

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่ อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด โดยผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
2. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการวางแผน
3. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนา
4. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำ
5. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐสมัยใหม่
6. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์การ
7. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

ความหมายการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การที่ให้ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าว ไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย

สฤณี ธีรภักดิ์ (2547, หน้า 9) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานพัฒนาใน ลักษณะของการเข้าร่วมการจัดการตั้งแต่เข้าร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผลประโยชน์ และ ร่วมติดตามการประเมินผลในรูปของชุมชน ที่ได้ประโยชน์หรือผลกระทบโดยตรงจากการพัฒนา

Erwin (1990 อ้างถึงใน ยุพาพร รูปงาม, 2545, หน้า 6) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไว้ว่า คือ กระบวนการให้บุคคลเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ตัดสินใจ แก้ไขปัญหาด้วยตนเอง เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงของบุคคล แก้ไขปัญหา ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุน ติดตามการปฏิบัติงานขององค์การและบุคคล ที่เกี่ยวข้อง

ทะนงศักดิ์ คุ่มไชนะ (2540, หน้า 93) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน พัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ไขปัญหาตนเอง ร่วมให้ความคิดสร้างสรรค์ความรู้และความชำนาญ ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุนติดตามผล การปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง
2. การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้รับโอกาสและได้ใช้โอกาสที่ได้รับแสดงออกซึ่งความรู้สึกรู้สึกคิด แสดงออกซึ่งสิ่งที่เขามี แสดงออกซึ่งสิ่งที่เขาต้องการ แสดงออกซึ่งปัญหาที่กำลังเผชิญและแสดงออกซึ่งวิธีการแก้ปัญหา และลงมือปฏิบัติโดยการช่วยเหลือของหน่วยงานภายนอกน้อยที่สุด
3. การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำสนับสนุนและสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้งรูปของบุคคล กลุ่มคน ชุมชน สมาคม มูลนิธิ เจริญ ภัทตะ (2540, หน้า 1, 3) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Participation) หรือการมีส่วนร่วมของชุมชน หมายถึง ความพร้อมและโอกาสที่ทั้งฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายประชาชนหรือชุมชน ยอมรับผิชอบและทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน และยังได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทัศนะที่แตกต่างกันอีก 4 ความหมาย คือ
 1. การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่กลุ่มประชาชนหรือขบวนการของประชาชน ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเป็นผู้ที่อยู่ในวงนอกระบบราชการ ได้เพิ่มความสามารถในการควบคุมทรัพยากรและสถาบันต่าง ๆ ตามสภาวะสังคมที่เป็นอยู่
 2. การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาความสามารถของตนเอง ในการจัดการและควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคมเพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรี ในฐานะสมาชิกสังคมและในการมีส่วนร่วม ประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง
 3. การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ไขปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ความรู้และความชำนาญร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุน ติดตามผล การปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง
 4. การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้รับโอกาสและได้ใช้โอกาสที่ได้รับแสดงออกซึ่งความรู้สึกรู้สึกคิด แสดงออกซึ่งสิ่งที่เขามี แสดงออกซึ่งสิ่งที่เขาต้องการ แสดงออกซึ่งปัญหาที่กำลังเผชิญและแสดงออกซึ่งวิธีการแก้ปัญหา และลงมือ

ปฏิบัติโดยการช่วยเหลือของหน่วยงานภายนอกน้อยที่สุด

สายทิพย์ สุคติพันธ์ (2534, หน้า 92) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การคืนอำนาจ (Empowerment) ในการกำหนดการพัฒนาให้แก่ประชาชนอย่างน้อยที่สุดประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการริเริ่มวางแผนและดำเนินการในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสภาพความเป็นอยู่และอนาคตของเขา

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2526, หน้า 25 อ้างถึงใน วิไล หนูลาย, 2548, หน้า 9) ได้อธิบายความหมายของการมีส่วนร่วมในกิจกรรมว่า หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติ และการร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบมาถึงตัวประชาชนเอง และการที่จะสามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมเพื่อแก้ไขมาถึงตัวประชาชนเอง และการที่จะสามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหาและนำมาซึ่งความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นแล้ว จำเป็นที่จะต้องยอมรับปรัชญาที่ว่า มนุษย์ทุกคนต่างปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกันกับผู้อื่นอย่างมีความสุข ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของผู้อื่นและพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของกลุ่ม ขณะเดียวกัน จะต้องยอมรับด้วยความบริสุทธิ์ใจว่ามนุษย์สามารถพัฒนาได้ ถ้ามี โอกาสและได้รับการชี้ทางที่ถูกต้อง

จากการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เริ่มตั้งแต่ กระบวนการคิด การตัดสินใจ การปฏิบัติหรือการดำเนินการ การร่วมรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้น และการติดตามและประเมินผล โดยการแก้ไขปัญหาคด้วยตนเอง เน้นการมีส่วนร่วมของบุคคล เพื่อแก้ไขปัญหา ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม ตลอดจนสนับสนุนให้มีการติดตามการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด

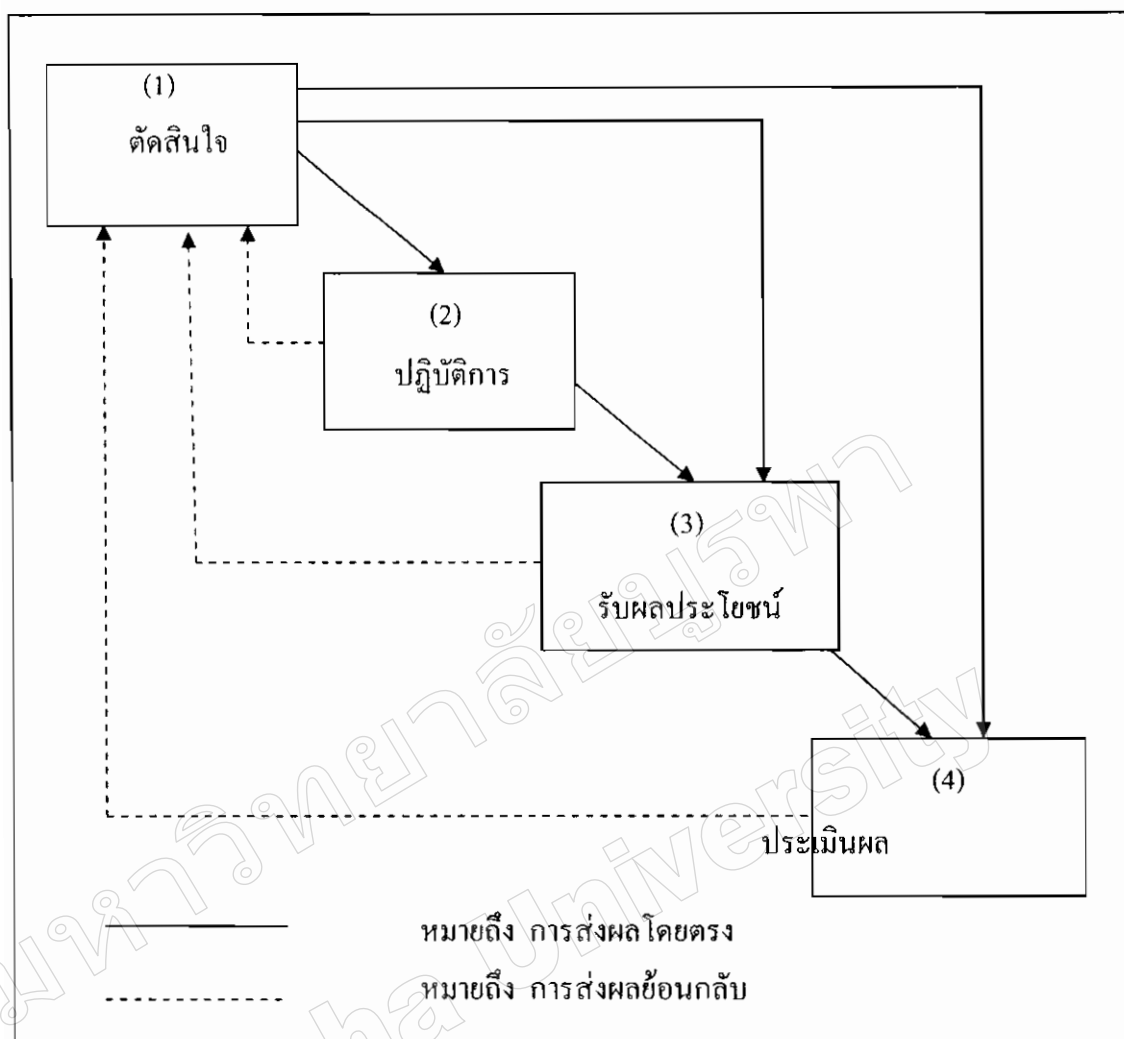
องค์ประกอบของการมีส่วนร่วม

1. รูปแบบและลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน

ได้มีผู้ให้ความหมายของรูปแบบและลักษณะของการมีส่วนร่วมไว้ ดังต่อไปนี้

Cohen and Uphoff (1977, p. 222 อ้างถึงใน คุสิตา แก้วสมบุญ, 2545, หน้า 18)

ได้กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมว่าประกอบด้วย การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ การมีส่วนร่วมในการประเมินผล ดังแสดงในภาพประกอบ



ภาพที่ 2 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวคิดของ Cohen and Uphoff
 (Cohen & Uphoff, 1980, p. 222)

จากภาพประกอบ 1 ที่ Cohen and Uphoff เสนอไว้ จะเห็นได้ว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการตัดสินใจมีความสำคัญมาก เนื่องจากมีผลต่อการปฏิบัติการ และจากการปฏิบัติการก็มีผลกระทบต่อการรับผลประโยชน์และการประเมินผล ขณะเดียวกัน การตัดสินใจมีผลโดยตรงต่อการรับผลประโยชน์และการประเมินผลด้วย

กรรณิกา ชมดี (2534, หน้า 13 อ้างถึงใน สุวรรณ สาคร, 2543, หน้า 14) สรุปรูปแบบของการมีส่วนร่วม ได้เป็น 10 รูปแบบ ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมการประชุม (Attendance at Meeting)
2. การมีส่วนร่วมออกเงิน (Financial Contribution)
3. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ (Membership on Committees)

4. การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ (Position of Leadership)
5. การมีส่วนร่วมสัมภาษณ์ (Interview)
6. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ชักชวน (Solicitor)
7. การมีส่วนร่วมเป็นผู้บริโภค (Customer)
8. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่ม (Entrepreneur)
9. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงาน หรือเป็นลูกจ้าง (Employee)
10. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ก่อวัสดุอุปกรณ์ (Material Contribution)

World Health Organization (2008, pp. 41-49 อ้างถึงใน สุวรรณาศาคร, 2543, หน้า 13)

ได้เสนอรูปแบบของการมีส่วนร่วมที่ถือว่าเป็นรูปแบบที่สมบูรณ์แท้จริง ซึ่งประกอบด้วย กระบวนการ 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการวางแผน การวิเคราะห์ปัญหา การจัดลำดับความสำคัญของ ปัญหา

2. กำหนดการใช้ทรัพยากร
3. กำหนดวิธีการติดตามประเมินผล
4. การร่วมตัดสินใจในทุกขั้นตอน

การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม โดยจะต้องมีส่วนร่วมในการจัดสรร ควบคุม การเงินและการบริหาร การร่วมใช้ผลประโยชน์ ประชาชนจะต้องมีความสามารถในการนำ เอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ซึ่งเป็นการยกระดับการพึ่งตนเอง เป็นการควบคุมทางสังคมและ การได้รับผลประโยชน์ ประชาชนจะได้รับการจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนเท่านั้น นอกจากนี้ ยังได้จำแนกรูปแบบของการมีส่วนร่วมเป็น 3 รูปแบบด้วยกัน คือ

1. รูปแบบโดยเนื้อหา หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาโดย การเข้าร่วมการตัดสินใจ และกำหนดแผนเข้าร่วมการกระทำ เข้าร่วมในการรับผลประโยชน์ และเข้าร่วมในการประเมินผลของการกระทำ

2. รูปแบบโดยการจัดรูปความสัมพันธ์หรือการจัดรูปขององค์กร หมายถึง การที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในเนื้อหาเบื้องต้น ด้วยรูปแบบความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ในชุมชน และภายนอกชุมชน ซึ่งอาจเป็นการมีส่วนร่วมโดยสมัครใจ การมีส่วนร่วมแบบชักจูง การมีส่วนร่วมแบบถูกบังคับ และความสัมพันธ์ในรูปแบบข้างต้น อาจเป็นแบบมีตัวแทน ในการเข้าร่วมก็ได้

3. รูปแบบโดยกิจกรรม หมายถึง การที่ประชาชนจะเข้าร่วมโดยมีเนื้อหาและ ความสัมพันธ์ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ประชาชนจะเข้าร่วมในกิจกรรมในรูปแบบการแข่งขัน

หรือแบบเครือข่ายก็ได้

ปกรณ์ ปรียากร (2530, หน้า 64) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เป็นการเข้ามา มีบทบาทในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไขและร่วมมีผลประโยชน์ ซึ่งกระทำได้ 4 ลักษณะ ดังนี้

1. เป็นผู้ที่มีบทบาทที่จะกำหนดว่าอะไรคือความจำเป็นขั้นพื้นฐานของชุมชน
2. เป็นผู้ระดมทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อสนองตอบต่อความจำเป็นพื้นฐาน
3. เป็นผู้ที่มีบทบาทในการปรับปรุงวิธีการกระจายสินค้าและบริการ
4. เป็นผู้ได้รับความพอใจ และแรงจูงใจในการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า รูปแบบและลักษณะของการมีส่วนร่วมมีได้หลายรูปแบบ เริ่มตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการประชุม มีส่วนร่วมในการคิด การทำ ร่วมแก้ไขปัญหาร่วมรับผลประโยชน์ ไปจนถึงขั้นตอนสุดท้าย คือ การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล ซึ่งในกระบวนการดำเนินงานแต่ละขั้นตอนจะมีผลกระทบโดยตรงต่อกันและกันตามลำดับขั้นตอนนั้น ๆ

2. ความสำคัญการมีส่วนร่วมของประชาชน

ได้มีผู้ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วม ดังต่อไปนี้

โกวิท พวงงาม (2538, หน้า 53 อ้างถึงใน กิตติศักดิ์ มากมี, 2548, หน้า 9) ได้ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้พัฒนาการรับรู้ สติปัญญา และความสามารถในการตัดสินใจกำหนดชีวิตตนเอง

ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์ (2531, หน้า 27) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมประชาชน สรุปได้ดังนี้

1. ช่วยให้ประชาชนยอมรับโครงการมากขึ้น
2. ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการมากขึ้น
3. มีการระดมทรัพยากรในชุมชนเพื่อการพัฒนามากขึ้น
4. ช่วยเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนมากขึ้น

อวยชัย ชบา (2530, หน้า 116) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน สรุปได้ว่า เป็นการสะท้อนถึงเสรีภาพทางการเมืองที่ประชาชนสามารถเข้ามาทำการตัดสินใจและเปิดโอกาสให้สามารถสะท้อนปัญหาได้อย่างถูกต้องและตรงประเด็น เป็นวิธีการควบคุมการทำงานของรัฐบาลให้สนองความต้องการของประชาชนมากขึ้น และก่อให้เกิดการกระจายอำนาจทางการเมืองไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น ทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยและยังทำให้ประชาชนรู้จักและเข้าใจวิธีการปกครองตนเอง อันนำไปสู่การพึ่งพาตนเองได้ต่อไป

ดิเรก ฤกษ์สาหร่าย (2527, หน้า 6) ได้ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วม สรุปได้ว่าเป็นการช่วยให้ประชาชนหลุดพ้นจากการเอารัดเอาเปรียบ ช่วยให้รายได้การกระจายได้ดีขึ้น ช่วยให้การกระจายผลประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่อย่างยุติธรรม และส่งผลโดยรวมในการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศ

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า ความสำคัญการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้พัฒนาความรู้ สติปัญญา และความสามารถในการตัดสินใจ เพื่อตอบสนองความต้องการ และเกิดความรู้สึกรักและหวงแหนชุมชนของตนเอง ตลอดจนรู้จักและเข้าใจวิธีการปกครองตนเองอันนำไปสู่การพึ่งพาตนเองได้ต่อไป

3. ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ได้มีผู้เสนอขั้นตอนของการมีส่วนร่วม ดังนี้

แนว โสติพันธ์ (2534, หน้า 13-14) ได้กำหนดขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในกิจกรรมการพัฒนาชุมชน คือ

1. การมีส่วนร่วมคิด
2. การมีส่วนร่วมตัดสินใจ
3. การมีส่วนร่วมปฏิบัติการตามโครงการ
4. การมีส่วนร่วมติดตามผลและประเมินผล

อรพินท์ สุทธิพันธ์ (2533, หน้า 13-14) และกองพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน (2534, หน้า 14-16) ได้กล่าวตรงกันว่าขั้นตอนการมีส่วนร่วมมีอยู่ 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมคิด คือ ร่วมประชุมปรึกษาหารือในปัญหาและการกำหนดกิจกรรมวิธีดำเนินงานเพื่อให้กิจกรรมได้ผลตามวัตถุประสงค์
2. การมีส่วนร่วมตัดสินใจ คือ เมื่อมีการประชุมปรึกษาหารือ ต้องร่วมการตัดสินใจเลือกกิจกรรมหรือแนวทางที่เห็นว่าดีที่สุดหรือเหมาะสมที่สุด
3. การมีส่วนร่วมปฏิบัติตามกิจกรรม คือ เข้าร่วมในกิจกรรมตามวิถีทางและแนวทางให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้
4. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ คือ ร่วมในการรับผลประโยชน์อันเกิดจากผลของกิจกรรมหรือการดำเนินงานของสมาชิกเอง
5. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล คือ ร่วมในการประเมินผลการทำงานของตน กลุ่ม และประเมินสถานการณ์ภายนอกด้วย

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2527, หน้า 272-273) ได้อธิบายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องเข้าร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของประชาชน เนื่องจากมีเหตุผลพื้นฐานคือ ชาวชนบทประสบปัญหาย่อมรู้ปัญหาของตนเองได้ดีที่สุด

2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนการดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหา ควรเป็นประชาชนในชุมชนไม่ใช่บุคคลภายนอก เพื่อให้เหมาะสมกับทรัพยากรและศักยภาพในการพัฒนาชุมชน

3. การมีส่วนร่วมในการลงทุน โดยเฉพาะการร่วมแรงทำกิจกรรม จะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกร่วมกันในการเป็นเจ้าของผลงาน

4. การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล เพื่อค้นคว้าข้อดีและข้อบกพร่องที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรม ซึ่งนำมาเป็นบทเรียนในการแก้ไขและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการกำหนดขั้นตอนในการดำเนินงานทั้งหมดของกิจกรรมเริ่มต้นตั้งแต่การค้นหาปัญหาและสาเหตุของประชาชน ร่วมวางแผน ร่วมลงทุนหรือร่วมปฏิบัติ และร่วมติดตามประเมินผล

4. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต (2552, หน้า 279-281) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความหลากหลาย ขึ้นอยู่กับว่ามีส่วนร่วมในเรื่องอะไร อย่างไรก็ตาม มีปัจจัยหลัก 4 ประการที่เป็นแกนกลางของการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่

1. ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมเป็นกิจกรรมที่มีต้นทุนที่ผู้เข้ามามีส่วนร่วมต้องจ่าย ต้นทุนเหล่านี้อาจเป็นเรื่องของค่าเดินทาง เวลา และการเสียโอกาสในการทำกิจกรรมที่สร้างรายได้หรือกิจกรรมในครัวเรือน การที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในระดับใดของโครงการ แผนงาน หรือนโยบาย ประชาชนย่อมคาดหวังว่าการเข้ามามีส่วนร่วมหรือครอบครัวได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งทั้งในเรื่องของการเพิ่มขึ้นของรายได้หรือการมีอาชีพที่มั่นคง และเมื่อเข้าร่วมแล้ว หากประชาชนพบว่าในกระบวนการปฏิบัติของโครงการไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง กล่าวคือ ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือโครงการมีการกระจายผลประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรม ก็จะทำให้การมีส่วนร่วมนั้นไม่ยั่งยืนจากการศึกษาของ Ben-Ayed (1978 อ้างถึงใน พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552, หน้า 279) พบว่าผู้เข้าร่วมโครงการพัฒนาส่วนใหญ่มีความคาดหวังว่าจะได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการเข้าไปมีส่วนร่วม ความคาดหวังต่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากโครงการจึงเป็นแรงจูงใจสำคัญต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมของพวกเขา ประโยชน์ทางเศรษฐกิจอาจได้รับการมองในลักษณะที่เป็นการเพิ่มรายได้ หรือการมีรายได้ที่มั่นคงหรือการมีอาชีพพิเศษ หรือการมีอาชีพที่มั่นคง ขณะที่ความยั่งยืนของการมีส่วนร่วมมีความสัมพันธ์เชิงลบอย่างมีนัยสำคัญกับการหยุดชะงัก

ของผลประโยชน์อันเกิดเนื่องมาจากการนำแผนงานไปปฏิบัติ การศึกษาในเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของ Mitchell (1998 อ้างถึงใน พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552, หน้า 279) ก็พบในลักษณะเดียวกัน คือ หากโครงการไม่มีผลประโยชน์ตามที่ผู้เข้าร่วมคาดหวัง หรือมีการกระจายผลประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรม การมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นจะไม่ยั่งยืน

2. ความไว้วางใจ (Trust) ต่อหน่วยงานหรือบุคลากรที่จัดการการมีส่วนร่วม

ความไว้วางใจเป็นความคาดหวังเชิงบวก (Positive Expectation) ว่าผู้อื่นจะไม่พูด กระทำ หรือตัดสินใจอย่างฉวยโอกาส องค์ประกอบสำคัญสองประการของนิยามความไว้วางใจคือความสนิทสนมคุ้นเคยและความเสี่ยงวลี “ความคาดหวังเชิงบวก” มีนัยถึงการมีความรู้และความคุ้นเคยเกี่ยวกับบุคคลอื่น ความไว้วางใจเป็นกระบวนการที่มีพัฒนาการเชิงประวัติศาสตร์ ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างบุคคล มีการใช้เวลาในการก่อตัว การขยายตัวและมีลักษณะในเชิงการสะสมผู้คนเกือบทั้งหมดพบว่าเป็นการยากที่จะไว้วางใจคนแปลกหน้าหรือคนที่เพิ่งรู้จักหรือบุคคลที่เราไม่รู้จะอะไรเกี่ยวกับเขาเลย

วลี “ฉวยโอกาส” มีนัยที่แสดงให้เห็นถึงความเสี่ยงและแนวโน้มที่ได้รับอันตรายจากความสัมพันธ์ที่ไว้วางใจ ความไว้วางใจทำให้บุคคลตกอยู่ในอันตราย หากผู้ที่ไว้วางใจฉวยโอกาสเอารัดเอาเปรียบบุคคลนั้น

Robbins (1999 อ้างถึงใน พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552, หน้า 280) ได้กล่าวถึงมิติของความไว้วางใจระหว่างบุคคลไว้ว่า มิติของความไว้วางใจระหว่างบุคคลมี 5 มิติ คือ ความซื่อตรง ยึดมั่นในหลักการ (Integrity) หรือการที่บุคคลคิด พูด และกระทำอย่างสอดคล้องกัน ความมีสมรรถภาพ (Competence) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทักษะและความสามารถของบุคคลซึ่งทำให้ผู้อื่นสามารถพึ่งพาได้ ความคงเส้นคงวา (Consistency) ในการปฏิบัติซึ่งหมายถึงบุคคลกระทำสิ่งใดปัจจุบันและอนาคตสอดคล้องกับการกระทำในอดีต ซึ่งทำให้ผู้อื่นสามารถทำนายพฤติกรรมได้ ความภักดี (Loyalty) ซึ่งกันและกัน อันหมายถึงความตั้งใจในการปกป้องและรักษาหน้าหรือชื่อเสียงของผู้อื่น ไม่นำความลับที่ผู้อื่นไม่ต้องการไปเปิดเผยในที่สาธารณะ และมีมิติสุดท้ายคือการเปิดเผย (Openness) หมายถึง การมีจิตใจที่เปิดกว้างพร้อมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นและการพูดความจริงโดยไม่ปกปิด

ในการสร้างการมีส่วนร่วม ความไว้วางใจต่อผู้ปฏิบัติงาน โครงการหรือเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่ต้องการสร้างการมีส่วนร่วม นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการ การวางแผน นโยบายของหน่วยงานต่าง ๆ หากประชาชนมีความไว้วางใจต่อผู้ปฏิบัติงาน โอกาสที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมก็จะสูง และในทางตรงกันข้ามหากประชาชนไม่ไว้วางใจผู้ปฏิบัติงานการมีส่วนร่วมก็จะต่ำ ข้อเสนอสรุปดังกล่าวมีหลักฐานสนับสนุนจากงานวิจัย

ของ Ben-Ayed (1978 อ้างถึงใน พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552, หน้า 280) ที่พบว่า เกษตรกรเข้าร่วมโครงการพัฒนาชนบทเพราะพวกเขาไว้วางใจเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการเงื่อนไขที่สร้างความไว้วางใจคือการมีท่าทีที่เป็นมิตร ความสนิทสนมคุ้นเคย และการรับรู้ว่าเจ้าหน้าที่มีความตั้งใจและจริงใจในการช่วยเหลือประชาชน และงานวิจัยของ Mitchell (1998 อ้างถึงใน พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552, หน้า 280) ในเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมก็ค้นพบในลักษณะเดียวกัน คือ ความไว้วางใจ ความซื่อตรงมีหลักการ ความอดทน และความวิริยะของเจ้าหน้าที่และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เป็นปัจจัยสำคัญต่อการมีส่วนร่วมและความยั่งยืนของการมีส่วนร่วม และในการวิจัยของ Khalkheili and Zamani (1998 อ้างถึงใน พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552, หน้า 280) เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการระบบชลประทานก็ได้พบในทิศทางเดียวกัน คือ ทศนคติของประชาชนที่มีต่อเจ้าหน้าที่โครงการมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการมีส่วนร่วม กล่าวคือ การที่ประชาชนมีทัศนคติเชิงบวกต่อเจ้าหน้าที่ก็หมายถึงว่าประชาชนมีความรู้สึกที่ดีหรือไว้วางใจเจ้าหน้าที่ ซึ่งทำให้ประชาชนมีแนวโน้มจะเข้ามามีส่วนร่วมต่อโครงการสูงขึ้น

3. ความไว้วางใจระหว่างประชาชนที่มีส่วนร่วม การที่ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมหรือโครงการใดขึ้นอยู่กับความไว้วางใจระหว่างประชาชนที่มีส่วนร่วม โดยประชาชนเข้าร่วมเพราะได้รับการชักชวนจากเพื่อนหรือญาติที่มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน หรือเมื่อเห็นเพื่อนบ้านหรือญาติเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการก็ทำให้ตนเองอยากเข้าร่วมบ้าง ความสัมพันธ์ของตัวแปรนี้ต่อการมีส่วนร่วมพบได้จากงานวิจัยของ Ben-Ayed (1978 อ้างถึงใน พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552, หน้า 281) ซึ่งพบว่า ประชาชนส่วนหนึ่งเข้าร่วมโครงการพัฒนาเพราะถูกเพื่อนบ้านหรือญาติโน้มน้าว จูงใจให้เข้าร่วม และงานวิจัยของ Khalkheili and Zamani (1998 อ้างถึงใน พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552, หน้า 281) ซึ่งพบว่า ระดับความไว้วางใจระหว่างชาวนามีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการเข้าร่วมโครงการจัดการชลประทาน

4. การตระหนักต่อปัญหา การตระหนักต่อปัญหาเป็นการรับรู้สภาพปัญหาของเรื่องใดเรื่องหนึ่งว่ามีผลกระทบในด้านลบต่อวิถีชีวิต ความเป็นอยู่หรือต่อสิ่งที่บุคคลให้ความสำคัญมากหรือน้อยเพียงใด เมื่อการรับรู้ผลกระทบเชิงลบของปัญหาผ่านเข้าไปสู่จิตสำนึกบุคคล ความตระหนักหรือให้ความสำคัญต่อปัญหานั้นก็จะเกิดขึ้น และเมื่อประชาชนมีความตระหนักต่อปัญหา พวกเขาก็มีแนวโน้มเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการ แผนงาน และนโยบายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหา หลักฐานจากงานวิจัยของ Khalkheili and Zamani (1998 อ้างถึงใน พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552, หน้า 281) ซึ่งให้เห็นว่า การรับรู้ปัญหามีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการเข้าร่วมโครงการจัดการชลประทาน อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาของ Zanetell and Knuth (1998 อ้างถึงใน

พิชาข รัตนคิลก ณ ภูเก็ด, 2552, หน้า 281) เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการประมงน้ำจืด พบว่าความตระหนักถึงปัญหาการประมงในอนาคดมีความสัมพันธ์เชิงลบต่อความตั้งใจในการมีส่วนร่วมในการจัดการประมงน้ำจืด โดยนักวิชาการทั้งสองอธิบายว่าเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าชาวประมงบางส่วนมี “ทัศนคติแบบผู้แพ้” (Defeatist Attitude) สำหรับกลุ่มที่มีความตระหนักต่ำปรากฏว่าความตั้งใจในการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับสูง แต่เมื่อความตระหนักเพิ่มสูงขึ้น ความตั้งใจในการมีส่วนร่วมกลับต่ำลง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเมื่อประชาชนมีความตระหนักต่อปัญหาถึงจุดหนึ่งก็เริ่มมองเห็นว่าปัญหาที่ดำรงอยู่หรือที่อาจเกิดขึ้นเป็นปัญหาที่ยิ่งใหญ่มากจนกระทั่งตนเองไม่สามารถกระทำการสิ่งใดเพื่อจัดการกับปัญหาเหล่านี้ได้ และไม่เชื่อกว่ามีโครงการหรือนโยบายใดจะแก้ปัญหานั้นได้ จึงส่งผลให้ความตั้งใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมลดลง

Khalkheili and Zamani (1998 อ้างถึงใน พิชาย รัตนคิลก ณ ภูเก็ด, 2552, หน้า 281) กล่าวว่า สำหรับตัวแปรอื่น ๆ ที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมมีอีกหลายตัวแปรขึ้นอยู่กับว่าเป็นการมีส่วนร่วมในเรื่องอะไรบ้าง เช่น ทัศนคติต่อ โครงการ และขนาดของครอบครัวมีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการชลประทาน Zanetell and Knuth (1998 อ้างถึงใน พิชาย รัตนคิลก ณ ภูเก็ด, 2552, หน้า 281) กล่าวว่า ความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนและการพึ่งพาทรัพยากรที่เป็นองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมมีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการประมงน้ำจืด Mitchell (1998 อ้างถึงใน พิชาย รัตนคิลก ณ ภูเก็ด, 2552, หน้า 281) กล่าวว่า ช่องทางการสื่อสารและการมีวิสัยทัศน์ร่วมมีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิต และ Cohen and Uphoff (1977 อ้างถึงใน พิชาย รัตนคิลก ณ ภูเก็ด, 2552, หน้า 281) กล่าวว่า ลักษณะของโครงการและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของงานมีผลต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง 4 ปัจจัย ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของการมีส่วนร่วม ความไว้วางใจ (Trust) ต่อหน่วยงานหรือบุคลากรที่จัดการการมีส่วนร่วม ความไว้วางใจระหว่างประชาชนที่มีส่วนร่วม และการตระหนักต่อปัญหา เป็นปัจจัยที่จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนประสบผลสำเร็จ และสามารถทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืนตลอดไป

5. การจัดการการมีส่วนร่วม

UNDP (1992 อ้างถึงใน พิชาย รัตนคิลก ณ ภูเก็ด, 2552, หน้า 281-283) ได้กล่าวถึงการจัดการการมีส่วนร่วมว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณาสามเรื่องหลัก คือ

1. หลักการของการมีส่วนร่วม
2. วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วม และ

3. การกำกับติดตามและประเมินผลการมีส่วนร่วม

5.1 หลักการของการสร้างการมีส่วนร่วม

5.1.1 การให้ความสำคัญกับประชาชน ไม่ว่าโครงการจะมีเป้าประสงค์หรือเป้าหมายอย่างไร ผลประโยชน์ ความจำเป็น และความปรารถนาของประชาชนต้องได้รับการนำไปเป็นประเด็นหลักในการพิจารณาตัดสินใจและการปฏิบัติในโครงการ คำถามหลักในการจัดการการมีส่วนร่วมไม่ใช่ถามว่า “เป็นการสะดวกในการจัดการหรือไม่ที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม” แต่จะต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางและต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับเป็นหลักระหว่างการดำเนินงานตลอดทั้งโครงการ

5.1.2 การยอมรับความรู้และทักษะของประชาชน โดยมองความรู้และทักษะของประชาชนในฐานะที่มีศักยภาพในการสร้างผลเชิงบวกต่อโครงการ โครงการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากความรู้และทักษะของประชาชนไม่เพียงแต่ทำให้โครงการไม่มีประสิทธิผล ยังเป็นการละทิ้งทรัพยากรที่ทรงคุณค่าไป การมีส่วนร่วมควรแสวงหาความเป็นไปได้ที่จัดกิจกรรมบนพื้นฐานของการใช้ทรัพยากรท้องถิ่น เพื่อหลีกเลี่ยงการพึ่งพาจากภายนอกและยังเป็นการช่วยพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่น ซึ่งมีความสำคัญต่อความยั่งยืนของการพัฒนา การมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่ต้องทำในเรื่องการพัฒนาสมรรถภาพของประชาชนซึ่งจะบรรลุได้โดยการสร้างความเข้มแข็งให้กับความรู้และความเชี่ยวชาญที่ดำรงอยู่ของประชาชน

5.1.3 การเสริมสร้างอำนาจให้ผู้หญิง เพื่อปรับปรุงความไม่เท่าเทียมทางเพศ โดยการให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมของผู้หญิงต้องเป็นการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงและสร้างการเปลี่ยนแปลงได้มิใช่เป็นการมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นเอกลักษณ์ ขณะที่ในหลายพื้นที่อาจมีกำแพงหรือสิ่งกีดกันทางสังคมและวัฒนธรรมซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของผู้หญิง ผู้จัดการการมีส่วนร่วมต้องแสวงหาแนวทางในการเปลี่ยนแปลงและสร้างสถานการณ์ที่ทำให้ผู้หญิงสามารถแสดงความคิดเห็น และเสียงของผู้หญิงต้องได้รับการรับฟังสิ่งนี้เป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวและสำคัญ แต่การพยายามให้ผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเหมาะสมต้องเป็นแก่นอย่างหนึ่งของการมีส่วนร่วม

5.1.4 การสร้างบรรยากาศความมีอิสระ ควรให้ความเป็นอิสระแก่ประชาชนเท่าที่จะทำได้ตามสภาพความเป็นจริงของโครงการ และหลีกเลี่ยงการควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตามสภาพความเป็นอิสระของประชาชนอาจไม่เป็นจริงเสมอไปในบางสถานการณ์ แต่เจ้าหน้าที่ต้องพยายามลดการควบคุมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ขณะเดียวกันต้องสร้างศักยภาพแก่ประชาชนในท้องถิ่นให้มากที่สุด

5.1.5 การสนับสนุนการริเริ่มของประชาชน ผู้จัดการการมีส่วนร่วมควรสนับสนุนประชาชนให้ริเริ่มโครงการ ตัดสินใจและลงมือปฏิบัติอย่างกระตือรือร้น แทนที่จะทำให้พวกเขาตอบสนองอย่างเฉื่อยชาต่อการริเริ่มของผู้อื่น ยิ่งการริเริ่มของประชาชนได้รับการสนับสนุน ก็ยิ่งทำให้พวกเขามีความรู้สึกรับเป็นเจ้าของโครงการพัฒนามากขึ้น แต่ปัญหาหลักคือมีเจ้าหน้าที่บางส่วนซึ่งไม่ต้องการหรือไร้ความสามารถในการส่งเสริมความเป็นเจ้าของกิจกรรมและผลลัพธ์ของโครงการแก่ประชาชนในท้องถิ่น

5.1.6 การอนุญาตให้บางสิ่งเป็นไปเองในทิศทางของโครงการ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีความหมายตราบเท่าที่มีความเป็นไปได้อย่างสมเหตุสมผล โครงการควรปล่อยให้มีการพัฒนาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสามารถของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้ประชาชนแสดงบทบาทเพิ่มขึ้นและเริ่มต้นรับผิดชอบเองในบางเรื่อง โครงการที่มีส่วนร่วมอาจใช้เวลายาวนานแต่ถ้าหากเป็นการมีส่วนร่วมที่แท้จริงจะได้ผลลัพธ์ในเชิงบวกและมีความยั่งยืน

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า หลักการของการสร้างการมีส่วนร่วมเป็นหลักการให้ความสำคัญกับประชาชน การยอมรับความรู้และทักษะของประชาชน การเสริมสร้างอำนาจให้แก่ผู้หญิง การสร้างบรรยากาศความมีอิสระ และการสนับสนุนการริเริ่มของประชาชน ตลอดจนการอนุญาตให้บางสิ่งเป็นไปเองในทิศทางของโครงการ

5.2 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักการสำคัญของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมี ดังนี้ (จิต นิลพานิช และกุลชน ธนาพงศธร, 2532, หน้า 362)

5.2.1 หลักการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันระหว่างทางราชการกับประชาชน โดยยึดถือความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานหรือคอบุคคล

5.2.2 หลักการจัดความขัดแย้ง ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์และความคิดจะมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานพัฒนาเป็นอย่างมากเพราะจะทำให้งานหยุดชะงักและล้มเหลว

5.2.3 หลักการสร้างอุดมการณ์และค่านิยมในด้านความขยัน ความอดทน การร่วมมือ การซื่อสัตย์ และการพึ่งตนเอง เพราะอุดมการณ์เป็นเรื่องที่จะจูงใจประชาชนให้ร่วมสนับสนุนนโยบาย และเป้าหมายการดำเนินงาน และอาจก่อให้เกิดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน

5.2.4 การให้การศึกษาอบรมอย่างต่อเนื่องเป็นการส่งเสริมให้คนมีความรู้ความคิดของตนเอง ช่วยให้ประชาชนมั่นใจในตนเองมากขึ้น การให้การศึกษาอบรมโดยให้ ประชาชนมีโอกาสดลองคิด ปฏิบัติ จะช่วยให้ประชาชนสามารถคุ้มครองตนเองได้ รู้จักวิเคราะห์เห็นคุณค่าของงาน และนำไปสู่การเข้าร่วมในการพัฒนา

5.2.5 หลักการทำงานเป็นทีม สามารถนำมาใช้ในการแสวงหาความร่วมมือในการพัฒนาได้

5.2.6 หลักการสร้างพลังชุมชน การรวมกลุ่มกันทำงานจะทำให้เกิดพลังในการทำงานและทำให้งานเกิดประสิทธิภาพ

อนึ่ง สำนักมาตรฐานการศึกษา สำนักงานสถาบันราชภัฏ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักมาตรฐานอุดมศึกษา และทบวงมหาวิทยาลัย (2545, หน้า 118) ได้กล่าวถึงยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 2 ประการ คือ

1. การจัดกระบวนการเรียนรู้ สามารถทำได้หลายวิธี ดังนี้

1.1 จัดเวทีวิเคราะห์สถานการณ์ของหมู่บ้านเพื่อทำความเข้าใจและเรียนรู้ร่วมกันในประเด็นต่าง ๆ

1.2 จัดเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์หรือจัดทัศนศึกษาระหว่างกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ภายในชุมชนและระหว่างชุมชน

1.3 จัดอบรมเพื่อพัฒนาทักษะเฉพาะด้านต่าง ๆ

1.4 ลงมือปฏิบัติจริง

1.5 ถ่ายทอดประสบการณ์และสรุปบทเรียนที่จะนำไปสู่การปรับปรุง กระบวนการทำงานที่เหมาะสม

2. การพัฒนาผู้นำเครือข่าย เพื่อให้ผู้นำเกิดความมั่นใจในความรู้และความสามารถที่มี จะช่วยให้สามารถริเริ่มกิจกรรมการแก้ไขปัญหา หรือกิจกรรมการพัฒนาได้ ซึ่งสามารถทำได้หลายวิธี ดังนี้

2.1 แลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้นำทั้งภายในและภายนอกชุมชน

2.2 สนับสนุนการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง และสนับสนุนข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นอย่างต่อเนื่อง

2.3 แลกเปลี่ยนเรียนรู้และดำเนินงานร่วมกันของเครือข่ายอย่างต่อเนื่องจะทำให้เกิดกระบวนการจัดการและจัดองค์กรร่วมกัน

UNDP (1992 อ้างถึงใน พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552, หน้า 283-289) ได้กล่าวถึงวิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมไว้ว่า วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมมี 5 ลักษณะ คือ 1) การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Analysis) 2) การรวบรวมข้อมูลข่าวสารระดับท้องถิ่นและวางแผน (Local Level Information Gathering and Planning) 3) เครื่องมือการวางแผนโครงการ (Project Planning Tools) 4) ความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Multi Stakeholder Collaboration) และ 5) การแทรกแซงเพื่อการเปลี่ยนแปลง (Intervention for Change)

1. การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Analysis)

การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นการระบุกลุ่มหรือบุคคลที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับโครงการหรือนโยบาย กลุ่มเหล่านี้มีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการหรือนโยบาย กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประกอบด้วย เจ้าหน้าที่กระทรวงทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรและกลุ่มศาสนา พรรคการเมือง ชุมชนผู้สูงอายุ สมาคมและมูลนิธิผู้พิการ กลุ่มคนยากจนขั้นแค้น กลุ่มเชื้อชาติ กลุ่มนายทุนเงินกู้ กลุ่มเจ้าที่ดินและกลุ่มไร้ที่ดิน สมาคมธุรกิจ สื่อมวลชน กลุ่มผู้หญิง กลุ่มเยาวชน เป็นต้น การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียช่วยให้เห็นภาพว่ามีกลุ่มใดบ้างที่ได้รับผลประโยชน์และผลกระทบในทางลบจากโครงการหรือนโยบาย กระบวนการนี้ช่วยให้ผู้วางแผนขยายมุมมองของผลกระทบที่กว้างไกลยิ่งขึ้น อาจมองเห็นถึงผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้นด้วยก็เป็นได้ และเห็นถึงศักยภาพของความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการทำกิจกรรมบางอย่างและแนวโน้มความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่เข้าร่วมโครงการ

ตัวอย่างคำถามที่ใช้ในการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

1. ใครหรือกลุ่มใดคือกลุ่มเป้าหมายโดยตรงของโครงการหรือนโยบาย
2. ใครหรือกลุ่มใดที่เป็นผู้รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องกับโครงการหรือนโยบาย
3. ใครหรือกลุ่มใดที่อาจได้รับผลกระทบทางอ้อมจากโครงการหรือนโยบาย
4. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มมีความคาดหวังอย่างไรต่อโครงการหรือนโยบาย
5. อะไรคือผลประโยชน์และผลกระทบทางลบของโครงการหรือนโยบายที่มีต่อ

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม

6. กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มมีแนวโน้มสนับสนุนทรัพยากรใดบ้างแก่โครงการหรือนโยบายและทรัพยากรใดบ้างที่มีแนวโน้มไม่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
7. มีผลประโยชน์อื่นใดบ้างที่อาจทำให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขัดแย้งกับโครงการหรือนโยบายหรือเป็นพันธมิตรกับโครงการหรือนโยบาย
8. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มมีทัศนะอย่างไรกับกลุ่มอื่น และทัศนะดังกล่าวส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มได้หรือไม่

9. มีกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มใดที่อาจถูกมองข้ามไปบ้าง

มิติสำคัญประเด็นหนึ่งในการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือ มิติในเรื่องเพศ ผู้ชายและผู้หญิงมีประเพณีและระดับความรู้ บทบาท เวลา ความตั้งใจในการมีส่วนร่วม และการเข้าถึงการตัดสินใจที่แตกต่างกัน ซึ่งผู้วางแผนจะต้องนำมาพิจารณา เช่น ผู้หญิงโดยทั่วไปมีบทบาท 3 บทบาทหลัก คือ บทบาทในฐานะผู้ผลิต (Productive Role) ซึ่งเป็นกิจกรรมที่สร้างรายได้แก่

ครอบครัว เช่นงานรับจ้าง การทำงานในไร่นา หรืองานค้าขาย เป็นต้น บทบาทในฐานะเป็นผู้ผลิตซ้ำ (Reproductive Role) ได้แก่ บรรดางานบ้านทั้งหลายทั้งปวง การจัดหาและทำอาหารให้สมาชิกในครอบครัว การดูแลและให้การศึกษาเด็ก การดูแลผู้ชรา เป็นต้น และบทบาทในฐานะผู้จัดการ (Management Role) เป็นผู้สนับสนุน จัดหาและจัดสรรทรัพยากรให้แก่ชุมชน เช่น การเป็นคณะกรรมการกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน เป็นต้น การมีบทบาทที่แตกต่างระหว่างผู้ชายกับผู้หญิงทำให้แต่ละเพศมีการมองปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน เช่น ผู้หญิงอาจต้องการแหล่งน้ำเพื่อใช้ในการบ้านขณะที่ผู้ชายอาจต้องการถนน เป็นต้น

2. การรวบรวมข้อมูลข่าวสารระดับท้องถิ่นและวางแผน (Local Level Information Gathering and Planning)

เหตุผลที่ต้องมีการรวบรวมข้อมูลข่าวสารระดับท้องถิ่นเกิดจากความตระหนักในคุณค่าและความลึกซึ้งของความรู้ท้องถิ่น และความไม่พึงพอใจกับวิธีการสำรวจแบบดั้งเดิมซึ่งมีแนวโน้มละเลยมิติด้านคุณภาพของชีวิตประชาชน ความเชื่อมโยงระหว่างผลของกิจกรรมต่อระบบโดยรวมหรือต่อประชากรบางกลุ่ม ความต้องการในการใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลแบบใหม่ที่คำนึงถึงกลุ่มคนไร้เสียงหรือคนชายขอบ เช่น ผู้หญิง เด็ก ผู้พิการ และคนจน ซึ่งคนเหล่านี้ไม่ปรากฏต่อผู้ที่มาสำรวจหรือประเมิน

สำหรับวิธีการที่ทำให้กลุ่มไร้เสียงสามารถถ่ายทอดความคิดออกมาที่นิยมใช้กันมาก คือวิธีการประเมินชนบทแบบเร่งด่วน (Rapids Rural Appraisal-RRA) หรือการประเมินชนบทแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research-PAR)

1. วิธีการประเมินชนบทแบบเร่งด่วน (Rapid Rural Appraisal-RRA) และการประเมินชนบทแบบมีส่วนร่วม (Participatory Rural Appraisal-PRA) วิธีการประเมินชนบทแบบเร่งด่วนเป็นการศึกษาระบบหมู่บ้านอย่างเป็นระบบโดยทีมนักวิชาการจากสหสาขาวิชา โดยการประเมินความต้องการของชุมชน การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการ ขั้นตอนการปฏิบัติการในการบรรลุการแก้ปัญหา ความเป็นไปได้ในการส่งเสริมและกำกับติดตามการพัฒนา จุดเด่นของข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการใช้วิธีการนี้คือ การได้ข้อเท็จจริงที่มีความชัดเจนและรอบด้าน ในการปฏิบัติงานทีมวิชาการจะเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสารจากชาวบ้านในทุกมิติที่เกี่ยวกับระบบของหมู่บ้านต่อคนภายนอก ผลลัพธ์ของวิธีการนี้ในระยะยาวคือการนำข้อสรุปวิเคราะห์ไปใช้ในการวางแผน กำหนดโครงการ และการจัดพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณะ

ต่อมาผู้ปฏิบัติงานด้านการพัฒนาได้ประยุกต์วิธีการ RRA เป็นวิธีการประเมินชนบทแบบมีส่วนร่วม (PRAs) นวัตกรรมของ PRSs เกิดจากการริเริ่มขององค์การพัฒนาเอกชน ขณะที่

ปัจจุบันผู้ใช้ PRA เป็นหลัก คือ หน่วยงานภาครัฐ และองค์การพัฒนาเอกชนบางส่วน PRA ได้นำทรัพยากรหลักที่ถูกลืมมองข้ามในอดีต คือ ความสามารถและความรู้ของประชาชนท้องถิ่น เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ต้องมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของโครงการ ทั้งการกำหนดโครงการ การวางแผนโครงการ การนำแผนโครงการไปปฏิบัติ และการประเมินผลโครงการ

ในการดำเนินงานผู้ส่งเสริมการพัฒนา (Facilitators) จะทำงานร่วมกับชาวบ้าน ในทุกขั้นตอนของโครงการอย่างใกล้ชิด พวกเขาทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกมากกว่า เป็นผู้สั่งการ เป็นผู้สร้างบรรยากาศให้กระบวนการทำงานดำเนินไปอย่างราบรื่น เป็นผู้กระตุ้นให้ชาวบ้านได้แสดงความคิดเห็น เป็นผู้ร่วมคิดร่วมปรึกษาหารือ และร่วมดำเนินการ การกระทำในลักษณะดังกล่าวเป็นการพยายามสร้างสถาบันแห่งการมีส่วนร่วมที่ยั่งยืนในท้องถิ่น ซึ่งทำให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถพัฒนาศักยภาพในการวางแผนการพัฒนาได้ด้วยตนเอง แทนที่จะให้บุคคลหรือหน่วยงานภายนอกมาเป็นผู้วางแผนให้

เทคนิคของ PRA คือ การรวบรวมข้อมูลข่าวสารจากแหล่งทุติยภูมิ การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) การสัมภาษณ์ผู้ให้ข่าวสารสำคัญ (Key Informants) การสร้างแผนที่และแบบจำลองหมู่บ้านแบบมีส่วนร่วม การใช้แผนภูมิของเวนน์ (Venn Diagram) การวิเคราะห์ช่วงเวลาและการวิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลง การรื้อฟื้นประวัติศาสตร์ชุมชนจากการบอกเล่าเหตุการณ์สำคัญ ประเพณี และวิถีบุคคลสำคัญของชุมชน การใช้ปฏิทินฤดูกาล การวิเคราะห์การใช้เวลาในแต่ละวันของชาวบ้าน การวิเคราะห์กิจกรรมทางเศรษฐกิจของครัวเรือน การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การศึกษาเรื่องเล่าตำนานของหมู่บ้านและการใช้กรณีศึกษา การสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มศึกษาและชาวบ้าน การวิเคราะห์ข้อมูลในเรื่องต่าง ๆ ที่ศึกษา และการนำเสนอในการประชุมหรือสัมมนา

บริบทการพัฒนาที่มีการนำ PRA ไปใช้ เช่น ระบบนิเวศการเกษตร ป่าไม้ ประมง การจัดการอนุรักษ์สัตว์ป่า การจัดการชลประทาน การพัฒนาด้านสุขภาพและโภชนาการ การวิจัยระบบไร่นา การพัฒนาปศุสัตว์ การตลาด การช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ และการประเมินองค์การ เป็นต้น และมีองค์การหลายองค์การที่ประยุกต์ PRA ไปใช้ เช่น ธนาคารโลกใช้วิธีการนี้สำหรับการวางแผนโครงการและแผนงาน รวมทั้งการกำหนดนโยบายที่เรียกว่า การประเมินความยากจนแบบมีส่วนร่วมและการประเมินผู้ได้รับผลประโยชน์

2. การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research-PAR) การวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมอยู่ภายใต้ร่มของระเบียบวิธีที่หลากหลาย PAR ได้รับการพัฒนาสำหรับการวิจัยในห้าสาขาหลัก คือ ก) การวิจัยปฏิบัติการในองค์การ ข) การวิจัยแบบมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน ค) การวิจัยปฏิบัติการในโรงเรียน ง) การวิจัยแบบมีส่วนร่วมของชาวนาและ

การพัฒนาเทคโนโลยี และ จ) การประเมินผลแบบมีส่วนร่วม

หลักการพื้นฐานของ PAR คือ การสร้างคุณค่าร่วมระหว่างผู้วิจัยที่มาจากภายนอกกับนักวิจัยที่เป็นชาวบ้าน คุณค่าร่วมที่เป็นหลักการพื้นฐานของ PAR คือ คุณค่าของภูมิปัญญาท้องถิ่น และพันธะต่อการเปลี่ยนแปลงสังคมแบบสันติวิธี การที่ชุมชนร่วมเป็นเจ้าของงานวิจัย พันธะในการปฏิบัติของผู้วิจัยในฐานะที่เป็นหุ้นส่วนของชุมชนที่อยู่บนพื้นฐานของการเรียนรู้ร่วมกัน การให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการวิจัย การพยายามในการนำกลุ่มอื่นในชุมชนที่ยังไม่ได้เข้าร่วมโครงการวิจัยในระยะแรกเข้ามามีส่วนร่วมด้วย การเลือกระเบียบวิธีวิจัยที่อยู่บนพื้นฐานของความเหมาะสมกับสถานการณ์ และการถ่ายทอดวิธีการวิจัยไปยังประชาชนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการเพื่อให้พวกเขาสามารถดำเนินการวิจัยได้อย่างต่อเนื่องและเป็นอิสระจากนักวิจัย และการที่ผลลัพธ์ของการวิจัยเป็นประโยชน์กับชุมชน สำหรับความเป็นเจ้าของผลการวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยเป็นสิ่งที่นักวิจัยควรจะเจรจากับผู้เข้าร่วมวิจัยที่เป็นชาวบ้าน ตั้งแต่การเริ่มต้นทำโครงการอย่างเปิดเผย

3. การกำหนดเครื่องมือวางแผนโครงการ (Project Planning Tools)

เครื่องมือการวางแผนโครงการที่มีการนำมาใช้ในกระบวนการมีส่วนร่วมที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ZOPP ซึ่งมาจากภาษาเยอรมัน Ziel Orientierte Projekt Planung หรือ Goal-oriented Project Planning ซึ่งหมายถึง การวางแผนโครงการโดยยึดเป้าประสงค์ เครื่องมือนี้ได้รับการพัฒนาโดยองค์การความร่วมมือทางวิชาการเยอรมัน

1. การวิเคราะห์ผู้มีส่วนร่วม ในขั้นนี้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับการระบุและจำแนกว่าเป็นสถาบันหรือกลุ่มผลประโยชน์ เป็นผู้มีส่วนร่วมหรือผู้ที่ไม่มีส่วนร่วม และมีการวิเคราะห์ผลประโยชน์ แรงจูงใจ ทัศนคติและนับต่อการวางแผนโครงการ เพื่อกำหนดว่าปัญหาและความต้องการของกลุ่มใดควรได้รับการนำเข้าเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาวางแผนโครงการ
2. การวิเคราะห์ปัญหาเพื่อระบุปัญหาและจัดลำดับความสำคัญ ว่าปัญหาใดเป็นปัญหาหลัก ปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุจากอะไร และมีผลกระทบอย่างไรบ้าง
3. การวิเคราะห์วัตถุประสงค์ เป็นการแปลงสภาพประโยคปัญหาให้เป็นเป้าประสงค์ที่สามารถบรรลุได้ ซึ่งทำได้โดยการเขียนประโยคใหม่ในรูปของผลลัพธ์
4. การวิเคราะห์ทางเลือก ระบุวัตถุประสงค์และการประเมินทางเลือกโดยคำนึงถึงทรัพยากรความเป็นไปได้ในการบรรลุวัตถุประสงค์ ความเป็นไปได้ทางการเมือง การวิเคราะห์ความคุ้มค่า ความเสี่ยงทางสังคม ขอบเขตระยะเวลา และความยั่งยืนรวมทั้งปัจจัยอื่นที่กลุ่มนำเสนอขึ้นมา จากนั้นเตรียมประเด็นเหล่านี้นำเสนอ

ตารางที่ 1 เมทริกซ์การวางแผนโครงการ (Project Planning Matrix-PPM)

พรรณนาสรุป (Narrative Summary)	ตัวชี้วัดความสำเร็จ ของวัตถุประสงค์ (Objective Verifiable Indicators)	หลักฐานที่พิสูจน์ ความสำเร็จ (Means of Verifiable)	ฐานคติที่สำคัญที่มีผล ต่อโครงการ (Important Assumption)
เป้าประสงค์ภาพรวม (Overall Goal)			
วัตถุประสงค์ โครงการ (Project Purpose)			
ผลที่ได้รับจาก โครงการ (Results/ Outputs)			
กิจกรรมโครงการ (Activities)			

ต่อมาความร่วมมือทางวิชาการเยอรมันได้พัฒนาเครื่องมือ การจัดการวงจร โครงการ (Project Cycle Management-PCM) ขึ้นมาซึ่งมีรากฐานจาก ZOPP วิธีการนี้ทำให้ ZOPP เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการซึ่งใช้ร่วมกับเครื่องมืออื่น เช่น PRA เพื่อผนวกความคิดและทางเลือกให้กว้างขึ้น PCM เป็นผลมาจากความตระหนักว่าชุมชนหรือสังคมมีกลุ่มบุคคลที่หลากหลายและบางกลุ่มอาจไม่ได้เข้าร่วมในการประชุมใน ZOPP และ PCM มีความพยายามในการสร้างจากความสามารถที่ดำรงอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น

4. การสร้างความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Multi Stakeholder Collaboration)

ในปัจจุบันองค์การทั้งภาครัฐและเอกชนมีความตระหนักเพิ่มขึ้นว่า การตัดสินใจเชิงนโยบายที่มีนัยสำคัญหรือสร้างผลกระทบต่อทางสังคมในวงกว้าง มีมิติที่เข้ามาเกี่ยวข้องหลากหลายมิติ และมีความซับซ้อนสูง ภายใต้บริบทเช่นนี้ความจำเป็นที่จะได้ตัวแทนจากกลุ่มที่หลากหลายทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนก็มีมากขึ้นเพื่อทำให้การวิเคราะห์ปัญหา มีความรอบด้านและได้ให้ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาที่สอดคล้องกับประเภทและสาเหตุของ

ปัญหา รวมทั้งมีความครอบคลุมในทุกมิติ

การจัดเวทีเพื่อให้กลุ่มต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมทำได้หลายวิธี เช่น การประชุมโต๊ะกลม หรือการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติหรือท้องถิ่น เป็นต้น ในบางประเทศ เช่น คานาดา รัฐบาลต้องการผลักดันให้แนวความคิดการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนแปลงไปเป็นนโยบายและแผนงาน จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการ โต๊ะกลมที่อยู่ภายใต้การดูแลของนายกรัฐมนตรี โดยตรงขึ้นมาชุดหนึ่ง สมาชิกของคณะกรรมการ โต๊ะกลมประกอบด้วยอัตราส่วนของชายและหญิงที่สมดุล เป็นตัวแทนของกลุ่มที่หลากหลายจากทุกระดับทั้งภาครัฐ เอกชน และองค์การพัฒนาเอกชน คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ในการเผยแพร่กรอบแนวคิดการพัฒนาแบบยั่งยืน ช่วยในการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา สร้างความเป็นเอกฉันท์ในการนิยามปัญหาและแนวทางการปฏิบัติในการแก้ปัญหา ให้คำปรึกษานายกรัฐมนตรีถึงวิธีการบูรณาการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนเพื่อเป็นแนวทางการวางแผนแก่รัฐบาลท้องถิ่น และสร้างตัวแบบสำหรับการพัฒนาเพื่อให้ชุมชนต่าง ๆ ได้ศึกษาและใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติ คณะกรรมการ โต๊ะกลมยังสามารถให้ทุนการวิจัย จัดประชุมสัมมนา จัดประชาพิจารณ์และมีโครงสร้างการบริหารและการจัดกิจกรรมที่ยืดหยุ่น คณะกรรมการชุดนี้ได้รับการยอมรับอย่างสูงซึ่งไม่ได้รับความเชี่ยวชาญหรืออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ แต่มาจากที่คณะกรรมการตอบสนองความต้องการที่จำเป็น ความกังวล และปัญหาของกลุ่มต่าง ๆ อย่างจริงจังและทันท่วงที

5. การแทรกแซงเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลง (Intervention for Change)

ในทศวรรษ 1980 แรงกดดันจากสังคมที่ต้องการให้องค์การทั้งภาครัฐและเอกชนมีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาที่สูง โดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกา องค์การภาคเอกชนมีความพยายามที่จะเพิ่มผลผลิตภาพและเน้นที่ลูกค้า และองค์การภาครัฐก็ตกอยู่ภายใต้แรงกดดันให้ร่วมมือและตอบสนองต่อบริบทของท้องถิ่นมากขึ้น แนวทางการพัฒนาองค์การแบบใหม่ได้เกิดขึ้นเป็นแนวทางที่ให้ความสำคัญกับความร่วมมือกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อองค์การและความเป็นประชาธิปไตยในองค์การมากขึ้น แนวทางนี้มีความเชื่อว่าประชาชนหรือบุคลากรครอบครองข้อมูลข่าวสารและความรู้ที่ทรงคุณค่าซึ่งในอดีตสิ่งเหล่านี้ไม่ได้รับความสนใจจากฝ่ายบริหารขององค์การ และวิถีทางที่จะทำให้บุคลากรมีความผูกพันต่อองค์การคือการให้พวกเขามีส่วนร่วม ในการตัดสินใจ มีวิธีการหลายวิธีที่ใช้เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงพัฒนาองค์การ เช่น การสร้างพื้นที่เปิด (Open Space) และการใช้เทคโนโลยีการมีส่วนร่วม (Technology of Participation-ToP) สำหรับในที่นี้จะนำเสนอการใช้เทคโนโลยีการมีส่วนร่วมโดยละเอียดเพราะเป็นวิธีการที่ได้รับการยอมรับและนำไปประยุกต์ใช้ปฏิบัติโดยองค์การระดับโลกหลายองค์การ เพื่อพัฒนาองค์การและเพื่อการพัฒนาชุมชน

เทคโนโลยีการมีส่วนร่วม (ToP) ได้รับการพัฒนาโดยสถาบันกิจกรรมวัฒนธรรม (Institute of Cultural Affairs-ICA) ซึ่งเป็นองค์การพัฒนาเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา ToP ถูกใช้เป็นครั้งแรกในการฟื้นฟูชุมชนแออัดในชิคาโก และหลักจากนั้นก็ได้รับการนำไปประยุกต์ใช้ทั่วโลก ICA พัฒนาทักษะอย่างต่อเนื่องหลายประการ เช่น การสร้างความเป็นเอกฉันท์ โดยการทำงานเป็นทีมเพื่อสร้างจิตสำนึกความเป็นเจ้าของชุมชนและความรับผิดชอบร่วมกันให้กับประชาชน ยิ่งกว่านั้น ICA ยังใช้การวิจัยในการสร้างชุดของเครื่องมือในการแก้ปัญหาสำหรับภาคเอกชนและสถาบันสาธารณะ เครื่องมือเหล่านี้เรียกว่า ประสิทธิภาพของภาวะผู้นำและยุทธศาสตร์ใหม่ (Leadership Effectiveness and New Strategies-LENS) เครื่องมือนี้ช่วยสร้างการมีส่วนร่วมของบุคลากรในการตัดสินใจและวางแผน ทำให้บุคลากรมีแรงจูงใจและมีความผูกพันกับองค์กรและเป้าประสงค์ขององค์การผลลัพธ์อื่นของ ToP ที่เกี่ยวกับโครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์คือ “แผนงานประชุมเนื่อง” ซึ่งใช้เวลาหนึ่งวันให้ประชาชนในท้องถิ่นเล่าเรื่องราวเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ความหวังเกี่ยวกับชุมชน และความท้าทายที่พวกเขาเผชิญหน้า และสร้างข้อเสนอสำหรับการปฏิบัติ

ICA ยังได้พัฒนาเทคโนโลยีที่เน้นการตัดสินใจที่สร้างจากความรู้และความคิดที่ดำรงอยู่ภายในกลุ่ม โดยมีหลักการพื้นฐานว่า 1) การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการ เป็นการบูรณาการและเป็นระบบ โดยองค์กรร่วม 2) การมีส่วนร่วมเป็นการวิวัฒนาการ มีความยืดหยุ่นและมีพลวัต 3) การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับทักษะที่สามารถเรียนรู้ได้ และ 4) การมีส่วนร่วมต้องการพันธสัญญาในการมีจิตใจที่เปิดเผยและกว้างขวางจากสมาชิกทุกคนที่เกี่ยวข้อง

วิธีการพื้นฐานของ ToP ประกอบด้วย

1. การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (Workshop Method) เป็นวิธีการที่ใช้เพื่อกระตุ้นความคิดสร้างสรรค์ในระยะเวลาอันสั้น โดยการทำให้ผู้เข้าร่วมทีมมีความรู้สึกในการรับผิดชอบร่วมกัน กระตุ้นความคิดเชิงบูรณาการระหว่างความคิดแบบเหตุผลกับความคิดที่ใช้จินตนาการ และสร้างข้อสรุปที่เป็นเอกฉันท์

2. การสนทนากลุ่ม (Focused Conversation Method) เป็นวิธีการที่ส่งเสริมการสนทนาอย่างมีความหมายและเป็นการขยายมุมมองของผู้เข้าร่วม ส่งผลให้เกิดความกระฉับกระเฉงทางความคิด และได้ข้อสรุปที่ชัดเจน ทั้งยังเป็นการทำให้สมาชิกกลุ่มทั้งหมดมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้น

3. การวางแผนเชิงปฏิบัติ (Action Planning Method) เป็นการสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และเป้าหมาย มีการกำหนดวิธีการปฏิบัติการที่สำคัญ และเป็นการสร้างปฏิทินของการปฏิบัติและผู้รับผิดชอบ

4. การวางแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning Method) มีการกำหนดวิสัยทัศน์ในเชิงปฏิบัติ ซึ่งทำให้ภาพที่พึงปรารถนาในอนาคต มีการระบุเงื่อนไขที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการประสบความสำเร็จของวิสัยทัศน์ มีการกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์เพื่อแก้ปัญหาและให้บรรลุวิสัยทัศน์ และมีการกำหนดการปฏิบัติที่สำคัญตามแนวทางยุทธศาสตร์

วิธีการเหล่านี้อาจใช้ร่วมกันหรือใช้แยกเพื่อช่วยให้ชุมชนและองค์การดำเนินงานให้บรรลุเป้าประสงค์ วิธีการเหล่านี้มีการใช้กันแพร่หลายในการวางแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาผู้นำ การสร้างทีม การพัฒนาเปลี่ยนแปลงองค์การ นอกจากเครื่องมือที่มีมิติที่สำคัญอีกประการของ ToP คือ บทบาทของวิทยากรกระบวนการที่ต้องกระตุ้นให้ผู้มีส่วนร่วมกลายเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการใช้หลักการการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันระหว่างท้องถิ่นกับประชาชนในพื้นที่ โดยการยึดถือความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานหรือบุคคล เน้นการทำงานเป็นทีมโดยให้ประชาชนได้ลงมือปฏิบัติจริงเพื่อให้สามารถรวมกลุ่มกันทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การกำกับติดตามและประเมินผลการมีส่วนร่วม

UNDP (1992 อ้างถึงใน พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552, หน้า 289-290) ได้กล่าวถึงการกำกับติดตามและประเมินผลการมีส่วนร่วม ไว้ว่า การกำกับติดตามและประเมินผลแบบมีส่วนร่วมมีความจำเป็นที่ต้องทำสิ่งที่ “มากกว่า” ตัวแบบการประเมินผลโครงการทั่วไป โดยต้องสร้างวิธีการที่ผนวกมิติเชิงปริมาณและคุณภาพของการมีส่วนร่วมอย่างมีบูรณาการ การประเมินผลแบบภาพนิ่งในช่วงเวลาหนึ่ง (Snap-shot) หรือการประเมินผลแบบดั้งเดิมไม่เหมาะสมในการนำมาใช้ในการประเมินผลแบบมีส่วนร่วมเพราะเป็นการประเมินผลที่เน้นในเรื่องประสิทธิภาพและผลผลิตที่เห็นได้อย่างชัดเจนและวัดได้ในเชิงวัตถุของโครงการ ทั้งยังถูกสร้างภายใต้อคติที่ชื่นชมผลลัพธ์เชิงปริมาณ ละเลยผลสืบเนื่องที่ยังอาจมองไม่เห็นชัดเจนระหว่างการประเมินหรือไม่สามารถวัดได้ในเชิงปริมาณ มีความจำกัด หยุคนึงไม่สามารถประเมินผลลัพธ์ของโครงการที่ไม่มีลักษณะเชิงปริมาณ แนวคิดและการปฏิบัติในการประเมินก็มีการใช้ประสบการณ์ของประชาชนท้องถิ่นเพียงเล็กน้อย และท้ายที่สุดคือมีแนวโน้มใช้เวลาในการประเมินผลมากซึ่งทำให้มีผลกระทบต่อเวลาในการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโครงการ

ทางเลือกใหม่ในการประเมินผลคือการเน้นผลลัพธ์ในเชิงปริมาณให้น้อยลงและเพิ่มการประเมินกระบวนการในเชิงคุณภาพมากขึ้น ดังนั้นการกำกับติดตามและประเมินผลแบบมีส่วนร่วมจึงเกี่ยวข้องกับผลลัพธ์ที่สามารถวัดได้ในเชิงกายภาพและกระบวนการเชิงคุณภาพที่ต้องมีการอธิบายและตีความเพื่อสร้างความเข้าใจในกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น การประเมินเชิงคุณภาพทำให้ผู้ประเมินสามารถ “ข้ามพ้นเกมของตัวเลข” โดยระบุคุณลักษณะหลักของ

ปรากฏการณ์ที่ฉายภาพให้เห็นกระบวนการมีส่วนร่วมและอธิบายและตีความกิจกรรมและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ

คำถามในแบบประเมินแบบมีส่วนร่วมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ กระบวนการดำเนินงาน ผลผลิต ผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นจาก โครงการหรือ นโยบายทั้งในด้านระยะเวลาและขอบเขต สำหรับลักษณะของตัวชี้วัดที่ใช้ในการประเมินต้องเที่ยงตรง (Valid) ในเนื้อหาของการประเมิน เกี่ยวข้องสัมพันธ์ (Relevant) กับสิ่งที่ประเมิน มีความเฉพาะเจาะจง ทันเวลา น่าเชื่อถือ มีความไว และประหยัด

ตัวอย่างตัวชี้วัดในการประเมินเชิงปริมาณ เช่น

1. การปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพของการให้บริการ
2. จำนวนกิจกรรมที่ดำเนินการได้ตามเป้าหมาย
3. สัดส่วนของผู้เข้าร่วมประชุม เช่น ผู้หญิง ผู้ไร้ที่ทำกิน
4. จำนวนของผู้ได้รับประโยชน์โดยตรง
5. จำนวนของผู้ได้รับผลประโยชน์โดยตรง
6. จำนวนของผู้นำชุมชนที่ดำรงตำแหน่งในโครงการ
7. จำนวนของผู้เข้าร่วมในแต่ละขั้นตอนของ โครงการ

สำหรับตัวชี้วัดในเชิงคุณภาพ เช่น

1. การเติบโตขององค์การในแต่ละชุมชน
2. การขยายตัวของความสามัคคีและการสนับสนุนซึ่งกันและกัน
3. ความรู้เกี่ยวกับสถานะทางการเงินของโครงการ
4. ความตระหนักต่อการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในแต่ละขั้นตอนของโครงการ
5. ตัวแทนหน่วยงานอื่นของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับโครงการ
6. การที่ประชาชนมีความประสงค์แสดงบทบาทการนำ
7. การมีการขยายเครือข่าย
8. การที่ประชาชนในท้องถิ่นเริ่มมีการพูดว่า “ประชาชนควรเข้าไปมีส่วนร่วมใน

การกำหนดนโยบายและสร้างอิทธิพลต่อการตัดสินใจของนักการเมืองท้องถิ่น”

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมมี 5 ทฤษฎี ซึ่ง อकिन รพีพัฒน์ (2527 อ้างถึงใน ยุพาพร รูปงาม, 2545, หน้า 7-9) ได้สรุปไว้ดังนี้

1. ทฤษฎีการเกลี้ยกล่อมมวลชน (Mass Persuasion)

Maslow (1960 อ้างถึงใน อคิน รพีพัฒน์, 2527, หน้า 7-8) กล่าวว่า การเกลี้ยกล่อม หมายถึง การใช้คำพูดหรือการเขียน เพื่อมุ่งให้เกิดความเชื่อถือและการกระทำ ซึ่งการเกลี้ยกล่อมมีประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการปฏิบัติงานและถ้าจะให้เกิดผลดีผู้เกลี้ยกล่อมจะต้องมีศิลปะในการสร้างความสนใจในเรื่องที่จะเกลี้ยกล่อม

โดยเฉพาะในเรื่องความต้องการของคนตามหลักทฤษฎีของ Maslow ที่เรียกว่า ลำดับขั้นความต้องการ (Hierarchy of Needs) คือ ความต้องการของคนจะเป็นไปตามลำดับจากน้อยไปมาก มีทั้งหมด 5 ระดับ ดังนี้

1. ความต้องการทางด้านสรีรวิทยา (Physiological Needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (Survival Needs) ได้แก่ ความต้องการทางด้านอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค และความต้องการทางเพศ
2. ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยของชีวิต (Safety and Security Needs) ได้แก่ ความต้องการที่อยู่อาศัยอย่างมีความปลอดภัยจากการถูกทำร้ายร่างกาย หรือถูกขโมยทรัพย์สิน หรือความมั่นคงในการทำงานและการมีชีวิตอยู่อย่างมั่นคงในสังคม
3. ความต้องการทางด้านสังคม (Social Needs) ได้แก่ ความต้องการความรัก ความต้องการที่จะให้สังคมยอมรับว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม
4. ความต้องการที่จะมีเกียรติยศชื่อเสียง (Self-esteem Needs) ได้แก่ ความภาคภูมิใจ ความต้องการดีเด่นในเรื่องหนึ่งที่จะให้ได้รับการยกย่องจากบุคคลอื่น ความต้องการด้านนี้เป็นความต้องการระดับสูงที่เกี่ยวกับความมั่นใจในตัวเองในเรื่องความสามารถ และความสำคัญของบุคคล
5. ความต้องการความสำเร็จแห่งตน (Self-Actualization Needs) เป็นความต้องการในระบบสูงสุดที่อยากจะให้เกิดความสำเร็จในทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิดของตนเองเพื่อจะพัฒนาตนเองให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ ความต้องการนี้จึงเป็นความต้องการพิเศษของบุคคลที่จะพยายามผลักดันชีวิตของตนเองให้เป็นแนวทางที่ดีที่สุด

2. ทฤษฎีการระดมสร้างขวัญของคนในชาติ (National Morale)

คนเรามีความต้องการทางกายและใจถ้าคนมีขวัญดีพอ ผลของการทำงานจะสูงตามไปด้วย แต่ถ้าขวัญไม่ดีผลงานก็ต่ำไปด้วย ทั้งนี้เนื่องจากว่าขวัญเป็นสถานการณ์ทางจิตใจที่แสดงออกในรูปพฤติกรรมต่าง ๆ นั่นเอง การจะสร้างขวัญให้ดีต้องพยายามสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ร่วมงาน เช่น การไม่เอารัดเอาเปรียบ การให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงาน การเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น เป็นต้น และเมื่อใดก็ตามถ้าคนทำงานมีขวัญดีจะ เกิดสำนึกในความรับผิดชอบ อันจะเกิดผลดีแก่หน่วยงาน

ทั้งในส่วนที่เป็นขวัญส่วนบุคคล และขวัญของกลุ่ม ดังนั้น จะเป็นไปได้ว่าขวัญของคนเรา โดยเฉพาะคนมีขวัญที่ดีย่อมเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ได้เช่นกัน (ยุพาพร รูปงาม, 2545, หน้า 8)

3. ทฤษฎีสร้างความรู้สึชาตินิยม (Nationalism)

ปัจจัยประการหนึ่งที่น่าสู่การมีส่วนร่วม คือ การสร้างความรู้สึชาตินิยมให้เกิดขึ้น หมายถึง ความรู้สึกเป็นตัวของตัวเองที่จะอุทิศหรือ เน้นค่านิยมเรื่องผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ มีความพอใจในชาติของตัวเอง พอใจเกียรติภูมิ จงรักภักดี ผูกพันต่อท้องถิ่น (ยุพาพร รูปงาม, 2545, หน้า 8)

4. ทฤษฎีการสร้างผู้นำ (Leadership)

การสร้างผู้นำจะช่วยจูงใจให้ประชาชนทำงานด้วยความเต็มใจเพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน ทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญของการรวมกลุ่มคน จูงใจไปยังเป้าประสงค์ โดยทั่วไปแล้วผู้นำอาจจะมีทั้งผู้นำที่ดีเรียกว่า ผู้นำปฏิฐาน (Positive Leader) ผู้นำพลวัต คือ เคลื่อนไหวทำงานอยู่เสมอ (Dynamic Leader) และผู้นำไม่มีกิจ ไม่มีผลงานสร้างสรรค์ ที่เรียกว่า ผู้นำนิเสธ (Negative Leader) ผลของการให้ทฤษฎีการสร้างผู้นำ จึงทำให้เกิดการระดมความร่วมมือปฏิบัติงานอย่างมีขวัญกำลังใจ งานมีคุณภาพ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และร่วมรับผิดชอบ ดังนั้น การสร้างผู้นำที่ดีย่อมจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยดีนั่นเอง (ยุพาพร รูปงาม, 2545, หน้า 8)

5. ทฤษฎีการใช้วิธีและระบบทางการบริหาร (Administration and Method)

การใช้ระบบบริหารในการระดมความร่วมมือเป็นวิธีหนึ่งที่ยั่งยืนเพราะใช้กฎหมายระเบียบแบบแผน เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตามผลของความร่วมมือยังไม่มีระบบใด ดีที่สุดในเรื่องการใช้ระบบบริหาร เพราะธรรมชาติของคน ถ้าทำงานตามความสมัครใจอย่างตั้งใจไม่มีใครบังคับก็จะทำงานด้วยความรัก แต่ถ้าไม่ควบคุมเลยก็ไม่เป็นไปตามนโยบายและความจำเป็นของรัฐ เพราะการใช้ระบบบริหาร เป็นการให้ปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเพิ่มความคาดหวังผลประโยชน์ (ยุพาพร รูปงาม, 2545, หน้า 8-9)

การมีส่วนร่วม (Participation) คือ เป็นผลมาจากการเห็นพ้องกันในเรื่องของความ ต้องการและทิศทางของการเปลี่ยนแปลงและความเห็นพ้องต้องกัน จะต้องมีการเกิดความคิดริเริ่ม โครงการเพื่อการปฏิบัติ เหตุผลเบื้องต้นของการที่มีคนมารวมกันได้ควรจะต้องมีการตระหนักว่าปฏิบัติการทั้งหมดหรือการกระทำทั้งหมดที่ทำโดยกลุ่มหรือในนามกลุ่มนั้น กระทำผ่านองค์การ (Organization) ดังนั้นองค์การจะต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงได้ (ยุพาพร รูปงาม, 2545, หน้า 5)

วารจนา วัฒนโย (2540, หน้า 9) ได้ให้ความเห็นว่า การพัฒนาที่จะเป็นผลดีและเป็นธรรม นั้น ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนานับตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของการกำหนดเป้าหมายและ แนวทางของการพัฒนา ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวย่อมต้องโอนอ่อนต่อความแตกต่างของท้องถิ่น ตลอดจนแนวทางการพัฒนาย่อมต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและตัดสินใจของประชาชนเจ้าของ ท้องที่อย่างมาก

จำนง อภิวัฒนสิทธิ์ (2540, หน้า 18) กล่าวว่า พฤติกรรมที่บุคคลแสดงออกต่อกันหรือ ปฏิสัมพันธ์ในสังคมนั้น ไม่ว่าในระดับบุคคลหรือระดับกลุ่มเราจะเห็นว่ามียู่ 5 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ ความร่วมมือการแข่งขัน ความขัดแย้ง การประนีประนอม และกลืนกลาย ซึ่งทั้ง 5 รูปแบบนี้ อาจเกิดจากความสัมพันธ์โดยตรงหรือโดยอ้อม

ติน ประจัญพัทธ์ (2535, หน้า 62) ได้กล่าวถึง ทฤษฎีการมีส่วนร่วมหรือภาวะผู้ตามไว้ว่า ทฤษฎีนี้ได้รับความสนใจจากนักวิชาการส่วนใหญ่อย่างมาก เนื่องจากนักวิชาการคิดว่าหากองค์การ มีภาวะผู้นำที่ดี ก็จะพลอยมีภาวะผู้ตามดีไปด้วย เป็นการมองค่อนข้างแคบ เพราะนอกจากจะมอง ปรัชญาการณเพียงด้านเดียว การที่นักวิชาการให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมหรือภาวะผู้ตามนั้น พอสรุปสาเหตุหลายประการด้วยกัน คือ ประการแรก นักวิชาการบางคนอาจจะไม่แน่ใจว่าองค์การ มีความจำเป็นมากน้อยเพียงใด ที่จะต้องให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมก็อะไรกันแน่ ประการที่สอง หากผู้นำยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ผู้ตามเหล่านั้นได้แก่ใครบ้างผู้ตามทั้งหมดหรือ เฉพาะผู้ตามที่ใกล้ชิดสนิทสนมกับผู้นำเท่านั้น และประการสุดท้าย หากผู้นำยอมให้ผู้ตามเข้ามามี ส่วนร่วมแล้ว ผู้ตามควรจะเข้าไปมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด และลักษณะของการเข้าไปมีส่วนร่วม เช่นกัน สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตามอย่างไรบ้าง

เฟื่องฟ้า คณานุรักษ์ (2530, หน้า 11) ได้อธิบายเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นผลมาจากการมีความเห็นพ้องกันในเรื่องของความต้องการ และทิศทางของ การเปลี่ยนแปลงที่ความเห็นพ้องต้องกันนั้นจะต้องมีมากพอจนเกิดความริเริ่ม โครงการ เพื่อการนั้น ๆ คนเราสามารถรวมกันได้โดยผ่านองค์กร ดังนั้น องค์กรจะต้องเปรียบเสมือน ตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่ต้องการได้

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2525, หน้า 11-13) ได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน ไว้เป็น 4 ขั้นตอน

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

Cohen and Uphoff (1977, p. 7 อ้างถึงใน จุฑารัตน์ วุฒิสมนุญ, 2538, หน้า 18-19) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมแบ่งออกเป็น 4 ชนิด ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ เริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติการ
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุน ด้านทรัพยากรการบริหาร และการประสานขอความร่วมมือ
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ ผลประโยชน์ทางสังคมหรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

ตามแนวคิดของ Roger and Shoemaker (1971, pp. 312-314 อ้างถึงใน ศุติตา แก้วสมบุญ, 2545, หน้า 13) กล่าวว่า พลังในการตัดสินใจที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ มีด้วยกันหลายประการ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในอำนาจอย่างกว้างขวาง
2. การตัดสินใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง โดยมีการปรึกษากับพวกที่รับผลกระทบ กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ
 - 2.1 ความรู้เกี่ยวกับความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนแปลง
 - 2.2 การชักจูงและการประเมินผลการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ
 - 2.3 การตัดสินใจที่จะยอมรับหรือจะปฏิเสธอันมีผลจากการประเมิน
 - 2.4 การสื่อสารเกี่ยวกับการตัดสินใจ
 - 2.5 การกระทำตามการตัดสินใจ

Kasperson and Breitbank (1967 อ้างถึงใน วิวัฒน์ ภูตะนองศรี, 2537, หน้า 26-27) ได้เสนอแนวความคิดว่าการมีส่วนร่วมหรือไม่มีส่วนร่วมนั้น มีมาตรวัด 3 ประการ ดังนี้

1. การกระทำของแต่ละบุคคลไม่ใช่การกระทำโดยกลุ่ม อาจทำให้การวิเคราะห์หรือได้ข้อสรุปที่ไม่ถูกต้อง เพราะการแสดงออกของแต่ละคนในกระบวนการมีส่วนร่วมนั้น จะเห็นได้ถึง ค่านิยม ความรับรู้ และพฤติกรรมของแต่ละบุคคล
2. ความหนาแน่นของการกระทำ แสดงออกโดยการร่วมกระทำบ่อยครั้ง ระยะเวลาของกิจกรรมที่ยาวนานหรือมีการผูกพันและมีแรงจูงใจในการกระทำ
3. คุณภาพของการเข้าร่วม ดูจากผลกระทบของการกระทำในเบื้องต้น เช่น ความรับผิดชอบ การตัดสินใจ การเปิดกว้างยอมรับความสามารถ ความคิดเห็น มีการประเมินผล

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมจะมีความสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อ ประชาชนเกิดความรู้สึกและความต้องการเป็นเจ้าของร่วมกัน มีความเป็นอิสระ มีอำนาจในการตัดสินใจ มีกิจกรรมร่วมกัน สามารถจัดการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาได้ด้วยตนเอง ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการการบริหารองค์การ เริ่มตั้งแต่ขั้นแรกของการวางแผน การเสียสละเวลา แรงงาน และทรัพยากรในการปฏิบัติ ไปจนถึงการติดตามประเมินผล

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการวางแผน

ความหมายการวางแผน

การวางแผน ถือได้ว่าเป็นกิจกรรมขั้นแรกของการบริหารงาน เป็นกิจกรรมที่สำคัญที่สุดที่ทำให้การทำงานบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยมีผู้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนไว้หลายท่าน ดังนี้

สุรัสวดี ราชกุลชัย (2543, หน้า 94) ได้ให้ความหมายของการวางแผนพัฒนาไว้ว่า การวางแผนเป็นกิจกรรมหรือกระบวนการที่กำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และวิธีปฏิบัติล่วงหน้า แล้วสร้างแผน (Plan) หรือวิธีการเป็นสะพานเชื่อมปัจจุบันไปยังอนาคต เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และบรรลุความสำเร็จในที่สุด

พยอม วงศ์สารศรี (2541, หน้า 49) กล่าวว่า การวางแผน (Planning) คือ ความพยายามที่เป็นระบบ (Systematic Attempt) เพื่อตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับอนาคต เพื่อให้องค์การบรรลุผลที่ปรารถนา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การวางแผน หมายถึง กระบวนการที่ช่วยตัดสินใจที่จะดำเนินการและวิธีดำเนินการในอนาคต เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้เงื่อนไขของระยะเวลา และทรัพยากร เป็นกลไกเพื่อตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร ใครทำ ทำเมื่อใดและที่ไหน มีลักษณะผูกต่อกันจนเป็นระบบและต่อเนื่องกัน

อนันต์ เกตุวงศ์ (2534, หน้า 34) กล่าวว่า การวางแผน คือ การตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกเกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หรือวิธีการทำ โดยทั่วไปจะเป็นการตอบคำถามต่อไปนี้ คือ จะทำอะไร (What) ทำไมจึงทำ (Why) ใครบ้างที่จะทำ (Who) จะกระทำเมื่อไร (When) จะกระทำกันที่ไหน (Where) จะกระทำกันอย่างไร (How)

กรมการปกครอง สำนักงานพัฒนาเมือง (2534, หน้า 4) ได้ให้ความหมายของการวางแผนพัฒนา (Development Planning) หมายถึง การกำหนดและตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะดำเนินงานอะไร ที่ไหน อย่างไร เมื่อใด และใครเป็นผู้ดำเนินงาน หรือรับผิดชอบ โดยมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายเพื่อการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม โครงสร้างพื้นฐาน และการเมืองการบริหาร ทั้งนี้ โดยการนำปัญหา (Problem) ความต้องการ (Need) นโยบายหรือคำสั่ง (Policy or

Directive) และศักยภาพ (Potential) มาวิเคราะห์ เพื่อกำหนดเป็นวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ในการแก้ไขปัญหา สนองตอบต่อความต้องการของนโยบาย และพัฒนาศักยภาพแล้ว จึงกำหนด ออกมาในรูปของแผนงานและโครงการ เพื่อพัฒนาปรับปรุงแก้ไขสภาพต่าง ๆ ให้ดีขึ้น ศักยภาพ (Release Potential) ออกมาจากพลังในตัวเขาให้มากที่สุด มองการพัฒนาเป็นภาพรวม ความหมาย สำคัญของการพัฒนา คือ กระบวนการเพื่อเพิ่มความสามารถของคนส่วนใหญ่

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2520, หน้า 19) กล่าวว่า การวางแผน หมายถึง กระบวนการที่ เกี่ยวกับการเตรียมการวินิจฉัยและตัดสินใจที่จะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในอนาคต เพื่อให้บรรลุ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยวิธีการที่ดีที่สุด

องค์การบริหารจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักประ โยชน์ทุกด้านในสังคมและมีเป้าหมายสูงสุด คือ การจัดการบริการสาธารณะให้เป็นไปตามความต้องการของมวลสมาชิกในสังคมนั้น ๆ เป็นสำคัญ การที่จะบริหารให้เกิดประสิทธิผลอย่างประหยัดและเป็นธรรมได้นั้นก็จำเป็นต้องมี การวางแผน

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ (ม.ป.ป., หน้า 149-151) กล่าวว่า การวางแผน (Planning) เกี่ยวข้อง กับการกำหนด (การเลือก) การกิจ (Mission) และวัตถุประสงค์ (Objectives) ตลอดจนกิจกรรม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น ซึ่งต้องอาศัยการตัดสินใจ การเลือกกระหว่างทางเลือกปฏิบัติ ในอนาคต ดังนั้น แผน (Plan) จะบอกเหตุผล (วิธีการ) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่เลือกไว้ การวางแผน (Planning) จะเป็นการสร้างสะพานเพื่อให้เดินไปถึงสิ่งที่ต้องการจากผลของ การวางแผนจะได้แผนออกมา แผนจึงเป็นเครื่องมือ (วิธีการ) เพื่อให้บรรลุจุดหมาย

การวางแผนเป็นขั้นแรกของกระบวนการบริหาร เป็นกระบวนการในการพิจารณา ลักษณะองค์การในอนาคต การเลือกและปฏิบัติการที่มีประสิทธิผลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในอนาคต แผน หมายถึง ข้อความที่แสดงการกระทำที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ซึ่งนำเสนอ เพื่อช่วยให้องค์การประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์

แผน เป็นวิธีการ หรือ การปฏิบัติ ซึ่งผู้บริหารตั้งใจที่จะใช้ให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ จากการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผนสามารถสรุปได้ว่า การวางแผน เป็นกระบวนการในการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ล่วงหน้า เพื่อกระทำสิ่งต่าง ๆ ให้บรรลุตาม วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

องค์ประกอบของการวางแผน

1. ความสำคัญของการวางแผน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2546, หน้า 3) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผน ไว้ดังนี้

- 1.1 เป็นการลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
- 1.2 ทำให้เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่ ๆ เข้ามาในองค์กร
- 1.3 ทำให้การดำเนินการขององค์กรบรรลุเป้าหมายที่ปรารถนา
- 1.4 เป็นการลดความสูญเสียของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน
- 1.5 ทำให้เกิดความแจ่มชัดในการดำเนินงาน เป็นตัวกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในอนาคตอย่างเหมาะสมกับสภาพองค์กรที่ดำเนินอยู่

2. ประโยชน์ของการวางแผน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2546, หน้า 3-4) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการวางแผนไว้ดังนี้

- 2.1 บรรลุจุดมุ่งหมาย การวางแผนทุกครั้งจะมีจุดหมายปลายทาง เพื่อให้้องค์การบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้
- 2.2 ประหยัด ก่อให้เกิดความเป็นระเบียบในงานต่าง ๆ ที่ทำ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่าง ๆ อย่างคุ้มค่า นับว่าเป็นการลดต้นทุนที่ดี ก่อให้เกิดการประหยัดแก่องค์กร
- 2.3 ลดความไม่แน่นอน การวางแผนช่วยลดความไม่แน่นอนในอนาคตเพราะการวางแผนเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์เหตุการณ์ในอนาคต และได้หาแนวทางพิจารณาป้องกันเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นไว้แล้ว
- 2.4 เป็นเกณฑ์การควบคุม การวางแผนช่วยให้ผู้บริหารได้กำหนดหน้าที่ การควบคุม
- 2.5 ส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมและการสร้างสรรค์ การวางแผนเป็นพื้นฐานด้านการตัดสินใจ และเป็นสิ่งที่จะช่วยให้เกิดแนวความคิดใหม่ ๆ เนื่องจากเกิดจากการระดมปัญญาของคณะ ผู้ทำงาน
- 2.6 พัฒนาแรงจูงใจ การวางแผนเป็นเครื่องมือฝึกและพัฒนาแรงจูงใจที่ดีสำหรับผู้บริหาร
- 2.7 พัฒนาการแข่งขัน การวางแผนที่มีประสิทธิภาพ ทำให้องค์การมีการแข่งขันมากกว่าองค์กรที่ไม่มีวางแผนหรือมีการวางแผนที่ขาดประสิทธิภาพ
- 2.8 ทำให้เกิดการประสานงานที่ดี การวางแผนทำให้งิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดวางไว้มุ่งไปที่จุดมุ่งหมายเดียวกัน

3. หลักการจัดทำแผนแบบมีส่วนร่วม

กรมการปกครอง กองราชการส่วนตำบล (2543, หน้า 14-15) หลักการมีส่วนร่วมของประชาคม ประชาคม หมายถึง ประชาชนในชุมชนจะต้องดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชน

เป็นแกนหลักของการพัฒนา โดยให้ประชาชนเป็นผู้ร่วมคิดกำหนดความต้องการ ให้ประชาชนร่วมดำเนินการและร่วมรับผิดชอบ ให้ประชาชนเป็นผู้รับผลประโยชน์

แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. ร่วมคิดกำหนดความต้องการ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาหรือเป้าหมายการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ เป็นการหล่อหลอมความต้องการของประชาชนที่หลากหลายเพื่อกำหนดเป็นภาพแห่งความสำเร็จที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต ที่อยู่บนพื้นฐานความเป็นไปได้ และสามารถแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างแท้จริง

นอกจากนั้นจะต้องร่วมกันกำหนดแนวทางการทำงานที่สามารถนำไปสู่ความสำเร็จของวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายการพัฒนา ซึ่งจำเป็นต้องใช้ภูมิปัญญาของท้องถิ่น ประกอบกับแนวคิดวิทยาการใหม่ ๆ ในการกำหนดยุทธศาสตร์ โดยจะต้องเลือกแนวทางที่ดีที่สุด เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และทิศทางการพัฒนาประเทศ

2. ร่วมจัดทำแผนพัฒนา หลังจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนได้ร่วมกันคิด กำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ซึ่งเปรียบเทียบได้กำหนดจุดหมายที่จะเดินให้ถึง และกำหนดเส้นทางเดินต่อไป จะต้องกำหนดวิธีการเดินไปสู่จุดหมายก็คือ การกำหนดแผนงานโครงการต่าง ๆ ซึ่งสามารถให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ใน 2 ลักษณะ

2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งผู้แทนชุมชนกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มอื่น ๆ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในการพิจารณาความเหมาะสมของแผนพัฒนา/โครงการ

2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลควรเปิดโอกาสให้ชุมชนระดับหมู่บ้านหรือกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้เสนอแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของกลุ่มหรือชุมชนนั้น เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้พิจารณาใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดเป็นแผนงาน/โครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

3. ให้ประชาชนได้รับรู้ตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแผนงานโครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งระยะสั้นและระยะปานกลางโดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนจะเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาเห็นชอบ

4. องค์การบริหารส่วนตำบลต้องใช้แผนงานพัฒนาเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อสนองตอบปัญหาความต้องการของประชาชนและเพื่อให้เป็นไป

ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 59 โดยใช้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นแนวทางการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

5. ให้ประชาชนร่วมปฏิบัติ ติดตามและประเมินผล การนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะกิจกรรมและ โครงการที่ต้องใช้งบประมาณจะต้องผ่านกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณและได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและได้รับการอนุมัติจากนายอำเภอก่อน

5.1 การร่วมปฏิบัติให้กลุ่มต่าง ๆ หรือประชาชนเป็นกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนา เข้าร่วมดำเนินการตามโครงการในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ สนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มต่าง ๆ ให้กลุ่มเป็นผู้ดำเนินการเอง เป็นต้น

5.2 ให้ประชาชนได้ร่วมตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง โปร่งใส โดยให้ผู้แทนชุมชนตามข้อเสนอของประชาคมร่วมเป็นกรรมการในกระบวนการจัดซื้อ-จัดจ้าง

5.3 การติดตามประเมินผลการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมปฏิบัติงานทำให้ทราบความก้าวหน้าของโครงการ ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน นอกจากนั้นหลังสิ้นปีงบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบลจะจัดประชุมเพื่อชี้แจงผลการดำเนินงานและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ประเมินผลประโยชน์ที่ได้รับจริง

4. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ได้บัญญัติถึงแนวทางนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยรัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

มาตรา 87 (1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

มาตรา 87 (2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 16 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่จัดแผนพัฒนาท้องถิ่นตนเองและต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

มาตรา 1 กำหนดให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบในการบริหารราชการ องค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับทางราชการ

มาตรา 40 (3) กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม การปฏิบัติงานของนายกององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ และข้อบังคับทางราชการ

5. ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2546) ได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ไว้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผน

1. หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำแผนพัฒนา ชี้แจงผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ทราบ วัตถุประสงค์ ความสำคัญและความจำเป็นในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี เพื่อให้ผู้บริหารทราบถึง การกิจที่จะต้องดำเนินการต่อไปและดำเนินการเสนอโครงการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

2. หน่วยงานที่รับผิดชอบแจ้งโครงการที่ได้รับอนุมัติให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น หน่วยงาน ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาคม

ขั้นตอนที่ 2 การคัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

1. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาจะสรุปยุทธศาสตร์การพัฒนาและ แนวทางการพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พร้อมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ปัญหา ความต้องการ ของท้องถิ่นรวมทั้งสรุปยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด อำเภอ และนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

2. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น จัดการประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่นและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันพิจารณา โดยในการจัดทำแผนพัฒนา สามปีในครั้งแรก ให้เวทีการประชุมร่วมดังกล่าว คัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทาง การพัฒนาที่สมควรนำมาใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเพื่อเป็นกรอบในการพิจารณา จัดทำโครงการกิจกรรมในแผนพัฒนาสามปีต่อไป แต่สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาสามปีครั้งต่อไป (เมื่อครบรอบหนึ่งปี) ให้เวทีประชุมร่วมพิจารณาทบทวนว่าจากยุทธศาสตร์ แนวทางการพัฒนาที่ ได้คัดเลือกและ โครงการ/ กิจกรรมที่กำหนดไว้ยังมีความเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งในขั้นตอนนี้ ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในปีต่อไปจะสามารถคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทาง

การพัฒนาที่จะนำมาใช้เป็นกรอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปีได้ รวมทั้งกำหนดโครงการ/ กิจกรรมที่จะเพิ่มเติมหรือตัดทอนลงได้

3. เมื่อได้แนวทางการพัฒนาแล้ว เวทีการประชุมร่วมพิจารณาว่าจะมีโครงการ/ กิจกรรมอะไรบ้างที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแนวทาง การพัฒนาที่คัดเลือกมาใช้เป็นกรอบในการพัฒนา

4. โครงการ/ กิจกรรมที่พิจารณากำหนดอาจมีเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ในขั้นตอนนี้จะต้องมีดำเนินการ ดังนี้

4.1 พิจารณาความเกี่ยวเนื่องกันระหว่างยุทธศาสตร์หรือระหว่าง แนวทางการพัฒนา เช่น ใน “ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก” ได้กำหนด แนวทางการพัฒนาสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ โดยเวทีประชุมร่วมได้กำหนด “โครงการพัฒนาด้านการตลาด” ซึ่งอาจมีความสัมพันธ์กับ “ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการท่องเที่ยว” ซึ่งได้กำหนด “แนวทางการพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ ศิลปะ วัฒนธรรม” โดยได้กำหนดโครงการปรับปรุงสถานที่ประวัติศาสตร์ปราสาทเก่า” หากพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่าโครงการทั้งสองที่มาจากยุทธศาสตร์การพัฒนาคนละยุทธศาสตร์กัน แต่มีความเชื่อมโยงและสนับสนุนกันได้ ในเชิงการเสริมสร้างรายได้แก่ประชาชนโดยการนำผลิตภัณฑ์มาขายให้นักท่องเที่ยว ซึ่งหากกำหนด ในแผนพัฒนาสามปีแล้วจะต้องกำหนดช่วงเวลาการดำเนินงานที่สอดคล้องกัน

4.2 ให้พิจารณานำโครงการ/ กิจกรรม จากแผนชุมชนที่เกินขีดความสามารถในการดำเนินการของชุมชนที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา มาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

4.3 มีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/ กิจกรรมเพื่อที่จะบรรจุลงในแผนพัฒนาสามปีได้อย่างเหมาะสม และนอกจากนั้นยังเป็นการจัดลำดับโครงการไว้เพื่อทำแผนพัฒนาสามปีในช่วงถัดไปด้วย เนื่องจากในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ การพัฒนา อาจจะต้องใช้เวลาต่อเนื่องนานกว่าสามปี ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องพิจารณาแนวทางการจัดทำโครงการ/ กิจกรรมที่ต่อเนื่องไปในระยะยาวด้วย ซึ่งอาจจะยังไม่สามารถระบุไว้ในช่วงสามปีของการจัดทำแผนพัฒนาได้ อาทิ โครงการจัดการขยะมูลฝอย อาจมีกิจกรรมหลากหลายที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

ขั้นตอนที่ 3 การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นดำเนินการสำรวจและเก็บข้อมูลที่จำเป็นต่อการจัดทำแผนพัฒนาสามปี แนวทางการพัฒนาที่เลือกต้องการข้อมูลประเภทใดเป็นพิเศษต้องการข้อมูลของช่วงเวลาใด และจะเก็บข้อมูลจากแหล่งใด

เพื่อเป็นข้อมูลที่จะนำมาวิเคราะห์ แนวทางการพัฒนา โครงการ/ กิจกรรมได้อย่างถูกต้อง โดยในการเก็บรวบรวมจะต้องเก็บข้อมูลทั้งข้อมูลภายในองค์กรและข้อมูลภายนอกองค์กรเพื่อสามารถนำมาวิเคราะห์ SWOT (การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค) ได้

2. การวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย 4 กิจกรรมหลัก คือ

2.1 การประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมา คณะกรรมการสนับสนุน การจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่น สรุปผลการพัฒนาที่ผ่านมา และนำเสนอที่ประชุมซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประเมินผลการพัฒนาท้องถิ่นในรอบปีที่ผ่านมาโดยประเมินทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

2.2 การคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา หลังจากการประเมินผล การพัฒนาในรอบปีที่ผ่านมาแล้ว ให้ที่ประชุมตามข้อ 1 ร่วมกันคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหาความต้องการของประชาคม/ ชุมชนในห้วงระยะเวลาสามปี ในกรณีที่เห็นว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาใดที่ยังมิได้กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แต่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องกำหนดขึ้นใหม่ ก็อาจกำหนดขึ้นได้ แต่ทั้งนี้ต้องแสดงให้เห็นถึง เหตุผลและวัตถุประสงค์ที่มีความสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนและวิสัยทัศน์ การพัฒนาท้องถิ่น

2.3 การจัดลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนา ภายใต้ยุทธศาสตร์ จะมีแนวทางการพัฒนาหลากหลาย ซึ่งล้วนแล้วแต่มีความจำเป็นในการดำเนินการเพื่อบรรลุ วัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้งสิ้น แต่มีความสำคัญความจำเป็นเร่งด่วนมากน้อย แตกต่างกันไปที่ประชุมตามข้อ 1 จะต้องร่วมกันจัดเรียงลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนา การจัดลำดับความสำคัญดังกล่าว ไม่ได้หมายความว่าแนวทางการพัฒนาที่ถูกจัดลำดับความสำคัญ อยู่ในลำดับหลัง ๆ จะไม่ต้องนำมาปฏิบัติ เพราะการที่จะกำหนดแนวทางการพัฒนาทุกแนวทาง ได้รับการพิจารณาแล้วว่าต้องดำเนินการ แต่ในห้วงระยะเวลาสามปีของแผนพัฒนาสามปีนั้นอาจมี แนวทาง ที่จำเป็นต้องนำมาเน้นการปฏิบัติ

วิธีการจัดลำดับความสำคัญมีหลายวิธี ตั้งแต่วิธีง่าย ๆ คือ ประชุมตกลงกัน หรืออาจใช้วิธีการลงคะแนนคัดเลือกโดยใช้บัตรลงคะแนน เพื่อบรรลุคะแนนและจัดลำดับ วิธีการจัดลำดับความสำคัญที่เป็นวิทยาศาสตร์อาจใช้วิธีจัดลำดับมาตรา (Rating Scale) หรือวิธีการกราฟประเด็น กลยุทธ์ (Strategic Issues Graph) หรือวิธีอื่น ๆ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถ เลือกวิธีการปฏิบัติได้ตามความเหมาะสม

2.4 การตัดสินใจเลือกแนวทางการพัฒนาในห้วงสามปี หลังจากจัดลำดับแนวทางการพัฒนาแล้ว ที่ประชุมจะตัดสินใจว่าจะนำแนวทางการพัฒนาเหล่านั้นมาดำเนินการ

แต่ในการตัดสินใจเลือกนั้น ควรจะได้วิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพราะในการจัดลำดับ ความสำคัญอาจใช้การตัดสินใจของแต่ละบุคคลเป็นหลัก ดังนั้นเพื่อทบทวนและยืนยันการจัดลำดับว่ามีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติจริงหรือไม่ จึงควรนำแนวทางการพัฒนามาทำการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค (SWOT Analysis) อีกครั้ง

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา

1. หลังจากได้แนวทางการพัฒนาในช่วงสามปีแล้ว ให้ที่ประชุมร่วมกันพิจารณาคัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนามาจัดทำเป็นวัตถุประสงค์ของแนวทาง การพัฒนา โดยพิจารณาคัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนา ที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี โดยนำวัตถุประสงค์ดังกล่าวมาจัดทำเป็น วัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาดังแต่ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นแล้ว แต่อาจนำมาปรับให้ชัดเจนและสอดคล้องกับสถานการณ์ในช่วงสามปี

2. ในขั้นตอนนี้ ที่ประชุมจะร่วมกันพิจารณากำหนดโครงการ/ กิจกรรม การพัฒนาที่จะต้องดำเนินการตามแนวทางที่คัดเลือก และโดยที่กิจกรรมที่จะดำเนินการย่อมมีความหลากหลาย ซึ่งที่ประชุมจะต้องพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้ด้วย คือ

2.1 พิจารณากิจกรรมที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแนวทาง การพัฒนา ที่กำหนดอย่างรอบคอบ เพื่อให้ได้โครงการ/ กิจกรรมที่ครบถ้วน ซึ่งอาจจะมีทั้งโครงการ/ กิจกรรม ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง โครงการ/ กิจกรรมที่ร่วมดำเนินการกับหน่วยงานอื่น หรือโครงการ/ กิจกรรมที่หน่วยงานอื่นเป็นผู้ดำเนินการ

2.2 พิจารณาลำดับความสำคัญของโครงการ/ กิจกรรม ควรพิจารณาทั้งภายใน แนวทางเดียวกันและระหว่างแนวทางการพัฒนา

2.3 พิจารณาถึงความเชื่อมโยงของกิจกรรมทั้งในด้านกระบวนการดำเนินงานและ ในด้านผลการดำเนินการ เพื่อบรรลุกิจกรรมลงในปีต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

2.4 พิจารณาคัดเลือกโครงการ/ กิจกรรมจากความจำเป็นเร่งด่วน ชัดความสามารถ ทางทรัพยากรการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเชื่อมโยงของกิจกรรมและ ระยะเวลาที่จะดำเนินการ

ขั้นตอนที่ 5 การจัดทำรายละเอียดโครงการ/ กิจกรรมการพัฒนา

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาคัดเลือกโครงการที่ สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี มาจัดทำรายละเอียดโครงการ ในด้านเป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ งบประมาณ ระยะเวลา ผู้รับผิดชอบ และตัวชี้วัดความสำเร็จ โดยเน้นการศึกษา รายละเอียดของกิจกรรมจะดำเนินการในปีแรกของแผนพัฒนาสามปี เพื่อให้สามารถนำไปจัดทำ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ต่อไป

ขั้นตอนที่ 6 การจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี

1. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี โดยมีเค้าโครงประกอบด้วย 7 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 บทนำ

ส่วนที่ 2 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 3 ผลการพัฒนาท้องถิ่นในปีที่ผ่านมา

ส่วนที่ 4 สรุปผลยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

ส่วนที่ 5 ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี

ส่วนที่ 6 บัญชีโครงการ/ กิจกรรม

ส่วนที่ 7 การติดตามและประเมินผลการนำแผนพัฒนาสามปีไปปฏิบัติ

2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดเวทีประชาคม ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีและรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะแล้วนำไปปรับปรุงแผนพัฒนาสามปีให้สมบูรณ์ต่อไป

3. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนำร่างแผนพัฒนาสามปีที่ปรับปรุงแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณา

ขั้นตอนที่ 7 การอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น
2. ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปีและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี โดยผ่านการให้ความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น

การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย

1. สมาชิกสภาท้องถิ่นสภาท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน
2. ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคน
3. ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคน
4. หัวหน้าส่วนการบริหารที่คัดเลือกกันเองจำนวนสองคน
5. ผู้ทรงคุณวุฒิที่บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคน

โดยให้คณะกรรมการเลือกกรรมการหนึ่งคนทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการ และกรรมการอีกหนึ่งคนทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการ

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. กำหนดแนวทาง วิธีการในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
2. ดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
3. รายงานผลและเสนอความเห็นซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาต่อ

ผู้บริหารท้องถิ่น

4. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามสมควร

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า องค์ประกอบในการวางแผน เป็นขั้นตอนในการดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จตามที่ได้กำหนดไว้

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน

ประชุม รอดประเสริฐ (2538, หน้า 39) กล่าวว่า การวางแผนเป็นกระบวนการที่บุคคลหรือหน่วยงานได้กำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้าเพื่อการปฏิบัติงานในอนาคตจะประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (Goals) ที่กำหนดไว้

ธงชัย สันติวงษ์ (2536, หน้า 1-2, 31) ได้กล่าวว่า การวางแผนได้กลายเป็นหัวข้อการบริหารที่ได้รับความสนใจมากที่สุดในการบริหารมีอาชีพทั้งหลาย การวางแผนเป็นกระบวนการซึ่งบุคคลหรือองค์การทำการตัดสินใจไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับงานบางอย่างที่จะกระทำในอนาคต กระบวนการดังกล่าวจะประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ที่เป็นชุดกิจกรรมต่อเนื่องกัน ซึ่งบางขั้นตอนอาจเป็นเรื่องที่ต้องทำทันที เพื่อที่จะให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การวางแผน เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่ง เพราะเป็นการเริ่มต้นริเริ่มโครงการหรือการดำเนินงานต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งหากมีการวางแผนที่ดีในการดำเนินงานนั้น ๆ ก็จะประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนา

ความหมายการพัฒนา

ลิขิต อยู่ดี (2538, หน้า 20) อธิบายว่า แนวทางการพัฒนานั้น ควรเป็นเรื่องของประชาชนที่เขาารู้สึก เขามีความต้องการ เขามีความพยายาม เขาร่วมมือกัน เขายืนยันแข็ง ให้เขาจับดันศักยภาพ (Release Potential) ออกมาจากพลังในตัวเขาให้มากที่สุด มองการพัฒนาเป็นภาพรวม ความหมายสำคัญของการพัฒนา คือ กระบวนการเพื่อเพิ่มความสามารถของคนส่วนใหญ่ ในอันที่จะปรับปรุงคุณภาพชีวิตของตน โดยต่อเนื่อง โดยอธิบายว่า กระบวนการพัฒนาจะส่งผลถึงคนส่วนใหญ่ใน 3 ลักษณะ คือ

ประการแรก คือ การพัฒนา หมายถึง ความก้าวหน้า ซึ่งถ้าเป็นเรื่องเศรษฐกิจก็เรียกว่า ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ทางสังคม เป็นเรื่องของการมีเหตุผล ตลอดจนระบบและกลไก ซึ่งเอื้ออำนวยให้สามารถใช้เหตุผลเป็นหลักในการตัดสินใจ และลดความขัดแย้งโดยสันติวิธี เป็นต้น

ประการที่สอง การพัฒนามีความหมายรวมถึง ความมั่นคง ถ้าเป็นทางเศรษฐกิจก็หมายถึง เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ไม่มีปัญหาเรื่องเงินเฟ้อ ถ้าในสังคมมีความมั่นคง ก็คือ สังคม มีความสงบสุข สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้โดยปราศจากความรุนแรง

ประการที่สาม คำว่าพัฒนานอกจากจะหมายถึง ความก้าวหน้าและมั่นคงแล้ว ยังควรหมายถึง ความเป็นธรรมอีกด้วยในลักษณะที่ว่า ประชาชนทุกคนในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วม และได้รับผลตอบแทนจากการมีส่วนร่วมในการพัฒนาตามควร

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ และพูนศิริ วังนะภูมิ (2534, หน้า 13) ได้อธิบายความหมายของการพัฒนา หมายถึง การชักชวนหรือการกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยการปฏิบัติตามแผนและโครงการอย่างจริงจังและเป็นลำดับขั้นตอนต่อเนื่องกันในลักษณะที่เป็นวงจร ไม่มีการสิ้นสุด

วิทย์กร เชียงกุล (2527, หน้า 17-18) กล่าวว่า การพัฒนาที่แท้จริงควรหมายถึงการทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมีความสุข ความสะดวกสบาย ความอยู่ดีกินดี ความเจริญทางศิลปวัฒนธรรมและจิตใจและความสงบสันติ ซึ่งนอกจากจะขึ้นอยู่กับ การได้รับปัจจัยทางวัตถุ เพื่อสนองความต้องการของร่างกายแล้ว ประชาชนยังต้องการพัฒนาทางด้านการศึกษาสิ่งแวดล้อมที่ดี การพักผ่อนหย่อนใจ และการพัฒนาทางวัฒนธรรมและจิตใจด้านต่าง ๆ ด้วย ความต้องการทั้งหมดนี้บางครั้งเราเรียกกันว่าเป็นการพัฒนา “คุณภาพ” เพื่อให้ให้เห็นว่าการพัฒนาไม่ได้ขึ้นอยู่กับ การเพิ่มปริมาณสินค้าหรือการเพิ่มรายได้เท่านั้น หากอยู่ที่การเพิ่มความพอใจความสุขของประชาชนมากกว่า

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2526, หน้า 5) ได้ให้ความหมายของคำว่า พัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่มีการกำหนดทิศทาง (Directed Change) หรือการเปลี่ยนแปลงที่ได้วางแผนไว้แน่นอนล่วงหน้า (Planned Change)

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2526, หน้า 1) ให้ความหมายของคำว่า พัฒนา หมายถึง การกระทำให้เกิดขึ้น คือ เปลี่ยนจากสภาพหนึ่งไปสู่อีกสภาพหนึ่งที่ดีกว่า

สรุปได้ว่า การพัฒนา เป็นกระบวนการเพื่อเพิ่มความสามารถของประชาชนในอันที่จะปรับปรุงคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อให้มีความเจริญก้าวหน้า โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนานั้น ๆ

องค์ประกอบของการพัฒนา

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ให้เป็นปัจจุบัน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 มาตรา 16 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงออกระเบียบไว้ ดังนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 ให้ยกเลิกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งอื่นใดซึ่งขัด หรือแย้งกับระเบียบนี้ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ 4 ในระเบียบนี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งยกเว้นกรุงเทพมหานคร

“สภาท้องถิ่น” หมายความว่า สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล สภาเมืองพัทยา สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น” หมายความว่า คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาเทศบาล คณะกรรมการพัฒนาเมืองพัทยา คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น” หมายความว่า คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเมืองพัทยา คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการสนับสนุน การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น” หมายความว่า คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาเทศบาล คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาเมืองพัทยา คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“อำเภอ” หมายความว่า รวมถึงกิ่งอำเภอด้วย

“ผู้บริหารท้องถิ่น” หมายความว่า นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“สมาชิกสภาท้องถิ่น” หมายความว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาเมืองพัทยา สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“นายอำเภอ” หมายความว่า ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอด้วย

“ปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล ปลัดเมืองพัทยา ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน” หมายความว่า ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน หัวหน้ากองวิชาการและแผน หัวหน้างานวิเคราะห์นโยบายและแผน หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกันกับตำแหน่งดังกล่าว

“พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานเมืองพัทยา พนักงานส่วนตำบล และพนักงานหรือข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“แผนพัฒนา” หมายความว่า แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปี

“แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา” หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน

“แผนพัฒนาสามปี” หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียด

แผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้น สำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

“แผนการดำเนินงาน” หมายความว่า แผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงถึงรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาและกิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณนั้น

“โครงการพัฒนา” หมายความว่า โครงการที่มีวัตถุประสงค์สนองต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และดำเนินการเพื่อให้การพัฒนาบรรลุตามวิสัยทัศน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้

“การแก้ไข” หมายความว่า การแก้ไขข้อผิดพลาดในแผนพัฒนาหรือแผนการดำเนินงานให้ถูกต้องโดยไม่ทำให้วัตถุประสงค์และสาระสำคัญเดิมเปลี่ยนแปลงไป

“การเพิ่มเติม” หมายความว่า การเพิ่มเติมแผนงาน โครงการที่ไม่มีอยู่ในแผนพัฒนาสามปีให้ปรากฏไว้ในแผนพัฒนาสามปี

“การเปลี่ยนแปลง” หมายความว่า การทำให้วัตถุประสงค์และสาระสำคัญของแผนพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

ข้อ 5 ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้และให้มีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้และให้มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ได้

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจ ยกเว้นหรือผ่อนผันการปฏิบัติตามระเบียบนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเขตจังหวัด แล้วรายงานกระทรวงมหาดไทยทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ยกเว้นหรือผ่อนผัน

ข้อ 6 การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องสอดคล้องกับระเบียบว่าด้วยการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อ 7 องค์กรจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น
2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ข้อ 8 ให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย

- | | |
|--|---------------|
| 1. ผู้บริหารท้องถิ่น | ประธานกรรมการ |
| 2. รองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทุกคน | กรรมการ |
| 3. สมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน | กรรมการ |
| 4. ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน | กรรมการ |

5. ผู้แทนภาคราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจ
ที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน กรรมการ
 6. ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่น
คัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินหกคน กรรมการ
 7. ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการและ
เลขานุการ
 8. หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน
กรรมการตามข้อ 8 (3) (4) (5) และ (6) ให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีและ
อาจได้รับการคัดเลือกอีกได้ ผู้ช่วยเลขานุการ
- ข้อ 9 ให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
ประกอบด้วย
1. ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประธานกรรมการ
 2. หัวหน้าส่วนการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการ
 3. ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือก
จำนวนสามคน กรรมการ
 4. หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน กรรมการและ
เลขานุการ
 5. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนหรือพนักงาน
ส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย ผู้ช่วยเลขานุการ
- กรรมการตามข้อ 9 (3) ให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีและอาจได้รับการคัดเลือก
อีกได้
- ข้อ 10 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้
1. กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น โดยพิจารณาจาก
 - 1.1 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่มี
ผลกระทบต่อประโยชน์สุขของประชาชน เช่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การผังเมือง
 - 1.2 การกิจถ่ายโอนตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ
 - 1.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ กลุ่มจังหวัด และจังหวัด โดยให้น้ำหนักดำเนินการ
ในยุทธศาสตร์ที่สำคัญและมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจนการป้องกัน
และแก้ไขปัญหายาเสพติด

1.4 กรอบนโยบาย ทิศทาง แนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน
เขตจังหวัด

1.5 นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่แถลงต่อสภาท้องถิ่น

1.6 แผนชุมชน

ในการนำประเด็นข้างต้นมาจัดทำแผนพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคำนึงถึง
สถานะทางการคลังของท้องถิ่น และความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ มาประกอบการพิจารณา
ด้วย

2. ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนา และการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการ
การจัดทำร่างแผนพัฒนา

ในการจัดทำร่างแผนพัฒนา ให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบลและ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง นำปัญหาความต้องการจากแผนชุมชนที่เกิ
นศกยภาพของชุมชนที่จะดำเนินการเองได้มาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนา แต่หากเกินศกยภาพ
ของเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มี
กฎหมายจัดตั้ง ให้เสนอปัญหาความต้องการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้องค์การ
บริหารส่วนจังหวัดนำมาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจ
หน้าที่

3. พิจารณาร่างแผนพัฒนาและร่างแผนการดำเนินงาน

4. ให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงานตามข้อ 19 (2)

5. พิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา

6. แต่งตั้งที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานอื่นเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่
เห็นสมควร

7. ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล
มีหน้าที่ประสานกับประชาคมหมู่บ้านในการรวบรวม วิเคราะห์ปัญหา ความต้องการของประชาชน
ในท้องถิ่นและจัดทำเป็นโครงการหรือกิจกรรมเพื่อประกอบในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การ
บริหารส่วนตำบลด้วย

ข้อ 11 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มีหน้าที่จัดทำร่าง
แผนพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด จัดทำร่าง
แผนการดำเนินงานและจัดทำร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงานตามข้อ 19 (1)

ข้อ 12 การประชุมของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
คณะกรรมการติดตามและประเมินผล คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน ต้องมีกรรมการมาประชุม

ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนกรรมการทั้งหมด แล้วแต่กรณีจึงจะเป็นองค์ประชุมให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุม หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของการประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนนถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ข้อ 13 ผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติตาม (1) และไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม (2) ถึง (7) ดังต่อไปนี้

1. เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์ สุจริต สามารถตรวจสอบพฤติกรรมได้
2. เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น
3. เป็นพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
4. เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเป็นกรรมการ
5. ดิฉยาเสพติดให้โทษ
6. เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
7. ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไปและพ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

ข้อ 14 ผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีและอาจได้รับการคัดเลือกอีกได้

ข้อ 15 ผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1. ครบวาระการดำรงตำแหน่ง
2. ตาย
3. ลาออก โดยยื่นหนังสือต่อประธานกรรมการที่ตนดำรงตำแหน่ง
4. คณะกรรมการที่ผู้ทรงคุณวุฒิดำรงตำแหน่งอยู่เห็นว่ามีความผิดอันควรและมีมติจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามให้ออก

5. มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 13

ข้อ 16 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาคำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการและ รัฐบาลท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็น การพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้องตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่ เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณา ประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวบรวมแนวทางและข้อมูล นำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

3. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อเสนอ ผู้บริหารท้องถิ่น

4. ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และประกาศใช้แผน ยุทธศาสตร์การพัฒนา

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การ พัฒนาต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน แล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณา อนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อไป

ข้อ 17 การจัดทำแผนพัฒนาสามปี ให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการ พัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การ พัฒนารวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยให้นำข้อมูลพื้นฐาน ในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำ แผนพัฒนาสามปี

2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมประเด็น หลักการ พัฒนา ปัญหา ความต้องการ และข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี แล้วเสนอคณะกรรมการ พัฒนาท้องถิ่น

3. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

4. ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปีและประกาศใช้แผนพัฒนา สามปี

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีต่อ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและ

ประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีต่อไป

ข้อ 18 แผนพัฒนาสามปีให้จัดทำ และทบทวนให้แล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายน
ก่อนงบประมาณประจำปี

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจขยายเวลาการจัดทำแผนพัฒนาสามปีแล้วรายงาน
กระทรวงมหาดไทยทราบ

ในกรณีของเทศบาลผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้นายอำเภอได้ เมื่อมีการขยาย
เวลาให้แจ้งจังหวัดเพื่อรายงานกระทรวงมหาดไทยทราบ

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสองให้เป็น
อำนาจของนายอำเภอแล้วแจ้งจังหวัดเพื่อรายงานกระทรวงมหาดไทยทราบ

ข้อ 19 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกจัดทำหรือ
ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนาได้ โดยมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

1. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจัดทำร่างข้อกำหนดขอบข่าย
และรายละเอียดของงานที่จะมอบหมายให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกดำเนินการ เพื่อเสนอ
คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

2. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนดขอบข่ายและ
รายละเอียดของงานแล้วเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

3. ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงาน

ข้อ 20 ให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกที่จัดทำหรือร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนาดำเนินการ
ตามขั้นตอนและวิธีการจัดทำร่างแผนพัฒนาตามระเบียบนี้

ข้อ 21 การแก้ไขแผนพัฒนาเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น

ข้อ 22 การเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาสามปี ให้ดำเนินการตามระเบียบนี้
โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

1. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี
ที่เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงพร้อมเหตุผลและความจำเป็นเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

2. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีที่เพิ่มเติมหรือ
เปลี่ยนแปลงเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

3. ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปีที่เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงและ
ประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีที่เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลง

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีที่
เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน แล้วผู้บริหาร

ท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้ต่อไป

ข้อ 23 การเปลี่ยนแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

1. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงพร้อมเหตุผลและความจำเป็นเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น
2. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและประชาคมท้องถิ่นพิจารณาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น
3. ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลง

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน แล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้ต่อไป

ข้อ 24 ให้ผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้แผนพัฒนาที่อนุมัติแล้ว และนำไปปฏิบัติรวมทั้งแจ้งสภาท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด อำเภอ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกันภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ประกาศใช้และปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

ข้อ 25 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้แผนพัฒนาสามปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมทั้งวางแนวทางเพื่อให้มีการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามโครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาสามปี

ข้อ 26 การจัดทำแผนการดำเนินงานให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

1. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมแผนงาน โครงการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ๆ ที่ดำเนินการในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วจัดทำร่างแผนการดำเนินงาน เสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น
2. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาแผนการดำเนินงาน แล้วเสนอผู้บริหารท้องถิ่นประกาศเป็นแผนการดำเนินงาน ทั้งนี้ให้ปิดประกาศแผนการดำเนินงานภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ประกาศเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกันและต้องปิดประกาศไว้อย่างน้อยสามสิบวัน

