

บทที่ 2

แนวคิด และทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

จากการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อแผนงานของเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า มีแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องหลายแนวคิด โดยผู้วิจัยสนใจศึกษาถึงบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมวางแผนงานของเทศบาลนครเชียงใหม่ รวมถึงปัญหา และอุปสรรคของการมีส่วนร่วม นอกจากนี้ยังได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และการวางแผน เพื่อเป็นข้อมูลในการศึกษาบทบาทของประชาชนต่อแผนงานของเทศบาลนครเชียงใหม่

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

- 2.1 แนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วม
- 2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการวางแผน
- 2.4 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิด และทฤษฎีการมีส่วนร่วม

ทวิทอง หงส์วิวัฒน์ (2527) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม คือ การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการควบคุมการจัดการ ควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพ

ประสิทธิ์ ประครองศรี (อ้างถึงใน พิศรพิบูล ไชยเมือง, 2541) ได้กล่าวว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลได้ไปศึกษาหารือกับประชาชนท้องถิ่นว่า หมายถึง เป็นการเข้าร่วมของประชาชนในชนบทในองค์กรระดับพื้นฐาน (Grassroot Organization) เมื่อดำเนินการตัดสินใจการวางแผนและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของการพัฒนาตนเอง และชุมชนของตน ซึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเข้าไปสู่ภายใต้เค้าโครงของงานในองค์กรระดับพื้นฐาน (ในด้านการเมืองและอื่นๆ) ซึ่งมีส่วนความรับผิดชอบในการควบคุมทรัพยากร

โดยเฉพาะงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และการมีส่วนร่วมนั้นต้องเข้าใจว่าเป็นกระแสเสียงของแต่ละบุคคลในอันที่ต้องการเข้าร่วมตัดสินใจดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการพัฒนาตนเอง และการเข้ามามีส่วนร่วมจะต้องเป็นเรื่องของอาสาสมัคร มิใช่เป็นการใช้กำลังบังคับขู่เข็ญแต่อย่างใด

ปาริชาติ วลัยเสถียร (2542) สรุปว่า การมีส่วนร่วมมีความหมาย 2 ลักษณะ คือ

1. การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมกันหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากร และเทคโนโลยีในท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมทั้งการรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยการพัฒนาดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมชุมชน

2. การมีส่วนร่วมในนัยทางการเมือง แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

2.1 การส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมืองโดยประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรของชุมชนอันจะก่อให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถแสดงออกซึ่งความสามารถของตน และได้รับประโยชน์จากการพัฒนา

2.2 การเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐ จากส่วนกลางมาเป็นการพัฒนาที่ประชาชนมีบทบาทหลัก โดยการกระจายอำนาจการวางแผน

Franklyn Lisk (อ้างถึงใน วาริณ วังชัย, 2545) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่าเป็นการเข้าร่วมอย่างแข็งขันของประชาชนในการดำเนินการตัดสินใจในทุกระดับและทุกรูปแบบของกิจกรรมต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเฉพาะในบริบทของกระบวนการวางแผนที่มีการกำหนดรูปแบบ

นอกจากนี้ยังเพิ่มความหมายของการมีส่วนร่วมอีก 3 ประการคือ

1. อิทธิพลของประชาชนจะมีผลต่อการตัดสินใจในนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรร (Allocation) และการใช้ประโยชน์ (Utilization) ของทรัพยากรเพื่อการผลิตเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ที่การเข้าร่วมของประชาชนในการวางแผนและดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ จะสร้างโอกาสด้านสังคม เศรษฐกิจ เพื่อยกระดับรายได้และการจ้างแรงงานและการกินอยู่ดี

2. การมีส่วนร่วมทางการเมืองนำมาซึ่งการกระจายอำนาจทางการบริหารและทรัพยากรไปสู่ระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นข้อยืนยันว่าการตัดสินใจของประชาชนจะมีได้และได้รับการปฏิบัติตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

ลักษณะการมีส่วนร่วม

กรณีกา ชมดี (2524) ได้สรุปรูปแบบของการมีส่วนร่วมออกเป็น 10 รูปแบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ (Position of Leadership)
2. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ (Membership on Committees)

3. การมีส่วนร่วมประชุม (Attendance at Meetings)
4. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ชักชวน (Solicitor)
5. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่ม (Entrepreneur)
6. การมีส่วนร่วมสัมภาษณ์ (Interviewer)
7. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงานหรือเป็นลูกจ้าง (Employee)
8. การมีส่วนร่วมเป็นผู้บริโภค (Customers)
9. การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์ (Material Contribution)
10. การมีส่วนร่วมออกเงิน (Financial Contribution)

