

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง กลไกการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลผู้วิจัยได้ค้นคว้า รวบรวมเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นพื้นฐานในการวิจัย ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 1.1 แนวคิดพื้นฐานการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
2. แนวคิดเกี่ยวกับกลไกการพัฒนาท้องถิ่น
 - 2.1 แนวคิดกลุ่มและเครือข่าย
 - 2.2 แนวคิดการพัฒนาท้องถิ่น
 - 2.3 แนวคิดการบริหารจัดการ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการถอดบทเรียน
4. แนวคิดทุนทางสังคมและทุนทางวัฒนธรรม
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดและทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่น

1. แนวคิดพื้นฐานการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจากแนวความคิดที่ผสมผสานระหว่างแนวคิดดั้งเดิมและแนวคิดสมัยใหม่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ กล่าวคือ การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) ที่เป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) การโอนอำนาจหน้าที่ (Transfer of Authority) การมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation) เป็นการมอบหรือแบ่งอำนาจการตัดสินใจให้ส่วนราชการระดับปฏิบัติการสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้ รวมถึงการกระจายอำนาจออกนอกระบบราชการ และอีกประการเป็นการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) ให้ประชาชนสามารถเลือกผู้บริหารท้องถิ่นและตัดสินใจบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่นได้ด้วยตัวเอง ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติ (พรชัย รัชมีแพทย์, 2530, หน้า 30-32) ซึ่งลักษณะของการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย 1) มีการกำหนดเขตแดนและจำนวนประชากรที่ชัดเจน 2) มีการกำหนดกิจการให้ดำเนินการเพื่อ

ผลประโยชน์ของท้องถิ่นตามที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการแทนรัฐในบางประการ 3) ให้ความเป็นอิสระในด้านการมีบุคลากรของตนเอง การมีรายได้ของตนเอง การมีฐานะเป็นนิติบุคคลและการควบคุมกำกับโดยองค์กรส่วนกลางตามตัวบทกฎหมาย โดยความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยหลักการ 3 ประการ คือ 1) ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง 2) ความเป็นนิติบุคคล 3) ความเป็นอิสระในกิจการท้องถิ่น (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542, หน้า 189)

แนวคิดพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นจึงถือได้ว่าเป็นประโยชน์ต่อการวางรากฐานการปกครองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งพอสรุปได้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2544, หน้า 4) ดังนี้

1. เป็นการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น
2. เพื่อจัดทำกาบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงตรงกับความต้องการของราษฎรและเหมาะสมกับสภาพแต่ละท้องถิ่น
3. เป็นการให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้มีส่วนร่วมอย่างเต็มที่
4. เพื่อเป็นกระบวนการให้การเรียนรู้ในระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชนในระดับท้องถิ่น
5. ราชการส่วนกลางต้องไม่มีอำนาจเหนือคณะผู้บริหารส่วนท้องถิ่นแต่มีบทบาทในการกำกับดูแลและให้ความช่วยเหลือ
6. ท้องถิ่นต้องมีอิสระในการตัดสินใจกำหนดทิศทางนโยบายและการบริหารจัดการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้ในระดับหนึ่ง

แนวคิดการปกครองท้องถิ่นสามารถวิเคราะห์ครอบคลุมทั้งการบริหารระดับนโยบาย (จากส่วนกลาง) และการกระจายอำนาจระดับล่าง (ท้องถิ่น) ด้วยการมอบหน้าที่การตัดสินใจและความรับผิดชอบบางเรื่องให้กับชุมชน และองค์กรชุมชน โดยการกระจายทรัพยากร ภารกิจหน้าที่งบประมาณ ให้กับชุมชน ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การพัฒนาสิทธิหรืออำนาจในการบริหารจัดการ ด้วความเป็นอิสระในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

1.1 ความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น มีนักวิชาการหรือนักคิดได้บัญญัติ คำว่า การปกครองท้องถิ่นไว้หลายประการ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

การปกครองท้องถิ่นว่า "เป็นองค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน" วิลเลียม วี ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway อ้างอิงใน ปธาน สุวรรณมงคล, 2547, หน้า 1-2) ซึ่งสอดคล้องกับ โจน เจ. คลาร์ก (John, J. Clark,

1957, pp. 87-89) และแฮร์ริส จี. มอนตาญ (Harris, G. Mongtagu. 1984, pp. 574 อ้างอิงใน ชวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 25) โดยอธิบายไว้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่นั้นๆ โดยเฉพาะการเลือกตั้งที่เป็นอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อม ความรับผิดชอบ โดยปราศจากการควบคุมส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศโดยไม่สามารถกลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครอง องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงาน ในแต่ละท้องถิ่น มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากร (โกวิท พวงงาม, 2547, หน้า 7) โดยองค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547, หน้า 22) ซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินกิจการอันเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะมีวัตถุประสงค์ไปในทางที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางปกครองที่จะช่วยสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่น ตลอดจนการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในเขตการปกครองนั้นๆ (จรรยา สุภาพ, 2531, หน้า 146-147)

จากความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1) เป็นการปกครองรูปแบบหนึ่งในระดับท้องถิ่นที่มีอาณาเขตพื้นที่เป็นของตนเอง มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด มีอำนาจและอิสระในการปกครองตนเอง โดยรัฐได้กระจายอำนาจและหน้าที่บางประการให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ 2) เป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมายที่ได้รับการยอมรับซึ่งมีอิสระในการปกครองตนเอง แต่ไม่ได้มีสถานะเป็นรัฐใหม่แต่อย่างใด เนื่องจากยังมีหน่วยการปกครองส่วนกลางเป็นผู้คอยกำกับดูแล เพื่อให้้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินกิจการด้วยความเรียบร้อย 3) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น โดยประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย งบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5) เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะในด้านต่างๆ แก่ประชาชนในพื้นที่

1.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ชวงศ์ ฉายะบุตร (2539, หน้า 27-28) และโกวิท พวงงาม (2546, หน้า 24-25) ได้เสนอความคิดเห็นที่สอดคล้องกันเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1.2.1 เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการชุมชน และทำให้เกิดความประหยัด เนื่องจากหน่วย การปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะมีเงินงบประมาณ สามารถหารายได้ให้กับท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณ

ของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

1.2.2 เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรื้อรับบริการจากรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว อาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริง และมักมีความล่าช้า หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนเป็นผู้บริหาร ย่อมจะสามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง

1.2.3 เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษ การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทั้งในบทบาทของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ในหลากหลายบทบาท มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติได้เป็นอย่างดี

1.3 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญหลายประการ ซึ่งจากการประมวลแนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะของการปกครองท้องถิ่นในทัศนะของนักวิชาการต่างๆ เช่น นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547, หน้า 22); ปธาน สุวรรณมงคล (2547, หน้า 4-5); โกวิท พวงงาม (2547, หน้า 7) สรุปได้ว่า ลักษณะการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย การเป็นองค์กรในชุมชนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายส่วนกลางมีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้ชัดเจน มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทั้งในด้านการคลัง การจัดเก็บภาษี การหารายได้ตามที่กฎหมายกำหนด การจัดทำงบประมาณด้วยตนเอง รวมถึงการกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ และมีการแบ่งองค์กรเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นและฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตั้งแต่ขั้นตอนการเลือกตั้งคณะผู้แทนซึ่งประกอบด้วยคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตาม ตรวจสอบ การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4 หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น

การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ ของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการมีข้อพิจารณา ดังต่อไปนี้

1.4.1 เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน เช่น พิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น โบราณสถานของท้องถิ่น ตลอดจนศูนย์พยากรธรรมชาติ และทรัพยากรอื่นๆ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

1.4.2 เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง งานบรรเทาสาธารณภัยต่างๆ

1.4.3 เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม งานด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่จะต้องจัดให้มีขึ้น หรือต้องรับผิดชอบร่วมมือกับรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการสาธารณสุขในท้องถิ่น สถานสงเคราะห์เด็ก คนชรา คนพิการ รวมทั้งงานที่ให้ความบันเทิงกับประชาชนในชุมชน เช่น การจัดห้องสมุดสำหรับประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

1.4.4 เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งสถานธนาขุม (โรงรับจำนำ) การจัดการตลาด การจัดบริการเดินรถ เป็นต้น งานประเภทนี้ถือเป็นกิจการที่ให้บริการแก่ประชาชน หากปล่อยให้เอกชนเข้าดำเนินการอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงต้องรับมาดำเนินการเอง และยังเป็นกรเพิ่มรายได้เข้าสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพราะสามารถเรียกเก็บค่าบริการเหล่านี้จากประชาชนได้ (John Warren, 1963, pp. 184-187 อ้างอิงใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 33-34; โกวิทย์ พวงงาม, 2546, หน้า 25)

1.4.5 เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครอง ในฐานะที่การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองสถาบันหนึ่งในระบอบประชาธิปไตย จึงมีหน้าที่ในการให้ความรู้ทาง การเมืองแก่ประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การใช้ อำนาจเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เช่น การจราจร การรักษาความสะอาด เป็นต้น (ชาอุชัย แสงศักดิ์, 2543, หน้า 73-74 อ้างอิงใน ปธาน สุวรรณมงคล, 2547, หน้า 11)

นอกจากนี้ ปธาน สุวรรณมงคล (2547, หน้า 7-8) ได้จำแนกบทบาทของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมองว่าโดยทั่วไป การปกครองท้องถิ่นในประเทศต่างๆ จะมีบทบาทที่แตกต่างกันไปตามลักษณะของสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมของประเทศนั้น แต่กล่าวโดยรวมแล้วการปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทสำคัญ ดังนี้

1. บทบาทในการสนับสนุนการพัฒนาการเมือง ในฐานะที่การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่ง จึงมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษา แนะนำ ติดตาม ตรวจสอบการปฏิบัติงานของ คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นให้ปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบาย และอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างมีความรับผิดชอบและโปร่งใส

2. บทบาทในการจัดให้มีบริการสาธารณะ ในฐานะที่เป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายภารกิจจากรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่ในการจัดให้มีและให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งอาจแตกต่างกันตามสภาพแวดล้อมและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

3. บทบาทในการกระตุ้นการพัฒนาท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทสำคัญในการระดมความคิดเห็นจากประชาชนในชุมชน และกระตุ้นชุมชนท้องถิ่นให้เกิดการพัฒนาไปในทิศทางที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นร่วมกันกำหนด โดยเฉพาะการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน โดยเป็นผู้สร้างบรรยากาศให้เกิดการลงทุนจากทั้งภายในและภายนอกชุมชน

4. บทบาทในการประสาน ดังกล่าวแล้วว่า การปกครองท้องถิ่นมิได้เป็นอิสระในการปกครองตนเองโดยสมบูรณ์จากรัฐ ในทางตรงกันข้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นองค์กรสำคัญที่ทำหน้าที่ประสานระหว่างนโยบายของรัฐบาลกลางกับนโยบายของคณะผู้บริหารที่มีที่มาจากสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์กับท้องถิ่นและประเทศชาติโดยส่วนรวม

5. บทบาทในการให้ความคุ้มครอง การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทในการให้ความคุ้มครอง ปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่นด้วย เช่น การดูแล ตรวจสอบ มิให้โรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ปล่อยมลภาวะออกมาเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน การให้การดูแลเด็ก ผู้สูงอายุโดยการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็ก ศูนย์สังเคราะห์คนชรา และผู้ยากไร้ เป็นต้น

1.5 ปัจจัยที่เกื้อหนุนบทบาทของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีบทบาทหลักในฐานะที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกตัวแทนของคนในชุมชนเข้าไปดำเนินการแทนในภารกิจที่ได้รับมอบจากรัฐ ซึ่งเป็นภารกิจที่เป็นผลประโยชน์ของชุมชน (Local Interest) ซึ่งมักจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่เป็นพื้นฐานต่อการดำรงชีวิตและกิจกรรมทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม แต่การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทมากนักน้อยเพียงไรขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายปัจจัย (ปธาน สุวรรณมงคล, 2547, หน้า 8-10) ได้แก่

1.5.1 พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของการปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้น กล่าวคือ กรณีแรก หากการก่อกำเนิดของการปกครองท้องถิ่น มาจากประวัติศาสตร์ของสังคมนั้นที่มีการรวมกลุ่มเป็นชุมชนย่อยๆ จัดการปกครองอย่างอิสระ ก่อนที่จะมีการรวมเป็นรัฐชาติในภายหลัง ซึ่งท้องถิ่นจะเรียกร้องและปกป้องสิทธิเดิมของตนในการปกครองตนเอง และมีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวแทนประชาชน และให้บริการที่จำเป็นแก่ประชาชนในท้องถิ่น กรณีที่สอง

หากการก่อกำเนิดของการปกครองท้องถิ่นมาจากการจัดตั้งโดยรัฐ ด้วยการออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา และเป็นผู้ที่กำหนดกฎเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติงานในทุกๆ ด้าน

1.5.2 ระบบการเมือง เป็นปัจจัยเกื้อหนุนที่มีความสำคัญต่อบทบาทของการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ ประเทศที่มีระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย โอกาสที่การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทที่หลากหลายและมีบทบาทในแต่ละด้าน ก็มีมากกว่าประเทศที่มีระบอบการเมืองแบบเผด็จการที่อำนาจจะรวมศูนย์อยู่ที่ผู้นำหรือองค์กรทางการเมือง เช่น พรรคคอมมิวนิสต์ เป็นต้น

1.5.3 นโยบายของรัฐ จะที่ปรากฏในรูปของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง และนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาลเป็นสิ่งที่จะสนับสนุนหรือจำกัดบทบาทของการปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นๆ ในประเทศใดที่นโยบายของรัฐมีแนวทางที่สนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นซึ่งกฎหมายที่ออกมา ก็จะสนับสนุนส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองเพิ่มมากขึ้น ในทางกลับกันในประเทศที่รัฐไม่มีนโยบายส่งเสริมสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง กฎหมายและระเบียบ รัฐก็จะมีการควบคุม กำกับ การปกครองท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด

1.5.4 วัฒนธรรมทางการเมือง เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในสังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (Subject Political Culture) แม้ว่าประชาชนจะมีความรู้ทางการเมือง แต่ก็เพิกเฉยที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ในทางตรงกันข้าม สังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participatory Political Culture) ประชาชนในสังคมจะสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ อย่างกว้างขวาง

1.5.5 ความเจริญทางเศรษฐกิจ ในพื้นที่ใดที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก ย่อมจะมีส่วนสำคัญที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นนั้น มีความเข้มแข็งขึ้น เนื่องจากมีรายได้ที่มากพอสำหรับนำมาพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น สามารถพึ่งตนเองได้ และมีแนวโน้มที่ประชาชนจะให้ความสนใจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เนื่องจากเห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้นว่า สามารถที่จะแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตพื้นฐานของชุมชนได้

1.5.6 ระดับการศึกษาและข้อมูลสารสนเทศ เป็นสิ่งสำคัญควบคู่ไปกับความเจริญทางเศรษฐกิจของพื้นที่และนับเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย โดยจะช่วยให้คนได้มีความรู้ความเข้าใจถึงความสำคัญและความจำเป็นในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น

2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จุดมุ่งหมายสำคัญของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลก็เพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้มากยิ่งขึ้น และพัฒนาไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล (สนิท จรอนันต์, 2543, หน้า 44) โดยพัฒนาการแนวทางการจัดระเบียบบริหารระดับตำบลในอดีตมี 3 รูปแบบ คือ รูปแบบหนึ่ง คณะกรรมการตำบลและสภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 โดยคณะกรรมการตำบลประกอบด้วยกำนันท้องที่ ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล แพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาล ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลนั้น ไม่น้อยกว่า 2 คน และให้มีข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้นเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตำบลด้วย ส่วนสภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาตำบลซึ่งมาจากราษฎรผู้มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่บ้านละ 2 คน

รูปแบบที่สอง องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 โดยองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สภาตำบลและคณะกรรมการตำบล ซึ่งสภาตำบล ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรในหมู่บ้าน กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลเป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง ส่วนคณะกรรมการตำบล ประกอบด้วย กำนันตำบลท้องที่เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และกรรมการอื่นซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่โรงเรียนในตำบลหรือผู้ทรงคุณวุฒิอื่นไม่เกิน 5 คน

รูปแบบที่สาม สภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 เป็นการบริหารในรูปของคณะกรรมการเรียกว่า "คณะกรรมการสภาตำบล" ซึ่งประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ยังประกอบด้วยครูประชาบาลในตำบล ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือก และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในหมู่บ้าน โดยกำนันเป็นประธานกรรมการสภาตำบล และมีรองประธานกรรมการสภาตำบล และยังมีเลขานุการสภาตำบลคนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเลือกตั้งกันขึ้นมาหรือตั้งจากบุคคลภายนอก และมีที่ปรึกษาสภาตำบล ซึ่งเป็นพัฒนากรตำบลในตำบลนั้นๆ ในปี พ.ศ.2515 องค์การบริหารส่วนตำบลได้ถูกยุบเลิกไป โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งประกาศคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวยังคงให้สภาตำบลมีอยู่ต่อไป

ต่อมาในวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 โดยการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี

เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท สามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงกลับมาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลอีก ครั้งหนึ่ง

2.1 ระดับชั้นและเกณฑ์การแบ่งระดับองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีความสำคัญต่อท้องถิ่น เพราะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนระดับตำบล หมู่บ้านได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ปัจจุบันมีการแบ่งกลุ่มองค์การบริหารส่วนตำบล เป็น 3 ขนาด คือ 1) องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ 2) องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง และ 3) องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญที่ใช้แบ่งขนาดองค์การบริหารส่วนตำบล มี 5 เกณฑ์ที่สำคัญ ดังนี้

2.1.1 เกณฑ์ระดับรายได้ ประกอบด้วย 1) รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนสูงกว่า 20 ล้านบาท จัดเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ 2) รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน 6-20 ล้านบาท จัดเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง 3) รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 6 ล้านบาท จัดเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก

2.1.2 เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านค่าใช้จ่ายบุคลากร

2.1.3 เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจและสังคม ประกอบด้วย 1) จำนวนพื้นที่ 2) จำนวนประชากร 3) จำนวนโครงสร้างพื้นฐาน 4) จำนวนโรงฆ่าสัตว์ 5) จำนวนตลาดสด 6) จำนวนโรงงานนิคมอุตสาหกรรม 7) จำนวนโรงเรียน 8) จำนวนศูนย์พัฒนาเด็ก 9) จำนวนโรงแรม 10) จำนวนศาสนสถาน 11) จำนวนสถานพยาบาล 12) จำนวนศูนย์การค้า 13) การประกาศให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเขตควบคุมอาคาร 14) การประกาศให้ใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย 15) จำนวนวัสดุ อุปกรณ์ และเครื่องมือด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 16) จำนวนวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือด้านการกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล 17) จำนวนโครงสร้างส่วนราชการ 18) จำนวนหน่วยกิจการพาณิชย์

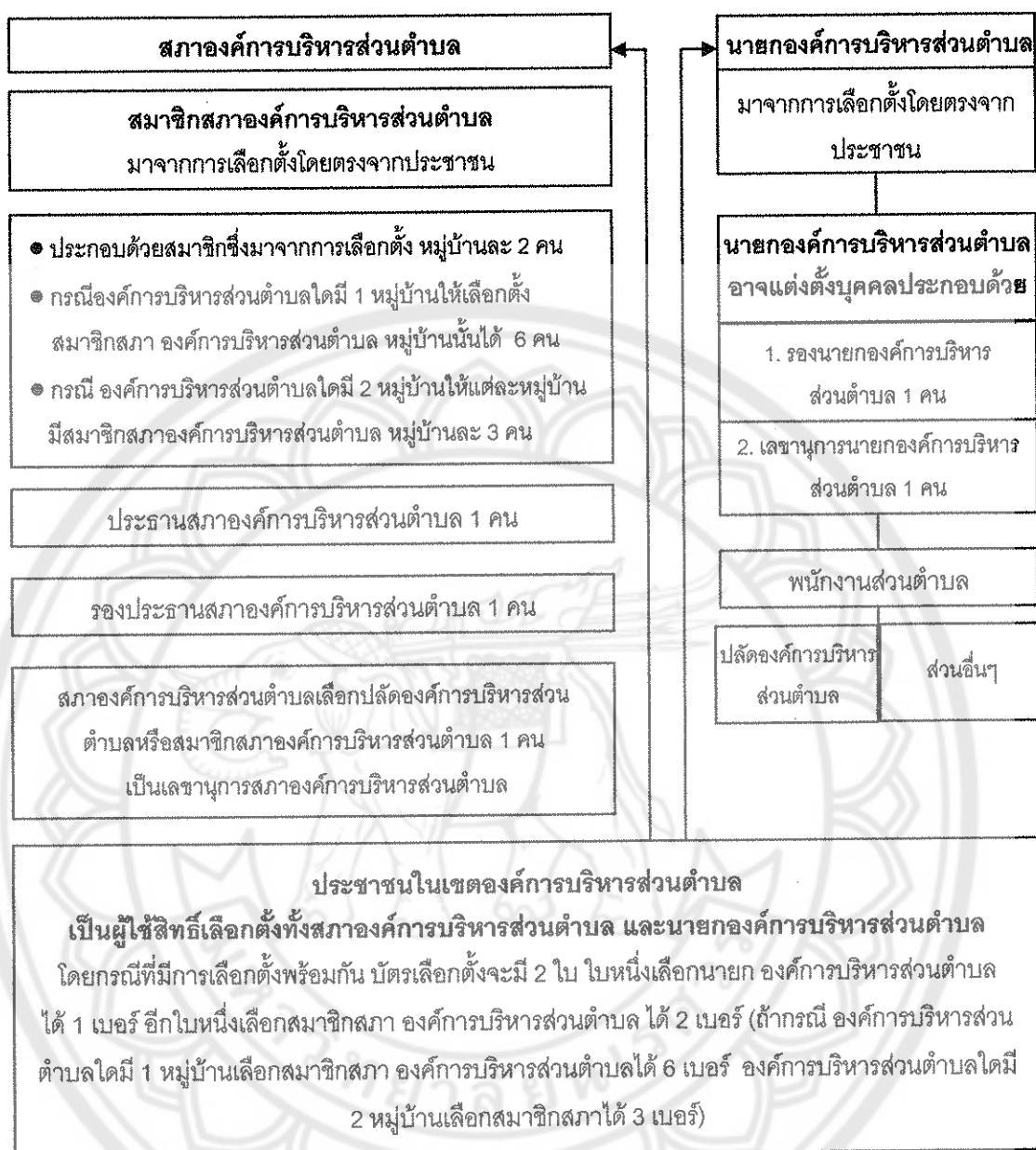
2.1.4 เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพในการปฏิบัติ ได้แก่ 1) ประสิทธิภาพด้านการจัดเก็บรายได้ 2) ประสิทธิภาพด้านการบริหารแผนงานและงบประมาณ 3) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้านงานบุคคล 4) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้านการบริการ 5) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านธรรมาภิบาล ได้แก่ (1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรม (3) หลักความโปร่งใส (4) การมีส่วนร่วมของประชาชน (5) หลักความรับผิดชอบ (6) ความคุ้มค่า

2.2 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและ

คณะกรรมการบริหาร สภามงคลการบริหารส่วนตำบล โดยโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันเกิดจากการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2546) เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นทำให้โครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเปลี่ยนแปลงไป ดังนี้





ภาพ 1 แสดงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2546)

ที่มา: โกวิท วัฒนกุล, 2547, หน้า 28

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (สภา อบต.) เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ที่จะคอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารอันเป็นวิธีแห่งการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งกำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหมู่บ้านละ 2 คน ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหมู่บ้านเดียวให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสมาชิกสภาได้ 6 คน และในกรณีที่เขตองค์การบริหาร ส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้านให้แต่ละหมู่บ้านเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 3 คน รวมเป็น 6 คน

2.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.3.1 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

- 1) มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (มาตรา 66)
- 2) มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 67) ได้แก่ (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร
- 3) องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ (มาตรา 68) (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล (10) ให้มีตลาดท่าเทียบเรือ และท่าข้าม (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ (12) การท่องเที่ยว (13) การผังเมือง

4) หน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ใน อันที่จะดำเนินกิจการใดๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบลต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วน ตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนิน กิจการดังกล่าว ให้นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนิน กิจการนั้นด้วย (มาตรา 69)

5) การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ต้อง เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการ มีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (มาตรา 69/1)

6) มีสิทธิได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องที่ เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของทางราชการในตำบล (มาตรา 70)

7) ออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในตำบลได้ เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้จะกำหนด ค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกิน 1,000 บาท (มาตรา 71)

8) ขอให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของ รัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการของ องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม (มาตรา 72)

9) ทำกิจการนอกเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำกิจการร่วมกันได้ (มาตรา 73)

2.3.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการ สาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง (มาตรา 16) ได้แก่ (1) การจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ (4) การสาธารณสุขโรคและ การก่อสร้างอื่นๆ (5) การสาธารณสุข (6) การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ (7) การพาณิชย์

และการส่งเสริมการลงทุน (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว (9) การจัดการศึกษา (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส (11) การบำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (14) การส่งเสริมกีฬา (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (25) การผังเมือง (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ (28) การควบคุมอาคาร (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

2.3.3 ภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

สืบเนื่องมาจากรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่แตกต่างกัน โดยที่รัฐมีหน้าที่ดูแลภารกิจในภาพกว้างของประเทศ เป็นภารกิจที่ต้องการความเป็นมาตรฐานเดียวกัน และต้องใช้งบประมาณลงทุนเป็นจำนวนมาก ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเน้นการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นและเป็นภารกิจที่อาศัยความรวดเร็วเพื่อให้บริการประชาชนในพื้นที่ แต่การกำหนดภารกิจยังมีความซ้ำซ้อนและไม่ชัดเจนระหว่างการจัดทำภารกิจระหว่างรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้จึงระบุคำที่ว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” เท่ากับว่า หากหน้าที่ใดๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแต่หากมีกฎหมายอื่นที่กำหนดให้รัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นใดที่ไม่ใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจกระทำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีอำนาจกระทำภารกิจดังกล่าว เพราะภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย (อื่น) ตามที่กำหนด



1555150x

อาจกล่าวได้ว่าแม้ในกฎหมายจะมีการกำหนดภารกิจหน้าที่ต่างๆให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ มากมาย แต่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาท
จำกัดมากเพราะมีกฎหมายหลายฉบับจำกัดบทบาทและหน้าที่ดังกล่าว

อย่างไรก็ตามมีความพยายามจะทำให้ภารกิจที่ท้องถิ่นได้รับมอบหมาย
ให้มีความชัดเจนเป็นมาตรฐานและเป็นการทั่วไป (General) มากขึ้น จึงได้แยกประเภทภารกิจ
หน้าที่ที่ท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากรัฐออกไปเป็นตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ซึ่งในกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทของไทยมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐได้และ
“เป็นภารกิจหน้าที่ที่ต้องกระทำ” ซึ่งเป็นการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐ โดยผ่าน
เครื่องมือทางด้านภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำโดยได้รับมอบหมายจากรัฐ

กล่าวโดยสรุปแนวคิดและทฤษฎี ดังกล่าวทำให้เห็นว่าองค์การบริหาร
ส่วนตำบลเป็นการปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง เพื่อแบ่งเบาภาระของ
รัฐบาล ในด้านการเงิน แม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาล การจัดการงานด้านต่างๆ
ให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด และยังเป็นสถาบันที่ให้ความรู้ความเข้าใจ
เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน
การปกครองตนเอง ทั้งในบทบาทของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น องค์การบริหารส่วน
ตำบลเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบ
บริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยเชื่อมโยงบูรณาการการพัฒนาร่วม
กับองค์กรของรัฐส่วนต่างๆ ในการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ใน
ขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนตำบลก็ต้องเรียนรู้และปรับตัวกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง
ตลอดเวลา

แนวคิดเกี่ยวกับกลไกการพัฒนาท้องถิ่น

1. แนวคิดกลุ่มและเครือข่าย

กลุ่ม (Group) เป็นการรวมตัวกันของบุคคลตั้งแต่สองคน โดยมีจุดมุ่งหมายในเรื่องใด
เรื่องหนึ่ง ในการแก้ปัญหา หรือข้อขัดขัด ข้อขัดข้องในเรื่องนั้นๆ ให้หมดไป ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุ
วัตถุประสงค์ของตนเองและของกลุ่ม โดยกลุ่มจะมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

1.1 ความสนใจร่วมกัน ซึ่งมักจะแสดงออกได้ชัดจากวัตถุประสงค์ของกลุ่ม กลุ่มทุกกลุ่ม
ที่ตั้งขึ้นมาจะต้องมีวัตถุประสงค์เป็นเป้าหมายที่สมาชิกทุกคนต้องการและให้บรรลุความสนใจ

ป.
35
7404
22321
2554



ร่วมกันนี่จะเป็นแรงดึงดูดให้สมาชิกมารวมกลุ่มกัน เพื่อได้รับผลประโยชน์จากความสนใจนี้ให้หมด
ถ้ากลุ่มไม่สามารถดำเนินไปสู่วัตถุประสงค์ กลุ่มก็จะเริ่มสลายตัว

1.2 มีการปฏิบัติต่อกันภายในกลุ่มนั้นจะต้องมีความสัมพันธ์เป็นพิเศษ และมี
ปฏิริยาตอบโต้ซึ่งกันและกัน มีความรู้สึกรับรู้ต่อสมาชิกอื่นๆ ที่รวมอยู่ในที่เดียวกัน และให้
ความสำคัญต่อสมาชิกนั้นๆ ตามบทบาทและฐานะ

โครงสร้างของกลุ่มเป็นผลมาจากหน้าที่การจ้ดองค์การ (Organizing) นั้นเอง นันทิยา
หุตานวัตร และณรงค์ หุตานวัตร (2547, หน้า 53-54) ให้ความหมายของโครงสร้างองค์การในรูป
ของนโยบาย สถานภาพ การแบ่งหรือจัดสรรงาน หน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจและระบบการ
ตัดสินใจ โดยโครงสร้างจะอำนวยความสะดวกให้เกิดการประสานงานและการควบคุมการปฏิบัติของสมาชิก
สุพานี สฤษฏ์วานิช (2549, หน้า 267-281) ประกอบด้วย 1) ผู้นำกลุ่ม 2) บทบาท 3) บรรทัดฐาน
4) สถานภาพ 5) ขนาดของกลุ่ม 6) องค์ประกอบของกลุ่ม 7) แรงยึดเหนี่ยวของกลุ่ม

สมาชิกของกลุ่มต่างๆ จะมีความสัมพันธ์กัน และมีประสิทธิภาพในการดำเนิน
กิจกรรมมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบที่สำคัญ (จ้านงค์ อติวัฒน์สิทธิ์ และคณะ, 2549,
หน้า 64-65) คือ

1. ขนาดของกลุ่ม จำนวนสมาชิกกลุ่มมีความสำคัญต่อลักษณะความสัมพันธ์อย่าง
มาก กลุ่มที่ประกอบด้วยสมาชิก โดยกลุ่มที่มีขนาดใหญ่การกระทำสมาชิกบางคนอาจไม่มีส่วนร่วม
อย่างเต็มที่ในการพูดคุยหรือการตัดสินใจของกลุ่ม และคนส่วนหนึ่งอาจไม่มีบทบาทในกลุ่มอย่าง
แท้จริง การสื่อสารหรือความสัมพันธ์ในกลุ่มมักต้องกระทำโดยผ่านคนกลางหรือผู้นำกลุ่ม การจ้ด
ระเบียบภายในกลุ่มมักมีลักษณะเป็นทางการ

2. การเป็นผู้นำกลุ่ม ส่วนใหญ่จะมีสมาชิกบางคนมีอำนาจหรือเป็นผู้นำของกลุ่ม
ผู้นำคือผู้มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคนอื่น กลุ่มต่างๆ มีผู้นำซึ่งอาจเป็นทางการหรือผู้นำที่ไม่เป็น
ทางการก็ได้ กลุ่มยังมีขนาดใหญ่เท่าใด อำนาจของกลุ่มก็ยิ่งรวมอยู่ที่ตัวผู้นำมากเท่านั้น

ปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมองค์การในระดับกลุ่ม (นิตยา เพ็ญศิริรักษา และสุรชาติ
ณ หนองคาย, 2549, หน้า 21) มีดังนี้

1. โครงสร้างของกลุ่ม เนื่องจากคุณลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งของกลุ่ม คือ การมี
โครงสร้าง ซึ่งการที่คนมาอยู่ร่วมกันและเกิดเป็นโครงสร้างนี้ ทำให้แต่ละบุคคลมีบทบาท (Role)
และมีสถานภาพ (Status) ที่แตกต่างกัน เกิดบรรทัดฐาน (Norm) ของกลุ่มและมีการยึดเหนี่ยว
สมาชิกให้คงความเป็นกลุ่ม (Cohesiveness)

2. การติดต่อสื่อสาร มีหน้าที่สำคัญ 4 ประการภายในกลุ่ม ได้แก่ การควบคุม การจูงใจ ความรู้สึก และการให้ข้อมูล ซึ่งการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพจะช่วยให้สมาชิกกลุ่มมีพฤติกรรมในทิศทางที่ช่วยเพิ่มผลผลิตและมีความพึงพอใจ

3. ความขัดแย้ง คือ การไม่เห็นพ้องที่เกิดขึ้นจากความแตกต่างระหว่างบุคคลหรือกลุ่มในสมัยเดิมมองว่าความขัดแย้งเป็นสิ่งที่เลวร้ายก่อให้เกิดผลกระทบในด้านไม่ดีต่อพฤติกรรมกลุ่มและองค์การ แต่แนวคิดสมัยใหม่มองว่าความขัดแย้งในระดับที่เหมาะสม เป็นสิ่งที่ดี ซึ่งจะช่วยให้กลุ่มและองค์การมีพฤติกรรมเชิงการปรับปรุงและพัฒนา ทำให้ผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับสูง และส่งผลให้องค์การเกิดความเจริญเติบโตแบบสร้างสรรค์

4. ภาวะผู้นำและการตัดสินใจของกลุ่ม ภาวะผู้นำเป็นการใช้อิทธิพลของผู้นำเพื่อให้ผู้อื่นปฏิบัติงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ การที่ผู้นำให้ภาวะผู้นำแบบเผด็จการ แบบประชาธิปไตย หรือแบบเสรีนิยม รวมทั้งรูปแบบของการตัดสินใจเป็นแบบผู้นำตัดสินใจเองหรือให้สมาชิกกลุ่มมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ย่อมส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของกลุ่มในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง

5. อำนาจและการเมืองที่เกี่ยวข้องกับกลุ่ม อำนาจ หมายถึง ความสามารถในการทำให้ผู้อื่นแสดงพฤติกรรมตามที่ตนต้องการ ซึ่งอำนาจอาจเกิดขึ้นจากตำแหน่งหรือเกิดจากตัวบุคคล ถ้าผู้นำใช้อำนาจอย่างเหมาะสม และสมาชิกกลุ่มให้การยอมรับการใช้อำนาจนั้น จะส่งผลให้พฤติกรรมของสมาชิกเป็นไปในทางบวก ส่วนการเมืองภายในองค์การเป็นการแสวงหาความคุ้มครองและการใช้อำนาจเพื่อเพิ่มพูนหรือปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลหรือกลุ่ม กลุ่มสามารถลดพฤติกรรมทางการเมืองได้โดยเปิดกว้างในการติดต่อสื่อสาร การลดความไม่แน่นอน และการตระหนักในสาเหตุการเมือง

6. ความสัมพันธ์กับกลุ่มอื่นๆ ภายในองค์การ นอกจากพฤติกรรมขององค์การระดับกลุ่ม เป็นผลมาจากปัจจัยภายในกลุ่มแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ในองค์การก็มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมขององค์การเช่นกัน ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่เป็นไปอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพเท่ากับมีการประสานงานที่ดีระหว่างกลุ่มต่างๆ ในองค์การ

เครือข่าย (Network) หรือ เครือข่ายทางสังคม (Social Network) มีความหมายที่หลากหลาย ได้แก่ 1) เครือข่าย เป็นรูปแบบความร่วมมือของสมาชิกในเครือข่ายมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน มีวิสัยทัศน์ร่วมกัน ในการแบ่งปันความรู้ ข้อมูลข่าวสาร กำลังทางกาย ทางใจและความคิด ถือเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการผนึกกำลังกันเพื่อสนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาก่อให้เกิดพื้นที่สำหรับเรียนรู้ร่วมกัน พัฒนานโยบายและจิตสำนึกร่วมกันระหว่างสมาชิกของเครือข่าย

เป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรหน่วยงานต่างๆ ในงานพัฒนาสังคมอาจมีลักษณะเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ (ชาติชาย ณ เชียงใหม่, 2543, หน้า 214-217) 2) มีเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และความต้องการบางอย่างร่วมกัน ร่วมกันดำเนินกิจกรรมบางอย่างโดยที่สมาชิกของเครือข่าย 3) ความสัมพันธ์เชิงระบบที่ดำรงอยู่และการทำหน้าที่ของสรรพสิ่งในธรรมชาติเป็นปฏิริยาสัมพันธ์ที่มีความเคลื่อนไหวไปมาระหว่างสิ่งต่างๆ แล้วสร้างกระบวนการที่ต่อเนื่องจนเกิดเป็นเครือข่ายและระบบที่ผูกพันหรือเป็นองค์กรรวม อาศัยความยืดหยุ่นและการยอมรับจากฝ่ายต่างๆ 4) เครือข่ายเป็นเส้นใย (Web) ของความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีเอกภาพ มีพลังที่เชื่อมโยง (Cohesive) สนับสนุน และเกื้อกูลซึ่งกันและกัน (พระมหาสุทิตย์ อากาศโร (อบอุณ), 2547, หน้า 13-17) 5) ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่ม องค์กร หรือขยายไปถึงระหว่างรัฐชาติ โดยมีการสื่อสารและสารที่นำเข้าสู่กระบวนการสื่อสาร เป็นเครื่องมือในการสร้างและพัฒนาความสัมพันธ์ (รวมทั้งอาจทำลายความสัมพันธ์ได้ด้วย) การเกิดของเครือข่ายไม่ใช่การเรียกผู้คนมาประชุมในเวทีที่เป็นทางการ แต่เกิดจากการที่บุคคลหรือกลุ่ม/องค์กรได้มีโอกาสติดต่อสื่อสาร เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และเพื่อการสนับสนุนให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมายที่บุคคล กลุ่ม และองค์กรกำหนดไว้ 6) การสร้างสัมพันธ์ภาพทางสังคมในการเรียนรู้ร่วมกันในเชิงความคิดและการปฏิบัติ โดยการเชื่อมโยงแบบหลวมๆ ของปัจเจกบุคคล กลุ่ม องค์กร และสถาบัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยไม่สูญเสียความเป็นเอกลักษณ์ของตน

โดยทั่วไปแล้ว เครือข่ายจะมีลักษณะร่วม 5 ประการ 1) เป็นกลุ่ม องค์กรหรือบุคคลที่ร่วมกันเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์และความสนใจที่ตั้งขึ้นร่วมกัน 2) เป็นเวทีเพื่อกิจกรรมทางสังคม โดยการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน 3) ดำรงอยู่ได้ยาวนาน ด้วยการสื่อสารแบบใดแบบหนึ่งอย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่แบบเฉพาะกิจ 4) สมาชิกมีความรู้สึกผูกพันกับโครงสร้างที่พัฒนาขึ้นมาร่วมกันและร่วมกันรับผิดชอบ 5) มีฐานอยู่ที่ความเป็นเจ้าของร่วมกันและความมุ่งมั่นที่จะทำตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ร่วมกัน รวมทั้งเครื่องมือหรือวิธีการในการดำเนินการที่คิดไว้ร่วมกัน (เสรี พงศ์พิศ, 2548, หน้า 201)

โดยสรุป ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยทำความเข้าใจกลุ่มและเครือข่ายที่เป็นกลไกการพัฒนาท้องถิ่นที่อาศัยการประสานความร่วมมือและเชื่อมโยงกัน ได้แก่ กลุ่ม เครือข่าย และองค์กรภายนอก ในลักษณะของการเข้าร่วมกิจกรรมในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน

2. แนวคิดการพัฒนาท้องถิ่น

2.1 แนวคิดการวางแผนพัฒนา

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีกระบวนการรวม 7 ขั้นตอน คือ การศึกษาชุมชน การวิเคราะห์ชุมชน การจัดลำดับปัญหาและความต้องการของชุมชน การวางแผนและโครงการเพื่อพัฒนาชุมชนและการดำเนินงานพัฒนาชุมชน (สนธยา พลศรี, 2545, หน้า 86) เพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องและส่งผลถึงกันแบบลูกโซ่ การจัดการพัฒนาจึงต้องปฏิบัติด้วยความรอบคอบ โดยมีการควบคุมติดตามโครงการอย่างใกล้ชิด ใช้เทคนิคกระบวนการบริหารงานและการประสานงานที่ดีจึงจะบรรลุผลสำเร็จ

การวางแผนประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน 4 ประการด้วยกัน คือ 1) การวางแผนจะต้องสนับสนุนเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กร 2) การวางแผนเป็นงานอันดับแรกของกระบวนการจัดการ (Primary of Planning) เพราะการวางแผนจะเป็นตัวสนับสนุนให้งานด้านอื่นๆ ดำเนินไปด้วยความสอดคล้อง 3) การวางแผนเป็นหน้าที่ของผู้บริหารทุกคน ทุกระดับ ทั้งนี้เพราะผู้บริหารในระดับที่ต่างกัน มีความรับผิดชอบควบคุมให้งานที่ตนกระทำอยู่ประสบความสำเร็จ และ 4) ประสิทธิภาพของการวางแผน สามารถพิจารณาจากการบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยการลงทุนอย่างประหยัดและคุ้มค่า เช่น การใช้เวลา เงิน เครื่องมือ แรงงาน และการบริหารที่ดีสร้างความพึงพอใจให้แก่สมาชิกในองค์กร (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2546, หน้า 5-6)

ในการพัฒนาเป็นที่ยอมรับว่า “วัฒนธรรมของการจัดทำแผนพัฒนาตำบลที่ผ่านๆ มาเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ทางการ” เข้าไปดำเนินการช่วยเหลือสนับสนุนแก่ชุมชน องค์กร หรือก็เป็นเรื่องเฉพาะผู้นำ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ดำเนินการ โดยที่ชาวบ้าน กลุ่ม องค์กร อื่นๆ (หรือแม้กระทั่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มาจากการเลือกตั้ง) มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลน้อย แม้บางครั้งจะมีการอ้างกันว่า ชาวบ้าน ผู้นำกลุ่ม องค์กรชุมชนได้มีส่วนร่วมอยู่แล้ว ในการเสนอความเห็นให้ข้อมูล แต่ก็เข้าใจว่าทำได้ในวงจำกัดทางปฏิบัติอาจมีความเข้าใจที่แตกต่างกันออกไป ถึงคำว่า “การมีส่วนร่วม” ซึ่งบางครั้งอาจจะเข้าใจไม่ว่าเป็นการเข้าร่วมทำกิจกรรมบางขั้นตอนถูกกำหนดแล้วโดยทางราชการ หรือผู้นำชุมชนเพื่อให้การปฏิบัติงานลุล่วงไปอย่างราบรื่นซึ่งถือว่า “ไม่ใช่การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของชาวบ้าน” มักจะกล่าวกันอยู่เสมอว่า “ปัญหาและเหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้การพัฒนาที่ผ่านมาไม่สามารถเกิดประโยชน์แก่คนยากจนในชนบท” ก็เพราะขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน กลุ่ม องค์กรชุมชนอย่างกว้างขวาง

ความสำคัญในการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ ทำอย่างไรที่จะให้ชาวบ้าน กลุ่มองค์กรชุมชนที่หลากหลายมีความรู้สึกมาเป็นเจ้าของ (Sense of Ownership) ซึ่งจะต้องเปิดโอกาสให้ตั้งแต่การช่วยกันคิด ตัดสินใจการจัดทำแผนและที่สำคัญไม่ขึ้นอยู่กับการพึ่งพิงบุคคลภายนอกชุมชน

การเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยการวางแผนพัฒนาตำบลแบบมีส่วนร่วม ต้องการที่จะเสนอหรือสร้างวัฒนธรรมใหม่ในการวางแผนโดยมีใจอยู่ที่ทำอย่างไรที่จะให้การดำเนินงานโครงการ กิจกรรมต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในบรรยากาศของการสมานฉันท์ มีอุดมการณ์ร่วมกันที่จะพัฒนาโดยใช้เทคนิควิธีการที่สอดคล้อง เหมาะสมเพื่อเสริมสร้างการวางแผนแบบมีส่วนร่วม เช่น ประชาพิจารณ์ แผนพัฒนาตำบล หรือการจัดเวทีประชาคมตำบล เป็นต้น

การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานการณ์การวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการประเมินโดยวิเคราะห์ถึงโอกาส และภาวะคุกคามหรือข้อจำกัดอันเป็นสภาวะแวดล้อมภายนอกที่มีผลต่อการพัฒนาในด้านต่างๆ ของท้องถิ่น รวมทั้งการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อนของท้องถิ่น อันเป็นสภาวะแวดล้อมภายในท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดเป็นการประเมินสภาพของท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยเป็นการตอบคำถามว่า “ปัจจุบันท้องถิ่นมีสถานการณ์การพัฒนาอยู่จุดไหน” สำหรับใช้ประโยชน์ในการกำหนดการดำเนินงานในอนาคตต่อไป ทั้งนี้ โดยใช้เทคนิค SWOT analysis การพิจารณาถึงปัจจัยภายใน ได้แก่ จุดแข็ง (Strength-S) จุดอ่อน (Weak-W) และปัจจัยภายนอก ได้แก่ โอกาส (Opportunity-O) และอุปสรรค (Threat-T) เป็นเครื่องมือ

ปัจจัยภายใน ประกอบด้วยปัจจัยด้านต่างๆ ที่ต้องนำมาพิจารณา

1. ด้านการบริหาร ได้แก่ การแบ่งส่วนราชการ การวางแผน การประสานงาน การมอบอำนาจการกำกับดูแล เป็นต้น

2. ระเบียบกฎหมาย

3. บุคลากร ได้แก่ อัตรากำลัง คุณภาพ วินัย ทักษะ ทักษะ ทักษะ ทักษะ เป็นต้น

4. งบประมาณ รวมทั้งความช่วยเหลือต่างๆ

5. ระบบฐานข้อมูล

6. การประสานงาน/การอำนวยความสะดวก/ความร่วมมือจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

7. ทรัพยากร เครื่องมือและอุปกรณ์ในการทำงาน

การวิเคราะห์จุดแข็ง เป็นการพิจารณาปัจจัยภายในหน่วยงานมีส่วนดี ความเข้มแข็ง ความสามารถ ศักยภาพ ส่วนที่ส่งเสริมความสำเร็จซึ่งจะพิจารณาในด้านต่างๆ

การวิเคราะห์จุดอ่อน เป็นการพิจารณาปัจจัยภายในหน่วยงานว่ามีส่วนเสีย ความอ่อนแอ ข้อจำกัด ความไม่พร้อม ซึ่งจะพิจารณาในด้านต่างๆ เช่นเดียวกับการวิเคราะห์จุดแข็ง ปัจจัยภายนอก ประกอบด้วย

1. ด้านการเมือง รวมถึงระดับความขัดแย้ง และกลุ่มผลประโยชน์
2. ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ เศรษฐกิจรวมในเขตพื้นที่ (เช่น ผลผลิต รายได้ รายจ่าย การออม การลงทุน การใช้ที่ดิน แรงงาน) การเกษตรกรรม การพาณิชย์กรรม การคลัง
3. ด้านสังคม
4. นโยบายรัฐบาล/กฎหมาย
5. เทคโนโลยี

การวิเคราะห์โอกาส เป็นการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกว่ามีสภาพเป็นเช่นไร เหตุการณ์สถานการณ์ของโลก ของประเทศ ของจังหวัด และของอำเภอที่จะเกิดขึ้นจะส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นอย่างไร มีการเปลี่ยนแปลงใดที่เป็นประโยชน์ หรือโอกาสอันดีต่อท้องถิ่น โดยต้องพิจารณา ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง และเทคโนโลยี

2.1.1 การจัดทำแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล

ปรับเปลี่ยนแนวคิดจากเดิมที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลักเพียงอย่างเดียวมาเป็นการเน้นให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา แต่ใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนาให้คนมีความสุข และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งดูแลผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับคนและสังคม ตลอดจนมุ่งการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูง เช่น ในอดีตปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาจากการทำงานแยกส่วน มาเป็นลักษณะองค์รวมมีกระบวนการพัฒนาทุกสิ่งทุกอย่างเชื่อมโยงกัน และเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในสังคมมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนของการพัฒนาและครอบคลุมทุกเรื่องเพื่อนำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายร่วมกัน

การวางแผนเป็นกระบวนการซึ่งทำให้เกิดสภาพอย่างหนึ่งหรือหลายๆ อย่างในอนาคตซึ่งเป็นที่ต้องการ และเป็นสิ่งที่ไม่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้ถ้าไม่มีการกระทำเช่นเดียวกับ ไลเดน (Lyden) และมิลลี (Millie) ได้นิยามการวางแผนโดยเน้นถึงการตัดสินใจเลือกวิธีการที่จะทำ ให้ได้ผลงานสูงสุด

จากคำนิยามดังกล่าว สามารถแยกเป็นองค์ประกอบของการวางแผนได้ 7 ประการ คือ

1. การวางแผนเป็นกระบวนการ (Process) กิจกรรมที่ต่อเนื่องกันซึ่งเกิดขึ้นในหน่วยเดียวกันกิจกรรมนี้ต้องการทั้งทรัพยากร และพลังงานเพื่อให้กิจกรรมดำเนินไปได้

2. การจัดเตรียม (Preparing) การวางแผน เป็นกระบวนการของการเตรียมชุดหนึ่งของการตัดสินใจ เพื่อให้ได้รับการอนุมัติและดำเนินการโดยองค์กรหนึ่งๆ แม้ว่าหน่วยงานหนึ่งมีหน้าที่วางแผนมีอำนาจอนุมัติและดำเนินการตามแผนก็ตาม กระบวนการดังกล่าวนี้ยังมีอยู่ตากหากโดยเฉพาะ

3. เป็นชุดหนึ่ง (Asset) จำเป็นต้องแยกให้เห็นความแตกต่างระหว่างการวางแผนกับการตัดสินใจ เพราะการวางแผน หมายถึง การตัดสินใจประเภท และในที่นี้มีลักษณะคือ มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเป็นระบบ

4. การตัดสินใจเพื่อเป็นการกระทำ (Decisions for Action) การวางแผนมุ่งสู่การกระทำเป็นสำคัญ ไม่ได้มุ่งไปสู่วัตถุประสงค์คืออย่างอื่น แต่การวางแผนก็มีผลงานระดับสอง (Secondary Results) อีกหลายๆ อย่างเช่น การพัฒนาการบริหาร การพัฒนาการตัดสินใจ และการฝึกอบรมให้คนทำงานร่วมกัน เป็นต้น

5. ในอนาคต (In the Future) ลักษณะสำคัญยิ่งของการวางแผน ได้แก่ การมุ่งสู่อนาคต มีการพยากรณ์ เหตุการณ์ในอนาคต ความไม่แน่นอน และเงื่อนไขต่างๆ

6. การมุ่งสู่การทำให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ (Directed at Achieving Goals) กระบวนการวางแผนจะไม่สามารถดำเนินไปได้ถ้าขาดวัตถุประสงค์ ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์จะเป็นตัวกำหนดทิศทาง จุดหมายปลายทางของการกระทำเป็นกระบวนการ

7. ใช้วิธีการที่ให้ผลงานสูง (By Optimal Means) จุดสำคัญอันหนึ่งในกระบวนการวางแผนก็คือ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการกับเป้าหมาย (Means/End Analysis) เพื่อเลือกวิธีการกระทำที่ก่อให้เกิดผลตามเป้าหมายมากที่สุด

ดังนั้น พอสรุปได้ว่า การวางแผนก็คือการตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกเกี่ยวกับสิ่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็วัตถุประสงค์หรือการกระทำ โดยทั่วไปจะเป็นการตอบคำถามต่อไปนี้ คือ จะทำอะไร (What) ทำไมต้องทำ (Why) ใครบ้างที่จะเป็นผู้กระทำ (Who) จะกระทำเมื่อใด (When) จะกระทำกันที่ไหนบ้าง (Where) และกระทำกันอย่างไร (How) (สุพจน์ บุญวิเศษ, 2549)

2.1.2 ความเชื่อพื้นฐานในการวางแผนพัฒนาตำบลแบบมีส่วนร่วม มีดังนี้

การมีส่วนร่วมของประชาชน กลุ่มองค์กรชุมชนโดยเชื่อว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน กลุ่ม องค์กรชุมชนมิใช่หมายถึง เฉพาะการเข้าร่วมในเวลาทำกิจกรรมเท่านั้นแต่กระบวนการการมีส่วนร่วม ควรจะให้องค์กรชุมชนจะต้องเริ่มตั้งแต่การได้ร่วมคิดร่วมตัดสินใจและในที่สุดจึงเข้าร่วมปฏิบัติด้วย โดยบุคคลกลุ่มจะเข้าร่วมในกิจกรรมได้ด้วยจิตวิญญาณนั้น บุคคลนั้น

จะต้องมีความเข้าใจปัญหาตนเอง และตระหนักถึงสิทธิของตนเองต่อสิ่งนั้นซึ่งความรู้สึกเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการที่บุคคลได้รับข้อมูลใหม่ที่ช่วยเพิ่มอำนาจทางความคิดและมีโอกาสได้ร่วมวิเคราะห์และตัดสินใจกำหนดเป้าหมายในกิจกรรมเหล่านั้น

การเน้น "ชาวบ้าน" เป็นจุดศูนย์กลางในการพัฒนาเป็นจุดเริ่มต้นการวางแผนแบบมีส่วนร่วมโดยเริ่มจากการจัดอบรม หรือการประชุมกลุ่มองค์การชุมชนที่นำไปสร้างการมีส่วนร่วม ซึ่งกระบวนการจะต้องกระตุ้นให้ชาวบ้านเข้ารับการอบรมหรือประชุมร่วมกันรู้จักการสำรวจปัญหา ร่วมวิเคราะห์ปัญหาของพวกเขา อันจะนำไปสู่ความเข้าใจหรือการเรียนรู้ร่วมกันของผู้ร่วมในกระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วม กระบวนการดังกล่าว เป็นการเรียนรู้ของผู้ใหญ่โดยมีความเชื่อว่าผู้ใหญ่หรือชาวบ้านในชุมชนเป็นผู้มีบทเรียน ประสบการณ์ในเรื่องต่างๆ ดังนั้น การจัดกระบวนการที่ดีสำหรับผู้ใหญ่จะต้องเริ่มจากการเคารพ ประสบการณ์ บทเรียนของพวกเขาต่อการเชื่อมต่อการรับรู้ ความเข้าใจที่มีอยู่เดิม และเรื่องราวอันเป็นเนื้อหาการเรียนรู้จะต้องส่งผลต่อการแก้ปัญหาที่บุคคลนั้นเผชิญอยู่

ดังนั้น การพัฒนาท้องถิ่นใช้กลไกกระบวนการวางแผนพัฒนาเพื่อกำหนดทิศทาง การตัดสินใจ การดำเนินกิจกรรมการพัฒนาระดับตำบลร่วมกันที่เน้นการมีส่วนร่วมของผู้นำ ผู้นำชุมชน แกนนำ และประชาชนอย่างแท้จริง อันจะเป็นพื้นฐานในการพัฒนาศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เข้มแข็งสามารถเป็นหน่วยในการบริหารจัดการ การประสานงาน การส่งเสริมและสนับสนุนให้การบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

2.2 แนวคิดการมีส่วนร่วม

แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดจากความเชื่อที่ว่าพัฒนาที่ดีที่สุดและถาวรที่สุดนั้นควรจะเกิดจากพลังและขีดความสามารถของประชาชนที่ได้มีนิกกำลังร่วมกันพัฒนารวมทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างมากที่สุดในการวางแผนพัฒนาชุมชนของตนเองจะทำให้สามารถพัฒนาตรงกับความต้องการของประชาชน ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนา และมีความรู้สึกเป็นเจ้าของผลผลิตการพัฒนานั้นด้วย (พาลาก สิงหเสนี และคณะ, 2545, หน้า 7) และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีเจตนารมณ์ เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และตามหลักมาตรา 76 วางหลักว่ารัฐต้องกระจายอำนาจและต้องส่งเสริมสนับสนุนการปกครองท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง (กรมการปกครอง, 2543 อ้างอิงใน บุญเลิศ เลี้ยวประไพ, 2546) นอกจากนี้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 นั้น การมีส่วนร่วม

ของประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญต่อการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มีความจำเป็นต้องมีการดำเนินงานแบบมีส่วนร่วมดังที่ (Creighton, 2543, อ้างอิงใน นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, 2546) ระบุว่า หากไม่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมก็จะเกิดความขัดแย้งและชุมชนก็แบ่งออกเป็นพวกเป็นฝ่ายได้ง่าย ดังนั้นการมีส่วนร่วมจะมีโอกาสลดระดับปัญหาที่จะเกิดขึ้นได้

การมีส่วนร่วมของบุคคลจึงมีอยู่ในเกือบทุกกิจกรรมของสังคม ขึ้นอยู่กับความสนใจและประเด็นในการพิจารณา แต่มีเงื่อนไขพื้นฐานในการมีส่วนร่วมว่าต้องมีอิสรภาพ ความเสมอภาค และความสามารถในการเข้าร่วมกิจกรรม นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย ต้องมี 2 กิจกรรมเป้าหมาย และต้องมีกลุ่มเป้าหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด การมีส่วนร่วม เป็นการกระจายโอกาสให้บุคคลมีส่วนร่วม และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ โดยการให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมถึงลดจนการควบคุมโดยตรงจากบุคคล และเพื่อหาทางให้เกิดการมีส่วนร่วมของแต่ละฝ่ายให้มากขึ้น จะพิจารณาถึงปัจจัยที่จะส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมงานกันซึ่ง ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ (ปาริชาติ วลัยเสถียร, ม.ป.ป. อ้างอิงใน นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, 2546) ได้กล่าวถึงไว้ซึ่งประมวลโดยสรุปได้ดังนี้

1. ปัจจัยด้านการจัดการ

1.1 พัฒนาการให้เกิดการมีส่วนร่วมในพันธกิจและเป้าหมาย โดยประการสำคัญต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมขององค์การโดยเฉพาะของบุคลากรที่มีต่ออาชีพของตน

1.2 ส่งเสริม (ด้วยสื่อต่างๆ) ให้เกิดความเข้าใจของการที่ต้องพึ่งพากันหรือร่วมกัน การจะเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมต้องกระจายข้อมูลให้ทุกคนให้ทราบร่วมกันว่าถ้าต่างคนต่างทำงานโดยไม่เข้ามามีส่วนร่วมกันงานก็ออกมาอย่างไม่มีคุณค่า

1.3 หากความเห็นชอบร่วมกันในงานที่แต่ละฝ่ายจะรับไปทำ ความไม่ชัดเจนในบทบาท ที่แต่ละฝ่ายจะรับผิดชอบ มักนำความเสียหายแก่เป้าหมายของงานโดยเฉพาะการที่บางฝ่ายเคยได้อำนาจแล้วต้องสูญเสียอำนาจไป

1.4 สร้างความไว้วางใจเชื่อใจต่อกัน การมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นได้ดีเมื่อแต่ละฝ่ายคิดว่าผู้ที่ร่วมงานนั้น มีความสามารถและเป็นที่ไว้วางใจเชื่อใจกัน ถ้าหากเห็นว่ากลุ่มใดจะทำงานร่วมด้วยไม่ได้ หรือไม่เต็มใจจะร่วมงานหรือไม่เห็นด้วยกับวิธีการในการร่วมงาน ก็เกิดปัญหาขึ้นได้

1.5 ลดการแข่งขันของแต่ละฝ่าย หากไม่มีการจัดการให้สิ่งแวดล้อมที่แต่ละฝ่ายจะมองเห็นชัดว่าเป็นหุ้นส่วนด้วยกันแล้ว ก็มักจะเกิดการแข่งขันกันเอง เกิดการแย่งชิงทรัพยากรกันหรือชิงอำนาจกัน

1.6 สร้างความมั่นใจว่าแต่ละฝ่ายจะได้ประโยชน์จากการมีส่วนร่วมกันทำงานเพื่อความจำเป็นที่จะสนับสนุน ให้แต่ละฝ่ายเห็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วมกัน แล้วเกิดผลดีมากมายกว่าค่าใช้จ่ายที่เสียไป ผู้จัดการโครงการจะต้องไวต่อความรู้สึกที่จะจูงใจ กระตุ้นความสนใจให้ทุกฝ่ายเห็นคุณค่าของงานที่ทำ

2. ปัจจัยด้านการสื่อสาร โดยใช้การสื่อสารแบบมีส่วนร่วม (Participatory Communication) ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนข่าวสารอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ปัจจัยทางด้านการเมือง สังคม และวัฒนธรรม โดยการกระจายอำนาจทางการเมือง อำนาจการตัดสินใจที่มากพอให้แก่ประชาชนและให้สิทธิความเป็นพลเมืองที่เอื้อต่อการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมถึงการเคารพสิทธิและภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากร

4. ปัจจัยของโครงการ โครงการต้องให้ความสะดวกกับประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ไม่เพียงแต่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจข้อมูลจากโครงการ ประชาชนต้องรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการนั้น คือมีโอกาส มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงกระบวนการตัดสินใจและพัฒนาทักษะการมีส่วนร่วมแก่ประชาชน

5. ปัจจัยด้านพี่เลี้ยง (Facilitator) โครงการต้องมีผู้ช่วยเหลือที่จะร่วมกับชุมชนในการศึกษาให้เข้าใจถึงองค์ประกอบของชุมชน มีความเข้าใจในกระบวนการมีส่วนร่วม รวมประชาชนเพื่อค้นหาปัญหาและแนวทางแก้ไขร่วมกัน หรือค้นหาผู้นำแล้วกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมในชุมชน

6. ปัจจัยด้านผู้นำ ชุมชนจะต้องมีผู้นำที่เป็นทางการที่ได้รับการยอมรับ มีความจริงใจที่จะช่วยเหลือชุมชน สามารถกระตุ้นให้ประชาชนค้นหาปัญหา และเห็นความจำเป็นในการแก้ไขปัญหานั้น

7. ปัจจัยทางด้านสังคม-จิตวิทยา ควรกระตุ้นให้ชุมชนมีความสนใจ และเกิดจิตสำนึกร่วมกันในปัญหานั้นๆ ร่วมกันเป็นเจ้าของปัญหา ตกลงใจที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหานั้น

จากแนวคิดการมีส่วนร่วมข้างต้นนี้ ผู้ศึกษาจึงได้นำแนวคิดมาประยุกต์ เพื่อใช้ในการศึกษากลไกการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ศึกษาเห็นว่า กระบวนการมีส่วนร่วมดังกล่าวตรงกับแนวคิดของกลไกการพัฒนาในหลายประเด็น เช่น การให้ความสำคัญให้ทุกฝ่าย ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจร่วมแก้ไขปัญหาในการทำกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ใน

การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่ากิจกรรม โครงการขององค์การบริหารส่วนตำบลเกิดจากการมีส่วนร่วมของหลายฝ่ายทั้งจากภายในองค์การบริหารส่วนตำบล ชุมชน และภาคีเครือข่ายต่างๆ มีความสำคัญยิ่งต่อกิจกรรม โครงการที่จัดขึ้นตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดอย่างมีอิสระและเสมอภาคอย่างแท้จริง

3. แนวคิดการบริหารจัดการ

เฟรด ดับบลิว ริกส์ (Fred W. Riggs, 1970, pp. 6-7) เห็นว่าการบริหารการพัฒนา มีความหมายสำคัญ 2 ประการ คือ 1) เป็นการบริการแผนงานพัฒนา (Development Programs) ทั้งหลายด้วยวิธีการต่างๆ ขององค์การ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนที่กำหนดขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่เสริมสร้างสมรรถนะของการบริหาร นอกจากนี้ ริกส์ ยังมีความเห็นว่าการบริหารการพัฒนาไม่เพียงแต่ครอบคลุมถึงการบริการแผนงานพัฒนาต่างๆ ของหน่วยงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเท่านั้น แต่หมายความรวมถึงการเพิ่มสมรรถนะ (Capability) ของการบริหารด้วย ซึ่งในการบริหารจำเป็นต้องมีการเพิ่มพูนสมรรถนะของระบบบริหารด้วย (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2552, หน้า 7) ที่จะรับมืออย่างไม่หยุดยั้งกับปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสังคม ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายในการสร้างความเจริญทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ นอกจากนี้ อาซา เมฆสวรรค์ (อ้างอิงใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2552, หน้า 9) ให้ทฤษฎีของการบริหารการพัฒนาไว้ว่า 1) การบริหารงานหรือการบริหารราชการในประเทศที่ด้อยพัฒนาที่มุ่งมั่นที่จะดำเนินการพัฒนา และ 2) การบริหารเพื่อการพัฒนาหรือบริหารตามโครงการพัฒนา ซึ่งสอดคล้องกับ ดิน ปรัชพฤทธิ ที่อธิบายว่า การบริหารการพัฒนา เป็นการนำเอาความสามารถที่มีอยู่ในการพัฒนาการบริการมาลงมือปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน หรือโครงการพัฒนาประเทศเพื่อให้บังเกิดความเปลี่ยนแปลงตามที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้า และความเปลี่ยนแปลงนี้จะมุ่งความเจริญของงานทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ส่วนชัยอนันต์ สมุทวณิช (2531, หน้า 22) ได้สรุปการบริหารการพัฒนาตามแนวคิดของ จอร์จ เอฟ. แกนท์ ว่าการบริหารการพัฒนานั้นถูกสร้างขึ้นเพิ่มแยกเป้าหมายของการบริหารเพื่อให้การสนับสนุนและการจัดการ สำหรับการพัฒนา ออกจากการบริหารกฎหมาย และความเป็นระเบียบ และเนื่องจากการบริหารเพื่อการพัฒนามิใช่จะรวมถึงเฉพาะสมรรถนะที่จะเติบโตและเปลี่ยนแปลงเท่านั้น แต่ยังหมายถึงทิศทางของการเปลี่ยนแปลง และเป้าหมายอันสูงสุดของการมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าของประชาชน ซึ่งจากแนวคิดของแกนท์ แสดงให้เห็นถึงข้อแตกต่างที่สำคัญของการบริหารที่เน้นการสนับสนุน ส่งเสริม และการจัดการ สำหรับงานพัฒนาชุมชน กับการบริหารที่เน้นในเรื่องกฎหมายและความเป็นระเบียบ

การบริหารการพัฒนา แนวทางหรือวิธีการหนึ่งของการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการบริหารราชการ โดยให้ความสำคัญกับหนึ่ง

"การบริหารการพัฒนา" ซึ่งหมายถึง การบริหารที่ต้องเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพัฒนาตามนโยบายแผน แผนงาน และโครงการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหาร ตัวอย่างเช่น การพัฒนาเมือง การพัฒนาชนบท การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และการพัฒนาองค์กรตามรัฐธรรมนูญพร้อมกันนี้ ยังครอบคลุมถึง สอง "การพัฒนาการบริหาร" ภายใน เช่น อาจจัดแบ่งเป็น การพัฒนาที่ระบบใหญ่ คือ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และที่ระบบย่อย คือ ตัวบุคคลทั้งทางด้านพฤติกรรมและจิตใจ หรือจัดแบ่งเป็นการพัฒนาหรือปรับปรุงที่โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ กระบวนการบริหารงาน ตลอดจนการเพิ่มขีดความสามารถในการบริหาร เป็นต้น โดยคำนึงถึงปัจจัยภายนอกหรือสภาพแวดล้อมด้วย และมีจุดหมายปลายทางที่อาจแบ่งเป็น (1) เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้ง (2) เพื่อการพัฒนาประเทศที่ตอบสนองความต้องการและประโยชน์ของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคง เมื่อเป็นเช่นนี้ การบริหารการพัฒนา จึงเป็น มรรควิธี (Means) แนวทาง หรือวิธีการหนึ่ง เพื่อนำไปสู่ จุดหมายปลายทาง (Ends) และ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ได้กล่าวว่า ความสำคัญของการบริหารพัฒนานั้น ไม่เพียง (1) เป็นวิธีการ หรือแนวทางหนึ่งของการบริหารภาครัฐซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้เพื่อช่วย อำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนเท่านั้น แต่การบริหารพัฒนายังมีความสำคัญใน ลักษณะที่มีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินให้ (2) เป็นระบบ (3) เป็น วิชาการ (4) มีทิศทางที่ชัดเจน (5) มีความครอบคลุมครบถ้วนทั้งการบริหารเพื่อการพัฒนาและการ พัฒนาการบริหารเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม ตลอดทั้ง (6) ช่วยเพิ่มความมั่นใจแก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการอีกด้วย ความสำคัญดังกล่าวนี้ (เหตุ) จะมีส่วนช่วยเพิ่ม ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ผล) และในที่สุด จะนำไปสู่ความเจริญก้าวหน้าของประเทศและช่วยเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชน (ผลกระทบ) หรือ อาจกล่าวได้ว่า การบริหารการพัฒนา เป็น มรรควิธี ที่นำไปสู่ จุดหมายปลายทาง

การบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลจะประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ ของการปกครองท้องถิ่นที่จะบริหารให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน ในตำบล จะต้องอยู่บนพื้นฐานการกระจายอำนาจ รวมทั้งประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมตาม จิตสำนึกของการเป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบในการร่วมแก้ปัญหา ร่วมปฏิบัติ ร่วมตรวจสอบ และร่วมรับผลประโยชน์ด้วย (Mongtagu, 1984; โกวิทช์ พวงงาม, 2542)

การศึกษาของ โบดี (Boadi, 1999) ได้ยืนยันว่าการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจ ที่บริหารจัดการในท้องถิ่นเป็นการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการบริหารโดยองค์การใน

ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดแนวคิดวิธีการ ประโยชน์สูงสุดที่จะเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจ คือ ประชาชนมิได้แต่จะเข้ามีส่วนร่วมและเข้าเป็นตัวแทนของชุมชนในการบริหารจัดการ ในขณะที่เดียวกัน ประชาชนยังเป็นหุ้นส่วนในการสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นโดยความคิด หรือโดยวิธีการบริหารจัดการในท้องถิ่นนั้นให้ทางเลือกมากกว่าการบริหารจัดการโดยส่วนกลาง การยืนยันประสิทธิภาพ การบริการจัดการแบบกระจายอำนาจตามข้อค้นพบของ Brown (1999) พบว่า การให้ท้องถิ่นมีการบริหารจัดการด้วยตนเองจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการเรื่องการบริหารสาธารณะที่ครอบคลุมในด้านเศรษฐกิจและสังคม เป็นการลดภาระหรือต้นทุนที่เป็นค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนจากรัฐบาลส่วนกลาง ในขณะที่เดียวกันก็จะเสริมสร้างศักยภาพและความสามารถของผู้บริหารในท้องถิ่นให้มีศักยภาพและความสามารถของผู้บริหารในท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการบริหารจัดการการเงินและงบประมาณของผู้บริหารไปพร้อมๆ กันด้วย ข้อมูลเชิงประจักษ์ อีกชิ้นหนึ่งที่สะท้อนถึงประสิทธิภาพ การบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจได้จากการวิเคราะห์ความสามารถในการวางแผนกลยุทธ์ในการดำเนินงานทางการเงิน ซึ่งพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นถ้ามีการเพิ่มศักยภาพและความสามารถในการวางแผนกลยุทธ์ในการดำเนินการทางการเงิน (Bland, 1998)

หลักในการมุ่งพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการ ตามแนวทางแห่งการกระจายอำนาจที่แทบทุกประเทศยึดถือคือการมุ่งพัฒนาให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง ขณะเดียวกันก็ต้องไม่ทิ้งหลักการในการจัดสรรค่าใช้จ่ายหรืองบประมาณให้แก่ท้องถิ่นให้เพียงพอต่อความต้องการของท้องถิ่น โดยเมื่อจัดสรรงบประมาณไปแล้วจะต้องคงไว้ซึ่งความหลากหลายในรูปแบบการบริหารจัดการที่ตรงตามความต้องการของท้องถิ่น

ศักยภาพในการจัดหาหรือระดมทรัพยากรในการบริหารจัดการ (The Extractive Capability) หมายถึง การที่องค์กรบริหารส่วนตำบลสามารถใช้ศักยภาพในการเป็นนิติบุคคลและศักยภาพของผู้บริหารที่หมายถึง ผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งและผู้บริหารที่เป็นพนักงานส่วนตำบลแสวงหาทรัพยากรการบริหารด้วยการจัดหาหรือระดมจากภายในและภายนอกชุมชน เพื่อนำเข้าสู่การบริหารจัดการตามแผนพัฒนาตำบลและตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลได้กำหนดแนวทางกว้างๆ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถทำนิติกรรมเพื่อระดมทรัพยากรเข้าสู่การบริหารจัดการได้ ที่นอกเหนือจากการมีรายได้และเงินอุดหนุนประจำ ได้แก่ การมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุนตามศักยภาพของท้องถิ่น รวมทั้งอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินกิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ที่เป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนให้จัดหาทุนได้มากขึ้น เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น

นอกจากนี้การมีอำนาจและหน้าที่ในฐานะเป็นนิติบุคคลยังสามารถแสวงหาทุนจากการกู้เงินได้ เช่น กู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลซึ่งสามารถกระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาพองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้การกู้จะต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย (โกวิทย์ พวงงาม, 2542) อย่างไรก็ตามศักยภาพที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินการได้ข้างต้นนั้นเกิดจากการมีศักยภาพในการบริหารจัดการที่เป็นไปตามกฎหมายกำหนด นั่นคือการเป็นนิติบุคคล การมีหลักในการบริหารจัดการที่สามารถสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ศักยภาพในการจัดหาหรือระดมทรัพยากรในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลจะมีมากน้อยเพียงใดส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับสภาพการณ์เป็นผู้นำ (Leadership) ในการบริหารจัดการ ซึ่งข้อบ่งชี้ในกรณีนี้คือ ความสามารถในการขอความร่วมมือ การขอความสนับสนุน การทำข้อตกลงร่วมกันในการแลกเปลี่ยน การใช้ทรัพยากรและการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ตลอดจนการมีภาวะผู้นำในการเจรจาต่อรองเพื่อขอรับการสนับสนุนทางการบริหาร ซึ่งประกอบด้วย คน เงิน วัสดุอุปกรณ์จากหน่วยงานต่างๆ และจากชุมชน (สุสิทธิ์ เดชขำ, 2543)

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน ทรงเป็นแบบอย่างในการบริหารงาน โดยวางแผนร่วมกันอย่างมีระบบ เน้นการพัฒนาอย่างเรียบง่ายและเป็นขั้นตอนอย่างรัดกุม รอบคอบ และเป็นระบบ เตรียมการทำการบ้านมาก่อน รู้จักภูมิประเทศ สภาพภูมิอากาศ และรับข้อมูลจากการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ สภาพความเป็นจริงและเดือดร้อนของราษฎร ตรวจสอบข้อมูลในพื้นที่ เน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการที่มีผลกระทบต่อส่วนได้ส่วนเสียของชุมชนตั้งแต่เริ่มโครงการ ส่งเสริมการทำประชาพิจารณ์ คิดค้นวิธีการแก้ไข ปัญหาสะท้อนออกมาในรูปของโครงการทดลองส่วนพระองค์ เน้นการติดตามประเมินผลการดำเนินงานเป็นระยะๆ การบริหารงานที่สอดคล้องกับภูมิสังคมการพัฒนาที่ยืดหยุ่นและสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่เป็นหลัก ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาชาวบ้านมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับวิชาการแผนใหม่อย่างเป็นระบบ และต่อเนื่องเป็นกระบวนการผสมผสานเทคโนโลยีเก่ากับเทคโนโลยีใหม่ให้กลมกลืนกัน ชาวบ้านสามารถนำไปใช้ได้จริงอย่างเหมาะสมลงตัว (ปรีณัฐ พิบูลสรวุฑ, 2549)

สรุป การบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีลักษณะที่เป็นการส่งเสริม สนับสนุน ให้เกิดกระบวนการปฏิบัติการ (Action) หรือเป็นกิจกรรม (Activity) หรือการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานตามนโยบาย แผน แผนงาน โครงการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนอย่างแท้จริง

แนวคิดเกี่ยวกับการถอดบทเรียน

ในการดำเนินโครงการพัฒนาสิ่งที่เป็นจุดมุ่งหมายสำคัญ คือ การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม วิธีคิดและระบบคุณค่าของบุคคลและองค์กร โดยมีคนเป็นทั้งเป้าหมายและกระบวนการของการพัฒนา และในการจะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม วิธีคิดและระบบคุณค่าที่ได้นั้นจะต้องเกิดจากการเรียนรู้ (Learning) เป็นสำคัญ การเรียนรู้จะเกิดขึ้นได้ต้องมีการจัดกระบวนการเรียนรู้ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาการคิด การปฏิบัติ พัฒนาการทำงานให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และพัฒนาองค์กร การเรียนรู้ที่นั่นจึงมิได้หมายความว่าเพียงการรับรู้และเข้าใจ แต่จะต้องสามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในตัวบุคคล อันได้แก่ การเปลี่ยนแปลงด้านวิธีคิด การเปลี่ยนแปลงระบบคุณค่า และการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในสิ่งที่รับรู้และมีความเข้าใจแล้วเป็นอย่างดี อันเป็นผลมาจากการดำเนินโครงการพัฒนา หากดำเนินโครงการไปแล้วบุคคลหรือกลุ่มบุคคลยังไม่มี การปรับเปลี่ยนในสิ่งที่กล่าวมา แสดงว่าการเรียนรู้ยังไม่เกิดหรือเกิดขึ้นน้อยและยังคงอยู่เพียงระดับ การเรียนรู้หรือการเข้าใจซึ่งเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงระดับ "ความคิด" ที่ขาดพลังเพียงพอที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม (เนาวรัตน์ พลายน้อย, 2546)

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าการเรียนรู้เป็นสิ่งสำคัญในโครงการพัฒนา ดังนั้นเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ต้องมีการจัดการความรู้ ซึ่งการจัดการความรู้ที่กล่าวถึงกันค่อนข้างมากคือกระบวนการถอดบทเรียน (Lesson-Learned) ซึ่งเป็นการเรียนรู้เกี่ยวกับปฏิบัติการที่ปฏิบัติไปแล้วเพื่อหาแนวทางรักษาจุดแข็งของการปฏิบัติเอาไว้เพื่อศึกษาแนวทางที่เป็นนวัตกรรม เพื่อส่งเสริมให้มีการนำแนวทางปฏิบัติที่ดีนั้นไปประยุกต์ปฏิบัติต่อเนื่องและหลีกเลี่ยงความผิดพลาดซ้ำรอย

การถอดบทเรียน คือ การทบทวนหรือสรุปประสบการณ์การทำงานที่ผ่านมาในแง่มุมต่างๆ เพื่อให้เห็นถึงรายละเอียดของเหตุปัจจัยทั้งภายในและภายนอกซึ่งทำให้เกิดผลอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันทั้งที่สำเร็จหรือล้มเหลว หรืออาจกล่าวได้ว่าเราถอดบทเรียนก็เพื่อสืบค้นความรู้จากการปฏิบัติงานโดยใช้วิธีการสกัดความรู้และประสบการณ์ที่ฝังลึกจากกลุ่มเป้าหมายที่ได้ร่วมการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งบันทึกรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ผลการปฏิบัติงาน และความรู้ใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการทำงานทั้งที่สำเร็จหรือล้มเหลวเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย และสามารถเผยแพร่ศึกษาเรียนรู้ได้

รูปแบบการถอดบทเรียน โดยทั่วไปมี 2 รูปแบบ คือ

1. การถอดบทเรียนเฉพาะประเด็น เป็นการถอดบทเรียนที่เน้นเฉพาะกิจกรรมสำคัญของโครงการ และสามารถนำผลการถอดบทเรียนจากกิจกรรมนั้นๆ ไปใช้ประโยชน์ในพัฒนาโครงการให้ประสบความสำเร็จในอนาคต (Best Practice)

2. การถอดบทเรียนทั้งโครงการ เป็นการถอดบทเรียนทั้งระบบ โดยเริ่มตั้งแต่ความเป็นมาของโครงการ กระบวนการดำเนินงาน และผลลัพธ์เมื่อสิ้นสุดโครงการ

การถอดบทเรียนทั้ง 2 ลักษณะ ต้องใช้การวิเคราะห์เชิงลึก เช่น วิเคราะห์ด้วย SWOT เพื่อศึกษาปัจจัยและเงื่อนไขที่นำไปสู่ผลของการดำเนินโครงการ

ขั้นตอนการถอดบทเรียน ขั้นตอนการถอดบทเรียนมี 4 ขั้นตอนหลัก ดังนี้

1. ขั้นเตรียมการถอดบทเรียน

1.1 สร้างทีมงานถอดบทเรียนที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานได้จริง ประมาณ 3-6 คน พร้อมทั้งทำคำสั่งแต่งตั้งเป็นลายลักษณ์อักษรและประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

1.2 เรียนรู้ทีมงานถอดบทเรียนโดยสร้างความสัมพันธ์ที่ดีให้เกิดขึ้นภายในทีมงาน เน้นการเคารพซึ่งกันและกัน ใ่วางใจซึ่งกันและกัน และความเท่าเทียมกัน

1.3 วิเคราะห์โครงการ เพื่อให้ทีมงานมีความเข้าใจตรงกันในแต่ละหัวข้อในโครงการ ได้แก่ หลักการและเหตุผลของโครงการ วัตถุประสงค์ของโครงการ กลุ่มเป้าหมาย ขั้นตอนการดำเนินงานและกิจกรรมในโครงการ ระยะเวลาในการดำเนินงาน และงบประมาณ

1.4 กำหนดบทบาทหน้าที่ของทีมงานถอดบทเรียน ซึ่งประกอบด้วยดังนี้ 1) หัวหน้าทีมหรือผู้เอื้อ เป็นผู้ที่ทำให้การถอดบทเรียนดำเนินงานได้อย่างราบรื่นและบรรลุเป้าหมายที่กำหนด 2) ผู้อำนวยการกระบวนการ เป็นผู้ที่กระตุ้นให้ผู้ร่วมถอดบทเรียนได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์และความคิดเห็นจากกิจกรรมที่ได้ปฏิบัติ 3) ผู้จัดบันทึก เป็นผู้จัดบันทึกการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ประสบการณ์ การอภิปรายของผู้ร่วมถอดบทเรียน พร้อมทั้งเขียนเรียบเรียงเป็นเรื่องราวที่น่าสนใจตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุดโครงการ และ 4) ผู้ประสานงาน เป็นผู้ช่วยเหลือให้ทีมงานถอดบทเรียนมีความสะดวกในการติดต่อระหว่างสมาชิกทีมงานถอดบทเรียนเพื่อให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างดี รวมทั้งประสานความร่วมมือจากบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องกับการถอดบทเรียน

1.5 จัดทำ แผนภูมิโครงร่างกระบวนการถอดบทเรียนซึ่งประกอบด้วยประเด็นต่างๆ ประกอบด้วย 1) หัวข้อกิจกรรมที่ต้องการถอดบทเรียน 2) กำหนดกลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมการถอดบทเรียน 3) เลือกวิธีการถอดบทเรียนที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย 4) กำหนดขั้นตอนในการถอดบทเรียนตามลำดับก่อนหลัง 5) กำหนดประเด็นคำถามที่มีความชัดเจน โดยเรียงลำดับตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสิ้นสุด และ 6) กำหนดผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นหลังจากการถอดบทเรียน พร้อมทั้งจัดทำ เอกสารการถอดบทเรียน

1.6 เลือกเทคนิคการถอดบทเรียน ควรเป็นเทคนิคที่ช่วยให้ทีมงานถอดบทเรียนและ ผู้ร่วมถอดบทเรียนเกิดการเรียนรู้ในระหว่างการทำงานและได้บทเรียนพัฒนาวิธีการทำงานให้ดีขึ้น เช่น เทคนิคการวิเคราะห์หลังการปฏิบัติ (After Action Review, AAR)

การนำ AAR มาประยุกต์ใช้ในลักษณะของกลไกเพื่อการเรียนรู้-ปรับตัวในโครงการ พัฒนา เมื่อโครงการดำเนินการไปแล้วระยะหนึ่ง โดยมุ่งเรื่องการเรียนรู้ที่ทันเวลา (Just in Time Learning) การช่วยกำกับให้จินตนาการ ยุทธศาสตร์ การตั้งโจทย์เป้าหมายงานที่ดี มีการ บริหารยุทธศาสตร์ที่ดีตามมาด้วย AAR จะช่วยให้เกิดการเรียนรู้ เกิดการวิเคราะห์ อ่าน สภาพการณ์ ปรับแนวทางการดำเนินงานอยู่ตลอดเวลา สร้างวัฒนธรรมการใช้ความรู้ในการปฏิบัติ และกำกับการทำงานดังที่เรียกว่า "Actionable Knowledge" รวมทั้งมุ่งสร้างแรงผลักดันที่จะเรียนรู้ ในการปฏิบัติงาน (Drive to Learn) ให้เกิดขึ้นเป็นวัฒนธรรมของบุคคล กลุ่มบุคคลและองค์กร

AAR มีคำถามหลักๆ ที่เรียกกันว่า Key Learning Points เพื่อการเรียนรู้ ดังเช่นชุด คำถามต่อไปนี้

1. เราวางแผนกันไว้อย่างไร อะไรคือจุดหมายของการปฏิบัติการ
2. เมื่อเราดำเนินโครงการพัฒนาไประยะหนึ่งแล้ว สิ่งใดเกิดขึ้น สิ่งใดเป็นไปตามที่ วางแผนไว้ / ทำไมเป็นเช่นนั้น
3. สิ่งใดไม่เป็นไปตามที่วางแผนไว้ / ทำไมเป็นเช่นนั้น
4. เรามีปัญหาอะไรบ้าง
5. เราน่าจะสามารถทำ สิ่งใดให้ดีขึ้นกว่าเดิมได้บ้าง
6. ในการดำเนินงานครั้งต่อไป สิ่งใดที่เราจะปฏิบัติแตกต่างไปจากครั้งที่ผ่านๆ มา บ้าง ฯลฯ (เนาวรัตน์ พลายน้อย, 2546, หน้า 4-5)

1.7 จัดทำปฏิทินการถอดบทเรียน เพื่อวางแผนการดำเนินการถอดบทเรียนของแต่ละ กิจกรรมตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดการดำเนินงาน โดยหัวข้อที่ควรปรากฏในปฏิทินการถอดบทเรียน ได้แก่ ลำดับที่ของกิจกรรม ประเด็นกิจกรรม ระยะเวลาในการดำเนินงานแต่ละกิจกรรม ผู้รับผิดชอบ กิจกรรม และวัตถุประสงค์ที่ต้องใช้ในกิจกรรม

2. ขั้นตอนการถอดบทเรียน

ทีมงานควรแจ้งกำหนดการ ระยะเวลาและสถานที่ที่จะดำเนินการถอดบทเรียนให้ กลุ่มเป้าหมายที่ร่วมถอดบทเรียนทราบล่วงหน้า ในขั้นนี้ประกอบด้วย 2 ขั้นตอนย่อย คือ การถอด บทเรียน และการบันทึกบทเรียน

2.1 การถอดบทเรียนมีขั้นตอนที่สำคัญ 5 ขั้นตอน คือ

2.1.1 การสร้างบรรยากาศ เพื่อให้ผู้เข้าร่วมการถอดบทเรียนมีความผ่อนคลาย เป็นกันเอง ซึ่งอาจใช้เพลงหรือเกมในการละลายพฤติกรรม รวมทั้งผู้อำนวยกระบวนการควรชี้แจง ถึงความเสมอภาคและสิทธิในการร่วมแสดงความคิดเห็นของผู้ร่วมการถอดบทเรียน

2.1.2 การกำหนดกติกาในการถอดบทเรียนอย่างมีส่วนร่วม โดยกติกาควร ครอบคลุมประเด็นที่สำคัญ ดังนี้ 1) เป้าหมายการถอดบทเรียนคืออะไร มีวัตถุประสงค์เพื่ออะไร 2) วิธีการถอดบทเรียนใช้วิธีอะไร เช่น ใช้การระดมความคิดเห็น เน้นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และ ไม่ได้เถียงหรือทะเลาะวิวาท 3) หน้าที่ของผู้ร่วมถอดบทเรียนเป็นอย่างไร 4) ข้อพึงระวังในการถอด บทเรียนควรเป็นอย่างไร

2.1.3 การจัดกิจกรรมอุ่นเครื่อง ผู้อำนวยกระบวนการชี้แจงให้ผู้ร่วมถอด บทเรียนเข้าใจวัตถุประสงค์และวิธีดำเนินกิจกรรมเพื่อให้สามารถทบทวนความทรงจำจากการเข้า ร่วมกิจกรรมที่ผ่านมา

2.1.4 การเข้าสู่ประเด็นสำคัญของการถอดบทเรียนเป็นขั้นตอนสำคัญในการ สกัดความรู้จากผู้ร่วมถอดบทเรียนโดยมีขั้นตอนดังนี้ 1) การเล่าประสบการณ์จากวิธีการปฏิบัติงาน ของผู้ร่วมถอดบทเรียน 2) การเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างวิธีการปฏิบัติงานที่กำหนดใน แผนปฏิบัติงานกับวิธีการปฏิบัติงานจริง 3) การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานที่ทำได้เป็นอย่างดี 4) การให้ข้อเสนอแนะวิธีการปฏิบัติงานต่อไปให้ดีขึ้น 5) การวิเคราะห์อุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างการ ปฏิบัติงาน 6) การให้ข้อเสนอแนะวิธีการป้องกันไม่ให้เกิดอุปสรรคในการปฏิบัติงาน 7) ข้อเสนอแนะ ในสิ่งที่ควรทำเพิ่มเติมในการปฏิบัติงานที่ผ่านมา และ 8) การประเมินความพึงพอใจผลการปฏิบัติงาน ที่ผ่านมา

ทั้งนี้ผู้จัดบันทึกต้องจดรายละเอียดของข้อมูลทุกขั้นตอน บันทึกเสียง พร้อมทั้ง สังเกตบรรยากาศในระหว่างการถอดบทเรียนและจัดบันทึกไว้ประกอบการจัดทำรายงานการถอด บทเรียน

2.2 การบันทึกบทเรียน ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ

2.2.1 การเตรียมตัวก่อนบันทึกบทเรียน เป็นขั้นตอนที่ผู้จัดบันทึกควรเตรียม ความพร้อมก่อนบันทึกบทเรียนใน 4 ประเด็น คือ 1) ศึกษารายละเอียดของโครงการ/กิจกรรมที่จะ ถอดบทเรียน 2) ศึกษารายละเอียดการถอดบทเรียนเกี่ยวกับกรอบแนวคิด ขั้นตอนการถอดบทเรียน และประเด็นคำถามที่ใช้ในการถอดบทเรียน 3) จัดเตรียมอุปกรณ์ในการบันทึกการถอดบทเรียน และ 4) เตรียมความพร้อมด้านทางด้านร่างกายจิตใจ

2.2.2 การบันทึกข้อมูลการถอดบทเรียน ข้อมูลที่ต้องจดบันทึกที่ระหว่างการถอดบทเรียน คือ 1) ข้อมูลขั้นตอนและวิธีการจัดกิจกรรมถอดบทเรียน 2) ข้อมูลการเล่าเรื่อง การวิเคราะห์ และการอภิปรายของผู้ร่วมถอดบทเรียน 3) ข้อมูลบรรยากาศของระหว่างการถอดบทเรียน

2.2.3 การสรุปและรายงานการถอดบทเรียน ผู้จดบันทึกต้องอ่านรายงานการถอดบทเรียนในที่ประชุมของผู้ร่วมถอดบทเรียนและทีมงานการถอดบทเรียนได้รับทราบข้อมูลที่จดบันทึกไว้เพื่อให้มีการปรับแก้และเพิ่มเติมให้ข้อมูลมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยบทเรียนที่ถอดได้ต้องได้รับการสรุปให้เห็นอย่างน้อย 2 ประเด็น คือ 1) อะไรคือสิ่งที่ได้อยู่แล้วและควรทำต่อไปเพื่อกลับไปวางแผนพัฒนา ลงมือทำ แล้วตามด้วยการวิจัยให้ก้าวหน้าต่อเนื่องเป็น D&R (Development and Research) 2) อะไรคือสิ่งที่ยังบกพร่องเป็นจุดอ่อน และควรจะปรับปรุงอย่างไร มีความรู้พอที่จะปรับปรุงหรือไม่ ถ้าไม่ ควรทำวิจัยเพื่อหาแนวทางปรับปรุงเป็นการวิจัยแล้วพัฒนา แบบ R&D (Research and Development) ทั้งนี้ D&R และ R&D ควรเป็นการวิจัยแบบ PAR (Participatory Action Research) ที่เน้นกระบวนการเรียนรู้ของคนทั้งหมด

3. ชั้นเขียนรายงานการถอดบทเรียน ในขั้นตอนนี้ควรแบ่งเป็น 3 หัวข้อ หลัก ดังนี้

3.1 ความเป็นมาของโครงการ/กิจกรรมที่จะถอดบทเรียน วัตถุประสงค์ของการถอดบทเรียน

3.2 การเตรียมการถอดบทเรียน เป็นการเล่ารายละเอียดของขั้นตอนต่างๆ ในข้อ 1.1-1.6 ซึ่งได้แก่ วิธีการ ทีมงาน บทบาทหน้าที่ กรอบแนวคิด เทคนิคการถอดบทเรียน กลุ่มเป้าหมายที่ร่วมถอดบทเรียน และปฏิทินการถอดบทเรียน

3.3 เนื้อเรื่องการดำเนินการถอดบทเรียน เป็นการเล่ารายละเอียดในข้อ 2.1.4 ซึ่งครอบคลุม ประสพการณ์จากวิธีการปฏิบัติงานจริงของผู้ร่วมถอดบทเรียน วิธีการปฏิบัติงานที่กำหนดในแผนปฏิบัติงาน เปรียบเทียบความแตกต่าง สิ่งที่ได้เป็นอย่างไรดีจากการปฏิบัติ ข้อเสนอแนะวิธีการปฏิบัติงานต่อไปให้ดีขึ้น ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างการปฏิบัติงาน ข้อเสนอแนะวิธีการป้องกันไม่ให้เกิดอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ข้อเสนอแนะในสิ่งที่ควรทำเพิ่มเติมในการปฏิบัติงานที่ผ่านมา ประเมินความพึงพอใจผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา

4. ชั้นติดตามการนำบทเรียนไปใช้ประโยชน์

ในขั้นตอนนี้ให้ความสำคัญกับการนำบทเรียนที่เรียนรู้จากการปฏิบัติงานไปใช้เพื่อให้การปฏิบัติงานต่อไปมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ดังนั้นหัวหน้าทีมหรือผู้เกี่ยวข้อง

ได้มีการนิเทศกำกับติดตามการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องเป็นระยะๆ เพื่อตรวจสอบว่าได้มีการนำบทเรียนไปใช้ประโยชน์หรือไม่เพียงไร เพราะอะไร

ถึงแม้ว่าการถอดบทเรียนจะมีการดำเนินการกันอย่างแพร่หลาย แต่มีข้อน่าสังเกตว่า รายงานการถอดบทเรียนโครงการพัฒนาในประเทศไทย ส่วนใหญ่มักมีลักษณะเป็นการรวบรวม (Compile) ข้อมูล ว่ามีการดำเนินการสิ่งใดไปบ้างเป็นหลักและมักไม่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมใดๆ หลังจากนั้นอย่างชัดเจน เพราะขาดการสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติจริง เพื่อให้สามารถนำไปใช้ในการแก้ปัญหาหรือปรับให้อย่างสร้างสรรค์ในสถานการณ์จริงได้อย่างเหมาะสมมากขึ้น และนำไปสู่การพัฒนาสิ่งใหม่ๆ ดังนั้นการถอดบทเรียนเพื่อนำความรู้ภายในตัวบุคคลมาใช้ให้เกิดประโยชน์ จึงต้องมีกระบวนการในการจัดการความรู้โดยผ่านกระบวนการเรียนรู้

ในการประยุกต์เครื่องมือการถอดบทเรียน ผู้วิจัยได้นำมาใช้เพื่อให้ทราบถึงบทเรียนที่เกิดจากการปฏิบัติงานพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาชายธง และองค์การบริหารส่วนตำบลเกษไชโย โดยองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีวิธีการทำงานและการเรียนรู้จากการปฏิบัติของตนเอง ซึ่งอาจเหมือนหรือแตกต่างกันได้ ซึ่งควรมีการแบ่งปันประสบการณ์การเรียนรู้ที่เกิดจากการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างไม่รู้จบ

แนวคิดทุนทางสังคมและทุนทางวัฒนธรรม

ที่ผ่านมาได้มีการให้คำนิยามความหมายคำว่า “ทุนทางวัฒนธรรม” (Cultural Capital) กับแนวคิด “ทุนทางสังคม” (Social Capital) ไว้ค่อนข้างหลากหลาย ซึ่งบางครั้งไม่สามารถแยกได้อย่างชัดเจนระหว่างทุนทางวัฒนธรรมและทุนทางสังคม เนื่องจากมีความหมายและความเข้าใจที่ใกล้เคียงกันมาก แต่อย่างไรก็ตามทุนทางสังคมหากให้ความหมายอย่างกว้างและเข้าใจง่ายแล้ว ทุนทางสังคมหมายถึง ฐาน (ทุน) ทรัพยากรธรรมชาติ ฐาน (ทุน) วัฒนธรรม ประเพณี ค่านิยมเกี่ยวกับความเอื้ออาทร และความสามัคคี ที่ทำให้คนมีความเอื้อเพื่อเอื้อต่อกัน มีระบบความคิด วิธีปฏิบัติ การรวมความคิดความรู้สติปัญญา กำลัง และความชำนาญที่มีอยู่ไปใช้ในการจัดการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน รวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันอีกด้วย ทุนทางสังคมเป็นคุณค่าเดิมที่มีอยู่แล้วในสังคมไทย ก่อให้เกิดพลังที่จะขับเคลื่อนชุมชนได้ ช่วยให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้จริงและยั่งยืน การนำศัพท์มาใช้แตกต่างกันสืบเนื่องมาจากฐานคิดที่ต่างกัน โดยตัวแนวคิดเองเป็นแนวคิดที่กล่าวถึง “ความสัมพันธ์ทางสังคม” ในรูปแบบต่างๆ ที่ส่งผลต่อความร่วมมือของคนในสังคม สามารถมีความหมายทั้งในระดับปัจเจกและกลุ่ม (ปิ่นวดี ศรีสุพรรณ, 2547) การนำทุนทางสังคมมาใช้ในสังคมไทยมีการรวมเอาแนวคิดอื่นๆ เช่น ทุนทางวัฒนธรรม ทุนธรรมชาติ ทุนภูมิปัญญา มาเป็นองค์ประกอบของทุนทางสังคมด้วย โดยเห็นว่าการพัฒนาทุนทางสังคมจะ

นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่ง พรชัย ตระกูลวรานนท์ (2549, หน้า 28) ได้อ้างคำพูดของ อานันท์ กาญจนพันธุ์ ว่าทุนทางสังคม คือ วิธีคิดและระบบความรู้ในการจัดการวิถีของความเป็นชุมชน เช่น การจัดการทรัพยากร การจัดระบบความสัมพันธ์ในการอยู่ร่วมกันในชุมชน ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องอาศัย การคิดเชิงซ้อน และเกี่ยวข้องกับเรื่องระบบความรู้ และภูมิปัญญา อีกทั้งต้องอาศัยกฎเกณฑ์มา กำกับการใช้ความรู้นั้น อาจเป็นรูปของจารีต กฎหมาย หรือเกณฑ์ทางสังคม พร้อมกันนั้นก็ต้องมี องค์การที่เข้ามาทำหน้าที่จัดการเรื่องนั้นๆ อานันท์ยังมองว่าทุนทางสังคมในสังคมไทยนั้นอยู่ภายใต้ หลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1) หลักการตอบแทนกัน (Reciprocity) ถือเป็นหลักการสร้าง พันธะทางสังคมในการตอบแทนกัน เป็นกลไกในการสร้างความร่วมมือเพื่อทำกิจกรรมต่างๆ เป็น หลักการที่เน้นความเท่าเทียม และ 2) หลักการใช้ประโยชน์ร่วมกัน (Communality) คือการใช้พื้นที่ ส่วนรวมของชุมชนในด้านต่างๆ ร่วมกัน

ในทรรศนะของ Pierre Bourdieu (1985 อ้างอิงใน วรวิมล โรมรัตน์พันธ์, 2548) ทุนทางสังคม มีสาระสำคัญดังนี้

1. ทุนทางสังคมเป็นแหล่งรวมความสัมพันธ์ของสมาชิกกลุ่มและเครือข่ายทางสังคม การมีส่วนร่วมในการพัฒนาเครือข่ายทางสังคม และความสัมพันธ์ที่เกิดจากสมาชิกของกลุ่มเป็น ทุนทางสังคม การจัดรูปแบบองค์การระบบราชการเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการเปลี่ยนทุน ทางสังคมเชิงปริมาณ (จำนวนสมาชิกในองค์กร) ให้เป็นเชิงคุณภาพ (ประสิทธิภาพขององค์กร) การสร้างองค์กรลักษณะนี้ก่อให้เกิดสมานฉันท์ (Solidarity) ขึ้นระหว่างบุคคลในองค์กร ซึ่งก่อให้เกิด ความเป็นสถาบัน (Institutionalize) การสร้างสมาคมอาสาสมัครต่างๆ จึงเป็นทั้งกลยุทธ์ระดับ บัณฑิต และส่วนรวมในการลงทุนเพื่อให้เกิดเครือข่ายความสัมพันธ์ที่ยั่งยืน ซึ่งก็คือการสะสมทุน ทางสังคมนั่นเอง ทั้งนี้ทุนทางสังคมสามารถส่งต่อไปยังบุคคลอื่น โดยเฉพาะผู้นำในสมาคมนั้นๆ การพัฒนาเครือข่ายทางสังคมขึ้นอยู่กับความรู้สึทางอัตวิสัยของปัจเจกบุคคล ซึ่งประกอบด้วย (1) การยอมรับ (Recognition) (2) ความนับถือ (Respects) และ (3) ความเป็นชุมชน (Communality) และส่วนที่เป็นวัตถุวิสัย (Objectivism) คือการได้รับการการันตีจากองค์กร

2. ทุนทางสังคมมีคุณลักษณะที่เป็นทุนทางสัญลักษณ์ (Symbolic Capital) อยู่บน พื้นฐานของการรับรู้และตระหนัก (Cognition and Recognition) โดยทุนทางสัญลักษณ์จะ กลายเป็นอำนาจที่ได้รับการสถาปนา และถูกต้องตามกฎหมาย อยู่บนเงื่อนไข 2 ประการ คือ (1) วาทกรรมที่แสดงออก กล่าวคือ อำนาจเชิงสัญลักษณ์ (Symbolic Power) เกิดจากการเป็น เจ้าของทุนทางสัญลักษณ์ ซึ่งทำให้ได้รับการยอมรับตามมา จนกลายเป็นอำนาจที่ได้รับการ สถาปนาขึ้นจากกลุ่ม และมีอำนาจในการเป็นตัวแทน ส่วนระยะยาว จะได้รับการยอมรับในลักษณะ

ของสถาบัน (2) ประสิทธิภาพเชิงสัญลักษณ์ กล่าวคือ ทูทางสัญลักษณ์จะมีพลังเพียงพอที่จะอธิบายความเป็นจริงที่ดำรงอยู่ ขึ้นอยู่กับ “การมองจากบุคคลอื่น”

3. ทูทางสังคมจะแปรเปลี่ยนเป็นทุนเศรษฐกิจในที่สุด ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบแบบแนวคิดของ Marx ที่ให้ความหมายของทุนทางวัฒนธรรม ทุนทางสังคม และทุนทางสัญลักษณ์ว่าเป็นทุนทางจินตนาการ (Fictive Capital) มิใช่ทุนที่เกิดจากผลผลิตทางเศรษฐกิจโดยตรง แต่ Bourdieu เห็นว่าทุนทางวัฒนธรรม ทุนทางสังคม และทุนทางสัญลักษณ์ในที่สุดจะถูกแปรเปลี่ยนเป็นทุนทางเศรษฐกิจหมด

Bourdieu มองว่ามนุษย์ใช้ทรัพยากรทางวัฒนธรรมเป็นทุนโดยผ่านระบบสัญลักษณ์ทางวัฒนธรรม (Symbolic System) ไม่ว่าจะเป็นรสนิยม ความเชื่อ หรือการปฏิบัติ ทั้งหมดเหล่านี้ล้วนทำให้เกิดความแตกต่างทางสังคมทั้งสิ้น (Brown, 1999, pp. 114-117) ดังนั้นในแง่ของการศึกษา ชุมชนท้องถิ่น ชาวบ้านอาจสามารถสร้างและสะสมอำนาจจากทุนทางวัฒนธรรม เพื่อสร้างทุนทางสัญลักษณ์ขึ้นมาใช้ในการต่อต้าน ต่อรองกับอำนาจภายนอกหรือเสริมสร้างความเข้มแข็งภายในชุมชน ตลอดทั้งตอบสนององสภาวะทางจิตใจได้เช่นกัน

ทุนทางสังคม แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) ส่วนที่เป็นกระบวนการ และ 2) ส่วนที่เป็นสภาพแวดล้อมของกระบวนการ (วรวิมล โธมสันพันธ์, 2548)

1. ส่วนที่เป็นกระบวนการทุนทางสังคม จะประกอบไปด้วย 3 ส่วน อันได้แก่

1.1 ส่วนที่เป็นระบบคิด จะเป็นส่วนที่มีความเป็นนามธรรมสูง ระบบคิดดังกล่าวจะมีทั้งส่วนที่มีมาตั้งแต่ดั้งเดิม อันได้แก่ ความเชื่อ ศรัทธา ค่านิยม ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม ภูมิปัญญา ที่ปัจเจก กลุ่ม องค์กร สถาบัน หรือชุมชนได้สืบทอดมาจากบรรพชนในอดีต นอกจากนั้น ระบบคิดอีกส่วนหนึ่งอาจจะมาจากสิ่งที่ได้เรียนรู้ในปัจจุบัน ซึ่งก็รวมทั้งความเชื่อ ศรัทธา ค่านิยม หรือธรรมเนียมปฏิบัติแบบใหม่ สำหรับสาระหลักที่อยู่ในระบบคิดดังกล่าว ได้แก่ ระบบคิดที่เกิดจากค่านิยมที่มีการเชื้ออาหารต่อกัน มีการต่างตอบแทนกัน มีความไว้วางใจระหว่างกัน และมีความสามัคคี ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น

1.2 ส่วนที่เป็นวิธีปฏิบัติ จะเป็นส่วนที่มีความสัมพันธ์กับส่วนที่เป็นระบบคิดนั้นหมายความว่า เมื่อปัจเจก กลุ่ม องค์กร สถาบัน หรือชุมชนมีระบบคิดเกี่ยวกับค่านิยมในการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ระบบคิดดังกล่าวก็จะส่งผลให้สมาชิกมีการปฏิบัติต่อกันด้วยความเชื่ออาหาร และมีความร่วมมือกัน ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เป็นต้น

1.3 ส่วนที่เป็นผลลัพธ์ จะเป็นส่วนที่เกิดจากผลของการที่สมาชิกมีระบบคิดและวิธีการปฏิบัติอย่างไร ซึ่งผลลัพธ์ดังกล่าวอาจจะอยู่ในรูปของทรัพยากรที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

หรือเป็นทุนในรูปแบบต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม อาทิ ทุนที่เป็นตัวเงิน (ทุนในรูปแบบของกองทุน ชุมชน) ทุนมนุษย์ (แรงงานที่มีการลงแขกเอาแรงช่วยเหลือกัน) ทุนทรัพยากรธรรมชาติ (มีป่าไม้ที่เป็นป่าของชุมชน) ทุนภูมิปัญญา (มีความรู้ที่เป็นภูมิปัญญาของชุมชน) โดยที่ทรัพยากร หรือทุนต่างๆ เหล่านี้ เป็นของชุมชน หรือเป็นของสาธารณะที่สมาชิกในชุมชนสามารถเข้าถึงและมา ใช้ประโยชน์ได้

2. ส่วนที่เป็นสภาพแวดล้อมของกระบวนการ อันได้แก่ ปัจจัยภายนอกต่างๆ ที่เป็นทั้ง รูปธรรม (เงินทุนจากภายนอก เครื่องมือที่ได้รับความช่วยเหลือจากภายนอก บุคลากร หรือนักวิชาการจากภายนอก) และนามธรรม (ความช่วยเหลือทางวิชาการจากภายนอก ข้อมูลข่าวสาร ความรู้ต่างๆ จากภายนอก) รวมทั้งผลที่เกิดจากระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีจากภายนอกที่มีผลกระทบต่อระบบคิด และวิถีปฏิบัติ ภายในกลุ่ม องค์กร สถาบัน และชุมชน

ทุนวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่มียุทธศาสตร์และให้คุณค่าต่อวิถีชีวิตของสังคมในทางใดทางหนึ่ง เช่น ทำให้สังคมอยู่กันอย่างสมานฉันท์ ช่วยจัดระเบียบสังคม ในทางเศรษฐศาสตร์เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิด อรรถประโยชน์ต่อสังคมและปัจเจก แต่ทุนทางวัฒนธรรมก็เป็นสิ่งที่ไม่จีรัง มันเปลี่ยนแปลงไปตาม สิ่งแวดล้อมและเทคโนโลยี เช่น การทอผ้าที่เป็นวิถีชีวิตดั้งเดิมของคนไทย เมื่อมีโรงงาน มีเครื่องจักร เข้ามา ซึ่งสามารถทอผ้าได้รวดเร็ว และราคาถูกกว่า หรือเมื่อการแพทย์แผนใหม่เข้ามาแทนที่ การแพทย์แผนโบราณ ความต้องการของผู้คนก็เริ่มเปลี่ยนแปลงไป

วัฒนธรรมเป็นสินค้ามีทุน (Merit Goods) ในความหมายเชิงเศรษฐศาสตร์ การผลิตและ บริโภคสินค้าไม่เป็นเพียงความพอใจของผู้เสพและผู้แสดงวัฒนธรรม แต่ยังมีคุณประโยชน์ต่อ สังคมส่วนรวมหรือคนส่วนใหญ่ เช่น การศึกษา นอกจากประโยชน์ต่อผู้เรียนคือ ทำให้ได้มีค่าจ้าง แรงงานตำแหน่งหน้าที่ดีขึ้นแล้ว ยังเป็นผลดีต่อส่วนรวมคือ ช่วยลดภาระทางสังคมได้

วิวัฒนาการของภูมิปัญญาและทุนวัฒนธรรมไทย เริ่มตั้งแต่ในอดีตที่ชุมชนอยู่กันแบบ พึ่งพาอาศัยใช้ระบบแลกเปลี่ยนแทนการซื้อขายด้วยเงินตรา มีความนับถืออาวุโส ยอมรับใน สถานะชนชั้น เรื่อยมาจนถึงยอมรับเทคโนโลยี ระบบตลาดทุนนิยม ค่านิยมความร่ำรวย ความเชื่อ ในวิทยาศาสตร์ ความมีอคติต่อทุนวัฒนธรรมและภูมิปัญญาแบบดั้งเดิมว่าล้าสมัย จนกระทั่งมาถึง ยุคที่เห็นผลกระทบของวัฒนธรรมสมัยใหม่และหวนกลับไปหาวัฒนธรรมและภูมิปัญญาดั้งเดิมจน นำมาเป็นจุดขายทางเศรษฐกิจ มีการค้นหาศิลปินแห่งชาติ ศิลปินพื้นบ้าน และสนับสนุนการทำ วิจัยทางด้านวัฒนธรรม และจากการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ เอกสารงานเขียนต่างๆ พบว่ามีการเขียน

ทางวัฒนธรรมมากมายที่มีคุณค่าน่าศึกษาและจากข้อมูลปฐมภูมิ หรือต้นตอของภูมิปัญญานั้น โดยตรงได้พบปรากฏการณ์และการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมหลายประการ ได้แก่

1. มีความตื่นตัวทางวัฒนธรรมมากขึ้น ในรอบ 2 ทศวรรษที่ผ่านมา มีการเรียกร้องให้สนใจทุนวัฒนธรรมและทุนทางสังคมมากขึ้น แต่กิจกรรมเหล่านี้ในหลายพื้นที่ไม่ยั่งยืนเนื่องจากไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะขาดการสนับสนุนอย่างเป็นเครือข่าย

2. ความหลากหลายของทุนวัฒนธรรมมีแนวโน้มลดลง ความรู้และภูมิปัญญาจากอดีตมีแนวโน้มที่จะสูญหาย เช่น ความรู้ของพราน ความรู้เกษตรแบบดั้งเดิม

3. มีการปรับตัวของตลาดวัฒนธรรม โดยเฉพาะในสาขาศิลปะการแสดง มีการปรับรูปแบบให้สอดคล้องกับผู้บริโภคสมัยใหม่ เช่น เปิดพื้นที่แสดงในโทรทัศน์ ผ่านวีดิทัศน์ ปรับรูปแบบการแสดงให้กระชับ และพบว่าคนไทยนิยมซื้อของเก่าหรือของหายากมาใช้หรือสะสม

4. ศิลปะการแสดงของไทยมีความคล่องตัวหรือปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรมสมัยใหม่ได้ เช่น สามารถนำดนตรีไทยมาปรับแสดงร่วมกับดนตรีแจ๊สได้

5. ภาครัฐมีการปรับตัวนำเอาวัฒนธรรมมาเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน เช่น ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ส่งเสริมผลิตภัณฑ์พื้นบ้าน แต่ยังมีจุดอ่อน คือ การผูกขาดอำนาจกำกับควบคุม กีดกันหน่วยงานอื่นๆ อ้างข้อกฎหมายระบุว่าเป็นหน้าที่เฉพาะที่ระบุสำหรับหน่วยงานนั้น การทำงานส่งเสริมวัฒนธรรมมิได้หมายความว่าต้องทำเองหรือเป็นเจ้าของภาพการทำงานร่วมกันหรือเป็นเครือข่ายจะเหมาะสมกับงบประมาณและกำลังคนที่มีอยู่มากกว่า

6. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญและทำกิจกรรมส่งเสริมทุนวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ส่วนใหญ่ยังทำบทบาทด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

7. มีความตื่นตัวด้านการค้นคว้าวิจัยด้านวัฒนธรรมทั้งระดับชาติและภูมิภาคและท้องถิ่น แต่การทำงานร่วมกันเชิงบูรณาการยังมีน้อย

8. การพัฒนาสื่อสารสนเทศวัฒนธรรมในมุมกว้าง เช่น ภาพยนตร์ โทรทัศน์ การแสดง เป็นสื่อที่เข้าถึงคนรุ่นใหม่ได้ง่าย การกำหนดนโยบายวัฒนธรรมจึงควรจะหอบทวนบทบาทและแนวทางการส่งเสริมวัฒนธรรมใหม่ให้เยาวชนเข้าถึงวัฒนธรรมและภูมิปัญญาไทยที่มาพร้อมกับสื่อรูปแบบใหม่ (สารสภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549, หน้า 6)

กล่าวโดยสรุป การเข้าใจกระบวนการทางทุนสังคม มีส่วนช่วยในการคาดคะเนถึงความเป็นไปได้ในรูปแบบของสังคมในอนาคต การก่อให้เกิดทุนทางสังคมมีความยืดหยุ่นสูงสามารถเริ่มได้ในทุกระดับตั้งแต่ระดับปัจเจก ครอบครัว เครือญาติ กลุ่ม องค์กร สถาบัน ชุมชน หรือเครือข่าย ทุนทางสังคมสามารถต่อยอดจากสิ่งเดิมที่มีอยู่หรือเป็นการเรียนรู้จากสิ่งใหม่ การเกิดทุนทางสังคม

โดยอาศัยปัจจัยภายใน แต่ก็ไม่ได้ปฏิเสธปัจจัยภายนอก ที่สำคัญทุนทางสังคมเป็นกระบวนการเปลี่ยนระบบคิดและวิถีปฏิบัติของบุคคลหรือกลุ่มคนบนหลักแห่งศีลธรรม โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การจัดสรรและกระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรม ในการวิจัยครั้งนี้ได้นำแนวคิดทุนทางสังคมและทุนวัฒนธรรมที่เป็นสภาพแวดล้อมของกระบวนการในเชิงกลไกการพัฒนาที่อาศัยปัจจัยภายนอกต่างๆ ทั้งที่เป็นรูปธรรม (เงินทุน เครื่องมือ บุคลากร หรือนักวิชาการจากภายนอก) และนามธรรม (ความช่วยเหลือทางวิชาการ ข้อมูลข่าวสาร ความรู้จากภายนอก) รวมทั้งผลที่เกิดจากระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีที่มีความสำคัญต่อการสร้างพลังเพื่อเป็นกลไกในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โกวิท พวงงาม และคณะ (2550) ได้ศึกษาโครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ ในส่วนของกรณีวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชน กลุ่ม องค์กร เครือข่ายภาคประชาชนในการกระจายอำนาจและมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์กรท้องถิ่น ในประเด็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม เครือข่ายองค์กรภาคประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่เป็นโครงสร้างแนวดิ่ง มีลักษณะคล้ายกับระบบราชการไม่เป็นกันเองกับประชาชน และมีข้อจำกัดในการที่จะเปิดโอกาสหรือช่องทางให้กลุ่ม เครือข่ายองค์กรภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง ซึ่งจุดอ่อนมีทั้งตัวประชาชนเองยังไม่เข้าใจอำนาจหน้าที่ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และของตนเองในเรื่องการมีส่วนร่วม กับอีกส่วนหนึ่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางส่วนขาดวิสัยทัศน์และมีลักษณะเป็นอำนาจนิยมรวมทั้งเป็นเชิงอุปถัมภ์ในการบริหารจัดการ ซึ่งทำให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมก็เป็นเพียงพิธีกรรมตามระบบราชการ โดยการถูกเชิญให้มาร่วมกับกรรมการร่วมเสนอความเห็น ร่วมประชุมและร่วมประชุมประชาคม ซึ่งก็มักไม่ค่อยลงไปถึงระดับหมู่บ้าน

สำหรับการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พบว่า ตัวแทนกลุ่ม เครือข่ายองค์กรภาคประชาชน ทุกภาคส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงการและกิจกรรมต่างๆ มากที่สุดโดยเฉพาะในกิจกรรมงานประเพณีและวันสำคัญต่างๆ ทั้งนี้ได้เสนอวิธีการส่งเสริมให้ประชาชน กลุ่ม องค์กรเครือข่ายเข้ามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ (1) เปิดเวทีให้ประชาชน กลุ่ม องค์กรเครือข่าย เข้าถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ง่าย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และเปิดเผยข้อมูลหรือให้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ แก่ประชาชนหลายๆ ช่องทาง เปิดโอกาสให้ "สภาผู้นำชุมชน" "สภาประชาชน" เพื่อ

ร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ตรวจสอบและพิทักษ์ผลประโยชน์ของท้องถิ่น (2) ให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใช้กลไก กลุ่ม องค์การเครือข่าย เป็นฐานในการทำงานพัฒนาท้องถิ่น ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย แผน โครงการ กิจกรรม ในรูปของเวทีประชาคมหมู่บ้าน การทำประชา พิจารณ์โครงการต่างๆ เปิดรับฟังความคิดเห็นและปัญหาต่างๆ รวมทั้งให้กลุ่ม องค์การเครือข่ายไป ร่วมเป็นกรรมการ หรือกรรมการวิสามัญของสภาท้องถิ่น เป็นต้น

ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ (2549) ได้ศึกษาเรื่อง ทูทางสังคมกับการบริหารการคลังของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี และองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสายมอด อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา สภาพการณ์ของทุนทางสังคมในองค์การบริหารส่วนตำบล และศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างทุนทาง สังคมกับการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลรวมถึง การนำเสนอแนวทาง การนำทุนทาง สังคมมาใช้ในการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล จากการศึกษาทั้งสององค์การ บริหารส่วนตำบลมีข้อค้นพบว่า

1. ความสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่สามารถได้รับรางวัลธรรมาภิบาลจะต้อง มีทุนทางสังคมอยู่ในระดับที่สูงพอควร กล่าวคือ จะต้องอาศัยผู้นำและทีมงาน ทุนมนุษย์ การมี ส่วนร่วม การให้การรับรู้ร่วมกัน การมีส่วนร่วมและการให้การช่วยเหลือแก่ชุมชนโดยรวมทั้งหมด การพิจารณาจะต้องพิจารณาทุกมิติร่วมกัน โดยทั้ง 6 มิติ ได้แก่ มิติทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมืองการปกครอง เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม อย่างเชื่อมโยงกัน ทั้งในระบบคิดและวิธีปฏิบัติซึ่ง จะทำให้เกิดผลลัพธ์สุดท้าย คือ ความเต็มใจในการเสียภาษี ความพึงพอใจใน การบริหาร การเก็บ ภาษีเพิ่มมากขึ้น และการใช้จ่ายอย่างโปร่งใสโดยมีเป้าหมายเพื่อการกินดีอยู่ดีของประชาชนใน ชุมชน

2. การนำทุนทางสังคมมาใช้นั้นจะช่วยเป็นการสร้างพลังอำนาจของชุมชน การให้ อำนาจและการเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมจะทำให้ประชาชนได้เกิดการเรียนรู้ มีวัฒนธรรมการ พึ่งพาอาศัยกัน ความไว้วางใจกัน ความเป็นเอกภาพเหล่านี้เป็นต้น จะช่วยเป็นพลังผลักดัน สร้างสรรค์องค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความเข้มแข็ง

3. องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีพัฒนาการและบริบทที่แตกต่างกัน การจัดการ ภายใตของตนเองจึงต้องรู้จักการประยุกต์ใช้ทุนทางสังคมให้เกิดประโยชน์ ดังนั้น คณะผู้บริหาร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องสนใจและเอาใจใส่อย่างจริงจัง เพื่อร่วมกัน ยกกระดับศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลให้สามารถประสานพลังให้เกิดการจัดการอย่าง ต่อเนื่องยั่งยืน

4. ฐานะการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลจะมีความมั่นคงและยั่งยืนก็ขึ้นอยู่กับประชาชนในพื้นที่ได้เรียนรู้ในการจัดการตนเอง การกระจายอำนาจและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งที่มีโอกาสจะหลีกเลี่ยงได้ อันจะทำให้ประชาชนได้รู้จักเรียนรู้ในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยและเป็นฐานรากที่มั่นคงของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงต่อไป

สุจินต์ สิมารักษ์ และคณะ (2549, หน้า 137-157) ศึกษาโครงการวิจัยการพัฒนาภาค การจัดการความรู้เพื่อพัฒนาท้องถิ่นระดับตำบล-อำเภอ พบว่า พลังท้องถิ่น ส่วนหนึ่งยังคงเป็นศักยภาพในท้องถิ่น และอีกส่วนหนึ่งเป็นพลังที่เคลื่อนไหวอยู่อย่างต่อเนื่อง เป็นพลังสำคัญที่รื้อยรัดชุมชนท้องถิ่นเอาไว้ได้ ทำให้คนในชุมชนท้องถิ่นนั้นอยู่รอดและสามารถจัดการตัวเองได้ ประกอบด้วย 4 ฐานสำคัญ คือ

1. ฐานทรัพยากร เป็นจุดเริ่มต้นของการผลิตความรู้ สร้างระบบคุณค่าและความเชื่อรวมไปถึงการสร้างเครือข่ายทางสังคม

2. เครือข่ายทางสังคม เป็นพลังที่ยึดโยงชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นเอาไว้ด้วยกันเป็นเครือข่าย เช่น การเป็นเครือญาติ การมีระบบความเชื่อร่วมกัน การมีวัฒนธรรมร่วมกัน เป็นต้น ส่วนชุมชนที่เป็นคนอพยพจากพื้นที่อื่น จะเป็นเครือข่ายที่ค่อนข้างเป็นทางการที่ผูกโยงกับผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ระบบความรู้ของท้องถิ่นในพื้นที่วิจัยส่วนใหญ่เป็นกระบวนการถ่ายทอดทางสังคม (Socialization Tacit to Tacit) เป็นการถ่ายทอดแบบไม่ได้ตั้งใจแต่เป็นเพราะการได้รู้ ได้เห็น ได้ยิน ได้สัมผัส แล้วซึมซับเอาความรู้เหล่านั้นไว้ในตัวเอง จากนั้นก็จะใช้วิธีการเดียวกันถ่ายทอดไปสู่คนรุ่นต่อไป พบว่าการใช้วิธี Socialization เป็นวิธีการจัดการความรู้ที่ทรงพลังที่สุด และสอดคล้องกับวิถีการดำรงชีวิตของชุมชนท้องถิ่น

4. ระบบคุณค่าและความเชื่อ เป็นเครื่องรื้อยรัดให้ชุมชนท้องถิ่นดำรงอยู่ได้ และทำหน้าที่กำกับควบคุมพฤติกรรมของคนในชุมชนให้อยู่ในครรลอง แสดงออกมาในรูปของวัฒนธรรม บุญ ประเพณี ความเชื่อ และพิธีกรรมต่างๆ

พลังท้องถิ่นทั้ง 4 ฐานล้วนมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างกัน จนบางครั้งไม่สามารถแยกได้ชัดเจนว่าพลังท้องถิ่นนั้นอยู่ในฐานใด ความเข้มแข็งของพลังท้องถิ่นในฐานหนึ่งก็มักจะส่งผลให้พลังท้องถิ่นในฐานอื่นๆ เข้มแข็งด้วย และหากพลังท้องถิ่นใดฐานหนึ่งอ่อนแอ ก็จะทำให้พลังท้องถิ่นอื่น ๆ อ่อนแอตามไปด้วยเช่นกัน

การเพิ่มทักษะและขยายจำนวนวิทยากรกระบวนการ เพื่อเป็นกลไกการจัดการความรู้ของชุมชนท้องถิ่น ในระยะ 4 เดือนแรก ได้พัฒนาวิทยากรกระบวนการจำนวน 21 คน โดยคัดเลือกจากผู้นำชุมชนและเจ้าหน้าที่ของสมาชิกในภาคีความร่วมมือวิจัยและพัฒนาเกษตรยั่งยืน จังหวัดขอนแก่น ในระยะที่ 2 ได้ขยายจำนวนวิทยากรกระบวนการ คัดเลือกโดยวิทยากรกระบวนการกลุ่มเดิมชักชวนกลุ่มเพื่อน ญาติ ผู้นำในชุมชนคนรุ่นใหม่ จำนวน 49 คน การเพิ่มทักษะของวิทยากรกระบวนการในระยะนี้ได้ปรับเป็นการร่วมเรียนรู้และจัดกระบวนการเรียนรู้ให้กับชุมชนท้องถิ่นของตนเองโดยการฟื้นฟูและใช้พลังท้องถิ่น ซึ่งเป็นกระบวนการเรียนรู้ที่นำไปสู่การพัฒนาชีวิตแบบองค์รวม แบ่งเป็น

1. กระบวนการเรียนรู้เพื่อฟื้นฟูพลังท้องถิ่น ได้แก่ ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น วัฒนธรรมชุมชน เช่น บุญประเพณี เปิงบ้าน ความสัมพันธ์แนวราบ

2. การจัดกระบวนการเรียนรู้เพื่อเพิ่มทักษะและสร้างความต่อเนื่องในการเรียนรู้ให้กับวิทยากรกระบวนการ โดยใช้เครื่องมือที่หลากหลายแบ่งเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกเครื่องมือเชิงกระบวนการ ได้แก่ การประชุม การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาความรู้ภายในตนเอง เช่น ภาวะผู้นำ และการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาความรู้ภายนอกตนเอง เช่น การทำปุ๋ยชีวภาพ การศึกษาดูงาน การทดลองปฏิบัติจริงหรือการใช้กิจกรรมผ่านประสบการณ์ การเข้าร่วมประชุมและกิจกรรมขององค์กร/กลุ่มอื่น ประเภทที่สอง เครื่องมือเชิงเทคโนโลยีการจัดการและการปฏิบัติจริง (กิจกรรม) ได้นำเสนอการเปลี่ยนแปลงของวิทยากรกระบวนการท่ามกลางการทำงานภายใต้ การปฏิบัติจริง ได้แก่ ร้านค้าชุมชนและตลาดชุมชน ปุ๋ยชีวภาพและเครื่องอัดเม็ดปุ๋ยชีวภาพ นาข้าวปลอดสารพิษ และพันธุ์ข้าวพื้นเมือง กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเยาวชน การอบรมทรัพยากรระดับกลุ่มและเครือข่าย และการวิจัยไต้หวัน

ผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตจากการวิจัยว่า การจัดการความรู้ภายในชุมชนท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน จำเป็นต้องพัฒนากลไกการจัดการความรู้ให้กลายเป็นสถาบัน (Institutionalization) เพื่อให้วงจรการปรับความรู้ทั้ง 4 รูปแบบ คือ กระบวนการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และสร้างความรู้ (Socialization) กระบวนการเปลี่ยนความรู้ให้อยู่ในรูปแบบที่สามารถถ่ายทอดให้เข้าใจได้ง่าย (Externalization) กระบวนการรวมความรู้เพื่อก่อให้เกิดการสร้างความรู้ใหม่ (Combination) และกระบวนการเรียนรู้จากการกระทำซึ่งเป็นการเปลี่ยนความรู้ให้อยู่ในรูปของเอกสาร ให้อยู่ในรูปของทักษะหรือความสามารถของบุคคลหรือองค์กร (Institutionalization) เกิดขึ้นและทำซ้ำๆ อย่างต่อเนื่องจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตชุมชน โดยเห็นว่ากลไกการจัดการความรู้เชิงสถาบันที่น่าจะประสบความสำเร็จ ควรมีองค์ประกอบสำคัญ คือ 1) องค์กรชุมชนหรือองค์กรภาคประชาชน 2) องค์กรส่วนท้องถิ่น และ 3) องค์กรภายนอก อาจเป็นสถาบันการศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชน

หรือหน่วยงานรัฐที่มีองค์ความรู้เกี่ยวกับการสร้างกลไกการจัดการความรู้เข้ามาทำงานร่วมกันในลักษณะภาคีความร่วมมือ

ทรงพล เจตนาวณิชย์ (2550, หน้า 1-25) ผู้อำนวยการสถาบันเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข ได้จัดทำโครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาสถาบันจัดการความรู้ชุมชนท้องถิ่น โดยการสนับสนุนของสถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสังคม (สคส.) ซึ่งโครงการได้ดำเนินงานจัดการความรู้แก่กลุ่มเป้าหมาย ใน 4 ระดับ เป็นการพัฒนาคนทำงานตามเป้าหมายของสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (สรส.) ที่ต้องการ “คนพัฒนาไปบนเนื้องาน” (On The Job Training) เป็นการเรียนรู้บนงานจริง ชีวิตจริง ใช้ทุนเดิมที่มีในชุมชน และมีความต่อเนื่องในการเรียนรู้ผ่านระบบพี่เลี้ยงที่คอยค้ำจุน และหนุนเสริมการเรียนรู้ โดยอาศัย

1. การจัดการความรู้ระดับบุคคล ได้ดำเนินการพัฒนานักจัดการความรู้ท้องถิ่นและแกนนำ เพื่อให้เป็นคุณกิจและคุณอำนวยในชุมชน รวมทั้งนำแนวคิด หลักการ เครื่องมือ การจัดการความรู้ไปใช้ในครอบครัว

2. การจัดการความรู้ระดับชุมชน นักจัดการความรู้ท้องถิ่น และแกนนำได้นำแนวคิด หลักการการจัดการความรู้ไปใช้ในการขับเคลื่อนห้องเรียนชุมชน โดยมุ่งส่งเสริมพัฒนาให้เป็นคุณกิจ คุณอำนวย คุณเอื้อ และคุณบันทึกในประเด็นต่างๆ เช่น การศึกษา อาชีพ การเกษตร สุขภาพ เด็ก เยาวชน ครอบครัว เป็นต้น

3. การจัดการความรู้ระดับองค์กร ประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่เป็น “รัฐบาลท้องถิ่น” ในการพัฒนาสมัชชาองค์กรบริหารส่วนตำบลให้มีความสามารถในการทำงานพัฒนาท้องถิ่นให้บรรลุตามภารกิจขององค์กรบริหารส่วนตำบล โดยใช้แนวคิด “โมเดลประเทศ” รวมทั้งการประสานกับสถาบันการศึกษานำการจัดการความรู้ไปใช้ในการพัฒนาบุคลากร พัฒนาระบบการทำงาน และระบบการเรียนการสอนในสถาบัน

4. การจัดการความรู้ระดับเครือข่าย การจัดตลาดนัดความรู้ เพื่อให้แต่ละพื้นที่ได้นำความสำเร็จ ประสบการณ์จากการจัดการความรู้มาแลกเปลี่ยน หมุนเกลียว และยกระดับความรู้ให้เพิ่มมากขึ้น อีกทั้งเป็นการขยายเครือข่ายการเรียนรู้ในพื้นที่ และข้ามพื้นที่ ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

ผลการดำเนินโครงการ พบว่า ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกับกลุ่มเป้าหมายใน 4 ระดับ ได้แก่

1. ระดับบุคคล นักจัดการความรู้ท้องถิ่น และแกนนำในชุมชนที่เป็นนักจัดการความรู้ มีขีดความสามารถในการทำงาน สามารถนำแนวคิดและหลักการจัดการความรู้ไปประยุกต์ใช้ในครอบครัว ใช้ในการทำงานกับองค์กรและชุมชนได้ในประเด็นดังต่อไปนี้

1.1 ความสามารถในการเป็นคุณอำนวย คุณบันทึก โดยนำคุย และบันทึกความรู้เพื่อใช้งานต่อได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น จากเดิมที่ไม่เคยได้ทำมาก่อน

1.2 มีการวางแผนการทำงาน การประชุมอย่างเป็นระบบ โดยเตรียมประเด็นการพูดคุย เตรียมสมุดบันทึกสำหรับจดบันทึก

1.3 พัฒนาการจากที่ไม่กล้าพูด กล้าแสดงออก ก็กล้าพูดกล้าแสดงออกมากขึ้น กล้าแสดงความคิดเห็นในเวทีได้ดีกว่าเดิม

1.4 สามารถบันทึกข้อมูลการดำเนินงาน ตามแผนงานโครงการได้อย่างละเอียด ครอบคลุมทุกประเด็นเนื้อหา มีรูปแบบการจัดกิจกรรมที่ง่ายและมีความน่าสนใจมากขึ้น

1.5 ได้วิธีคิดและมุมมองใหม่ๆ ในการคิด การพูดและการบันทึกและได้นำไปสู่การถอดบทเรียนของกลุ่ม จากที่ไม่เคยเก็บรวบรวมข้อมูลของกลุ่มก็เปลี่ยนมาทำเป็นฐานข้อมูลของกลุ่ม

1.6 สนใจชุมชนตนเองมากขึ้น สามารถดึงชาวบ้านให้เข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมชุมชนมากขึ้น

1.7 นำการจัดการความรู้ไปใช้ในครอบครัว โดยนำหลักการพูด การฟังอย่างลึกซึ้งไปใช้กับคนในครอบครัว

2. ระดับองค์กร คนในองค์กรเกิดทักษะในการเป็นคุณเอื้อให้การเรียนรู้ดำเนินไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ มีทักษะในการเป็นคุณอำนวยกระบวนการเรียนรู้ในชุมชน และในองค์กรที่เรียกว่า "คุณอำนวยชาวบ้าน" สามารถออกแบบการเรียนรู้ และจัดกระบวนการเรียนรู้ให้กับกลุ่มเป้าหมายของตนได้ สามารถบันทึกผลจากการเรียนรู้ออกมาเป็นเรื่องเล่า ที่ สรส. ได้จัดกระบวนการพัฒนาศักยภาพแกนนำผ่านฐานการทำงานจริงในชุมชน ที่เรียกว่า ห้องเรียนผู้นำ ห้องเรียนพ่อแม่ ห้องเรียนเยาวชน อย่างต่อเนื่อง

2.1 ผู้บริหารองค์กรและแกนนำ สามารถออกแบบการเรียนรู้ให้แก่สมาชิกในองค์กรได้

2.2 ผู้บริหารองค์กรและแกนนำ สามารถจัดกระบวนการเรียนรู้ให้กับสมาชิกได้ดีกว่าเดิม สามารถทำหน้าที่เป็นคุณเอื้อและคุณอำนวยได้ดี มีหลักการทำงานมากขึ้น สามารถออกแบบการเรียนรู้ได้

2.3 ผู้บริหารองค์กรและแกนนำสามารถนำหลักการจัดการความรู้มาใช้ในการทำงาน ได้แก่ การคิดอย่างเป็นระบบ การวางแผนก่อนการทำงาน (การเรียนรู้ก่อนทำ) การคิดและปรับกระบวนการระหว่างทำงาน (เรียนรู้ระหว่างทำ) และการติดตามผลการทำงาน (เรียนรู้หลังทำ)

2.4 ผู้บริหารองค์กรและแกนนำ สามารถนำหลักการที่ได้เรียนรู้จากห้องเรียนบนฐานการทำงานจริง โดยนำไปปรับใช้กับตนเองก่อน (จากการแลกเปลี่ยนข้ามกลุ่ม) แล้วนำไปปรับใช้ในชุมชน เช่น หลักการพูด การประชุมอย่างมีส่วนร่วม หลักการวิเคราะห์คน วิเคราะห์ชุมชน

2.5 เกิดการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน รู้จักการทำงานเป็นระบบ มีการจัดรูปแบบและขั้นตอนการทำงานของตนเอง และการทำงานองค์กร

2.6 ความสัมพันธ์ของคนในองค์กรดีขึ้นจากการทำงานร่วมกัน

3. ระดับชุมชนที่ชุมชนเข้าใจแนวคิด หลักการของการจัดการความรู้ ด้วยการเรียนรู้ผ่านสถานการณ์จริงอย่างเนบเนียนกับวิถีชีวิต โดยใช้หลักการจัดการความรู้มาปฏิบัติจริง ทั้งก่อนทำ ขณะทำ และหลังทำ

นอกจากนี้ได้สร้างความพร้อมในการรับรู้ เรียนรู้ ผูกคิดเชิงระบบ รู้จักตั้งคำถาม ขวนขวายบ้านสาวลงลึกให้เห็นรากของปัญหา โดยใช้เวทีประชาคมหมู่บ้าน และให้เห็นคุณค่าในตนเอง มีความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ที่รับผิดชอบตามแนวคิด “โมเดลประเทศ” เพื่อที่จะให้แกนนำมีความรู้สึกว่าคุณเองสามารถจะจัดการตนเองได้ โดยประยุกต์ใช้หลักการบริหารคน บริหารงาน และบริหารองค์กรอย่างมีส่วนร่วม ให้แกนนำเป็นคณะรัฐมนตรีที่บริหารประเทศตำบล หรือประเทศหมู่บ้านของตนเอง

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการนำ “โมเดลประเทศ” ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับชุมชน มีดังต่อไปนี้ (1) ได้คณะรัฐมนตรี ที่ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีในแต่ละกระทรวง (2) คณะรัฐมนตรีมีความชัดเจนต่อบทบาทหน้าที่ของตนเอง ซึ่งเกิดขึ้นจากการได้มีหน้าที่รับผิดชอบทำงานตามความสนใจ ความถนัด ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น (3) คณะรัฐมนตรีรู้ขีดความสามารถหลักของตนเอง (Core Competency) คือ รู้ทุกข์ รู้ทุน มีความสามารถจัดการประชุมอย่างมีส่วนร่วม ใช้หลักการจัดการความรู้ในการประชุม (4) คณะรัฐมนตรีได้แผนพัฒนาหมู่บ้าน และแผนพัฒนาตำบลที่เกิดขึ้นมาจากการใช้หลักการจัดการความรู้ และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการวิเคราะห์ปัญหาพร้อมกัน (5) รัฐมนตรีแต่ละคน แต่ละกระทรวงมีแผนการทำงาน มีกิจกรรม และมีผลงานที่เกิดจากการทำกิจกรรม

4. ระดับเครือข่าย แกนนำในชุมชนจากพื้นที่ต่างๆ ได้นำเรื่องราวดีๆ ที่ประสบผลสำเร็จจากการดำเนินกิจกรรมจัดการความรู้มาแลกเปลี่ยน เรียนรู้ แบ่งปัน เพื่อยกระดับความรู้ และนำความรู้ที่ได้ไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่ของตนเอง เป็นการเรียนรู้ข้ามพื้นที่ ข้ามเครือข่ายในรูปแบบของ “ตลาดนัดความรู้” ที่มีการจัดทั้งในระดับพื้นที่ และส่วนกลาง

การเปลี่ยนแปลงระดับเครือข่าย ทำให้เกิดการเรียนรู้ในประเด็นดังต่อไปนี้

4.1 ภาศึการเรียนรู้ของสถาบันเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุขมีส่วนร่วม ออกแบบการเรียนรู้ และนำความรู้มาแลกเปลี่ยนในตลาดนัดความรู้

4.2 เกิดเครือข่ายการเรียนรู้แบบองค์การบริหารส่วนตำบลพื้องค์การบริหารส่วน ตำบลน้อง ภายในภาศึของสถาบันเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข แลกเปลี่ยนเรียนรู้กัน อย่างไม่เป็นทางการ โดยไปเยี่ยมเยียน และไปมาหาสู่กัน สอบถามเรื่องราวที่เป็นปัญหาและนำมา ปรับประยุกต์ในองค์การบริหารส่วนตำบลของตนเองได้

4.3 เกิดการแลกเปลี่ยน เรียนรู้ข้ามเครือข่าย ซึ่งเป็นภาศึจากภายนอกที่สถาบัน เสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข ดึงเข้ามาเป็นตัวอย่งให้เกิดการขยายฐานการเรียนรู้ให้กว้าง มาก

4.4 การจัดตลาดนัดความรู้อย่างต่อเนื่อง ทำให้การแลกเปลี่ยนเรียนรู้มีพลัง เห็น ความก้าวหน้า ความเปลี่ยนแปลง เห็นตัวอย่างคน และกลุ่มที่ทำสำเร็จโดยวิธีการต่างๆ ทำให้เกิด แรงบันดาลใจ ส่งผลให้ความสัมพันธ์ของกลุ่มคนในหมู่บ้าน ตำบล และต่างตำบลดีขึ้น

ตะตียา กาฬสุวรรณ (2546) ชี้ว่าการนำเสนอแนวคิดจะเป็นรูปแบบของกระบวนการพัฒนา ที่เน้นอธิบายให้เห็นถึงความต่อเนื่อง การเชื่อมโยงต่อกันของกิจกรรมต่างๆ จนบรรลุผลสำเร็จที่ตั้ง ใจไว้ ด้วยการผ่านการปรับปรุง ยกระดับความคิด ความสามารถจนเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ของกลุ่ม ตลอดจนผลสะท้อนกลับที่เป็นวงจรแห่งการพัฒนาที่ดียิ่งขึ้น ซึ่งรูปแบบดังกล่าวอาศัยการ ประสานเชื่อมโยง ผสมความสอดคล้องของกระบวนการทั้ง 3 คือ กระบวนการกลุ่ม กระบวนการ เรียนรู้ และกระบวนการมีส่วนร่วม โดยที่กระบวนการรวมกลุ่มมีขั้นตอนดังนี้ (1) ขั้นตอนการเกิด กลุ่ม (2) ขั้นตอนการสร้างกลุ่ม (3) ขั้นตอนเจริญเติบโตของกลุ่ม ส่วนกระบวนการเรียนรู้จะแทรกซึมอยู่ใน การดำเนินการต่างๆ ดังนี้ (1) การวิเคราะห์ปัญหา (2) การวินิจฉัยปัญหา (3) การวิเคราะห์ ทางเลือก (4) การตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ถูกต้อง (5) การเรียนรู้และลงมือปฏิบัติตามทางเลือก และการมีส่วนร่วมมี 4 ขั้นตอน คือ (1) การวางแผน (2) การดำเนินกิจกรรม (3) การรับผลประโยชน์ และ (4) การติดตามประเมินผล

ปราณี หมอนทองแดง (2543) ทำการวิจัยเรื่อง ทิศทางการพึ่งตนเองในสังคมที่กำลัง เปลี่ยนแปลงไป ศึกษากรณีหมู่บ้านสองแห่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การศึกษาเปรียบเทียบ ลักษณะปัจจัยเงื่อนไขที่ทำให้ชุมชนพึ่งตนเองได้และไม่ได้ พบว่า บ้านหนองน้ำใสมีการจัดตั้ง องค์กรประชาชนในรูปของกลุ่มหรือโครงการ แต่ในบ้านหนองสะแกกลับไม่พบการจัดตั้งองค์กรเพื่อ การช่วยเหลือตนเองเกิดขึ้นเลย เนื่องจากปัจจัยทั้งภายในและภายนอกที่มีอยู่ในบ้านหนองน้ำใส

เป็นเครื่องสนับสนุนให้ชุมชนพึ่งตนเองได้ ขณะที่ปัจจัยเงื่อนไขเหล่านี้กลับกลายเป็นข้อจำกัดหรืออุปสรรคต่อกระบวนการพัฒนาไปสู่ชุมชนพึ่งตนเองของบ้านนาสะแกรวมทั้งข้อจำกัดทางด้านบริบททางสังคมและวัฒนธรรม ที่ได้ผ่านการหล่อหลอมจากพัฒนาการของหมู่บ้านแตกต่างกันด้วย

ปัจจัยเงื่อนไขแบ่งออกเป็นปัจจัยภายในชุมชน ได้แก่ (1) ผู้นำชุมชนที่มีความรู้ความสามารถและคุณธรรม (2) แรงจูงใจของชาวบ้านที่ต้องการเข้าร่วมโครงการ หรือองค์กรที่เสริมสร้างหลักประกันในชีวิต (3) โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มีการประกอบกิจกรรมทางการเกษตรหลายแห่ง โดยเฉพาะระบบการเกษตรแบบไร่นาสวนผสม (4) โครงสร้างทางการเมือง คือ สถาบันชุมชน (บ้าน วัด โรงเรียน) มีความสามัคคี เข้มแข็ง และระบบจัดการกับความขัดแย้งภายในชุมชน (5) โครงสร้างทางสังคม คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน ความเป็นปึกแผ่นบูรณภาพ (6) การมีองค์กรเพื่อการช่วยเหลือตนเองเกิดขึ้นด้วย ส่วนปัจจัยภายนอกได้แก่ ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ระบบตลาด (พ่อค้า) และนักการเมือง ซึ่งในชุมชนพึ่งตนเองได้จะต้องรู้เท่าทัน เลือกรับปัจจัยภายนอกที่มากกระทบต่อหมู่บ้านในช่วงเวลาต่างๆ กัน

ในกรณีบ้านหนองน้ำใส พบว่า ปัจจัยภายในทั้งหมด ได้ทำงานประสานกัน เกื้อกูลและเชื่อมโยงกันอย่างเข้มแข็ง โดยอาศัยปัจจัยภายนอกเฉพาะเงื่อนไขที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน เข้ามาสนับสนุนองค์กร เพื่อการช่วยเหลือตนเองที่จัดตั้งขึ้นภายในชุมชน ส่วนบ้านนาสะแก ปัจจัยเงื่อนไขภายในไม่สามารถทำงานประสานเชื่อมโยงกันได้เลย ต้องอาศัยปัจจัยภายนอกเข้ามาจัดระบบและแก้ไขปัญหาของชุมชน นอกจากนี้ยังพบว่าลักษณะของชุมชนพึ่งตนเองจะเกิดได้นั้นต้องผ่านกระบวนการต่อสู้ดิ้นรน และเกิดการพัฒนากลับบ้านโดยรวมควบคู่กันไปด้วย

รัตนา บุญมัธยะ และคณะ (2548, หน้า 162-165) ได้ศึกษาเรื่อง การสังเคราะห์องค์ความรู้ท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการความรู้เพื่อชุมชนเป็นสุขในภาคอีสาน กรณีเครือข่ายอินแปง ประชาญ์ชาวบ้านภาคอีสานและชุมชนศิระชะอโคก มุ่งศึกษากระบวนการและกลไกการจัดการความรู้เพื่อสร้างชุมชนเป็นสุขของเครือข่ายในภาคอีสาน พบว่า ความรู้ท้องถิ่นที่ชุมชนใช้ในการสร้างความสุข คือ ความรู้ที่เกี่ยวกับการเกษตรแบบพึ่งพาตนเองในรูปของระบบเศรษฐกิจพอเพียง แนวคิดในเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงไม่ใช่เป็นเพียงรูปแบบทางการผลิตทางเศรษฐกิจชุมชนเท่านั้น แต่เป็นการดำเนินชีวิตทางสังคมวัฒนธรรมของชุมชนที่สอดคล้องไปกับหลักพุทธธรรมที่เน้นความเรียบง่าย การพึ่งตนเองเป็นหลักเป้าหมายของการผลิตเป็นไปเพื่อประโยชน์ให้สอยในการดำรงชีพของครัวเรือนและชุมชนเป็นหลักมากกว่าการผลิตเพื่อตลาดเน้นการค้ากำไรสูงสุดเป็นหลัก

อย่างไรก็ดี ทีมวิจัยพบว่า แหล่งที่มาองค์ความรู้ท้องถิ่นในเรื่องการผลิตเพื่อพึ่งพาตนเองในระบบเศรษฐกิจพอเพียงมาจากความรู้ดั้งเดิม ที่เกิดจากการสั่งสมของบรรพบุรุษผสมผสานกับ

ความรู้ที่เป็นสากลจากโลกาภิวัตน์ที่ชุมชนคิดว่าเหมาะสม ความรู้ท้องถิ่นจึงมีลักษณะเป็นพลวัตไม่หยุดนิ่ง แต่มีการปรับปรุงกับภายนอกทั้งจากภูมิปัญญาไทยและภูมิปัญญาเทศ ความรู้ท้องถิ่นจึงไม่ใช่สิ่งที่เป็นคู่ตรงข้ามกับความรู้สากลในกระแสโลกาภิวัตน์เสมอไป อาจกล่าวได้ว่าในวัฒนธรรมท้องถิ่นโลกาภิวัตน์และในโลกาภิวัตน์ก็มีวัฒนธรรมท้องถิ่นปะปนอยู่ด้วยกันดังที่ปรากฏในกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน

กระบวนการเรียนรู้ของชุมชนเริ่มต้นจากการประสบปัญหาอันเนื่องมาจากการพัฒนากระแสหลักที่มุ่งเน้นการผลิตเพื่อตลาดทำให้ชุมชนตกอยู่วัฏจักรของความยากจน หนี้สิน มาอย่างต่อเนื่อง ผลักดันให้ผู้นำเครือข่ายแสวงหาทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหาความทุกข์นี้ด้วยวิธีการต่างๆ ที่ได้เรียนรู้จากประสบการณ์การปฏิบัติ แรงกระตุ้นจากนักพัฒนา นักวิชาการและองค์กรภาคีพันธมิตรจากภายนอกมีส่วนในการช่วยให้ชุมชนเกิดการตระหนักรู้ถึงสภาวะที่ทำให้เกิดปัญหา การหยุดคิด ทบทวน สะท้อนกลับไปมา ถึงปัญหาและทางเลือกการเรียนรู้ที่จะไขความทุกข์ของครอบครัวและชุมชน บทบาทของนักพัฒนายังช่วยในการจัดตั้งกลุ่มองค์กร และเครือข่ายชุมชน โดยการเชื่อมประสานให้ผู้นำจากหลากหลายพื้นที่ได้มาพบปะ แลกเปลี่ยนประสบการณ์ความรู้ที่เกิดจากการปฏิบัติ จนเกิดความสัมพันธ์ทางสังคมในลักษณะเครือข่ายของกระบวนการเรียนรู้ นอกจากนี้ ยังช่วยเสริมด้านวิชาการด้วยการศึกษาดูงานหาความรู้เพิ่มเติมเพื่อขยายมุมมองและแนวคิดของผู้นำ รวมทั้งช่วยในการประสานทรัพยากรทุนให้เครือข่ายชุมชนเพื่อให้สามารถดำเนินงานได้เต็มที่อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

กลไกการจัดการความรู้ของเครือข่ายชุมชน ปรากฏใน 3 ระดับ คือ ตัวผู้นำองค์กรชุมชน และเครือข่ายชุมชน รวมทั้งองค์กรพัฒนาจากภายนอกที่เป็นภาคีพันธมิตรของเครือข่ายชุมชน กลไกทั้ง 3 ส่วนนี้มีความสำคัญต่อการจัดการความรู้ชุมชนและไม่อาจจะขาดกลไกอันใดอันหนึ่งในการจัดการความรู้ ชุมชนใช้เครื่องมือดังต่อไปนี้ ตัวผู้นำที่เป็นเกษตรกรต้นแบบแปลงเกษตรที่เป็นเสมือนห้องเรียนของชุมชน เพื่อทำการทดลองปฏิบัติให้เห็นจริง เวทีประชุมแลกเปลี่ยน สรุปบทเรียน โครงการเพื่อเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ ระบบสารสนเทศ และเอกสารเพื่อการสื่อสาร เผยแพร่ความรู้

การพัฒนาความรู้และกลไกการจัดการความรู้เพื่อสร้างชุมชนเป็นสุขจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตั้งอยู่บนฐานของการทำงานร่วมกันในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วน (Partners) ระหว่างผู้นำเครือข่าย ชุมชน และองค์กรภาคีพันธมิตรจากภายนอก

เมธาวี ฐานกุล (2551, หน้า 144-147) ได้ทำการศึกษาเรื่อง แนวทางการสร้างความเป็นเลิศ (Best Practice) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี: กรณีศึกษาเทศบาล

นครยะลา และเทศบาลนครนทบุรี ผลการศึกษาพบว่า แนวทางการสร้างความเป็นเลิศด้านการบริหารจัดการที่ดีของทั้ง 2 เทศบาลมีจุดเน้นที่แตกต่างกัน โดยเทศบาลนครนทบุรีเน้นที่กระบวนการบริหารจัดการ ส่วนเทศบาลนครยะลาจะเน้นที่ความต้องการของประชาชน ปัจจัยแห่งความสำเร็จ คือ ภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วม ความมีเอกภาพทางการเมืองท้องถิ่นบุคลากรมีความรู้ความสามารถและทักษะ การสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐ เอกชน และประชาสังคม ข้อเสนอแนะ ได้แก่ การสร้างภาวะผู้นำในทุกระดับ การเสริมสร้าง "จิตสำนึกสาธารณะ" ในทุกภาคส่วน การมีส่วนร่วมของทุกคนในท้องถิ่น การให้อิสระในการดำเนินงานอย่างเหมาะสม การพัฒนาสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการพัฒนา การบริหารทรัพยากรในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ การศึกษาสภาพแวดล้อมองค์กรสม่ำเสมอ การคำนึงถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนเป็นหลัก และการติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

Wilhelmina, L. Cabo (2006) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การริเริ่มสร้างความรับผิดชอบ (Accountability) ในการบริหารจัดการที่ดี (ธรรมาภิบาล) ของประเทศฟิลิปปินส์ จากการศึกษาพบว่า ในประเทศฟิลิปปินส์นโยบายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี ค.ศ. 1991 ได้เปิดโอกาสในการสร้างและส่งเสริมให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐบาล ตัวแปรที่สำคัญได้แก่ กฎหมายการกระจายอำนาจที่ทำให้ฝ่ายรัฐบาลได้เข้าถึงประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยมีการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีอำนาจมากขึ้นต้องรับผิดชอบในการจัดสรรทรัพยากรที่ดีในการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนในชุมชน โดยได้มีการขยายกรอบการทำงานเกี่ยวกับการสร้างความร่วมมือที่จะทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมหลักๆ ขององค์กร ดังนั้นการกระจายความรับผิดชอบในหน้าที่มากขึ้นจะส่งผลให้เกิดความรับผิดชอบต่อผลของการปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้ ประเทศฟิลิปปินส์จึงต้องพัฒนาจุดแข็งในบริบทของการกระจายอำนาจอธิปไตยด้านการบริหารจัดการและเน้นที่ความรับผิดชอบต่อตามโครงสร้างแบบลำดับขั้นและโครงสร้างของระบบราชการที่ส่งเสริมให้เกิดการปรับตัวเข้าหากันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาสังคม

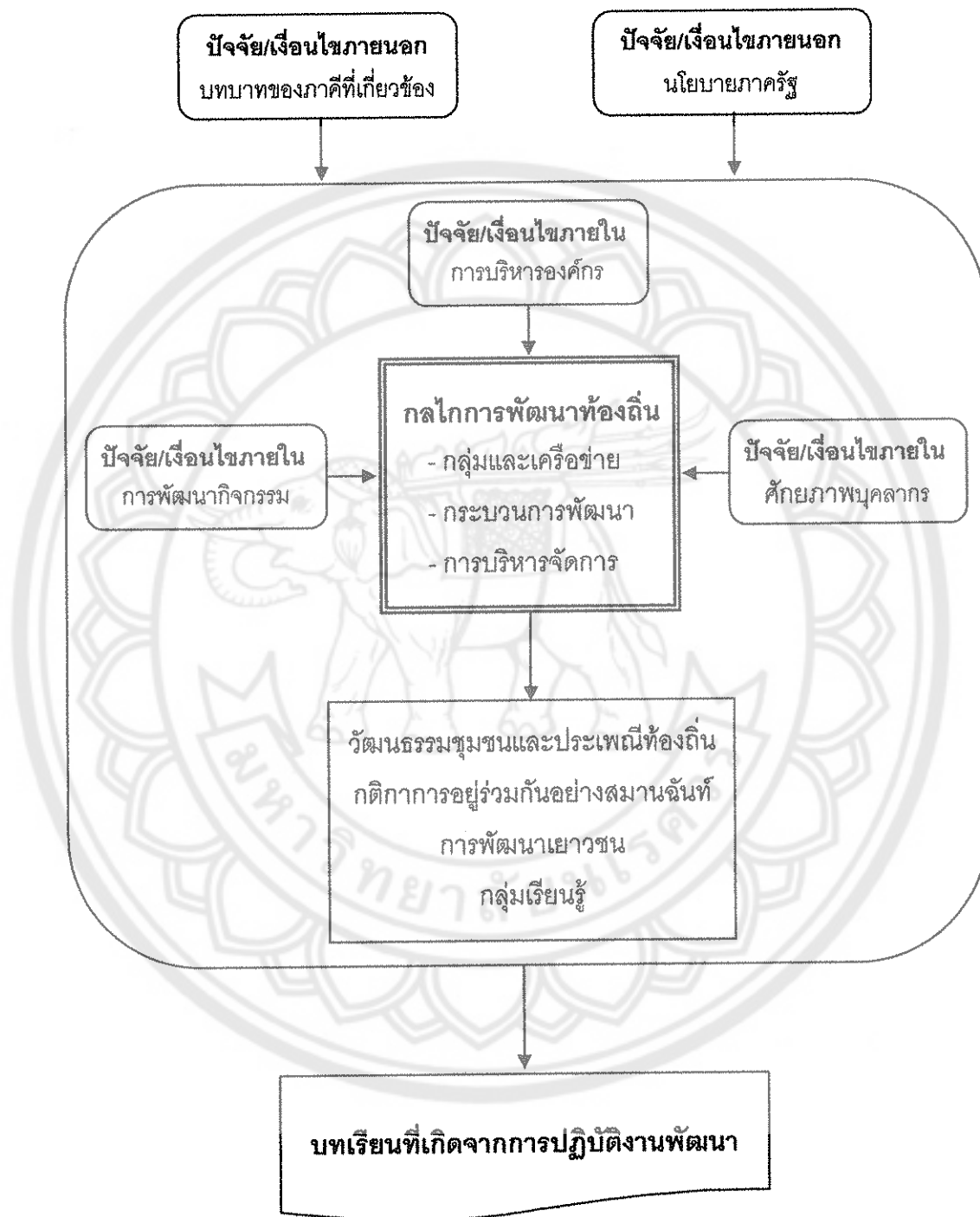
Purdue, D. (2001) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การสร้างความร่วมมือของท้องถิ่นข้างเคียงกัน ภาวะผู้นำ ความไว้วางใจ และทุนทางสังคม จากการศึกษาพบว่า ทุนทางสังคมเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนและความไว้วางใจในตัวผู้นำชุมชน ซึ่งจะสนับสนุนประสิทธิภาพในการเป็นหุ้นส่วนของท้องถิ่นใกล้เคียงกัน การเข้ามาเป็นหุ้นส่วนของท้องถิ่นยังสามารถก่อให้เกิดทุนทางสังคมแหล่งใหม่ที่มีความสำคัญต่อชุมชน สิ่งนี้ขึ้นอยู่กับผู้นำชุมชนซึ่งเปรียบเสมือนผู้ประกอบการทางสังคม

หรือตัวแทนของชุมชน ในฐานะของผู้ประกอบการทางสังคมก็คล้ายคลึงกับผู้นำในการขับเคลื่อนองค์กร ซึ่งเป็นส่วนผสมระหว่างผู้ที่มีความชำนาญในการประกอบการกับผู้ที่มีวิสัยทัศน์ในการสร้างความสัมพันธ์กับท้องถิ่นข้างเคียง และในฐานะของตัวแทนชุมชนจะคล้ายคลึงกับผู้นำในการแลกเปลี่ยน หมายถึง ผู้ที่มีหน้าที่ประสานติดต่อแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริงระหว่างกลุ่มสมาชิก ซึ่งทั้งสองฐานะดังกล่าวต้องอาศัยความไว้วางใจระหว่างบุคคลในท้องถิ่นและองค์กรเป็นสำคัญทั้งในฐานะที่เป็นหุ้นส่วนและสมาชิกของชุมชน

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกลไกและเงื่อนไข/ปัจจัยในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล สรุปเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาได้ ดังนี้



กรอบแนวความคิด



ภาพ 2 แสดงกรอบแนวความคิด