ข้อ 27 แผนการดำเนินงานให้จัดทำเสร็จภายในเดือนธันวาคมของปีงบประมาณนั้นหรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตั้งงบประมาณดำเนินการหรือได้รับแจ้งแผนงาน/โครงการจากหน่วยราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่ต้องดำเนินการในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณนั้น

การขยายเวลาการจัดทำและการแก้ไขแผนการดำเนินงานเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น

ข้อ 28 ให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นประกอบด้วย

1. สมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน
2. ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคน
3. ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคน
4. หัวหน้าส่วนการบริหารที่คัดเลือกกันเองจำนวนสองคน
5. ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคน

โดยให้คณะกรรมการเลือกกรรมการหนึ่งคนทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการและกรรมการอีกหนึ่งคนทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการ

กรรมการตามข้อ 28 ให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีและอาจได้รับการคัดเลือกอีกได้

ข้อ 29 คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. กำหนดแนวทาง วิธีการในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
2. ดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
3. รายงานผลและเสนอความเห็นซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาต่อผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอต่อสภาท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และประกาศผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกันอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ภายในเดือนธันวาคมของทุกปี ทั้งนี้ให้ปีประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

4. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร

ข้อ 30 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกดำเนินการหรือร่วมดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาได้โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

1. คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นจัดทำร่างข้อกำหนด ขอบข่ายและรายละเอียดของงานที่จะมอบหมายให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกดำเนินการเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

2. ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติข้อกำหนด ขอบข่ายและรายละเอียดของงาน
3. หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกดำเนินการหรือร่วมดำเนินการติดตามและประเมินผล
4. ให้นำหน่วยงานหรือบุคคลภายนอกที่ดำเนินการหรือร่วมดำเนินการติดตามและประเมินผลรายงานผลการดำเนินการซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผลต่อคณะกรรมการติดตามและประเมินผลเพื่อประเมินผลการรายงานผล เสนอความเห็นต่อผู้บริหารท้องถิ่น

5. ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอผลการติดตามและประเมินผลต่อสภาท้องถิ่นคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและประกาศผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกันอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ภายในเดือนธันวาคมของทุกปี ทั้งนี้ให้ปีคประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

ข้อ 31 เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมและเพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทยอาจจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามความเหมาะสม

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2542, หน้า 50) กล่าวว่า ทฤษฎีพัฒนาองค์การ (Organization Development) หรือ โอดี (OD) มีวัตถุประสงค์ทั่วไป เพื่อที่เพิ่มขีดความสามารถขององค์กร เน้นการร่วมแรงร่วมใจ ซึ่งการพัฒนาองค์การ มีขั้นตอน 4 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นค้นหาเหตุของปัญหา (Diagnostic)
2. ขั้นวางแผนการดำเนินงาน (Action-Planning)
3. การปฏิบัติการให้เป็นไปตามกลยุทธ์ที่วางไว้ (Implementing)
4. ขั้นประเมินผล (Valuating)

ทิตยา สุวรรณชฎ (2527, หน้า 187-189) ได้อธิบายการพัฒนา ไว้ว่า การพัฒนา คือ การเปลี่ยนแปลงที่ต้องการและได้กำหนดทิศทางและมุ่งที่จะควบคุมอัตราการเปลี่ยนแปลงด้วยสถานะการพัฒนาเป็นสถานะสมาชิกของสังคมได้ใช้ความรู้ความสามารถของตนได้เต็มที่โดยไม่มีสถานะครอบงำ เช่น ความบีบคั้นทางการเมือง ความบีบคั้นทางเศรษฐกิจ หรือความไม่สมบูรณ์ในอนามัย ทุกคนสามารถที่จะนำเอาศักยภาพของตนออกมาใช้ให้เป็นประโยชน์อย่างเต็มที่ เช่น การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรของไทยไม่สามารถจะใช้รถแทรกเตอร์แบบอเมริกาได้

ม.ร.ว. เทพฤทธิ์ เทวกุล ได้ประดิษฐ์ “ควายเหล็ก” ขึ้นมาใช้ไถสภาพแวดล้อมของสังคมไทย

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การพัฒนา เป็นกระบวนการที่เน้นการร่วมมือมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานตามขั้นตอนของการมีส่วนร่วม เพื่อให้การดำเนินงาน

ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

ความหมายภาวะผู้นำ

ธวัช บุญขมณี (2550, หน้า 2-3) ได้ให้ความหมายภาวะผู้นำ ไว้ว่า หมายถึง การกระทำระหว่างบุคคล โดยบุคคลที่เป็นผู้นำ จะใช้อิทธิพล(Influence) หรือการคลบั่นดาลใจ (Inspiration) ให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มกระทำหรือไม่กระทำบางสิ่งบางอย่าง ตามเป้าหมายที่ผู้นำกลุ่มหรือองค์การกำหนดไว้

Greenberg and Baron (1997, p. 498 อ้างถึงใน ธวัช บุญขมณี, 2550, หน้า 2) ได้ให้ความหมายภาวะผู้นำ ไว้ว่า เป็นกระบวนการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีอิทธิพลต่อสมาชิกในกลุ่มเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่กลุ่มหรือองค์การได้กำหนดไว้

Lussier and Achua (2007, p. 5 อ้างถึงใน ณัฏฐินี ทองเรือง, 2555, หน้า 9) ได้ให้ความหมายภาวะผู้นำ คือ กระบวนการที่มีอิทธิพลของผู้นำและผู้ตามต่อความสำเร็จของจุดประสงค์ขององค์การจนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลง

Schermerhorn (2002, p. 336 อ้างถึงใน ธวัช บุญขมณี, 2550, หน้า 2) ได้ให้ความหมายภาวะผู้นำ ไว้ว่า หมายถึง กระบวนการในการคลบั่นดาลใจ (Inspire) ให้บุคคลอื่นทำงานให้ประสบผลสำเร็จ

Champoux (2003, p. 254 อ้างถึงใน ณัฏฐินี ทองเรือง, 2555, หน้า 9) ได้ให้ความหมายภาวะผู้นำ เป็นกระบวนการที่มีอิทธิพลของสังคมที่เกี่ยวข้องกับคน 2 คนหรือมากกว่า ระหว่างผู้นำและผู้ตาม

Robbins and Judge (2008, p. 176 อ้างถึงใน ณัฏฐินี ทองเรือง, 2555, หน้า 9) ได้ให้ความหมายภาวะผู้นำ เป็นความสามารถในการมีอิทธิพลของกลุ่มไปสู่ความสำเร็จของวิสัยทัศน์หรือกลุ่มเป้าหมาย

Daft (2011, p. 5 อ้างถึงใน ณัฏฐินี ทองเรือง, 2555, หน้า 9) ได้ให้ความหมายภาวะผู้นำ คือ อิทธิพลที่มีความสัมพันธ์กับบรรดาผู้นำและผู้ตามผู้ซึ่งมีเป้าหมายที่จะเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง และสิ่งที่ปรากฏออกมาที่สะท้อนจุดประสงค์ที่พวกเขามีร่วมกัน

Terry (1960, p. 293 อ้างถึงใน กาญจนา แสงสารพันธ์, 2548, หน้า 17) ได้ให้ความหมายภาวะผู้นำ ไว้ว่า เป็นการใช้อิทธิพลให้กับคนอื่นเกิดความพอใจที่จะทำงานเพื่อกลุ่มและให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม

Boles and Devenport (1975, p. 117 อ้างถึงใน กาญจนา แสงสารพันธ์, 2548, หน้า 17) ได้ให้ความหมายภาวะผู้นำ ไว้ว่า เป็นกระบวนการซึ่งบุคคลใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ช่วยให้กลุ่มปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดผลผลิตเป็นไปตามเป้าหมาย ทำให้กลุ่มดำรงอยู่ได้โดยสนองความต้องการของสมาชิกในกลุ่มนั้นๆ ด้วย

Katz and Kahn (1978 อ้างถึงใน กาญจนา แสงสารพันธ์, 2548, หน้า 17) ได้ให้ความหมายภาวะผู้นำ ไว้ว่า ภาวะผู้นำ คือ การเพิ่มอิทธิพลต่อสมาชิกให้ยินยอมทำตามทิศทางการดำเนินงานปกติขององค์กร

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2544, หน้า 5) ได้ให้ความหมายภาวะผู้นำ ไว้ว่า ภาวะผู้นำเป็นกระบวนการช่วยสร้างความชัดเจนแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาให้รับรู้ว่าจะอะไรคือความสำคัญให้ภาพความจริงขององค์กรแก่ผู้อื่น ช่วยให้เห็นทิศทางและจุดมุ่งหมายอย่างชัดเจนภายใต้สถานการณ์เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโลก

เสาวนิต เสาธานนท์ (2542, หน้า 44) ได้ให้ความหมายภาวะผู้นำ ไว้ว่า ภาวะผู้นำหมายถึง กระบวนการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือมากกว่า พยายามใช้อิทธิพลของตนหรือกลุ่มคนกระตุ้น ชี้นำ ผลักดันให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มบุคคลอื่นมีความเต็มใจ และกระตือรือร้นในการทำสิ่งต่าง ๆ ตามต้องการ โดยมีความสำเร็จของกลุ่มหรือองค์กรเป็นเป้าหมาย

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า ภาวะผู้นำ เป็นกระบวนการที่ผู้บริหารใช้ความสามารถในการใช้อำนาจ หรืออิทธิพล ซึ่งเป็นอำนาจภายในตัวของผู้นำจูงใจผู้ร่วมงานให้เกิดการยอมรับนับถือ และร่วมมือในการกระทำกิจกรรมที่นำไปสู่ความสำเร็จบรรลุตามเป้าหมายขององค์กร ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำ

Lussier and Achua (2007, p. 17 อ้างถึงใน ณัฐฉิณี ทองเรือง, 2555, หน้า 10) ได้กล่าวทฤษฎีภาวะผู้นำ ไว้ว่า ทฤษฎีภาวะผู้นำเป็นการอธิบายลักษณะของภาวะผู้นำเพื่อความเข้าใจที่มากขึ้น ทำนายและควบคุมความสำเร็จของภาวะผู้นำ อาจกล่าวได้ว่าไม่มีการปฏิบัติใดดีเท่ากับทฤษฎีที่ดี ทฤษฎีภาวะผู้นำมีการจำแนกเป็น 4 ทฤษฎีหลักๆ ที่ใช้อธิบายภาวะผู้นำ การจำแนกทฤษฎีภาวะผู้นำประกอบด้วย คุณลักษณะ พฤติกรรม สถานการณ์ และการบูรณาการ ดังนี้

1. ทฤษฎีคุณลักษณะ

Luthans (1985, p. 480 อ้างถึงใน ธวัช บุญขมณี, 2550, หน้า 42) ได้กล่าวไว้ว่า ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงคุณลักษณะได้แนวทางมาจากทฤษฎีมหาบุรุษ (Great Man Theory) ในสมัยกรีกและโรมันโบราณ ซึ่งถือว่าผู้นำเป็นมาตั้งแต่เกิดสร้างกันไม่ได้ จึงได้เกิดแนวคิดที่ว่าผู้นำต้องมีลักษณะพิเศษกว่าคนทั่วไป

1.1 ภาวะผู้นำเชิงคุณลักษณะในช่วงปี ค.ศ. 1904-1947

Stogdill (1974, pp. 62-63 อ้างถึงใน ณัฏฐินี ทองเรือง, 2555, หน้า 11) ได้กล่าวไว้ว่า ในช่วงปี ค.ศ. 1904-1947 มีการศึกษาวิจัยคุณลักษณะของผู้นำกันมาก ได้ทำการสังเคราะห์งานวิจัยในช่วงเวลาดังกล่าวจำนวน 124 เรื่อง สรุปได้ว่า ผู้นำจะมีคุณลักษณะดังนี้ ความมีสติปัญญา (Intelligence) ความเป็นผู้รู้ (Scholarship) ความรับผิดชอบ (Responsibility) สถานภาพทางสังคม เศรษฐกิจ (Socioeconomic Status) ความชอบเข้าสังคม (Sociability) ความคิดริเริ่ม (Initiative) ความพยายาม (Persistence) ความเชื่อมั่นในตนเอง (Self-confidence) ความไวในการรับรู้และเข้าใจในสถานการณ์ต่าง ๆ (Alertness to, and Insight into, Situation) ความร่วมมือ (Cooperativeness) ความนิยมแพร่หลาย (Popularity) ความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) และความสามารถในการใช้คำพูด (Verbal Facility)

1.2 ภาวะผู้นำเชิงคุณลักษณะในช่วงปี ค.ศ. 1948-1970

Stogdill (1974, pp. 72-91 อ้างถึงใน ณัฏฐินี ทองเรือง, 2555, หน้า 11-12) ได้กล่าวไว้ว่าต่อมาในช่วงปี ค.ศ. 1948-1970 ยังคงมีการศึกษาวิจัยคุณลักษณะของผู้นำเป็นจำนวนมาก ได้ทำการศึกษาสังเคราะห์งานวิจัยต่าง ๆ จำนวน 163 เรื่องพบลักษณะของผู้นำดังนี้

1.2.1 คุณลักษณะทางร่างกาย (Physical Characteristic) การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำที่ดีและคุณลักษณะทางร่างกาย อาทิ อายุ ส่วนสูง น้ำหนัก และรูปร่าง จะให้ผลลัพธ์ที่ขัดแย้งกัน การมีส่วนสูงและน้ำหนักที่มากกว่าไม่ได้เป็นเงื่อนไขของผู้นำที่ดีเสมอไป แต่กระนั้นองค์การจำนวนมากเชื่อว่าบุคคลที่มีรูปร่างใหญ่จะจำเป็นต่อการได้รับความเชื่อถือฟังจาก

ผู้ตาม แนวคิดนี้อยู่บนพื้นฐานของอำนาจการบังคับหรือความกลัว

1.2.2 ภูมิหลังทางสังคม (Social Background) ภูมิหลังทางสังคมของผู้ที่ถูกนำมาศึกษา อาทิ การศึกษา สถานภาพทางสังคม และการเลื่อนชั้นทางสังคม (Social Mobility) โดยการศึกษาสรุปว่า 1) สถานภาพทางสังคมเศรษฐกิจที่สูงจะเป็นข้อได้เปรียบต่อการเป็นผู้นำ 2) บุคคลที่มาจากสถานภาพทางสังคมเศรษฐกิจที่ต่ำสามารถก้าวไปสู่ตำแหน่งระดับสูงมากกว่าในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1924 และ 3) ในช่วงปี ค.ศ. 1948-1970 ผู้นำมีการศึกษามากกว่าในอดีต

1.2.3 สติปัญญาและความสามารถ (Intelligence and Ability) ตัวแปรต่าง ๆ ที่ถูกนำมาศึกษา อาทิ สติปัญญา ความเด็ดขาด (Judgment, Decisiveness) ความรู้ความคล่องแคล่วในการใช้คำพูด (Fluency of Speech) งานวิจัยหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่า ผู้นำมีสติปัญญา มีความเด็ดขาด มีความรู้และมีความคล่องแคล่วในการใช้คำพูดมากกว่าผู้ที่ไม่ได้เป็นผู้นำ แม้ว่าจะพบความสัมพันธ์ค่อนข้างสม่ำเสมอ แต่ยังไม่สามารถสรุปได้อย่างเด็ดขาดต้องพิจารณาตัวแปรอื่น ๆ ประกอบด้วย

1.2.4 บุคลิกภาพ (Personality) สามารถสรุปได้ว่า ผู้นำมีบุคลิกภาพเหล่านี้ ได้แก่ ความสามารถในการปรับตัว การมีอำนาจเหนือบุคคลอื่น การมีความสมดุลในอารมณ์ และความสามารถในการควบคุมอารมณ์ ความมีอิสระเป็นตัวของตัวเอง (Independence, Nonconformity) ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Originality, Creativity) ความซื่อสัตย์และมีจริยธรรม (Personal Integrity, Ethical Conduct) และความเชื่อมั่นในตนเอง อย่างไรก็ตามบุคลิกภาพเหล่านี้ อาจจะไม่สอดคล้องกันในตัวผู้นำทุกกลุ่มและทุกอุตสาหกรรม

1.2.5 คุณลักษณะที่เกี่ยวข้องกับงาน (Task-Related Characteristics) คุณลักษณะที่เกี่ยวข้องกับงานของผู้นำ ได้แก่ ความต้องการความสำเร็จ (Achievement Drive, Desire to Excel) ปราารถนาที่จะรับผิดชอบ (Drive for Responsibility) ความคิดริเริ่ม ไม่ย่อท้อต่ออุปสรรค (Persistence Against Obstacles) รับผิดชอบในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ (Responsible in Pursuit of Objectives) และการมุ่งงาน (Task Orientation)

1.2.6 คุณลักษณะทางสังคม (Social Characteristics) คุณลักษณะทางสังคมของผู้นำที่ถูกพิจารณาว่าเป็นรากฐานที่สำคัญต่อความสำเร็จในการเป็นผู้นำ คือ ความสามารถในการประสานความร่วมมือ (Ability to Enlist Cooperation) ความสามารถในการบริหารจัดการ (Administrative Ability) ความปราารถนาที่จะร่วมมือกับคนอื่น (Cooperativeness) ความนิยมแพร่หลายและมีเกียรติ (Popularity, Prestige) การชอบสังคมและมีทักษะด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Sociability, Interpersonal Skill) การมีส่วนร่วมสังคม (Social Participation) รู้จักกาลเทศะ และมีทักษะด้านการทูต (Tact, Diplomacy)

1.3 ภาวะผู้นำเชิงคุณลักษณะหลังปี ค.ศ. 1970

Stogdill (1981, pp. 73-97 อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2536, หน้า 46) ได้กล่าวถึงภาวะผู้นำเชิงคุณลักษณะหลังปี ค.ศ. 1970 ไว้ว่า การสังเคราะห์งานวิจัยในระยะหลัง ๆ พบว่ามีคุณลักษณะของผู้นำบางประการที่พบเสมอในผู้นำที่มีประสิทธิผล คุณลักษณะเหล่านี้ได้แก่ ความรับผิดชอบ ความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ ความแข็งแรง ความเพียรพยายาม รู้จักเสี่ยง ความคิดริเริ่ม ความเชื่อมั่นในตนเองความสามารถในการจัดการกับความเครียด ความสามารถในการที่จะมีอิทธิพล (Influence) ต่อคนอื่น และความสามารถที่จะประสานพลังทั้งหลาย เพื่อการทำงานให้สำเร็จ

รัตติกรณ์ จงวิศาล (2551, หน้า 174-175) ได้กล่าวว่า มีนักวิชาการกล่าวถึงจุดอ่อนและจุดแข็งที่สำคัญของการศึกษาคุณลักษณะของผู้นำดังนี้คือ จุดอ่อนสำคัญของแนวคิดนี้ คือ คุณลักษณะของผู้นำแต่เพียงอย่างเดียวไม่อาจสามารถอธิบายประสิทธิผลหรือประสิทธิภาพของผู้นำได้อย่างสมบูรณ์ในทุกสถานการณ์ และอาจไม่สามารถระบุคุณลักษณะที่แน่นอนและ

คุณลักษณะร่วมของผู้นำได้ ส่วนจุดแข็งของแนวคิดนี้ คือ การทำความเข้าใจคุณลักษณะผู้นำที่มีประสิทธิผล จะเป็นแนวทางที่สำคัญในการคัดเลือก สรรหาผู้นำและเป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนาภาวะผู้นำที่ดีที่เหมาะสมได้

ทฤษฎีพฤติกรรมผู้นำ

ธวัช บุญยณณ์ (2550, หน้า 51-52) ในระหว่างปี ค.ศ. 1940 ความไม่พอใจกับวิธีการศึกษาภาวะผู้นำเชิงคุณลักษณะได้ทำให้นักพฤติกรรมศาสตร์มุ่งความสนใจของพวกเขาไปสู่พฤติกรรมของผู้นำ ผู้นำทำอะไรและเขาทำอย่างไร ผู้นำเน้นที่งานหรือมุ่งเน้นที่ผู้ตาม ตัวแปรสองประการที่ถูกเน้นในการศึกษาภาวะผู้นำเชิงพฤติกรรม คือ การมุ่งงานกับมุ่งคน การมุ่งงาน คือ พฤติกรรมของผู้นำที่มุ่งการทำงานให้สำเร็จด้วยการกระทำบางอย่าง อาทิ การมอบหมายงาน การแบ่งงานกันทำ การตัดสินใจ และการประเมินผลงาน การมุ่งคน คือ พฤติกรรมของผู้นำที่มุ่งการเปิดรับและให้ความเป็นมิตร การให้ความสำคัญกับความต้องการของผู้ตาม

การศึกษาในกลุ่มพฤติกรรมผู้นำมีหลายแนวคิด ดังเช่น การศึกษาภาวะผู้นำของมหาวิทยาลัยโอไฮโอ การศึกษาวิจัยของมหาวิทยาลัยมิชิแกน ทฤษฎีดาข่ายการบริหารของ Blake and Mouton จากมหาวิทยาลัยเทกซัส ทฤษฎีภาวะผู้นำ 3 มิติ ของ William จากการศึกษาดังกล่าวทำให้ค้นพบพฤติกรรมของผู้นำดังนี้

การศึกษาภาวะผู้นำของมหาวิทยาลัยโอไฮโอและมหาวิทยาลัยมิชิแกน ทฤษฎีดาข่ายการบริหารของ Blake and Mouton จากมหาวิทยาลัยเทกซัส มีความเหมือนกันคือมีการจำแนกพฤติกรรมผู้นำออกเป็น 2 แบบ คือ พฤติกรรมที่มุ่งงาน และพฤติกรรมที่มุ่งคน สามารถอธิบายได้ดังนี้

1. พฤติกรรมที่มุ่งงาน เป็นพฤติกรรมของผู้นำเน้นการจัดการองค์การ การบริหารจัดการต่าง ๆ การมอบหมายงานและกิจกรรม รวมทั้งกระบวนการทำงาน เช่น การแบ่งงานการกำหนดวิธีการทำงาน และมีการควบคุมพนักงานอย่างเข้มงวดและใกล้ชิดให้การทำงานนั้น ๆ บรรลุเป้าหมายที่กำหนด

2. พฤติกรรมที่มุ่งคน ผู้นำจะมีพฤติกรรมที่เน้นการให้การสนับสนุนกระตุ้นผู้ตามให้มีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย และการตัดสินใจที่เกี่ยวกับการทำงาน ผู้นำมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีความเคารพนับถือผู้ตาม ให้ความอบอุ่น ห่วงใย (รัตติกรณ์ จงวิศาล, 2551, หน้า 175-176)

จากการค้นพบพฤติกรรมทั้ง 2 แบบของผู้นำ การศึกษาของมหาวิทยาลัยมิชิแกนจะพิจารณาแบบมิติเดียวคือ พฤติกรรมผู้นำจะมุ่งงานหรือแบบมุ่งคนอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น ในขณะที่การศึกษาของมหาวิทยาลัยโอไฮโอจะเป็นแบบ 2 มิติ คือ พฤติกรรมผู้นำอาจมีทั้งการมุ่งงานและมุ่งคนได้ (ธวัช บุญยณณ์, 2550, หน้า 64) ผู้นำอาจมีพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งใน 4 แบบ คือ

พฤติกรรมมุ่งงานต่ำ-มุ่งคนต่ำ มุ่งงานสูง-มุ่งคนต่ำ มุ่งงานต่ำ-มุ่งคนสูง และมุ่งงานสูง-มุ่งคนสูง การวิจัยของมหาวิทยาลัยโอไฮโอ พบว่า พฤติกรรมผู้นำแบบมุ่งงานสูง-มุ่งคนสูง จะมีผล การปฏิบัติงานสูงกว่าและมีความพึงพอใจสูงกว่าพฤติกรรมแบบอื่น แต่อย่างไรก็ตามการศึกษาวิจัย ต่อมาพบว่า ผู้นำที่มีประสิทธิภาพ อาจจะมีพฤติกรรมแบบมุ่งงานสูง-มุ่งคนต่ำ หรือ มุ่งงานต่ำ-มุ่งคนสูง ได้ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์

นอกจากการศึกษากาว่าผู้นำของมหาวิทยาลัยโอไฮโอและมหาวิทยาลัยมิชิแกนแล้ว มหาวิทยาลัยเทกซัส โดย Blake and Mouton (รัตติกรณ จงวิศาล, 2551, หน้า 175-177) ได้นำเสนอ ทฤษฎีที่เรียกว่า ตารางการบริหาร (The Management Grid) หรือ ทฤษฎีภาวะผู้นำแบบ 2 มิติ (A Two-dimensional Leadership Theory) หรือเรียกในปัจจุบันว่า ตารางภาวะผู้นำ (The Leadership Grid) ได้พัฒนาและวิเคราะห์แนวคิดจากมหาวิทยาลัยมิชิแกนและมหาวิทยาลัยโอไฮโอ รวมทั้ง ประยุกต์ ผลการวิจัยเพิ่มเติมพัฒนาเป็นตารางภาวะผู้นำ โดยแบ่งพฤติกรรมของผู้นำในด้านมุ่งงาน และมุ่งคนแต่ละด้านเป็น 9 ระดับ นำมาประกอบกันเป็นตารางภาวะผู้นำ ด้านแนวนอนของตาราง แทนพฤติกรรมที่มุ่งงาน จากต่ำ (1) ไปสูง (9) ส่วนแนวตั้งแทนพฤติกรรมที่มุ่งคน จากต่ำ (1) ไปสูง (9) เช่นกัน แบ่งเป็นแบบภาวะผู้นำได้ 81 แบบ โดยส่วนใหญ่จะมีการกล่าวถึงเฉพาะแบบภาวะผู้นำ ที่สำคัญ 7 แบบ ได้แก่

1. ภาวะผู้นำแบบใช้อำนาจบารมี หรือแบบ 9, 1 (Authority-compliance Management) ให้ความสนใจมากกับงาน ไม่ค่อยให้ความสนใจกับคน
2. ภาวะผู้นำแบบชุมนุมสังสรรค์ หรือแบบ 1, 9 (Country Club Management) ให้ความสนใจกับงานต่ำ แต่ให้ความสนใจกับคนสูง
3. ภาวะผู้นำแบบอ้าแอ หรือแบบ 1, 1 (Impoverish Management) เป็นผู้นำที่ไม่ให้ความสำคัญทั้ง ด้านงานและสังคม ขาดภาวะผู้นำ
4. ภาวะผู้นำแบบพบกันครึ่งทาง หรือแบบ 5, 5 (Middle of the Road Management) ผู้นำจะมีลักษณะประนีประนอม มีเป้าหมายในงานและบุคคลในระดับปานกลาง
5. ภาวะผู้นำแบบทำงานเป็นทีม หรือแบบ 9, 9 (Team Management) ผู้นำจะเน้น ความสำคัญทั้งด้านงานและด้านคน โดยส่งเสริมให้คนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานและ ทำงานแบบทีมในองค์กร
6. ภาวะผู้นำแบบพ่อแม่ หรือแบบ 9+9 (Paternalism/ Materialism) เป็นภาวะผู้นำที่ผู้นำ ใช้แบบ 1, 9 และแบบ 9, 1 เป็นพฤติกรรมของผู้นำที่เหมือนพ่อแม่ เช่น การให้รางวัล เมื่อลูกเชื่อฟัง แต่ถ้าไม่เชื่อฟังจะถูกลงโทษ

7. ภาวะผู้นำแบบฉวยโอกาส (Opportunism) เป็นภาวะผู้นำที่ผู้นำใช้แบบผสมของภาวะผู้นำตั้งแต่แบบที่ 1-5 โดยเลือกใช้ผสมตามโอกาส มุ่งประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม (รัตติกรณ์ จงวิศาล, 2551, หน้า 175-177)

เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ (2536, หน้า 81 อ้างถึงใน ธวัช บุญยณณ์, 2550, หน้า 59) ได้กล่าวว่า จากแนวคิดที่กล่าวมาข้างต้น จำแนกพฤติกรรมของผู้นำออกเป็น 2 แบบ คือ มิติมุ่งงาน กับมุ่งคน ต่อมา William ได้เพิ่มมิติมุ่งประสิทธิผล (Effectiveness) เข้าไปอีกหนึ่งมิติทฤษฎีของ Reddin จึงได้ชื่อว่า ทฤษฎี 3 มิติ (Three-Dimension Theory หรือ 3-D Model หรือ 3-D Management) ทฤษฎี 3 มิติ ของ Reddin ได้อธิบายพฤติกรรมผู้นำในแต่ละมิติดังนี้

1. มิติมุ่งงาน (Task Orientation) หมายถึง พฤติกรรมผู้นำที่มุ่งให้ผู้ตามได้เข้าใจในการดำเนินงานตามแผนนโยบาย การติดต่อสื่อสาร การประสานงาน เพื่อให้ผู้ตามสามารถปฏิบัติงานได้ผลและสำเร็จตามวัตถุประสงค์

2. มิติมุ่งคน (Relationship Orientation) หมายถึง พฤติกรรมผู้นำที่แสดงออกถึงความ เป็นมิตร มีความไว้วางใจ เชื่อใจ สนับสนุนกับผู้ตามเพื่อก่อให้เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

3. มิติมุ่งประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง พฤติกรรมผู้นำที่มุ่งให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ สาระสำคัญของทฤษฎี 3 มิติ เริ่มจากแนวคิดพื้นฐานที่ว่า หากพิจารณาเฉพาะพฤติกรรมของผู้นำจาก 2 มิติ คือ มุ่งคนและมุ่งงาน จะได้ภาวะผู้นำ 4 แบบ ดังนี้

แบบที่ 1 ผู้นำแบบแยกตัว (Separated) มีพฤติกรรมไม่มุ่งทั้งงานและคน คือ มุ่งงานต่ำ มุ่งคนต่ำ

แบบที่ 2 ผู้นำแบบเสียสละ (Dedicate) มีพฤติกรรมมุ่งงานสูงและมุ่งคนต่ำ

แบบที่ 3 ผู้นำแบบมิตรสัมพันธ์ (Related) มีพฤติกรรมมุ่งงานต่ำและมุ่งคนสูง

แบบที่ 4 ผู้นำแบบบูรณาการ (Integrated) มีพฤติกรรมมุ่งทั้งงานและคน คือ มุ่งงานสูงมุ่งคนสูง

ธวัช บุญยณณ์ (2550, หน้า 59-63) ได้อธิบายไว้ว่า แบบของผู้นำอาจจะมีประสิทธิผลของงานสูงหรือต่ำก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับภาวะของผู้ตาม ดังนี้

1. ชนิดของผู้นำ แบบบูรณาการ เมื่อใช้กับผู้ตามที่มีวุฒิภาวะ จะมีประสิทธิผลของงานสูงและกลายเป็นผู้นำแบบผู้นำทีม แต่ถ้าใช้กับผู้ตามที่ไม่มีความวุฒิภาวะ จะมีประสิทธิผลของงานต่ำและกลายเป็นผู้นำแบบผู้ประนีประนอม

2. ชนิดของผู้นำแบบมิตรสัมพันธ์ เมื่อใช้กับผู้ตามที่มีวุฒิภาวะ จะมีประสิทธิผลของงานสูง และกลายเป็นผู้นำแบบนักพัฒนา แต่ถ้าใช้กับผู้ตามที่ไม่มีความวุฒิภาวะ จะมีประสิทธิผลของงานต่ำ

และกลายเป็นผู้นำแบบใจบุญ

3. ชนิดของผู้นำแบบแยกตัว เมื่อใช้กับผู้ตามที่มีวุฒิภาวะ จะมีประสิทธิผลของงานสูง และกลายเป็นผู้นำแบบผู้คุมกฎ แต่ถ้าใช้กับผู้ตามที่ไม่มีวุฒิภาวะ จะมีประสิทธิผลของงานต่ำและกลายเป็นผู้นำแบบหนีงาน

4. ชนิดของผู้นำแบบเสียสละ เมื่อใช้กับผู้ตามที่มีวุฒิภาวะ จะมีประสิทธิผลของงานสูง และกลายเป็นผู้นำแบบผู้บุกเบิก แต่ถ้าใช้กับผู้ตามที่ไม่มีวุฒิภาวะจะมีประสิทธิผลของงานต่ำ และกลายเป็นผู้นำแบบเผด็จการ

ทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์

รัตติกรณ์ จงวิศาล (2551, หน้า 177) ได้กล่าวถึง ทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์ ไว้ว่า การศึกษาในกลุ่มการศึกษาภาวะผู้นำตามสถานการณ์ เริ่มต้นประมาณ ค.ศ. 1967 จากการศึกษาภาวะผู้นำที่เกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้นำหรือการศึกษาพฤติกรรมผู้นำ ภายหลังได้พบว่าประสิทธิผลของผู้นำขึ้นกับปัจจัยหลายปัจจัย และไม่พบว่ามีความสัมพันธ์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือมีพฤติกรรมแบบใดที่จะมีประสิทธิผลมากที่สุดในทุกสถานการณ์ จึงมีการศึกษาวิจัยโดยพยายามศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ในแต่ละสถานการณ์ ซึ่งจะมีผลต่อประสิทธิผลของผู้นำ และพบว่าองค์ประกอบต่าง ๆ ในสถานการณ์จะมีผลต่อประสิทธิผลของผู้นำหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการรับรู้ของผู้นำที่มีต่อสถานการณ์นั้น ๆ และผู้นำจะต้องเลือกแบบของผู้นำให้เหมาะสมกับสถานการณ์ หรือองค์ประกอบต่าง ๆ จะส่งผลต่อแบบของผู้นำ นอกจากนั้นตัวผู้นำเองก็จะมีอิทธิพลต่อองค์ประกอบต่าง ๆ ในสถานการณ์ด้วย โดยสรุปแล้วการศึกษาภาวะผู้นำตามสถานการณ์นั้นพบว่า สถานการณ์ที่แตกต่างกันย่อมต้องการผู้นำที่แตกต่างกัน พฤติกรรมผู้นำแบบต่าง ๆ มีความเหมาะสมในสิ่งแวดล้อมที่ต่างกัน และประสิทธิผลของผู้นำขึ้นอยู่กับความสอดคล้องระหว่างแบบของผู้นำกับสถานการณ์นั้น ๆ สภาพของผู้ตามหรือลูกน้อง

ลักษณะความสำคัญของทฤษฎีผู้นำตามสถานการณ์นี้คือ Fieldler ได้เสนอโมเดลเชิงสถานการณ์ โดยพัฒนาเครื่องมือ ซึ่งเป็นแบบทดสอบที่มีวัตถุประสงค์ในการประเมินภาวะผู้นำว่าให้ความสำคัญกับการมุ่งงานหรือมุ่งความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน แบบทดสอบนี้มีชื่อว่า Least Preferred Coworker Test หรือเรียกกันว่าแบบทดสอบ LPC จะแบ่งภาวะผู้นำออกเป็น 2 แบบ ผู้ตอบที่ได้คะแนน LPC ต่ำ แสดงว่าผู้ตอบเป็นบุคคลที่มีแรงจูงใจแบบมุ่งงาน (Task Motivated) และถ้าได้คะแนน LPC สูง แสดงว่าผู้ตอบเป็นบุคคลที่มุ่งความสัมพันธ์ (Relationship Motivated) กล่าวโดยสรุปความเหมาะสมของแบบภาวะผู้นำที่ทำให้กลุ่มมีประสิทธิผลสูงสุดขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เอื้อต่อผู้นำ หรือสถานการณ์ที่ต้องควบคุม จากผลการวิจัยของ Fieldler (รัตติกรณ์ จงวิศาล, 2551, หน้า 177-180) สรุปได้ว่า 1) ในสถานการณ์ที่ต้องควบคุมมาก ผู้นำแบบมุ่งงานจะมี

ประสิทธิผลสูงกว่าผู้นำแบบมุ่งสัมพันธ์ 2) ในสถานการณ์ที่ต้องควบคุมปานกลาง ผู้นำแบบมุ่งสัมพันธ์จะมีประสิทธิผลมากกว่าผู้นำแบบมุ่งงาน และ 3) ในสถานการณ์ที่ต้องควบคุมน้อย ผู้นำแบบมุ่งงานจะมีประสิทธิผลสูงกว่าผู้นำแบบมุ่งสัมพันธ์

ทฤษฎีผู้นำตามสถานการณ์ของ Fieldler มีแนวคิดพื้นฐาน คือ ประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับ การสร้างความสอดคล้องเหมาะสมระหว่างรูปแบบภาวะผู้นำ ในส่วนทฤษฎีผู้นำตามสถานการณ์ ของ Hersey และ Blanchard (Hersey and Blanchard's Situational Theory) (รัตติกรณ จงวิศาล, 2551, หน้า 177-180) แนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีนี้คือ ประสิทธิภาพของผู้นำขึ้นอยู่กับความเหมาะสม ในการจับคู่กันระหว่างพฤติกรรมผู้นำกับวุฒิภาวะของผู้ตามหรือของกลุ่ม และผู้นำจะช่วยเพิ่ม ความพร้อมในงานของผู้ตามให้รวดเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยการปรับรูปแบบภาวะผู้นำของ ตัวผู้นำเอง ส่วนประกอบสำคัญ 2 ส่วน ของทฤษฎีนี้คือ พฤติกรรมผู้นำ กับ สถานการณ์ ทฤษฎีนี้ให้ ความสำคัญกับการมุ่งผู้ตามและวุฒิภาวะของผู้ตาม การมุ่งผู้ตามเพื่อประสิทธิภาพของภาวะผู้นำ ในทฤษฎีนี้สะท้อนว่า ไม่ว่าผู้นำจะทำอะไร ประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับภาระการกระทำของผู้ตามเขา ส่วนวุฒิภาวะของผู้ตามหมายถึงความถึงความสามารถและความเต็มใจของบุคคลที่จะมีความ รับผิดชอบในพฤติกรรมของตนเอง วุฒิภาวะนี้ไม่ขึ้นกับอายุ วุฒิภาวะนี้ประกอบด้วย คุณลักษณะ 5 ประการ คือ 1) ระดับของความต้องการความสำเร็จ 2) ความสามารถ 3) การศึกษา 4) ความเต็มใจ ที่จะยอมรับความรับผิดชอบ 5) ประสบการณ์ ซึ่งหากผู้ตามมีคุณลักษณะ 5 ประการเหล่านี้มาก เพียงใดก็จะมี วุฒิภาวะมากขึ้นเท่านั้น

แนวคิดเกี่ยวกับแบบของพฤติกรรมผู้นำอาศัยแนวคิดพื้นฐานจากการศึกษาของ มหาวิทยาลัยโอไฮโอและทฤษฎีสามมติของ William ทำให้เกิดพฤติกรรมผู้นำใน 2 มิติ คือ พฤติกรรมมุ่งงาน กับพฤติกรรมมุ่งสัมพันธ์ จากการผสมผสานพฤติกรรม 2 มิตินี้ ทำให้เกิดสไตล์ ผู้นำ 4 แบบ คือ 1) แบบสั่งงาน (Telling) 2) แบบชักจูง (Selling) 3) แบบการมีส่วนร่วม (Participating) 4) แบบการมอบหมายงาน (Delegating) ส่วนที่เกี่ยวกับสถานการณ์ ทฤษฎีนี้ พิจารณาตัวเดียว คือ วุฒิภาวะของผู้ตามหรือของกลุ่ม ซึ่งเป็นการประเมินความพร้อมของผู้ตามโดย พิจารณาปัจจัย 2 ประการ คือ ความสามารถและความเต็มใจ ความสามารถประกอบด้วย ทักษะ ความรู้ และประสบการณ์ที่ต้องใช้ในการทำงาน ความเต็มใจประกอบด้วย ความเชื่อมั่น ความผูกพัน และแรงจูงใจที่จำเป็นต่อการทำให้สำเร็จ ความพร้อมจะถูกแบ่งเป็น 4 ระดับ ตั้งแต่ ต่ำ ต่ำ ไปปานกลาง ปานกลางไปสูง และสูง ทฤษฎีภาวะผู้นำของ Hersey and Blanchard (1976 อ้างถึงใน รัตติกรณ จงวิศาล, 2551, หน้า 177-180) สร้างรูปแบบภาวะผู้นำได้ 4 แบบ โดยสรุปดังนี้

1. แบบสั่งงาน (Telling) เป็นพฤติกรรมที่มุ่งงานสูง มุ่งความสัมพันธ์ต่ำผู้นำจะอธิบาย งานอย่างละเอียด ให้คำแนะนำและควบคุมอย่างใกล้ชิด สไตล์ของผู้นำแบบนี้จะใช้ได้ดีที่สุดเมื่อ

ผู้ตามขาดความสามารถและไม่เต็มใจที่จะปฏิบัติงาน

2. แบบชักจูง (Selling) เป็นพฤติกรรมที่มุ่งงานสูง มุ่งความสัมพันธ์สูง ผู้นำจะสั่งงานและจะสนับสนุนความต้องการของพนักงานด้วย โดยการอธิบายและให้โอกาส สไตล์ของผู้นำแบบนี้จะเหมาะสมที่สุดเมื่อ ผู้ตามเต็มใจแต่ขาดทักษะที่เหมาะสม

3. แบบการมีส่วนร่วม (Participating) เป็นพฤติกรรมที่มุ่งงานต่ำ มุ่งความสัมพันธ์สูง ผู้นำจะเน้นการติดต่อสื่อสาร การสนับสนุน และการช่วยเหลือ สไตล์ของผู้นำแบบนี้จะเหมาะสมที่สุดเมื่อผู้ตามเริ่มจะมีทักษะแต่ขาดความเชื่อมั่น

4. แบบการมอบหมายงาน (Delegating) เป็นพฤติกรรมที่มุ่งงานต่ำ มุ่งความสัมพันธ์ต่ำ ผู้นำจะให้ทิศทางชี้แนะ และให้การสนับสนุนน้อยที่สุด เปิดโอกาสให้พนักงานทำงานสำเร็จด้วยตนเอง สไตล์ของผู้นำแบบนี้จะเหมาะสมที่สุดเมื่อผู้ตามมีความสามารถและความเต็มใจ (รัตติกรณ์ จงวิศาล, 2551, หน้า 177-180)

งานวิจัยของอิดเวิร์ด สตีท และคณะ (2540, หน้า 75 อ้างถึงใน ธวัช บุญยณณิ, 2550, หน้า 75-76) ได้อธิบายไว้ว่า นอกจากนั้นแนวคิดทางสังคมวิทยายังได้เสนอวิธีการที่กลุ่มวงในพยายามรักษาความห่างทางสังคม (Social Distance) กับกลุ่มวงนอกไว้ โดยการสร้างความรู้สึกอคติต่อกลุ่มอื่น หรือเป็นปฏิปักษ์กับกลุ่มอื่น กระบวนการที่ทำให้กลุ่มวงในและกลุ่มวงนอกแยกกันชัดเจนคือ การกีดกันและการขัดแย้งระหว่างกลุ่ม การขัดแย้งทำให้สมาชิกในกลุ่มมีความเป็นพวกเดียวกันมากขึ้น เพราะมีศัตรูร่วมกัน และจะทำให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในกลุ่มมากขึ้น ในกรณีของกลุ่มสองกลุ่ม ซึ่งแยกออกจากกันหรืออาจเคยเป็นปฏิปักษ์กัน แต่ต่อมามีเหตุการณ์ที่ทั้ง 2 กลุ่มต้องร่วมมือกัน อาทิ ตกอยู่ในภาวะเดือดร้อนที่ต้องช่วยกันแก้ปัญหาทั้ง 2 กลุ่ม ก็จะมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันและอาจรวมเป็นกลุ่มเดียวกันได้ในที่สุด ในทางตรงกันข้ามคนที่เคยเป็นกลุ่มเดียวกันหรือกลุ่มวงในอาจจะเกิดความขัดแย้งและกลายเป็นคนละกลุ่มกันก็ได้

ในส่วนทฤษฎีเส้นทางสู่เป้าหมาย (Path-Goal Theory) ถูกพัฒนาโดย Robert House ผู้นำในงานจะต้องจัดหาผู้ตามกับข้อมูลสนับสนุนหรือทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการที่จะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายของพวกเขา พฤติกรรมของผู้นำ จำแนกได้ 4 แบบ คือ

1. ผู้นำแบบชี้แนะ (Directive Leader) ผู้ตามจะทราบว่าจะอะไรที่ผู้นำคาดหวังต้องการ แผนงานที่จะต้องทำ ให้คำแนะนำที่เฉพาะเจาะจงว่าทำอะไรถึงจะประสบความสำเร็จในงาน
2. ผู้นำแบบสนับสนุน (Supportive Leader) เป็นมิตรและแสดงความห่วงใยสำหรับผู้ตามต้องการ
3. ผู้นำแบบมีส่วนร่วม (Participative Leader) เป็นที่ปรึกษาให้กับผู้ตามและใช้คำแนะนำเหล่านั้นก่อนทำการตัดสินใจ

4. ผู้นำแบบมุ่งความสำเร็จ (Achievement-oriented Leader) ตั้งเป้าหมายที่ท้าทายและคาดหวังให้ผู้ตามทำตามรูปแบบที่พวกเขาตั้งไว้ในระดับสูง

ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมจะเป็นตัวกำหนดรูปแบบของพฤติกรรมผู้นำจำเป็นต้องเป็นองค์ประกอบที่สมบูรณ์ถ้าผลลัพธ์ผู้ตามทำให้มีสูงสุด ทฤษฎีเส้นทางสู่เป้าหมายนี้สามารถทำนายได้ดังนี้

ผู้นำแบบชี้นำ (Directive Leader) จะนำไปสู่ความพึงพอใจสูงสุดเมื่องานมีความคลุมเครือและเคร่งเครียดมากกว่าเมื่อพวกเขาต้องกำหนดโครงสร้างทำให้ดีด้วยตัวพวกเขาเอง

ผู้นำแบบสนับสนุน (Supportive Leader) ผลลัพธ์ในผลการปฏิบัติงานของพนักงานสูงและความพึงพอใจเมื่อพนักงานได้ปฏิบัติงานตามโครงสร้างของงาน

ผู้นำแบบมีส่วนร่วม (Participative Leader) พนักงานจะมีความพึงพอใจในรูปแบบการมีส่วนร่วม

ผู้นำแบบมุ่งความสำเร็จ (Achievement-oriented Leader) จะเพิ่มความคาดหวังของพนักงานที่สนับสนุนจะนำไปสู่ผลปฏิบัติงานที่สูงขึ้นเมื่องานมีโครงสร้างที่คลุมเครือ (Robbins & Judge, 2008, pp. 183-185 อ้างถึงใน ญัตติ ท่องเรื่อง, 2555, หน้า 21)

ธวัช บุญยณ (2550, หน้า 84) ได้กล่าวไว้ว่า จากแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์ได้อธิบายว่า ภาวะผู้นำที่มีประสิทธิผลมิได้ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมผู้นำเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ด้วย ทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์พยายามแยกแยะปัจจัยด้านสถานการณ์เพื่อพิสูจน์ว่าสถานการณ์ใดมีอิทธิพลต่อภาวะผู้นำมากน้อยกว่ากัน

ทฤษฎีภาวะผู้นำแบบบูรณาการ

Lussier and Achua (2007, p. 19 อ้างถึงใน ญัตติ ท่องเรื่อง, 2555, หน้า 22) ทฤษฎีภาวะผู้นำแบบบูรณาการ เป็นทฤษฎีที่พยายามรวมทฤษฎีคุณลักษณะ พฤติกรรม สถานการณ์ เพื่ออธิบายความสำเร็จ อิทธิพลของผู้นำที่มีต่อผู้ตามและความสัมพันธ์งานวิจัยพยายามอธิบายว่าทำไมผู้ตามของบางผู้นำถึงมีความเต็มใจที่จะทำงานให้และทำงานอย่างหนัก และเสียสละตนเองเพื่อความสำเร็จของเป้าหมายของกลุ่มและเป้าหมายองค์กร หรือ ผู้นำที่มีประสิทธิผลหลาย ๆ คน มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของเหล่าผู้ตามอย่างไร ทฤษฎีนี้จะระบุพฤติกรรม และคุณลักษณะที่ซึ่งอำนวยความสะดวกประสิทธิผลของผู้นำ และเสนอว่าทำไมพฤติกรรมเดียวกัน โดยผู้นำจะส่งผลที่แตกต่างกันในผู้ตามขึ้นอยู่กับสถานการณ์ จะกล่าวถึงภาวะผู้นำแบบผู้มีบุญบารมี และ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

1. ภาวะผู้นำเชิงบารมี (Charismatic Leadership) อธิบายได้ในส่วนของการส่งผลของผู้นำต่อผู้ตาม หรือในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตาม มันเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน

ซึ่งสร้างขึ้นจากจำนวนของทฤษฎีที่พิจารณาเรื่องของธรรมชาติ สาเหตุ ความหมายสำหรับผล การปฏิบัติงานขององค์การ จากแนวคิดทฤษฎีของเว็บเบอร์ (Weber) เป็นรูปแบบที่แตกต่างกันชัดเจนของภาวะผู้นำที่มองว่าภาวะผู้นำเชิงบารมี เป็นตัวแปรหนึ่งที่ซึ่งมีระดับความสำคัญและสร้างความสำคัญยิ่งขึ้นในการค้นพบรูปแบบที่พิเศษของพฤติกรรม การมุ่งใจทางจิตวิทยา และคุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้นำที่มีความสัมพันธ์กับระดับต่าง ๆ ของบารมีที่ส่งผลต่อผู้ตาม บรรดาผู้นำที่มีบารมีจะมีภูมิหลังทางวัฒนธรรมที่แตกต่าง มีความคล้ายคลึงหรืออาจจะก่อให้เกิดความต้องการภายในจิตใจและความต้องการของมนุษย์โดยทั่วไป สำหรับการปกครองตนเอง การประสบความสำเร็จ และความมีคุณธรรม ภาวะผู้นำเชิงบารมี ส่งผลต่อผู้ตาม เช่น ผู้ตามมีความไว้วางใจในการทำสิ่งที่ถูกต้องจากวิสัยทัศน์ผู้นำ ผู้ตามมีความเชื่อและค่านิยมคล้าย ๆ ผู้นำ การยอมรับโดยไม่มีเงื่อนไขจากผู้นำ มีความรักต่อผู้นำอย่างแรงกล้า มีความจงรักภักดีและเชื่อฟัง ผู้นำเป็นต้น นอกจากนี้ ภาวะผู้นำเชิงบารมี จะมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ คือ เป็นผู้มีวิสัยทัศน์ มีทักษะในการติดต่อสื่อสารอย่างดีเลิศ มีความมั่นใจในตนเองและยึดถือคุณธรรม มีความสามารถในการสร้างแรงบันดาลใจ เป็นต้น (Lussier & Achua, 2007, pp. 309-312 อ้างถึงใน ฌีญูณิ ทองเรือง, 2555, หน้า 22)

2. ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) มุ่งเน้นความต่างของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง และภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ผู้นำแบบนี้จะทำตามเป้าหมายที่ปรารถนาอย่างแรงกล้าเป็นเป้าหมายเชิง กลยุทธ์ขององค์การ สิ่งที่ยังชี้คือ ความสัมพันธ์ของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงกับอัตราการเข้าออกของพนักงานลดลง ผลผลิตสูงขึ้น ความเครียดของพนักงานและการหมดกำลังใจลดลง และความพึงพอใจของพนักงานเพิ่มสูงขึ้น (Robbins & Judge, 2008, p. 188 อ้างถึงใน ฌีญูณิ ทองเรือง, 2555, หน้า 22-23) ผู้นำจะช่วยกำหนดเป้าหมายชี้แนะและส่งเสริมให้สมาชิกมีความสามารถและเห็นความสำคัญของเป้าหมาย ปฏิบัติงานด้วยแรงจูงใจของตนเอง จนผู้ตามสามารถปฏิบัติงานได้โดยไม่ต้องมีผู้นำอย่างเป็นทางการ ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน ผู้นำจะช่วยกำหนดเงื่อนไขและรางวัลที่ผู้ตามต้องการในการปฏิบัติงาน ถ้าผู้ตามสามารถทำงานได้ตามเป้าหมายที่ต้องการ เขาก็จะได้รับรางวัล โดยรางวัลอาจจะเป็นผลตอบแทนที่เป็นรูปธรรมหรือความพอใจของบุคคล (ฌีญูณิ ทองเรือง, 2551, หน้า 133) โดยภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนเป็นพื้นฐานการสร้างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงสร้างบริหารและผลการปฏิบัติงานที่เหนือกว่า แต่ผู้นำที่ดีควรมีทั้งแบบการเปลี่ยนแปลงและแบบแลกเปลี่ยน (Robbins & Judge, 2008, p. 188 อ้างถึงใน ฌีญูณิ ทองเรือง, 2555, หน้า 23)

ทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership Theory) ของ Burn (1978 อ้างถึงใน รัตติกรณ์ จงวิศาล, 2551, หน้า 184-185) อธิบายภาวะผู้นำในเชิงกระบวนการที่ผู้นำมีอิทธิพลต่อผู้ตาม และในทางกลับกันผู้ตามก็ส่งอิทธิพลต่อการแก้ไขพฤติกรรมของผู้นำ เช่นเดียวกัน ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมองได้ทั้งระดับแคบที่เป็นกระบวนการที่ส่งอิทธิพลต่อปัจเจกบุคคล และในระดับกว้างที่เป็นกระบวนการในการใช้อำนาจเพื่อเปลี่ยนแปลงสังคมและปฏิรูปสถาบัน พยายามยกระดับแนวความคิดและค่านิยมทางศีลธรรมให้สูงขึ้น ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงอาจจะมีการแสดงออกโดยผู้ใดก็ได้ในองค์กรต่างๆ ตำแหน่ง ซึ่งอาจจะเป็นผู้นำหรือผู้ตามก็ได้ และอาจจะเกี่ยวกับคนที่มียิทธิพลเท่าเทียมกัน สูงกว่า หรือต่ำกว่าก็ได้ Burn เห็นว่าภาวะผู้นำเป็นปฏิสัมพันธ์ของบุคคลที่มีความแตกต่างกันในด้านอำนาจ ระดับแรงจูงใจ และทักษะเพื่อไปสู่จุดมุ่งหมายร่วมกันซึ่งเกิดขึ้นได้ 3 ลักษณะ คือ

1. ภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership) เป็นปฏิสัมพันธ์ที่ผู้นำติดต่อกับผู้ตามเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ผู้นำจะใช้รางวัลเพื่อตอบสนองความต้องการและเพื่อแลกเปลี่ยนกับความสำเร็จในการทำงาน ถือว่าผู้นำและผู้ตามมีความต้องการอยู่ในระดับขั้นแรกตามทฤษฎีความต้องการเป็นลำดับขั้นของมาสโลว์ (Maslow's Need Hierarchy Theory)

2. ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) ผู้นำจะตระหนักถึงความต้องการและแรงจูงใจของผู้ตาม ผู้นำและผู้ตามมีปฏิสัมพันธ์กันในลักษณะยกระดับความต้องการซึ่งกันและกัน ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งสองฝ่าย คือ เปลี่ยนผู้ตามไปเป็นผู้นำ การเปลี่ยนแปลง และเปลี่ยนผู้นำการเปลี่ยนแปลงไปเป็นผู้นำแบบมีจริยธรรม กล่าวคือ ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะตระหนักถึงความต้องการของผู้ตาม และจะกระตุ้นผู้ตามให้เกิดความสำนึก (Conscious) และยกระดับความต้องการของผู้ตามให้สูงขึ้นตามลำดับขั้นความต้องการของ Maslow และทำให้ผู้ตามเกิดจิตสำนึกของอุดมการณ์และยึดถือค่านิยมเชิงจริยธรรม เช่น อีสรภาพ ความยุติธรรม ความเสมอภาค

3. ภาวะผู้นำแบบจริยธรรม (Moral Leadership) ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะเปลี่ยนเป็นผู้นำแบบจริยธรรมอย่างแท้จริงเมื่อผู้นำได้ยกระดับความประพฤติ และความปรารถนาเชิงจริยธรรมของทั้งผู้นำและผู้ตามให้สูงขึ้น และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งสองฝ่าย อำนาจของผู้นำจะเกิดขึ้นเมื่อผู้นำทำให้ผู้ตามเกิดความไม่พึงพอใจต่อสภาพเดิม ทำให้ผู้ตามเกิดความขัดแย้งระหว่างค่านิยมกับวิธีปฏิบัติ สร้างจิตสำนึกให้ผู้ตามเกิดความต้องการในระดับขั้นที่สูงกว่าเดิม แล้วจึงดำเนินการเปลี่ยนสภาพทำให้ผู้นำและผู้ตามไปสู่จุดมุ่งหมายที่สูงขึ้นสภาวะผู้นำทั้ง 3 ลักษณะตามทฤษฎีของ Burn มีลักษณะเป็นแกนต่อเนื่อง ภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนอยู่ปลายสุดของแกน ตรงกันข้ามกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมุ่งเปลี่ยนสภาพไปสู่ภาวะผู้นำแบบจริยธรรม (รัตติกรณ์ จงวิศาล,

2551, หน้า 184-185)

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า ภาวะผู้นำ สามารถจำแนกเป็น 4 แบบ ได้แก่ ทฤษฎีคุณลักษณะ ทฤษฎีพฤติกรรม ทฤษฎีสถานการณ์ และทฤษฎีการบูรณาการ ซึ่งผู้บริหารหรือผู้นำองค์กรต้องประยุกต์และนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์กับองค์กรให้มากที่สุด

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐสมัยใหม่

ความหมายการจัดการสมัยใหม่

การจัดการภาครัฐสมัยใหม่ หมายถึง การบริหารราชการเพื่อนำไปสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง (High Performance Organization-HPO) (พรพิมล รัตนพิทักษ์, 2536)

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การจัดการภาครัฐสมัยใหม่ เป็นการบริหารราชการเพื่อให้องค์กรมีความสามารถในการปฏิบัติงาน

องค์ประกอบของการจัดการสมัยใหม่

1. เหตุผลของการปฏิรูประบบราชการ

1.1 เนื่องจาก กระแสโลกาภิวัตน์ ที่ทุกประเทศมีแนวโน้มที่จะมีการเปิดเสรีในด้านต่าง ๆ ทำให้เศรษฐกิจเกิดการไร้พรมแดน และมีการแข่งขันในเวทีโลกรุนแรงมากขึ้น สังคมเข้าสู่ยุคแห่งการเรียนรู้ กระแสสังคมเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยการบริหารจัดการแนวใหม่ที่ยึดหลักธรรมาภิบาลจึงส่งผลให้ สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่ต้องเพิ่มศักยภาพและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบที่เปลี่ยนแปลงไป

1.2 ระบบราชการไทยมีปัญหาที่สำคัญคือ ความเสื่อมถอยของระบบราชการ และการขาดธรรมาภิบาล ถ้าภาครัฐไม่ปรับเปลี่ยนและพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐเพื่อไปสู่องค์กรสมัยใหม่ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล ก็จะส่งผลบั่นทอนความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตด้วย ดังนั้นแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่คือการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้เป็นองค์กรสมัยใหม่ ที่ยึดหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจะส่งผลทำให้ภาครัฐทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการปรับเปลี่ยนก็ต้องปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการของภาครัฐดังนี้

ปรับวิธีการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและเน้นผลงาน

1.2.1 ปรับการบริหารงานให้เป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้

1.2.2 ปรับบทบาทภารกิจและกลยุทธ์โดยให้เอกชน และชุมชนมีส่วนร่วม

ซึ่งการปฏิรูปราชการ ก็เป็นการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการของภาครัฐ ซึ่งอาศัยแนวคิดการปฏิรูปราชการที่ว่า

1. ระบบเดิมล้าสมัยและขาดประสิทธิภาพ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ และไม่ตอบสนองต่อความต้องการ ต่อประชาชน และการเปลี่ยนแปลงของสังคม

2. เนื่องจากเกิดภาวะวิกฤติ ทำให้ราชการต้องลดขนาดลง และปรับปรุงระบบให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อประหยัดงบประมาณ และใช้งบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ที่สำคัญ แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐเป็นการปฏิรูปในลักษณะองค์รวม เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบบริหารภาครัฐไปสู่ระบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นการทำงาน โดยวัดผลสัมฤทธิ์/ มีการวัดผลที่เป็นรูปธรรม โปร่งใส มีการบริหารงาน ที่รวดเร็ว และคล่องตัว สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า ในการจัดการภาครัฐสมัยใหม่เป็นการจัดการระบบ การปฏิบัติงานของภาครัฐให้มีความทันสมัย ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบันซึ่งมี การเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้สามารถแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ได้

2. การปฏิรูปราชการ (ใช้หลัก 4 RE 2 สร้าง 1 เป็ด)

2.1 การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน (Reprocess) ปรับเปลี่ยนวิธีการ ทำงานให้เป็นแบบมุ่งไปสู่การบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของ องค์การด้วยมิติอะไรบ้างแต่ละหน่วยมีตัวอะไรเป็นตัวชี้วัดผลงานที่เป็นรูปธรรม คือ นอกจากจะ วัดว่าทำอะไรได้บ้างแล้ว ยังจะวัดว่าประชาชนได้อะไรด้วย

2.2 การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ (Refinance & Budget) เป็นเรื่องการพัฒนากระบวนการจัดทำงบประมาณที่เน้นการควบคุมการใช้จ่ายเงินเป็นหลักเพื่อให้ ตรวจสอบได้ง่ายและเน้นเป็นเครื่องมือในการวางแผน ดังนั้น งบประมาณจะชี้ให้เห็นถึง วัตถุประสงค์หรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน คือ ทำให้ผู้พิจารณางบประมาณสามารถทราบได้ว่า การจัดสรรงบประมาณนั้นช่วยให้องค์การบรรลุเป้าหมายได้หรือไม่ และเป็นระบบงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงานและผลสัมฤทธิ์ มีการกำหนดเป้าหมายของงานอย่างเป็น รูปธรรม มีดัชนีชี้วัดผล สัมฤทธิ์ของงาน

2.3 การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยม (Reparadigm) จะมุ่งที่ การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานและทัศนคติของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ จากความคิดความเชื่อ เดิม ๆ ไปเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ มีค่านิยมรักศักดิ์ศรี มีจริยธรรม รับผิดชอบต่อผลงาน

2.4 การปรับปรุงโครงสร้างบริหารราชการแผ่นดิน (Reorganized) มีการปรับปรุง โครงสร้าง กระทรวง ทบวง กรม

2.5 สร้างระบบบริหารบุคคลและค่าตอบแทน จะมีการปรับเปลี่ยนระบบการกำหนดตำแหน่งและเงินเดือน จากระบบยัดชั้นหรือระดับตำแหน่ง เป็นการยืดความสามารถและผลงาน พัฒนารูปแบบการจ้างงานให้มีความหลากหลาย เช่น บางตำแหน่งที่ต้องการความเชี่ยวชาญ อาจใช้การจ้างพิเศษ จะมีการสร้างระบบนักบริหารระดับสูง ให้การสรรหาทำได้อย่างโปร่งใสเปิดกว้าง และยึดหลัก “ความสามารถ” มากกว่า “อำนาจนิยม” และจะมีการดูแลขนาดกำลังคนให้กะทัดรัดเหมาะสมกับการกิจอย่างเป็นรูปธรรม

2.6 สร้างระบบราชการให้มีความทันสมัย

2.7 เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การปฏิรูประบบราชการเป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงานแบบมุ่งไปสู่การบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยเน้นการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยม และการสร้างระบบราชการให้มีความทันสมัย ตลอดจนการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

3. ปัญหาในทางปฏิบัติของการปฏิรูประบบราชการ

3.1 มาตรการควบคุม (ตามระเบียบกฎเกณฑ์) ของภาครัฐ และการใช้ดุลยพินิจ (อย่างไม่แน่นอนและไม่ชัดเจน) ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพราะการใช้ดุลยพินิจ อาจทำให้เกิด Double Standards ที่ทำให้ภาคเอกชนบางรายเกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกัน และส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม)

3.2 มีการทำงานที่ไม่โปร่งใส เอื้อประโยชน์พวกพ้อง

3.3 ขาดธรรมาภิบาลในการทำงาน

3.4 ขาดความเป็นมืออาชีพในการทำงาน ขาดความรู้

ดังนั้น แนวโน้มของ “การจัดการภาครัฐ” ในอนาคตจึงมุ่งไปสู่ “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” (Privatization) และการใช้ “บุคคลที่สาม” (Third Party) ในการดำเนินการต่าง ๆ แทนภาครัฐเพิ่มขึ้นซึ่งทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องอาศัย “แนวความคิดและวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน” มาใช้มากขึ้นทุกที การบริหารจัดการแบบภาคเอกชนเช่นนี้ ทำให้เจ้าหน้าที่ของภาครัฐต้องมีความเป็นบุคลากรที่มีคุณภาพมากขึ้น (Qualified Personnel) พร้อม ๆ กับการต้องเป็น “มืออาชีพ” มากขึ้นด้วย (Higher-quality Professional)

แต่โดยที่การบริหารในภาครัฐราชการจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ มากมาย (ซึ่งต่างจากการบริหารของภาคเอกชน) และอยู่ภายใต้หลักการปกครองแบบ “นิติรัฐ” (Rule of Law) ด้วย จึงทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบของการปกครองแบบเข้มงวดเคร่งครัดมายึดหลักการผ่อนปรนภายใต้ “ธรรมาภิบาล” หรือ “การกำกับดูแลที่ดี” (Good

Governance) มากขึ้น ปัญหาในปัจจุบันจึงอยู่ที่การเร่งสร้างองค์กรเครือข่ายของภาครัฐและภาคเอกชนที่อาศัยหลักการของ “ธรรมาภิบาล” ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับของหลักแห่งศีลธรรมจรรยาที่ดีงาม ทุกวันนี้ ภาคเอกชนไม่เพียงแต่เรียกร้องและต้องการ Good Governance เท่านั้น แต่ยังเรียกร้อง “Good Judgment” จากเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้นทุกขณะด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า ปัญหาในการปฏิรูประบบราชการส่วนใหญ่ เป็นปัญหาจากการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจแก้ไขปัญห ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบขึ้นในแต่ละองค์การ

4. องค์กรในที่ทำงานสมัยใหม่

Schermerhorn (2005, pp. 10-11 อ้างถึงใน รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2549, หน้า 11-12)

ได้กล่าวไว้ว่า องค์กรในที่ทำงานสมัยใหม่ (Organizations in the New Workplace) เป็นการทำงานในสังคมสภาพแวดล้อมสมัยใหม่ในยุคปัจจุบันซึ่งมีการแข่งขันในระดับที่สูงมากต้องใช้เทคโนโลยีสารสนเทศระดับสูง มีการติดต่อสื่อสารแบบ โลกไร้พรมแดน องค์กรในที่ทำงานสมัยใหม่จะต้องเป็นสิ่งที่ท้าทาย ซึ่งจะก่อให้เกิดโอกาสและความเป็นไปได้ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรใหญ่หรือเล็ก องค์กรที่หวังผลกำไรหรือไม่หวังผลกำไร ต่างก็ต้องการผลประโยชน์ต่อสังคมเชิงบวกเช่นกัน ซึ่งหลักสำคัญประการหนึ่งก็คือ องค์กรจะต้องกำหนดความคาดหวัง พนักงานที่ทำงานทุกคน โดยทั่ว ๆ ไป จะมีการกำหนดความคาดหวัง คนบางคนทำงานเพื่อบางคน บางคนทำงานเพื่อบางสิ่งบางอย่าง เช่น อยากเป็นผู้บริหารใหญ่ อยากมีบ้านรถยนต์แถม อยากได้รับกองทุนท่องเที่ยว เป็นต้น ในที่ทำงานสมัยใหม่นอกจากนี้จากการทำงานเพื่อใคร ทำงานเพื่ออะไรแล้ว การเลือกงานที่ดีและการสร้างอาชีพที่ดีแล้ว พนักงานควรต้องเข้าใจหลักเบื้องต้นขององค์กรในที่ทำงานสมัยใหม่ด้วย ซึ่งเรียกว่าทักษะการวิเคราะห์ความอยู่รอดสำหรับที่ทำงานสมัยใหม่ (Critical Survival Skills for the New Workplace) โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1 ความเชี่ยวชาญ (Mastery) พนักงานควรต้องมีบางสิ่งบางอย่างที่ดี ซึ่งหมายถึงความสามารถบางอย่างและต้องสามารถทำบางสิ่งบางอย่างที่มีคุณค่าให้กับนายจ้างหรือองค์กร

4.2 การติดต่อพบปะสังสรรค์ (Contacts) พนักงานจำเป็นต้องรู้จักคนต่าง ๆ รู้จักการติดต่อสื่อสารกับกลุ่มเพื่อนและคนกลุ่มอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กร เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่เป็นผลดีต่อองค์กร

4.3 การเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneurship) พนักงานควรต้องปฏิบัติงานประหนึ่งว่าเป็นธุรกิจของตนเองด้วยการแสดงความคิดเห็น สร้างโอกาสให้กับองค์กร

4.4 มีความรักในด้านเทคโนโลยี (Love of Technology) พนักงานต้องรับเทคโนโลยีไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญ แต่ก็ต้องสามารถทำงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information

Technology (IT)) ได้อย่างเต็มที่

4.5 การตลาด (Marketing) พนักงานจำเป็นต้องสามารถถ่ายทอดความสำเร็จและความก้าวหน้าของตนให้แก่เพื่อนร่วมงาน ทั้งรายบุคคลและกลุ่มงานได้

4.6 ความรู้สึ้อย่างแรงกล้าที่จะตั้งต้นใหม่ (Passion for Renewal) พนักงานจำเป็นต้องมีการเรียนรู้และมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ด้วยการพยายามปรับปรุงตนเองให้ทันสมัยอยู่เสมอ

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า องค์กรในที่ทำงานสมัยใหม่จำเป็นต้องมีพนักงานที่มีความรู้ความสามารถหลายอย่าง ไม่ว่าจะเป็นการติดต่อประสานงาน การใช้เทคโนโลยี และการถ่ายทอดความรู้ให้กับเพื่อนร่วมงาน ตลอดจนการปรับปรุงตนเองให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา

5. การเปลี่ยนแปลงลักษณะขององค์กร

Schermerhorn (2005, pp. 13-14 อ้างถึงใน รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2549, หน้า 12-13) ได้กล่าวไว้ว่า การเปลี่ยนแปลงลักษณะขององค์กร (Changing Nature of Organization) ทุกวันนี้ การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ภายในสังคมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง องค์กรก็อยู่ภายใต้การเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกับสิ่งอื่น ๆ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงขององค์กรเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการศึกษาเรื่องของการบริหารจัดการองค์กรเป็นอย่างมาก องค์กรจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร อาจพิจารณาได้จากสิ่งต่อไปนี้

5.1 ความเชื่อในเรื่องทุนมนุษย์ (Belief in Human Capital) ความต้องการในโลก เศรษฐกิจใหม่ต้องการการมีส่วนร่วมของพนักงานในการทำงานอย่างมากและต้องการพนักงานที่มีความรู้ ประสบการณ์และการทำตามสัญญาของสมาชิกทุกคน

5.2 การเลิกสั่งการและการควบคุมที่เข้มงวด (Demise of "Command and Control") โครงสร้างตามลำดับชั้นขององค์กรตามที่เคยปฏิบัติกัน คือ พนักงานต้องทำตามคำสั่ง นั่นคือการทำงานแบบเก่าที่ซ้ำ หัวโบราณและลงทุนสูง การทำงานที่ดีในทุกวันนี้คือต้องอยู่ในสภาพแวดล้อมการแข่งขัน เปิดโอกาสให้พนักงานมีอิสระในความคิด

5.3 เน้นการทำงานเป็นทีม (Emphasis on Teamwork) องค์กรทุกวันนี้จะมีการจัดองค์กรแบบสูง (Vertical) น้อยลงและมุ่งจัดองค์กรเป็นแบบแบน (Horizontal) มากขึ้น ด้วยการเพิ่มการทำงานในรูปการทำงานเป็นทีม (Teamwork) ซึ่งจะสามารถดึงความสามารถด้านสติปัญญาของพนักงานออกมาใช้ในการแก้ปัญหาได้อย่างสร้างสรรค์

5.4 ใช้เทคโนโลยี (Pre-eminence of Technology) โอกาสใหม่ ๆ จะเกิดขึ้นด้วยการพัฒนาด้านคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งจะทำให้องค์กรมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องด้านการปฏิบัติการผลิตและวิธีการทำงานของพนักงาน

5.5 การทำงานแบบเป็นเครือข่าย (Embrace of Networking) องค์กรจะมีการติดต่อแบบเป็นเครือข่ายเพื่อให้เกิดการติดต่อสื่อสารที่ทันเวลาและเกิดการร่วมมือในส่วนต่าง ๆ ทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร

5.6 การคาดหวังในกำลังแรงงานใหม่ (New Workforce Expectations) คนงานรุ่นใหม่ที่จะเข้าสู่สถานที่ทำงานจะลดการทำงานแบบมีชั้นสายการบังคับบัญชา แต่จะทำงานแบบไม่เป็นทางการมากขึ้นและจะสนใจคุณค่าในการทำงานอย่างจริงจัง

5.7 การสนใจความสมดุลของชีวิตการทำงาน (Concern for Work Life Balance) ขณะที่สังคมขยายตัวมีความซับซ้อนมากขึ้น พนักงานในองค์กรก็จะผลักดันให้องค์กรให้สนใจมากขึ้น เพื่อให้เกิดความสมดุลในด้านการทำงานและด้านสวัสดิการ

5.8 มุ่งเน้นความรวดเร็ว (Focus on Speed) ทุกสิ่งทุกอย่างเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว องค์กรธุรกิจที่สามารถนำสินค้าออกสู่ตลาดได้ก่อนก็จะมีโอกาสมากกว่าและในการทำงานองค์กรก็มีความคาดหวังทั้งผลการปฏิบัติงานที่ดีและทันเวลาด้วย

มีแรงผลักดันมากมายต่อองค์กร ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์กร แต่สิ่งที่สำคัญที่ต้องทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์กร แต่สิ่งที่สำคัญที่ต้องทำให้เกิดขึ้นในองค์กรก็คือคุณภาพของสินค้าและบริการ องค์กรที่ไม่สนใจฟังข้อคิดเห็นของลูกค้าและไม่สนใจเรื่องการขายสินค้าและบริการที่มีคุณภาพด้วยราคาที่สมเหตุสมผลจะต้องดิ้นรนและพบกับการแข่งขันที่สูงมา

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การเปลี่ยนแปลงลักษณะขององค์กรจะสามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยต้องอาศัยปัจจัยในหลาย ๆ ด้านเป็นองค์ประกอบ ได้แก่ ความเชื่อในเรื่องทุนมนุษย์ การเลิกสั่งการ การเน้นการทำงานเป็นทีม การใช้เทคโนโลยี การทำงานเป็นเครือข่าย ความคาดหวังในพนักงานใหม่ และการสนใจความสมดุลของชีวิตการทำงานตลอดจนการมุ่งเน้นความรวดเร็ว

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสมัยใหม่

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2549, หน้า 9) ได้กล่าวไว้ว่า การทำงานในโลกสมัยใหม่จะเป็นการติดต่อกันอย่างใกล้ชิดด้วยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรเล็กหรือใหญ่ก็มีแนวโน้มที่จะทำงานด้วยทีมงานผสมจากทั่วโลก งานหลาย ๆ อย่างไม่จำเป็นต้องติดต่อกันแบบเห็นหน้า โครงการต่าง ๆ จะทำด้วยทีมงานใหม่ ๆ ซึ่งมีทักษะความชำนาญเฉพาะ มีการประเมินผลทุกขั้นตอน เพื่อให้ได้คุณภาพ มีความเป็นเลิศและตรงตามกำหนดเวลา

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการบริหารระบบราชการไทยในปัจจุบัน เป็นแนวคิดที่พัฒนาสืบเนื่องมาจากแนวคิด

การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ หรือ New Public Management (New PA.) กล่าวคือ หลังจากที่มีการใช้แนวทาง การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New PA.) มาตั้งแต่ปี ค.ศ 1968 พบว่า มีผลทำให้ระบบราชการเติบโตมากขึ้น เพราะจุดเน้นของ New Public Administration คือ การลงไปสร้างบริการสาธารณะให้กับประชาชนให้ทั่วถึงมากขึ้น ทำให้เกิดปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะความล่าช้าของการทำงานในระบบราชการ ขณะเดียวกันสภาพของการแข่งขันระหว่างประเทศได้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ขณะที่ระบบราชการยังเป็นระบบผูกขาดทำให้ขาดความสามารถในการแข่งขัน เนื่องจากระบบราชการมีต้นทุนสูง ทำให้ภาพรวมในการบริหารงานอยู่ในลักษณะที่เรียกว่ามีประสิทธิภาพต่ำ ซึ่งต่างจากภาคเอกชนและประชาชนที่เวลานั้นมีความเติบโต แข็งแรงมากขึ้น ทั้งหมดนี้กลายเป็นแรงผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดแบบ New Public Administration มาเป็น New Public Management ในปี ค.ศ 1980 ซึ่งเป็นแนวคิดหลักที่นำมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน รวมทั้งเป็นแนวทางในการปฏิรูประบบราชการของไทย

พรพิมล รัตนพิทักษ์ (2536) กล่าวว่า iva การจัดการภาครัฐสมัยใหม่เป็นแนวคิดที่ต้องการลดบทบาทของภาครัฐในการจัดบริการสาธารณะซึ่งเป็นผลมาจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยมีรากฐานมาจาก 2 แนวคิดหลักคือ

1. เศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันใหม่ (New Institutional Economics) ซึ่งมีแนวคิดที่ส่งผลต่อการปฏิรูประบบการบริหารการจัดการคือ

- 1.1 การแข่งขัน
- 1.2 ทางเลือกผู้รับบริการ
- 1.3 ความโปร่งใส
- 1.4 โครงสร้างระบบสิ่งจูงใจ

2. การจัดการนิยม (Managerialism) คือ การนำเอาแนวทางการจัดการแบบธุรกิจนำมาปรับใช้ในภาครัฐโดย

- 2.1 เน้นการจัดการแบบมืออาชีพ
- 2.2 มีดัชนีวัดความสำเร็จ
- 2.3 ให้อำนาจในการให้ดุลยพินิจและความอิสระในการจัดการ
- 2.4 สร้างวัฒนธรรมที่เหมาะสม

ถ้ามองการพัฒนาการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะเห็นว่า พัฒนามาจากการจัดการภาครัฐในยุคพาราไดม์ที่ 6 โดยเฉพาะการจัดการภาครัฐในแนวทางการจัดการเพื่อการปลดปล่อย และแนวทางการจัดการที่มุ่งเน้นตลาด และการจัดการภาครัฐทั้ง 2 แนวทางนี้ก็มีรากฐานมาจากทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ และเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันใหม่ หรือเศรษฐศาสตร์องค์กรมีลักษณะ

เด่นคือ ความพยายามแก้ไขปัญหของระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงในด้านประสิทธิภาพและการให้บริการประชาชน ซึ่งหัวใจสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็คือ การปฏิรูประบบราชการ

ดังนั้นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) จึงเป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ของภาครัฐและยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรม มีแนวทางในการบริหารจัดการดังนี้

1. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
2. คำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก
3. รัฐพึงทำบทบาทเฉพาะที่รัฐทำได้ดีเท่านั้น โดยมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

1. มุ่งผลผลิต
2. การวัดผลปฏิบัติงาน
3. การมีส่วนร่วมของประชาชน
4. การสร้างความโปร่งใส
5. การจัดการแบบภาคเอกชน
6. การเน้นลูกค้า
7. ส่งเสริมให้มีการแข่งขัน
8. การตรวจสอบบทบาทภาครัฐ
9. เน้นจิตสำนึกและความรับผิดชอบ
10. ปรับปรุงการจัดการการเงินและบัญชี

ดังนั้นจึงมีความจำเป็นจะต้องเร่งพัฒนาองค์กรภาครัฐให้มีศักยภาพและความได้เปรียบในการแข่งขัน โดยการริเริ่มแนวคิดใหม่ขององค์กรในอนาคตซึ่งก็คือ องค์กรจะต้องมี ดังนั้นรูปแบบขององค์กรในอนาคตจะมีลักษณะเป็นแบนราบ มีการทำงานเป็นทีม และการเชื่อมโยงแบบเครือข่ายแต่โครงสร้างดังกล่าวจะไม่คงที่ตายตัว คือ จะต้องมีความยืดหยุ่นเตรียมพร้อมรับการปรับเปลี่ยนหรือเปลี่ยนแปลงในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางการแข่งขันที่รุนแรงในปัจจุบัน และการค้นหาแนวกลยุทธ์ใหม่ ๆ ที่มีการพัฒนาให้เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา องค์กรในอนาคตจะให้ความสำคัญกับความหลากหลายของการเรียนรู้ การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐในอนาคตจะต้องมีการนำเครื่องมือการจัดการต่าง ๆ ที่มีอยู่หลากหลายมาปรับใช้ในองค์กรให้เหมาะสม ดังนั้นการที่จะนำเครื่องมือในการบริหารจัดการต่าง ๆ มาใช้และให้เกิดประโยชน์กับองค์กรได้อย่างแท้จริงนั้นต้องปฏิบัติดังนี้

1. ศึกษาเครื่องมือทางการจัดการต่าง ๆ ให้เข้าใจถ่องแท้ก่อนที่จะเริ่มใช้งานเนื่องจากเครื่องมือแต่ละประเภทย่อมมีข้อดีและข้อเสีย รวมทั้งความเหมาะสมในการใช้งานที่แตกต่างกัน
 2. ผู้บริหารภายในองค์กรจะต้องผู้ที่สนับสนุนและผลักดันการใช้เครื่องมือทางการจัดการต่าง ๆ ไม่ใช่อาศัยนักวิชาการหรือที่ปรึกษาข้างนอกเพียงอย่างเดียว แต่ผู้บริหารจัดมีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดีและสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับองค์กรได้อย่างเหมาะสม
 3. ในการนำเครื่องมือในการจัดการมาใช้จะต้องปรับปรุง พัฒนาเครื่องมือทางการจัดการให้มีความเหมาะสมกับองค์กร ไม่ใช่ปรับองค์กรให้สอดคล้องและเหมาะสมกับเครื่องมือ
- จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การจัดการภาครัฐสมัยใหม่ เป็นการจัดการกระบวนการในการปฏิบัติงานของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพเท่าเทียมกับภาคเอกชน โดยเน้นคุณภาพการปฏิบัติงาน การทำงานร่วมกันเป็นทีม และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์กร

ความหมายการจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์กร

สุวรรณี แสงมหาชัย (2541, หน้า 7) ได้ให้ความหมายของ TQM ไว้ว่า TQM หมายถึง การจัดการเพื่อพัฒนาคุณภาพรวมขององค์กร ซึ่งได้ทำการครอบคลุมถึงกิจกรรม แนวทางปฏิบัติ และเทคนิคอื่น หลากหลาย รวมทั้งกิจกรรมมากมายที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นภายในองค์กร

อนูวรรณ ศีลาอำไพ (2546, หน้า 2) ได้กล่าวไว้ว่า องค์กรมาตรฐานสากล (ISO) ได้ให้คำจำกัดความ TQM ว่า หมายถึง แนวทางการบริหารองค์กรที่มุ่งเน้นคุณภาพ โดยสมาชิกทุกคนขององค์กรมีส่วนร่วมและมุ่งหมายผลกำไรในระยะยาวด้วยการสร้างความพึงพอใจให้ลูกค้า รวมทั้งผลประโยชน์ตอบแทนแก่สมาชิกองค์กรและสังคม

JUSE (1967 อ้างถึงใน อนูวรรณ ศีลาอำไพ, 2546, หน้า 2) ได้ให้คำจำกัดความ TQM ว่าหมายถึง Systematic Activities ที่บริษัทดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของบริษัทอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการสร้างความพึงพอใจให้ลูกค้าผ่านสินค้าและบริการด้วยราคาและเวลาส่งมอบที่เหมาะสม

Kano (1969 อ้างถึงใน อนูวรรณ ศีลาอำไพ, 2546, หน้า 3) ได้ให้คำจำกัดความ TQM ว่าหมายถึง Business Management เพื่อสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้าผ่านทางสินค้าและบริการทำอย่างเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific) ทำอย่างมีระบบ (Systematic) และทำอย่างทั่วถึงทุกเรื่องทั่วทั้งองค์กร

Sense (1956 อ้างถึงใน อนุวรรณ ศีลาอำไพ, 2546, หน้า 3) ได้ให้คำจำกัดความ TQM ว่าหมายถึง แนวคิดและวิธีการทำงานของพนักงานในอันที่จะสร้างความพึงพอใจ ความประทับใจ ในตัวสินค้าและบริการให้ลูกค้า

อนุวัฒน์ ศุภชุตikul (2541, หน้า 21-22) ได้ให้ความหมายอื่น ๆ ของการบริหารคุณภาพ โดยรวม เช่น

1. เป็นระบบบริหารจัดการที่เน้นการบริหารกระบวนการบริการลูกค้า การลดความสูญเสีย และการให้ความสำคัญกับผู้ปฏิบัติงาน
2. เป็นการผสมผสานเอาวิธีการ การปฏิบัติ แนวคิด และความเชื่อทางด้านคุณภาพและการบริหารจัดการเข้าเป็นวัฒนธรรมขององค์กรเพื่อให้เกิดการปรับปรุงอย่างไม่หยุดยั้ง
3. เป็นการทำธุรกิจที่อยู่อาศัยภูมิปัญญาและความสามารถของผู้ปฏิบัติงานกับผู้บริหาร ร่วมกัน เพื่อปรับปรุงคุณภาพและผลผลิตอย่างไม่หยุดยั้ง โดยการทำงานร่วมกันเป็นทีม
4. เป็นการประยุกต์ใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์เพื่อปรับปรุงระบบงานในองค์กร เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับผลงานอย่างต่อเนื่อง
5. เป็นปรัชญาและระบบบริหารซึ่งผู้กำหนดนโยบายผู้บริหาร ผู้ประกอบวิชาชีพและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ มีส่วนร่วมในการปรับปรุงกระบวนการทำงานและผลลัพธ์ของการดูแลรักษาผู้ป่วยอย่างต่อเนื่อง เป็นการประยุกต์วิธีการทางสถิติและเครื่องมือของกระบวนการกลุ่มเพื่อลด ความสูญเสีย ความซ้ำซ้อน และความซ้ำซ้อนที่ไม่จำเป็น เป้าหมายคือการตอบสนองหรือ ทำให้เกินกว่าความต้องการและความคาดหวังของผู้ป่วย ผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้ส่งมอบ และชุมชน ดังนั้นการบริหารคุณภาพโดยรวมจึงเป็นการประสานแนวคิดของการบริหารจัดการกับการพัฒนา คุณภาพระคมทรัพยากรทั้งหมดขององค์กรมาช่วยกับการปรับปรุงระบบหรือกรรมวิธีการทำงาน เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับผลงาน โดยมีการเรียนรู้และการปรับปรุงอย่างเป็นระบบและ ต่อเนื่อง

Duncan (1945 อ้างถึงใน วีรพจน์ ลือประสิทธิ์สกุล, 2540, หน้า 120) ได้ให้คำนิยาม TQM ไว้ในหนังสือ “Total Quality Key Teams and Concepts” American Management Association, New York 1995 ว่า การบริหารแบบมุ่งคุณภาพทั่วทั้งองค์กรเป็นระบบที่ทำให้เกิดการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องของกระบวนการเพิ่มมูลค่าทุกกระบวนการที่ดำเนินอยู่ในองค์กร ลูกค้าจะเป็นผู้ตัดสินใจบนพื้นฐานแห่งความพึงพอใจ ดังนั้น ความมีส่วนร่วมของสมาชิกทุกคน ในองค์กรในการปรับปรุงผลิตภัณฑ์ กระบวนการ การบริการ และวัฒนธรรมองค์กร เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในการบริหารแบบมุ่งคุณภาพทั่วทั้งองค์กร

กระทรวงกลาโหม สหรัฐอเมริกา (2544 อ้างถึงใน วีรพจน์ ลือประสิทธิ์สกุล, 2540, หน้า 119) ได้ให้ความหมายของ TQM ในปี ค.ศ. 1988 ว่า การบริหารแบบมุ่งคุณภาพทั้งองค์การ เป็นยุทธศาสตร์เพื่อปรับปรุงสมรรถนะอย่างต่อเนื่องในทุกระดับ และทุกจุดที่อยู่ในความรับผิดชอบ ประกอบด้วยเทคนิคการบริหารขั้นพื้นฐาน จิตใจมุ่งมั่นที่จะปรับปรุง และเครื่องมือเชิงวิชาการ ภายใต้โครงสร้างที่มีวินัย โดยมุ่งเป้าไปที่ทุก ๆ กระบวนการ ประสิทธิภาพแห่งการปรับปรุงนั้นเพื่อตอบสนองเป้าหมายในมวงกว้าง อาทิ การลดต้นทุน เพิ่มคุณภาพทันกำหนดการ และสอดคล้องกับภารกิจที่ต้องการ การเพิ่มความพึงพอใจของผู้ใช้เป็นวัตถุประสงค์ที่อยู่เหนือสิ่งอื่นใด

วีรพจน์ ลือประสิทธิ์สกุล (2540, หน้า 126) ได้ให้ความหมายของการบริหารแบบมุ่งคุณภาพทั่วทั้งองค์การว่า คือ ปรัชญาแห่งชีวิตขององค์การธุรกิจ เป็นระบบบริหารที่พนักงานในองค์การทุกระดับ ในทุกฝ่าย ทุกแผนก ทุกขั้นตอนการผลิต ดำเนินกิจกรรมกลุ่มปรับปรุงคุณภาพของสินค้า บริการ และมาตรฐานการทำงานอย่างต่อเนื่อง โดยใช้วิธีคิดและวิธีการอย่างเป็นระบบแบบ PDCA เชิงสถิติ ใช้เครื่องมือควบคุมคุณภาพควบคู่กับส่งเสริมการศึกษาหาความรู้และพัฒนาจิตสำนึกต่อคุณภาพในหมู่พนักงาน ตลอดจนการวิจัยพัฒนาเทคโนโลยีที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้มีความก้าวหน้าอยู่ตลอดเวลา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความพึงพอใจให้ลูกค้า พนักงานของบริษัท และสังคมไปในทิศทางที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ การดำเนินธุรกิจเพื่อมุ่งบรรลุวิสัยทัศน์ขององค์การที่สอดคล้องกับภาวะแวดล้อมทางธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

วิฑูรย์ ภูมิปัญญวานิช (2539, หน้า 23) ได้ให้ความหมายของ TQM ไว้ว่า การที่องค์การสามารถดำรงอยู่ร่วมกับสังคมได้ มีส่วนช่วยให้ชุมชนมีความมั่นคง สามารถที่จะให้สินค้าและบริการที่เป็นประโยชน์ต่อลูกค้า ในขณะที่เดียวกันพนักงานขององค์การก็ได้รับความพึงพอใจและความก้าวหน้าในการทำงาน

Mondy, Noe and Premeaux (1999, p. 9 อ้างถึงใน รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2549, หน้า 350) ได้ให้ความหมายของ TQM ไว้ว่า TQM เป็นการควบคุมคุณภาพซึ่งมุ่งที่เงื่อนไขขององค์การจากการใช้ความพยายามปรับปรุงคุณภาพร่วมกัน โดยมีจุดมุ่งหมายขององค์การและใช้คุณภาพเป็นปัจจัยสำคัญในการประเมินการทำงาน หรือเป็นปรัชญาที่ผู้บริหารระดับสูงเน้นการปรับปรุงคุณภาพในกระบวนการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีผลต่อสินค้าและบริการ

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์การ เป็นหลักการบริหารที่มุ่งเน้นการควบคุมคุณภาพทั้งระบบ เป็นการมุ่งเน้นไปที่ระบบและโครงสร้างองค์กร ซึ่งพนักงานทุกคนในองค์กรมีส่วนร่วมในการปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

ความเป็นมาของการจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์กร

การบริหารคุณภาพทั้งองค์กร มีแนวคิด วิวัฒนาการจากเรื่อง การควบคุมคุณภาพ (Quality Control or QC) ซึ่งเริ่มมีขึ้นในสหรัฐอเมริกา เมื่อ ค.ศ. 1931 โดยศาสตราจารย์ Schwhart จากบริษัท Bell Laboratories ซึ่งได้พัฒนาแผนภูมิ การควบคุม (Control Chart) โดยวิธีการทางสถิติ แล้วนำมาประยุกต์ใช้เฉพาะสายการผลิตของภาคอุตสาหกรรม จนได้ผลดี เนื่องจากวิธีการบริหารคุณภาพดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากวิธีการทางสถิติ เช่น การใช้แผนภูมิ การควบคุมและการชักตัวอย่างเพื่อการตรวจสอบ เป็นต้น จึงเรียกว่า การควบคุมคุณภาพเชิงสถิติ (Statistic Quality Control or SQC) ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ใน ค.ศ. 1950 ทางสมาพันธ์นักวิทยาศาสตร์และวิศวกรแห่งประเทศญี่ปุ่น (JUSE) ได้เชิญ Dr. Deming ผู้เชี่ยวชาญชาวสหรัฐอเมริกา ในเรื่อง SQC มาให้ความรู้ในเรื่อง QC แก่ผู้บริหารระดับสูงของบริษัทอุตสาหกรรมใหญ่ ๆ ของญี่ปุ่น เพื่อให้ตระหนักถึงความสำคัญของ QC ญี่ปุ่นจึงได้รับ QC แบบอเมริกัน (SQC) ไปใช้อย่างจริงจัง แต่ยังไม่แพร่หลายนัก เพราะเนื้อหาหายากเกินไปสำหรับพนักงานทั่วไป จึงมีแค่เฉพาะวิศวกรและผู้เชี่ยวชาญเท่านั้นที่ใช้ ดังนั้น ในสมัยนั้นเมื่อกล่าวถึง QC ก็คือ SQC นั่นเอง ต่อมาญี่ปุ่นได้พัฒนา QC หรือ SQC ไปเป็น QC แบบญี่ปุ่น ในขณะที่สหรัฐอเมริกาก็พัฒนา QC เช่นกัน โดยเรียก QC ที่พัฒนาใหม่นี้ว่า Total Quality Control (TQC) เหมือนกัน แต่ TQC ของญี่ปุ่นมีแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกับ TQC ของ Feigenbaum คือ QC จะต้องดำเนินการโดยพนักงานทุกคนทั่วทั้งองค์กร ไม่ใช่เพียงผู้เชี่ยวชาญ QC เท่านั้น ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดความสับสน ญี่ปุ่นจึงเรียก TQC แบบญี่ปุ่นว่า Company Wide Quality Control (CWQC) แม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะเป็นต้นคิดของ QC หรือ TQC แต่เมื่อเห็นว่าวิธีการของญี่ปุ่นใช้ได้ผลดี จึงพยายามนำแนวทาง TQC ของญี่ปุ่นกลับไปใช้ในสหรัฐอเมริกาและตั้งชื่อใหม่ว่า Total Quality Management หรือ TQM (กองบรรณาธิการ, 2541, หน้า 92)

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การบริหารคุณภาพทั้งองค์กร มีแนวคิด วิวัฒนาการจากเรื่อง การควบคุมคุณภาพ ซึ่งเริ่มมีขึ้นในสหรัฐอเมริกา และต่อมาได้พัฒนาในญี่ปุ่น

องค์ประกอบของการจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์กร

สมศักดิ์ คลประสิทธิ์ (2539, หน้า 58) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารคุณภาพทั้งองค์กร (TQM) ดังนี้

1. ภาวะผู้นำ
2. การศึกษาและฝึกอบรม
3. โครงสร้างที่เกื้อหนุน
4. การติดต่อสื่อสาร
5. การพิจารณาความชอบ

6. การใช้กระบวนการทางสถิติ หรือวัดผลการปฏิบัติงาน

7. การทำงานเป็นทีม

Goetsch (1994, p. 14 อ้างถึงใน วิเชียร พันธุ์เครือบุตร, 2542, หน้า 24) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบที่สำคัญของคุณภาพโดยรวม 10 ประการ ได้แก่

1. ผู้บริโภค
2. การตระหนักในคุณภาพ
3. การใช้แนวคิดเชิงวิทยาศาสตร์
4. การมีข้อผูกพันระยะยาว
5. การทำงานเป็นทีม
6. การปรับระบบอยู่เสมอ
7. การศึกษาอบรม
8. อิสระในการทำงานภายใต้ขอบเขต
9. วัตถุประสงค์ชัดเจนและมีมิติเดียว
10. มอบอำนาจและให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วม

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า องค์ประกอบของการจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์กรเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

1. การปรับปรุงกระบวนการในการทำงานอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง
2. การให้พนักงานทุกคนในองค์กรมีส่วนร่วมในการทำงาน
3. การมุ่งให้ความสำคัญกับลูกค้าหรือผู้รับบริการ

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์กร

วีรพจน์ ลือประสิทธิ์สกุล (2540, หน้า 150) ได้รวบรวมแนวคิดของนักวิชาการ และสรุปได้ว่า การบริหารคุณภาพทั้งองค์กร (TQM) ประกอบด้วย 12 ประการ คือ

1. สร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้า
2. มีจริยธรรมและรับผิดชอบต่อสังคม
3. ให้การศึกษาและพัฒนาการบุคลากรตลอดเวลา
4. ทุกคนในองค์กรมีส่วนร่วมในการสร้างคุณภาพ
5. ให้ความสำคัญแก่กระบวนการทำงาน
6. กระบวนการถัดไปคือลูกค้าของเรา
7. บริหารด้วยข้อมูลจริงของจริงในสถานที่จริง
8. แก้ปัญหาที่สาเหตุ เน้นการป้องกันการเกิดปัญหาซ้ำ

9. ใช้กรรมวิธีการทางสถิติ

10. ใช้กฎ Pareto คือ เรื่องสำคัญมีน้อย เรื่องจิปจายมีเยอะ

11. ดำเนินการบริหารแบบ PDCA

12. สร้างระบบมาตรฐานที่มีการปรับปรุงอยู่อย่างสม่ำเสมอ

Bank (1999, p. 23 อ้างถึงใน วิเชียร พันธุ์เครือบุตร, 2542, หน้า 17) ได้อธิบายไว้ว่า การบริหารคุณภาพทั้งองค์กร เป็นแนวคิดที่คำนึงถึงความต้องการของลูกค้า โดยมีหลักสำคัญ คือ ให้ความมั่นใจกับลูกค้าสามารถป้องกันข้อผิดพลาดที่เกิดจากการทำงานได้ด้วยการทำงานที่ถูกต้อง ตั้งแต่ขั้นตอนแรก

อนุวัฒน์ สุขขุดิกกุล (2541, หน้า 25) ได้เสนอหลักการของ TQM ไว้ดังนี้

1. ลูกค้าสำคัญที่สุด (Customer Focus) เพราะลูกค้าหรือผู้รับผลงานเป็นเป้าหมายหรือเหตุผลที่ต้องมีหน่วยงานขึ้นมา ดังนั้น ระดับของคุณภาพอยู่ที่ความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับผลงาน

2. จุดความฝันร่วมกัน (Common Vision) เป็นการรวมพลังเพื่อการสร้างสรรค์สมาชิกมีส่วนในการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน และมีส่วนในการปรับเปลี่ยนไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

3. ทีมงานสัมพันธ์ (Teamwork & Empowerment) ทุกคนต่างพึ่งพิงกันในการทำงาน คุณภาพไม่ได้เกิดจากผลงานของใครคนใดคนหนึ่ง แต่เกิดจากการประสานความพยายามของผู้เกี่ยวข้อง ผู้ปฏิบัติงานจะต้องได้รับการเสริมพลังด้วยการฝึกอบรม ข้อมูล และโอกาส เพื่อให้นำศักยภาพของตนมาใช้อย่างเต็มที่

4. มุ่งมั่นกระบวนการ (Process Focus) เป็นการมองว่าปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากระบบงานที่ไม่รัดกุม การพัฒนาคุณภาพคือการปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีความรัดกุมง่ายในการปฏิบัติเป็นการสร้างระบบเพื่อปกป้องคุ้มครองให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานได้ดีที่สุด

5. สานด้วยอริยสัจสี่ (Problem Solving Process) เป็นการนำกระบวนการทางวิทยาศาสตร์หรืออริยสัจสี่มาใช้ปรับปรุงกระบวนการ เริ่มด้วยการวิเคราะห์สภาพปัญหา การวิเคราะห์สาเหตุ การวิเคราะห์หนทางในการแก้ปัญหา การทดสอบทางเลือกและนำมาปฏิบัติเป็นมาตรฐาน

6. ดีที่ผู้นำ (Leadership Support) ผู้นำมีบทบาทสำคัญในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นการนำโดยใช้อุดมการณ์ร่วมกัน ผู้นำทุกระดับเปลี่ยนบทบาทจากผู้ควบคุมและสั่งการมาเป็นผู้ให้คำปรึกษา

7. ทำดีไม่หยุดยั้ง (Continuous Improvement) มองหาโอกาสพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ไม่พอใจกับระดับคุณภาพที่เป็นอยู่

Sallis (1993, pp. 48-49 อ้างถึงใน ทอง สุวรรณชาติ, 2543, หน้า 25) ได้เสนอแนวคิดของ Deming เกี่ยวกับหลักการบริหารที่กำหนดเป็นความรับผิดชอบการบริหารและนโยบายคุณภาพ 14 ประการ หรือที่เรียกกันว่า Deming's 14 Point โดยสรุปได้ดังนี้

1. กำหนดวัตถุประสงค์อย่างมั่นคงในการปรับปรุงคุณภาพสินค้าและบริการให้สามารถแข่งขันและดำรงอยู่ในวงการธุรกิจ รวมทั้งสร้างงานให้คนมีงานทำ
2. ยอมรับแนวคิดปรัชญาใหม่ ๆ รวมทั้งนำแนวคิดของทุกคนทุกฝ่ายมาใช้ตัดสินใจร่วมกัน
3. ไม่ใช้วิธีการตรวจสอบผลผลิตทุกราชการ
4. หยุดการให้รางวัลเมื่อธุรกิจได้กำไรดี
5. ปรับปรุงระบบการผลิตอย่างมั่นคง และต่อเนื่อง เพื่อปรับปรุงคุณภาพ และผลผลิต รวมทั้งการลดค่าใช้จ่าย
6. จัดกิจกรรมอบรมระหว่างปฏิบัติงาน
7. สร้างภาวะผู้นำ ให้บุคลากรทำงานมีประสิทธิภาพ
8. ขจัดความกังวลต่าง ๆ และทำให้สมาชิกทุกคนปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
9. ขจัดกำแพงจากฝ่ายงานต่าง ๆ ในองค์กร ให้มีการทำงานเป็นทีม
10. ขจัดคำขวัญ การเร่งรัด การกำหนดเป้าหมาย การร้องขอ ให้ผลิตสินค้าที่มีคุณภาพสูง โดยไม่มีการเตรียมกระบวนการที่ใช้ในการทำงานให้ดีขึ้น
11. ขจัดมาตรฐานงานด้านปริมาณ โดยมุ่งคำนึงถึงคุณภาพ
12. ขจัดอุปสรรคที่มีผลต่อความภาคภูมิใจในการทำงานของบุคลากร
13. สร้างกิจกรรมที่ทำให้บุคลากรเกิดการเรียนรู้และพัฒนาตนเอง
14. สร้างให้บุคลากรทุกคนในหน่วยงานขยายความสำคัญในการทำงานให้เพื่อนฟัง

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2541, หน้า 12) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารเชิงคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (Total Quality Management: TQM) หมายถึง แนวทางในการบริหารขององค์กรที่มุ่งเน้นคุณภาพ โดยสมาชิกทุกคนขององค์กรมีส่วนร่วม และมุ่งหมายผลกำไรในระยะยาวด้วยการสร้าง

ความพึงพอใจให้แก่ลูกค้า รวมทั้งการสร้างผลประโยชน์ตอบแทนแก่สมาชิกขององค์กรและสังคม

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า วัตถุประสงค์หลักที่สำคัญในการจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์กร คือ เป็นการปรับปรุงระบบการทำงานอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อให้การดำเนินงานในทุก ๆ ด้านมีคุณภาพ

ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่ (2555, หน้า 2) ได้กล่าวไว้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2539 โดยยกฐานะจากสภาตำบล เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก เป็นราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และมีการปรับขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง เมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2553 องค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่ มีอำนาจและหน้าที่พัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และประกอบด้วยอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

1. สภาพทั่วไป

1.1 ที่ตั้งและอาณาเขต

ทิศเหนือ	ติดกับ	ตำบลไม้รุค อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด
ทิศใต้	ติดกับ	ตำบลหาดเล็ก อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด
ทิศตะวันออก	ติดกับ	ประเทศกัมพูชา
ทิศตะวันตก	ติดกับ	แนวชายฝั่งติดกับทะเลอ่าวไทย

1.2 พื้นที่

ตำบลคลองใหญ่มีพื้นที่ประมาณ 10.50 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 6,562 ไร่

1.3 ระยะทาง

ห่างจากจังหวัดตราด	74 กิโลเมตร
ห่างจากอำเภอคลองใหญ่	2 กิโลเมตร

1.4 ลักษณะภูมิประเทศ

องค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่ ตำบลคลองใหญ่ อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด มีลักษณะพื้นที่เรียวยาวจากเหนือจรดใต้มีแนวเทือกเขาทางทิศตะวันออก ซึ่งเป็นแนวแบ่งเขตระหว่างประเทศไทย-กัมพูชา ทิศตะวันตกติดกับทะเล จึงทำให้มีภูมิประเทศเป็นภูเขาที่ราบเชิงเขา และที่ราบริมฝั่งทะเล มีความยาวของฝั่งทะเลประมาณ 11 กิโลเมตร มีสภาพอากาศแบบร้อนชื้น และเป็นพื้นที่ที่ได้รับอิทธิพล จากลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ จึงทำให้มีฝนตกเกือบตลอดปี มีปริมาณน้ำฝนเฉลี่ย 4,000 มิลลิเมตร/ปี

1.5 จำนวนหมู่บ้าน (องค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่มีทั้งหมด 9 หมู่บ้าน)

จำนวนหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่ เต็ม 6 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ที่ 1, 4, 5, 6, 8, 9

จำนวนหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่บางส่วน ได้แก่ หมู่ที่ 2, 3, 7

1.6 จำนวนประชากร จำนวนครัวเรือน

ตำบลคลองใหญ่มีประชากรทั้งหมด 6,554 คน แยกเป็น ชาย 3,307 คน หญิง 3,247 คน มีจำนวนครัวเรือนทั้งหมด 2,186 ครัวเรือน (จำนวนประชากรข้อมูล ณ เดือน กันยายน 2555 สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด)

ตารางที่ 2 ข้อมูลจำนวนประชากรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่

ลำดับที่	หมู่ที่	หมู่บ้าน	จำนวนประชากร			จำนวนครัวเรือน (หลังคา)
			ชาย (คน)	หญิง (คน)	รวม (คน)	
1	1	บ้านเจ็กลัก	497	484	981	359
2	2	บ้านคลองใหญ่	42	32	74	32
3	3	บ้านคลองจาก	62	69	131	47
4	4	บ้านคลองสะบ้า	43	37	80	27
5	5	บ้านดาหนีก	445	422	867	256
6	6	บ้านบางอิน	352	384	736	278
7	7	บ้านสวนมะพร้าว	221	176	397	150
8	8	บ้านคลองจาก	1,001	1,042	2,043	595
9	9	บ้านร่มเย็น	644	601	1,245	442
รวม			3,307	3,247	6,554	2,186

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อุไรวรรณ แจ่มใส (2548) ได้ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลวังห้ว อำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดระยอง” ผลการศึกษาพบว่า ระดับความรู้ความเข้าใจในการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา

องค์การบริหารส่วนตำบลของประชาชนอยู่ในระดับมาก โดยมีระดับความรู้ความเข้าใจในการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลด้านแผนพัฒนาตำบลเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาคือด้านบทบาทหน้าที่ของประชาชน ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับค่อนข้างมาก โดยมีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ชี้เสนอปัญหาความต้องการ เป็นอันดับหนึ่ง รองลงมา คือ ขั้นตอนตรวจสอบความถูกต้องและความเหมาะสมของแผน และอันดับสุดท้ายคือ ชี้นร่วมกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางพัฒนา ความสัมพันธ์ระหว่างระดับความรู้ความเข้าใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล กับระดับในการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า มีความสัมพันธ์ทางบวกกับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในระดับต่ำ อย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

กิตติศักดิ์ มากมี (2548) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 5 ปี กรณีศึกษา: องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งพ้อ อำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 5 ปี โดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อย ส่วนผลการเปรียบเทียบ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 5 ปี พบว่า ประชาชนที่มีเพศต่างกัน มีส่วนร่วมคิด มีส่วนร่วมปฏิบัติ มีส่วนร่วมติดตาม และประเมินผล โดยภาพรวมแตกต่างกัน ส่วนประชาชนที่มีอายุต่างกันมีส่วนร่วม โดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน ส่วนประชาชนที่มีระดับการศึกษาต่างกันมีส่วนร่วมคิด มีส่วนร่วมตัดสินใจไม่แตกต่างกัน

วิไล หนูลาย (2548) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษา: องค์การบริหารส่วนตำบลตาเซะ อำเภอเมืองยะลา จังหวัดยะลา ผลการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตาเซะ โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานพบว่า เพศ ระดับการศึกษา และอาชีพต่างกัน มีระดับการมีส่วนร่วมไม่แตกต่างกัน ส่วนที่มีอายุต่างกัน มีระดับการมีส่วนร่วมแตกต่างกัน

สมศักดิ์ สวัสดิ์มงคล (2549) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองแก้ว อำเภอบ้านบึง จังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาพบว่า โดยภาพรวมประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับน้อย (48.7%) ส่วนด้านความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก (58.1%) ส่วนด้านความคาดหวังในผลประโยชน์ของ

ประชาชนที่จะได้รับจากองค์การบริหารส่วนตำบล โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง (82.3%) ส่วนด้านทัศนคติของประชาชนต่อองค์การบริหารส่วนตำบล โดยภาพรวมอยู่ในระดับเชิงบวก (52.0%) และด้านความเชื่อถือในตัวผู้นำของประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบล โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง (73.5%) ส่วนปัจจัยส่วนบุคคล คือ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ของประชาชน ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและปัจจัยที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วม ได้แก่ ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบล และความเชื่อถือในตัวผู้นำของประชาชน มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และความคาดหวังในผลประโยชน์ของประชาชนที่จะได้รับจากองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

บุญเลิศ ไชยสวัสดิ์ (2550) ได้ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลนาท่อม อำเภอเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับและเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลนาท่อม จำแนกตามตัวแปร ข้อมูลส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน (หมู่บ้าน) ตำแหน่งทางราชการ/ สังกัด แหล่งรับรู้ข้อมูลข่าวสารขององค์การบริหารส่วนตำบลนาท่อม ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ อาชีพ จำนวนสมาชิกในครอบครัว รายได้ของครอบครัวต่อเดือน จำนวนผู้มีรายได้ครอบครัว รายจ่ายของครอบครัวต่อเดือน ช่วงเวลาว่างในแต่ละวัน และความรู้ความเข้าใจการจัดทำแผนพัฒนาสามปี กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ศึกษา คือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลนาท่อม อำเภอเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง จำนวน 97 คน โดยใช้แบบสอบถาม ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีอยู่ในระดับสูง การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาโดยพิจารณาทางด้าน พบว่า ด้านการเสนอปัญหาและความต้องการของหมู่บ้าน/ ตำบล และด้านการคัดเลือกแนวทางพัฒนาและจัดลำดับความสำคัญโครงการกิจกรรมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี อยู่ในระดับมาก สำหรับด้านการคัดเลือกตัวแทนเป็นกรรมการในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ด้านการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาสามปี และด้านการติดตามประเมินผล ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง ผลการเปรียบเทียบพบว่า ประชาชนที่มีเพศ ตำแหน่งทางราชการ/ สังกัด การติดต่อสื่อสาร มีความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีต่างก็มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลนาท่อม ในภาพรวมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนประชาชนที่มีอายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาที่อาศัยในชุมชน แหล่งรับรู้ข้อมูลข่าวสาร อาชีพ จำนวนสมาชิกในครอบครัว รายได้ของครอบครัวต่อเดือน ผู้มีรายได้

ครอบครัว รายจ่ายของครอบครัว ช่วงเวลาว่างในแต่ละวัน ต่างกัน มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลนาท่อมในภาพรวมไม่แตกต่างกัน

วรารพร นิบุรี (2550) ได้ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนตำบลมะนังยง ในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (พ.ศ. 2549-2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลมะนังยง อำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี” ผลการศึกษาพบว่า 1) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (พ.ศ. 2549-2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลมะนังยง อยู่ในระดับปานกลาง แต่เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (การดำเนินการ) ด้านการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์อยู่ในระดับปานกลาง และด้านการมีส่วนร่วมในการพยายามติดตามและประเมินผลอยู่ในระดับน้อย 2) ประชาชนที่มีเพศต่างกัน มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (พ.ศ. 2549-2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลมะนังยง โดยภาพรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน 3) ประชาชนที่มีอายุต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (พ.ศ. 2549-2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลมะนังยง โดยภาพรวมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 4) ประชาชนที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (พ.ศ. 2549-2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลมะนังยง โดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน ส่วนด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และด้านการมีส่วนร่วมในการพยายามประเมินผลมี ความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 5) ประชาชนที่มีอาชีพต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (พ.ศ. 2549-2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลมะนังยง โดยภาพรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน 6) ปัญหาและข้อเสนอแนะของประชาชนได้แก่ ประชาชนไม่เข้าใจการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี และไม่ทราบประโยชน์และผลที่ได้รับจากการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี รวมทั้งเกิดสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ ประชาชนอยากให้มีการประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี พร้อมทั้งสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา ได้แก่ ควรให้มีการประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี ควรให้มีการปฏิบัติตามแผนงาน/ โครงการ ที่ผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง และควรรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ

ชำนาญ มะโร (2550) ได้ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549-2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลกำแพงเพชร อำเภอรัตนภูมิ จังหวัดสงขลา” ผลการศึกษาพบว่า 1) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549-2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลกำแพงเพชร อำเภอรัตนภูมิ จังหวัดสงขลา

อยู่ในระดับปานกลาง 2) เพื่อเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549-2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลกำแพงเพชร อำเภอรัตนภูมิ จังหวัดสงขลา ตามเพศมีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549-2551) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ตามศาสนามีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549-2551) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ตามระดับการศึกษา มีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549-2551) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ตามระยะเวลาที่อาศัยในชุมชน (หมู่บ้าน) มีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549-2551) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ตามตำแหน่งทางราชการ/ สังคม มีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549-2551) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ตามวิธีการติดต่อสื่อสารกับองค์การบริหารส่วนตำบล มีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549-2551) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ตามอาชีพ มีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549-2551) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ตามรายได้ของครอบครัวต่อเดือน มีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549-2551) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

ยุทธพงศ์ นิคม (2550) ได้ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (พ.ศ. 2549-2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับและเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 3 ปี (พ.ศ. 2549-2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว ที่มีความแตกต่างกันใน ด้านเพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ รวมทั้งศึกษาปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา กลุ่มตัวอย่างใช้ในการศึกษา คือ ประชากรจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว จำนวน 341 คน โดยใช้แบบสอบถาม ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (พ.ศ. 2549-2551) ทั้ง 4 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล โดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อย ผลการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อยมากที่สุด คือ เพศชาย ที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไป มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและมีอาชีพทำนา/ ทำสวน ปัญหา อุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา คือ การประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึง ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา คือ

จัดให้มีการประชาสัมพันธ์การจัดทำแผนให้เพิ่มขึ้นอย่างทั่วถึง จัดกิจกรรมส่งเสริมให้ความรู้ในการจัดทำแผนพัฒนา ควรให้ความสำคัญกับความคิดเห็นของประชาชนและนำมาประกอบการพิจารณา ผู้นำชุมชนต้องเป็นกลไกสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนา

สิทธิศักดิ์ สารอาภรณ์ (2550) ได้ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองเฉลิม อำเภอกงหรา จังหวัดพัทลุง” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองเฉลิม เพื่อเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละกลุ่มประชากร รวมทั้งศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อประโยชน์ต่อการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองเฉลิม กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา คือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคลองเฉลิม จำนวน 379 ราย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสอบถาม ผลการวิจัยพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดทำแผน มีค่าเฉลี่ยระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาถึงลักษณะการมีส่วนร่วม แสดงให้เห็นว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในด้านข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดทำแผนสูงสุด รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมในด้าน ฟังความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลน้อยที่สุด เปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน จำแนกตามลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจและสังคม ปรากฏว่า กลุ่มประชากรที่มีเพศ อายุ การนับถือศาสนา และสำเร็จการศึกษาแตกต่างกันจะมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาแตกต่างกัน แต่กลุ่มประชากรที่ประกอบอาชีพแตกต่างกันจะมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ปัญหาและข้อเสนอแนะสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลคลองเฉลิมควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ ร่วมมือกันแก้ปัญหา รองลงมาคือ การชี้แจงงบประมาณรายรับ-รายจ่าย ให้เจ้าหน้าที่ออกไปสำรวจข้อมูลจากประชาชนเพื่อจะได้แก้ปัญหาตรงจุด ตรงเป้าหมาย และองค์การบริหารส่วนตำบลคลองเฉลิมควรเข้าถึงประชาชนมากขึ้น ควรจัดกิจกรรมเพื่อรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะของประชาชน

เกศินี พรหมตัน (2550) ได้ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี ของเทศบาลตำบลแม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่” พบว่าสถานภาพส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ และตำแหน่งในสังคมมีผลต่อการมีส่วนร่วมที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติเท่ากับ .05 ปัจจัยด้านเพศของผู้ตอบแบบสอบถามไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมที่ระดับนัยสำคัญเท่ากับ .05

กรรณิกา แสงเปล่ง (2550) ได้ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลแพรกษา

อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ” ผลการศึกษาพบกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 391 คน เป็นประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่องค์กรบริหารส่วนตำบลแพรงษา กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุระหว่าง 26-35 ปี และ 36-45 ปี มีการศึกษาระดับปริญญาตรี มีสถานภาพการสมรส มีอาชีพรับจ้าง มีรายได้ 5,000-10,000 บาท อาศัยอยู่ในตำบล 1-5 ปี ส่วนใหญ่รับรู้ข่าวสาร โดยการพูดคุยหรือบอกต่อ ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรบริหารส่วนตำบล ระดับความเชื่อถือในตัวผู้นำ โดยรวมพบว่า ส่วนใหญ่อยู่ในระดับมาก ระดับผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง โดยรวมพบว่า ส่วนใหญ่อยู่ในระดับมาก ระดับการมีส่วนร่วมภาพรวม ทุกด้าน คือ ด้านการจัดทำแผนพัฒนา ด้านการดำเนินงาน ด้านการตรวจสอบและติดตามการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรบริหารส่วนตำบลแพรงษา โดยรวมทุกด้านอยู่ในระดับน้อย

นราธิป พิกฤกษ์ (2550) ได้ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่นของเทศบาลตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี” ผลการวิจัย พบว่า ในภาพรวมประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง 2 ด้าน คือ ด้านการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และด้านการเข้าร่วมปฏิบัติงานหรือเข้าร่วมกิจกรรม ส่วนด้านที่มีส่วนร่วมต่ำ คือ ด้านการเข้าร่วมรับฟังหรือเข้าร่วมประชุม และด้านการตรวจสอบการทำงาน โดยเรื่องที่ประชาชนมีส่วนร่วมสูงที่สุด คือ การไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และเรื่องที่ประชาชนมีส่วนร่วมต่ำที่สุด คือ การเข้าไปเป็นส่วนร่วมในคณะทำงาน หรือคณะกรรมการชุมชน และการช่วยหาเสียงให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล สำหรับผลการทดสอบสมมติฐานการวิจัย พบว่า อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ การเป็นสมาชิกกลุ่มสังคม ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานท้องถิ่นแตกต่างกันมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นแตกต่างกัน ส่วนเพศที่ต่างกันจะมีส่วนร่วมไม่ต่างกัน ส่วนปัญหาและอุปสรรคการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น เช่น ความท้อถอยของการประชาสัมพันธ์ การจำกัดจำนวนคณะกรรมการต่าง ๆ การยอมรับ ความคิดเห็นของประชาชน การลงพื้นที่ของเทศบาลเพื่อรับฟังปัญหามีน้อย ประชาชนไม่มีเวลา การขาดความร่วมมือในการมีส่วนร่วม การไม่กล้าเสนอความคิดเห็นหรือแสดงออกของประชาชน

บุธนา แดงนุ้ย (2551) ได้ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในแผนพัฒนาเทศบาลตำบลกำแพง อำเภอละงู จังหวัดสตูล” ผลการวิจัย พบว่า ตัวแปรระดับการศึกษา การเป็นกลุ่มสมาชิก และระยะเวลาที่พักอาศัย ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในแผนพัฒนาเทศบาล ส่วนตัวแปรความรู้ความเข้าใจในแผนพัฒนามีผลต่อการมีส่วนร่วมในแผนพัฒนาเทศบาลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยประชาชนที่มีความรู้ความเข้าใจในแผนพัฒนา อยู่ในระดับสูงมีส่วนร่วม

ในแผนพัฒนาเทศบาลตำบลกำแพงมากที่สุด รองลงมา คือ ประชาชนที่มีความรู้ความเข้าใจ
ในแผนพัฒนาอยู่ในระดับปานกลาง โดยประชาชนที่มีความรู้ความเข้าใจในแผนพัฒนาอยู่ในระดับ
ต่ำ มีส่วนร่วมน้อยที่สุด

ชาญศักดิ์ ทุรินโสดง (2551) ได้ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษา: องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคู
อำเภอโนนโพธิ์ จังหวัดบุรีรัมย์” ผลการศึกษาพบว่า ส่วนใหญ่เป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิงมีอายุ
ตั้งแต่ 40-49 ปี มีการศึกษาไม่เกินประถมศึกษาปีที่ 6 มีอาชีพเกษตรกร มีรายได้ต่อเดือนน้อยกว่า
5,000 บาท และเคยมีประสบการณ์ในการเข้าร่วมดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ของหมู่บ้าน
ระดับการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคู อยู่ในระดับปานกลาง
ผลพิจารณาความสัมพันธ์ของตัวแปร โดยใช้สถิติเชิงอนุมาน (Inferential Statistics) คือ ไค-สแควร์
(Chi-square) ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ .05 พบว่า ระดับการศึกษาไม่มีความสัมพันธ์กับการมี
ส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคู ที่ระดับนัยสำคัญ
ทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนในด้านเพศ อายุ อาชีพ รายได้ต่อเดือน มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วม
ของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคูรวมทั้งประสบการณ์
ในการเข้าร่วมดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ของหมู่บ้าน ความเชื่อถือศรัทธาในองค์การบริหาร
ส่วนตำบล ก็มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหาร
ส่วนตำบลบ้านคู ที่ระดับนัยสำคัญ .05 เช่นเดียวกัน

กนกพร แสงศรี (2552) ได้ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำ
แผนพัฒนาตำบล ขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะป็นหยี อำเภอเมือง จังหวัดพังงา” ผลการศึกษา
พบว่า กลุ่มประชากรตัวอย่างที่ศึกษา จำนวน 360 คน พบว่า เป็นเพศหญิง ร้อยละ 57.50
อายุ 31-40 ปี ร้อยละ 38.10 มีการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 51.70 อาชีพเกษตรกร/ ประมง
ร้อยละ 34.30 รายได้ต่อเดือน 5,001-10,000 บาท ร้อยละ 63.90 การมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะป็นหยี อำเภอเมือง จังหวัดพังงา
ในภาพรวม อยู่ในระดับน้อย เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำ
แผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะป็นหยี อำเภอเมือง จังหวัดพังงา ด้านการร่วม
คิดและตัดสินใจ อยู่ในระดับปานกลาง ด้านการดำเนินการและด้านการติดตามและประเมินผล
อยู่ในระดับน้อย ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ และอาชีพ ต่างกัน
การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะป็นหยี อำเภอเมือง
จังหวัดพังงา ไม่แตกต่างกัน ประชาชนที่มีระดับการศึกษาและรายได้ต่างกัน การมีส่วนร่วม
ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะป็นหยี อำเภอเมือง จังหวัดพังงา

แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ประชาชนในตำบลเกาะปันหยี่ ที่มีระดับการศึกษาสูงและรายได้สูง เป็นกลุ่มที่มีโอกาสทางสังคมสูง ส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพนอกพื้นที่ ทำให้มองเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล น้อยกว่าประชาชนในตำบลเกาะปันหยี่ที่มีระดับการศึกษาน้อยและรายได้ต่ำ ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพอยู่ในพื้นที่ตลอดเวลา ทำให้มองเห็นปัญหา และมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลมากกว่าประชาชนที่มีการศึกษาระดับสูงและรายได้สูง

ภริณี ลิขิตการณ์ (2554) ได้ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตควบคุมมลพิษ: กรณีศึกษาชุมชนมาบชูด อําเภอมะนัง จังหวัดระยอง” ผลการวิจัยพบว่า ระดับของการมีส่วนร่วมในระดับการให้ข้อมูลข่าวสารเป็นระดับที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด คือ 2.95 รองลงมาคือการมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ มีค่าเฉลี่ย 2.59 ซึ่งใกล้เคียงกับ การมีส่วนร่วมในการให้อํานาจประชาชนมีค่าเฉลี่ย 2.58 และระดับการมีส่วนร่วมที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ การมีส่วนร่วมในระดับการหารือ และ การมีส่วนร่วมเข้ามามีบทบาท มีค่าเฉลี่ยเท่ากันคือ 2.53 แต่อย่างไรก็ตามทุกระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับการแปลความหมายว่าอยู่ในระดับที่ดีทุกรายการ ส่วนผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับมีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมสูงสุด รองลงมาคือ การได้รับข้อมูลข่าวสารความไว้วางใจระหว่างประชาชนที่มีส่วนร่วม ความไว้วางใจต่อหน่วยงานหรือบุคลากรที่จัดการมีส่วนร่วม และการตระหนักต่อปัญหา ตามลำดับ โดยสมการทั้งหมดสามารถอธิบายความผันแปรของการมีส่วนร่วมได้ร้อยละ 60