

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่องความคิดเห็นของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานส่วนโยธาในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของ องค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสมุทรสงคราม ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารตำรา ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยครั้งนี้ และได้นำมาประยุกต์ใช้เพื่อให้ได้ความชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งแบ่งออกเป็น 6 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. หลักการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
2. หลักการทรงงานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในด้านการพัฒนา
3. หลักการทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล
4. แนวความคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล และบริบทตำบล
5. ทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

หลักการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

1. ความหมายของโครงสร้างพื้นฐาน

การวิเคราะห์ภารกิจ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ของฝ่ายโยธาซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานประกอบด้วย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้ความหมายของโครงสร้างพื้นฐาน หมายถึง โครงสร้างพื้นฐานที่มีลักษณะเป็นโครงข่ายการให้บริการได้แก่ ด้านคมนาคม ด้านแหล่งน้ำ ด้านไฟฟ้า ด้านสาธารณูปโภค ด้านสาธารณูปการ ด้านการตลาด ด้านการควบคุมตลาด การขนส่งและการจราจร เป็นต้น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2551 : 3)

ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีภารกิจที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ มาตรา 67 (1) 68 (3) และ 16 (2) เช่น การซ่อมแซมถนน สะพานที่มีอยู่แล้วให้สามารถใช้งานได้อย่างปลอดภัย แข็งแรง การจัดให้มีการป้องกันน้ำท่วมขังและการระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสียจากแหล่งโรงงานอุตสาหกรรม บ้านเรือนต่างๆ เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

2. ให้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และการเกษตร มาตรา 68 (1) เช่น การก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน เพื่อการอุปโภคและบริโภค รวมถึงการจัดหาแหล่ง เพื่อบริการให้กับประชาชน เช่น การขุดสระกักเก็บน้ำ และการขุดลอกคูคลองต่างๆ เป็นต้น

3. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น มาตรา 68 (2) เช่น การใช้พลังงานแสงอาทิตย์โดยแผง Solar Cell ทดแทนการใช้กระแสไฟฟ้าปกติในหมู่บ้านห่างไกลความเจริญ

4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นในการก่อสร้าง ซ่อมแซมสาธารณูปโภคต่าง ๆ

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539 : 3) ได้สรุปว่าโครงสร้างพื้นฐาน คือ โครงสร้างที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐซึ่งอาจจะเป็นองค์กรหรือตัวบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายภายใต้ระบบการเมืองนั้นๆ ทั้งนี้โครงสร้างพื้นฐานจะครอบคลุมตั้งแต่สิ่งที่รัฐตั้งใจว่าจะกระทำหรือไม่กระทำการตัดสินใจของรัฐในการแบ่งสรรทรัพยากรหรือคุณค่าต่างๆ ในสังคมกิจกรรมหรือการกระทำต่างๆ ของรัฐรวมทั้งผลผลิตและผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจริง

วรงค์ จันทรร (2548 : 1) ได้ให้ความหมายไว้ว่า โครงสร้างพื้นฐาน เป็นเสมือนกลไกและหลักสำคัญในการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐทุกแห่ง ด้วยเหตุที่โครงสร้างเป็นกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้น หรือแผนงาน หรือโครงการ หรือแนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐกำหนดขึ้น เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

สุชาติ จันทรวงษ์ (2551 : ออนไลน์) กล่าวว่า โครงสร้างพื้นฐาน คือ กิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาลรวมทั้งข้อกำหนดและระเบียบในการควบคุมและกำกับการดำเนินกิจการของปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลทั้งหมดตลอดจนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐนโยบายสาธารณะยังหมายถึง การเฉลิมฉลองของรัฐพิธีต่างๆ นอกจากนโยบายสาธารณะจะครอบคลุมกิจกรรมภายในประเทศทั้งหมดยังครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ของประเทศทั้งหมดอีกด้วย

สุชาติ จันทรวงษ์ (2551 : ออนไลน์) ให้ความหมายว่า โครงสร้างพื้นฐาน คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดของรัฐทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตรและกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาสโดยที่รัฐเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำอาจส่งผลกระทบต่อทั้งทางบวกและทางลบ

สรุปได้ว่า โครงสร้างพื้นฐาน คือ สิ่งที่รัฐต้องจัดหาหรือเลือกที่จะต้องสร้างให้กับประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ซึ่งอาจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กำหนดขึ้น หรือประชาชนเสนอความต้องการผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกระทำ โครงสร้างพื้นฐานอาจถูกกำหนดขึ้นในรูปแบบต่างๆ หลายรูปแบบ

2. องค์ประกอบของโครงสร้างพื้นฐาน

องค์ประกอบโครงสร้างพื้นฐานของแต่ละประเทศ มีองค์ประกอบที่แตกต่างกันไป ด้วยเพราะสภาพทางด้านสังคม ภูมิศาสตร์ ประเพณีวัฒนธรรม การนับถือศาสนา สิ่งแวดล้อม และบริบทแตกต่างกัน อมรศักดิ์ กิจชนานันท์ (2551 : ออนไลน์) ได้สรุปองค์ประกอบโครงสร้างพื้นฐานโดยรวมที่สำคัญ ไว้ 13 ประการ คือ

- 2.1 เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ
 - 2.2 เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองคุณค่าของสังคม
 - 2.3 ผู้มีอำนาจในการกำหนดโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการ และประมุขของประเทศ
 - 2.4 กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผนระบบ และกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง
 - 2.5 กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือ จุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก
 - 2.6 เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น
 - 2.7 กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคมทั้งปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชน
 - 2.8 เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบมิใช่เป็นการตัดสินใจแบบเอกเทศ
 - 2.9 เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
 - 2.10 เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง
 - 2.11 เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ
 - 2.12 กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวกและทางลบต่อสังคม
 - 2.13 เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย
- สรุปว่าองค์ประกอบของโครงสร้างพื้นฐาน คือ เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลตัดสินใจกระทำ โดยการผ่านความเห็นชอบจากประชาชนในสถานที่ดำเนินการจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐาน จะต้องมียุทธศาสตร์ และเป้าหมายในการดำเนินการที่ชัดเจน มีขั้นตอนการวางแผนการวางแผนการดำเนินการอย่างเป็นระบบ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนมาก และต้องถูกต้องตามกฎหมาย

3. ลักษณะของโครงสร้างพื้นฐานที่ดี

อนุสรณ์ ธรรมใจ (2548 : 15) ได้กล่าวว่าการบริหารประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ประโยชน์สูงสุดต่อประเทศและประชาชน จำเป็นต้องมีนโยบายสาธารณะที่ดี และกระบวนการ จัดการนโยบายต้องมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ นโยบายที่ดีน่าจะเกิดจากการมีส่วนร่วม ของทุกภาคส่วนมากที่สุด เป็นแนวทางในการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคมระหว่างกลุ่ม ผลประโยชน์ และประชาชนอย่างเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และยึดถือคุณธรรมในการดำเนินการ นโยบาย ที่ดีจะต้องเปิดกว้างให้ตอบรับและตอบสนองต่อความคิดและข้อเสนอแนะใดๆ ได้อย่างไม่มีข้อจำกัด

อัจฉรา รักษ์ดิษฐกรรม (2548 : 25) ได้กล่าวถึง โครงสร้างพื้นฐานที่พึงปรารถนาว่า ควรมี การพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายต่างๆ โดยตรง แต่ปัจจุบันพวกเขามีสิทธิมีส่วนร่วมแค่รับฟังการชี้แจงโครงการ หรือให้ข้อมูลบางประการเท่านั้น แต่ไม่เคยที่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าควรจะมีโครงการนั้นๆ เกิดขึ้นหรือไม่ นี่เองเป็น ที่มาของการต่อต้าน คัดค้าน และประท้วงกันอย่างขนานใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นโครงการสร้างเขื่อน โครงการโรงไฟฟ้า และ โครงการพัฒนาอะไรต่อมิอะไร จนบางครั้งรุนแรงถึงกับมีการล้มเวที ประชาพิจารณ์ ซึ่งถูกอ้างว่าเป็นเวทีเพื่อรับฟังความคิดเห็น แต่ชาวบ้านในท้องถิ่นไม่ยอมรับว่านั่นคือ กระบวนการมีส่วนร่วมที่แท้จริง

สุชาติ จันทรวงค์ (2551 : ออนไลน์) สรุปไว้ว่า ลักษณะของโครงสร้างพื้นฐานที่ดีควรมีลักษณะดังนี้

1. ไม่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่ใช้ปกครองประเทศ
2. ไม่บั่นทอนความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติ ไม่ว่าจะโดยทางตรงและทางอ้อม
3. กระบวนการจัดทำนโยบายต้องมีประสิทธิภาพ มีกระบวนการศึกษาปัญหาต่างๆ อย่าง มีระบบ ค้นหาสาเหตุที่แท้จริง และหาหนทางแก้ไขที่ดีที่สุด แล้วจึงนำมาออกเป็นนโยบาย
4. โครงสร้างพื้นฐานที่ดี ควรจะเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชน หน่วยงานและองค์กร ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน
5. โครงสร้างพื้นฐานนั้นทำให้ประชาชนในประเทศมีความผาสุก และสามารถอยู่ร่วมกัน ในสังคมได้อย่างสมานฉันท์ ไม่ก่อให้เกิดการแตกแยกความสามัคคีของประชาชน
6. วัตถุประสงค์ของโครงสร้างพื้นฐานนั้น ต้องยึดถือผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

สรุปว่า การพิจารณาตามแนวคิดดังกล่าวข้างต้นในการดำเนินการเพื่อให้เกิดในทางปฏิบัติ อย่างจริงจังของการดำเนินการ ว่าเป็นนโยบายที่ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่และลด ความขัดแย้งความต้องการของประชาชน และสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน

4. การนำโครงสร้างพื้นฐานไปดำเนินการ

4.1 ความสำคัญของการนำโครงสร้างพื้นฐานไปดำเนินการ ความสำคัญของการนำโครงสร้างพื้นฐานไปปฏิบัติ มีดังนี้

4.1.1 การนำโครงสร้างพื้นฐานไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่สำคัญประการหนึ่งของกระบวนการนโยบาย เพราะถึงแม้ว่าเราจะกำหนดนโยบายดีเพียงใดก็ตาม แต่ถ้าไม่มีการนำไปปฏิบัติ นโยบายนั้นก็ไร้ความหมาย

4.1.2 เป็นกระบวนการแปลงนโยบาย ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างกว้างๆ หรือมีลักษณะเป็นนามธรรมของรัฐบาล ให้มีลักษณะเป็นรูปธรรม อาจจะทำออกมาในรูปของแผนงาน หรือโครงการ ซึ่งจะง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ

4.1.3 เป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของฝ่ายข้าราชการประจำ กล่าวคือ ข้าราชการประจำจะต้องปฏิบัติงานภายใต้กรอบของนโยบายรัฐบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายที่ ถูกกำหนดโดยรัฐบาล จะเป็นกรอบให้ข้าราชการประจำนำไปปฏิบัติ

4.1.4 เป็นหลักประกันที่สำคัญประการหนึ่งของฝ่ายการเมืองที่นโยบายจะได้รับการปฏิบัติจากฝ่ายข้าราชการประจำอย่างจริงจัง กล่าวคือ การนำโครงสร้างพื้นฐานไปปฏิบัติ จะทำให้ รัฐบาลซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองมีผลงาน สามารถผลักดันให้ข้าราชการประจำปฏิบัติตามได้

4.1.5 ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะส่งผลกระทบต่อ ทั้งทางตรง และทางอ้อมต่อผู้ตัดสินใจในนโยบาย ต่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง และต่อหน่วยปฏิบัติงาน เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเป็นตัวชี้วัดว่าสำเร็จหรือล้มเหลว และผลกระทบจากการนำนโยบาย ปฏิบัติเป็นอย่างไร ถ้าสำเร็จ เกิดประโยชน์ ก็ได้รับความศรัทธาจากประชาชน

4.2 ขั้นตอนการนำโครงสร้างพื้นฐานไปปฏิบัติ ขั้นตอนการนำโครงสร้างพื้นฐานไปปฏิบัติ แบ่งเป็น 2 ขั้นตอน คือ ระดับมหภาค และระดับจุลภาคซึ่งแต่ละขั้นตอน มีดังนี้

4.2.1 ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับมหภาค แบ่งแยกออกได้เป็น 2 ขั้นตอนหลัก ขั้นตอนแรกได้แก่การแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติ ออกมาในรูปแผนงาน หรือโครงการ ในขั้นตอนที่สอง เป็นขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในท้องถิ่นยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการหรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป

4.2.2 ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค จุดเริ่มต้นของการนำนโยบาย ไปปฏิบัติที่แท้จริงเริ่มต้นการปฏิบัติในระดับจุลภาค เป็นนโยบายส่วนกลางที่ถูกนำมาปฏิบัติในสภาพแวดล้อม ของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ขั้นตอนย่อย คือ

1) ขั้นระดมพลัง เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานท้องถิ่นจะต้องพิจารณารับนโยบาย และแสวงหาความสนับสนุนจากท้องถิ่น

2) ขั้นการปฏิบัติ ครอบคลุมถึงการปรับเปลี่ยนโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้ว ออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและวิธีการปฏิบัติงานของตน และ

3) ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง กล่าวคือ นโยบายนั้นได้รับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง และได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติด้วย (มหาวิทยาลัยราชภัฏ นครราชสีมา, 2551 : 18)

สรุปว่า การนำโครงสร้างพื้นฐานไปปฏิบัติลงมือกระทำ เป็นขั้นตอนในการคิดวิเคราะห์ว่านโยบายที่กำหนดขึ้นมีเป้าหมายอะไร เมื่อทราบเป้าหมายแล้วต้องมีการคิดวิเคราะห์ว่าจะมีวิธีการใดบ้างที่จะทำให้เป้าหมายนั้น นำไปสู่การจัดทำโครงการ ซึ่งเป็นขั้นตอนการลงมือปฏิบัติอย่างแท้จริง ผลจากการปฏิบัติ ทำให้รู้ว่านโยบายนั้นดีหรือไม่ดี มีปัญหาอะไรบ้าง สำเร็จหรือไม่

5. แนวทางการประเมินผลโครงสร้างพื้นฐาน การประเมินผลโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญๆ เช่น

1. การประเมินผลแบบดั้งเดิม การประเมินผลแบบดั้งเดิมเป็นรูปแบบการประเมินผลซึ่งส่วนใหญ่ผู้ทำการประเมินผลเป็นคนในองค์กร จึงมีแนวโน้มที่จะนำเสนอผลในด้านดีเพื่อให้เกิดความประทับใจแก่ผู้บังคับบัญชา และผู้ร่วมงานในองค์กร ลักษณะการประเมินผลตามแบบนี้อาจเป็นลักษณะการวิเคราะห์แบบไม่เป็นทางการ ไม่ได้ใช้ระเบียบการวิเคราะห์วิจัยที่เป็นระบบ ผู้ประเมินผลภายในส่วนใหญ่มิใช่ผู้เชี่ยวชาญในการประเมินผลโดยตรง นอกจากนี้การประเมินผลอาจแฝงด้วยอคติที่ต้องการนำเสนอเฉพาะผลด้านดี เพื่อวัตถุประสงค์ในการของบประมาณสนับสนุนต่อไป ลักษณะการประเมินผลแบบดั้งเดิมจึงไม่ค่อยได้รับความเชื่อถือจากผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผล และจากบุคคลทั่วไปที่เกี่ยวข้องมากนัก ในหลายกรณีอาจมีปัญหากจากผู้มีส่วนได้เสียหลายประการที่ผู้ประเมินผลภายในไม่สามารถให้ความกระจ่างชัดได้

2. การประเมินผลแบบการวิจัยทางสังคมศาสตร์ เป็นรูปแบบที่ผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผลเป็นผู้ทำการประเมินด้วยตนเอง ลักษณะสำคัญของการประเมินผลตามตัวแบบนี้ ผู้ประเมินผลจะเคร่งครัดกับการใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ในการกำหนดกรอบความคิดการประเมินผล การกำหนดตัวแปรที่เกี่ยวข้อง การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ทางสถิติที่ก้าวหน้า ทำให้ผลการวิเคราะห์มีความเที่ยงตรงและเชื่อถือได้ เทคนิคในการวิเคราะห์ที่ผู้ประเมินผลจะพิจารณาจากความเหมาะสมเป็นสำคัญ โดยอาจจะใช้การวิจัยประเมินผลแบบทดลอง หรือกึ่งทดลอง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละนโยบาย

3. การประเมินผลงบประมาณประจำปี การประเมินผลตามแนวทางนี้จะพิจารณาจากการตัดสินใจของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณประจำปีในนโยบายสาธารณะต่างๆ ว่าสอดคล้องกับการใช้เงินงบประมาณหรือไม่ โดยเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับจำนวนเงินที่ได้ลงทุนไป

รูปแบบการประเมินผลนี้เหมือนกับการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ของนโยบาย ซึ่งเป็นการวัดผลตอบแทนในรูปของเงินตรา

4. การประเมินผลโดยมุ่งเน้นการตรวจสอบประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ แนวทางนี้จะไม่เน้นการตรวจสอบเกี่ยวกับต้นทุนและผลประโยชน์ของนโยบายทั่วไปในทางเศรษฐกิจ แต่จะให้ความสนใจในการประเมินผลนโยบายสาธารณะใหญ่ๆ ว่าประชาชนได้รับประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวคุ้มค่าหรือไม่ การบริหารนโยบายมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใด การลงทุนของรัฐบาลบรรลุวัตถุประสงค์ที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนตามที่กำหนดไว้เพียงใด

5. การประเมินผลเชิงคุณภาพ แนวทางนี้มุ่งใช้การประเมินแบบธรรมชาติวิทยา หรือการประเมินผลเชิงคุณภาพ ผู้ประเมินผลจะมุ่งสำรวจข้อมูลจากนโยบายที่เกิดขึ้นจริง โดยมีได้กำหนดฐานคติในการประเมินผลไว้ล่วงหน้าดังกรณีของการประเมินผลเชิงปริมาณ โดยพยายามจะตัดอคติที่มีอยู่ก่อนให้หมดไปและมุ่งสำรวจสภาพของนโยบายที่เป็นอยู่ว่ามีตัวแปรที่เกี่ยวข้องอะไรบ้าง ตัวแปรเหล่านั้นมีลักษณะอย่างไร มีความสัมพันธ์กับตัวแปรอื่นหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้เพื่อทำความเข้าใจกับสภาพที่เป็นจริงของนโยบายและผู้มีส่วนได้เสียให้ชัดเจน การรายงานผลการประเมินจะครอบคลุมรายละเอียดของนโยบายอย่างครบถ้วน (มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา, 2551 : 21)

สรุปได้ว่าการประเมินผลของการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานว่าประชาชนได้รับประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวคุ้มค่าหรือไม่กับการลงทุนที่ภาครัฐลงทุนไปและการบริหารนโยบายมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใด

6. วิธีการในการประเมินผลโครงสร้างพื้นฐาน

ศรัณญา อุปละ (2547 : 8) ให้แนวคิดว่าการวัดผลสัมฤทธิ์ของโครงสร้างพื้นฐานสามารถวัดได้จาก

1. งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานตามโครงการ
2. การให้ความร่วมมือและความเข้าใจของผู้เกี่ยวข้องก่อนนโยบายฯ
3. กระบวนการในการดำเนินงาน
4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ

ดำรงค์ ขลิบเงิน (2549 : 28) กล่าวว่า การประเมินผลโครงสร้างพื้นฐานสามารถประเมินได้โดย

1. นโยบายนั้นจะต้องแก้ไขปัญหาได้ตรงตามวัตถุประสงค์
2. ระยะเวลาในการดำเนินนโยบายต้องเหมาะสม
3. การปฏิบัติของพนักงานที่รับผิดชอบต้องเต็มความสามารถ

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา (2551 : 21) ให้แนวคิดว่าวิธีการในการประเมินผลโครงสร้างพื้นฐานกระทำได้ 3 วิธีการใหญ่ๆ คือ

1. การกำกับติดตามนโยบาย เป็นการประเมินผลในขณะที่กำลังมีการดำเนินงานหรือปฏิบัติตามนโยบาย เป็นการติดตามความก้าวหน้า ปัญหาหรืออุปสรรคในการปฏิบัติ มีวิธีประเมินโดยให้หน่วยงานที่ปฏิบัติรายงานความก้าวหน้า และผู้กำกับติดตามนโยบายออกตรวจสอบ หรือติดตามตรวจสอบด้วยตัวเอง

2. การวัดประสิทธิภาพ เป็นการประเมินผลที่มุ่งเน้นในการเปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่าย และผลผลิตที่ได้รับ โดยคำนวณออกมาเป็นสัดส่วนในรูปของต้นทุนต่อหน่วย ในบางกรณีอาจวัดผลผลิต โดยคำนวณออกมาเป็นสัดส่วนที่เปรียบเทียบระหว่างผลผลิตและปัจจัยนำเข้า แล้วเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานที่ตั้งไว้ ซึ่งนโยบายที่ประเมินผลแบบนี้จะเป็นนโยบายเกี่ยวกับการลงทุน เช่น ก่อสร้างทางด่วน สร้างเขื่อน เป็นต้นเพื่อเป็นข้ออ้างว่าคุ้มค่าต่อการลงทุน

3. การวัดประสิทธิผล เป็นการตรวจสอบว่านโยบายได้ก่อให้เกิดผลลัพธ์ตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ เกิดผลข้างเคียงหรือผลกระทบที่ไม่ตั้งใจหรือไม่ โดยปกติการวัดประสิทธิผลของนโยบายจะกระทำเมื่อนโยบายสิ้นสุดลงหรือผ่านไประยะเวลาหนึ่งหลังจากการนำนโยบายไปปฏิบัติเสร็จ เป็นการศึกษาผลกระทบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สรุปได้ว่า วิธีการในการประเมินผลนโยบายสาธารณะจะใช้การกำกับติดตามนโยบาย การวัดประสิทธิภาพและการวัดประสิทธิผลว่านโยบายที่ดำเนินการสำเร็จหรือไม่ มีผลกระทบอย่างไร และเป็นการตรวจสอบว่านโยบายได้ก่อให้เกิดผลลัพธ์ตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ เกิดผลข้างเคียงหรือผลกระทบที่ไม่ตั้งใจหรือไม่และการหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่จะเกิดตามมา

ภารกิจการทำงานนโยบายสาธารณะ

1. ภารกิจพื้นฐาน ได้แก่ การป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาท และยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้วหรืออีกนัยหนึ่ง คือการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อย และรักษาความมั่นคงปลอดภัย ความมั่นคงปลอดภัยนี้มีอยู่ 2 ลักษณะ คือ ความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชน และความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีที่มาจากภายนอกชุมชน

ความมั่นคงปลอดภัยในชุมชน หมายความว่า ความมั่นคงปลอดภัยจากการละเมิดต่อชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินของเอกชนแต่ละคนทั้งที่ตั้งใจ และไม่ตั้งใจ การรักษาความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชนนั้นกระทำได้ด้วยการจัดให้มีตำรวจ การรักษาเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจของประเทศและการรักษาความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นต้น

ส่วนความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีแหล่งที่มาจากภายนอกประเทศ หมายถึง การประทุษร้ายซึ่งอาจเกิดจากความจงใจ เช่นถูกกรรณรานด้วยกำลังทหารโดยรัฐอื่น หรือเกิดจากความไม่จงใจ เช่น ในกรณีที่อุตสาหกรรมภายในรัฐต้องล้มละลายเนื่องจากการทุ่มตลาด สินค้าจากต่างประเทศ ทำให้สินค้าต่างประเทศมีราคาถูกกว่าสินค้าที่ผลิตในประเทศมากถึงขนาดที่สินค้าภายในประเทศจำหน่ายไม่ออกก็ได้ ซึ่งการรักษาความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายจากภายนอกประเทศนั้น

กระทำได้โดยสร้างแสนยานุภาพทางทหารทำสนธิสัญญา และเจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ ตลอดจนเจรจาตกลงกับต่างประเทศเกี่ยวกับการค้า เป็นต้น

2. การกิจลำดับรอง ได้แก่ การส่งเสริมคุณภาพ ตลอดจนการขยายความมั่นคงของชาติ ไปยังประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม รัฐส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรทั้งในทางกายภาพและจิตใจ รัฐประกันเงื่อนไขแห่งการครองชีพขั้นต่ำของราษฎรทุกคน เช่น ให้บริการการศึกษา การรักษาพยาบาล การชนสงเคราะห์ การพักผ่อนหย่อนใจ ส่งเสริมการเล่นกีฬา เพื่อให้ราษฎรมีสภาพแข็งแรง ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ประกันการว่างงาน คุ้มครองการบริโภคของราษฎร เป็นต้น

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เมื่อพิจารณาจากประเภทของบริการสาธารณะข้างต้นแล้ว ทำให้เห็นว่า บริการสาธารณะที่จะอยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นั้น คือ การกิจลำดับรอง ทั้งนี้เนื่องจากตามหลักการกระจายอำนาจนั้น ท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการบริหารจัดการกิจการภายในส่วนท้องถิ่นของตน อันมีลักษณะเฉพาะ และมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนในท้องถิ่นซึ่งภารกิจส่วนนี้ ได้แก่ การกิจลำดับรองที่รัฐมอบหมายให้ท้องถิ่นบริหารจัดการด้วยตนเอง โดยเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งกฎหมายที่ควรจะนำมากล่าวถึงในที่นี้ก็คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นพระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้มีความชัดเจนขึ้น โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ปลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นภารกิจที่รัฐไม่สมควรดำเนินการต่อไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะภารกิจดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบดำเนินการได้ อย่างไรก็ดี การกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวอาจจะยังมีความซ้ำซ้อนกันอยู่บ้าง อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งก็อาจยังไม่มีความพร้อม กฎหมายจึงได้กำหนดวิธีการเพื่อจัดการปัญหาดังกล่าวขึ้น ตามกฎหมายฉบับนี้ไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐ แต่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ซึ่งหมายความว่า นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ๆ กำหนดไว้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว อำนาจหน้าที่อื่นๆ ถือเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐทั้งหมด แต่อำนาจหน้าที่ๆ เป็นของรัฐนั้นรัฐก็อาจมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการแทนได้

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติถึงเรื่องของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะไว้ในหมวด 2 ตั้งแต่มาตรา 16 ถึง มาตรา 22 โดยแบ่งออกเป็นส่วนต่างๆ กล่าวคือ กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งได้แก่ เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ในมาตรา 16 โดยกำหนดไว้ 31 เรื่องด้วยกัน กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ไว้ในมาตรา 17 ซึ่งมีทั้งหมด 29 เรื่อง กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานครไว้ในมาตรา 18 โดยกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นๆ ซึ่งอาจมีการจัดตั้งขึ้นในอนาคตนั้น หากองค์กรนั้นมีพื้นที่ไม่เต็มพื้นที่จังหวัด ให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก แต่หากองค์กรดังกล่าวมีพื้นที่เต็มจังหวัด เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร ก็ให้องค์กรนั้นมีอำนาจหน้าที่มากเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547 : 448 - 450)

หลักการทรงงานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในด้านการพัฒนา

ตลอดระยะเวลา 6 ทศวรรษ นับตั้งแต่ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงริเริ่มการทรงงาน เพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนเป็นต้นมา เป้าหมายสำคัญพื้นฐานที่ไม่เคยแปรเปลี่ยนคือ การขจัดความทุกข์ยาก และอำนวยความสุขแก่ประชาชนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่อาศัยอยู่ในชนบทห่างไกลทุรกันดาร ให้สามารถช่วยเหลือตนเอง ยืนอยู่บนขาของตนเองได้ มีชีวิตที่พอเพียงเรียบง่าย มีความมั่นคงพอควรในชีวิต เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาตนเอง ชุมชน และประเทศชาติ การดำเนินโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริที่มีอยู่กว่า 3,000 โครงการ ได้สะท้อนให้เห็นถึงกรอบการดำเนินงานที่เป็นแบบอย่างและเป็นรากฐานสำคัญของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ดังพระราชดำรัสเนื่องในวันเฉลิมพระชนมพรรษา เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2548 ว่าโครงการพระราชดำริเปิดเผยให้ทุกคนได้ทั้งนั้น แล้วก็ถ้าปฏิบัติตามโครงการพระราชดำริ ทำอย่างเศรษฐกิจพอเพียง ถ้าทุกคนเลื่อมใสต้องพอเพียงก็ปฏิบัติ เพราะถ้าปฏิบัติเศรษฐกิจพอเพียง ใช้ได้จริงๆ ไปได้จริงๆ แต่ว่าอาจจะไม่ค่อยสบาย เศรษฐกิจพอเพียง คือทำให้พอเพียง ถ้าไม่พอเพียงไปไม่ได้ แต่ถ้าพอเพียงสามารถนำพาประเทศไปได้ดี

หลักการทรงงาน 9 ประการ ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงใช้ในการดำเนินโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ตลอดระยะเวลา 60 ปี ที่พสกนิกรควรจะได้น้อมมาเป็นหลักการในการปฏิบัติตน เป็นกรอบความคิดสำหรับใช้ในการบริหารจัดการองค์การ และเป็นหลักในการพัฒนาประเทศ เพื่อความอยู่ดีมีสุขโดยถ้วนหน้า ได้แก่

1. หลักการพอเพียง และ พออยู่-พอกิน คือ การสร้างความ พออยู่ พอกิน ให้กับคนส่วนใหญ่ของประเทศ ให้ได้ส่วนก่อนเป็นลำดับแรก ความ พออยู่-พอกิน เป็นรากสำคัญของชีวิตที่พอเพียง และเป็นพื้นฐานในการที่จะพัฒนาตนเอง ชุมชน และประเทศชาติในระยะต่อไป

2. หลักการพึ่งตนเอง คือ การมุ่งเน้นให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเอง สามารถมีอาหารที่อยู่อาศัย เพียงพอแก่สุขภาพและการดำรงชีพ โดยไม่ต้องตกเป็นเบี้ยล่างหรือพึ่งพาอาศัยผู้อื่น

3. หลักการระเบิดจากข้างใน คือ การดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยคำนึงถึงความพร้อม และการมีส่วนร่วมริเริ่มดำเนินการโดยประชาชนในพื้นที่ มิใช่การริเริ่มจากภายนอก เช่น การสนับสนุนการประกอบอาชีพ โดยการใช้เทคโนโลยีชาวบ้านหรือภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เรียบง่ายและมีราคาถูก ชาวบ้านสามารถเรียนรู้ได้เร็วและมีไว้ใช้เอง การสนับสนุนให้ประชาชนอยู่รวมกลุ่มกัน หรือร่วมในกิจกรรมเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนของตนก่อน แล้วจึงค่อยขยายการพัฒนาออกมาสู่โลกภายนอก

4. หลักค่อยเป็นค่อยไป ตามลำดับขั้นตอน คือ การดำเนินงานที่คำนึงถึงทุกปัจจัยและเงื่อนไข ให้มีความพอดี สมดุล รอบคอบ และสอดคล้องกับลักษณะของสังคมและภูมิสังคม มิใช่การดำเนินงานในลักษณะ ก้าวกระโดด หรือในแนวทางอนุรักษนิยมสุดโต่ง เช่น การไม่เร่งรัดนำความเจริญเข้าไปสู่ชุมชนในภูมิภาคที่ยังมิได้ทันตั้งตัว แต่ให้มีการเตรียมความพร้อมเพื่อให้มีความสามารถในการรับแรงปะทะจากสถานการณ์ของโลกภายนอกได้

5. หลักการรวมที่จุดเดียว คือ การดำเนินงานที่มุ่งเน้นการแก้ปัญหาในรูปแบบของการพัฒนาแบบผสมผสาน ที่ให้ผลเป็นการ บริการรวมที่จุดเดียว เป็นการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการบริหารงานจากการที่ต่างคนต่างทำ มาสู่การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจน ในโครงการศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ในทุกภูมิภาคของประเทศ ที่เป็นศูนย์รวมของการศึกษาค้นคว้าทดลอง และปฏิบัติการพัฒนาในแขนงต่างๆ โดยยึดถือข้อเท็จจริง และปัญหาในแต่ละภูมิภาคที่แตกต่างกันเป็นหลัก

6. หลักการไม่ติดตำรา คือ การไม่นำเอาทฤษฎีหรือหลักวิชาการของผู้อื่นมาดำเนินการ โดยปราศจากการพิจารณาให้ถ่องแท้ ด้วยสติปัญญาว่า มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพชีวิต และความเป็นอยู่ที่แท้จริงของคนไทย และสังคมไทยหรือไม่ นักวิชาการชั้นสูงที่ได้รับการศึกษามาจากตะวันตก มักจะนำแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ มาใช้กับประเทศไทยโดยไม่รอมชอม และพิจารณาถึงความแตกต่างในด้านต่างๆ ให้รอบคอบในที่สุด ก็มักจะประสบความล้มเหลวหรือไม่บังเกิดผลดีต่างๆ เต็มที่

7. หลักการทำให้ง่าย (Simplicity) คือ การวางแผน ออกแบบ ค้นหาวิธีการดำเนินงานที่มีลักษณะเรียบง่าย ไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อน ทั้งในด้านแนวความคิดและด้านเทคนิควิชาการ มีความสมเหตุสมผล ทำได้รวดเร็ว สามารถแก้ปัญหาให้กับประชาชนได้จริง และสามารถนำไปเป็นตัวอย่างได้

8. หลักแห่งความเป็นจริงตามธรรมชาติ คือ แนวทางการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหา และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสถานะที่ไม่ปกติให้เข้าสู่ระบบปกติ โดยใช้ธรรมชาติเป็นตัวดำเนินการ เช่น การนำน้ำเค็มขังไว้ให้น้ำเสียหรือเจือจางน้ำเสีย ให้กลับเป็นน้ำดีตามจังหวะการขึ้นลงตามธรรมชาติของน้ำ การบำบัดน้ำเสียโดยใช้ผักตบชวา ซึ่งมีอยู่ตามธรรมชาติให้ดูดซับสิ่งสกปรกปนเปื้อนในน้ำ

การปลูกป่าโดยไม่ต้องปลูก ในโครงการศึกษาวิธีการฟื้นฟูที่ดินเสื่อมโทรมเขาชะงุ้ม อันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นต้น

9. หลักการ ขาดทุน คือ กำไร (Our Loss is Our Gain) คือ การดำเนินงานที่ยึดผลสำเร็จแห่งความ คุ่มค่า มากกว่า คุ่มทุน คำนึงถึงผลประโยชน์ของคนส่วนรวมมากกว่าผลสำเร็จที่เป็นตัวเลข อันเป็นผลประโยชน์ของกลุ่มคนส่วนน้อย เล็งเห็นผลที่ได้จากการลงทุนเพื่อประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่ อันได้แก่ ความอยู่ดีมีสุขของประชาชนซึ่งตีค่าเป็นตัวเงินไม่ได้ ซึ่งถ้าหากพิจารณาตามหลักเศรษฐศาสตร์แล้ว อาจจะถือว่าเป็นการลงทุนที่ขาดทุนหรือไม่คุ้มทุน (ทองสง่า ผ่องแผ้ว, 2550 : 5)

สรุปได้ว่าผู้วิจัยได้น้อมนำในการพัฒนาขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในข้อที่ว่า หลักการ ระเบิดจากข้างใน คือ การดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยคำนึงถึงความพร้อม และการมีส่วนร่วมริเริ่มดำเนินการโดยประชาชนในพื้นที่ มิใช่การริเริ่มจากภายนอก เช่น การสนับสนุนการประกอบอาชีพ โดยการใช้เทคโนโลยีชาวบ้านหรือภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เรียบง่ายและมีราคาถูก ชาวบ้านสามารถเรียนรู้ได้เร็วและมีไว้ใช้เอง การสนับสนุนให้ประชาชนอยู่รวมกลุ่มกัน หรือร่วมในกิจกรรมเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนของตนก่อน และในการพัฒนาด้าน โครงสร้างพื้นฐานก็อาศัยหลักการนี้นำไปประยุกต์ใช้และนำไปปฏิบัติ

หลักการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจะอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ภายใต้การควบคุมของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กลไกที่สำคัญที่องค์การบริหาร ส่วนตำบลจะใช้ในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อพัฒนาตำบล และแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนคือ แผนพัฒนาตำบล ซึ่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 59 (2) กำหนดให้คณะกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล แล้วเสนอสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบ แผนพัฒนาตำบลตามมาตรา 46 (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึง จำเป็น ต้องมีแผนพัฒนาตำบลของตนเองตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2540 ได้ระบุถึงหลักการ ไว้ว่า ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลระยะ 5 ปี และ แผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี โดยถือเป็นส่วนย่อยของแผนพัฒนาอำเภอ ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีอำนาจอิสระในการจัดทำแผนพัฒนาอย่างเต็มที่ แผนพัฒนาตำบล

ดังกล่าวจะแสดงกิจกรรมและโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบล และส่วนราชการสังกัด ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นอื่นทุกหน่วยที่ปฏิบัติในพื้นที่ตำบล อีกทั้งมีการประสานใน แนวตั้งกับแผนพัฒนา อำเภอและประสานในแนวราบกับแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล อื่นในอำเภอด้วย

องค์ประกอบของแผนพัฒนาตำบล ประกอบด้วย

1. โครงสร้างแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลจะประกอบไปด้วยโครงการ และงานทั้งกิจกรรม 2 ประเภท คือ ประเภท ที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเองด้วยงบประมาณ ของตนกับประเภทที่องค์การบริหารส่วนตำบลขอรับการสนับสนุนจากส่วนราชการอื่น และที่ส่วน ราชการอื่นดำเนินการในพื้นที่ตำบล

2. ค่าโครงการของแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลระยะ 5 ปี มีค่าโครง ings ดังนี้

ส่วนที่ 1 สภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตอนที่ 1 สภาพทั่วไป และสภาพ ทางเศรษฐกิจและสังคม

ตอนที่ 2 สภาพปัญหา ความต้อง การ นโยบายและศักยภาพของตำบล

ส่วนที่ 2 แนวทางการพัฒนาขององค์การบริหาร ส่วนตำบล

ส่วนที่ 3 แนวทางการพัฒนา โครงการ งานและ กิจกรรม

องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการ โดยงบประมาณของตนเองและองค์การบริหาร ส่วนตำบลขอรับการ สนับสนุนจากหน่วยงานอื่น (เป็นเงิน และโครงการ) และที่ส่วนราชการอื่น ดำเนินการในตำบล

สำหรับแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี จะมีค่าโครงการในส่วนที่ 1 และส่วนที่ 2 เหมือนกันกับแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปี แต่มีค่าโครงการในส่วนที่ 3 ดังนี้ ส่วนที่ 3 แนว ทางการพัฒนา โครงการงานและกิจกรรม

องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเอง (โดยงบประมาณของตนเองและเงินที่ได้รับ อุดหนุน/จัดสรร)

ส่วนราชการต่างๆ ดำเนินการในพื้นที่ตำบล

3. องค์กรจัดทำแผน การจัดทำแผนพัฒนาตำบลดำเนินการโดยคณะทำงานสนับสนุน การจัดทำแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน ซึ่ง คณะกรรมการบริหารแต่งตั้ง ประกอบด้วยกรรมการบริหารสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิในตำบล โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะทำงาน ทั้งนี้ ให้นำยอำเภอ

แต่งตั้งปลัดอำเภอคนหนึ่งเป็นที่ปรึกษาคณะทำงาน และมอบหมายให้คณะประเมินและติดตามสนับสนุน และให้คำปรึกษา ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล

4. การอนุมัติแผน

4.1 คณะทำงานจัดทำแผนแล้วเสร็จให้เสนอกรรมการบริหารพิจารณา

4.2 คณะกรรมการบริหารเสนอร่างแผนพัฒนาให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบ (แผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลมีผลทางกฎหมาย)

4.3 ประธานกรรมการบริหารส่งแผนพัฒนาตำบลให้คณะกรรมการพัฒนาอำเภอทราบ เพื่อประสานงานในส่วนของ โครงการ/งานที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเอง และเพื่อขออนุมัติให้ส่วนงานของโครงการ/งานที่ขอรับการสนับสนุนจากส่วนราชการอื่น

5. องค์กรประสานการพัฒนา

ให้นายอำเภอจัดตั้งศูนย์ประสานการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น โดยมีนายอำเภอเป็นประธานศูนย์ ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งและผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ โดยมีปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วน ตำบลเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยศูนย์ประสานการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีหน้าที่ประสานโครงการงาน หรือกิจกรรมตามแผน พัฒนาตำบลให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาของหน่วยการบริหารราชการส่วน ท้องถิ่นอื่น แผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด

แนวคิดและความเชื่อพื้นฐาน ในการวางแผนพัฒนาตำบลแบบมีส่วนร่วม

แนวความคิด และความเชื่อพื้นฐาน ในการวางแผนแบบมีส่วนร่วม มีดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน กลุ่มองค์กรชุมชน โดยเชื่อว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน กลุ่ม องค์กรชุมชนมิใช่หมายถึง เฉพาะการเข้าร่วมในช่วงเวลาทำกิจกรรมเท่านั้น แต่กระบวนการมีส่วนร่วม ร่วมควรจะทำให้กลุ่มองค์กรชุมชนจะต้องเริ่มตั้งแต่การได้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจและในที่สุดจึงเข้าร่วมลงมือปฏิบัติด้วย โดยบุคคลกลุ่มจะเข้าร่วมในกิจกรรมได้ด้วยจิตวิญญาณนั้น บุคคลนั้นจะต้องมีความเข้าใจปัญหาตนเอง และตระหนักถึงสิทธิของตนเองที่มีต่อสิ่งนั้น ซึ่งความรู้สึกเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการที่บุคคลได้รับข้อมูลใหม่ที่ช่วยเพิ่มอำนาจทางความคิดและ มีโอกาสได้ร่วมวิเคราะห์ และตัดสินใจ กำหนดเป้าหมายในกิจกรรมเหล่านั้น

2. บทบาทหญิง-ชายในการพัฒนา มีความเชื่อว่าหญิง และชายจะต้องมีบทบาทและความสำคัญในการพัฒนาเท่าเทียมกันจึงมุ่งเน้นการจัดเวทีให้ผู้หญิงเข้ามามีบทบาทในการฝึกอบรมในสัดส่วนที่เท่า หรือใกล้เคียงกับชาย

3. เน้นชาวบ้านเป็นจุดศูนย์กลางในการพัฒนา การเริ่มต้นการวางแผนแบบมีส่วนร่วม ควรจัดอบรมหรือการประชุมกลุ่มองค์กรชุมชนที่นำไปสู่การสร้างการมีส่วนร่วมคือ กระบวนการที่ไม่กำหนดขอบเขต อย่าใช้เนื้อหาของกรอบหรือประชุมที่ให้ชาวบ้านหรือผู้เข้ารับการอบรมหรือ

ประชุมเป็นเพียงผู้รับฟัง และมีเนื้อหาที่วิทยากรเป็นผู้บรรยายอย่างเดียวเท่านั้น แต่กระบวนการดังกล่าวนี้จะเป็นกระบวนการที่ ผู้ดำเนินการจะกระตุ้นให้ชาวบ้านหรือผู้เข้าอบรมหรือประชุมร่วมกัน สืบหาปัญหา และร่วมวิเคราะห์ปัญหาของพวกเขา ซึ่งนำไปสู่ความเข้าใจหรือการเรียนรู้ร่วมกันของผู้ร่วมในกระบวนการ

4. กระบวนการเรียนรู้ของผู้ใหญ่ ความเชื่อว่าผู้ใหญ่หรือชาวบ้านในชุมชนเป็นผู้มีบทเรียน ประสบการณ์ในเรื่องต่างๆ ดังนั้น การจัดกระบวนการเรียนรู้ที่ดีสำหรับผู้ใหญ่จะต้องเริ่มจากการเคารพ ประสบการณ์ บทเรียนของพวกเขาต่อเชื่อมกับความรับรู้ ความเข้าใจที่มีอยู่เดิม และเรื่องราวอันเป็นเนื้อหาของการเรียนรู้จะต้องส่งผลต่อการแก้ปัญหาที่บุคคลนั้นเผชิญอยู่ ฐานความเชื่อว่าการวางแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล แบบมีส่วนร่วมนั้นเป็นความพยายามที่จะส่งเสริมให้ชาวบ้านผู้นำท้องถิ่น กลุ่มและองค์กรชุมชนได้ใช้้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเวทีในการกำหนดทิศทางร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินกิจกรรมการพัฒนาระดับตำบล การเข้ามีส่วนร่วมของชาวบ้าน ผู้นำ กลุ่ม องค์กรชุมชนอย่างแท้จริง น่าจะเป็นพื้นฐานในการพัฒนาศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เข้มแข็งสามารถเป็นหน่วยงานในการบริหารจัดการ การประสานงาน การวางแผนการบริหารงบประมาณและข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นระบบ

การวางแผนพัฒนาตำบลแบบมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. ต้องยอมรับว่า วัฒนธรรมของการจัดทำแผนพัฒนาตำบลที่ผ่านมา เป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ทางราชการ เข้าไปเป็นดำเนินการช่วยเหลือหรืออย่างดีที่สุดสนับสนุนแก่ชุมชน (สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล) หรือไม่ก็เป็นเรื่องเฉพาะผู้นำ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือ กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ดำเนินการ โดยที่ชาวบ้าน กลุ่ม องค์กร อื่นๆ (หรือแม้กระทั่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากกรเลือกตั้ง) ไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลแต่อย่างใด

แม้บางครั้งจะมีการอ้างกันว่า ชาวบ้าน ผู้นำกลุ่ม องค์กรชุมชนได้มีส่วนร่วมอยู่แล้ว ในการเสนอความเห็น ให้ข้อมูล แต่ก็เข้าใจ ว่าทำได้ในวงจำกัด และในทางปฏิบัติอาจจะมี ความเข้าใจที่แตกต่างกันออกไป ถึงคำว่า การมีส่วนร่วม ซึ่งบางครั้งอาจจะเข้าใจไม่ว่าเป็นการเข้า ร่วมทำกิจกรรมบางขั้นตอน ที่ถูกกำหนดมาแล้วโดยทางราชการหรือโดย ผู้นำชุมชน เพื่อให้การปฏิบัติงานลุล่วงไปอย่างราบรื่นเท่านั้นอันถือว่ามีใช้การมีส่วนร่วมที่แท้จริงของชาวบ้าน มักจะกล่าวกันอยู่เสมอว่า ปัญหาและเหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้การพัฒนาที่ผ่านมาไม่สามารถเกิดประโยชน์แก่คนยากจนในชนบท ก็คือ การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน กลุ่มองค์กรชุมชน อย่างกว้างขวางนั่นเอง และที่สำคัญมีผลกระทบที่เกิดขึ้นจากวางแผนพัฒนาแบบเดิมๆ 3 ประการคือ

1. ผู้นำของชาวบ้านกลายเป็นผู้นำของทางการ ซึ่งต้องขึ้นกับระบบราชการและทำหน้าที่เป็นกลไกของราชการ การพัฒนาถูกกำหนดจากเบื้องบน ชาวบ้านไม่มีกลไกในการนำเสนอปัญหาและหาทางออกด้วยตนเอง

2. การพัฒนาทำให้ชนชั้นนำในท้องถิ่นซึ่งมีเสถียรภาพและโอกาสที่ดีกว่าผู้อื่น (เช่น มีอำนาจอย่างเป็นทางการ หรืออำนาจทางเศรษฐกิจ เป็นต้น) ในการรับทรัพยากรและประโยชน์จากการพัฒนา

3. แม้มีผู้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมที่แท้จริงของชาวบ้าน กลุ่มองค์กรชุมชน ได้แก่ อำนาจการตัดสินใจ ที่เน้นในเรื่อง อำนาจและการควบคุมโดยการมีกิจกรรมร่วมกันของประชาชนที่ไม่เคยมีส่วนเกี่ยวข้องในทางปฏิบัติคำว่า การมีส่วนร่วมเป็นผลจากการต่อสู้ในทาง รูปธรรมและการขัดแย้งทางสังคม

นอกจากนี้สิ่งที่ต้องคิดกันในเรื่องการมีส่วนร่วมในการวางแผน พัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลก็คือ ทำอย่างไรที่จะให้ชาวบ้าน กลุ่มองค์กรชุมชนที่หลากหลาย มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Sense of Ownership) ซึ่งจะต้องเปิดโอกาสให้ตั้งแต่การช่วยกันคิด ตัดสินใจ การร่วมจัดทำแผนและที่สำคัญไม่ขึ้นอยู่กับการพึ่งพิงบุคคลภายนอกชุมชน

1. การเสริมสร้างความเข้มแข็งของ องค์การบริหารส่วนตำบลโดยการวางแผน พัฒนาตำบลแบบมีส่วนร่วม ต้องการที่จะเสนอหรือสร้างวัฒนธรรมใหม่ในการวางแผนพัฒนา โดยมีโจทย์ว่าทำอย่างไรที่จะให้การดำเนินงานโครงการ-กิจกรรมต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในบรรยากาศของการสมานฉันท์ด้วยอุดมการณ์ร่วมกันที่จะพัฒนาชุมชนโดยรวม มิใช่การเอาชนะต่อรองแก่งแย่งหรือการเอาชนะซึ่งกันและกันของกลุ่มคน หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งในชุมชน

2. มีผู้เสนอเทคนิควิธีการหลายประการที่จะเสริมสร้างการวางแผนแบบมีส่วนร่วม เช่น ใช้หลัก ประชาพิจารณ์แผนพัฒนาตำบล ใช้หลักการ ประชาคมตำบล ใช้เทคนิค A-I-C กระบวนการแห่งการพัฒนาพลังสร้างสรรค์ (อภิชัย พันธเสน, 2539)

สรุปว่าการในกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลทุกคนจะมีโอกาสแสดงออกอย่างทัดเทียม โดยการทำแผนพัฒนาตำบลจะนำสถานการณ์ในปัจจุบันเป็นอย่างไรและเขาอยากเห็นความสำเร็จในอนาคตเป็นอย่างไร ซึ่งจะทำให้ทุกคนได้มีโอกาสใช้ทั้งข้อเท็จจริงเหตุผลและความรู้สึกตลอดจนการแสดง ออกในลักษณะต่างๆ ตามที่เป็นจริง เมื่อทุกคนได้แสดงออกโดยได้รับการยอมรับจากคนอื่นๆ จะทำให้ทุกคนมีความรู้สึกที่ดีมีความสุข และเกิดการรวมพลังขึ้นในระหว่างคนที่มาประชุมด้วยกัน

การจัดทำแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดทำแผนพัฒนานั้นจะมีความแตกต่างกันออกไปตามสภาพทางกายภาพของปัญหา หรือจะต้องทำไปตามประเภทของแผนพัฒนาแต่ระดับการปกครองที่มีความแตกต่างกันไป เริ่มจัดทำ

ตั้งแต่แผนพัฒนาระดับชาติถึงแผนพัฒนาระดับส่วนท้องถิ่น (กรมการปกครอง, 2545 : 9) เพื่อให้เกิดความสะดวกในการพัฒนาของแต่ละพื้นที่ที่มีสภาพของปัญหาแตกต่างกันออกไป ได้แก่

1. แผนระดับชาติ (National Plan) เป็นแผนพัฒนาระดับประเทศที่รัฐบาลจัดวางขึ้นตามนโยบายของรัฐและตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ เพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศแบบภาพรวมทั้งหมด
2. แผนระดับภาค (Regional Plan) เป็นแผนพัฒนาที่จัดทำขึ้นเพื่อใช้พัฒนาตามสภาพปัญหาของภูมิภาคต่างๆ ที่มีสภาพปัญหาที่แตกต่างกัน ถ้าใช้แผนพัฒนาของรัฐบาลกลางย่อมจะไม่ทำให้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้
3. แผนระดับจังหวัด (Provincial Plan) เป็นแผนที่จัดทำขึ้นเล็กกว่าส่วนภูมิภาค เพื่อใช้แก้ปัญหาเฉพาะจังหวัด เพราะแต่ละจังหวัดมีพื้นที่ปัญหาที่แตกต่างกันออกไป
4. แผนระดับอำเภอ (District Plan) เป็นแผนที่จัดทำขึ้นเฉพาะอำเภอที่มีปัญหา ต่างกันไปจากพื้นที่อำเภออื่นๆ ไม่สามารถนำแผนของจังหวัดและรัฐบาลกลางมาทำการพัฒนาได้
5. แผนระดับตำบล (Subdistrict Plan) เป็นแผนที่ร่างขึ้นมาใช้เฉพาะในตำบล ปัจจุบันเป็นหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นใหม่มีการวางแผนพัฒนาตามความต้องการของส่วนท้องถิ่น โดยคนในส่วนท้องถิ่นเอง เพื่อสนองความต้องการของส่วนท้องถิ่น

แผนพัฒนาระดับตำบล

ตั้งแต่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ.2538 การวางแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปี และแผนพัฒนาตำบลประจำปี (กรมการปกครอง, 2545 : 27) มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง เพราะการจัดเก็บภาษีอากรในส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องช่วยกันจัดทำแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้ในการของบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลในการนำมาพัฒนาพื้นที่ให้มีความเจริญยิ่งขึ้น ลักษณะของแผนพัฒนาตำบล ดังนี้

แผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลระยะ 5 ปี

แผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลระยะ 5 ปี เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของส่วนท้องถิ่น เป็นแผนระยะกลางที่ทางคณะกรรมการส่วนท้องถิ่นของ องค์การบริหารส่วนตำบลจัดวางขึ้นมาเพื่อใช้ในการพัฒนาส่วนท้องถิ่นเอง (อภิรัชย์ พันธเสน, 2539 : 267 - 269) และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องให้ความสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาอยู่ 2 ประการ คือ

1. ในการจัดทำแผนพัฒนาจะต้องทำให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องระบุถึงกิจกรรม/โครงการดำเนินงานภายในระยะ 5 ปี ภายใต้อายุทธศาสตร์ของการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อความเป็นเอกภาพในการบริหารงาน
2. ในการจัดทำแผนพัฒนาจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมเสมอ เพื่อทราบถึงปัญหาและความต้องการอย่างแท้จริงของประชาชนที่ถูกเสนอผ่านให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับทราบ เพื่อ

จะนำมากำหนดแนวทางแก้ไขปัญหามาตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ปัจจุบันการกำหนดแนวทางพัฒนาโดยใช้เวทีประชาคมของส่วนท้องถิ่นตำบลหรือหมู่บ้านมีความจำเป็นที่จะต้องทำมาก เพื่อที่จะนำมาใช้ในการแก้ปัญหาและกำหนดแนวทางในการพัฒนา

วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนพัฒนา 5 ปี คือ

1. เพื่อแปลงแนวทางของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นรูปธรรม ยั่งยืน ในลักษณะแผนงาน โครงการ และกิจกรรมในการพัฒนา
2. เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาประจำปี
3. เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประสานงานการพัฒนา กับหน่วยงานอื่น โดยวิธีการของบประมาณสนับสนุนในการพัฒนาได้ทันที

ขั้นตอนและวิธีการจัดทำแผนพัฒนาระยะ 5 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. การค้นหาปัญหาและความต้องการของตำบล โดยการรวบรวมข้อมูลจากคณะกรรมการระดับหมู่บ้าน รวบรวมสภาพปัญหาแต่ละหมู่บ้าน และข้อมูลความจำเป็นพื้นฐานเป็นตัวชี้วัดปัญหา โดยความช่วยเหลือจากคณะทำงานสนับสนุนระดับตำบล ได้แก่ คณะกรรมการประจำตำบลเสนอให้คณะกรรมการสภาตำบล

2. จัดกลุ่มและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการ เพื่อให้มองเห็นภาพรวมปัญหาของตำบล คือ กลุ่มปัญหาเศรษฐกิจ กลุ่มปัญหาสังคม กลุ่มปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน กลุ่มปัญหาแหล่งน้ำ กลุ่มปัญหาสาธารณสุข กลุ่มปัญหาการเมืองและการบริการ กลุ่มปัญหา การศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และกลุ่มปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการแก้ปัญหของตนเองมากขึ้น

3. กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการ โดยวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาแต่ละปัญหาตามสภาพความเป็นจริงของแต่ละหมู่บ้าน ตรวจสอบข้อมูลที่มีอยู่ เพื่อนำสาเหตุนั้นมากำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา

4. กำหนดแผนงานและโครงการ ที่จะดำเนินการตามแนวทางแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการในช่วงระยะ 5 ปี โดยดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- 4.1 แผนงาน ให้กำหนดเป็น 8 แผนงาน คือ แผนงานเศรษฐกิจ แผนงานสังคม แผนงานโครงสร้างพื้นฐาน แผนงานพัฒนาแหล่งน้ำ แผนงานสาธารณสุข แผนงานการเมืองและการบริการ แผนงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และแผนงานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

- 4.2 โครงการ ให้กำหนดชื่อโครงการในแต่ละแผนงาน เพื่อแก้ปัญหาในแต่ละกลุ่มปัญหา กำหนดเป้าหมายที่คาดว่าจะดำเนินการในระยะเวลา 5 ปี และระบุแหล่งงบประมาณจากรัฐหรืองบประมาณจากประชาชน

หลักเหตุผลสำคัญของการใช้แผนพัฒนาส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. การจัดทำแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น รัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุน งบประมาณ บุคลากรและอุปกรณ์ การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของมนุษย์ควบคู่กับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

2. การจัดทำแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า รัฐไม่ได้รู้สภาพปัญหาแต่ละท้องถิ่นอย่างแท้จริง รัฐเพียงแต่ทราบปัญหาในระดับกว้างๆ เท่านั้น ทำให้การพัฒนาเกิดความล่าช้า ดังนั้น จึงมีแต่ประชาชนและข้าราชการในส่วนท้องถิ่นที่จะแก้ปัญหาได้จริง

3. การจัดทำแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลจะช่วยลดภาระของรัฐในด้านต่างๆ ลงได้ คือ เป็นการจัดทำแผนพัฒนาของส่วนท้องถิ่นเอง รัฐเพียงแต่เป็นผู้สนับสนุนและประสานกับองค์กรต่างๆ

4. การจัดทำแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมและตัดสินใจ และดำเนินการด้วยตนเอง เกิดการรวมกลุ่มและประสานงาน มีความรับผิดชอบร่วมกันในการจัดทำแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่นตนเอง ทำให้มีความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นร่วมกัน (Sense of Belonging) เกิดขึ้นในส่วนท้องถิ่น (การบริหาร โครงการพัฒนาท้องถิ่นและชนบท, 2543 : 84 - 86)

สรุปว่าการจัดทำแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่นระยะ 5 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการจัดทำแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่นจากเบื้องล่าง เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลจากส่วนกลางหรือเบื้องบน ถ้าการวางแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดกรอบการพัฒนาไม่มีความสอดคล้องกับส่วนกลางจะทำให้การพัฒนาส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้

แผนพัฒนาตำบลประจำปี

แผนพัฒนาประจำปี คือ การวางแผนจากเบื้องล่าง สํารวจปัญหาและความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนในพื้นที่ระดับตำบล หมู่บ้าน โดยนำแผนพัฒนาระยะ 5 ปี มาปฏิบัติตามความจำเป็นขั้นพื้นฐานของปัญหาในส่วนท้องถิ่น (อภิรัชย์ พันธเสน, 2539 : 267) เพื่อของบประมาณสนับสนุนจากส่วนกลาง การจัดทำแผนพัฒนาประจำปีจะต้องนำแผนพัฒนาระยะ 5 ปี มาพิจารณาให้สอดคล้องกับระบบพัฒนาชนบทของรัฐบาล ระบบข้อมูลที่จะต้องนำมาใช้ คือ

1. ผลประเมินระดับการพัฒนาหมู่บ้านเป็นรายหมู่บ้านและส่วนรวมตำบล
2. ตัวดัชนีจำแนกสาเหตุของปัญหา 5 ตัวชี้วัดหลัก
3. ข้อมูล ความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) หมู่บ้าน/ตำบล
4. แนวทางการพัฒนาชนบทประจำปีระดับอำเภอ

5. บัญชีแสดงสภาพปัญหาและเป้าหมายการยกระดับการพัฒนาหมู่บ้านระดับตำบล
6. บัญชีสภาพปัญหาและโครงการที่แก้ไขปัญหาในหมู่บ้าน
7. แผนพัฒนาตำบล 5 ปี

เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาระยะ 5 ปี และผ่านการอนุมัติจากนายอำเภอมาแล้ว จะต้องนำแผนพัฒนา 5 ปี มาพิจารณาจัดทำแผนพัฒนาประจำปีอีกครั้งหนึ่ง ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การวางแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาแล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายนของทุกปี ลักษณะแนวทางจัดทำแผนพัฒนา ดังนี้

1. ลักษณะของแผนพัฒนาประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องให้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามลำดับความสำคัญของปัญหา เพื่อสะดวกในการของบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นได้ทันเวลาที่

2. วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนพัฒนาประจำปี

- 2.1 เพื่อแปลงแผนพัฒนา 5 ปี นำไปปฏิบัติได้ในแต่ละปี โดยการดำเนินงานตามเป้าหมายลักษณะกิจการ งบประมาณ

- 2.2 เพื่อใช้เป็นแนวทางของการจัดทำแผนพัฒนา ตามข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติมอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ขั้นตอนและวิธีการจัดทำแผนพัฒนาประจำปี

- 3.1 ขั้นเตรียมการ จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์การประชุม เพื่อกำหนดแนวทางจัดทำแผน

- 3.2 ขั้นการวิเคราะห์ปัญหาและทบทวนการดำเนินงาน โดยการวิเคราะห์ปัญหาใดเป็นเรื่องเร่งด่วนควรทำก่อน ทบทวนงานที่ดำเนินการไปแล้วประสบผลสำเร็จหรือไม่

- 3.3 ขั้นการกำหนดนโยบายว่า ควรจะให้ความสำคัญปัญหาด้านใดมากที่สุดในการจัดทำแผนพัฒนา

- 3.4 ขั้นกำหนดโครงการ คัดเลือกแผนพัฒนาระยะ 5 ปี และพิจารณาโครงการใหม่ อันเป็นปัญหาเร่งด่วนให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐ และหน่วยงานต่างๆ

- 3.5 ขั้นตอนการกำหนดรายละเอียดโครงการ/กิจกรรม ลักษณะขนาดของกิจกรรม ได้แก่ ก่อสร้างถนน (คสล.) ขนาดกว้าง 6 เมตร ยาว 1,000 เมตร หนาเฉลี่ย 0.15 เมตร เป็นต้น พื้นที่ดำเนินการที่ใด งบประมาณที่ใช้เป็นเงินเท่าใด จำนวนเป้าหมายในการดำเนินการ

- 3.6 ขั้นประกาศร่างแผนพัฒนาประจำปี ประกอบด้วย 4 ส่วน ได้แก่

- 3.6.1 ข้อมูลพื้นฐานสภาพทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล

- 3.6.2 สภาพปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 8 ด้าน

3.6.3 นโยบายประจำปี และ

3.6.4 บัญชีแผนงาน/โครงการ

3.7 ขึ้นจัดทำประชาพิจารณ์ร่างแผนพัฒนาประจำปี โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน เสนอข้อคิดเห็น คณะกรรมการชี้แจง นำไปสู่การปรับปรุงแผนพัฒนาประจำปี

3.8 ขึ้นนำร่างแผนพัฒนาประจำปี เสนอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณาความเห็นชอบ ประธานกรรมการบริหารอนุมัติความเห็นชอบ

3.9 ขึ้นประกาศใช้แผนพัฒนาประจำปี โดยประธานกรรมการบริหารจัดทำประกาศขององค์การบริหารส่วนตำบลส่งรายงานแผนพัฒนาประจำปีให้นายอำเภอทราบ และปิดประกาศให้ประชาชนได้ทราบโดยทั่ว

3.10 ขึ้นนำแผนพัฒนาประจำปีไปสู่การปฏิบัติ เช่น จัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเสนอของบสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ กรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นต้น (กรมการปกครอง, 2544 : 61 - 69)

4. ประโยชน์ของการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

กรมการปกครองได้กล่าวถึงประโยชน์ของการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้

1. ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีทิศทางในการพัฒนาส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน
2. ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีแผนงาน โครงการพัฒนาตามความต้องการของประชาชน
3. ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถใช้แผนพัฒนาเป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนา ตามข้อบังคับ และงบประมาณรายจ่าย ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
4. ทำให้การพัฒนาในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น
5. ทำให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินงานอะไร เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความถูกต้อง และโปร่งใส (กรมการปกครอง, 2544 : 18)

สรุปได้ว่าการจัดทำแผนพัฒนาประจำปีนั้น จะต้องนำแผนพัฒนาระยะ 5 ปีมาพิจารณาก่อน และจะต้องดูโครงการพัฒนาใหม่หรือนโยบายของรัฐบาลกลางมาพิจารณาคู่ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับชาติ เพราะการพัฒนาส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการพัฒนาระดับชาติจะต้องไปในทิศทางเดียวกัน จึงจะทำให้การพัฒนาประสบผลสำเร็จ การจัดทำแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่นระดับตำบล เป็นหน้าที่กรมการพัฒนาชุมชน คอยเป็นที่ปรึกษาให้กับสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลกรมการปกครองดูแลระดับอำเภอ และกระทรวงมหาดไทยดูแลระดับจังหวัด แต่ปัจจุบันอยู่ที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดูแลการ จัดทำแผนส่วนท้องถิ่น คอยเป็นที่ปรึกษาจัดเจ้าหน้าที่ช่วยอบรมให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่น

ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลและส่วนท้องถิ่นอื่นๆ องค์การบริหารส่วนตำบลใดจัดทำแผนพัฒนาไว้ไม่ได้มาตรฐาน การพัฒนาส่วนท้องถิ่นนั้นก็จะไม่บรรลุเป้าหมายได้

ปัญหาและข้อจำกัดของการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากการศึกษาตรวจสอบติดตามการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาพบว่า มีปัญหาและข้อจำกัดซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีดังนี้

1. ขาดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาตำบล กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถบอกได้ว่าเป้าหมายของการพัฒนาหรือสภาพที่พึงปรารถนาขององค์การบริหารส่วนตำบลในอนาคต คือ อะไร แต่องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ทำได้เพียงเอาโครงการมารวมกันเพื่อเป็นแนวทางในการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปี

2. บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความรู้ความเข้าใจ และประสบการณ์ในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เป็นผู้เพิ่งผ่านการทำงานครั้งแรก

3. การจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังเน้นการพัฒนาเฉพาะโครงสร้าง พื้นฐาน ละเอียดการพัฒนาในด้านอื่นๆ

4. แผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการจัดทำแผนพัฒนายังเป็นการระดมความคิดเห็น ในวงแคบเฉพาะฝ่ายบริหารและสภาฝ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

5. การจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากระบบขององค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่เอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบกับประชาชนเองยังขาดความสนใจกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล

6. องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ไม่บริหารจัดการให้เป็นไปตามแผนพัฒนา นอกจากนี้จะไม่ให้ความสำคัญของแผนแล้วยังถือเป็นการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติ

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องปรับวิธีทำงานใหม่ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแกนหลักในการพัฒนา โดย

1. ให้ประชาชนเป็นผู้ร่วมคิดกำหนดความต้องการ
2. ให้ประชาชนร่วมดำเนินการ/และร่วมรับผิดชอบ
3. ให้ประชาชนเป็นผู้รับผลประโยชน์

แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

1. ร่วมคิดกำหนดความต้องการ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่ม เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาหรือเป้าหมายการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลกล่าวคือ เป็นการหล่อหลอมความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย เพื่อกำหนดเป็นภาพแห่งความสำเร็จที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต ที่อยู่บนพื้นฐานความเป็นไปได้และสามารถแก้ไขปัญหาได้

2. ร่วมจัดทำแผนพัฒนา หลังจากที่องค์การบริหารส่วนตำบลและประชาคมได้ร่วมกันคิดกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ ซึ่งเปรียบเสมือนได้กำหนดจุดหมายที่จะเดินให้ถึงและกำหนดเส้นทางการเดินทางต่อไปก็จะต้องกำหนดวิธีการเดินไปสู่จุดหมายก็คือการกำหนดแผนงาน โครงการต่างๆ ซึ่งสามารถให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมได้ใน 2 ลักษณะ

2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลควรแต่งตั้งผู้แทนชุมชน กลุ่มอาชีพหรือกลุ่มอื่นๆ เข้าร่วมเป็น คณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนา

2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลควรเปิดโอกาสให้ชุมชนระดับหมู่บ้านหรือกลุ่มต่างๆ ในส่วนท้องถิ่นได้เสนอแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของกลุ่ม หรือชุมชนนั้น

3. ให้ประชาชนได้รับรู้ ตรวจสอบและแสดงความคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อ แผนงานโครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งระยะสั้นและระยะปานกลาง โดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างแผนพัฒนา ก่อนจะเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

4. องค์การบริหารส่วนตำบลต้องใช้แผนงานพัฒนาเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อสนองตอบปัญหาความต้องการของประชาชนและเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 59

5. ให้ประชาชนร่วมปฏิบัติ ติดตามและประเมินผล การนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะกิจกรรม/โครงสร้างที่ต้องใช้งบประมาณจะต้องผ่านกระบวนการจัดทำข้อบังคับงบประมาณ และได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและได้รับการอนุมัติจากนายอำเภอก่อนได้แก่ การร่วมปฏิบัติให้กลุ่มต่างๆ หรือประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาเข้าร่วมดำเนินการตามโครงการในรูปแบบต่างๆ ได้แก่นับสนุนกิจการของกลุ่มต่างๆ ให้ประชาชนได้ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปด้วยความถูกต้องโปร่งใส โดยให้ผู้แทนชุมชนตามข้อเสนอของประชาชนร่วมเป็นกรรมการในกระบวนการจัดซื้อ-จัดจ้าง การติดตามประเมินผล การเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมปฏิบัติงาน ทำให้ทราบความก้าวหน้าของโครงการปัญหา/อุปสรรคในการปฏิบัติงาน นอกจากนั้นหลังสิ้นปีงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบลควรจะได้จัดประชุมประชาคมเพื่อชี้แจงผลการดำเนินงาน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ประเมินผลประโยชน์ที่ได้รับจริง (กรมการปกครอง, 2543 : 13 -15)

ลักษณะสำคัญของแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กำหนดแผนพัฒนาเริ่มจากประชาชนที่อยู่ในส่วนท้องถิ่นระดับพื้นฐานเป็นสำคัญ โดยประชาชนคิดริเริ่ม ตัดสินใจกำหนดความต้องการของตนเอง กำหนดเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา

2. ยอมรับแนวคิดที่หลากหลายในการพัฒนาและสภาพแวดล้อมของชุมชน ตระหนักถึงปัญหาและความต้องการในแต่ละส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกัน อาศัยคนที่อยู่ในพื้นที่ เป็นผู้วางแผนในการพัฒนา และสามารถพัฒนาได้ถูกทาง

3. ยอมรับแนวคิดของคนในท้องถิ่นว่า การพัฒนาที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ใน ท้องถิ่นอย่างจำกัด เชื่อว่าประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ ความสามารถ และทักษะในการพัฒนาตนเองได้ รัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุน (กรมการปกครอง, 2543 : 13 - 15)

สรุปได้ว่าการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลแบบมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในการพัฒนาส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสอดคล้องตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้รู้ถึงปัญหาและอุปสรรคของพื้นที่ในการจัดทำแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่นดียิ่งขึ้น และตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่อีกด้วย

แนวความคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล และบริบทตำบล

หลังจากประเทศไทยได้มีการออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2440 ซึ่งถือว่าเป็นพระราชบัญญัติแม่บทของการจัดระเบียบการปกครองตำบลและหมู่บ้านของไทย ต่อมาได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ขึ้นมาเพื่อใช้บังคับการปกครองท้องที่ โดยกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติราชการส่วนภูมิภาค ภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอ (พรชัย รัศมีแพทย์, 2541 : 147) และตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 ต่อมาถูกยกเลิกและใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับใหม่แทน เนื่องจากเกิดแนวความคิดในการกระจายอำนาจบริหารระดับตำบล (นพดล เมืองสง, 2541 : 21) ในสมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม จึงมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2499 ให้จัดตั้งสภาตำบลขึ้น และมีจุดมุ่งหมายให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามาร่วมกันแก้ไขปัญหาของส่วนท้องถิ่น ตามความต้องการของตนเอง ที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ลักษณะสภาตำบลประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

1. คณะกรรมการตำบล ได้แก่ ฝ่ายบริหารงานตำบลประกอบด้วย กำนัน แพทย์ประจำตำบล ครูใหญ่ทุกโรงเรียนภายในตำบล ครูประชาบาล 1 คน เป็นเลขานุการสภาตำบล และหัวหน้าส่วนราชการในตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่า 2 คน เป็นกรรมการ

2. สภาตำบล เป็นฝ่ายควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการตำบล ประกอบไปด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน ที่มาจากการเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาตำบลได้ให้อนุโลมตามผู้ที่รับสมัครเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน สามารถอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดชีพ

ในปีเดียวกันก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล เรียกว่า องค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล (พระราชบัญญัติฉบับที่ 3 พ.ศ.2499) เป็นการปรับปรุงการปกครองส่วนตำบลให้เป็นหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยให้สภาตำบลที่มีลักษณะความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจพอที่จะดำเนินการได้ด้วยตนเองมีสภาตำบลและคณะกรรมการดำเนินการ ซึ่งเป็นคณะกรรมการ โดยตำแหน่ง และเป็นคณะกรรมการมาจากการแต่งตั้งคือ กำนันท้องถิ่น เป็นประธานกรรมการ โดยตำแหน่ง คณะกรรมการประกอบไปด้วยแพทย์ประจำตำบล ผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการ โดยแต่งตั้งนายอำเภอท้องถิ่นที่จะแต่งตั้งครูใหญ่โรงเรียนในตำบลนั้น หรือแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นเลขานุการ คณะกรรมการ โดยแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกิน 5 คน (นพดล เมืองสอง, 2541 : 24) ในการประชุมของคณะกรรมการบริหารดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการเข้าประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุมได้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล คณะกรรมการตำบลอีกส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีฐานะแตกต่างไปจากเดิมมากเพราะจะต้องเป็นผู้บริหารกิจการต่างๆ ภายในตำบลตามมติสภาตำบล ส่วนฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลมีลักษณะดังนี้

1. ยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่นที่อยู่ สำหรับด้านกิจการที่ทางราชการมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนตำบลไปดำเนินการ
2. ในฐานะของคณะกรรมการตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องบริหารกิจการต่างๆ ตามประกาศจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล ของกระทรวงมหาดไทย ภายใต้การควบคุมของสภาตำบล
3. ในฐานะสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง ย่อมมีหน้าที่ชี้แจงแสดงความคิดเห็นตลอดทั้งลงคะแนนเสียงในที่ประชุมสภาตำบลได้ด้วย แต่จะดำรงตำแหน่งประธานสภาตำบลหรือ รองประธานสภาตำบลไม่ได้

ในปี พ.ศ. 2509 มีการประกาศปรับปรุงคณะกรรมการและสภาตำบลใหม่รวมเข้าเป็นองค์กรเดียวกันในรูปแบบคณะกรรมการสภาตำบล มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาล 1 คน (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 : 153) ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้เลือกให้เป็นเลขานุการ สภาตำบล และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน และได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น

(ฉบับที่ 4) พ.ศ.2510 ได้กำหนดให้คณะกรรมการคณะหนึ่งทำหน้าที่ เสนอแนะคำปรึกษาแก่กำนันเกี่ยวกับกิจการของสภาตำบล และให้ปฏิบัติตามกฎหมายหน้าที่ของกำนัน

ลักษณะการปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลนี้ ได้ถูกยกเลิกไปโดยคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 (อัครเมศร์ ทองนวล, 2534 : 20) ซึ่งในขณะนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศมีอยู่ทั้งสิ้น 59 แห่ง สาเหตุที่ถูกยกเลิกไปเพราะรัฐบาลมุ่งจะให้สภาตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือทางราชการในการพัฒนาตำบลและชนบท

สภาตำบลเริ่มมีบทบาทสำคัญอีกครั้งหนึ่งในการพัฒนาส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ พ.ศ.2518 โดยได้รับเงินสนับสนุนจากโครงการพัฒนาท้องถิ่น และช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีงานทำใน ฤดูแล้ง มีการเขียนโครงการและวางแผนพัฒนาตำบลทุกๆ 5 ปี (อภิชัย พันธเสน, 2539 : 264 - 265) เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ช่วงฉบับที่ 6 ในช่วงแรกสภาตำบลและเจ้าหน้าที่ไม่ได้ให้ความสำคัญแผนพัฒนา 5 ปีมากนัก ในการจัดทำแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่น

ตั้งแต่องค์การบริหารส่วนตำบลถูกประกาศยกเลิกไปในปี พ.ศ.2515 ยังคงเหลืออยู่เฉพาะรูปแบบสภาตำบล ในสมัย นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศนโยบายปรับปรุงการบริหารของสภาตำบลต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 เกี่ยวกับนโยบายการเมืองและการบริหารราชการ ข้อ 1.10 ว่า กระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นโดยจัดให้มีการเลือกตั้ง ผู้บริหารทุกระดับ ตลอดจนเพิ่มบทบาทและอำนาจในการตัดสินใจขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้อำนาจในการกำหนดนโยบายการพัฒนา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและการวางผังเมืองเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบบประชาธิปไตย และจะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อมีความคล่องตัวและร่วมแก้ปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 : 154) ในปี พ.ศ.2537 ในสมัย นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ.2537 มีมติให้สภาตำบลยกฐานะมาเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามเดิม ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 จึงทำให้ประเทศไทยมีการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศตามลำดับ (กรมการปกครอง, 2539 : 157) ในมาตรา 45 สมาชิกที่เป็นกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลปี พ.ศ.2537 นั้น มี 2 ประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

ตามกฎหมายมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของส่วนท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง ส่งผลให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นใหม่ทั่วประเทศในปี พ.ศ.2542 รัฐได้ตราพระราชบัญญัติกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น 4 ฉบับ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน

พ.ศ.2542 ในสมัยปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยแบ่งออกเป็น 5 รูปแบบ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2544 : 17 - 31) คือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. องค์การบริหารส่วนตำบล
4. กรุงเทพมหานคร
5. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เมืองพัทยา

ธีรพล อรุณะกสิกร (2542 : 31 - 58) ได้กล่าวถึงลักษณะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2542 ว่า จะต้องมาจากการเลือกตั้ง ในกรณีใดที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีหมู่บ้านเดียวให้เลือกตั้งสมาชิกได้ 6 คน ถ้ามี 2 หมู่บ้าน เลือกตั้งสมาชิกได้หมู่ละ 3 คน (มาตรา 45) มีอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ได้คราวละ 4 ปี องค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งคณะกรรมการออกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน ได้แก่ คณะกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะกรรมการบริหารองค์การส่วนตำบล ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีประธานสภาและรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งเลือกจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลให้นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง (มาตรา 48) ดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี นับแต่วันที่ได้รับเลือกตั้ง และให้เลือกสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการหนึ่งคน ขณะเดียวกันเลขานุการจะดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารมิได้ ในปีหนึ่งควรมีสัมัยประชุมสามัญสองสมัยเป็นอย่างน้อยหรือไม่เกินสี่สมัยในสมัยประชุมหนึ่งไม่เกิน 15 วัน ถ้าเกินจะต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอเสียก่อน (มาตรา 53)

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณ รายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
3. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนงานตำบล ตาม (1) กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ (อภิชัย พันธเสน, 2539 : 269)

ส่วนคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยประธานกรรมการบริหารหนึ่งคน และคณะกรรมการบริหารอีกสองคน มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอให้ นายอำเภอแต่งตั้ง มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการ โดยตำแหน่ง

คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1. จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

2. รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงิน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

3. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมายให้ปฏิบัติ

องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีการบำรุงทางน้ำและทางบก

2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่ง

ปฏิกูล

3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากร

ให้ตามความจำเป็น

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

1. รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล

3. รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

4. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

5. เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

6. รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

7. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

8. รายได้อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

1. เงินเดือน
2. ค่าจ้าง
3. เงินค่าตอบแทน
4. ค่าใช้สอย
5. ค่าวัสดุ
6. ค่าครุภัณฑ์
7. ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ
8. ค่าสาธารณูปโภค
9. เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น
10. รายได้อื่นใดตามข้อผูกพันตามที่มีกฎหมาย หรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

กำหนดไว้

แนวคิดเกี่ยวกับแผนพัฒนาท้องถิ่น

การวางแผน (Planning) หมายถึง กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมการวินิจฉัยและตัดสินใจที่จะกระทำการใดอย่างหนึ่งในอนาคต เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยวิธีการที่ดีที่สุด (Optimal Means) คือ การปกครองท้องถิ่นก็เหมือนกับการบริหารองค์การอื่นๆ ที่ต้องมีเป้าหมายสูงสุด ในการจัดการสาธารณะให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างประหยัดได้จะต้องมีการวางแผน ในกระบวนการวางแผนบริหารงานจะต้องตระหนักถึงความสำคัญ ดังนี้ คือ

1. การเตรียมการวินิจฉัย หมายถึง การกำหนดแผนงาน (Plan Formulation) ที่ประกอบไปด้วยกำหนดเป้าหมาย ขอบเขตของงาน การรวบรวมข้อมูลที่จะใช้เป็นข้อเท็จจริง
2. การกระทำการใดอย่างหนึ่ง หมายถึง การปฏิบัติตามแผน (Plan Implementation) จะต้องทำความเข้าใจส่วนประกอบของแผนทั้งทางด้านการกำหนดตัวผู้ปฏิบัติงานและวิธีสื่อสาร (Communication) ตลอดจนกระตุ้นผู้ปฏิบัติเกิดการกระทำหรือปฏิบัติการ (Persuasion)
3. ในอนาคต คือ ความแตกต่างกับระยะเวลา (Period of Time) อาจจะกำหนดแผนระยะสั้น (Short Range Plan) แผนงานที่จบภายใน 2 ปี แผนระยะกลาง (Intermediate Term Plan) อยู่ระหว่าง 2-5 ปี แผนระยะยาว (Long Range Plan) แผนงานระยะ 5 ปีขึ้นไป

องค์ประกอบตามลักษณะงานของกระบวนการวางแผนพัฒนา เพื่อให้ครอบคลุมทุกเรื่องของการวางแผนพัฒนา คือ

1. เป้าหมายรวม/การกำหนดนโยบาย
2. การวิจัยและการสร้างทางเลือกต่างๆ ในนโยบาย

3. การตัดสินใจด้านนโยบายทั้งในนโยบายระดับชาติ และในระดับเทคนิควิธี ระดับการดำเนินการ และระดับย่อย

4. การวางแผน การวางโครงการ และการจัดสรรทรัพยากร

5. การสร้างโครงการ การนำไปปฏิบัติ และการประเมินผล

การวางแผนโครงการอย่างมีประสิทธิภาพมีความสำคัญมากต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของโครงการ การวางแผนพัฒนา

1. การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสำหรับโครงการที่แตกต่างกันจำนวนมากจำเป็นต้องทำการวางแผนอย่างเป็นระบบ ซึ่งองค์การภาครัฐจะต้องพิจารณาแผนในลักษณะเครือข่ายขนาดใหญ่และแยกแผนเป็นส่วนย่อยๆ จะต้องสัมพันธ์กับปัญหา

2. การวางแผนโครงการเป็นระบบย่อยระบบหนึ่งของการบริหารโครงการ จะต้องเกี่ยวข้องกับระบบย่อยหลายๆ ระบบ ในขั้นตอนของวงจรโครงการ การวางแผนเป็นกิจกรรมเพื่อเตรียมการสำหรับขั้นตอนอื่นๆ เป็นโครงการประสานกับโครงการอื่นๆ

3. การวางแผนโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้โครงการแล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด และภายใต้งบประมาณของโครงการ โดยใช้วิธีการระบบการวางแผนที่มีโครงสร้างเพื่อกิจกรรมปริมาณงาน และกลุ่มองค์กรที่เกี่ยวข้อง

4. ในการดำเนินโครงการตามแผน อาจเกิดการเบี่ยงเบนไปจากแผนและเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิด กิจกรรมและผลผลิตของโครงการแตกต่างกันที่คาดหวังแม้การนำโครงการไปปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามแผนอาจเกิดขึ้นได้ การจัดสรรทรัพยากรอย่างสมเหตุสมผล เป้าหมายของการวางแผนพัฒนาควรพัฒนาคนให้มีความสุข คนเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น เพราะคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา เป็นผู้มีบทบาทในท้องถิ่นทั้งเป็นผู้ดำเนินงาน เป็นผู้ได้รับประโยชน์และเป็นผู้สืบทอดการพัฒนาอย่างไม่มีที่สิ้นสุด คนจึงเป็นเป้าหมายสูงสุด (Ultimate Goal) ของการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ คุณธรรม และมีความสุข คือ

4.1 การพัฒนาคนให้มีคุณภาพ คือทำให้คนมีความรู้ ความสามารถ มีทักษะในการประกอบกิจการงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความสามารถในการประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองและครอบครัว ความรู้ทางการเมืองและความรู้ที่จำเป็นในการดำรงชีวิต มีวิสัยทัศน์ บุคลิกภาพดี สามารถพึ่งตนเองได้ ใช้ชีวิตร่วมกับผู้อื่นได้

4.2 การพัฒนาคนให้มีคุณธรรม คือ ทำคนให้เป็นคนดีทั้งคิด พูด และการประพฤติปฏิบัติอย่างถูกต้องกฎหมาย ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น

4.3 การพัฒนาคนให้มีความสุข คือการทำให้คนมีความสุข มีจิตใจดีงาม เยือกเย็น มั่นคง ผ่องใส ไม่มีความเครียด เข้าถึงสัจธรรมของชีวิต มองโลกในแง่ดี (สนธยา พลศรี 2545 : 53-54)

สรุปได้ว่า การวางแผนพัฒนา คือ การนำข้อมูลปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่ในส่วนท้องถิ่นมาแก้ไขปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้นไป เพื่อสนองความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ โดยดำเนินการตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย เพื่อให้ครอบคลุมถึงปัญหา มุ่งพัฒนาไปที่คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนเป็นหลัก การนำปัญหาความต้องการ นโยบายหรือแนวทางการพัฒนาเพื่อกำหนดเป็นวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการแก้ปัญหา สนองตอบความต้องการนโยบายและศักยภาพแล้วจึงกำหนดออกมาในรูปของแผนงาน โครงการ กิจกรรมงาน ที่ทำให้ความสำคัญที่คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนเป็นสำคัญ

บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 (ปัจจุบันมีการแก้ไขถึงฉบับที่ 3 พุทธศักราช 2542) ครั้งแรกมีจำนวน 617 แห่งเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ปัจจุบันมีทั้งหมด 6,744 แห่ง (ข้อมูล ณ 30 สิงหาคม 2545) มีรูปแบบคล้ายการปกครองระดับชาติกล่าวคือประกอบด้วย 2 ส่วนคือ ฝ่ายการเมือง และฝ่ายประจำ กล่าวคือ

ฝ่ายการเมือง ประกอบด้วย

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนหมู่บ้านละ 2 คน โดยให้ที่ประชุมเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ประธานสภา 1 คน รองประธานสภา 1 คน และเลขานุการ อีก 1 คน นอกนั้นเป็นสมาชิกสภา (ซึ่งต้องเลือกตั้งเป็นประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหารอีก 2 คน) โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

1.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2. คณะกรรมการบริหาร สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือก คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหารอีกจำนวน 2 คน มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการทั้งปวงขององค์การบริหารส่วนตำบลดังนี้

2.1 บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับ และแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

2.2 รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล
ทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

2.3 ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

ฝ่ายประจำ ประกอบด้วย

1. สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งาน
ธุรการงาน การเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานประชุม งานเกี่ยวกับการตราข้อบังคับตำบล งานนิติกร
งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบังคับ
งบประมาณประจำปี งานขออนุมัติดำเนินการตามข้อบังคับ งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

2. ส่วนการคลัง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่าย การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน
การตรวจเงิน การหักภาษีเงินได้ และการนำส่งภาษี การตัดโอนเงินเดือน การรายงานเงินคงเหลือ การ
จัดทำบัญชีทุกประเภท งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3. ส่วนโยธา ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบงานประมาณการค่าใช้จ่าย
ตามโครงการ งานควบคุมอาคาร งานการก่อสร้าง งานซ่อมบำรุง งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับ
มอบหมาย

ในปัจจุบันกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดการแบ่งขนาดขององค์การ
บริหารส่วนตำบลออกเป็น 3 ขนาด เนื่องจากองค์การบริหารแต่ละแห่งมีศักยภาพในเรื่องงบประมาณ
แตกต่างกัน โดยนำเรื่องรายได้ พื้น ที่ และประชากรของเขตองค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ มาเป็น
หลักเกณฑ์ในการพิจารณา และมาตรา 35 พระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช
2542 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถกำหนดอัตราจ้างพนักงานส่วนตำบลได้เอง โดย
จะต้องมีค่าใช้จ่ายในด้านบุคลากร ไม่เกิน 40 เปอร์เซ็นต์ของเงินรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุน เงินกู้และ
เงินอื่นใดดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2546 : 51)

ตารางที่ 2.1 แสดงการจำแนกขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามเกณฑ์รายได้

| ขนาดของ อบต. | เกณฑ์รายได้ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) | เกณฑ์คะแนนจากตัวชี้วัด (1,000 คะแนน) |
|--------------|------------------------------------|---|
| ขนาดใหญ่ | 20 ล้านบาทขึ้นไป | 700 คะแนนขึ้นไป |
| ขนาดกลาง | 6 - 20 ล้านบาท | 500 คะแนนขึ้นไป |
| ขนาดเล็ก | ไม่เกิน 6 ล้านบาท | ไม่เกิน 500 คะแนน |

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2546 : 51)

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นตามความจำเป็นและสมควร
- (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขโปกและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณสุขการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม อันดีของ

ท้องถิ่น

- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) ส่งเสริมการกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมการสนับสนุนการป้องกัน และ การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (กรมการปกครอง, 2543 : 20 - 22)

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของพนักงานส่วนตำบล

หากศึกษาพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 เราจะไม่พบบทบัญญัติตามกฎหมายที่ระบุถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานส่วนตำบล แต่โดยที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเสมือน ภาพจำลอง ของระบบการเมืองระดับประเทศ พนักงานส่วนตำบลจึงมีฐานะเป็นฝ่ายประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีการจัดโครงสร้างการบริหารงานเช่นเดียวกับโครงสร้างการปกครองประเทศ ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภา กล่าวคือ มีการแยกการใช้อำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร กับฝ่ายนิติบัญญัติ และมีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

ในส่วนของพนักงานส่วนตำบล ก็มีฐานะเป็นข้าราชการประจำในระบบของการปกครอง ซึ่งอาจแยกออกเป็นฝ่ายการเมือง และฝ่ายประจำ

ฉะนั้นพนักงานส่วนตำบลก็คือข้าราชการที่ปฏิบัติงานเป็นประจำในองค์การบริหารส่วนตำบล ฝ่ายการเมืองไม่ว่าจะเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล จะสังกัดกลุ่มใด จะผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันมาทำหน้าที่อย่างไร พนักงานส่วนตำบลย่อมมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติตามนโยบายและแนวทางที่กำหนดขึ้นโดยฝ่ายการเมืองดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้กรอบระเบียบกฎหมายหรือที่เรียกว่า ระเบียบแบบแผนของทางราชการ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2541 : 26)

เราอาจจำแนกอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของพนักงานส่วนตำบลออกได้เป็น 2 ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นๆ โดยมีรายละเอียดดังนี้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2541 : 26 - 29)

อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ถึงแม้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จะไม่มีบทบัญญัติระบุไว้ซึ่งอำนาจหน้าที่ของพนักงานส่วนตำบลก็ตาม แต่จากฐานะที่พนักงานส่วนตำบลเป็นฝ่ายประจำในองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ที่จะต้องตอบสนองนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดขึ้น ภายใต้ระเบียบแบบแผนของทางราชการ พนักงานส่วนตำบลจึงมีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลก็คือหน้าที่ของพนักงานส่วนตำบลเพราะฝ่ายการเมืองจะมีนโยบายอย่างไร ก็ต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายและกฎหมายได้กำหนดไว้แล้วว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามมาตราหลัก 3 มาตราได้แก่ มาตรา 66,67,68 ซึ่งกล่าวไปแล้วข้างต้น ฉะนั้น จึงถือว่าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลใน 3 มาตรานี้เป็นหน้าที่ของพนักงานส่วนตำบลด้วย

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นๆ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจและกำหนดหน้าที่ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นต้น

สรุปได้ว่า พนักงานส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่างๆ เมื่อได้รับมอบหมายหรือสั่งการจากฝ่ายการเมือง จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของพนักงานส่วนตำบลตามกฎหมายมีอยู่มากมาย แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า พนักงานส่วนตำบลทุกคนจะต้องทำหน้าที่ทุกประการ แต่ต้องทำร่วมกัน ในการที่จะปฏิบัติตามนโยบายและแนวทางที่ฝ่ายการเมืองกำหนดขึ้น ซึ่งในส่วนพนักงานส่วนตำบลจะมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในฝ่ายข้าราชการประจำ และหัวหน้าส่วนราชการในระดับหน่วยงานย่อยตามที่ได้กำหนดโครงสร้างส่วนราชการไว้ เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ และบรรลุผลตามวัตถุประสงค์

สภาพทั่วไปของจังหวัดสมุทรสงคราม

อาณาเขต จังหวัดสมุทรสงครามมีอาณาเขตติดต่อ ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับจังหวัดราชบุรีและจังหวัดสมุทรสาคร โดยมีลำคลองดอนมะโนรา และรางหัวคำลิ่งใน เขตท้องที่อำเภอบางคนที และอำเภอเมืองสมุทรสาคร เป็นแนวแบ่งเขต

ทิศใต้ ติดทะเลอ่าวไทย ตรงปากแม่น้ำแม่กลอง และจังหวัดเพชรบุรี

ทิศตะวันออก ติดต่อกับจังหวัดสมุทรสาคร ที่คลองพรมแดนท้องที่อำเภอเมืองสมุทรสาคร

ทิศตะวันตก ติดต่อกับจังหวัดเพชรบุรี และจังหวัดราชบุรี โดยมีลำคลองวัดประคู้ เป็นแนวแบ่งเขตในท้องที่อำเภออัมพวา

ลักษณะภูมิประเทศ

พื้นที่โดยทั่วไปของจังหวัดเป็นที่ราบลุ่มริมทะเลโดยตลอด สภาพของดินเป็นดินเหนียวปนทราย ไม่มีภูเขาหรือเกาะ เดิมเคยมีป่าโกงกาง ไม้เสม ตามชายฝั่งทะเลและมีป่าจากตามปากแม่น้ำ แต่ปัจจุบันได้มีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ดังกล่าวในการเลี้ยงกุ้งกุลาดำเกือบทั้งหมด ต่อมาการเลี้ยงกุ้งได้เกิดการขาดทุน ทำให้ปล่อยบ่อกุ้งร้างจำนวนมากแม่น้ำสำคัญที่ไหลผ่าน คือ แม่น้ำแม่กลองผ่านบริเวณท้องที่อำเภอบางคนที และอำเภออัมพวา ไปออกทะเลอ่าวไทย ที่บริเวณปากแม่น้ำแม่กลองในเขตอำเภอเมืองสมุทรสงคราม นอกจากนี้มีลำคลองใหญ่น้อยมากมาย แยกจากแม่น้ำแม่กลอง 338 คลอง ลำประโดง 1,947 ลำประโดง กระจายอยู่ทั่วพื้นที่ จากสภาพภูมิประเทศเช่นนี้ ทำให้เกิดความสะดวกในด้านการคมนาคมทางน้ำ และการประกอบอาชีพด้านกสิกรรม

เขตการปกครอง

อำเภอแบ่งออกเป็น 3 อำเภอ 36 ตำบล 284 หมู่บ้าน

1. อำเภอเมืองสมุทรสงคราม มี 11 ตำบล 87 หมู่บ้าน

2. อำเภออัมพวา มี 12 ตำบล 96 หมู่บ้าน

3. อำเภอบางคนที มี 13 ตำบล 101 หมู่บ้าน

การคมนาคม

1. ทางรถยนต์ มีทางหลวงแผ่นดินทั้งหมด 4 สาย ประกอบด้วย

เส้นทางหมายเลข 35 เป็นเส้นทางรถยนต์ สายชลบุรี - ปากท่อ ระยะทางจาก กรุงเทพฯ - สมุทรสงคราม ประมาณ 65 กิโลเมตร

เส้นทางหมายเลข 35 เป็นเส้นทางรถยนต์ สายสมุทรสงคราม - สมุทรสาคร ระยะทางประมาณ 32.50 กิโลเมตร

เส้นทางหมายเลข 325 เป็นทางหลวงแผ่นดิน สายสมุทรสงคราม - ดำเนินสะดวก บางแพ เริ่มจาก กม.ที่ 28 ของถนนเพชรเกษมผ่าน อ.บางแพ และ อ.ดำเนินสะดวก จ.ราชบุรี ไปยัง อ.บางคนที่ จ.สมุทรสงคราม ระยะทาง 42 กิโลเมตร

เส้นทางคมนาคมสายสมุทรสงคราม-ปากท่อ ซึ่งเป็นทางหลวงจังหวัดระยะทางทั้งสิ้น 20 กิโลเมตร

2. ทางรถไฟ ปัจจุบันเป็นสายแม่กลอง - วังเวียงใหญ่ ส่วนใหญ่จะใช้สำหรับการสัญจรและขนส่งเสบียงอาหารของประชาชน การคมนาคมทางรถไฟ แบ่งเป็น 2 ตอน จากสถานีแม่กลอง อ.เมือง - สถานีบ้านแหลม อ.เมือง ระยะทาง 33.10 กิโลเมตร แล้วลงเรือข้ามแม่น้ำท่าจีนไปขึ้นรถไฟตอนที่ 2 ที่สถานีมหาชัย จ.สมุทรสาคร จากสถานีมหาชัย อ.เมือง - สถานีวังเวียงใหญ่

3. การคมนาคมทางน้ำ จังหวัดสมุทรสงครามมีแม่น้ำไหลผ่านทั้ง 3 อำเภอ เป็นระยะทางประมาณ 30 กิโลเมตร ออกสู่ปากอ่าวแม่กลอง มีคลองเล็ก ๆ อีกประมาณ 300 คลอง การคมนาคมในจังหวัดจึงใช้เรือเป็นสำคัญ ซึ่งโดยมากได้แก่ เรือยนต์ เรือหางยาว เรือแจว และมีท่าเทียบเรืออีก 7 แห่ง การติดต่อกันระหว่างจังหวัดก็มีทางเรือ คือ จังหวัดสมุทรสงคราม - จังหวัดราชบุรี ใช้แม่น้ำแม่กลองเป็นเส้นทางคมนาคม จังหวัดสมุทรสงคราม - อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี ใช้เส้นทางทะเล การขนส่งระหว่างจังหวัดสมุทรสงครามกับกรุงเทพฯ นั้น แต่เดิมใช้ลำคลอง เช่น คลองแม่กลอง คลองภาษีเจริญ ฯลฯ ปัจจุบันนิยมใช้เรือเดินทะเลขนส่งสินค้าขึ้นตามแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งมีเป็นประจำทุกวัน

ทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น

ความหมายของความคิดเห็น

ความหมายของความคิดเห็น (Opinion) ได้มีผู้สรุปและแสดงความคิดเห็นไว้ดังต่อไปนี้ พจนานุกรมศัพท์ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2524 : 246) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่าเป็นข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงจากการใช้ปัญญาความคิดประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันได้เสมอไป

ขวัญใจ ราษฎร์นุ้ย (2544 : 9) ได้สรุปว่า ความคิดเห็น เป็นความเชื่อการตัดสินใจ การแสดงออกด้านความรู้สึก หรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง โดยมีอารมณ์หรือประสบการณ์และสภาพแวดล้อมขณะนั้นเป็นพื้นฐานการแสดงออกซึ่งอาจถูกต้องหรือไม่ก็ตาม อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธก็ได้ ความคิดเห็นนี้อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลาและจะแสดงออกด้วยคำพูดหรือการเขียนก็ได้

ปนัดดา สงวนบุญ (2546 : 6) ได้สรุปว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกซึ่งความรู้สึกหรือแ่งคิด ที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งในเหตุการณ์หนึ่งอาจแสดงออกในทางบวก (เห็นด้วย สนับสนุน) หรือทางลบ (ไม่เห็นด้วย ไม่สนับสนุน) หรือไม่มีการแสดงออก ทั้งนี้ความคิดเห็นดังกล่าวไม่สามารถนำเกณฑ์ใดมาวัด ค่าความถูกต้องที่สุดหรือไม่ เนื่องจากการประเมิน (Evaluation) เฉพาะบุคคล ความเชื่อ ความรู้ ประสบการณ์ สิ่งแวดล้อม ดังนั้น ในเหตุการณ์เดียวกัน บุคคลต่างเพศวัย อายุ ประสบการณ์ ซึ่งอาจมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งอาจได้รับการยอมรับหรือได้รับการปฏิเสธจากคนอื่นก็ได้ ความคิดเห็นนี้อาจเปลี่ยนแปลงไปได้ตามกาลเวลา ส่วนการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นอาจจะทำด้วยคำพูด การเขียน หรือแม้แต่การไม่แสดงออก ก็อาจถือได้ว่าเป็นการแสดงความคิดเห็นเช่นเดียวกัน

มาโนช ศักดิ์สมบูรณ์ (2549 : 6) ได้สรุปไว้ว่า ความคิดเห็น เป็นความรู้สึกนึกคิดของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่เกิดจากประสบการณ์ การเรียนรู้ ความเชื่อ ค่านิยม เป็นผลให้บุคคลมีความคิดต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งทั้งที่ชอบ หรือไม่ชอบ เพื่อให้ผู้อื่นได้รับรู้ซึ่งความเห็นของบุคคลอาจได้รับการยอมรับ หรือไม่ยอมรับจากบุคคลอื่นก็ได้

สมพร กิจประเสริฐ (2549 : 7) ได้สรุปไว้ว่า ความคิดเห็น เป็นการแสดงออก หรือการแสดงความรู้สึกของบุคคล หรือกลุ่มคนที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้ผู้อื่นได้รับรู้รวมไปถึงการประเมินค่าที่เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง ซึ่งอาจแสดงออกมาในลักษณะของการพูด การเขียน ลักษณะท่าทาง หรือไม่แสดงออกเลยก็ได้ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติประจำตัวของแต่ละบุคคล การลงความเห็นอาจจะเป็นไปในลักษณะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ได้ เนื่องมาจากสถานการณ์ สิ่งแวดล้อม ค่านิยม และประสบการณ์

เสริมพันธ์ สาริमान (2544 : 6) ได้สรุปไว้ว่า ความคิดเห็น เป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึก ความคิด ความเชื่อ และการตัดสินใจเกี่ยวกับข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเป็นการประเมินจากสถานการณ์ต่างๆ การแสดงออกถึงความคิดเห็นจะมีผลต่อเนื่องมาจากอารมณ์ พื้นความรู้ภูมิหลังทางสังคม และสภาพความจริงในขณะนั้น ความคิดเห็นไม่อาจบอกได้ว่าถูกต้องหรือไม่ อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นก็ได้ ซึ่งความคิดเห็นสามารถเปลี่ยนแปลงได้เมื่อเวลาเปลี่ยนไป

สรุปได้ว่า ความคิดเห็น เป็นการแสดงออก หรือการแสดงความรู้สึกนึกคิดของบุคคลหรือกลุ่มคนที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้ผู้อื่นได้รับรู้ รวมไปถึงการประเมินค่าที่เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง ซึ่งอาจแสดงออกมาในลักษณะของการพูด หรือการเขียน หรือไม่

แสดงออกเลยก็ได้ ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะประจำตัวของแต่ละบุคคล การลงความคิดเห็นอาจจะเป็นไปได้ทั้งทางบวกและทางลบในลักษณะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ได้ ความคิดเห็นอาจเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา สถานการณ์ สิ่งแวดล้อม ความรู้ ค่านิยม ประสบการณ์และมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ ความสำคัญของความคิดเห็น

สมศักดิ์ วาจารย์ (2548 : 8) ได้กล่าวไว้ว่า การสำรวจความคิดเห็นเป็นการศึกษาความรู้สึกของบุคคล กลุ่มคนที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง แต่ละคนจะแสดงความเชื่อและความรู้สึกใดๆ ออกมาโดยการพูด การเขียน เป็นต้น การสำรวจความคิดเห็นจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายต่างๆ การเปลี่ยนแปลงระบบงาน รวมทั้งในการฝึกหัดทำงานด้วย เพราะช่วยให้การดำเนินงานต่างๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเป็นไปตามความพึงพอใจของผู้ร่วมงาน

การสำรวจความคิดเห็น

จอห์น เบสท์ (John Best อ้างถึงใน สัตตยา กระแสร์ชล, 2538 : 9) ได้กล่าวไว้ว่า ในการศึกษาความคิดเห็นต่าง ๆ ส่วนมากจะใช้วิธีแบบวิจัยตลาด ได้แก่ การซักถาม สอบถาม บันทึกไว้ และรวบรวมไว้เป็นข้อมูล ซึ่ง John Best ได้เสนอแนะว่า วิธีที่ง่ายที่สุดในการที่บอกถึงความคิดเห็นก็คือ การแสดงให้เห็นถึงจำนวนร้อยละของคำตอบในแต่ละข้อความ เพราะจะทำให้เห็นว่าความคิดเห็นจะออกมาในลักษณะเช่นไร และจะได้ออกมาได้ตามข้อคิดเห็นที่วัดออกมาได้จะทำให้ผู้บริหารเห็นสมควรหรือไม่ ในอันที่จะดำเนิน นโยบายหรือล้มเลิกไป

มาโนช ศักดิ์สมบูรณ์ (2549 : 7) ได้กล่าวไว้ว่า การสำรวจความคิดเห็นเป็นการศึกษาความรู้สึกของบุคคล กลุ่มคนที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง แต่ละคนจะแสดงความเชื่อและความรู้สึกใดๆ ออกมาโดยการพูด การเขียน เป็นต้น การสำรวจความคิดเห็นจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายต่างๆ เพราะจะทำให้การดำเนินงานต่างๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย โครงการพัฒนาใดๆ ก็ตาม ถ้าจะให้สำเร็จและบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริงแล้ว ก็ควรได้รับความร่วมมือจากประชาชน การเผยแพร่โครงการและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนต่อโครงการจึงจะเกิดผลดี คือ จะช่วยให้โครงการนั้นสอดคล้องเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น อันเป็นสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่ใช้ประเมินค่าโครงการและทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกในการเข้ามามีส่วนร่วมทำให้ไม่เกิดการต่อต้าน ถ้าสาธารณชนมีส่วนร่วมหรือมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในโครงการใดๆ ที่จะพัฒนาประเทศนั้น คือ ทำให้ประชาชนเกิดการสำรวจความคิดเห็นเป็นการศึกษาความรู้สึกของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง แต่ละคนจะแสดงความเชื่อและความรู้สึกใดๆ ออกมา โดยการพูด การเขียน เป็นต้น การสำรวจความคิดเห็นจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบาย หรือการเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือการเปลี่ยนแปลงระบบงานรวมทั้งในการฝึกหัดการทำงานด้วย เพราะจะทำให้การดำเนินการต่างๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเป็นไปตามความพอใจของผู้ร่วมงาน

สรุปได้ว่า การสำรวจความคิดเห็นเป็นการศึกษาความรู้สึกของบุคคล กลุ่มคนที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง แต่ละคนจะแสดงความเชื่อและความรู้สึกใดๆ ออกมาโดยการพูด การเขียน เป็นต้น การสำรวจความคิดเห็นจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายต่างๆ การเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือการเปลี่ยนแปลงระบบงาน เพราะจะทำให้การดำเนินการต่างๆ เป็นไปตามความต้องการ หรือเป็นไปตามความพอใจของประชาชน เพื่อลดการขัดแย้ง หรือต่อต้าน จึงควรมีการสำรวจความคิดเห็น เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายต่างๆ จะช่วยให้โครงการใดๆ นั้นสอดคล้องเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล ควรที่จะมีการดำเนินการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดสมุทรสงคราม เพื่อที่จะได้สามารถดำเนินการได้ตอบสนองตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

การวัดความคิดเห็น

เนื่องจากการวัดความคิดเห็นจะส่งผลถึงทัศนนะและการแสดงออกถึงพฤติกรรมของความคิด การวัดระดับความคิดเห็นจะช่วยให้สามารถกำหนดแนวทางหรือนโยบายต่างๆ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความคิดเห็นส่วนรวมได้

การวัดความคิดเห็น ทศนคติ แรงจูงใจและค่านิยม (สมศักดิ์ วาจารย์, 2548 : 9) ได้กล่าวไว้ว่า ได้มีการสร้างแบบทดสอบสำหรับวัดสิ่งต่างๆ ดังกล่าว แต่ยังไม่สามารถที่จะแยกกันได้อย่างเด็ดขาด เพราะมีบางส่วนที่ซ้ำซ้อนกันอยู่ การวัดความคิดเห็นส่วนใหญ่แล้ว ยังไม่มีการแบ่งแยกออกจากทัศนคติอย่างชัดเจน และมีบ่อยครั้งที่คำทั้งสองถูกใช้สลับกัน แต่อย่างไรก็ตามการสำรวจความคิดเห็นมักจะเป็นการถามสิ่งเฉพาะเจาะจง เช่น การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ซึ่งผลที่ได้ออกมาจากการสอบถามความคิดเห็นเหล่านี้ จะเป็นตัวชี้ความพอใจ ไม่พอใจ เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย ของกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว

จอห์น เบสท์ (John Best อ้างถึงใน ลัดดา น้อยคำสิน, 2548 : 10) ได้กล่าวไว้ว่า วิธีที่ง่ายที่สุดจะบอกถึงความคิดเห็นก็คือ การแสดงให้เห็นถึงร้อยละของคำตอบในแต่ละข้อความ เพราะจะทำให้เห็นว่าความคิดเห็นจะออกมาลักษณะใด และจะได้ทำตามข้อคิดเห็นนั้น

นีออน กลิ่นรัตน์ (อ้างถึงใน มาโนช ศักดิ์สมบูรณ์, 2549 : 7) ได้กล่าวไว้ว่า ความคิดเห็นและทัศนคติมีความหมายและลักษณะต่าง ๆ ใกล้เคียงกันมากดังนั้นการวัดความคิดเห็น จึงสามารถใช้วิธีการวัดทางทัศนคติได้ด้วย แต่เนื่องจากทัศนคติเป็นพฤติกรรมภายใน และไม่สามารถทราบได้เลยว่าบุคคลมีทัศนคติอย่างไร ดังนั้น จึงต้องใช้วิธีการอนุมานจากพฤติกรรมภายนอกที่บุคคลแสดงออกซึ่งมีวิธีวัดได้หลายอย่างดังนี้

1. การรายงานตนเอง (Self – report Measures) เป็นการวัดทัศนคติโดยวิธีการให้ผู้ถูกวัดรายงานตนเอง ถึงความรู้สึกที่มีต่อสิ่งนั้นๆ อาจเป็นไปในรูปทางบวก หรือทางลบไม่ได้แยกองค์ประกอบ

ทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านความคิด ความรู้สึก หรือด้านพฤติกรรม แต่จะวัดเพียง ดี ไม่ดี เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย โดยมีมาตรวัดได้หลายชนิด เช่น มาตรวัด ของไลเคิร์ต (Likert-type Scales) ได้สร้างมาตรวัดทัศนคติ โดยพัฒนามาจากของ Thrustone มีข้อความทั้งทางบวกและทางลบปะปนกัน ส่งไปให้ผู้ตอบตัดสินข้อความ ว่าข้อความตรงกับระดับความคิดเห็นของผู้ตอบที่สุด ซึ่งมี 5 ระดับ คือ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่มีความเห็น ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง แต่จากการใช้มาตรวัดแบบนี้มักจะพบว่าผู้ตอบที่ช่องเฉยๆ (ไม่มีความเห็น) เป็นส่วนมาก จึงมีการใช้คำว่าเห็นด้วยเพียงเล็กน้อย แทนคำว่า เฉยๆ เพื่อให้สามารถวัดความเห็นของผู้ตอบได้

2. การสังเกตพฤติกรรม (Observation of Overt Behavior) การสังเกตพฤติกรรมภายนอกของบุคคล ก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่ทำให้ทราบถึงทัศนคติของบุคคลได้ซึ่งอาจใช้วิธีการสัมภาษณ์ประกอบด้วย เพื่อให้ผู้ถูกสัมภาษณ์อธิบายเพิ่มเติมนอกจากนั้น อาจจะใช้วิธีการต่าง ๆ ต่อไปนี้เพื่อวัดทัศนคติ ได้แก่

2.1 การใช้วิธีการกึ่งการสะท้อนภาพ (Semiprojective Technique) เช่น การให้ผู้ถูกศึกษาบรรยายภาพที่ไม่ชัดเจน หรือให้เติมคำ หรือข้อความ หรือให้พูดคำใดคำหนึ่งที่นึกขึ้นได้ทันที หลังจากที่เสนอคำที่ต้องการวัด เป็นต้น

2.2 ผลการทำแบบทดสอบแบบปรนัย (Performance on Objective Test) คือการเลือกคำตอบจากแบบสอบถามแบบปรนัยในตัวเลือกที่ไม่ถูกต้อง และแสดงถึงความลำเอียงในเรื่องนั้น โดยจะต้องมีคำตอบที่ถูกต้องไว้ด้วย

2.3 การวัดจากปฏิกิริยาของร่างกาย (Physiological Reactions) เนื่องจากว่าขณะร่างกายเกิดอารมณ์จะมีปฏิกิริยาของร่างกายที่สามารถวัดได้ เช่น การใช้เครื่องวัดการตอบสนองของผิวหนังการวัดจากอัตราการเต้นของหัวใจ การบีบตัวของหลอดเลือด การหดตัว และการขยายตัวของม่านตาสิ่งเหล่านี้จะช่วยให้รู้ถึงความเข้มข้นของทัศนคติ แต่ไม่สามารถบอกทิศทางว่าเป็นไปทางลบหรือทางบวก เป็นต้น

2.4 การวัดด้วยการแสดงออกทางใบหน้า (The Face Scale) การวัดแบบนี้แบ่งเกณฑ์การวัดออกเป็น 7 ระดับ ซึ่งเป็นการแสดงออกถึงท่าทางของใบหน้าประกอบด้วยตาและปาก โดยจะดูลักษณะอาการของปาก กล่าวคือ ถ้าริมฝีปากโค้งขึ้นก็แสดงว่ามีความเห็นด้วยถ้าริมฝีปากอยู่ในระดับแนวราบหรือปกติแสดงว่าไม่แสดงความคิดเห็น หรือไม่แน่ใจแต่ถ้าริมฝีปากโค้งงอลงล่างแสดงให้เห็นว่าไม่เห็นด้วย การวัดทัศนคติส่วนใหญ่จะใช้วิธีการแบบรายงานตนเอง เพราะสามารถจัดเก็บข้อมูลจากคนกลุ่มใหญ่ ซึ่งอาจกระทำได้โดยการสัมภาษณ์ (Interview) ซึ่งมีทั้งแบบสัมภาษณ์คำถามที่กำหนดคำตอบไว้ให้เลือกตอบ (Close-ended Question) และลักษณะแบบสอบถามที่มีคำถามที่ผู้ตอบสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ (Open-ended Question) หรืออาจจะใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) ซึ่งสามารถทำได้

สรุปได้ว่า ความคิดเห็นและทัศนคติมีความหมายและลักษณะต่าง ๆ ใกล้เคียงกันมาก ดังนั้นการวัดความคิดเห็น สามารถใช้วิธีการวัดทางทัศนคติได้ด้วย ซึ่งมีองค์ประกอบ 3 ด้าน คือ ด้านความคิด ความรู้สึก หรือด้านพฤติกรรม แต่จะวัดเพียง ดี ไม่ดี เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย หรือวัดค่าระดับความคิดเห็นของผู้ตอบ หรือผู้แสดงความคิดเห็น ซึ่งมี 5 ระดับ คือ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย เห็นด้วยเพียงเล็กน้อย ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งก็ได้

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พระธงชัย สีโสภณ (2545 : 3) ได้ศึกษาเรื่องแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของชุมชนกรณีศึกษา ชุมชนบ้านฝ้าย ตำบลเมืองฝ้าย อำเภอหนองหงส์ จังหวัดบุรีรัมย์

ผลของการศึกษา ระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ได้รับจากแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล เมืองฝ้าย ในแต่ละด้าน ดังต่อไปนี้

1. ด้านเศรษฐกิจ พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีรายได้น้อย รายได้เสริมส่วนใหญ่เกิดจากภายในชุมชน การพัฒนาผลผลิตทางการเกษตรให้มีคุณภาพน้อย กองทุนให้กู้ยืมเพื่อเกษตรกรรมไม่เพียงพอ การส่งเสริมเกษตรกรเรื่องทำไร่นาสวนผสมไม่เพียงพอ
2. ด้านสังคม พบว่า การจัดอบรมรักษาความปลอดภัยให้แก่ประชาชนยังมีน้อย การจัดอบรมเรื่องการต่อต้านยาเสพติด อยู่ในระดับปานกลาง การจัดกีฬาเป็นสื่อในการสร้างความสัมพันธ์ของคนในชุมชน ทำให้เกิดประโยชน์มาก
3. ด้านการเมืองและการบริการ พบว่า ตั้งแต่สภาตำบลได้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลประชาชนส่วนใหญ่ได้รับความรู้และฝึกอบรมน้อย ในเรื่องกิจกรรมทางการเมือง เช่น การเลือกตั้งประชาชนสนใจไปเลือกตั้งกันมาก การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารต่างๆ อยู่ในระดับปานกลาง เป็นต้น
4. ด้านการศึกษา พบว่า การพัฒนาศูนย์เด็กก่อนเกณฑ์เรื่องอาหารกลางวันและอาหารเสริมอยู่ในระดับปานกลาง การศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษายังไม่เพียงพอต่อความต้องการ ในเรื่องการจัดหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้านยังไม่เพียงพอ
5. ด้านศาสนาและวัฒนธรรม พบว่า กิจกรรมศาสนาและวัฒนธรรมประเพณีได้ส่งเสริมมาก ในเรื่องการอบรมคุณธรรม จริยธรรมมีน้อย

6. ด้านสาธารณสุข พบว่า ให้ความรู้แก่หญิงตั้งครรภ์จนถึงหลังคลอดมีน้อย ในเรื่องการรักษาโรคติดต่อและโรคฉี่หนู อยู่ในระดับปานกลาง การดูแลเด็กตั้งแต่แรกเกิดถึง 4 ปีมีน้อย เรื่องการรับประทานอาหารสุกๆ ดิบๆ มีการรณรงค์น้อย การให้ความรู้เรื่องการใช้ยาและวัคซีนมีน้อย

7. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน พบว่า การซ่อมบำรุงถนนและการสร้างถนน ขยายไฟฟ้า อยู่ในระดับปานกลาง การขยายโทรศัพท์มีน้อย ในเรื่องน้ำบริโภคน้ำประปามีเพียงพอ

8. ด้านแหล่งน้ำ พบว่า การดูแลแหล่งน้ำสาธารณสุขที่ดื่มกิน อยู่ในระดับปานกลาง ในเรื่องการรักษาขนาดเล็กเพื่อใช้ในครัวเรือนมีน้อย

9. ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พบว่า การรณรงค์รักษาความสะอาด แหล่งน้ำ อยู่ในระดับปานกลาง การปลูกป่าทดแทนได้ส่งเสริม การดูแลรักษาความสะอาดชุมชนมีน้อย

10. ด้านทัศนคติ พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้เรื่องการจัดทำแผนพัฒนาฯ ตั้งแต่มีการจัดทำแผนพัฒนาทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น ในเรื่องการประชุมงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในระดับปานกลาง ในอนาคตองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ควรยุบ

11. เป้าหมายการจัดทำแผนพัฒนาฯ ครั้งต่อไป กลุ่มผู้นำส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญ ด้านเศรษฐกิจมาเป็นอันดับแรก ส่วนประชาชนให้ความสำคัญด้าน โครงสร้างพื้นฐานเป็นอันดับแรก

ความคิดเห็นที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนา พบว่า ประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาฯ อยู่ในระดับปานกลาง และในอนาคตองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ควรยุบ การจัดทำแผนพัฒนาฯ ครั้งต่อไป พบว่า ให้ความสำคัญด้านเศรษฐกิจ และ โครงสร้างพื้นฐาน ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลควรจัดสรรงบประมาณให้ครอบคลุมทุกด้าน และทำตามความต้องการของประชาชน แผนพัฒนาฯ จึงจะบรรลุวัตถุประสงค์ได้

ชญา มาศ พิบูลแถว (2550 : 3) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการบริการสาธารณะด้าน โครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลขุนพิทักษ์ อำเภอคำเนินสะดวก จังหวัดราชบุรี ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลขุนพิทักษ์ อำเภอคำเนินสะดวก จังหวัดราชบุรี มีระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะด้าน โครงสร้างพื้นฐานอยู่ในระดับมาก แต่มีส่วนร่วมในการจัดการบริการสาธารณะด้าน โครงสร้างพื้นฐานในระดับปานกลาง ประเด็นที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุดคือด้านการใช้ประโยชน์ รองลงมาคือด้านการกำหนดนโยบาย ด้านการติดตามและประเมินผล ส่วนด้านการปฏิบัติ เป็นประเด็นที่ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยที่สุด

ลัดดา น้อยคำสิน (2548 : 3) ได้ทำการศึกษาความคิดเห็นของคณะทำงานลุ่มน้ำระดับตำบลที่มีต่อปัญหาการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในพื้นที่ชายฝั่งทะเลประจวบคีรีขันธ์ ผลการศึกษาวินิจฉัยครั้งนี้พบว่า ระดับความคิดเห็นของคณะทำงานลุ่มน้ำระดับตำบลที่มีต่อปัญหาการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในพื้นที่ชายฝั่งทะเลประจวบคีรีขันธ์ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อแยกเป็นรายด้านพบว่า คณะทำงานลุ่มน้ำระดับตำบลที่มีสถานภาพสมรสต่างกันและมีระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ต่างกัน มีความคิดเห็น

ต่อปัญหาการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในด้านน้ำแล้งต่างกัน ที่มีรายได้ต่างกันมีความคิดเห็นต่อปัญหาในด้านน้ำเสียต่างกัน และปัจจัยความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ มีความสัมพันธ์ในทางลบกับความคิดเห็นต่อปัญหาการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในด้านน้ำเสีย

วัชรินทร์ บรรดาศักดิ์ (2548 : 3) ได้ทำการศึกษาความคาดหวังของประชาชนต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ผลการวิจัยพบว่า ความคาดหวังของประชาชนต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี โดยรวมอยู่ในระดับความคาดหวังมากทุกด้าน ค่าเฉลี่ย 3.96 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน .62 สถานภาพส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม ที่มีเพศ อายุ และอาชีพ ต่างกัน มีความคาดหวังต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 สำหรับประชาชนที่มีระดับการศึกษา และมีรายได้จากอาชีพหลักต่างกัน มีความคาดหวังต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไม่แตกต่างกัน

สมพร กิจประเสริฐ (2549 : 3) ได้ทำการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริการของเทศบาลเมืองราชบุรี ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการบริการของเทศบาลเมืองราชบุรี ด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ด้านสาธารณสุข ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต และด้านการบริการทั่วไปอยู่ในระดับมาก ตัวแปรด้านเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ที่ต่างกันไม่ทำให้ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริการของเทศบาลเมืองราชบุรีแตกต่างกัน

รัตนโชติ ยิ่งแจ่มศิริ (2548 : 3) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายด้านจัดทำโครงสร้างพื้นฐานของเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองรังสิต ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารน้อยมาก และประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจขั้นตอนในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมคิดร่วมทำร่วมตรวจสอบ และติดตามผลการดำเนินงานของเทศบาล โครงการที่นำมาศึกษาเป็น โครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชนในเชิงบวก จึงทำให้ปัญหาและอุปสรรคน้อย

วัชรินทร์ บรรดาศักดิ์ (2548 : 3) ได้ทำการศึกษาความคาดหวังของประชาชนต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ผลการวิจัยพบว่า ความคาดหวังของประชาชนต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี โดยรวมอยู่ในระดับความคาดหวังมากทุกด้าน ค่าเฉลี่ย 3.96 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน .62 สถานภาพส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม ที่มีเพศ อายุ และอาชีพ ต่างกัน มีความคาดหวังต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 สำหรับประชาชนที่มีระดับการศึกษา และมีรายได้จากอาชีพหลักต่างกัน มีความคาดหวังต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไม่แตกต่างกัน

สรุปจากการศึกษาเอกสาร ตำราและงานวิจัยข้างต้น ผู้วิจัยพบว่าปัจจัยทางด้านการมีส่วนร่วมของผู้บริหารมีความสัมพันธ์กับการจัดทำแผนพัฒนา ผู้บริหารจะต้องมีคิดเห็นในระหว่างการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์ในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการพัฒนาโครงสร้าง

พื้นฐาน และการมีส่วนร่วม การรับรู้ติดตามข่าวสาร การร่วมรับประโยชน์ การร่วมดำเนินการ การร่วมตัดสินใจ การร่วมกำกับติดตาม และร่วมรับผิดชอบ ในฐานะที่ผู้วิจัยมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงการจัดทำแผนพัฒนา จึงมีความสนใจในเรื่องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสงคราม ตามความเห็นของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานส่วนโยธา ดังนั้นการส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จึงเป็นเรื่องที่สำคัญและสอดคล้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลจอมปลวก และมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเห็นความสำคัญของการแสดงความคิดเห็นและมีความสนใจศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสงคราม ตามความเห็นของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานส่วนโยธา เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาและการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับการบริการสาธารณะตามพันธกิจที่ต้องทำความต้องการและแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เพื่อให้บรรลุผลตามวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้และเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตาม (มาตรา 16) จากภารกิจการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดสมุทรสงคราม ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันนี้ ได้แก่ ถนน สะพาน ทางระบายน้ำ ระบบประปาหมู่บ้าน ไฟฟ้าสาธารณะ เป็นต้น จะเห็นได้ว่าเป็นลักษณะงานที่มุ่งกระทำเพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งได้แบ่งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งหมด