

ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล
(อบต.): กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอวารินชำราบ
จังหวัดอุบลราชธานี



ก vielenกุล ธรรมสาร

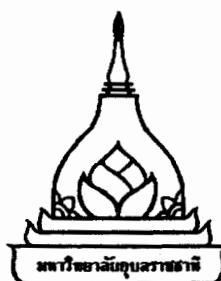
การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาตรีประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๙
สาขาวิชาปรัชญาศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ปีการศึกษา 2559
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี



VARIABLES THAT INFLUENCE THE CONTENT OF THE THREE-YEAR DEVELOPMENT
PLAN OF THE SUB-DISTRICT ADMINISTRATION ORGANIZATION: A CASE STUDY OF
SUB-DISTRICT ADMINISTRATION ORGANIZATION IN WARINCHAMRAB DISTRICT,
UBON RATCHATHANI PROVINCE

KAWINKUL THAMMASAN

AN INDEPENDENT SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION
MAJOR IN PUBLIC ADMINISTRATION
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
UBON RATCHATHANI UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2016
COPYRIGHT OF UBON RATCHATHANI UNIVERSITY



ในรับรองการค้นคว้าอิสระ^๑
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ปริญญาตรีประจำปี พ.ศ.๒๕๕๙
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์

เรื่อง ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.):
กรณีศึกษา องค์กรบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี

ผู้วิจัย นายกนก กุล ธรรมสาร

คณะกรรมการสอบ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย เลียงจินดาถาวร
ดร.ประเทือง ม่วงอ่อน
ดร.ศรัณย์ สุตใจ

ประธานกรรมการ
กรรมการ
กรรมการ

อาจารย์ที่ปรึกษา

(ดร.ประเทือง ม่วงอ่อน)

ธนิติพล ภักดีวนิช

(ดร.ธนิติพล ภักดีวนิช)
คณบดีคณะรัฐศาสตร์

อริยาภรณ์ พงษ์รัตน์

(รองศาสตราจารย์ ดร.อริยาภรณ์ พงษ์รัตน์)
รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

ปีการศึกษา 2559

กิตติกรรมประกาศ

การค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยการให้ความเมตตาช่วยเหลือแนะนำของ ดร.ประเทือง ม่วงอ่อน ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ ให้คำแนะนำข้อคิดเห็นตรวจสอบ และแก้ไขมาโดยตลอด ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย เลียงจินดาถาวร ที่กรุณาให้เกียรติ เป็นประธานโดยมี ดร.ศรัณย์ สุดใจ และ ดร.ประเทือง ม่วงอ่อน เป็นกรรมการในการสอบ ซึ่งได้กรุณา ให้คำแนะนำในการตรวจแก้ไขการค้นคว้าอิสระฉบับนี้ให้ถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ท้ายนี้ผู้วิจัยขอขอบพระคุณบิดามารดา และครอบครัว ซึ่งเปิดโอกาสให้ได้รับการศึกษาเล่าเรียน ตลอดจนเคยช่วยเหลือและให้กำลังใจผู้วิจัยเสมอมา ตลอดจนผู้เขียนหนังสือ และบทความต่างๆ ที่ให้ ความรู้แก่ผู้เขียนจนสามารถให้การค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี และผู้ที่ให้ความร่วมมือในการ ตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์เพื่อให้ได้ข้อมูลมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้

ก vielenกุล ธรรมสาร

ผู้วิจัย

บทคัดย่อ

เรื่อง	: ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.): กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี
ผู้วิจัย	: กวินกุล ธรรมสาร
ชื่อปริญญา	: รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา	: รัฐประศาสนศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	: ดร.ประเทือง ม่วงอ่อน
คำสำคัญ	: ตัวแปร, แผนพัฒนาสามปี, องค์การบริหารส่วนตำบล

การศึกษาปัจจัยนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ ศึกษาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามความต้องการของประชาชน ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยแบบผสมผสาน คือ การวิจัยเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ ใช้ข้อมูลจากการตอบแบบสอบถาม ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก พื้นที่ใน การวิจัย ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ทั้ง ๙ แห่ง กลุ่มตัวอย่างมีจำนวนทั้งสิ้น ๓๖๐ ตัวอย่าง แบ่งออก ๓ กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กลุ่มข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล และกลุ่มผู้นำชุมชน

ผลการวิจัยค้นพบว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คือ อันดับที่ ๑ กลุ่มตัวอย่างเห็นสอดคล้องกันว่าตัวแปรด้านความต้องการของฝ่ายบริหาร เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีมากที่สุดเป็นลำดับแรก อันดับที่ ๒ กลุ่มตัวอย่างกลุ่มฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กลุ่มฝ่ายข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง ขององค์การบริหารส่วนตำบล เห็นสอดคล้องกันว่าตัวแปรด้านความต้องการของฝ่ายสมาชิกสภา เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีมากเป็นอันดับที่ ๒ รองลงมาจากการความต้องการของฝ่ายบริหาร ในขณะที่กลุ่มฝ่ายผู้นำชุมชน เห็นว่าตัวแปรด้านความต้องการ ข้อเรียกร้องของประชาชน ในพื้นที่เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีมากเป็นลำดับสอง ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คือ เนื้อหาสาระในแผนพัฒนาสามปีจะสะท้อนความต้องการของฝ่ายบริหาร ฝ่ายสมาชิกสภา ผู้แทนกับนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุด แผนพัฒนาภักดุลจังหวัด แผนพัฒนาหรือยุทธศาสตร์จังหวัดและอำเภอ โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพยายามกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีให้เป็นไปในทิศทางและรูปแบบเดียวกัน นอกเหนือนี้ในแต่ละปีจะมีหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดทำและประสานแผนพัฒนา ซึ่งการซึ่งดำเนินการรอบริจักร่วมกัน แม้จะไม่สอดคล้องกับลักษณะปัญหา และความจำเป็นเร่งด่วนของพื้นที่แต่ละแห่ง

ABSTRACT

TITLE : VARIABLES THAT INFLUENCE THE CONTENT OF THE THREE-YEAR DEVELOPMENT PLAN OF THE SUB-DISTRICT ADMINISTRATION ORGANIZATION: A CASE STUDY OF SUB-DISTRICT ADMINISTRATION ORGANIZATION IN WARINCHAMRAB DISTRICT, Ubon Ratchathani Province

BY : KAWINKUL THUMSAN

DEGREE : MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION

MAJOR : PUBLIC ADMINISTRATION

ADVISOR : PRATUENG MOUNG-ON, Ph.D.

KEYWORDS : VARIABLES, THREEE YEAR DEVELOPMENT PLAN, SUB-DISTRICT ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS

This study aimed to investigate the factors that significantly influenced the content of three year development plans of sub-district administrative organizations and to examine the problems and obstacles associated with the determination of the content of these plans consistent with people's needs. Mixed methodology consisting of qualitative and quantitative research was employed in the study. Data were collected by survey questionnaires, documentary research, and In-depth Interviews. The selected areas included nine sub-district administrative organizations in the Varinchamrab and Muang districts, Ubon Ratchathani. A total of 360 participants were selected and categorized into three groups, administrators, officers and employees, and village leaders.

Findings showed that two factors significantly affected the content of the plans. The first of these was that the three groups believed that the needs of administrators had the most influence on the content. The second was the administrators and officers and employees agreed that the needs of city council members were the second most important influence of the content, and the village leaders believed that the needs and requirements of villagers were of less importance. In relation to problems and obstacles associated with the determination of the content of the plans, the study found that the content was inconsistent with the problems and priorities of each village. The content and the plans reflected only the needs of administrators, city council members, government policies, provincial plans, strategies, and district plans. The Department of Local Administration issued a regulation for consistency of three year development plans of all sub-district administrative organizations. Official letters concerning the regulations for the establishment of the development plans were issued every year but the regulations did not meet the real problems and did not lead to solutions.

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญภาพ	ช
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 โจทย์วิจัย/ปัญหาวิจัย	5
1.3 วัตถุประสงค์	5
1.4 สมมติฐานในการวิจัย	5
1.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย	5
1.6 ระเบียบวิธีการวิจัย	6
1.7 ขอบเขตการวิจัย	7
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
1.9 นิยามศัพท์เฉพาะ	8
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
2.1 แนวคิด ทฤษฎี และการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง	10
2.2 กรอบแนวคิดเครือข่ายนโยบาย (policy network)	16
2.3 กรอบการวิเคราะห์ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (participatory democracy)	21
2.4 การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง	38
2.5 บทสรุป	55
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	
3.1 ระเบียบวิธีการวิจัย	59
3.2 พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัย	60
3.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย	62
3.4 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	62
3.5 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	63
3.6 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	63
3.7 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล	64

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 4 ผลการวิจัยและบทวิเคราะห์

4.1 ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.)	66
4.2 ลำดับตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.)	70
4.3 ทัศนคติต้านตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.)	76
4.4 ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามความต้องการของประชาชน	79
4.5 บทวิเคราะห์ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปี และปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล	86

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการวิจัย	91
5.2 การอภิปรายผลการวิจัย	95
5.3 ข้อเสนอแนะ	97

เอกสารอ้างอิง

ภาคผนวก

ก แบบสอบถามการวิจัยเชิงปริมาณ	107
ข แบบสัมภาษณ์การวิจัยเชิงคุณภาพ	113

ประวัติผู้วิจัย

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 การสังเคราะห์ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง	52
3.1 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัดอุบลราชธานี	62
3.2 กิจกรรมการดำเนินการวิจัยตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการทำหนدنื้อหาสาระของ แผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	64
4.1 ข้อมูลลักษณะปัจจัยส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง ($N=360$)	68
4.2 การเรียงลำดับตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีของกลุ่ม ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ($N=36$)	71
4.3 การเรียงลำดับตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีของกลุ่ม ผู้นำชุมชนที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำประชาคมแผนพัฒนาสามปี ($N=90$)	72
4.4 การเรียงลำดับตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีของกลุ่ม ผู้นำชุมชนที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำประชาคมแผนพัฒนาสามปี ($N=234$)	73
4.5 เปรียบเทียบการเรียงลำดับตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปี ของกลุ่มตัวอย่างทั้งสามกลุ่ม	75
4.6 ระดับทัศนคติตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การ บริหารส่วนตำบล (อบต.)	77

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 ความเชื่อมโยงของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากับแผนพัฒนาสามปี	11
2.2 ระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวคิดของ คณีนิจ ศรีบัวอุ่ยม และคณะ	30
2.3 ลำดับขั้นของการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามแนวคิดของ สมบัติ สำราญสูงศรี	31
2.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย	58
3.1 ขอบเขตการปกคล้องของจังหวัดอุบลราชธานีที่ถูกเลือกเป็นกรณีศึกษา	61
4.1 การสัมภาษณ์นางสาวพิรุพน์ภักดี โลหะสาร เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน อบต.ห้วยจะยุง	82
4.2 การสัมภาษณ์นายสุทธิรักษ์ สายแสง นักส่งเสริมการปกคล้องท้องถิ่นชำนาญการ สำนักงานท้องถิ่นอำเภอวารินชำราบ (รับผิดชอบแผนพัฒนาขององค์กรปกคล้อง ส่วนท้องถิ่น)	86
4.3 ลักษณะความสัมพันธ์ของแผนพัฒนาขององค์กรปกคล้องส่วนท้องถิ่น	87
4.4 ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปี	89

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล และราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาร่างบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2538 และมีฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในเวลาต่อมา พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ส่งผลให้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรประชาชนในระดับตำบลอย่างมาก โดยได้ยกฐานะสภาร่างบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์คือ มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวได้ว่าการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนี้เป็นผลผลิตหนึ่งของกระแสของสังคมที่ต้องการจะปฏิรูปการเมือง ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นมิติหนึ่งของความพยายามในการปฏิรูปการเมืองโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบล มีความสำคัญต่อท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพราะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุด แต่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ชนบท องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนระดับตำบล หมู่บ้านได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบบประชาธิปไตย (โภวิทย์ พวงงาม, 2547: 1)

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แบ่งเป็น 3 ส่วน คือ

1.1.1 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2550

ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2550 กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนามั่นของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณสุข และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ (มาตรา 281)

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณสุขเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณสุข การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศ เป็นส่วนรวมด้วย (มาตรา 283)

รวมทั้ง มีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จาริตรแพเพณ ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม อันดีของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ

การจัดการศึกษาอบรมภายใต้ท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ الجاريตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย (มาตรา 289)

1.1.2 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภารាជมนตรี สำหรับบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

ตามพระราชบัญญัติสภารាជมนตรี สำหรับบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (และแก้ไข ฉบับที่ 5 พ.ศ.2546) กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบลไว้ในมาตรา 66 โดยกำหนดให้ องค์กรบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม องค์กรบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์กรบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (พระราชบัญญัติสภารាជมนตรี สำหรับบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 มาตรา 67)

1.1.2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

1.1.2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

1.1.2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

1.1.2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

1.1.2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

1.1.2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

1.1.2.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.1.2.8 บำรุงรักษาศิลปะ الجاريตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

1.1.2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

1.1.3 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยมีรายละเอียดตามลำดับ ดังนี้

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 หมวด 2 ว่าด้วยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณสุข โดยกำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์กรบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณสุขเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (มาตรา 16)

1.1.3.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

1.1.3.2 การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

1.1.3.3 การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเที่ยนเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

1.1.3.4 การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ

1.1.3.5 การสาธารณูปการ

1.1.3.6 การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ

1.1.3.7 การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน

1.1.3.8 การส่งเสริมการท่องเที่ยว

1.1.3.9 การจัดการศึกษา

1.1.3.10 การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

1.1.3.11 การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

1.1.3.12 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแօอัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

1.1.3.13 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

1.1.3.14 การส่งเสริมกีฬา

1.1.3.15 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

1.1.3.16 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

1.1.3.17 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

1.1.3.18 การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

1.1.3.19 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

1.1.3.20 การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

1.1.3.21 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

1.1.3.22 การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

1.1.3.23 การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ

1.1.3.24 การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.1.3.25 การผังเมือง

1.1.3.26 การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

1.1.3.27 การดูแลรักษาที่สาธารณะ

1.1.3.28 การควบคุมอาคาร

1.1.3.29 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

1.1.3.30 การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

1.1.3.31 กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ในปัจจุบันนี้ เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่าแนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะสามารถนำพาองค์กรการบริหารงานภาคราชการประสบผลสำเร็จภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอยู่ตลอดเวลา แต่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเป็นเรื่องใหม่ ในหลาย ๆ ประเทศยังไม่มีการพูดถึงเรื่องนี้กันมากนัก สำหรับในประเทศไทย เช่นกัน แม้ในช่วง 2-3 ปีมานี้ จะมีหลายหน่วยงานพยายามผลักดันให้เกิดขึ้นกับระบบราชการไทย แต่ในทางปฏิบัติยังไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก โดยเฉพาะระบบราชการไทย ซึ่งยังมีความคุ้นเคยกับการทำงานแบบรวมศูนย์อำนาจและสั่งการ ความหมายของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม คือ การบริหารที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วน

ร่วมในการตัดสินใจทางการบริหารและการดำเนินงานของรัฐ ทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน กระบวนการบริหารงานที่สำคัญที่สุดก็คือ การเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม ได้เข้ามามีส่วนร่วมในงานราชการของเทศบาลทุกระดับ โดยในทางตรงควรเปิดโอกาสให้ประชาชนตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะ (การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล) เช่น การลงประชามติ และการรับฟังความคิดเห็น ฯลฯ และในทางอ้อมควรเปิดโอกาสโดยผ่านผู้แทนเครือข่ายต่างๆ เช่น กลุ่มนักวิชาการ องค์กรประชาชนสังคม ตัวแทนภาคธุรกิจ สื่อมวลชน และตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ ของสังคม ฯลฯ

นับตั้งแต่ช่วงปีทศวรรษ พ.ศ.2540 เป็นต้นมา เป็นที่ยอมรับกันว่าการเมืองห้องถินในทุกระดับ โดยเฉพาะระดับองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ได้มีกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ พยายามสนับสนุน ส่งเสริม หรือเอื้อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะโดยเฉพาะการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.)

อย่างไรก็ตาม เมื่อกำไปปฏิบัติในพื้นที่อย่างจริงจัง กลับพบปัญหาอุปสรรคหนาประการ ทั้งโดยเฉพาะความเบี่ยงเบนในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) จากเจตนาณ์ความต้องการของประชาชน แม้ว่าการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนโดยการเปิดให้จัดทำประชาคมในระดับหมู่บ้านหรือในระดับชุมชน แต่ในความเป็นจริงปรากฏว่า เนื้อหาสาระของแผนกลับไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากนัก หรือไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนทั้งหมด

นอกจากนี้ เพื่อให้การจัดทำและประสานแผนพัฒนาห้องถินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิน มีความสอดคล้องกับแนวโน้มนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยกำหนดให้มีการบริหารจัดการแผนไปสู่การปฏิบัติ ตั้งแต่ระดับรัฐบาล ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ลงไปจนถึงระดับส่วนห้องถิน และมีการกำหนดความเชื่อมโยง กลไก และกระบวนการของแผนชาติสู่แผนระดับห้องถิน โดยองค์กรปกครองส่วนห้องถินจะต้องจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งจะนำไปสู่การปฏิบัติในการจัดทำข้อบัญญัติรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แผนพัฒนาสามปีจะต้องถูกแทรกแซงโดยการให้บรรจุนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล ซึ่งมีผลกระทบต่อแนวทางการปฏิบัติตามแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนห้องถินในด้านที่สำคัญ ได้แก่ ด้านการปกครอง ด้านการคลัง และด้านการบริหารจัดการ เนื่องจากเป็นการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลตามสถานการณ์ทางการเมืองมากกว่าเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และเป็นข้อจำกัดในการบริหารงบประมาณเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนห้องถินมีงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้ รวมถึงงบประมาณในการสนับสนุนหรือขอรับการสนับสนุน โดยอาจไม่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนห้องถิน ทำให้การจัดทำแผนพัฒนามีปัญหาในเชิงปฏิบัติ ยังไม่นับรวม วิธีการและกระบวนการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนห้องถินผ่านแนวโน้มนโยบายของรัฐบาล ได้แก่ การแทรกแซงโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (กฎหมาย) การแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร (การกำกับดูแล) โดยเฉพาะการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลของหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

จากปัญหาความเบี่ยงเบนในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จากเจตนาณ์ความต้องการของประชาชน และปัญหาอื่นๆ ดังกล่าวจึงเป็นที่มาของคำถามในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ว่า ในยุคปัจจุบันนี้ มีตัวแปรใดที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามความต้องการของประชาชน มีลักษณะอย่างไร

1.2 โจทย์วิจัย/ปัญหาวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีคำถามการวิจัยที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1.2.1 มีตัวแปรใดที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

1.2.2 ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามความต้องการของประชาชน มีลักษณะอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1.3.1 ศึกษาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

1.3.2 ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามความต้องการของประชาชน

1.4 สมมติฐานในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ มีสมมติฐานการวิจัยว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มากที่สุด คือ ตัวแปรด้านความต้องการของผู้ใช้บริการ และตัวแปรด้านความต้องการของผู้เชิงรุก มากกว่า ตัวแปรด้านความต้องการ ข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่

1.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการดำเนินการศึกษาวิจัย ประกอบด้วย แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรอบการวิเคราะห์ เรื่อง “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (participatory democracy) ประกอบด้วย ความหมายและความสำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ระดับและเครือข่ายของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมือง และตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และกรอบแนวคิดเครือข่ายนโยบาย (policy network) รวมทั้งการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1.6 ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม เพื่อศึกษาตัวแปรใดที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) รวมทั้งการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) เพื่อศึกษาปัญหาและในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามความต้องการของประชาชน

1.6.1 ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ

ข้อมูลจากการแจกแบบสอบถาม เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) กำหนดพื้นที่การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการแจกแบบสอบถามเฉพาะองค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ อ.วารินชำราบ จ.อุบลราชธานี ทั้ง 9 แห่ง (โดยแจกแบบสอบถามแห่งละ 40 ชุด) รวมจำนวนแบบสอบถาม 360 ชุด

กลุ่มตัวอย่างที่ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการแจกแบบสอบถาม แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ

1.6.1.1 กลุ่มฝ่ายบริหารองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ประกอบด้วย นายกองค์กรบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล แห่งละ 4 คน

1.6.1.2 ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างขององค์กรบริหารส่วนตำบล แห่งละ 10 คน

1.6.1.3 ผู้นำชุมชนที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำประชาคมแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในแต่ละหมู่บ้านที่อยู่ในเขต รวมจำนวนกลุ่มตัวอย่างแก่น้ำ แห่งละ 26 คน

1.6.2 ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ

ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (document research) และการสัมภาษณ์ ดังนี้

1.6.2.1 ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (document research) แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1) ข้อมูลระดับปฐมภูมิ (primary sources) ได้แก่ เอกสาร บันทึกและรายงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำประชาคมแผนพัฒนาสามปีในช่วงปีงบประมาณ 2556-2559 ขององค์กรบริหารส่วนตำบลที่ถูกสุมเลือกศึกษา เป็นต้น (ข้อมูลถึงสิ้นเดือนมิถุนายน 2559)

2) ข้อมูลระดับทุติยภูมิ (secondary sources) ได้แก่ ข้อมูลข่าวสาร บทวิเคราะห์ เอกสารงานประชุมสัมมนาทางวิชาการ และเอกสารงานศึกษาวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.6.2.2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก (in-depth interview)

การสัมภาษณ์นี้จะหาผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (key informants) ได้แก่ นายกองค์กรบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล ประธานสภา ตัวแทนสมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์กรบริหารส่วนตำบล หัวหน้าสำนักงานปลัดองค์กรบริหารส่วนตำบล เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา หัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้นำชุมชนที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำประชาคมแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล

(อบต.) เป็นต้น เกณฑ์ที่จะใช้กำหนดจำนวนผู้ให้ข้อมูล คือ ความเข้มในการรู้ข้อมูล (Intensity) และ ความพอเพียงของข้อมูล (adequacy)

1.7 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยจำกัดขอบเขตไว้ 3 ด้าน ดังนี้

1.7.1 ด้านเนื้อหา

กำหนดขอบเขตไว้เฉพาะเรื่อง ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดเนื้อหาสาระของ แผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการกำหนด เนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามความต้องการของ ประชาชน

1.7.2 ด้านพื้นที่

การศึกษารูปแบบการทุจริตในการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ใน องค์การบริหารส่วนตำบลในเขต อ.วารินชำราบ จ.อุบลราชธานี ทั้ง 9 แห่ง (โดยแยกแบบสอบถาม แห่งละ 40 ชุด) รวมจำนวนแบบสอบถาม 360 ชุด ประกอบด้วย

- 1.7.2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาด
- 1.7.2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลโนนใหม่
- 1.7.2.3 องค์การบริหารส่วนตำบลคูเมือง
- 1.7.2.4 องค์การบริหารส่วนตำบลสะสมิง
- 1.7.2.5 องค์การบริหารส่วนตำบลบุ่งห่วย
- 1.7.2.6 องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ใหญ่
- 1.7.2.7 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล
- 1.7.2.8 องค์การบริหารส่วนตำบลโนนผึ้ง
- 1.7.2.9 องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยขะยุง

1.7.3 ด้านเวลา

จำกัดระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยแยกแบบสอบถาม การวิเคราะห์ข้อมูล การ สรุปผล และการเขียนรายงานผลการศึกษา ทั้งหมด 9 เดือน คือ ตุลาคม 2558 - มิถุนายน 2559

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.8.1 ทราบตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วน ตำบล (อบต.)

1.8.2 ทราบปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การ บริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามความต้องการของประชาชน

1.8.3 สามารถนำไปเปรียบเทียบตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีของ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กับกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ได้

1.8.4 ทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นพื้นฐานต่อการศึกษาการเมืองท้องถิ่นและเกิดแนวคิดในการพัฒนา และปฏิรูปการเมืองท้องถิ่นต่อไป

1.8.5 ทำให้ทราบถึงศักยภาพ ข้อจำกัดในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.9 นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษาครั้งนี้ มีศัพท์สำคัญที่ต้องนิยามเพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน ดังนี้

1.9.1 แผนพัฒนาสามปี ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ระบุว่า แผนพัฒนาสามปี หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี จึงมีความต่อเนื่อง และเป็นแผนก้าวหน้า ครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี ดังนั้น โครงการที่บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาสามปี โดยเฉพาะในแผนประจำปีแรกของห่วงระยะเวลาสามปีนั้น จึงมีสภาพความพร้อมอย่างน้อย 2 ประการคือ

1.9.1.1 มีความแน่นอนของกิจกรรมที่จะดำเนินการ โดยมีการประเมินถึงความเป็นไปได้ของโครงการ/กิจกรรม รวมทั้งผลประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากโครงการ/กิจกรรม

1.9.1.2 กิจกรรมที่อยู่ในแผนประจำปีแรก ของห่วงระยะเวลาสามปี มีความพร้อมในเรื่องรูปแบบและรายละเอียดทางเทคนิคพอสมควร เพื่อให้สามารถกำหนดรายการในแผนพัฒนาที่จะนำไปใช้จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ต่อไป

1.9.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) หมายถึง การให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการดำเนินการของโครงการ ตลอดจนร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการเหล่านี้ เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการและร่วมรับผลประโยชน์ โดยเป้าหมายของการมีส่วนร่วม คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณะและให้สาธารณะแสดงความคิดเห็นต่อโครงการนั้นๆ สำหรับการศึกษาวิจัย ในครั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) เน้นถึงการกระจายโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะของเทศบาลเมือง หรือเทศบาลนครที่ถูกเลือกเป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา

1.9.3 เงิน หมายถึง เงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และแหล่งงบประมาณภายนอกรวมทั้งมาตรการประหยัดงบประมาณรายจ่ายด้วย

1.9.4 คน ซึ่งหมายความรวมตั้งแต่ผู้บริหารท้องถิ่น พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกระดับ ซึ่งจะมีความแตกต่าง หลากหลายทั้งด้านความรู้ ทักษะ และทศนคติ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องนำศักยภาพกำลังคนเหล่านั้นมาใช้ รวมทั้งต้องพัฒนากำลังคนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และถ้าพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง อาจจะหมายความรวมถึงประชาชนในท้องถิ่นซึ่งจะมีส่วนในการพัฒนาท้องถิ่นด้วย

1.9.5 วัสดุ อุปกรณ์ หมายถึง เครื่องจักร เครื่องมือ รวมทั้งอาคารสถานที่ที่จะสามารถนำมาใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่นให้เกิดการพัฒนาสูงสุด โดยมีการพัฒนาวัสดุอุปกรณ์ ให้มีความทันสมัย เพื่อรองรับความก้าวหน้าของสังคมโดยส่วนรวมได้อย่างเท่าทัน และใช้วัสดุอุปกรณ์ดังกล่าวอย่างเต็มศักยภาพ

1.9.6 การบริหารจัดการ เป็นสิ่งที่จะช่วยขับเคลื่อนทรัพยากรห้องสมุดและการซั่งตัน ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีสภาพการพัฒนาอย่างยั่งยืน การบริหารจัดการเป็นทั้งศาสตร์และศิลปะที่ต้องศึกษาและนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิด ทฤษฎี และการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

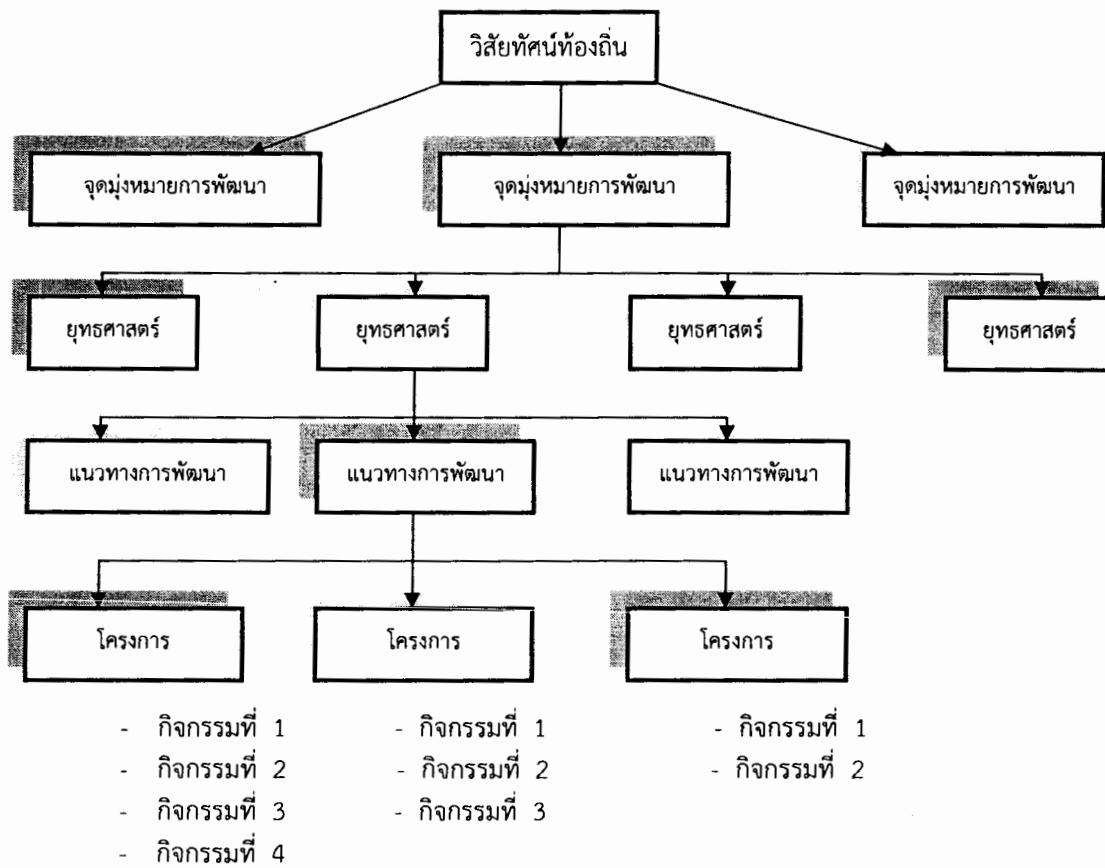
ในบทนี้จะนำเสนอกรอบแนวคิดที่ใช้ในการดำเนินการศึกษาวิจัย ประกอบด้วยกรอบแนวคิดหลักคือ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรอบแนวคิดเครือข่ายนโยบาย (policy network) และกรอบการวิเคราะห์ เรื่อง “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (participatory democracy) ประกอบด้วย ความหมายและความสำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ระบบและเครื่องมือของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมือง และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้ามา มีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน รวมทั้งการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยมีรายละเอียดตามลำดับดังนี้

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.1.1 ลักษณะพื้นฐานของแผนพัฒนาสามปี

แผนพัฒนาสามปี เป็นการแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยมีหลักคิดที่ว่าภายในได้ยุทธศาสตร์การพัฒนานานนั้นๆ จะมีแนวทางการพัฒนาได้มากกว่านั้น แนวทางและภาระให้แนวทางการพัฒนานั้น จะมีโครงการ/กิจกรรม ได้มากกว่านั้น โครงการ/กิจกรรมที่จะต้องนำมาดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ต้องการในแต่ละยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งจะมีผลต่อวัตถุประสงค์เป้าหมาย จุดมุ่งหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนและวิสัยทัศน์ในที่สุด

นอกจากนั้น แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้การวางแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยนำโครงการ/กิจกรรมจากแผนพัฒนาสามปี ในปีที่จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปจัดทำงบประมาณ เพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นไปด้วยความรอบคอบ และผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน



ภาพที่ 2.1 ความเชื่อมโยงของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากับแผนพัฒนาสามปี

แผนพัฒนาสามปี คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงานโครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการบททวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

ดังนั้น โครงการที่บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาสามปี โดยเฉพาะในแผนประจำปีแรกของห้วงระยะเวลาสามปีนั้นมีสภาพความพร้อมอย่างน้อย 2 ประการ คือ

(1) มีความแน่นอนของกิจกรรมที่จะดำเนินการ โดยมีการประเมินถึงความเป็นไปได้ของโครงการ/กิจกรรม รวมทั้งผลประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากโครงการ/กิจกรรม

(2) กิจกรรมที่อยู่ในแผนประจำปีแรกของห้วงระยะเวลาสามปี ควรมีความพร้อมในเรื่องรูปแบบและรายละเอียดทางเทคนิคพอสมควร เพื่อให้สามารถกำหนดรายการในแผนพัฒนาที่จะนำไปใช้จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ต่อไป

แผนพัฒนาสามปี มีลักษณะกว้างๆ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นเอกสารที่แสดงความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

(2) เป็นเอกสารที่แสดงแนวทางการพัฒนาและวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาที่ชัดเจน และมีลักษณะเฉพาะเจาะจงที่ดำเนินการ

(3) เป็นเอกสารที่แสดงโครงการ/ กิจกรรมการพัฒนาที่จะดำเนินการเป็นหัวระยะเวลาสามปี

(4) เป็นเอกสารที่จะแสดงความเชื่อมโยงระหว่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากับงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2.1.2 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

หลังจากที่ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์แล้วก็จะต้องถึงขั้นตอนในการแปลงสู่การปฏิบัติโดยการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปดำเนินการ 7 ขั้นตอน ดังนี้

2.1.2.1 ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผน

1) หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำแผนพัฒนาควรเข้าพบผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ ความสำคัญและความจำเป็นในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี เพื่อให้ผู้บริหารทราบถึงภารกิจที่จะต้องดำเนินการต่อไป และดำเนินการเสนอโครงการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ห่วงปี พ.ศ. 2558 ถึง พ.ศ.2560 ผ่านปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอนุมัติ

2) หน่วยงานที่รับผิดชอบแจ้งโครงการที่ได้รับอนุมัติให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นหน่วยงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน

2.1.2.2 ขั้นตอนที่ 2 การคัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

1) ในขั้นตอนนี้ คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา จะสรุปยุทธศาสตร์การพัฒนา และแนวทางการพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พร้อมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ปัญหาความต้องการของท้องถิ่น รวมทั้งสรุปยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด/อำเภอ และนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

2) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น จัดการประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นประชาชนท้องถิ่นและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันพิจารณา โดยในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในครั้งแรกให้เวทีการประชุมร่วมกันดังกล่าว คัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทางการพัฒนาที่สมควรนำมาใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาสามปี เพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาจัดทำโครงการ/กิจกรรมในแผนพัฒนาสามปีต่อไป

3) เมื่อได้แนวทางการพัฒนาแล้ว เวทีการประชุมร่วมพิจารณาว่าจะมีโครงการ/กิจกรรมอะไรบ้างที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแนวทางการพัฒนาที่คัดเลือกมาใช้เป็นกรอบในการพัฒนา

4) โครงการ/กิจกรรมที่พิจารณากำหนดอาจมีเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ในขั้นตอนนี้จะต้องมีการดำเนินการ ดังนี้

4.1) พิจารณาความเกี่ยวเนื่องกันระหว่างยุทธศาสตร์หรือระหว่างแนวทางการพัฒนา เช่น ใน “ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก” ได้กำหนด “แนวทางการพัฒนาสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์” โดยเวทีการประชุมร่วมได้กำหนด “โครงการพัฒนาด้านการตลาด” ซึ่งอาจจะมีความสัมพันธ์กับ “ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการท่องเที่ยว” ซึ่งได้กำหนด “แนวทางการพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ ศิลปะ วัฒนธรรม” โดยได้กำหนด “โครงการ

ปรับปรุง สถานที่ประวัติศาสตร์ปราสาทเก่า” หากพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่าโครงการทั้งสองที่มาจากการพัฒนาคนและยุทธศาสตร์กัน แต่มีความเชื่อมโยงและสนับสนุนกันได้ในเชิงการเสริมสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนโดยการนำผลิตภัณฑ์มาขายให้นักท่องเที่ยว ซึ่งหากกำหนดในแผนพัฒนาสามปีแล้ว จะต้องกำหนดหัวการดำเนินการที่สอดรับกัน

4.2) ให้พิจารณานำโครงการ/กิจกรรม จากแผนชุมชนที่เกินขีดความสามารถใน การดำเนินการของชุมชนที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามา ประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

4.3) มีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/ กิจกรรม เพื่อที่จะบรรจุลงใน แผนพัฒนาสามปีได้อย่างเหมาะสม และนอกจากนั้นยังเป็นการจัดลำดับโครงการไว้เพื่อทำแผนสามปี ในช่วงถัดไปด้วย

4.4) เนื่องจากกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการมีความหลากหลาย ดังนั้น ในขั้น ของการพิจารณากำหนดกิจกรรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงสิ่งต่างๆ ดังต่อไปนี้

4.4.1) งบประมาณรายรับ รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.4.2) ทรัพยากรการบริหารอื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.4.3) ภาคีการพัฒนาที่สามารถเข้ามาร่วมดำเนินการ หรือการกิจ รับผิดชอบการดำเนินการในเรื่องนั้นๆ เมื่อพิจารณาด้านต่างๆ ดังกล่าวแล้ว จะต้องแยกประเภทของ โครงการออกอย่างน้อยสามประเภท คือ (1) โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง กล่าวคือมีขีดความสามารถทั้งทางด้านกำลังเงิน กำลังคน วัสดุอุปกรณ์ และความรู้ทางด้านการบริหาร จัดการที่จะดำเนินการได้เอง (2) โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อุดหนุนให้หน่วยงานอื่น

ดำเนินการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เนื่องจากเป็นงานที่อยู่ ในอำนาจหน้าที่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถหรือไม่ประสงค์จะดำเนินการ จึงมอบให้ หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนโดยการตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้ตามระเบียบวิธีการของทาง ราชการ (3) โครงการที่ขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นและภาคเอกชน อันเนื่องมาจากเป็นโครงการขนาดใหญ่ หรือเป็นโครงการที่ หน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยปฏิบัติและมีหน้าที่จัดบริการสาธารณูปโภคแล้ว ทั้งนี้ รวมถึง โครงการเงินอุดหนุนเฉพาะ

2.1.2.3 ขั้นตอนที่ 3 การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

1) การเก็บรวบรวมข้อมูล

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ดำเนินการสำรวจ และเก็บรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นต่อการจัดทำแผนพัฒนาสามปีซึ่งนอกจากจะเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน ทั่วไปแล้วยังจะต้องวิเคราะห์ว่ายุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทางการพัฒนาที่เลือก ต้องการข้อมูล ประเภทใดเป็นพิเศษต้องการข้อมูลของหัวเวลาใด และจะเก็บข้อมูลจากแหล่งใด เพื่อเป็นข้อมูลที่จะ นำมาวิเคราะห์แนวทางการพัฒนา โครงการ/กิจกรรม ได้อย่างถูกต้อง

2) การวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย 4 กิจกรรมหลัก คือ

2.1) การประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมา

2.2) การคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา

2.3) การจัดลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนา

2.4) การตัดสินใจเลือกแนวทางการพัฒนาในห้วงสามปี โดยมีรายละเอียดในแต่ละกิจกรรม ดังนี้

2.4.1) การประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมา

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

สรุปผลการพัฒนาที่ผ่านมาและนำเสนอที่ประชุมซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาชนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประเมินผลการพัฒนาท้องถิ่นในรอบปีที่ผ่านมาโดยประเมินทั้งในเชิงปริมาณและในเชิงคุณภาพ

2.4.2) การคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา

หลังจากการประเมินผลการพัฒนาในรอบปีที่ผ่านมาแล้ว ให้ที่ประชุมตามข้อ 1 ร่วมกันคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้ง สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของประชาชน/ชุมชนในห้วงระยะเวลาสามปี (ในกรณีดังกล่าวอาจคัดเลือกทุกยุทธศาสตร์การพัฒนามาเป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีก็ได้)

ในกรณีที่เห็นว่ามียุทธศาสตร์การพัฒนาใดที่ยังไม่ได้กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนาแต่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องกำหนดขึ้นใหม่ ก็อาจกำหนดขึ้นได้ แต่ทั้งนี้ต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลและวัตถุประสงค์ที่มีความสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของการพัฒนาที่ยังยืน และวิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น (และนำไปปรับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อไป)

2.4.3) การจัดลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนา

ภายใต้ยุทธศาสตร์ จะมีแนวทางการพัฒนาที่หลากหลาย ซึ่งล้วนแล้วแต่มีความจำเป็นในการดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้งสิ้น แต่มีความสำคัญความจำเป็นเร่งด่วนมากน้อยแตกต่างกัน ที่ประชุมตามข้อ 1 จะต้องร่วมกันจัดเรียงลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนา การจัดลำดับความสำคัญดังกล่าว ไม่ได้หมายความว่า แนวทางการพัฒนาทุกแนวทาง ได้รับการพิจารณาแล้วว่าต้องดำเนินการ แต่ในห้วงระยะเวลาสามปี ของแผนพัฒนาสามปีนี้ อาจมีแนวทางที่จำเป็นต้องนำมาเน้นการปฏิบัติ

วิธีการจัดลำดับความสำคัญ มีหลายวิธี ดังนี้
1. วิธีการจัดลำดับความสำคัญ มีหลายวิธี ดังนี้
2. วิธีการจัดลำดับความสำคัญ ที่ประชุมจะตัดสินใจใช้วิธีการลงคะแนนคัดเลือกโดยใช้บัตรลงคะแนน เพื่อนำมารวมคะแนนและจัดลำดับ วิธีการจัดลำดับความสำคัญที่เป็นวิทยาศาสตร์อาจใช้วิธี Rating Scale หรือวิธี Strategic Issues Graph หรือวิธีอื่นๆ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถเลือกวิธีการปฏิบัติตามความเหมาะสม

2.4.4) การตัดสินใจเลือกแนวทางการพัฒนาในห้วงสามปี

หลังจากจัดลำดับแนวทางการพัฒนาแล้ว ที่ประชุมจะตัดสินใจว่าจะนำแนวทางการพัฒนาเหล่านั้นมาดำเนินการ แต่ในการตัดสินใจเลือกนั้น ควรจะได้ วิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพราะในการจัดลำดับความสำคัญอาจใช้การตัดสินใจของแต่ละบุคคลเป็นหลัก ดังนั้นเพื่อทบทวนและยืนยันการจัดลำดับว่ามีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติจริง หรือไม่ จึงควรนำแนวทางการพัฒนามาทำการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรค อีกครั้ง

2.1.2.4 ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา

1) หลังจากได้แนวทางการพัฒนาในช่วงสามปีแล้ว ให้ที่ประชุมร่วมกันพิจารณา คัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนา มาจัดทำเป็นวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา โดยพิจารณาคัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ที่ สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี โดยนำวัตถุประสงค์ดังกล่าวมาจัดทำเป็นวัตถุประสงค์ ของแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี

ตัวอย่าง วัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ (1) เพื่อส่งเสริม การจัดตั้งกลุ่มอาชีพ (2) เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีรายได้เสริม

บางครั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจกำหนดวัตถุประสงค์ของแนว ทางการพัฒนาตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นแล้ว แต่อาจนำมาปรับให้ ขัดเจนและสอดคล้องกับสถานการณ์ในช่วงสามปี

2) ในขั้นตอนนี้ ที่ประชุมจะร่วมกันพิจารณากำหนดโครงการ/กิจกรรมการ พัฒนาที่จะต้องดำเนินการตามแนวทางที่คัดเลือก และโดยที่กิจกรรมที่จะดำเนินการย่อมมีความ หลากหลายซึ่งที่ประชุมจะต้องพิจารณาในประเด็นต่อไปนี้ด้วย คือ (1) พิจารณา กิจกรรมที่ต้อง ดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาที่กำหนดอย่างรอบคอบ เพื่อให้ได้ โครงการ/กิจกรรมที่ครบถ้วน ซึ่งอาจจะมีทั้งโครงการ/กิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเอง โครงการ/กิจกรรมที่ร่วมดำเนินการกับหน่วยงานอื่น หรือโครงการ/กิจกรรมที่ หน่วยงานอื่นเป็นผู้ดำเนินการ (2) พิจารณาจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรม ควรพิจารณา ทั้งภายใต้แนวทางเดียวกันและระหว่างแนวทางการพัฒนา (3) พิจารณาถึงความเชื่อมโยงของกิจกรรม ทั้งในด้านกระบวนการภาระการดำเนินงาน และในด้านของผลการดำเนินการ เพื่อบรรจุกิจกรรมลงใน ปีต่อๆ ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม (4) พิจารณาคัดเลือกโครงการ/กิจกรรม จากความจำเป็นเร่งด่วน ขีดความสามารถทางทรัพยากรการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือความเชื่อมโยงของ กิจกรรม และระยะเวลาที่จะดำเนินการ

2.1.4.5 ขั้นตอนที่ 5 การจัดทำรายละเอียดโครงการ/กิจกรรมการพัฒนา

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พิจารณาคัดเลือก โครงการที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี มาจัดทำรายละเอียดโครงการ ในด้าน เป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ งบประมาณ ระยะเวลา ผู้รับผิดชอบ และตัวชี้วัดความสำเร็จ โดยเน้น การศึกษารายละเอียดของกิจกรรมที่จะดำเนินการในปีแรกของแผนพัฒนาสามปี เพื่อให้สามารถนำไป จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ต่อไป

2.1.4.6 ขั้นตอนที่ 6 การจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี

1) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดทำร่างแผนพัฒนา สามปี โดยมีเค้าโครงประกอบด้วย 6 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 บทนำ

ส่วนที่ 2 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น

ส่วนที่ 3 สรุปผลการพัฒนาท้องถิ่นในปีที่ผ่านมา

ส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี

ส่วนที่ 5 บัญชีโครงการพัฒนา

ส่วนที่ 6 การนำแผนพัฒนาสามปีไปสู่การปฏิบัติ

2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดเวทีประชาคม ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีและรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ แล้วนำไปปรับปรุงแผนพัฒนาสามปีให้สมบูรณ์ต่อไป

3) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น นำร่างแผนพัฒนาสามปีที่ปรับปรุงแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณา

2.1.4.7 ขั้นตอนที่ 7 การอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปี ที่ผ่านการพิจารณาให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น หรือเสนอคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอในกรณีที่มีการมอบอำนาจ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยมีกระบวนการเช่นเดียวกับขั้นตอนที่ 9 ของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

2) ผู้บริหารท้องถิ่นนำร่างแผนพัฒนาสามปี ที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น หรือคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอในกรณีที่มีการมอบอำนาจเสนอขอรับอนุมัติจากสภาพัฒนาท้องถิ่น

3) เมื่อสภาพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติแผนพัฒนาสามปีแล้ว สภาพัฒนาท้องถิ่นจะส่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีและนำไปปฏิบัติ รวมทั้งแจ้งสภาพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาจังหวัดคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประกาศให้ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบโดยทั่วถัน

2.1.3 ประโยชน์ของแผนพัฒนาสามปี

การจัดทำแผนพัฒนาสามปี เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณาอย่างรอบBOR ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างแนวทางการดำเนินงานต่างๆ ที่อาจมีความเชื่อมโยงและส่งผลทั้งในเชิงสนับสนุน และเป็นอุปสรรคต่อกัน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำมาตัดสินใจกำหนดแนวทางการดำเนินงาน และใช้ทรัพยากรการบริหารของท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะสูงสุด

2.2 กรอบแนวคิดเครือข่ายนโยบาย (policy network)

การศึกษากรอบแนวคิดเครือข่ายนโยบาย (policy network) ของผู้วิจัยเพื่อนำมาช่วยอธิบายลักษณะสภาพแวดล้อมเครือข่ายความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) รวมทั้งการอธิบายปัจจัยใดที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามความต้องการของประชาชน ว่ามีลักษณะอย่างไร

กรอบแนวคิดเครือข่ายนโยบาย (policy network) มีที่มาจากการทฤษฎีต่างๆ จำนวนมาก แต่ เป็นองหลังความเป็นมาที่สำคัญที่สุดคือ ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ (inter - organizational theory) (E.H. Klijn and T. Van der Pennen, 1992) และงานเขียนเกี่ยวกับแนวความคิด เช่น ระบบย่อย (subsystems) ชุมชนนโยบาย (policy communities) และเครือข่ายประเด็น (issue networks) (H. Heclo, 1978: 87-124) อย่างไรก็ตาม แนวทางเครือข่ายนโยบายนั้นต่อยอดมาจาก ธรรมเนียมในทางนโยบายศาสตร์ด้วย โดยจะวิเคราะห์กระบวนการนโยบายว่าเป็นปฏิสัมพันธ์ที่ ซับซ้อน มีตัวแสดงจำนวนมากที่มีส่วนร่วมและเป็นกระบวนการที่คลุ่มเครือ ด้วยเหตุที่ตัวแสดงมี เป้าหมายและยุทธศาสตร์มากมายหลากหลายและมีความไม่แน่นอนเกี่ยวกับข้อมูลและผลลัพธ์ แนวความคิดเกี่ยวกับเครือข่ายและชุมชนนโยบายจึงช่วยให้เราสามารถเห็นภาพรวมของ สภาพแวดล้อมทางนโยบายที่เข้มโงยงกับตัวแสดงทางนโยบาย (policy actors) ในกระบวนการ นโยบายสาธารณะซึ่งมีกลุ่มบุคคลที่แม้จะมีความสำคัญหรือมีอำนาจครอบงำในสถานการณ์ต่าง ๆ แต่ มักจะไม่ได้มีอำนาจโดยกฎหมายที่จะทำการตัดสินใจในอันที่จะก่อให้เกิดข้อผูกมัดเชิงนโยบาย กลุ่ม บุคคลเหล่านี้คือ ผู้มีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการ (unofficial participants) ในกระบวนการนโยบาย สาธารณะ โดยจะใช้พลังกดดัน ทางทางเล็กยกล่อม แต่ไม่ได้เป็นผู้ทำการตัดสินใจ ผู้มีส่วนร่วมอย่างไม่ เป็นทางการนี้หมายความรวมถึงกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง สถาบันวิจัย สื่อสารมวลชน และ ปัจเจกชนผลเมืองด้วยซึ่งเกี่ยวข้องกับการศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการจัดทำ แผนพัฒนาเทศบาลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

การสำรวจศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างแนวความคิดว่าด้วยเครือข่ายนโยบายกับแนวความคิดว่า ด้วยชุมชนนโยบายโดย M.J. Smith (1993) พบว่า ความคิดทั้งสองเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ชุมชนคือเครือข่ายในรูปที่เข้มข้นกว่า ดังนั้น เครือข่ายอาจเข้มโงยงเกินไปเป็นชุมชน และชุมชน ก็อาจถลวยตัวออกเป็นเครือข่ายได้ อาจมีประเด็นบางประเด็นที่มีความเป็นชุมชนนโยบายมากกว่าจะ เป็นเครือข่ายนโยบาย และในทางกลับกัน บางประเด็นก็มีความเป็นเครือข่ายนโยบายมากกว่าจะเป็น ชุมชนนโยบาย และอาจมีสถานการณ์ซึ่งสถาบันบางประการเข่นกันที่เป็นเครื่องของเครือข่ายรูปแบบ หนึ่งมากกว่าอีกรูปแบบหนึ่ง

การวิเคราะห์ของ Smith นี้พัฒนามาจากงานของ Jordan and Richardson (1987) ซึ่งมักจะ ใช้คำว่า ชุมชนนโยบายสำหรับหมายถึงความสัมพันธ์ในขอบเขตซึ่งมีความมั่นคงต่างๆ กันและงานของ Rhodes (1981) ซึ่งชี้ถึงเครือข่ายที่มีความเหนี่ยวแน่นต่างๆ กัน จากนั้น Marsh and Rhodes (1992) จึงได้ต่อยอดงานนี้เพื่ออธิบายคุณลักษณะของชุมชนนโยบายดังต่อไปนี้

- (1) โดยเปรียบเทียบแล้ว ชุมชนนโยบายมีสมาชิกจำกัด และมักมีผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจหรือ เงินวิชาชีพ บางครั้งก็กันผู้อื่นออกไปโดยเจตนา (sometimes consciously excluding others)
- (2) ชุมชนนโยบายมีคำนิยมร่วมกันและมีการปฏิสัมพันธ์กันบ่อยครั้งหรือเป็นประจำ (interacting frequently) โดยมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรกัน และผู้นำกลุ่มสามารถจัดระเบียบกำกับ ควบคุมการแลกเปลี่ยนนี้ได้
- (3) โดยเปรียบเทียบแล้วชุมชนนโยบายมีคุณลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เครือข่ายนโยบายจะมีขนาดใหญ่และมีความหลากหลายจึงมีการผันแปรของระดับการติดต่อกันและระดับความเห็นพ้องกันต่างกับประชาคมนโยบาย

(2) ทรัพยากรของเครือข่ายนโยบายจะผันแปรเปลี่ยนและเครือข่ายจะปราศจากความสามารถที่จะจัดระเบียบหรือกำกับควบคุมการใช้ทรัพยากรในลักษณะที่จะร่วมกันเป็นส่วนรวม (collectively) โดยสมาชิกเครือข่ายจะมีอำนาจไม่เท่าเทียมกัน

ประเด็นสำคัญในที่นี้คือ การเน้นเรื่องผลประโยชน์ของรัฐในการเข้าไปอุปถัมภ์สนับสนุนเครือข่ายและชุมชนนโยบาย Smith (1993) ได้ใช้งานของ Jordan and Richardson (1987) มาซึ่งให้เห็นกรณีของสหราชอาณาจักร โดยยกเหตุผล 4 ประการ อธิบายถึงการเน้นผลประโยชน์ของรัฐในการเข้าอุปถัมภ์สนับสนุนกลุ่มเหล่านี้ว่า

(1) ชุมชนและเครือข่ายนโยบายอ่อนไหวให้เกิดรูปแบบของรัฐบาลที่ใช้การปรึกษาหารือในการทำงาน (consultative style of government)

(2) ชุมชนและเครือข่ายนโยบายช่วยลดความขัดแย้งเชิงนโยบายและทำให้เป็นไปได้ที่จะให้ประเด็นต่างๆ ไม่เป็นประเด็นการเมือง (depoliticize issues)

(3) ชุมชนและเครือข่ายนโยบายทำให้สามารถคาดการณ์ได้ในการกำหนดนโยบาย (predictable)

(4) ชุมชนและเครือข่ายมีความสัมพันธ์สอดคล้องกันได้ดีกับลักษณะการจัดองค์การเชิงกรม กอง แผนก ฝ่าย ของรัฐบาล (departmental organization of government)

ตัวอย่างกรณีของชุมชนนโยบาย คือ การรวมตัวกันในประเด็นของการพัฒนานโยบายการเกษตรของสหราชอาณาจักรหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ สมาคมที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์เกษตรกรและเจ้าของที่ดิน และผู้จำหน่ายปุ๋ยและยาฆ่าแมลง มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มที่มีการปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิดและมีการทำงานร่วมกันไปในแนวทางเดียวกัน โดยต้านทานอิทธิพลที่มาจากการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภค ต้านการณรงค์หาเสียงสนับสนุนการต่อต้านมลพิษ ในขณะเดียวกันชุมชนนโยบายนี้ก็เสนอตนเองในฐานะผู้จัดการดูแลชนบทที่ต่อต้านคัดค้านส่วนงานรัฐบาลและกลุ่มกดดันภายนอก ในระหว่างคริสต์ศักราช 1940 และ 1970 สภาพดังกล่าวคือลักษณะที่เป็นแบบฉบับของชุมชนนโยบาย อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลังชุมชนนโยบายนี้ได้อ่านและจำเป็นต้องปรึกษาหารือกับตรวจสอบที่กว้างขึ้น การรวมตัวที่เคยเป็นชุมชนดังกล่าว ปัจจุบันมีลักษณะที่อาจเรียกได้อย่างเหมาะสมกว่าเป็นเครือข่ายนโยบาย

แนวความคิดทั้งสองแสดงให้เห็นว่า ชุมชนนโยบายและเครือข่ายมีรูปแบบของการจัดผลประโยชน์ที่มั่นคง (stable pattern of interest organization) เป็นลักษณะพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของชุมชนนโยบาย แต่ลักษณะดังกล่าวอาจเปลี่ยนไปตามเวลาได้ โดยการเปลี่ยนแปลงอาจเกิดขึ้นในด้านความสัมพันธ์กับภายนอก หรือจากการเปลี่ยนแปลงทั่วไปทางเศรษฐกิจและสังคมเทคโนโลยี หรือจากการแบ่งแยกภัยในเครือข่าย และจากความท้าทายระหว่างเครือข่ายและภัยในชุมชน ในกรณีของชุมชนนโยบายการเกษตรดังกล่าวข้างต้น การเปลี่ยนแปลงได้เกิดขึ้นเนื่องจากการเป็นสมาชิกประชาคมยุโรป (European Community) ของสหราชอาณาจักร และการเติบโตของประชากรชนบทที่ปราศจากความผูกพันมั่นคงกับการเกษตรกรรม คือประชากรชนบทที่เพิ่มขึ้น ได้แก่

คนทำงานในเมืองหรือผู้ที่เกอเรียนอายุมากจากในเมือง นอกจากนั้นยังมีเหตุการณ์ที่ทำให้ประเด็นด้านผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อมถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นวาระทางการเมือง

ทฤษฎีชุมชนนโยบายและเครือข่ายนโยบายมีปัญหาอยู่ว่า เป็นทฤษฎีที่บรรยายลักษณะของกระบวนการตัดสินใจว่าได้รับการจัดรูปแบบ (organized) อย่างไร โดยตัวทฤษฎีอาจกล่าวถึงแนวโน้มวิธีที่อาจจัดระเบียบกำกับควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และกลุ่มผลประโยชน์ และการศึกษาเชิงประจักษ์ก็มีนัยของการเสนอวิธีจัดระเบียบกำกับควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มผลประโยชน์ ในระบบการเมืองที่ค่อนข้างมั่นคง แต่ไม่ได้ให้คำอธิบายว่าทำไม่กระบวนการตัดสินใจจึงถูกจัดในลักษณะที่กล่าวถึงนั้น

Smith (1993) ได้สำรวจกรณีของสหราชอาณาจักรกับสหรัฐอเมริกาขนาดนั้นไป และที่ให้เห็นเป็นนัยว่าคุณลักษณะของระบบรัฐบาลในสหรัฐอเมริกาทำให้มีเครือข่ายมากกว่าที่จะเป็นชุมชนนโยบาย แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับว่านโยบายนั้นเป็นนโยบายด้านใด (policy sector) ในทำนองเดียวกับการศึกษาระดับสังคมอื่น เช่น เนเธอร์แลนด์ ก็ที่ให้เห็นถึงปรากฏการณ์ในลักษณะ เช่นเดียวกันนี้ แนวการศึกษานโยบายสาธารณะในลักษณะที่เป็นกระบวนการนโยบายมีมุ่งมองเชิงขั้นตอนว่า เครือข่ายและชุมชนนโยบายมีบทบาทที่ค่อนข้างจะประสานสัมพันธ์กันตั้งแต่ช่วงการกำหนดประเด็นวาระ ไปจนถึงการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นการมองระบบการเมืองและการดำเนินการของรัฐที่ถือว่าเครือข่ายและชุมชนเป็นหน่วยที่มีลักษณะเหมือนกันและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่ในปรากฏการณ์จริง เครือข่ายและชุมชนนโยบายไม่ได้เป็นหน่วยที่มีลักษณะเหมือนกันและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการนโยบายเช่นนั้นเสียที่เดียว

แนวความคิดเครือข่ายนโยบายเป็นแนวความคิดที่ใช้ในการซื้อให้เห็นถึงรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่พึ่งพา กันและเกี่ยวข้องอยู่ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ การพึ่งพา กัน (interdependence) คือคำสำคัญในมุ่งมองแนวเครือข่าย ตัวแสดงในเครือข่ายนั้นพึ่งพา กันนี้ องจากต่างก็ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้โดยลำพังตนเอง จำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรของตัวแสดงอื่นๆ จึงจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้ การดูแลจัดการปัญหาสาธารณะเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานกิ่งรัฐและองค์การเอกชน การพึ่งพา กันนั้นเป็นการพึ่งพา กันบนพื้นฐานของการกระจายทรัพยากรไปยังตัวแสดงบนพื้นฐานของเป้าหมายที่ตัวแสดง sewage และบนพื้นฐาน มุ่งมองความคิดของตัวแสดงเกี่ยวกับการพึ่งพา กันทางทรัพยากร เกี่ยวกับแลกเปลี่ยนข้อมูลเป้าหมาย และทรัพยากรที่เกิดขึ้นในการปฏิสัมพันธ์กัน และเนื่องจากปฏิสัมพันธ์เหล่านี้มักจะเกิดขึ้นช้าแล้วช้า อีกกระบวนการก่อตัวเป็นสถาบัน (institutionalization) จึงเกิดขึ้น นั่นคือ เมื่อเกิดความคิดความเข้าใจที่มีร่วมกันแล้ว รูปแบบการมีส่วนร่วมและภูมิปัญญาในการมีปฏิสัมพันธ์กันก็พัฒนาขึ้นและถูกทำให้เป็นระบบแบบแผน ทั้งนี้ลักษณะทางโครงสร้างและวัฒนธรรมของเครือข่ายนโยบายที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้จะมีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายในอนาคต

เครือข่ายนโยบายจึงหมายถึงรูปแบบของความสัมพันธ์ทางสังคมที่ค่อนข้างจะมั่นคงระหว่างตัวแสดงที่พึ่งอิงกัน โดยเป็นความสัมพันธ์ที่ก่อตัวรายล้อมอยู่กับปัญหานโยบายและหรือโครงสร้างของนโยบาย ทั้งนี้ เครือข่ายนโยบายเป็นแนวความคิดที่มุ่งเน้นอยู่กับการกระทำการ群 (collective action)

ของตัวแสดงของนโยบายที่อยู่ในความสนใจ อีกนัยหนึ่งคือ แนวความคิดเครือข่ายนโยบายเป็นแนวความคิดที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายที่มาจากการสัมพันธ์ระหว่างองค์กร

ตัวอย่างของเครือข่ายนโยบายที่นำเสนอจะคือ พัฒนาการของเครือข่ายการเดินทางในประเทศเนเธอร์แลนด์หลังส่งผลกระทบโลกครั้งที่สอง เราสามารถย้อนกลับไปดูที่มาของเครือข่ายนี้จากความขาดแคลนที่อยู่อาศัยและการขาดความสามารถในการก่อสร้างหลังส่งผลกระทบ ซึ่งเป็นเหตุให้รัฐบาลยื่นมือเข้าดำเนินการและนำไปสู่การควบคุมราคาและการทำให้มีทรัพยากรสำหรับก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ในราคาน้ำที่ค่อนข้างถูก ตัวแสดงแต่ละตัวแสดงที่มีส่วนร่วมในโครงการนี้ก็มีเป้าหมายผลประโยชน์ของตัวเอง บริษัทก่อสร้างนั้นสนใจความต้องเนื่องของโครงการ สมาคมที่อยู่อาศัยนั้นก็สนใจความเติบโตและความต้องเนื่อง ในขณะที่ผู้ลงทุนให้ความสำคัญอันดับแรกต่อโครงการที่ทำกำไร เนื่องจากทรัพยากรและความจำเป็นที่ตัวแสดงต้องร่วมมือกัน เครือข่ายที่ค่อนข้างเหนียวแน่นจึงก่อร่างขึ้นมาดำเนินเรื่องเกี่ยวกับปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยได้เปิดโอกาสให้ตัวแสดงและตัวแสดงสามารถทำให้เป้าหมายและผลประโยชน์ของตนเป็นจริงได้ ในการนี้ได้มีการพัฒนาสถาบันเชิงองค์การ (organizational institutions) มีการสร้างกฎระเบียบข้อบังคับการดำเนินการและมีการกำหนดแนวทางนโยบายในปฏิสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับโครงการของนโยบาย (E.H. Klijn and T. Van der Pennen, 1992)

กระทั่งเม่นمانแนวคิดในมุมมองเครือข่ายนโยบายส่วนมากจะเน้นขอบเขตและข้อจำกัดของการขึ้นของรัฐบาล บ่อยครั้งที่การมีอยู่ของเครือข่ายนโยบายได้ถูกมองว่าเป็นร่องรอยหลักฐานของความไม่ความสามารถของรัฐบาล การประเมินเครือข่ายนโยบายในทางลบ เช่นนี้ทำให้เราเห็นถึงทิศทางของการวิจัยเกี่ยวกับปรากฏการณ์ดังกล่าวที่ผ่านมาจนปัจจุบัน นั่นคือออกแบบนักคิดบางคนแล้วแบบจะไม่มีผู้ใดให้ความสนใจกับศักยภาพของเครือข่ายนโยบายที่จะใช้แก่ปัญหาและที่รัฐบาลจะใช้ในการขึ้นสังคมโดย การบริหารเครือข่ายเป็นตัวอย่างของการบริหารกิจการบ้านเมืองและการบริหารงานภาครัฐในสถานการณ์ของการพึ่งพิงอิงกัน การบริหารเครือข่ายจึงมุ่งที่จะประสานยุทธศาสตร์ของตัวแสดงซึ่งมีเป้าหมายและความชอบที่ต่างกันเกี่ยวกับปัญหาบางประการหรือเกี่ยวกับมาตรการนโยบายภายใต้เครือข่ายของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่มีอยู่ (existing inter – organizational relations)

จากที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์การดังกล่าวข้างต้น เราจำเป็นต้องเข้าใจถึงความแตกต่างระหว่างแนวคิดในมุมมองความสัมพันธ์ระหว่างองค์การแบบดั้งเดิม (traditional inter – organizational approach) กับแนวคิดในมุมมองเครือข่ายที่มีต่อการบริหารงานภาครัฐ มุมมองแนวคิดแบบคลาสสิกซึ่งเป็นมุมมองแนวคิดที่มาจากแรงบันดาลใจด้านการบริหารภายในองค์การ (intra – organizationally inspired management perspective) เป็นส่วนใหญ่นั้นไม่สามารถใช้กับสถานการณ์เครือข่ายได้ เพราะในมุมมองแนวคิดแบบคลาสสิกนั้น ผู้จัดการคือผู้ควบคุมระบบที่ให้ความสนใจต่อระบบรวมทั้งระบบที่เรียกว่าองค์การ หรือส่วนขององค์การ ดังนั้น ในความคิดแบบคลาสสิก การบริหารจึงประกอบด้วยกิจกรรมหลัก 3 กิจกรรม คือ 1) การกำหนดเป้าหมายขององค์การ (การวางแผน) 2) การจัดโครงสร้างและออกแบบองค์การ (การจัดองค์การ) 3) การทำงานให้สำเร็จ (การนำ) ในขณะนี้การบริหารจึงเป็นกิจกรรมจากบนลงล่าง (top-down) ที่อยู่บนฐานของโครงสร้างอำนาจที่ชัดเจน (A.D. Chandler, 1977)

ในอีกด้านหนึ่งนั้น การบริหารเครือข่ายต่างกับแนวคิดในมุมของการบริหารแบบคลาสสิก เพราะในสถานการณ์ของเครือข่ายไม่มีอำนาจที่เป็นศูนย์กลางเดียวไม่มีระบบของลำดับชั้น ไม่มีเป้าหมายองค์การเดียวๆ และไม่มีตัวแสดงใดที่มีขีดความสามารถในการซึ่นาเพียงพอที่จะควบคุมตัวแสดงอื่นๆ ให้เป็นไปในทางเดียวกันได้ทั้งหมดแต่ผู้เดียว การบริหารเครือข่ายนั้นโดยสารสำคัญแล้วคือ กิจกรรมความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ มุมมองแนวคิดแบบบันลุงหรือองค์รวม (holistic perspective) ใน การบริหารนั้น ดูจะไม่ทำให้เกิดผลในทางการดำเนินงานนัก เพราะถ้าตัวแสดงที่เป็นศูนย์กลาง (central actor) ขาดหายไปก็จะไม่สามารถมีผู้ควบคุมระบบที่ชัดเจนได้ และจะไม่โครงสร้างอำนาจที่ชัดเจนจากที่ซึ่งตัวผู้จัดการจะสามารถถึงเอ้าทรัพยารสำหรับใช้ในการซึ่นาของตนออกมайд้ (R.W. Gage and M.P. Mandell (eds.), 1990) นั่นหมายความว่า ตัวผู้จัดการจะต้องจัดการกับสถานการณ์ของปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อนและต้องมียุทธศาสตร์ที่แตกต่างกันของตัวแสดงทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง เป้าหมายหลักของทฤษฎีเครือข่ายนโยบายคือ ต้องการอธิบายว่า เครือข่ายนโยบายมีผลกระทบอย่างไรต่อการเปลี่ยนแปลงของนโยบาย และผลลัพธ์ของนโยบายนั้น

2.3 กรอบการวิเคราะห์ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (participatory democracy)

2.3.1 ความหมายของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) เป็นแนวคิดที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมือง โดยถือกำเนิดมาจากคำว่า “ประชาธิปไตย” (democracy) ในภาษากรีกที่มาจากการผสมผสานคำว่า “demos” และ “kratos” ที่แปลได้ว่า “ประชาชนคือผู้ปกครอง” ดังนั้น แนวคิดของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนและกลุ่มต่างๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของรัฐบาลและผู้ใช้อำนาจรัฐในลักษณะที่มีปฏิสัมพันธ์โดยตรง เพื่อให้มีส่วนในการเสนอความคิดเห็น ดังเดียวกับกระบวนการกำหนดนโยบาย จนถึงกระบวนการตัดสินใจ แต่อ่านใจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงอยู่ที่เจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งนี้จะต้องกันข้ามกับระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่จำกัดบทบาทของประชาชนอยู่แค่เพียงการใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น

ของ ชาร์ค รูสโซ (Jean Jacques Rousseau, 1954: 108) เป็นผู้เริ่มเชื่อให้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่า 200 ปี โดยเสนอว่าการมีส่วนร่วมจะเป็นปัจจัยสำคัญในการเสริมสร้างคุณธรรมทางการเมือง รูสโซเสนอว่าการมีส่วนร่วมนั้นจะต้องไม่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลหรือความเชื่อและธรรมเนียมปฏิบัติ แต่โดยที่บุคคลผ่านการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเกิด การพัฒนาบุคคลิกภาพ เสริมสร้างทัศนคติของการไว้วางใจ และก่อให้เกิดแนวทางการปฏิบัติที่ประชาชนจะร่วมกันสนับสนุนต่อสืบไป ข้อพึงระวังที่สำคัญคือ เราจะต้องไม่ลับสนประชาธิปไตยแบบมี ส่วนร่วมกับการลobbey (lobby) เพราะหัวใจของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมคือ การเปิดช่องทางและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนแต่ละคน กลุ่มประชาชนและองค์กรนอกรัฐให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการทำประชาพิจารณ์เพื่อการเสนอแนะ (advisory hearings) ให้คำปรึกษาหน่วยงานของรัฐเพื่อลดภาระในการปฏิบัติราชการ หรือเรียกร้องข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐ และท้าทายการตัดสินใจของรัฐบาลผ่านกระบวนการยุติธรรมและศาล กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การทำให้การตัดสินใจของรัฐบาลโปร่งใส เป็นรัฐบาลอยู่ในที่แจ้ง (government in the sunshine) ประชาธิปไตยแบบมี ส่วนร่วมจึงมุ่งแรงหา

รูปแบบที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนผลักดัน และมือทิพลต่อการตัดสินใจของผู้นำทางการเมืองได้อย่าง ก้าวขวางและอย่างมีประสิทธิภาพ นอกเหนือไปจากการมีส่วนร่วมที่เข้าใจและปฏิบัติกันในระบบ ประชาธิปไตยแบบตัวแทน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในประเทศที่ ปกครองในระบบประชาธิปไตยตามทฤษฎีของการปกครองในระบบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วม ทางการเมืองของประชาชนในการเลือกตั้งจะกระทำหน้าที่สำคัญอย่างน้อย สองประการ คือ การเลือก คณะผู้ปกครอง และการควบคุมคณะผู้ปกครอง อันจะมีผลทำให้ การปกครองสนองตอบต่อความ ต้องการของประชาชน กระนั้นก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง มิได้มีเฉพาะแต่การ เลือกตั้งเท่านั้น

ได้มีนักวิชาการให้นิยามความหมายของ “การมีส่วนร่วม” ทางการเมืองไว้อย่าง หลากหลายที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการศึกษาวิจัยในครั้นี้ได้แก่

Myron Weiner (1971: 161) ได้ให้คำนิยามการมีส่วนร่วมทางการเมืองเอาไว้ว่า เป็นการ กระทำโดยสมัครใจ ที่มุ่งผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ และการเลือกสรรผู้นำในทางการเมืองทั้ง ในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการกระทำแบบชั่วคราวหรือต่อเนื่อง ใช้วิธีการที่ถูก กฎหมาย มีการจัดองค์กรหรือไม่มี และไม่ว่าจะบังเกิดผลหรือไม่ก็ตาม

Milbrath and Goel (1977: 2) นักวิชาการตะวันตกซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องการมีส่วนร่วม ทางการเมืองอธิบายว่า การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง การกระทำของบุคคลเพื่อพยายามมี อิทธิพลหรือสนับสนุนต่อรัฐบาลและระบบการเมือง และยังรวมถึงบทบาทของประชาชนในการกระทำ ไดๆ เพื่อมีอิทธิพลต่อผลทางการเมือง โดยพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นจะเพิ่มจากความ สนใจทางการเมืองไปสู่กิจกรรมทางการเมืองที่ต้องการความสนใจและแรงจูงใจมากขึ้นเป็นลำดับ

Rod Hague (1992: 163) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางการเมือง 3 รูปแบบคือ

(1) การเมืองแบบเก่า (old politics) ได้แก่การมีส่วนร่วมแบบประเพณีนิยม (Conformists) ซึ่งได้แก่ การถูกเฉียงปัญหาทางการเมือง การร่วมชุมนุมทางการเมือง ฯลฯ แต่ปฏิเสธการประท้วงและการเดินขบวน

(2) การเมืองแบบผสม (mixed Politics) ได้แก่ กิจกรรมของพวgnักปฏิรูป (reformists) ที่อาจใช้วิธีการแบบประเพณีนิยมและในขณะเดียวกันก็อาจใช้การประท้วงทางกฎหมาย และการ ปฏิเสธการให้ความร่วมมือ (boycotts) ด้วย

(3) การเมืองใหม่ (new politics) ซึ่งถูกแบ่งออกเป็น 2 พวgnอย่างๆ คือ พวgnกิจกรรม (activists) และนักประท้วง (protesters) นักกิจกรรมจะใช้หั้วิธีแบบประเพณีนิยมและวิธีการที่มิใช่ แบบประเพณีนิยม รวมไปถึงการกระทำที่ผิดกฎหมาย เช่นการปิดกั้นการจราจร เป็นต้น ส่วนนัก ประท้วงจะนิยมใช้วิธีการแบบมิใช่ประเพณีนิยม ไม่ว่าจะถูกต้องตามกฎหมายหรือผิดกฎหมายที่ตาม

ในขณะเดียวกัน Rod Hague ยังได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มประเทศ โลกที่ 3 ว่ามีลักษณะเด่น คือ การถูกครอบงำโดยความสัมพันธ์ในเชิงระบบอุปถัมภ์ (patron-client relationship) โดยความยากจนและความไม่เสมอภาคทำให้คนรวยมีทรัพยากรที่สามารถให้ความ ช่วยเหลือแก่คนจน เพื่อแลกเปลี่ยนกับความภักดีทางการเมืองได้ (Rod Hague, 1992: 167-170)

Robert A. Dahl (1971) ได้สร้างเกณฑ์วัดมาตรฐานความเป็นประชาธิปไตยของระบบการเมืองไว้ในหนังสือชื่อ Polyarchy เกณฑ์ทั้ง 5 ประการนี้ ถึงแม้จะกำหนดขึ้นมาเพื่อวัดความเป็นประชาธิปไตยที่เน้นสถาบันการเมืองและกระบวนการการในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน แต่อาจนำมาใช้เป็นมาตรฐานวิเคราะห์ความเป็นประชาธิปไตยแนวทางอื่นๆ ได้อย่างน่าสนใจ เกณฑ์ทั้ง 5 ประการ ได้แก่

(1) สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างทั่วถึงของประชาชน (inclusion) สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองถือเป็นเกณฑ์เบื้องต้นของระบบประชาธิปไตยทั่วไปที่จะต้องให้สิทธิในการเลือกตั้ง และสิทธิทางการเมืองอื่นๆ แก่ประชาชนที่เป็นพลเมืองทุกคน หากใช้เกณฑ์นี้มาวิเคราะห์ ระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม แบบอภิปรายโดยตรง และแบบสมัครใจแล้ว แม้ในสังคมตะวันตกยังไม่สามารถให้สิทธิในการมีส่วนร่วมได้อย่างทั่วถึง นอกเหนือไปจากการให้สิทธิเลือกตั้ง ในสังคมไทยเอง แม้แต่สิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำสุดก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าครอบคลุมประชาชนอย่างทั่วถึง

(2) โอกาสในการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน (political equality) ปัญหาของการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันในความเป็นจริงก็พบว่าความแตกต่างสำคัญอยู่ที่การบริจาคเงินให้แก่ การหาเสียงเลือกตั้ง บุคคลบางคน นิติบุคคลหรือบริษัทบางแห่ง เมื่อบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองและ การหาเสียงเลือกตั้งมาก ก็สามารถมีอิทธิพลต่อผู้นำทางการเมืองได้มากกว่าคนทั่วไปอย่างปฏิเสธไม่ได้ ยิ่งไปกว่านั้นปัญหาสำคัญของโอกาสในการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันก็คือ ประชาชน “ใช้” โอกาส นั้นอย่างไม่เท่ากัน (equality of usage) กล่าวคือ ประชาชนเลือกที่จะไม่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งเห็นได้ชัดจากการไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่ต่ำลงทุกขณะ ดังนั้น “โอกาสที่เท่าเทียมกัน” จึงไม่เหมือนและไม่เท่ากับ “การใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน” เพราะข้อจำกัดในการใช้สิทธิที่ไม่เท่าเทียมกันอาจเกิดขึ้นได้จากสถานภาพทางสังคม การศึกษา ฐานะทางเศรษฐกิจ และข้อมูล ข่าวสารที่ได้รับ

(3) โอกาสที่จะได้รับข้อมูล ข่าวสารเพื่อใช้ตัดสินใจทางการเมือง (enlightened understanding) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเข้าใจผลที่จะเกิดขึ้นจากการเลือกและการตัดสินใจ ในความเป็นจริงการรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร และตระหนักในผลที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจของตนเป็นประเด็นสำคัญ ในระบบประชาธิปไตยทุกแนวทาง เราต้องยอมรับระบบประชาธิปไตยเป็นระบบที่เรียกร้องความรับผิดชอบจากประชาชนที่สูงมาก ที่จะต้องติดตามข้อมูลข่าวสาร แยกแยะความน่าเชื่อถือของข้อมูล เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจ เหล่านี้ล้วนมี “ราคา” (cost) ทั้งสิ้น เพราะใน ความเป็นจริงมีข้อมูล มากมายเกินกว่าที่ประชาชนจะสามารถ “บริโภค” และ “ย่อย” ให้เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจในเวลาอันจำกัดในชีวิตประจำวันได้ ที่สำคัญในประเทศที่ความเป็นอิสระของสื่อยังเป็นปัญหา และถูกควบคุมทั้งโดยอำนาจเจ้า แลว อิทธิพลของทุน เช่น ในเมืองไทย โอกาสที่ประชาชนจะได้รับข้อมูล ข่าวสารเพื่อใช้ตัดสินใจทางการเมือง (enlightened understanding) อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตระหนักในผลที่จะเกิดขึ้นจากการเลือกและการตัดสินใจจึงเป็นไปได้ยาก

(4) โอกาสในการกำหนดวาระสาธารณะ (control of the agenda) เป็นที่ชัดเจนว่า ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนไม่ได้ออกแบบโครงสร้างให้สถาบันทางการเมืองสามารถรับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้นำทางการเมืองและการกำหนด

วาระสาธารณะโอกาสในการมีส่วนร่วมกำหนดวาระสาธารณะถือเป็นจุดแข็งของแนวทางประชาธิปไตยโดยตรง ประชาธิปไตยแบบอภิปรายไดร์ตรอง และประชาธิปไตยแบบสมาคม ปรากฏการณ์มีจิงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน พบว่า กระบวนการประชาธิปไตยโดยตรงที่ใช้ในหลายประเทศ เช่น การทำประชามติ และการให้ประชาชนริเริ่มเสนอภูมายาส ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการกำหนดวาระสาธารณะมากขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นที่นักการเมืองมองข้ามหรือไม่อยากนำมาเป็นข้อถกเถียงเสนอทางการเมือง เช่น เรื่องการจำกัดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง (term limit) การปฏิรูประบบภาษี และกฎหมายทำแท้ง เป็นต้น ระบบประชาธิปไตยโดยตรงจึงช่วยแก้ปัญหาในเรื่องการกำหนดวาระสาธารณะของภาคประชาชนได้อย่างมาก และหากนำแนวคิดเรื่องระบบประชาธิปไตยแบบอภิปรายไดร์ตรอง และประชาธิปไตยแบบสมาคมใช้ร่วมด้วยแล้ว การกำหนดวาระสาธารณะจะยิ่งถูกถ่ายโอนจากภาครัฐมาสู่ภาคประชาชนได้อย่างกว้างขวาง ทั่วถึง และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(5) การมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ (effective participation) การมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนขึ้นอยู่อย่างสำคัญกับการมีพัฒนาการเมืองที่รับผิดชอบที่ต้องสนองข้อเรียกร้องและความต้องการของประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจะมีประสิทธิภาพหรือไม่อยู่ที่พัฒนาการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งได้ทำหน้าที่ควบคุมให้สมาชิกรัฐสภาและเจ้าหน้าที่ของผู้เลือกตั้งให้เป็นผลลัพธ์ทางนโยบายที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ประชาชนได้มากน้อยเพียงใด เมื่อเป็นเช่นนี้ปัญหาของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนจึงเป็นปัญหาซึ่งมีที่มาจากการถ่ายทอดความรับผิดชอบจากเจ้าของอำนาจไปสู่ตัวแทน (principal agent problems) ปัญหาความรับผิดชอบของพัฒนาการเมืองในรัฐบาล (party government) และปัญหาการจัดการเลือกตั้งที่เป็นอิสระและยุติธรรม

ในส่วนของนักวิชาการในประเทศไทยที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในประเทศ ให้ให้คำนิยามหรือสรุปลักษณะของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมไว้อย่างหลากหลายที่สำคัญได้แก่

รังสรรค์ ธนาพรพันธุ์ (2547: 49) สรุปว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นวิถีแห่งประชาธิปไตย ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมอยู่ที่การสื่อสารจากผู้อื่นให้การปกคล่องไปสู่ผู้ปกครอง ข่าวสารที่สื่ออาจเป็นภาวะทุกข์เข็ญของประชาชน ระดับความพึงพอใจที่มีต่อชนชั้นผู้ปกครอง และความต้องการบริการการเมือง นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมยังเกื้อกูลให้ประชาชนมีบทบาทในการกำหนดทางเลือกของสังคม (social choice) อีกด้วย

บวรศักดิ์ อุวรรณโนน และภิวัติ บุรีกุล (2548: 25) สรุปหลักการหรือองค์ประกอบสำคัญของคำว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน อำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ นั้น จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน มีการเพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีความยืดหยุ่นได้ กล่าวคือ มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส และคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

รองซัย วงศ์ชัยสุวรรณ และ เทียนซัย วงศ์ชัยสุวรรณ (2541: 12) ได้สรุปว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นเป็นการกระทำ (action) ที่บุคคล (individual) หรือกลุ่มบุคคล (group) ที่ไม่ว่าจะมีระดับของการจัดองค์กรมากเพียงใดก็ตาม เพื่อมีอิทธิพลต่อการเลือกสรรผู้นำทางการเมืองหรือรัฐบาลทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และเพื่อมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งในเชิงให้การสนับสนุนหรือต่อต้าน ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงมีได้หลายรูปแบบและหลายระดับ

ปรัชญา เวสารัช (2528: 5) ได้นิยามความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ว่า การมีส่วนร่วมคือการที่ประชาชนเข้ามามาเกี่ยวข้องกับการพัฒนาซึ่งผู้เข้าร่วมได้ใช้ความพยายามบางอย่างส่วนตัว เช่น ความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงานหรือทรัพยากรบางอย่าง เช่น เงินทุน วัสดุในกิจกรรมการพัฒนา

เฉลิม เกิดโมลี (2543: 2) อธิบายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมืออยู่เกือบทุกกิจกรรมของสังคม แต่ที่ถูกกล่าวถึงอยู่เสมออยู่ 4 เรื่องคือ การมีส่วนร่วมทางการเมือง การมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมในการพัฒนาและการมีส่วนร่วมในการบริหาร นอกจากนั้นในแต่ละเรื่องยังเกิดการมีส่วนร่วมได้ในหลายลักษณะและหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับว่าจะสนใจพิจารณาในแบบไหน โดยเงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 3 ประการ คือ

(1) ต้องมีอิสรภาพ หมายถึง มีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

(2) ต้องมีความเสมอภาคประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมใดจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมคนอื่นๆ

(3) ต้องมีความสามารถ ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้นๆ หมายความว่า ในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและเสมอภาคแต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้

คงนนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ (2545: 12) ได้สรุปการมีส่วนร่วมในแบบมิติความลึกทั้งในเชิงกว้างและพื้นที่เฉพาะว่า

(1) การมีส่วนร่วม คือ การพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมโดยสัมครับโดยประชาชนต่อโครงการโดยการให้โครงการหนึ่งของโครงการสาธารณสุขต่างๆ ที่คาดว่าจะส่งผลต่อการพัฒนาชาติไม่ได้หวังว่าจะให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงโครงการ หรือวิจารณ์เนื้อหาของโครงการ

(2) การมีส่วนร่วมในความหมายที่กว้าง หมายถึง การให้ประชาชนในชนบทรู้สึกตื่นตัวเพื่อที่จะทราบถึงการรับความช่วยเหลือและตอบสนองต่อโครงการพัฒนา ขณะเดียวกันก็สนับสนุนความคิดริเริ่มของคนในท้องถิ่น

(3) ในเรื่องของการพัฒนาชนบท การมีส่วนร่วมคือ การให้ประชาชนเข้ามามาเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนา นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะประเมินโครงการนั้นๆ ด้วย

(4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้นอาจเข้าใจย่างกว้างๆ ได้ว่า คือ การที่ประชาชนได้เข้าร่วมอย่างแข็งขันในกระบวนการตัดสินใจต่างๆ ในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อเขา

(5) การมีส่วนร่วมในชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนจะมีทั้งสิทธิและหน้าที่ ที่จะเข้าร่วมในการแก้ไขปัญหาของเข้า มีความรับผิดชอบมากขึ้นที่จะสำรวจตรวจสอบความจำเป็นในเรื่องต่างๆ การระดมทรัพยากรท้องถิ่น และเสนอแนวทางแก้ไขใหม่ๆ เช่นเดียวกับการก่อตั้งและดำเนินรักษาองค์กรต่างๆ ในท้องถิ่น

(6) การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องเป็นกระบวนการดำเนินการอย่างแข็งขัน ซึ่งหมายถึงว่าบุคคลหรือกลุ่มที่มีส่วนร่วมนั้นได้เป็นผู้มีความริเริ่มและได้มุ่งใช้ความพยายามตลอดจน ความเป็นตัวของตัวเองที่จะดำเนินการตามความคิดริเริ่มนั้น

(7) การมีส่วนร่วม คือ การที่ได้มีการจัดการที่จะใช้ความพยายามที่จะเพิ่มความสามารถที่จะควบคุมทรัพยากรและระเบียบในสถาบันต่างๆ ในสภาพสังคมนั้นๆ ทั้งนี้โดยกลุ่มที่ดำเนินการและความเคลื่อนไหวที่จะดำเนินการนี้เมื่อครวญคุบคุบโดยนั้นทรัพยากรและระเบียบต่างๆ

นอกจากนี้ คณึงนิจ ศรีบัวอุ่ยม และคณะ (2545: 12) ยังได้สรุปองค์ประกอบของการมีส่วนร่วม 3 ด้านคือ

(1) ต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายชัดเจน การให้ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรม หนึ่งๆ จะต้องมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายชัดเจนว่าเป็นไปเพื่ออะไร ผู้เข้าร่วมจะได้ตัดสินใจถูกว่าควรเข้าร่วมหรือไม่

(2) ต้องมีกิจกรรมเป้าหมาย การให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมต้องระบุลักษณะของ กิจกรรมว่ามีรูปแบบและลักษณะอย่างไร เพื่อที่ประชาชนจะได้ตัดสินใจว่าควรเข้าร่วมหรือไม่

(3) ต้องมีบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมาย การให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมจะต้องระบุ กลุ่มเป้าหมายอย่างไรก็ตามโดยทั่วไปกลุ่มบุคคลเป้าหมายมักถูกจำกัดโดยกิจกรรมและวัตถุประสงค์ ของการมีส่วนร่วมอยู่แล้วโดยพื้นฐาน

จากการสำรวจการให้นิยามความหมายของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) จากเอกสารต้นฉบับต่างๆ ในทางรัฐศาสตร์ สามารถสรุปนิยามความหมายของ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ได้เป็น 2 กลุ่ม คือ การมองในขอบเขตที่แคบ กับการมองในขอบเขตที่ กว้าง ซึ่งการให้นิยามความหมายที่แตกต่างกันนำไปสู่รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่แตกต่าง ดังนี้

ความหมายที่ 1 เป็นการมองในขอบเขตที่แคบ ถือว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็น เครื่องมืออย่างหนึ่งในการผลักดันการกำหนดนโยบายของรัฐ และถือการเลือกตั้งเป็นเครื่องมือที่สำคัญ ยิ่ง เพราะการเลือกตั้งจะนำเอาประชาชนจำนวนมากที่สุดเข้าร่วมและพากษาสามารถแสดงเจตจำนง ด้วยการกำหนดว่าจะเลือกใครไม่เลือกใคร นั่นคือ การแข่งขันทางการเมือง และนั่นคือโอกาสของ ประชาชนที่จะได้เลือก มีทางเลือก ผู้ที่สนับสนุนแนวทางเช่นนี้เห็นว่าสังคมปัจจุบันมีความสับซ้อน มาก ทั้งยังมีขนาดใหญ่มีประชากรมาก การที่จะให้ประชาชนจำนวนมาก มีบทบาททางการเมือง นากมายย่อมเป็นไปได้ยากมาก ดังนั้นการคัดเลือกผู้สมัครที่มีคุณสมบัติที่ดีเข้าไปทำงานการเมืองแทน คนส่วนใหญ่จึงเป็นช่องทางที่เป็นไปได้มากกว่าหนทางอื่นๆ (C.H. Lindblom, 1977: 133)

ความหมายที่ 2 เป็นการมองในขอบเขตที่กว้าง เห็นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองมีใช่ เป็นเครื่องมือเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน การเลือกตั้งเป็นสิ่งจำเป็น แต่ยังไม่เพียงพอที่จะ ทำให้ประชาชนสามารถกำหนดคุณภาพชีวิตของตนเองและสังคมและทิศทางของสังคมในอนาคตได้

“การลดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้เหลือเพียงการเลือกตั้งชั่วคราว เท่ากับประชาชนถูกปิดกันโอกาสในการกำหนดและควบคุมกิจการสาธารณะ.. การมีส่วนร่วมหมายถึง การเข้าร่วมอย่างต่อเนื่องในกิจการทุกๆ ด้าน มิใช่เฉพาะการเลือกตั้งเท่านั้น..” (Aristotle, 1984: 2-3)

กล่าวโดยสรุป ความหมายแรกเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่เน้นที่ การเลือกตั้ง การมอบอำนาจและบทบาทให้แก่ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้ง ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วม ทางการเมืองที่จำกัดเพียงการไปเลือกตั้ง จากนั้นก็ปล่อยให้ผู้แทนทำหน้าที่แทนพวกเข้า และเมื่อถึง เวลาเลือกตั้งอีกครั้ง ประชาชนก็ไปคุหาเพื่อเลือกตั้งผู้แทนคนเดิมหรือคนใหม่ แนวคิดเช่นนี้ทำให้มี ผู้เรียกระบบนี้ว่า “ประชาธิปไตยแบบตัวแทน” บางคนเรียกว่า “ประชาธิปไตยที่เน้นการเลือกตั้ง” และบางคนเรียกว่า “เลือกตั้งอธิปไตย” (electocracy) บางคนเรียกว่า ระบบพลเมือง 4 ปีครั้ง ซึ่งหมายถึง ว่า ประชาชนไปทำหน้าที่พลเมืองเพียงครั้งเดียวในรอบ 4 ปี (Tanet Charoenmuang, 2006: 11-34)

ส่วนความหมายที่ 2 เน้นการมีส่วนร่วมอย่างรอบด้านและต่อเนื่อง ดังนั้นระบบ ประชาธิปไตยดังกล่าวจึงเป็นแบบประชาชนมีส่วนร่วมซึ่งแสดงออกอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม ดังนี้

- (1) การติดตามข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเมืองและกิจการสาธารณะทั่วโลก
- (2) การเข้าร่วมฟังการปราศรัยทางเสียง
- (3) การเข้าร่วมอภิปรายหรือรับฟังการประชุมทางการเมือง
- (4) การรับสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง
- (5) การช่วยเหลียงสนับสนุนผู้สมัครบางคน
- (6) การลงสมัครรับเลือกตั้ง
- (7) การซักถามหรือเสนอนโยบายหรือการขอแก้ไขกฎหมายและนโยบายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้แทน หรือฝ่ายบริหาร
- (8) การติดตามตรวจสอบการทำงานด้านต่างๆ ของผู้แทนและฝ่ายบริหาร เช่น การออกกฎหมาย หรือค้านร่างกฎหมาย การอนุมัติงบประมาณและโครงการต่างๆ
- (9) การผลักดันให้มีการยกเลิกโครงการหรือสนับสนุนโครงการ การเรียกร้องให้มีประชาพิจารณ์ หรือการถอดถอนผู้แทนหรือฝ่ายบริหาร
- (10) การผลักดันให้รัฐส่งเสริมหรือยอมให้มีบทบาททางการเมืองของประชาชนให้มากขึ้น ในระดับท้องถิ่น เช่น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการเพิ่มประสิทธิภาพของการปกครองตนเอง ในระดับท้องถิ่น” ฯลฯ

จากการสำรวจกรรมรัฐที่ให้นิยามความหมายของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) ดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาวิจัย สรุปว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ ทางการเมือง อาทิ การเลือกตั้งตัวแทนทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในด้านอื่นๆ โดยการมีส่วนร่วมนั้นจะต้องครอบคลุมตั้งแต่การควบคุม ตรวจสอบ กำกับ เปลี่ยนแปลงตามที่กฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้เปิดโอกาสไว้ให้ตาม เจตนาการมุ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้การมีส่วนร่วมดังกล่าวจะต้องไม่เป็นอุปสรรค ต่อการบริหารจัดการตามระบบประชาธิปไตย

สำหรับการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลในเขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนครในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ในช่วงปี พ.ศ.2550 - 2553 ดังนั้น การศึกษาการมีส่วนร่วมในครั้งนี้ จึงมุ่งศึกษาการในส่วนร่วมในเชิงกระบวนการจัดทำแผนหรือจัดทำนโยบายพัฒนาเทศบาล

2.3.2 ระดับและเครื่องมือของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

Milbrath and Goel (1977: 2) ได้แบ่งระดับของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนออกเป็น 3 ระดับ คือ

(1) ระดับของผู้ที่มีความเฉื่อยชาทางการเมือง (apathetics) ซึ่งเป็นผู้ที่ไม่สนใจในทางการเมืองไม่มีกิจกรรมหรือการดำเนินการในทางการเมืองใดๆ

(2) ระดับของผู้ดูหรือผู้ชม (spectators) เป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองระดับต่ำ เช่น การติดตามข่าวสารทางการเมือง การพูดคุยปัญหาทางการเมืองและการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น

(3) ระดับของขุนศึกหรือนักการเมือง (gladiators) เป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับสูง เช่น การมีตัวแทนทางการเมือง การลงสมัครรับเลือกตั้ง และการมีตัวแทนงบประมาณภายในประเทศการเมือง เป็นต้น

David F. Roth and Frank L. Wilson (1980: 151) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองออกเป็น 3 ระดับ คือ

(1) ระดับต่ำหรือกลุ่มผู้ดู (onlookers) ซึ่งได้แก่การให้ความสนใจต่อข่าวสารและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การถูกเลี้ยงปัญหาทางการเมือง การไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การพยายามซักจุ่งให้ผู้อื่นเห็นด้วยกับจุดยืนทางการเมืองของประชาชน การเป็นสมาชิกกลุ่มผลประโยชน์ และการร่วมชุมนุมทางการเมือง

(2) ระดับกลางหรือระดับผู้มีส่วนร่วม (participants) ได้แก่ การมีส่วนร่วมในโครงการของชุมชน การมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในกิจกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ การเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ที่มีส่วนร่วมในกิจกรรมของพรรคการเมือง และการช่วยงานรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

(3) ระดับสูงหรือระดับนักกิจกรรม (activists) ได้แก่ การเป็นผู้นำกลุ่มผลประโยชน์ การมีตัวแทนและทำงานเต็มเวลาให้แก่พรรคการเมือง การได้รับเสนอชื่อให้เข้าแข่งขันเพื่อชิงตำแหน่งทางการเมือง และการได้รับตำแหน่งทางการเมือง

คงนิจ ศรีบ้าเอี่ยม และคณะ (2545: 22-24) สรุปว่า วิธีการแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ วิธีการแบ่งที่นิยมใช้กันมากวิธีหนึ่ง ก็คือ การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วม ในแต่ละระดับจะกระดับต่ำสุดไปทางระดับสูงสุด ออกเป็น 6 ระดับ และจำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละระดับจะแบ่งผันแปรกันขึ้นกับระดับของการมีส่วนร่วม กล่าวคือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะลดลงตามลำดับ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปทางสูงสุด ได้ดังนี้ 1) ระดับการให้ข้อมูล 2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน 3) ระดับการปรึกษาหารือ

4) ระดับการวางแผนร่วมกัน 5) ระดับการร่วมปฏิบัติ และ 6) ระดับการควบคุมโดยประชาชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการแต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใดๆ วิธีการให้ข้อมูลอาจกระทำได้หลายวิธี เช่น การແطلงข่าว การแจกว่า การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ

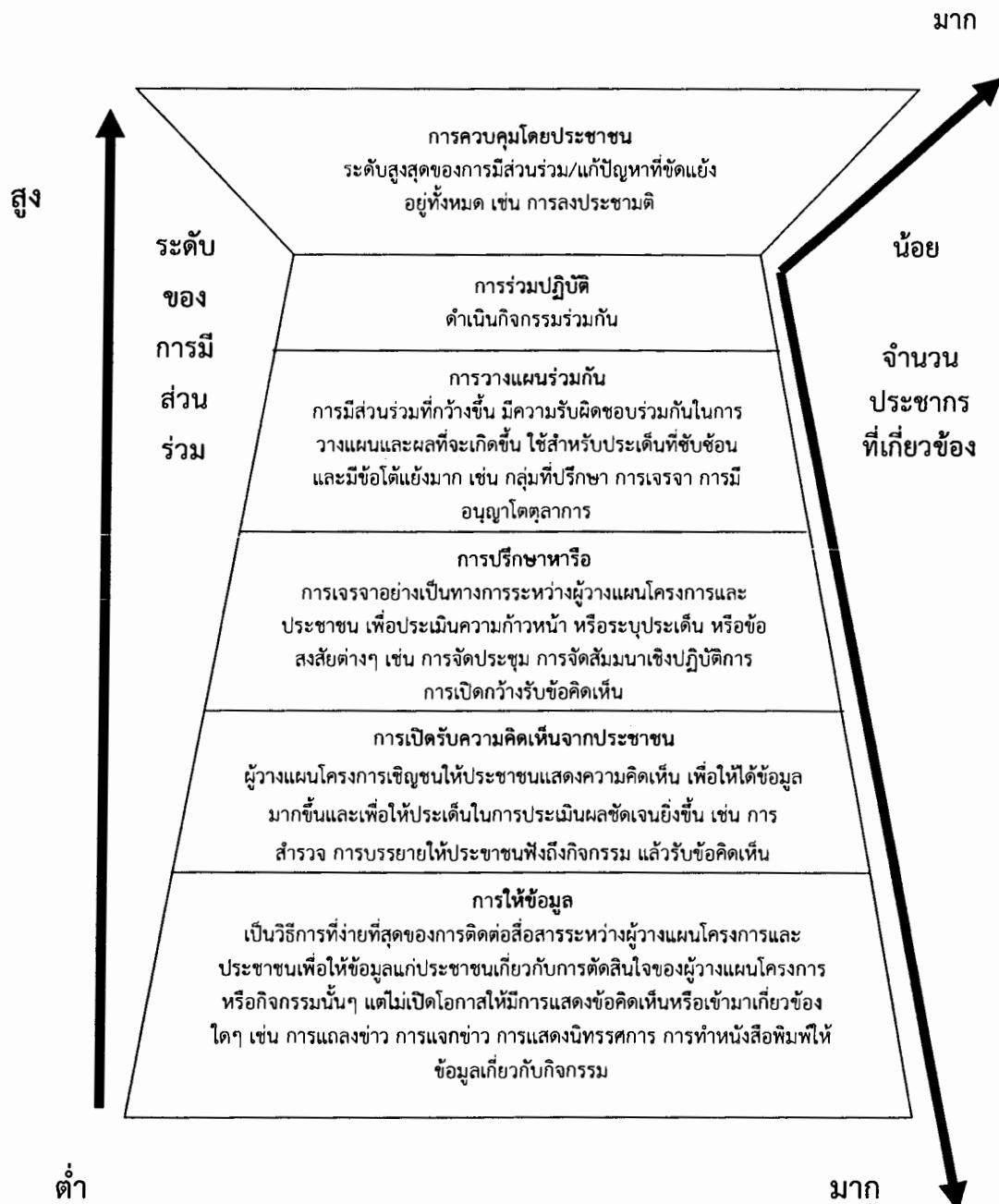
(2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่นการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่างๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการต่างๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง เป็นต้น

(3) ระดับการปรึกษาหารือ เป็นระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงกว่าการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นการเจรจาทักทิ้งเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นข้อสงสัยต่างๆ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

(4) ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างขวางมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ เหมาะสมที่จะใช้สำหรับพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้ออนุญาโตตุลาการเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง และการพิจารณาเพื่อหาทางประนีประนอม เป็นอาทิ

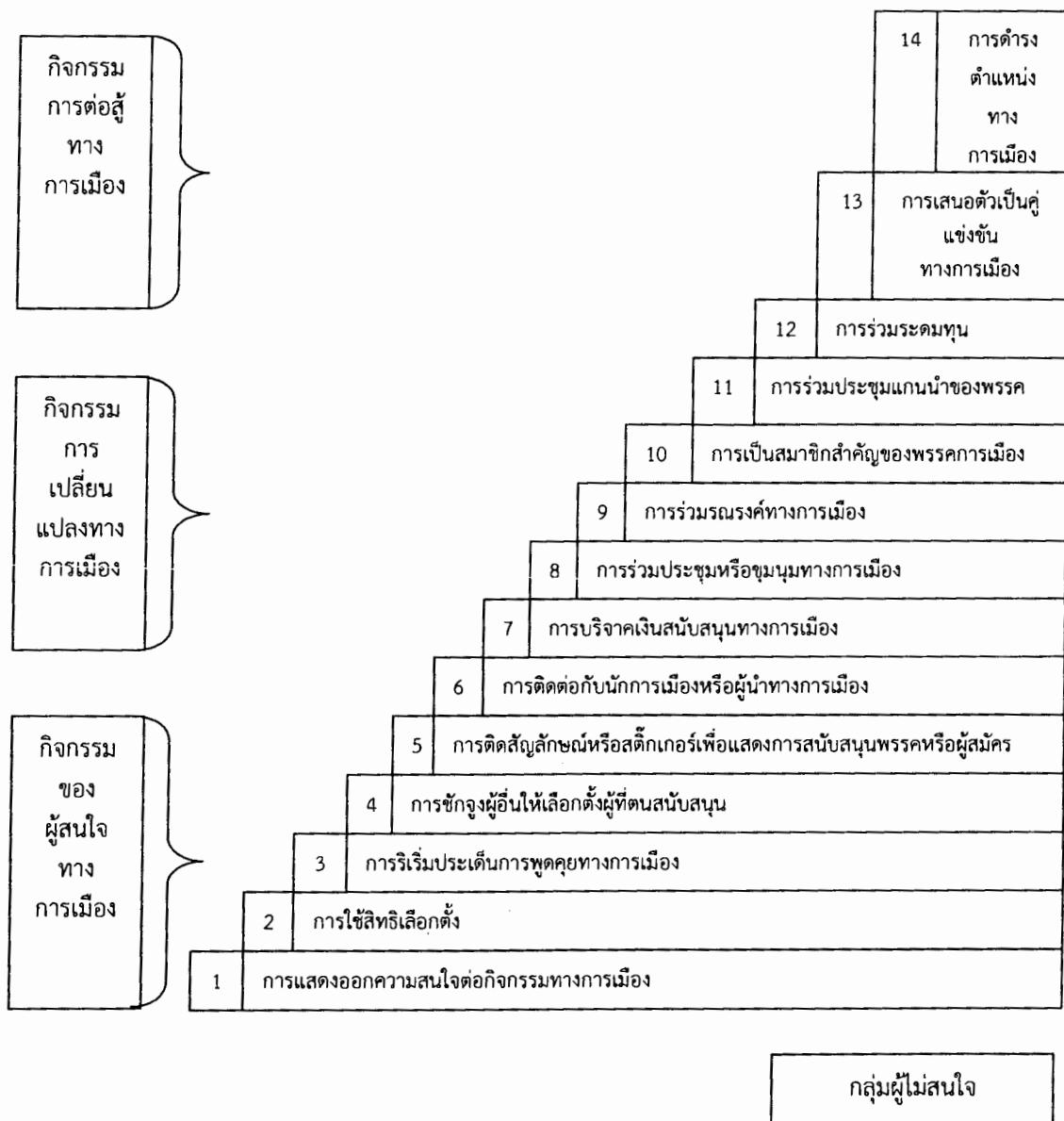
(5) ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับขั้นที่สูงถัดไปจากระดับวางแผนร่วมกัน คือ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกัน เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

(6) ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ เป็นต้น คนึงนิจ ศรีบัวอียมและคณะ ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการลงประชามติไว้ 2 ประการ คือ ประการแรก การลงประชามติจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้ดีเพียงใด อย่างน้อยขึ้นอยู่กับความชัดเจนของประเด็นที่จะลงประชามติและ การกระจายข่าวสารเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของประเด็นดังกล่าวให้ประชาชนเข้าใจอย่างสมบูรณ์และทั่วถึงเพียงใด และประการที่สองในประเทศไทยมีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ผลของการลงประชามติจะมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันผลของการลงประชามติเป็นเพียงข้อแนะนำสำหรับรัฐบาลเท่านั้น ไม่มีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด



ภาพที่ 2.2 ระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวคิดของ คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ ที่มา: คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ (2545: 22-24)

สมบัติ ธรรมธัญวงศ์ (2537: 337) ได้นำเสนอทฤษฎีการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ได้อธิบายลำดับขั้นของ “การเกี่ยวพัน” ทางการเมืองของประชาชนในแต่ละสังคม เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงลำดับขั้นของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจากการมีส่วนร่วมน้อยไปสู่การมีส่วนร่วมมาก รวมทั้งหมด 14 ขั้น ดังนี้



ภาพที่ 2.3 ลำดับขั้นของการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามแนวคิดของ สมบัติ ธรรมธัญวงศ์
ที่มา: สมบัติ ธรรมธัญวงศ์ (2537: 337)

ธเนศวร เจริญเมือง (2551: 286-291) ได้ตั้งข้อสังเกต การเรียงลำดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน 6 ขั้น ตามการศึกษาของ คนนึงนิจ ศรีบัวอุ่ยม และคณะ ที่เรียงลำดับการมีส่วนร่วมจากต่ำสุดไปสูงสุด คือ 1) การให้ข้อมูล 2) การเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน 3) การปรึกษาหารือ 4) การวางแผนร่วมกัน 5) การร่วมปฏิบัติ และ 6) การควบคุมโดยประชาชน โดย ธเนศวร เจริญเมือง ได้ตั้งข้อสังเกตว่า รูปแบบการมีส่วนร่วมดังกล่าวเป็นอีกแบบหนึ่ง นั่นคือเป็นการพัฒนาของระบบประชาธิปไตยที่เน้นการเลือกตั้งไปสู่การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังจะเห็นได้จากการใช้คำว่า “การให้ข้อมูล” (รัฐให้ข้อมูลไม่ใช่ประชาชนให้ข้อมูล) “การเปิดรับฟังความ

คิดเห็น” (รัฐจัดเดทให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น ไม่ใช่ประชาชนย้อมมือสิทธิ์แสดงความคิดเห็น หรือขอออกความเห็น) ฯลฯ เมื่ออำนาจการเมืองอยู่ในมือของนักการเมืองและระบบราชการ ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมก็คือ รัฐจะให้ข้อมูลหรือไม่ จะจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่

ที่กล่าวมานี้เป็นปัญหาทั้งด้านทฤษฎีและปฏิบัติ เช่น (เรนเคอร์ เจริญเมือง, 2551: 286-291)

(1) ควรจะให้รัฐเห็นด้วยกับการมีส่วนร่วม หรือควรจะให้ประชาชนเห็นด้วย แล้วผลักดันให้ประชาชนเรียกร้อง หรือการทำทั้งสองด้าน หากผลักดันให้รัฐ รัฐจะทำหรือไม่ หรือหากผลักดันประชาชน ประชาชนจะทำหรือไม่

(2) ให้ออกกฎหมายเพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งภาคประชาชนเป็นจริง คำตามคือ หากออกเป็นกฎหมายแล้ว หากรัฐไม่เปิดเวทีรับฟังได้หรือไม่ หรือจัดเดทแต่จัดในที่ห่างไกลหรือมีการประชาสัมพันธ์น้อยมาก หรือจัดในเวลาที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องทำงาน หรือรัฐธรรมนูญกำหนดว่ารัฐต้องให้ข้อมูลแก่ประชาชน เมื่อประชาชนไปขอข้อมูล หน่วยงานของรัฐก็ไม่ยอมให้ข้อมูล ประชาชนจะต้องทำอย่างไร?

คำถามดังกล่าวปรากฏขัดเจนในเอกสารอย่างน้อยสองเล่ม คือ *Participation: The New Tyranny? (2001)* และ *Participation: From Tyranny to transformation? (2004)* หนังสือทั้งสองเล่มนี้ นับเป็นการเสนอวิวัฒนาครั้งสำคัญในหมู่ผู้ที่ทำงานด้านส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง และการพัฒนาสังคม และวิชาการด้านนี้ และสะท้อนให้เห็นปัญหาทางทฤษฎีและการปฏิบัติที่ได้กล่าวข้างต้น

หนังสือเล่มแรกเป็นผลการจัดสัมมนาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในปี ค.ศ.2000 ที่สถาบันนโยบายการพัฒนาและการจัดการมหาวิทยาลัย Manchester และรวบรวมงานศึกษา การมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาประเทศต่างๆ รวม 10 ชิ้น (Bill Cooke and Uma Kothari, eds., 2001) กล่าวโดยสรุป สาระสำคัญของงาน ดังกล่าวคือ ที่กล่าวว่าได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม นั้น ที่แท้คือ ทรราชแบบใหม่ แสดงออกในหลายรูปแบบ เช่น เม็ดจารด้านวิธีการทำงาน ในบทความเรื่อง “People’s Knowledge, Participation and Patronage: Operation and Representations in Rural Development” David Mosse พบว่า เมื่อนำเอาความรู้ท่องถิ่นมาใช้ในการพัฒนาโดยคนท้องถิ่นมีส่วนร่วม แทนที่ความรู้ดังกล่าวจะจัดความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรพัฒนาเสียใหม่ โดยเพิ่มอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่น กลับปรากฏว่าองค์กรพัฒนามีบทบาทสำคัญกว่าทั้งการกำหนดกรอบความรู้ อะไรคือความจำเป็นของท้องถิ่น และที่ว่ามีการวางแผนแบบประชาชนมีส่วนร่วม ที่แท้คือความรู้เกี่ยวกับการวางแผน มิใช่ความรู้ของประชาชนที่ควรจะสำคัญกว่า ในงานของ Micholas Hildyard และคณะ เรื่อง “Pluralism, Participation and Power: Joint Forest Management in India” หลังจากการทำป้าไม้เชิงธุรกิจและเกิดกันคนท้องถิ่นออกจากเขตป้าไม้ แม้จะมีการทำโครงการจัดการป้าไม้ร่วมกันและให้คนท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วม แต่ในทางปฏิบัติ การตัดสินใจในประเด็นสำคัญๆ ก็ยังตกเป็นของฝ่ายธุรกิจและองค์กรพัฒนาเนื่องจากคนท้องถิ่นไม่รู้อำนาจต่อรอง

ข้อเสนอที่ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเพียงรูปแบบ แต่เนื้อหาคือเด็จการแบบใหม่ได้รับความสนใจอย่างยิ่ง จึงเกิดการประชุมนานาชาติว่าด้วยการมีส่วนร่วมขึ้นอีกครั้งในปี ค.ศ.2003 ที่สถาบันเดียวกัน (Samuel Hickey and Giles Mohan, 2004) การเสวนารั้งที่ 2 ปราภูมิเป็นเอกสาร

ซึ่งรวมบทความ 18 ข้อและได้เสนอข้อสรุปว่า 1) ผลการศึกษาครั้งแรกเกิดจากการที่ทำในชนบทแทนทั้งหมด 2) ผลการศึกษาที่ได้รับเพิ่มเติมทั้งจากชนบทและเขตเมืองชี้ให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาด้านต่างๆ มีขอบเขตกว้างขวางและเจาะลึกมากขึ้นกว่าเดิม และประชาชนมีบทบาทมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นด้านทฤษฎี นโยบายและการปฏิบัติ และต้องยอมรับว่า ลักษณะการมีส่วนร่วมและบทบาทของประชาชนแต่ละแห่งไม่เท่าเทียมกัน แต่ที่สำคัญ ประชาชนในประเทศกำลังพัฒนา ยังคงสร้างยุทธวิธีใหม่ๆ ใน การพัฒนาโครงการพัฒนาต่างๆ อย่างต่อเนื่อง กล่าวโดยสรุป การประชุมครั้งที่ 2 มองเห็นปัญหาการครอบจำกัดฝ่ายเข้าร่วมที่แข็งแกร่งกว่าและบทบาทจำกัดของประชาชนที่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่า แต่จะต้องมองเห็นบทบาทและอำนาจที่เพิ่มขึ้นของประชาชนในหลายมิติ นั่นคือ กระบวนการเปลี่ยนแปลงของการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มีทั้งจุดอ่อนและความสำเร็จที่ค่อยๆ เพิ่มขึ้นเป็นขั้นๆ (Samuel Hickey and Giles Mohan, 2004: 3-4)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า วิธีการแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ วิธีการแบ่งที่นิยมใช้กันมากวิธีหนึ่ง ก็คือ การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วม ในแต่ละระดับจากระดับต่ำสุดไปทางระดับสูงสุด คือ 1) ระดับการให้ข้อมูล 2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน 3) ระดับการปรึกษาหารือ 4) ระดับการวางแผนร่วมกัน 5) ระดับการร่วมปฏิบัติ และ 6) ระดับการควบคุมโดยประชาชน อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมก็คือ รัฐจะให้ข้อมูลหรือไม่ จะจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่

2.3.3 กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เป็นการนำเสนอกระบวนการเครื่องมือ วิธีการ หรือช่องทาง กลไกในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตามวิถีทางของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

สำหรับเครื่องมือ กระบวนการ วิธีการ หรือช่องทางของการมีส่วนร่วมนั้นมีอยู่หลากหลายประเภท ที่สำคัญได้แก่ (ชาญชัย แสงศักดิ์, 2540: 6)

(1) ประชาพิจารณ์ (public hearing) เป็นรูปแบบหนึ่งของการบูรณาการให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการออกกฎหมาย คำสั่งหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลต่างๆ เป็นกระบวนการนิยมใช้ในประเทศไทยและอเมริกา ประชาพิจารณ์ เป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบจากการของรัฐเพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารโครงการให้เหมาะสมต่อไป การรับฟังที่ถือว่าเป็นการประชาพิจารณ์ได้นั้น จะต้องมีลักษณะเป็นการได้ส่วนหัวความ เป็นไปโดยเที่ยงตรง เปิดเผย และยุติธรรม นอกจากนี้การรับฟังต้องมีฐานะเป็นสิทธิของผู้เสียหาย ที่สามารถบังคับตามสิทธิได้โดยกระบวนการยุติธรรม (แก้วสาร อติโพธิ์, 2536: 25-27)

นอกจากนี้แนวความคิดประชาพิจารณ์ยึดโยงกับหลักการพื้นฐานของระบบอุปราชาริบัติไทย คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศเป็นพลเมืองของรัฐที่จะเป็นผู้รับผลดีหรือผลเสียจากการของรัฐ โดยเฉพาะหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งเป็นแนวคิดหลักของระบบประชาธิปไตยคุปปัจจุบันอีกด้วย(จรัส ดิษฐาวิชัย และคณะ, 2543: 14)

(2) การสอบถ้าสาธารณะ (public inquiry) เป็นคำศัพท์ที่ใช้อยู่ในกฎหมายของ อังกฤษซึ่งมีการแปลเป็นภาษาไทยที่แตกต่างกัน เช่น แปลว่า “การไต่สวนสาธารณะ” “การสอบสวน โดยเปิดเผย” และ “การรับฟังทางมหานคร” เป็นต้น ซึ่งหมายถึง มาตรการทางการปกครองที่เปิด โอกาสให้ผู้ที่จะได้รับผลกระทบหรือความเสียหายในเรื่องนั้นๆ ได้แสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้ง คัดค้าน ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะออกกฎหมาย หรือมีคำสั่งในเรื่องนั้นๆ โดยให้องค์กรหรือบุคคลที่มีความเป็น อิสระเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

ในประเทศไทย ได้มีให้ความสำคัญกับการควบคุมหลักการดำเนินมากกว่าการ ควบคุมก่อนการดำเนินการ แต่ในระยะหลังให้ความสำคัญกับระบบการควบคุมก่อนการดำเนินการ มากขึ้น โดยมีการนำระบบไต่สวนสาธารณะมาใช้ในบางกรณี เช่น มีการตรากฎหมายว่าด้วยการ คุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยให้มีการไต่สวนสาธารณะ ค.ศ.1983 ขึ้นใช้บังคับกับ “กิจการ” ที่อาจส่งผล ผลกระทบสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยรัฐหรือเอกชนก็ตาม ทั้งนี้ ตามที่จะได้มี การตรากฎหมายกำหนด “กิจการ” ดังกล่าวอีกชั้นหนึ่งโดยผู้ที่ประสงค์จะดำเนินกิจการดังกล่าว จะต้องจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะเสียก่อน จึงจะได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการดังกล่าวได้

(3) การออกเสียงประชามติ (referendum) เป็นกระบวนการของการจัดทำกฎหมายที่ ขอให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน เพื่อลบติวินิจฉัยซึ่งขาดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือ ร่างกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งในต่างประเทศมีหลายประเทศที่นำระบบนี้ไปใช้ เช่น ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ อิตาลี ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

(4) การลงทะเบียน (public registries) หรือลงทะเบียน ตัวอย่างปรากฏในกฎหมายของ ประเทศไทยคณาดาเกี่ยวกับการประเมินผลสิ่งแวดล้อม กำหนดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่ง สำคัญในกฎหมาย ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีการมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการ การ ประเมินผลสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม โดยมีเครื่องมือหนึ่งที่ใช้คือการลงทะเบียน (public registries) เป็น การลงทะเบียนของประชาชนที่แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการ การประเมินผล ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นรายงานและข้อมูลที่จะใช้ในการประเมินผล

คณีนิจ ศรีบัวอุ่ยม และคณะ ได้สรุปว่าการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ประชาชนสามารถเข้าไปร่วมกิจกรรมและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้หลายวิธี อาทิเช่น (คณีนิจ ศรีบัวอุ่ยม และคณะ, 2545: 26)

(1) การเลือกตั้ง (election) เป็นการที่ประชาชนเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่แทนตนใน รัฐสภา และในคณะกรรมการ

(2) การลงประชามติ (referendum) เป็นการแสดงความเห็นหรือความต้องการของ ประชาชนด้วยการหย่อนบัตรจะรับหรือไม่รับเรื่องที่สำคัญๆ เช่น การลงประชามติจะรับร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่

(3) การแสดงประชาพินิจ (plebiscite) เป็นการวินิจฉัยหรือถามความต้องการของ ประชาชนในเขตชุมชนใดชุมชนหนึ่งว่าต้องการสิ่งนั้นๆ หรือไม่

(4) การประชาพิจารณ์ การที่รัฐจะทำการใหญ่ ที่จะมีผลได้เสียถึงสาธารณะ ชุมชน หรือประชาชนเป็นจำนวนมากจะต้องให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีโอกาสแสดงความคิดเห็นโดย วิธีประชาพิจารณ์เพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจดำเนินการตามโครงการรัฐ

(5) การเสนอร่างกฎหมาย (initiative) ประชาชนจำนวนหนึ่ง (บางประเทศประมาณ 50,000 คน) มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายตามที่ประชาชนต้องการได้

(6) การระงับยับยั้งการออกกฎหมายหรือโครงการของรัฐ (veto) กฎหมาย หรือโครงการของรัฐที่ออกมาแล้วมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ประชาชนมีสิทธิที่จะระงับยับยั้งการออกกฎหมายหรือโครงการของรัฐได้

(7) การถอน (recall) ประชาชนจำนวน 50,000 คน มีสิทธิเสนอให้ถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงได้หากมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม เช่น ทุจริตคอร์ปชั่น หรือ ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นต้น

(8) การแสดงความคิดเห็น (public opinion) เป็นการแสดงอาการพอใจ หรือ ไม่พอใจ ของประชาชน เช่น การเดินขบวน แสดงอาการเห็นชอบ หรือแสดงอาการคัดค้านต่อต้านการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งด้วยความไม่พอใจ

(9) การประชุมสาธารณะ (public meeting) เป็นการที่ประชาชนรวมตัวกันมาประชุมเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมืองหรือเป็นการแก้ไขปัญหาร่วมกันของประชาชนเพื่อประชาชนเอง หรือสาธารณะ

ซึ่งในบรรดาการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนทั้ง 9 ประการนี้ การเลือกตั้งเป็นการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากที่สุด

ขณะที่ อกิน รพีพัฒน์ (2527: 107-111) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนและเห็นว่า มี 4 ลักษณะ คือ

- (1) ร่วมค้นหาสาเหตุของปัญหา แนวทางแก้ไข
- (2) ตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหา
- (3) ร่วมในการปฏิบัติและในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน
- (4) ร่วมประเมินผลในกิจกรรมการพัฒนา

กล่าวโดยสรุป ขั้นตอนหรือกระบวนการคิดของแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน จะเริ่มจากกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ในการมีส่วนร่วม จากนั้นจะนำไปสู่การกำหนดวิธีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร โดยต้องคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสถานการณ์เฉพาะ และเทคนิคในการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเพื่อที่จะให้สาธารณะเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อย่างไรก็ตามหากพิจารณากระบวนการของการมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นพลวัตอาจแบ่งกระบวนการหรือขั้นตอนการมีส่วนร่วมในลักษณะเป็นกระบวนการต่อเนื่อง 4 ขั้นตอน คือ (1) การมีส่วนร่วมในการวางแผน (2) การปฏิบัติการ (3) การจัดสรรผลประโยชน์ร่วมกัน และ (4) การติดตามประเมินผล (คงนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, 2545: 30-31)

(1) การมีส่วนร่วมในการวางแผน ประกอบด้วย การรับรู้ การเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการวางแผนและการร่วมวางแผนโครงการ

(2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ/ดำเนินการ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ และการตัดสินใจ

(3) การมีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์ เป็นการมีส่วนร่วมในการจัดสรรประโยชน์ หรือผลของโครงการ หรือผลของการตัดสินใจที่จะเกิดขึ้น

(4) การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความพยาภัยที่จะประเมินประสิทธิผลของโครงการ/กิจกรรมต่างๆ และพิจารณาวิธีการที่จะดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ต่อไป ประชาชนจะเข้าเกี่ยวข้องกับการคิดเห็นที่ในการประเมินโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ด้วย ซึ่งผลของการประเมินดังกล่าวเนี่ยจะถูกนำไปใช้ในกระบวนการมีส่วนร่วมขั้นที่ 1 ซึ่งเป็นขั้นตอนของการวางแผนต่อไป

2.3.4 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในแต่ละแห่งแต่ละประเทศ มีประสิทธิภาพที่แตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ที่สับซับซ้อน การนำเสนอปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อประสิทธิผลการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องการอธิบายปัจจัยและเงื่อนไขต่างๆ ที่จะส่งผลให้ประชาชนต้องการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญ ได้แก่

ผลเมืองจะพิจารณาเลือกที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองหรือโครงการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น Creighton สรุปว่าขึ้นอยู่กับปัจจัยอย่างน้อย 6 ประการ กล่าวคือ (1) ความใกล้ชิดปัญหา (2) ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ (3) การเข้าถึงประโยชน์ใช้สอยหรือบริการ (4) ประเทศนทางด้านสังคม/สิ่งแวดล้อม (5) ค่านิยม และ (6) อำนาจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย หรือกล่าวอย่างง่ายๆ ก็คือ ประชาชนจะเริ่มต้นเข้ามามีส่วนร่วมก็ต่อเมื่อเข้าเห็นว่าตนจะได้รับผลกระทบจากกิจกรรมหรือโครงการนั้นๆ (วันชัย วัฒนาศัพท์, 2543: 158.-161)

อย่างไรก็ตาม บ่อยครั้งที่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบอาจมิได้เข้ามามีส่วนร่วมเนื่องจากไม่มีโอกาสในการมีส่วนร่วม Gary Feinland (1997) พบว่าสิ่งที่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมขึ้นได้นั้น จะต้องประกอบด้วย โอกาสในการมีส่วนร่วม เป้าหมายของการมีส่วนร่วม กลุ่มเป้าหมายในการที่จะเข้ามีส่วนร่วมและวิธีการซักจุ่ง เช่น การเชิญชวนหรือการบังคับ ที่จะส่งผลต่อการมีส่วนร่วม ดังนั้น ปัจจัยที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วม ก็คือ โอกาส ข้อมูล ความไว้วางใจ และวิธีการจัดการความร่วมมือของผู้ตัดสินใจนั้นเอง

การศึกษาเพื่อความเข้าใจถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนนอกจากจะสามารถพิจารณาจากระดับการร่วมกิจกรรมทางการเมืองของประชาชนแล้ว มีความเชื่อกันว่าสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นปัจจัยที่สนับสนุนระบบประชาธิปไตย มีผลต่อการมีส่วนร่วมทาง การเมือง ของประชาชน โดยมีผู้เชี่ยวชาญที่ศึกษาเรื่องนี้และยืนยันความคิดดังกล่าว เช่น งานของ Seymour Martin Lipset (1997: 37-52) การศึกษาครั้นนี้จะได้พิจารณาปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลหรือความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล โดยเน้นให้ครอบคลุมปัจจัยต่างๆ ที่จะสามารถอธิบายลักษณะการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลดังกล่าวได้

ทั้งนี้ ในการจำแนกตัวแปรหรือปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นมีด้วยแปรหรือปัจจัยสำคัญที่นักวิชาการทั้งในและต่างประเทศ มักทำการศึกษาอยู่หลายปัจจัย อาทิ การแบ่งของ M.M. Conway (2000) ที่ได้แบ่งตัวแปรหรือแนวคิดที่มีผล มีอิทธิพล หรือมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาไว้ดังต่อไปนี้

(1) ลักษณะทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีตัวแปรเพศ อายุ การศึกษา รายได้ อาชีพ เชื้อชาติ ชนกลุ่มน้อย

(2) ปัจจัยทางจิตวิทยา ได้แก่ ความเชื่อ ทัศนคติ และค่านิยม การได้มาซึ่งแนวคิด (orientation) ทางการเมือง บุคลิกภาพ และการแบกลแยกและการปรับตัวให้ลงรอยกัน (alienation and conformity)

(3) ปัจจัยสิ่งแวดล้อมทางการเมือง ซึ่งได้แก่ วัฒนธรรมทางการเมือง ระบบพรรคการเมือง การเคลื่อนไหวทางการเมือง วาระทางนโยบายและการรณรงค์ทางการเมือง สื่อมวลชน และองค์การ

(4) โครงสร้างทางกฎหมาย ซึ่งรวมการทำบัญชีรายชื่อและกฎหมายเลือกตั้ง กระบวนการในการเลือกตั้ง รวมทั้งโอกาสในรูปแบบอื่นๆ ของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ผลการศึกษาจำนวนมากส่วนใหญ่ยืนยันว่าปัจจัยดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ผลจากการศึกษาวิจัยถึงอิทธิพลของปัจจัยต่างๆ ยังพบว่าปัจจัยต่างๆ มีอิทธิพลหรือมีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากน้อยแตกต่างกัน

ในต่างประเทศ K.S. Sherrill and J. Vogler David (1982) ได้ศึกษาตัวแปรหรือปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในหัวข้อ “Who Participates” ໄ่าว โดยใช้ตัวแปรย่อย 12 ตัว แปร และได้ข้อสรุปว่าตัวแปรทางการด้านการเมืองมีอิทธิพลหรือมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากกว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม หรือจิตวิทยา และปัจจัยที่สำคัญที่สุดคือการเปิดรับสื่อในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดี ซึ่งสามารถอธิบายความแตกต่างในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้ถึงร้อยละ 20.5 ตัวแปรที่มีความสำคัญของลงมาคือ การทราบ การมีความรู้ เกี่ยวกับข่าวสารทางการเมืองสามารถอธิบายได้ร้อยละ 2.6 และตัวแปรทางสังคมและเศรษฐกิจมีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองหลังจากที่ตัวแปรทางการเมืองได้อธิบายการมีส่วนร่วมทางการเมืองแล้ว

ข้อสรุปดังกล่าว แม้ว่าจะไม่สอดคล้องกับผลการวิจัยอื่นๆ ในประเทศไทยทุกประการ แต่มีความสอดคล้องกับสมควร โดยเฉพาะผลการวิจัยของ ภิวัติ บุรีกุล และโรเบิร์ต บี อัลบริทตัน (2543) ที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2543 และพบว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติและลำดับความสำคัญมากไปน้อยได้แก่

- (1) ข่าวสารและความสนใจทางการเมือง
- (2) ความเข้าใจทางการเมือง
- (3) การเป็นสมาชิก กรรมการ ที่ปรึกษากลุ่ม
- (4) กิจกรรมเกี่ยวกับการเมือง
- (5) การศึกษา (ระดับอนุปริญญาขึ้นไป)
- (6) ความรู้ (เกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภา)
- (7) อายุ

โดยที่การได้รับข่าวสารและความสนใจทางการเมือง ความเข้าใจทางการเมือง การเป็นสมาชิกกรรมการและที่ปรึกษากลุ่ม กิจกรรมเกี่ยวกับการเมือง และความรู้เกี่ยวกับวุฒิสภา มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งผลการศึกษานี้กล่าวได้ว่า ประชากรที่ได้รับ

ข่าวสาร สนใจ เข้าใจ มีความรู้ และเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองมาก จะทำให้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากด้วย

จะเห็นได้ว่าข้อมูลข่าวสารทั้งในแง่ของการส่งเสริมให้เกิดความรู้ความเข้าใจและการประชาสัมพันธ์ นับว่าเป็นปัจจัยที่มีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นอย่างมาก และการที่ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารมากจนมีความรู้ความเข้าใจในข้อเท็จจริงต่างๆ ทางการเมืองได้ในระดับค่อนข้างสูงแล้ว นักส่งผลเชิงบวกต่อระดับการมีส่วนร่วมวิธีการซักจุ่งอื่นๆ เช่น การบังคับโดยกฎหมาย หรือการให้รางวัล (大奖 ดีสกุล, 2522) อาจไม่สำคัญเท่ากับการเปิดกว้างในเรื่องการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

สำหรับในการศึกษาวิจัย เรื่อง “ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.): กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี” นั้น ผู้วิจัยได้อาศัยกรอบแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ข้างต้นทั้งหมด เพื่อนำมาอธิบายตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นต้น

2.4 การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องที่สำคัญเพื่อนำมาใช้อ้างอิงเป็นกรอบแนวคิดการศึกษาวิจัย ประกอบด้วย (1) เอกสารของสำนักงานรัฐสภาประเทศไทย อังกฤษ โดยคณะกรรมการอิทธิพลและผลกระทบต่อท้องถิ่น (House of Commons Communities and Local Government Committee, 2009) เรื่องดุลอำนาจของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น (The Balance of Power: Central and Local Government) (Sixth Report of Session 2008-09) (2) งานดุษฎีนิพนธ์ของ Chalermpol Saributra (2015) เรื่อง Intervention on Local Government Organizations through Public Policy Case Study of Park Num Samut Prakarn Municipality and Kalasin Municipality (3) งานศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เรื่อง โครงการติดตามประเมินผลการแปลงนโยบาย แผน และมาตรการไปสู่การปฏิบัติ (4) งานศึกษาของ อนุรักษ์ กาวิจิ เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (5) งานศึกษาของ กิตติณุ แก้ว หานาม เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล: กรณีศึกษา เปรียบเทียบระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นและเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ (6) งานศึกษาของ บรรศักดิ์ อุวรรณโน และคณะ (2552) ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ” (7) งานศึกษาของ ภิวัติ บุรีกุล (2547) เรื่องแนวทางการประเมินการมีส่วนร่วมทางการเมืองของชุมชนในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: สังเคราะห์จากบทเรียน 3 กรณีศึกษา (8) งานศึกษาของ mgrsa วรรณลพ (2548) เรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดสมุทรปราการ และ (9) งานศึกษาของ บุญรัตน์ ทีรวม (2558) ศึกษาการแทรกแซง แผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดย

คัดเลือกของคุณภาพบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดอุบลราชธานี โดยมีรายละเอียด และบทสรุปของแต่ละงานศึกษาวิจัยตามลำดับ ดังนี้

2.4.1 เอกสารของสำนักงานรัฐสภาพประเทศอังกฤษ โดยคณะกรรมการชุมชนและการปกครองท้องถิ่น เรื่อง ดุลอำนาจของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น (The Balance of Power: Central and Local Government)

เอกสารของสำนักงานรัฐสภาพประเทศอังกฤษ โดยคณะกรรมการชุมชนและการปกครองท้องถิ่น (House of Commons Communities and Local Government Committee, 2009) เรื่อง ดุลอำนาจของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น (The Balance of Power: Central and Local Government) (Sixth Report of Session 2008-09) สรุปว่า

ในหลายหัวเรื่องที่ผ่านมา ประเทศอังกฤษได้อุทิศเวลาในการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งปรากฏผลในทางปฏิบัติน้อยมาก ยังเป็นปัญหาที่เคร่งเครียด และยังเป็นปัญหาที่ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง

ในขณะที่พรรคการเมืองใหญ่ทุกพรรค ได้สัญญาว่าหากเป็นรัฐบาลจะพยายามลดTHON อำนาจของรัฐบาลกลาง (a shift of power away from the centre) แต่เมื่อได้เป็นรัฐบาล กลับไม่ประสงค์ หรือไม่สามารถที่จะทำเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามที่ได้สัญญาไว้ อาทิ กรณีการจัดการศึกษาภาคบังคับซึ่งถูกโอนไปให้สภากองทุนแห่งชาติ(national funding councils) เป็นผู้ดูแลแทนที่จะเป็นท้องถิ่น ถึงแม้ว่า รัฐบาลกลางจะได้เสนอแนวต่อฝ่ายนิติบัญญัติให้โอนความรับผิดชอบทางด้านการศึกษาสำหรับเด็กนักเรียนอายุ 16-18 ปี กลับไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพรรค รัฐบาลไม่มีการเคลื่อนไหวผลักดันในการดึงอำนาจไปจากส่วนกลาง เกิดเป็นช่องว่างขนาดใหญ่ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง ซึ่งเกิดผลกระทบขึ้นกับรัฐบาลท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ข้อเท็จจริง จะเห็นได้ว่า การส่งเสริมเพิ่มอำนาจของการปกครองท้องถิ่นด้วยการลดTHON อำนาจของรัฐบาลส่วนกลางลง ทำได้ยากพอสมควร โดยเฉพาะการดึงอำนาจที่สำคัญๆ จากส่วนกลาง ไปให้ส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม เหตุผลของการเปลี่ยนแปลงแห่งอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น มี 2 ประการสำคัญ คือ

ประการแรก ถ้ารัฐบาลท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและมีอำนาจมากขึ้น จะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีศักยภาพที่จะดำเนินนโยบายท้องถิ่นที่แปลงใหม่ สามารถสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ให้ประสบความสำเร็จ เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและชุมชนท้องถิ่น

ประการที่สอง ถ้ารัฐบาลท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและมีอำนาจมากขึ้นตามข้อแรก จะสามารถสร้างระบบประชาธิปไตยในชุมชนท้องถิ่นให้แข็งแกร่ง(strengthen local democracy) มากยิ่งขึ้น และกระบวนการประชาธิปไตยนี้ก็จะแผ่ขยายไปทั่วประเทศอังกฤษ

จากการสำรวจเอกสารหลักฐานต่างๆ สรุปได้ว่า มีความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงของดุลอำนาจระหว่างรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น (the balance of power between central and local government) ซึ่งเป็นความต้องการในการถ่ายเทอำนาจสู่ท้องถิ่น (a tilt towards localities) ประโยชน์สำคัญของการอนุญาตให้รัฐบาลท้องถิ่นมีขอบข่ายหน้าที่ที่มากยิ่งขึ้น ไม่เพียงแต่จะมีการยกระดับของดุลแห่งอำนาจ แต่ยังให้ระดับดุลอำนาจดำรงอยู่ต่อไปด้วย (a degree of

permanency) ไม่ได้หมายถึงเพียงแค่เรื่อง ดุลแห่งเงินทุน (the balance of funding) ในอังกฤษ เท่านั้น แต่ยังรวมถึงการกำหนดสาระสำคัญไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และผ่านการตรวจสอบอย่างถี่ ถ้วนจากรัฐสภา (Parliamentary Scrutiny) ด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศไทย อังกฤษมีประเด็นที่ต้องพิจารณาอย่างน้อยใน 3 เรื่อง คือ (House of Commons Communities and Local Government Committee, 2009: 62)

- (1) ระดับการปกครองโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ
- (2) ระดับความเป็นอิสระทางด้านงบประมาณ
- (3) ระดับการแทรกแซงโดยรัฐบาลกลาง

ซึ่งตัวแปรทั้งหมดถูกนำมาใช้ในการพิจารณาเพื่อสร้างสมดุลแห่งอำนาจ (balance of power) ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น

ประเด็นสำคัญ คือ ท้องถิ่นที่มีความหลากหลายแตกต่างกัน และทรัพยากรที่มีอยู่อย่าง จำกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความยืดหยุ่นจากมาตรฐานที่รัฐบาลระดับชาติได้กำหนด เอาไว้อย่างมีเหตุผล จะต้องมีการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังโดยสะท้อนจากความต้องการของ ประชาชนในท้องถิ่น

และเป็นที่แน่นอนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายต้องการทั้งอำนาจแบบเป็น ทางการหรืออำนาจตามกฎหมายที่เพียงพอ (sufficient formal powers) และ ความเป็นอิสระที่ว้าไป มากขึ้นในการดำเนินบทบาทภาวะผู้นำในการนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่ความสำเร็จ (more general autonomy to pursue a leading local leadership role.)

บทบาทของรัฐบาลกลาง (The role of central government) ในการแทรกแซงท้องถิ่น รัฐบาลกลางควรดำรงสถานะอยู่ในระดับสูง การตัดสินใจเข้าไปแทรกแซงท้องถิ่นควร เป็นกรณีที่จำเป็น หรือเป็นหนทางสุดท้ายเท่านั้น การแทรกแซงท้องถิ่นที่เร็วมากเกินไปจะทำลาย กระบวนการตรวจสอบความโปร่งใส และท้องถิ่นจะขาดแรงจูงใจในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นเอง เพราะพึงพา_rัฐบาลกลางมากเกินไป

ความสามารถในการตรวจสอบได้ของรัฐบาลท้องถิ่น (Local government accountability) (House of Commons Communities and Local Government Committee, 2009: 65)

รัฐบาลกลางควรพิจารณาทางเลือก (option) เพื่อเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นเพื่อ ยกระดับรายได้ของตนเองให้สูงขึ้น (local government's revenue raising powers) เพื่อที่จะ สนับสนุนความสามารถในการตรวจสอบได้ของท้องถิ่น (to promote local accountability) และ ส่งเสริมความเป็นอิสระของท้องถิ่น (to encourage local government autonomy)

สิ่งนี้จะสนับสนุนส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 2 ประการ คือ

- (1) เพื่อสร้างงานให้ปราฏมากขึ้น (to be more proactive)
- (2) เพื่อสร้างงานให้ปราฏได้รวดเร็วขึ้น (to be more proactive quickly)

ท้ายที่สุด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถจะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่าง รวดเร็วมากขึ้น

เอกสาร Local Government Turnaround Strategy: Working together, Turning the tide in Local Government (ยุทธศาสตร์การปรับเปลี่ยนการปกครองท้องถิ่น) กรมประชาธิรัฐ อเมริกาได้ โดยกรมความร่วมมือด้านธรรมาภิบาลและกิจการด้านประเพณีดั้งเดิม (Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs, 2009) ได้อธิบายประเด็นการแทรกแซง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอเมริกาได้ ได้สรุปกรอบงานการแทรกแซง (Intervention Framework) ที่เรียกว่า LGTAS (Local Government Turnaround Strategy) โดยได้กำหนด กรอบเกี่ยวกับการทำงานเพื่อขับเคลื่อนรัฐบาลและสังคมผ่านการปรับปรุงระบบการปกครองท้องถิ่น โดยได้กำหนดเป็นโครงร่างของลำดับความสำคัญก่อนหลัง เพื่อให้เกิดความแนใจในการนำไปปฏิบัติให้ ประสบความสำเร็จ

โดยหัวข้อเรื่องสำคัญของการแทรกแซง ได้แก่ (Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs, 2009: 28-42)

(1) ด้านการบริการประชาชน (Service Delivery) ประเด็นการแทรกแซง คือ การ สร้างแผนงานที่ดีและดูแลสอดส่องการให้บริหารประชาชน (Better Planning and Oversight over Local Service Delivery)

(2) ด้านธรรมาภิบาล (Governance) หัวข้อการแทรกแซง คือ การแก้ไขจุดอ่อนของหลัก ธรรมาภิบาลของเทศบาลไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญและกระบวนการนิติบัญญัติ (Address Constitutional and Legislative Weaknesses in Municipal Governance) ความเป็นมืออาชีพและเสถียรภาพของ การบริหารของการปกครองท้องถิ่น (Professionalisation and Administrative Stabilisation of Local government) เป็นต้น

(3) การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น (Local Economic Development)

(4) แรงงานสัมพันธ์ (Labour Relations) หัวข้อการแทรกแซง คือ สร้างความเข้มแข็ง ด้านแรงงานสัมพันธ์ที่สนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่น (Strengthen local Labour Relations to support Development Local Government)

(5) ระบบการคลังระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Fiscal System) หัวข้อการแทรกแซง คือ การปฏิรูประบบการคลังระหว่างรัฐบาล หรือหน่วยการปกครอง (Reform the Intergovernmental Fiscal System) เป็นต้น

2.4.2 งานดุษฎีนิพนธ์ของ Chalermpol Saributra (2015) เรื่อง Intervention on Local Government Organizations through Public Policy Case Study of Park Num Samut Prakarn Municipality and Kalasin Municipality

งานดุษฎีนิพนธ์ของ Chalermpol Saributra (2015) เรื่อง Intervention on Local Government Organizations through Public Policy Case Study of Park Num Samut Prakarn Municipality and Kalasin Municipality ศึกษาลักษณะแนวทางการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและ ศึกษาปัญหาและอุปสรรคพร้อมข้อเสนอแนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็น ประโยชน์ในการบริหารงานของเทศบาล ในด้านระเบียบวิธีวิจัย ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิง คุณภาพ จากการวิเคราะห์ข้อมูล ทำให้ผู้วิจัยได้ข้อค้นพบ (Findings) เพื่อตอบวัตถุประสงค์ทุกข้อ

พบว่า การควบคุมกำกับดูแลท้องถิ่นมากจนเกินไป และกระจายอำนาจในด้านการจัดหารายได้ด้วยตนเอง ที่ยังอยู่ในระดับน้อยมาก โดยมีผลกระทบที่สำคัญ คือ

(1) ผลกระทบด้านการคลัง ทั้ง 2 เทศบาลดังกล่าวได้รับผลกระทบมาก เพราะรัฐบาลรวมศูนย์อำนาจในการจัดหารายได้ไว้เป็นส่วนใหญ่ แล้วจัดสรรรายได้ให้แก่ท้องถิ่นในรูปแบบของเงินอุดหนุนและเงินรายได้ที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บ แล้วแบ่งให้ท้องถิ่น รวมทั้งสิ้นประมาณ ร้อยละ 80 และให้ท้องถิ่นจัดเก็บเองเพียงร้อยละ 20 ของเงินรายได้ประจำปีงบประมาณทั้งสิ้น ผลกระทบต่อการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่น ทั้ง 2 เทศบาลดังกล่าว ได้รับผลกระทบมาก โดยกระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น สั่งการให้ท้องถิ่นปฏิบัติงานตามแนวโน้มนโยบายของรัฐ นอกจากนี้ ยังพบว่า นักการเมืองระดับชาติสั่งให้จัดรายງวดปริ่มชุมชนหรือร่วมทำกิจกรรมทางการเมืองอยู่บ่อยครั้ง ทำให้เทศบาลอึดอัด เพราะเป็นกิจกรรมที่ไม่มีอยู่ในแผนพัฒนาเทศบาล

(2) การปรับตัวของเทศบาลมี 2 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะที่ 1 การปรับตัวได้ดีในการปฏิบัติงานของทั้ง 2 เทศบาล เพื่อเป็นการสนองนโยบายของรัฐบาล ไม่ให้มีการขัดนโยบายของรัฐ เกิดขึ้น ส่วนในลักษณะที่ 2 รัฐบาลทำให้งบประมาณรายจ่ายของเทศบาลลดลง เพราะถูกเบี้ยดบังไปแทนที่จะได้นำเงินรายได้ดังกล่าวไปจัดทำบริการสาธารณูปโภคที่มากยิ่งขึ้น สำหรับข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ที่สำคัญคือ ควรปรับปรุงแก้ไขระบบกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดหารายได้เพิ่มสูงขึ้น เพื่อท้องถิ่นจะนำเงินรายได้ไปจัดบริหารสาธารณูปโภคที่มากยิ่งขึ้น

2.4.3 งานศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เรื่อง โครงการติดตามประเมินผลการแปลงนโยบาย แผน และมาตรการไปสู่การปฏิบัติ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2548) ศึกษา โครงการติดตามประเมินผลการแปลงนโยบาย แผน และมาตรการไปสู่การปฏิบัติ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อ

(1) ศึกษาประเมินสถานภาพและกระบวนการในการนำนโยบาย แผน และมาตรการด้านการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งในภาพรวมของประเทศไทยและรายสาขา ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใช้เป็นกรอบในการบริหารจัดการและแปลงแผนสู่การปฏิบัติในทุกระดับ และจัดทำคู่มือการแปลงแผนด้านการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ระดับชาติลงไปสู่การปฏิบัติ

(2) พัฒนากลไกการติดตามประเมินผลและกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จเพื่อประเมินผลและจัดทำระบบการติดตามประเมินผลนโยบาย แผน และมาตรการด้านการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สามารถเข้ามายोงกับหน่วยงานอื่นๆ ทั้งในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสำนักงบประมาณ พร้อมทั้งจัดทำคู่มือการใช้งานของระบบดังกล่าว

(3) ติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย แผน และมาตรการด้านการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค พร้อมประเมินผลสัมฤทธิ์ของนโยบาย แผน และมาตรการฯ ที่กำหนดไว้

ผลการศึกษา เฉพาะในด้านกระบวนการแปลงนโยบาย แผน และมาตรการด้านการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปสู่การปฏิบัติในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งเกี่ยวข้องกับรายงานการวิจัย เรื่อง “ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.): กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี” พอสรุปได้ดังนี้

(1) ปัญหา/อุปสรรคในกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติอาจเกิดขึ้นในทุกขั้นตอนตั้งแต่การจัดทำนโยบาย การจัดทำแผน การประสาน การแปลงไปสู่การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล รวมทั้งอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นจากตัวนโยบาย ดังนี้

(1.1) การจัดทำนโยบายส่วนใหญ่เป็นการจัดทำโดยหน่วยงานส่วนกลางเป็นระบบสั่งการจากเบื้องบน (top-down approach) และแยกส่วน ซึ่งหน่วยบัญชาติที่เป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบาย

(1.2) นโยบายมีความยุ่งยากในการนำไปปฏิบัติ เช่น ต้องอาศัยเทคโนโลยีระดับสูง ต้องมีการเปลี่ยนผู้ดูแลระบบของประชาชน เป็นต้น

(1.3) ประเด็นอื่นๆ เช่น นโยบายอาจมีความชัดແย้งกับนโยบายอื่นๆ นโยบายไม่มีความต่อเนื่องในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายได้ เป็นต้น

(2) ข้อจำกัดในระบบการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐที่ผ่านมา คือ ไม่มีระบบการวางแผนที่มีประสิทธิภาพ ระบบการติดตามประเมินผลอยู่ในระหว่างการพัฒนา และการประสานงานระหว่างและภายในหน่วยงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(3) ภายใต้การปฏิรูประบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ผ่านมา ได้กำหนดให้สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค และสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด เป็นกลไกสำคัญในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับภูมิภาค โดยเป็นหน่วยงานประสานในการจัดทำแผนสิ่งแวดล้อมภาคและจังหวัด อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่าหน่วยงานทั้งสองยังไม่มีบทบาทมากนักในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับภูมิภาคและระดับจังหวัด เนื่องจากหน่วยงานเหล่านั้นยังมีข้อจำกัดในเรื่องของบุคลากรและงบประมาณซึ่งเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงาน และหน่วยงานดังกล่าวไม่มีอำนาจในการกำกับหรือสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามนโยบายได้

(4) สมรรถนะของหน่วยงาน/บุคลากรมีจำกัด หมายถึง ความสามารถของเจ้าหน้าที่ในทางปฏิบัติในประเด็นต่างๆ เช่น ความรู้ความเข้าใจในนโยบายที่ต้องแปลงไปสู่การปฏิบัติ องค์ความรู้ในการนำเทคนิคต่างๆ มาประยุกต์ใช้ ความเข้าใจในการติดตามการทำงานทางกฎหมายและการบังคับใช้ เป็นต้น

(5) กระบวนการกำหนดแผนงาน/โครงการ เพื่อบรรลุเป้าหมายของนโยบาย หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดทำแผนงาน/โครงการ มักเริ่มต้นจากการคิดเนื้องานตามความสนใจในสาขาวิชาของตนเอง หรือพิจารณาจากการกิจของหน่วยงานเป็นหลัก แล้วจึงนำแผนงาน/โครงการไปพิจารณาถึงความสอดคล้องกับนโยบาย ซึ่งหลักการดังกล่าวสวนทางกับหลักการในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่จะต้องยึดนโยบายและเป้าหมายเป็นกรอบในการคิดแผนงาน/โครงการที่จะสามารถทำให้นโยบายประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

(6) การมีส่วนร่วมจากภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชน และประชาชน ในขั้นตอนการจัดทำนโยบาย แผนงาน โครงการ และการติดตามประเมินผล ยังไม่มีความชัดเจน ทั้งนี้เนื่องจากกิจกรรมส่วนใหญ่เป็นการสั่งการจากส่วนกลาง ได้แก่ การจัดทำแผนงาน/โครงการและการติดตามประเมินผล อย่างไรก็ตามยังพบว่าการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชน และประชาชนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น อาทิ มีการพัฒนาโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นกระบวนการการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากภาคประชาชนในระดับพื้นที่

ผู้วิจัยเห็นว่า งานศึกษาดูโครงการติดตามประเมินผลการแปลงนโยบาย แผน และมาตรการไปสู่การปฏิบัติจะช่วยในการอธิบายปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในกรณีพื้นที่ อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี

2.4.4 งานศึกษาของ อนุรักษ์ การวิจัย เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อนุรักษ์ การวิจัย (2555) ศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาการควบคุมด้วยวิธีสั่งการผ่านหนังสือราชการสู่องค์กรบริหารส่วนตำบล ในอำเภอแม่่อน จังหวัดเชียงใหม่ พบร้า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางหลักๆ ที่มีข้อสั่งการต่างๆ ผ่านหนังสือราชการลงมาสู่องค์กรบริหารส่วนตำบล โดยมีจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและอำเภอโดยนายอำเภออยู่หนังสือราชการสั่งต่อมา yang องค์กรบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อีกด้วย แต่เรื่องสำคัญที่ถูกกำหนดโดยหนังสือราชการตั้งกล่าวไว้ในรอบปีงบประมาณ 2553 ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการขององค์กรบริหารส่วนตำบล และส่งผลกระทบต่อหลักการกระจายอำนาจจากสู่ท้องถิ่น มีรายละเอียดจำแนกได้ดังนี้

กรณีเรื่อง การก่อสร้างหรือปรับปรุงสิ่งก่อสร้าง ตามโครงการเงินอุดหนุนทั่วไปภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 โดยเรื่องนี้ได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการขององค์กรบริหารส่วนตำบล ทั้งผลกระทบต่อภาระหน้าที่ท้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นและเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการงานที่เพิ่มขึ้นจากการที่ทำประจำ ผลกระทบต่องบประมาณที่งบประมาณอุดหนุนตามวัตถุประสงค์ของโครงการควรจัดสรรให้องค์กรบริหารส่วนตำบลดำเนินการเอง และผลกระทบต่อบุคลากรที่ต้องรับผิดชอบในการดำเนินโครงการให้สำเร็จลุล่วง ซึ่งเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม เนื่องจากเป็นกรอบนโยบายของรัฐบาลและเพื่อประโยชน์ในด้านสาธารณะประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

กรณีเรื่อง การดำเนินงานด้านสวัสดิการผู้สูงอายุและคนพิการ โดยเรื่องนี้ได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการขององค์กรบริหารส่วนตำบล ทั้งผลกระทบต่อภาระหน้าที่ท้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นและเป็นการเพิ่มภาระงานให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ต้องตรวจสอบคุณสมบัติผู้รับเบี้ยยังชีพและเบี้ยความพิการ การดำเนินการจ่ายเบี้ยยังชีพและเบี้ยความพิการและการจัดทำรายงานข้อมูลผู้รับเบี้ยยังชีพและเบี้ยความพิการ ผลกระทบต่องบประมาณที่องค์กรบริหารส่วนตำบลต้องออกเงินสำรองเพื่อจ่ายเบี้ยยังชีพและเบี้ยความพิการไปก่อนในกรณีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นโอนเงินอุดหนุนในเรื่องดังกล่าวล่าช้า และผลกระทบต่อบุคลากรที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานซึ่ง

เป็นเรื่องที่จำเป็นต้องปฏิบัติตามเนื่องจากมีระเบียบกฎหมายกำหนดและเพื่อประโยชน์ในการยังชีพของประชาชนในท้องถิ่น

ดังนั้น ในประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีการสั่งการโดยหนังสือราชการในเรื่องต่างๆ ดังกล่าวสู่องค์กรบริหารส่วนตำบล จึงสรุปได้ว่า การสั่งการผ่านหนังสือราชการของหน่วยงานราชการส่วนกลางได้เป็นอุปสรรคและส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการขององค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้ขัดแย้งกับหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐยังไม่ได้ให้อำนาจอิสระในการบริหารราชการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการกระจายอำนาจที่การบริหารราชการยังคงแบ่งการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐส่วนกลางในลักษณะความสัมพันธ์ที่มีสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นจากบนลงล่างที่ยังอาศัยการควบคุมกำกับดูแลโดยใช้วิธีสั่งการผ่านหนังสือราชการลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่ได้เป็นไปตามกรอบของรัฐธรรมนูญที่ได้ให้การรองรับหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามแนวโน้มนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ให้รัฐต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้พึงตนเอง และตัดสินใจในกิจกรรมของท้องถิ่นได้ และให้รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งการเมืองในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณูปการ บริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง โดยรัฐจะต้องกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องเหมาะสมสมตามกรอบกฎหมาย

2.4.5 งานศึกษาของ กตัญญู แก้วหวานам เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล: กรณีศึกษา เปรียบเทียบระหว่างเทศบาลหนองแก่นและเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

งานศึกษาของ กตัญญู แก้วหวานาม (2554) เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล: กรณีศึกษา เปรียบเทียบระหว่างเทศบาลหนองแก่นและเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ โดยวัดถูกประสงค์ในการวิจัย 4 ประการ คือ 1) ศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์และเทศบาลหนองแก่น 2) รูปแบบวิธีการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์และเทศบาลหนองแก่น 3) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์และเทศบาลหนองแก่น 4) ศึกษาเปรียบเทียบการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ระหว่างเทศบาลเมืองกับเทศบาลนคร ระเบียบวิธีการวิจัย การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methods Research) ประกอบด้วย การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยข้อมูลส่วนใหญ่ได้จากการสัมภาษณ์ สังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม และ การวิจัยเชิงปริมาณ ได้กำหนดประชากรตัวอย่าง เขตเทศบาลหนองแก่น 397 คน เขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ 394 คน

ผลการวิจัยพบว่า

(1) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์และเทศบาลหนองแก่น พJosสรุปได้ว่า ประชาชนในเขตเทศบาลหนองแก่นมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลมากกว่าประชาชนในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

(2) รูปแบบวิธีการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลในเขตเทศบาลเมือง การสินธุ์และเทศบาลครองแก่น จะมีลักษณะคล้ายกัน คือ ประชาชนจะมีส่วนในกระบวนการเริ่มต้นในการจัดทำแผนท่านนี้ ประชาชนจะมีส่วนร่วมในกระบวนการสำรวจข้อมูลปัญหา ความต้องการของชุมชน ก่อนมาสรุปเป็นข้อมูลปัญหาชุมชน นำเสนอในเวทีประชาคมเพื่อจัดทำแผนชุมชน โดยตัวแทนจากชุมชนร่วมกับเทศบาล หน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม เอกชน องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หลังดำเนินการจัดเวทีประชาคม คณะกรรมการจะนำข้อมูลมาวิเคราะห์ แยกประเภท สรุป และจัดทำเป็นเอกสารแผนชุมชน การจัดเวทีประชาคมภายเป็นสมอ้อนพิธีการที่แสดงให้เห็นว่า เทศบาลได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยมองข้ามประเด็นเนื้อหาในการจัดทำแผนว่าเกิดจาก ความต้องการของประชาชนมาก่อนอย่างใด รวมทั้งกระบวนการภารมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ ติดตาม การประเมินผลการปฏิบัติตามแผนต่างๆ

(3) ปัญหาและอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ที่สำคัญ คือ (1) ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินการตามแผน การขาดแคลนบุคลากรในสาขาที่จำเป็น (2) เนื้อหาของแผนพัฒนาชุมชนอาจจะไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชนเสมอไป แต่อาจจะเกิดจากความต้องการหรือการผลักดันของเทศบาลเอง (3) ข้อเสนอโครงการของชุมชนเพื่อบรรจุในแผนพัฒนาเทศบาลส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับระบบสาธารณูปโภค ถนน ท่อระบายน้ำ สิ่งที่ขาดหายไป คือ การเสนอโครงการทางด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม (4) แผนพัฒนาที่ชุมชนเสนอไป อาจจะไม่ได้รับการบรรจุเป็นแผนพัฒนาเทศบาลเสมอไป เนื่องจากไม่ได้รับการกลั่นกรองจากคณะกรรมการจัดทำแผน ผู้บริหาร หรือผู้ปฏิบัติตามแผน (5) ปัญหาการเบี่ยงเบนของแผนพัฒนาเทศบาลจากการณีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร เป็นต้น

(4) เปรียบเทียบการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ระหว่างเทศบาล เทศบาลครองแก่นกับเทศบาลเมืองสินธุ พบร่วมกับเทศบาลเมืองสินธุ พบว่า เทศบาลครองแก่น มีปัจจัยที่เอื้อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลได้มากกว่าเทศบาลเมืองสินธุ ปัจจัยสำคัญได้แก่ เทศบาลครองแก่น มีสภามีเมือง และการพยายามถ่ายโอนภารกิจต่างๆ ให้ชุมชนรับไปดำเนินการเอง แยกเป็นจำนวน 12 ภารกิจ เกิดการจ้างแรงงานในชุมชน เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเสนอโครงการ และดำเนินการตามที่ชุมชนต้องการเอง โดยได้รับงบประมาณสนับสนุนจากเทศบาล กระตุ้นให้ประชาชนพยายามเข้ามามีส่วนร่วม เพราะประชาชนมีส่วนได้ส่วนเสีย

งานศึกษาของ กตัญญู แก้วหวาน (2554: บทคัดย่อ) เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล: กรณีศึกษา เปรียบเทียบระหว่างเทศบาลครองแก่นและเทศบาลเมืองสินธุ มีข้อดีที่เกี่ยวข้องกับงานของผู้วิจัย คือ การอธิบายภาพรวมกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเปรียบเทียบระหว่างเทศบาลครองแก่นกับเทศบาลเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการศึกษาของผู้วิจัยที่เลือกปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในกรณีพื้นที่ อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี แม้ว่าประเด็นในการศึกษาจะแตกต่างกัน แต่การศึกษาการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านแนวโน้มนโยบายของรัฐบาลก็เกี่ยวข้องโดยตรงกับเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับองค์กรบริหาร

ส่วนตำบล (อบต.) เช่นเดียวกัน เพราะการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลกระทบโดยตรง ต่อเนื้อหาสาระ และการปฏิบัติตามแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะผลกระทบทางด้านงบประมาณ บุคลากร เครื่องมือและเทคโนโลยีในการดำเนินงานตามนโยบาย/โครงการ/แผนงาน เป็นต้น

2.4.6 งานศึกษาของ บวรศักดิ์ อุวรรณโนย และคณะ (2552) ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ”

งานศึกษาของ บวรศักดิ์ อุวรรณโนย และคณะ (2552) ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ” โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาบทเรียนการใช้สิทธิ และการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะของประชาชน ผลการศึกษา พบร่วมกับ “แม้กระแต “การปฏิรูปการเมือง” จะทำให้ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับที่ถูกเรียกขานกันโดยทั่วไปว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บังคับใช้มาเป็นเวลาเกือบ 10 ปี แต่ในความเป็นจริงแล้ว เจตนาرمณ์ของรัฐธรรมนูญซึ่งต้องการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น ยังไม่ได้เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ เนื่องจากมีปัญหาอุปสรรคมาmany ซึ่งปัญหาหลักที่สำคัญประการหนึ่งคือ การขาดกฎหมายรองรับหลักการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ทั้งนี้ กฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่ออกมาก่อนบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเนื้อหาสาระยังไม่สอดคล้องกับหลักการและเจตนาرمณ์ของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งมีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมเป็นการเฉพาะเรื่องไว เช่น กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร กฎหมายว่าด้วยผู้ดูแลระบบ และการมีหน่วยงานหลายหน่วยงานรับผิดชอบดูแล ทำให้การบังคับใช้และการตีความกฎหมายขาดเอกสาร ไม่เป็นระบบหรือมีมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งขาดความชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตและบทบาทอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการด้วย

ในการใช้สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น แม้จะอ้างอิงหลักการตามรัฐธรรมนูญ แต่ในทางปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐยังคงยึดแนวทางและหลักการตามกฎหมายซึ่งบังคับใช้มาก่อนรัฐธรรมนูญ ทำให้สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนมีข้อจำกัดและเงื่อนไขที่ไม่อาจบรรลุตามเจตนาرمณ์ของรัฐธรรมนูญได้

ในขณะเดียวกัน กระบวนการนิติบัญญัติ โดยเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งรับผิดชอบในการพิจารณาอนุมัติกฎหมายยังไม่ให้ความสำคัญกับการเสนอ การพิจารณาและอนุมัติกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ตั้งจะเห็นได้จากการที่มีความพยายามในการพิจารณายกร่างกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมมากถึง 8 ฉบับ แต่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมออกแบบบังคับใช้แต่อย่างใด ยิ่งไปกว่านั้น การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิและการมีส่วนร่วมไว้โดยชัดแจ้ง ก่อให้เกิดปัญหาและความขัดแย้งทั้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชน และระหว่างประชาชนด้วยกันเอง แสดงให้เห็นว่าการดำเนินนโยบายสาธารณะ ซึ่งขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง จึงได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐนั้น รวมทั้งการที่ตัดสินใจดำเนินนโยบายโดยยึดประโยชน์ของ

ประเทศไทยและประชาชนโดยรวมเป็นหลัก ที่ขาดการเยียวยาและชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมก่อให้เกิดความขัดแย้งที่มีความรุนแรง ยืดเยื้อ และมีแนวโน้มว่าจะ ขยายตัวไม่ได้

2.4.7 งานศึกษาของ ถวิลวดี บุรีกุล (2547) เรื่องแนวทางการประเมินการมีส่วนร่วมทางการ เมืองของชุมชนในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: สังเคราะห์จากบทเรียน 3 กรณีศึกษา

ถวิลวดี บุรีกุล (2547) ได้ทำการศึกษา เรื่องแนวทางการประเมินการมีส่วนร่วมทางการ เมืองของชุมชนในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: สังเคราะห์จากบทเรียน 3 กรณีศึกษา คือ สภาพัฒนาหมู่บ้านหนองโ哥 อำเภอปรือ จังหวัดมหาสารคาม เครือข่ายป้าชุมชนลุ่มน้ำแม่ปิงตอนบน อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ และองค์กรชุมชนประมงพื้นบ้าน จังหวัดปัตตานี การศึกษาระบบที่เป็นรูปแบบการประเมินผลการมีส่วนร่วมของการกระจายอำนาจ จากการศึกษาพบว่า

(1) สภาพัฒนาที่มีความแตกต่างกัน องค์กรมีความแตกต่างกันในด้านวัตถุประสงค์ เป้าหมาย รูปแบบบริการ ขั้นตอนกระบวนการ และเทคนิคกลยุทธ์ที่ใช้เพื่อให้ประสบผลสำเร็จซึ่งความ แตกต่างเหล่านี้เกิดจากความต้องการและแนวคิดที่แตกต่างกัน แต่สิ่งหนึ่งที่เหมือนกันคือ การใช้ กระบวนการและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการขับเคลื่อน ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้เกิดการเรียนรู้และ พัฒนาการ จนเกิดความเข้มแข็งขององค์กรและชุมชน

(2) การประเมินการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำการศึกษาในสองส่วนคือ การประเมิน ประสิทธิผลของการมีส่วนร่วมของประชาชน กับการประเมินศักยภาพการมีส่วนร่วมของประชาชน จากการศึกษาพบว่า กรณีศึกษาสภาพัฒนาหมู่บ้านหนองโ哥มีกลุ่มผู้นำที่เข้มแข็ง มีการเรียนรู้ การ พัฒนา การปรับตัว และมีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้นเป็นลำดับ ทั้งสององค์กรมีการ ติดต่อประสานงานและมีกิจกรรมร่วมกันมากขึ้น ซึ่งเป็นแนวโน้มที่ดีของการมีส่วนร่วมของทั้งสอง องค์กรและการพัฒนาตำบลหนองโ哥 กรณีเครือข่ายป้าชุมชนลุ่มน้ำแม่ปิงตอนบน องค์กร ผู้นำ แกนนำ และสมาชิกมีความเข้มแข็งอยู่แล้ว มีกิจกรรมที่ต่อเนื่อง ชัดเจน เห็นประโยชน์เป็นรูปธรรม สำหรับการ ประสานงานและการมีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในขั้นของการดำเนินการเพื่อหา เครือข่ายพันธมิตร ซึ่งมีแนวโน้มที่ดี ที่จะได้รับความร่วมมือจากองค์กรภายนอกมากขึ้น เช่น องค์การ บริหารส่วนตำบลหลายแห่งให้ความสนใจและเข้าร่วมในกิจกรรมพร้อมทั้งสนับสนุนงบประมาณในการ ดูแลรักษาป่ามากขึ้น กรณีที่สามคือ กรณีองค์กรชุมชนประมงพื้นบ้านจังหวัดปัตตานี ซึ่งผู้นำ กลุ่มแกน นำ และสมาชิกองค์กร มีความเข้มแข็งมาก สมาชิกทุกคนมีส่วนร่วมและยินดีที่จะให้ความร่วมมือเป็น อย่างดี แต่สำหรับองค์กรภายนอกโดยเฉพาะส่วนราชการนั้นยังขาดความร่วมมือที่จริงใจและต่อเนื่อง โดยจะให้การสนับสนุนก็ต่อเมื่อได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาหรือการร้องขอเป็นเฉพาะกรณีเท่านั้น ดังนั้นจึงเป็นภาระสำคัญอย่างยิ่งขององค์กรที่จะตึงความร่วมมือจากองค์กรภายนอกให้มามีส่วนร่วมใน กิจกรรมขององค์กร

(3) ตัวชี้วัดประสิทธิผลและประสิทธิภาพการมีส่วนร่วม ตัวชี้วัดประสิทธิผลและ ประสิทธิภาพการมีส่วนร่วมประกอบด้วย ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมในบริบทของการกระจาย อำนาจกับตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมในการสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน จากการศึกษาพบว่า ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมในบริบทของการกระจายอำนาจ ที่สร้างขึ้นแบบประชาชนมีส่วน ร่วมและจากนักวิจัยในพื้นที่มีการนำไปทดสอบและปรับปรุงในพื้นที่หลายครั้งเพื่อให้ใช้ได้จริงและ

สามารถท่องถึงการมีส่วนร่วมที่แท้จริง ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมในบริบทของกระบวนการการกระจายอำนาจดังกล่าว จากการศึกษาสามารถแยกเป็น 6 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มของรายได้/โครงการ กลุ่ม/ทรัพยากร การมีส่วนร่วมของประชาชน การมีส่วนร่วมของราชการ/องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต). และกฎหมาย/อื่นๆ ตัวชี้วัด 6 กลุ่มใหญ่ดังกล่าว ประกอบด้วย ตัวชี้วัดย่อย สำหรับตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมในการสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนเป็นการศึกษาตัวชี้วัดความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนซึ่งประกอบด้วย 9 ประเด็น คือ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารท้องถิ่น การมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ การพัฒนาเรื่องการเป็นพลเมือง การสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มในชุมชน การมีเครือข่ายที่เข้มแข็ง ความสัมพันธ์ ในชุมชนความสัมพันธ์อกชุมชน การมีส่วนร่วมในการติดตามการทำงานของท้องถิ่น และการให้ข่าวสารของท้องถิ่น ซึ่งทั้ง 3 กรณีศึกษามีความคล้ายคลึงกันมาก เว้นแต่ประเด็นการสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็งกับการความสัมพันธ์กับชุมชนภายนอก ซึ่งสภาพพัฒนาหมู่บ้านหนองโกมีความจำเป็นในการเพิ่งพาภยานออกน้อยกว่าอีก 2 องค์กร

2.4.8 งานศึกษาของ mgrra วรรณลพ (2548) เรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดสมุทรปราการ

งานศึกษาของ mgrra วรรณลพ (2548) เรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดสมุทรปราการ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา ดังนี้ (1) เพื่อศึกษาประสิทธิภาพของคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล (2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพของคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ คือ คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาจากเทศบาลในจังหวัดสมุทรปราการ จำนวน 16 แห่ง ประกอบด้วย ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล หัวหน้าหน่วยงานทุกกองและเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน โดยสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง จำนวน 102 คน สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน t-test และ F-test

ผลการศึกษาพบว่า

(1) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุระหว่าง 41-50 ปี สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี หรือสูงกว่า มีระดับตำแหน่งระดับ 7 ขึ้นไป อายุงานในตำแหน่งปัจจุบัน อยู่ระหว่าง 1-2 ปี และ 3-4 ปี และระยะเวลาปฏิบัติงานด้านวางแผนอยู่ระหว่าง 3-4 ปี

(2) ด้านปัจจัยแวดล้อม พบร่วม คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลมีส่วนร่วมในการประชุม/อบรม/สัมมนา 5 ครั้งขึ้นไป มีความรู้ความเข้าใจในระดับต่ำ และมีแรงจูงใจในระดับสูง

(3) ประสิทธิภาพของคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลในภาพรวมอยู่ในระดับสูง

(4) ปัจจัยในด้านแรงจูงใจไฝสัมฤทธิ์ของคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลมีผลต่อประสิทธิภาพของคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ส่วนปัจจัยในด้านเพศ การศึกษา ระดับตำแหน่ง ประสบการณ์ การมีส่วนร่วมในการประชุม/อบรม/สัมมนา

สถานภาพตำแหน่ง และความรู้ความเข้าใจในกระบวนการวางแผนพัฒนาเทศบาลเป็นปัจจัยที่ไม่มีผลต่อประสิทธิภาพของคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล

งานศึกษาของ mgrra วรรณพ เรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดสมุทรปราการ จะช่วยในการทำความเข้าใจถึงปัจจัยพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลในจังหวัดสมุทรปราการ เพื่อเปรียบเทียบกับกรณีการศึกษา ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในกรณีพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี

2.4.9 งานศึกษาของ บุญรัตน์ ทิรวม (2558) ศึกษาการแทรกแซงแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบลโดยหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยคัดเลือกองค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดอุบลราชธานีเป็นกรณีศึกษา ประกอบด้วย 1) องค์กรบริหารส่วนตำบลกุศกร อำเภอตระการพีชพล 2) องค์กรบริหารส่วนตำบลกาบิน อำเภอคุดข้าวปุ่น และ 3) องค์กรบริหารส่วนตำบลโนนรัง อำเภอที่อยู่ในผลการวิจัยค้นพบว่า

(1) วิธีการและกระบวนการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านนโยบายของรัฐบาล ได้แก่ (1) การแทรกแซงโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (กฎหมาย) โดยเฉพาะกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวดที่ 5 ว่าด้วย “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ถือเป็นหัวใจสำคัญที่รัฐบาลจะต้องนำไปศึกษาและกำหนด “นโยบายของรัฐบาล” เพื่อการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งนโยบายของรัฐบาลจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในการออกกฎหมายและพระราชนิตย์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชนิตย์และเบี้ยบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 พระราชนิตย์กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชนิตย์สภาราษฎรและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และระเบียบการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายทุกฉบับดังกล่าว ได้กำหนดวิธีการและกระบวนการที่เข้าข่ายหรือเชื่อมโยงกับการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ทุกดับ (2) การแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร (การกำกับดูแล) โดยเฉพาะการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลของหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นับเป็นวิธีการและกระบวนการแทรกแซงของรัฐบาลที่เข้าไปควบคุมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านการบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ซึ่งถือเป็นตัวแทนและกลไกที่สำคัญของรัฐบาล ใน การใช้หนังสือสั่งการตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่สั่งการโดยนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือปลัดกระทรวงมหาดไทย หรืออธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จะออกเป็นหนังสือสั่งการไปยังราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล อ้างถึงหนังสือของกระทรวงมหาดไทยสั่งการไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) เพื่อให้การจัดทำและประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสอดคล้องกับแนวโน้มนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยกำหนดให้มีการบริหารจัดการแผนไปสู่การปฏิบัติ ตั้งแต่ระดับรัฐบาล ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ลงไปจนถึงระดับส่วนท้องถิ่น และมีการกำหนดความเชื่อมโยง กลไก และกระบวนการของแผนชาติสู่ แผนระดับท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งจะนำไปสู่การ ปฏิบัติในการจัดทำข้อบัญญัติรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แผนพัฒนาสามปีจะต้องถูกแทรกแซงโดย การให้บรรจุนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล ซึ่งมีผลกระทบต่อแนวทางการปฏิบัติตามแผนพัฒนาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านที่สำคัญ ได้แก่ ด้านการปกครอง ด้านการคลัง และด้านการบริหาร จัดการ เนื่องจากเป็นการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลตามสถานการณ์ทางการเมืองมากกว่าเป็นการ ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และเป็นข้อจำกัดในการบริหารงบประมาณ เนื่องจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการตามยุทธศาสตร์ที่ได้ กำหนดไว้ รวมถึงงบประมาณในการสนับสนุนหรือขอรับการสนับสนุน โดยอาจไม่เป็นอำนาจหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การจัดทำแผนพัฒนามีปัญหาในเชิงปฏิบัติ

(3) ลักษณะแนวทางการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการแทรกแซงของ รัฐบาล เนื่องจากการแทรกแซงของรัฐบาลทำให้งบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี ข้อจำกัดในการบริหารจัดการ การที่หน่วยงานอื่นขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นโดยไม่ได้ระบุไว้ในแผนพัฒนาตั้งแต่แรก ทำให้การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีความยุ่งยากในการปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการปรับแผนพัฒนา ตลอดจนการโอนงบประมาณเพื่อดำเนินการ ซึ่งบางครั้งก็ไม่เป็นไปตามปัญหาความต้องการของ ประชาชน และไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ ทำให้มีปัญหากับหน่วยตรวจสอบ การขอรับการสนับสนุน งบประมาณจากหน่วยงานอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้รับการตอบสนองจากหน่วยงาน เจ้าของงบประมาณเนื่องจากเงื่อนไขในการสนับสนุน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องบรรจุ โครงการพัฒนาเพื่อไว้ในแผนพัฒนาเป็นจำนวนมาก เพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขของเจ้าของงบประมาณ นอกเหนือไป การพัฒนาอุดหนุนจากรัฐบาลยังทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความรับผิดชอบ ต่อการดำเนินนโยบายจากรัฐบาล เพื่อที่จะได้รับงบประมาณสนับสนุนในการดำเนินงานมากกว่าที่จะมี ความพร้อมรับผิดชอบต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่โดยตรง ทั้งนี้ บทบาทในการกำหนด นโยบายการพัฒนาต่างๆ จึงควรเป็นของท้องถิ่นมากขึ้น หน่วยงานราชการในส่วนกลางและส่วน ภูมิภาคควรทำงานที่เป็นหน่วยงานทางวิชาการ ซึ่งเสนอทางเลือกในการจัดการและแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้แก่ท้องถิ่น แต่มีใช้ตัดสินใจหรือดำเนินการแทน

บทสังเคราะห์ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสังเคราะห์ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น ประกอบด้วย (1) เอกสาร ของสำนักงานรัฐสภาพรัฐอังกฤษ โดยคณะกรรมการธุรกิจการชุมชนและการปกครองท้องถิ่น (House of Commons Communities and Local Government Committee, 2009) เรื่องดุลอำนาจของรัฐบาล กลางและรัฐบาลท้องถิ่น(The Balance of Power: Central and Local Government) (Sixth Report of Session 2008-09) (2) งานดุษฎีนิพนธ์ของ Chalermpol Saributra (2015) เรื่อง Intervention on Local Government Organizations through Public Policy Case Study of Park Num Samut

Prakarn Municipality and Kalasin Municipality (3) งานศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เรื่อง โครงการติดตามประเมินผลการแปลงนโยบาย แผน และมาตรการไปสู่การปฏิบัติ (4) งานศึกษาของ อนุรักษ์ กาวิโจ เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (5) งานศึกษาของ กตัญญู แก้วหวานมา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล: กรณีศึกษา เปรียบเทียบระหว่างเทศบาลครองเก่นและเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ (6) งานศึกษาของ บวรศักดิ์ อุวรรณโนน คณะคณะ (2552) ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ” (7) งานศึกษาของ ถวิลวดี บุรีกุล (2547) เรื่องแนวทางการประเมินการมีส่วนร่วมทางการเมืองของชุมชนในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: สังเคราะห์จากบทเรียน 3 กรณีศึกษา (8) งานศึกษาของ มหารา วรรณพ (2548) เรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดสมุทรปราการ และ (9) งานศึกษาของ บุญรัตน์ ทิรุวน (2558) ศึกษาการแทรกแซงแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบลโดยหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยคัดเลือกองค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดอุบลราชธานี โดยมีรายละเอียด และบทสรุปของแต่ละงานศึกษาวิจัยตามลำดับ ดังนี้

ผู้วิจัยสังเคราะห์ผลการวิจัยได้ดังนี้

ตารางที่ 2.1 การสังเคราะห์ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานที่	รายชื่อผู้วิจัย	การสังเคราะห์ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง
1	เอกสารของ สำนักงานรัฐสภา ประเทศไทย อุบลฯ โดย คณะกรรมการ ชุมชนและการ ปกครองท้องถิ่น เรื่อง ดุลอำนาจของ รัฐบาลกลางและ รัฐบาลท้องถิ่น (The Balance of Power: Central and Local Government)	การส่งเสริมเพิ่มอำนาจของการปกครองท้องถิ่นด้วยการลดทอน อำนาจของรัฐบาลส่วนกลางลง ทำได้ยากพอสมควร โดยเฉพาะ การดึงอำนาจที่สำคัญๆ จากส่วนกลางไปให้ส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ ตาม เหตุผลของการเปลี่ยนแปลงแห่งอำนาจระหว่างรัฐบาลกลาง กับรัฐบาลท้องถิ่น มี 2 ประการสำคัญ คือ ประการแรก ถ้า รัฐบาลท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและมีอำนาจมากขึ้น จะทำให้ รัฐบาลท้องถิ่นมีศักยภาพที่จะดำเนินนโยบายท้องถิ่นที่แปลงใหม่ สามารถสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ให้ประสบความสำเร็จ เกิด ประโยชน์แก่ประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ประการที่สอง ถ้า รัฐบาลท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและมีอำนาจมากขึ้นตามข้อแรก จะสามารถสร้างระบบประชาธิปไตยในชุมชนท้องถิ่นให้ แข็งแกร่ง (strengthen local democracy) มากยิ่งขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นมีประเด็นที่ ต้องพิจารณาอย่างน้อยใน 3 เรื่อง คือ ระดับการปกป้องโดย กฎหมายรัฐธรรมนูญ ระดับความเป็นอิสระทางด้านงบประมาณ และระดับการแทรกแซงโดยรัฐบาลกลาง

ตารางที่ 2.1 การสังเคราะห์ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง (ต่อ)

งานที่	รายชื่อผู้วิจัย	การสังเคราะห์ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2	Chalermpol Saributra (2015)	รัฐบาลทำให้engบประมาณรายจ่ายของเทศบาลลดลง เพราะถูกเบี้ยดบังไป แทนที่จะได้นำเงินรายได้ดังกล่าวไปจัดทำบริการสาธารณสุขได้มากยิ่งขึ้น สำหรับข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ที่สำคัญคือ ควรปรับปรุงแก้ไขระเบียบกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังห้องถิน เพื่อให้ห้องถินมีอำนาจในการจัดหารายได้เพิ่มสูงขึ้น เพื่อห้องถินจะนำเงินรายได้ไปจัดบริหารสาธารณสุขได้มากยิ่งขึ้น
3	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)	การจัดทำนโยบายส่วนใหญ่เป็นการจัดทำโดยหน่วยงานส่วนกลาง เป็นระบบสั่งการจากเบื้องบน (top-down approach) และแยกส่วน ซึ่งหน่วยปฏิบัติที่เป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบาย/ข้อจำกัดในระบบการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐที่ผ่านมา คือ ไม่มีระบบการวางแผนที่มีประสิทธิภาพ ระบบการติดตามประเมินผลอยู่ในระหว่างการพัฒนา และการประสานงานระหว่างและภายในหน่วยงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร
4	อนุรักษ์ กาวใจ (2555)	ในประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิน กรณีการสั่งการโดยหนังสือราชการในเรื่องต่างๆ ดังกล่าวสู่องค์การบริหารส่วนตำบล จึงสรุปได้ว่า การสั่งการผ่านหนังสือราชการของหน่วยงานราชการส่วนกลางได้เป็นอุปสรรคและส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้ขัดแย้งกับหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิน
5	กตัญญู แก้วหวาน (2554)	รูปแบบวิธีการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธ์และเทศบาลนครขอนแก่น จะมีลักษณะคล้ายกัน คือ ประชาชนจะมีส่วนในกระบวนการเริ่มต้นในการจัดทำแผนเท่านั้น ประชาชนจะมีส่วนร่วมในกระบวนการสำรวจข้อมูลปัญหา ความต้องการของชุมชน ก่อนมาสรุปเป็นข้อมูลปัญหาชุมชน นำเสนอในเวทีประชาคมเพื่อจัดทำแผนชุมชน โดยตัวแทนจากชุมชนร่วมกับเทศบาล หน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม เอกชน องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หลังดำเนินการจัดเวทีประชาคม คณะกรรมการจะนำข้อมูลมาวิเคราะห์ แยกประเภท สรุปและจัดทำเป็นเอกสารแผนชุมชน การจัดเวทีประชาคมภายเป็นเสมือนพิธีการที่แสดงให้เห็นว่า เทศบาลได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยมองข้ามประเด็นเนื้อหาในการจัดทำแผนว่าเกิดจากความต้องการของประชาชนมากน้อยเพียงใด รวมทั้งกระบวนการทำการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ ติดตาม การประเมินผลการปฏิบัติตามแผนต่างๆ

ตารางที่ 2.1 การสังเคราะห์ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง (ต่อ)

งานที่	รายชื่อผู้วิจัย	การสังเคราะห์ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6	บรรศักดิ์ อุวรรณโนย และคณะ (2552)	ในการใช้สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น แม้จะอ้างอิงหลักการตามรัฐธรรมนูญ แต่ในทางปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐยังคงยึดแนวทางและหลักการตามกฎหมายซึ่งบังคับใช้มา ก่อนรัฐธรรมนูญ ทำให้สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน มีข้อจำกัดและเงื่อนไขที่ไม่อ่อนบรรลุตามเจตนาของรัฐธรรมนูญ ได้ การมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของประชาชน ยังมิได้เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ เนื่องจากมีปัญหา อุปสรรคมาอย่างมาก ซึ่งปัญหาหลักที่สำคัญประการหนึ่งคือ การขาดกฎหมายรองรับหลักการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วม ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด
7	ถวิลอดี บุรีกุล (2547)	ตัวชี้วัดประสิทธิผลและประสิทธิภาพการมีส่วนร่วม ตัวชี้วัด ประสิทธิผลและประสิทธิภาพการมีส่วนร่วมประกอบด้วย ตัวชี้วัด การมีส่วนร่วมในบริบทของกระบวนการภาระกระจายอำนาจกับ ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมในการสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน
8	มกรา วรรณลพ (2548)	ปัจจัยในด้านแรงจูงใจไฝสัมฤทธิ์ของคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลมีผลต่อประสิทธิภาพของคณะกรรมการ สนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ส่วนปัจจัยในด้านเพศ การศึกษา ระดับตำแหน่ง ประสบการณ์ การมีส่วนร่วมในการ ประชุม/อบรม/สัมมนา สถานภาพตำแหน่ง และความรู้ความเข้าใจ ในกระบวนการวางแผนพัฒนาเทศบาลเป็นปัจจัยที่ไม่มีผลต่อ ประสิทธิภาพของคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา เทศบาล
9	บุญรัตน์ ทีรวน (2558)	การแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร (การกำกับดูแล) โดยเฉพาะการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลของหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นับเป็นวิธีการและกระบวนการแทรกแซงของรัฐบาลที่เข้าไปควบคุม และกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านการบริหารราชการ ส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ซึ่งถือเป็นตัวแทนและกลไกที่สำคัญ ของรัฐบาล ในการใช้หนังสือสั่งการตามระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน ที่สั่งการโดยนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติ โดยรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย หรือปลัดกระทรวงมหาดไทย หรืออธิบดีกรม ส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จะออกเป็นหนังสือสั่งการไปยัง ราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็น ผู้กำกับดูแล อ้างถึงหนังสือของกระทรวงมหาดไทยสั่งการไปถึง

ตารางที่ 2.1 การสังเคราะห์ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง (ต่อ)

งานที่	รายชื่อผู้วิจัย	การสังเคราะห์ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง
		<p>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลกระทบต่อแนวทางการปฏิบัติตามแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านที่สำคัญ ได้แก่ ด้านการปกครอง ด้านการคลัง และด้านการบริหารจัดการ เนื่องจาก เป็นการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลตามสถานการณ์ทางการเมืองมากกว่าเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และ เป็นข้อจำกัดในการบริหารงบประมาณ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้ รวมถึงงบประมาณในการสนับสนุนหรือ ขอรับการสนับสนุน โดยอาจไม่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การจัดทำแผนพัฒนามีปัญหาในเชิงปฏิบัติ</p>

2.5 บทสรุป

ในการนำเสนอกรอบแนวคิดที่ใช้ในการดำเนินการศึกษาวิจัย ประกอบด้วยแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรอบแนวคิดเครือข่ายนโยบาย(policy network) กรอบการวิเคราะห์ เรื่อง “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (participatory democracy) รวมทั้งการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงานโครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการบททวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี โครงการที่บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาสามปี โดยเฉพาะในแผนประจำปีแรกของห้วงระยะเวลาสามปีนั้น มีสภาพความพร้อมอย่างน้อย 2 ประการ คือ (1) มีความแน่นอนของกิจกรรมที่จะดำเนินการ โดยความมีการประเมินถึงความเป็นไปได้ของโครงการ/กิจกรรม รวมทั้งผลประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากโครงการ/กิจกรรม (2) กิจกรรมที่อยู่ในแผนประจำปีแรกของห้วงระยะเวลาสามปี ควรมีความพร้อมในเรื่องรูปแบบและรายละเอียดทางเทคนิคพอสมควร เพื่อให้สามารถกำหนดรายการในแผนพัฒนาที่จะนำไปใช้จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ต่อไป

กรอบแนวคิดเครือข่ายนโยบาย (policy network) มีที่มาจากการทฤษฎีต่างๆ จำนวนมาก แต่ เป็นหลักความเป็นมาที่สำคัญที่สุดคือ ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ (inter - organizational theory) และงานเขียนเกี่ยวกับแนวความคิด เช่น ระบบย่อย (subsystems) ชุมชนนโยบาย (policy communities) และเครือข่ายประเด็น (issue networks) อย่างไรก็ตาม แนวทางเครือข่ายนโยบาย นั้นต้องมาจากการนิยมในทางนโยบายศาสตร์ด้วย โดยจะวิเคราะห์กระบวนการนโยบายว่าเป็นปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อน มีตัวแสดงจำนวนมากที่มีส่วนร่วมและเป็นกระบวนการที่คุณภาพเครือ ด้วยเหตุที่ตัวแสดงมีเป้าหมายและยุทธศาสตร์มากมายหลากหลายและมีค านไม่แน่นอนเกี่ยวกับข้อมูลและผลลัพธ์ แนวความคิดเกี่ยวกับเครือข่ายและชุมชนนโยบาย จึงช่วยให้เราสามารถเห็นภาพรวมของ

สภาพแวดล้อมทางนโยบายที่เขื่อนโยงกับตัวแสดงทางนโยบาย (policy actors) ในกระบวนการนโยบายสาธารณะซึ่งมีกลุ่มบุคคลที่แม้จะมีความสำคัญหรือมีอำนาจครอบงำในสถานการณ์ต่างๆ แต่ไม่ได้มีอำนาจโดยกฎหมายที่จะทำการตัดสินใจในอันที่จะก่อให้เกิดข้อผูกมัดเชิงนโยบาย กลุ่มบุคคลเหล่านี้คือ ผู้มีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการ (unofficial participants) ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยจะใช้พลังด้าน ทางทางเลือกอื่น แต่ไม่ได้เป็นผู้ทำการตัดสินใจ ผู้มีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการนี้หมายความรวมถึงกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง สถาบันวิจัย สื่อสารมวลชน และปัจเจกชนผลเมืองด้วยซึ่งเกี่ยวข้องกับการศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

กรอบการวิเคราะห์ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (participatory democracy) ประกอบด้วยระดับและเครื่องมือของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม สรุปว่า วิธีการแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ วิธีการแบ่งที่นิยมใช้กันมากวิธีหนึ่ง ก็คือ การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วม ในแต่ละระดับจากระดับต่ำสุดไปทางระดับสูงสุด ออกเป็น 6 ระดับ คือ 1) ระดับการให้ข้อมูล 2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน 3) ระดับการปรึกษาหารือ 4) ระดับการวางแผนร่วมกัน 5) ระดับการร่วมปฏิบัติ และ 6) ระดับการควบคุมโดยประชาชน อย่างไรก็ตาม เมื่ออำนาจการเมืองอยู่ในมือของนักการเมืองและระบบราชการปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมก็คือ รัฐจะให้ข้อมูลหรือไม่ จะจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่

กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน สำหรับเครื่องมือ กระบวนการ วิธีการ หรือช่องทางของการมีส่วนร่วมนั้นมีอยู่หลายประเภท ที่สำคัญได้แก่ ประชานิพัจรณ์ (public hearing) การสอบถามสาธารณะ (public inquiry) การออกเสียงประชามติ (referendum) การลงชื่อ (public registries) อย่างไรก็ตามหากพิจารณากระบวนการของการมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นพลวัต อาจแบ่งกระบวนการหรือขั้นตอนการมีส่วนร่วมในลักษณะเป็นกระบวนการต่อเนื่อง 4 ขั้นตอน คือ (1) การมีส่วนร่วมในการวางแผน (2) การปฏิบัติการ (3) การจัดสรรผลประโยชน์ร่วมกัน และ (4) การติดตามประเมินผล

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง พลเมืองจะพิจารณาเลือกที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองหรือโครงการภารกิจการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยอย่างน้อย 6 ประการ กล่าวคือ (1) ความใกล้ชิดปัญหา (2) ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ (3) การเข้าถึงประโยชน์ใช้สอยหรือบริการ (4) ประเด็นทางด้านสังคม/สิ่งแวดล้อม (5) ค่านิยม และ (6) อำนาจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย หรือกล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ ประชาชนจะเริ่มต้นเข้ามามีส่วนร่วมก็ต่อเมื่อเข้าเห็นว่าตนจะได้รับผลกระทบจากกิจกรรมหรือโครงการนั้นๆ

นอกจากนี้ ตัวแปรหรือปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นมีตัวแปรหรือปัจจัยสำคัญที่นักวิชาการทั้งในและต่างประเทศ มักทำการศึกษาอยู่หลายปัจจัย อาทิ (1) ลักษณะทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีตัวแปรเพศ อายุ การศึกษา รายได้ อาชีพ เชื้อชาติ ชนกลุ่มน้อย (2) ปัจจัยทางจิตวิทยา ได้แก่ ความเชื่อ ทัศนคติ และค่านิยม การได้มาซึ่งแนวคิด (orientation) ทางการเมือง บุคลิกภาพ และการเปลี่ยนแปลง การปรับตัวให้ลงรอยกัน (alienation and conformity) (3) ปัจจัยสิ่งแวดล้อมทางการเมือง ซึ่งได้แก่ วัฒนธรรมทางการเมือง ระบบพรรคการเมือง การเคลื่อนไหวทางการเมือง วาระทางนโยบายและการ

รณรงค์ทางการเมือง สื่อมวลชน และองค์การ และ (4) โครงสร้างทางกฎหมาย ซึ่งรวมการท้าบัญชีรายชื่อและกฎหมายเลือกตั้ง กระบวนการในการเลือกตั้ง รวมทั้งโอกาสในรูปแบบอื่นๆ ของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

สรุปกรอบแนวคิดในการศึกษา

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและต่างประเทศ สามารถสรุปตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ได้ดังภาพในหน้าถัดไปโดยสามารถสรุปตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ออกเป็น 3 กลุ่ม ปัจจัย คือ

ปัจจัยภายในองค์การบริหารส่วนตำบล (มาจากงานศึกษาของ McGrath วรรณลพ (2548) เรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล: ศึกษาเฉพาะกรณี จังหวัดสมุทรปราการ งานของ McGrath วรรณลพ (2548) งานของกตัญญู แก้วหวาน (2554)) เป็นต้น) ได้แก่

(1) ตัวแปรด้านหัวหน้าหน่วยราชการ อาทิ ปลัด อบต. หรือ หัวหน้าส่วน หัวหน้าฝ่าย ที่พยายามมีอิทธิพลต่อการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

(2) ตัวแปรด้านฝ่ายระดับปฏิบัติการที่พยายามมีอิทธิพลต่อการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

(3) ตัวแปรด้านศักยภาพ ของ อบต. ได้แก่ ข้อจำกัดในด้านงบประมาณ เครื่องมือ บุคลากรที่ส่งผลกระทบต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) (อ้างอิงจาก (1) งานวิจัยของ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) (2548) เรื่อง โครงการติดตามประเมินผลการแปลงนโยบาย แผน และมาตรการไปสู่การปฏิบัติ)

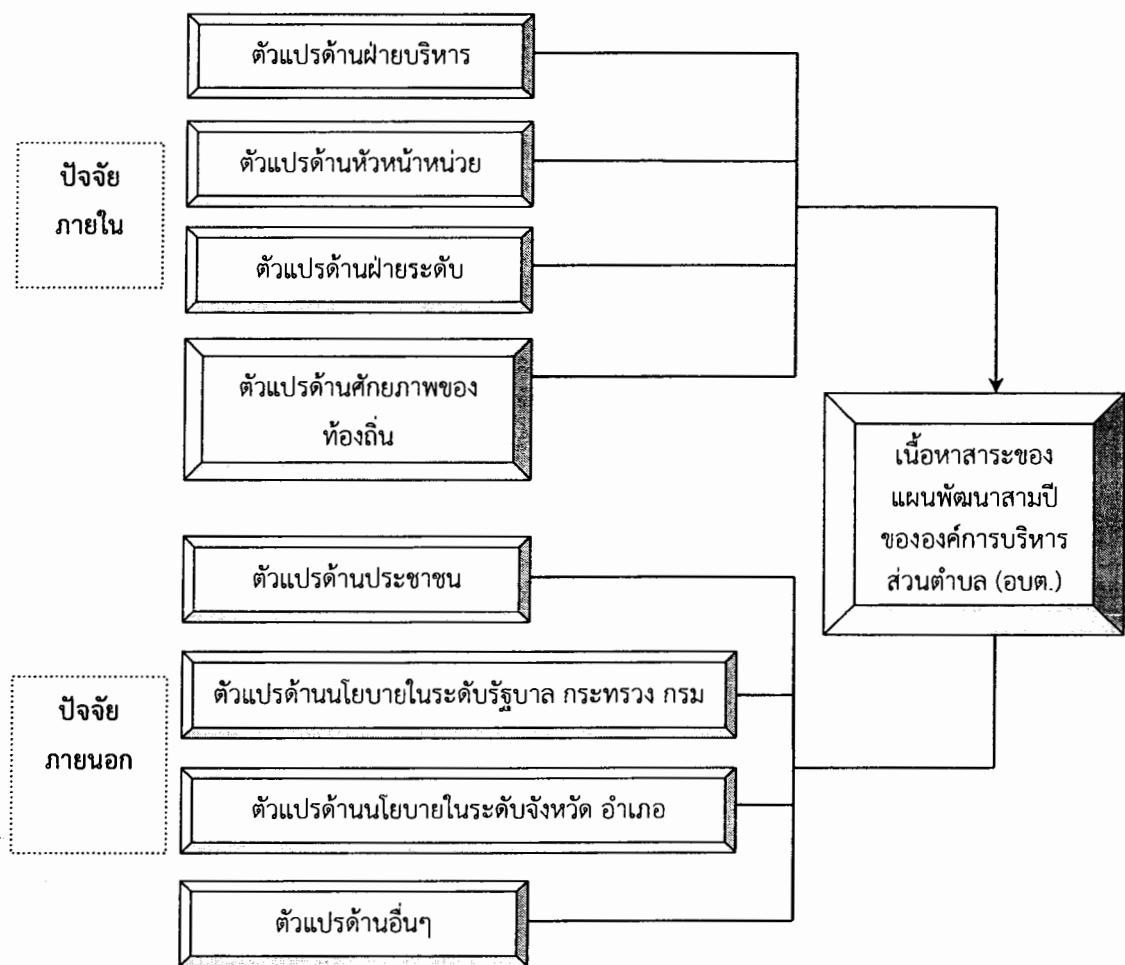
ปัจจัยภายนอกองค์การบริหารส่วนตำบล (มาจากงานศึกษาของ Chalermpol Saributra (2015) งานของ McGrath วรรณลพ (2548) บุญรัตน์ ทิรุวน (2558) ศึกษาการแทรกแซงแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค งานของกตัญญู แก้วหวาน (2554)) ได้แก่

(1) ตัวแปรด้านประชาชนที่ขาดการมีส่วนร่วมผลักดันในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ของประชาชน

(2) ตัวแปรด้านนโยบายในระดับรัฐบาล กระทรวง กรม (หนังสือสั่งการ หนังสือขอความร่วมมือ จากรัฐ ทบวง กรม)

(3) ตัวแปรด้านนโยบายระดับจังหวัด อำเภอ (หนังสือสั่งการ หนังสือขอความร่วมมือจากหน่วยงานส่วนภูมิภาค)

(4) ตัวแปรด้านอื่นๆ



ภาพที่ 2.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย

บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย

ระเบียบวิธีการวิจัย เรื่อง “ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรณีศึกษา องค์กรบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี” ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เป็นระเบียบวิธีหลัก โดยใช้ระเบียบวิธีเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ช่วยเสริม มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการ คือ (1) ศึกษาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) และ (2) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามความต้องการของประชาชน

การนำเสนอระเบียบวิธีวิจัย ประกอบด้วย ระเบียบวิธีการวิจัย พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัย กลุ่มตัวอย่าง ที่เลือกสัมภาษณ์ ขอบเขตของการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล โดยมีรายละเอียดตามลำดับ ดังนี้

3.1 ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และเชิงคุณภาพ (Qualitative research) สนับสนุนซึ่งกันและกัน โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่สำคัญ คือ ข้อมูลจากการตอบแบบสอบถาม ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (document research) และข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบหยึ่งลึก (in-depth interview) โดยมีรายละเอียดที่สำคัญดังต่อไปนี้

3.1.1 ข้อมูลจากแบบสอบถาม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการแจกแบบสอบถาม เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) กำหนดพื้นที่การเก็บรวมข้อมูลโดยการแจกแบบสอบถามเฉพาะองค์กรบริหารส่วนตำบล ในเขต อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ทั้ง 9 แห่ง (โดยแจกแบบสอบถามละ 40 ชุด) รวมจำนวนแบบสอบถาม 360 ชุด

กลุ่มตัวอย่างที่จะดำเนินการเก็บรวมข้อมูลโดยการแจกแบบสอบถาม แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ

3.1.1.1 กลุ่มผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ประกอบด้วย นายกองค์กรบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล และเลขานุนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล แห่งละ 4 คน

3.1.1.2 ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างขององค์กรบริหารส่วนตำบล แห่งละ 10 คน

3.1.1.3 ผู้นำชุมชนที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำประชาคมแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในแต่ละหมู่บ้านที่อยู่ในเขต รวมจำนวนกลุ่มตัวอย่าง genetics แห่งละ 26 คน

รวมจำนวนแบบสอบถามทั้ง 3 กลุ่ม แห่งละ 40 ชุด จากจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลที่สุ่มเลือกศึกษาทั้งสิ้น 9 แห่ง ดังนั้น จะต้องแจกแบบสอบถามทั้งสิ้น 360 ชุด

3.1.2 ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (document research) แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

3.1.2.1 ข้อมูลระดับปฐมภูมิ (primary sources) ได้แก่ เอกสาร บันทึกและรายงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำประชาคมแผนพัฒนาสามปีในช่วงปีงบประมาณ 2556-2558 ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ถูกเลือกสุ่มศึกษา เป็นต้น (ข้อมูลถึงสิ้นเดือนธันวาคม 2558)

3.1.2.2 ข้อมูลระดับทุติยภูมิ (secondary sources) ได้แก่ ข้อมูลข่าวสาร บทวิเคราะห์เอกสารงานประชุมสัมมนาทางวิชาการ และเอกสารงานศึกษาวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

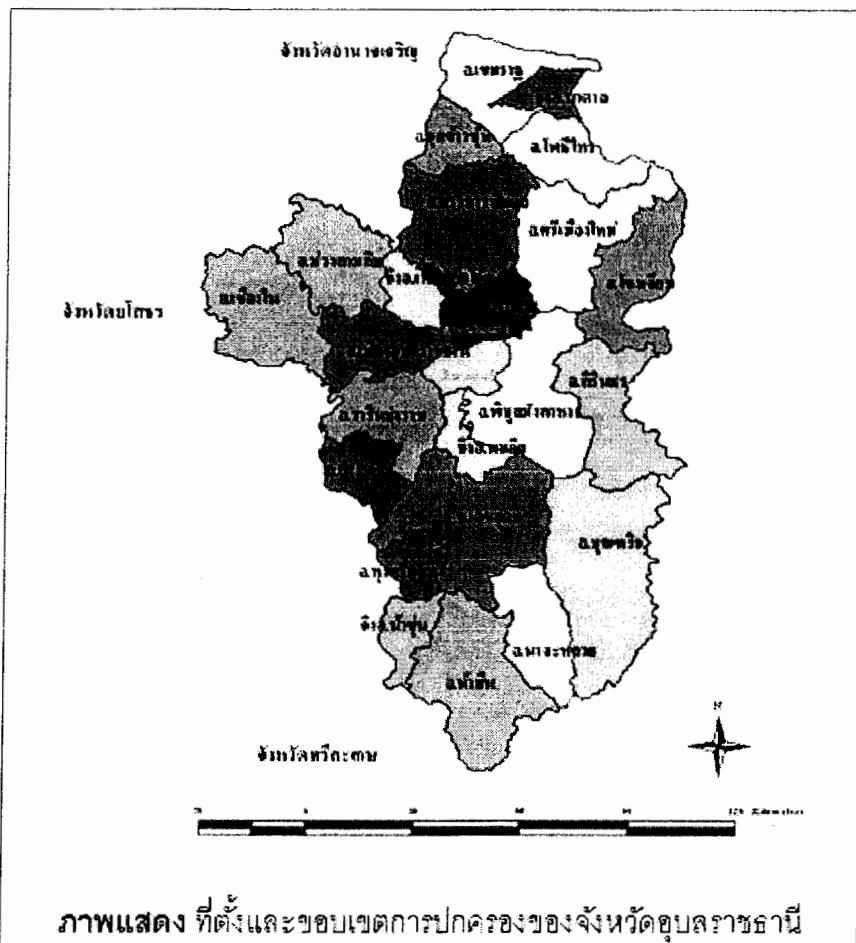
3.1.3 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบหยึ่งลึก (in-depth interview)

การสัมภาษณ์นี้จะหาผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (key informants) ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภา ตัวแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา หัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้นำชุมชนที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำประชาคมแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นต้น เกณฑ์ที่จะใช้กำหนดจำนวนผู้ให้ข้อมูล คือ ความเข้มในการรู้ข้อมูล (Intensity) และความพอเพียงของข้อมูล (adequacy)

3.2 พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้นนี้ เลือกศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในเขตอำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ทั้ง 9 แห่ง เป็นพื้นที่ในการวิจัย ประกอบด้วย

- 3.2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาด
- 3.2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลโนนหนอง
- 3.2.3 องค์การบริหารส่วนตำบลคูเมือง
- 3.2.4 องค์การบริหารส่วนตำบลสะสมิจ
- 3.2.5 องค์การบริหารส่วนตำบลบุ่ง hairy
- 3.2.6 องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ใหญ่
- 3.2.7 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล
- 3.2.8 องค์การบริหารส่วนตำบลโนนผึ้ง
- 3.2.9 องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยชะยุง



ภาพที่ 3.1 ขอบเขตการปักครองของจังหวัดอุบลราชธานีที่ถูกเลือกเป็นกรณีศึกษา
ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนเมืองจังหวัดอุบลราชธานี (2558)

สาเหตุที่เลือกศึกษาในจังหวัดอุบลราชธานี เนื่องจากจังหวัดอุบลราชธานี เป็นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ที่มีจำนวน อบต. มากที่สุด โดยมีจำนวน อบต. ทั้งหมด 195 แห่ง ส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้อื่นๆ ประกอบด้วย อำนาจเจริญ มี 41 แห่ง สุรินทร์ มี 146 แห่ง ศรีสะเกษ มี 187 แห่ง และปริรัมย์ มี 148 แห่ง (ส่วนวิจัยและพัฒนาระบบธุรูปแบบและโครงสร้าง, 2556)

จังหวัดอุบลราชธานี แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 25 อำเภอ 219 ตำบล 2,469 หมู่บ้าน อำเภอทั้งหมด ประกอบด้วย อำเภอเมือง ศรีเมืองใหม่ โขงเจียม เชียงใน เขมราฐ เดชอุดม นาจะหลวย น้ำยืน บุณฑริก ตระการพืชผล กุดข้าวปุ้น ม่วงสามสิบ วารินชำราบ พิบูลมังสาหาร ตาลสูม โพธิ์ไทร สำโรง ดอนมดแดง สิรินธร ทุ่งศรีอุดม นาเยี่ย นาตาล เหล่าเสือโกก สว่างวีรตะวงศ์ และน้ำชุ่น

ส่วนจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 1 แห่ง เทศบาล 45 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 195 แห่ง (รายละเอียดดังตารางที่ 3.1)

ตารางที่ 3.1 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัดอุบลราชธานี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี		จำนวน (แห่ง)
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)		1
เทศบาล	เทศบาลนคร	1
	เทศบาลเมือง	4
	เทศบาลตำบล	40
องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)		195
รวมทั้งสิ้น		241 แห่ง

ที่มา: สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2556: เว็บไซต์)

3.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การวิจัยจำกัดขอบเขตไว้ 3 ด้าน ดังนี้

3.3.1 ด้านเนื้อหา กำหนดขอบเขตไว้เฉพาะเรื่อง ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามความต้องการของประชาชน

3.3.2 ด้านพื้นที่ การศึกษารูปแบบการทุจริตในการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ทั้ง 9 แห่ง (โดยแบ่งแบบสوبแห่งละ 40 ชุด) รวมจำนวนแบบสอบถาม 360 ชุด ประกอบด้วย อบต.ท่าลาด อบต.โนนใหญ่ อบต.คูเมือง อบต.สารสมิ้ง อบต.บุ่งห่วย อบต.โพธิ์ใหญ่ อบต.หนองกินเพล อบต.โนนผึ้ง อบต.ห้วยขะยุง

3.3.3 ด้านเวลา จำกัดระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยแยกแบบสอบถาม การวิเคราะห์ข้อมูล การสรุปผล และการเขียนรายงานผลการศึกษา ทั้งหมด 5 เดือน คือ ตุลาคม 2558 ถึง กุมภาพันธ์ 2559

3.4 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่จะดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการแจกแบบสอบถาม แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ

3.4.1 กลุ่มฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แห่งละ 4 คน

3.4.2 ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล แห่งละ 10 คน

3.4.3 ผู้นำชุมชนที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำประชาคมแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในแต่ละหมู่บ้านที่อยู่ในเขต รวมจำนวนกลุ่มตัวอย่างแทนน้ำ แห่งละ 26 คน

3.5 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย (1) แบบสอบถามเพื่อตัวแปรที่มีอิทธิพล (หรือมีความสัมพันธ์) ต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และ (2) แบบสัมภาษณ์ สำหรับการสัมภาษณ์แบบหยึ่งลึก (in-depth interview) เป็นแบบสอบถามประเภทปลายเปิด (open-ended questions) เพื่อสอบถามปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามความต้องการของประชาชน โดยมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

3.5.1 แบบสอบถาม

ใช้แบบสอบถามเพื่อศึกษาตัวแปรที่มีอิทธิพล (หรือมีความสัมพันธ์) ต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอ วารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ทั้ง 9 แห่ง เนื้อหาของแบบสอบถามประกอบด้วย

3.5.1.1 ข้อมูลส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ศาสนา สถานภาพ อาชีพตำแหน่ง ระดับการศึกษา รายได้ ระยะเวลาที่เข้ามาอยู่ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

3.5.1.2 ด้านทัศนคติความเห็นต่อประเด็นตัวแปรที่มีอิทธิพล(หรือมีความสัมพันธ์) ต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีคำถามย่อยทั้งหมด 20 ข้อ

3.5.2 แบบสอบถามสำหรับการสัมภาษณ์แบบหยึ่งลึก (in-depth interview)

เป็นแบบสอบถามประเภทปลายเปิด (open-ended questions) เพื่อสอบถามในกลุ่มประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามความต้องการของประชาชน

3.6 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อศึกษาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จากแหล่งข้อมูลที่สำคัญ คือ ข้อมูลจากการตอบแบบสอบถาม ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง(document research) และข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบหยึ่งลึก (in-depth interview) มีช่วงระยะเวลาในการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลที่สำคัญดังนี้

3.6.1 ดำเนินการสำรวจรวม 3 รอบ วิจัยที่เกี่ยวข้อง และเขียนโครงร่างการวิจัย (บทที่ 1-3) ในช่วงเดือนกรกฎาคม-กันยายน 2558 (รวมระยะเวลา 3 เดือน)

3.6.2 ร่างแบบสอบถาม ในช่วงเดือนตุลาคม 2558 (รวมระยะเวลา 1 เดือน)

3.6.3 ดำเนินการลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูล ในช่วงเดือนพฤษจิกายน 2558 ถึงช่วงเดือนมกราคม 2559 (รวมระยะเวลา 3 เดือน)

3.6.4 รวบรวม แปลผล วิเคราะห์ข้อมูลและเขียนรายงานการวิจัย ในช่วงเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ 2559 (รวมระยะเวลา 2 เดือน) รายละเอียดดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3.2 กิจกรรมการดำเนินการวิจัยตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

ที่	กิจกรรมการดำเนินงาน	ช่วงเวลา (เดือน/ปี)
1	สำรวจวรรณกรรม การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง และเขียนโครงร่างการวิจัย (บทที่ 1-3)	กรกฎาคม-กันยายน 2558
2	ร่างแบบสอบถาม	กันยายน 2558
3	ดำเนินการลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูล	ตุลาคม 2558 ถึงมกราคม 2559
4	รวบรวม แปลผล วิเคราะห์ข้อมูลและเขียนรายงานการวิจัย	มกราคม-กุมภาพันธ์ 2559

3.7 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ

3.7.1 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ

เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลจากการวิจัยสำรวจ ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS for Windows ค่าสถิติที่เลือกใช้ในการศึกษา คือ ค่าร้อยละ (%) และจำนวนสำหรับเกณฑ์การให้คะแนนแบ่งตามระดับทัศนคติความเห็นต่อประเด็นตัวแปรที่มีอิทธิพล (หรือมีความสัมพันธ์) ต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีค่าตามย่อทั้งหมด 20 ข้อ

สถิติการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ

ระดับที่ 1 การอธิบายลักษณะของข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคล เช่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการเข้ามาอยู่ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ใช้สถิติพรรณนา (Descriptive Statistics) เพื่ออธิบายลักษณะของข้อมูลเบื้องต้น เช่น ร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ค่าต่ำสุด (Minimum) และค่าสูงสุด (Maximum)

ระดับที่ 2 การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อศึกษาตัวแปรที่มีอิทธิพล(หรือมีความสัมพันธ์) ต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยใช้การทดสอบเอฟ (F-test) และวิเคราะห์ ความแปรปรวนทางเดียว (One way ANOVA)

3.7.2 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบหยึ่งลึก (in-depth interview) กับข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (document research) รายละเอียดดังนี้

3.7.2.1 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบหยึ่งลึก (in-depth interview) ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลโดยการจัดกลุ่ม แยกประเภทและดูความสอดคล้องของเหตุผล โดยจำแนกตามกรอบแนวคิด และประเด็นที่สัมภาษณ์ การเสนอผลงานวิจัยจะใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เป็นระเบียบวิธีหลัก แล้วจึงนำข้อมูลการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ช่วยเสริมสนับสนุน หรือโถด้วยคัดค้านข้อมูลเชิงปริมาณ

3.7.2.2 ข้อมูลจากการเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (document research) เป็นการศึกษาสำรวจจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งเอกสารขั้นปฐมภูมิและทุติยภูมิ รวมทั้งการสืบค้นข้อมูลผ่านระบบอินเทอร์เน็ตโดยเข้าถึงเว็บไซต์ของหน่วยงานระบบราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาศึกษา อกปราย

และวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์แบบหยึ่งลึก (In-depth interview) และการวิจัยสำรวจสุ่มตัวอย่าง (Sampling survey research) ตั้งกล่าวข้างต้น

บทที่ 4

ผลการวิจัยและบทวิเคราะห์

ในบทนี้จะนำเสนอ ผลการศึกษาและบทวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ประเด็น เพื่อตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

ส่วนที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามความต้องการของประชาชน โดยมีรายละเอียดตามลำดับ ดังนี้

4.1 ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

การศึกษาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และเชิงคุณภาพ (Qualitative research) สนับสนุนซึ่งกันและกัน โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่สำคัญ คือ ข้อมูลจากการตอบแบบสอบถาม ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (document research) และข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก (in-depth interview)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการแจกแบบสอบถาม เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กำหนดพื้นที่การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการแจกแบบสอบถามเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ทั้ง 9 แห่ง (โดยแจกแบบสอบถามละ 40 ชุด) รวมจำนวนแบบสอบถาม 360 ชุด

กลุ่มตัวอย่างที่ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการแจกแบบสอบถาม แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ

4.1.1 กลุ่มฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แห่งละ 4 คน

4.1.2 ข้าราชการ พนักงาน สูงสุดขององค์การบริหารส่วนตำบล แห่งละ 10 คน

4.1.3 ผู้นำชุมชนที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำประชาคมแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในแต่ละหมู่บ้านที่อยู่ในเขต รวมจำนวนกลุ่มตัวอย่างแก่น้ำ แห่งละ 26 คน ปรากฏผลการวิจัยดังต่อไปนี้

4.1.1.1 ลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถาม

ผลจากการศึกษา พบว่า กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศชาย ร้อยละ 59.44 ส่วนเพศหญิงร้อยละ 40.55 ด้านอายุ พบว่า กลุ่มอายุส่วนใหญ่อยู่ในช่วง 40-49 ร้อยละ

34.44 รองลงมา อายุในช่วงอายุ 30-39 ปี ร้อยละ 27.22 ช่วงอายุ 50-59 ปี ร้อยละ 20.83 ช่วงอายุ 20-29 ปี ร้อยละ 12.50 ช่วงอายุ 60 ปีขึ้นไป ร้อยละ 5.00 ตามลำดับ

ในด้านศาสนา พบร่วมกัน กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 97.50 รองลงมาบ้างนับถือศาสนาอื่นๆ หรือไม่นับถือศาสนา ร้อยละ 2.50 ตามลำดับ

ในด้านสถานภาพการสมรส พบร่วมกัน กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่อยู่ในสถานภาพสมรสแล้ว ร้อยละ 50.28 รองลงมาอยู่ในสถานภาพโสด ร้อยละ 38.89 แยกกันอยู่ ร้อยละ 6.94 และเป็นหม้าย-หย่าร้าง ร้อยละ 3.89 ตามลำดับ

ในด้านอาชีพ พบร่วมกัน กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกร ร้อยละ 36.67 รองลงมาประกอบอาชีพเป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 25.00 เป็นนักการเมืองท้องถิ่น ร้อยละ 10.00 ประกอบอาชีพค้าขาย ร้อยละ 9.44 รับจ้างทั่วไป ร้อยละ 6.94 พนักงาน ลูกจ้างบริษัทเอกชน ร้อยละ 5.83 ว่างงานร้อยละ 3.89 ตามลำดับ

ในด้านระดับการศึกษา พบร่วมกัน กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี ร้อยละ 27.22 รองลงมาสำเร็จการศึกษาในระดับอนุปริญญา/ ปวส. หรือ เทียนเท่า ร้อยละ 21.67 สำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย หรือ ปวช. ร้อยละ 18.06 สำเร็จการศึกษาในระดับ มัธยมศึกษาตอนต้น ร้อยละ 16.11 สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโทขึ้นไป ร้อยละ 9.72 และ สำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษา ร้อยละ 7.22 ตามลำดับ

ในด้านจำนวนสมาชิกภายในครอบครัว พบร่วมกัน กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีจำนวนสมาชิก 4-6 คน ร้อยละ 43.06 รองลงมา มีจำนวนสมาชิก 1-3 คน ร้อยละ 39.72 จำนวนสมาชิก 7-9 คน ร้อยละ 15.00 และมีจำนวนสมาชิกภายในครอบครัว 10 คนขึ้นไป ร้อยละ 2.22 ตามลำดับ

ในด้านรายได้ต่อเดือน พบร่วมกัน กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีรายได้อยู่ระหว่าง 10,001-15,000 บาท ร้อยละ 29.17 รองลงมา มีรายได้อยู่ระหว่าง 5,001-10,000 บาท ร้อยละ 26.94 มีรายได้อยู่ระหว่าง 15,001-20,000 บาท ร้อยละ 18.61 มีรายได้ 20,001 บาทขึ้นไป ร้อยละ 16.11 และมีกลุ่มตัวอย่างที่มีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาท ร้อยละ 7.78 เป็นต้น

สุดท้าย ในด้านช่วงเวลาที่เข้ามาอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรบริหารส่วน ตำบลในเขต อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ทั้ง 9 แห่ง พบร่วมกัน กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ เข้ามาอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอวารินชำราบ ตั้งแต่เกิด คือ อายุในช่วง 21-30 ปี ร้อยละ 35.00 รองลงมา เข้ามาอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรบริหารส่วนตำบล 11-20 ปี ร้อยละ 24.17 เข้ามาอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรบริหารส่วนตำบล 31-40 ปี ร้อยละ 20.56 เข้ามาอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรบริหารส่วนตำบลน้อยกว่า 10 ปี ร้อยละ 12.50 และเข้ามาอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรบริหารส่วนตำบล 41-50 ปี ร้อยละ 5.83 ตามลำดับ รายละเอียดตามตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 ข้อมูลลักษณะปัจจัยส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง (N=360)

ปัจจัยส่วนบุคคล		ร้อยละ (จำนวน) (N=360)
เพศ		
ชาย		59.44 (214)
หญิง		40.55 (146)
รวม		100 (360)
อายุ		
ต่ำกว่า 20 ปี		0.00 (0)
20-29 ปี		12.50 (45)
30-39 ปี		27.22 (98)
40-49 ปี		34.44 (124)
50-59 ปี		20.83 (75)
60 ปีขึ้นไป		5.00 (18)
รวม		100 (360)
ศาสนา		
พุทธ		97.50 (351)
อิสลาม		0.00 (0)
คริสต์		0.00 (0)
อื่นๆ		2.5 (9)
รวม		100 (360)
สถานภาพการสมรส		
โสด		38.89 (140)
สมรส		50.28 (181)
หม้าย-หย่าร้าง		3.89 (14)
แยกกันอยู่		6.94 (25)
รวม		100 (360)
อาชีพ		
เกษตรกร		36.67 (132)
นักการเมืองท้องถิ่น		10.00 (36)
ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		25.00 (90)
พนักงาน ลูกจ้างบริษัทเอกชน		5.83 (21)
ค้าขาย		9.44 (34)
รับจ้างทั่วไป		6.94 (25)
อาชีพอื่นๆ		2.22 (8)
ว่างงาน		3.89 (14)
รวม		100 (360)

ตารางที่ 4.1 ข้อมูลลักษณะปัจจัยส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง (N=360) (ต่อ)

ปัจจัยส่วนบุคคล	ร้อยละ (จำนวน) (N=360)
ระดับการศึกษา	
ประถมศึกษา	7.22 (26)
มัธยมศึกษาตอนต้น	16.11 (58)
มัธยมศึกษาตอนปลาย หรือ ปวช.	18.06 (65)
อนุปริญญา/ ปวส. หรือ เทียบเท่า	21.67 (78)
ปริญญาตรี	27.22 (98)
ปริญญาโทขึ้นไป	9.72 (35)
รวม	100 (360)
จำนวนสมาชิกภายในครอบครัว	
1-3 คน	39.72 (143)
4-6 คน	43.06 (155)
7-9 คน	15.00 (54)
10 คนขึ้นไป	2.22 (8)
รวม	100 (360)
รายได้ต่อเดือน	
ไม่มีรายได้	1.39 (5)
ต่ำกว่า 5,000 บาท	7.78 (28)
5,001-10,000 บาท	26.94 (97)
10,001-15,000 บาท	29.17 (105)
15,001-20,000 บาท	18.61 (67)
20,001 บาทขึ้นไป	16.11 (58)
รวม	100 (360)
ช่วงเวลาที่เข้ามาอยู่ในเขตพื้นที่องค์กรบริหารส่วนตำบล ในเขต อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี	
น้อยกว่า 10 ปี	12.50 (45)
11-20 ปี	24.17 (87)
21-30 ปี	35.00 (126)
31-40 ปี	20.56 (74)
41-50 ปี	5.83 (21)
51 ปีขึ้นไป	1.94 (7)
รวม	100 (360)

4.2 ลำดับตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

การศึกษาลำดับตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากการตอบแบบสอบถาม กำหนดพื้นที่การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการแจกแบบสอบถามเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ทั้ง 9 แห่ง แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กลุ่มฝ่ายข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล และกลุ่มฝ่ายผู้นำชุมชนที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำประชาคมแผนพัฒนาสามปี โดยมีรายละเอียดตามลำดับดังนี้

4.2.1 กลุ่มฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

การศึกษาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในกลุ่มฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จากองค์การบริหารส่วนตำบลที่ถูกเลือกสุ่มแบบเฉพาะเจาะจงทั้ง 9 แห่ง แห่งละ 4 คน รวมทั้งหมด 36 คน ข้อมูลจากการตอบแบบสอบถามเพื่อศึกษาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปี (เรียงลำดับจากมากสุดไปน้อยสุด) ค้นพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ เลือกตัวแปรด้านความต้องการของฝ่ายบริหาร เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีมากที่สุดเป็นลำดับที่ 1 ร้อยละ 59.50 รองลงมาเป็นตัวแปรด้านความต้องการของฝ่ายสมาชิกสภา เป็นอันดับที่ 2 ร้อยละ 43.20 ตัวแปรด้านแนวโน้มย้ายระดับจังหวัด อำเภอ อันดับที่ 3 ร้อยละ 54.10 ตัวแปรด้านแนวโน้มย้ายระดับกระทรวง ทบวง กรม เป็นอันดับที่ 4 ร้อยละ 37.80 ตัวแปรด้านความต้องการ ข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่ อันดับที่ 5 ร้อยละ 43.20 ตัวแปรด้านนโยบายของรัฐบาลในสมัยนี้ อันดับที่ 6 ร้อยละ 35.10 ตัวแปรด้านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันดับที่ 7 ร้อยละ 43.20 ตัวแปรด้านงบประมาณ และข้อจำกัดขององค์การบริหารส่วนตำบล อันดับที่ 8 ร้อยละ 37.80 ตัวแปรด้านข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันดับที่ 9 ร้อยละ 48.60 และตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) น้อยที่สุด คือ ตัวแปรอื่นๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้น (อันดับสุดท้าย ร้อยละ 51.40) (รายละเอียดดังตารางที่ 4.2)

ตารางที่ 4.2 การเรียงลำดับตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีของกลุ่มผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) (N=36)

ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปี (เรียงลำดับจากมากสุดไปหาน้อยสุด)	เลือกเป็นอันดับที่	ร้อยละ (%) (N=36)	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
ตัวแปรด้านความต้องการของผู้บริหาร	1	59.50	0.913
ตัวแปรด้านความต้องการของผู้เชี่ยวชาญ	2	43.20	0.709
ตัวแปรด้านแนวโน้มนโยบายระดับจังหวัด อำเภอ	3	54.10	0.854
ตัวแปรด้านแนวโน้มนโยบายระดับกระทรวง ทบวง กรม	4	37.80	0.950
ตัวแปรด้านความต้องการ ข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่	5	43.20	0.923
ตัวแปรด้านนโยบายของรัฐบาลในสมัยนี้	6	35.10	0.871
ตัวแปรด้านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	7	43.20	0.712
ตัวแปรด้านงบประมาณ และข้อจำกัดขององค์การบริหารส่วนตำบล	8	37.80	0.896
ตัวแปรด้านข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	9	48.60	0.991
ตัวแปรด้านอื่นๆ	10	51.40	0.487

$$\bar{X} = 45.39, SD = 0.8306, \text{Min} = 1, \text{Max} = 10$$

4.2.2 กลุ่มผู้บริหาร ผู้ดูแล ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

การศึกษาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในกลุ่มผู้บริหาร ผู้ดูแล ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่ถูกเลือกสุ่มแบบเฉพาะเจาะจงทั้ง 9 แห่ง แห่งละ 10 คน รวมทั้งหมด 90 คน

ข้อมูลจากการตอบแบบสอบถามเพื่อศึกษาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปี (เรียงลำดับจากมากสุดไปหาน้อยสุด) ค้นพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ เลือกตัวแปรด้านความต้องการของผู้บริหาร เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีมากที่สุดเป็นลำดับที่ 1 ร้อยละ 60.12 รองลงมาเป็นตัวแปรด้านความต้องการของผู้เชี่ยวชาญ เป็นอันดับที่ 2 ร้อยละ 47.25 ตัวแปรด้านความต้องการ ข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่ อันดับที่ 3 ร้อยละ 49.39 ตัวแปรด้านแนวโน้มนโยบายระดับจังหวัด อำเภอ อันดับที่ 4 ร้อยละ 51.99 ตัวแปรด้านแนวโน้มนโยบายระดับกระทรวง ทบวง กรม เป็นอันดับที่ 5 ร้อยละ 30.29 ตัวแปรด้านนโยบายของรัฐบาลในสมัยนี้ อันดับที่ 6 ร้อยละ 39.58 ตัวแปรด้านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันดับที่ 7 ร้อยละ 42.18 ตัวแปรด้านงบประมาณ และข้อจำกัดขององค์การบริหารส่วนตำบล อันดับที่ 8 ร้อยละ 39.89 ตัวแปรด้านข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันดับที่ 9 ร้อยละ 51.09 และตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วน

ตำบล (อบต.) น้อยที่สุด คือ ตัวแปรอื่นๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้น (อันดับสุดท้าย ร้อยละ 56.85) (รายละเอียดดังตารางที่ 4.3)

ตารางที่ 4.3 การเรียงลำดับตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีของกลุ่มผู้นำชุมชนที่มีภาระการพนักงานลูกจ้างขององค์กรบริหารส่วนตำบล ($N=90$)

ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปี (เรียงลำดับจากมากสุดไปหาน้อยสุด)	เลือกเป็นอันดับที่	ร้อยละ (%) ($N=90$)	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
ตัวแปรด้านความต้องการของผู้นำบริหาร	1	60.12	0.825
ตัวแปรด้านความต้องการของผู้นำชุมชน	2	47.25	0.956
ตัวแปรด้านความต้องการ ข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่	3	49.39	0.775
ตัวแปรด้านแนวโน้มรายระดับจังหวัด อำเภอ	4	51.99	0.871
ตัวแปรด้านแนวโน้มรายระดับกระทรวง ทบวง กรม	5	30.29	0.996
ตัวแปรด้านนโยบายของรัฐบาลในสมัยนี้	6	39.58	0.756
ตัวแปรด้านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	7	42.18	0.980
ตัวแปรด้านงบประมาณ และข้อจำกัดขององค์กรบริหารส่วนตำบล	8	39.89	0.805
ตัวแปรด้านผู้นำชุมชนที่มีภาระการพนักงานลูกจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	9	51.09	0.771
ตัวแปรด้านอื่นๆ	10	56.85	0.614

$$\bar{X} = 46.863, \text{ SD} = 0.8349, \text{ Min} = 1, \text{ Max} = 10$$

4.2.3 กลุ่มผู้นำชุมชนที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำประชาคมแผนพัฒนาสามปี

การศึกษาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในกลุ่มผู้นำชุมชนที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำประชาคมแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในแต่ละหมู่บ้านที่อยู่ในเขต รวมจำนวนกลุ่มตัวอย่างจำนวน 26 คน ทั้งหมด 26 คน รวมทั้งหมด 234 คน

ข้อมูลจากการตอบแบบสอบถามเพื่อศึกษาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปี (เรียงลำดับจากมากสุดไปหาน้อยสุด) ค้นพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ เลือกตัวแปรด้านความต้องการของผู้นำบริหาร เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีมากที่สุดเป็นลำดับที่ 1 ร้อยละ 65.25 รองลงมาเป็นตัวแปรด้านความต้องการ ข้อเรียกร้องของประชาชน

ในพื้นที่ เป็นอันดับที่ 2 ร้อยละ 56.87 ตัวแปรด้านความต้องการของฝ่ายสมาชิกสภา เป็นอันดับที่ 3 ร้อยละ 45.66 ตัวแปรด้านแนวโน้มนายระดับจังหวัด อำเภอ อันดับที่ 4 ร้อยละ 48.74 ตัวแปรด้านแนวโน้มนายระดับกระทรวง ทบวง กรม เป็นอันดับที่ 5 ร้อยละ 39.80 ตัวแปรด้านนโยบายของรัฐบาลในสมัยนั้น อันดับที่ 6 ร้อยละ 32.14 ตัวแปรด้านงบประมาณ และข้อจำกัดขององค์กรบริหารส่วนตำบล อันดับที่ 7 ร้อยละ 49.80 ตัวแปรด้านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันดับที่ 8 ร้อยละ 30.17 ตัวแปรด้านข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันดับที่ 9 ร้อยละ 50.14 และตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) น้อยที่สุด คือ ตัวแปรอื่นๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้น (อันดับสุดท้าย ร้อยละ 54.82) (รายละเอียดดังตารางที่ 4.4)

ตารางที่ 4.4 การเรียงลำดับตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีของกลุ่มฝ่ายผู้นำชุมชนที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำประชาคมแผนพัฒนาสามปี ($N=234$)

ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปี (เรียงลำดับจากมากสุดไปหาน้อยสุด)	เลือกเป็นอันดับที่	ร้อยละ (%) ($N=234$)	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
ตัวแปรด้านความต้องการของฝ่ายบริหาร	1	65.25	0.985
ตัวแปรด้านความต้องการ ข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่	2	56.87	0.781
ตัวแปรด้านความต้องการของฝ่ายสมาชิกสภา	3	45.66	0.874
ตัวแปรด้านแนวโน้มนายระดับจังหวัด อำเภอ	4	48.74	0.885
ตัวแปรด้านแนวโน้มนายระดับกระทรวง ทบวง กรม	5	39.80	0.909
ตัวแปรด้านนโยบายของรัฐบาลในสมัยนั้น	6	32.14	0.884
ตัวแปรด้านงบประมาณ และข้อจำกัดขององค์กร บริหารส่วนตำบล	7	49.80	0.831
ตัวแปรด้านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ	8	30.17	0.716
ตัวแปรด้านข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	9	50.14	0.656
ตัวแปรด้านอื่นๆ	10	54.82	0.554

$$\bar{X} = 47.339, \text{ SD} = 0.8075, \text{ Min} = 1, \text{ Max} = 10$$

โดยสรุปแล้ว การศึกษาทัศนคติตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากการตอบแบบสอบถาม กำหนดพื้นที่การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการแจก

แบบสอบถามเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ทั้ง 9 แห่ง แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กลุ่มฝ่ายข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล และกลุ่มฝ่ายผู้นำชุมชนที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำ ประชาคมแผนพัฒนาสามปี พบว่า

อันดับที่ 1 กลุ่มตัวอย่างเห็นสอดคล้องกันว่าตัวแปรด้านความต้องการของฝ่ายบริหาร เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีมากที่สุดเป็นลำดับที่ 1

อันดับที่ 2 กลุ่มตัวอย่างกลุ่มฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กลุ่มฝ่าย ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล เห็นสอดคล้องกันว่าตัวแปรด้านความ ต้องการของฝ่ายสมาชิกสภา เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีมากเป็น อันดับที่ 2 รองลงมาจากการความต้องการของฝ่ายบริหาร ในขณะที่กลุ่มฝ่ายผู้นำชุมชนที่มีบทบาท สำคัญในการจัดทำประชาคมแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในแต่ละหมู่บ้าน ที่อยู่ในเขต เห็นว่าตัวแปรด้านความต้องการ ข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพล ต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีมากเป็นอันดับที่ 2 เป็นต้น

อันดับที่ 3 ถึง อันดับที่ 6 กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นใกล้เคียงกันว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพล ต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีรองลงมาจากตัวแปรด้านความต้องการของฝ่ายบริหาร ตัวแปร ด้านความต้องการของฝ่ายสมาชิกสภา และตัวแปรด้านความต้องการ ข้อเรียกร้องของประชาชนใน พื้นที่ คือ ตัวแปรด้านแนวโนยบายระยะดับจังหวัด อำเภอ ตัวแปรด้านแนวโนยบายระยะดับกระทรวง ทบวง กรม ตัวแปรด้านโนยบายของรัฐบาลในสมัยนั้น ตัวแปรด้านงบประมาณ และข้อจำกัดของ องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น (รายละเอียดดังตารางที่ 4.5)

ตารางที่ 4.5 เปรียบเทียบการเรียงลำดับตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปี ของกลุ่มตัวอย่างทั้งสามกลุ่ม

การ เรียงลำดับ ตัวแปร	กลุ่มฝ่ายบริหารองค์การ บริหารส่วนตำบล (อบต.)	กลุ่มฝ่ายข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของ องค์การบริหารส่วนตำบล	กลุ่มฝ่ายผู้นำชุมชน
ลำดับที่ 1	ความต้องการของฝ่าย บริหาร	ความต้องการของฝ่าย บริหาร	ความต้องการของฝ่าย บริหาร
ลำดับที่ 2	ความต้องการของฝ่าย สมาชิกสภา	ความต้องการของฝ่าย สมาชิกสภา	ความต้องการข้อเรียกร้อง ของประชาชนในพื้นที่
ลำดับที่ 3	แนวโนยบายระดับจังหวัด อำเภอ	ความต้องการ ข้อเรียกร้อง ของประชาชนในพื้นที่	ความต้องการของฝ่าย สมาชิกสภา
ลำดับที่ 4	แนวโนยบายระดับ กระทรวง ทบวง กรม	แนวโนยบายระดับจังหวัด อำเภอ	แนวโนยบายระดับจังหวัด อำเภอ
ลำดับที่ 5	ความต้องการ ข้อ เรียกร้องของประชาชนใน พื้นที่	แนวโนยบายระดับ กระทรวง ทบวง กรม	แนวโนยบายระดับ กระทรวง ทบวง กรม
ลำดับที่ 6	นโยบายของรัฐบาลใน สมัยนั้น	นโยบายของรัฐบาลในสมัย นั้น	นโยบายของรัฐบาลใน สมัยนั้น
ลำดับที่ 7	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ	งบประมาณ และ ข้อจำกัดขององค์การ บริหารส่วนตำบล
ลำดับที่ 8	งบประมาณ และข้อจำกัด ขององค์การบริหารส่วน ตำบล	งบประมาณ และข้อจำกัด ขององค์การบริหารส่วน ตำบล	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ
ลำดับที่ 9	ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น
ลำดับที่ 10	ด้านอื่นๆ	ด้านอื่นๆ	ด้านอื่นๆ

4.3 ทัศนคติด้านตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

การศึกษาทัศนคติด้านตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กำหนดพื้นที่การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการแจกแบบสอบถามเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ทั้ง 9 แห่ง (โดยแจกแบบสอบถามห้องละ 40 ชุด) รวมจำนวนแบบสอบถาม 360 ชุด กลุ่มตัวอย่างที่ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการแจกแบบสอบถาม แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการกองค์การบริหารส่วนตำบล แห่งละ 4 คน กลุ่มข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล แห่งละ 10 คน และกลุ่มผู้นำชุมชนที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำประชาคมแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในแต่ละหมู่บ้านที่อยู่ในเขต รวมจำนวนกลุ่มตัวอย่างແกนน้ำ แห่งละ 26 คน ปรากฏผลการวิจัยดังต่อไปนี้

ผลจากการวิจัยทัศนคติด้านตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พบว่า มีความสอดคล้องกับการศึกษาลำดับตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่เห็นว่า ตัวแปรด้านความต้องการของฝ่ายบริหาร ตัวแปรด้านความต้องการของฝ่ายสมาชิกสภา ตัวแปรด้านแนวโน้มฯระดับจังหวัด อำเภอ ตัวแปรด้านแนวโน้มฯระดับกระทรวง ทบวง กรม ตัวแปรด้านนโยบายของรัฐบาลในสมัยนั้น และตัวแปรด้านความต้องการ ข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่ เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีเป็นลำดับต้นๆ

โดยจากการประเมินทัศนคติของกลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถาม 360 ตัวอย่าง พบร้า กลุ่มตัวอย่างเห็นสอดคล้องกันว่า ตัวแปรด้านความต้องการของฝ่ายบริหาร คือตัวแปรหลักที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลมากที่สุด (วัดจากที่ตอบว่า “เห็นด้วยอย่างยิ่ง” หรือ “เห็นด้วย” รวมกัน) คือ ร้อยละ 68.07 รองลงมา ตัวแปรด้านความต้องการของฝ่ายสมาชิกสภา ร้อยละ 54.45 ตัวแปรด้านแนวโน้มฯระดับจังหวัด อำเภอ ร้อยละ 53.73 และตัวแปรด้านแนวโน้มฯระดับกระทรวง ทบวง ร้อยละ 51.76 ตามลำดับ

ในขณะเดียวกัน จากการออกแบบสอบถามเพื่อเช็ค/ตรวจสอบข้อมูลอีกด้านก็ได้ผลการวิจัยที่สอดคล้องกัน คือ ผู้ตอบแบบสอบถามไม่เห็นว่าจะมีตัวแปรด้านอื่นๆ นอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้นที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละ 88.49 ไม่เชื่อว่า ตัวแปรด้านข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือตัวแปรหลักที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละ 77.33 ไม่เชื่อว่าตัวแปรด้านงบประมาณ และข้อจำกัดขององค์การบริหารส่วนตำบล คือตัวแปรหลักที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละ 65.20 และไม่เชื่อว่าตัวแปรด้านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คือตัวแปรหลักที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละ 56.93 เป็นต้น (รายละเอียดดังตารางที่ 4.6)

ตารางที่ 4.6 ระดับทัศนคติตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

ทัศนคติตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อ เนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหาร ส่วนตำบล	ระดับความเห็น					รวม (N=360)
	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็น ด้วย อย่างยิ่ง	ไม่ ทราบ/ ไม่ตอบ	
1) ความต้องการ ข้อเรียกร้องของ ประชาชนในพื้นที่คือตัวแปร หลักที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระ ของแผนพัฒนาสามปีของ องค์การบริหารส่วนตำบล	23.54	25.00	32.14	19.07	0.25	100.0 (360)
	48.54		51.21			
2) ตัวแปรด้านนโยบายของรัฐบาล ในสมัยนั้นคือตัวแปรหลักที่มี อิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของ แผนพัฒนาสามปีขององค์การ บริหารส่วนตำบล	20.14	27.36	27.25	23.00	2.25	100.0 (360)
	47.50		50.25			
3) ตัวแปรด้านแนวโน้มยุทธศาสตร์ กระทรวง ทบวง กรม คือตัว แปรหลักที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหา สาระของแผนพัฒนาสามปีของ องค์การบริหารส่วนตำบล	25.26	26.50	27.25	18.51	2.48	100.0 (360)
	51.76		45.76			
4) ตัวแปรด้านความต้องการของ ฝ่ายบริหาร คือตัวแปรหลักที่มี อิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของ แผนพัฒนาสามปีขององค์การ บริหารส่วนตำบล	32.25	35.82	19.81	11.87	0.25	100.0 (360)
	68.07		31.68			
5) ตัวแปรด้านความต้องการของ ฝ่ายสมาชิกสภา คือตัวแปรหลัก ที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของ แผนพัฒนาสามปีขององค์การ บริหารส่วนตำบล	26.21	28.24	21.15	20.16	4.24	100.0 (360)
	54.45		41.31			

ตารางที่ 4.6 ระดับทัศนคติตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) (ต่อ)

ทัศนคติตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อ เนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล	ระดับความเห็น					รวม (N=360)
	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่ เห็นด้วย	ไม่ เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่ ทราบ/ ไม่ตอบ	
6) ตัวแปรด้านแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ คือตัวแปร หลักที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระ ของแผนพัฒนาสามปีของ องค์การบริหารส่วนตำบล	15.58	23.25	29.25	27.68	4.24	100.0 (360)
	38.83		56.93			
7) ตัวแปรด้านแนวโน้มรายระดับ จังหวัด อำเภอ คือตัวแปรหลักที่ มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของ แผนพัฒนาสามปีขององค์การ บริหารส่วนตำบล	25.41	28.32	22.99	19.04	4.24	100.0 (360)
	53.73		42.03			
8) ตัวแปรด้านข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น คือตัวแปรหลักที่มี อิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของ แผนพัฒนาสามปีขององค์การ บริหารส่วนตำบล	8.32	10.11	45.19	32.14	4.24	100.0 (360)
	18.43		77.33			
9) ตัวแปรด้านงบประมาณ และ ข้อจำกัดขององค์การบริหารส่วน ตำบล คือตัวแปรหลักที่มีอิทธิพล ต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนา สามปีขององค์การบริหารส่วน ตำบล	15.47	17.25	34.54	30.66	2.08	100.0 (360)
	32.72		65.20			
10) เนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสาม ปีขององค์การบริหารส่วนตำบล เกิดจากอิทธิพลของตัวแปรด้าน [*] อื่นๆ นอกเหนือจากที่กล่าว ข้างต้น	4.30	5.20	46.59	41.90	2.01	100.0 (360)
	9.50		88.49			

4.4 ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามความต้องการของประชาชน

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจำนำเสนอ ข้อจำกัด ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามความต้องการของประชาชน โดยมีรายละเอียดตามลำดับดังนี้

ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ตัวแทนกลุ่มผู้ใช้บริการองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตัวแทนข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล แห่งละ 10 คน ตัวแทนผู้นำชุมชนที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำประชาคมแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในแต่ละหมู่บ้าน ที่สำคัญคือ

4.4.1 นายสุทธิรักษ์ สายแสง นักส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นชำนาญการ แทนท้องถิ่นอำเภอวารินชำราบ สำนักงานท้องถิ่นอำเภอวารินชำราบ (รับผิดชอบแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

4.4.2 นายธนวัฒน์ ไพศาลเจริญโชค นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนผึ้ง ประธานคณะกรรมการพัฒนาตำบลโนนผึ้ง

4.4.3 ว่าที่ร้อยตรีวรรณ พวงจำปา ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโนนผึ้ง (ประธานคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลโนนผึ้ง/ เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาตำบลโนนผึ้ง)

4.4.4 นางสาวพิรุพน์ภัค โลหะสาร เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยขะยุง (เลขานุการคณะกรรมการสนับสนุนคณะกรรมการพัฒนาตำบลห้วยขะยุง/ ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาตำบลห้วยขะยุง)

4.4.5 นายเสน่ห์ คำสี ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโนนผึ้ง (ตัวแทนสมาชิกสภาท้องถิ่น)

4.4.6 นายสมชาย ประภาวร กำนันตำบลโนนผึ้ง (คณะกรรมการพัฒนาตำบลโนนผึ้ง) เป็นต้น

จากการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์มีข้อค้นพบที่สำคัญ ในด้านข้อจำกัด ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามความต้องการของประชาชน สรุปได้ว่า เนื้อหาสาระในแผนพัฒนาสามปีนั้นได้บรรจุโครงการที่เกิดจากนโยบายของผู้ใช้บริหารไว้ ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ คือ การกำหนดโครงการในแผนพัฒนาสามปีให้สอดคล้องกับฝ่ายที่กำกับดูแลที่อยู่หนือขึ้นไป ทั้งอำเภอ จังหวัด กรม และกระทรวง รวมถึงนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล เช่น รัฐบาล ศสช. ที่จะแนวโน้มนโยบายตามค่านิยม 12 ประการ

นอกจากนี้ ปัญหาที่สำคัญในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีให้ตรงตามความต้องการของประชาชน คือ ปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงความต้องการของประชาชนเอง กล่าวคือ ความต้องการของประชาชนมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ความจำเป็น ณ ช่วงเวลาใดเวลานั้นไม่เหมือนกัน ขณะที่แผนมีความจำเป็นอย่างหนึ่ง แต่ผ่านไปมีความจำเป็นอีกอย่าง

ยิ่งกว่านั้น ปัญหาบางอย่างที่จำเป็นต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน แต่กลับไม่มีบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาสามปี หรือเกิดกรณีปัญหาฝ่ายข้าราชการหรือผู้ใช้บริการไม่เห็นด้วย ไม่ให้ปฏิบัติโดยเร่งด่วน ต้องดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงแผนพัฒนาสามปีก่อน ซึ่งต้องผ่านกระบวนการมากมาย แต่ประชาชน/ ชุมชนต้องการในขณะนั้น

ดังบทสัมภาษณ์ของ นายรันวัฒน์ ไพศาลเจริญโชคิ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนผึ้ง ประธานคณะกรรมการพัฒนาตำบลโนนผึ้ง ตอนหนึ่งว่า

“ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าเนื้อหาสาระในแผนพัฒนาสามปีนั้น ได้บรรจุโครงการที่เกิดจากนโยบายของฝ่ายบริหารไว้ เนื่องจากโครงการเหล่านี้เปรียบเสมือนสิ่งที่เกิดจากความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากก่อนที่ฝ่ายบริหารจะกำหนดโครงการต่างๆ ขึ้นมา ได้ทำการศึกษา สอดคล้อง ถึงความต้องการ ปัญหาต่างๆ ในพื้นที่แล้ว ฉะนั้น โครงการเหล่านี้จึงมีความใกล้เคียงกันกับโครงการที่เกิดจากชุมชนหรือที่ประชุมประชาชนซึ่งก็ได้มีการบรรจุโครงการที่เกิดจากการประชุมไว้ เช่นกัน และที่หลักเลี้ยงไม่ได้ คือ การกำหนดโครงการในแผนพัฒนาสามปีให้สอดคล้องกับฝ่ายที่กำกับดูแลที่อยู่เหนือขึ้นไป ทั้งอำเภอ จังหวัด กรม และกระทรวง รวมถึงนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ปัจจุบันก็มี คสช. ที่จะมีค่านิยม 12 ประการ ฯลฯ ส่วนความต้องการของประชาชนนั้น เป็นสิ่งแรกที่ฝ่ายบริหารคำนึงและให้ความสำคัญ เนื่องจากประชาชนคือผู้ที่กำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานของห้องถิน (อบต.) ที่ดีที่สุดและสำคัญที่สุด

ปัญหาที่สำคัญในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีให้ตรงตามความต้องการของประชาชนคือ ความต้องการของประชาชน นั่นเอง ที่กล่าวเข่นนี้ หมายความว่า ความต้องการของประชาชนมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ความจำเป็น ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งไม่เหมือนกัน ขณะที่ แผนมีความจำเป็นอย่างหนึ่ง แต่ผ่านไปมีความจำเป็นอีกอย่าง ที่ lever รายคือการจะแก้ไขปัญหาความจำเป็นนั้นแต่ไม่มีในแผนพัฒนาสามปี ฝ่ายข้าราชการหรือฝ่ายสภาก็ไม่เห็นด้วย ไม่ให้ทำ ต้องแก้ไข ปรับปรุงแผนพัฒนาสามปีก่อน ซึ่งต้องผ่านกระบวนการมากมาย แต่ประชาชน/ชุมชนต้องการในขณะนั้น ฝ่ายบริหารเองก็ต้องบริหารจัดการให้สามารถผ่านไปได้ด้วยดี

การที่จะกล่าวว่า แผนพัฒนาสามปีมีการกำหนดเนื้อหาสาระที่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนหรือไม่นั้น คงต้องตอบว่า ตรงๆ (ในขณะจัดทำแผนฯ) ซึ่งกว่าจะมาเป็นแผนพัฒนาสามปีนั้น เนื้อหาต้องผ่านการรวบรวม พิจารณา ทั้งจากชุมชน ฝ่ายข้าราชการประจำ ฝ่ายการเมือง คณะกรรมการที่มีตัวแทนจากที่ต่างๆ และสภាដ้วยกัน ดังนั้นเนื้อหาโครงการที่บรรจุในแผนต้องผ่านการกลั่นกรองมาแล้ว ในระดับหนึ่ง

ในมุมมองฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายการเมือง มองแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือหรือพื้นเพื่อที่จะแปลงนโยบายที่ได้กำหนดไว้ให้เห็นผลเป็นรูปธรรม โดยผ่านโครงการด้านต่างๆ ที่นำมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปีหากมองในแง่ของฝ่ายบริหาร เนื้อหาสาระในแผนต้องมีความครอบคลุม รอบด้านที่จะสามารถนำไปใช้ในการพัฒนาได้ทันที และสามารถตอบสนองได้ทั้งชุมชน และส่วนของนโยบายฝ่ายที่กำกับดูแลเหนือขึ้นไป” (รันวัฒน์ ไพศาลเจริญโชคิ, 27 ธันวาคม 2558: สัมภาษณ์)

สอดคล้องกับข้อสรุปของตัวแทนข้าราชการประจำ ว่าที่ร้อยตรีวันชัย พวงจำปา ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโนนผึ้ง ประธานคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลโนนผึ้ง (เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาตำบลโนนผึ้ง) ที่สรุปว่า แผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ภายใต้ระเบียบกฎหมาย ข้อบังคับที่กำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่จะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติ ดังนั้น แผนพัฒนาสามปีจึงเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดตามเงื่อนไขดังกล่าว ไม่สามารถกำหนดโครงการ กิจกรรมต่างๆ ที่นอกเหนือจากกฎหมายกำหนดได้ ซึ่งแผนพัฒนาสามปีต้องมีความ

สอดคล้องตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งนโยบายเร่งด่วนของ คสช. นโยบายของรัฐบาล ยุทธศาสตร์จังหวัด อำเภอ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ความต้องการของชุมชนที่ได้จากการประชาคม นโยบายของฝ่ายบริหารห้องถีน ฯลฯ ปัจจัยต่างที่กล่าวมานี้จึงถือเป็นปัจจัย/เงื่อนไขที่ถูกนำมากำหนดและนำมาระจุในเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปี

ดังบทสรุปภาษาญี่ปุ่นของ ว่าที่ ร.ต.อรรถตร พวงจำปา ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโนนผึ้ง ประธานคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลโนนผึ้ง ตอนหนึ่งว่า

“แผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เป็นแบบหรือแนวทางในการพัฒนาการปฏิบัติงานของ อบต. ซึ่งการปฏิบัติงาน ภารกิจหน้าที่ของ อบต. นั้น อยู่ภายใต้ระเบียบกฎหมาย ข้อบังคับ ต่างที่กำหนดให้อำนาจ หน้าที่แก่ อบต. ที่จะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติ ดังนั้น แผนพัฒนาสามปี จึงเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดโดยสิ่งต่างที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ไม่สามารถกำหนดโครงการ กิจกรรมต่างๆ ที่นอกเหนือจากกฎหมายกำหนดได้ ซึ่งแผนพัฒนาสามปีต้องมีความสอดคล้องตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีเพิ่มเติมขึ้นมา ก็คือนโยบายเร่งด่วนของ คสช. นโยบายของรัฐบาล ยุทธศาสตร์จังหวัด อำเภอ อบจ. ความต้องการของชุมชนที่ได้จากการประชาคม นโยบายของฝ่ายบริหารห้องถีน ฯลฯ สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนต้องคำนึงและให้ความสำคัญ เพียงแต่ว่าปัจจัยหรือเงื่อนไขใดจะถูกนำมากำหนดเป็นเนื้อหาสาระของแผนในอัตราใดบ้าง โดยผ่านกระบวนการรวบรวมโดยคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา และเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถีนระดับตำบลที่ประกอบด้วยคณะกรรมการผู้แทนจากส่วนราชการในพื้นที่ ผู้แทนสมาชิก สภาท้องถีน ผู้แทนประชาชนร่วมกันพิจารณา และสภาท้องถีนที่จะพิจารณาเห็นชอบ (สำหรับ อบต.) ดังนั้น ปัจจัยต่างที่กล่าวมานี้จึงถือเป็นปัจจัย/เงื่อนไขที่ถูกนำมากำหนดและนำมาระจุในเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปี

ต้องหากำตوبของคำว่า ความต้องการของประชาชนที่แท้จริงคืออะไร ถ้าเป็นสิ่งที่มีจุดเริ่มต้นมาจากชุมชน เช่น ชุมชนมีการแจ้ง/หรือประสานมายัง อบต. ว่ามีความต้องการในเรื่องนั้น เรื่องนี้ และมีในแผนพัฒนาสามปีของ อบต. อบต. สามารถดำเนินการได้ทันท่วงที่และสามารถแก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้ทันท่วงที่ เกิดความพึงพอใจแก่ประชาชน กรณีนี้อาจถือได้ว่า อบต. มีแผนพัฒนาที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน แต่หากเป็นกรณีที่มีนโยบายที่เกิดจากฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายที่กำกับดูแล ที่ไม่ได้มีที่มาจากชุมชนและเห็นรวมว่าเกิดจากความต้องการของชุมชน และที่สำคัญกว่านั้นเมื่อมีแผนพัฒนาต้องมีการปรับปรุงแผนพัฒนาเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของฝ่ายดังกล่าว กรณีเช่นว่านี้อาจกล่าวได้ว่า แผนพัฒนาสามปีไม่ได้มาจากความต้องการของประชาชน แต่มาจากการต้องการของฝ่ายการเมืองและฝ่ายอื่นที่อยู่เหนือขึ้นไป โดยเฉพาะโครงการที่เป็นลักษณะการอุดหนุนในการจัดงานหรือโครงการต่างๆ” (อรรถตร พวงจำปา, 26 ธันวาคม 2558: สรุปภาษาญี่ปุ่น)

สนับสนุนด้วยบทสรุปภาษาญี่ปุ่นของตัวแทนข้าราชการประจำ นางสาวพิรุณ์ภัก โลหะสาร เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยขะยุง เอก鞍การคณะกรรมการสนับสนุนคณะกรรมการพัฒนาตำบลห้วยขะยุง (ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาตำบลห้วยขะยุง) ที่อธิบายว่า ในมุมมองของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและรับผิดชอบงานแผนโดยตรง แผนพัฒนาสามปีเป็นส่วนผสมของความต้องการของ (1) หน่วยราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง กรม (2) ส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด

อำเภอ (3) ส่วนท้องถิ่น คือ อบต. และ (4) ห้องที่ได้แก่ ตำบล หมู่บ้าน และประชาชน ให้ผู้สมัครและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของทุกฝ่าย ภายใต้นโยบายของรัฐบาล ระบุเบียง กฎหมาย ที่ได้ให้อำนาจหน้าที่แก่ อบต. ให้สามารถกระทำการหรือพัฒนาห้องถิ่นได้ ซึ่งต้องให้มีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ชุมชน ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

ดังบทสัมภาษณ์ของ นางสาวพิรุณ์ภัก โลหสาร เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน องค์การบริหารส่วนตำบลหัวขะยุง ตอนหนึ่งว่า

“ในมุมมองของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและรับผิดชอบงานแผนโดยตรง แผนพัฒนาสามปีเป็นส่วนผสมที่ลงตัวของความต้องการของราชการส่วนกลาง คือ กระทรวง กรม ส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด อำเภอ ห้องถิ่น คือ อบต. ห้องที่ คือ ตำบล หมู่บ้าน ประชาชน ให้ผู้สมัครและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของทุกฝ่าย ภายใต้นโยบายของรัฐบาล ระบุเบียง กฎหมาย ที่ได้ให้อำนาจหน้าที่แก่ อบต. ให้สามารถกระทำการหรือพัฒนาห้องถิ่นได้ ซึ่งต้องให้มีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ชุมชน ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

การที่จะกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีให้ตรงตามความต้องการของประชาชนนั้น ต้องมาจากความต้องการของประชาชนเอง แต่การที่จะได้มาซึ่งความต้องการที่แท้จริงนั้น ยังขาดการให้ความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่อย่างจริงจัง จะได้รับความร่วมมือเฉพาะเรื่องหรือช่วงเวลาที่เกิดความจำเป็นเร่งด่วนจริงๆ หากเป็นการเสนอความคิดเห็น ปัญหา ความต้องการ ตามโครงการ กิจกรรมที่จัดขึ้น ถือว่ายังขาดการให้ความร่วมมือ จึงต้องมีการมากำหนดเนื้อหาสาระโดยคณะกรรมการในระดับตำบล เช่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา คณะกรรมการพัฒนาห้องถิ่น หรือฝ่ายบริหารห้องถิ่น ทำให้แผนที่ได้มานั้นอาจไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง” (พิรุณ์ภัก โลหสาร, 20 ธันวาคม 2558: สัมภาษณ์)



ภาพที่ 4.1 การสัมภาษณ์นางสาวพิรุณ์ภัก โลหสาร เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน อบต.หัวขะยุง

นอกจากนี้ ในการวิจัยค้นพบว่า กลไกหรือเครื่องมือที่ใช้ในการจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลมีอย่างจำกัด โดยส่วนใหญ่มักใช้การทำเวทีประชาคมเป็นขั้นตอนหลัก จนทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องจำนวนไม่น้อยเข้าใจคลาดเคลื่อนและมักกล่าวอ้างว่า ฝ่ายองค์การบริหารส่วนตำบลได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่แล้วโดยการ “จัดเวทีประชาคม” ก่อนการจัดทำแผน การจัดเวทีประชาคมกลยุทธ์เป็นเสมือนพิธีการที่แสดงให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยมองข้ามประเด็นเนื้อหาในการจัดทำแผนว่าเกิดจากความต้องการของประชาชนมากน้อยเพียงใด รวมทั้งกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของประชาชุมชนในการตรวจสอบ ติดตาม การประเมินผลการปฏิบัติตามแผนต่างๆ

ดังบทสัมภาษณ์ของนายสมชาย ประถาวร กำนันตำบลโนนผึ้ง คณะกรรมการพัฒนาตำบลโนนผึ้ง ตอนหนึ่งว่า

“แผนพัฒนาสามปีเป็นการรวบรวมโครงการ/กิจกรรม เพื่อแก้ไขและพัฒนาท้องถิ่นที่มีการพิจารณาโดยคณะกรรมการระดับตำบลคนละต่างๆ ที่เกิดจากการรวมปัญหาในชุมชน และนโยบายจากรัฐ นโยบายผู้บริหาร และอำนาจหน้าที่ของ อบต. สิ่งที่สำคัญที่สุดต้องคำนึงถึงคือ การตอบสนองต่อชุมชน ห้องถิ่นส่วนตัวมองว่า การจัดทำแผนประชาชุมชนมีส่วนร่วมเพียงขั้นตอนการประชาชุมชน ที่ อบต. เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเสนอปัญหาความต้องการ ในที่ประชุมประชาชุมชนที่ถูกจัดขึ้นเพียงปีละครั้งเท่านั้น หลังจากขั้นตอนนั้น ประชาชนไม่สามารถทราบได้เลยว่า ข้อเสนอที่ตนเองเสนอไปนั้นได้รับการพิจารณาจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือไม่ พอกลับไปก็มีการอภิปราย ประชาชุมชนเหมือนเดิม ขั้นตอนเดิม คำถามเดิม เมื่อนำมาเพียงให้เป็นไปตามขั้นตอนเท่านั้น ประชาชนอาจก็เหมือนไม่อยากเข้ามาร่วมในการประชาชุมชน เพราะข้อเสนอในปีที่ผ่านมาจังไม่ได้รับการตอบสนอง เลยไม่อยากเสนอตัวใหม่ อบต. เองก็ต้องสร้างความเข้าใจถึงข้อจำกัดของ อบต. ที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้ทุกด้านทุกปัญหา สามารถกระทำได้เฉพาะสิ่งที่จำเป็น สำคัญจริงๆ” (สมชาย ประถาวร, 15 ธันวาคม 2558: สัมภาษณ์)

สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของ นายเสน่ห์ คำสี ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโนนผึ้ง (ตัวแทนสมาชิกสภาท้องถิ่น) ที่อธิบายว่า แผนพัฒนาสามปีเป็นการกำหนดโครงการหรือกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะดำเนินการพัฒนาภายในท้องถิ่นในด้านต่างๆ ที่มีการรวบรวมและให้มีการสอดคล้องกับนโยบายจากรัฐบาลส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และฝ่ายบริหารของท้องถิ่น และวิเคราะห์ว่า ปัญหา อุปสรรค ในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน คือ มีประชาชนเข้าร่วมคุนช้างน้อย ซึ่งอาจทำให้การเสนอปัญหาความต้องการของชุมชนอาจไม่ครอบคลุมปัญหา ซึ่งอาจส่งผลให้แผนฯ ที่ได้ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

ในทางกลับกัน การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนที่มีจำนวนน้อยนั้น อาจมาจากการบูรณาการ การบริหารจัดการโครงการที่เกี่ยวกับการประชาชุมชนเพื่อรวบรวมปัญหาความต้องการที่อาจไม่สอดคล้องด้านเวลา หรือไม่สามารถจูงใจให้ประชาชนเข้ามาเสนอปัญหาความต้องการ ดังบทสัมภาษณ์ตอนหนึ่งว่า

“แผนพัฒนาสามปีเป็นการกำหนดโครงการหรือกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะดำเนินการพัฒนาภายในท้องถิ่นในด้านต่างๆ ที่มีการรวบรวมและให้มีการสอดคล้องกับนโยบายจากรัฐบาลส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และฝ่ายบริหารของท้องถิ่นเอง โดยที่จะมีการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้น และท้ายที่สุดจะพิจารณาโดยสภาท้องถิ่น เพื่อนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป”

ปัญหา อุปสรรค ในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนที่สามารถสังเกตได้ คือ เวลาที่ออกประกาศ มีประชาชนเข้าร่วมค่อนข้างน้อย ซึ่งอาจทำให้การเสนอปัญหาความต้องการของชุมชนอาจไม่ครอบคลุมปัญหา ซึ่งอาจส่งผลให้แผนฯ ที่ได้ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ในทางกลับกัน การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนที่มีจำนวนน้อยนั้น อาจมาจากการกระบวนการ การบริหารจัดการโครงการที่เกี่ยวกับการประชาคมเพื่อรวบรวมปัญหาความต้องการที่อาจไม่สอดคล้องด้านเวลา หรือไม่สามารถจูงใจให้ประชาชนเข้ามาระบุปัญหาความต้องการ อาทิ ปัญหาที่เคยเสนอไปแล้วในปีที่ผ่านมาอาจจะไม่ได้รับการตอบสนองหรือการแก้ไข ในปีนี้จึงไม่เข้าร่วมเสนอปัญหาความต้องการอีก ชาวบ้านอาจยังไม่เข้าใจถึงสถานะ ข้อจำกัดของ ท้องถิ่นในการที่จะตอบสนองความต้องการได้ทุกปัญหา เช่น ด้านงบประมาณ บุคลากร เวลา ฯลฯ สิ่งเหล่านี้จำเป็นต้องสร้างเข้าใจแก่ชุมชนเพื่อให้เกิดความเข้าใจ ในด้านของสภาก ที่มีส่วนร่วมในการพิจารณาขั้นสุดท้ายก่อนการประกาศใช้แผนพัฒนา ก็มีการพิจารณาอย่างรอบคอบ เพื่อให้เกิดความครอบคลุม สามารถตอบสนองต่อความต้องการและเกิดการพัฒนาในชุมชนท้องถิ่น เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด” (เสนอ คำสี, 10 ธันวาคม 2558: สัมภาษณ์)

ในขณะที่บหสพมภษของ นายสุทธิรักษ์ สายแสง นักส่งเสริมการปักครองท้องถิ่นชำนาญการ สำนักงานท้องถิ่นอำเภอวารินชำราบ (รับผิดชอบแผนพัฒนาขององค์กรปักครองส่วนท้องถิ่น) อธิบาย ว่า เนื้อหาสาระของแต่ละแห่งจะมีความแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตามเนื้อหาสาระในแผนพัฒนาสามปี จะถูกกำหนดกรอบโดยระเบียบ กฏหมายหลัก ของกรมส่งเสริมการปักครองท้องถิ่นที่จะมีการกำหนด หลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีให้เป็นไปในทิศทางและรูปแบบเดียวกัน อาทิ ระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปักครองส่วนท้องถิ่น 2548 ที่เป็นระเบียบ กฏหมายหลัก และในแต่ละปีจะมีหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการ จัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปักครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีการกำหนดและซึ่งแนวทางในการ จัดทำแผนพัฒนาของท้องถิ่น

นอกจาก 2 ส่วนประกอบดังกล่าวแล้ว เนื้อหาของแผนพัฒนาสามปี ยังมีองค์ประกอบ คือต้อง สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาลแต่ละชุด แผนพัฒนากลุ่ม จังหวัด แผนพัฒนาหรือยุทธศาสตร์จังหวัดและอำเภอ และในระยะหลังการมุ่งเน้นหรือให้ความสำคัญ กับความสอดคล้องของแผนพัฒนาระดับตำบลและแผนชุมชน ดังบทสัมภาษณ์ตอนหนึ่งว่า

“แผนพัฒนาสามปีถือเป็นเค้าโครงหลัก หรือกรอบใหญ่ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของแต่ละแห่งที่มีอัตลักษณ์แตกต่างกัน เนื้อหาสาระของแต่ละแห่งจะมีความแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตาม เนื้อหาสาระในแผนพัฒนาสามปีจะถูกกำหนดกรอบโดยระเบียบ กฏหมายหลัก ของกรมส่งเสริมการ ปักครองท้องถิ่นที่จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีให้เป็นไปในทิศทางและ

รูปแบบเดียวกัน อาทิ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิน 2548 ที่เป็นระเบียบ กฎหมายหลัก และในแต่ละปีจะมีหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิน ที่จะมีการกำหนดและชี้แนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาของท้องถินที่จะมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไป

นอกจากนี้ นอกจาก 2 ส่วนประกอบดังกล่าวแล้ว เนื้อหาของแผนพัฒนาสามปี ยังมีองค์ประกอบอีกด้วย คือต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาลแต่ละชุด แผนพัฒนาภูมิภาค จังหวัด แผนพัฒนาหรือยุทธศาสตร์จังหวัดและอำเภอ และในระยะหลังการมุ่งเน้นหรือให้ความสำคัญกับความสอดคล้องของแผนพัฒนาระดับตำบลและแผนชุมชน รวมถึงโครงการ ปัญหา ความต้องการจากการประชาคมตั้งแต่ขั้นตอนก่อนการบรรจุโครงการ/กิจกรรมต่างในแผนพัฒนาสามปี และการกำหนดหลักเกณฑ์ในการนำโครงการที่มาจากการประชาคมหรือโครงการที่มาจากการวางแผนชุมชนมาบรรจุในแผนพัฒนาสามปีไว้ในด้านที่ 1 การบริหารจัดการของแบบประเมินมาตรฐานการปฏิบัติราชการและนิเทศองค์กรปกครองส่วนท้องถินว่าต้องมีไม่ต่ำกว่าร้อยละเท่าใดของโครงการในแผนพัฒนาสามปี ซึ่งเป็นความพยายามในการที่จะให้ อบต. ให้ความสำคัญกับความต้องการของประชาชน ให้ชุมชนเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของตน มากกว่าที่จะให้ อบต. เป็นผู้มีบทบาทแต่เพียงฝ่ายเดียว

ในด้านปัญหา และเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล เนื่องจากในภาพรวมแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถินส่วนใหญ่มีการดำเนินการตามระเบียบ กฎหมายและแนวทางที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว ส่วนข้อทักษะทั่วทัพเป็นประจำคือ การตั้งงบประมาณในแผนที่มากเกินไปไม่สอดคล้องกับงบประมาณของท้องถิน เช่น บางแห่งงบประมาณในแผนมีเป็นร้อยล้าน เป็น 200-300 โครงการ แต่งบประมาณรายจ่ายประจำปี มีแค่ 20 ล้านบาท ทำได้จริงแค่ 20-30 โครงการ ประมาณนี้ ซึ่งแสดงถึงการจัดทำแผนที่ขาดประสิทธิภาพใส่โครงการมากเกินไป เมื่อมองเพื่อเลือก แต่ตรงนี้ก็ได้รับการชี้แจงว่า เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เมื่อจะมีการดำเนินโครงการต่างแล้วไม่มีในแผน จะไม่สามารถดำเนินการได้ จึงจำเป็นต้องใส่โครงการไว้ในแผนพัฒนาสามปี และอีกประการหนึ่งคือ การจัดทำบัญชีประสานแผนในแผนพัฒนาสามปีที่ขาดการรายงานงานต่อในขั้นตอนต่อไป เพื่อให้เกิดผล เป็นรูปธรรมชัดเจน การทำงานของคณะกรรมการประสานที่ยังขาดความเข้มแข็งในภาพรวม ซึ่งปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถินเพียงไม่กี่แห่งที่ให้ความสำคัญและทำงานเกี่ยวกับการประสานแผนอย่างจริงจัง (บัญชีประสานแผนคือ บัญชีรายชื่อโครงการที่มีงบประมาณมากเกินความสามารถของท้องถิน หรือโครงการที่มีพื้นที่การดำเนินการที่คាបเกี่ยว เชื่อมต่อกันของท้องถิน 2 แห่ง ขึ้นไป ซึ่งจะมีคณะกรรมการประสานแผนระดับอำเภอในการคัดเลือกและรวบรวมเพื่อนำไปเข้าที่ประชุมการจัดทำแผนระดับจังหวัด และองค์กรบริหารส่วนจังหวัด)" (นายสุทธิรักษ์ สายแสง, 4 มกราคม 2559: สัมภาษณ์)



ภาพที่ 4.2 การสัมภาษณ์นายสุทธิรักษ์ สายแสง นักส่งเสริมการปகครองห้องถินชำนาญการ สำนักงานห้องถินอว่าการนิรชาราบ (รับผิดชอบแผนพัฒนาขององค์กรปกครอง ส่วนห้องถิน)

กล่าวโดยสรุปแล้ว ข้อจำกัด ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปี ขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามความต้องการของประชาชน ที่สำคัญคือ เนื้อหาสาระใน แผนพัฒนาสามปีจะสะท้อนความต้องการของฝ่ายบริหาร ฝ่ายสมาชิกสภา ผู้แทนกับนโยบายของ รัฐบาลแต่ละชุด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาหรือยุทธศาสตร์จังหวัดและอำเภอ ครอบคลุม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยระเบียบ กฎหมายหลักของกรมส่งเสริมการปกครอง ห้องถินพยายามกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีให้เป็นไปในทิศทางและรูปแบบ เดียวกัน นอกจากนี้ในแต่ละปีจะมีหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการ จัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนห้องถินที่จะมีการกำหนดและชี้แนวทางในการ จัดทำแผนพัฒนาของห้องถินซึ่งการชี้นำและครอบงำดังกล่าวในบางกรณีไม่สอดคล้องกับลักษณะ ปัญหา และความจำเป็นเร่งด่วนของพื้นที่แต่ละแห่ง อาทิ บางแห่งไม่มีปัญหายาเสพติด ไม่มีปัญหาภัย พิบัติ แต่กระทรวง ทบวง กรม พยายามสั่งการให้บรรจุโครงการดังกล่าวไว้ในแผนพัฒนา เป็นต้น

4.5 บทวิเคราะห์ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปี และปัญหาและอุปสรรค ในกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล

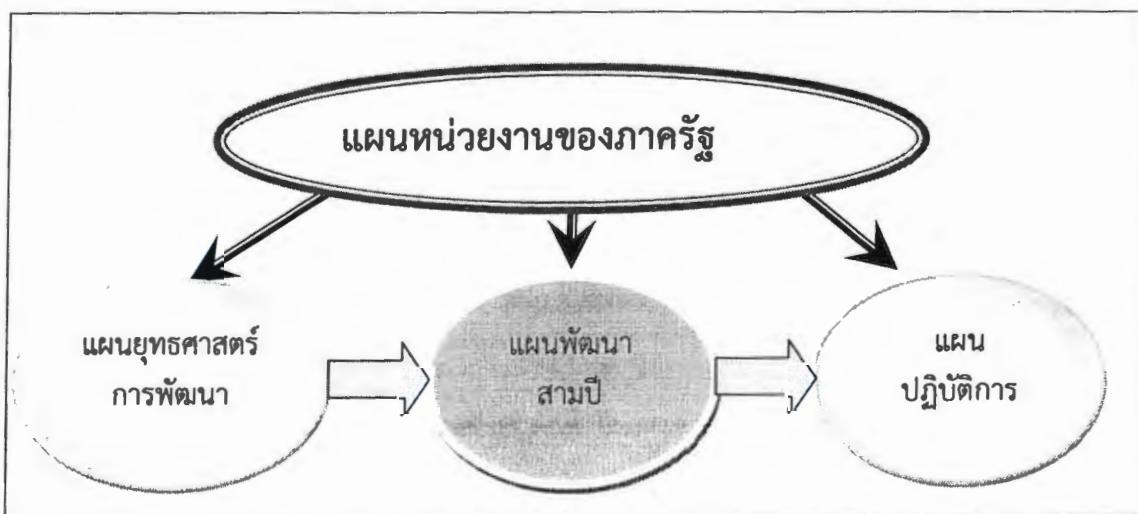
ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนห้องถิน พ.ศ.2542 ระบุเบียบกระทราบมาด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนห้องถิน พ.ศ.2548 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนห้องถินมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาของตนเอง และให้องค์กรปกครองส่วนห้องถินดำเนินการเป็นไปตามระเบียบกระทราบมาด้วยการจัดทำ

และประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2546 การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพัฒนาไปในทิศทางใด จำเป็นต้องกำหนดวิสัยทัศน์หรือภาพในอนาคต และแปลงมาสู่การปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ได้กำหนดประเภทของแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 3 ประเภท คือ

4.5.1 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นแผนพัฒนาระยะยาว คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึง วิสัยทัศน์ พันธกิจและจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาอำเภอ

4.5.2 แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนพัฒนาแบบหมุนเวียน (Rolling Plan) ที่ต้องมีการทบทวน และจัดทำทุกปี ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนพัฒนาสามปีเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาอันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี แผนพัฒนาสามปี จึงเป็นแผนพัฒนาที่มีความสัมพันธ์ ใกล้ชิดกับการจัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้การวางแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือในการจัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยนำโครงการ/กิจกรรมจาก แผนพัฒนาสามปีในปีที่จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปจัดทำงบประมาณ เพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณ เป็นไปด้วยความรอบคอบ และผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

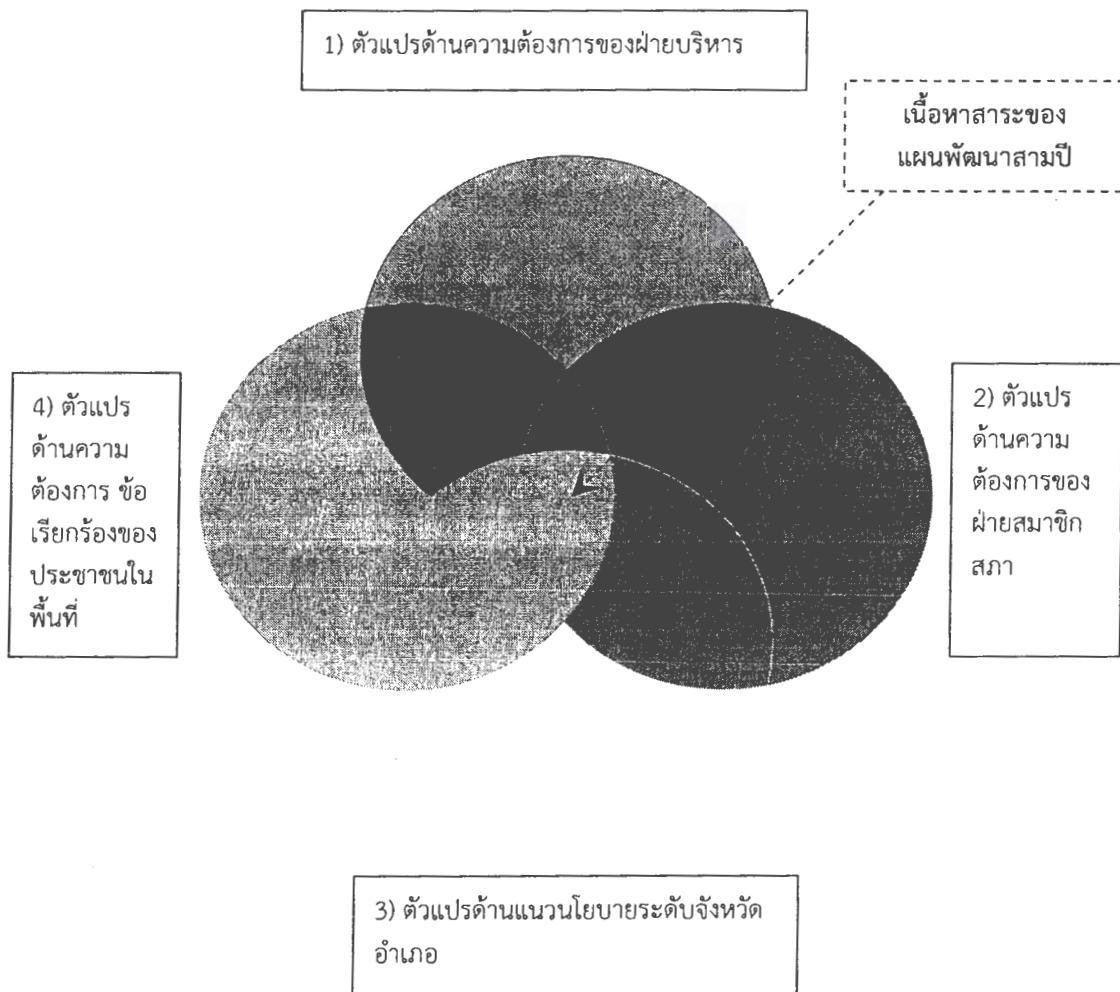
4.5.3 แผนปฏิบัติการ คือ แผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงถึง รายละเอียด แผนงาน โครงการพัฒนา และกิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์กร ปกครอง ส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณนั้น เพื่อให้ทราบกิจกรรมการพัฒนาในพื้นที่ที่ดำเนินการ



ภาพที่ 4.3 ลักษณะความสัมพันธ์ของแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อสังเกตสำคัญของการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในช่วงเริ่มดำเนินการจัดทำแผน การร่างจัดทำแผน โดยเข้าไปสำรวจ ปัญหา และความต้องการของชุมชน แล้วนำข้อมูลเสนอในเวทีประชาคม ท้ายที่สุด ถ้าหากผู้บริหารไม่มีความใจจริงในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนอย่างแท้จริง เวทีประชาคมก็เปรียบเสมือนพื้นที่การสร้างความชอบธรรมที่ต้องการแสดงให้สังคมเห็นว่าตนเองได้สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ โดยส่วนใหญ่หลังจากที่ประชาชนมีส่วนร่วมในช่วงเริ่มดำเนินการจัดทำแผน การร่างจัดทำแผนและการจัดเวทีประชาคมแล้ว ประชาชนจะไม่มีช่องทางเข้าไปมีส่วนร่วมมากนัก ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 มาตรา 6 ข้อ 28 กำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยมีตัวแทนภาคประชาชนที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคนเท่านั้น ส่วนที่เหลือเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผู้บริหารท้องถิ่น หัวหน้าส่วนราชการบริหาร และผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือก

ดังนั้น ในการพิจารณาประเด็นการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นอกจากจะพิจารณารูปแบบ กระบวนการ ช่องทางและวิธีการต่างๆ แล้ว ยังต้องพิจารณาถึงลักษณะเนื้อหาสาระของแผนด้วยว่าเกิดจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง หรือเกิดจากการผลัดดันของฝ่ายอื่นๆ ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) อญี่ โดยเฉพาะการพยายามสนับสนุนแผนพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ โครงการก่อสร้าง การสร้างถนน ท่อระบายน้ำ ฯลฯ โดยละเอียดการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสวัสดิการทางสังคมที่เป็นปัญหาระดับต่ำและส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก



ภาพที่ 4.4 ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปี

เข่นเดียวกับกรณีการวิจัยในครั้งนี้ โดยผลจากการวิจัยทัศนคติตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) พบว่า ตัวแปรด้านความต้องการของผู้ด้อยโอกาส ตัวแปรด้านความต้องการของผู้ด้อยความสามารถทางสังคม ตัวแปรด้านแนวโน้มอย่างระดับจังหวัด อำเภอ ตัวแปรด้านแนวโน้มอย่างระดับกระทรวง ทบวง กรม ตัวแปรด้านความต้องการ ข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่ และ ตัวแปรด้านนโยบายของรัฐบาลในสมัยนั้น เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีเป็นลำดับต้นๆ

โดยตัวแปรที่มีอิทธิพลมากที่สุด คือ

อันดับ 1 ตัวแปรด้านความต้องการของผู้ด้อยโอกาส

อันดับ 2 ตัวแปรด้านความต้องการของผู้ด้อยความสามารถทางสังคม

อันดับ 3 ตัวแปรด้านแนวโน้มอย่างระดับจังหวัด อำเภอ

อันดับ 4 ตัวแปรด้านนโยบายของรัฐบาลในสมัยนั้น และตัวแปรด้านความต้องการ ข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่ ตามลำดับ

นอกจากนี้ในด้านปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล ยังพบว่า มีประชาชนเข้าร่วมค่อนข้างน้อย ซึ่งอาจทำให้การเสนอปัญหาความต้องการของชุมชนอาจไม่ครอบคลุมปัญหา ซึ่งอาจส่งผลให้แผนที่ได้ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ในกรณีจัดกิจกรรมที่ใช้เครื่องมือที่ใช้ในการจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบลมีอย่างจำกัด โดยส่วนใหญ่มักใช้การทำเวทีประชาคมเป็นขั้นตอนหลัก จนทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องจำนวนไม่น้อยเข้าใจคลาดเคลื่อนและมักกล่าวอ้างว่า ฝ่ายองค์กรบริหารส่วนตำบลได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่แล้วโดยการ “จัดเวทีประชาคม” ก่อนการจัดทำแผน การจัดเวทีประชาคมกล้ายเป็นเสมือนพิธีการที่แสดงให้เห็นว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยมองข้ามประเด็นเนื้อหาในการจัดทำแผนว่าเกิดจากความต้องการของประชาชนมากน้อยเพียงใด รวมทั้งกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ ติดตาม การประเมินผล การปฏิบัติตามแผนต่างๆ นอกจากนี้ในแต่ละปีจะมีหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีการทำหน้าที่และครอบคลุมหลากหลายในบางกรณีไม่สอดคล้องกับลักษณะปัญหา ความจำเป็นเร่งด่วนของพื้นที่แต่ละแห่ง และความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ตามหลักปรัชญาของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเป้าหมายหลักให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการห้องถิ่นตนเองเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะ ปัญหา และความต้องการเร่งด่วนของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง ซึ่งแตกต่างจากการปกครองในส่วนภูมิภาคที่เป็นหน่วยปฏิบัติอยู่รับนโยบาย คำสั่งการจากคณะกรรมการ หรือกระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลางเท่านั้น

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

ในบทสุดท้าย จะนำเสนอข้อสรุปผลการวิจัย การอภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะทางวิชาการสำหรับการวิจัยในครั้งต่อไป รายละเอียดดังนี้

การวิจัย เรื่อง “ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.): กรณีศึกษา องค์กรบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี” ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เป็นระเบียบวิธีหลัก โดยใช้ระเบียบวิธีเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ช่วยเสริม มีวัดถูกประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการ คือ (1) ศึกษาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) และ (2) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามความต้องการของประชาชน

5.1 สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) และส่วนที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามความต้องการของประชาชน โดยมีรายละเอียดตามลำดับ ดังนี้

5.1.1 ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการแจกแบบสอบถาม เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) กำหนดพื้นที่การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการแจกแบบสอบถามเฉพาะองค์กรบริหารส่วนตำบล ในเขต อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ทั้ง 9 แห่ง (โดยแจกแบบสอบถามละ 40 ชุด) รวมจำนวนแบบสอบถาม 360 ชุด

กลุ่มตัวอย่างที่ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการแจกแบบสอบถาม แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ

5.1.1.1 กลุ่มฝ่ายบริหารองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ประกอบด้วย นายกองค์กรบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล แห่งละ 4 คน

5.1.1.2 ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างขององค์กรบริหารส่วนตำบล แห่งละ 10 คน

5.1.1.3 ผู้นำชุมชนที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำประชาคมแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในแต่ละหมู่บ้านที่อยู่ในเขต รวมจำนวนกลุ่มตัวอย่างแก่น้ำ แห่งละ 26 คน

5.1.2 ลำดับตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

5.1.2.1 กลุ่มฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

การศึกษาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในกลุ่มฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ประกอบด้วย นายก องค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จากการศึกษาตัวแปรที่ถูกเลือกสุ่มแบบเฉพาะเจาะจงทั้ง 9 แห่ง แห่งละ 4 คนรวมทั้งหมด 36 คน ข้อมูลจากการตอบแบบสอบถามเพื่อศึกษาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปี (เรียงลำดับจากมากสุดไปหาน้อยสุด) ค้นพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ เลือกตัวแปรด้านความต้องการของฝ่ายบริหาร เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปี มากที่สุดเป็นลำดับที่ 1 ร้อยละ 59.50 รองลงมาเป็นตัวแปรด้านความต้องการของฝ่ายสมาชิกสภา เป็นอันดับที่ 2 ร้อยละ 43.20 ตัวแปรด้านแนวโนยบายระดับจังหวัด อำเภอ อันดับที่ 3 ร้อยละ 54.10 ตัวแปรด้านแนวโนยบายระดับกระทรวง ทบวง กรม เป็นอันดับที่ 4 ร้อยละ 37.80 ตัวแปรด้านความต้องการ ข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่ อันดับที่ 5 ร้อยละ 43.20 ตัวแปรด้านนโยบายของรัฐบาล ในสมัยนั้น อันดับที่ 6 ร้อยละ 35.10 ตัวแปรด้านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันดับที่ 7 ร้อยละ 43.20 ตัวแปรด้านงบประมาณ และข้อจำกัดขององค์การบริหารส่วนตำบล อันดับที่ 8 ร้อยละ 37.80 ตัวแปรด้านข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันดับที่ 9 ร้อยละ 48.60 และตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) น้อยที่สุด คือ ตัวแปรอื่นๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้น (อันดับสุดท้าย ร้อยละ 51.40)

5.1.2.2 กลุ่มฝ่ายข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

การศึกษาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในกลุ่มฝ่ายข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล จากองค์การบริหารส่วนตำบลที่ถูกเลือกสุ่มแบบเฉพาะเจาะจงทั้ง 9 แห่ง แห่งละ 10 คน รวมทั้งหมด 90 คน ข้อมูลจากการตอบแบบสอบถามเพื่อศึกษาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปี (เรียงลำดับจากมากสุดไปหาน้อยสุด) ค้นพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ เลือกตัวแปรด้านความต้องการของฝ่ายบริหาร เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีมากที่สุดเป็นลำดับที่ 1 ร้อยละ 60.12 รองลงมาเป็นตัวแปรด้านความต้องการของฝ่ายสมาชิกสภา เป็นอันดับที่ 2 ร้อยละ 47.25 ตัวแปรด้านความต้องการ ข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่ อันดับที่ 3 ร้อยละ 49.39 ตัวแปรด้านแนวโนยบายระดับจังหวัด อำเภอ อันดับที่ 4 ร้อยละ 51.99 ตัวแปรด้านแนวโนยบายระดับกระทรวง ทบวง กรม เป็นอันดับที่ 5 ร้อยละ 30.29 ตัวแปรด้านนโยบายของรัฐบาล ในสมัยนั้น อันดับที่ 6 ร้อยละ 39.58 ตัวแปรด้านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันดับที่ 7 ร้อยละ 42.18 ตัวแปรด้านงบประมาณ และข้อจำกัดขององค์การบริหารส่วนตำบล อันดับที่ 8 ร้อยละ 39.89 ตัวแปรด้านข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันดับที่ 9 ร้อยละ 51.09 และตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) น้อยที่สุด คือ ตัวแปรอื่นๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้น (อันดับสุดท้าย ร้อยละ 56.85)

5.1.2.3 กลุ่มฝ่ายผู้นำชุมชนที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำประชาคมแผนพัฒนาสามปี

การศึกษาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในกลุ่มผู้นำชุมชนที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำประชาคมแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในแต่ละหมู่บ้านที่อยู่ในเขต รวมจำนวนกลุ่มตัวอย่างแกนนำ ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ถูกเลือกสุ่มแบบเฉพาะเจาะจงห้องทั้ง 9 แห่ง แห่งละ 26 คน รวมทั้งหมด 234 คน

ข้อมูลจากการตอบแบบสอบถามเพื่อศึกษาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปี (เรียงลำดับจากมากสุดไปน้อยสุด) ค้นพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ เลือกตัวแปรด้านความต้องการของผู้ย้ายบริหาร เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีมากที่สุดเป็นลำดับที่ 1 ร้อยละ 65.25 รองลงมาเป็นตัวแปรด้านความต้องการ ข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่ เป็นอันดับที่ 2 ร้อยละ 56.87 ตัวแปรด้านความต้องการของผู้ย้ายมาชิกสภา เป็นอันดับที่ 3 ร้อยละ 45.66 ตัวแปรด้านแนวโน้มย้ายระดับจังหวัด อำเภอ อันดับที่ 4 ร้อยละ 48.74 ตัวแปรด้านแนวโน้มย้ายระดับกระทรวง ทบวง กรม เป็นอันดับที่ 5 ร้อยละ 39.80 ตัวแปรด้านนโยบายของรัฐบาลในสมัยนั้น อันดับที่ 6 ร้อยละ 32.14 ตัวแปรด้านงบประมาณ และข้อจำกัดขององค์การบริหารส่วนตำบล อันดับที่ 7 ร้อยละ 49.80 ตัวแปรด้านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันดับที่ 8 ร้อยละ 30.17 ตัวแปรด้านข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันดับที่ 9 ร้อยละ 50.14 และตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) น้อยที่สุด คือ ตัวแปรอื่นๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้น (อันดับสุดท้ายร้อยละ 54.82)

โดยสรุปแล้ว การศึกษาทัศนคติตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากการตอบแบบสอบถาม กำหนดพื้นที่การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการแจกแบบสอบถามเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอวินชาราบ จังหวัดอุบลราชธานี ห้อง 9 แห่ง แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้นำบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กลุ่มผู้นำข้าราชการพนักงาน ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล และกลุ่มผู้นำชุมชนที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำประชาคมแผนพัฒนาสามปี พบว่า

อันดับที่ 1 กลุ่มตัวอย่างเห็นสอดคล้องกันว่าตัวแปรด้านความต้องการของผู้ย้ายบริหาร เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีมากที่สุดเป็นลำดับที่ 1

อันดับที่ 2 กลุ่มตัวอย่างกลุ่มผู้นำบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กลุ่มผู้นำข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล เห็นสอดคล้องกันว่าตัวแปรด้านความต้องการของผู้ย้ายมาชิกสภา เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีมาก เป็นอันดับที่ 2 รองลงมาจากความต้องการของผู้ย้ายบริหาร ในขณะที่กลุ่มผู้นำชุมชนที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำประชาคมแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในแต่ละหมู่บ้าน ที่อยู่ในเขต เห็นว่าตัวแปรด้านความต้องการ ข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีมากเป็นอันดับที่ 2 เป็นต้น

อันดับที่ 3 ถึง อันดับที่ 6 กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นใกล้เคียงกันว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปี รองลงมาจากตัวแปรด้านความต้องการของผู้ย้ายบริหาร

ตัวแปรด้านความต้องการของฝ่ายสมาชิกสภาก แต่ตัวแปรด้านความต้องการ ข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่ คือ ตัวแปรด้านแนวโน้มนายระดับจังหวัด อำเภอ ตัวแปรด้านแนวโน้มนายระดับกรุงเทพ ทบวง กรม ตัวแปรด้านนโยบายของรัฐบาลในสมัยนั้น ตัวแปรด้านงบประมาณ และข้อจำกัดขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

5.1.3 ทศนคติด้านตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

ผลจากการวิจัยทศนคติด้านตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พบร้า มีความสอดคล้องกับการศึกษาลำดับตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่เห็นว่า ตัวแปรด้านความต้องการของฝ่ายบริหาร ตัวแปรด้านความต้องการของฝ่ายสมาชิกสภาก ตัวแปรด้านแนวโน้มนายระดับจังหวัด อำเภอ ตัวแปรด้านแนวโน้มนายระดับกรุงเทพ ทบวง กรม ตัวแปรด้านนโยบายของรัฐบาลในสมัยนั้น และตัวแปรด้านความต้องการ ข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่ เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีเป็นลำดับต้นๆ

5.1.4 ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามความต้องการของประชาชน

จากการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์มีข้อค้นพบที่สำคัญ ในด้านข้อจำกัด ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามความต้องการของประชาชน สรุปได้ว่า ข้อจำกัด ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามความต้องการของประชาชน ที่สำคัญคือ เนื้อหาสาระในแผนพัฒนาสามปีจะสะท้อนความต้องการของฝ่ายบริหาร ฝ่ายสมาชิกสภาก ผ่านกับนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุด (เช่น รัฐบาล คสช. ที่จะแนวโน้มตามค่านิยม 12 ประการ) แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาหรือยุทธศาสตร์จังหวัดและอำเภอ กรอบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยระบุเป็น กฎหมายหลักของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพยายามกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีให้เป็นไปในทิศทางและรูปแบบเดียวกัน นอกจากนี้ในแต่ละปีจะมีหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีการกำหนดและเขียนแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาของท้องถิ่นซึ่งการเขียนและครอบงำดังกล่าวในบางกรณีไม่สอดคล้องกับลักษณะปัญหา และความจำเป็นเร่งด่วนของพื้นที่ แต่ละแห่ง อาทิ บางแห่งไม่มีปัญหายาเสพติด ไม่มีปัญหาภัยพิบัติ แต่กรุงเทพ ทบวง กรม พยายามสั่งการให้บรรจุโครงการดังกล่าวไว้ในแผนพัฒนา เป็นต้น

นอกจากนี้ในด้านปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังพบว่า มีประชาชนเข้าร่วมค่อนข้างน้อย ซึ่งอาจทำให้การเสนอปัญหาความต้องการของชุมชนอาจไม่ครอบคลุมปัญหา ซึ่งอาจส่งผลให้แผนที่ได้ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ในการวิจัยค้นพบว่า กลไกหรือเครื่องมือที่ใช้ในการจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลมีอย่างจำกัด โดยส่วนใหญ่มักใช้การทำเวทีประชาคมเป็นขั้นตอนหลัก จนทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องจำนวนไม่น้อยเข้าใจคลาดเคลื่อนและมักกล่าวอ้างว่า ฝ่ายองค์การบริหารส่วนตำบลได้เปิดโอกาสให้ประชาชน

เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่แล้วโดยการ “จัดเวทีประชาชน” ก่อนการจัดทำแผน การจัดเวทีประชาชน กล้ายเป็นเสนอพิธีการที่แสดงให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยมองข้ามประเด็นเนื้อหาในการจัดทำแผนว่าเกิดจากความต้องการของประชาชนมากัน้อย เพียงใด รวมทั้งกระบวนการภารมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ ติดตาม การประเมินผล การปฏิบัติตามแผนต่างๆ นอกจากนี้ในแต่ละปีจะมีหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการทำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีการทำหนดและซึ่งแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาของท้องถิ่นซึ่งการเขียนและครอบจำกล่าวในบางกรณีไม่สอดคล้อง กับลักษณะปัญหา ความจำเป็นเร่งด่วนของพื้นที่แต่ละแห่ง และความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ตามหลักปรัชญาของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเป้าหมายหลักให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นเองเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะ ปัญหาและความต้องการเร่งด่วนของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง ซึ่งแตกต่างจากการปกครองในส่วนภูมิภาคที่เป็นหน่วยปฏิบัติอยู่รับนโยบาย คำสั่งการจากคณะกรรมการรัฐบาล หรือกระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลางเท่านั้น

5.2 การอภิปรายผลการวิจัย

ผลจากการวิจัยทั้ง 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และส่วนที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามความต้องการของประชาชน การศึกษาวิจัยในประเด็นดังกล่าวยังถือว่าเป็นข้อถกเถียงประเด็นใหม่ที่ยังไม่มีนักวิชาการท่านอื่นศึกษาไว้มากนัก อย่างไรก็ตามพอมีงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องบ้างที่สำคัญ ดังนี้

งานศึกษาของ ธนาครร เจริญเมือง (2544: 122-126) ซึ่งได้ประมวลปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของเทศบาล สรุปได้ดังนี้

ประการแรก เทศบาลถูกแทรกแซงและควบคุมโดยรัฐบาลกลางมากเกินไป โดยเฉพาะทางด้านกฎหมาย ทำให้เทศบาลมีอำนาจจำกัด แต่มีหน้าที่มาก มีงบประมาณไม่เพียงพอ มาตรการที่รัฐบาลกลางใช้แทรกแซงและควบคุมเทศบาลมี 3 ด้าน คือ ด้านการปกครอง ด้านการคลัง และด้านการบริหาร

ประการที่สอง ปัญหาความสัมพันธ์ที่ไม่ชัดเจนระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล ทำให้เกิดช่องว่าง ในทางปฏิบัติ เช่น ในทางกฎหมาย ตัวแทนรัฐบาลกลางมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมการทำงานของเทศบาล แต่ในทางปฏิบัติ ผู้บริหารเทศบาลอาจมีความใกล้ชิดกับผู้นำของรัฐบาลกลาง ทำให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคไม่กล้าตรวจสอบหรือขัดขวาง หรือข้าราชการส่วนภูมิภาคย่อลงประสิทธิภาพในการทำงานไม่ยอมตรวจสอบหรือแนะนำการทำงานของเทศบาลด้วยเหตุผลบางประการ

ประการที่สาม ปัญหารูปแบบของเทศบาล โครงสร้างของเทศบาลที่ส่วนใหญ่เลือกฝ่าย บริหารด้วยเสียงเกินครึ่งหนึ่ง โดยหลักการ การทำงานของฝ่ายบริหารถูกควบคุมโดยตรงจากสมาชิก สภาฝ่ายค้าน ในแห่งนี้

ประการที่สี่ ปัญหาประชาชนขาดความสนใจทางการเมือง ขาดบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่สนใจใช้สิทธิเลือกตั้งมากเท่าที่ควร โดยเฉพาะในเขตเทศบาลที่มีอัตราการเติบโตทาง

სოფიას უნივერსიტეტის მუზეუმის გვერდი

Յամացության վերաբերյալ պատմությունները կազմում են առաջնահատ մասը աշխարհագրության պատմությունների մեջ:

ԱՐԵՎԵԼԾ

ՀԱՅՈՒԹՅՈՒՆԻՑ

ԱՇԽԱՏՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ ՎԵՐԱԿԵՐպելու համար կատարված է առաջարկը

ԽԱՐԱՐԵՄԸ ՍԱԿՐԵՐՈՒԹԵԱՆ ՏԱՐՅՈՒՆԵԱԾԱԿԱՆ

የኋላ ተከራካሪውን ስራውን አጠቃላይ ተቀብሱ ተስፋል ተስፋል ተስፋል ተስፋል ተስፋል

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2548) ศึกษา โครงการติดตามประเมินผลการแปลงนโยบาย แผน และมาตรการไปสู่การปฏิบัติ โดยผลการศึกษาเฉพาะในด้านปัญหา/อุปสรรคในกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ พบว่า ปัญหา/อุปสรรคอาจเกิดขึ้นในทุกขั้นตอนตั้งแต่การจัดทำนโยบาย การจัดทำแผน การประสาน การแปลงไปสู่การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล รวมทั้งอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นจากตัวนโยบาย โดยผู้วิจัยสรุปว่า (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)) สรุปว่า การจัดทำนโยบายส่วนใหญ่เป็นการจัดทำโดยหน่วยงานส่วนกลางเป็นระบบสั่งการจากเบื้องบน (top-down approach) และแยกส่วน ซึ่งหน่วยปฏิบัติที่เป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบาย

โดยในการวิจัย เรื่อง “ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)” ในครั้งนี้ได้ข้อค้นพบที่แตกต่างจากข้อสรุปของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) กล่าวคือ งานของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ที่สรุปว่า การจัดทำนโยบายส่วนใหญ่เป็นการจัดทำโดยหน่วยงานส่วนกลางเป็นระบบสั่งการจากเบื้องบน (top-down approach) และแยกส่วน ซึ่งหน่วยปฏิบัติที่เป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบาย สามารถอธิบายได้เฉพาะหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่านั้น ส่วนหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ ผลจากการวิจัยทัศนคติต้านตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ค้นพบว่า ตัวแปรด้านความต้องการของฝ่ายบริหาร ตัวแปรด้านความต้องการของฝ่ายสมาชิกสภา ตัวแปรด้านแนวโน้มอย่างระดับจังหวัด อำเภอ ตัวแปรด้านแนวโน้มอย่างระดับกระทรวง ทบวง กรม ตัวแปรด้านนโยบายของรัฐบาลในสมัยนั้น และตัวแปรด้านความต้องการ ข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่ เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีหรือนโยบายในระดับท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การจัดทำนโยบายหรือแผนพัฒนาสามปีในระดับท้องถิ่นอาจจะถูกแทรกแซงผ่านหนังสือสั่งการโดยการขอความร่วมมือให้ดำเนินนโยบาย หรือโครงการต่างๆ จากกระทรวง ทบวง กรม แนวโน้มอย่างระดับจังหวัด อำเภอ หรือตัวแปรอื่นๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

5.3 ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะที่สำคัญ 2 กลุ่ม คือ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (policy implications) และข้อเสนอแนะเชิงวิชาการสำหรับการศึกษาริ้งต่อไป โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (policy implications)

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ค้นพบจากการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

5.3.1.1 รัฐบาลต้องลดการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการแทรกแซงผ่านหนังสือสั่งการโดยการขอความร่วมมือให้ดำเนินนโยบาย หรือโครงการต่างๆ ที่ไม่ใช่ภาระหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติ เพราะอาจจะขัดกับเจตนาของมันในการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้บริหารจัดการตนเองเป็นนิติบุคคล ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่องค์กรปกครองส่วนภูมิภาค

5.3.1.2 นโยบายหรือโครงการใดที่รัฐบาลเห็นว่าความชอบหมาย หรือขอความร่วมมือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพาะปลูกติดกับประชาชนมากกว่า รัฐบาลจะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการในโครงการนั้นๆ อย่างพอเพียง มิใช่ว่า มอบหมายแต่ภารกิจให้ดำเนินการ แต่ไม่มีงบประมาณให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ครบ 35% ตามกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ เพื่อให้ท้องถิ่นได้มีงบประมาณสำหรับนำไปดำเนินโครงการตามแผนพัฒนาเทศบาลต่างๆ นอกจากนั้น กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษี มีรายได้ในวงกว้างมากขึ้น เพื่อให้มีรายได้มากพอสำหรับการมาดำเนินโครงการตามแผน

5.3.1.3 กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถดำเนินการยื่นถอดถอนผู้บริหารได้ในกรณีที่ผู้บริหารไม่ปฏิบัติตามแผนโดยไม่มีเหตุอันควร หรือห้ามไม่ให้ผู้บริหารชุดนั้นลงสมัครรับเลือกตั้งอีกในสมัยต่อไป

5.3.1.4 ในแผนพัฒนาการกำหนดสัดส่วนของงบประมาณรวมของแผนในด้านต่างๆ ให้ชัดเจน เช่น

1) สัดส่วนของแผนด้านการคมนาคมขนส่ง และการสาธารณูปโภคพื้นฐาน ไม่เกิน 20%

2) การพัฒนาด้านการศึกษา ไม่เกิน 20%

3) ด้านการพัฒนาและการอนุรักษ์ระบบนิเวศน์สิ่งแวดล้อมและพลังงาน ไม่เกิน 15%

4) ด้านการเมือง การปกครอง ไม่เกิน 10%

5) การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ไม่เกิน 10%

6) การพัฒนาสังคม ด้านการกีฬา และนันทนาการ ไม่เกิน 10%

7) ด้านการศาสนาชนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ไม่เกิน 5%

8) ด้านการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร ไม่เกิน 5% และ

9) ด้านอื่นๆ ไม่เกิน 5% เป็นต้น

5.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการสำหรับการศึกษาครั้งต่อไป

ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาครั้งต่อไปที่สำคัญ ได้แก่

5.3.2.1 การศึกษาครั้งนี้ มีขอบเขตมุ่งศึกษาเฉพาะประเด็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) และปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามความต้องการของประชาชน ในการศึกษาครั้งต่อไป ควรมีการศึกษาประเด็นนี้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ ด้วย อาทิ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล กรุงเทพมหานคร เป็นต้น รวมทั้งการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับภาคอื่นๆ เช่น ภาคใต้ ภาคเหนือ ภาคกลาง เป็นต้น

5.3.2.2 ควรศึกษาลักษณะแนวโน้มพัฒนาการความเป็นพลวัต (dynamic) ของเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตั้งแต่ปี พ.ศ.2550 จนถึงปี พ.ศ.2560

เพื่ออธิบายภาพแนวโน้ม ความเบี่ยงเบนของเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รวมทั้งการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม

5.3.2.3 โครงการต่างๆ ที่รัฐบาลมอบหมายภาระเพิ่มเติมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ความมีการศึกษาประเมินผลนโยบายสาธารณะอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการตั้งงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาเสพติดซึ่งพบว่าไม่เกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการจับกุมหรือให้คุณให้โทษกับผู้กระทำผิด ยิ่งกว่านั้นนักการเมืองท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งมักพยายามหลีกเลี่ยงการดำเนินนโยบายที่อาจจะส่งผลกระทบต่อฐานคะแนนเสียงและความนิยมของตนเอง ทำได้เพียงการรณรงค์ต่อต้านยาเสพติดเท่านั้น ซึ่งกระทำเพียงชั่วครั้งชั่วคราว ขาดความต่อเนื่องและลืมเปลี่ยงงบประมาณโดยไม่จำเป็น

เอกสารอ้างอิง

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542. กรุงเทพฯ: ประธานมิตร, 2542.
- _____ . พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (และแก้ไขฉบับที่ 5) พ.ศ.2546. กรุงเทพฯ: ประธานมิตร, 2547.
- _____ . ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548. กรุงเทพฯ: ประธานมิตร, 2554.
- กตัญญู แก้วหวาน. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล: กรณีศึกษาเปรียบเทียบระหว่างเทศบาลนครขอนแก่นกับเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรศึกษาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 2554.
- แก้วสรร อติโพธิ์. การได้ส่วนสาธารณะ: มาตรการยุติข้อขัดแย้งในงานจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: พี.เพรส, 2536.
- โภวิทย์ พวงงาม. สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 4 เรื่อง องค์การบริหารส่วนตำบล. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.
- ศนีนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. รายงานวิจัยแนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรคและทางออก. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.
- จัรล ดิษฐานอภิชัย และคณะ. รายงานการวิจัย การศึกษาแนวทางการจัดทำประชาพิจารณ์ในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI), 2543.
- เฉลิม เกิดโมลี. แนวทางการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ, 2543.
- ชาญชัย แสงศักดิ์. ประชาพิจารณ์. กรุงเทพฯ: วิญญุชน, 2540.
- ดำรง ดีสกุล. การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง: ศึกษากรณีการให้รางวัลในการมาใช้สิทธิเลือกตั้ง. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรบัณฑิต: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522.
- ถวิลอดี บุรีกุล. แนวทางการประเมินการมีส่วนร่วมทางการเมืองของชุมชนในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า (สนับสนุนโดย สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP), 2547.
- ถวิลอดี บุรีกุล และโรเบิร์ต บี อัลบริททัน. “ความต่อเนื่องของประชาธิปไตยในประเทศไทย: การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา 2543”, ใน เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสมาคมรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย 8-10 ธันวาคม 2543. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2543.
- ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และเทียนชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. รายงานวิจัยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนชั้นกลาง. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขานุการสภาพัฒนราษฎร, 2541.

เอกสารอ้างอิง (ต่อ)

- ธเนศวร เจริญเมือง. ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาคแรก). กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2551.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโนย และคณะ. รายงานวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า และมูลนิธิเอเชีย, 2552.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโนย และภวิลาดี บุรีกุล. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2548.
- บุญรัตน์ ทิรวม. การแทรกแซงแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค. การค้นคว้าอิสระปริญญาธุรัฐศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 2558.
- บุญรัตน์ ทิรวม. การแทรกแซงแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค. การค้นคว้าอิสระปริญญาธุรัฐศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 2558.
- ปรัชญา เวสารัชช์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อพัฒนา. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.254. ราชกิจจานุเบกษา.
- ฉบับกฎหมาย 116 ตอน 114 ก. 17 พฤษภาคม, 2542.
- มกรา วรรณพ. ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพของคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดสมุทรปราการ. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2548.
- รังสรรค ธนาพรพันธุ์. เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540. กรุงเทพฯ: มติชน, 2547.
- วันชัย วัฒนศัพท์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน. กรุงเทพฯ: โอดี้ียนสโตร์, 2543.
- สมบัติ ธรรมธัญวงศ์. การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา. กรุงเทพฯ: เอส แอนด์ เจ กราฟฟิค, 2537.
- ส่วนวิจัยและพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง. ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2556.
- สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดอุบลราชธานี. แผนที่เขตการปกครอง. อุบลราชธานี: สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดอุบลราชธานี, 2558.
- สำนักงานโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. รายงานวิจัยการติดตามประเมินผลการแปลงนโยบาย แผน และมาตรการไปสู่การปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: วิจัยการปัก, 2548.

เอกสารอ้างอิง (ต่อ)

- สำนักงานเลขานุการสภาพัฒนาฯ. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2550.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์การศึกษา, 2550.
- อดิน รพีพัฒน์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพฯ: ศักดิ์สิทธิ์การพิมพ์, 2527.
- อนุรักษ์ กาวิโง. รายงานวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา การควบคุมด้วยวิธีสั่งการผ่านหนังสือราชการสู่องค์กรบริหารส่วนตำบล ในอำเภอแม่օน จังหวัดเชียงใหม่. เชียงใหม่: ศูนย์วิจัยและบริการวิชาการ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555.
- Aristotle, S. **Politics.** Chicago: The University of Chicago Press, 1984.
- Chandler, A. D. **The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 1977.
- Charoenmuang, T. **Thailand: A Late Decentralizing Country.** Chiang Mai: Urban Development Institute, 2006.
- Conway, M. M. **Political Participation in the United States.** Washington D.C: CQ Press, 2000.
- Cooke, B. and Kothari, U. (eds.). **Participation: The New Tyranny?** London: Zed Books, 2001.
- David, F. R. and Frank , L. W. **The Comparative Study of Politics.** New Jersey: Prentice-Hall, 1980.
- Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs. **Working together, turning the tide in Local Government.** South Africa: Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs, 2009.
- Feinland, G. **Citizen Participation in the Context of Solid Waste Management Decision Making.** Master's thesis, Faculty of Environmental Science & Forestry: State University of New York Col, 1997.
- Gage, R.W. and Mandell, M.P. **Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks.** New York: Praeger,1990.
- Hague, R. **Comparative Government and Politics: An Introduction.** 3rd ed. Hounds Mills: Macmillan, 1992.
- Heclo, H. **Issue networks and the executive establishment.** in A. King (ed.), **The New American Political System.** Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.
- Hickey, S.and Mohan, G.(eds.). **Participation: From Tyranny to Transformation?** London: Zed Books, 2004.

ເອກສາຮອ້າງອີງ (ຕ່ອ)

- House of Commons Communities and Local Government Committee. **Communities and Local Government's Departmental Annual Report 2009, and the performance of the Department in 2008–09.** London: The Stationery Office Limited, 2009.
- Jordan, A. G. and Richardson, J. J. **British Politics and the Policy Process.** London: Unwin Hyman, 1987.
- Klijn, E.H. and Van der Pennen, T. "Changes in local housing policy networks: re-establishing relations of housing authorities and housing associations", **Paper presented at the international research conference 'European Cities: Growth and Decline.** April, 13-16, 1992.
- Lindblom, C. H. **Politics and Markets: The World's Political-Economic System.** New Jersey: Basic Books, 1977.
- Lipset, S. M. **Some Social Requisites of Democracy.** in Eva Etzioni-Halevy (ed.), **Class and Elites in Democracy and Democratization: A Collection of Reading.** London: Garland Publishing, Inc, 1997.
- Marsh, D. and Rhodes, R. A. W. **Policy Networks in British Government.** Oxford: Oxford University Press, 1992.
- Milbrath, L.W. and Goel, M. L. **Political Participation: How and Why People get involved in Politics.** 2nd ed. Chicago: Rand McNally College Publishing Co., 1977.
- Rhodes, R. A. W. **Control and Power in Central-Local Government Realtions.** Farnborough: Saxon House, 1981.
- Robert A. D. **Polyarchy: Participation and Opposition.** New Haven: Yale University Press, 1971
- Rousseau, J. J. **The Social Contract.** Chicago: Henry Regnery, 1954.
- Saributra, C. **Intervention on Local Government Organizations through Public Policy Case Study of Park Num Samut Prakarn Municipality and Kalasin Municipality.** National Institute of Development Administration School of Public Administration degree grantor: Bangkok, 2015.
- Sherrill, K. S. and David, J. V. **Power, Policy and Participation: An Introduction to American Government.** New York: Harper & Row Publishers, 1982.
- Smith, M. J. **Pressure, Power and Policy.** Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1993.

เอกสารอ้างอิง (ต่อ)

Weiner, M. Political Participation: Crises of the Political Process. in Binder, L. et al.(eds.), Crises and Sequences in Political Development, Princeton. New Jersey: Princeton University Press, 1971.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก
แบบสอบถามการวิจัยเชิงปริมาณ

แบบสอบถามการวิจัยเชิงปริมาณ
ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)
ในเขตอำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี

คำชี้แจง

แบบสอบถามนี้ใช้ในการจัดเก็บข้อมูลเพื่อเขียนการค้นคว้าอิสระ (IS) ในการศึกษาระดับปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ ม.อุบลราชธานี โดยผู้วิจัยประสงค์ที่จะได้ความคิดเห็นของท่านมาใช้ในการศึกษา ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล ขอความกรุณาให้ท่านตอบคำถามด้วยความจริงใจ บริสุทธิ์ใจในเนื้อหาของคำถามนั้น เพื่อจะได้ข้อมูลที่แท้จริง ข้อมูลที่ท่านตอบมาจะไม่ถูกนำไปเกิดความเสียหายแก่ตัวท่านหรือบุคคลอื่นๆ แต่ประการใด โดยแบบสอบถามนี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย

ตอนที่ 1 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เพศ อายุ ศาสนา สถานภาพการสมรส อาชีพ (ตำแหน่ง) ระดับการศึกษา จำนวนสมาชิกในครอบครัว รายได้ต่อเดือน และช่วงเวลาที่เข้ามาอยู่ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี

ตอนที่ 2 และ 3 ความเห็นเพื่อวัดตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในเขต อ.วารินชำราบ จ.อุบลราชธานี ทั้ง 9 แห่ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำรวจ.....ตำบล.....อำเภอ.....
 จังหวัด.....วันที่สำรวจ.....
 ชื่อ-สกุลผู้ให้ข้อมูล.....โทรศัพท์.....
 ที่อยู่.....

โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่อง □ ที่ตรงกับความเป็นจริง

ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐาน

- | | | |
|----------|--|--------------------------------------|
| 1. เพศ | <input type="checkbox"/> ชาย | <input type="checkbox"/> หญิง |
| 2. อายุ | <input type="checkbox"/> ต่ำกว่า 20 ปี | <input type="checkbox"/> 20 - 29 ปี |
| | <input type="checkbox"/> 30 - 39 ปี | <input type="checkbox"/> 40 - 49 ปี |
| | <input type="checkbox"/> 50 - 59 ปี | <input type="checkbox"/> 60 ปีขึ้นไป |
| 3. ศาสนา | | |
| | <input type="checkbox"/> พุทธ | <input type="checkbox"/> อิสลาม |
| | <input type="checkbox"/> คริสต์ | <input type="checkbox"/> ศาสนาอื่นๆ |
| | <input type="checkbox"/> ไม่ได้นับถือศาสนา | |

4. สถานภาพการสมรส

- | | |
|--|-------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> โสด | <input type="checkbox"/> สมรส |
| <input type="checkbox"/> หมาย-หย่าร้าง | <input type="checkbox"/> แยกกันอยู่ |

5. อาชีพ

- เกษตรกร
- นักการเมืองท้องถิ่น
- ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- พนักงาน ลูกจ้างบริษัทเอกชน
- ค้าขาย
- รับจ้างทั่วไป
- อาชีพอื่นๆ
- ว่างงาน

6. ระดับการศึกษา

- ประถมศึกษา
- มัธยมศึกษาตอนต้น (ม.1-3)
- มัธยมศึกษาตอนปลาย (ม.4-6) หรือ ประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.)
- อนุปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.)
- ปริญญาตรี
- ปริญญาโทขึ้นไป

7. จำนวนสมาชิกในครอบครัว

- | | |
|---------------------------------|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1-3 คน | <input type="checkbox"/> 4-6 คน |
| <input type="checkbox"/> 7-9 คน | <input type="checkbox"/> 10 คนขึ้นไป |

8. รายได้ต่อเดือน

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> ไม่มีรายได้ | <input type="checkbox"/> ต่ำกว่า 5,000 บาท |
| <input type="checkbox"/> 5,001-10,000 บาท | <input type="checkbox"/> 10,001-15,000 บาท |
| <input type="checkbox"/> 15,001-20,000 บาท | <input type="checkbox"/> 20,001 บาทขึ้นไป |

9. ช่วงเวลาที่เข้ามาอยู่ในเขตพื้นที่องค์กรบริหารส่วนตำบลในเขต อ.วารินชำราบ จ.อุบลราชธานี

- | | |
|---|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> น้อยกว่า 10 ปี | <input type="checkbox"/> 11-20 ปี |
| <input type="checkbox"/> 21-30 ปี | <input type="checkbox"/> 31-40 ปี |
| <input type="checkbox"/> 41-50 ปี | <input type="checkbox"/> 51 ปีขึ้นไป |

**ส่วนที่ 2 ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล
(อบต.)**

10. จงเรียงลำดับตัวแปรที่ท่านเห็นว่าจะมีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยเรียงลำดับจากตัวแปรที่ท่านเห็นว่าจะมีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีจากมากที่สุดไปหาน้อยที่สุด (มากที่สุดใส่หมายเลข 1 น้อยที่สุดใส่หมายเลข 10)

- ตัวแปรด้านความต้องการ ข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่
- ตัวแปรด้านนโยบายของรัฐบาลในสมัยนี้
- ตัวแปรด้านแนวโน้มยุทธศาสตร์ดังกระทรวง ทบวง กรม
- ตัวแปรด้านความต้องการของฝ่ายบริหาร
- ตัวแปรด้านความต้องการของฝ่ายสมาชิกสภา
- ตัวแปรด้านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- ตัวแปรด้านแนวโน้มยุทธศาสตร์ดับจังหวัด อำเภอ
- ตัวแปรด้านข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ตัวแปรด้านงบประมาณ และข้อจำกัดขององค์การบริหารส่วนตำบล
- ตัวแปรด้านอื่นๆ

ส่วนที่ 3 ทัศนคติตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล

คำแนะนำ: โปรดทำเครื่องหมายถูก หรือ X ในช่องความเห็นที่ตรงกับความเห็นของท่านมากที่สุด

ทัศนคติตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล	ระดับความเห็น					สำหรับนักวิจัย
	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ไม่ทราบ/ไม่ตอบ	
1) ความต้องการ ข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่คือตัวแปรหลักที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล						A1 <input type="checkbox"/>
2) ตัวแปรด้านนโยบายของรัฐบาลในสมัยนั้นคือตัวแปรหลักที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล						A2 <input type="checkbox"/>
3) ตัวแปรด้านแนวโน้มทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คือตัวแปรหลักที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล						A3 <input type="checkbox"/>
4) ตัวแปรด้านความต้องการของฝ่ายบริหาร คือตัวแปรหลักที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล						A4 <input type="checkbox"/>
5) ตัวแปรด้านความต้องการของฝ่ายสมาชิกสภा คือตัวแปรหลักที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล						A5 <input type="checkbox"/>
6) ตัวแปรด้านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คือตัวแปรหลักที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล						A6 <input type="checkbox"/>
7) ตัวแปรด้านแนวโน้มทางด้านจังหวัด อำเภอ คือตัวแปรหลักที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล						A7 <input type="checkbox"/>
8) ตัวแปรด้านข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือตัวแปรหลักที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล						A8 <input type="checkbox"/>

หัวข้อที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล	ระดับความเห็น					สำหรับนักวิจัย
	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ไม่ทราบ/ไม่ตอบ	
9) ตัวแปรด้านงบประมาณ และข้อจำกัดขององค์การบริหารส่วนตำบล คือตัวแปรหลักที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล						A9 <input type="checkbox"/>
10) เนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเกิดจากอิทธิพลของตัวแปรด้านอื่นๆ นอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้น						A10 <input type="checkbox"/>

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

ขอขอบคุณที่ช่วยตอบแบบสอบถาม

ภาคผนวก ข
แบบสัมภาษณ์การวิจัยเชิงคุณภาพ

แบบสัมภาษณ์การวิจัยเชิงคุณภาพ
ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์..... ตำแหน่ง.....
สังกัด..... วันที่สัมภาษณ์.....

- ท่านเห็นว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบลในท้องถิ่นของท่านมีตัวแปร/ปัจจัยใดบ้าง

2. ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบลตัวแปร/ปัจจัยใดบ้างที่สำคัญเป็นอันดับต้นๆ เพราะเหตุใด

3. จากลักษณะดังกล่าว ท่านเห็นว่าสอดคล้อง หรือขัดแย้งกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

4. ท่านเห็นว่าประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลมากน้อยเพียงใด เหมาะสมหรือไม่

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

5. ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล คือ? ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาฯ เกี่ยวข้องกับปัจจัยหรือเงื่อนไขใดบ้าง

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

6. ท่านเห็นว่า ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลของท่าน ประชาชนมีปัญหาและอุปสรรคในการเข้ามา มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือไม่

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

7. ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามความต้องการของประชาชน คืออะไร

.....
.....
.....
.....
.....
.....

8. เปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่นของท่านกับกรณีท้องถิ่นอื่นๆ

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

9. แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ควรมีวิธีการอย่างไร?

.....
.....
.....
.....
.....
.....

10. ประเด็นอื่นๆ ที่ต้องการเสนอแนะ แสดงความเห็น

.....
.....
.....
.....
.....

(ขอขอบคุณที่ช่วยตอบแบบสัมภาษณ์)

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ - สกุล	นายกวิณกุล อรรมสาร
ประวัติการศึกษา	พ.ศ.2544 - 2550 มัธยมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนลือคำหาญวารินชำราบ อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี
	พ.ศ. 2550 – 2554 รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต
ประวัติการทำงาน	มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี 30 สิงหาคม 2556 - 20 กรกฎาคม 2558 เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน องค์การบริหารส่วนตำบลถ้ำแจ้ อำเภอตระการพีชผล จังหวัดอุบลราชธานี 21 กรกฎาคม 2558 – 31 ธันวาคม 2558 เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป องค์การบริหารส่วนตำบลโนนผึ้ง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี 1 มกราคม 2559 – 20 กรกฎาคม 2559 นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ องค์การบริหารส่วนตำบลโนนผึ้ง
ตำแหน่ง	อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี
สถานที่ทำงานปัจจุบัน	ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครองปฏิบัติการ) ที่ทำการปกครองอำเภอหนองน้ำเกลี้ยง จังหวัดศรีสะเกษ