ไพร์ตัน เตชะรินทร์ (2527) กล่าวว่า การสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้งในรูปแบบส่วนบุคคล กลุ่มคน สมาคม ชมรม มูลนิธิ และองค์กรอาสาสมัครต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ และนโยบายที่กำหนดไว้ร่วมกันในเรื่องนี้คือ

1. ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจนความต้องการของชุมชน
2. การค้นหาและสร้างรูปแบบการและวิธีการพัฒนา เพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชนหรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน
3. ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงาน หรือโครงการ หรือกิจกรรม เพื่อจัดและแก้ปัญหา และสนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจใช้ทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล
6. ร่วมลงทุนในกิจกรรมโครงการชุมชนตามขีดความสามารถของตนเองและหน่วยงานที่วางไว้

7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบายแผนงาน และกิจกรรมบรรลุเป้าหมายที่วางไว้
8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และซ่อมบำรุงรักษาโครงการ

ทั้งนี้ เจมส์ คัดด์ ปิ่นทอง (2537) ได้แบ่งขั้นตอนของการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหาของชาวชนบท
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตาม และประเมินผลงาน

John M. Cohen และ Norman T. Uphoff ได้เสนอขั้นตอนของการมีส่วนร่วม 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making)
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation)
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefit)
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

นอกจากนี้ Uphoff ยังได้เสนอกรอบคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทว่ามี 3 มิติ และ 2 บริบท ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

มิติ (Dimensions) มี 3 มิติ คือ

1. มีส่วนร่วมอะไรบ้าง ซึ่งแบ่งเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ โดยทางใดทางหนึ่ง (เช่น สนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ การบริหารกิจกรรมหรือการประสานงาน) การมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงาน
2. มีส่วนร่วมกับใครบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมกับชาวบ้าน ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ทางราชการ นักพัฒนาเอกชน ทั้งนี้ให้พิจารณาถึงคุณลักษณะของผู้เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องเพศ สถานภาพครอบครัว อาชีพ และรายได้
3. มีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมโดยสมัครใจหรือถูกบังคับ ลักษณะรูปแบบของการมีส่วนร่วม โดยผ่านองค์กรประชาชนหรือโดยตรง ขนาดของการมีส่วนร่วม ผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมนั้นเพิ่มพลังของประชาชน หรือเป็นแค่เพียงการได้ติดต่อสัมพันธ์กับนักพัฒนาเท่านั้น

บริบท (Contexts) มี 2 บริบท คือ

1. ลักษณะของโครงการ โดยพิจารณาจากลักษณะของสิ่งนำเข้าว่ามีความซับซ้อนของเทคโนโลยีเพียงใด ลักษณะของประโยชน์ที่ได้รับ (ความเร็ว ชาติที่ได้รับประโยชน์) และเงื่อนไขที่ต้องกำหนด เช่น การเข้าถึงการบริหารโครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการ เป็นต้น
2. สภาพแวดล้อมของกิจกรรมตามโครงการ ได้แก่ ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ปัจจัยทางกายภาพและธรรมชาติ ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม ปัจจัยทางการเมือง เป็นต้น

จากการศึกษาสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมสามารถแบ่งขั้นตอนได้เป็น 4 ขั้นตอน คือ การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหาของประชาชน การมีส่วนร่วมในการวางแผน ดำเนินกิจกรรม การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมในการติดตาม และประเมินผลงาน

2.2 แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

Whit (1961 อ้างถึงใน ชวงศ์ ฉายะบุตร, 2539) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเพียงแต่บางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจ และบริหารงานภายในเขตอำนาจของตน

ชวงศ์ ฉายะบุตร (2539) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นนั้น หมายถึง การปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้น และให้อำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมียุทธศาสตร์ที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

Montagu (1984 อ้างถึงใน รัชพล ประจักษ์จิตต์, 2542) ได้นิยามไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกตั้งผู้มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบ ซึ่งคนสามารถที่จะใช้ได้โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไทยไม่ได้ กลายเป็นรัฐอิสระแต่อย่างใด

รัชพล ประจักษ์จิตต์ (2542) ได้สรุปหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย จัดเป็น กรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง

หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขตหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเองเป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมียุทธศาสตร์ตามกฎหมาย แบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มืองค์การที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์การที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล จะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานคร จะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมเจตนารมณ์ และความต้องการของชุมชน และอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้น ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการวางแผน

จากการศึกษาพบว่า มีผู้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ดังนี้

Fremont E. Kast and James E. Rosenzweig (1970) อธิบายว่า การวางแผนคือกระบวนการของการพิจารณาคัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร มีการเลือกวัตถุประสงค์ นโยบาย โครงการ และวิธีปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นั้น

Harold Koontz and Cyril O'Donnell (1968) กล่าวว่า การวางแผนคือ การตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อใด และใครเป็นผู้กระทำ การวางแผน เป็นสะพานเชื่อมช่องว่างจากปัจจุบันไปสู่อนาคตตามที่ต้องการ และทำให้สิ่งต่างๆ เกิดขึ้นตามต้องการ

Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg and Victor A. Thompson (1961) อธิบายว่าการวางแผนคือ กิจกรรมที่เกี่ยวกับข้อเสนอในอนาคต ในเรื่องการประเมินข้อเสนอต่างๆ ที่มีให้เลือกและเกี่ยวกับวิธีการต่าง ๆ ที่จะต้องปฏิบัติเพื่อความสำเร็จของข้อเสนออื่นๆ การวางแผนเป็นเรื่องของความคิดที่มีเหตุมีผลและมีการควบคุมให้ดำเนินการด้วย

นอกจากนี้ อนันต์ เกตุวงศ์ (2541) ได้กล่าวว่า การวางแผนคือ การตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไรในอนาคตโดยมีวัตถุประสงค์เป้าหมายอย่างแน่ชัด พร้อมทั้งจินตนาการได้ว่า สถานะของสิ่งที่ต้องการเปลี่ยนแปลงนั้นจะเป็นอย่างไร และก่อนที่จะทำให้เกิดสถานะนั้นขึ้นมาได้จะต้องมีการกระทำซึ่งต้องใช้ทรัพยากรด้านต่าง ๆ ตามความจำเป็น และการกระทำดังกล่าวต้องมีการจัดการหรือการบริหารซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรอย่างหนึ่งด้วย

ขั้นตอนของการวางแผน

Robert M. Fulmer (1974) ได้อธิบายถึงขั้นตอนหรือกระบวนการวางแผนไว้ 12 ขั้นตอนดังนี้

1. เลือกวัตถุประสงค์ (Choose Objectives) เนื่องจากวัตถุประสงค์เป็นเป้าหมายหรือจุดสุดท้ายของการวางแผน ถ้าไม่มีเป้าหมายปลายทางที่แน่นอนชัดเจน การที่จะคิดต่อไปถึงการกระทำและวิธีการที่จะกระทำคงจะสร้างความวุ่นวายให้กับผู้เกี่ยวข้องไม่น้อย เมื่อกล่าวถึงวัตถุประสงค์ นักวิชาการด้านนี้จะต้องยกตัวอย่างเหมือนกันตลอดมาคือ ถ้าท่านไม่รู้ว่าท่านจะไปไหน ท่านก็ไม่อาจเลือกวิธีการและทิศทางของการเดินทางได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

2. บอกกล่าววัตถุประสงค์ให้ผู้อื่นทราบ (Communicate Objectives) คนทำงานร่วมกันต้องทราบวัตถุประสงค์ทุกระดับขององค์การ ตั้งแต่วัตถุประสงค์ระดับสูงขององค์การลงไปตามลำดับจนถึงวัตถุประสงค์ ของแต่ละตำแหน่งของแต่ละคน ผู้ร่วมงานทุกคนควรจะรู้วัตถุประสงค์ทุกระดับของทุกคนดังกล่าว

การที่จะให้ทุกคนมีความเข้าใจและรู้ถึงวัตถุประสงค์ขององค์การ อาจจะอาศัยหลักการของการบริหารงานโดยวัตถุประสงค์มาช่วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการประเมินผู้นำจะต้องอาศัยผลงานเป็นสำคัญ ผู้นำจะต้องรู้วัตถุประสงค์ และผู้นำควรมีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์ เป็นต้น

3. การกำหนดข้อสันนิษฐาน ซึ่งหมายถึงการประเมินอนาคต หรือการพยากรณ์ (Forecasting) ซึ่งมีหลักและวิธีการหลาย ๆ ประการ เช่น เทคนิคเดลฟี (Delphi Technique) และค่าเฉลี่ยเคลื่อนที่ (Moving Average) เป็นต้น

4. สํารวจทรัพยากร (Survey Resources) เป็นการตรวจสอบเพื่อให้แน่ใจว่า การทำใหัเกิดผลตามวัตถุประสงค์นั้นมีความเป็นไปได้ กล่าวคือ มีคน เงิน สิ่งอำนวยความสะดวก เวลา และปัจจัยอื่น ๆ ที่จำเป็นในการทำงานตามแผนให้ไปสู่เป้าหมายได้ ป้องกันการสร้างวิมานในอากาศ โดยที่วางแผนไว้อย่างดีแต่ไม่มีปัจจัยจะทำให้บรรลุผลสำเร็จ

5. กำหนดนโยบาย (Establish Policies) เพื่อเป็นแนวทางกว้าง ๆ สำหรับคนในองค์การ ได้ยึดเป็นหลักในการทำงานให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ และเป็นแนวทางในการตัดสินใจเลือกทางเลือกให้เหมาะสมยิ่งขึ้น หรือเพื่อกำจัดทางเลือกที่ไม่เหมาะสมออกไป

6. ระบุทางเลือก (Identify Alternatives) เพื่อที่จะตัดสินใจได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ผู้ตัดสินใจจะต้องรู้ทางเลือกทั้งหมดที่มีอยู่ซึ่งเป็นทางเลือกที่เป็นไปได้

7. เปรียบเทียบทางเลือก (Compare Alternatives) เมื่อมีทางเลือกแล้ว ขั้นนี้จึงเป็นการประเมินทางเลือกทั้งหลายที่มีอยู่เพื่อดูความเป็นไปได้หรือเพื่อดูว่าจะทำได้หรือไม่ (Feasibility) และดูผลที่จะเกิดขึ้นว่ามีอะไรบ้างถ้าเลือกทางนั้น อาจใช้วิธีการต่าง ๆ เช่น Algorithm คือการคิดต่อไปเรื่อย ๆ ในลักษณะข้อความที่ว่า “ถ้า-ต่อไปจะเป็นอย่างไร” โดยจะมีทั้งคำถามและคำตอบ หรือใช้หลักการตัดสินใจแบบต้นไม้ (Decision Tree) เป็นต้น

8. เลือกแนวทางของการกระทำ (Choose a Course of Action) และเปรียบเทียบทางเลือกแล้ว จะต้องตัดสินใจเลือกเอาทางที่เหมาะสมที่สุด ไม่ควรลังเลให้เสียเวลา ถ้าไม่จำเป็น

9. สร้างแนวปฏิบัติและกฎเกณฑ์ (Create Procedures and Rules) แนวปฏิบัติคือแนวทางอย่างละเอียดของการกระทำโดยมีนโยบายเป็นกรอบ และจะบอกถึงขั้นตอนเป็นลำดับทีละขั้น ๆ ไปจนจบเป็นกระบวนการ ส่วนกฎเกณฑ์นั้นไม่มีขั้นตอนก่อนหลังที่บอกได้โดยเวลาเหมือนแนวทางปฏิบัติ แต่จะเป็นข้อกำหนดเฉยๆ ไม่มีความต่อเนื่อง เช่น กฎอันหนึ่งของการเล่นฟุตบอลก็คือห้ามใช้มือ เป็นต้น

แนวปฏิบัติและกฎเกณฑ์มีลักษณะเหมือนนโยบายย่อยเพื่อให้คนทำงานถือปฏิบัติ ในการสร้างสิ่งเหล่านี้ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญทางด้าน Time and Motion และพวกวิศวกรที่เกี่ยวข้อง เพื่อประหยัดพลังงาน ความพยายาม รวมทั้งงบประมาณหรือค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงาน และอาจรวมไปถึงการประหยัดเวลาด้วย

10. กำหนดงบประมาณ (Establish Budgets) งบประมาณเป็นตัวกำหนดการปฏิบัติงานที่สำคัญ ทรัพยากรทุกอย่างสามารถระบุในลักษณะของงบประมาณได้ และถือว่าเป็นแผนทางการเงินด้วย

11. กำหนดตารางเวลา (Establish Time Tables) ตารางเวลาการทำงานโดยมีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดของแต่ละกิจกรรม รวมกันเป็นจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดของแผนโดยอาศัยเทคนิคทางด้านแผนภูมิ CPM หรือ PERT เป็นต้น

12. ตัดสินใจในเรื่องมาตรฐาน (Decide on Standard) มาตรฐานมีไว้เพื่อวัดการปฏิบัติงานตามแผน เมื่อมีแผนแล้วสิ่งที่ตามมาก็คือ การควบคุมให้ทำตามแผน และมีการประเมินผลซึ่งเป็นขั้นสุดท้ายของกระบวนการวางแผนตามแนวคิดของ Fulmer และอาจเขียนเป็นขั้นตอนให้เห็นได้ชัดเจนขึ้นดังแผนภาพต่อไปนี้



ภาพ 2.1 ขั้นตอนการวางแผนแบบฟูลเมอร์

2.4 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ต่อนโยบาย และแผนงานของเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่ามีผู้ศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในบริบทต่าง ๆ อย่างมากมาย ดังนี้

สุพัฒน์ วงศ์คำพันธ์ (2539) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นในเขตสุขาภิบาล: ศึกษาเฉพาะกรณี เขตสุขาภิบาลนิคมคำสร้อย จังหวัดมุกดาหาร ผลการศึกษาพบว่า

1. ในภาพรวมประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาน้อย แต่เมื่อแยกเป็นด้านประชาชนมีส่วนร่วมมากในด้านการดำเนินการพัฒนาท้องถิ่น และการค้นหาปัญหา แต่ในส่วนการกำหนดปัญหาและวางแผนในการพัฒนาท้องถิ่น การประเมินผลการดำเนินงานมีส่วนร่วมน้อยมาก
2. เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ และการเป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคมไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นในเขตสุขาภิบาล
3. ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น และความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น

รัชพล ประจักษ์จิตต์ (2542) ได้ทำการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอบางคนที จังหวัดสมุทรสงคราม ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในเกณฑ์ระดับต่ำ โดยแยกลักษณะการมีส่วนร่วมด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ประชาชนมีส่วนร่วมคิดทางการเมืองในระดับต่ำ แต่มีส่วนร่วมคิดทางการบริหารสูง
2. ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการทางการเมืองในระดับต่ำ และการบริหารในระดับปานกลาง
3. ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบทางการเมืองระดับปานกลาง แต่ทางการบริหารระดับต่ำ

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเหตุ กับการมีส่วนร่วมพบว่า ปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมเลย ได้แก่ อายุ และการมีตำแหน่งในหมู่บ้าน ส่วนปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชน มีดังนี้

1. เพศ
2. รายได้
3. การศึกษา
4. อาชีพ
5. การได้รับฝึกอบรมจากทางราชการ
6. การได้รับข่าวสารจากหนังสือพิมพ์
7. การได้รับข่าวสารจากหนังสือพิมพ์หรือรายงาน
8. การได้รับข่าวสารจากเอกสารหรือวารสาร

9. การได้รับข่าวสารจากวิทยุ
10. การได้รับข่าวสารจากโทรทัศน์
11. การได้รับข่าวสารจากการพบปะพูดคุย
12. การพบปะพูดคุยกับข้าราชการ
13. การเข้าร่วมประชุมกับส่วนราชการ
14. การพบปะพูดคุยกับนักการเมือง
15. การเสนอแนะความต้องการต่อส่วนราชการ

วาริติน วังชัย (2545) ได้ทำการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเพชรบุรี ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วย

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ ระยะเวลาการอยู่อาศัยในตำบล การเป็นสมาชิกกลุ่มในตำบล ความรู้ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่พลเมือง และความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

2. ปัจจัยทางสภาพแวดล้อมและสังคม ได้แก่ วัฒนธรรมทางการเมือง ความสัมพันธ์ทางเครือญาติ การรับรู้วิธีการในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และการติดต่อสื่อสาร

3. ปัจจัยทางโอกาส ได้แก่ การออกกฎ ระเบียบ และข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และทักษะของผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

4. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คือ วิธีการมีส่วนร่วมที่กฎหมายให้อำนาจแก่ประชาชนในการตรวจสอบ 15 วิธี ได้แก่ การแสดงความคิดเห็น การเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนา การรับฟังการประชุม การคัดค้านข้อบังคับการเป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) การขอรับทราบข้อมูลข่าวสาร การตรวจสอบแผน

พัฒนาการตรวจสอบข้อบังคับและรายงานประจำปี การติดตามความก้าวหน้าและการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบังคับตำบล การร้องเรียนต่อประธานองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เมื่อพบว่าผู้บริหารท้องถิ่นทำงานไม่โปร่งใส การร้องเรียนต่อนายอำเภอกรณีที่คณะกรรมการบริหารไม่สนใจต่อคำคัดค้าน การฟ้องศาลปกครอง และการเข้าชื่อถอดถอน

ผลการศึกษาการศึกษาการศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พบว่า กลุ่มตัวอย่าง 392 ราย ส่วนใหญ่มีส่วนร่วม

ในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 349 ราย คิดเป็นร้อยละ 89.0 และกลุ่มตัวอย่างที่ไม่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 43 ราย คิดเป็นร้อยละ 11.0 โดยกลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมมากที่สุด 3 อันดับแรก คือ การขอรับทราบข้อมูลข่าวสาร การตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และการแสดงความคิดเห็นตามลำดับ ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมน้อยที่สุด 3 อันดับแรก คือ การเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง การเข้าชื่อเสนอข้อบังคับตำบล และการเข้าชื่อถอดถอนคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามลำดับ

เมื่อพิจารณาระดับการมีส่วนร่วมตามวิธีการมีส่วนร่วมตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พบว่า กลุ่มตัวอย่างจำนวน 349 ราย ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในระดับต่ำกว่าคะแนนเฉลี่ย จำนวน 186 ราย คิดเป็นร้อยละ 53.3 และมีส่วนร่วมในระดับสูงกว่าคะแนนเฉลี่ยจำนวน 163 ราย คิดเป็นร้อยละ 46.7 โดยวิธีการที่กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในระดับสูงกว่าคะแนนเฉลี่ยมากที่สุด 3 อันดับแรก คือ การขอรับทราบข้อมูลข่าวสาร การเข้าชื่อถอดถอน และการร้องเรียนนายอำเภอกรณีที่กรรมการบริหารไม่สนใจต่อคำคัดค้านการจัดทำข้อบังคับตำบลตามลำดับ ในขณะที่วิธีการที่กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในระดับต่ำกว่าคะแนนเฉลี่ยน้อยที่สุด 3 อันดับแรก คือ การเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบังคับตำบล การเป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง และการเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาตำบล

ผลการศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พบว่า

1. คุณลักษณะของประชาชนที่มีผลต่อความแตกต่างของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ได้แก่ ระดับการศึกษา รายได้ การเป็นสมาชิกกลุ่มในตำบล ความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) การรับรู้วิธีการในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

การติดต่อสื่อสาร การออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และทักษะของผู้บริหารท้องถิ่น

2. คุณลักษณะของประชาชนที่ไม่มีผลต่อความแตกต่างของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ได้แก่ เพศ อายุ อาชีพ ระยะเวลาอยู่อาศัยในตำบล ความรู้ความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง วัฒนธรรมทางการเมือง และความสัมพันธ์ทางเครือญาติ

นอกจากนี้ในการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความแตกต่างในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พบว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามวิธีการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีความแตกต่างกัน ดังนี้

3. การมีส่วนร่วมตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นวิธีการที่มีปัจจัยที่มีผลต่อความแตกต่างของระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุด คือ การเป็นสมาชิกกลุ่มในตำบล การรับรู้วิธีการในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) การออกกฎ ระเบียบ และข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และทักษะของผู้บริหารท้องถิ่น

4. การมีส่วนร่วมร้องเรียนต่อนายอำเภอกรณีที่คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ไม่สนใจคำคัดค้านการจัดทำข้อบังคับตำบล และการมีส่วนร่วมเข้าชื่อถอดถอนคณะกรรมการบริหารส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นวิธีการที่ไม่มีปัจจัยที่มีผลต่อความแตกต่างของระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีผู้ที่ทำการศึกษา ดังนี้

ปรีชา เพ็งแจ่ม (2550) ได้ทำการศึกษาปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาขององค์การบริหารส่วน ตำบลผักไหม อำเภอห้วยทับทัน จังหวัดศรีสะเกษ ผลการศึกษาพบว่า

1. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลผักไหม พบว่า ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาตามภารกิจหลักด้านมากที่สุด

