

การเมืองของการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562)
ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสูง จังหวัดราชบุรี

นางสาวรุ่งนภา เทียมเจริญ



การศึกษาครั้งนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกการเมืองการปกครองท้องถิ่น สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2558

**The Politics of Making the Three-Year Development Plan (2017-2019) of the
Khao Khlung Tambon Administrative Organization in
Ratchaburi Province**

Miss Rungnapha Teamjarean

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Political Science in Local Politics and Government

School of Political Science

Sukhothai Thammathirat Open University

2015

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การเมืองของการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2560 – 2562)
ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี
ชื่อและนามสกุล นางสาวรุ่งนภา เทียมเจริญ
วิชาเอก การเมืองการปกครองท้องถิ่น
สาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธนศักดิ์ สายจำปา

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2559

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธนศักดิ์ สายจำปา)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ปธาน สุวรรณมงคล)



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมปฤถณ นิยมไทย)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การเมืองของการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562)

ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี

ผู้ศึกษา นางสาวรุ่งนภา เทียมเจริญ **รหัสนักศึกษา** 2578001105 **ปริญญา** รัฐศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธนศักดิ์ สายจำปา **ปีการศึกษา** 2558

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) บทบาทของตัวแสดงที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี (2) ความสัมพันธ์ทางสังคมการเมืองระหว่างตัวแสดงกับผู้มีอำนาจในการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี (3) ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี

วิธีดำเนินการวิจัย ศึกษาจากการเก็บข้อมูลภาคสนาม โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาจากเอกสาร การสังเกตการณ์ และการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งผู้วิจัยได้แบ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มตัวแสดงที่เป็นทางการและกลุ่มตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ จากนั้นจึงจำแนกข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร การสังเกตการณ์ และการสัมภาษณ์ออกเป็นหมวดหมู่ และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เชิงพรรณนา

ผลการวิจัยพบว่า (1) บทบาทของตัวแสดงที่เป็นทางการจะมีมากกว่าบทบาทของตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ โดยตัวแสดงที่เป็นทางการ มีอำนาจตัดสินใจเลือกโครงการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี เพราะมีตำแหน่งและได้รับการแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย ทำให้สามารถแสดงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนได้โดยตรง (2) ความสัมพันธ์ทางสังคมการเมือง เป็นการอุปถัมภ์ช่วยเหลือกัน ถ้อยทีถ้อยอาศัยกันมากกว่าที่จะแสดงหาผลประโยชน์ เพราะตัวแสดงต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับผู้มีอำนาจในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี ที่มุ่งไปที่การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเช่นกัน (3) ไม่มีอิทธิพลทางสังคมการเมืองใด ที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี ทั้งนักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น แต่ปัญหาที่พบคืองบประมาณที่มีจำกัด ไม่เพียงพอต่อการบริหารงาน เมื่อเทียบกับจำนวนโครงการที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี

คำสำคัญ บทบาททางการเมือง แผนพัฒนาสามปี องค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย

Independent Study title: The Politics of Making the Three-Year Development Plan (2017-2019) of the Khao Khlung Tambon Administrative Organization in Ratchaburi Province

Author: Miss Rungnapha Teamjarean; **ID:** 2578001105;

Degree: Master of Political Science;

Independent Study advisor: Dr. Thanasak Saijampa, Assistant Professor;

Academic year: 2015

Abstract

The objective of this research is to study (1) the roles of the official and unofficial actors who took part in setting the three-year development plan (2017-2019) of the Khao Khlung Tambon Administrative Organization in Ratchaburi Province; (2) the socio-political relationships between people in authority and other actors involved in drafting the three-year development plan; and (3) problems and difficulties encountered in setting the three-year development plan.

The research employs qualitative methods of data collection in the field, documentary research, observation, and interviews. The key informants are categorized into two groups: official actors and unofficial actors. The data from documentary research, observations and interviews are grouped and systematized, and followed by descriptive analysis.

The results show that, firstly, official actors played a greater role in determining the three-year development plan than did unofficial actors. This is because, in the capacity of their position and official appointment, the official actors have the authority to decide which projects should be included in the plan. Thus they could play their roles and could exercise their authority directly. Secondly, the relationship between authoritative officials and other informal actors involved in drafting the three-year development plan were characterized by mutual assistance and compromised positions rather than rent-seeking. Other people involved hence accepted the authority of the official actors in setting up the agenda of the development plan because they were expected to keep the best interests of the local people in mind. Thirdly, there was no political influences both from local and national politicians that could have caused troubles by intervening the process of drafting the development plan. However, the main challenge still remained, mostly related to the budget inadequacy in comparison with other development projects proposed.

Keywords: Local politics, Local development, Khao Khlung Sub-District

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ได้ด้วยความเมตตากรุณาและความร่วมมือร่วมใจจากบุคคลหลายฝ่ายด้วยกัน ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนศักดิ์ สายจำปา อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก ที่ได้เมตตากรุณาให้ความรู้ คำแนะนำ ตลอดจนให้คำปรึกษา และตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ มาโดยตลอด จนกระทั่งเนื้อหาสาระบรรลุตามวัตถุประสงค์และถูกต้องตามหลักวิชาการ และรองศาสตราจารย์ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล ที่ให้ความเมตตาอนุเคราะห์แนะนำ ให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์จนทำให้งานวิชาการนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณทั้งสองท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณคณาจารย์สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ตลอดจนครูอาจารย์ที่ได้กรุณาประสิทธิประสาทวิชาความรู้ให้กับผู้ศึกษาวิจัย รวมทั้งขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สาขาวิชารัฐศาสตร์ ที่ได้อำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ ด้วยดีตลอดมา

เหนือสิ่งอื่นใด ผู้ศึกษาวิจัยขอกราบระลึกถึงพระคุณอันยิ่งใหญ่ คือ คุณพ่อชอบ ดิยาวี และคุณแม่สายหยุด ดิยาวี ผู้ที่ให้กำเนิดเลี้ยงดู อบรม และส่งเสริมให้ผู้วิจัยเป็นผู้ใฝ่ในการศึกษา ตลอดจนความห่วงใย เอาใจใส่ อีกทั้งยังคอยเป็นกำลังใจ และเป็นผู้สนับสนุนที่สำคัญแก่ผู้ศึกษาวิจัย ขอขอบคุณ คุณกฤษณะ ดิยาวี ผู้เป็นพี่ชาย คุณกาญจนา แก้วนุ่น ผู้เป็นพี่สาว ที่คอยห่วงใย และเป็นกำลังใจให้ผู้ศึกษาวิจัย และขอขอบคุณ คุณไพรัชน์ เทียมเจริญ บุคคลใกล้ชิด ผู้คอยเป็นกำลังใจสำคัญในการศึกษาครั้งนี้ด้วยดีตลอดมา

ขอขอบคุณ นายสมบัติ เทพรส นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ให้ผู้ศึกษาทำการศึกษาวิจัย และเก็บข้อมูลในพื้นที่ตำบลเขาขลุ่ย อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี

ท้ายที่สุดหากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ มีคุณค่าทางวิชาการอยู่บ้าง ก็ขอมอบให้แก่สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้กล่าวนาม และท่านที่ไม่ได้กล่าวถึงไว้ข้างต้นผู้อยู่เบื้องหลังความสำเร็จในครั้งนี้

รุ่งนภา เทียมเจริญ

ตุลาคม 2559

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
กรอบแนวคิดการวิจัย	5
ขอบเขตของการวิจัย	6
นิยามศัพท์เฉพาะ	7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	9
ทฤษฎีบทบาท	9
แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับภาวะผู้นำ	12
แนวคิดเกี่ยวกับอิทธิพลทางการเมือง	17
แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์	19
แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น	23
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	28
สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาลุง	34
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	39
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	39
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	39
การเก็บรวบรวมข้อมูล	39
การวิเคราะห์ข้อมูล	40

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	41
บทบาทของตัวแสดงที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในการกำหนด	
แผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ยจังหวัดราชบุรี	41
ความสัมพันธ์ทางสังคมการเมืองระหว่างตัวแสดงกับผู้มีอำนาจในการกำหนด	
แผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ยจังหวัดราชบุรี	47
ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล	
เขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี	54
บทที่ 5 สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	58
สรุปการวิจัย	58
อภิปรายผล	60
ข้อเสนอแนะ	62
บรรณานุกรม	64
ภาคผนวก	69
ก แบบสัมภาษณ์	70
ข ผู้ให้สัมภาษณ์	85
ค ภาพถ่ายประกอบการทำการศึกษาวิจัย เรื่อง การเมืองของการกำหนด	
แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 - 2562) ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย	
จังหวัดราชบุรี	87
ประวัติผู้ศึกษา	95

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาบทบาท อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก ซึ่งให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดกรอบความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนและความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้มีองค์กรรับผิดชอบในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ท้องถิ่น ตลอดจนรายได้ของท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีบทบาท อำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง โดยมีเพียงจะมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังคงขยายบทบาท หน้าที่ออกไปรวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย และเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาคมท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารและการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการ ดังนี้ (4) กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้สุทธิของรัฐบาลในปี 2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้สุทธิของรัฐบาลภายในปี 2549 (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542) จึงมีความจำเป็นในการใช้ทรัพยากรรายได้ ทั้งที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง และรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีความโปร่งใสมากที่สุด การวางแผนถือเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นบรรลุจุดมุ่งหมาย ดังกล่าว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องวางแผนการใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนทั้งในปัจจุบันและอนาคต มีการปฏิบัติตามแผนงาน โครงการที่กำหนดให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในช่วงเวลาที่กำหนด มีการควบคุมติดตาม วัดและประเมินผล โดยการบริหารจัดการตามแผน แผนงานและ โครงการนั้นจะต้องเป็นการบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใสและพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบทั้งโดยหน่วยงานของรัฐและประชาคม (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น, 2548)

องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย สภาพองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552)

สำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหัวใจหรือเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ การปกครองท้องถิ่น คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนปกครองตนเอง หรือ กำหนดวิถีชีวิตและอนาคตของชุมชน โดยคนในชุมชน ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นความจำเป็น ดังเห็นว่ามีกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องเป็นตัวแทนของประชาชนซึ่งมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานและตรวจสอบการทำงานของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ตรงจุด แก้ปัญหาได้รวดเร็ว สร้างความโปร่งใส รวมทั้งเป็นวิธีการที่ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ความเป็นเจ้าของชุมชนและเสริมสร้างประชาธิปไตยโดยท้องถิ่น ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมุ่งเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์การเกิดขึ้นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เป็นรากฐานของการพัฒนาประชาธิปไตย (อรทัย ก๊กผล, 2552, หน้า 4) กระบวนการมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลผู้แทนทุกระดับของกลุ่มต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เข้ามามีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาร่วมเลือกอนาคตของตนเองด้วยตนเอง และร่วมดำเนินกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน เป็นการสร้างความเข้าใจซึ่งกันและกัน เรียนรู้แลกเปลี่ยนประสบการณ์/ข้อมูลร่วมกัน สร้างความยอมรับและความรับผิดชอบร่วมกันในกิจกรรม/โครงการซึ่งเป็นพลังให้การดำเนินการเป็นไปอย่างราบรื่น ต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพ เป็นต้น (สุธิดา แสงเพชร, 2551, หน้า 10)

การที่ท้องถิ่นจะพัฒนาไปในทิศทางใด จำเป็นต้องมีการกำหนด วิสัยทัศน์ หรือภาพในอนาคตและแปลงมาสู่การปฏิบัติ ดังนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนา

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 จึงได้กำหนดประเภทของแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 2 ประเภท คือ แผนยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาสามปี

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายความว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจและจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาอำเภอ

แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้การวางแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยนำโครงการ/กิจกรรมจากแผนพัฒนาสามปี ในปีที่จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไปจัดทำงบประมาณเพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นไปด้วยความรอบคอบ และผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

การจัดทำแผนพัฒนาสามปี เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พิจารณาอย่างรอบคอบให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างแนวทางการดำเนินงานต่างๆ ที่อาจมีความเชื่อมโยง และส่งผลทั้งในเชิงสนับสนุนและเป็นอุปสรรคต่อกัน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาตัดสินใจ กำหนดแนวทางการดำเนินงานและใช้ทรัพยากรการบริหารท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะสูงสุด (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น, 2548)

ในกระบวนการกำหนดแผนพัฒนาสามปี จะประกอบด้วยขั้นตอนและผู้มีส่วนร่วมมากมาย ทั้งประชาชน นักการเมือง ผู้ที่อาจจะมีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล ข้าราชการประจำซึ่งเป็นผู้รวบรวม นำเสนอข้อมูลต่างๆ และโดยเฉพาะผู้นำชุมชน คือ กลไกที่จะขับเคลื่อนชุมชน และเป็นพลังสำคัญที่มีบทบาทในการนำการพัฒนา และปฏิรูปชุมชนไปสู่ความสำเร็จ ผู้นำชุมชน คือ ผู้นำที่อยู่ในชุมชน อาจเป็นผู้นำตามธรรมชาติที่ได้รับการยอมรับจากทุกคน หรือผู้นำที่ได้รับการแต่งตั้งจากหน่วยงานต่างๆ หรือผู้นำที่ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกในชุมชน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2559, หน้า 6-7) โดยทั่วไปผู้นำชุมชนนั้นสามารถแบ่งออกเป็นผู้นำชุมชนที่เป็นทางการและผู้นำชุมชนที่ไม่เป็นทางการ ดังนี้

ผู้นำชุมชนที่เป็นทางการ ได้แก่ กลุ่มคณะผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ผู้นำชุมชนที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ ผู้อาวุโส ครู ผู้นำทางศาสนาหรือผู้ที่ได้รับการยอมรับของชุมชน สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองจังหวัด ภาคประชาชน สมาชิกองค์กรพัฒนาเอกชน

(NGOs) ภาคเอกชน รวมไปถึงผู้ที่มีชื่อเสียงและผู้มีอิทธิพล เป็นต้น ผู้นำชุมชนที่ไม่เป็นทางการนี้ก็ถือว่าอาจจะเข้ามามีบทบาททางอ้อม หรือมีส่วนเกี่ยวข้องในการวางแผนการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล หรืออาจจะเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

องค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี ก็เป็นอีกหน่วยงานบริหารราชการท้องถิ่นและมีอิสระในการบริหารในระดับหนึ่ง ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 มีหมู่บ้านในเขตรับผิดชอบทั้งหมด 18 หมู่บ้าน มีพื้นที่ทั้งหมด 82.83 ตารางกิโลเมตร ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย ประกอบไปด้วย บ้านเขาเจ็ญ หมู่ที่ 1, บ้านสระสีมูม หมู่ที่ 2, บ้านเจริญธรรม หมู่ที่ 3, บ้านหนองไม้เฝ้า หมู่ที่ 4, บ้านเขาขลุ่ย หมู่ที่ 5, บ้านหนองอุ่ม หมู่ที่ 6, บ้านคอนไม้ลาย หมู่ที่ 7, บ้านหนองขาม หมู่ที่ 8, บ้านหนองไก่อ้น หมู่ที่ 9, บ้านสัมมาราม หมู่ที่ 10, บ้านห้วยยาง หมู่ที่ 11, บ้านไผ่สามเกาะ หมู่ที่ 12, บ้านโป่งยอ หมู่ที่ 13, บ้านสัมมาราม หมู่ที่ 14, บ้านหนองไก่อ้น หมู่ที่ 15, บ้านเจริญธรรม หมู่ที่ 16, บ้านห้วยยางเหนือ หมู่ที่ 17 และบ้านสระสีมูม หมู่ที่ 18

ในส่วนของการศึกษาการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในงานวิจัยนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตไว้ คือ การกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562) ที่ระดับองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. ซึ่งแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562) ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย ได้มีการจัดเวทีประชาคมเพื่อรับฟังความคิดเห็นให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาและความต้องการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ขึ้น ระหว่างวันที่ 12 – 19 กุมภาพันธ์ 2559 ภายใต้ชื่อโครงการ “โครงการประชาคมหมู่บ้านเพื่อจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 - 2562) องค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี” และจะต้องผ่านกระบวนการในการจัดทำแผนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562) ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย ภายในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2559 ผู้ศึกษาจึงต้องการที่จะเข้าไปศึกษาถึงบทบาทของผู้นำทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในแต่ละหมู่บ้าน ว่าได้มีบทบาทสำคัญอย่างไรบ้างในการที่ต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562) ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย ทั้งหมด 18 หมู่บ้านด้วยกัน

หากพิจารณาภาวะโดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆ ย่อมมีบริบทที่ต่างกัน ดังนั้นถึงแม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จะนำเอาระเบียบ

กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ถือเป็นปฏิบัติในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง โดยที่ตามระเบียบดังกล่าวได้กำหนดกระบวนการหรือขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งแผนพัฒนาสามปีแล้วก็ตาม ซึ่งจากการที่ผู้วิจัยได้สังเกตจากประสบการณ์ในการทำงานในตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผน มาเป็นระยะเวลา 3 ปี กลับพบว่ายังมีปัญหา และอุปสรรคต่างๆ อีกมากมายในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยที่ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า แม้ว่าการดำเนินการตามกระบวนการครบทุกขั้นตอน แต่บทบาทหน้าที่ของผู้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการแต่ละขั้นตอนนี้ไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเท่าที่ควร

ผู้วิจัยจึงมุ่งหวังว่าการศึกษาวิจัย เรื่อง “การเมืองของการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562) ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี” จะเป็นประโยชน์ และจะได้ทราบถึงบทบาทของผู้นำชุมชนทั้ง 2 ประเภท ว่าได้เข้ามามีบทบาทต่อกระบวนการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562) ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ยอย่างไรและมีบทบาทมากน้อยเพียงใด และสามารถนำผลของการวิจัยไปเป็นแนวทางในการพัฒนาการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย ในปีต่อไป เพื่อให้โครงการที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละหมู่บ้านอย่างแท้จริง

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาบทบาทของตัวแสดงที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี

2.2 เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ทางสังคมการเมืองระหว่างตัวแสดงกับผู้อำนาจในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี

2.3 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

ในงานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาถึงเรื่อง การเมืองของการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยจะเริ่มอธิบายเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดแผนพัฒนาสามปีว่ามี

ขั้นตอนในการกำหนดแผนพัฒนาสามปีอย่างไร ผู้ศึกษาเห็นได้ว่า การกำหนดแผนพัฒนาสามปีจะเกิดขึ้นได้นั้น ย่อมจะต้องมีการนำเสนอปัญหาและความต้องการของประชาชนผ่านเวทีประชาคมหมู่บ้าน ซึ่งจะมีบุคคลมาแสดงความคิดเห็นและเสนอโครงการ/กิจกรรม ซึ่งผู้วิจัยเลือกใช้ทฤษฎีบทบาท มาใช้เป็นกรอบในการอธิบายถึงบทบาทของบุคคลที่แสดงความคิดเห็นและการเสนอโครงการ ในส่วนของแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับภาวะผู้นำ ใช้เพื่ออธิบายว่ากระบวนการกำหนดแผนพัฒนาสามปีจะต้องมีผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งผู้นำที่เป็นทางการและผู้นำที่ไม่เป็นทางการ เช่น กลุ่มนักการเมือง กลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มของประชาชนในขั้นตอนการกำหนดแผนพัฒนาสามปี แนวคิดเกี่ยวกับอิทธิพลทางการเมือง ใช้ในการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อบทบาทของตัวแสดงที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งอธิบายว่าในการตัดสินใจกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจถูกชี้นำ บงการ หรือครอบงำจากกลุ่มผู้มีอิทธิพลทางสังคมการเมืองในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ ใช้อธิบายความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างบุคคลที่มีพฤติกรรมเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในระดับท้องถิ่น ว่ามีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์อย่างไร และแนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อทำความเข้าใจถึงกระบวนการแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีกระบวนการ ขั้นตอนสำหรับการจัดทำแผนพัฒนาสามปีอย่างไร

4. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้วางขอบเขตด้านเนื้อหาสาระและขอบเขตด้านระยะเวลา

4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหาสาระ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นศึกษาบทบาทและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อบทบาทของตัวแสดง โดยแบ่งตัวแสดงออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) กลุ่มของตัวแสดงที่เป็นทางการ และ 2) กลุ่มของตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ โดยในส่วนของตัวแสดงที่เป็นทางการ ได้แก่ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย รองนายกองค้การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย และพนักงานส่วนท้องถิ่น ส่วนตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ ผู้อาวุโส ครู ผู้นำทางศาสนาหรือผู้ที่ได้รับการยอมรับของชุมชน สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองจังหวัดราชบุรี ภาคประชาชน สมาชิกองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และภาคเอกชน สำหรับเกณฑ์ในการคัดเลือกกลุ่มประชากรในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้พิจารณา

จากบุคคลที่มีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาสามปี และมีส่วนในการเข้าไปดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในองค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ยโดยเฉพาะ

4.2 ขอบเขตด้านระยะเวลา

ผู้วิจัยดำเนินการศึกษา และเก็บข้อมูลในเดือน กุมภาพันธ์ – พฤษภาคม 2559 เนื่องจากในช่วงระยะเวลาดังกล่าว เป็นเวลาที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย ได้จัดทำโครงการประชามหมูบ้านเพื่อจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 - 2562) เพื่อรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชน ซึ่งจะต้องผ่านกระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562) ภายในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2559

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 การเมือง หมายถึง เป็นกิจกรรมและกระบวนการที่เกิดขึ้นในระบบการเมือง โดยมีเป้าหมายเพื่อให้สังคมบรรลุถึงข้อตกลงทางผลประโยชน์ร่วมกัน นั่นก็คือ เป้าหมายในการจัดสรรทรัพยากร และสิ่งที่มีคุณค่าร่วมกัน ในสังคม ซึ่งเป็นมิติหนึ่งของพฤติกรรมความสัมพันธ์หรือสถาบันของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม การใช้อิทธิพล การใช้อำนาจและอำนาจหน้าที่ภายในระบบการเมือง

5.2 อิทธิพล หมายถึง ผู้มีอำนาจในด้านที่ไม่เป็นทางการ มีอำนาจบารมีที่ได้รับการยอมรับจากนักการเมืองและจากบุคคลโดยทั่วไป และมีสายสัมพันธ์ที่ดีกับกลไก ทั้งในชุมชนและภายนอกชุมชน เช่น ข้าราชการ นักการเมือง นักธุรกิจ

5.3 บทบาท หมายถึง สถานะหน้าที่การปฏิบัติหน้าที่ของผู้นำชุมชน ในการดำเนินกิจกรรมการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล ระหว่างบุคคลในสถานภาพที่ต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นสถานภาพด้านตำแหน่ง ด้านการได้รับความเคารพนับถือ เป็นต้น

5.4 ผู้นำ หมายถึง ผู้ที่มีความสามารถ ความเชี่ยวชาญ เป็นที่ยอมรับของผู้อื่นและได้รับการยกย่องให้เป็นผู้นำโดยได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐราชการเป็นลายลักษณ์อักษรรวมไปถึงผู้นำที่เป็นที่ยอมรับของชุมชน โดยไม่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐราชการ

5.4.1 ผู้นำที่เป็นทางการ หมายถึง กลุ่มคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และพนักงานส่วนท้องถิ่น

5.4.2 **ผู้นำที่ไม่เป็นทางการ** หมายถึง ผู้อาวุโส ครู ผู้นำทางศาสนาหรือผู้ที่ได้รับการยอมรับของชุมชน สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองจังหวัด ภาคประชาชน สมาชิกองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ภาคเอกชน รวมไปถึงผู้ที่มีชื่อเสียงและผู้มีอิทธิพล

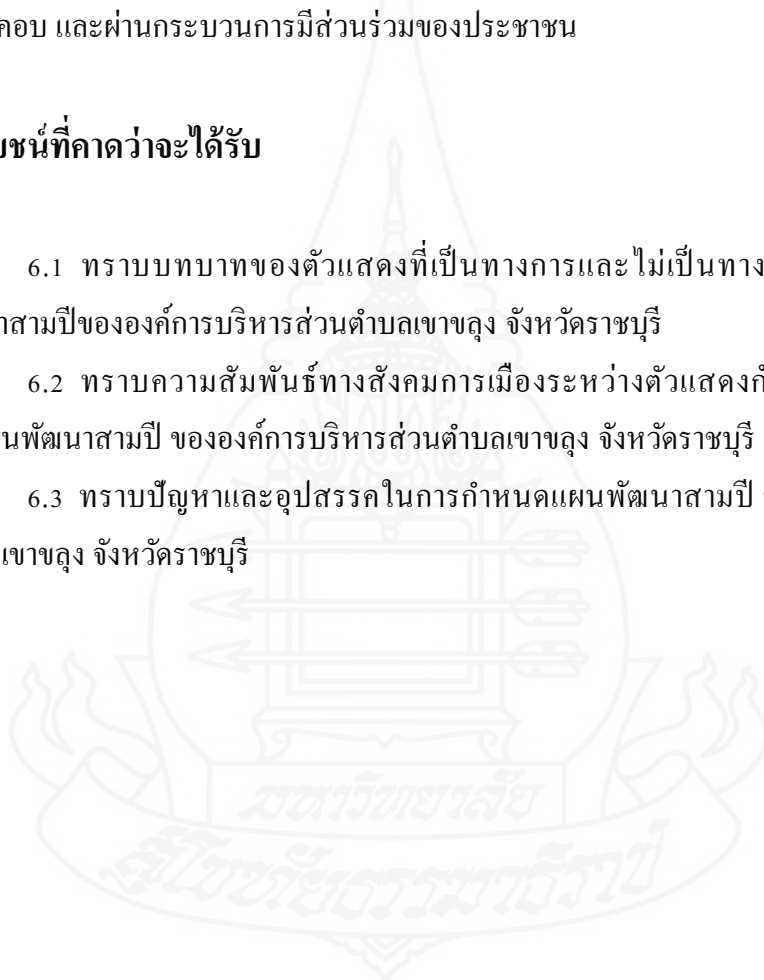
5.5 **แผนพัฒนาสามปี** หมายถึง เป็นแผนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้การวางแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยนำโครงการ/กิจกรรมจากแผนพัฒนาสามปี ในปีที่จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไปจัดทำงบประมาณเพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นไปด้วยความรอบคอบ และผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทราบบทบาทของตัวแสดงที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี

6.2 ทราบความสัมพันธ์ทางสังคมการเมืองระหว่างตัวแสดงกับผู้อำนาจในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี

6.3 ทราบปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี



บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการเมืองของการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562) ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการศึกษา ค้นคว้าข้อมูล แนวคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยนำเสนอเนื้อหาในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. ทฤษฎีบทบาท
2. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับภาวะผู้นำ
3. แนวคิดเกี่ยวกับอิทธิพลทางการเมือง
4. แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์
5. แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. ทฤษฎีบทบาท

ความหมายของบทบาท ได้มีผู้ให้ความหมายของบทบาทไว้อย่างกว้างขวาง ดังนี้

Levinson (1971, pp. 284 – 285) อ้างใน เกรียงศักดิ์ รื่นนุสาร (2554, หน้า 22 – 23)

1. บทบาท หมายถึง ปทัสถาน ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบอื่นๆ ที่มีลักษณะในทำนองเดียวกัน ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมกำหนดให้ บทบาทตามความหมายนี้ คำนี้ถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปถึงการชี้บ่งถึงหน้าที่อันควรกระทำ

2. บทบาท หมายถึง ความคิดเห็นของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คิด และกระทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้นๆ

3. บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่กระทำโดยให้สัมพันธ์กับโครงสร้างของสังคม หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แนวทางอันบุคคลพึงกระทำเมื่อตนดำรงตำแหน่งนั้นๆ นั่นเอง

Broom and Selznick (1973, p. 36) อ้างใน อิศเรศ กุดหอม (2558, หน้า 13 – 14) จำแนกบทบาทออกได้ ดังต่อไปนี้

1. บทบาทตามอุดมคติ (ideal role) เป็นบทบาทในอุดมคติที่มีการกำหนดสิทธิหน้าที่ระบุเป็นลายลักษณ์อักษรหรือมีตัวบทกฎหมาย ระเบียบ กำหนดให้กระทำกิจกรรมในตำแหน่งหน้าที่นั้นๆ

2. บทบาทที่เป็นจริง (performed role) เป็นบทบาทที่บุคคลได้กระทำจริงซึ่งจะขึ้นกับการสังเคราะห์จากความเชื่อความหวังการรับรู้ และประสบการณ์ของผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่ง ทั้งยังต้องพิจารณาถึงความกดดัน จิตจำกัดและโอกาสในแต่ละสังคมในระยเวลานั้นๆ ด้วย

3. บทบาทที่ควรปฏิบัติ (perceived role) เป็นบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่ง เชื่อหรือหวังว่าควรกระทำตามตำแหน่งที่ได้รับ แต่ยังไม่ได้กระทำซึ่งอาจจะไม่เหมือนกับบทบาทในอุดมคติ (ไม่มีอยู่ในระเบียบ กฎหมาย) และบทบาทที่กระทำจริง นอกจากนี้บทบาทที่ควรกระทำยังขึ้นกับความแตกต่างขององค์การความคิดนึก ประสบการณ์และการรับรู้ของผู้ดำรงตำแหน่งแต่ละคนด้วย

Allport (1967, pp. 181 – 184) อ้างใน อิศเรศ กุดหอม (2558, หน้า 14) กล่าวว่า เมื่อบุคคลจะแสดงพฤติกรรมในขณะดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง ขึ้นอยู่กับปัจจัย 4 ประการ คือ

1. บทบาทที่บุคคลอื่นคาดหวัง (role expectation) คือ บทบาทตามความคาดหวังของบุคคลอื่น หรือสังคมคาดหวังให้บุคคลอื่นปฏิบัติเมื่อดำรงอยู่ในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งในสังคม

2. มโนทัศน์ของบทบาท (role conception) คือ การที่บุคคลมองเห็นบทบาทตามความรู้ของตนเองหรือความต้องการของตนเอง ว่ามีบทบาทอย่างไร ไปตามวิถีทางของตนเอง ซึ่งอาจจะสอดคล้องกับความคาดหวังของสังคมหรือไม่ก็ได้

3. การยอมรับบทบาท (role acceptance) คือ การยอมรับบทบาทของบุคคลซึ่งจะเกิดขึ้น ภายหลังเมื่อมีความสอดคล้องกันเองของบทบาทที่คาดหวังและมโนทัศน์ของบทบาท

4. การปฏิบัติตามบทบาท (role performance) คือ การแสดงบทบาทตามสภาพจริง (actual) ซึ่งอาจแสดงบทบาทที่คาดหวัง ตามการรับรู้และเข้าใจของตนเองตลอดจนการที่บุคคลจะแสดงบทบาทได้ดีเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับบทบาทนั้นๆ ของบุคคลที่คล่องตำแหน่งอยู่หรือเนื่องจากความสอดคล้องของบทบาทตามความคาดหวังของสังคมและตามการรับรู้บทบาทของตนเอง

Cohen (1979, pp. 35 – 36) ได้ให้ความหมายของคำว่า “บทบาท” ไว้ว่า หมายถึงพฤติกรรมที่ถูกคาดหวังโดยผู้อื่นสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจะต้องปฏิบัติ และยังให้คำอธิบายเรื่องความหมายซึ่งสรุปได้ว่า เป็นบทบาทที่ถูกกำหนด (prescribed role) ถึงแม้ว่าบุคคลบางบุคคลจะไม่ได้ประพฤติปฏิบัติตามบทบาทที่คาดหวังโดยผู้อื่น แต่เราก็ยังคงยอมรับว่าบุคคลจะต้องปฏิบัติไปตามบทบาทหน้าที่ที่สังคมกำหนดให้ และส่วนบทบาทที่ปฏิบัติจริง (enacted role) เป็นวิธีการที่บุคคลได้แสดงหรือปฏิบัติออกมาจริงตามตำแหน่งของเขา ส่วนความไม่ตรงกันของบทบาทที่ถูกกำหนดกับบทบาทที่ปฏิบัติจริงนั้นอาจมีสาเหตุมาจาก

1. บุคคลขาดความเข้าใจในส่วนของบทบาทที่ต้องการ
2. บุคคลไม่เห็นด้วย หรือไม่ลงรอยกับบทบาทที่ถูกกำหนด
3. บุคคลไม่มีความสามารถที่จะแสดงบทบาทนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

พัทธา สายหู (2516, หน้า 68) อ้างถึงใน กรรณิการ์ ทาอินทร์ (2553, หน้า 8) กล่าวถึงบทบาทโดยทั่วไป อาจพิจารณาความหมายได้ 2 นัย คือนัยแรก พิจารณาในด้านโครงสร้างสังคม บทบาท หมายถึง ตำแหน่งทางสังคมที่มีชื่อเรียกต่างๆ ซึ่งแสดงลักษณะ โดยคุณสมบัติและกิจกรรมของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้น อีกนัยหนึ่งพิจารณาในด้านการแสดงบทบาท หรือการปะทะสังสรรค์ทางสังคม ซึ่งเมื่อพิจารณาทั้งสองนัยแล้ว บทบาทจึงเป็นตัวกลางระหว่างสังคมกับบุคคลแต่ละคนที่อยู่ในสถานการณ์ ซึ่งพฤติกรรมของเขากลายเป็นแนวทางปฏิบัติของสังคมนั้นๆ

ไพบุลย์ ช่างเรียน (2521, หน้า 30 – 31) อ้างใน อิศเรศ กุดหอม (2558, หน้า 12) กล่าวว่า บทบาทของบุคคลในสังคมนั้นขึ้นอยู่กับสถานภาพที่ครองอยู่และคุณสมบัติส่วนตัวของบุคคล บทบาทของบุคคลย่อมแตกต่างกันไปตามลักษณะของสถานภาพและลักษณะของอุปนิสัย ความรู้ ความสามารถ มวลเหตุจูงใจ การอบรม ความพอใจ รวมทั้งสภาพทางกาย และจิตใจของผู้ที่ดำเนินบทบาทนั้นและสรุปสาระสำคัญของบทบาทไว้ ดังนี้

1. บทบาทมีประจำอยู่ในทุกสถานภาพของสังคม
2. วัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีในสังคมเป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งในการกำหนดบทบาท
3. การที่บุคคลจะทราบบทบาทได้ต้องมีสังคมการณ์
4. บทบาทจริงที่บุคคลแสดงนั้น ไม่นั่นอนเสมอไปว่าจะเหมือนกับบทบาทที่ควรจะเป็นตามปทัสถานของสังคม เพราะบทบาทที่บุคคลแสดงจริงๆ นั้นเป็นผลของปฏิกิริยา แห่งบุคลิกภาพของบุคคลที่ครองสถานภาพร่วมกับบุคลิกภาพของบุคคลอื่นที่มาร่วมในพฤติกรรม และเครื่องกระตุ้นต่างๆ ที่มีอยู่ในเวลาและสถานที่ที่เกิดการแสดงบทบาท

แนวคิดทฤษฎีบทบาทในที่นี้ สามารถมองได้ 2 ลักษณะ คือบทบาทในลักษณะโครงสร้างและบทบาทในลักษณะทางสังคม ซึ่งในบทบาทที่เป็นลักษณะของโครงสร้างนั้นคือการทำหน้าที่บทบาทตามที่ได้มีการแต่งตั้ง มีกรอบแนวทางที่ได้รับมอบมาเพื่อให้ปฏิบัติตาม มีขั้นมีตอนที่ต้องปฏิบัติอย่างเป็นระบบ ส่วนในบทบาทที่มีลักษณะเป็นสังคมนั้นย่อมจะหมายถึงเป็นการเข้ามามีบทบาท โดยการได้รับการยอมรับจากสังคมนั้นๆ ซึ่งไม่ได้มีการแต่งตั้ง ไม่มีกรอบแนวทางในการปฏิบัติตามอย่างเป็นรูปธรรม แต่ได้รับการยอมรับให้ทำบทบาทนั้นๆ ซึ่งในบทบาทของผู้นำชุมชนของงานวิจัยชิ้นนี้ สามารถมองได้ 2 ลักษณะ เช่นกันคือ (กรรณิการ์ ทาอินทร์, 2553, หน้า 7)

1. ในลักษณะของโครงสร้างของบทบาทผู้นำชุมชนที่เป็นทางการ ในที่นี้ หมายถึง บทบาทของกลุ่มคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ที่ได้มีการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ จึงถือได้ว่าผู้นำชุมชนที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้สามารถที่จะเข้ามามีบทบาทโดยตรงในการทำงานเพราะถือได้ว่าเป็นตัวแทนของส่วนราชการนั่นเอง

2. ในลักษณะทางสังคม ในที่นี้ หมายถึง ผู้อาวุโส ครู ผู้นำทางศาสนาหรือผู้ที่ได้รับการยอมรับของชุมชน สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองจังหวัด ภาคประชาชน สมาชิกองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ภาคเอกชน รวมไปถึงผู้ที่มิชื่อเสียงและผู้มีอิทธิพล เป็นต้น ซึ่งการรวมตัวของผู้นำกลุ่มนี้ จึงเรียกกลุ่มผู้นำที่ไม่เป็นทางการ เพราะไม่มีการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ แต่เป็นการยอมรับกันภายในชุมชนนั่นเอง แต่ว่ากลุ่มผู้นำชุมชนที่ไม่เป็นทางการนี้ ก็ถือได้ว่าอาจจะเข้ามามีบทบาททางอ้อม หรือมีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ภายในชุมชนหรือหมู่บ้านอยู่ไม่น้อย ซึ่งบางครั้งผู้นำชุมชนที่เป็นทางการอาจจะไม่สามารถที่จะเข้าถึงคนในชุมชนของตัวเองได้อย่างทั่วถึง และอาจจะมิชอบจำกัดบางอย่างที่ไม่สามารถที่จะเข้าไปแสดงบทบาทอย่างเต็มที่ ได้ จึงอาจต้องใช้การแสดงบทบาทผ่านผู้นำชุมชนที่ไม่เป็นทางการนี้แทน

2. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับภาวะผู้นำ

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำไว้ ตัวอย่างเช่น รัตติกรณ์ จงวิศาล (2551) ได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำ ว่าเป็นพฤติกรรมหรือกระบวนการที่ผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชามีอิทธิพลต่อผู้ใต้บังคับบัญชา สามารถกระตุ้นจูงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเชื่อถือ และยอมรับและทำให้เกิดความพยายาม และความสามารถที่สูงขึ้นในการที่จะปฏิบัติงานหรือดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน ส่วน Yukl (2006) ได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำ ว่าเป็นกระบวนการของการมีอิทธิพลต่อผู้อื่นเพื่อให้เกิดความเข้าใจและเห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับเป้าหมายและวิธีการที่ต้องการปฏิบัติให้สำเร็จอีกทั้งเป็นกระบวนการช่วยเหลือให้ความพยายามของบุคคลและกลุ่มได้บรรลุถึงเป้าหมายร่วมกัน ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกับที่ Northhouse (2007) ได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำไว้ว่า เป็นกระบวนการที่บุคคลมีอิทธิพลต่อกลุ่มบุคคลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน จากนิยามดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง พฤติกรรมหรือกระบวนการที่ผู้บริหาร หรือผู้บังคับบัญชามีอิทธิพลต่อผู้ใต้บังคับบัญชา และจูงใจ หรือสนับสนุนผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานหรือดำเนินกิจกรรมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของทีม กลุ่มหรือองค์กร (รัตติกรณ์ จงวิศาล, 2559, หน้า 381)

รัตติกรณ์ จงวิศาล (2559, หน้า 9 – 14) ในชุมชนท้องถิ่น ภาวะผู้นำของผู้นำชุมชน ทั้งที่เป็นทางการ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายก อบต. (องค์การบริหารส่วนตำบล) หรือ อบจ. (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) นายกเทศมนตรี หรือ ผู้นำที่ไม่เป็นทางการ เช่น ผู้นำชาวบ้านหรือ ประชาชนชาวบ้านในหมู่บ้านต่างๆ ส่งผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาชุมชน พัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน ช่วยในการป้องกันปัญหาหรือการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในชุมชน โดยเฉพาะในยามภาวะวิกฤตหรือมี ภัยพิบัติ และยังพบความสำคัญของภาวะผู้นำในองค์การที่เกี่ยวข้องกับศาสนา เช่น ภาวะผู้นำของเจ้า อาวาสวัด พระภิกษุสงฆ์ พระหรือศาสนาจารย์ หรือบาทหลวง ก็ส่งผลต่อการเข้าถึงแก่นแท้ที่แท้จริง ของหลักศาสนา การพัฒนาจิตวิญญาณ และการนำคุณธรรมของศาสนานั้นมาประยุกต์ใช้ในชีวิต ของชาวบ้าน หรือผู้นับถือศาสนานั้นๆ หรือแม้แต่การช่วยแก้ไขหรือป้องกันปัญหาในชุมชนต่างๆ ที่ วัดหรือ โบสถ์นั้นๆ ตั้งอยู่ รวมถึงการช่วยพัฒนาคนในชุมชนเหล่านั้นให้มีสติและมีปัญญาที่แท้จริง ด้วย

2.1 นิยามความหมายของภาวะผู้นำ

การศึกษาเรื่องผู้นำและภาวะผู้นำ เป็นที่ยอมรับกันว่ามีความสำคัญและมีการ เริ่มต้นศึกษาตั้งแต่ในอดีตมาเป็นระยะเวลายาวนานมาก นักวิชาการด้านภาวะผู้นำได้ศึกษาและ พบว่า ภาวะผู้นำได้ถูกสร้างขึ้นในบริบทของความเป็นมนุษย์ (human psyche) เนื่องจากตั้งแต่มนุษย์ แรกเกิดมา เราต้องได้รับการเลี้ยงดูจากพ่อแม่หรือผู้ปกครอง ซึ่งเปรียบได้กับผู้นำของเราในวัยเด็ก เมื่อเราเติบโตขึ้น ครู อาจารย์ เพื่อน พี่ และคนอื่นๆ เริ่มเข้ามาเป็นผู้นำแทนที่ จนกระทั่งเราเป็น ผู้ใหญ่ก็ยังคงได้รับอิทธิพลจากผู้นำคนอื่นๆ ดังนั้นจึงไม่แปลกที่พบว่า ภาวะผู้นำเป็นปรากฏการณ์ สากต และมีความสำคัญต่อการพัฒนามนุษย์และการอยู่รอด จึงทำให้คำว่าภาวะผู้นำเป็นคำที่เก่าแก่ ที่สุดคำหนึ่งในอารยธรรมของโลก นับตั้งแต่ในยุคของการล่าสัตว์ ยุคของการเกษตร ยุค อุตสาหกรรม จนกระทั่งถึงยุคของความรู้หรือเทคโนโลยี ซึ่งจะพบว่าความสำเร็จของกลุ่มของ สังคมหรือของประเทศหรือของอารยธรรมต่างๆ นั้นขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำของหัวหน้าหรือผู้นำ ผู้ปกครอง ผู้บริหาร หรือของสมาชิกในกลุ่มเหล่านั้น

มีคำ 2 คำ ที่มักจะถูกกล่าวถึง คือ คำว่า ผู้นำ ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า Leader และ คำว่า ภาวะผู้นำหรือความเป็นผู้นำ ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า Leadership ทั้งสองคำนี้มีการกล่าวถึง ความหมายจำนวนมากทั้งนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิในประเทศและต่างประเทศ ดังตัวอย่าง ต่อไปนี้

ผู้ทรงคุณวุฒิในสังคมไทยได้มีการให้นิยามหรืออธิบายความหมายคำว่า “ผู้นำ” ไว้ อย่างน่าสนใจ เช่น พระพรหมคุณาภรณ์หรือพระธรรมปิฎก (2541) ให้ความหมายผู้นำว่า คือ บุคคล ที่จะมาประสานช่วยให้อันทั้งหลายรวมกัน โดยทั้งที่เป็นการอยู่รวมกันหรือทำการร่วมกันเพื่อไปสู่

จุดหมายที่ดีงาม ส่วน อานันท์ ปันยารชุน (2541) มีแนวคิดเพิ่มเติมเกี่ยวกับความหมายของผู้นำและกล่าวถึงภาวะผู้นำที่ดีว่า ผู้นำไม่ใช่ผู้ที่นำคนอื่น แต่ผู้นำที่ดี คือ ผู้ที่ผู้อื่นอยากเดินตาม และผู้นำต้องเป็นผู้ที่สามารถทำให้คนอื่นคล้อยตามเพราะมีศรัทธาต่อคนๆ นั้น และประเวศ วะสี (2541) ให้ความหมายผู้นำในเชิงขอบเขตที่กว้างขึ้นว่า ผู้นำคือ ผู้ที่สามารถก่อให้เกิดสังคมมีอุดมการณ์ร่วมกัน และรวมพลังกันปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จตามอุดมการณ์ นอกเหนือจากความหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว เมื่อกล่าวถึงผู้นำโดยทั่วไป ผู้นำจะหมายถึงบุคคลที่ได้รับการยกย่อง หรืออาจเป็นบุคคลที่ได้รับการคัดเลือก หรือแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่า หรือเป็นบุคคลผู้มีอิทธิพลและมีบทบาทเหนือคนอื่น ๆ หรือเป็นบุคคลได้รับการยอมรับ ศรัทธา หรือได้รับความไว้วางใจให้ทำ นอกเหนือจากนั้น ที่สำคัญคือ พวกเรา (มนุษย์) ทุกคนสามารถจะเป็นผู้นำได้ และเราสามารถทำได้ตลอดเวลา (ทั้งที่รู้ตัวหรือไม่รู้ตัวก็ตาม และทั้งดีหรือไม่ดีก็ตาม) และที่สำคัญคือ ผู้นำที่ดีจะช่วยให้ความฝันของมนุษย์เราเป็นความจริง (Gill, 2006)

สำหรับความหมายของคำว่าภาวะผู้นำนั้น มีการให้ความหมายหรือให้นิยามที่แตกต่างกันมากมาย นักวิชาการต่างประเทศ เช่น Stogdill (1974 cited in Northouse, 2010) ได้สรุปจากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวกับภาวะผู้นำ พบว่ามีคำจำกัดความของคำว่า ภาวะผู้นำจำนวนมากพอๆ กับจำนวนคนที่มีความพยายามอธิบายความหมายของคำว่า ประชาธิปไตย ความรัก สันติภาพ ที่มีนิยามแตกต่างกันมากมาย ในปัจจุบันกระแสของความหมายใหม่ๆ ของภาวะผู้นำ ยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าตอนที่ Stogdill ได้ให้ข้อสังเกตไว้ นอกเหนือจากนั้น ภาวะผู้นำยังได้มีการอธิบายด้วยคำต่างๆ หลายคำที่สำคัญ เช่น คุณลักษณะส่วนบุคคล (individual traits) พฤติกรรม (behavior) อิทธิพลเหนือผู้อื่น (influence over other people) รูปแบบของปฏิสัมพันธ์ (interaction patterns) ความสัมพันธ์ในบทบาท (role relationships) หรือตำแหน่งบริหารในอาชีพ (occupation of an administrative position) การรับรู้ของผู้อื่นเกี่ยวกับอำนาจที่ชอบธรรมในการใช้อิทธิพล (perception by others regarding legitimacy of influence) อย่างไรก็ตาม มีการพบว่าคำว่าภาวะผู้นำ อาจมีการใช้สับสนกับคำที่มีความหมายใกล้เคียงกัน เช่น อำนาจ (power) อำนาจตามหน้าที่ (authority) การบริหารจัดการ (management) การบริหารปกครอง (administration) การควบคุม (control) และการตรวจสอบดูแล (supervision) (Yukl, 2010)

Yukl (2010) ได้แสดงตัวอย่างของคำจำกัดความหรือความหมายของภาวะผู้นำ ซึ่งได้มีการนำเสนอใน 50 ปีที่ผ่านมา ดังนี้

1. ภาวะผู้นำ เป็นพฤติกรรมของบุคคลในการนำกิจกรรมของกลุ่มเพื่อไปสู่เป้าหมายร่วมกัน จาก Hemphill และ Coons ค.ศ. 1957

2. ภาวะผู้นำ เป็นการเพิ่มขึ้นของอิทธิพลที่มีต่อและอยู่เหนือการยอมรับอย่างอัตโนมัติต่อการชี้นำอันเป็นกิจวัตรขององค์กร จาก Katz และ Kahn ค.ศ. 1978
3. ภาวะผู้นำ เป็นการปฏิบัติเมื่อบุคคลได้รับการจัดการให้ทำบางสิ่งบางอย่าง ที่เกี่ยวกับสถาบัน การเมือง จิตวิทยา และแหล่งทรัพยากรอื่นๆ เพื่อที่จะกระตุ้นให้เข้ามามีส่วนร่วม และจูงใจให้ผู้ตามฟังพอใจ จาก Burns ค.ศ. 1978
4. ภาวะผู้นำ เป็นการตระหนักถึงกระบวนการที่แต่ละบุคคลหรือหลายคน สามารถประสบความสำเร็จในความพยายามที่จะกำหนดและอธิบายความเป็นจริงของผู้อื่น จาก Smircich และ Morgan ค.ศ. 1982
5. ภาวะผู้นำ เป็นกระบวนการของการมีอิทธิพลต่อกิจกรรมของกลุ่มที่ถูกจัดการ เพื่อให้กลุ่มบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย จาก Ranch และ Behling ค.ศ. 1984
6. ภาวะผู้นำ เป็นการทำให้วิสัยทัศน์ชัดเจนขึ้น ทำให้คุณค่านี้อาจมีความชัดเจน และสร้างสภาพแวดล้อมที่ซึ่งทำให้สิ่งต่างๆ สามารถบรรลุถึงความสำเร็จได้จาก Richards และ Engle ค.ศ. 1986
7. ภาวะผู้นำ เป็นกระบวนการที่ให้จุดหมาย (ทิศทางที่มีความหมาย) ทำให้เกิดความพยายามร่วมกัน และความปรารถนาที่จะบรรลุจุดหมาย จาก Jacobs และ Jaques ค.ศ. 1990
8. ภาวะผู้นำ เป็นความสามารถที่จะก้าวออกจากวัฒนธรรม เพื่อที่จะเริ่มต้นกระบวนการเปลี่ยนแปลงอย่างมีวิวัฒนาการที่จะสามารถปรับตัวได้มากขึ้น จาก Schein ค.ศ. 1992
9. ภาวะผู้นำ เป็นกระบวนการที่ให้ความหมายกับสิ่งที่คนกำลังทำร่วมกัน เพื่อที่คนจะได้เข้าใจและอุทิศตัว จาก Drath และ Palus ค.ศ. 1994
10. ภาวะผู้นำ เป็นความสามารถของบุคคลในการที่จะมีอิทธิพล จูงใจและกระตุ้นให้ผู้อื่นสามารถที่จะช่วยสร้างให้องค์กรมีประสิทธิผลและประสบความสำเร็จ จาก House et al. ค.ศ. 1999

นอกจากนั้น Yukl ยังได้แสดงความเห็นเพิ่มเติมว่า ความหมายส่วนใหญ่ของภาวะผู้นำสะท้อนให้เห็นถึงสมมติฐานที่เกี่ยวกับ กระบวนการซึ่งบุคคลหนึ่งมีความตั้งใจที่จะใช้อิทธิพลเหนือคนอื่นๆ ในการนำโครงสร้าง และการอำนวยความสะดวกในการทำกิจกรรม และการสร้างความสัมพันธ์ในกลุ่มหรือในองค์กร อย่างไรก็ตาม พบว่าความหมายของภาวะผู้นำที่มีอยู่มากมายนั้นมีความแตกต่างกันในหลายแง่มุม เช่น เรื่องของการใช้อิทธิพล ผู้ที่ใช้อิทธิพล จุดมุ่งหมายในการใช้อิทธิพล ลักษณะของการใช้อิทธิพล และผลลัพธ์ของการพยายามใช้อิทธิพล และยังมีบางความหมายที่นิยามแตกต่างกันไปว่าภาวะผู้นำไม่ใช่เป็นเพียงการกระทำ ภาวะผู้นำเป็นชีวิตของเรา เป็น

วิธีการดำเนินชีวิต ภาวะผู้นำเกิดขึ้นจากภายใน ภาวะผู้นำเกี่ยวกับว่าเราเป็นใครมากเท่าๆ กับว่า เราทำอะไร (Lowney, 2003)

กล่าวโดยสรุป เพื่อให้เห็นภาพภาวะผู้นำที่มีขอบเขตชัดเจนขึ้น สามารถให้ความหมายได้ว่า ภาวะผู้นำเป็นคุณลักษณะ พฤติกรรม ความสามารถ หรือกระบวนการที่เป็นปฏิสัมพันธ์ หรือเป็นวิธีการดำเนินชีวิตของบุคคล ที่สามารถมีอิทธิพลต่อผู้อื่น กลุ่มคน สามารถสร้างแรงบันดาลใจ สร้างความปรารถนา ทำให้เกิดความเชื่อถือศรัทธา การยอมรับ ความพยายาม การอุทิศตัว การใช้ความสามารถอย่างดีที่สุด และช่วยเพิ่มพลังอำนาจของผู้อื่น เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

2.2 ภาวะผู้นำกับความสำเร็จในระดับชุมชนและสังคม

บุคคลที่เป็นผู้นำระดับชุมชนและกลุ่มต่างๆ ในสังคม มีความสำคัญต่อการดำเนินงานและความสำเร็จของชุมชนและสังคมนั้นๆ เป็นอย่างมาก เช่นเดียวกันกับในระดับองค์กร เนื่องจากผู้นำชุมชนเป็นผู้มีอิทธิพล สามารถกระตุ้นจิตใจให้บุคคลอื่นเชื่อถือ ยอมรับ ทำให้มีการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน หรือสามารถแก้ปัญหาภายในชุมชนหรือสังคมอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ที่ผ่านมามีตัวอย่างผู้นำชุมชนทั้งที่เป็นทางการและไม่ใช่ทางการ ที่มีอิทธิพลอย่างสูงต่อความสำเร็จของชุมชน การทำให้ชุมชนเข้มแข็ง มีการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน รวมถึงการแก้ปัญหาในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย ในช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์น้ำท่วมครั้งใหญ่ในประเทศไทย พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมามีตัวอย่างให้เห็นถึงผู้นำหรือผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำที่ดี ทั้งที่มีตำแหน่งตั้งแต่ระดับประเทศ จนถึงชุมชน เช่น นายกรัฐมนตรี นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค้การบริหารส่วนตำบล ผู้ใหญ่บ้าน พระภิกษุ หรือชาวบ้านที่อาจจะไม่ได้มีตำแหน่ง แต่เป็นคนในชุมชนที่มีภาวะผู้นำ ซึ่งเขามีอิทธิพลต่อชาวบ้านในชุมชน มีมุมมองกว้างไกล มีความกล้าหาญ มีความเสียสละ ไม่เห็นแก่ตัวแต่เห็นแก่ส่วนรวม และมีความสามารถบริหารจัดการเรื่องต่างๆ ทำให้สามารถแก้ปัญหาและตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพสูง ผู้นำที่มีภาวะผู้นำที่ดีทำให้เกิดการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ในยามที่มีวิกฤตการณ์นำชาวบ้านที่มีจิตอาสาช่วยกันทำงานเพื่อส่วนรวมหรือช่วยเหลือชาวบ้านที่เดือดร้อน วางแผนบริหารจัดการศูนย์อพยพช่วยเหลือผู้ประสบภัยและของบริจาคที่มีอยู่มากได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงผู้นำที่ดีต้องมีการสรุปสาเหตุของปัญหา ประเมินผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา และหาแนวทางแก้ไขหรือป้องกันปัญหาในอนาคตต่อไป ในทางตรงกันข้าม ผู้นำที่ไม่ดีซึ่งอาจจะเป็นทั้งผู้ที่มีตำแหน่ง มีอำนาจหน้าที่ เป็นนักการเมือง หรือเป็นผู้บริหารที่ไม่มีภาวะผู้นำ มีอำนาจตามตำแหน่งแต่ไม่สามารถสั่งการคนที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาได้ หรือมอบหมายงานไม่เหมาะสมกับคน ไม่สามารถหาคนเก่งคนมีความสามารถมาทำงานด้วยได้ ไม่สามารถบริหารคน ไม่สามารถประสานงานกับฝ่ายต่างๆ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ไม่ได้รับการยอมรับจากผู้อื่น ไม่มีวิสัยทัศน์ ไม่มีการวางแผนที่ดี ผู้นำที่ไม่ดีหรือผู้บริหารที่ไม่มีภาวะผู้นำส่งผลกระทบต่อทบทวนหรือส่งผลกระทบต่อชุมชนและสังคม ต่อชาวบ้านในชุมชน (รัตติกรณ์ จงวิศาล, 2559, หน้า 38 – 40)

3. แนวคิดเกี่ยวกับอิทธิพลทางการเมือง

อำนาจเป็นสิ่งที่ทุกคนปรารถนา เพราะยังมีอำนาจมากเท่าใด ก็ยังมีสิทธิและอภิสิทธิ์มากกว่าผู้อื่นเท่านั้น คนส่วนมากจึงแสวงหาอำนาจเพื่อทำให้ตนเองอยู่เหนือผู้อื่น นี่เป็นความจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้ ตั้งแต่ยุคสมัยโบราณจวบจนปัจจุบัน คนจึงแย่งชิงอำนาจกันด้วยวิธีการต่าง ๆ นานา เพื่อให้ตนได้ครอบครองอำนาจให้มากที่สุดและยาวนานที่สุด ซึ่งเกิดขึ้นในสังคมทุกระดับ โดยเฉพาะอำนาจของผู้นำสูงสุดในสังคม ไม่ว่าจะเป็นผู้นำชนเผ่าในสมัยดึกดำบรรพ์ ผู้นำอาณาจักรในสมัยต่อมา และผู้นำประเทศในปัจจุบัน รวมถึงองค์กรต่างๆ อำนาจในระดับนี้ย่อมมีการแข่งขันแย่งชิงกันอย่างรุนแรง เพราะหมายถึงการอยู่เหนือผู้อื่นทั้งหมดในขอบเขตแห่งอำนาจนั้นๆ

คำว่า อำนาจ (Power) หรือ อิทธิพล (Influence) เป็นคำศัพท์ธรรมดาสามัญ ที่นิยมใช้กันในชีวิตประจำวันหรือวงวิชาการ จนไม่จำเป็นต้องพิจารณาความหมายของ คำทั้งสอง แต่ที่สำคัญคือ เกิดการเข้าใจคำศัพท์สองคำนี้อย่างค่อนข้างสับสน โดยเข้าใจว่าอำนาจและอิทธิพลมีความหมายเดียวกัน ผู้บริหารองค์กรไม่อาจหลีกเลี่ยงประเด็นเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพลได้ เพราะอำนาจและอิทธิพลเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการควบคุมและผลักดันการดำเนินการต่างๆ ภายในองค์กรให้เป็นไปตามนโยบายและวัตถุประสงค์ของผู้บริหารและองค์กร ตลอดจนจนเป็นองค์ประกอบสำคัญสำหรับการเปลี่ยนแปลงในองค์กรด้วย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเข้าใจตรงกันในความหมายของคำดังกล่าวนี้ ทั้งจะทำให้การเรียนรู้ถึงแหล่งการได้มา สูญเสีย และผลสะท้อนของอำนาจและอิทธิพลต่างๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างถูกต้อง (นาวิณ สมฤทธิ์ 2553, หน้า 22)

3.1 ความหมายของอำนาจหรืออิทธิพล

Yukl (1989, p. 14) อ้างใน นาวิณ สมฤทธิ์ (2553, หน้า 22) ได้สรุปไว้ว่า อำนาจ คือ “การที่บุคคลมีความสามารถในการมีอิทธิพลต่อบุคคลอื่น หรือกลุ่มบุคคลอื่นให้มีพฤติกรรม ตลอดจนทัศนคติไปในทิศทางที่ต้องการ”

ส่วน Daniel Katz และ Robert L. Kahn (1966, p. 218) อ้างใน นาวิณ สมฤทธิ์ (2553, หน้า 22) ได้กล่าวถึงอิทธิพลว่า หมายถึง “ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป

ซึ่งคนหนึ่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเปลี่ยนพฤติกรรมของอีกคนหนึ่งให้กระทำการไปในทางที่ก่อให้เกิดผลตามที่ตั้งใจไว้”

จรรยา สุภาพ (2535) อ้างใน ประยูร เอนก (2550, หน้า 8) อธิบายคำว่า “อิทธิพล” หมายถึง อำนาจอย่างหนึ่งที่มีลักษณะเป็นอำนาจทางอ้อมและไม่อาจที่จะเห็น ได้อย่างชัดเจน อิทธิพลมีขอบเขตกว้างขวางและเป็นปัจจัยที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือพฤติกรรมต่างๆ การใช้อิทธิพลจะได้ผลเพียงใดขึ้นอยู่กับการใช้อิทธิพลนั้น สามารถคาดได้ว่าผู้อื่นจะมีปฏิกิริยาต่อการใช้อิทธิพลนั้นประการใด ถ้าทราบได้อย่างชัดเจนว่ามีการตอบสนองการใช้อิทธิพลนั้น การใช้อิทธิพลก็จะได้ผล อิทธิพลมักจะอยู่เบื้องหลังไม่เปิดเผยออกมาอย่างชัดเจน

3.2 การสร้างและการใช้อิทธิพล

อิทธิพลมีลักษณะคล้ายคลึงกับอำนาจ คือ บุคคลสามารถสร้างขึ้นมาได้และสามารถเสื่อมลงไปได้ แต่การสร้างอิทธิพลจะต้องใช้เวลานานมากกว่าการสร้างอำนาจ อิทธิพลส่วนใหญ่มีที่มาจากแหล่งเดียวกับอำนาจ คือ (อ้างใน ประยูร เอนก, 2550, หน้า 10 - 12)

1. ความรู้ความเชี่ยวชาญทำให้คนอื่นยอมรับและเชื่อถือ เมื่อเกิดการยอมรับและเชื่อถือแล้ว ย่อมชักจูงให้กระทำในสิ่งที่ต้องการได้ง่าย
2. ความมั่งคั่ง การมีฐานะทางเศรษฐกิจสูง ทำให้มีความคล่องตัวในการดำรงชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยังเปิดโอกาสให้เขาได้ช่วยเหลือเกื้อกูลสังคมและคนอื่นได้มากด้วย
3. บุคลิกภาพ ผู้ที่มีอิทธิพลส่วนมากจะมีบุคลิกภาพที่เด่นเหนือคนธรรมดา บุคลิกภาพในที่นี้ หมายถึง ลักษณะของบุคคลทั้งทางร่างกายและจิตใจ บุคคลที่มีคุณลักษณะที่ใครเห็นใครชอบบุคคลนั้น จะมีอิทธิพลเหนือบุคคลอื่นทั้งในความคิดและการกระทำ
4. ความเป็นผู้มีบริวารมาก หมายถึง มีพวก มีฝูง มีวงศาคณาญาติมากและถ้าบุคคลเหล่านี้เป็นผู้มีอำนาจอยู่แล้วจะช่วยส่งเสริมให้อิทธิพลมีขึ้นกับตัวบุคคลนั้นด้วย
5. ความอาวุโส มีความสำคัญในทางสังคมวิทยา จิตวิทยา และกฎหมายเพราะความเจริญของบุคคลในวัยต่างๆ ย่อมมีความรู้ความสามารถและความรับผิดชอบต่างกัน ความสัมพันธ์ของบุคคลที่ต่างวัยก็มีวัฒนธรรมประเพณีที่เกิดขึ้นไม่เหมือนกัน การปฏิบัติต่อบุคคลต่างวัยกันก็แตกต่างกัน สังคมไทยเชื่อบทบาทอาวุโสมาก ดังนั้น ผู้อาวุโสจึงมีอิทธิพลด้วย
6. การดำรงตำแหน่งที่ให้ผู้อื่นให้โทษคนอื่นได้ มิได้เพียงแต่จะสร้างอำนาจให้เกิดขึ้นเท่านั้น แต่ยังสร้างอิทธิพลให้เกิดขึ้นด้วย คือ คนอื่นเกรงกลัวและต้องพึ่งพาบริวารด้วย
7. มีตำแหน่งเป็นทางการ ตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจะทำให้บุคคลที่ครองตำแหน่งมีอิทธิพลเกิดขึ้นด้วย ยิ่งมีตำแหน่งสูงเพียงใด อิทธิพลก็มากขึ้นเท่านั้น อำนาจ

หน้าที่กับอิทธิพลมีความเกี่ยวกันคือ อำนาจหน้าที่เป็นผู้สร้างอิทธิพล แต่ในขณะเดียวกันอิทธิพลก็อาจทำให้บุคคลที่ได้ครองตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่สูงได้เช่นกัน

สรุปได้ว่า อิทธิพลทางการเมือง หมายถึง การกระทำทางการเมืองที่มีอิทธิพล ต่อบุคคลอื่นเพื่อให้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายของตน โดยอาจมีธุรกิจหรือผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยก็ได้

4. แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) เป็นรูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมในยุโรปช่วงศตวรรษที่ 5 – 16 และในสังคมไทยจะมีรูปแบบที่คล้ายคลึงกันในสมัยพระบรมไตรโลกนาถถึงรัชกาลที่ 5 แห่งรัตนโกสินทร์ คำว่า “ผู้อุปถัมภ์” (patron) เป็นคำที่มาจากภาษาละติน คือ pratronus หมายถึง บุคคลผู้มีอำนาจให้ความยินยอมหรือรับรอง (sanction) โดยคนเหล่านี้ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับผู้ที่มีอำนาจคือยกย่องหรือเป็น “ผู้รับอุปถัมภ์” (client) ที่ต้องการความช่วยเหลือหรือป้องกันโดยผู้อุปถัมภ์จะให้ประโยชน์กับผู้รับอุปถัมภ์ โดยหวังจะได้ประโยชน์ตอบแทนกลับมาในรูปแบบของสินค้า ความจงรักภักดี การสนับสนุนทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ ความสัมพันธ์ในเชิงตอบแทนซึ่งกันและกัน (reciprocal relationships) โดยทั่วไปความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองฝ่ายนี้ ฝ่ายผู้รับอุปถัมภ์มักจะเป็นผู้เสียเปรียบเพราะโดยคำจำกัดความเป็นผู้ที่อ่อนแอกว่าทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง (Kurian, 2011, pp. 1199 - 1200)

เจมส์ ซี สกอตต์ James C. Scott (2539, pp. 47 - 53) ได้นิยามความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ไว้ว่า เป็นกรณีของความสัมพันธ์คู่ ที่เป็นกลไกของความสัมพันธ์ (instrumental relationship) ในลักษณะที่บุคคลหนึ่งจะมีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจในระดับสูงจะเป็นผู้อุปถัมภ์ ที่จะใช้อิทธิพลและทรัพยากรของตนในการช่วยปกป้องคุ้มครองหรือให้ผลประโยชน์หรือทั้งสองอย่างแก่บุคคลที่มีสถานภาพต่ำกว่าคือผู้รับอุปถัมภ์ ซึ่งจะต้องตอบแทนโดยการให้การสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือ ตลอดจนให้บริการแก่ผู้อุปถัมภ์ ผู้อุปถัมภ์อาจจะสามารถใช้อำนาจในทางเห็นชอบ (sanction) หรือการใช้อำนาจบังคับอย่างแท้จริง (pure coercive) ก็ได้

แสกส์ Hanks (1962, pp. 1247) เป็นนักวิชาการคนแรกที่น่าเสนอระบบอุปถัมภ์ (Patron client system) ในฐานะรูปแบบจำลองเพื่ออธิบายสังคมไทย ในบทความเรื่อง “บุญและอำนาจในระเบียบสังคมไทย” (Merit and Power in the Thai Social Order) ใน พ.ศ. 2505 สังคมไทยประกอบด้วยสถานภาพของคนในระดับต่ำสูงลดหลั่นกันมา ตามแต่บุญวาสนาที่ได้สะสมมา

สถานภาพนี้นำมาซึ่งอำนาจบารมี ที่ทำให้เป็นที่พึ่งแก่คนทั้งหลาย คนในสังคมไทยเคลื่อนไหวจากสถานภาพหนึ่งไปสู่อีกสถานภาพหนึ่งตลอดเวลา ไม่มีอะไรแน่นอน บัญญัติที่ได้สะสมไว้แต่ปางก่อน อาจหมดสิ้นไป แล้วทำให้เจ้าตัวหล่นลงสู่สถานภาพที่ต่ำต้อยเมื่อไรก็ได้ ในขณะที่บัญญัติที่ได้สะสมมาแล้ว อาจทำให้ผู้มีอำนาจศักดิ์เอื้อมลงมาอุปถัมภ์ ให้ดำรงตำแหน่งในสถานภาพที่สูงขึ้นได้ ไม่มีใครในสังคมไทยอยู่ได้เป็นสุขโดยปราศจากคนที่เป็นที่พึ่งคอยอุปถัมภ์ค้ำชูไว้ ต่อมาในบทความเรื่อง “การจัดระเบียบสังคมไทยในรูปบริวารและแวดวง (The Thai Social Order as Entourage and Circle) ในปี พ.ศ. 2518 ศาสตราจารย์ แสงส ใต้บรรยายถึงสังคมไทยในรูปกลุ่มอุปถัมภ์ อันมีนายผู้หนึ่งห้อมล้อมไปด้วยบริวาร สังคมไทยประกอบไปด้วยแวดวงของกลุ่มเช่นนี้ ทับซ้อนกันขึ้นมาอย่างซับซ้อน เป็นทรงสามเหลี่ยมหรือพระเจดีย์ ศาสตราจารย์ แสงส กล่าวว่า “กลุ่มบริวารและข่ายแวดวงเป็นตัวแทนแสดงให้เห็นรูปแบบของโครงสร้างสังคม ซึ่งจนบัดนี้ยังไม่ได้เปลี่ยนแปลง แม้ว่าจะได้ติดต่อกัมพันธ์กับตะวันตกอย่างใกล้ชิดมากขึ้นเรื่อยๆ ตลอดหนึ่งศตวรรษที่ผ่านมา รูปแบบดังกล่าวดูเหมือนฝังรากลึกอยู่กับสังคมไทย เหมือนกับที่ความสุขฝังรากอยู่กับชีวิต และความกลัวคู่กับความตายในสังคมเรา”

การใช้คำว่าระบบอุปถัมภ์ในระดับสากลจะกล่าวถึงความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (patron-client relationship) ซึ่งมีความเป็นมาจากระบบฟิวดัล (feudal) ที่เกิดขึ้นในช่วงปลายสมัยโรมัน ความไร้เสถียรภาพทางสังคมก่อให้เกิดความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างผู้ที่มีฐานะทางสังคมแตกต่างกัน ความเดือนร้อน สถานการณ์ที่ระบบเครือญาติขาดทรัพยากรที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ปัจเจกบุคคล และในขณะเดียวกันอำนาจกลางก็อยู่ไกลเกินไปหรืออ่อนแอเกินกว่าที่จะคุ้มครองผู้ที่อ่อนแอได้ ปัจเจกบุคคลที่อ่อนแอจึงต้องหากลไกทางสังคมที่จะช่วยป้องกันให้เขาพ้นจากภัยต่างๆ จึงจำเป็นต้องมาฝากตัวกับผู้ที่มีอำนาจทำให้เกิดความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ของบุคคลที่มีฐานะต่างกัน แต่จากความสัมพันธ์นี้ต่างฝ่ายต่างได้รับประโยชน์ตอบแทนซึ่งกันและกัน ในปลายสมัยโรมัน เจ้าของที่ดินขนาดเล็กหรือชาวนาเข้าไปขอความคุ้มครองจากเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ และตอบแทนการคุ้มครองดังกล่าวด้วยการช่วยเหลือเพาะปลูก หรือเอาที่ดินของตนยกให้เจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ แล้วทำกินบนที่ดินเดิมของตนต่อไปในฐานะผู้เช่า ระบบความสัมพันธ์เช่นนี้จึงเรียกว่าระบบอุปถัมภ์ (กุลลดา เกษบุญชู-มิต, 2552, หน้า 5 – 6)

ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patron-Client Relationship) เป็นรากฐานสำคัญของการจัดองค์การของสังคมไทย (Social Organization) มาแต่โบราณ ระบบศักดินาหรือระบบไพร่เป็นระบบที่กำหนดความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างไพร่กับมูลนาย มูลนายไม่เพียงแต่จะต้องการความสวามิภักดิ์จากไพร่เท่านั้น หากยังหาผลประโยชน์ด้วยการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (Economic Surplus) จากไพร่อีกด้วย ในขณะเดียวกันมูลนายก็ให้การอุปถัมภ์ทางการเมือง (Political Patronage)

และการอุปถัมภ์ทางเศรษฐกิจแก่ไพร่เป็นการตอบแทน ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าวนี้ ยังคงสืบทอดต่อมา เพียงแต่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบเท่านั้น (รังสรรค์, 2546, หน้า 97 – 98) อ้างใน ประเทือง ม่วงอ่อน (2559, หน้า 24)

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2523, หน้า 14 – 15) อ้างใน ประเทือง ม่วงอ่อน (2559, หน้า 25) เห็นว่าความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์เกิดขึ้นเพราะในสังคมมีความแตกต่างกันอย่างมากมา ทั้งทางด้านสถานภาพทางสังคม ความมั่งคั่งและอำนาจ เน้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล 2 คน ซึ่งบุคคล 2 คนนี้ ต่างช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน โดยบุคคลแต่ละคนในสังคมมีอิสระที่จะเลือกลูกน้องและยังมีอิสระในการกำหนดจำนวนบุคคลที่เขาจะมีความสัมพันธ์ด้วย มีอิสระในการเลือกว่า เมื่อใดจะสิ้นสุดความสัมพันธ์

ส่วน Barend J. Terwiel (1984) อ้างใน ประเทือง ม่วงอ่อน (2559, หน้า 27 - 28) ได้นำเสนอความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ไม่ใช่เรื่องของความถูกต้องหรือไม่ถูกต้องกฎหมาย เมื่อผู้อุปถัมภ์หรือผู้ถูกอุปถัมภ์ไม่ได้ทำตามหน้าที่ก็ไม่สามารถนำมาลงโทษตามกฎหมายได้ โดยอุดมการณ์แล้ว ผู้อุปถัมภ์นั้นเป็นผู้ปกป้อง ค้ำครอง ให้ความมั่นใจ และความเชื่อมั่นแก่ผู้ถูกอุปถัมภ์ และในขณะเดียวกันผู้ถูกอุปถัมภ์ก็ต้องซื่อสัตย์ เชื่อฟัง และให้ความช่วยเหลือผู้อุปถัมภ์โดยไม่ต้องขอร้อง รูปแบบของผู้อุปถัมภ์กับผู้ถูกอุปถัมภ์ มีการคบหากัน และมีผลประโยชน์ให้กันและกัน ไม่เหมือนแบบแผนของลักษณะของครอบครัวขยายของไทย ความสัมพันธ์ในระบบเจ้านาย ไม่เพียงแต่มีความสัมพันธ์ในระเบียบ กฎเกณฑ์ งานเท่านั้น แต่ยังได้รับการคาดหวังจากคนภายนอกที่จะได้รับความสัมพันธ์ เช่น ในระบบราชการ และหวังว่าจะได้รับความเอื้อเฟื้อจากผู้อุปถัมภ์ เมื่อผู้อุปถัมภ์ต้องการจะช่วยเหลือผู้อุปถัมภ์ของเขา คนในส่วนอื่นก็จะถูกลืมไม่ได้รับการดูแล

อคิน รพีพัฒน์ มองว่า ระบบอุปถัมภ์เป็นผลมาจากความเชื่อของคนไทยในเรื่องบุญกรรมและเรื่องตายแล้วเกิดใหม่ เช่น ความเชื่อที่ว่าผู้ที่เกิดมาท่ามกลางเงินทองมีทรัพย์สิน อำนาจวาสนา เป็นเพราะกรรมที่ทำไว้แต่ปางก่อน คนเราเกิดมาไม่เท่าเทียมกันด้วยเหตุที่บุญบารมีที่ได้สะสมไว้แต่ปางก่อนแตกต่างกัน ทำให้คนไทยยอมรับความแตกต่างในฐานะตำแหน่งที่ลดหลั่นเป็นชั้นๆ ว่าเป็นสิ่งที่ป็นธรรมชาติและธรรมดา และยึดถือความแตกต่างเป็นหลักสูงต่ำของฐานะตำแหน่งในการจัดระเบียบทางสังคม เมื่อมีการยึดถือความแตกต่างในระดับสูง – ต่ำของฐานะตำแหน่งเป็นหลัก เราจึงพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่แตกต่างกันในฐานะตำแหน่งเป็นแบบที่มีความสำคัญยิ่งในการจัดระเบียบทางสังคม ในด้านพฤติกรรมความสัมพันธ์ที่สำคัญและเห็นได้ง่ายก็คือ ความสัมพันธ์แบบผู้ใหญ่ – ผู้น้อย หรือความสัมพันธ์แบบลูกพี่ – ลูกน้อง ความสำคัญแบบดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนรากฐานแห่งความไม่เสมอภาคในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์

ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจการเมืองหรือสังคมก็ตาม ซึ่งความสัมพันธ์ในลักษณะนี้เองที่เราเรียกว่า ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ในแนวคิดที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีทรัพยากรต่างกัน ทรัพยากรในที่นี้ไม่ได้หมายถึงทรัพย์สินแต่เพียงอย่างเดียว แต่หมายถึงอย่างอื่น ๆ ซึ่งอาจเป็นอำนาจทางการเมือง สิทธิพิเศษทางสังคม เป็นต้น จะเห็นได้ว่าการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ ผู้อุปถัมภ์มีส่วนได้เปรียบอยู่ในเนื้อแท้ของความสัมพันธ์ (คือมีฐานอำนาจในการต่อรองสูงกว่า) ทั้งนี้เพราะผู้อุปถัมภ์จะเป็นหนึ่งในไม่กี่คนที่มีความสามารถเพียงพอที่จะจ่ายให้ลูกน้องจนพอใจได้ ดังนั้นผู้อุปถัมภ์จึงเป็นผู้เลือกที่จะทำให้การอุปถัมภ์แก่ใครและเป็นผู้กำหนดว่าผู้รับอุปถัมภ์ควรให้บริการอะไรแก่ตน การที่ผู้อุปถัมภ์จะได้เปรียบมาน้อยเพียงไร หรือผู้รับการอุปถัมภ์จะถูกเอาเปรียบมาน้อยเพียงไร ย่อมขึ้นอยู่กับอุปสงค์และอุปทานของสิ่งของผู้รับอุปถัมภ์ประสงค์ประการหนึ่ง และอุปสงค์อุปทานของสิ่งของผู้อุปถัมภ์ต้องการจากผู้รับอุปถัมภ์ประการหนึ่ง เช่น ถ้าหากมีแหล่งเงินกู้มากมายและมีเงินกู้เพียงพอ ในความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างเจ้าของเงินกู้กับลูกหนี้ ผู้รับอุปถัมภ์ก็จะได้รับการปฏิบัติอย่างดีจากผู้อุปถัมภ์ (เพื่อดึงดูดผู้รับอุปถัมภ์ไว้) หรือกรณีการเลือกตั้งผู้รับอุปถัมภ์อาจได้รับการปฏิบัติอย่างดีเพราะคะแนนเสียงของเขามีความสำคัญต่อผู้อุปถัมภ์ เป็นต้น โดยทั่วไปจะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระยะหลังๆ ได้ ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ตามความหมายในอุดมคติ คือ การที่ผู้อุปถัมภ์คอยปกป้องคุ้มครองผู้รับอุปถัมภ์ ผู้รับอุปถัมภ์ก็จะทำงานรับใช้ให้บริการแก่ผู้อุปถัมภ์เป็นการแสดงความกตัญญู คำสามัญใช้เรียกผู้อุปถัมภ์ (patron) และผู้รับอุปถัมภ์ (client) ก็เป็นคำในระบบครอบครัว คือ ลูกพี่ และ ลูกน้อง ดังนั้น บทบาทในอุดมคติของผู้อุปถัมภ์ (patron) กับผู้รับอุปถัมภ์ (client) ก็คือ บทบาทของบิดากับบุตร หรือพี่กับน้องนั่นเอง โดยจำกัดความตามระบบอุปถัมภ์ ผู้ได้ประโยชน์มากคือผู้อุปถัมภ์ แต่ผู้อุปถัมภ์จะต้องรับผิดชอบต่อการกินดีอยู่ดีของผู้รับอุปถัมภ์ด้วย กฎแห่งศีลธรรมของระบบอุปถัมภ์คือการตอบแทนซึ่งกันและกันเป็นหลักสำคัญ แต่ปัจจุบันนี้การเอาเปรียบผู้ที่อยู่ในฐานะที่ด้อยกว่ามีมากขึ้น ผลที่จะเกิดตามมาอีกอาจเป็นการรวมตัวของชนชั้นผู้รับอุปถัมภ์เพื่อช่วยเหลือตนเอง ซึ่งมีลักษณะของการเกิดขึ้นทางสังคม (ประเทือง ม่วงอ่อน, 2559, หน้า 28 – 31)

4.1 ระบบอุปถัมภ์ในวงกว้าง (แอนโทนี ฮอลล์, 2545, หน้า 33 – 34)

อิทธิพลของความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ขยายขอบเขตกว้างไกลกว่าที่จะจำกัดอยู่เฉพาะในชุมชนหรือในชนบทเท่านั้น ระบบอุปถัมภ์ยังมีความสำคัญในการช่วยเชื่อมโยงโครงสร้างอำนาจระหว่างชนบทและเมือง และเป็นคู่ทางของการแสวงหาผลประโยชน์ในสังคมที่กำลังพัฒนา เส้นสายของความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์สามารถเชื่อมโยงบุคคลที่มีสถานภาพต่ำไปจนถึงบุคคลระดับชาติ โดยไม่จำเป็นต้องผูกติดอยู่กับระบบราชการที่

ค่อนข้างเข้มงวดเกินไป ในขั้นต้นของการพัฒนาอุตสาหกรรม ผู้อุปถัมภ์ตามประเพณีอาจสามารถช่วยเหลือผู้รับอุปถัมภ์ของตนในการติดต่อกับระบบราชการทั้งนี้ โดยเหตุที่เจ้าที่ดิน (อุปถัมภ์) มีความสามารถที่จะติดต่อกับเจ้าหน้าที่ซึ่งมีฐานะเท่าเทียมกันหรืออาจเป็นเพราะตนเองเป็นผู้รับอุปถัมภ์ของผู้อุปถัมภ์ที่มีอำนาจมากกว่าต่อๆ กัน ไปจนถึงระดับชาติ อย่างไรก็ตาม ในที่สุดแล้ว ผู้อุปถัมภ์ตามประเพณีที่มีบทบาทในหลายๆ ด้าน (เช่นทางเศรษฐกิจ) สังคม การเมือง) จะถูกแทนที่โดยผู้อุปถัมภ์ที่มีอำนาจเฉพาะด้านและจำกัดอยู่เฉพาะในระบบราชการ หรือองค์กรต่างๆ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลและครู เป็นต้น เครื่องมือของระบบอุปถัมภ์ได้กลายมาเป็นวิธีการที่พรรคการเมืองใช้ในการหาคะแนนเสียงในชนบท ผู้รับอุปถัมภ์ในทางการเมืองมักจะถูกพรรคการเมืองใช้ให้เป็นหัวคะแนน โดยอาจให้ผลตอบแทนแก่ผู้รับอุปถัมภ์ เช่นการให้สัญญาในการปฏิรูปที่ดินเพื่อแลกเปลี่ยนกับคะแนนเสียง (ประเทือง ม่วงอ่อน, 2559, หน้า 36 – 37)

5. แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

นับแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา บทบาท อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดกรอบความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนและความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้มีองค์กรรับผิดชอบในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ท้องถิ่น ตลอดจนรายได้ของท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระมากขึ้น

นอกจากกฎหมายทั้งสองฉบับแล้ว ยังมีกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง เช่น

- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ

ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

จากตัวบทกฎหมายข้างต้นทำให้เห็นได้ว่า มีการกำหนดตัวบทกฎหมายและกลไกทางกฎหมายเพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปอย่างโปร่งใสและสามารถถูกตรวจสอบจากประชาชนและองค์กรต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคหลังรัฐธรรมนูญฉบับ (พ.ศ. 2540) ประกาศใช้ จึงมีบทบาท อำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง โดยมีเพียงจะมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นแต่ยังขยายบทบาท หน้าที่ออกไปรวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย และเป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาคมท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารและการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น, 2548)

กระบวนการแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548) แผนพัฒนาท้องถิ่น ถือเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กำหนดรายละเอียดของกระบวนการแผนพัฒนาท้องถิ่น ตั้งแต่การจัดทำ การนำไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

5.1 ประเภทและลักษณะของแผนพัฒนาท้องถิ่น

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 จำแนกแผนพัฒนาท้องถิ่นออกเป็น 2 ประเภท คือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปี โดยมีลักษณะดังนี้

1. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นในระยะยาว เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่แสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ จุดมุ่งหมายการพัฒนา ยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และชุมชน รวมทั้งสอดคล้องบริบทการพัฒนาของท้องถิ่น

2. แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียด

แผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผน ก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวน เพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

5.2 กระบวนการแผนพัฒนาท้องถิ่น

กระบวนการแผนพัฒนาท้องถิ่น เริ่มต้นจาก การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นลำดับแรก ซึ่งเป็นเสมือนกรอบแนวคิดและทิศทาง การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะ 5 ปีข้างหน้าหรือมากกว่านั้น ตามที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเห็นควรตามสภาพแวดล้อมที่เผชิญอยู่ โดยแผนยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ แนวทางการพัฒนา และโครงการ ที่จะทำเพื่อให้บรรลุผล หลังจากนั้น องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่ง ระบุรายละเอียดของโครงการ ตามที่กำหนดไว้ภายใต้แนวทางการพัฒนาและยุทธศาสตร์การพัฒนา ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ได้แก่ วัตถุประสงค์ของโครงการ เป้าหมาย ตัวชี้วัด งบประมาณ และ ผู้รับผิดชอบ เป็นต้น หลังจากนั้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบรายรับ หรืองบประมาณที่ คาดว่าจะทำได้ในปีงบประมาณนั้น ก็คัดเลือกโครงการจากแผนพัฒนาสามปีในปีแรก ไปจัดทำเป็น งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ เมื่อผ่านการอนุมัติแล้ว จัดทำเป็นแผน ดำเนินงาน และหน่วยงานเจ้าของโครงการนำโครงการเหล่านั้น ไปปฏิบัติ ระหว่างปีงบประมาณมีการติดตามผลการดำเนินงาน เพื่อทราบว่าได้ดำเนินโครงการต่างๆ ไปถึงไหนแล้ว จะปรับเปลี่ยน อย่างไร และสิ้นปีงบประมาณมีการประเมินผล เพื่อให้ทราบผลการดำเนินงานในรอบปี

5.3 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้ประสบผลสำเร็จ ต้องประกอบด้วยองค์กรหรือ ผู้รับผิดชอบทำหน้าที่ในการจัดทำ ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น มีนายกองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประธาน คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และ คณะกรรมการติดตามและประเมินผล และมีกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ทั้งแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปี ดังนี้

5.3.1 องค์กรจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

องค์กรหรือคณะบุคคลที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย คณะกรรมการแผนพัฒนาท้องถิ่น และคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา ท้องถิ่น ดังนี้

1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น มีนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประธาน และปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกรรมการและเลขานุการ และมีกรรมการอื่นรวมทั้งสิ้นไม่น้อยกว่า 16 คน ประกอบด้วย

(1) ภาคองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รองนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น จำนวน 3 คน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และหัวหน้าส่วนบริหารทำหน้าที่จัดทำแผน

2) ภาคราชการหรือรัฐวิสาหกิจในพื้นที่ จำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน

3) ภาคประชาชน ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ 3 คน ผู้แทนประชาคมท้องถิ่น 3 – 6 คน

คณะกรรมการชุดนี้ มีอำนาจหน้าที่ กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจถ่ายโอนตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ จังหวัดกลุ่มจังหวัด กรอบนโยบาย ทิศทาง แนวทางการพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด นโยบายผู้บริหารท้องถิ่นที่แถลงต่อสภาท้องถิ่น และแผนชุมชน

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย ปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประธานกรรมการ มีหัวหน้าส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เป็นกรรมการ และภาคประชาชน อีก 3 คน เป็นกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ ทำหน้าที่จัดเก็บข้อมูลเพื่อจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แล้วนำมาขยายร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการแผนพัฒนาท้องถิ่น ที่มีนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประธาน และให้ความเห็นชอบต่อไป (ยกเว้น องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย) สำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่แต่งตั้งคณะกรรมการเรียบร้อยแล้วในปีงบประมาณที่ผ่านมา ก็ให้มีการทบทวนตรวจสอบว่าคณะกรรมการดังกล่าว มีท่านใดหมดวาระลง เพื่อจะได้สรรหาบุคคลอื่นเข้ามาทำหน้าที่แทนในปีงบประมาณปัจจุบัน

5.3.2 การจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี

แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดโครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี (ภายในวันที่ 30 มิถุนายน)

แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนพัฒนาแบบหมุนเวียน (Rolling Plan) ที่ต้องมีการทบทวนและจัดทำทุกปี เป็นแผนที่แปลงจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติที่ชัดเจน โดยการยึดเอาโครงการที่จัดทำและจัดหมวดหมู่ไว้ตามแนวทางการพัฒนา และยุทธศาสตร์การพัฒนา ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เพียงแต่แผนพัฒนาสามปี นำโครงการเหล่านั้นมาจำแนกรายละเอียดที่ชัดเจนมากขึ้น กล่าวคือ มีชื่อโครงการ วัตถุประสงค์ของโครงการ ตัวชี้วัดผลสำเร็จ ผลลัพธ์ ผลที่คาดว่าจะได้รับ งบประมาณ ระยะเวลาและสถานที่ดำเนินงาน และผู้รับผิดชอบ

นอกจากนั้น แผนพัฒนาสามปีเป็นแผนพัฒนาที่มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกับการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น โครงการที่บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาสามปี โดยเฉพาะในแผนประจำปีแรกของห้วงระยะเวลาสามปี จะต้องมีสภาพความพร้อมของโครงการอย่างน้อย 2 ประการ คือ

1. โครงการ/กิจกรรม ที่จะดำเนินการต้องมีความแน่นอน โดยมีการประเมินถึงความเป็นไปได้รวมทั้งผลประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากโครงการ/กิจกรรม
2. โครงการ/กิจกรรม จะต้องมีความพร้อมในเรื่องรูปแบบและรายละเอียด ทั้งนี้เพื่อให้สามารถที่จะนำไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ ต่อไป

สำหรับ ขั้นตอน ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 มีดังนี้

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่นกำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับสภาพปัญหาความต้องการของชุมชน โดยนำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่างๆ และข้อมูลในแผนชุมชนนำมาพิจารณาประกอบการจัดทำ
2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมประเด็นหลักการพัฒนาปัญหาความต้องการ และข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี เพื่อเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น
3. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปี เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น
4. ผู้บริหารท้องถิ่นนำร่างแผนพัฒนาสามปีเสนอขอความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น และประกาศใช้

5.3.3 การแปลงแผนสู่การปฏิบัติ

แผนพัฒนาทั้งแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาสามปี เป็นเพียงกรอบแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้แผนพัฒนาสามปี จะกำหนด

รายละเอียดไว้ชัดเจนว่ามีงบประมาณ เป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ และผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน แต่ก็ยังไม่สามารถปฏิบัติได้เพราะยังไม่รู้ว่าจะมีงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการขับเคลื่อนโครงการ หรือโครงการเหล่านั้นจะมีการนำไปสู่การปฏิบัติหรือไม่ ดังนั้นในขั้นตอนการแปลงแผนสู่การปฏิบัติจึงเป็นการระบุดูชัดเจนว่า โครงการต่างๆ ในแผนพัฒนาสามปีของปีนั้น มีการดำเนินการอย่างแน่นอน ซึ่งในขั้นตอนการแปลงแผนสู่การปฏิบัติ ประกอบด้วย การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติ ดังนี้

การจัดทำงบประมาณรายจ่าย ให้ใช้แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณ โดยให้หัวหน้าหน่วยงานจัดทำประมาณการรายรับและประมาณการรายจ่าย และรวบรวมรายการการเงินและสถิติต่างๆ ของทุกหน่วยงานเพื่อใช้ประกอบการคำนวณของตั้งงบประมาณเสนอต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัด อบจ./เทศบาล/อบต.) จากนั้นเจ้าหน้าที่งบประมาณทำการพิจารณาตรวจสอบ วิเคราะห์ และแก้ไขงบประมาณในขั้นต้นแล้วเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อผู้บริหารท้องถิ่น พิจารณาอนุมัติให้ตั้งงบประมาณยอดใดเป็นงบประมาณประจำปีแล้ว ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณรวบรวม และจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นอีกครั้ง เพื่อให้คณะผู้บริหารท้องถิ่น ได้นำเสนอต่อสภาท้องถิ่น ภายในวันที่ 15 สิงหาคม

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ชาตรี โชคดี (2551) ศึกษาเรื่อง ปัจจัยทางการเมืองและสังคมที่มีผลต่อการนำนโยบายสาธารณะด้านประปาและด้านคุณภาพชีวิต ขององค์การบริหารส่วนตำบลอนเจดีย์ จังหวัดสุพรรณบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยทางการเมืองและสังคมที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะโครงสร้างพื้นฐานด้านประปาและด้านคุณภาพชีวิตของประชาชน และเพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านประปาและด้านคุณภาพชีวิต พบว่า นโยบายสาธารณะด้านประปาและคุณภาพชีวิตนั้น มีปัจจัยทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งมีลักษณะเป็นผลประโยชน์ของผู้บริหาร/สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้บริหารฯ ได้ให้ความสำคัญด้านโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับประปามากกว่าด้านคุณภาพชีวิต สาเหตุก็เนื่องมาจากว่าด้านประปาเห็นผลเป็นรูปธรรมมากกว่า ประชาชนสามารถสัมผัสได้อย่างชัดเจน เมื่อประชาชนในตำบลสัมผัสได้ถึง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้น ก็จะมีผลในด้านของคะแนนนิยมหรือฐานเสียงที่ผู้บริหารฯ/สมาชิก อบต.ต้องการ เปรียบเสมือนเป็นเงาตามตัวไปด้วย เช่นกัน ส่วนด้านคุณภาพชีวิตกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์ไม่ค่อยเข้าไปมีบทบาท เพราะนโยบายส่วนใหญ่ไม่ค่อยเป็น

รูปธรรม ไม่มีอะไรเด่นชัด จะมีอยู่บ้างก็แค่เป็นความพยายามให้ผู้สูงอายุในหมู่บ้าน/ในตำบล ได้รับการขึ้นทะเบียนในการรับเบี้ยยังชีพให้ครบถ้วนทุกคนก็เท่านั้น กลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์ จึงไม่ค่อยได้เข้าไปมีบทบาท

ส่วนปัจจัยทางด้านสังคม ได้แก่ ความต้องการของชาวบ้าน วัฒนธรรมท้องถิ่น และระบบอุปถัมภ์ มีผลต่อการกำหนดนโยบายด้านประปามากกว่าด้านคุณภาพชีวิต ที่สำคัญคือมีลักษณะเปรียบเทียบกันและกันระหว่างคนแต่ละหมู่บ้าน “เรามีส่วนเราไม่มี” ส่วนนโยบายด้านคุณภาพชีวิตนั้นมีความล่าช้า ไม่ค่อยเห็นผลเป็นรูปธรรมและค่อนข้างมีความปลีกย่อยอยู่มาก จึงไม่ค่อยมีลักษณะเปรียบเทียบกันสักเท่าใดนัก ข้อเสนอแนะ เสนอว่าควรมีแผนงานที่มีความพร้อมในข้อมูลหลายๆ ด้าน ควรมีการจัดอบรมให้ความรู้กับประชาชนเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการขั้นตอนของการทำประชามบ้าง

นัทธนันท์ บังเกิด (2551) ศึกษาเรื่อง ความคาดหวังของประชาชนต่อแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2551 – 2553) องค์การบริหารส่วนตำบลพันท้ายนรสิงห์ อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความคาดหวังของประชาชนต่อแผนพัฒนาสามปี และเพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงแผนพัฒนาสามปีให้สอดคล้องกับความคาดหวังของประชาชน พบว่ากลุ่มผู้นำเป็นทางการและผู้นำตามธรรมชาติ ต่างก็มีความคาดหวังต่อแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2551 – 2553) ขององค์การบริหารส่วนตำบลพันท้ายนรสิงห์ในทุกๆ ด้าน ซึ่งด้านที่พบว่าประชาชนมีความคาดหวังในด้านการพัฒนาแหล่งน้ำเหมือนกัน เพราะว่าประชาชนมีความคาดหวังในการควบคุมการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานและน้ำที่ทิ้งจากบ้านเรือน โดยต้องการให้มีโครงการ/กิจกรรม ที่เกี่ยวกับการควบคุมหรือก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียรวม บริเวณหมู่ที่ 2 บรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี และนอกจากนั้นยังมีความคาดหวังให้ดำเนินการจัดสรรงบประมาณเพื่อขุดลอกคูคลองในทุกๆ หมู่บ้าน และสำหรับสิ่งที่ทั้งสองกลุ่มคาดหวังเป็นส่วนน้อยเหมือนกันก็เป็นเรื่อง การวางระบบตรวจสอบคุณภาพน้ำที่มีประสิทธิภาพและตรวจสอบอย่างต่อเนื่องเหมือนกัน แต่แตกต่างกันตรงที่ผู้นำเป็นทางการคาดหวังการจัดหาอุปกรณ์ตรวจสอบคุณภาพน้ำในการบำบัดน้ำเสีย ส่วนผู้นำตามธรรมชาติคาดหวังการปรับปรุงคุณภาพน้ำด้วยจุลินทรีย์ ในส่วนของแนวทางในการปรับปรุงแผนพัฒนาสามปีให้สอดคล้องกับความคาดหวังของประชาชน นั้น เห็นว่าควรมีการส่งเสริมและดำเนินการประชาสัมพันธ์ รวมถึงหน่วยบริการเคลื่อนที่เพื่อให้ความรู้ทางด้านกฎหมายแก่ประชาชน เช่น การจัดตั้งหน่วยเคลื่อนที่เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ความรู้ต่างๆ ให้กับประชาชน ควรมีการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารรัฐกิจท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งเวทีประชาคม เพื่อตรวจสอบการบริหารและควรมีการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล คือ การมุ่งเน้นให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางและมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนมากขึ้น เหล่านี้คือส่วน

หนึ่งในการที่จะเสนอเป็นแนวทางในการปรับปรุงแผนพัฒนาสามปีให้สอดคล้องกับความคาดหวังของประชาชน เป็นต้น

กรณีการ ทาอินทร์ (2553) ศึกษาเรื่อง บทบาทของผู้นำต่อการกำหนดนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบลแม่เจดีย์ใหม่ จังหวัดเชียงราย มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการทราบถึงบทบาทของผู้นำชุมชนที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการต่อการกำหนดนโยบายการพัฒนาท้องถิ่น และต้องการทราบถึงปัญหาในการแสดงบทบาทของผู้นำชุมชนที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการต่อการกำหนดนโยบายการพัฒนาท้องถิ่น พบว่า ในการผลักดัน โครงการ ปัญหา และความต้องการของประชาชน ผู้นำที่เป็นทางการเป็นผู้ที่รวบรวมนโยบายท้องถิ่น โดยผ่านกลุ่มผู้นำที่ไม่เป็นทางการและผู้นำที่เป็นทางการ (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) เป็นการส่งผ่านระหว่างผู้นำชุมชนที่เป็นทางการกลุ่มแรก และรวบรวมแผนพัฒนาชุมชนส่งต่อไปให้กับกลุ่มผู้นำที่เป็นทางการกลุ่มที่สองอันได้แก่ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลของแต่ละชุมชน เพื่อเสนอต่อสภาตำบล เพื่อจัดทำเป็นแผนพัฒนาตำบลในขั้นตอนต่อไป และปัญหาในการแสดงบทบาทของผู้นำชุมชนที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ปัญหาส่วนใหญ่มาจากโครงสร้างทางสังคม วัฒนธรรม คือ แทบจะทุกหมู่บ้าน ผู้นำส่วนใหญ่จะเป็นคนที่สืบทอดอำนาจมาจากผู้นำรุ่นก่อนๆ สามารถสร้างฐานอำนาจในการปกครอง และชาวบ้านต่างให้ความนับถือสืบต่อกันมา การผูกขาดอำนาจในการปกครองชุมชนนี้เอง ทำให้บุคคลที่มีความพร้อม ความรู้ ความสามารถในการที่จะเป็นผู้นำชุมชน ไม่ได้มีโอกาสและถูกปิดกั้น ในการที่จะเข้าไปมีอำนาจในการทำหน้าที่ดังกล่าว และปัญหาอีกอย่างหนึ่งก็คือ ผู้นำชุมชนที่เป็นทางการอย่าง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากเป็นหน้าที่ของข้าราชการฝ่ายการเมือง คือ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จึงทำให้การผลักดันนโยบายของชุมชนไม่ได้รับการผลักดันอย่างเต็มที่ ส่วนผู้นำที่ไม่เป็นทางการเป็นได้แก่ผู้ที่คอยให้คำปรึกษา แนะนำ ซึ่งเป็นการแสดงบทบาททางอ้อมเท่านั้น แต่ผู้นำชุมชนที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการต่างก็มีความคิดในการที่จะพัฒนาท้องถิ่นไปในทิศทางเดียวกัน คือ ให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นตามลำดับเหมือนกัน

เพิ่มพล กันเทพา (2555) ศึกษาเรื่อง การเมืองในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษาการกำหนดงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอกันทรลักษ์ และความสัมพันธ์ของนักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นในกระบวนการกำหนดนโยบายว่ามีความทับซ้อนและเกี่ยวพันกันอย่างไรพบว่า ในกระบวนการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับงบประมาณและอำนาจในการตัดสินใจในการเลือกโครงการของหมู่บ้าน/ตำบล ขององค์การบริหารส่วนตำบล ถูกกำหนดขึ้นโดยคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและข้าราชการประจำ เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของตนเองและเพื่อคะแนนนิยมและฐานเสียงของตน เพราะในท้ายที่สุดบทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดขึ้นเฉพาะขั้นต้นของกระบวนการประชาคมหมู่บ้าน คือเป็นเพียงผู้ที่เสนอปัญหาและความต้องการเท่านั้น ส่วนในขั้นตอนต่างๆ ของการจัดสรรงบประมาณ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการบริหารงบประมาณเลย กล่าวคือ เสียงของประชาชนที่เข้าไปถึงการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณจะอยู่ในกระบวนการจัดทำประชาคมหมู่บ้านเท่านั้น ส่วนความสัมพันธ์ของนักการเมืองระดับชาติและในระดับจังหวัดต่างก็ได้เข้ามามีบทบาทต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะมีความสัมพันธ์เชิงระบบอุปถัมภ์ซึ่งกันและกัน เพราะฐานคะแนนเสียงและผลประโยชน์ของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นมีความทับซ้อนและเกี่ยวพันกัน นี่คือการสร้างกลไกของความสัมพันธ์ผ่านระบบอุปถัมภ์และใช้การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์เพื่อที่จะสร้างฐานเสียงในระดับท้องถิ่นสู่ระดับชาติต่อไป

อิศเรศ กุดหอม (2558) ศึกษาเรื่อง บทบาทผู้นำชุมชนในการบริหารจัดการชุมชนเมืองในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด วัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาบทบาทของผู้นำชุมชนในด้านการบริหารจัดการชุมชนเมือง 2) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของผู้นำชุมชนต่อการบริหารจัดการชุมชนเมือง และ 3) เพื่อเสนอแนะทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของผู้นำชุมชนต่อการบริหารจัดการชุมชนเมือง พบว่า นโยบายส่วนใหญ่จะออกมาจากเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด โดยส่งผ่านประธานชุมชนแต่ละชุมชนในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด โดยจะยึดเทศบาลเป็นหลักในการบริหารและพัฒนาชุมชน ซึ่งบทบาทของผู้นำชุมชนจะออกมาในรูปแบบของประธานชุมชน โดยบทบาทและการบริหารจัดการชุมชนจะเป็นของผู้นำชุมชน

ผู้นำชุมชนจึงเป็นเสมือนสัญลักษณ์และตัวแทนของผู้คนที่อยู่ในชุมชน ที่ได้รับมอบหมายหน้าที่ในการทำงานเพื่อจัดการบริหารชุมชนให้เป็นไปตามนโยบายของภาครัฐ รวมถึงการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนในด้านต่างๆ และปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของผู้นำชุมชน คือการเปลี่ยนแปลงผู้นำทั้งในระดับเทศบาลอำเภอ จังหวัด และประเทศ แล้วระบบการทำงานและนโยบายของภาครัฐที่ลงมาสู่ชุมชนนั้นไม่มีนโยบายการบริหารที่ต่อเนื่อง ดังนั้น นโยบายของภาครัฐจึงส่งผลกระทบเป็นอย่างมากในการบริหารจัดการชุมชน เพราะหากเกิดการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ผู้บริหารที่เข้ามาทำหน้าที่จะออกนโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงไป จึงทำให้ผู้นำชุมชนต้องปรับตัวไปตามนโยบายของผู้บริหารและภาครัฐ ทำให้บางครั้งผู้ที่อยู่ในชุมชนไม่เข้าใจถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากประเด็นทางการเมือง แนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของผู้นำชุมชน จะมีวิธีการที่แตกต่างกันออกไป ได้แก่

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน กระบวนการสร้างเครือข่ายต่างๆ ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการชุมชนหรือไม่ ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับความสามารถและประสบการณ์ในการทำงานร่วมกัน และต้องเข้าใจสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่เกิดขึ้นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมการเมืองและสิ่งแวดล้อม และการปรับรูปแบบของกิจกรรมวิธีการบริหารจัดการชุมชนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และสามารถหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้อย่างทันที่

เพราะฉะนั้น ผู้นำชุมชนจำเป็นต้องมีศักยภาพในตัวเองที่เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว และการแสวงหาการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง รวมถึงการสร้างเครือข่ายในการทำงานและการบริหารจัดการชุมชนที่จำเป็นจะต้องพึ่งพาหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ในการขับเคลื่อนชุมชนให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้ให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด

ฉัตรชัย สุระภา (2553) ศึกษาเรื่อง ระบบอุปถัมภ์ในการเมืองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลธัญญา อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงรูปแบบความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ วิธีการสร้างเครือข่ายทางการเมืองและปัจจัยหลักที่นำมาเอื้อต่อชัยชนะในการเลือกตั้ง พบว่า

1. รูปแบบความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ ซึ่งในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลธัญญานั้นเกิดขึ้นได้ 2 รูปแบบ คือ 1.1 รูปแบบของระบบอุปถัมภ์ในเชิงการตลาด เป็นรูปแบบของการซื้อขายหรือการแลกเปลี่ยนเงิน สิ่งของ เครื่องมือเครื่องใช้กับคะแนนเสียงหรือคะแนนนิยมของชาวบ้านได้ทั้งทางตรงและทางอ้อมในลักษณะของการเกณฑ์คนแห่ขบวน การปราศรัยจัดเลี้ยง การเป็นเจ้าภาพร่วมจัดงาน การจัดมหรสพ การแจกเสื้อ การพาเครือข่ายไปทัศนจร การแจกจ่ายอาหาร การเป็นนายหน้า ประสานงาน การเช่ารถโฆษณาหาเสียง การรับเชิญไปงานเลี้ยง และการซื้อคะแนนเสียง 1.2 รูปแบบของระบบอุปถัมภ์ในเชิงรัฐศาสตร์ เป็นรูปแบบของการช่วยเหลือพึ่งพาอาศัยการบริการงานส่วนตัวหรืองานสาธารณะและการจัดสรรทรัพยากรทางการเมืองตามอำนาจหน้าที่เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับคะแนนเสียงหรือพันธะสัญญาต่างๆ กับชาวบ้าน การช่วยประสานงานทางราชการ การไต่ถามเรื่องข้อพิพาท การเป็นเจ้าแม่ ในงานพิธีมงคล การเฝ้าเวรยามรักษาความปลอดภัย รถบริการส่งโรงพยาบาล การจัดตั้งกลุ่มอาชีพ การจัดงานบุญประเพณี การจัดงานกีฬา การใช้ตำแหน่งรับรอง ค่าประกัน การจัดสรรโครงการและงบประมาณ การจัดอุปต.สัญจร การสนับสนุนกิจกรรมกลุ่มต่างๆ เหล่านี้ได้ถูกผลิตคิดค้นแล้วสร้างขึ้นมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อการเชื่อมต่อกับความสัมพันธ์ทางการเมืองในการเลือกตั้งท้องถิ่น

2. การสร้างเครือข่ายทางการเมือง ด้วยการอาศัยอำนาจหน้าที่ของผู้นำนั้นแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ 2.1 การสร้างเครือข่ายทางการเมืองของผู้ใหญ่บ้านและสมาชิกองค์การบริหารส่วน

ตำบล ด้วยการอาศัยโครงสร้างทางสังคมที่มีความสัมพันธ์กัน แบบเครือญาติ พรรคพวก และผู้ร่วมงาน 2.2 การสร้างเครือข่ายทางการเมืองของกำนันและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยการอาศัยโครงสร้างทางสังคมตามอำนาจหน้าที่ของผู้เฝ้าในหมู่บ้านที่มีความสัมพันธ์กันแบบพรรคพวก เครือญาติ คนรู้จัก พนักงานลูกจ้าง และกลุ่มกิจกรรมต่างๆ

3. ปัจจัยหลักที่นำมาเอื้อต่อชัยชนะในการเลือกตั้ง ที่สำคัญสุดมีอยู่ 2 ปัจจัย คือ 3.1 ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่มีระหว่างกันกับชาวบ้านตามโครงสร้างทางสังคม ในรูปแบบของเครือญาติ พรรคพวก คนรู้จักๆ เพื่อนร่วมงานต่างๆ 3.2 เงินทุนที่นำไปใช้จ่ายในการดำเนินงานเลือกตั้งและนำไปใช้ในการสร้างเครือข่ายฐานเสียงทางการเมือง

สรุป ระบบอุปถัมภ์ในการเมืองท้องถิ่นนั้น เป็นระบบที่ได้ยึดถือเอาความสัมพันธ์ตามโครงสร้างทางสังคมในรูปแบบต่างๆ เข้ามาใช้เป็นเครื่องมือในการแลกเปลี่ยนและตอบแทนทรัพยากรทางการเมืองในการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาในระบบประชาธิปไตยแต่ก็สามารถจะพัฒนาไปด้วยกันได้ แล้วถูกชาวบ้านใช้มาเป็นเครื่องมือเพื่อคอยอุดหนุนทรัพยากรส่วนเกินจากนักเลือกตั้ง เพื่อเป็นการเจือจางผลประโยชน์ที่นักการเมืองนั้นหามาได้ ให้สามารถกระจายเข้าถึงตัวของชาวบ้านโดยตรงได้อีกช่องทางหนึ่งและถือเป็นต้นทุนค่าธรรมเนียมในการผ่านทางเพื่อเข้าสู่สนามเลือกตั้ง

โชษิตา นาคทองคำ (2553) ศึกษาเรื่อง ปัญหา อุปสรรคการนำแผนพัฒนาสามปีไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลบางตาหงาย อำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์ วัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการนำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลบางตาหงาย อำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์ ไปปฏิบัติ และ 2) ศึกษาปัญหา อุปสรรค เพื่อหาแนวทางแก้ไขการปฏิบัติตามแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลบางตาหงาย พบว่า มีการบรรจุโครงการ/กิจกรรมที่เสนอโดยประชามหมู่บ้านไว้ในแผนของ อบต.เกือบทั้งหมด ทำให้โครงการที่บรรจุมีจำนวนมากเกินกว่าที่จะนำมาดำเนินการได้จริง และส่วนใหญ่จะเป็นโครงการที่เน้นหนักในด้านของโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งไม่ได้มีการกลั่นกรองและพิจารณาจัดลำดับความสำคัญเท่าที่ควร อีกทั้งเมื่อมีการขอความเห็นชอบแผนพัฒนาสามปีต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไปแล้ว ยังมีสมาชิก อบต. มีการขอเพิ่มโครงการให้กับหมู่บ้านของตน เพื่อให้ได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี เพื่อหวังผลในทางการเมือง โดยขาดการพิจารณาถึงประสิทธิภาพการปฏิบัติตามแผนพัฒนา ปัญหา อุปสรรคการนำแผนพัฒนาสามปีไปปฏิบัติ เกิดจากงบประมาณที่มีจำนวนจำกัด ทำให้ไม่เพียงพอต่อการบริหารงาน หรือปัญหาและความต้องการของประชาชนซึ่งบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาสามปี และในกระบวนการจัดทำแผน ประชาชน ยังขาดความรู้ ความเข้าใจต่อการจัดทำแผนพัฒนาสามปี จะเห็นได้จากจำนวน โครงการที่บรรจุในแผนพัฒนาสามปีนั้นมีจำนวนที่

ค่อนข้างมาก ไม่มีความกระชับ ไม่เฉพาะเจาะจง เพราะส่วนใหญ่ประชาชนจะไม่ได้มองถึงความเดือนร้อนในภาพรวมของหมู่บ้านตน แต่จะเสนอโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อตนเองมากกว่า ส่วนแนวทางในการแก้ไขปัญหา อุปสรรค การนำแผนพัฒนาสามปีไปปฏิบัตินั้น ต้องเริ่มที่การสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำแผนให้กับประชาชน เพื่อให้มีการเสนอโครงการที่มีความเป็นไปได้และสามารถที่จะนำไปดำเนินการได้จริง บรรจุเข้าไว้ในแผน โดยจะเน้นไปที่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่า จัดให้มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ตระหนักและทราบถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการคัดเลือกโครงการ ให้เหลือเพียง 1 – 2 โครงการ เพราะข้อจำกัดด้านงบประมาณ จึงไม่สามารถนำโครงการที่เสนอมาทั้งหมดบรรจุเข้าไว้ในแผนพัฒนาสามปีได้

7. สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาลูง

7.1 สภาพทั่วไป

องค์การบริหารส่วนตำบลเขาลูง ได้จัดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2538 โดยประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 112 ตอนพิเศษ 6ง ลงวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ.2538 องค์การบริหารส่วนตำบลเขาลูง เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ ความรับผิดชอบในเขตพื้นที่ตำบลเขาลูง มีจำนวน 18 หมู่บ้าน มีพื้นที่ทั้งหมด 82.83 ตารางกิโลเมตร ห่างจากที่ว่าการอำเภอบ้านโป่ง ประมาณ 25 กิโลเมตร

อาณาเขต

อาณาเขตโดยรอบพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลเขาลูง มีรายละเอียดดังนี้

ทิศเหนือ	ติดกับ ตำบลโคกตะบอง อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี
ทิศใต้	ติดกับ ตำบลเตาปูน อำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรี
ทิศตะวันออก	ติดกับ ตำบลหนองปลาหมอ อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี
ทิศตะวันตก	ติดกับ ตำบลหนองตากยา อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี

ประชากร

ตำบลเขาลูงมีประชากร ณ เดือน กุมภาพันธ์ 2559 จำนวนทั้งสิ้น 13,224 คน แยกเป็นชาย 6,436 คน หญิง 6,788 คน จำนวนครัวเรือนทั้งสิ้น 4,304 ครัวเรือน และมีหลายเชื้อชาติประกอบด้วย เชื้อชาติ ไทย จีน มอญ ลาว

สถานศึกษา

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก มีจำนวน 4 ศูนย์

1. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตำบลเขาขลุ้ง
2. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โรงเรียนวัดไผ่สามเกาะ
3. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โรงเรียนวัดสัมมาราม
4. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โรงเรียนบ้านหนองไก่อ้น

โรงเรียน จำนวน 10 โรงเรียน

- | | |
|--------------------------|---------------------------|
| 1. โรงเรียนวัดเขาแจง | 6. โรงเรียนบ้านหนองไก่อ้น |
| 2. โรงเรียนวัดสระสี่มุม | 7. โรงเรียนวัดสัมมาราม |
| 3. โรงเรียนวัดเจริญธรรม | 8. โรงเรียนบ้านห้วยยาง |
| 4. โรงเรียนวัดเขาขลุ้ง | 9. โรงเรียนวัดไผ่สามเกาะ |
| 5. โรงเรียนบ้านดอนไม้ตาย | 10. โรงเรียนบ้านโป่งยอ |

สถาบันและองค์กรทางศาสนา

วัดพุทธ จำนวน 8 แห่ง

- | | |
|-------------------------------------|---------------------------------------|
| 1. วัดเขาแจง (ตั้งอยู่หมู่ที่ 1) | 6. วัดไผ่สามเกาะ (ตั้งอยู่หมู่ที่ 12) |
| 2. วัดสระสี่มุม (ตั้งอยู่หมู่ที่ 2) | 7. วัดโป่งยอ (ตั้งอยู่หมู่ที่ 13) |
| 3. วัดเจริญธรรม (ตั้งอยู่หมู่ที่ 3) | 8. วัดหนองไก่อ้น (ตั้งอยู่หมู่ที่ 15) |
| 4. วัดเขาขลุ้ง (ตั้งอยู่หมู่ที่ 5) | |
| 5. วัดสัมมาราม (ตั้งอยู่หมู่ที่ 10) | |

การสาธารณสุข

โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเขาขลุ้ง จำนวน 4 แห่ง

1. โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านหนองไม้เฝ้า (ตั้งอยู่หมู่ที่ 4)
2. โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านสัมมาราม (ตั้งอยู่หมู่ที่ 10)
3. โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเขาขลุ้ง (ตั้งอยู่หมู่ที่ 12)
4. โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านหนองไก่อ้น (ตั้งอยู่หมู่ที่ 15)

7.2 ด้านการเมือง การบริหาร

7.2.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างและการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ้ง แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. สภาพองค์การบริหารส่วนตำบล

2. นายองค์การบริหารส่วนตำบล

7.2.2 สภากองการบริหารส่วนตำบล

สภากองการบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในหมู่บ้านๆ ละ 2 คน โดยตำบลเขาขลุ่ย มีจำนวน 18 หมู่บ้าน รวมมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จำนวน 36 คน โดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2552) มาตรา 46 กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- (3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

7.2.3 นายองค์การบริหารส่วนตำบล

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ.2546 มาตรา 59 กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

7.2.4 นายองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ
- (2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

(4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

7.2.5 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ดังต่อไปนี้

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการ พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ.2542 ดังต่อไปนี้

มาตรา 67 ภายใต้งบบังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

(2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง

กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

(4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

(6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณ

หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

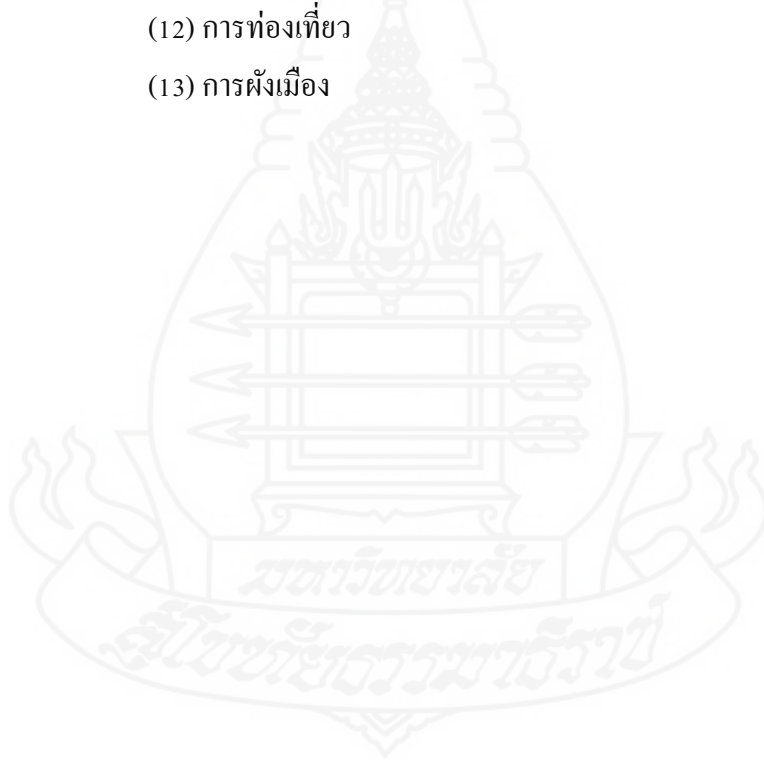
มาตรา 68 ภายใต้งบบังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อน หย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง



บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกเอากลุ่มของผู้นำชุมชนในบทบาทต่างๆ โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม จำนวน 18 คน ได้ดังนี้

กลุ่มที่ 1 กลุ่มของตัวแสดงที่เป็นทางการ ซึ่งมีลักษณะเป็นบุคคลตามตำแหน่งหน้าที่ และมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี ประกอบด้วย นายกองค้การบริหารส่วนตำบลเขาสูง รองนายกองค้การบริหารส่วนตำบลเขาสูง ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสูง รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสูง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสูง กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสูง พนักงานส่วนท้องถิ่น จำนวน 10 คน

กลุ่มที่ 2 กลุ่มของตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งมีลักษณะเป็นผู้นำที่เป็นที่ยอมรับของชุมชน โดยไม่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนราชการ ประกอบด้วย ผู้อาวุโส ครู ผู้นำทางศาสนาหรือผู้ที่ได้รับการยอมรับของชุมชน สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองจังหวัดราชบุรี ภาคประชาชน สมาชิกองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และภาคเอกชน จำนวน 8 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยในเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) โดยใช้แบบสัมภาษณ์ เป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูล จากกลุ่มตัวอย่าง โดยเป็นกลุ่มเป้าหมายผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี ผู้วิจัยได้นำอุปกรณ์เครื่องมือมาช่วยในการเก็บข้อมูล ได้แก่ เครื่องบันทึกเสียงการสัมภาษณ์ กล้องถ่ายรูป และเก็บรวบรวมหลักฐาน โดยการจดบันทึก รายงาน โดยการสังเกตและสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเตรียม การประสานกับผู้ให้สัมภาษณ์ นัดวัน เวลา และสถานที่ กับกลุ่มตัวอย่าง เพื่อสนทนาถึงบทบาทของผู้นำ ปัจจัยที่มีอิทธิพลในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี และปัญหา

อุปสรรคในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี ตามกรอบคำถามในการสนทนา โดยผู้วิจัยได้ร่วมสนทนา พร้อมขออนุญาตอัดเสียงบันทึกการสนทนา สังเกตการณ์ การพูดคุย การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การถาม-ตอบ ของประเด็นในการสนทนาต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ภายหลังจากที่ได้ลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูล จากกลุ่มตัวอย่างแล้ว ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง และดำเนินการจัดจำแนกข้อมูลในแต่ละประเด็น ออกเป็นกลุ่ม ๆ เพื่อให้ได้ผลการศึกษาที่ตรงกับความเป็นจริงให้มากที่สุด โดยการวิเคราะห์ และประมวลผลข้อมูล จากการรวบรวมเอกสาร ระเบียบ ข้อกฎหมาย รวมทั้งข้อมูลจากการสัมภาษณ์



บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

จากการศึกษาการเมืองของการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562) ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี เพื่อศึกษาบทบาทของตัวแสดงที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี ความสัมพันธ์ทางสังคมการเมืองระหว่างตัวแสดงกับผู้มีอำนาจในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี รวมถึงปัญหาและอุปสรรค ในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี ผลการวิเคราะห์ข้อมูลได้นำเสนอตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. บทบาทของตัวแสดงที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี

1.1 กระบวนการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562)

ขั้นตอนกระบวนการกำหนดแผนพัฒนาสามปี เริ่มต้นจาก อบต.ดำเนินการจัดประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อทบทวนและจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งจะดำเนินการเป็นประจำทุกปีเพื่อรับทราบข้อมูลที่เป็นปัญหาและความต้องการของประชาชนมารวบรวมข้อมูล เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน โดยมีคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมประเด็นปัญหาความต้องการ และนำข้อมูลมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น จากนั้นคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีว่ามีสิ่งใดที่จะต้องปรับปรุง เพิ่มเติม หรือแก้ไขหรือไม่ เพื่อให้ตรงกับความต้องการของประชาชนและความเหมาะสมของโครงการ เมื่อพิจารณาเสร็จแล้ว ก็เสนอผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นนำร่างแผนพัฒนาสามปีเสนอขอความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น และประกาศใช้ ภายใน 30 มิถุนายน 2559

1.1.1 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการประชุมประชาคมหมู่บ้าน อบต.เขาขลุ่ย

อบต.เขาขลุ่ย ได้มีการจัดประชุมประชาคมหมู่บ้าน เพื่อรับฟังความคิดเห็นให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาและความต้องการ ระหว่างวันที่ 12 – 19 กุมภาพันธ์ 2559 เริ่มตั้งแต่เวลา 17.00 น. เป็นต้นไป ซึ่งจะมีหนังสือแจ้งให้ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภา อบต. ได้ประชาสัมพันธ์แจ้งกำหนดการประชุมประชาคมให้ประชาชนในแต่ละหมู่บ้านได้เข้าร่วมประชุมประชาคม ตามกำหนดวัน เวลา และสถานที่ ภายใต้อำนาจของโครงการ ประชาคมหมู่บ้านเพื่อจัดทำ

แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562) ดำเนินการประชุมประชาคมเป็นระยะเวลา 6 วัน วันหยุดราชการ ซึ่งทาง อบต.เขาขลุ่ย จะออกคำสั่ง ให้พนักงานส่วนตำบล พนักงานจ้างและลูกจ้างประจำ ปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ โครงการประชาคมหมู่บ้านเพื่อจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562) ซึ่งจะจัดเจ้าหน้าที่ออกประชาคมวันละ 3 ชุดๆ ละ 16 – 17 คน เป็นระยะเวลา 6 วัน จำนวน 18 หมู่บ้าน ซึ่งจะเริ่มประชุมประชาคมช่วงเย็น ก็จะมีประชาชน ผู้นำชุมชน มาเข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็น เสนอปัญหาความต้องการ ความเดือดร้อน และจัดเรียงลำดับความจำเป็น เร่งด่วนของโครงการ ว่าโครงการไหนมีความจำเป็นและสำคัญมากตามลำดับ ตามจำนวนโครงการที่เสนอมาทั้งหมด และเป็นมติของที่ประชุมประชาคมเพื่อให้ทาง อบต.เขาขลุ่ย ได้พิจารณาและบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปีต่อไป ในขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการประชุมประชาคมหมู่บ้าน อบต.เขาขลุ่ย

โดยในขั้นตอนนี้ตัวแสดงที่เป็นทางการ จะเข้าร่วมการประชุมประชาคมกับประชาชนด้วย และเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้แสดงความคิดเห็นและเสนอโครงการ ได้อย่างเต็มที่ โดยจะไม่ไปชี้นำ บงการ ให้ประชาชนต้องเสนอโครงการนั้น โครงการนี้ แต่ในบางครั้งตัวแสดงที่เป็นทางการนี้ ก็จะเป็นผู้ที่เสนอโครงการเพื่อเป็นทางเลือกให้กับประชาชน ได้ตัดสินใจ

1. บทบาททางการเมืองของตัวแสดงที่เป็นทางการ

ในการประชุมประชาคมของแต่ละหมู่บ้าน เพื่อรับทราบความเดือดร้อน และปัญหาความต้องการของประชาชนจะมีผู้นำมาร่วมประชุมกับประชาชน สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของ นายสมบัติ เทพรส นายก อบต.เขาขลุ่ย ซึ่งเคยเป็นกำนันตำบลเขาขลุ่ย เป็นเวลามากกว่า 23 ปี เมื่อเกษียณอายุ จึงได้ลงสมัครรับเลือกตั้งและได้รับการเลือกตั้งเป็น นายก อบต.จนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลา 4 ปีกว่า กล่าวว่า “ลงพื้นที่ไปประชุมประชาคมทุกหมู่บ้าน ก็เพื่อต้องการที่จะรับทราบและรับฟังปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน มิได้เป็นการไปยึดยึดโครงการให้กับประชาชน แต่จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นหลัก ” (สัมภาษณ์ 5 กรกฎาคม 2559) ซึ่งตรงกับบทสัมภาษณ์ของ นางจันทนา ช้างฉาว ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ 14 ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภา อบต.เขาขลุ่ย เป็นระยะเวลาประมาณ 11 ปีกว่า ปัจจุบันเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ 14 ประมาณ 5 ปีกว่า กล่าวว่า “เมื่อถึงหัวเวลาที่ อบต.เขาขลุ่ย มาจัดทำประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อจัดทำแผนพัฒนาสามปี ตนเองพร้อมทั้ง สมาชิกสภา อบต. ในหมู่บ้าน จะเข้าร่วมประชุมพร้อมกับประชาชนเพื่อร่วมกันเสนอปัญหาความเดือดร้อน โดยดูความเดือดร้อนของหมู่บ้าน โดยภาพรวม ช่วยคิด ช่วยพิจารณา และให้คำปรึกษา ประชาชนที่มาร่วมก็เห็นด้วยตามที่ผู้นำของหมู่บ้าน ได้เสนอโครงการเข้าสู่ที่ประชุมประชาคม เพราะ โครงการส่วนใหญ่ที่เสนอมานั้น ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาความเดือดร้อนเร่งด่วนของหมู่บ้านทั้งสิ้น ” (สัมภาษณ์ 3 กรกฎาคม 2559)

ตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ เมื่อได้รับทราบถึงกำหนดวัน เวลา และสถานที่ ที่ทางอบต.เขาขลุ่ย จะทำการประชุมประชาคมหมู่บ้าน ก็จะมาเข้าร่วมประชุมประชาคมเช่นกัน โดยจะเสนอโครงการและแสดงความคิดเห็น ปัญหาความเดือดร้อนได้อย่างเต็มที่ ไม่ต้องมีใครมาชี้แนะ ในการเสนอโครงการต่างๆ

2. บทบาททางการเมืองของตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ

ในการจัดประชุมประชาคมหมู่บ้าน เพื่อจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562) เมื่อทางผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภา อบต. ได้ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในหมู่บ้านได้ทราบ กำหนดการ ประชุมประชาคม ตามกำหนด วัน เวลา และสถานที่ ผู้นำชุมชนและประชาชนจะมาเข้าร่วมประชุมประชาคม เพื่อเสนอปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการ โดยที่บางโครงการประชาชนก็แสดงความคิดเห็นเอง แต่บางโครงการก็มีการปรึกษาหารือกับผู้นำชุมชนที่มีประสบการณ์ในการทำงาน สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของ นายหลอม วรรดี อายุ 78 ปี ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีอายุที่มาก แต่เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการพัฒนาหมู่บ้านมายาวนาน เคยดำรงตำแหน่งเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หมู่ 7 ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา 20 กว่าปี แต่ก็ยังช่วยงานในหมู่บ้าน โดยตลอดกล่าวว่า “จะมีการปรึกษาหารือกัน ถามไถ่กันถึงความเดือดร้อน ว่าประชาชนในหมู่บ้านมีความเดือดร้อนตรงไหน อย่างไร แล้วจึงนำเสนอ โครงการในที่ประชุมประชาคม คือ บางคนจะมาปรึกษาตนเพราะไม่กล้าเสนอโครงการก็ขอให้ตนเป็นตัวแทนในการเสนอโครงการ ” (สัมภาษณ์ 22 กรกฎาคม 2559) และเป็นไปในทิศทางเดียวกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ นายประยูร วรรดี อายุ 66 ปี เคยดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภา อบต.เขาขลุ่ย มาประมาณ 12 ปี กล่าวว่า “สมาชิกสภา อบต. ในหมู่บ้านจะมาสอบถามความต้องการก่อนที่จะเสนอโครงการและปรึกษาหารือกันด้วย เพราะเนื่องจากตนเคยเป็นสมาชิกสภา อบต. มาเป็นระยะเวลาค่อนข้างนาน จึงมีประสบการณ์และทราบปัญหาความเดือดร้อนของหมู่บ้านเป็นอย่างดี เมื่อโครงการที่นำไปบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปีของอบต.เขาขลุ่ย จึงตรงกับสิ่งที่ตนและประชาชนในหมู่บ้านได้เสนอไว้” (สัมภาษณ์ 17 กรกฎาคม 2559)

1.1.2 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการพิจารณา ตัดสินใจ เพื่อนำโครงการบรรจุในแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2560 – 2562)

หลังจากทำการประชุมประชาคมแล้วเสร็จทุกหมู่บ้าน จำนวน 18 หมู่บ้าน คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งมี ปลัด อบต. เป็นประธานกรรมการ มีหัวหน้าส่วนราชการเป็นกรรมการ ทำหน้าที่ในการรวบรวมประเด็นหลักการพัฒนาปัญหาความต้องการและข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ที่มีนายก อบต. เป็นประธาน และ ปลัด อบต. เป็นกรรมการและเลขานุการ และมีกรรมการอื่นจากภาค

ส่วนต่างๆ ร่วมในการพิจารณาปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติม แต่ทั้งนี้ต้องให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถือถ่ายโอนตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ แผนยุทธศาสตร์ ทิศทาง แนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด นโยบายผู้บริหารท้องถิ่นที่แถลงต่อสภาท้องถิ่น

กระบวนการขั้นตอนการพิจารณา ตัดสินใจ เพื่อคัดเลือกโครงการจะเป็นบทบาทของตัวแสดงที่เป็นทางการ ทั้งคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และข้าราชการประจำ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งของแต่ละคน ซึ่งสามารถแสดงบทบาทของตนได้โดยตรง ทั้งนี้ในการพิจารณา ตัดสินใจ ของตัวแสดงที่เป็นทางการกลุ่มนี้ ก็ไม่ได้มีนักการเมืองในระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่จะเข้ามามีอิทธิพลในการตัดสินใจของตัวแสดงที่เป็นทางการนี้

1. บทบาททางการเมืองของตัวแสดงที่เป็นทางการ

เมื่อได้รับทราบสภาพปัญหาความต้องการของแต่ละหมู่บ้านและข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่างๆ นำมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ก็จะรวบรวมประเด็นหลักการพัฒนาปัญหาความต้องการ และข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี ซึ่งได้รับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ นายสุเมธ แก้วโสทัย ปลัด อบต.เขาขลุ่ย อายุ 50 ปี ปฏิบัติงานที่ อบต.เขาขลุ่ย มาเป็นเวลา 4 ปี 9 เดือน กล่าวว่า “โดยตำแหน่งก็จะรับนโยบายจากท่าน นายก อบต. ข้อมูลที่มีการเสนอ โครงการจากประชาชน กลุ่มผู้นำ และสมาชิกสภา อบต. ตนเองมีหน้าที่ประสานเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องดำเนินการรวบรวมข้อมูล ผู้กระบวนการพิจารณาแปลงเป็นโครงการเพื่อบรรจุในร่างแผนพัฒนาสามปี เพื่อรวบรวมข้อมูล โครงการ/กิจกรรมต่างๆ เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งถ้าเปรียบไปแล้วข้าราชการประจำก็เปรียบเสมือนได้กับบุคคลที่คอยเชื่อมต่อและประสานระหว่างประชาชนกับผู้นำที่ได้เสนอปัญหาต่างๆ แล้วตนซึ่งเป็นข้าราชการพร้อมเจ้าหน้าที่ก็นำปัญหานั้นมาแปลงเป็นเอกสารเสนอผู้บริหารได้รับทราบ” (สัมภาษณ์ 29 มิถุนายน 2559) และสอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของ นางสาวรัฐนารถ พิรุพันธ์ ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผนปฏิบัติหน้าที่ที่ อบต.เขาขลุ่ย มาเป็นเวลา 8 ปี กล่าวว่า “หน้าที่ของตน คือ วิเคราะห์ รวบรวมข้อมูลต่างๆ ระเบียบ กฎหมาย หลักเกณฑ์ต่างๆ มาประกอบขั้นตอนการจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี รวมทั้งตรวจสอบความเป็นไปได้ของโครงการที่จะนำมาบรรจุในร่างแผนพัฒนาสามปี โดยร่วมกับคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยมีท่านปลัด อบต. เป็นประธาน และข้าราชการประจำทำการรวบรวมข้อมูลเอกสารเป็นร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น โดยมีท่านนายก อบต. เป็นประธาน” (สัมภาษณ์ 30 มิถุนายน 2559)

นายณรงค์ศักดิ์ วานิชยานนท์ รองนายก อบต.เขาขลุ่ย อายุ 49 ปี เคยเป็นสมาชิกสภา อบต.เขาขลุ่ย หมู่ที่ 7 เป็นระยะเวลา 8 ปี ในขณะนั้นก็มีตำแหน่งเป็นประธานสภา อบต.เขาขลุ่ยด้วย และปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองนายก อบต.เขาขลุ่ย ได้ประมาณ 2 ปีกว่า กล่าวว่า “ในตำแหน่ง รองนายก อบต. ก็คือเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายลงมือทำ ในการพิจารณา ตัดสินใจนั้น คนไม่ได้ต้องไปเสนอ โครงการหรือว่าชี้แนะแต่อย่างใด แต่จะเป็นการไปเข้าร่วมประชุมกับหมู่บ้านและในการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งมี นายก อบต. เป็นประธาน ช่วยกันมองว่ายังมีโครงการหรือมีสิ่งใดที่ขาดหรือยังไม่ครอบคลุมบ้างก็จะร่วมด้วยช่วยกัน ปรึกษาหารือกันกับทุกภาคส่วน เพื่อให้ได้แผนพัฒนาที่ตรงกับปัญหาของประชาชนจริงๆ” (สัมภาษณ์ 30 มิถุนายน 2559)

ในการเข้ามามีส่วนร่วม พิจารณา ตัดสินใจ คัดเลือกโครงการเพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี ซึ่งตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการไม่ได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย ในการที่จะตัดสินใจ แต่ทั้งนี้ก็จะจะมีผู้ที่เป็นตัวแทนของภาคส่วนต่างๆ เช่น ตัวแทนประชาคมท้องถิ่นที่เป็นตัวแทนของประชาชน ที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้ามาเป็นกรรมการในคณะกรรมการพัฒนาอบต.เขาขลุ่ย ก็จะได้มีโอกาสเข้าร่วมประชุมด้วย

2. บทบาททางการเมืองของตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ

การจัดทำแผนพัฒนาสามปี ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในการพิจารณา ตัดสินใจ เพื่อนำโครงการบรรจุในแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2560 – 2562) ซึ่งจะมีการพิจารณาในการประชุมชุดคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งมี นายก อบต. เป็นประธาน และตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ แต่โดยทั่วไปก็จะเป็นบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจาก นายก อบต. ให้เข้ามาช่วยเหลืองาน แต่ทั้งนี้ในทุกตำแหน่งต้องมีการแต่งตั้งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ซึ่งจากการเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างของกลุ่มตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ ในประเด็นของการมีส่วนร่วมในการพิจารณา ตัดสินใจ เพื่อนำโครงการบรรจุในแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2560 – 2562) พบว่ามีบางท่านที่ได้รับการแต่งตั้งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของ นายจ่านงค์ เปลี่ยนขำ ข้าราชการครูชำนาญการ อายุ 61 ปี เป็นคนตำบลเขาขลุ่ย โดยกำเนิด กล่าวว่า “ได้รับความไว้วางใจจากท่าน นายก อบต. (นายสมบัติ เทพรส) แต่งตั้งให้ทำหน้าที่ช่วยเหลืองาน อบต. โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของฝ่ายแผน เรื่องของโครงการ/กิจกรรมในหมู่บ้าน คือ แต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการพัฒนาของ อบต.เขาขลุ่ย ในการร่วมพิจารณาและกำหนดแผนพัฒนาสามปีที่แต่ละหมู่บ้านได้เสนอโครงการมา” (สัมภาษณ์ 3 กรกฎาคม 2559)

แต่สำหรับบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินโครงการ/กิจกรรมของ อบต.เขาขลุ่ย จะไม่มีเข้าร่วมในการพิจารณา ตัดสินใจ ในกระบวนการกำหนดแผนพัฒนา

สามปี ของอบต.เขาขลุ่ย ซึ่งได้รับทราบข้อมูลจากการสัมภาษณ์ นายสมชาย พุ่มฉายา อายุ 51 ปี อาศัยอยู่ในพื้นที่ หมู่ที่ 4 ตำบลเขาขลุ่ย เจ้าของธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง ซึ่งธุรกิจรับเหมาก่อสร้างนี้ ก่อตั้งมาเป็นระยะเวลา 16 ปี กล่าวว่า “ไม่เคยเข้าไปมีส่วนร่วมหรือพิจารณาโครงการในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี ให้เป็นไปตามกระบวนการขั้นตอนของทาง อบต.เขาขลุ่ย” (สัมภาษณ์ 19 กรกฎาคม 2559) และยังมีข้อมูลเพิ่มเติมจาก นายไชยา พงษ์เรืองรอง อายุ 55 ปี ซึ่งเป็นผู้จัดการบริษัท พงษ์เรืองรอง จำกัด สำนักงานตั้งอยู่ที่ ตำบลหนองกบ อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี ก่อตั้งบริษัทฯ มาเป็นระยะเวลา 30 ปี ในอดีตเคยดำรงตำแหน่งเป็นนายก อบต. หนองกบ เป็นระยะเวลา 8 ปี แต่ปัจจุบันไม่ได้ดำรงตำแหน่งใดแล้ว ประกอบธุรกิจส่วนตัวอย่างเดียว กล่าวว่า “ตนไม่เคยเข้าไปมีส่วนร่วมหรือการพิจารณาโครงการในการกำหนดแผนพัฒนาสามปีของ อบต.เขาขลุ่ย ให้ทุกอย่างเป็นไปตามกระบวนการขั้นตอนการจัดทำแผน ที่ผู้บริหารท้องถิ่น ได้ไปรับฟังปัญหาความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชน และมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี เพื่อจะได้โครงการที่ตรงกับสิ่งที่ประชาชนต้องการจริงๆ” (สัมภาษณ์ 6 สิงหาคม 2559)

สรุปจากการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างทั้ง 2 ประเภท คือ กลุ่มของตัวแสดงที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในประเด็นกระบวนการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562) ปรากฏบทบาทของผู้นำที่สามารถมองได้ 2 ลักษณะ คือ บทบาทในลักษณะโครงสร้างและบทบาทในลักษณะทางสังคม ซึ่งในบทบาทที่เป็นลักษณะของโครงสร้างนั่นก็คือการทำหน้าที่บทบาทตามที่ได้มีการแต่งตั้ง มีกรอบแนวทางที่ได้รับมอบมาเพื่อให้ปฏิบัติตาม มีขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติอย่างเป็นระบบ ซึ่งในที่นี้ลักษณะของโครงสร้างของบทบาทผู้นำชุมชน คือ กลุ่มของตัวแสดงที่เป็นทางการ จะเข้ามามีส่วนร่วมทั้งในการประชุมประชาคมหมู่บ้านและมีส่วนร่วมในการพิจารณา ตัดสินใจ เพื่อนำโครงการบรรจุในแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562) แต่เมื่อถึงขั้นตอนของการพิจารณา ตัดสินใจ อำนาจการตัดสินใจ จะถูกกำหนดจากกลุ่มของตัวแสดงที่เป็นทางการ เพราะเป็นผู้นำชุมชนที่เป็นทางการ มีตำแหน่งและได้รับการแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงเข้ามาแสดงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนได้โดยตรง แต่โครงการที่ผู้นำคัดเลือกนั้นก็ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาความเดือดร้อนเร่งด่วนของหมู่บ้านทั้งสิ้น ส่วนกลุ่มของตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ จะมีบทบาทเฉพาะในการเข้าร่วมการประชุมประชาคมหมู่บ้านเท่านั้น และคอยให้คำปรึกษา แนะนำ คอยช่วยเหลือ ในการเสนอปัญหาความต้องการเท่านั้น ไม่สามารถที่จะเข้ามาแสดงบทบาทได้โดยตรง และไม่ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณา ตัดสินใจ เพราะไม่ได้มีการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ เป็นแต่เพียงผู้นำที่ได้รับการยอมรับกันภายในชุมชนนั่นเอง ซึ่งบทบาทดังกล่าวมีลักษณะเป็นบทบาทในลักษณะทางสังคม เป็นการเข้ามามีบทบาท โดยการได้รับการยอมรับจากสังคมนั้นๆ ซึ่งไม่ได้มีการแต่งตั้ง ไม่มีกรอบแนวทางในการปฏิบัติตามอย่างเป็นรูปธรรม แต่ได้รับ

การยอมรับให้ทำบทบาทนั้นๆ แต่ทั้งกลุ่มตัวแสดงที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ต่างก็มีความคิดและจุดมุ่งหมายไปในทิศทางเดียวกัน คือ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เช่นเดียวกับ ประเวศ วะสี (2541) ให้ความหมายว่า ผู้นำ คือ ผู้ที่สามารถก่อให้เกิดสังคมมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน และรวมพลังกันปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมาย

2. ความสัมพันธ์ทางสังคมการเมืองระหว่างตัวแสดงกับผู้มีอำนาจในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี

2.1 ความสัมพันธ์ทางสังคมการเมืองระหว่างกลุ่มบุคคลและผู้มีอำนาจในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562)

ในกระบวนการกำหนดแผนพัฒนาสามปี จะประกอบด้วยขั้นตอนและผู้มีส่วนร่วมมากมาย ทั้งประชาชน นักการเมือง ผู้ที่อาจจะมีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมไปถึงผู้ที่มีชื่อเสียงและผู้มีอิทธิพล ที่อาจจะมาแทรกแซง หรือบงการการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำ คณะผู้บริหารท้องถิ่น และผู้นำชุมชน หรืออาจเป็นเรื่องของการอุปถัมภ์ การมีผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน เหล่านี้เป็นต้น

2.1.1 ความสัมพันธ์ทางสังคมการเมืองระหว่างกลุ่มบุคคลและผู้มีอำนาจในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562)

ในกระบวนการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562) ของ อบต. เขาขลุ่ย ทั้งในส่วนของการเสนอโครงการและในการพิจารณา ตัดสินใจ คัดเลือกโครงการของหมู่บ้าน สรุปลงจากการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างทั้ง 2 ประเภท โดยสัมภาษณ์กลุ่มตัวแสดงที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ว่ามีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดเข้ามามีอิทธิพลต่อผู้มีอำนาจในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562)

ในการดำเนินงานหรือกิจกรรมต่างๆ ของ องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนมากก็จะมีเรื่องของผลประโยชน์หรือการต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเกิดขึ้นอยู่บ้างไม่มากนัก ทั้งนี้ก็มีปัจจัยหลายสิ่งหลายอย่างที่อาจจะส่งผลกระทบหรือมีอิทธิพลต่อตัวแสดงที่เป็นทางการ เพราะตัวแสดงที่เป็นทางการเป็นบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายโดยตรง ซึ่งอาจทำให้มีความสัมพันธ์ทางสังคมการเมืองระหว่างกลุ่มบุคคลและผู้มีอำนาจในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี ในการที่จะมาแทรกแซงการทำงานของบุคคลเหล่านี้ รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของ

ข้าราชการประจำ เป็นต้น แต่สำหรับพื้นที่ อบต.เขาขลุ่ย จากการได้เก็บข้อมูลและจากข้อเท็จจริง การสัมภาษณ์กลุ่มตัวแสดงที่เป็นทางการ ทำให้ได้รับทราบข้อมูลจากบทสัมภาษณ์ดังนี้

1. บทบาททางการเมืองของตัวแสดงที่เป็นทางการ

ความสัมพันธ์ทางสังคมการเมืองระหว่างกลุ่มบุคคลและผู้มีอำนาจในการ กำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562) หรือเข้ามาแทรกแซง ชี้นำ บงการ ต่อกลุ่มตัวแสดงที่เป็นทางการหรือไม่ จากการสัมภาษณ์ นายเสนอ ตันตะเดมิย์ ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 10 อายุ 59 ปี ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจนถึงปัจจุบัน รวมระยะเวลา 31 ปี กล่าวว่า “ไม่มีผู้มีอิทธิพลหรือกลุ่มบุคคลใด เข้ามาชักใยอยู่เบื้องหลัง หรือชี้นำ ต่อตนเองในการเสนอโครงการ ทุกโครงการมาจากประชาชน และไม่เคยทราบหรือเคยได้ยินว่าในการกำหนดแผนพัฒนาสามปีของ อบต.เขาขลุ่ยมีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้ามาอิทธิพลหรือเข้ามาเกี่ยวข้องแต่อย่างใด” (สัมภาษณ์ 3 กรกฎาคม 2559) ซึ่งเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ นายณรงค์ศักดิ์ วานิชยานนท์ รองนายก อบต. เขาขลุ่ย อายุ 49 ปี เคยเป็นสมาชิกสภา อบต.เขาขลุ่ย หมู่ที่ 7 เป็นระยะเวลา 8 ปี ในขณะนั้นก็มีตำแหน่งเป็นประธานสภา อบต.เขาขลุ่ยด้วย และปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองนายก อบต.เขาขลุ่ย ได้ประมาณ 2 ปีกว่า กล่าวว่า “ไม่มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดเข้ามาอิทธิพลหรือชี้นำ ชักจูง หรือบงการในการทำงานของตนหรือการกำหนดแผนพัฒนาสามปีของ อบต.เขาขลุ่ย ตลอดระยะเวลาที่เคยปฏิบัติหน้าที่มาทุกตำแหน่ง การแทรกแซงของนักการเมืองท้องถิ่น เช่น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สจ.) มองว่า ไม่ใช่การแทรกแซง เป็นลักษณะของการนำโครงการที่เกินศักยภาพของ อบต.เขาขลุ่ย มาประสานและนำงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาให้มากกว่า เป็นการช่วยเหลือและเป็นการแนะนำให้ทำแผนไว้รองรับในการเสนอโครงการ ไม่ใช่การแทรกแซง บงการ การกำหนดแผนพัฒนาสามปี” (สัมภาษณ์ 30 มิถุนายน 2559) ซึ่งก็ตรงกับข้อมูลของนายสุเมธ แก้วไสทาบ ปลัด อบต.เขาขลุ่ย อายุ 50 ปี ปฏิบัติงานที่ อบต.เขาขลุ่ย มาเป็นเวลา 4 ปี 9 เดือน กล่าวว่า “อิทธิพลที่มีต่อการกำหนดแผนพัฒนาสามปี แทบไม่มีในพื้นที่ มีน้อยมากไม่ถึงกับเรียกว่ามีอิทธิพล แต่ตลอดระยะเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่ในการทำงานของตนมา ที่พบเห็น โครงการจะมาจากการประชุมประชาคมของหมู่บ้านจริงๆ ในการทำงานของตนไม่มีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงหรือกดดันแต่อย่างใด การทำงานทำไปได้ด้วยดี” (สัมภาษณ์ 29 มิถุนายน 2559) ยังมีข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ นายมหิธร มังคลรังษี ประธานสภา อบต. อายุ 39 ปี ดำรงตำแหน่งเป็นประธานสภา อบต.เขาขลุ่ย จนถึงปัจจุบัน เป็นระยะเวลา 4 ปี 9 เดือน ซึ่งบิดาของตนนั้นก็คือนักการเมืองระดับชาติ คือ ดร.จิระ มังคลรังษี อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดราชบุรี กล่าวว่า “ไม่มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดมาอิทธิพลต่อตน ส่วนบุคคลที่เข้ามาอิทธิพลต่อการกำหนดแผนพัฒนาสามปี ตนมองว่ามีบ้างแต่ไม่ถึงกับเรียกว่าอิทธิพลจะเป็นรูปแบบของพรรคพวกกันมากกว่า เช่น ขอไฟฟ้า

เข้าบ้านนั้นบ้านนี้ ขอลอนนเข้าบ้านให้บ้านนั้นบ้านนี้ มองแล้วจะเป็นเหมือนระบบอุปถัมภ์มากกว่า เป็นอิทธิพล คือ จะช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ด้านหัวคะแนน หรืออิทธิพลตนยังไม่เคยทราบหรือพบเห็น” (สัมภาษณ์ 22 กรกฎาคม 2559) และยังมีข้อมูลเพิ่มเติมจาก นางสาวสาคร ศรีสุวรรณ สมาชิกสภา อบต. หมู่ที่ 3 อายุ 69 ปี ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภา อบต. ติดต่อกันมาเป็นระยะเวลาเกือบ 9 ปี นับถึงปัจจุบัน ถึงแม้จะเป็น สมาชิกสภา อบต. ที่มีอายุมากที่สุดในบรรดาสมาชิกสภา อบต. เขาขลุง ทั้ง 18 หมู่บ้าน แต่ในด้านการทำงำนนั้นมีความคล่องแคล่ว ว่องไว เป็นที่ยอมรับของชาวบ้าน กล่าวว่า “ไม่มีผู้ที่มีอิทธิพลต่อตนในการเสนอ โครงการ และในการกำหนดแผนพัฒนาสามปีของ อบต. เขาขลุง ไม่เคยพบเห็นและไม่เคยทราบถึงผู้มีอิทธิพล เห็นได้จากโครงการที่นำมาสู่การปฏิบัติจริง นั้น เป็นโครงการที่ได้ตามที่ประชาชนได้เสนอไว้ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหรือบิดเบือนโครงการแต่อย่างใด” (สัมภาษณ์ 2 กรกฎาคม 2559)

การกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุง จะมีบุคคลที่เข้าสู่กระบวนการตัดสินใจกำหนดแผนพัฒนาสามปีหลายภาคส่วน มีทั้งตัวแสดงที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการร่วมกัน แต่ทั้งนี้ตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการถึงแม้ว่าจะเข้าไปมีส่วนร่วมกำหนดแผนพัฒนาสามปีด้วย แต่ก็ยังเป็นเพียงการช่วยแนะนำ ช่วยพิจารณา เป็นการปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม รายละเอียดโครงการที่ได้จากการประชุมประชาคมให้ครอบคลุมในภาพรวมของตำบลมากกว่า ไม่มีการแทรกแซงกันระหว่างตนกับผู้มีอำนาจกำหนดแผนพัฒนาสามปีไม่ได้ให้ความสัมพันธ์มาส่งผลกระทบต่อกรกำหนดแผนพัฒนาสามปี กล่าวคือ จะให้เป็นไปตามมติที่ประชุมของประชาคมหมู่บ้าน

2. บทบาททางการเมืองของตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ

ความสัมพันธ์ทางสังคมการเมืองระหว่างกลุ่มบุคคลและผู้มีอำนาจในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562) ของ อบต.เขาขลุง จะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ จากการสัมภาษณ์ นายมงคล โพธารส ประชาชนหมู่ที่ 4 อายุ 55 ปี ประกอบอาชีพเกษตรกร ชอบช่วยเหลืองานในหมู่บ้าน เป็นคณะกรรมการหมู่บ้านด้วย กล่าวว่า “ในการเสนอโครงการนั้นตนสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ ไม่มีบุคคลใดที่จะมาชี้นำ หรือบงการตน ไม่เคยทราบและไม่เคยได้ยินว่ามีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดเข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดแผนพัฒนาสามปี เพราะ โครงการที่บรรจุในแผนพัฒนาสามปี ก็เป็นโครงการที่ประชาชนเสนอไปเกือบทุกโครงการ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด” (สัมภาษณ์ 17 กรกฎาคม 2559) และเป็นความเห็นที่สอดคล้องกับ นายจ่านงค์ เปลี่ยนจำ ข้าราชการครูบำนาญ กล่าวว่า “ไม่มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลมามีอิทธิพลต่อตนทั้งในการเสนอ โครงการและการกำหนดแผนพัฒนาสามปี รวมถึงไม่เคยพบและไม่เคยทราบถึงบุคคลและกลุ่มบุคคลใดที่จะมามีอิทธิพลต่อการกำหนดแผนพัฒนาสามปี ที่จะมาชี้ให้

ทำอย่างนั้นอย่างนี้ เพราะที่ประชุมของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นที่พิจารณา ยอมรับในโครงการ ที่ผ่านการทำประชุมประชาคมของแต่ละหมู่บ้าน” (สัมภาษณ์ 3 กรกฎาคม 2559) และข้อมูลเพิ่มเติม จาก นางสาวอุบลวรรณ คงสว่าง อายุ 53 ปี อาศัยอยู่จังหวัดราชบุรี ปัจจุบันเป็นผู้ช่วยผู้ประสานงาน เครือข่ายองค์กรงดเหล้าภาคตะวันตก ซึ่งองค์กรงดเหล้าภาคตะวันตกเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร กล่าวไว้ว่า “ไม่เคยพบและไม่เคยเห็นว่าผู้มีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงต่อการกำหนด แผนพัฒนาสามปี เพราะที่ตกลงพื้นที่ไปพบปะกับประชาชนก็จะเป็นประชาชนที่เป็นผู้เสนอ โครงการ ปัญหาความเดือดร้อนเข้าสู่การพิจารณาการจัดทำแผนพัฒนาสามปีด้วยตนเอง” (สัมภาษณ์ 31 กรกฎาคม 2559)

2.1.2 ความสัมพันธ์เชิงระบบอุปถัมภ์ในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562) และในการดำเนินโครงการ/กิจกรรม ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย

ระบบอุปถัมภ์เป็นสิ่งที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาแต่โบราณ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ ระหว่างบุคคลสองฝ่าย คือ “ผู้อุปถัมภ์” และ “ผู้รับอุปถัมภ์” โดยคำจำกัดความ ตามระบบอุปถัมภ์ ผู้ได้ประโยชน์มากคือผู้อุปถัมภ์ แต่ผู้อุปถัมภ์จะต้องรับผิดชอบต่อการกินคืออยู่ดีของผู้รับอุปถัมภ์ด้วย กฎแห่งศีลธรรมของระบบอุปถัมภ์คือการตอบแทนซึ่งกันและกันและกันเป็นหลักสำคัญ ความสัมพันธ์ แบบระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่น เช่น การบริหารงาน การบริหารบุคลากร จะมีมากหรือน้อยเพียงใด หรือจะเป็นในลักษณะใด จากที่ผู้วิจัยได้สรุปจากการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างทั้ง 2 ประเภท ใน ประเด็นความสัมพันธ์เชิงระบบอุปถัมภ์ในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562) และ ในการดำเนิน โครงการ/กิจกรรม ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย สามารถแยกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

ความสัมพันธ์เชิงระบบอุปถัมภ์ในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562) ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย สำหรับตัวแสดงที่เป็นทางการเป็นลักษณะของการ อุปถัมภ์ช่วยเหลือซึ่งกันและกันมากกว่า ไม่ได้ส่งผลกระทบในทางที่ไม่ดีในการกำหนดแผนพัฒนา สามปี กล่าวคือ จะเป็นรูปแบบเหมือนเราช่วยเขา เขาก็ตอบแทนเรา โดยที่ไม่ได้นำเรื่องของ ผลประโยชน์มาเป็นที่ตั้ง แต่จะต้องอยู่บนพื้นฐานของความเดือดร้อนของประชาชน มิฉะนั้นตัว แสดงที่เป็นทางการด้วยกันเองก็จะไม่ให้ความเห็นชอบให้กับโครงการที่บุคคลนั้นเสนอมา

1. บทบาททางการเมืองของตัวแสดงที่เป็นทางการ

สำหรับความสัมพันธ์เชิงระบบอุปถัมภ์ในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562) และในการดำเนิน โครงการ/กิจกรรม ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย นั้น จะส่งผลกระทบที่ดีหรือผลกระทบที่ไม่ดีต่อการจัดการองค์กรของ อบต.เขาขลุ่ย หรือไม่ อย่างไร พบว่า จากการสัมภาษณ์ นายมหิธร มังคลรังษี ประธานสภา อบต. อายุ 39 ปี ประกอบอาชีพ

ส่วนตัว ดำรงตำแหน่งเป็นประธานสภา อบต.เขาขลุ่ย จนถึงปัจจุบัน เป็นระยะเวลา 4 ปี 9 เดือน ซึ่ง บิดาของตนนั้นก็คือนักการเมืองระดับชาติ คือ ดร.จิระ มังคลรังษี อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดราชบุรี กล่าวว่า “มองว่ามีอยู่แล้ว เพราะสังคมไทยเป็นสังคมระบบอุปถัมภ์ที่มีมานานแล้ว ยิ่งเป็นเรื่องการเมืองด้วย พวกเรา พวกเขา แต่ใน อบต.เขาขลุ่ย ตนมองว่าเป็นผลกระทบที่ดีจะเป็น ลักษณะของการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในการเสนอโครงการ ” (สัมภาษณ์ 22 กรกฎาคม 2559) ซึ่ง ก็ตรงกับความคิดเห็นที่ได้จากการสัมภาษณ์ นายเสนอ ตันตะเดมิย์ ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 10 อายุ 59 ปี ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จนถึงปัจจุบันรวมระยะเวลา 31 ปี กล่าวว่า “ในแง่ของความเป็นจริงก็มี ส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องบ้าง แต่ที่ต้องยอมรับว่าผู้บริหาร อบต.เขาขลุ่ย จะมองไปที่ปัจจัยในส่วนที่เป็น ความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชนมากกว่า คือมีจิตใจที่เป็นธรรม และมีการช่วยเหลือ ซึ่งกันและกัน โดยถือเอาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนมาก่อน และมองว่ามีผลกระทบ ในทางที่ดีอยู่แบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ถ้อยที่ถ้อยอาศัยกันทั้ง อบต.เขาขลุ่ย ผู้นำหมู่บ้าน และ ประชาชน” (สัมภาษณ์ 3 กรกฎาคม 2559)

มีข้อมูลเพิ่มเติมจากนายสมชัย วรรณเครือ สมาชิกสภา อบต. หมู่ที่ 13 อายุ 49 ปี ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภา อบต. เป็นเวลา 2 สมัยติดต่อกัน จนถึงปัจจุบันก็เป็น ระยะเวลา 8 ปี 9 เดือน กล่าวว่า “มองว่าเป็นผลในทางที่ดี อยู่แบบพึ่งพาอาศัยกัน ช่วยเหลือกัน เมื่อ เราช่วยผู้อื่น ผู้นั้นก็ตอบแทนเราด้วยการช่วยเหลือกลับ โดยไม่ได้มีเรื่องของพวกเขาใคร พวกมัน หรือความสนิทสนมแน่นแฟ้น ความเป็นส่วนตัวแต่อย่างใด แต่ขึ้นอยู่กับการถ้อยที่ถ้อยอาศัยกัน ทั้ง ภายใน อบต.เองก็ดี อบต. กับ ผู้นำ ก็ดี หรือแม้กระทั่ง อบต. กับประชาชนก็ดี ” (สัมภาษณ์ 2 กรกฎาคม 2559) และจากการสัมภาษณ์ นายสุเมธ แก้วไสทับ ปลัด อบต. อายุ 50 ปี ปฏิบัติงานใน อบต. เขาขลุ่ย มา 4 ปี 9 เดือน กล่าวว่า “ด้านระบบอุปถัมภ์ก็มีอยู่บ้าง แต่อยู่ที่มุมมองความคิด ซึ่งถึง จะมีระบบอุปถัมภ์แต่จะเป็นการมุ่งเพื่อเข้าไปแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนมากกว่า ผลประโยชน์ส่วนตัว ทั้งของตัวผู้นำ หรือผู้บริหารท้องถิ่นเช่น ผู้บริหารท้องถิ่น คือ นายก อบต. (นาย สมบัติ เทพรส) เป็นคนหมู่ 4 แต่ท่านไม่ได้มองว่าท่านเป็นคนหมู่ 4 แต่ท่านมองว่าตัวท่านเป็นคน ของทั้งตำบล ซึ่งการบริหารนี้อย่าเรียกว่าเป็นระบบอุปถัมภ์โดยตรงเลย เรียกว่าเป็นการถ้อยที่ถ้อย อาศัย ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แล้วเกิดประโยชน์ที่ตรงกับปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน มากกว่า แต่ความเป็นจริงประโยชน์ก็เกิดกับประชาชน ระบบอุปถัมภ์จะน้อยจะมากก็ยังคงเกิด ประโยชน์” (สัมภาษณ์ 29 มิถุนายน 2559) เป็นไปในลักษณะที่สอดคล้องกับข้อมูลของ นางสาวรัฐ นารด พิรุพันธ์ หัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผน อายุ 39 ปี ปฏิบัติหน้าที่ที่ อบต. มาเป็นเวลา 8 ปี กล่าว ว่า “ระบบอุปถัมภ์ตนมองว่ามีอยู่แล้วเป็นเรื่องธรรมดา แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เป็นการมุ่งไปที่การแก้ไข

ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นหลัก ไม่ได้มุ่งไปที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง คือประโยชน์จะเกิดกับประชาชน” (สัมภาษณ์ 30 มิถุนายน 2559)

การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเริ่มเกิดขึ้นในขั้นตอนของกระบวนการประชาคมหมู่บ้าน คือเป็นผู้ที่เสนอปัญหาและความต้องการ สำหรับพื้นที่ อบต.เขาขลุງ ความสัมพันธ์ของนักการเมืองระดับชาติและในระดับจังหวัด รวมถึงผู้ที่อาจจะมีส่วนได้ส่วนเสียกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จะมีความสัมพันธ์เชิงระบบอุปถัมภ์ซึ่งกันและกันกับตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการอย่างไรรั้น จากการได้เก็บข้อมูลและจากข้อเท็จจริงการสัมภาษณ์กลุ่มตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ ทำให้ได้รับทราบข้อมูลดังนี้

2. บทบาททางการเมืองของตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ

ในประเด็นความสัมพันธ์เชิงระบบอุปถัมภ์ในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562) และในการดำเนินโครงการ/กิจกรรม ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุງ ซึ่งจากการเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างของกลุ่มตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการในประเด็นดังกล่าว ได้รับทราบข้อมูล พบว่า จากการสัมภาษณ์ นายไชยา พงศ์เรืองรอง อายุ 55 ปี ซึ่งเป็นผู้จัดการบริษัท พงศ์เรืองรอง จำกัด สำนักงานตั้งอยู่ที่ ตำบลหนองกบ อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี ก่อตั้งบริษัทฯ มาเป็นระยะเวลา 30 ปี เคยดำรงตำแหน่งเป็นนายก อบต. หนองกบ เป็นระยะเวลา 8 ปี แต่ปัจจุบันไม่ได้ดำรงตำแหน่งใดแล้ว ประกอบธุรกิจส่วนตัวอย่างเดียว กล่าวว่า “การอุปถัมภ์เป็นสิ่งที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาโดยตลอด อาจมีบ้างเรื่องของความสนิทสนม พรรคพวก ญาติพี่น้อง หรือว่าบุคคลที่เคยช่วยเหลือกันไว้ ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นอาจจะไปทำโครงการนี้ให้กับพรรคพวกก่อน แต่ตนมองว่าไม่ใช่สิ่งที่ผิดกฎหมาย อาจจะมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์บ้าง ก็ไม่ได้ส่งผลกระทบที่ไม่ดี อาจจะมีการเอื้อประโยชน์กันบ้างในบางพื้นที่ก็เล็กน้อย” (สัมภาษณ์ 6 สิงหาคม 2559) และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ นายหลอม วรดี อายุ 78 ปี ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีอายุที่มาก แต่เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการพัฒนาหมู่บ้านมาก เคยดำรงตำแหน่งเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หมู่ 7 จำนวน 4 คน ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา 20 กว่าปี แต่ก็ยังช่วยงานในหมู่บ้านโดยตลอด กล่าวว่า “ตนมองว่ามีแต่เป็นการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน อบต. ช่วยเหลือประชาชน ประชาชนก็ให้ความร่วมมือ เท่าที่มองดูการดำเนินงานของ อบต.เขาขลุງ เป็นการช่วยเหลือกันอย่างเสมอภาค และเท่าเทียมกัน ไม่มีคำว่า พวกเขา พวกเรา ประชาชนเดือดร้อนอะไรแจ้ง ไปยัง อบต. ทาง อบต. ก็ให้ความช่วยเหลือมาตลอด ไม่มีการเลือกปฏิบัติ” (สัมภาษณ์ 22 กรกฎาคม 2559) ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกับบทสัมภาษณ์ของ นายมงคล โพธารส ประชาชนหมู่ที่ 4 อายุ 55 ปี ประกอบอาชีพ ชอบช่วยเหลืองานในหมู่บ้าน เป็นคณะกรรมการหมู่บ้านด้วย กล่าวว่า “มองว่าเป็นการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ฟังพาอาศัยกันมากกว่าที่จะเป็นแบบพวกพ้อง เพราะจากที่ประสบพบเจอมาเมื่อคนมีความเดือดร้อนในเรื่องใดก็จะเข้าไป

เขียนคำร้องทั่วไปที่ อบต. ทาง อบต. ก็จะทำให้ความช่วยเหลือและให้ความสำคัญกับตน ถึงแม้ว่าจะเป็นเพียงประชาชน และทราบมาว่าทาง อบต. ก็ปฏิบัติเช่นนี้กับประชาชนตำบลเขาสูงทุกคนที่มีปัญหาความเดือดร้อนเกิดขึ้น มองว่าเป็นผลในทางที่ดี ช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่าง อบต. กับประชาชน” (สัมภาษณ์ 17 กรกฎาคม 2559) ทั้งนี้ยังได้ข้อมูลที่เป็นมุมมองและสอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ดังกล่าวข้างต้น จากการสัมภาษณ์ ดร.กฤษฎา ให้อำนวยการพัฒนา การเมืองราชบุรี อายุ 51 ปี นอกเหนือจากการเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองจังหวัดราชบุรีแล้ว ยังดำรงตำแหน่ง กรรมการองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ สมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดราชบุรี เลขานุการคณะทำงาน รองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่ 1 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านสังคม คณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ จังหวัดราชบุรี (กรอ.จังหวัดราชบุรี) ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองจังหวัดราชบุรี จนถึงปัจจุบันเกือบ 4 กล่าวว่ “มีความเกี่ยวเนื่องกันอย่างแน่นนอน เพราะว่าความเป็น อบต. นั้นเป็นชุมชนขนาดเล็กเป็นสังคมญาติพี่น้อง มีตระกูล มีความผูกพัน มีความเชื่อมโยง มีประเพณี วัฒนธรรม มีหลายสิ่งหลายอย่างเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงอยู่แล้ว แต่จะมีวิธีการอย่างไรที่จะพัฒนาให้ระบบอุปถัมภ์ นั้นดีขึ้น เห็นได้จากยุคไหน สมัยไหน ที่ใครเข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ลูกหลาน ญาติพี่น้อง ไม่มีงานทำ ก็ได้เข้ามาเป็นพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของ อบต. นั้น แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับตัวผู้อุปถัมภ์ด้วยว่าจะใช้การอุปถัมภ์ไปในทางที่ดีหรือไม่ดี ถ้าพัฒนาไปในทางที่ดีก็จะสามารถพัฒนาองค์กรให้ขับเคลื่อนไปได้ดียิ่งขึ้น แต่ถ้าใช้ระบบอุปถัมภ์ไปในทางที่ไม่ดี แน่นนอนว่านี่คือจุดอ่อนขององค์กรที่มองแล้วเป็นผลกระทบอย่างแน่นนอน คุณได้จากผู้บริหารท้องถิ่นที่อยู่หลายสมัย เป็นผู้ที่มีการอุปถัมภ์สูงมาก แต่ผู้บริหารท้องถิ่นท่านนั้นอยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาล อยู่ภายใต้ความร่วมมือ อยู่ภายใต้ความเอื้ออาทร อยู่ภายใต้ความเห็นใจ อยู่ภายใต้ของจิตวิญญาณ ซึ่งจะต่างกับทางตะวันตกที่ทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและกติกา ก็เลยเป็นการให้ความร่วมมือตามกติกา กล่าวได้ว่า ในประเทศไทยถ้าชุมชนมีระบบอุปถัมภ์ที่เข้มแข็งและช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ผู้บริหารท้องถิ่นมักจะอยู่ได้หลายสมัยติดต่อกัน ถ้ารู้จักใช้ให้เป็นประโยชน์ เพราะผู้บริหารท้องถิ่นสามารถใช้ระบบอุปถัมภ์มาเป็นเกราะป้องกัน ที่เรียกว่า ผันทองแดง กำแพงเหล็ก คือ ประชาชนรัก ประชาชนก็จะมาปกป้องผู้บริหารท้องถิ่นเอง สรุปว่าระบบอุปถัมภ์เป็นผลดีถ้ารู้จักนำมาใช้ในทางที่ดี แต่จะส่งผลกระทบต่อเมื่อนำระบบอุปถัมภ์มาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว และพรรคพวก เพื่อนฝูงนั่นเอง” (สัมภาษณ์ 22 กรกฎาคม 2559)

สรุปจากการเก็บข้อมูลจากกลุ่มของตัวแสดงที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในประเด็นความสัมพันธ์ทางสังคมการเมืองระหว่างกลุ่มบุคคลและผู้มีอำนาจในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562) จะเห็นได้ว่า การได้รับทราบข้อเท็จจริงจากกลุ่มของ

ตัวแสดง ทั้ง 2 ประเภท เป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ ไม่มีกลุ่มบุคคลใดที่จะมาชี้นำ บงการ ให้ทำอย่างนั้นอย่างนี้ทั้งในการเสนอโครงการผ่านเวทีประชุมประชาคมหมู่บ้านและในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ทั้งต่อตัวผู้นำที่ดีหรือต่อประชาชนเองก็ดี แต่จะเป็นลักษณะของการอุปถัมภ์ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ถ้อยที่ถ้อยอาศัยกันมากกว่า และพบว่าในพื้นที่ อบต.เขาขลุ่ย เป็นระบบอุปถัมภ์ที่ส่งผลกระทบในทางที่ดี คือ ไม่ใช่เรื่องที่เกิดกฎหมายอะไร ดังเช่นที่ Barend J. Terwiel (1984) ได้นำเสนอความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ไม่ใช่เรื่องของความถูกต้องหรือไม่ถูกกฎหมาย เมื่อผู้อุปถัมภ์หรือผู้ถูกอุปถัมภ์ไม่ได้ทำตามหน้าที่ที่ไม่สามารถนำมาลงโทษตามกฎหมายได้ แต่เป็นการมุ่งไปที่การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นหลัก จึงแทบไม่มีความขัดแย้งเกิดขึ้น ทั้งระหว่าง อบต.เขาขลุ่ย กับผู้นำและประชาชนในตำบลเขาขลุ่ย

3. ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล เขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี

3.1 ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562)

ในด้านปัญหา อุปสรรค ในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี การเมืองไม่ได้เป็นปัญหาอุปสรรค ต่อการกำหนดแผนพัฒนาสามปี อบต.เขาขลุ่ย เพราะไม่มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดเข้ามามีอิทธิพลหรือชี้นำ ชักจูง หรือบงการในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี การแทรกแซงของนักการเมืองท้องถิ่น เช่น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สจ.) เป็นลักษณะของการนำโครงการที่เกินศักยภาพของ อบต.เขาขลุ่ย มาประสานและนำงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาให้มากกว่า ไม่ใช่การแทรกแซง บงการ ต่อการกำหนดแผนพัฒนาสามปี ปัญหาอีกอย่างที่พบ คือประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี มีการบรรจุโครงการ ที่เสนอจากประชาคมหมู่บ้านไว้ในแผนพัฒนาสามปีของ อบต.เขาขลุ่ย เกือบทั้งหมด ซึ่งทำให้โครงการที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปีนั้น มีจำนวน โครงการและจำนวนงบประมาณที่มากเกินไปที่จะสามารถนำมาดำเนินการได้จริง จากการได้เก็บข้อมูลและจากข้อเท็จจริงการสัมภาษณ์กลุ่มตัวแสดงที่เป็นทางการ ทำให้ได้รับทราบข้อมูลดังนี้

3.1.1 บทบาททางการเมืองของตัวแสดงที่เป็นทางการ

นายสมชัย วรรณเครือ สมาชิกสภา อบต. หมู่ที่ 13 อายุ 49 ปี ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภา อบต. เป็นเวลา 2 สมัยติดต่อกัน จนถึงปัจจุบันก็เป็นระยะเวลา 8 ปี 9 เดือน กล่าวว่า “ประชาชนบางท่านไม่เข้าใจคิดว่าทาง อบต.มีงบประมาณมาก ก็เลยเสนอโครงการเป็นจำนวนมาก ควรเลือกเฉพาะ โครงการที่สามารถปฏิบัติได้จริงหรือถ้าเกินก็ไม่มากจนเกินไป เพราะ

จะทำให้จำนวนโครงการที่บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาสามปีมีจำนวนมาก” (สัมภาษณ์ 2 กรกฎาคม 2559) และส่วนใหญ่จะเป็นโครงการที่เน้นหนักในด้านของโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งทำให้ไม่ได้มีการพิจารณาหรือเสนอโครงการในด้านอื่นๆ เลยหรือเสนอก็น้อยมาก และยังมีปัญหา อุปสรรค ในการนำแผนพัฒนาสามปีไปสู่การปฏิบัติ เกิดจากเงินงบประมาณที่มีจำนวนจำกัด ทำให้ไม่เพียงพอต่อการบริหารงาน สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของ นายเสนอ คัมพะเดมิย์ ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 10 อายุ 59 ปี ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจนถึงปัจจุบัน รวมระยะเวลา 31 ปี กล่าวว่า “ปัญหา อุปสรรค ในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี คือด้านงบประมาณที่มีค่อนข้างจะจำกัด ถึงแม้ว่าจะมีการจัดสรรให้เท่ากันทุกหมู่บ้าน มีความเสมอภาคกัน หมู่บ้านละประมาณ 500,000 – 600,000 บาท ต่อหนึ่งปีงบประมาณ จำนวนทั้ง 18 หมู่บ้าน บางครั้งทำให้จำนวนโครงการที่บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาสามปีมีทั้งจำนวนโครงการและจำนวนงบประมาณที่มาก แต่สามารถดำเนินการได้จริง ปีละ 1 2 หรือ 3 โครงการ ก็จะอยู่ในงบประมาณที่จัดสรรให้” (สัมภาษณ์ 3 กรกฎาคม 2559) และยังมีข้อมูลเพิ่มเติมจาก นายมหิธร มังคลรังษี ประธานสภา อบต. อายุ 39 ปี ดำรงตำแหน่งเป็นประธานสภา อบต. เขาขลุ้ง จนถึงปัจจุบัน เป็นระยะเวลา 4 ปี 9 เดือน กล่าวว่า “ในด้านของงบประมาณที่มีค่อนข้างจำกัด จำนวน 18 หมู่บ้าน เมื่อจัดสรรให้อย่างเสมอภาคกัน หมู่ละ 500,000 – 600,000 บาท ก็ถือว่ายังน้อยเมื่อเทียบกับพื้นที่ตำบลเขาขลุ้งที่กว้างมาก” (สัมภาษณ์ 22 กรกฎาคม 2559)

ในการดำเนินงานของระบบราชการ ค่อนข้างยุ่งยากและซับซ้อน บางอย่างไม่สามารถที่จะปฏิบัติได้ เพราะติดด้วยระเบียบ กฎหมาย อำนาจหน้าที่ของ อบต. ที่ต้องเลือกทำได้ เฉพาะการดำเนินงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่เท่านั้น เป็นไปตามบทสัมภาษณ์ของ นายสุเมธ แก้วใสทับ ปลัด อบต. อายุ 50 ปี ปฏิบัติงานใน อบต. เขาขลุ้ง มา 4 ปี 9 เดือน กล่าวว่า “ปัญหา อุปสรรค ในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี จะเป็นเรื่องของงบประมาณที่เป็นปัญหา อุปสรรค ต่อการพัฒนา เพราะเนื่องจากพื้นที่ตำบลเขาขลุ้งมีพื้นที่ที่กว้าง คือ 82.83 ตารางกิโลเมตร จำนวน 18 หมู่บ้าน ถ้าเทียบสัดส่วนของเงินงบประมาณกับพื้นที่และจำนวนประชากรที่มีประมาณหนึ่งหมื่นสี่พันคน งบประมาณก็ยังไม่เพียงพอถึงแม้ว่าจะได้มีการวางแผนกันในทุกปี ซึ่งท่านนายก อบต. ท่านก็ได้ประสานของบประมาณจากหน่วยงานอื่นๆ หลายหน่วยงาน ทั้งงบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมทางหลวงชนบท ฯลฯ แล้วก็ได้นำหลายโครงการ เพื่อมาช่วยบรรเทาความเดือดร้อนให้กับประชาชน เพราะลำพังเพียงงบประมาณของ อบต. คงจะไม่ทันต่อการพัฒนาหรือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนได้เท่าไร หรือได้แต่ค่อนข้างช้า และในการจะบรรจุหรือพิจารณาโครงการ/กิจกรรมต่างๆ ไว้ในแผนพัฒนาสามปี ต้องดูว่าโครงการดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือติดขัดด้วยระเบียบหรือไม่ ถ้าโครงการที่ประชาชนเสนอมา อบต. ไม่สามารถที่จะดำเนินการให้ได้ เจ้าหน้าที่ อบต. ผู้เกี่ยวข้อง ก็ต้องอธิบาย ชี้แจงให้ประชาชนฟังได้เข้าใจ ว่าทำไม

ถึงติดขัดด้วยเหตุผลประการใด จึงไม่สามารถนำโครงการที่เขาเสนอมาบรรจุในแผนพัฒนาสามปีได้ ฉะนั้นโครงการที่บรรจุไว้จะต้องอยู่บนหลักความถูกต้อง เกิดประโยชน์จริงๆ ก็จะสมบูรณ์” (สัมภาษณ์ 29 มิถุนายน 2559) และในการเสนอโครงการต่างๆ ประชาชนจะไม่ค่อยได้มองเห็นความเคลื่อนไหวในภาพรวมของหมู่บ้านตน ส่วนใหญ่จะเสนอโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อตนเองมากกว่า คือ หมู่บ้านยังไม่สะท้อนสภาพปัญหาอย่างแท้จริง และการประชาสัมพันธ์ยังไม่ทั่วถึงในการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น เพื่อที่ประชาชนจะได้มีความรู้สึกอยากมีส่วนร่วมในการที่จะช่วยกันดู ช่วยกันคิด คือต้องร่วมกันสร้างจิตสำนึกให้กับชาวบ้านให้มากยิ่งขึ้น

สำหรับตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการนั้น ก็มองว่าการเมืองไม่ได้เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการกำหนดแผนพัฒนาสามปี อบต.เขาขลุ่ย เพราะไม่มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดเข้ามามีอิทธิพลหรือชี้นำ ชักจูง หรือบงการในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการที่ประชาชนได้เสนอโครงการในที่ประชุมประชาคม เห็นได้จากแผนพัฒนาสามปีที่ได้รับความคิดเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ยนั้น ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขแต่อย่างใด มีเพียงการแก้ไข ในส่วนโครงการที่ไม่สามารถดำเนินการได้หรือไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และยังมีปัญหาในด้านการเสนอโครงการที่มีแต่ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งแทบจะไม่มีการเสนอในด้านอื่นๆ เลย เช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านคุณภาพชีวิต เป็นต้น และยังมีด้านงบประมาณที่มีจำกัดไม่เพียงพอต่อการบริหารงานของ อบต.เขาขลุ่ย

3.1.2 บทบาททางการเมืองของตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ

นายหลอม วรดี อายุ 78 ปี ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีอายุที่มาก แต่เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการพัฒนาหมู่บ้านมายาวนาน เคยดำรงตำแหน่งเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หมู่ 7 ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา 20 กว่าปี แต่ก็ยังช่วยงานในหมู่บ้านโดยตลอด กล่าวว่า “ในการเสนอโครงการไม่มีอิทธิพลใครมาชักจูง ชี้นำ หรือบงการต่อบุคคลตน และไม่เคยทราบหรือพบเห็นบุคคลที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดแผนพัฒนาสามปี ส่วน ปัญหา อุปสรรค ได้แก่ งบประมาณของทาง อบต. จัดสรรให้ปีละ 500,000 – 600,000 บาท ถือว่าก็น้อย แต่ก็ไม่เพียงพอต่อโครงการที่เสนอไปสาเหตุก็เพราะว่าพื้นที่ตำบลเขาขลุ่ยกว้างมาก จำนวน 18 หมู่บ้าน สัดส่วนของงบประมาณเมื่อเทียบกับพื้นที่จึงยังถือว่าน้อย บางปีก็ทำได้แค่ 1 – 2 โครงการ ก็ทำให้ไม่ค่อยทันต่อการพัฒนา” (สัมภาษณ์ 22 กรกฎาคม 2559) และยังมีข้อมูลเพิ่มเติมจาก นางสาวอุบลวรรณ คงสว่าง อายุ 53 ปี อาศัยอยู่จังหวัดราชบุรี ปัจจุบันเป็นผู้ช่วยผู้ประสานงานเครือข่ายองค์กรงดเหล้าภาคตะวันตก ซึ่งองค์กรงดเหล้าภาคตะวันตกเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร กล่าวว่า “โครงการที่บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาสามปี ถ้าไปเปิดดูจะพบว่าส่วนใหญ่จะเน้นหนักไปที่ด้าน โครงสร้างพื้นฐาน ตรงนี้ถ้ามี

การจัดทำเรื่องของการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างจริงจังให้เพิ่มมากขึ้น ตนคิดว่าก็จะได้แผนพัฒนาสามปี ที่เกิดประโยชน์กับประชาชนอย่างสมบูรณ์” (สัมภาษณ์ 31 กรกฎาคม 2559)

สรุปจากการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างในประเด็นปัญหาอุปสรรค ในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2560) พบว่า ในพื้นที่ตำบลเขาขลุ่ย ประชาชน และผู้นำชุมชนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ต่างก็มาเข้าร่วมการประชุมประชาคมหมู่บ้าน โดยพร้อมเพรียงกัน มีการให้ประชาชนเสนอปัญหาความเดือดร้อนได้อย่างเต็มที่ แต่ทั้ง อบต.เขาขลุ่ย และเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงสมาชิกสภา อบต. ไม่เคยมีการจัดอบรมหรือให้ความรู้เกี่ยวกับการประชุมประชาคมหมู่บ้าน ทำให้มีการเสนอโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนาสามปีมีจำนวนที่มากเกินไปจนกว่าที่สามารถจะนำไปดำเนินการได้จริง ขาดการพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของโครงการ และอีกปัญหาที่พบ คือปัญหาด้านงบประมาณที่มีค่อนข้างจำกัด สามารถดำเนินการได้จริง ประมาณ 500,000 – 600,000 บาท ต่อหนึ่งหมู่บ้านและต่อหนึ่งปีงบประมาณ เพราะฉะนั้นควรมีการพิจารณาและคัดเลือกโครงการที่มองแล้ว อยู่ในงบประมาณที่สามารถทำได้ โดยคัดเลือกให้เหลือเพียง 3 – 4 โครงการ ตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มต้นคือการประชุมประชาคมหมู่บ้าน เลือกที่เป็นปัญหาความเดือดร้อนเร่งด่วนที่ต้องได้รับการแก้ไขเป็นลำดับแรกก่อน และอีกปัญหาที่มองแล้ว เป็นปัญหา อุปสรรค ต่อการจัดทำแผนพัฒนาสามปี คือ การประชาสัมพันธ์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมยังไม่ทั่วถึง และการกระตุ้นให้ประชาชนอยากจะเข้ามามีส่วนร่วมหรือตระหนักถึงปัญหาในภาพรวมของหมู่บ้านยังไม่มากเท่าที่ควร และปัญหาที่เสนอส่วนมากจะเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ประปา ไฟฟ้า โดยแทบจะไม่มีการเสนอปัญหาในด้านอื่นๆ เช่น ด้านคุณภาพชีวิต ด้านเศรษฐกิจ หรือการส่งเสริมกลุ่มอาชีพ เหล่านี้แทบจะไม่ได้มีการเสนอในเวทีประชุมประชาคมหมู่บ้านเลย

บทที่ 5

สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาวิจัย เรื่อง การเมืองของการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562) ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของตัวแสดงที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี ความสัมพันธ์ทางสังคมการเมืองระหว่างตัวแสดงกับผู้มีส่วนอำนาจในการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี หลังจากการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลและรับทราบข้อเท็จจริงตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ผลจากการวิจัยที่สามารถสรุปได้ ดังนี้

ผลการวิจัยครั้งนี้ สามารถสรุปตามวัตถุประสงค์ ดังนี้ เพื่อศึกษาบทบาทของตัวแสดงที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อบทบาทของตัวแสดงที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี

บทบาทของตัวแสดงที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี

จากผลการวิจัย พบว่า ในการเสนอโครงการ ปัญหาความต้องการต่างๆ ของประชาชน ในขั้นตอนของการประชาคมหมู่บ้าน กลุ่มของตัวแสดงที่เป็นทางการและกลุ่มของตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ ต่างก็ให้ประชาชนแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและเสนอปัญหาความเดือดร้อนได้อย่างเต็มที่ และเป็นมติของที่ประชุมประชาคม บทบาทที่เหมือนกันคือกลุ่มของตัวแสดงทั้ง 2 ประเภท จะคอยให้ความช่วยเหลือ ให้คำปรึกษา ให้คำแนะนำ ในการเสนอความคิดเห็นความต้องการและทางเลือกให้ประชาชนตัดสินใจ ส่วนในขั้นตอนของการพิจารณา ตัดสินใจ เพื่อนำโครงการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี อำนาจการตัดสินใจ จะถูกกำหนดจากกลุ่มตัวแสดงที่เป็นทางการ เพราะเป็นผู้นำชุมชนที่เป็นทางการ มีตำแหน่งและได้รับการแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย ทำให้จึงเข้ามาแสดงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนได้โดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในขณะที่กลุ่มของตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ ไม่สามารถเข้ามาแสดงบทบาทได้

โดยตรง เป็นแค่เพียงผู้ที่คอยให้คำปรึกษา แนะนำ และคอยช่วยเหลือเท่านั้น ไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นการแสดงบทบาททางอ้อมเท่านั้น แต่กลุ่มของตัวแสดงที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ต่างก็มีความคิดในการที่จะพัฒนาท้องถิ่นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นตามลำดับเหมือนกัน

ความสัมพันธ์ทางสังคมการเมืองระหว่างตัวแสดงกับผู้มีอำนาจในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี

จากผลการวิจัย พบว่า การกำหนดแผนพัฒนาสามปีของ อบต.เขาขลุ่ย เป็นการกำหนดโดยกลุ่มตัวแสดงที่เป็นทางการ คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และข้าราชการประจำผู้ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลเอกสาร แต่การกำหนดแผนพัฒนาสามปี ดังกล่าว อยู่ภายใต้ความเห็นชอบของประชาชน ด้วยวัฒนธรรมถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน ในปัจจุบัน ไม่มีกลุ่มบุคคลผู้มีอิทธิพลต่อบทบาทของตัวแสดงที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ไม่มีการแทรกแซงในกระบวนการกำหนดแผนพัฒนาสามปี ทำให้ข้าราชการปฏิบัติงานไปได้ด้วยดีบนพื้นฐานของความถูกต้อง ตามระเบียบ

โครงการที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี ที่ประชาชนเสนอไปส่วนมากได้รับการพิจารณา อนุมัติจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเสมอ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด เพราะไม่มีกลุ่มบุคคลผู้มีอิทธิพลเข้ามาบิดเบือนแผนพัฒนาสามปี ดังกล่าว จึงได้แผนพัฒนาที่ตรงกับปัญหาความต้องการของประชาชนจริงๆ

ปัญหาและอุปสรรค ในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี

ปัญหาและอุปสรรค ในการกำหนดแผนพัฒนาสามปีของ อบต.เขาขลุ่ย คือ ข้อจำกัดด้านงบประมาณ ถือว่าไม่เพียงพอต่อการบริหารงาน ถ้าเทียบกับพื้นที่ที่กว้างถึง 82.83 ตารางกิโลเมตร จำนวน 18 หมู่บ้าน อีกปัญหาหนึ่งคือประชาชน ยังขาดความรู้ ความเข้าใจ ต่อการจัดทำแผนพัฒนาสามปี พบว่า โครงการที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี มีจำนวนโครงการมากเกินไปที่สามารถจะนำไปดำเนินการได้จริง และการประชาสัมพันธ์ยังไม่ทั่วถึงในการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น เพราะประชาชนยังไม่ตระหนักถึงความรู้สึกลึกซึ้งอยากมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการแก้ไขปัญหาของหมู่บ้านตนเองเท่าที่ควร

1. อภิปรายผล

จากการศึกษา การเมืองของการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562) ปรากฏข้อค้นพบ ดังนี้

1.1 กระบวนการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562) เริ่มต้นจากการจัดประชุมประชาคมหมู่บ้าน ในขั้นตอนนี้กลุ่มตัวแสดงที่เป็นทางการและกลุ่มตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ จะเข้ามาแสดงบทบาทในการเข้าร่วมประชุมประชาคมกับประชาชน โดยตัวแสดงทั้ง 2 ประเภทนี้ เสนอทางเลือก เสนอความคิดเห็น ความต้องการให้ประชาชนตัดสินใจ แต่อยู่ภายใต้ความเห็นชอบของประชาชนและมติของที่ประชุมประชาคมหมู่บ้าน ในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ กล่าวคือ กลุ่มตัวแสดงทั้ง 2 ประเภท จะคอยให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษา ในการเสนอปัญหาความต้องการ มีการปรึกษาหารือกันทั้งกลุ่มตัวแสดงที่เป็นทางการและกลุ่มตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการร่วมกับประชาชน จึงทำให้โครงการที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี ตรงกับปัญหาความต้องการของประชาชน เพราะได้ผ่านการพิจารณา กลั่นกรองของทั้งผู้นำและประชาชนมาแล้ว และโครงการที่เสนอมาล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาความเดือดร้อนของหมู่บ้านทั้งสิ้น หลังจากนั้นก็เข้าสู่ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการพิจารณา ตัดสินใจ เพื่อนำโครงการบรรจุในแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562) ซึ่งในขั้นตอนนี้ เป็นอำนาจการตัดสินใจ ของกลุ่มตัวแสดงที่เป็นทางการ โดยข้าราชการฝ่ายการเมือง คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีบทบาทโดยตรงตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการโดยชอบด้วยกฎหมาย ในการพิจารณาคัดเลือกโครงการ แต่ทว่าโครงการดังกล่าวจะอยู่ภายใต้ความเห็นชอบของประชาชนตามมติของที่ประชุมประชาคมหมู่บ้าน ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขโครงการ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในหมู่บ้านนั้นๆ จะต้องสามารถอธิบายและชี้แจงทำความเข้าใจให้ประชาชนในหมู่บ้านของตนได้ทราบว่า เพราะสาเหตุใด หรือติดขัดด้วยเหตุผลประการใด จึงไม่สามารถดำเนินการได้ตามลำดับโครงการที่ประชุมประชาคมกันไว้ ซึ่งในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 2 ท่าน ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนของแต่ละหมู่บ้าน สามารถอธิบายและชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนได้ จึงแทบจะไม่มี ความขัดแย้งเกิดขึ้นเลย สำหรับโครงการที่นำไปสู่การปฏิบัติจริง และ เพิ่มผล กันเทา ซึ่งมองว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดขึ้น เฉพาะขั้นต้นของกระบวนการประชาคมหมู่บ้าน คือเป็นเพียงผู้ที่เสนอปัญหาและความต้องการเท่านั้น ส่วนในขั้นตอนต่างๆ ของการจัดสรรงบประมาณ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการบริหารงบประมาณเลย กล่าวคือ เสียงของประชาชนที่เข้าไปถึงการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณจะอยู่ในกระบวนการจัดทำประชาคมหมู่บ้านเท่านั้น

1.2 ความสัมพันธ์ทางสังคมการเมืองระหว่างตัวแสดงกับผู้อำนาจในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562) การกำหนดแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย เป็นการกำหนดโดยฝ่ายการเมือง คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ถึงอย่างไร โครงการที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี และโครงการที่สู่การปฏิบัติจริงนั้น จะอยู่ในความเห็นชอบของประชาชนด้วย เพราะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเอง ก็จะนำเอาโครงการที่เป็นปัญหาความเดือดร้อนของหมู่บ้านที่ต้องได้รับการแก้ไขเร่งด่วน ซึ่งเป็นภาพรวมของหมู่บ้าน จึงทำให้เมื่อโครงการที่ดำเนินการจริง อาจจะไม่ตรงกับสิ่งที่ประชาชนเสนอไว้ตอนที่ประชุมประชาคม เวลานั้นบ้างในบางโครงการ แต่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในหมู่บ้านนั้นๆ ก็อธิบายและทำความเข้าใจกับประชาชนให้ทราบว่า ณ ขณะนี้หมู่บ้านของเรามีความเดือดร้อนอะไรที่ต้องได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนก่อน ประชาชนก็เข้าใจและยอมรับได้ในการตัดสินใจของผู้นำอย่างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นตัวแทนของหมู่บ้าน เพราะโครงการเหล่านั้นก็ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาความเดือดร้อนจริงๆ ภายในหมู่บ้าน และเมื่อมองการเมืองผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย ทุกโครงการที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี ถึงแม้ว่าจะมีจำนวนโครงการที่มากและงบประมาณที่มาก แต่ทุกโครงการก็มาจากการเสนอจากประชาชน ผู้นำชุมชน ที่ร่วมกันคิด ร่วมกันวางแผน และหาทางแก้ไข โดยที่ไม่มีกลุ่มบุคคลใดที่จะมาชี้นำ บงการ ให้ทำอย่างนั้นอย่างนี้ ในการเสนอโครงการและในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ทั้งต่อตัวผู้นำก็ดีหรือต่อประชาชนเองก็ดี ทำให้แผนพัฒนาสามปีที่ได้มา ตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชน ทำให้เมื่อสิ่งที่ผู้นำได้เลือกทำโดยอำนาจหน้าที่ที่มีนั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชน จึงแทบไม่มีความขัดแย้งเกิดขึ้น จะเป็นรูปแบบของการอุปถัมภ์ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ถ้อยทีถ้อยอาศัยกันมากกว่า ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ยกับผู้นำและพี่น้องประชาชนตำบลเขาขลุ่ยมากกว่า

1.3 ปัญหาและอุปสรรค ในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562) ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย

ด้านปัญหา อุปสรรค ในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี การเมืองไม่ได้เป็นปัญหาอุปสรรค ต่อการกำหนดแผนพัฒนาสามปี อบต.เขาขลุ่ย เพราะไม่มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดเข้ามามีอิทธิพลหรือชี้นำ ชักจูง หรือบงการในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี เห็นได้จากแผนพัฒนาสามปี ที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ยนั้น ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขแต่อย่างใด มีเพียงการแก้ไข ในส่วนโครงการที่ไม่สามารถดำเนินการได้หรือไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจกับการประชุมประชาคม และชาติรี โชคดี ซึ่งมองว่า ควรมีแผนงานที่มีความพร้อมในข้อมูลหลายๆ ด้าน ควรมีการจัดอบรมให้

ความรู้กับประชาชนเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจ ในกระบวนการขั้นตอนของการทำประชาคมบ้าง ปัญหา อุปสรรค ด้านงบประมาณที่มีจำกัด ถึงแม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จะจัดสรรงบประมาณให้เสมอภาคและเท่าเทียมกัน ทั้ง 18 หมู่บ้าน เป็นเงินงบประมาณหมู่บ้านละ 500,000 – 600,000 บาท ก็ตาม แต่เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ มีพื้นที่ที่กว้างถึง 82.83 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุม 18 หมู่บ้าน ประชาชนยังขาดสาธารณูปโภคอยู่มาก ทำให้โครงการต่างๆ เกือบทั้งหมดจะเป็นการก่อสร้างด้านสาธารณูปโภค เช่น ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา เป็นต้น การพัฒนาด้านอื่นๆ เช่น ด้านคุณภาพชีวิต ด้านเศรษฐกิจ เหล่านี้ จึงยังมีน้อยมาก และการประชาสัมพันธ์ยังไม่ทั่วถึงในการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น เพื่อที่ประชาชนจะได้มีความรู้สึกลอยๆมีส่วนร่วมในการที่จะช่วยกันดู ช่วยกันคิด ช่วยกันวางแผน คือต้องร่วมกันสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชน และ นัชนันท์ บังเกิดซึ่งมองว่า ควรมีการส่งเสริมและดำเนินการประชาสัมพันธ์ รวมถึงหน่วยบริการเคลื่อนที่เพื่อให้ความรู้ทางด้านกฎหมายแก่ประชาชน เช่น การจัดตั้งหน่วยเคลื่อนที่เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ความรู้ต่างๆ ให้กับประชาชน ควรมีการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารรัฐกิจท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งเวทีประชาคม เพื่อตรวจสอบการบริหารและควรมีการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล คือ การมุ่งเน้นให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางและมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนมากขึ้น

2. ข้อเสนอแนะ

2.1 องค์การบริหารส่วนตำบล ควรอธิบายและทำความเข้าใจกับบทบาทของกลุ่มตัวแสดงที่เป็นทางการ อย่าง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ คัดเลือกโครงการเพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี เนื่องจากเป็นหน้าที่ของข้าราชการฝ่ายการเมือง คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้กลุ่มตัวแสดงที่เป็นทางการกลุ่มนี้ร่วมมือกันผลักดัน โครงการที่เป็นปัญหาความเดือดร้อนของหมู่บ้านตน เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง และเพื่อให้เกิดการพัฒนาหมู่บ้านเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2.2 ควรให้ความรู้กับประชาชน ให้ทราบข้อมูลด้านงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนการจัดประชุมประชาคมหมู่บ้าน เพื่อที่ประชาชนจะได้ใช้เป็นข้อมูลในการประกอบการพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของโครงการ/กิจกรรมต่างๆ ที่จะเสนอเข้าสู่ที่ประชุมประชาคมหมู่บ้าน จัดให้มีการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงความจำเป็นที่จะต้องคัดเลือกโครงการ ให้เหลือเพียง 3 - 4 โครงการ เพราะข้อจำกัดด้านงบประมาณ จึงไม่สามารถนำโครงการที่เสนอมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปีได้ทั้งหมด

2.3 ข้าราชการควรที่จะเพิ่มบทบาทของตนในกระบวนการกำหนดแผนพัฒนาสามปี โดยใช้ความรู้ความสามารถตามหลักวิชาการ เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน มิใช่เป็นเพียงกลไกในการจัดทำแผน หรือเพียงแค่รวบรวมข้อมูล

2.4 ควรมีการวางแผนในการอบรมหรือการสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนเกิดความรู้สึกอยากมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เพื่อให้ตระหนักถึงปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นของหมู่บ้าน และช่วยกันคิด ช่วยกันวางแผน ช่วยกันแก้ไข ช่วยกันตรวจสอบและสะท้อนปัญหาในภาพรวมของหมู่บ้านตน มิใช่ว่าเมื่อปัญหาที่ตนเสนอไปได้รับการตอบสนองแล้วก็ไม่มาเข้าร่วมประชุมประชาคม ซึ่งสิ่งนี้เป็นสิ่งที่จะต้องคิดและทำ มิฉะนั้นต่อไปในแต่ละปีก็คงจะมีประชาชนเข้าร่วมเสนอความคิดเห็นผ่านเวทีประชุมประชาคมหมู่บ้านน้อยลงไปทุกปี



บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2548). *คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น (นโยบายและแผน).
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (ม.ป.ป.). *กระบวนการแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548*. สืบค้นจาก <http://e-plan.dla.go.th/download/plan2548.pdf> . (2559). เอกสารประกอบการอบรมสัมมนาผู้นำชุมชน อปท. รุ่นที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักมาตรฐานการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
- กุลลดา เกษบุญชู-มัต. (2552). *วิวัฒนาการรัฐอังกฤษ ฝรั่งเศส ในกระแสเศรษฐกิจโลก จากระบบฟิวดัลถึงการปฏิวัติ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน.
- กรรณิการ์ ทาอินทร์. (2553). *บทบาทของผู้นำชุมชนต่อการกำหนดนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบลแม่เจดีย์ใหม่ จังหวัดเชียงราย*. (รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต "ไม่" ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.
- เกรียงศักดิ์ รื่นนุสาร. (2554). *บทบาทผู้นำชุมชนในกระบวนการนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลบางหลวง อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม*. (รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต "ไม่" ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ. _____ . (2558). *การอุปถัมภ์*. สืบค้นจาก <http://th.m.wikipedia.org/wiki/การอุปถัมภ์>.
- นัทรชัย สุระภา. (2553). *ระบบอุปถัมภ์ในการเมืองท้องถิ่น (ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลชัยภูมิ อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์*. (รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต "ไม่" ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, มหาสารคาม.
- เจมส์ ซี สกอตต์. (2539). "การเมืองในระบบอุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้". ใน ปรีชา คุวินทร์พันธุ์ (ผู้แปล). *ระบบอุปถัมภ์*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยอนันต์ สมุทวนิช. (2523). *การเมืองกับการบริหาร*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- โชษิตา นาคทองคำ. (2553). *ปัญหาอุปสรรคการนำแผนพัฒนาสามปีไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลบางตาหงาย อำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์*. (รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต "ไม่" ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.

- ชาตรี โชคดี. (2551). *ปัจจัยทางการเมืองและสังคมที่มีผลต่อการนำนโยบายสาธารณะด้านประปาและด้านคุณภาพชีวิต ขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนเจดีย์ จังหวัดสุพรรณบุรี*. (รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญาโทฉบับจัดพิมพ์ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช, นนทบุรี.
- _____. (2554, 17 มกราคม). *ทฤษฎีบทบาทหน้าที่*. สืบค้นจาก <http://writer.dek-d.com/writer/story/viewlongc.php?id=675528&chapter=108>
- นัทธนันท์ บังเกิด. (2551). *ความคาดหวังของประชาชนต่อแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2551 – 2553) องค์การบริหารส่วนตำบลพันท้ายนรสิงห์ อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร*. (รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญาโทฉบับจัดพิมพ์ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.
- นาวิณ สมฤทธิ์. (2553). *อิทธิพลทางการเมืองที่มีต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรณีศึกษาจังหวัดพะเยา)*. (ภาคนิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย, เชียงราย.
- ประยูร อเนก. (2550). *ปัญหาอิทธิพลของผู้นำชุมชนที่มีต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (กรณีศึกษาผู้นำชุมชนและสมาชิกในเขตเทศบาลเมืองพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี)*. (ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยบูรพา, ชลบุรี.
- ประเทือง ม่วงอ่อน. (2556). *นักการเมืองถิ่นจังหวัดศรีสะเกษ*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ประเวศ วะสี. (2541). ใน *สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ และสุทธิลักษณ์ สมิตะสิริ (บรรณาธิการ), ผู้นำ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : มติชน.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552
- พัทธา สายหู. (2516). *ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกสังคม*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์แฉศ.
- ไพบุลย์ ช่างเรียน. (2521). *สังคมการเมืองและการปกครองของไทย*. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.

- พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต). (2541). ใน สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ และสุทธิศักดิ์ สมิตะสิริ (บรรณาธิการ), *ผู้นำ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : มติชน.
- เพิ่มพล กันเทพา. (2555). *การเมืองในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น (กรณีศึกษาการกำหนดงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ)*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์. (2546). *กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คปไฟ
- รัตติกรณ์ จงวิศาล. (2551). *รายงานการวิจัยเรื่อง การพัฒนาหลักสูตรฝึกอบรมภาวะผู้นำสำหรับผู้ประกอบการโครงการ OTOP*. กรุงเทพฯ : ภาควิชาจิตวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- _____. (2559). *ภาวะผู้นำ ทฤษฎี การวิจัย และแนวทางสู่การพัฒนา*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุธิดา แสงเพชร. (2551). *การยกระดับการให้บริการสาธารณะโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ระดับก้าวหน้า (เอกสารการเรียนรู้ เรื่องที่ 3.5 กระบวนการประชุมอย่างสร้างสรรค์ ชื่นชม)*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- อานันท์ ปันยารชุน. (2541). ใน สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ และสุทธิศักดิ์ สมิตะสิริ (บรรณาธิการ), *ผู้นำ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : มติชน.
- แอนโทนี ฮอลล์. (2545). *ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ แนวคิด และคำศัพท์*. ใน อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธุ์ (บรรณาธิการ). *ระบบอุปถัมภ์*. (หน้า 25 -38). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อकिन รพีพัฒน์. (2546). *ระบบอุปถัมภ์กับสังคมไทย*. การประชุมวิชาการ ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- อรทัย ก๊กผล. (2552). *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับนักบริหารท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- อิสเรศ กุดหอม. (2558). *บทบาทผู้นำชุมชนในการบริหารจัดการชุมชนเมืองในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- Allport, G. W. (1967). *Reading in attitude theory and measurement*. New York : John Welley & Sons.

- Broom, L., & Selznick P. (1973). *Sociology*. Singapore : Harper & Row.
- Cohen, B. J. (1979). *Introduction to sociology*. New York : Mc Graw-Hill.
- Gill. (2006). *Theory and Practice of Leadership*. London : Sage Publications.
- Hanks, Lucirn M., Jr. (1962). *Merit and Power in the Thai Social Order*. American Anthropologist, vol. LXIV.
- Kurian, G. T. (2011). *The encyclopedia of political science*. Washington : CQ Press.
- Levinson, D. J. (1971). *Role, Personality and Structure on the Organization Setting*. In Selected Reading and Project in Social Psychology, 11. New York : Random House.
- Lowney, C. (2003). *Heroic Leadership : Best Practices From A 450-year-old Company that Changed the World*. Loyola Press.
- Northhouse, P. G. (2007). *Leadership : Theory and Practice*. (4th ed). CA : Sage Publications.
- _____. (2010). *Leadership : Theory and Practice*. (5th ed). CA : Sage Publications.
- Terwiel, B. J. (1984). *Formal Structure and Informal Rules : An Historical Perspective on Hierarchy, Bondage and the Patron – Client Relationship*. Amsterdam : Amsterdam University.
- Yukl, G. (2006). *Leadership in organizations*. (6th ed). Upper Saddle River, New Jersey : Prentice Hall.
- _____. (2010). *Leadership in organizations*. (7th ed). New Jersey : Prentice Hall.



ภาคผนวก

มหาวิทยาลัย

สกลนครราชภัฏ



ภาคผนวก ก
แบบสัมภาษณ์

การศึกษาวิจัยเรื่อง การเมืองของการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2560 – 2562)
ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี

กลุ่มของตัวแสดงที่เป็นทางการ

กรอบประเด็นสัมภาษณ์ นายองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายองค์การบริหารส่วนตำบล

1. ท่านเคยดำรงตำแหน่งใด/ประกอบอาชีพใด ก่อนเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นคณะผู้บริหารของ
องค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย

.....
.....

2. ท่านดำรงตำแหน่งเป็นนายองค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ยและรองนายองค์การบริหารส่วน
ตำบลเขาขลุ่ยเป็นเวลากี่ปี

.....
.....

3. ท่านมีหลักในการพิจารณาอย่างไรบ้าง ในการที่จะนำปัญหาและความต้องการของประชาชน
บรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย

.....
.....

4. ท่านได้ให้ความสำคัญและมีส่วนร่วมในการพิจารณา ตัดสินใจ ในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี
ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย หรือไม่ อย่างไร

.....
.....

5. ในความเห็นของท่านการมีความแน่นแฟ้นกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล/ผู้นำชุมชน
ในพื้นที่ มีผลต่อการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย หรือไม่
อย่างไร

.....
.....

6. ท่านคิดว่ามีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดบ้าง เข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดแผนพัฒนาสามปีของ
องค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุeng

.....
.....

7. ท่านคิดว่ามีการแทรกแซงของนักการเมืองท้องถิ่น(สจ.) ต่อการกำหนดแผนพัฒนาสามปีของ
องค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุeng หรือไม่ อย่างไร

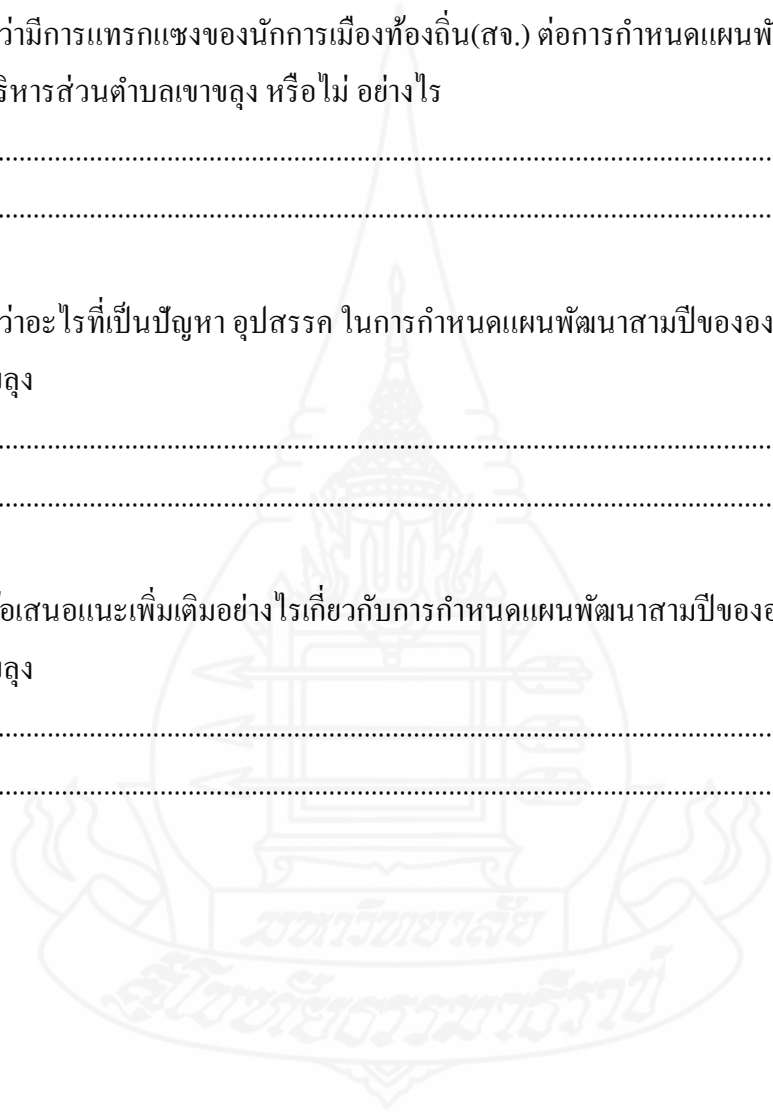
.....
.....

8. ท่านคิดว่าอะไรที่เป็นปัญหา อุปสรรค ในการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วน
ตำบลเขาขลุeng

.....
.....

9. ท่านมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอย่างไรเกี่ยวกับการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วน
ตำบลเขาขลุeng

.....
.....



การศึกษาวิจัยเรื่อง การเมืองของการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2560 – 2562)
ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาหลวง จังหวัดราชบุรี

กลุ่มของตัวแสดงที่เป็นทางการ

กรอบประเด็นสัมภาษณ์ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

1. ท่านประกอบอาชีพใดนอกเหนือจากการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล/กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือไม่

.....
.....

2. ท่านเคยเสนอโครงการ/กิจกรรม ผู้พิจารณาขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่

.....
.....

3. ท่านมีหลักในการพิจารณาอย่างไรบ้างในการที่จะเสนอโครงการ/กิจกรรมต่างๆ

.....
.....

4. โครงการ/กิจกรรมที่ท่านเสนอได้รับการอนุมัติหรือทักท้วงหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

5. ท่านคิดว่าการดำเนินโครงการ/กิจกรรมต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีระบบอุปถัมภ์เข้ามาเกี่ยวข้องหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

6. มีใครบ้างที่ท่านคิดว่ามีอิทธิพลต่อท่านในการที่ท่านจะเสนอโครงการ/กิจกรรมต่างๆ

.....
.....

7. ท่านทราบหรือไม่ว่ามีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดบ้างเข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาลุง

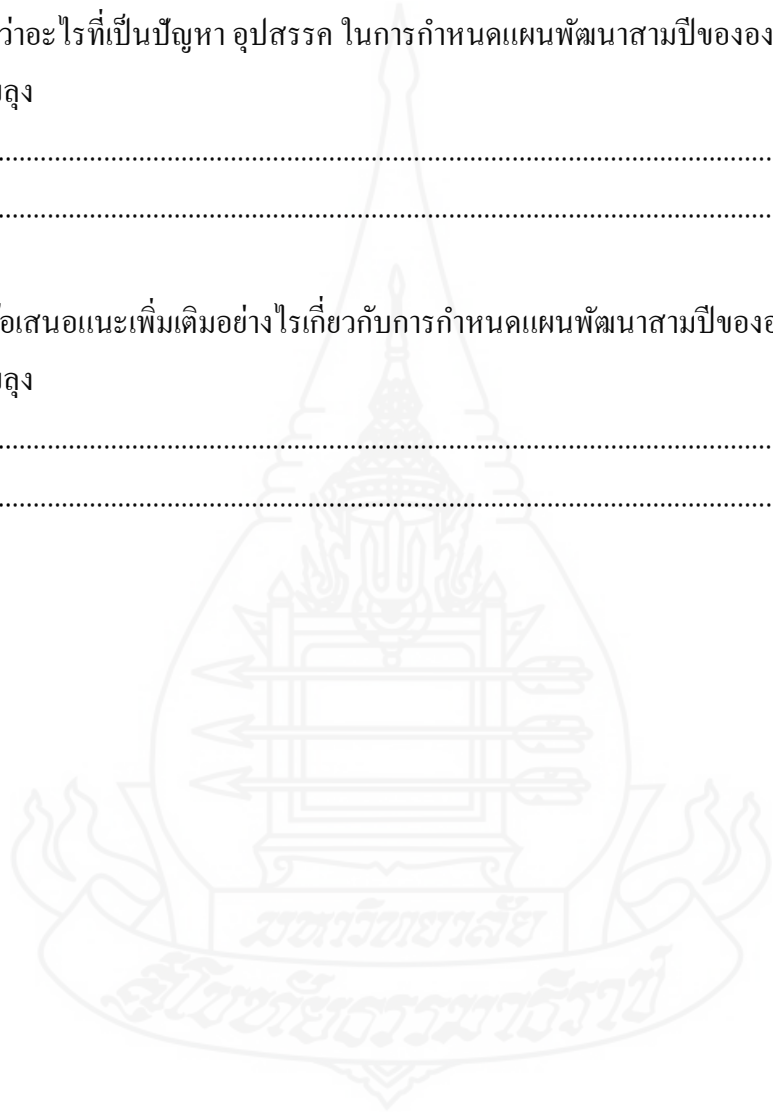
.....
.....

8. ท่านคิดว่าอะไรที่เป็นปัญหา อุปสรรค ในการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาลุง

.....
.....

9. ท่านมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอย่างไรเกี่ยวกับการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาลุง

.....
.....



การศึกษาวิจัยเรื่อง การเมืองของการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2560 – 2562)
ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี

กลุ่มของตัวแสดงที่เป็นทางการ

กรอบประเด็นสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง

1. ท่านปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ยเป็นเวลากี่ปี

.....
.....

2. ท่านทำหน้าที่ใดบ้างในการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย

.....
.....

3. ข้าราชการประจำมีบทบาทในการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ยอย่างไร

.....
.....

4. การดำเนินงานแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย อยู่ในรูปของความร่วมมือหรือความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยกันเอง และระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับภาคประชาชน

.....
.....

5. ท่านคิดว่าการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีระบบอุปถัมภ์เข้ามาเกี่ยวข้องหรือไม่ และมีผลกระทบอย่างไร

.....
.....

6. ท่านทราบหรือไม่ว่ามีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดบ้างเข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาลุง

.....
.....

7. ท่านคิดว่าในปัจจุบัน อิทธิพลทางการเมืองได้เข้ามาแทรกแซง กดดัน หรือบงการการปฏิบัติงานของท่านหรือไม่อย่างไร และท่านมีแนวทางแก้ไขอย่างไร

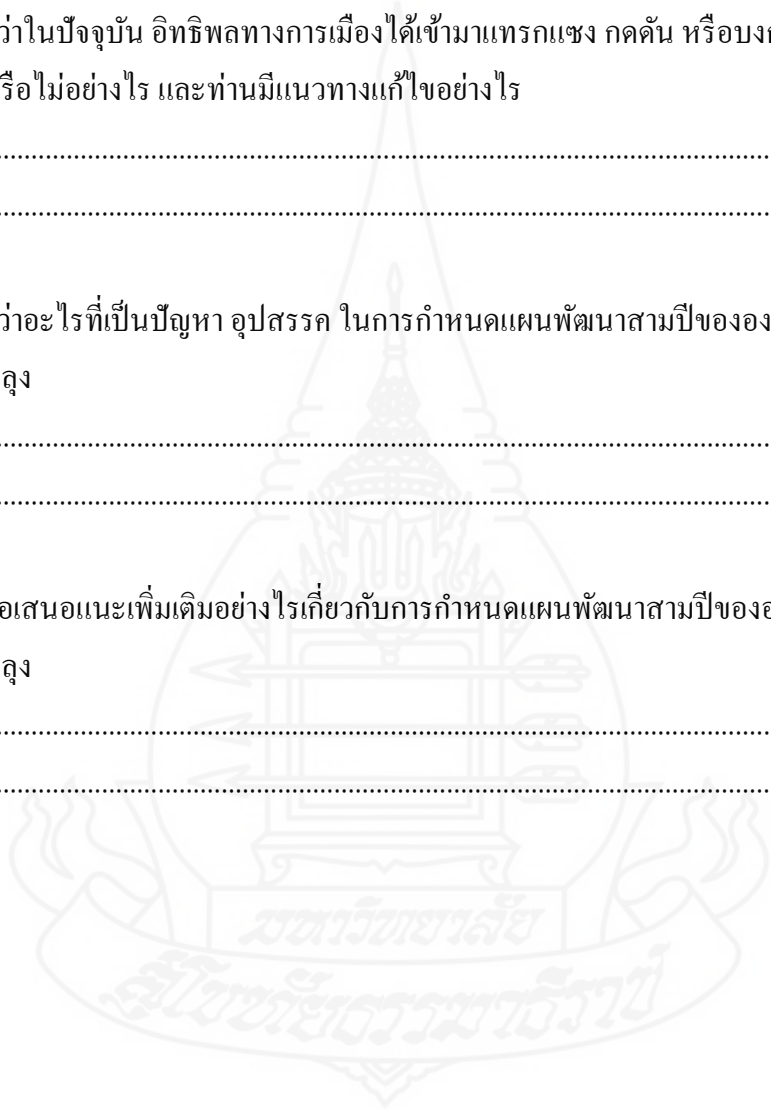
.....
.....

8. ท่านคิดว่าอะไรที่เป็นปัญหา อุปสรรค ในการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาลุง

.....
.....

9. ท่านมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอย่างไรเกี่ยวกับการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาลุง

.....
.....



การศึกษาวิจัยเรื่อง การเมืองของการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2560 – 2562)
ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี

กลุ่มของตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ

กรอบประเด็นสัมภาษณ์ ผู้อาวุโส ครู ผู้นำทางศาสนาหรือผู้ที่ได้รับการยอมรับของชุมชน

1. ท่านเคยเสนอ โครงการ/กิจกรรม ผ่านเวทีประชาคมหมู่บ้านในการกำหนดแผนพัฒนาสามปีของ
องค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย หรือไม่ อย่างไร

.....
.....

2. ท่านมีหลักในการพิจารณาอย่างไรบ้างในการที่จะเสนอโครงการ/กิจกรรมต่างๆ

.....
.....

3. ท่านสามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอโครงการ/กิจกรรม ของชุมชน/หมู่บ้าน ของท่านในการ
กำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ยหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

4. ท่านได้รับการร้องขอจากประชาชนในหมู่บ้านของท่าน เพื่อให้เป็นผู้ร่วมพิจารณา/หรือกำหนด
แผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ยหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

5. ท่านคิดว่าการดำเนินโครงการ/กิจกรรมต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีระบบอุปถัมภ์
เข้ามาเกี่ยวข้องหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

6. มีใครบ้างที่ท่านคิดว่ามีอิทธิพลต่อท่านในการที่ท่านจะเสนอโครงการ/กิจกรรมต่างๆ

.....
.....

7. ท่านทราบหรือไม่ว่ามีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดบ้างเข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาลุง

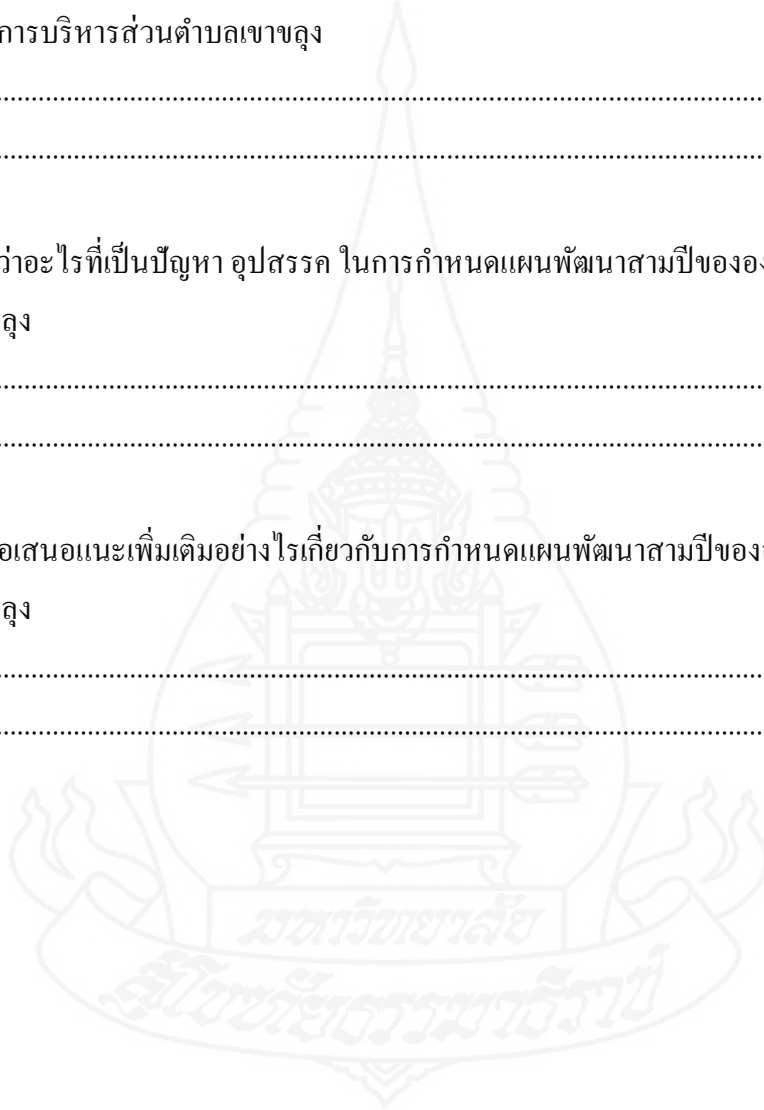
.....
.....

8. ท่านคิดว่าอะไรที่เป็นปัญหา อุปสรรค ในการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาลุง

.....
.....

9. ท่านมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอย่างไรเกี่ยวกับการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาลุง

.....
.....



การศึกษาวิจัยเรื่อง การเมืองของการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2560 – 2562)
ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี

กลุ่มของตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ

กรอบประเด็นสัมภาษณ์ สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองจังหวัดราชบุรี สมาชิกองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs)

1. ท่านดำรงตำแหน่ง/ประกอบอาชีพใด นอกเหนือจากการเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองจังหวัดราชบุรี/สมาชิกองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) หรือไม่

.....
.....

2. ท่านคิดว่าในปัจจุบันผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีคุณธรรมและจริยธรรมหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

3. ท่านคิดว่าในจังหวัดราชบุรี กระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมืองหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

4. ท่านคิดว่าบทบาท/เครือข่าย ของสภาพัฒนาการเมืองจังหวัดราชบุรี/สมาชิกองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) มีส่วนเกี่ยวข้อง/ประสานงานกันอย่างไรบ้าง ในกิจกรรมต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล

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

5. บทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการของสภาพัฒนาการเมืองจังหวัดราชบุรี/สมาชิกรององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) มีความเป็นอิสระและเป็นกลางทางการเมืองหรือไม่ มากน้อยประการใด

.....
.....

6. ท่านคิดว่าการส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือประชาชน ชุมชนและองค์กรภาคประชาสังคม ให้สามารถใช้สิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่

.....
.....

7. ท่านคิดว่าการดำเนินโครงการ/กิจกรรมต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีระบบอุปถัมภ์เข้ามาเกี่ยวข้องหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

8. ท่านคิดว่าอิทธิพลทางการเมืองได้เข้ามาแทรกแซง การกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

9. ท่านคิดว่าอะไรที่เป็นปัญหา อุปสรรค ในการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล

.....
.....

10. ท่านมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอย่างไรเกี่ยวกับการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล

.....
.....

การศึกษาวิจัยเรื่อง การเมืองของการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2560 – 2562)
ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ้ง จังหวัดราชบุรี

กลุ่มของตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ

กรอบประเด็นสัมภาษณ์ ภาคเอกชน

1. บริษัท/ธุรกิจ ของท่านก่อตั้งมาเป็นระยะเวลากี่ปี

.....
.....

2. ท่านเคยเข้าร่วมการประชุมงานจัดซื้อจัดจ้าง ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ้งหรือไม่
อย่างไร

.....
.....

3. ท่านเคยเป็นผู้รับจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ้งหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

4. ท่านเคยมีการนำเสนอ โครงการ/กิจกรรม ผ่านเวทีประชาคมหมู่บ้านในการกำหนดแผนพัฒนา
สามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ้งหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

5. ท่านเคยเข้ามามีส่วนร่วมหรือการพิจารณาโครงการ/กิจกรรมต่างๆ ในการกำหนดแผนพัฒนาสาม
ปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ้งหรือไม่ อย่างไร

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

6. ท่านคิดว่าการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีระบบอุปถัมภ์เข้ามาเกี่ยวข้องหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

7. ท่านทราบหรือไม่ว่ามีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดบ้างเข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย

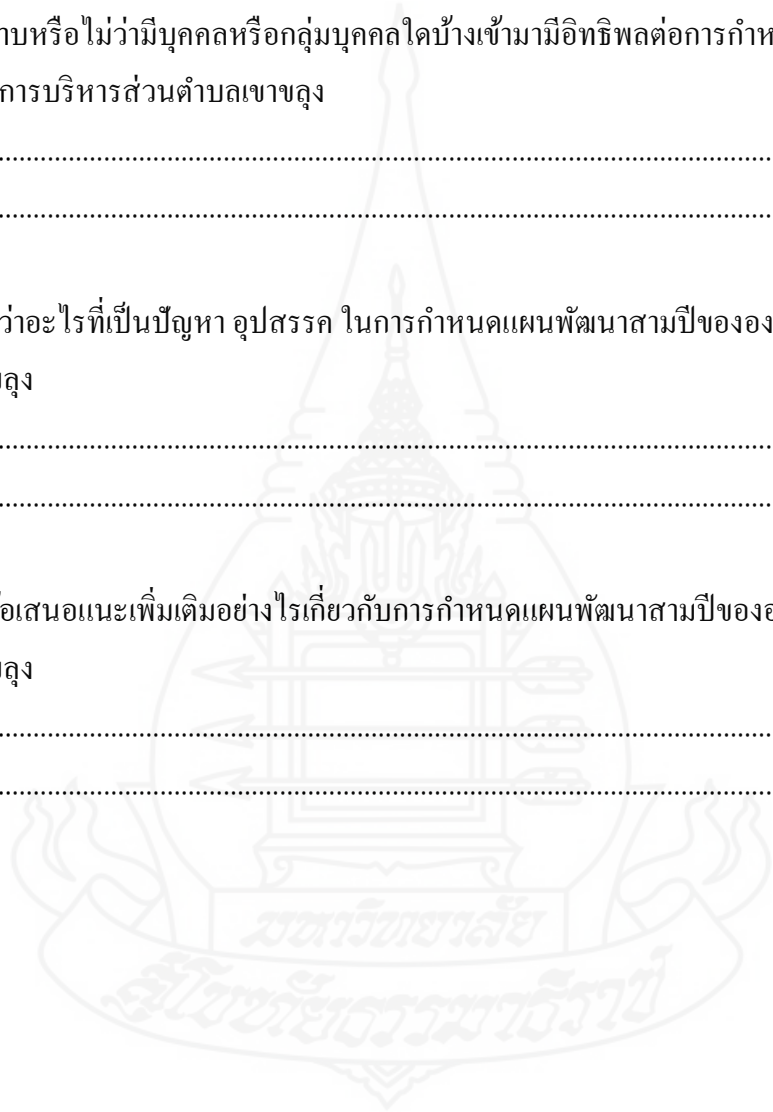
.....
.....

8. ท่านคิดว่าอะไรที่เป็นปัญหา อุปสรรค ในการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย

.....
.....

9. ท่านมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอย่างไรเกี่ยวกับการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย

.....
.....



การศึกษาวิจัยเรื่อง การเมืองของการกำหนดแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2560 – 2562)
ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย จังหวัดราชบุรี

กลุ่มของตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ

กรอบประเด็นสัมภาษณ์ ประชาชน

1. ท่านเคยเสนอ โครงการ/กิจกรรม/ปัญหา ความต้องการของท่าน เพื่อรับความช่วยเหลือจาก องค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ยหรือไม่ มีวิธีการอย่างไร

.....
.....

2. ท่านสามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอโครงการ/กิจกรรม/ปัญหา ความต้องการของท่าน ต่อ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในหมู่บ้านของท่านหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

3. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้สอบถามความต้องการ หรือปัญหาของท่านก่อนการ เสนอโครงการต่างๆ เข้าสู่การพิจารณาขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ยหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

4. โครงการ/กิจกรรมต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ยได้ดำเนินการ ตรงกับสิ่งที่ท่าน เสนอ/ต้องการหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

5. ท่านคิดว่าในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีระบบอุปถัมภ์เข้ามา เกี่ยวข้องหรือไม่ และมีผลกระทบอย่างไร

.....
.....

6. ท่านคิดว่าท่านมีความสัมพันธ์ที่ดีกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือบุคคลที่มีอิทธิพลหรือส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดแผนพัฒนาสามปี ที่จะทำให้โครงการ/กิจกรรม/ปัญหาความต้องการต่างๆ ของท่านได้รับการตอบสนองที่ดีหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

7. ท่านทราบหรือไม่ว่ามีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดบ้างเข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย

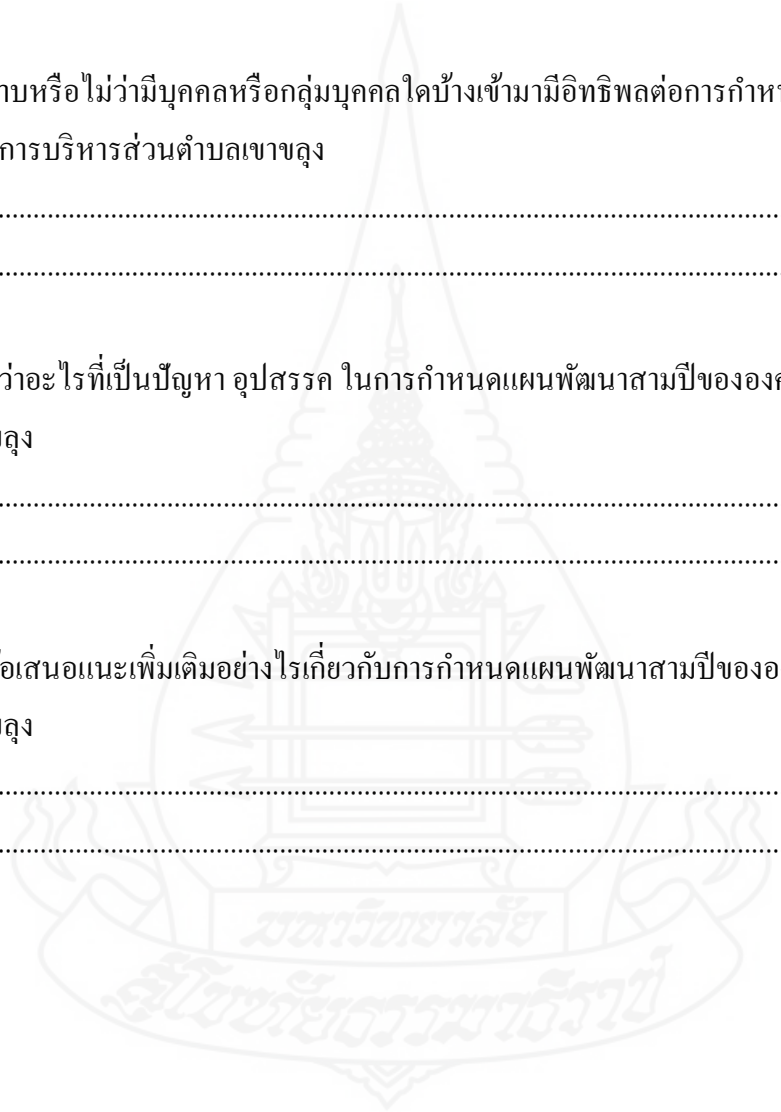
.....
.....

8. ท่านคิดว่าอะไรที่เป็นปัญหา อุปสรรค ในการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย

.....
.....

9. ท่านมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอย่างไรเกี่ยวกับการกำหนดแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย

.....
.....





ภาคผนวก ข
รายชื่อบุคคลที่ให้สัมภาษณ์

รายชื่อบุคคลที่ไปสัมภาษณ์

1) กลุ่มของตัวแสดงที่เป็นทางการ ได้แก่

1. นายสมบัติ เทพรส	นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ้ง
2. นายณรงค์ศักดิ์ วานิชยานนท์	รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ้ง
3. นายมหิธร มังคลรังษี	ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ้ง
4. นายไพรัชน์ เทียมเจริญ	รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ้ง
5. นางสาวสาคร ศรีสุวรรณ	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ้ง หมู่ที่ 3
6. นายสมชัย วรรณเครือ	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ้ง หมู่ที่ 13
7. นายเสนอ ตันทะเดมิย์	ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 10
8. นางจันทนา ช้างฉาว	ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 14
9. นายสุเมธ แก้วใสทับ	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ้ง
10. นางสาวรัฐนารถ พิรุพันธ์	หัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผน

2) กลุ่มตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่

1. นายจ้านงค์ เปลี่ยนขำ	ข้าราชการครูบ้านนาญ
2. นายหลอม วรรดี	ผู้อาวุโส หมู่ที่ 7
3. ดร.กฤษฎา ให้วฒนานุกูล	สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองจังหวัดราชบุรี
4. นายมงคล โปธารส	ประชาชน หมู่ที่ 4
5. นายประยูร วรรดี	ประชาชน หมู่ที่ 5
6. คุณอุบลวรรณ คงสว่าง	องค์กรงดเหล้าภาคตะวันตก
7. นายไชยา พงศ์เรืองรอง	ผู้จัดการ บริษัท พงศ์เรืองรอง จำกัด
8. นายสมชาย พุ่มฉายา	เจ้าของธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง

ภาคผนวก ค
ภาพประกอบการสัมภาษณ์





ภาพที่ 1 ภาพการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลภาคสนาม
นายสมบัติ เทพรส นายกองค้การบริหารส่วนตำบลเขาขลุง



ภาพที่ 2 ภาพการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลภาคสนาม
นายณรงค์ศักดิ์ วานิชยานนท์ รองนายกองค้การบริหารส่วนตำบลเขาขลุง



ภาพที่ 3 ภาพการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลภาคสนาม
นางสาวสาคร ศรีสุวรรณ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย



ภาพที่ 4 ภาพการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลภาคสนาม
นายสมชัย วรรณเครือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย



ภาพที่ 5 ภาพการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลภาคสนาม
นายเสนอ ตัณฑะเดมิย์ ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 10



ภาพที่ 6 ภาพการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลภาคสนาม
นางจันทนา ช้างฉาว ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 14



ภาพที่ 7 ภาพการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลภาคสนาม
นายสุเมธ แก้วไสทับ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุง



ภาพที่ 8 ภาพการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลภาคสนาม
นางสาวรัฐนารถ พิรุพันธ์ หัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผน



ภาพที่ 9 ภาพการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลภาคสนาม
นายจ่านงค์ เปลี่ยนขำ ข้าราชการครูชำนาญ



ภาพที่ 10 ภาพการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลภาคสนาม
นายหลอม วรดี ผู้อาวุโส หมู่ที่ 7



ภาพที่ 11 ภาพการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลภาคสนาม
ดร.กฤษฎา ให้วฒนานุกูล สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองจังหวัดราชบุรี



ภาพที่ 12 ภาพการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลภาคสนาม
นายประยูร วรดี ประชาชน หมู่ที่ 5



ภาพที่ 13 ภาพการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลภาคสนาม
นายไชยา พงศ์เรืองรอง ผู้จัดการ บริษัท พงศ์เรืองรอง จำกัด



ภาพที่ 14 ภาพการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลภาคสนาม
นายสมชาย พุ่มฉายา เจ้าของธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางสาวรุ่งนภา เทียมเจริญ
วัน เดือน ปีเกิด	8 กรกฎาคม 2523
สถานที่เกิด	อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี
ประวัติการศึกษา	บัญชีบัณฑิต มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์ พ.ศ. 2546
สถานที่ทำงาน	องค์การบริหารส่วนตำบลเขาขลุ่ย อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี
ตำแหน่ง	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ

