. ดัชนีชี้วัดด้านบริการสาธารณสุข ได้แก่

2.1 จำนวนรายการขององค์การที่ช่วยตัวเองที่มีอยู่ในเมือง คือ องค์การที่ไม่ค้ากำไร และเป็นองค์การภายในลักษณะอาสาสมัคร

2.2 จำนวนโครงการให้การสนับสนุนสำหรับองค์การ ซึ่งช่วยตัวเองที่มีอยู่ในเมือง

2.3 จำนวนโครงการด้านการให้สุศึกษาที่มีอยู่ในเมือง เพื่อส่งเสริมความรู้ให้กับประชาชนได้พัฒนาการดำรงชีวิตให้มีสุขภาพแข็งแรง รวมทั้งระบุงการได้มาซึ่งงบประมาณในการจัดโครงการ และสัดส่วนที่ได้งบประมาณจากเมืองนั้น

2.4 จำนวนร้อยละของเด็ก 6 ปีที่ได้รับภูมิคุ้มกันโรคครบ

2.5 จำนวนพยายามต่อประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองนั้นๆ

2.6 จำนวนร้อยละของการครอบคลุมประชากรผู้ซึ่งมีประกันสุขภาพ

2.7 จำนวนร้อยละของประชากรที่สามารถเข้าถึงการบริการด้านการแพทย์ มีการให้บริการด้านสาธารณสุขมูลฐาน ที่เพียงพอกับชนกลุ่มน้อยที่แตกต่างออกไปจากภาษากลางที่ใช้ในเมือง มีการสื่อสารและให้ข่าวสารสุขภาพกับประชาชน

2.8 จำนวนของคำถามด้านสุขภาพที่ถูกถามในสถานเทศบาลเมืองทุกๆ ปี

3. ดัชนีชี้วัดด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่

3.1 มลพิษทางอากาศ

3.2 คุณภาพของน้ำซึ่งปราศจากเชื้อโรค

3.3 คุณภาพของน้ำซึ่งปราศจากสารเคมี

3.4 ร้อยละของน้ำเสียซึ่งได้รับการบำบัด

3.5 ดัชนีของคุณภาพในการจัดเก็บของเสียจากบ้านเรือน

3.6 ดัชนีของคุณภาพในการบำบัดของเสียจากบ้านเรือน

3.7 ดัชนีระดับของมลพิษซึ่งประชากรได้รับ

3.8 จำนวนน้ำดื่มที่ประชากรในเมืองใช้ต่อวัน

3.9 พื้นที่สีเขียวโดยประมาณในเมือง

3.10 การเข้าถึงพื้นที่สีเขียวของสาธารณะเพื่อการควบคุมประชากร

3.11 เนื้อที่ในการอยู่อาศัย

3.12 บ้านที่อยู่อาศัยซึ่งถูกลักษณะ

3.13 สถานบริการฉุกเฉิน

3.14 สัดส่วนพื้นที่ของบริเวณอุตสาหกรรมที่ไม่ได้ทำประโยชน์กับพื้นที่เมือง

3.15 สถานที่อำนวยความสะดวกในด้านการกีฬาและการพักผ่อน

3.16 พื้นที่ถนนสำหรับคนเดิน

3.17 การจัดเครือข่ายการขนส่งสาธารณะเพื่อการควบคุมประชากร

4. ดัชนีชี้วัดด้านเศรษฐกิจสังคม ได้แก่

4.1 จำนวนตารางเมตรของที่อยู่อาศัยต่อประชากรที่อาศัยในเมือง

- 4.2 ร้อยละของประชากรที่อาศัยในเคหะสถานที่ต่ำกว่ามาตรฐาน
- 4.3 การประมาณจำนวนของประชากรที่ไร้ที่อยู่อาศัย
- 4.4 อัตราคนว่างงาน
- 4.5 อัตราคนขาดงานจากสภาวะสุขภาพ
- 4.6 ร้อยละของการจ้างงาน ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
- 4.7 ร้อยละของผู้อาศัยอยู่ในบ้านเพียงคนเดียว
- 4.8 ร้อยละของครอบครัวเดี่ยว
- 4.9 ร้อยละของเด็กที่ไม่ได้เรียนหนังสือหลังจากจบการศึกษาภาคบังคับ
- 4.10 อัตราของประชาชนที่ไม่รู้หนังสือ
- 4.11 ร้อยละของงบประมาณของเมืองที่นำมาใช้ในด้านสุขภาพและกิจกรรมทาง

สังคม

- 4.12 อัตราการฆาตกรรม
- 4.13 ร้อยละของที่พักอาศัยสำหรับประชาชนผู้สูงอายุ
- 4.14 ระบบหลักในการเตือนภัยฉุกเฉินตลอด 24 ชั่วโมง
- 4.15 ร้อยละของเด็กเล็กซึ่งกำลังรอการช่วยเหลือเลี้ยงดูโดยรัฐ
- 4.16 หญิงวัยกลางคนตั้งครรภ์และกำเนิดบุตรคนแรก
- 4.17 อัตราการแท้งซึ่งสัมพันธ์กับจำนวนเด็กเกิด
- 4.18 ร้อยละของประชากรอายุต่ำกว่า 18 ปี ต้องอาศัยอยู่ในระยะการเฝ้าระวังของตำรวจ
- 4.19 จำนวนผู้พิการซึ่งประกอบอาชีพเปรียบเทียบกับประชาชนที่ทำงาน ไม่พิการ

และในวัยเดียวกัน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้วางกรอบแนวคิดในการพัฒนาเมืองน่าอยู่ว่า เป็นกระบวนการพัฒนาที่เป็นองค์รวม ยึดคนเป็นศูนย์กลาง อาศัยความเข้มแข็งของชุมชนเป็นรากฐานในการพัฒนา มุ่งให้เกิดความสงบ สะดวก ปลอดภัย มีระเบียบวินัย มีเศรษฐกิจฐานรากเข้มแข็ง มีระบบการบริหารที่ดี มีความสุขและมีความสำคัญการทำเมืองและชุมชนให้น่าอยู่ ต้องอาศัยพลังการมีส่วนร่วมจากทุกส่วนอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและมีความอยู่ดีมีสุข มีองค์ประกอบ 4 ประการ ดังนี้ (ชัยญพล สุคันทรส, 2548 : 23-24)

1. สภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชากร ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ เช่น แม่น้ำลำคลองที่ใสสะอาด อากาศปราศจากมลภาวะ บ้านเมืองมีการจัดการผังเมืองที่ดี และมีความสะดวกในด้านสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา การคมนาคม การติดต่อสื่อสาร ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งปัจจัยแวดล้อมที่นำมาสู่คุณภาพชีวิตที่ดี สุขภาพแข็งแรงของผู้คนที่อาศัยอยู่ในเมือง

2. การพัฒนาจะต้องสอดคล้องและวางอยู่บนรากฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่นซึ่งเป็นชุดความรู้ที่สั่งสมมาในแต่ละท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นภูมิปัญญาทางการแพทย์โบราณ ตำราสมุนไพร ศิลปหัตถกรรม ซึ่งการพัฒนาต้องมองไปข้างหน้าสู่โลกอนาคตและมองย้อนกลับหลังสู่คุณค่าของรากเหง้าของวัฒนธรรมท้องถิ่นไว้ การพัฒนาจึงเป็นความยั่งยืน สมดุลของ โลกใหม่ที่ประสานกับโลกเก่า อย่างลงตัวและไม่หลงทาง

3. ระบบเศรษฐกิจเข้มแข็ง เป็นระบบเศรษฐกิจที่เริ่มต้นจากรากคือ ชุมชนซึ่งระบบเศรษฐกิจของชุมชนและการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเองเป็นทรัพยากรทั้งแรงงานฝีมือ ภูมิปัญญาของคนในท้องถิ่น และวัตถุดิบที่หาง่ายจากธรรมชาตินำมาพัฒนาเป็นผลิตภัณฑ์ที่เป็นเอกลักษณ์

4. มีระบบการบริหารจัดการที่ดี อันเกิดจากการร่วมมือกันในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่น ภาครัฐ กับประชาชน ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นและชุมชนให้เป็นเมืองที่น่าอยู่

จากการศึกษาแนวคิดโครงการเมืองที่น่าอยู่ สรุปได้ว่า เมืองน่าอยู่ในแต่ละแห่งย่อมมีความแตกต่างกันไปตามศักยภาพความพร้อมอย่างสอดคล้องกับวัฒนธรรม ค่านิยมของสังคมชุมชนนั้นๆ และเป็นความต้องการความพึงพอใจของชุมชนนั้นเป็นผู้กำหนด และมีลักษณะโดยมีการเปลี่ยนแปลงเครื่องใหวตลอดไม่หยุดนิ่ง การพัฒนาเมืองที่น่าอยู่ของเมืองและชุมชนในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ ด้านกายภาพ ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านการบริหารและการจัดการ ให้ประชาชนและชุมชนนั้นเป็นเมืองที่น่าอยู่ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ต้องมีความเคลื่อนไหวและสามารถเปลี่ยนการปรับปรุงให้ดีขึ้นได้เรื่อยๆ ด้วยกระบวนการเรียนรู้จากการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองน่าอยู่

ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองน่าอยู่ มีการพัฒนาด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ ด้านกายภาพ ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านการบริหารและการจัดการ ซึ่งได้มีผู้กล่าวถึงรายละเอียดการจัดทำแผนพัฒนาเมืองน่าอยู่ในด้านต่างๆ ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2547 : 6) ได้กล่าวว่า เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่นั้นต้องมียุทธศาสตร์ในการพัฒนาเมืองน่าอยู่มีสิ่งสำคัญในการพัฒนาจำนวน 5 ด้านด้วยกัน ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์พัฒนาด้านสังคม มีดังนี้

1.1 เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ควรมีสังคมที่ประชาชนได้รับการศึกษาให้รับรู้เท่าทันข่าวสาร

1.2 มีบริการด้านสุขภาพและบริการที่จำเป็นอย่างพอเพียง และสะดวก

- 1.3 มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
 - 1.4 ควรมีการยุทธศาสตร์ในการดูแลประชาชนในชุมชนให้มีคติอาชญากรรมและยาเสพติดให้มีจำนวนน้อยลง
 - 1.5 ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาด้านสังคมต้องให้ทุกคนทุกฝ่ายในชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองและสิทธิของประชาชนได้รับการคุ้มครอง
 2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม มีดังนี้
 - 2.1 สิ่งแวดล้อมของเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ต้องมียุทธศาสตร์ที่สามารถควบคุมของเสียในดิน ในน้ำ และในอากาศได้
 - 2.2 สิ่งแวดล้อมของเมืองน่าอยู่และชุมชนต้องไม่มีเสียงดังเกินไป
 - 2.3 ควรสร้างให้ประชาชนมีจิตสำนึกและความภูมิใจในประวัติศาสตร์ และประเพณีวัฒนธรรมของท้องถิ่น
 - 2.4 ประชาชนควรมีที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานและราคาไม่แพง
 3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ มีดังนี้
 - 3.1 ภายในเมืองน่าอยู่และชุมชนเมืองน่าอยู่ควรมีบรรยากาศที่ดีสำหรับการทำมาค้าขายและการลงทุน
 - 3.2 ค่าครองชีพในเมืองและชุมชนไม่แพงและประชาชนมีงานทำ
 4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านกายภาพ มีดังนี้
 - 4.1 เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ควรมีสภาพเป็นเมืองที่มีระเบียบ
 - 4.2 มีการจัดสรรในการใช้ที่ดินที่เหมาะสม
 - 4.3 มีการบริการของหน่วยงานภาครัฐ เช่น ระบบน้ำ ไฟฟ้า ถนน โทรศัพท์ อย่างเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน
 - 4.4 มีการเดินทางขนส่งที่สะดวก ปลอดภัย และไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย
 - 4.5 ควรมีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
 - 4.6 มีระบบบำบัดน้ำเสียและการกำจัดขยะอย่างเหมาะสม
 5. ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการ มีดังนี้
 - 5.1 เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ควรมีความโปร่งใสและยุติธรรม
 - 5.2 ในการบริหารพัฒนาต้องยึดหลักผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ
 - 5.3 ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกๆ ขั้นตอน
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2547 : 7) ได้กล่าวว่าคนเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินงานพัฒนาเมืองน่าอยู่ชุมชนน่าอยู่ควรสร้างองค์ความรู้และจิตสำนึก

ในกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งเริ่มจากระดับครอบครัว ขยายสู่ชุมชน จังหวัด และภาค เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ของการเป็นเมืองน่าอยู่นั้น ต้องร่วมมือกันใน 3 ภาคส่วน ดังนี้

1. ชุมชนและองค์กรชุมชน ทำกิจกรรมพัฒนาด้านต่างๆ ที่สอดคล้องกับความต้องการและศักยภาพของตนเองเป็นหลัก โดยได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานองค์กรต่างๆ ทั้งด้านวิชาการและงบประมาณ

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการปรับแนวคิดวิธีการทำงาน การบริหารจัดการที่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมมากขึ้น มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้เพียงพอต่อความต้องการเปิดโอกาสให้ชุมชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกขั้นตอน

3. สถาบันการศึกษาเริ่มเข้ามามีบทบาทในการพัฒนามากขึ้น โดยการสนับสนุนความรู้ความเข้าใจเชิงวิชาการ ในการทำกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน ตลอดจนเสริมสร้างการเรียนรู้ให้ชุมชนมีการพัฒนาตนเองไปสู่ความมั่นคงและยั่งยืน

ปรีดี บุณศิริ (2553 : 8-12) ได้กล่าวว่าปัจจุบันสภาพปัญหาความอ่อนแอของระบบนิเวศของเมืองต่างๆ ในประเทศไทยซึ่งเป็นผลพวงด้านหนึ่งจากการเติบโตของเมืองที่ไร้ระเบียบ และอีกด้านหนึ่งเกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจในอดีต ที่นำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการจัดหาและใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ในกระบวนการผลิตและรูปแบบของการบริโภคที่ไม่เหมาะสม ทำให้ทรัพยากรอันจำกัดของประเทศและสิ่งแวดล้อม ถูกใช้สอยและทำลายเสื่อมสภาพทั้งปริมาณและคุณภาพจนเกือบหมดศักยภาพและยากที่จะฟื้นฟูขึ้นมาใหม่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้ประสานงานหน่วยงานทั้งหลายที่ทำเรื่องเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นชุมชนในเมืองหรือชุมชนในชนบท ให้สามารถอาศัยอยู่ได้อย่างเท่าเทียมกัน มีความสะดวกสบาย สะอาดถูกสุขลักษณะ ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและอย่างเกื้อกูลกันกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนมีศิลปวัฒนธรรมที่สำคัญของเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่นั้น จะถูกผสมผสานอยู่ในเรื่องราวต่างๆ 5 ด้าน ดังนี้

1. ด้านสังคม เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ควรมีลักษณะ ดังนี้
 - 1.1 ประชาชนได้รับการศึกษา รู้เท่าทันข่าวสาร
 - 1.2 มีบริการด้านสุขภาพและบริการที่จำเป็นอย่างพอเพียงและสะดวก
 - 1.3 มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
 - 1.4 มีคิอาชญากรรม ยาเสพติดจำนวนน้อย
 - 1.5 ทุกคน ทุกฝ่ายในชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง
 - 1.6 สิทธิของประชาชนได้รับการคุ้มครอง
2. ด้านสิ่งแวดล้อม สิ่งแวดล้อมของเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ควรมีลักษณะ ดังนี้

2.1 สามารถควบคุมของเสียในดิน ในน้ำ และในอากาศได้ และต้องไม่มีเสียงดังเกินไป

2.2 เป็นเมืองที่ประชาชนมีจิตสำนึกและความภูมิใจในประวัติศาสตร์ ประเพณี วัฒนธรรมของท้องถิ่น

2.3 ประชาชนมีที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานและราคาไม่แพง

3. ด้านเศรษฐกิจ ภายในเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ควรมีดังนี้

3.1 บรรยากาศที่ดีสำหรับการทำมาค้าขายและการลงทุน

3.2 ค่าครองชีพไม่แพงและประชาชนมีงานทำ

4. ด้านกายภาพ เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ควรมีสภาพ ดังนี้

4.1 เป็นเมืองที่มีระเบียบ มีการจัดสรรการใช้ที่ดินที่เหมาะสม

4.2 มีบริการของภาครัฐ เช่น น้ำ ไฟ ถนน โทรศัพท์ อย่างเพียงพอต่อความต้องการ

4.3 มีการเดินทางขนส่งที่สะดวก ปลอดภัย และไม่สิ้นเปลือง

4.4 มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

4.5 มีระบบบำบัดน้ำเสียและการกำจัดขยะอย่างเหมาะสม

5. ด้านการบริหารจัดการ เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ควรมีการบริหารจัดการ ดังนี้

5.1 มีความโปร่งใสและยุติธรรม

5.2 มีประสิทธิภาพและยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก

5.3 ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกๆขั้นตอน

การพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืน

ปรีดี บุณศิริ (2553 : 15) ได้กล่าวว่าการพัฒนาน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืนว่า ภายหลังเมื่อรัฐบาลได้มอบหมายให้สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรวบรวมหน่วยงานที่ดำเนินการนโยบายเกี่ยวข้องกับเมืองน่าอยู่ ได้มีการแต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อกำหนดกรอบและแนวทางที่เป็นรูปธรรมในการพัฒนาให้เกิดเมืองน่าอยู่ขึ้นในประเทศ โดยกำหนดแนวทางไว้ 4 ประการ ได้แก่ 1) ประชาชนต้องอยู่ในเมืองนั้นด้วยความผาสุก 2) เมืองจะต้องมีบริการพื้นฐานที่สะดวกสบายพอเพียง และทันต่อเวลา 3) ประชาชนต้องมีความสุขที่ดีทั้งกายและใจ และ 4) มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินพร้อมทั้งนำเสนอแนวคิดของการจัดโครงสร้างเพื่อนำไปสู่เมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืนไว้ดังนี้

องค์ประกอบที่ 1 ว่าด้วยนโยบายและวิสัยทัศน์ของเมือง ตั้งแต่ชุมชนขนาดเล็กจนถึงเมืองใหญ่ของกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารของเมืองจะต้องกำหนดวิสัยทัศน์นโยบายว่า อยากที่จะให้เมืองของท่านเป็นเมืองที่น่าอยู่อย่างไร โดยในการกำหนดนโยบายเพื่อให้ได้มาซึ่งวิสัยทัศน์ที่ดีของเมืองนั้น ในขั้นตอนผู้บริหารพึงกำหนดให้มีแผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาชุมชน แผนพัฒนาที่

อยู่อาศัย แผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม เหล่านี้เป็นต้น และเมื่อมีแผนพัฒนาต่างๆ เหล่านี้แล้ว ท้องถิ่นจำเป็นจะต้องมีเครื่องมือที่จะช่วยให้แผนดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ ที่เป็นรูปธรรมให้ได้ ฉะนั้นกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะต้องเป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับนโยบายของท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น โดยกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติผังเมืองและพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ในขณะที่กฎหมายฉบับที่สนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถระดมความคิด ถือเป็นเครื่องมือที่ดีได้ เช่น พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนา เป็นต้น

องค์ประกอบที่ 2 เมื่อมีนโยบายมีวิสัยทัศน์แล้ว การที่จะให้เป็นไปตามนโยบายและวิสัยทัศน์นั้นได้ จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์การบริหารจัดการ ซึ่งก็คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลหรือเทศบาลนครนั่นเอง องค์กรเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นส่วนบริหาร อบต. หรือว่าองค์กรในระดับรัฐบาลจะมีการรายงานมาเป็นลำดับขั้น ซึ่งในที่นี้ถือว่าการดำเนินการต่าง ๆ ต้องเป็นไปตามกรอบที่รัฐบาลกำหนด แต่ขณะเดียวกันก็ยังมีองค์กรอีกชนิดหนึ่ง เรียกว่า “องค์กรมหาชน” หรืออาจจะเป็นในรูปของบรรษัทพัฒนาเมือง หรือบรรษัทพัฒนาพื้นที่ มาเป็นเครื่องมือ โดยที่การวิเคราะห์ใช้เครื่องมือเหล่านี้ต้องมองเรื่องผลตอบแทนในเชิงพาณิชย์ด้วยเสมือนหนึ่งเป็นบริษัทเอกชน แต่ว่าเป็นของรัฐ ตัวอย่างขององค์กรพัฒนาเหล่านี้ ตัวอย่างเช่น การเคหะแห่งชาติ การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค การไฟฟ้า เป็นต้น ซึ่งท้องถิ่นจะสามารถมีองค์กรพัฒนาได้เหมือนกัน บทบาทในการพัฒนาพื้นที่ของตน อาจจะได้รับความร่วมมือจากคนในท้องถิ่นหรือว่าร่วมระดมทุนกับภาคเอกชนก็ได้ องค์ประกอบที่ 3 ที่สำคัญที่สุดเมื่อมีนโยบายและมีรูปแบบการเป็นเมืองที่น่าอยู่แล้ว สิ่งที่เราขาดไม่ได้คือ เรื่องของเงิน เราพบว่า การระดมทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานของเมืองนั้น จะเป็นเรื่องที่สำคัญมาก โดยเฉพาะการระดมทุนของท้องถิ่นในรูปแบบของการจัดเก็บภาษี เพราะในแนวความคิดเรื่องเมืองที่น่าอยู่นั้น ชุมชนใดต้องการสิ่งอำนวยความสะดวก หรือสาธารณูปโภค-สาธารณูปการใด ท้องถิ่นนั้นก็ต้องจ่ายเพื่อความสะดวกสบายเหล่านั้น เช่น ชุมชนแต่ละแห่งก็มีความต้องการถนนเพื่อเข้าสู่ชุมชนแตกต่างกันในพื้นที่เมืองอาจต้องการถนนขนาดใหญ่ที่แข็งแรง ในขณะที่ชุมชนชนบท ต้องการเพียงถนนทางเข้าหมู่บ้านเล็กๆ ฉะนั้นโครงสร้างการจัดเก็บภาษีของคนเมืองย่อมต้องสูงกว่าในชนบท เพราะผลตอบแทนที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ในสาธารณูปโภคต่างกัน แต่จากการศึกษาพบว่า การลงทุนเพื่อการพัฒนาพื้นที่ในแต่ละจังหวัดของภูมิภาคท้องถิ่นเองสามารถระดมทุนได้เพียงร้อยละ 7 ของงบที่จะต้องใช้จ่ายพัฒนาทั้งหมด ในขณะที่องค์กรบริหารส่วนกลางจากรัฐบาล เช่น กรมชลประทานหรือว่ากรมทางหลวง นำเงินจากส่วนกลางไปลงทุนในท้องถิ่น ประมาณร้อยละ 20 นอกจากนั้น ประมาณร้อยละ 66 เป็นการลงทุนที่รัฐบาลส่วนกลาง ให้รัฐวิสาหกิจนำเงินจากภาครัฐไปลงทุนในท้องถิ่น ตัวเลขนี้แสดงให้เห็นว่า ทรัพยากรทางการเงินของท้องถิ่นอ่อนแอมาก ท้องถิ่นจะเข้มแข็งได้ด้วยการมีวิสัยทัศน์ มีองค์กรที่ดี แต่ว่าขาดเงินจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้

จากแนวความคิดและองค์ประกอบดังกล่าวสรุปว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองน่าอยู่ มี 5 ด้าน ซึ่งเป็นการสร้างภาพในอนาคตอีกวิธีการหนึ่งที่จะทำให้เห็นนโยบายเรื่องเมืองน่าอยู่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนได้ หากทุกคนและทุกฝ่ายมีแนวทางการปฏิบัติเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ความสำคัญในการสร้างเมืองน่าอยู่นั้นใช้ว่าต้องการเพียงสร้างเมืองให้มีรูปแบบที่สวยงาม หรือเห็นและสัมผัสได้เพียงภายนอกเท่านั้น แต่โดยหลักการแล้วเมืองน่าอยู่ จะต้องสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งในเมืองและชนบท ให้สามารถใช้ชีวิตความเป็นอยู่ที่พอเหมาะแก่การดำรงชีวิต ตลอดจนยกระดับความรู้สึกที่จะร่วมแรงร่วมใจกันพัฒนาท้องถิ่นและชุมชนที่อยู่ให้ดีขึ้น เพราะท้ายสุดแล้วเมืองน่าอยู่ก็คือ เมืองที่ประชาชนมีชีวิตอยู่ด้วยความผาสุก นั่นเอง

จากการศึกษาแนวคิดโครงการเมืองน่าอยู่ สรุปว่า เมืองน่าอยู่ คือเมืองที่ ทุกหน่วยงานของสังคมต่างร่วมมือกันพัฒนาเพื่อให้พลเมืองมีสุขภาพดีถ้วนหน้า ดำรงชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ถูกสุขลักษณะ ปลอดภัย ปราศจากมลพิษ และเอื้อต่อการมีสุขภาพที่ดีความสำคัญในการสร้างเมืองน่าอยู่นั้นใช้ว่าต้องการเพียงสร้างเมืองให้มีรูปแบบที่สวยงาม หรือเห็นและสัมผัสได้เพียงภายนอกเท่านั้น แต่โดยหลักการแล้วเมืองน่าอยู่ จะต้องสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งในเมืองและชนบท ให้สามารถใช้ชีวิตความเป็นอยู่ที่พอเหมาะแก่การดำรงชีวิต ตลอดจนยกระดับความรู้สึกที่จะร่วมแรงร่วมใจกันพัฒนาท้องถิ่นและชุมชนที่อยู่ให้ดีขึ้น และในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำแนวคิดโครงการเมืองน่าอยู่มาบูรณาการในการกำหนดกรอบแนวคิด นำมากำหนดเป็นตัวแปรตามในการศึกษา

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานนั้น นับว่าเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้ประชาชนในชนบทมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ได้มีผู้ให้ความหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (2547 : 31) สรุปว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม ในการมีส่วนร่วมประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญาซึ่งแสดงออกในรูปการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของตนอย่างเป็นตัวของตัวเอง

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล (2545 : 41-42) กล่าวว่า แนวคิดในการมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมในการเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบมักจะเกิดขึ้นจากสาเหตุหลัก 3 ประการด้วยกัน คือ

1. ความสนใจและความกังวลร่วมกันของส่วนรวม
2. ความเดือดร้อนและได้พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้น มุ่งไปสู่การรวมกลุ่ม วางแผน และลงมือกระทำร่วมกัน
3. การตกลงร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่ม หรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนา การตัดสินใจร่วมกัน จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มการทำการสนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมขึ้น

ลิสก์ เฟรนคลาย (Lisk Franklyn, 1997 อ้างถึงใน มัลลิกา เจริญเกิด, 2550 : 8) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องมีความสัมพันธ์กับแนวคิดของการเชื่อใจ และการยอมรับตนเอง เพื่อที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างยั่งยืน ซึ่งสามารถสังเกตได้จากระดับความพึงพอใจ ระดับความไว้วางใจและต้องครอบคลุมถึงทัศนคติ ความคาดหวังและกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติร่วมกัน

จากความหมายของการมีส่วนร่วมข้างต้น สรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึง กระบวนการกระทำที่ประชาชนสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมกันทำกิจกรรมหรือการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามทิศทางที่ต้องการ ประชาชนเข้ามามีกิจกรรมกลุ่มในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน โดยร่วมคิดหาแนวทางวิธีการในการดำเนินงาน ร่วมดำเนินการ ร่วมในการกำหนดการเปลี่ยนแปลง หรือการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมติดตามการดำเนินงานในกิจกรรมที่ทำร่วมกันรวมทั้งรับประโยชน์จากกิจกรรมนั้นด้วย

ลักษณะและกระบวนการมีส่วนร่วม

ลักษณะการมีส่วนร่วม มีผู้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบและลักษณะของการมีส่วนร่วมไว้หลายทัศนะ และมีหลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ดังนี้

มัลลิกา เจริญเกิด (2550 : 10) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ดังนี้

1. มีส่วนร่วมในการค้นหาสาเหตุปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหานั้นเองมาจากเหตุผลพื้นฐาน คือ ชาวบ้านประสบปัญหาของตนเองได้ดีที่สุด
2. มีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการ กิจกรรม เพื่อแก้ปัญหาเหล่านั้น ผู้ที่เลือกแนวทางในการพัฒนา การเป็นประชาชนในชุมชนนั่นเอง ไม่ใช่บุคคลภายนอกเพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับทรัพยากรกับศักยภาพในการพัฒนาชุมชนนั้น

3. มีส่วนร่วมในการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านแรงงาน การร่วมแรงในการประกอบกิจกรรมจะทำให้ประชาชนมีความผูกพันกันมากขึ้น และก่อให้เกิดการร่วมกันเป็นเจ้าของกิจกรรม และผลงานที่ปรากฏซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนบำรุงรักษาให้ดำรงอย่างสมบูรณ์และมีประโยชน์

4. มีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล เพื่อหาข้อดีและข้อบกพร่องอันเกิดจากการดำเนินกิจกรรม ซึ่งได้นำมาเป็นบทเรียนในการหาทางปรับปรุงแก้ไขเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานต่อไป

จากการศึกษาลักษณะและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน สรุปได้ว่า กระบวนการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และควรเข้าไปมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหา การวางแผนดำเนินกิจกรรมการลงทุน และการปฏิบัติงาน การติดตาม และประเมินผล

รูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

รูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีหลายรูปแบบ เพราะจุดมุ่งหมายในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนนั้นย่อมแตกต่างกันไปตามความต้องการของตนเองและท้องถิ่น ได้มีผู้จัดรูปแบบและลักษณะของการเข้าร่วมกิจกรรมของประชาชนไว้หลายท่าน ดังนี้

โคเฮน อัฟฮอฟ (Cohen & Uphoff, 1996 อ้างถึงใน สุชาติ กรเพชรปานิ และคณะ, 2550 : 7) ได้แบ่งลักษณะของการเข้าร่วมออกเป็น 4 ลักษณะ ดังนี้

1. ลักษณะพื้นฐานการเข้าร่วม มีทั้งการเข้าร่วมด้วยความเต็มใจ การได้รางวัลตอบแทนจากการเข้าร่วม รวมถึงการถูกบีบบังคับให้เข้าร่วมกิจกรรม
2. รูปแบบการเข้าร่วม โดยมีการเข้าร่วมทางตรงและการเข้าร่วมโดยผ่านองค์กรชุมชน
3. ขอบเขตการเข้าร่วม ซึ่งจะมีความถี่ในการเข้าร่วม และระยะเวลาในการเข้าร่วมเข้ามาเกี่ยวข้อง
4. ผลของการเข้าร่วมจะทำให้เป็นการเสริมพลังหรือเสริมอำนาจให้แก่องค์กร รวมทั้งเป็นการปฏิสัมพันธ์ระดับธรรมดา

รูปแบบของการมีส่วนร่วม เพื่อการบริหารจัดการและการแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องของการบริหารงานองค์กรภาครัฐ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (ชัชวาลย์ ทัดศิวัช, 2551 : 37)

1. การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงาน ซึ่งหมายถึง การกำหนดนโยบายและการวางแผนปฏิบัติการ โดยการเปิดกว้างให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นในการรักษาผลประโยชน์ของตน

2. การทำประชาพิจารณ์หรือการมีมาตรการเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่างๆ อันมีฐานะเป็นกระบวนการทางกฎหมายหรือมีกฎหมายกำหนดบัญญัติไว้ เพื่อเป็นช่องทางในการรวบรวมข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐ

3. การให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ซึ่งหมายความถึงการที่บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น อันเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

4. การกระจายอำนาจทางการบริหารและการดูแลทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น หมายถึง การรับรองสิทธิของชุมชน และท้องถิ่นในการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในกิจกรรม และโครงการต่างๆ เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐ มีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินโครงการของรัฐ เป็นต้น

5. การให้องค์กรอิสระสามารถเข้ามาตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐ

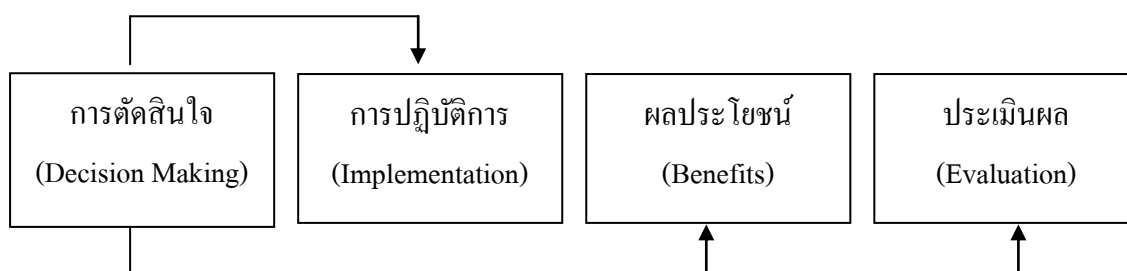
6. การพัฒนาชุมชน (Community Development) ซึ่งเป็นกระบวนการให้การศึกษาแก่ประชาชนเพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้ ทั้งในแง่ของการตัดสินใจ และการดำเนินการแก้ไขปัญหา ตลอดจนการตอบสนองประโยชน์ส่วนตน และส่วนรวมด้วยกระบวนการกลุ่ม และกระบวนการสร้างจิตสำนึก เพื่อให้ชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาประเทศ

7. การสำรวจความต้องการ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อันเป็นการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการบริการสาธารณะที่พึงประสงค์ เพื่อที่จะกำหนดนโยบายสาธารณะ แผนงาน และโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

ขั้นตอนของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมจะแบ่งเป็นหลายขั้นตอนแตกต่างกัน ตามที่นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ เช่น โคเฮน อัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1996 อ้างถึงใน กิ่งกาญจน์ ชมอินทร์, 2549 : 16-17) ได้เสนอขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน คือ

ภาพที่ 2.1 วงจรการมีส่วนร่วมของ Cohen and Uphoff



(กิ่งกาญจน์ หมอินทร์, 2549 : 16-17)

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) เป็นการมีส่วนร่วม ที่เป็นการแสดงออกด้านความคิดเกี่ยวกับการจัดระบบ หรือกำหนดระบบของโครงการ เป็นการประเมินปัญหาหรือทางเลือก ที่จะสามารถเป็นไปได้ที่จะนำไปปฏิบัติเพื่อการพัฒนาโดยการประเมินสภาพที่เป็นอยู่และสาเหตุของปัญหา ซึ่งในขั้นตอนนี้ยังแบ่งย่อยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

1.1 การมีส่วนร่วมในขั้นต้น (Initial Decision) เป็นการค้นหาความต้องการที่แท้จริง ซึ่งเป็นวิธีการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมของโครงการ

1.2 การมีส่วนร่วมในขั้นเตรียมการ (Ongoing Decision) เป็นการหาโอกาสหรือช่องทางในการแก้ปัญหา รวมทั้งลำดับความสำคัญของโครงการที่จะต้องดำเนินการ

1.3 การมีส่วนร่วมในขั้นการตัดสินใจปฏิบัติการ (Operation Decision) เป็นการหาบุคลากรเข้ามาปฏิบัติการ ได้แก่ อาสาสมัคร ผู้ประสานงาน หรือกลุ่มที่รวมตัวกันตามประเพณี เช่นกลุ่มสตรี หรือกลุ่มหนุ่มสาว เพื่อที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรม โดยการเป็นสมาชิกร่วมดำเนินการคัดเลือกผู้นำ และการสร้างพลังอำนาจให้แก่องค์กร

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) เป็นการดำเนินงานตามโครงการและแผนงานและเป็นการก่อให้เกิดความรู้สึกร่วมในการเป็นเจ้าของกิจกรรมและ ผลงานที่ปรากฏในขั้นตอนนี้ยังแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ

2.1 การมีส่วนร่วมในการสละทรัพยากร (Resource Contribution) ได้แก่ การมีส่วนร่วมสละแรงกาย การสละเงิน การให้วัสดุอุปกรณ์ และการให้คำแนะนำ ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้จะให้ความเต็มใจ

2.2 การมีส่วนร่วมในการบริหารและการประสานงาน (Administration and Coordination) จะมีส่วนร่วมโดยวิธีการจ้างบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ การฝึกอบรม ผู้ที่จะเข้า

ปฏิบัติในโครงการ หรือการให้คำปรึกษาในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ และเป็นผู้ประสานงานในโครงการด้วย

2.3 การมีส่วนร่วมในการเข้าเป็นผู้ปฏิบัติในโครงการ มักพบว่ามีลักษณะเป็นการบังคับให้เข้าปฏิบัติในโครงการมากที่สุด การมีส่วนร่วมโดยการบังคับให้ปฏิบัติ จะต่างจากการให้ความร่วมมือ เพราะการบังคับให้ทำนั้น ผลประโยชน์ (Benefits) จะไม่ใช่เป็นสิ่งที่สำคัญแต่ถ้าเป็นการมีส่วนร่วมด้วยความเต็มใจนั้น จะมีการคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับหลังเกิดการมีส่วนร่วมด้วย

3. การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ (Benefits) ยังแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ

3.1 การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ในด้านวัตถุ (Material Benefits) ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการเพิ่มผลผลิต รายได้ หรือทรัพย์สิน

3.2 การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ในด้านสังคม (Social Benefits) ได้แก่ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่สังคม เช่น โรงเรียน สถานที่สาธารณะ หรือส่วนกลางของชุมชน เช่น การเพิ่มคุณภาพชีวิต การเกิดระบบน้ำประปา

3.3 การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ในด้านบุคคล (Personal Benefits) ได้แก่ ความนับถือตนเอง (Self-esteem) พลังอำนาจทางการเมือง (Political Power) ความคุ้มค่าของผลประโยชน์ (Sense of Efficacy)

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) หมายถึง การมีส่วนร่วม ในการวัดผล และวิเคราะห์ผลของการดำเนินงาน รวมทั้งเป็นการค้นหาข้อดีและข้อบกพร่องเพื่อหาแนวทางแก้ไขการทำงานให้มีประสิทธิภาพต่อไป แต่การมีส่วนร่วมในขั้นนี้ส่วนใหญ่ บทบาทดังกล่าวจะเป็นของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ โดยจะเป็นการประเมินผลของงบประมาณที่จัดสรรนั้นนำไปใช้อย่างไร บางกรณี แม้แต่เจ้าหน้าที่เองยังไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนดังกล่าว

การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนี่จะเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของพลังความคิดของมวลชนที่จะทำให้โครงการพัฒนาหรือสามารถนำไปประยุกต์ใช้ต่อไป

ชัชวาลย์ ทัดศิวัช (2551 : 31-32) ได้แบ่งขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในมิติของการพัฒนาไว้ 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนสำคัญแรกสุด เนื่องจากหากชาวบ้านยังไม่เข้าใจถึงปัญหาสาเหตุของปัญหาด้วยตัวของเขาเองแล้ว กิจกรรมที่ตามมาก็ไร้ประโยชน์ เนื่องจากประชาชนจะขาดความเข้าใจและมองไม่เห็นความสำคัญของกิจกรรมนั้น นอกจากนี้ สิ่งที่น่าเน้นที่สุดคือชาวบ้านย่อมเป็นผู้ที่อยู่กับปัญหา และรู้จักปัญหาของตนเองดีที่สุด แต่มนุษย์ก็จะมองปัญหาของตนเองได้ไม่ชัดเจน หากไม่มีบุคคลอื่นมาช่วยให้คุณสามารถวิเคราะห์ปัญหา และสาเหตุของปัญหาให้เด่นชัดขึ้น

2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการ เป็นกิจกรรมขั้นตอนต่อมาที่มีความสำคัญ เนื่องจากหากเจ้าหน้าที่หรือนักพัฒนาต้องการแต่ผลงานด้วยการพัฒนา การพัฒนาด้านวัตถุจะได้รับการเน้นโดยที่ประชาชนหรือชาวบ้านจะไม่ทราบวิธีการที่จัดทำให้ได้มาซึ่งผลนั้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่จะทำการวางแผนด้วยตนเอง ต่อมาเมื่อชาวบ้านไม่ได้มีส่วนร่วมในขั้นตอนนี้ ย่อมเป็นการยากที่ชาวบ้านจะได้รับการศึกษา หรือพัฒนาตนเองในการวางแผนการดำเนินงานได้ ในขั้นตอนนี้ นักพัฒนาหรือเจ้าหน้าที่จะต้องเข้าใจว่าจะต้องให้การศึกษาและเริ่มต้นด้วยเรื่องง่ายๆ เสียก่อน เพื่อให้ชาวบ้านสามารถกระทำได้ มิใช่เริ่มต้นโดยอาศัยความรู้ความสามารถของตนเป็นเกณฑ์

3. การมีส่วนร่วมในการลงทุน และปฏิบัติงาน แม้ว่าชาวบ้านจะยังยากจนและขาดแคลนทรัพยากรแต่ชาวบ้านทั่วไปก็มีทรัพยากรที่สามารถร่วมลงทุนในการพัฒนาได้หลายประเภท ซึ่งจะช่วยให้ชาวบ้านได้คิดค้นทุนให้กับตนเอง และจะระมัดระวังการทำกิจกรรมจากการที่ได้เข้าร่วมดำเนินงาน และรู้สึกเป็นเจ้าของ นอกจากนี้การร่วมปฏิบัติงาน ยังทำให้ชาวบ้านเกิดการเรียนรู้ในการดำเนินกิจกรรมอย่างใกล้ชิด และเมื่อเขาเห็นประโยชน์ ก็จะดำเนินกิจกรรมต่อไปด้วยตนเองได้

4. การมีส่วนร่วมในการติดตาม และประเมินผล เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่สำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากหากการติดตามผลและการประเมินผลการทำงานขาดการมีส่วนร่วมของชาวบ้าน โดยเป็นการดำเนินงานของบุคคลภายนอกชุมชนแล้วชาวบ้านย่อมไม่ได้ประเมินด้วยตนเองว่าสิ่งที่เขาทำมาได้รับผลดีหรือได้รับประโยชน์มากน้อยเพียงใด

ชาร์ลี (Sherry, 1969 อ้างถึงใน นฤมล อรุโณทัย, 2549 : 34) ได้จัดลำดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนและนโยบายต่างๆ เป็น 8 ขั้นตอน ดังนี้

- ขั้นที่ 1 รัฐบริหารจัดการ ประชาชนไม่มีส่วนร่วม
- ขั้นที่ 2 รักษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน
- ขั้นที่ 3 การร่วมรับรู้ข้อมูล
- ขั้นที่ 4 ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ
- ขั้นที่ 5 ร่วมปรึกษาหารือแต่ไม่มีอำนาจตัดสินใจ
- ขั้นที่ 6 ร่วมเป็นหุ้นส่วน ร่วมเจรจาต่อรอง
- ขั้นที่ 7 ร่วมมีอำนาจในการตัดสินใจ
- ขั้นที่ 8 มีอำนาจในการวางแผนและตัดสินใจเต็มที่

เครื่องมือการมีส่วนร่วม

เครื่องมือของการมีส่วนร่วม สำหรับเครื่องมือของการมีส่วนร่วมนั้นมีอยู่หลากหลายประเภท ได้แก่

1. **ประชาพิจารณ์ (Public Hearing)** เป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการออกกฎคำสั่งหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ที่จะผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลต่าง ๆ เป็นกระบวนการที่นิยมใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประชาพิจารณ์เป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐเพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารโครงการให้เหมาะสมต่อไป การรับฟังที่ถือว่าเป็นการประชาพิจารณ์นั้น จะต้องมียุทธศาสตร์เป็นการไต่สวนหาความเป็นไปโดยเที่ยงตรง เปิดเผย และยุติธรรม นอกจากนี้การรับฟังต้องมีฐานะเป็นสิทธิของผู้เสียหาย ที่สามารถบังคับตามสิทธิได้โดยกระบวนการยุติธรรม

2. **การสอบถามสาธารณะ (Public Inquiry)** เป็นคำศัพท์ที่ใช้อยู่ในกฎหมายของอังกฤษ ซึ่งมีการแปลเป็นภาษาไทยที่แตกต่างกัน เช่น แปลว่า “การไต่สวนสาธารณะ” “การสอบสวนโดยเปิดเผย” และ “การรับฟังทางมหาชน” เป็นต้น ซึ่งหมายถึง มาตรการทางการปกครองที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่จะได้รับผลกระทบหรือความเสียหายในเรื่องนั้น ๆ ได้แสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้งคัดค้าน ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะออกกฎหรือมีคำสั่งในเรื่องนั้น ๆ โดยให้องค์กรหรือบุคคลที่มีความเป็นอิสระเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

3. **การออกเสียงประชามติ (Referendum)** เป็นกระบวนการของการจัดทำกฎหมายที่ขอให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน เพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งในต่างประเทศมีหลายประเทศที่นำระบบนี้ไปใช้ เช่นประเทศสวิตเซอร์แลนด์ อิตาลี ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

4. **การลงชื่อ (Public Registries)** หรือลงทะเบียน ตัวอย่างปรากฏในกฎหมายของประเทศแคนาดาเกี่ยวกับการประเมินผลสิ่งแวดล้อม กำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งที่สำคัญในกฎหมาย ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีการมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการการประเมินผลสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม โดยมีเครื่องมือหนึ่งที่ใช้คือการลงชื่อ เป็นการลงชื่อของประชาชนที่แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นรายงานและข้อมูลที่จะใช้ในการประเมินผล

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ (อ้างถึงใน ศรีนรินทร์ สันติสุขคง, 2548 : 13-14) ได้กล่าวถึง ทฤษฎีการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. **ทฤษฎีเกลี้ยกล่อม** หมายถึง การใช้คำพูดและการเขียน เพื่อมุ่งให้เกิดความเชื่อถือและการกระทำ ซึ่งการเกลี้ยกล่อมมีประโยชน์ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งในการปฏิบัติงาน การเกลี้ยกล่อม

เป็นปัจจัยหนึ่งที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนได้ โดยเฉพาะการเกลี้ยกล่อม เป็นเรื่องที่ตรงกับความต้องการของประชาชน ก็ย่อมส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมได้ในที่สุด

2. ทฤษฎีการสร้างขวัญในชาติ ถ้าคนเรามีความต้องการทั้งกายและจิตใจ คนเรามีขวัญดี ผลการทำงานก็จะดีไปด้วย ทั้งนี้เนื่องมาจากว่าขวัญเป็นสถานการณ์ทางจิตใจที่แสดงออกมาในรูปแบบพฤติกรรมต่างๆ

3. ทฤษฎีการสร้างความรู้สึกลึกซึ้งในชาติ ปัจจัยหนึ่งที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมก็คือ การสร้างความรู้สึกลึกซึ้งในชาติให้เกิดขึ้น ซึ่งหมายถึง ความรู้สึกที่เป็นตัวของตัวเอง ที่จะอุทิศหรือเน้นเรื่องค่านิยม เรื่องผลประโยชน์รวมของชาติ มีความพึงพอใจในชาติของตนเอง

4. ทฤษฎีการสร้างผู้นำ การสร้างผู้นำจะช่วยให้ประชาชนทำงานด้วยความเต็มใจ เพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน ทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญในการรวมกลุ่มคน จูงใจไปยังเป้าหมาย ดังนั้น การสร้างผู้นำที่ดีย่อมจะนำไปสู่ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ด้วยดี

5. ทฤษฎีการใช้วิธีและระบบการบริหารงาน การใช้ระบบการบริหารในการระดมความร่วมมือเป็นวิธีง่ายๆ เพราะกฎระเบียบแบบแผนในการดำเนินงานในเรื่องของการบริหารธรรมาภิบาลของคณะทำงานด้วยความสมัครใจ ไม่มีใครบังคับก็ทำงานด้วยความรัก แต่ถ้าไม่ควบคุมเลยก็จะไม่เป็นไปตามนโยบายและความจำเป็น การใช้แบบบริหารราชการ เป็นการย้าให้ปฏิบัติตามนโยบาย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

จากการศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน สรุปได้ว่า แรงจูงใจอาจเกิดจากสิ่งเร้าทั้งภายในและภายนอก ตัวบุคคลนั่นเองเป็นสิ่งสำเร็จภายใน ได้แก่ ความรู้สึกต้องการบางอย่าง หรือกระตุ้นให้มนุษย์ประกอบกิจกรรม เพื่อทดแทนสิ่งที่ขาดหรือต้องการนั้น ส่วนสิ่งเร้าภายนอก ได้แก่ สิ่งที่มาแรงเร้าเพื่อเพิ่มความปรารถนาในการประกอบกิจกรรมของมนุษย์

หลักการของการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนที่สำคัญที่จะกระตุ้นหรือโน้มน้าให้เกิดการมีส่วนร่วมได้ โดยมีผู้กล่าวถึง หลักการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

กองราชการส่วนตำบล (2543) กล่าวถึง การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

1. ร่วมคิดกำหนดความต้องการ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่ม เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาหรือเป้าหมายการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. ร่วมจัดทำแผนพัฒนาหลังจากที่องค์การบริหารส่วนตำบล และประชาคมได้ร่วมกันคิด กำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ ซึ่งสามารถให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ใน 2 ลักษณะ

2.1 องค์การบริหารส่วนตำบล ควรแต่งตั้งผู้แทนชุมชน กลุ่มอาชีพหรือกลุ่มอื่นๆ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการพิจารณาความเหมาะสมของแผนงาน/โครงการ

2.2 องค์การบริหารส่วนตำบล ควรเปิดโอกาสให้ชุมชนระดับหมู่บ้านหรือกลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่นได้เสนอแผนงาน โครงการที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของกลุ่มหรือชุมชนนั้น เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบล ได้พิจารณาใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดเป็นแผนงาน/โครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

3. ให้ประชาชนได้รับรู้ ตรวจสอบ และแสดงความคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อแผนงาน โครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งระยะสั้นและระยะปานกลาง โดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างแผนพัฒนา ก่อนจะเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้เพื่อรักษาสิทธิของประชาชน

4. องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องใช้แผนงานพัฒนาเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อสนองตอบปัญหาความต้องการของประชาชน

5. ให้ประชาชนร่วมปฏิบัติ ติดตามและประเมินผล การนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะกิจกรรม/โครงการที่ต้องใช้งบประมาณ จะต้องผ่านกระบวนการจัดทำข้อบังคับงบประมาณ และได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และได้รับการอนุมัติจากนายอำเภอก่อน ได้แก่ การร่วมปฏิบัติ ให้กลุ่มต่างๆ หรือประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาเข้าร่วมดำเนินตามโครงการในรูปแบบต่างๆ ให้ประชาชนได้ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น การติดตามประเมินผล การเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมปฏิบัติงาน ทำให้ทราบความก้าวหน้าของโครงการปัญหา/อุปสรรคในการปฏิบัติงาน

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม

เกรตัน (Creighton, 2001 : 7-10 อ้างถึงใน วิทยา บุญยะเวชชีวิน, 2543 : 7) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ดังนี้

1. เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ กระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชน ช่วยให้เกิดความกระฉับในวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบายนั้นๆ ได้อยู่เสมอ สาธารณชนสามารถผลักดันให้เกิดการทบทวนข้อสันนิษฐานที่ปิดบังอยู่ ให้มีทางออกที่มีประสิทธิภาพที่ดีที่สุดได้

2. การลดค่าใช้จ่าย และการสูญเสียเวลา กระบวนการ หรือโครงการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบ มักจะสิ้นเปลือง และเสียเวลา แต่ในทางปฏิบัติแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนมาตั้งแต่ต้นสามารถที่จะลดความล่าช้า และลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้

3. การสร้างฉันทามติ การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาวและการยอมรับระหว่างกลุ่มซึ่งอาจจะมีเห็นขัดแย้งกันคนละทาง การมีส่วนร่วมนี้ยังก่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างคู่กรณี ลดความขัดแย้งได้

4. การหลีกเลี่ยงเผชิญหน้า บางครั้งความขัดแย้งนำไปสู่การเป็นปฏิปักษ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถลดการเผชิญหน้าได้

5. การเพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทำให้คนมีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น

6. การดำรงไว้ความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม เป็นวิธีทางที่จะไปสู่ความชอบธรรมและการดำรงอยู่ของความชอบธรรม

7. การคาดคะเนความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน ในขณะที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นทำงานกับสาธารณชน ในโครงการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดความตระหนักถึงการตอบสนองของสาธารณชนที่เป็นไปได้ต่อกระบวนการ และการตัดสินใจต่างๆ

8. การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน ประโยชน์อันสำคัญอย่างยิ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการให้การศึกษาต่อสาธารณชนที่ดีขึ้น

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน มีประโยชน์ในการตัดสินใจ และความยุติธรรมในการแก้ปัญหา ลดภาระค่าใช้จ่าย และการเสียเวลาในการปฏิบัติงาน

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

ศักดิ์สิทธิ์ เข้มศรี (2543 : 8) กล่าวว่า ปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม คือ

1. ความศรัทธา ความเกรงใจต่อสิ่งที่เคารพนับถือ หรือผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่ารวมทั้งปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง

2. สถานภาพทางสังคม

3. สถานภาพทางเศรษฐกิจ

4. สถานภาพทางอาชีพ

5. ที่อยู่อาศัย โดยบุคคลที่มีสถานภาพทางสังคม และเศรษฐกิจสูงจะเข้าร่วมกิจกรรม

ต่าง ๆ ของชุมชนมากกว่าบุคคลที่มีสถานภาพทางสังคม และเศรษฐกิจต่ำ

จากการศึกษาแนวคิดปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม สรุปว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ ความศรัทธา ความเกรงใจ อำนาจบังคับ ต่อสิ่งที่เคารพนับถือ หรือผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า การที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมใดๆ นั้น ตนจะได้ผลตอบแทนในสิ่งที่ทำไป และการได้รับการบอกกล่าวหรือได้รับการชักชวนจากบุคคลอื่นให้เข้าร่วมในกิจกรรม

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้ความชำนาญร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุน ติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมใน 3 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมในทางความคิด เช่น การคิดแก้ปัญหา ตลอดจนการตัดสินใจในวิธีการแก้ปัญหาของท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เช่น ร่วมออกแรงงาน ร่วมออกวัสดุ ร่วมให้ข้อเสนอแนะ ในการปฏิบัติงานเป็นต้น และการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เช่น ร่วมเป็นผู้ติดตามผลการทำงาน โดยรัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำสนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้งในรูปแบบบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัครรูปแบบต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้

แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

เดิมสภาตำบลได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น และราษฎรเป็นส่วนรวม ซึ่งจะเป็นแนวทางนำราษฎรไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำบลแทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศ โดยแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2544 : 169-170)

1. รูปแบบ “สภาตำบล” ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล อันได้แก่ สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 150,000 บาท
2. รูปแบบ “องค์การบริหารส่วนตำบล” (อบต.) ตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้ (โดยไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณที่แล้วมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (มาตรา 43)

หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดว่าถ้าสภาตำบลที่มีรายได้ โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทถ้วน อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในประกาศนั้นให้ระบุชื่อ และเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

องค์การบริหารส่วนตำบล ให้พ้นจากอำนาจแห่งสภาตำบลนับแต่วันที่กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และขอให้โอนบรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ ลิขสิทธิ์เครื่อง หนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลปัจจุบัน มีลักษณะโครงสร้างที่มีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2546) ทำให้โครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

1. โครงสร้างสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน อบต. ไฉมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน อบต. ไฉมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน
2. โครงสร้างคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือกตั้งแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง
3. การยุบองค์การบริหารส่วนตำบลถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึงสองพันคน ทั้งเป็นเหตุให้ไม่สามารถที่จะดำเนินการบริหารงานพื้นที่นั้น ให้มีประสิทธิภาพในลักษณะขององค์การบริหารส่วนตำบลได้หรือองค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 41 และ 42 วรรคสองและวรรคสาม
4. อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
 - 4.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - 4.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

4.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหาร ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

5. อำนาจหน้าที่ของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

5.1 บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบัญญัติ และแผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

5.2 จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาให้ความเห็นชอบ

5.3 รายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

5.4 ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ดังนี้

1. มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

2. มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

2.7 คຸ້ມครอง ດູແລ ບຳນຸ່ງຮັກສາທຸກພາກຮຸ້ນຮຸ້ນສາດສະໜາແລະສິ່ງແວດລ້ອມ

2.8 ບຳນຸ່ງຮັກສາສິລະ ຈາຣິດປະເພນີ ກູມີພິພິດພິດທິພິດທິ ແລະວັດທະນະທຳອັນດີຂອງທ້ອງຖິ່ນ

2.9 ປະຕິບັດຕຳແໜ່ງອື່ນຕາມທີ່ທາງການກະຕຸ້ນ

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้ดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร

2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การควบคุมดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ต้องทำหน้าที่พัฒนาพื้นที่ในตำบลให้เจริญ ตามรายได้และงบประมาณในตำบล นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นที่เกิดจากการฆ่าสัตว์ ซึ่งแต่เดิมองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บให้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่ารายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีหลายทาง ซึ่งแบ่งเป็นหมวดได้ดังนี้ (โกวิท พวงงาม, 2544 : 179)

1. ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากสัตว์ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ล้อเลื่อน ภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน อากรรังนกนางแอ่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล อากรประทานบัตร ใบอนุญาตและอาญาบัตรการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ค่าธรรมเนียมและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมาย ที่ดิน ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนด

2. เงินอุดหนุนรัฐบาล

3. รายได้ทรัพย์สินและรายได้ประเภทอื่นๆ ได้แก่ รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ รายได้อื่นตามที่รัฐบาล

หรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ และรายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

4. เงินกู้ โดยมีหลักการดังนี้ กู้จาก กระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคล การกู้ตามกระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และการกู้ต้องปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

แหล่งที่มาของรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเองจากภาษีอากรต่างๆ ได้แก่
 - 1.1 ภาษีบำรุงท้องที่
 - 1.2 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
 - 1.3 ภาษีป้าย
 - 1.4 อากรการฆ่าสัตว์
2. รายได้ที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับทั้งจำนวน เมื่อมีการจัดเก็บในองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่
 - 2.1 เงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยรังนกนางแอ่น
 - 2.2 ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล
 - 2.3 เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง
 - 2.4 ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้
 - 2.5 ค่าธรรมเนียมและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมาย ที่ดิน
3. รายได้ที่ได้รับการจัดสรรให้เมื่อมีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น
 - 3.1 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน อากรเมื่อจัดเก็บได้ในจังหวัด จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ กฎหมายว่าด้วยการนั้น (พ.ร.บ. การขนส่งทางบก พ.ร.บ. รถยนต์)
 - 3.2 ค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม เมื่อจัดเก็บได้ในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกระทรวงมหาดไทย
 - 3.3 เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เมื่อจัดเก็บได้ในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้แบ่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกระทรวงมหาดไทย

4. รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องออกข้อบัญญัติตำบลเพื่อจัดเก็บเพิ่มขึ้นตามกฎหมายนั้น เป็นรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น อัตราที่เรียกเก็บตามบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น

รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง เงินค่าตอบแทนอื่นๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น ๆ และรายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

1. นายอำเภอกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย

2. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หากมีการกระทำการเป็นการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

3. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้บริหารทั้งคณะหรือบางคนพ้นจากตำแหน่งเมื่อเห็นว่าการกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากการศึกษาแนวคิดองค์การบริหารส่วนตำบล สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยได้รับรายได้จากรัฐบาลส่วนกลาง และมีการจัดเก็บรายได้เองบางส่วน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานและพัฒนาท้องถิ่นในแต่ละแห่ง ทั้งนี้ผู้วิจัยได้นำแนวคิดองค์การบริหารส่วนตำบลมาปรับใช้ในการสร้างเครื่องการรวบรวมข้อมูลในการศึกษาบทบาทของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เมื่อนำอยู่ในจังหวัดชุมพร

ข้อมูลพื้นฐานจังหวัดชุมพร

ประวัติและความเป็นมา

คำว่า จังหวัดชุมพร เริ่มใช้ในปี พ.ศ.2459 โดยทางราชการเปลี่ยนนามท้องที่ที่เรียกว่า เมือง อันเป็นส่วนหนึ่งของมณฑลว่า “จังหวัด” ส่วนคำว่าเมืองให้ใช้สำหรับเรียกตำบลที่ประชาชนได้เคยเรียกว่าเมือง มาแล้วแต่เดิมอันเป็นเขตชุมชนเท่านั้น ในสมัยโบราณมีชื่อว่า “เมืองชุมพร” เมืองชุมพรเป็นเมืองเก่าแก่เมืองหนึ่งตามตำนานนี้เมืองนครศรีธรรมราชสมัย นั้นมีอำนาจมาก ปรากฏว่ามีเมืองชุมพรเป็นเมืองขึ้นอยู่เมืองหนึ่ง ตั้งแต่ปี พ.ศ.1098 เมืองชุมพรในสมัยนั้นปรากฏว่า เป็นเมืองด่าน เพราะอยู่ระหว่างช่องแคบมลายูเป็นเมืองด่าน หรือแคว้นเทพนครหรือแคว้นอุททอง รวมทั้งเมืองชุมพร

เป็นหัวเมืองหนึ่งในหัวเมืองปักษ์ใต้ ตั้งแต่ปี พ.ศ.19997 ที่ท้องที่ตั้งจังหวัดชุมพรเป็นที่ราบต่ำน้ำท่วมบ้านเรือนราษฎร เรือกสวนไร่นาเสียหายอยู่เสมอ บางปีน้ำท่วมถึง 2 - 3 ครั้ง ภัยจากน้ำท่วมอาจเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ไม่นิยมสร้างถาวรวัตถุไว้ให้ปรากฏแก่ชนรุ่นหลังก็ได้ แม้แต่บ้านเรือนราษฎรในเมืองก็ไม่ปรากฏว่าได้ ก่อสร้างอาคารถาวรเป็นเรือนตึกหรือคอนกรีต เพิ่งจะมีตึกขึ้นเป็นครั้งแรกในตลาดชุมพร เมื่อ พ.ศ.2491 ปรากฏว่ามีหมู่บ้านหนึ่งอยู่ใกล้วัดประเดิมอยู่ฝั่งซ้าย ของแม่น้ำชุมพร เรียกว่า “บ้านวัดประเดิม” หรือ “บ้านประเดิม” ปัจจุบันอยู่หมู่ที่ 20 ตำบลตากแดด อำเภอเมืองชุมพร พิจารณาตามลักษณะภูมิประเทศจะเห็นว่ามีคลองสองคลองไหลมาเกือบบรรจบกัน และในระหว่างคลองทั้งสองคือ คลองชุมพรและคลองท่าตะเภา ซึ่งขณะนี้เรียกกันว่าคลองร่วมเมืองชุมพรตั้งอยู่ ณ คลองท่าตะเภา เมืองชุมพรแต่เดิมน่าจะอยู่ที่คลองชุมพร นอกจากนั้นบริเวณใกล้เคียงวัดมีวัดใหญ่อยู่บริเวณใกล้เคียงหลายวัดคือ วัดประเดิม วัดนอก วัดพระขาว และวัดวังไผ่ ส่วนวัดประเดิมเป็นวัดใหญ่ที่สำคัญชาวบ้านนับถือและพากันไปทำบุญมากกว่าวัดอื่นๆ ซึ่งตามธรรมดาที่ตั้งเมืองโบราณมักจะมีวัดมากและตั้งอยู่ติดๆ กันบริเวณวัดประเดิม จึงสันนิษฐานว่าเมืองชุมพรเดิมตั้ง อยู่ ณ บ้านประเดิม ทางฝั่งซ้ายของเมืองชุมพร จึงมีชื่อตรงกับชื่อคลองอยู่ห่างจากเมืองชุมพรในปัจจุบันไปทาง ทิศใต้ประมาณ 5 กิโลเมตร

ต่อมาย้ายตัวเมืองไปตั้งอยู่ ณ บ้านท่ายาง ตำบลท่ายาง พ.ศ. 2357 ปีจอ จศก. (จ.ศ. 1176) ในรัชกาลที่ 2 ในปัจจุบันนี้ยังมีบ้านเรือนหนาแน่น และใกล้กับปากอ่าวมีเรือสินค้าขนาดใหญ่ไปมาสะดวกบัดนี้ก็ยังเป็น ท่าเรือสินค้ามีเรือต่างๆ จากกรุงเทพมหานครบรรทุกสินค้ามาขึ้นแล้วบรรทุกรถยนต์ไปในเมืองอยู่เสมอ ท่ายาง เป็นตำบลใหญ่ตำบลหนึ่ง ขณะนี้มีวัดถึง 7 วัด วัดที่อยู่ใกล้เคียงตลาดเก่า มีถึง 3 วัดติดกันคือ วัดท่ายางใต้ วัดท่ายางกลางและวัดท่ายางเหนือ ตำบลท่ายางจึงน่าจะเป็นที่ตั้งเมืองชุมพรในสมัยต่อมา เมื่อ พ.ศ. 2433 (ร.ศ.109) เมืองชุมพรได้มา ตั้งอยู่ที่คลองท่าตะเภา ในปีพุทธศักราช 2439 (ร.ศ.115) ได้ตั้งมณฑลชุมพร ณ จังหวัดชุมพร ปรากฏหลักฐานว่าตัวเมืองชุมพรได้ย้ายที่ทำการมาตั้งอยู่ริมคลองท่าตะเภา เมื่อเริ่มตั้งเป็นมณฑลขึ้นแล้ว ในปี พ.ศ. 2437 มีเมืองขึ้นกับมณฑลนี้ 3 เมือง คือ เมืองสุราษฎร์ธานี เมืองชุมพร และเมืองหลังสวน ต่อมาในพ.ศ. 2448 (ร.ศ.124) ได้ย้ายศาลาเทศาภิบาลมณฑลชุมพรไปอยู่ที่บ้านดอน ซึ่งเป็นจังหวัดสุราษฎร์ธานีให้ตรงกับท้องที่ที่ตั้งมณฑล ในปี พ.ศ. 2468 ได้ประกาศยกเลิกมณฑลสุราษฎร์ธานี และโอนการปกครอง 3 จังหวัด รวมทั้งจังหวัด ชุมพรด้วยไปขึ้นกับมณฑลนครศรีธรรมราช หลังจากยกเลิกมณฑลเทศาภิบาลทุกมณฑล ในปี พ.ศ. 2476 เป็นเหตุให้ยกเลิกมณฑลนครศรีธรรมราชไปด้วย จังหวัดชุมพรจึงเป็นจังหวัดหนึ่งในราชอาณาจักรขึ้นตรงต่อราชการ บริหารส่วนกลางจนทุกวันนี้

สภาพทั่วไปของจังหวัด

จังหวัดชุมพร ตั้งอยู่ตอนบนสุดของภาคใต้ ระหว่างเส้นละติจูดที่ 10 องศา 29 ลิปดาเหนือ และเส้นลองจิจูดที่ 99 องศา 11 ลิปดาตะวันออก ห่างจากกรุงเทพ มหานคร ตามเส้นทางรถยนต์

ประมาณ 498 กิโลเมตร และเส้นทางรถไฟสายใต้ ประมาณ 476 กิโลเมตร มีเนื้อที่ 3.75 ล้านไร่ หรือ 6,010.849 ตารางกิโลเมตร มีพื้นที่มากเป็นอันดับ 4 ของภาคใต้ชุมพร เป็นจังหวัดแรกของภาคใต้ตอนบนฝั่งอ่าวไทย มีรูปพื้นที่เรียวยาวตามแนวเหนือ-ใต้ มีความยาวประมาณ 222 กิโลเมตร

มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียง ดังนี้

ทิศเหนือ เขตอำเภอท่าแซะ และอำเภอปะทิว ติดต่อกับอำเภอบางสะพานน้อย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ทิศใต้ เขตอำเภอละแม และอำเภอพะโต๊ะ ติดต่อกับอำเภอท่าชนะ จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ทิศตะวันออก เขตอำเภอปะทิว อำเภอเมือง อำเภอสวี อำเภอทุ่งตะโก อำเภอหลังสวน และอำเภอละแม ติดต่อกับอ่าวไทย

ทิศตะวันตก เขตอำเภอท่าแซะติดต่อกับอำเภอกระบุรี จังหวัดระนอง และประเทศเมียนมาร์ เขตอำเภอเมือง อำเภอสวี อำเภอหลังสวน และอำเภอพะโต๊ะ ติดต่อกับอำเภอกระบุรี อำเภอละอุ่น อำเภอเมือง จังหวัดระนอง (มีความยาว 222 กิโลเมตร)

สภาพภูมิประเทศ ภูมิอากาศ

สภาพพื้นที่ของจังหวัดชุมพร แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ พื้นที่ราบตอนกลาง พื้นที่ราบชายฝั่งทะเล และพื้นที่ทางทิศตะวันตก เป็นที่สูงและภูเขา ทิวเขาที่สำคัญ คือ ทิวเขาตะนาวศรี ซึ่งเป็นพรมแดนทางธรรมชาติระหว่างประเทศ ถัดจากแนวที่สูงมาทางด้านตะวันออกเป็นที่ราบตอนกลางซึ่งมีลักษณะเป็นที่ราบลูกคลื่นและที่ราบลุ่ม เป็นเขตเกษตรกรรมที่สำคัญของจังหวัด สำหรับพื้นที่ ทางตะวันออกเป็นที่ราบชายฝั่งทะเล ยาวประมาณ 222 กิโลเมตร ลักษณะชายหาดของจังหวัดชุมพรค่อนข้างเรียบมีความโค้งเว้าน้อย ความกว้างของจังหวัดโดยเฉลี่ย 36 กิโลเมตร

สภาพภูมิอากาศ

จังหวัดชุมพรเป็นเขตที่ได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ และลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นเหตุให้มีฤดูกาลเพียง 2 ฤดู คือ

1. ฤดูร้อน เริ่มตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ - กลางเดือนพฤษภาคม เป็นช่วงเปลี่ยนมรสุมหลังมรสุมตะวันออกเฉียงเหนืออ่อนกำลังลง
2. ฤดูฝน เริ่มตั้งแต่กลางเดือนพฤษภาคม - กลางเดือนธันวาคมซึ่งเป็นช่วงที่ลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ จากทะเลอันดามัน เป็นมวลอากาศที่มีความชื้นสูง และเปลี่ยนเป็นลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือจึงทำให้เกิดฝนตกชุกตลอดพื้นที่จังหวัด

เขตการปกครองและประชากร

การปกครอง จังหวัดชุมพร แบ่งเขตการปกครอง เป็น 8 อำเภอ 70 ตำบล 743 หมู่บ้าน 15 เทศบาล (2 เทศบาลเมือง 23 เทศบาลตำบล) 53 อบต.ได้แก่ อำเภอเมือง มี 17 ตำบล 160 หมู่บ้าน

เทศบาลเมือง 1 แห่ง เทศบาลตำบล 8 แห่ง และ อบต. จำนวน 9 แห่ง อำเภอท่าชะ มี 10 ตำบล 117 หมู่บ้าน เทศบาลตำบล 2 แห่ง และ อบต. จำนวน 10 แห่ง อำเภอปะทิว มี 7 ตำบล มี 75 หมู่บ้าน เทศบาลตำบล 6 แห่ง และ อบต. จำนวน 4 แห่ง อำเภอสวี มี 11 ตำบล 115 หมู่บ้าน เทศบาลตำบล 1 แห่ง และ อบต. จำนวน 10 แห่ง อำเภอทุ่งตะโก มี 4 ตำบล 35 หมู่บ้าน เทศบาลตำบล 2 แห่ง และ อบต. จำนวน 2 แห่ง อำเภอหลังสวน มี 13 ตำบล 148 หมู่บ้าน เทศบาลเมือง 1 แห่ง เทศบาลตำบล 1 แห่ง และ อบต. จำนวน 10 แห่ง อำเภอพะโต๊ะ มี 4 ตำบล 47 หมู่บ้าน เทศบาลตำบล 2 แห่ง และ อบต. จำนวน 4 แห่ง และอำเภอละแม มี 4 ตำบล 46 หมู่บ้าน เทศบาลตำบล 1 แห่ง และ อบต. จำนวน 4 แห่ง

จังหวัดชุมพร มีรูปแบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน 3 รูปแบบ คือ

1. การบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วยส่วนราชการสังกัดส่วนกลาง ซึ่งตั้งหน่วยงานในพื้นที่จังหวัด จำนวน 95 หน่วยงาน

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค จัดรูปแบบการปกครองและการบริหารราชการออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัด ประกอบด้วย ส่วนราชการประจำจังหวัด จำนวน 29 หน่วยงาน ระดับอำเภอ ประกอบด้วย 8 อำเภอ 70 ตำบล 743 หมู่บ้าน

3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 เทศบาลเมือง 13 เทศบาลตำบลและ 63 องค์การบริหารส่วนตำบล

ประชากร ณ วันที่ 30 ธันวาคม 2552 รวมทั้งสิ้น 481,298 คน ชาย 240,186 คน หญิง 241,112 คน

อาชีพและรายได้ สภาพเศรษฐกิจโดยรวมของประชากรจังหวัดชุมพร มีอาชีพหลักคือ เกษตรกรรม จากรายงานของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแจ้งว่า ในปี พ.ศ. 2549 จังหวัดชุมพรมีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด (GPP) ตามราคาประจำปี ประมาณ 40,942 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 3.3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคใต้ มูลค่าผลิตภัณฑ์เฉลี่ยต่อคน (Per capita GPP) ประมาณ 84,665 บาท อาชีพที่ทำรายได้ให้แก่จังหวัดชุมพรมากที่สุดคือ เกษตรกรรม ซึ่งมีมูลค่าการผลิต ประมาณ 16,351 ล้านบาท รองลงมาคือ การค้าส่งและค้าปลีก ซึ่งมีมูลค่าการผลิต ประมาณ 5,251 ล้านบาท

การศึกษา ในปีการศึกษา 2550 จังหวัดชุมพร มีโรงเรียนทั้งหมด 314 แห่ง จำนวน ห้องเรียน 3,740 ห้อง มีครูจำนวน 4,422 คน จำนวนนักเรียน 89,189 คน คิดเป็นอัตราส่วนนักเรียนต่อครู เท่ากับ 21 ต่อ 1 คน สำหรับระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา นั้น ในจังหวัดชุมพรมีสถานศึกษาระดับ อาชีวศึกษา 7 แห่ง และสถาบันอุดมศึกษา 1 แห่ง

การสาธารณสุขและสาธารณสุขปโภค ด้านการสาธารณสุข การ สาธารณสุขจังหวัดชุมพร ในปี 2550 จังหวัดชุมพรมีโรงพยาบาลทั้งสิ้น 15 แห่ง ซึ่งเป็นโรงพยาบาล ประเภทให้บริการทั่วไปทุก

แห่ง มีเตียงผู้ป่วย 1,199 เตียง มีแพทย์ 88 คน พยาบาล 835 คน และมีจำนวน ผู้ช่วยพยาบาล 131 คน โดยมีอัตราส่วนประชากร 5,443 คน ต่อแพทย์หนึ่งคน และอัตราส่วนประชากร 574 คน ต่อพยาบาล 1 คน การสาธารณสุขปก ในปีงบประมาณ 2549 จังหวัดชุมพร ได้จำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่ประชาชนทุกอำเภอ ซึ่งมีจำนวน ทั้งสิ้น 127,239 ราย จำนวนกระแสไฟฟ้าที่จำหน่ายทั้งสิ้นประมาณ 1,164 ล้าน กิโลวัตต์/ชั่วโมงการประปาในจังหวัดมีสำนักงานประปา 2 แห่ง คือ การประปาชุมพร และการประปาหลังสวน โดยที่การประปาชุมพรมีเขตพื้นที่การจ่ายน้ำประปารวมเขตพื้นที่อำเภอปะทิวและ อำเภอท่าแซะ ด้วยกำลังการผลิตน้ำประปาของจังหวัดทั้งสิ้น 20,060,400 ลูกบาศก์เมตร มีผู้ใช้น้ำประปา 32,512 ราย

การคมนาคมขนส่ง จังหวัดชุมพร เป็นจังหวัดที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ที่ตั้ง เนื่องจากตั้งอยู่ในจุดที่เป็นเส้นทางผ่านเชื่อมระหว่างภูมิภาค การติดต่อสื่อสารและการคมนาคมขนส่ง สามารถใช้ได้ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ

1. ทางบก จากกรุงเทพมหานครเดินทางสู่จังหวัดชุมพร โดยรถยนต์ตามทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 4 (เพชรเกษม) ระยะทางประมาณ 463 กิโลเมตร ส่วนการคมนาคมระหว่างจังหวัด จังหวัดชุมพรมีถนนสายหลักคือ ทางหลวงหมายเลข 4 ผ่านแยกปทุมพรไปทางตะวันตกสู่จังหวัดระนอง พังงา ภูเก็ต และทางหลวงหมายเลข 41 ผ่านชุมพร เลียบชายฝั่งตะวันออกไปยังจังหวัดสุราษฎร์ธานีและจังหวัดภาคใต้ ณ กลางปี 2548 จังหวัดชุมพรมีถนนเชื่อมโยงระหว่างหมู่บ้าน-ตำบล ในเขตอำเภอต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานทางหลวงชนบทชุมพร จำนวน 25 สาย ทาง ระยะทางรวม 375.151 กม. เป็นถนนลาดยางตลอดสาย 23 สายทาง อีก 2 สายทาง จะเป็นถนนลาดยางและลูกรังบางตอน คือ กม.71+100-บ้านพุนสุช อ.หลังสวน และสาย กม.494+960 – บ้านเขาตาสุก อ.เมืองชุมพร ทั้งนี้เส้นทางทุกสายสามารถใช้ได้โดยสะดวกทุกฤดูกาล ส่วนถนนที่ตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินจะเป็นถนนลูกรังทั้งหมดกระจายอยู่ในอำเภอต่าง ๆ อีกจำนวน 127 สาย รวมระยะทาง 540.824 กม. สำหรับสายทางที่เหลือจะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแขวงทางหลวงชุมพร สำหรับทางรถไฟ สถานีรถไฟชุมพรอยู่ห่างจากสถานีรถไฟกรุงเทพฯ 485 กม. มีรถไฟเข้า-ออกสถานีรถไฟชุมพร วันละหลายขบวน เช่น ขบวนรถด่วน ขบวนรถเร็ว ขบวนรถด่วนพิเศษและขบวนรถธรรมดา

2. ทางน้ำ ปัจจุบันการคมนาคมขนส่งทางน้ำในจังหวัดชุมพร มีท่าเทียบเรือโดยสารเพื่อการท่องเที่ยวจำนวน 8 ท่าเป็นท่าเทียบเรือของเอกชนขนาดตั้งแต่ 20 – 100 คันกรอส์ เป็นท่าเทียบเรือสำหรับการท่องเที่ยวบริเวณชายฝั่งทะเล และเส้นทางเดินเรือโดยสารจากจังหวัดชุมพร ถึงจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งใช้เวลาเดินทางประมาณสองชั่วโมงครึ่งก็จะถึงเกาะเต่า เกาะนางยวน ของจังหวัดสุราษฎร์ธานี

3. ทางอากาศ มีท่าอากาศยานเชิงพาณิชย์ จำนวน 1 แห่ง ตั้งอยู่ที่ตำบลชุมโค อำเภอปะทิว ห่างจากตัวเมืองชุมพรประมาณ 40 กิโลเมตร เมื่อปี 2541 บริษัท พีบีแอร์ ได้มาเปิดบริการรับส่งผู้โดยสารจากกรุงเทพฯ – ชุมพร – กรุงเทพฯ ต่อมาปี 2543 หลังจากบริษัท พีบีแอร์ หยุดการให้บริการ บริษัทแอร์อันดามันได้เปิดให้บริการด้านการพาณิชย์แบบประจำโดยรับ-ส่งผู้โดยสารจาก กรุงเทพฯ-ชุมพร-กรุงเทพฯ ปัจจุบันได้หยุดบริการชั่วคราว นอกจากนี้ท่าอากาศยานชุมพรได้ให้บริการด้านอื่นๆ เช่น การบินเช่าเหมาเครื่องบินส่วนบุคคล การฝึกบินของสถาบันการบินพลเรือน และการบินของอากาศยานของหน่วยงานราชการและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต่างๆ

วิสัยทัศน์จังหวัดชุมพร

ชุมพรน่าอยู่ ประดู่ทอง 2 ฝั่งทะเล

ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategy Issues)

1. พัฒนาชุมพรเป็นเมืองน่าอยู่
2. ส่งเสริมตลาดการท่องเที่ยวอย่างเป็น
3. พัฒนาระบบการตลาดและสินค้าเกษตรที่มีคุณภาพ
4. ส่งเสริมวิถีพอเพียง

เป้าประสงค์ (Goals)

1. มุ่งเน้นให้ชุมชน/ท้องถิ่นบริหารงานพัฒนาเพื่อการเปลี่ยน ผ่านไปสู่ ความเป็นเมืองน่าอยู่
2. มีการบริหารจัดการเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมโดยให้ความสำคัญกับตำแหน่งที่ตั้งของจังหวัด

จากการศึกษาข้อมูลของจังหวัดชุมพร จึงทำให้ทราบบริบทและข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดชุมพร และจังหวัดชุมพรมีวิสัยทัศน์ คือ พัฒนาชุมพรเป็นเมืองน่าอยู่ ส่งเสริมตลาดการท่องเที่ยว พัฒนาระบบการตลาดและสินค้าเกษตรที่มีคุณภาพ รวมทั้งส่งเสริมวิถีพอเพียงและนำข้อมูลเจ้าหน้าที่หัวหน้าส่วนต่างๆและคณะกรรมการจัดทำแผนขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดชุมพรมากำหนดเป็นประชากรกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เมืองน่าอยู่ในจังหวัดชุมพร ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการมีส่วนร่วมในการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เมืองน่าอยู่ ดังนี้

ปัทมา จันทรวีโรจน์ (2542 : 87) ได้ศึกษาถึงบทบาทสตรีในการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน กรณีศึกษาตำบลหนองจ้อม อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า กลุ่มแม่บ้านมีความสนใจต่อสิ่งแวดล้อม สร้างความสัมพันธ์และมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนโดยการสร้างเครือข่ายทั้งภายในชุมชนและภายนอกชุมชน มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างดี และควรปรับแผนงานของกลุ่มแม่บ้านให้สอดคล้องกับสถานการณ์สิ่งแวดล้อมในปัจจุบันเพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมร่วมกันมากขึ้น

อุบล จันทรเพชร (2543 : 114) ได้ศึกษาเรื่อง ความพร้อมของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินงานโครงการเมืองน่าอยู่ด้านสิ่งแวดล้อมในจังหวัดราชบุรี พบว่าสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล มีการบริหารจัดการในการดำเนินงานโครงการเมืองน่าอยู่ด้านสิ่งแวดล้อมในจังหวัดราชบุรีโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง กลุ่มอาชีพที่แตกต่างกันทำให้เกิดความแตกต่างกันระหว่างความรู้และเจตคติของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินงานโครงการเมืองน่าอยู่ด้านสิ่งแวดล้อมในจังหวัดราชบุรี อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05

ชนิษฐา ศรีนนท์ (2544 : 75) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนย่อยต่อการวางแผนพัฒนา พบว่า ความรู้ความเข้าใจในการมีส่วนร่วมวางแผนพัฒนาเทศบาล อยู่ในระดับมาก การเปิดโอกาสและกระตุ้นส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเทศบาล ปัจจัยแวดล้อม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ชุมชนเสนอข้อมูลปัญหาความต้องการและกระตุ้นการส่งเสริมและประสานให้เกิดการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเทศบาล และการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเทศบาล อยู่ในระดับปานกลาง ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเทศบาลในระดับมาก กรรมการของเทศบาลมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเทศบาลในระดับปานกลาง อายุ ระดับการศึกษา รายได้และระยะเวลาที่อยู่อาศัยในชุมชนมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเทศบาล ความรู้ความเข้าใจในการมีส่วนร่วมวางแผนพัฒนาเทศบาลไม่มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของกรรมการชุมชนในการวางแผนพัฒนาตำบล

วารุณี วัชรเสวี (2544 : 88) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเมืองที่มีต่อโครงการเมืองน่าอยู่ของเทศบาลนครราชสีมา ผลการศึกษาพบว่า ระดับการศึกษา อาชีพ การรับรู้สาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อม ความตระหนักต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมและความเห็นที่มีต่อโครงการเมืองน่าอยู่เป็นปัจจัยที่มีผลการมีส่วนร่วมในโครงการเมืองน่าอยู่ มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.01

พิมพ์ธิดา แสงจันทร์ (2544 : 54) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการพัฒนาสตรีระดับอำเภอในการรักษาสิ่งแวดล้อม ศึกษากรณีจังหวัดระยอง พบว่า อาชีพ รายได้ที่แตกต่างกันมีการมีส่วนร่วมในการรักษาสิ่งแวดล้อมแตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

วิศิษฐ์ สุปรียาพร (2544: 82-85) ได้ศึกษาเรื่องศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย ตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 2535 การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติกับชุมชน พบว่า คณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและบทบาทของตนเอง รวมทั้งการนำกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติในชุมชน แต่มีศักยภาพระดับหนึ่งในการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในชุมชน คิดเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลด้านการบริหาร โครงการ พบว่า คณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมเสนอโครงการด้วยตนเอง และติดตามประเมินผลโครงการมากที่สุด

นิภา จักรสมศักดิ์ (2545 : 63-65) ได้ศึกษาเรื่องความคิดเห็นและความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อโครงการเมืองน่าอยู่ในเขตเทศบาลตำบลเวียง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ชุมชนยังไม่มีสภาพหรือลักษณะของเมืองน่าอยู่ จึงทำให้ความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อโครงการเมืองน่าอยู่ทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ และทางสังคมโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เช่น ปัญหาขยะ น้ำเสีย ควัน ยาเสพติด รายได้ต่ำ และผู้นำชุมชนยังไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินงานเมืองน่าอยู่ เช่น ไม่มีการกำหนดวิสัยทัศน์ วิเคราะห์สถานการณ์เมือง ระดมวิสัยทัศน์ประชาชนหรือจัดทำแผนพัฒนาเมืองน่าอยู่ แต่ประชาชนมีความต้องการที่จะเข้าร่วมในกระบวนการทุกขั้นตอนของเมืองน่าอยู่ คือกระบวนการในการค้นปัญหา แสดงความคิดเห็น การคิดและสร้างรูปแบบวิธีการพัฒนา นโยบาย และการวางแผนงาน การตัดสินใจใช้ทรัพยากร รวมถึงผลการติดตามประเมินผล มีความพร้อมทางด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเมืองน่าอยู่ และมีความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการเมืองน่าอยู่ แต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเมืองน่าอยู่ และการเรียนรู้เมืองน่าอยู่มีน้อย

พงศธร คำไชนัก (2545 : 89-90) ได้ศึกษาเรื่อง การจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนเมืองลำพูน ผลการศึกษาพบว่า สถานการณ์สิ่งแวดล้อมที่ชุมชนเมืองลำพูนประกอบด้วย ปัญหามลพิษทางอากาศ ปัญหาขยะ และปัญหามลพิษทางน้ำ โดยสาเหตุหลักของปัญหามลพิษทางอากาศ คือฝุ่นควันและกลิ่นเหม็นจากท่อไอเสียจากการจราจรและการขนส่ง ส่วนปัญหาขยะมีสาเหตุจากคนในชุมชนมีจำนวนมากขึ้น และการทิ้งขยะไม่เป็นที่ส่วนปัญหาน้ำเน่าเสีย เกิดจากน้ำทิ้งจากครัวเรือนและจากสถานประกอบการในชุมชนเป็นสาเหตุหลัก

สมชัย ศิริสมบัติ (2545 : 58-59) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของกรรมการชุมชนในการพัฒนาเทศบาลไปสู่เมืองน่าอยู่กรณีศึกษาเทศบาลเมืองบ้านบึง อำเภอบ้านบึง จังหวัดชลบุรี ผลการศึกษา

พบว่า การมีส่วนร่วมของกรรมการชุมชนในเทศบาลคูเมืองน้อย ได้แบ่งกิจกรรมการมีส่วนร่วมเป็น 4 ด้าน คือ กิจกรรมด้านสุขภาพ กิจกรรมด้านการบริการสาธารณสุข กิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม และกิจกรรมด้านเศรษฐกิจสังคม และกรรมการชุมชนมีระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมากในกิจกรรมร่วมประชุมวางแผน ร่วมเป็นกรรมการจัดกิจกรรม ร่วมออกแรง วัสดุหรือเงิน และร่วมรับทราบเมื่อกิจกรรมเสร็จสิ้นแล้ว ส่วนในกิจกรรมร่วมแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะนั้น กรรมการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม พบว่า การรับรู้ข้อมูลข่าวสารและความสัมพันธ์กับผู้นำโครงการ มีความสัมพันธ์กับการเข้ามีส่วนร่วมของกรรมการชุมชนในระดับปานกลาง ส่วนประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการมีความสัมพันธ์กับการเข้ามีส่วนร่วมของกรรมการชุมชนในระดับน้อย ซึ่งการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ความสัมพันธ์ผู้นำโครงการ และประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการมีผลต่อการมีส่วนร่วมของกรรมการชุมชนในการพัฒนาเทศบาลคูเมืองน้อย

วันเพ็ญ บุญเฟือก (2546 : 52) ได้ศึกษาเรื่องความต้องการมีส่วนร่วมและความเป็นไปได้ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเทศบาลตำบลบ้านฉางให้เป็นเมืองน้อย พบว่า ความต้องการมีส่วนร่วมและความเป็นไปได้ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเทศบาลตำบลบ้านฉางให้เป็นเมืองน้อย ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านกายภาพ ด้านเศรษฐกิจ และด้านการบริหารจัดการ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง จำแนกตามระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ครอบครัวต่อเดือนก่อนหักค่าใช้จ่ายและสถานภาพทางสังคม พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ธัญญพล สุคันทรส (2548 : 53-54) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเทศบาลเมืองอโยธยาให้เป็นเมืองน้อย ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเทศบาลเมืองอโยธยาให้เป็นเมืองน้อย โดยรวมอยู่ในระดับน้อย เมื่อพิจารณารายด้าน ในด้านเศรษฐกิจ และด้านการบริหารจัดการอยู่ในระดับมาก และในด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านกายภาพอยู่ระดับการมีส่วนร่วมปานกลาง และสถานภาพทางสังคมที่แตกต่างกันทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเทศบาลเมืองอโยธยาให้เป็นเมืองน้อยแตกต่างกันที่นัยสำคัญ 0.05

ปนัดดา บรรเลง (2548 : 43) ได้ศึกษาเรื่อง การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในเทศบาลนครเชียงใหม่ (พ.ศ. 2545-2549) ผลการศึกษา พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมต่อการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมคิดร่วมทำกับภาคราชการในการแก้ไขปัญหาชุมชน อยู่ในระดับมากที่สุด ชุมชนมีบทบาทในการเสนอแผนงาน โครงการของชุมชนอยู่ในระดับมาก และประชาชนให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการพัฒนาด้านอื่นๆ เช่น การพัฒนาด้านสังคม การศึกษา อยู่ในระดับมาก

ศุกลักษณ์ ล้อมลาย (2550 : 65) ได้ศึกษาเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชนตามโครงการเชียงใหม่เมืองน่าอยู่ ผลการศึกษาพบว่า เมืองน่าอยู่ ไม่ควรจะมีปัญหาด้านสาธารณสุข โภคพื้นฐาน หรือความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน สำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนในชุมชนวัดเกตุนั้น ได้ดำเนินการใน 4 รูปแบบ คือ การช่วยเหลือตนเอง การอาศัยความร่วมมือระหว่างประชาชนในชุมชน อาศัยองค์กรต่างๆ ที่อยู่ชุมชนเข้ามาช่วยเหลือและประสานงานเพื่อขอความช่วยเหลือจากองค์กรภายนอก

ทวิศ โพธิ์เสส (2550: 67-68) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลวังไชย อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์และติดตามผลอยู่ในระดับมาก ขณะที่ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า มีข้อเสนอแนะมากที่สุด คือองค์การบริหารส่วนตำบลขาดการประชาสัมพันธ์ ให้ประชาคมทราบ วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง

อาคม ธนุทอง (2550 : 71) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศาสนาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอสำโรง จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศาสนาของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมตัดสินใจ ส่วนการมีส่วนร่วมดำเนินการ และการมีส่วนร่วมกำกับติดตามผล มีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง และปัญหา อุปสรรค การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ค่อยปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ แนวทางควรให้องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติตามแผนงานที่วางไว้

อดิศักดิ์ คำเพราะ (2550 : 58-59) ได้ศึกษาการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน กรณีศึกษา : เทศบาลเมืองกันทรลักษณ์ อำเภอ กันทรลักษณ์ จังหวัดศรีสะเกษ ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่าอยู่ในระดับมาก 1 ด้าน คือ ด้านการร่วมตัดสินใจ รองลงมาอยู่ในระดับปานกลาง 6 ด้าน เรียงตามลำดับดังนี้ ด้านการกำกับติดตามผล ด้านความสนใจรับรู้ข่าวสาร ด้านการแสดงความคิดเห็น ด้านการร่วมรับผิดชอบ ด้านการร่วมรับประโยชน์และด้านการร่วมดำเนินการ ส่วนข้อเสนอแนะในการวิจัย คือ ควรนำรูปแบบและปัญหาที่ค้นพบไปปรับปรุงการบริหารงานในเทศบาล

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองน่าอยู่และบทบาทการมีส่วนร่วมในจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อนำผลงานวิจัยมาปรับใช้ในการศึกษาบทบาทของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เมืองน่าอยู่ในจังหวัดชุมพร

สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนายุทธศาสตร์เมืองน่าอยู่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร ผู้เขียนได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีต่างๆที่เกี่ยวข้อง มากำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย และกำหนดตัวแปรต้น และตัวแปรตาม และนำมาสรุปเอกสารและงานที่วิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

ตัวแปรต้น

1. การมีส่วนร่วมการตัดสินใจ เป็นปัจจัยที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดชุมพร มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดทำแผนพัฒนายุทธศาสตร์เมืองน่าอยู่ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนายุทธศาสตร์เมืองน่าอยู่โดยตรง เพราะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บริหารที่ได้เป็นตัวแทนของประชาชนในชุมชนที่ต้องมีหน้าที่ในการมีส่วนร่วมการจัดทำแผนพัฒนายุทธศาสตร์ในการกำหนดนโยบาย วิสัยทัศน์ และพันธกิจของเมืองน่าอยู่ เพื่อนำผลไปสู่การพัฒนาโครงการเมืองน่าอยู่ให้ประสบผลสำเร็จ ดังแนวคิดของ จินตนา บุญบงการ และณัฐพันธ์ เขจรนันท์ (2545 : 19-20) กล่าวว่า การตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูง เช่น การพัฒนาองค์การ การเปลี่ยนโครงสร้างองค์การให้เหมาะสมกับยุคสมัย การเพิ่มหรือลดงบประมาณในการบริหาร ฯลฯ ต่างเป็นการตัดสินใจที่มีผลต่อการดำเนินงาน และอนาคตขององค์การ รวมทั้งการกำหนดทิศทางขององค์การ (Set Organization Direction) ผู้บริหารจะนำข้อมูลต่างๆที่ได้รับจากการวิเคราะห์โอกาสและข้อจำกัดมาทำการประมวลผล เพื่อใช้กำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์ขององค์การ โดยที่การกำหนดทิศทางกลยุทธ์ขององค์การสามารถกระทำได้ในลักษณะของการกำหนดภารกิจและการตั้งเป้าหมาย (Mission and Goal Establishment) ขององค์การวิสัยทัศน์ (Vision) เป็นภาพรวมของความสำเร็จที่องค์กรคาดหวังจะได้เป็นในอนาคตหากองค์การปฏิบัติตามแผนกลยุทธ์ โดยวิสัยทัศน์ควรระบุภาพของผลสำเร็จที่เกิดขึ้นกับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย

2. การมีส่วนร่วมการปฏิบัติ เป็นปัจจัยที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดชุมพร มีส่วนร่วมในการปฏิบัติ ในการจัดทำแผนพัฒนายุทธศาสตร์เมืองน่าอยู่เป็นบุคคลที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนายุทธศาสตร์เมืองน่าอยู่ เนื่องจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น

ตัวแทนของประชาชนในแต่ละหมู่บ้านที่ประชาชนได้เลือกมาเพื่อมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การเสนอปัญหาต่างๆ ของแต่ละหมู่บ้าน ในการนำไปสู่การการจัดทำแผนพัฒนายุทธศาสตร์เมื่อนำอยู่ในจังหวัดชุมพรให้ประสบผลสำเร็จได้ ดังงานวิจัยของ สมชัย ศิริสมบัติ (2545 : 58-59) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของกรรมการชุมชนในการพัฒนาเทศบาลไปสู่เมื่อนำอยู่กรณีศึกษาเทศบาลเมืองบ้านบึง อำเภอบ้านบึง จังหวัดชลบุรีผลการศึกษาพบว่า กรรมการชุมชนมีระดับการมีส่วนร่วมมากในกิจกรรม ร่วมประชุมวางแผน ร่วมเป็นกรรมการจัดกิจกรรม ร่วมออกแรง วัสดุหรือเงิน และร่วมรับทราบเมื่อ กิจกรรมเสร็จสิ้นแล้ว ส่วนในกิจกรรมร่วมแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะนั้น กรรมการมีส่วนร่วม อยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม พบว่า การรับรู้ข้อมูลข่าวสารและความสัมพันธ์ กับผู้นำโครงการ มีความสัมพันธ์กับการเข้ามีส่วนร่วมของกรรมการชุมชนในระดับปานกลาง ส่วน ประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการมีความสัมพันธ์กับการเข้ามีส่วนร่วมของกรรมการชุมชนในระดับน้อย ซึ่งการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ความสัมพันธ์ผู้นำโครงการ และประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการมีผลต่อการมี ส่วนร่วมของกรรมการชุมชนในการพัฒนาเทศบาลสู่เมื่อนำอยู่

3. การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ เป็นปัจจัยที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลใน จังหวัดชุมพร มีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ ในการจัดทำแผนพัฒนายุทธศาสตร์เมื่อนำอยู่ ต้องมีส่วนร่วม ในการจัดทำแผนพัฒนายุทธศาสตร์เมื่อนำอยู่ เนื่องจากพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายและการทำโครงการต่างๆ เพื่อให้การพัฒนาเมื่อนำอยู่ประสบผลสำเร็จ จึงจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการวางแผนโครงการ การดำเนินงาน ในการ พัฒนาเมื่อนำอยู่ เช่น ด้านสาธารณสุข สุข ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนในชุมชนมี สุขภาพที่ดีได้ เพราะว่าการจัดทำแผนพัฒนายุทธศาสตร์เมื่อนำอยู่ต้องเกิดจากการร่วมมือร่วมใจ ระหว่างผู้ปฏิบัติและผู้บริหาร รวมทั้งองค์กรอื่นๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนในการเข้ามามีส่วนร่วมดัง งานวิจัยของ สุภลักษณ์ ล้อมลาย (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชนตาม โครงการเชิงใหม่เมื่อนำอยู่ ผลการศึกษาพบว่า เมื่อนำอยู่ ไม่ควรจะมีปัญหาด้านสาธารณสุข โภค พืชฐาน หรือความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน สำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนในชุมชนวัดเกตุนั้น ได้ดำเนินการใน 4 รูปแบบ คือ การช่วยเหลือตนเอง การอาศัยความร่วมมือระหว่างประชาชนในชุมชน อาศัยองค์กรต่างๆ ที่อยู่ในชุมชนเข้ามาช่วยเหลือและประสานงานเพื่อขอความช่วยเหลือจากองค์กร ภายนอก ดังงานวิจัยของ สมชัย ศิริสมบัติ (2545 : 58-59) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของกรรมการ ชุมชนในการพัฒนาเทศบาลไปสู่เมื่อนำอยู่กรณีศึกษาเทศบาลเมืองบ้านบึง อำเภอบ้านบึง จังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาพบว่า ประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการมีความสัมพันธ์กับการเข้ามีส่วนร่วมของกรรมการ ชุมชนในระดับน้อย ซึ่งการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ความสัมพันธ์ผู้นำโครงการ และประโยชน์ที่ได้รับจาก โครงการมีผลต่อการมีส่วนร่วมของกรรมการชุมชนในการพัฒนาเทศบาลสู่เมื่อนำอยู่

4. การมีส่วนร่วมติดตามและประเมินผล เป็นปัจจัยที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดชุมพร มีส่วนร่วมการติดตามและประเมินผล ในการจัดทำแผนพัฒนายุทธศาสตร์เมื่อนำอยู่ ดังงานวิจัยของ วิศิษฐ์ สุปรียาพร (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย ตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ 2535 การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ จัดการสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติกับชุมชน พบว่า คณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน ตำบล มีศักยภาพระดับหนึ่งในการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในชุมชน ความคิดเห็นขององค์การ บริหารส่วนตำบลด้านการบริหาร โครงการ พบว่า คณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลมีส่วนร่วมเสนอโครงการด้วยตนเอง และติดตามประเมินผลโครงการมากที่สุด

ตัวแปรตาม

1. ยุทธศาสตร์พัฒนาด้านสังคม เป็นการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนายุทธศาสตร์ที่ เกี่ยวข้องกับการพัฒนาให้เป็นเมืองน่าอยู่ เพื่อผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้มีหน้าที่ในการจัดทำ แผนพัฒนายุทธศาสตร์เมืองน่าอยู่ ได้มีส่วนร่วมในการนำเสนอและแสดงความคิดเห็น เพื่อการวางแผน ในการจัดทำแผนเกี่ยวกับโครงการพัฒนาด้านสังคม เพื่อนำไปสู่สภาพสังคมในชุมชนดีขึ้น และนำไปสู่ เมืองที่น่าอยู่ได้ ดังงานวิจัยของ สุกัลยชัย ล้อมลาย (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการจัดการ สิ่งแวดล้อมของชุมชนตามโครงการเชิงใหม่เมืองน่าอยู่ ผลการศึกษาพบว่า เมืองน่าอยู่ ไม่ควรจะมี ปัญหาด้านสาธารณูปโภคพื้นฐาน หรือความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน สำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อม ชุมชนในชุมชนวัดเกตุนั้นได้ดำเนินการใน 4 รูปแบบ คือ การช่วยเหลือตนเอง การอาศัยความร่วมมือ ระหว่างประชาชนในชุมชน อาศัยองค์กรต่างๆ ที่อยู่ในชุมชนเข้ามาช่วยเหลือและประสานงานเพื่อขอ ความช่วยเหลือจากองค์กรภายนอก และดึงแนวคิดของไชยยันต์ กัมปนาทแสนยากร (2540 : 8) กล่าวว่า โครงการเมืองน่าอยู่มีวัตถุประสงค์ เพื่อปรับปรุงสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนที่อาศัยอยู่ใน เมือง และเพื่อเพิ่มความตระหนักต่อปัญหาของประชาชน

2. ยุทธศาสตร์พัฒนาด้านเศรษฐกิจ เป็นการมีส่วนร่วมของผู้บริหารองค์การบริหารส่วน ตำบลในจังหวัดชุมพร มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนา ยุทธศาสตร์ในการสร้างบรรยากาศที่ดีสำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การมีโครงการต่างๆ เพื่อให้ ประชาชนมีงานทำ และมีการประกอบอาชีพที่ดี ดังแนวคิดของ ชาญวุฒิ สุคันทรส (2548 : 23-24) กล่าวว่าพัฒนาเป็นเมืองน่าอยู่ต้องพัฒนาระบบเศรษฐกิจเข้มแข็ง เป็นระบบเศรษฐกิจที่เริ่มต้นจาก ฐานรากคือ ชุมชนซึ่งระบบเศรษฐกิจของชุมชนและการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเองเป็น ทรัพยากรทั้งแรงงานฝีมือภูมิปัญญาของคนในท้องถิ่น และวัตถุดิบที่หาง่ายจากธรรมชาตินำมาพัฒนา

เป็นผลิตภัณฑ์ที่เป็นเอกลักษณ์ ดังงานวิจัยของ วันเพ็ญ บุญเฟือก (2546 : 52) ได้ศึกษาเรื่องความต้องการมีส่วนร่วมและความเป็นไปได้ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเทศบาลตำบลบ้านฉางให้เป็นเมืองน่าอยู่ พบว่า ความต้องการมีส่วนร่วมและความเป็นไปได้ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเทศบาลตำบลบ้านฉางให้เป็นเมืองน่าอยู่ ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านกายภาพ ด้านเศรษฐกิจ และด้านการบริหารจัดการ จำแนกตามระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ครอบครัวต่อเดือนก่อนหักค่าใช้จ่ายและสถานภาพทางสังคม พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

3. ยุทธศาสตร์พัฒนาด้านกายภาพ เป็นการมีส่วนร่วมของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดชุมพร มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนด้านกายภาพได้แก่ เป็นเมืองที่มีระเบียบด้านการวางผังเมืองที่มีข้อกำหนดการใช้ประโยชน์อย่างชัดเจน มีการวางแผนและจัดการบริการโครงสร้างพื้นฐานได้ทันต่อความต้องการของประชาชน และมีระบบการคมนาคมขนส่งที่สะดวก ปลอดภัย และไม่สิ้นเปลือง โดยผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดชุมพร มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนด้านสิ่งแวดล้อม ดังแนวคิดของ วันเพ็ญ บุญเฟือก (2546 : 6-7) กล่าวว่าโครงการเมืองน่าอยู่สามารถดำเนินการได้ด้วยตัวมันเอง หรือดำเนินการร่วมกับโครงการอื่นได้ ในลักษณะผสมผสานในกิจกรรมอื่น เช่น การพัฒนาผังเมือง ที่ดิน งบประมาณ หรือการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ควรจะต้องมีโครงการเมืองน่าอยู่ มีดังนี้ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไม่สามารถรับผิดชอบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมของประชาชนได้อย่างที่เมืองต่างๆ จะเป็นเมืองที่น่าอยู่ได้

4. ยุทธศาสตร์พัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม เป็นการมีส่วนร่วมของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดชุมพร มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ มีการกำหนดการวางแผนพัฒนาในการควบคุมมลภาวะทางน้ำ อากาศ ดิน และความดังของเสียง และมีการบำรุงรักษาไว้ซึ่งมรดกทางประวัติศาสตร์ ศิลปกรรม และวัฒนธรรมของท้องถิ่น ดังแนวคิดของธัญญพล สุคันธรส (2548 : 23-24) กล่าวว่าสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้วางกรอบแนวคิดในการพัฒนาเมืองน่าอยู่ว่า เป็นกระบวนการพัฒนาที่เป็นองค์รวม ยึดคนเป็นศูนย์กลาง อาศัยความเข้มแข็งของชุมชนเป็นรากฐานในการพัฒนา มุ่งให้เกิดความสงบ สะอาด ปลอดภัย มีระเบียบวินัย มีเศรษฐกิจฐานรากเข้มแข็ง มีระบบการบริหารที่ดี มีความสุขและมีความสำคัญการทำเมืองและชุมชนให้น่าอยู่ ต้องอาศัยพลังการมีส่วนร่วมจากทุกส่วนอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและมีความอยู่ดีมีสุข

5. ยุทธศาสตร์พัฒนาด้านการบริหารและการจัดการ โดยผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดชุมพร มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนด้านการบริหารและการจัดการ ได้แก่ ในการจัดทำแผนนั้นคำนึงถึงความโปร่งใสและยุติธรรม ความประสิทธิภาพและยึดผลประโยชน์ของ

ประชาชน เป็นหลัก และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกขั้นตอน ดังแนวคิดของ รัชฎยพล สุคันทรส (2548 : 23-24) กล่าวว่าการพัฒนาเป็นเมืองน่าอยู่ต้องมีระบบการบริหารจัดการที่ดี อันเกิดจากการร่วมมือกันในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่น ภาครัฐ กับประชาชน ในการ กำหนด ทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นและชุมชนให้เป็นเมืองที่น่าอยู่

จากแนวคิดทฤษฎีต่างๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ได้แก่ แนวคิดการพัฒนา องค์กรแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ แนวคิดเกี่ยวกับโครงการเมืองน่าอยู่ แนวคิดเกี่ยวกับ องค์กรการบริหารส่วนตำบล แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม และข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดชุมพร และ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดกรอบแนวคิด และสร้างเครื่องมือในการ วิจัย เพื่อการวิจัยการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เมืองน่าอยู่ของผู้บริหารองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดชุมพรต่อไป