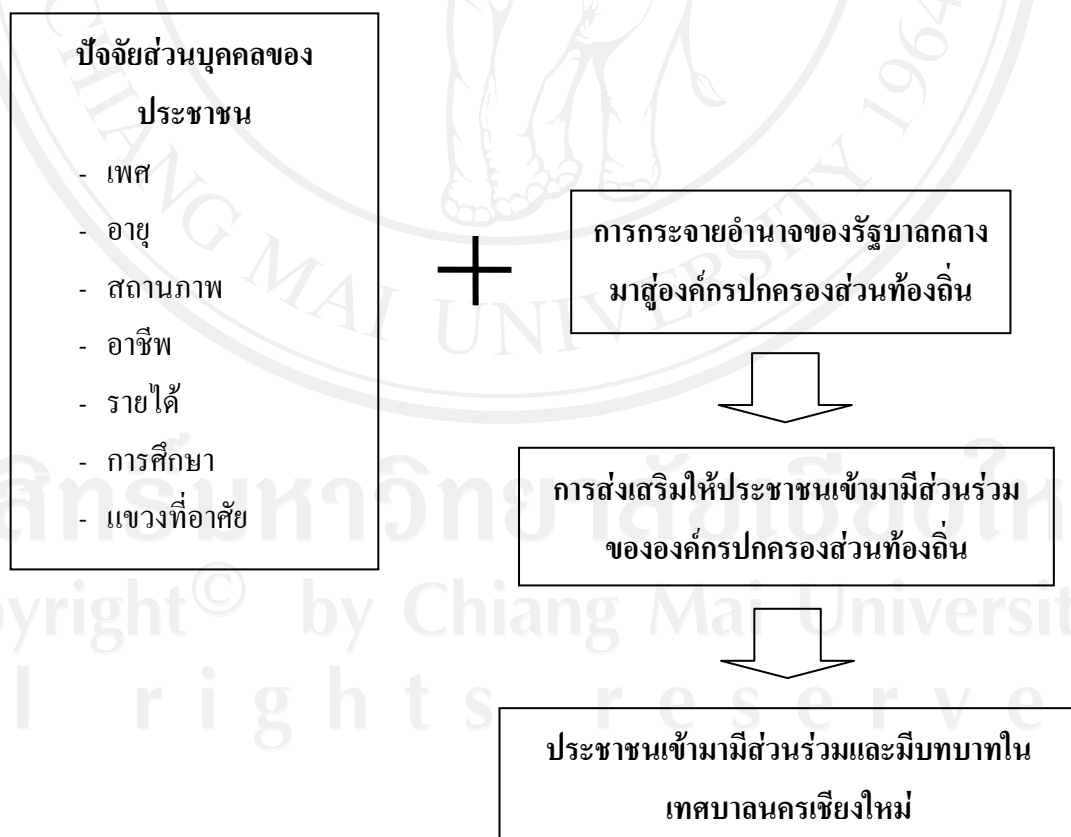
2. แนวทางแก้ไขปัญหาในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลผักไหม พบว่า ควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาภารกิจหลักด้าน

3. แนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลควรจะให้ความรู้เชิงปฏิบัติการแก่ประชาชนด้านการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาตามภารกิจหลักด้านอย่างต่อเนื่อง

อนันต์ เจริญแก่นทราย (2545) ได้ทำการศึกษา ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษา

พบว่า ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลใน จังหวัดร้อยเอ็ด อยู่ในระดับปานกลาง โดยพบว่าปัญหาในด้านการติดตาม ประเมินผล มากที่สุด รองลงมาคือ ด้านการร่วมปฏิบัติ และด้านการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เมื่อพิจารณารายละเอียดด้านการติดตามประเมินผล พบว่าปัญหาการมีส่วนร่วมมากที่สุดคือ ไม่มีส่วนร่วมในการประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนรับทราบผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนา รองลงมาคือ ไม่ได้มีการประชุมอย่างสม่ำเสมอ ด้านการร่วมปฏิบัติ ปัญหาการมีส่วนร่วมมากที่สุดคือ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มี ตำราเอกสารให้ประชาคมศึกษาค้นคว้าถึงขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล รองลงมาคือ หน่วยงานราชการของอำเภอไม่ให้การสนับสนุนประชาคมมีส่วนร่วมในการจัดทำ แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนด้านการร่วมคิดร่วมตัดสินใจ พบว่า ปัญหาที่มีมากที่สุด คือ การไม่มีโอกาสร่วมกำหนดความต้องการในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล รองลงมาคือ การไม่มีโอกาสกำหนดเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ในการจัดทำแผนพัฒนา

2.5 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา



ภาพ 2.2 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา