

## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการมีส่วนร่วมของตัวแทนประชาคมหมู่บ้านในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลนาทม อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัย ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
3. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
4. องค์การบริหารส่วนตำบลนาทม
5. ประชาคมหมู่บ้าน
6. การวางแผนและการวางแผนพัฒนา
7. ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local government) เป็นรูปแบบการปกครองที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในสภาพสังคมในการปัจจุบัน เป็นรูปแบบที่รัฐจากส่วนกลางได้มอบอำนาจในการบริหารจัดการ การปกครองตนเอง โดยเน้นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

#### 1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

สมพงษ์ เกษมสิน (2532 :140) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐซึ่งมีหน้าที่ที่สำคัญรับผิดชอบในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับประชาชนในท้องที่หรือในขอบเขตแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ และเป็นการที่สมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง

ประธาน คณะทฤษฎีศึกษากฎ (2536 :7) ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และจะเกิดการทำหน้าที่การปกครองท้องถิ่น โดยคนท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน

ทวี พันธุวาสิฎฐ์ (2537 :108) ได้อธิบายความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนที่มีองค์การเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในพื้นที่ที่กำหนดมีอำนาจในการบริหารงานมีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจและมีสภาของท้องถิ่นเป็นองค์กรที่สำคัญ  
อุทัย หิรัญโต (2539 : 392) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น นั้นเป็น 2 ประเภท คือ

1. การปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลมอบหมายให้หน่วยงานปกครองหน่วยใดหน่วยหนึ่งของรัฐปฏิบัติหน้าที่เป็นรัฐบาลท้องถิ่นด้วย หรือทำหน้าที่เป็นสองสถานะ (Local state government) คือ เป็นหน่วยงานปกครองที่รับมอบอำนาจจากรัฐบาลตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) และขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งจะเห็นได้จากการปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส

2. การปกครองท้องถิ่นในรูปที่รัฐกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งมีอำนาจปกครองตนเอง การปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า Local self government นี้จะมีหน่วยการปกครองซึ่งจัดตั้งขึ้นมาจากกฎหมาย ของรัฐดังที่เรียกว่า Creature of state มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองที่มีอำนาจอิสระของตัวเอง หน่วยงานปกครองท้องถิ่นดังกล่าวจะมีรูปแบบและอำนาจหน้าที่ประการใดบ้างจะกำหนดไว้ในกฎหมายของรัฐอย่างแน่ชัด

พรชัย เทพปัญญา (2541:1) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ อำนาจหน้าที่ที่จะกำหนด และการบริหารกิจการภายในเขตพื้นที่ที่กำหนด และอาณาเขตของพื้นที่ที่พำนักอยู่ภายในประเทศ และมีขนาดเล็กกว่าประเทศ และได้อธิบายเพิ่มเติมว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การบริหารทางการเมืองของหน่วยย่อยทางพื้นที่ และประชาชนของประเทศซึ่งมีขนาดเล็กที่สุด

ลิจิต ธีรเวคิน (2548 :36) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการ

ควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้ บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

วิท (Wit. 1961 : 1-2 ; อ้างถึงในชวงค์ ฉายะบุตร. 2539 : 3) ได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจ ไปให้หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นสร้าง โอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองท้องถิ่นร่วมกันทั้งหมด หรืออำนาจบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมากประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ยอมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึง จำเป็นต้องมืองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นใน เขตอำนาจของตน

จากความหมายการปกครองท้องถิ่นที่กล่าวมาในข้างต้น สรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐได้กระจายอำนาจการบริหารกิจการภายในท้องถิ่นให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล และดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นเอง แต่อยู่บนพื้นฐานของการบริหารที่ไม่ใช่รัฐอิสระ ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐบาลกลางอยู่ โดยให้ประชาชนในพื้นที่ได้เลือกผู้นำในพื้นที่เพื่อพัฒนาท้องถิ่นเป็นการสนับสนุนให้บุคคลผู้อยู่ในท้องถิ่นรู้จักปัญหาได้แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ตรงจุด

## 2. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการได้กล่าวถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้  
ชวงค์ ฉายะบุตร (2539 : 20) ได้อธิบายความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น  
พื้นฐาน ไว้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบ และห่วงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนใช้ดุลพินิจในการเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น ประชาชนจึงเกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งนำมาสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self government) กล่าวคือ การปกครองตนเองมิใช่การปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน แต่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เอง โดยการเลือกบุคคลขึ้นมา บริหารงานของท้องถิ่นเอง ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ซึ่งหลักการสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ เนื่องจากรัฐบาลมีความจำเป็นบางประการ ดังนี้

3.1 ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่กว้างขวาง และนับวันจะขยายเพิ่มมากขึ้น มีความซับซ้อนมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากภารกิจของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ตลอดจนงบประมาณที่ใช้ในภารกิจดังกล่าวเพิ่มขึ้นทุกปี

3.2 รัฐบาลมีอาจดำเนินการในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหา หรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่นในรูปแบบซึ่งเหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด เนื่องจากท้องถิ่นย่อมรู้ถึงปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้อื่น ซึ่งไม่ได้อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นมากที่สุด

3.3 กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้เสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการดังกล่าวเองจะเห็นได้ว่าหากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ใจว่าจะสนองความต้องการท้องถิ่นถูกจุดหรือไม่ ซึ่งหากในท้องถิ่นดำเนินการเองแล้วภาระรัฐบาลจะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะทำหน้าที่เพียงดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่น ได้ตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างทั้งทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชากร ปัญหา และความต้องการ ผู้ที่จะให้บริการและแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนจึงเป็นผู้รู้ถึงสภาพดังกล่าวเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองของประเทศในอนาคต เพราะนักการเมืองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้งมีทักษะ

ในการบริหารงานท้องถิ่น ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สามารถส่งผลให้ประสบผลสำเร็จในการเมืองระดับชาติ

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาประชาชนขาดการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทจะสัมฤทธิ์ผลได้นั้นต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกันโดยอาศัย โครงสร้างควมมีอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งถ้าหากมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงแล้วท้องถิ่นจะเกิดการพึ่งตนเองได้

พิธีสิทธิ์ คำนวนศิลาปี (2543 : 95) ได้อธิบายความสำคัญการปกครองท้องถิ่นไว้ 5 ประการ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นจะช่วยให้การแก้ปัญหาการปกครองสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง เพราะประชาชนรู้ปัญหาและเป็นผู้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และการแก้ปัญหานั้นย่อมได้ผลเพราะประชาชนรู้ปัญหาดีกว่าบุคคลอื่นเนื่องจากใกล้ชิดเหตุการณ์

2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองเท่ากับเป็นการฝึกฝนรู้จักการเรียนรู้การปกครองระดับชาติไปในตัว กล่าวอีกนัยหนึ่งการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองระดับชาติ ซึ่งอำนวยในการพัฒนาทางการเมืองไปในตัว

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระทางด้านการเงินและกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไปได้ส่วนหนึ่ง

4. การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและบริหารงานมีประสิทธิภาพจะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเชื่อมั่นและศรัทธาต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีความรู้สึกว่ามีคุณภาพและมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียความสำนึกเช่นนี้จะสร้างสรรค์พลเมืองที่รับผิดชอบ (Responsible citizens) ให้แก่ประเทศชาติเป็นส่วนร่วม

5. การปกครองท้องถิ่นเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองตนเอง

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2532 : 56) ได้ให้ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาประชาธิปไตย 5 ประการ

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบ

การเมืองของชาติมีกิจกรรมทางการเมืองโดยเฉพาะการเลือกตั้ง เป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2. การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

3. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง (Political maturity) กล่าวคือ ประชาชนรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจการบริหาร การเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

4. การปกครองท้องถิ่น ทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชน ด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด เกี่ยวพันกับการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะทำให้เกิดความตื่นตัวมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

5. การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้นด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมนิยมนศรจากประชาชนจึงทำให้ได้รับการเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น

จากความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญคือเป็นรากฐานการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นเสมือนสถาบันที่ฝึกสอนประชาชนให้รู้สึกว่ามีส่วนเกี่ยวข้อง มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารจัดการท้องถิ่น ทำให้เกิดความรับผิดชอบ และวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปกครองและควบคุมการปกครองการปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นวิธีการที่ดีที่สุด ในการพัฒนาการเมือง ความสำคัญนี้จึงเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติต่อไป

### 3. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการได้อธิบายถึงองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2536 : 32) ได้อธิบายองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้



1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายหน่วยการปกครองนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล
  2. หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นต้องไม่อยู่ในสายบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy)
  3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นต้องมาจากการเลือกตั้ง (Election) โดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political participation)
  4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) โดยการขออนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า
  5. หน่วยการปกครองท้องถิ่น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และ มีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง
  6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการออกข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ข้อบังคับที่ล่วงล้ำไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ
  7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับการจัดตั้งแล้ว ยังอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนในส่วนรวม
- ทวิ พันธวุฒิสถิติ (2537 : 100) ได้อธิบายองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

1. มีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเป็นอิสระจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ และมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน
2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงานและสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งการกำหนดนโยบาย
3. มีงบประมาณของตนเองโดยมีอำนาจเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด
4. คณะผู้บริหารท้องถิ่น ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน

สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญในการกระจายอำนาจทางการปกครอง การเมือง เศรษฐกิจและสังคม ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการปกครองตนเองเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่ไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง โดยให้อิสระในการกำหนดนโยบาย แนวทางการพัฒนาการบริหารที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล และกฎหมายบัญญัติไว้ให้มีลักษณะองค์การเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง มีอิสระในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่น ใจความสำคัญหลักที่ทำให้การมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งมีมาก อาทิเช่น การให้ประชาชนมีสิทธิมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ผู้บริหารท้องถิ่นหรือตัวแทนก็ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรง เพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตนเอง

## แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

### 1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

นักวิชาการนิยามความหมายในการกระจายอำนาจนั้นมีความแตกต่างกันออกไป ดังนี้

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2542 :1) ให้ความหมาย การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์กรปกครองหรือสถาบันของรัฐไปกระทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยว่าการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจทางปกครองบางส่วนให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง ส่วนกลางเพียง ควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

โกวิท พวงงาม (2548 : 36) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า คือ การโอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากการปกครองส่วนกลาง

ชนสวรรค์ เจริญเมือง (2548 : 59) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจการ หลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการบริหารแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

จากความหมายของการกระจายอำนาจจึงสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการในท้องถิ่นให้คนในท้องถิ่นได้ดูแลพื้นที่ของตน และยังเป็นส่งเสริม



การบริหารจัดการของชุมชนในท้องถิ่น ได้บริหารจัดการในท้องถิ่นตนเองเพื่อไปสู่การพัฒนา ด้านสาธารณะต่าง ๆ อย่างทั่วถึง เข้าใจปัญหาของตนเอง อยู่กับปัญหา รู้ต้นเหตุของปัญหา แก้ไขได้ทันเวลา

## 2. หลักการกระจายอำนาจ

โกวิท พวงงาม (2548 : 14) ได้อธิบายไว้ว่าหลักการกระจายอำนาจมี องค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมี องค์การ เป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อ ประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สินและ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของตน

2. มีอำนาจในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักที่ สำคัญในการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะถ้าหากองค์การนั้น ไม่มีการอำนาจอิสระใน การปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมี อำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนด นโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติ บัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจทำได้หลาย ระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการออกไปใช้สิทธิออกเสียง เลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เท่านั้น แต่บางที่อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัคร เข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อมีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอัน เป็นหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

4. มีงบประมาณของตนเอง องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจใน การจัดเก็บรายได้ตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย ตนเอง ซึ่งเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การ วางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ รับผิดชอบ

โกวิทย์ พวงงาม (2550 : 98) อธิบายหลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 4 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 78 ได้กำหนดให้รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นของตนเอง พัฒนาเศรษฐกิจ สังคมท้องถิ่น ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย การก่อสร้างพื้นฐานในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ ในด้านการปกครองท้องถิ่น หมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 สรุปได้ว่า รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีอิสระในการกำหนดนโยบายในการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ รัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ภายใต้กรอบของกฎหมาย และเพื่อกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังบัญญัติสิทธิของประชาชน ในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่ง สามารถเสนอให้ สภาท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมทั้งการแต่งตั้งและพ้นจากตำแหน่งของพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 284 จึงได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจหน้าที่ ให้การจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสัดส่วนภาษีอากร โดยต้องคำนึงถึงภารกิจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และมาตรา 12 ได้กำหนดให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นแนวทางการกรอบแนวคิด เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 โดยยึดหลักการมีส่วนร่วม

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดกรอบโดยยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน (กรมการปกครอง. 2543 : 16) คือ

1. ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตน โดยยังต้องอยู่ในการกำกับดูแลต่อรัฐบาลกลางที่มีความเป็นรัฐเดี่ยว มีความเป็นเอกภาพของประเทศยังอยู่ มีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และรักษาความมั่นคงของชาติเอาไว้ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมือง การปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และในส่วนของการบริการระดับมหภาค และภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการได้ กำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านนโยบาย ด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น และยังให้การสนับสนุน ส่งเสริมด้านเทคนิค วิชาการ การตรวจสอบ ติดตามประเมินผล

3. ด้านประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการจากสาธารณะที่มีคุณภาพ และสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และมีความรับผิดชอบต่อผู้ให้บริการ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงาน ติดตามงานต่าง ๆ จากสารระของกากระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น สรุปได้ว่า ในการกระจายอำนาจต้อง มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแล ให้การปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ และมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้สังกัดกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

## องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น หลังสุดถือเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลได้กระจายอำนาจการบริหาร ให้แก่คนในท้องถิ่นให้สามารถมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนด สาระสำคัญเกี่ยวกับ องค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้ (กรมการปกครอง. 2547 : 45-52)

### 1. ประวัติการจัดตั้ง

กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งที่ 222/2499 เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ.2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งสภาตำบลให้แล้วเสร็จภายในสามเดือน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของสภาตำบลและช่วยสร้างความเจริญให้ท้องถิ่น หลังจากนั้นรัฐบาลได้ประกาศพระราชบัญญัติ ระเบียบราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ คือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้และรายจ่ายของตนเอง สามารถดำเนินกิจการได้อย่างอิสระ องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดตั้งเพียง 59 แห่ง ต้องยุบเลิกไป เพราะการทำงานไม่มีประสิทธิภาพ

ในปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลได้ออกคำสั่งที่ 275/2509 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509 เรื่องระเบียบบริหารราชการตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) จัดตั้งสภาตำบลในรูปแบบใหม่โดยปรับปรุงสภาตำบลให้มีลักษณะคล้ายสภาท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การดำเนินการไม่ทั่วถึงทั้งประเทศ เนื่องจากมีงบประมาณจำกัด จึงให้ใช้บังคับใช้เฉพาะบางตำบลที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ ส่วนตำบลอื่น ๆ ให้ใช้ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านตามคำสั่ง 222/499 ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศคณะปฏิวัติที่ 326 เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 เพื่อแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารของตำบลให้มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสภาการณ์ในขณะนั้น โดยตำบลที่จัดระเบียบบริหารตามประกาศของคณะปฏิวัติ มีสภาตำบล แต่ไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบล และตามประกาศนี้ได้ยกเลิก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 รวมทั้งฉบับที่ 2 พ.ศ. 2509 นอกจากนี้ยังให้โอนทรัพย์สินหนี้ และสิทธิ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลไปเป็นของจังหวัด

เมื่อ พ.ศ. 2537 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารส่วนตำบล จึงได้ออกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน

## 2. หลักเกณฑ์การจัดตั้ง

มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จำนวน 617 แห่ง และได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และได้มีแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ.2542 กำหนดให้มีการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

2.3 องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คน เป็นเหตุให้ไม่สามารถบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพได้ ให้กระทรวงมหาดไทย ประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน หรือให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

ต่อมาพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้ สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันเป็นเวลา 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ก็อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทั้งนี้เพื่อให้มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเป็นไปตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจะสามารถจัดตั้งได้จะต้องมาจากสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยที่มีการเปลี่ยนแปลง ต้องจัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา โดยในประกาศให้ระบุชื่อและขอบเขตองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย



### 3. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมีดังนี้

3.1 สภาพองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้านในตำบลนั้น ๆ บ้านละ 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 6 คน ในสภาพองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะประกอบด้วย ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน รองประธานบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยมีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล พิจารณา และให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย แผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ โดยวาระในการดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง

3.2 คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตตำบล จำนวน 2 คน และเลขานุการองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน รวม 4 คน ซึ่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการแต่งตั้งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีหน้าที่ในการบริหารพัฒนา บริหารงานทั้งหมด ทั้งบริหารพัฒนาตำบล บริหารงานบุคคล กำหนดนโยบาย วางแผนการพัฒนาตำบลจัดทำงบประมาณ รายจ่าย ต้องรายงานผลการปฏิบัติงานตามที่ให้นโยบายไว้ในทุกปี และปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย





แผนภาพที่ 2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

#### 4. การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมี นายกององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการ มีพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการประจำ และมีลูกจ้างจำนวนตามโครงสร้างตามกรอบ อัตราค่าจ้าง เป็นไปตามขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งกำหนดไว้ 3 ขนาด คือ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก โดยมีกรอบพิจารณาจากรายได้ พื้นที่ และ ประชากรในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเกณฑ์ในการพิจารณากรอบอัตราค่าจ้างแบ่งการบริหาร ออกเป็น อย่างน้อย 6 ส่วน ดังนี้ (โกวิท พวงงาม, 2548 : 62-65)

4.1 สำนักปลัดงานองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่รับผิดชอบงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการของพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างงานการประชุม งานนโยบายและแผน งานกฎหมายและคดี งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานกิจการสภา และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

4.2 ส่วนการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเบิกเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน และอื่น ๆ โดยมีฝ่ายงานการเงิน ฝ่ายงานบัญชี ฝ่ายงานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ ฝ่ายทะเบียนทรัพย์สินและพัสดุ และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

4.3 ส่วนโยธา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ ประมาณการ ราคาค่าใช้จ่ายในโครงการ งานควบคุมอาคาร โดยมีฝ่ายก่อสร้าง ฝ่ายออกแบบและควบคุมอาคาร ฝ่ายประสานสาธารณูปโภค และฝ่ายผังเมือง และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

4.4 ส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสาธารณสุขทั้งหมด โดยมีฝ่ายอนามัยและสิ่งแวดล้อม ฝ่ายส่งเสริมสุขภาพและสาธารณสุข ฝ่ายรักษาความสะอาด ฝ่ายควบคุมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฝ่ายควบคุมโรค และฝ่ายบริการสาธารณสุข และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

4.5 ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษา คือ ฝ่ายส่งเสริมกิจการโรงเรียน และฝ่ายศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

4.6 ส่วนสวัสดิการสังคม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ การบริการด้านสวัสดิการ และพัฒนาชุมชน การสังคมสงเคราะห์ และฝ่ายส่งเสริมอาชีพและพัฒนาสตรี และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

## 5. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ ดังนี้

### 5.1 อำนาจหน้าที่ทั่วไป

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ.2546 มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

### 5.2 หน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้ทำ

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง

กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม

อันดีของท้องถิ่น

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

### 5.3 หน้าที่ที่ไม่บังคับให้ทำ แต่อาจที่จะดำเนินการได้

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. ให้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้น้ำและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้น้ำและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้น้ำและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และ

#### สวนสาธารณะ

5. ให้น้ำและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้น้ำตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

5.4 ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้น้ำและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้น้ำและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ
5. การสาธารณสุขการ
6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและ

ผู้ช่วยโอกาส

11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม  
อันดีของท้องถิ่น
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ  
ประชาชน
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย  
โรงแรมสรรพ และสาธารณสุขสถานอื่น ๆ
24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
25. การผังเมือง
26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน  
และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่  
คณะกรรมการประกาศกำหนด

## 6. การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ในหนึ่งปีมีสมัยประชุมสามัญ 2 สมัยหรือหลายสมัย แล้วแต่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนด แต่ไม่เกิน 4 สมัย เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภา นายกององค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มีอยู่ อาจทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ.2546 มาตรา 56 ขอให้เปิดประชุมสมัยวิสามัญ ถ้านายอำเภอเห็นสมควรก็ให้นายอำเภอเรียกประชุมวิสามัญได้

การประชุมสมัยหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ สำหรับการประชุมสภาครั้งแรกต้องดำเนินการภายใน 45 วัน นับแต่วันเลือกตั้ง การเรียกประชุมสภาตามสมัยประชุมให้ประธานสภาเป็นผู้เรียกประชุม และเป็นผู้ปิดการประชุม การประชุมในแต่ละครั้งจะต้องมีสมาชิกสภามาร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะครบองค์ประชุม

## 7. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

7.1 องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ อากรค่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ.2546 มาตรา 74 รวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเนื่องจากการฆ่าสัตว์

7.2 ส่วนราชการจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิบัตร และนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน อากรรังนกอีแอ่น ค่าภาคหลวง ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ รายได้จากอากรกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลเงินจากประทานบัตรในอนุญาต และอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ

### 7.3 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

7.4 รายได้อื่น ๆ เช่น รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล เงินและทรัพย์สินที่มีผู้ทูลเกล้าให้ รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ และตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล



## 8. รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่ายได้ตามงบประมาณ โดยจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ.2546 มาตรา 84

8.1 รายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีภาระผูกพันต้องจ่าย และเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานต่าง ๆ เบิกจ่าย ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ.2546 มาตรา 85 ได้แก่

8.1.1 ค่าชำระเงินกู้ และดอกเบี้ย

8.1.2 รายจ่ายตามข้อผูกพัน

8.1.3 เงินสำรองจ่าย

8.1.4 เงินงบประมาณรายจ่ายทั่วไปตั้งช่วยเหลืองบประมาณ

8.1.5 เงินช่วยค่าทำศพ

8.2 รายจ่ายตามแผนงาน หมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดรายละเอียดหมวดรายจ่ายไว้ในงานหรือโครงการตามแผนงานสำหรับหน่วยงานใดโดยเฉพาะ ได้แก่

8.2.1 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ

8.2.2 หมวดค่าจ้างชั่วคราว

8.2.3 หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ

8.2.4 หมวดค่าสาธารณูปโภค

8.2.5 หมวดเงินอุดหนุน

8.2.6 หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง

8.2.7 หมวดรายจ่ายอื่น ๆ

## 9. การกำกับดูแล

9.1 นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ.2546 มาตรา 90 โดยมีอำนาจสามารถเรียก สมาชิกสภา คณะผู้บริหาร พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การ

บริหารส่วนตำบลมาชี้แจง หรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้

9.2 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาก็ได้

## องค์การบริหารส่วนตำบลนาทม

องค์การบริหารส่วนตำบลนาทมมีบริบทที่สำคัญ ดังนี้ (องค์การบริหารส่วนตำบลนาทม. 2552 : 2-10)

### 1. สภาพทั่วไป

#### 1.1 สภาพภูมิประเทศ

องค์การบริหารส่วนตำบลนาทม ตั้งขึ้นตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 23 เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 ตั้งอยู่ที่ 12 หมู่ที่ 10 บ้านนาทม ตำบลนาทม อำเภอ นาทม จังหวัดนครพนม มีพื้นที่อยู่ทางทิศตะวันตกของอำเภอนาทม ห่างจากอำเภอนาทม ประมาณ 7 กิโลเมตร ตำบลนาทม อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม มีพื้นที่ประมาณ 106.65 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 66,657 ไร่

#### อาณาเขตติดต่อ

ทิศเหนือ ติดกับเขต อ. เซกา อ. บึงโขงหลง จ. หนองคาย

ทิศใต้ ติดต่อกับเขต ต. ดอนเตย อ.นาทม จ.นครพนม

ทิศตะวันออก ติดต่อกับเขต ต. หนองชน อ.นาทม จ.นครพนม

ทิศตะวันตก ติดต่อกับเขตบ้านซาง อ.เซกา จ.หนองคาย และ

ต. โพนงาม อ. อากาศอำนวย จ. สกลนคร

ตำบลนาทม มีลักษณะภูมิประเทศทั่วไปเป็นที่ราบลุ่มและที่ดอน พื้นที่ทั่วไปเป็นดินร่วนปนทราย บางส่วนเป็นดินลูกรังสภาพดินมีความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติ มีลำน้ำที่สำคัญ ดังนี้

1. ห้วยน้ำปี อยู่ทางทิศตะวันตกของตำบลนาทม เป็นแนวแบ่งเขตระหว่างบ้านดอนแดง ม. 2 บ้านนาทม ม. 11 และบ้านท่าพันโฮง ม. 14 ใช้ประโยชน์ในด้านการเกษตรและประมง

2. ห้วยยาง อยู่ทางทิศตะวันตกของตำบลนาทม ไหลผ่านบ้านพันห้า  
ม. 3-ม. 13 ไหลลงสู่ลำน้ำชีใช้ประโยชน์ด้านการเกษตรและประมง
3. ห้วยบ้าน อยู่ทางทิศตะวันออกของตำบลนาทม ลำน้ำไหลลงสู่หนองบ่อ  
กอก หนองบ่อหลวง ดินเขตตำบลคอนเตย ใช้ประโยชน์ด้านการเกษตรและประมง
4. ห้วยฮ่องถิม อยู่ทางทิศใต้ของตำบลนาทม ไหลผ่านบ้านคอนแดง ม. 2,  
บ้านคอนดู่ ม. 5 ลำน้ำไหลลงสู่ลำน้ำชี ใช้ประโยชน์ด้านการเกษตรและประมง
5. ห้วยโจด อยู่ทางทิศเหนือของตำบลนาทม ไหลตัดลงสู่ห้วยอีสาว บ้าน  
โพธิ์ศรี หมู่ที่ 6 ใช้ประโยชน์ด้านด้านการเกษตรและประมง
6. ห้วยโค อยู่ทางทิศตะวันตกของตำบลนาทม ไหลลงสู่ลำน้ำชีใช้ประโยชน์  
ด้านเกษตรและประมง
7. ลำน้ำมา อยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือตำบลนาทม เป็นแนวแบ่งเขต  
ระหว่าง หมู่ที่ 8 บ้านเหล่าส้มป่อย ไหลเชื่อมลำน้ำสงครามใช้ประโยชน์ด้านเกษตรและ  
ประมง
8. ห้วยสายเทวดา อยู่ทางทิศตะวันตกตำบลนาทม เป็นแนวแบ่งเขต หมู่ที่ 2  
บ้านคอนแดง หมู่ที่ 9,14 บ้านท่าพันโฮง และหมู่ที่ 11 บ้านนาทม ไหลลงสู่ลำน้ำชี
9. ห้วยอีสาว อยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือตำบลนาทม แนวเขตเชื่อมติดต่อ  
หมู่ที่ 6,7,12 บ้านนาโค โพธิ์ศรี บ้านนาสามัคคี ไหลลงสู่ห้วยโค
10. ลำน้ำชี อยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้แบ่งแนวเขตระหว่าง อบต. ชาง  
อำเภอเซกา จังหวัดหนองคาย และเขตอำเภอนาทม จังหวัดนครพนม
11. ลำน้ำสงคราม อยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ของตำบลนาทม เป็นแนว  
แบ่งเขตระหว่างบ้านท่าพันโฮง หมู่ที่ 9-14 ตำบลนาทม อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม กับ  
ตำบลชาง อำเภอเซกา จังหวัดหนองคาย และตำบลโพนงาม อำเภออากาศอำนวย จังหวัด  
สกลนคร มีความยาวที่ติดกับพื้นที่ที่ตำบลนาทม ประมาณ 5 กิโลเมตร ใช้ประโยชน์ใน  
การเกษตรประมง

## 1.2 การปกครอง

ตารางที่ 1 จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่จริงของตำบลนาทม อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม

หมู่ที่	พื้นที่หมู่บ้าน, ไร่	จำนวน ครัวเรือน	จำนวนประชากร	เพศชาย	เพศหญิง
1	1,200	179	702	347	355
2	2,600	212	916	470	446
3	4,247	118	479	242	237
4	2,300	125	483	250	233
5	1,200	63	272	127	145
6	1,390	66	245	127	118
7	2,700	118	485	235	250
8	6,483	190	833	435	398
9	3,160	161	650	325	325
10	40	155	628	311	317
11	5,174	222	823	408	415
12	4,646	83	351	179	172
13	4,400	107	490	252	238
14	2,806	82	358	181	177
15	1,863	156	649	331	318
<b>รวม</b>	<b>44,209</b>	<b>2,037</b>	<b>8,364</b>	<b>4,220</b>	<b>4,144</b>

หมายเหตุ : ข้อมูลจากสำนักงานบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ณ เดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2552

จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่จริง \* ณ วันสำรวจ แยกตามช่วงอายุ  
จากผลการจัดเก็บข้อมูลความจำเป็นพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (จปฐ.2)  
ตำบลนาทม อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม พ.ศ. 2552

ตารางที่ 2 จำนวนประชากรแยกตามช่วงอายุ ตำบลนาทม อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม

ช่วงอายุประชากร	จำนวนเพศชาย (คน)	จำนวนเพศหญิง (คน)	จำนวนรวม (คน)
น้อยกว่า 1 ปีเต็ม	21	19	40
1ปีเต็ม - 2 ปี	73	84	157
3 ปีเต็ม - 5 ปี	165	133	298
6 ปีเต็ม - 11 ปี	333	295	628
12 ปีเต็ม - 14 ปี	141	161	302
15 ปีเต็ม - 17 ปี	178	177	355
18 ปีเต็ม - 25 ปี	414	394	808
26 ปีเต็ม - 49 ปี	1,384	1,300	2,684
50ปีเต็ม - 60 ปีเต็ม	396	367	763
มากกว่า 60 ปีเต็มขึ้นไป	395	400	795
รวมทั้งหมด	3,500	3,330	6,830

หมายเหตุ \* จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่จริงจากการสำรวจนี้ อาจไม่เท่ากับจำนวนประชากรที่มีอยู่ในทะเบียนบ้านได้ (ข้อมูลเมื่อวันที่ 25 เดือน มกราคม พ.ศ.2551)

### 1.3 สถาบันและองค์กรศาสนา

#### 1. วัด 8 แห่ง สำนักสงฆ์ 9 แห่ง

- 1.1 หมู่ที่ 1 -
- 1.2 หมู่ที่ 2 วัดโพธิ์ชัยศรี, สำนักสงฆ์โพธิ์ชัยศรี
- 1.3 หมู่ที่ 3 วัดฉิมมโนวราราม
- 1.4 หมู่ที่ 4 -
- 1.5 หมู่ที่ 5 สำนักสงฆ์ประคองสามัคคีธรรม
- 1.6 หมู่ที่ 6 สำนักสงฆ์ธรรมกระจ่าง
- 1.7 หมู่ที่ 7 วัดศรีบุญเรือง
- 1.8 หมู่ที่ 8 วัดศรีตมั่ง, ที่พักสงฆ์ศิริธรรมวนาราม

- 1.9 หมู่ที่ 9 สำนักสงฆ์จันโพธิ์วราราม
- 1.10 หมู่ที่ 10 วัดศรีบุญเรือง
- 1.11 หมู่ที่ 11 วัดยอดแก้ว, สำนักสงฆ์สายใจธรรม, ดงเทวดา
- 1.12 หมู่ที่ 12 ที่พักรักษาสามัคคีธรรม
- 1.13 หมู่ที่ 13 วัดโพธิ์ชัยมงคล
- 1.14 หมู่ที่ 14 วัดท่าพันโฮง
- 1.15 หมู่ที่ 15 สำนักสงฆ์ธรรมธาราม

#### 1.4 ด้านสาธารณสุข

1.4.1 สถานีนอนมัยประจำตำบล/หมู่บ้าน 2 แห่ง

1) สถานีนอนมัยเฉลิมพระเกียรติบาทม หมู่ที่ 10 มีเจ้าหน้าที่สาธารณสุข  
จำนวน 5 คน

2) สถานีนอนมัยบ้านพันห่าว หมู่ 3 มีเจ้าหน้าที่สาธารณสุข จำนวน 3 คน

1.4.2 สถานพยาบาลเอกชน 3 แห่ง

1.4.3 อัตราการมีและใช้ส้วมราดน้ำ ร้อยละ 100

1.4.4 อาสาสมัครสาธารณสุข 150 คน

#### 1.5 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

1.5.1 สถานีดับเพลิง 1 แห่ง

1.5.2 จุดพักสายตรวจเมฆเวลา 1 แห่ง

### 2. การบริการพื้นฐาน

#### 2.1 การคมนาคม

ตำบลนาทม มีเส้นทางการคมนาคมขนส่งทางบกติดต่อระหว่างอำเภอนาทม และจังหวัดนครพนม และติดต่อกับอำเภอและจังหวัดใกล้เคียง จำนวน 5 สาย ส่วนถนนภายในตำบลและหมู่บ้านจะมีทางสายตรง ถนนลาดยาง ถนนคอนกรีต และลูกรังอีกหลายทาง

ถนนสายหลักที่ใช้ในการคมนาคม มี 4 เส้นทาง คือ

1. ถนนสายนาทม – นาพระชัย (ทางหลวงชนบท)
2. ถนนสายนาทม – ท่าแร่ (ทางหลวงชนบท)
3. ถนนสายนาทม – เซกา (ทางหลวงชนบท)
4. ถนนสายนาทม – บ้านแพง (ทางหลวงชนบท)



## ประชาคมหมู่บ้าน

### 1. ความหมายของประชาคม

ประชาคม หรือภาษาอังกฤษใช้คำว่า Civil Society มีผู้ให้ความหมายไว้ ดังนี้ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตสถาน พ.ศ. 2525 (2535 : 502) อธิบายว่า ประชาคม หมายถึง ชุมชนหรือ กลุ่มชนซึ่งอยู่รวมกัน และมีการติดต่อสัมพันธ์กัน

ดวงกมล (วัฒนสุข) พรธานี (2550 : 6) อธิบายว่า ประชาคม เป็นการรวมคำสอง คำเข้าด้วยกัน คือ ประชา และสมาคม/สังคม ซึ่งทั้งสองคำเมื่อรวมกันหมายถึงถึง ประชาชน หรือคนที่มากกว่า หนึ่งคนเข้ามาร่วมมือกัน หรือมี การพบปะ ประชุม หรือ พุดคุย แลกเปลี่ยนกันระหว่างคนที่มิประเด้นร่วมกัน และการอยู่ร่วมกัน

สรุปได้ว่าประชาคม หมายถึงการที่ประชาชนหรือหมู่บ้านที่เข้ามาวมกันเพื่อ พุดคุย ประชุมหารือ และแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ในรูปของกลุ่ม หรือเครือข่าย ในประเด็นใด ประเด็นหนึ่งโดยมีจุดมุ่งหมายที่แก้ปัญหาต่างๆ ให้ลุล่วง หรือพัฒนาประเด็นนั้นๆ ร่วมกัน

### 2. พัฒนาการของประชาคม

หากย้อนไปเมื่อหลายสิบปีมาแล้ว ประชาชนมักจะถูกอ้างอิง และพาดพิง จาก ผู้กำหนดนโยบายทั้งฝ่ายผู้จัดให้เกิดการบริการ (รัฐบาล) ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล และผู้มี อำนาจชี้นำรัฐบาล อยู่เสมอว่า ในการจัดทำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นใดประเด็นหนึ่งนั้น ได้รับการเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยจาก “ประชาชน” ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความ “ชอบธรรม” หรือ “ไม่ชอบธรรม” ต่อ นโยบายหรือประเด็นดังกล่าว การอ้างความชอบธรรมจากประชาชนนั้น ในอดีตส่วนใหญ่เป็นการกล่าวอ้างโดยไม่มีกระบวนการ หรือไม่มีที่ไปที่มาที่สร้างความเชื่อว่า ประชาชนได้ให้ความชอบธรรม หรือ ไม่ชอบธรรม ทั้งไม่สามารถยืนยัน ได้ว่ามี การดำเนินการ หรือขั้นตอนอย่างไร หรือมีวิธีการใดที่ทำให้เกิดการเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยจากประชาชนใน นโยบายหรือประเด็นนั้น ๆ ประชาคมจึง เป็นกระบวนการเรียนรู้อย่างมีส่วนร่วม (Participatory Learning Process) ที่เปิดโอกาสให้คนทุกคนที่เข้าร่วมในกระบวนการ ได้แสดงความรู้สึก และ ความคิดเห็นต่อประเด็นอย่างเสรี เท่าเทียม และตรงไปตรงมา การจัดให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นทำได้หลายวิธี เช่น การจัดเวทีประชาคม (people forum) การพัฒนา เครือข่ายความร่วมมือระหว่างคนหรือกลุ่มคนที่มีความคิดเห็นร่วมต่อประเด็นใดประเด็นหนึ่ง การส่งเสริมหรือพัฒนาให้เกิดศักยภาพในท้องถิ่น โดยใช้กระบวนการฝึกอบรม หรือการ

ทำงานร่วมกันระหว่างชาวบ้านกับองค์กรภายนอก เป็นต้น (ดวงกมล (วัฒนสุข) พรธานี. 2550 : 8)

ดังนั้น ประชาคม จึงเป็นกระบวนการ ที่ประกอบด้วยหลากหลายวิธีการ และ ขั้นตอนที่ชัดเจน ที่จัดขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งความคิดเห็นที่หลากหลาย ข้อสังเกต และ/หรือ ข้อเสนอของประชาชนหรือคนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ว่ามีความรู้สึก หรือมีความคิดต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของเขาทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างไร และมีแนวทางที่จะแก้ปัญหา หรือผลักดันในประเด็นนั้นๆ อย่างไร ทั้งนี้เพื่อเป้าหมายสุดท้ายคือการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ประชาชนมีส่วนร่วม และเป็นเจ้าของพัฒนานั้น

การจัดทำประชาคมเป็นวิธีการที่องค์กรบริหารส่วนตำบลนาทมได้ดำเนินการ ทุกปี เพื่อกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้อย่างมีส่วนร่วม ระหว่างองค์กรบริหารส่วนตำบลนาทม กับประชาชนในเขตพื้นที่ โดยมีการกำหนดประเด็นหรือปัญหาร่วมกัน โดยใช้เวทีในการสื่อสาร เพื่อการรับรู้และเข้าใจในประเด็น/ปัญหา และช่วยกันผลักดัน หรือหาข้อสรุปเป็นแนวทางแก้ไข ประเด็นปัญหานั้นๆ และนำมากำหนดเป็นแผนพัฒนา

### 3. การทำประชาคม

การทำประชาคมเป็นวิธีการที่องค์กรบริหารส่วนตำบลนาทมได้ดำเนินการ ทุกปี เพื่อกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้อย่างมีส่วนร่วม ระหว่างองค์กรบริหารส่วนตำบลนาทม กับประชาชนในเขตพื้นที่ โดยมีการกำหนดประเด็นหรือปัญหาร่วมกัน โดยใช้เวทีในการสื่อสาร เพื่อการรับรู้และเข้าใจในประเด็น/ปัญหา และช่วยกันผลักดัน หรือหาข้อสรุปเป็นแนวทางแก้ไขประเด็นปัญหานั้นๆ และนำมากำหนดเป็นแผนพัฒนา

เมื่อได้ผลสรุปจากการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการพัฒนาขององค์กรปกครองท้องถิ่นแล้ว ขั้นตอนต่อไปผู้จัดทำโครงการควรจัดทำ (ร่าง) โครงการให้เรียบร้อย และนำเข้าสู่กระบวนการประชาคม เพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินโครงการ และเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของคนในชุมชน โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนมีการประสานงาน และร่วมมือกันเสนอแนะนโยบายหรือความต้องการของชุมชนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การทำงานของประชาคมนี้ทำให้การทำงานของท้องถิ่นเป็นระบบและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างดียิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามประชาคมที่ดีควรมี

### 4. ลักษณะที่ดีของประชาคม

ประชาคมที่ดีควรมีลักษณะดังนี้ (มนตรี เกิดมีมูล. 2551 : 93-94)

1. เป็นการรวมตัวที่เกิดขึ้นด้วยความสมัครใจ มิได้เกิดจากการจัดตั้ง หรือถูกเกณฑ์มาโดยผู้ใดผู้หนึ่ง หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง
2. เป็นการรวมที่มีความหลากหลาย ประกอบด้วยคนทุกส่วน ทุกกลุ่ม ทุกฝ่ายของคนในชุมชน
3. เป็นการรวมตัวกันด้วยความรัก ความผูกพัน หรือมีความสนใจหรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน
4. ผู้ที่มาด้วยกันจะต้องมีจิตสำนึกสาธารณะ คือ มีจิตใจที่จะทำเพื่อส่วนรวม เป็นสำคัญ
5. ผู้นำต้องเปิดกว้างทางความคิดและมีภาวะผู้นำ
6. มีกระบวนการเรียนรู้และตัดสินใจ
7. มีการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง
8. มีเครือข่ายและช่องทางการติดต่อสื่อสาร เพื่อให้เกิดความยั่งยืนและเป็นระบบการจัดการที่ดี

#### 5. ขั้นตอนการทำประชาคมหมู่บ้านขององค์การบริหารส่วนตำบลนาทม

องค์การบริหารส่วนตำบลนาทมมีขั้นตอนการทำประชาคม ดังนี้ (องค์การบริหารส่วนตำบลนาทม, 2552 : 21)

1. ประชาสัมพันธ์หัวข้อหรือประเด็นที่จะนำเข้าสู่การทำประชาคม เพื่อให้ประชาชนในชุมชนได้รับทราบข้อมูลและทำความเข้าใจก่อน ทั้งนี้อาจเป็นประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนาโดยทั่วไป ซึ่งมีการจัดเวทีการประชุมชนเป็นประจำอยู่แล้ว หรืออาจกำหนดประเด็นเฉพาะเรื่องที่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการทราบคำตอบ เป็นต้น
2. การจัดเวทีประชาคม ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่อไปนี้
  - 2.1 ดำเนินการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆตามประเด็นที่กำหนดไว้
  - 2.2 สรุปผลที่ได้จากการทำประชาคมแต่ละหมู่บ้าน
  - 2.3 เชิญตัวแทนประชาคมตามที่ประชาคมเป็นผู้คัดเลือก หมู่บ้านละ 15 คน ประชุมเพื่อพิจารณาผลที่ได้จากการทำประชาคม
  - 2.4 นำผลที่ได้จากการประชุมตัวแทนประชาคม จัดทำเป็นแผนพัฒนา
  - 2.5 นำแผนพัฒนาเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
  - 2.6 นำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ

## การวางแผน และการวางแผนพัฒนา

### 1. ความหมายของการวางแผน

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ ดังนี้

บัญญัติ แก้วส่อง (2537 : 46) ให้ความหมายไว้ว่า การวางแผน คือ กระบวนการของการกำหนดเป้าหมายในอนาคตและกำหนดวิธีการดำเนินงาน เพื่อไปสู่เป้าหมายนั้นอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สุนทร เกิดแก้ว (2540 : 8 ; อ้างถึงใน กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง. 2541 : 43) ให้ความหมาย การวางแผน หมายถึง เทคนิคของการมองล่วงหน้าอย่างเป็นระเบียบเป็นการพยากรณ์การปฏิบัติงานในอนาคตว่าต้องทำอะไรบ้าง เมื่อไร ทำที่ไหน เพื่อให้งานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ แผนงานที่ค้ำยันมุ่งเน้นถึงการป้องกันมิให้มีการล่าช้ามากกว่าแก้ไขในภายหลัง เป็นการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงความยุ่งยาก หรืออุปสรรคที่พึงมี พร้อมทั้งกำหนดวิธีการแก้ไขไว้พร้อมเสร็จ ในการวางแผนต้องวางแนวทางและวิธีการปฏิบัติไว้ให้พร้อมตลอดจนการกำหนดขั้นใดบ้างจะบังเกิดผลและงานใดควรปฏิบัติก่อนหลัง

พีรสิทธิ์ คำนวนเสลปี (2541 : 37) ได้ให้ความหมายของการวางแผน หมายถึง กระบวนการกำหนดจุดมุ่งหมาย (Goal) ที่ต้องการบรรลุในช่วงเวลาข้างหน้า รวมทั้งกำหนดแนวทางหรือวิธีการที่จะต้องกระทำเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ โดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งจะเป็นการตอบคำถามว่าจะทำอะไร (What) ใครเป็นผู้กระทำ (Why) ใครบ้างเป็นผู้กระทำ (Who) จะกระทำเมื่อใด (When) จะกระทำที่ไหน (Where) และกระทำอย่างไร (How) ส่วนคำถามที่ถามว่าทำไมจึงต้องทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ (Why) เป็นคำถามที่ต้องตอบภายหลังจากสิ้นสุดการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการแล้วการวางแผนจึงเป็นจุดเชื่อมต่อการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการ

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพงษ์ (2543 : 67) ได้ให้อธิบายว่า แผนเป็นการเตรียมการและตัดสินใจในปัจจุบันเพื่อกระทำในอนาคตโดยการวิเคราะห์ห้อย่างเป็นระบบ เพื่อให้ดำเนินการตามแผนบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

ปิยนุช แสงวูธ (2544 : 27) ได้ให้ความหมายของการวางแผน คือ การตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกที่เกี่ยวข้องกับสิ่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หรือวิธีการกระทำ

ลี บริทอน และเฮนนิ่ง (Le Breton and Henning. 1961 : 231 ; อ้างถึงใน สมบัติ ธีรวงศ์. 2544 : 56) ได้อธิบายความหมายของ แผน (Plan) เป็นผลผลิตของการวางแผน

ซึ่งหมายถึงวิถีของการกระทำที่กำหนดไว้ก่อนล่วงหน้าแล้วที่ประกอบด้วยลักษณะ 3 ประการ คือ 1) จะต้องเกี่ยวข้องกับอนาคต 2) จะต้องเกี่ยวข้องกับการกระทำ และ 3) จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ชี้ให้เห็นว่าเป็นเรื่องส่วนตัว หรือเรื่องขององค์กร

โรบบินส์ และคูลเตอร์ (Robbins and Coulter. 1996 : 228-229 ; อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. 2544 : 57) ให้ทัศนะเกี่ยวกับการวางแผน หมายถึง การกำหนด เป้าประสงค์ (Goals) หรือวัตถุประสงค์ (Objectives) ขององค์กรรวมทั้งกำหนดกลยุทธ์ (Strategies) ทั้งหมดเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ตลอดจนพัฒนาลำดับขั้นของการวางแผนอย่างครอบคลุม เพื่อที่จะบูรณาการและประสานกิจกรรมที่เกี่ยวข้องให้เป็นหนึ่งเดียวกับการวางแผนจึงเกี่ยวข้องทั้งเป้าหมาย และวิธีการ

ดรอร์ (Dror. 1968 : 244 ; อ้างถึงใน กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง. 2543 : 43) ได้ให้ความหมายของการวางแผน คือ เป็นการเตรียมชุดการตัดสินใจต่าง ๆ สำหรับการกระทำกิจกรรมในอนาคต โดยมุ่งไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ด้วยวิธีที่ดีที่สุด

จากความหมายของการวางแผน สรุปได้ว่า การวางแผนเป็นเรื่องเกี่ยวกับอนาคต การตัดสินใจ และการปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ และการวางแผนยังเป็นกระบวนการตัดสินใจเพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมีการวิเคราะห์วินิจฉัยอย่างเป็นระบบ เพื่อเลือกแนวทางการปฏิบัติที่ดีที่สุด มีขั้นตอน มีการคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำทำไม ทำที่ไหน เมื่อไร อย่างไร ใครเป็นผู้กระทำ

## 2. ความหมายของการวางแผนพัฒนา

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ ดังนี้

ประสิทธิ์ ดงยิ่งศิริ (2540 : 1) ได้อธิบายความหมายของการวางแผนพัฒนาเป็นเรื่องความพยายามของรัฐบาลที่จะเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดแนวปฏิบัติและควบคุมการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ ในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการการวางแผน จึงเป็นการวางแผนแนวทางปฏิบัติในอนาคตอย่างมีหลักเกณฑ์ และเป็นการใช้ความพยายามที่ต่อเนื่อง เพื่อเลือกแนวทางการปฏิบัติที่ดีที่สุดในการบรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

นิคม บุระพันธ์ (2543 : 27) ได้กล่าวถึง การวางแผนพัฒนา หมายถึง การวางแผนพัฒนาซึ่งประกอบด้วยกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทาง แผนงาน โครงการในการพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหา โดยริเริ่มและดำเนินการโดย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล



จากความหมายของการวางแผนพัฒนา สรุปได้ว่าเป็นเรื่องของการกำหนด จุดหมายในอนาคตในการที่จะให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ องค์การบริหารส่วนตำบลก็เป็น หน่วยงานหนึ่งที่มีการวางแผนพัฒนาที่มุ่งพัฒนาท้องถิ่น โดยกำหนดกรอบการพัฒนาบน พื้นฐานของแต่ละท้องถิ่นตามความเหมาะสม เพื่อเป้าหมายในการพัฒนาองค์การบริหารส่วน ตำบลที่มาร่วมกันกับชุมชนในการกำหนดทิศทางจะไปดังต่อไปนี้

### 3. หลักสำคัญของการวางแผน

นักวิชาการได้เสนอหลักสำคัญของการวางแผนไว้ ดังนี้

บุญมา ทวีศักดิ์ (2534 : 34) ได้อธิบายหลักสำคัญของการวางแผนองค์กรเพื่อ การปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน ดังนี้

1. ต้องมาจากวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเป็นอันดับแรก ความต้องการของ องค์กรถือว่าเป็นวัตถุประสงค์ ซึ่งวัตถุประสงค์ต้องมาก่อนการวางแผน ดังนั้นการกระทำตาม แผนจึงเป็นสิ่งทำให้วัตถุประสงค์ของแผนบรรลุเป้าหมาย

2. แผนหรือการวางแผนจะเกิดขึ้นมาก่อนการจัดองค์การหรือหน่วยงาน (Primary of planning) คือการจัดองค์การ (Organizing) การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การฝึกอบรมการปฏิบัติทางวินัยต่อบุคคล (Staffing) การอำนวยความสะดวกให้การดำเนินงานในหน่วยงานบรรลุความสำเร็จ (Directing) และการควบคุม งาน (Controlling) ทั้งนี้เพื่อการปฏิบัติที่สนับสนุนให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน แต่ การวางแผนเป็นงานที่ต้องทำเป็นอันดับแรกก่อนงานเหล่านี้จะเกิดขึ้น และเป็นพื้นฐานที่จะทำ ให้งานดังกล่าวประสานงานกันอย่างแท้จริง

3. การวางแผนเป็นงานที่ปฏิบัติอยู่ทุกขั้นตอนของผู้ปฏิบัติงาน (Pervasiveness of planning) ถึงแม้ผู้บริหารจะมีงานด้านอื่น ๆ มาก แต่การวางแผน

นักวางแผนก็ต้องรับผิดชอบไม่ว่าจะเป็น โดยตรงหรือโดยอ้อมก็ตาม

4. เครื่องมือช่วยหรือประสิทธิภาพของแผนนั้น (Efficiency of planning) อาจวัดได้โดยอาศัยเครื่องมือต่าง ๆ เช่น คน เงิน วัสดุ การบริหาร และ

อดุลย์รัตน์ งามอายุทธ (2536 : 12 ; อ้างถึงใน ทวีศักดิ์ ปัทมา, 2550 : 30) ได้ กล่าวไว้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาโดยประชาชนในท้องถิ่นนับวันจะมีความสำคัญ ยิ่งขึ้น ที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยและได้มีส่วน ร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้



1. ในแต่ละตำบลย่อมมีปัญหาและความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งแนวทางในการพัฒนาและการแก้ปัญหาย่อมไม่เหมือนกันจึงควรเปิดโอกาสให้คนในตำบลสามารถแก้ไขปัญหของตนได้อย่างตรงจุด และเลือกใช้ทรัพยากรได้อย่างถูกต้อง

2. แผนพัฒนาจะสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการและปัญหาของประชาชนได้อย่างแท้จริงจึงเป็นข้อมูลที่ทำให้การวางแผนพัฒนาในระดับต่าง ๆ ที่กระทำในระดับบนขึ้นไปมีความเหมาะสมและถูกต้องยิ่งขึ้น

3. การบริหารพัฒนาจะช่วยให้การดำเนินงานตาม โครงการต่าง ๆ เป็นไปอย่างประสานสัมพันธ์และสอดคล้องกันยิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการลดความซ้ำซ้อนของโครงการ

4. ในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาชน แผนพัฒนาจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้ประชาชนใช้ในการควบคุมการดำเนินงาน และบริหารสภาตำบล ความสำเร็จหรือล้มเหลวในการปฏิบัติตามแผนจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงประสิทธิภาพของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล การวางแผนเป็นกระบวนการที่สำคัญในการบริหารงาน การบริหารงานที่ดีนั้นจะต้องมีแผนเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเป็นแนวทางในการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

สุพจน์ บุญวิเศษ (2549 : 20) ได้อธิบายหลักสำคัญในการวางแผน ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ นโยบาย จะต้องศึกษาทำความเข้าใจให้ชัดเจน เพราะ วัตถุประสงค์ และนโยบายเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่สุดของการวางแผน หากไม่ทำความเข้าใจให้ดีหรือเข้าใจในสาระสำคัญของวัตถุประสงค์ผิดพลาดแล้ว แผนงานที่กำหนดขึ้นก็จะล้มเหลวและไร้ความหมายโดยสิ้นเชิง

2. ปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นในการวางแผนที่สำคัญ ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ คน เงิน วัสดุสิ่งของสถานที่ และเวลาที่ต้องเตรียมให้พร้อม

3. วิธีการดำเนินการตามแผน คือ เมื่อได้วางแผนขึ้นแล้วจะต้องพิจารณาช่องทางหรือวิธีการที่จะดำเนินงานตามแผนที่กำหนดไว้ล่วงหน้าให้ได้ ทั้งนี้เพื่อช่วยให้แผนงานที่กำหนดขึ้นเป็นแผนที่สามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้ต้องคำนึงถึงการวางมาตรฐานในการควบคุมการดำเนินงานด้วย

4. คำนึงถึงภูมิศาสตร์ สภาพแวดล้อม ดินฟ้าอากาศคุณค่าทางสังคม พฤติกรรมของคนตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีอันเป็นที่ยึดถือของคนกลุ่มนั้น

## 5. ประเภทของแผน

การวางแผนเป็นการมองอนาคตข้างหน้า ซึ่งความสามารถมองไปได้ไกลหรือใกล้แค่ไหนนั้นเป็นสิ่งที่อยู่กับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมหรือสังคมที่อยู่รอบตัว ถ้าสังคมมีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างเร็วหรือมีลักษณะเป็นพลวัต ระยะเวลาการมองไปข้างหน้าก็จะไม่ได้ไกลมากนักอันเนื่องมาจากความไม่แน่นอนมีสูง

พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ (2541 : 42) ได้อธิบายประเภทของแผนออกเป็น 3 ประเภท ตามระดับการบริหาร ซึ่งอธิบายว่าแผนกลยุทธ์ แผนบริหาร และแผนปฏิบัติการนั้น สัมพันธ์กันซึ่งกันและกัน คือแผนกลยุทธ์จะประสบความสำเร็จไปไม่ได้หากไม่มีแผนระยะกลาง (แผนบริหาร) และแผนปฏิบัติการมารองรับ เพื่อให้บรรลุจุดหมายของแผนระยะยาว การกระจายอำนาจไม่ได้แปลว่าการทำแผนในระดับผู้ปฏิบัติและผู้บริหารระดับกลางจะไม่ต้องคำนึงถึงแผนกลยุทธ์ที่ผู้บริหารระดับสูงได้วางไว้ วัตถุประสงค์หนึ่งของการกระจายอำนาจก็เพื่อกระตุ้นความรับผิดชอบและตอบสนองของผู้บริหารระดับกลางต่อนโยบาย และจุดหมายใหญ่ของการพัฒนาที่ผู้บริหารในระดับสูงหรือหน่วยงานระดับชาติได้กำหนดไว้ การตอบสนองนโยบายของผู้บริหาร มิได้หมายถึงผู้บริหารระดับล่างจะทำตามแนวทางที่ผู้บริหารระดับสูงกำหนดมาโดยมิได้ศึกษา ดัดแปลงหรือปรับปรุงการทำงานให้เหมาะสมกับปัญหาและสภาพท้องถิ่นของตน การที่ผู้บริหารระดับล่างได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินการจึงเป็นการสร้างความรับผิดชอบต่อ แผนกลยุทธ์และยังถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมในแผนกลยุทธ์ทางอ้อม

สมบัติ ชำรังษี (2544 : 73-86) ได้แบ่งประเภทของแผนออกในหลาย ๆ แนวทาง โดยการวางแผนนั้นอาจจำแนกได้หลายประเภท ทั้งนี้ต้องพิจารณาจากคุณลักษณะสำคัญของแผน (Characteristics of planning) สรุปได้ ดังนี้

### 1. จำแนกตามรูปแบบ

1.1 การวางแผนแบบไม่เป็นทางการ โดยส่วนมากจะเป็นเรื่องทั่วไปในชีวิตประจำวัน ซึ่งจะมีการวางแผนไว้ล่วงหน้าเสมอ

1.2 การวางแผนแบบเป็นทางการ ลักษณะแผนประเภทนี้จะเป็นที่นิยมทั่วไปในองค์กรที่มีการบริหารและจัดการสมัยใหม่จำแนกตามความถี่ของการใช้แผน

1.3 การวางแผนเพื่อใช้ประโยชน์เพียงครั้งเดียว คือ เมื่อนำแผนไปปฏิบัติจนเสร็จสิ้นภารกิจ ก็ถือว่าการสิ้นสุดของแผน จะไม่มีการนำกลับมาใช้ใหม่อีก

1.4 การวางแผนเพื่อใช้ประโยชน์ถาวร จะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่มีลักษณะต่อเนื่องยาวนาน

## 2. จำแนกตามระดับการบริหาร

2.1 การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงขององค์กรมีลักษณะเป็นการวางแผนระยะยาวตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปเป็นการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กรว่าจะต้องการให้มีลักษณะอย่างไรเมื่อถึงเวลานั้น

2.2 การวางแผนบริหาร (Managerial planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับกลาง โดยนำแผนกลยุทธ์ที่กำหนดโดยผู้บริหารระดับสูงมาแปลงเป็นแผนบริหาร และเป็นการกระทำภายในระยะเวลา 1-2 ปี บางครั้งอาจเรียกว่าแผนระยะกลาง

2.3 การวางแผนปฏิบัติการ (Operational planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับต้น โดยเป็นการแปลงมาจากแผนกลยุทธ์ และแผนบริหาร เป็นแผนปฏิบัติการเพื่อให้หน่วยงานเข้าใจถึงความรับผิดชอบของตนที่จะต้องกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละส่วน เพื่อนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนบริหาร และแผนกลยุทธ์โดยทั่วไป แผนปฏิบัติการจะเป็นแผนระยะสั้น อาจมีระยะเวลาเป็นไตรมาส เป็นเดือน เป็นสัปดาห์ ทุกชั้นตอนสามารถประเมินได้อย่างชัดเจน

จากการศึกษาประเภทของแผน จึงสรุปได้ว่า แผนนั้นมีมากมายหลายประเภท ซึ่งการกำหนดประเภทแผนนี้อยู่ที่ว่าจะใช้เกณฑ์ใดในการกำหนด แต่สิ่งที่สำคัญนั้นแผนในองค์กรต้องมีความสัมพันธ์สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ เช่น แผนกลยุทธ์ ซึ่งเป็นแผนแม่บท และเป็นแผนระยะยาว ส่วน แผนระยะกลาง และแผนปฏิบัติการนั้นถือว่าเป็นแผนที่ดำเนินการภายใต้กรอบของแผนแม่บท ถือเป็นแผนระยะสั้น องค์กรบริหารส่วนตำบลก็คือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งที่มีการจัดทำแผนพัฒนาที่สอดคล้องกันทุกแผน

## 5. กระบวนการวางแผน

กระบวนการวางแผนเป็นอีกขั้นตอนหนึ่งในการที่จะจัดทำแผนให้มีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาขององค์กร ทั้งนี้ กวีชากรได้ให้อธิบายไว้ ดังนี้

บัญชาร แก้วส่อง (2537 : 29) ได้อธิบายกระบวนการวางแผน มีขั้นตอนหลักอยู่ 4 ขั้นตอน คือ

1. การเตรียมการวางแผน เป็นขั้นตอนการเตรียมการได้แก่ การจัดบุคคลเพื่อทำหน้าที่วางแผน จัดรูปโครงสร้างระบบกลไกต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนให้การวางแผนดำเนินการได้ สร้างเครื่องมือ และหาวิธีการปฏิบัติในการเก็บรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูล

2. ขั้นการวิเคราะห์สภาพปัญหา เป็นการวิเคราะห์วินิจฉัยสภาพปัจจุบันขององค์กร รวมทั้งความสัมพันธ์กับปัจจัยอื่น ๆ ภายนอก ซึ่งการวินิจฉัยจะช่วยชี้ให้เห็นความสำเร็จ ข้อบกพร่อง หรือความสัมพันธ์ขององค์กรทั้งในเชิงปริมาณ และคุณภาพ

3. กำหนด หรือจัดทำแผน เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย วิธีการดำเนินงาน และค่าใช้จ่ายหลังจากวินิจฉัยสภาพปัญหาและประเมินความต้องการในอนาคตแล้ว จึงกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณ เชิงคุณภาพ กำหนดวิธีการเพื่อบรรลุเป้าหมายเหล่านั้น ตลอดจนกำหนดค่าใช้จ่ายที่ใช้ในอนาคต และทดสอบความเป็นไปได้

4. การจัดทำรายละเอียดของแผน เป็นการกำหนดรายละเอียดเพื่อให้แผนเกิดผลในทางปฏิบัติ โดยการจัดทำแผน และโครงการย่อยของแผนทั้งหมด

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539 : 28) กล่าวถึงหลักกระบวนการวางแผน กระบวนการที่ต่อเนื่องและสัมพันธ์กันเริ่มตั้งแต่การกำหนดภารกิจหลักขององค์กร การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก และสภาพแวดล้อมภายในองค์กร การกำหนดวัตถุประสงค์จนถึงการวิเคราะห์และจัดวางกลยุทธ์ขององค์กร ซึ่งกระบวนการวางแผนนี้จะต้องตอบคำถามหลัก 3 ประการ คือ 1) องค์กรกำลังก้าวไปทางไหน 2) สภาพแวดล้อมเป็นอย่างไร และ 3) องค์กรจะไปถึงจุดหมายได้อย่างไร ซึ่ง กระบวนการวางแผน ประกอบด้วย

1. การกำหนดภารกิจหลักขององค์กร การกำหนดภารกิจหลักหรือปณิธานหลักขององค์กร ซึ่งเป็นการใช้จำกัดความว่า องค์กรถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์อะไร และทำอะไรซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารและสมาชิกขององค์กรมีวิสัยทัศน์ และคาดหวังร่วมกันเกี่ยวกับเป้าประสงค์สุดท้ายที่เรากำลังดำเนินงาน หรือทำอะไร ใครเป็นผู้รับบริการจากเรา ทำไมจึงต้องจัดตั้งองค์กรนี้ขึ้นมา

2. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม สภาพแวดล้อมภายนอกเป็นตัวแปรที่องค์กรมักจะควบคุมไม่ได้ แบ่งเป็นสภาพโดยทั่วไป เช่น ภาวะเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและเทคโนโลยี ส่วนสภาพแวดล้อมในการดำเนินการ เช่น บุคลากร ผู้รับบริการ ผู้สนับสนุน และสภาพการแข่งขัน

3. การวิเคราะห์สภาพภายในองค์กร การวิเคราะห์สภาพภายในองค์กรจะช่วยให้เห็นถึงขีดสมรรถนะขององค์กรในด้านต่าง ๆ เช่น โครงสร้างและระบบการจัดการ กระบวนการทำงาน เทคโนโลยี บุคลากร การเงิน ผลผลิต และการบริหารงานทั่วไป เป็นต้น เพื่อพิจารณาถึงข้อได้เปรียบ หรือจุดแข็ง (Strength) ที่ควรเสริมสร้างและนำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ส่วนข้อจำกัดหรือจุดอ่อน (Weakness) ควรปรับปรุงแก้ไขและจัดออกไป

4. การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การ เพื่อช่วยให้ผู้บริหารขององค์การมีความชัดเจนในการดำเนินงานมากขึ้นเป็นเครื่องมือสำคัญในการตัดสินใจการตรวจสอบผลการดำเนินงานและการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์การ

5. การวิเคราะห์และจัดวางกลยุทธ์ขององค์การ องค์การควรมีแนวทางกลยุทธ์ที่จะมาวางไว้เป็นกรอบการดำเนินงาน เพื่อเป็นเครื่องมือที่จะช่วยในการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลและเป็นระบบ โดยอาศัยข้อมูลจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและวิเคราะห์ห่องค์การเป็นพื้นฐาน

ประชุม รอดประเสริฐ (2539 : 32) ได้กล่าวไว้ว่า กระบวนการวางแผนเป็นเรื่องการตัดสินใจแบ่งทรัพยากรหลายชนิดในปัจจุบัน เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ในอนาคตเป็นการกำหนดแนวทางเลือกในการดำเนินงานในอนาคต เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การโดยวิธีการให้ได้ผลประโยชน์สูงสุด เป็นกระบวนการจัดทำข้อมูลต่าง ๆ เพื่อให้ได้ผลงานหรือผลผลิตที่เป็นไปตามมาตรฐาน หรือใกล้เคียงกับมาตรฐาน วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างเหมาะสม และเพียงพอ รวมทั้งระบุวิธีการที่ได้มาซึ่งทรัพยากรที่จำเป็นเหล่านั้นด้วย

ธงชัย สันติวงศ์ (2540 : 45) ได้กล่าวถึงขั้นตอนของกระบวนการวางแผนไว้ 7 ขั้นตอน คือ

- ขั้นตอนที่ 1 การตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับอนาคต
- ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดวัตถุประสงค์
- ขั้นตอนที่ 3 การพัฒนากลยุทธ์
- ขั้นตอนที่ 4 การสร้างเป้าหมายระยะปานกลาง
- ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดแผนปฏิบัติการ
- ขั้นตอนที่ 6 การปฏิบัติตามแผน
- ขั้นตอนที่ 7 กลไกของข้อมูลย้อนกลับ

ณัฐพันธ์ เจริญนันท์ (2545 : 73 ; อ้างถึงในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2547 : 11) ได้อธิบายกระบวนการวางแผนว่า กระบวนการวางแผนจะช่วยให้บุคลากรเห็นภาพความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่าง ๆ ที่ต้องกระทำจนบรรลุเป้าหมายทำให้สามารถปฏิบัติการกิจที่ได้รับมอบหมายอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการที่ตั้งไว้เปรียบเหมือนว่าการแผนการที่ดีเปรียบเสมือนแผนที่ที่บ่งบอกรายละเอียด

จากกระบวนการวางแผนดังกล่าว สรุปได้ว่ากระบวนการวางแผนนั้นเป็นวิธีการที่จะให้ได้มาซึ่งแผนพัฒนาโดยมีขั้นตอนในการปฏิบัติมากมายขึ้นอยู่กับระดับของแผน ความจำเป็นในการนำไปใช้จึงสรุปได้ว่ากระบวนการจัดทำแผน มีทั้งหมด 7 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษารวบรวมข้อมูล

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดประเด็น และศักยภาพ

ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดวัตถุประสงค์

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดแผน

ขั้นตอนที่ 5 การนำแผนไปปฏิบัติ

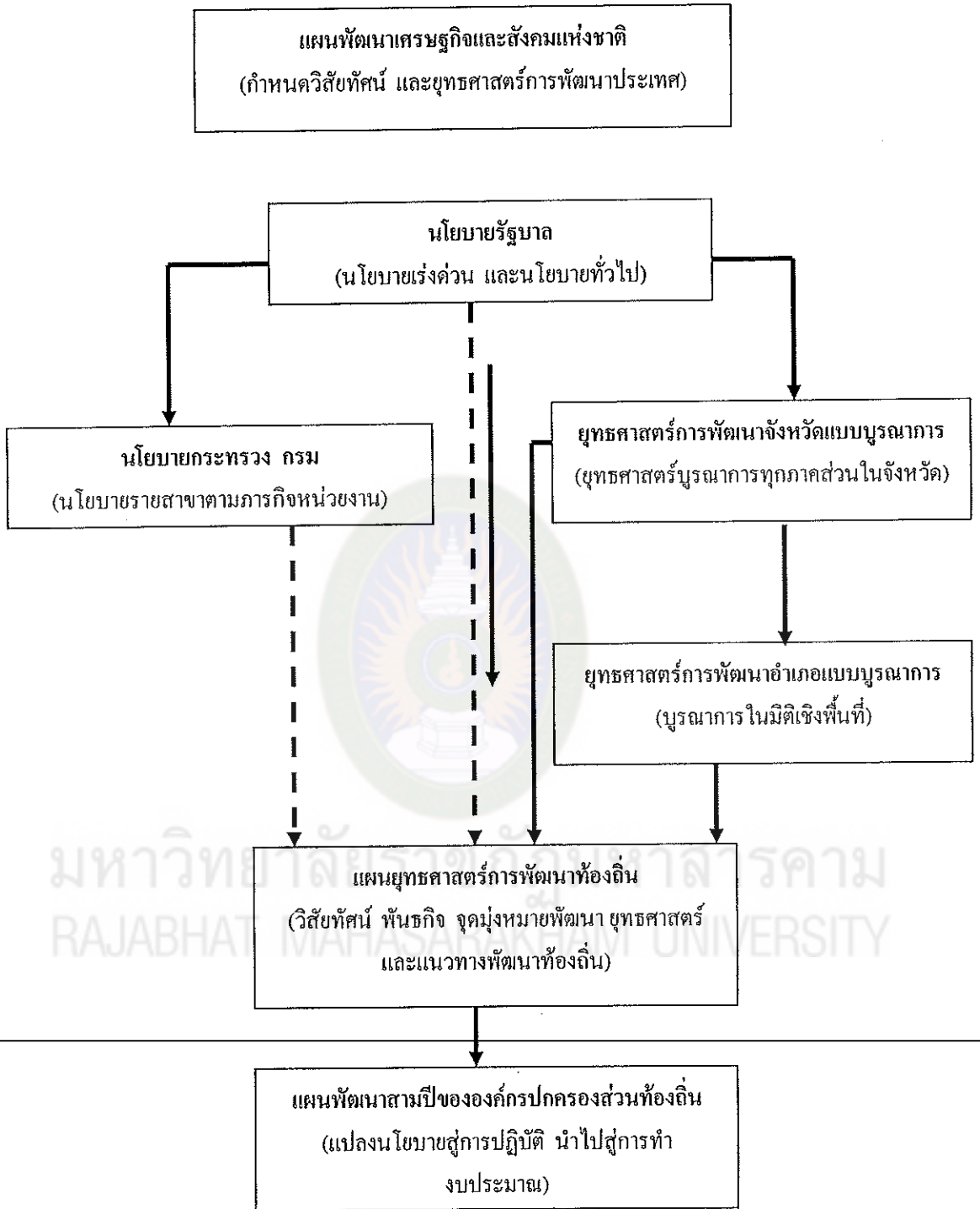
ขั้นตอนที่ 6 การติดตามประเมินผล

ขั้นตอนที่ 7 การทบทวนแผน

#### 6. การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

การวางแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องตระหนักว่าแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาต่าง ๆ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนกระทรวง แผนกรมยุทธศาสตร์ การพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาระดับอำเภอ ซึ่งในการกำหนดยุทธศาสตร์และการพัฒนาระดับจังหวัดและอำเภอนั้น ทั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาคมจะมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2547 : 11-12)





แผนภาพที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ กับแผนพัฒนาท้องถิ่น

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น. 2548 : 11-12

## 6.1 ขั้นตอนการวางแผนองค์การบริหารส่วนตำบล

กองราชการส่วนตำบล (2543 : 35-37) กล่าวถึงกระบวนการวางแผนหรือวงจรของแผน (Planning cycle) โดยทั่วไปแล้วการวางแผนขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ 3 ประการ คือ ขั้นการวางแผน (Planning) ขั้นการปฏิบัติตามแผน (Implementation) และขั้นประเมินผล (Evaluation)

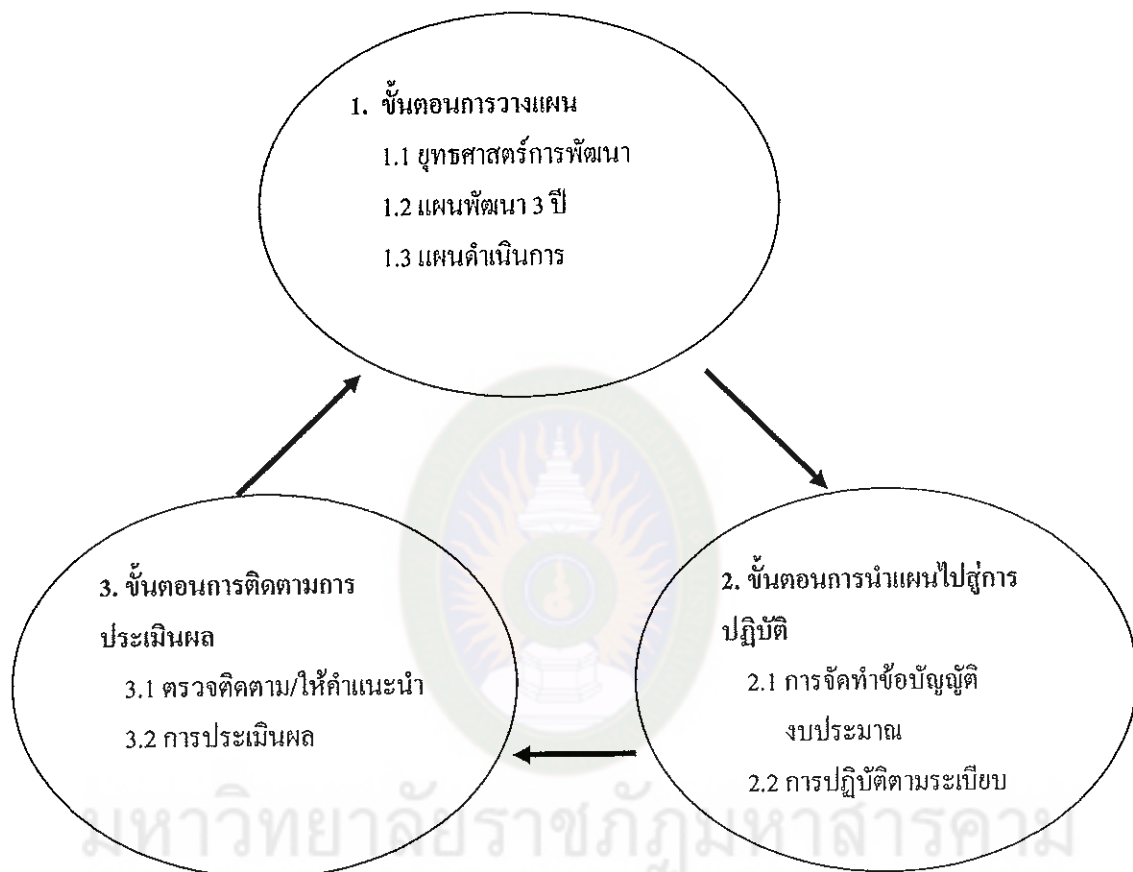
6.1.1 ขั้นการวางแผน เป็นขั้นตอนของการคิดว่าจะทำอะไร ที่ไหน อย่างไร ซึ่งมีกระบวนการจัดทำเริ่มตั้งแต่การเตรียมการ ระดมความคิด การวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดปัญหา การกำหนดแนวทางแก้ไข การจัดทำรูปเล่มจนถึงขั้นตอนการอนุมัติเพื่อประกาศใช้ต่อไป

6.1.2 ขั้นการปฏิบัติตามแผน ขั้นตอนนี้เป็นการนำโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลไปสู่การปฏิบัติโดยผ่านกระบวนการการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบของหน่วยงานนั้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งขั้นตอนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องผ่านกระบวนการที่สำคัญ 2 กระบวนการ คือ

1) กระบวนการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีรายได้และอำนาจหน้าที่ของตน แก่องค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการอะไรสักอย่างหนึ่งโดยใช้เงินงบประมาณของตนเองแล้ว จะต้องตรากฎหมายเรียกว่าข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเพิ่มเติม ซึ่งจัดทำขึ้นโดยฝ่ายบริหาร โดยนำข้อมูลจากแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลมาบรรจุได้ และผ่านความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และให้นายอำเภออนุมัติ จึงจะประกาศใช้ให้ประชาชนได้ทราบ

2) กระบวนการจัดซื้อ – จัดจ้าง ซึ่งเป็นกระบวนการต่อเนื่องจากการที่ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับการอนุมัติ และมีงบประมาณเพียงพอต่อการดำเนินงานตามกิจกรรมในข้อบังคับงบประมาณ โดยดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในกระบวนการนี้ต้องคำนึงถึงความถูกต้องตามระเบียบกฎเกณฑ์แล้วยังมุ่งเน้นการติดตามขณะกำลังปฏิบัติงานด้วย เพื่อให้ผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

6.1.3 **ขั้นประเมินผล** เป็นการวัดผลสำเร็จของโครงการ ที่จัดทำสำเร็จแล้วว่า บรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยนำข้อมูลที่ได้จากโครงการเทียบกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้



แผนภาพที่ 4 วงจรการวางแผนพัฒนาตำบล

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลนาทม, 2552 : 5

6.2 **หลักสำคัญ** ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ และอำนาจหน้าที่นี้ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย ได้แก่

6.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเป็นกรอบในการพัฒนา และจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

- 1) มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย และทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 284)
- 2) ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม (มาตรา 76)
- 3) ต้องให้ประชาชนรับรู้ ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลก่อนการอนุญาต หรือ ดำเนินโครงการ/กิจกรรม ที่กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต และ ประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นด้วย (มาตรา 76)

6.2.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตนเอง ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

6.2.3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546

ได้กำหนดอำนาจหน้าที่คณะผู้บริหารในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และยังกำหนดให้ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการพิจารณาเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหาร

6.2.4 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำแผนพัฒนา 3 ประเภท คือ

- 1) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา ในอนาคตโดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน

- 2) แผนพัฒนา 3 ปี คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์พัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวนำควบคุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

3) แผนดำเนินงาน คือ แผนดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่แสดงถึงรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาและกิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลประจำปีงบประมาณนั้น

## 7. การจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ได้กำหนดองค์กรจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

7.1 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

- 7.1.1 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานกรรมการ
- 7.1.2 หัวหน้าส่วนการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการ
- 7.1.3 ผู้แทนประชาคมที่ประชาชนท้องถิ่นคัดเลือก จำนวน 3 คน กรรมการ
- 7.1.4 หัวหน้าส่วนบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน กรรมการ/เลขานุการ
- 7.1.5 เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน หรือพนักงานผู้ที่ได้รับมอบหมาย ผู้ช่วยเลขานุการ

7.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่

7.2.1 กำหนดแผนงาน โครงการให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่คณะกรรมการพัฒนากำหนด

7.2.2 จัดทำร่างแผนดำเนินงาน

7.2.3 จัดทำข้อกำหนดเกี่ยวกับขอบข่ายและรายละเอียดของงานที่จะมอบหมายให้หน่วยงาน หรือบุคคลภายนอกดำเนินการ เพื่อเสนอคณะกรรมการพัฒนา

7.3 คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

- 7.3.1 ผู้บริหารท้องถิ่น ประธานกรรมการ
- 7.3.2 รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคน กรรมการ
- 7.3.3 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคัดเลือกจำนวนสามคน กรรมการ
- 7.3.4 ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารคัดเลือกจำนวนสามคน กรรมการ
- 7.3.5 ผู้แทนภาคราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินหกคน กรรมการ

### 7.3.6 ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือก

จำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินหกคน กรรมการ

### 7.3.7 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

กรรมการ/เลขานุการ

### 7.3.8 หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน

ผู้ช่วยเลขานุการ

## 7.4 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น มีหน้าที่

### 7.4.1 กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น

### 7.4.2 ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนา และแก้ไข

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา

### 7.4.3 พิจารณาร่างแผนพัฒนาและร่างแผนดำเนินงาน

### 7.4.4 ให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียด

### 7.4.5 พิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลแผน

### 7.4.6 ประสานกับประชาคมหมู่บ้านในการรวบรวม วิเคราะห์ปัญหาความ

ต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

## 8. กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

8.1 ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ดำเนินการโดยมีขั้นตอน  
ดำเนินการดังนี้

8.1.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่นส่วนราชการ  
และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นรับทราบปัญหาความต้องการ  
ประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้องตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทาง  
ปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การ  
พัฒนา โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมา

พิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

8.1.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมแนวทาง  
และข้อมูลนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วเสนอคณะกรรมการ  
พัฒนาท้องถิ่น

8.1.3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา  
เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

8.1.4 ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและ  
ประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา



สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึง พิจารณาอนุมัติ และประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อไป

## 8.2 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

8.2.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็น หลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนารวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน โดย ทำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณา ประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

8.2.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมประเด็น หลักการพัฒนา ปัญหา ความต้องการและข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปีแล้วเสนอ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

8.2.3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอ ผู้บริหารท้องถิ่น

8.2.4 ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปี และประกาศใช้ แผนพัฒนาสามปี

องค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีต่อสภา องค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและ ประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีต่อไป

จากการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การ บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะต้องมีการจัดทำแผนพัฒนา โดยจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี และแผนดำเนินงาน ตามลำดับ ซึ่งมีคณะกรรมการสนับสนุน การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ที่ดำเนินการจัดทำร่างแผนพัฒนาองค์การ บริหารส่วนตำบล เป็นผู้เสนอร่างแผนพัฒนาต่อคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วน ตำบลพิจารณาแล้ว นำเสนอผู้บริหารเพื่อให้ผู้บริหารนำเสนอสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เห็นชอบก่อนการประกาศใช้ต่อไป ในขั้นตอนของการจัดทำแผนนี้ทุกขั้นตอนจะส่งเสริมการ มีส่วนร่วมโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยเฉพาะตัวแทนประชาคมหมู่บ้าน

## ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม มีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนวคิดไว้ ดังนี้  
 อคิน รพีพัฒน์ (2527 : 6) กล่าวถึง ลักษณะของการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วม  
 ของคนในชุมชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาแบ่งออกเป็น 4 ลักษณะ คือ

1. ร่วมในการค้นหาสาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหา
2. ร่วมในการตัดสินใจเลือกวิธีการแก้ไขและการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหา
3. ร่วมในการปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผนที่กำหนด
4. ร่วมในการประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2537 : 15) ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการที่ประชาชนมี  
 ส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนนั้น ได้เกิดขึ้นในชุมชนต่าง ๆ ทั่วโลก ทั้งซีกตะวันออก  
 และซีกตะวันตก ดังจะเห็นได้จากประเพณี “ลงแขก” (Cooperative work) ซึ่งมีการปฏิบัติใน  
 หมู่เกษตรกรทั่วโลก

การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาครอบครัว กลุ่มละแวกบ้าน ชุมชน  
 หมู่บ้าน ตลอดจนสังคมนั้น ได้พัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ในครอบครัวและในสังคม  
 ให้เจริญก้าวหน้า และผาสุกเรื่อยมา

### 2. การแบ่งชั้นของการมีส่วนร่วม

2.1 การมีส่วนร่วมเกิดจากแนวความคิดสำคัญ 3 ประการ คือ

2.1.1 ความสนใจและห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วง  
 กังวลส่วนบุคคล ซึ่งบังเกิดพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของ  
 ส่วนร่วม

2.1.2 ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกัน ที่มีต่อสถานการณ์ที่  
 เป็นอยู่นั้นผลักดันให้พึงไปสู่การร่วมกลุ่ม วางแผน และลงมือกระทำร่วมกัน

2.1.3 ตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่พึง  
 ปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความริเริ่มการกระทำที่  
 สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น

## 2.2 การมีส่วนร่วมยังอาจเกิดจากแนวคิดอื่น ๆ เช่น

2.2.1 ความศรัทธา ที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศตำแหน่ง ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ

2.2.2 ความเกรงใจ ที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศตำแหน่ง ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมด้วยทั้ง ๆ ยังไม่มีความศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่จะกระทำ

2.2.3 อำนาจบังคับ ที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่าทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่าง ๆ

อนุชัช บุรณะประเสริฐกุล (2545 : 24) กล่าวถึงแนวทางในการมีส่วนร่วมของประชาชน มีแนวคิดพื้นฐาน 3 ประการ คือ

1. ให้ประชาชนมีบทบาทหลักในการพัฒนาโดยได้แสดงความคิดเห็น การเขียน พูดยุทธศาสตร์ วัสดุ แรงกายและเวลา
2. เป้าหมายของกิจกรรมการพัฒนา คือ การพัฒนาขีดความสามารถ เพื่อพึ่งพาและพัฒนาตนเอง มิใช่พึ่งพารัฐหรือพึ่งพางค์การพัฒนากายนอก
3. กระบวนการพัฒนาหลักกลางสู่บน ซึ่งต้องถือชาวบ้านเป็นหลักในการแก้ปัญหา กิจกรรมพัฒนาจะเริ่มจากชุมชน

มานพ ลวีรักษ์ (2546 : 12) กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม เกิดจากการได้รับผลกระทบ และเลือกที่จะมีส่วนร่วมในโครงการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 6 ประการ คือ

1. ความใกล้ชิดปัญหา
2. ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ
3. การเข้าถึงประโยชน์ใช้สอย หรือบริการ
4. ประเด็นทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อม
5. ค่านิยม
6. อำนาจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย

โคเฮน และ อับฮอฟ (Cohen and Uphoff. 1980 ; 219) ได้เสนอขั้นตอนการมีส่วนร่วม 4 ขั้นตอน

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making)
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation)

### 3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits)

### 4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

กรอบคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท อับฮอบ ได้เสนอไว้ 3 มิติ และ 2 บริบท ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

#### 1. มิติ (Decision) มี 3 มิติ คือ

1.1 มีส่วนร่วมอะไรบ้าง ซึ่งแบ่งเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ โดยทางใดทางหนึ่ง (เช่น สนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ การบริหาร กิจกรรม หรือการประสานงาน) การมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงาน

1.2 มีส่วนร่วมกับใครบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมกับชาวบ้าน ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ทางราชการ นักพัฒนาเอกชน ทั้งนี้ให้พิจารณาถึงคุณลักษณะของผู้เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องเพศ สถานภาพครอบครัว อาชีพ และรายได้

1.3 มีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมโดยสมัครใจ หรือถูกบังคับ ลักษณะรูปแบบการมีส่วนร่วมโดยผ่านองค์กรประชาชนหรือโดยตรง ขนาดของการมีส่วนร่วม ผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมนั้นช่วยเพิ่มพลังของประชาชน หรือเป็นเพียงแค่การติดต่อสัมพันธ์กับนักพัฒนาเท่านั้น

#### 2. บริบท (Contexts) มี 2 บริบท คือ

2.1 ลักษณะโครงการ โดยพิจารณาจากลักษณะของสิ่งนำเข้าว่ามีความซับซ้อนของเทคโนโลยีเพียงใด ลักษณะของประโยชน์ที่ได้รับ (ความเร็ว ชาติที่ได้รับประโยชน์) และเงื่อนไขที่ต้องกำหนด เช่น การเข้าถึงการบริหารโครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการ เป็นต้น

2.2 สภาพแวดล้อมของกิจกรรมตามโครงการ ได้แก่ ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ปัจจัยทางกายภาพและธรรมชาติ ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม ปัจจัยทางการเมือง เป็นต้น

จากแนวคิดของการมีส่วนร่วม ข้างต้น สรุปได้ว่าแนวคิดการมีส่วนร่วมเป็นแนวคิดที่สำคัญในการพัฒนา ประเด็นในการมีส่วนร่วมนี้ก็ได้มีนักวิชาการกำหนดไว้มากมาย โดยมีหลักสำคัญคือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล เป็นองค์ประกอบที่ทำให้

ทราบว่าบุคคลหรือประชาชนมีส่วนร่วมมากนักน้อยเพียงใด ผู้ศึกษาจึงนำกรอบของแนวคิดการมีส่วนร่วมนี้มาใช้ในการศึกษา

### 3. ความหมายของการมีส่วนร่วม

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ มีทั้งความหมายที่คล้ายคลึงกัน และแตกต่างกันตามทัศนคติของแต่ละท่านและภูมิหลังทางวิชาการที่ได้ศึกษาค้นคว้า ประกอบด้วย

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2531 : 31) การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การให้ประชาชนเข้ามาทำกิจกรรมให้มากที่สุด เพื่อให้เขาได้เป็นผู้ตัดสินใจลงมือทำงานตามที่เขาได้ตัดสินใจด้วยตนเอง ซึ่งจะเป็นการทำให้เขาได้ปฏิบัติตามความสนใจและความต้องการ การที่เขาได้เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการนั้นจะทำให้เขาพัฒนายิ่งขึ้น

การพัฒนา ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวย่อมต้องโอนอ่อนต่อความแตกต่าง (Diversify) ของท้องถิ่นตลอดจนแนวทางการพัฒนาย่อมต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและการตัดสินใจของประชาชนเจ้าของท้องถิ่นอย่างมาก

คุณฉวี อาวุฒินะ และคณะ (2535 : 7) การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการให้โอกาสประชาชนเข้าร่วมในการดำเนินงาน ตั้งแต่กระบวนการเบื้องต้นจนถึงกระบวนการสิ้นสุดโดยที่การเข้ามามีส่วนร่วมอาจจะเข้าในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง หรือครบวงจรก็ได้ การเข้าร่วมมีทั้งรายบุคคล กลุ่ม หรือองค์กร ซึ่งมีความคิดเห็นสอดคล้องกันเพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการ โดยผ่านกลุ่มหรือองค์กรเพื่อให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

ชินรัตน์ สมสืบ (2539 : 21) การมีส่วนร่วม หมายถึง การทำงานร่วมกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความร่วมมือ ร่วมใจโดยการกระทำการดังกล่าวในห้วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่ทรงประสิทธิภาพ คือ ถูกจังหวะเวลาเหมาะสม กับงานที่ทำดังกล่าวด้วยความรู้สึกผูกพันให้ประจักษ์ว่าเชื่อถือได้

คารม คำพิฑูรย์ (2545 : 15) การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามาร่วมทำกิจกรรมกลุ่ม ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน ซึ่งผลดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำ (Contribution) เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งยังทำให้เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าว

สุดาวรรณ์ มีบัว (2547 : 40) การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ทำให้ประชาชนสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมกันทำกิจกรรมหรือ

การพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามทิศทางที่ต้องการ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมกลุ่มในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน โดยร่วมคิดหาแนวทางวิธีการในการดำเนินงานร่วม ดำเนินการ ร่วมในการกำหนดเปลี่ยนแปลง การร่วมในการตัดสินใจ และร่วมติดตาม การดำเนินงานในกิจกรรมที่ทำร่วมกันรวมทั้งรับประโยชน์จากกิจกรรมนั้นด้วย

ไคท์ (Keith. 1972 : 5) การมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องทางจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

เออวิน (Erwin. 1976 : 21) การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนาร่วมคิดร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ความรู้ และความชำนาญ ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

จากความหมายดังกล่าวสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม คือกระบวนการที่ประชาชนได้รับโอกาสให้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การวางแผน และการปฏิบัติตามแผนเพื่อที่จะนำไปสู่การพัฒนาของสังคม

#### 4. ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

ประชุม รอดประเสริฐ (2539 : 114-115) ได้กล่าวถึงทฤษฎีการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนของทราวิส (Travis) ทราวิส (Travis) ได้เสนอทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนสมอง การให้ความรู้ และการประชาสัมพันธ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนสิ่งเหล่านี้เขาถือว่าเป็น การตกแต่งทิศทางของกระบวนการวางแผน และชี้ให้เห็นว่าในการวางแผนทุกระดับ จะประกอบด้วย 1) สมอง 2) กระบวนการวางแผนและการออกแบบเบื้องต้น 3) กระบวนการออกแบบและการลงมือพัฒนา 4) กระบวนการเตรียมการ ทุกขั้นตอนจะมีความสัมพันธ์กับสิ่งสำคัญ คือ การให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่ การมีส่วนร่วมในการวางแผนเพื่อให้เกิดการยอมรับไม่มีปฏิกิริยาต่อต้าน

2. ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนของ เอ็มซี โดนัล (Mc. Donald) ได้เสนอทฤษฎีจุดเน้นเกี่ยวกับ โอกาสเกิดศักยภาพในการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์โอกาส



ความตระหนักและโอกาสในการกระทำ การวางแผนจะต้องเกี่ยวข้องและมีผลกระทบกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานในการวางแผนจึงจำเป็นจะต้องเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนในขั้นตอนต่าง ๆ

จากการศึกษาทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนจากทฤษฎีดังกล่าวสรุปได้ว่าการวางแผนใด ๆ ขององค์การจะมีผลกระทบต่อบุคคล หรือกลุ่มบุคคลทั้งภายในและภายนอกองค์การ และในบางครั้งอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานตามแผนได้ ดังนั้น ควรให้ประชาชนหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนขององค์การในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ก็เช่นเดียวกัน การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนส่งผลให้การดำเนินการเป็นไปตามแผนที่วางไว้ทำให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ซึ่งผู้ศึกษาได้นำแนวคิดทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนดังกล่าวมากำหนดตัวแปรต้นในการศึกษาเรื่องการบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การเปิดโอกาสการเอื้ออำนวยให้เข้าร่วม เป็นต้น

#### 5. ความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

สมนึก ปัญญาสิงค์ (2532 : 276-277) ปัจจุบันการพัฒนาชุมชน การพัฒนานั้นหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชนต่างมุ่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองให้มากที่สุด ทั้งนี้เนื่องมาจากได้เล็งเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของชุมชนสามารถสร้างการยอมรับในคุณค่าของสังคมและวัฒนธรรมภายในชุมชนได้ และบางครั้งสามารถเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานของชุมชนที่ไม่พึงปรารถนาได้อีกด้วย

2. การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นวิธีการที่สามารถสร้างประสบการณ์ต่าง ๆ ให้กับประชาชนได้เรียนรู้ และนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

3. การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นการระดมเอาพลังความคิดพลังกาย พลังใจ และทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชนออกมาใช้ประโยชน์ต่อชุมชน

4. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจ

5. การมีส่วนร่วมของชุมชนสอดคล้องกับปรัชญาทางสังคมและการเมือง (Social political philosophy) ที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การพัฒนา วางแผนดำเนินการและประเมินผล

6. การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา ซึ่งการพัฒนาใด ๆ ก็ตามถ้าขาดความร่วมมือและการมีส่วนร่วมแล้ว กิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ก็ไม่สามารถ ดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและจะประสบความล้มเหลวในที่สุด

จากความคิดเห็นดังกล่าว สรุปได้ว่าความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการ วางแผนพัฒนานั้นมีความสำคัญมากในการสร้างความยอมรับ การสร้างประสบการณ์การ เรียนรู้ การระดมความคิดเพื่อพัฒนาพื้นที่ของตน อีกทั้งยังเป็นการปลูกฝังความเป็น ประชาธิปไตย

## 6. รูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการที่องค์กรจะสามารถดำเนินงานได้นั้น บุคคลและสมาชิกจะมีรูปแบบการมี ส่วนร่วมดังมีผู้ได้อธิบายรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

รูปแบบของการมีส่วนร่วม โจเซ่ เอ แอกบายานี่ (Jose A. Agbayani) อ้างถึงใน ฉอาน วุฑฒิกรรมรักษา (2526 : 33-34) ได้อธิบายรูปแบบการมีส่วนร่วม โดยแบ่งออกเป็น 16 รูปแบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการประชุม
2. การมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการ
3. การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้นำ
4. การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ชักชวน
5. การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ชักชวน
6. การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้บริโภค
7. การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ริเริ่ม
8. การมีส่วนร่วมในผู้ใช้แรงงาน
9. การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์
10. การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น
11. การตีปัญหาให้กระจ่าง
12. การออกเสียงสนับสนุน
13. การออกเสียงเลือกตั้ง

14. การใช้โครงการที่เป็นประโยชน์ให้ถูกต้อง

15. การช่วยเหลือการรักษาโครงการ

16. การเป็นสมาชิก

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2530 : 35) กล่าวถึง รูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนา ดังนี้

1. องค์กรประชาชนที่ตั้งขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ มีการร่วมตัวกันเองเป็นกลุ่มขนาดเล็กในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เพื่อร่วมทำประโยชน์ต่อส่วนร่วมหรือสมาชิกกลุ่มส่วนใหญ่ จะได้รับการสนับสนุนจากส่วนราชการหรือองค์กรเอกชน เช่น ลูกเสือชาวบ้าน กลุ่มออมทรัพย์

2. องค์กรประชาชนที่ตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ เป็นองค์กรที่ประชาชนทำกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ที่จดทะเบียน หรือตามที่กฎหมายบัญญัติบทบาทหน้าที่ไว้ เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล

3. ตัวแทนบุคคล หรือตัวแทนองค์กรเอกชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการประสานงานในกิจกรรมของรัฐบาล

บัญญัติ แก้วส่อง (2531 : 15-19) ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการพัฒนา 5 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจขั้นริเริ่มพัฒนาเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา กำหนดความต้องการ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการ และหาแนวทางการดำเนินงานตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่ใช้

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานขั้นดำเนินการพัฒนาเป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์ โดยการสนับสนุนทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ และแรงงานหรือการเข้าร่วมบริหารงานประสานงาน และดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ขั้นรับผลประโยชน์จากการพัฒนาเป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้จากการพัฒนา หรือยอมรับผลกระทบอันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุ และจิตใจที่แสดงออกมาในเชิงรูปธรรมต่อสังคมหรือบุคคลก็ตาม

ขั้นที่ 5 การมีส่วนร่วมในการประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชน เข้าร่วมประเมินผลการพัฒนาที่ได้กระทำไปว่าสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด ซึ่งการประเมิน อาจปรากฏในรูปของการประเมินย่อย (Formative evaluation) อันเป็นการประเมินผล ความก้าวหน้าที่ทำเป็นระยะ ๆ หรือการประเมินรวบยอด (Summative evaluation) อันเป็นการ ประเมินผลโดยรวมหลังจากเสร็จสิ้นโครงการ

ขั้นตอนของยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาชนบท ของ แมกซ์ โลว์เดอรั มิลค์ และดับเบิลยู โรเบิร์ต ไตโตส (Max Lowdermilk and W. Robert Laitos) ได้เสนอ 7 ขั้นตอน ดังนี้ (อนงค์ พัฒนจักร. 2535 : 34)

1. การสำรวจขั้นต้น (Preliminary reconnaissance)
2. การศึกษาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (Priority problem identification studies)
3. การแสวงหาแนวทางแก้ไข (Search for solution)
4. การกำหนดแนวทางแก้ไข (Assessment of solution)
5. การปฏิบัติตามโครงการ (Project implementation)
6. การประเมินโครงการ (Formal project evaluation)
7. การพิจารณาทบทวนโครงการเพื่อดำเนินการให้เสร็จสมบูรณ์ (Project reconsideration of completion)

ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน 4 ขั้นตอน เจมส์ คัดด์ ปิ่นทอง (2539 : 41 ; อ้างถึงใน ทวีศักดิ์ ปีภษา. 2550 : 25) ได้แบ่งไว้ดังนี้

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

การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2547 : 29)

1. ร่วมคิดกำหนดความต้องการ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนา หรือเป้าหมายของการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ เป็นการหล่อหลอมความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย เพื่อกำหนดเป็นภาพแห่งความสำเร็จที่ต้องการเกิดขึ้นในอนาคตที่อยู่

บนพื้นฐานความเป็นไปได้และสามารถแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างแท้จริง

2. ร่วมจัดทำแผนพัฒนา หลังจากที่องค์การบริหารส่วนตำบลและประชาคมได้ร่วมกันคิดกำหนดวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ ซึ่งเปรียบเสมือนได้กำหนดจุดหมายที่จะเดินให้ถึงและกำหนดเส้นทางการเดินทางต่อไปก็จะเป็นการกำหนดวิธีการเดินไปสู่จุดหมายก็คือการกำหนดแผนงานโครงการต่าง ๆ ซึ่งสามารถให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ใน 2 ลักษณะ

2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลควรแต่งตั้งผู้แทนชุมชน กลุ่มอาชีพหรือกลุ่มอื่น ๆ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพิจารณาความเหมาะสมของแผนงานโครงการ

2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลควรเปิดโอกาสชุมชนระดับหมู่บ้านหรือกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้เสนอแผนงานโครงการที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของกลุ่มหรือชุมชนนั้น เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้พิจารณาเป็นข้อมูลในการกำหนดเป็นแผนงาน/โครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

3. ให้ประชาชนได้รับรู้ ตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแผนงานโครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งระยะสั้นและระยะปานกลาง โดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างแผนพัฒนา ก่อนจะเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้รักษาสิทธิของประชาชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 59

4. องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องใช้แผนงานพัฒนาเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อสนองตอบปัญหาความต้องการของประชาชน และเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นแนวทางการจัดการทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเพิ่มเติม

5. ให้ประชาชนร่วมปฏิบัติ ติดตามและประเมินผลการนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะกิจกรรม/โครงการที่ต้องใช้งบประมาณ จะต้องผ่านกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ และได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและได้รับการอนุมัติจากนายอำเภอก่อน

5.1 การร่วมปฏิบัติให้กลุ่มต่าง ๆ หรือประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาเข้าร่วมดำเนินตามโครงการในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ สนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มต่าง ๆ ให้กลุ่มเป็นผู้ดำเนินการเอง

5.2 ให้ประชาชนได้ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง โปร่งใส โดยให้ผู้แทนชุมชนตามข้อเสนอของประชาคมร่วมเป็นกรรมการในกระบวนการจัดซื้อ จัดจ้าง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

5.3 การติดตามประเมินผล การเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมปฏิบัติงาน ทำให้ทราบความก้าวหน้าของโครงการปัญหา/อุปสรรคในการปฏิบัติงาน นอกจากนั้นหลังสิ้นปีงบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบล ควรจัดประชุมประชาคมเพื่อชี้แจงผลดำเนินงานและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ประเมินผลประโยชน์ที่รับจริง

จากรูปแบบและขั้นตอนในการมีส่วนร่วมดังกล่าว จะเห็นได้ว่าในการมีส่วนร่วม นั้นประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้หลายรูปแบบและหลายขั้นตอนทั้งในทางตรงและทางอ้อม ในขั้นตอนที่สำคัญ เช่น การกำหนดความต้องการการวางแผนการดำเนินการ การติดตามและประเมินผล ซึ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมนี้จะครอบคลุมในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม

## 7. เงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาของท้องถิ่นนั้นมีความไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของแต่ละชุมชน เพราะสืบเนื่องจากอิทธิพลจากสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมของชุมชน เป็นปัจจัยที่สำคัญที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาของประชาชนผู้อาศัยในชุมชนแห่งนั้น ดังมีผลการศึกษาวิจัยของนักวิชาการเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคของการมีส่วนร่วมการพัฒนาของฝ่ายประชาชน ดังนี้

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2526 : 25) อุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ เจ้าหน้าที่และระบบราชการมี 2 ด้าน

1. ปัญหาเกี่ยวกับชาวชนบทเองถึงความเป็นปัจเจกบุคคล นอกจากนั้นยังอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ หรือพึ่งพามุคตลภายนอกจนเกินไป ดูถูกฐานะของตนเอง เลือกผู้นำที่สามารถอุปถัมภ์อยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ หรือพึ่งพามุคตลภายนอกจนเกินไป ดูถูกฐานะของตนเอง เลือกผู้นำที่สามารถอุปถัมภ์ตนเองได้



2. ปัญหาเกี่ยวกับของเจ้าหน้าที่ และระบบราชการ ปัญหาค่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีลักษณะ ดังนี้

2.1 นโยบายในระบบราชการมักจะมีมาจากเบื้องบน (Top-down policy)

2.2 การจัดสรรงบประมาณทำมาจากส่วนกลาง คำนึงเฉพาะกิจกรรมที่

ส่วนกลาง

2.3 ระบบราชการและเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ ขาดการประสานงาน และรับ

ปฏิบัติเฉพาะนโยบายหลักของหน่วยงาน

2.4 มีความสัมพันธ์แบบผู้ใหญ่น้อย มักเชื่อว่าตนเองมีฐานะสูงกว่าชาว

ชนบท

2.5 เจ้าหน้าที่ราชการชอบทำงานสำนักงาน

2.6 ระบบราชการใช้การให้ทุนให้โทษ ทำตัวให้พอใจแก่ผู้บังคับบัญชา

มิได้ปฏิบัติงานเพื่อชาวชนบทอย่างแท้จริง

จากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นสิ่งสำคัญในการร่วมดำเนินกิจกรรม ไม่ว่าจะเป็นจะเป็นการร่วมคิดร่วมทำแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนนั้น จะทำให้การดำเนินกิจกรรมบรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความยั่งยืนกว่าการดำเนินกิจกรรมที่ขาด การมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยเหตุนี้การวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นแผนที่ตอบสนองต่อปัญหาความต้องการในพื้นที่ให้มากที่สุด

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลนาทม อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม มีดังนี้

การม คำพิฑูรย์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน อำเภอพระยืน จังหวัดขอนแก่น พบว่า

1. การบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วม มีการปฏิบัติโดยภาพรวมอยู่ระดับมาก

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก

3. ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ปรากฏว่าปัจจัยด้านคณะกรรมการวางแผน ด้านการประสานงาน ด้านการให้ความสำคัญและยอมรับนับถือด้านการให้ความรู้ ความเข้าใจ ด้านการปฏิสัมพันธ์ และด้านการเอื้ออำนวย ส่งเสริมสนับสนุน มีลักษณะที่ไม่แตกต่างกัน

ดวงทอง โยธาใหญ่ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนมากมีความพยายามจะปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 แต่มีบางองค์การบริหารส่วนตำบลยังปฏิบัติไม่ครบกระบวนการตามระเบียบที่กำหนด โดยเฉพาะในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์การพัฒนา และการนำเสนอร่างแผนพัฒนา ทั้งนี้อาจมาจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยังไม่มี ความเข้าใจในระเบียบเท่าที่ควร สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พบว่ายังอยู่ในระดับที่ต่ำ

อลงกรณ์ ปราบไพรี (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ 5 ปี (พ.ศ.2545-2549) โดยกระบวนการประชาคม : กรณีศึกษาอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า แผนพัฒนาอำเภอที่ทำโดยกระบวนการประชาคมเป็นแผนที่สะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนและสามารถแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ดีกว่าแผนพัฒนาอำเภอรูปแบบเดิม ที่จัดทำโดยภาครัฐ โดยมีเหตุผลดังนี้

1. สมาชิกประชาคมอำเภอส่วนใหญ่เห็นว่าประชาคม คือองค์กรที่เสมือนตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่ในชุมชนจึงสามารถรับฟังความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ โดยไม่ต้องพะวงต่อเสียงส่วนน้อยของชุมชนอีกทั้งเป็นการดำเนินงาน โดยยึดหลักผลประโยชน์ส่วนร่วมมากกว่าพวกพ้อง สอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตย

2. แผนพัฒนาอำเภอโดยกระบวนการประชาคม เป็นแผนที่สะท้อนความต้องการของประชาชน จึงสามารถแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ดีกว่าแผนพัฒนาอำเภอที่จัดทำ โดยส่วนราชการ

3. ประชาชนสามารถผลักดันโครงการต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยการเสนอแผนงาน โครงการของชุมชนต่อราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล

อนันต์ เจริญแก่นทราย (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่าปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด อยู่ในระดับปานกลาง โดยพบว่าปัญหาในด้านการติดตามประเมินผลมากที่สุด รองลงมาคือด้านการร่วมปฏิบัติ และด้านการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เมื่อพิจารณารายละเอียดด้านการติดตามประเมินผล พบว่าปัญหาการมีส่วนร่วมมากที่สุดคือ ไม่มีส่วนร่วมในการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนา รองลงมาคือ ไม่ได้มีการประชุมอย่างสม่ำเสมอ ด้านการร่วมปฏิบัติ ปัญหาการมีส่วนร่วมมากที่สุดคือ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีตำราเอกสารให้ประชาคมศึกษาค้นคว้าถึงขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล รองลงมาคือหน่วยงานราชการของอำเภอไม่ให้การสนับสนุนประชาคมมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนด้านการร่วมคิดร่วมตัดสินใจพบว่าปัญหามีมากที่สุดคือ การไม่มีโอกาสร่วมกำหนดความต้องการในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล รองลงมาคือ การไม่มีโอกาสกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการจัดทำแผนพัฒนา

นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษา พบว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังคงอยู่ในระดับต่ำ โดยการมีส่วนร่วมยังค่อนข้างจำกัดอยู่ในเรื่องการรับรู้ข่าวสารข้อมูลเป็นด้านหลัก การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายหรือการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลยังมีค่อนข้างต่ำ

สุดาวรรณ์ มีบัว (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของสมาชิกประชาคมในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช พบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกประชาคมตำบลคือ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ ความรู้ในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ทักษะคิดต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ องค์การบริหารส่วนตำบลอุดมการณ์ประชาธิปไตย แหล่งข้อมูลข่าวสารทางการเมืองที่ได้รับ การติดตามเนื้อหาข่าวสารการเมือง

ตำแหน่งหรือหน้าที่ ด้านการพัฒนาการร่วมทำกิจกรรมการพัฒนาและการ ได้อบรม มีลักษณะที่ไม่แตกต่างกัน

อังคณา วงษ์นอก(2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา การบริหารในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม พบว่าการบริหารในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยอยู่ในระดับปานกลางระดับการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรเพศชาย และเพศหญิง บุคลากรที่ดำรงตำแหน่งกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน และระดับการศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษาขึ้นไปมีการบริหารในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นรายด้านจากทั้ง 5 ด้านพบว่าด้านที่มีผลการบริหารระดับสูง มีจำนวน 1 ด้าน คือ ด้านการแผนและมีผลระดับปานกลางมี 4 ด้านคือ ด้านการจัดองค์กร ด้านการประสานงาน ด้านการบังคับบัญชาสั่งการ และด้านการควบคุม

มังกร ศรียะโคตร (2549 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบล กรณีศึกษา : ตำบลคงใหญ่ อำเภอนาโพธิ์ จังหวัดมหาสารคาม โดยทำการศึกษาตัวแปรด้านเพศ อายุ ตำแหน่งทางสังคม อาชีพ รายได้ ความต้องการมีเกียรติยศ ความต้องการมีความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้าน ความคาดหวังต่อรางวัลประกวด พบว่า อายุ อาชีพ รายได้ และความต้องการมีความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้าน ไม่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาตำบล ส่วน เพศ ตำแหน่งทางสังคม ความต้องการมีเกียรติยศ และความคาดหวังต่อรางวัลประกวด มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาตำบล ในส่วนระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบลอยู่ในระดับปานกลาง

สมศักดิ์ พรหมเตือ (2551:บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า

1. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับค่าเฉลี่ยการมีส่วนร่วม จากมากไปหาน้อย คือการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมิน
2. การเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม ที่จำแนกตามอาชีพ ไม่แตกต่างกัน

ทางสถิติ เมื่อจำแนกตามเพศและระดับการศึกษาพบว่าการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยเพศชายมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่าเพศหญิง ระดับการศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาหรือเทียบเท่า และปวส./อนุปริญญา มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่าระดับปริญญาตรีขึ้นไป

อนุศิษฐ์ รัตน์วิชัย (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลรัฐัญญา อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลรัฐัญญา อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับมาก 3 ด้าน คือการมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหาความต้องการ การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงาน โครงการและการมีส่วนร่วมปฏิบัติติดตาม ประเมินผล อยู่ในระดับปานกลาง 2 ด้าน คือการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนาและการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบว่ามีกรนำแผนพัฒนาไปจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY