

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประจำปี 2555 ขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
4. แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน และการวางแผนพัฒนา
5. การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล
6. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
7. องค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดของการวิจัย

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

นิยามความหมายในการกระจายอำนาจนั้นมีความแตกต่างกันออกไป ดังนี้
รศนทร์ รัตนเสริมพงศ์ (2546 : 32) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจว่าเป็น
หลักการใช้อำนาจบริหารที่กำหนดให้รัฐบาลในส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารประเทศ
มอบอำนาจหรือคืนอำนาจบางประการให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นดำเนินการบริหารกิจการ
ท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ ประชาชนในท้องถิ่นจะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กร
ของประชาชนในท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อใช้อำนาจดังกล่าวแทนประชาชน และดำเนินการบริหารท้องถิ่น
ตามเจตนารมณ์ของชุมชนท้องถิ่นนั้นอย่างเป็นอิสระ โดยไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐบาลหรือ
หน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแต่ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลตามความ
จำเป็น

ชเนศวร์ เจริญเมือง (2548 : 59) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจการหลายด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการบริหารแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

โกวิทช์ พวงงาม (2548 : 36) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า คือ การโอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชน ซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากการปกครองส่วนกลาง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 35) ได้ให้ความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรืออำนาจสั่งการของส่วนกลางเพียงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางเท่านั้น

สันติทธิ์ ขวลิขิตธำรง (2550 : 43) กล่าวว่า การกระจายอำนาจเป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นดำเนินการแทน โดยมีอิสระตามสมควร หรือ รัฐมอบอำนาจในการปกครองจากส่วนกลางบางอย่างโอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่น ฝึกหัดจัดทำ ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นตนเอง

ปธาน สุวรรณมงคล (2554 : 8) ได้สรุปว่า การกระจายอำนาจ คือ การจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐ กับ ภาคส่วนอื่นในสังคมในทิศทางที่รัฐให้ภาคส่วนอื่นมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐและมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะ หรือ การดำเนินการในภารกิจอื่นใดที่จำเป็นตามที่รับเห็นสมควร

เพิ่มศักดิ์ ทองแดง (2554 : 10) ได้สรุปว่า การกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐบาลกลางจัดสรรอำนาจ ภาระความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมในกิจการบางอย่าง ที่เป็นของรัฐบาลกลาง ให้ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน หรือร่วมรับผิดชอบ โดยมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามสมควร

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การกระจายกิจกรรมการบริหารของรัฐบาลกลาง ทั้งด้านงบประมาณ หน้าที่ และบุคลากร โดยการมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรที่เป็นนิติบุคคลอื่นจากอำนาจการบริหารส่วนกลาง ให้มีอำนาจในการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ในด้านการให้บริการสาธารณะ โดยอิสระไม่อยู่ภายใต้ควบคุมแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล

2. หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

ลักษณะของการกระจายอำนาจมีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายไว้ ดังนี้

ปชาน สุวรรณมงคล (2554 : 10) กล่าวว่า การกระจายอำนาจมีความแตกต่างกันไปในแต่ละมิติทั้งทางการเมือง การบริหาร การเงิน สังคม และเศรษฐกิจ แต่มีจุดมุ่งหมายร่วมกัน คือ ทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวม หลักการกระจายอำนาจแบ่งเป็น 3 รูปแบบได้แก่

1. การมอบหมายอำนาจ(Delegation) เป็นการที่ผู้มีอำนาจระดับสูงของหน่วยงานได้มอบหมายอำนาจเฉพาะอย่างที่มีอยู่ให้แก่ผู้รับผิดชอบระดับรองลงไปในหน่วยงานหรือจากผู้มีอำนาจในส่วนกลางไปให้หน่วยงานย่อยของรัฐในพื้นที่ โดยผู้ได้รับมอบหมายอำนาจจะมีอำนาจเท่าที่ได้รับมอบหมายมา ซึ่งผู้มอบหมายอำนาจยังเป็นผู้มีอำนาจและรับผิดชอบต่ออำนาจที่มอบหมายไปด้วย แม้จะมีการมอบหมายอำนาจออกไปแล้วก็ตาม ดังนั้น การมอบหมายอำนาจจึงเป็นลักษณะแนวคิดจากบนลงสู่ล่าง หรืออีกนัยหนึ่งการมอบหมายอำนาจเป็นการที่บุคคลหนึ่งเรียกว่า ตัวการ มอบหมายอำนาจให้บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่า ตัวแทน มีอำนาจทำการแทน และการกระทำนั้น มีผลทางกฎหมาย เสมือนตัวการทำด้วยตนเอง

2. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นการแบ่งอำนาจและความรับผิดชอบจากระดับหนึ่งของรัฐบาลกลางไปอีกระดับหนึ่งซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับพื้นที่ เช่น จังหวัด อำเภอ เป็นต้น เพื่อให้ดำเนินการตามนโยบายและสั่งการของหน่วยงานในส่วนกลางที่เป็นผู้แบ่งอำนาจ เช่น จากราชการบริหารส่วนกลางไปยังราชการส่วนภูมิภาค เป็นต้น

3. การถ่ายโอนอำนาจ(Devolution) เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจทางการเมืองเพราะเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่การตัดสินใจการรับผิดชอบ ทรัพยากรและการจัดหารายได้แก่องค์กรประชาชนในระดับท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนประชาชนที่มีอิสระในการปกครองตนเอง มีสภาพเป็นนิติบุคคล มีผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในขณะเดียวกัน ก็เป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่ชุมชนได้มีบทบาทในการดูแลสิ่งที่มีคุณค่าในชุมชนด้วย เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม ประเพณี เป็นต้น

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 28 - 29) ได้อธิบายหลักการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคล อิสระจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและหน้าที่ของตนเอง กับมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจาก

ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

2. มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์การของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายการในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์การสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้ เพื่อให้รายการในท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่แน่ว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองทางพื้นที่ ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์การนั้น การเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

3. องค์การตามหลักการกระจายอำนาจ มีความเป็นอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์การใดไม่มีความเป็นอิสระเช่นว่านี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

นนทพล พงศธรวิสุทธิ (2548 : 1- 2) กล่าวว่า การกระจายอำนาจเป็นการกระทำหรือมาตรการที่รัฐบาลกลางหรือ การบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำกิจการ หรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น หรือโอนภารกิจบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการแต่ละท้องถิ่นได้ และหลักการกระจายอำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ประการ ดังนี้

1. เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางหรือหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง
2. เป็นการทำให้ปัญหาในท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น
3. เป็นการส่งเสริมให้คนในท้องถิ่น ได้แสดงความสามารถ และพัฒนาบทบาทของตนเอง ในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง
4. เป็นการส่งเสริมและพัฒนาเมือง ในระดับท้องถิ่น อันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย และเป็นพื้นฐานสำคัญให้คนในท้องถิ่น ได้ก้าวขึ้นไปดูแลปัญหาในระดับชาติต่อไป
5. เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงและความเข้มแข็ง ให้แก่ชุมชนที่จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพ และมีบทบาทในการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

นอกจากนั้น การกระจายอำนาจเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับท้องถิ่นให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของชุมชนหรือสังคมในขณะนั้น ซึ่งองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นต้องมี

1. มีความเป็นนิติบุคคล (Legal Entity) การกระจายอำนาจปกครอง จะต้องมียุติการเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การรัฐบาล เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน และต้องมีงบประมาณเป็นของตนเอง มีทรัพย์สิน หนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง
2. มีอิสระในการบริหารงาน (Autonomy) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจแก้ปัญหาต่างๆ แต่มีข้อสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีอิทธิพลเป็นของตนเอง หากแต่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้
3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหาร และทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับเช่น บางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ แต่บางคนอาจสนใจถึงกับสมัครเป็นตัวแทนเพื่อให้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง
4. มีงบประมาณของตนเอง กล่าวคือ หน่วยงานที่เป็นส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยตนเอง ซึ่งทำให้การบริหารงานของหน่วยงานนั้น มีการวางแผนการปฏิบัติงาน ตั้งแต่การจัดเก็บรายได้ และการนำรายได้นั้นมาบริหารภายในหน่วยงานนั้นๆ ตลอดจนการบริการให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบโดยอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่หน่วยงานท้องถิ่นทั้งหมด

สรุปหลักการกระจายอำนาจ หมายถึง เป็นหลักการกระจายอำนาจหน้าที่ งบประมาณ ในการจัดบริการสาธารณะจากรัฐสู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐจะต้องมีกฎหมายรองรับในการกระจายอำนาจหน้าที่นั้น ๆ นำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข

3. ประเภทของการกระจายอำนาจทางปกครอง

การจัดการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจนั้นทำได้ 2 ลักษณะ คือ (สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2550 : 29)

ก. การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน (Decentralization Territorial) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Collectivities Locales) จัดทำ ทั้งนี้ การจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับ

มอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขต โดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ การจัดระเบียบราชการบริหารลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

ข. การกระจายอำนาจทางบริการ หรืออาจเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิค (Decentralization Service or Technique) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐ (State Organs) ที่จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำการกระจายอำนาจทางบริการนี้ มิใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์การของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะ โดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐมีทรัพย์สินของตนเอง และมีผู้บริหารของตนเองโดยเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน

4. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 (3) กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในหลักการที่สำคัญ 6 ประการ คือ

1. รัฐต้องให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นและส่งเสริมให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ
2. การกำกับดูแลท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมิได้ให้มีมาตรฐานกลาง
3. ท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการจัดบริการสาธารณะและพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้ครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น

4. ท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่น

6. ให้มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น และให้มีผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นร่วมเป็นคณะกรรมการส่วนท้องถิ่น

ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้การจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง การจัดสัดส่วนภาษีอากรโดยต้องคำนึงถึงภารกิจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง และมาตรา 12 ได้กำหนดให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นแนวทางกรอบแนวคิด เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 โดยยึดหลักการมีส่วนร่วม

4.1 สรุปลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น คือ

4.1.1 มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้มีหน้าที่ มีงบประมาณ มีทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงกับหน่วย การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแล ให้การปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

4.1.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลยก็ไม่นับเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

4.1.3 มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจการปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4.1.4 มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจ การปกครองนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเองซึ่งแตกต่างหาก จากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สิน ตลอดจน เงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

4.1.5 มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณ แยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อันเป็น พนักงานของตนเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้สังกัดกระทรวง ทบวง ใน ส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ในระบบการปกครองทุกประเทศทุกประเทศล้วนแต่มีวัตถุประสงค์ที่คล้ายกัน คือ ต้องการที่จะให้มีความมั่นคงในประเทศ แต่เดิมการปกครองส่วนใหญ่มิได้มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจที่ ส่วนกลางเพื่อความสะดวก เพราะในสมัยนั้นอาณาเขตประเทศยังไม่มาก พลเมืองน้อยและกิจกรรม ที่รัฐต้องสนองตอบประชาชนมีน้อย ต่อมาเมื่อมีการพัฒนามากขึ้น พลเมืองมีมากขึ้น ภารกิจที่รัฐ ต้องรับผิดชอบมากขึ้น ด้วยศักยภาพของรัฐบาลของรัฐบาลกลางอย่างเดียวไม่สามารถสนอง การบริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้ทั่วถึง ดังนั้นแนวคิดใน การกระจายอำนาจ การบริหาร การปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาล สามารถสนอง ความต้องการของคนในท้องถิ่นได้ทั่วถึง

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของคำว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นมีนักวิชาการ ได้ให้ความหมาย หรือคำนิยามไว้มากมายซึ่งส่วนใหญ่ แล้วคำนิยามเหล่านั้น ต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546 : 22) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลาง ได้มอบอำนาจให้ปกครอง และ บริหารกิจการงานให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และพื้นที่ของตนกำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง เพียงแต่คอย กำกับดูแลให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินกิจการ ไปด้วยความเรียบร้อย

ลิขิต วีรเวทิน (2548 : 36) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครอง โดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครอง โดยอิสระ และ ได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้

โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

โกวิท พวงงาม (2550 : 7) ให้ความหมายว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้ง จากประชาชนในท้องถิ่น เป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจการบริหารการเงิน การคลังและการกำหนดนโยบายของตนเอง รวมทั้งหน้าที่ดำเนินกิจการภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชนในท้องถิ่น องค์การดังกล่าวในประเทศไทย ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อ.บ.จ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) พัทยา และ กรุงเทพมหานคร เป็นต้น

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 30) สรุปการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ ก็คือการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วน ซึ่งมีใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติและมิใช้อำนาจในทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจทางบริหารหรือจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับองค์การกำลังในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

ชนาธิศ หงษ์ทอง (2552 : 29) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ให้ท้องถิ่นเกิดการปกครองตนเอง โดยมีการเลือกตั้งผู้ที่จะเข้ามาบริหาร และการเกิดขึ้นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มุ่งหวังเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างแท้จริง เพราะ เป็นการเน้นให้ประชาชนในพื้นที่ ได้มีส่วนร่วมในการดูแล พัฒนาและแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นของตน เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุด และเกิดการพัฒนายั่งยืนตลอดไป

เดเนียด วิท (Daniel Wit, 1961 : 1 – 2) นิยามการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

รอบสัน (Robson, 1953 : 574) นิยามว่า เป็นหน่วยการปกครอง ซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้น และให้มีอำนาจปกครองตนเอง มีสิทธิตามกฎหมาย และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

มองตาญ (Mongtagu, 1984 : 574) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือ

ภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

ฮอลโลเวย์ (Holloway, 1951 : 101 – 103) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

จากคำนิยามที่ได้กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปความหมายของการปกครองท้องถิ่น ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลกลาง หรือส่วนกลาง ให้อำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแล พัฒนาและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตน ผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง โดยมีความอิสระตามสมควรไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง เพียงแต่คอยกำกับดูแลให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย

2. หลักการปกครองท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2548 : 29) ได้ประมวลหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญ ดังนี้

2.1 การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่

2.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

2.3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

2.3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คืออำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น

2.4 มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

2.5 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนอย่างแท้จริง

3. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์การปกครองท้องถิ่น จำแนกได้ ดังนี้ (มาลัยพร วงศ์ไชยา. 2552 : 33-34)

3.1 เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศ จะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็นการแบ่งเบา ทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคลตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

3.2 เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงเนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวย่อมไม่ตรงความต้องการที่แท้จริง และ ถ้าข้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3.3 เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วยการจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจำเป็น โดยให้อำนาจ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่นทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมากและแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

3.4 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตามการปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

4. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น (สันสิทธิ์ ขวลิขิตธำรง. 2550 : 55)

- 4.1 เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย(Basic Democracy)
- 4.2 ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักปกครองตนเอง(Self Government)
- 4.3 เป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาล

- 4.4 สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ
- 4.5 เป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารประเทศในอนาคต
- 4.6 สอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

5. ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญหลายประการ ดังต่อไปนี้

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546 : 22) ได้จำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่าเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน และมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นอิสระ และมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและจัดทำงบประมาณของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งองค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นนี้จะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่นเป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

พรชัย เทพปัญญา (2547 : 1) ให้ความเห็นว่า ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นคือเป็นองค์กรที่มีการปฏิบัติงานต่อเนื่องกัน โดยไม่ขาดตอน ไม่ใช่เดี๋ยวทำเดี๋ยวหยุด มีอำนาจที่จะกระทำกิจกรรมสาธารณะ มีความสามารถที่จะทำสัญญากับบุคคลหรือนิติบุคคลได้ มีสิทธิที่จะฟ้องร้องหรือถูกฟ้องร้องคดีความในศาลได้และสามารถที่จะเก็บภาษีอากร และกำหนดงบประมาณของตนเอง

นอกจากนี้ ปรีชาน สุวรรณมงคล (2554 : 4-5) ได้กล่าวถึง ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมาย การเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้น ๆ และสามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อหนี้ เป็นต้น
2. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ จะมีการดำเนินกิจการตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นการระบุหน้าที่ไว้โดยชัดเจนหรืออาจเป็นการระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มทำการใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ
3. ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจากการ

เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหารหรือคณะบริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้ง โดยตรงและโดยอ้อม เช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่นที่ประพฤติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป การให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่อผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นในท้องถิ่นใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็ง จะทำให้การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมากและมีความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง

5. มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ สาระสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น คือ ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามนโยบาย และเป้าหมายที่กำหนดความเป็นอิสระในการบริหารงานในที่นี้หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจ ดำเนินการในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุนส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด

6. มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้ได้อย่างอิสระตามสมควร การปกครองท้องถิ่นที่จะบังเกิดผลดีต่อท้องถิ่นโดยส่วนรวม ต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้ภายในท้องถิ่น ของตนอย่างเพียงพอต่อการบริหารงานกล่าวคือ มีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้ นอกเหนือจากรายได้ของท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

7. มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐ และจัดตั้งโดยรัฐมีกฎหมายรองรับ มีองค์กรที่เป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐ ดังนั้น การกำกับดูแลจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็น เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การกำกับดูแลของรัฐต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและต้องไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

สอดคล้องกับโกวิท พวงงาม (2550 : 77) ที่ได้เสนอลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ว่ามีองค์ประกอบ 5 ประการ ดังนี้

1. เป็นองค์กรในชุมชนที่มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน
2. มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย
3. มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมและสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการวินิจฉัย และกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ
4. มีการจัดองค์กรเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่น
5. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยการเลือกตั้ง คณะผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตาม ตรวจสอบ การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาถึงลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น สามารถสรุปได้ว่าลักษณะการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย การเป็นองค์กรในชุมชนที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายส่วนกลาง มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทั้งในด้านการคลัง การจัดเก็บภาษี การหารายได้ตามที่กฎหมายกำหนด การจัดทำงบประมาณด้วยตนเอง รวมถึงการกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ และมีการแบ่งองค์กรเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นและฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการปกครองตั้งแต่ขั้นตอนการเลือกตั้งคณะผู้แทน ซึ่งประกอบด้วยคณะผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่นรวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น หลังสุดถือเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลได้กระจายอำนาจการบริหารให้แก่คนในท้องถิ่นให้สามารถมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครองการบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 ว่าด้วย การปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ท้องถิ่นใดที่ต้องการปกครองตนเองก็มีสิทธิได้รับ การจัดตั้งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ซึ่งมีกฎหมายกำหนด โดยจะต้องคำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญ

1. ประวัติการจัดตั้ง

รัตนดิศร์ จินบุตร (2552 : 40 ; อ้างอิงมาจาก บุญเสริม นาศสาร. 2543 : 42-47) ได้สรุปการปกครองระดับตำบลว่า ตำบลเป็นหน่วยงานปกครองส่วนภูมิภาคขนาดเล็ก แต่ใหญ่กว่าหมู่บ้าน ขึ้นอยู่กับอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ มีกำนันเป็นผู้ปกครอง อำนาจหน้าที่ของกำนันเป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2475 ต่อมาใน พุทธศักราช 2485 ได้มีการปรับปรุงการปกครองตำบลขึ้นมาอีก โดยกระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งปลัดอำเภอประจำตำบลไปประจำตำบลต่างๆ และกำหนดให้มีคณะกรรมการตำบล คณะกรรมการหมู่บ้าน เพื่อช่วยเหลือบริหารงานในด้านการบำรุงท้องที่ หรือบูรณะชนบท ในปีพุทธศักราช 2498 รัฐบาลซึ่งมี จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี เห็นว่าโลกได้วิวัฒนาการไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย ประกอบกับการออกไปเยี่ยมเยียนราษฎรตามชนบท จึงเห็นว่าการบริหารงานตำบล หมู่บ้านนั้น ถ้าเปิดโอกาสให้ราษฎรได้ร่วมมือกันบริหารงานตำบลและหมู่บ้าน จึงได้สั่งการให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาจัดตั้งสภาตำบลทั่วประเทศ ตามคำสั่งที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 เดือนมีนาคม พุทธศักราช 2499 จัดระเบียบสภาตำบลขึ้นและได้ประกาศสภาตำบลขึ้นทั่วประเทศ 4,000 กว่าแห่ง

ต่อมาโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พุทธศักราช 2515 ได้จัดตั้งสภาตำบล ในขณะนั้นไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินการไปได้โดยมีประสิทธิภาพ จนกระทั่งในปีพุทธศักราช 2535 เมื่อรัฐบาลภายใต้การนำของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้กำหนดนโยบายด้านการเมืองการปกครองที่จะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นระดับตำบลเป็นนิติบุคคลเพื่อให้มีความคล่องตัวและร่วมกันแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งที่ 802/2535 ลงวันที่ 28 เดือนตุลาคม พุทธศักราช 2535 และคำสั่งที่ 816/2535 ลงวันที่ 2 เดือนพฤศจิกายน พุทธศักราช 2535 แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำการศึกษาและพิจารณาปรับปรุงสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 โดยสมควรปรับปรุงสถานะของสภาตำบลและการบริหารงานของสภาตำบลเสียใหม่ ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล” ดังนั้นจึงได้ยกฐานะสภาตำบล 617 แห่ง ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 2 เดือนมีนาคม พุทธศักราช 2538 (กรมการปกครอง. 2547: 20-22)

2. หลักเกณฑ์การจัดตั้ง

ในการจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ได้มีการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จำนวน 617 แห่ง ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหาร

ส่วนตำบลเพิ่มขึ้นเรื่อยจนถึงปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 6,744 แห่ง ได้มีแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบล (กรมการปกครอง. 2547 : 19-20)

- 2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น
- 2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น
- 2.3 องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คน เป็นเหตุไม่สามารถบริหารงานในพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน หรือให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

ต่อมาพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้ สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันเป็นเวลา 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ก็อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ทั้งนี้เพื่อให้มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ เป็นไปตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจะสามารถจัดตั้งได้จะต้องมาจากสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยที่มีการเปลี่ยนแปลง ต้องจัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา โดยในประกาศให้ระบุชื่อและขอบเขตองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

3. โครงสร้างอำนาจหน้าที่

3.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้านในตำบลนั้น ๆ หมู่บ้านละ 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 3 คน แต่ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 6 คน ในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะประกอบด้วย ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน และเลขาธิการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล พิจารณา

และให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ควบคุมการปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย แผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบและ ข้อบังคับของทางราชการ โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

3.2 นายกองกิจการบริหารส่วนตำบล 1 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตตำบล ซึ่งอาจแต่งตั้งรองนายกองกิจการบริหารส่วนตำบล ได้ไม่เกิน 2 คน และเลขานุการนายกองกิจการบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งรองนายกองกิจการบริหารส่วนตำบลและ เลขานุการนายกองกิจการบริหารส่วนตำบล มาจากการแต่งตั้งจากนายกองกิจการบริหารส่วนตำบล มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับนายกองกิจการบริหารส่วนตำบล ในส่วนการดำรงตำแหน่งนายกองกิจการ บริหารส่วนตำบลนั้นมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ไม่เกิน 2 สมัยติดต่อกัน มีหน้าที่บริหาร พัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

4. การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองกิจการบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการ มีพนักงาน ส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการประจำ และมีลูกจ้างจำนวนตามโครงสร้างตามกรอบอัตรากำลัง เป็นไปตามขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งกำหนดไว้ 3 ขนาด คือ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และ ขนาดเล็ก โดยมีกรอบพิจารณาจากรายได้ พื้นที่ และประชากรในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วน ตำบลเป็นเกณฑ์ในการพิจารณากรอบอัตรากำลัง แบ่งการบริหารออกเป็น อย่างน้อย 6 ส่วน ดังนี้

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

4.2 ส่วนการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเบิกเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน และอื่นๆ โดยมี ฝ่ายงานการเงิน ฝ่ายงานบัญชี ฝ่าย งานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ ฝ่ายทะเบียนทรัพย์สินและพัสดุ และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับ มอบหมาย

4.3 ส่วนโยธา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ งบประมาณการราคา ค่าใช้จ่ายในโครงการ งานควบคุมอาคาร โดยมีฝ่ายก่อสร้าง ฝ่ายออกแบบและควบคุมอาคาร ฝ่าย ประสานสาธารณูปโภคและฝ่ายผังเมือง และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

4.4 ส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสาธารณสุข ทั้งหมด โดยมีฝ่ายอนามัยและสิ่งแวดล้อม ฝ่ายส่งเสริมสุขภาพและสาธารณสุข ฝ่ายรักษาความ

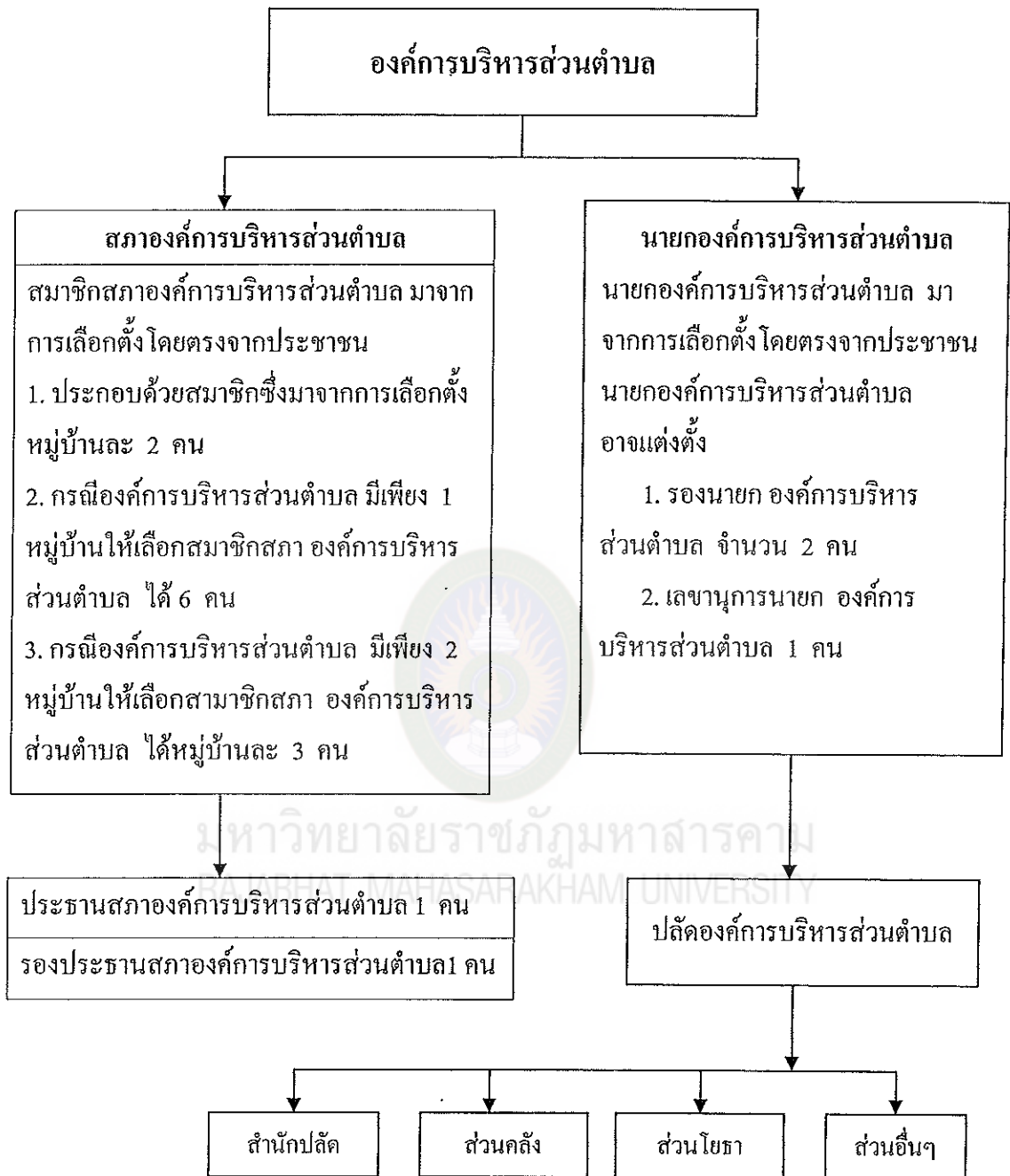
สะอาด ฝ่ายควบคุมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฝ่ายควบคุมโรค และฝ่ายบริการสาธารณสุข และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

4.5 ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษา คือ ฝ่ายส่งเสริมกิจการโรงเรียน และฝ่ายศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

4.6 ส่วนสวัสดิการสังคม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ การบริการด้านสวัสดิการและ พัฒนาชุมชน การสังคมสงเคราะห์ และฝ่ายส่งเสริมอาชีพและพัฒนาสตรี และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภาพที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล (กรมการปกครอง. 2547 : 26)

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 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่พัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

5.2 หน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้ทำ

มาตรา 67 ภายใต้งบบังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัด มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือ บุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

5.3 หน้าที่ที่ไม่บังคับให้ทำ แต่อาจที่จะดำเนินการได้

มาตรา 68 ภายใต้งบบังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และ

สวนสาธารณะ

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

5.4 ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
- (5) การสาธารณูปการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ

ผู้ด้อยโอกาส

อันดีของท้องถิ่น

ประชาชน

- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย
โรงพยาบาล และสาธารณสุขสถานอื่นๆ

24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุน

การป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่
คณะกรรมการประกาศกำหนด

5.5 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายที่กำหนดในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินตามอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 5.5.1 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- 5.5.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- 5.5.3 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- 5.5.4 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475
- 5.5.5 พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510
- 5.5.6 พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535

5.5.7 กฎหมายอื่น ๆ ตามแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลในท้องถิ่นที่มีพื้นที่ต้องบังคับใช้ตามกฎหมายนั้น ๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องป่าไม้ การประมง ทรัพยากรธรรมชาติ น้ำมัน นกอีแอ่น เป็นต้น

6. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

6.1 องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ อกรค่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมใบอนุญาต รวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเนื่องจากการฆ่าสัตว์

6.2 ส่วนราชการจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิบัตรและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน อกรรังนกอีแอ่น ค่าภาคหลวง ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ รายได้จากอกรกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินจากประทานบัตรในอนุญาต และอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ

6.3 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

6.4 รายได้อื่นๆ เช่น รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ และตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

7. รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่ายตามงบประมาณ โดยจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน

7.1 รายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีภาระผูกพันต้องจ่าย และเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานต่างๆ เบิกจ่าย ได้แก่

7.1.1 ค่าชำระเงินกู้ และดอกเบี้ย

7.1.2 รายจ่ายตามข้อผูกพัน

7.1.3 เงินสำรองจ่าย

7.1.4 เงินงบประมาณรายจ่ายทั่วไปตั้งช่วยเหลืองบประมาณ

7.1.5 เงินช่วยค่าทำศพ

7.2 รายจ่ายตามแผนงาน หมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดรายละเอียดหมวดรายจ่ายไว้ในงานหรือโครงการตามแผนงานสำหรับหน่วยงานใด โดยเฉพาะ ได้แก่

- 7.2.1 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ
- 7.2.2 หมวดค่าจ้างชั่วคราว
- 7.2.3 หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ
- 7.2.4 หมวดค่าสาธารณูปโภค
- 7.2.5 หมวดเงินอุดหนุน
- 7.2.6 หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง
- 7.2.7 หมวดรายจ่ายอื่น ๆ

8. การกำกับดูแล

8.1 นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยมีอำนาจสามารถเรียก สมาชิกสภา คณะผู้บริหาร พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจง หรือ สอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานเอกสารใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้

8.2 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อยุบสภาก็ได้

แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน และการวางแผนพัฒนา

1. ความหมายของการวางแผน

การดำเนินการในการบริหารต่าง ๆ สิ่งสำคัญที่ขาดไม่ได้คือการทำงานนั้นต้องมีการวางแผนในการทำงานว่าจะเดินไปในจุดมุ่งหมายใด ซึ่งจากการศึกษาผู้วิจัยได้พบว่ามีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ ดังนี้

ฟิรลิตซ์ คำนวนเศิลป์ (2541 : 37) ได้ให้ความหมายของการวางแผน หมายถึง กระบวนการกำหนดจุดมุ่งหมาย (Goal) ที่ต้องการบรรลุในช่วงเวลาข้างหน้ารวมทั้งกำหนดแนวทางหรือวิธีการที่จะต้องกระทำเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้โดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งจะเป็นการตอบคำถามว่าจะทำอะไร (What) ใครเป็นผู้กระทำ (Why) ใครบ้างเป็นผู้กระทำ (Who) จะกระทำเมื่อใด (When) จะกระทำที่ไหน (Where) และกระทำอย่างไร (How) ส่วนคำถามที่ถามว่าทำไมจึงต้องทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ (Why) เป็นคำถามที่ต้องตอบภายหลังจากสิ้นสุดการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการแล้ว การวางแผนจึงเป็นจุดเชื่อมต่อการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการ

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์ (2543 : 67) ได้ให้อธิบายว่า แผนเป็นการเตรียมการและตัดสินใจในปัจจุบันเพื่อกระทำในอนาคตโดยการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เพื่อให้ดำเนินการตามแผนบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

ปิยบุษ แสงวูช (2544 : 27) ได้ให้ความหมายของการวางแผน คือ การตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกที่เกี่ยวข้องกับสิ่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นวัดดูประสงค์หรือวิธีการกระทำ

2. ความหมายของการวางแผนพัฒนา

ประสิทธิ์ ดงยั้งศิริ (2540 : 1) ได้อธิบายความหมายของการวางแผนพัฒนาเป็นเรื่องความพยายามของรัฐบาลที่เข้าไปมีบทบาทในการกำหนดแนวปฏิบัติและควบคุมการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สำคัญๆ ในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการ การวางแผน จึงเป็นการวางแผนทางปฏิบัติในอนาคตอย่างมีหลักเกณฑ์และเป็นการใช้ความพยายามที่ต่อเนื่อง เพื่อเลือกแนวการปฏิบัติที่ดีที่สุดในการบรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

นิคม บุระพันธ์ (2543 : 27) ได้กล่าวถึง การวางแผนพัฒนา หมายถึง การวางแผนพัฒนาซึ่งประกอบด้วย การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทาง แผนงาน โครงการในการพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหา โดยริเริ่มและดำเนินการโดย สภากงค์การบริหารส่วนตำบล

จากความหมายของการวางแผนพัฒนา สามารถสรุปได้ว่าเป็นเรื่องของการกำหนดจุดหมายในอนาคตในการที่จะให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ โดยมีข้อมูลพื้นฐานที่มีอยู่ในปัจจุบันนำมาวางแผนเพื่อการพัฒนาในอนาคต

3. ทฤษฎีเกี่ยวกับการวางแผน

3.1 ทฤษฎีการวางแผนของเทอร์รี่ (George R.Terry Theory ; 1945)

ได้ระบุความสำคัญของการวางแผนไว้ (ประชุม รอดประเสริฐ. 2539 : 120- 124)

1. การวางแผนทำให้เกิดการดำเนินกิจกรรมเป็นไปอย่างมีวัตถุประสงค์และมีระเบียบระบบ
2. การวางแผนจะชี้ถึงความจำเป็นที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานในอนาคต
3. การวางแผนช่วยแก้ปัญหาของลักษณะคำถามที่ว่า “อะไรเกิดขึ้นถ้า (What it)”
4. การวางแผนเป็นเครื่องมือที่ให้ข้อมูลพื้นฐานในการควบคุมการปฏิบัติงาน
5. การวางแผนจะส่งเสริมให้เกิดความสำเร็จในการปฏิบัติงาน

6. การวางแผนช่วยให้สามารถมองเห็นภาพรวมทั้งหมดของการปฏิบัติงานและขององค์การ
7. การวางแผนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความสมดุลในการใช้วัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้เพื่อการปฏิบัติงาน
8. การวางแผนช่วยให้ผู้บริหารมีความเจริญก้าวหน้าในฐานะและตำแหน่งของหน้าที่การงาน

3.2 ทฤษฎีการวางแผนแควคอฟฟี่ (Russell Ackoff Theory ; 1970)

ได้จำแนกปรัชญา หรือยุทธวิธีในการวางแผนไว้ 3 แบบ คือ (ประทุม รอดประเสริฐ. 2539 : 125-127) วางแผนโดยยึดปรัชญาความพึงพอใจ (Satisficing Philosophy) การวางแผนโดยยึดปรัชญา การได้ประโยชน์สูงสุด (Optimizing Philosophy) และ การวางแผนโดยการคำนึงถึงปรัชญาในการตัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อม (Adaptivizing Philosophy)

วางแผนโดยยึดปรัชญาความพึงพอใจ (Satisficing Philosophy) เป็นการวางแผนที่ถือเอาความพึงพอใจ หรือความต้องการของผู้วางแผนเป็นสิ่งสำคัญ การกำหนดวัตถุประสงค์และการใช้ข้อมูลในการวางแผนไปอย่างง่าย ๆ ไม่สลับซับซ้อนข้อมูลที่ใช้มักเป็นข้อมูลที่ยังไม่ได้รับการวิเคราะห์หากลั่นกรอง การนำแผนไปใช้มักมีความยืดหยุ่นสูง หลีกเลียงปัญหา และคำนึงถึงทรัพยากรที่ใช้ในรูปตัวเงินมากกว่าทรัพยากรและเกณฑ์อื่น นอกจากนี้ยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อความอยู่รอดขององค์การมากกว่าจะเป็นการวางแผนเพื่อพัฒนาองค์การให้มีความเจริญก้าวหน้า เป็นการวางแผนที่ขาดระบบการควบคุมประเมินผล มีเป้าหมายเพียงทำเท่าที่ทำได้ คำนึงถึงความสำเร็จหรือความมีประสิทธิภาพของงานมากกว่า ความมีประสิทธิภาพและคุณภาพของงาน

การวางแผนโดยยึดปรัชญาการได้ประโยชน์สูงสุด (Optimizing Philosophy) เป็นการวางแผนที่ยึดและเชื่อข้อมูลที่เป็นตัวเลขเป็นสิ่งสำคัญ วัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นจะเน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่ใช้เกือบทุกประเภท ยกเว้นทรัพยากรมนุษย์ โดยมีความเชื่อว่ามนุษย์ทำงานได้เช่นเดียวกับเครื่องจักรจึงทำให้ละเลยต่อเรื่องการจูงใจและมนุษยสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มในองค์การ การวางแผนโดยยึดปรัชญานี้มีจุดอ่อนที่สำคัญ คือ ขาดระบบการควบคุมงานในส่วนย่อยจึงทำให้ระบบควบคุมรวมเป็นการวางแผน ที่มุ่งเน้นปริมาณงานจึงมีปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพ

การวางแผนโดยการคำนึงถึงปรัชญาในการตัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อม เป็นการวางแผนที่เน้นกระบวนการ และการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องเป็นสิ่งสำคัญโดยพยายามกำหนดรูปแบบขององค์การและระบบการจัดการภายในองค์การให้สามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรคและให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต รวมทั้งพยายามปรับปรุง

สภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการในอนาคตด้วย ปรัชญานี้ มีลักษณะเป็นการวางแผนเชิงวิทยาศาสตร์ที่อาศัยข้อมูลจากการวิจัย และวิเคราะห์ข้อมูลอย่างละเอียด ก่อนนำไปใช้ เป็นการวางแผนที่มุ่งประสานวัตถุประสงค์ขององค์การ วัตถุประสงค์ของบุคคล ในองค์การ ตลอดจนสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินการขององค์การ

4. หลักสำคัญของการวางแผน

การวางแผนเป็นกระบวนการที่สำคัญในการบริหารงาน การบริหารงานที่ดีนั้นจะต้องมีแผนเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเป็นแนวทางในการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีหลักสำคัญในการวางแผน มีดังนี้

4.1 การวางแผนควรกระทำเมื่อใด โดยปกติการวางแผนนั้นควรจะได้เริ่มดำเนินการเป็นอันดับแรก ต่อจากนั้นผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าองค์การอาจจัดวางแผนอีกเมื่อเริ่มงานใหม่ เมื่อมีการปรับปรุงงานใหม่ในกรณีฉุกเฉิน หรือเมื่อเกิดปัญหาในการปฏิบัติจึงปรับปรุงแผนงานเสียใหม่ก็ได้

4.2 วัตถุประสงค์ นโยบาย จะต้องศึกษาทำความเข้าใจให้ชัดเจน เพราะวัตถุประสงค์และนโยบายเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่สุดของการวางแผน หากไม่ทำความเข้าใจให้ดีหรือเข้าใจในสาระสำคัญของวัตถุประสงค์ผิดพลาดแล้ว แผนงานที่กำหนดขึ้นก็จะล้มเหลวและไร้ความหมายโดยสิ้นเชิง

4.3 ปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นในการวางแผนที่สำคัญ ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ คน เงิน วัสดุสิ่งของสถานที่ และเวลาที่ต้องเตรียมให้พร้อม

4.4 วิธีการดำเนินการตามแผน คือ เมื่อได้วางแผนขึ้นแล้วจะต้องพิจารณาช่องทางหรือวิธีการที่จะดำเนินงานตามแผนที่กำหนดไว้ล่วงหน้าให้ได้ ทั้งนี้เพื่อช่วยให้แผนงานที่กำหนดขึ้นเป็นแผนที่สามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้ต้องคำนึงถึงการวางมาตรฐานในการควบคุมการดำเนินงานด้วย

4.5 คำนึงถึงภูมิศาสตร์ สภาพแวดล้อม ดินฟ้าอากาศคุณค่าทางสังคม พฤติกรรมของคนตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีอันเป็นที่ยึดถือของคนกลุ่มนั้น

5. ข้อจำกัดของการวางแผน

ข้อจำกัดที่จะกล่าวต่อไปนี้มีผลกระทบต่อการบริหารงานอย่างสำคัญ กล่าวคือ

1. การวางแผนจะถูกจำกัดด้วยข้อมูลหรือข้อเท็จจริงบางประการ จำนวนไม่สามารถดำเนินการตามแผนซึ่งกำหนดไว้ได้

2. การวางแผนต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง ต้องลงทุนทั้งทางด้านทุนทรัพย์ กำลังงาน กำลังสมองและวัสดุอุปกรณ์

3. การวางแผนมีข้อจำกัดทางจิตวิทยา กล่าวคือ บุคคลมักเชื่อเหตุการณ์และการกระทำที่เป็นอยู่ปัจจุบันมากกว่าการกระทำเพื่อผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

4. การวางแผนเป็นความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่บุคคลมีอยู่อย่างจำกัดที่ไม่อาจเป็นแผนดำเนินงานที่ดีได้

5. การวางแผนทำให้การปฏิบัติงานต้องล่าช้า เพราะการวางแผนต้องการให้เห็นวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายชัดเจนจึงจะลงมือปฏิบัติงาน

6. ผู้วางแผนมักวางแผนให้เกินเลยความเป็นจริงเพราะทำให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติงาน

7. การวางแผนมักมีคุณค่าค่อนข้างจำกัดในการปฏิบัติ กล่าวคือในการวางแผนในบางกรณีเน้นทฤษฎีจนลืมนึกถึงความเป็นไปได้

ข้อจำกัดในการวางแผนกับกระบวนการบริหารงานไม่สามารถจัดปัญหาให้กับบุคคลหรือองค์กรได้ทั้งหมด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อมูลในการวางแผนข้อจำกัดของการวางแผนจึงอาจเกิดจากสาเหตุดังนี้

1. ความยากลำบากในการหาข้อมูล และสมมติฐานที่ถูกต้องแน่นอน
2. ปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างรวดเร็ว
3. ความไม่แน่นอนทางปัจจัยภายในองค์กร เช่น บุคคลภายในหน่วยงาน นโยบายของหน่วยงาน และจำนวนของเงินทุน
4. ความไม่แน่นอนของปัจจัยภายนอกองค์กรซึ่งเป็นปัจจัยที่ยากแก่การควบคุม เช่น บรรยากาศทางการเมือง การเรียกร้องของกลุ่มบุคคล และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี
5. เวลาและค่าใช้จ่ายในการวางแผน

6. หลักสำคัญในการวางแผนองค์กร

หลักสำคัญในการวางแผนมี 4 ประการ คือ (บุญมา ทวีภักดิ์. 2534 : 34)

1. ต้องมาจากวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเป็นอันดับแรก ความต้องการขององค์กรถือว่าเป็นวัตถุประสงค์ ซึ่งวัตถุประสงค์ต้องมาก่อนการวางแผน ดังนั้น การกระทำตามแผนจึงเป็นสิ่งทำให้วัตถุประสงค์ของแผนบรรลุเป้าหมาย

2. แผนหรือการวางแผนจะเกิดขึ้นมาก่อนการจัดองค์กรหรือหน่วยงาน (Primary of Planning) คือการจัดองค์กร (Organizing) การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การฝึกอบรมการปฏิบัติทางวินัยต่อบุคคล (Staffing)

การอำนวยความสะดวกให้การดำเนินงานในหน่วยงานบรรลุความสำเร็จ (Directing) และการควบคุมงาน (Controlling) ทั้งนี้เพื่อการปฏิบัติที่สนับสนุนให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน แต่การวางแผนเป็นงานที่ต้องทำเป็นอันดับแรกก่อนงานเหล่านี้จะเกิดขึ้น และเป็นพื้นฐานที่จะทำให้งานดังกล่าวประสานงานกันอย่างแท้จริง

3. การวางแผนเป็นงานที่ปฏิบัติอยู่ทุกขั้นตอนของผู้ปฏิบัติงาน (Pervasiveness of Planning) ถึงแม้ว่าผู้บริหารจะมีงานด้านอื่น ๆ มาก แต่การวางแผน นักวางแผนก็ต้องรับผิดชอบไม่ว่าจะเป็นโดยตรงหรือโดยอ้อมก็ตาม

4. เครื่องมือช่วยหรือประสิทธิภาพของแผนนั้น (Efficiency of Planning) อาจวัดได้โดยอาศัยเครื่องมือต่าง ๆ เช่น คน เงิน วัสดุ การบริหาร และกำลังคน

7. ประเภทของแผน

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

7.1 จำแนกตามรูปแบบ

7.1.1 การวางแผนแบบไม่เป็นทางการ โดยส่วนมาจะเป็นเรื่องทั่วไปในชีวิตประจำวัน ซึ่งจะมีการวางแผนไว้ล่วงหน้าเสมอ

7.1.2 การวางแผนแบบเป็นทางการ ลักษณะแผนประเภทนี้จะเป็นที่นิยมทั่วไปในองค์กรที่มีการบริหารและจัดการสมัยใหม่จำแนกตามความถี่ของการใช้แผน

7.1.3 การวางแผนเพื่อใช้ประโยชน์เพียงครั้งเดียว คือ เมื่อนำแผนไปปฏิบัติจนเสร็จสิ้นภารกิจ ก็ถือว่าเป็นการสิ้นสุดของแผน จะไม่มีการนำกลับมาใช้ใหม่อีก

7.1.4 การวางแผนเพื่อใช้ประโยชน์ถาวร จะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่มีลักษณะต่อเนื่องยาวนาน

7.2 จำแนกตามระดับการบริหาร

7.2.1 การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงขององค์กรมีลักษณะเป็นการวางแผนระยะยาวตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปเป็นการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กรว่าจะต้องการให้มีลักษณะอย่างไรเมื่อถึงเวลานั้น

7.2.2 การวางแผนบริหาร (Managerial Planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับกลาง โดยนำแผนกลยุทธ์ที่กำหนดโดยผู้บริหารระดับสูงมาแปลงเป็นแผนบริหาร และเป็นการกระทำภายในระยะเวลา 1-2 ปี บางครั้งอาจเรียกว่าแผนระยะกลาง

7.2.3 การวางแผนปฏิบัติการ (Operational Planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับต้น โดยเป็นการแปลงมาจากแผนกลยุทธ์ และแผนบริหาร เป็นแผนปฏิบัติการ เพื่อให้หน่วยงานเข้าใจถึงความรับผิดชอบของตนที่จะต้องกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละส่วน เพื่อนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนบริหาร และแผนกลยุทธ์โดยทั่วไปแผนปฏิบัติการจะเป็นแผนระยะสั้น อาจมีระยะเวลาเป็นไตรมาส เป็นเดือน เป็นสัปดาห์ ทุกชั้นตอนสามารถประเมินได้อย่างชัดเจน

8. กระบวนการวางแผน

กระบวนการวางแผนเป็นอีกขั้นตอนหนึ่งในการที่จะจัดทำแผนให้มีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาขององค์กร ทั้งนี้กวีวิชาการได้ให้อธิบายไว้ ดังนี้

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539 : 28) หลักกระบวนการวางแผน เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องและสัมพันธ์กันเริ่มตั้งแต่การกำหนดภารกิจหลักขององค์กร การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก และสภาพแวดล้อมภายในองค์กร การกำหนดวัตถุประสงค์จนถึงการวิเคราะห์และจัดวางกลยุทธ์ขององค์กร ซึ่งกระบวนการวางแผนนี้จะต้องตอบคำถามหลัก 3 ประการ คือ 1) องค์กรกำลังก้าวไปทางไหน 2) สภาพแวดล้อมเป็นอย่างไร และ 3) องค์กรจะไปถึงจุดหมายได้อย่างไร ซึ่งกระบวนการวางแผน ประกอบด้วย

1. การกำหนดภารกิจหลักขององค์กร การกำหนดภารกิจหลักหรือปณิธานหลักขององค์กร ซึ่งเป็นการใช้จำกัดความว่า องค์กรถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์อะไร และทำอะไรซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารและสมาชิกขององค์กรมีวิสัยทัศน์ และคาดหวังร่วมกันเกี่ยวกับเป้าประสงค์สุดท้ายที่เราากำลังดำเนินงาน หรือทำอะไร ใครเป็นผู้รับบริการจากเรา ทำไมจึงต้องจัดตั้งองค์กรนี้ขึ้นมา

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

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

4. การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การ เพื่อช่วยให้ผู้บริหารขององค์การมีความชัดเจนในการดำเนินงานมากขึ้นเป็นเครื่องมือสำคัญในการตัดสินใจการตรวจสอบผลการดำเนินงานและการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์การ

5. การวิเคราะห์และจัดวางกลยุทธ์ขององค์การ องค์การควรมีแนวทางกลยุทธ์ที่จะมาวางไว้เป็นกรอบการดำเนินงาน เพื่อเป็นเครื่องมือที่จะช่วยในการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลและเป็นระบบ โดยอาศัยข้อมูลจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและวิเคราะห์องค์การเป็นพื้นฐาน

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

สมศักดิ์ พรหมเดื่อ (2551 : 50) ได้สรุปกระบวนการวางแผน คือ วิธีการที่จะให้ได้มาซึ่งแผนพัฒนาโดยมีขั้นตอนในการปฏิบัติมากมายขึ้นอยู่กับระดับของแผน 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

การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมตามอำนาจหน้าที่อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ทั้งที่เป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ และอำนาจหน้าที่ที่อาจทำได้ พิจารณาจาก มาตรา 66, 67 และ 68 แห่ง พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ

บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) ซึ่งในการดำเนินกิจการดังกล่าวจะต้องจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ก่อน ทั้งนี้ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเกี่ยวข้อง โดยพิจารณาอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย ดังนี้

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามข้อกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารกิจการของ องค์การบริหารส่วนตำบลควบคุมการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล เป็นต้น ตามมาตรา 46

ตามนัยแห่งมาตรา 59 และ 46 ของ พรบ. ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการจัดทำแผนพัฒนาตำบลเป็นเครื่องมือในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ เพื่อจัดสรรทรัพยากร ผลประโยชน์สนองตอบความต้องการ และแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น (กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง. 2543)

1. ปัญหาและข้อจำกัดของการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง ได้จากการศึกษาตรวจสอบติดตามการบริหารกิจการของ องค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะในการกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา เมื่อปี พ.ศ. 2543 พบว่ามีปัญหาและข้อจำกัดซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1.1 ขาดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาตำบล กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถบอกได้ว่าเป้าหมายของการพัฒนาหรือสภาพที่พึงปรารถนาของ องค์การบริหารส่วนตำบลในอนาคต คือ อะไร แต่ องค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่ทำได้เพียงเอาโครงการมารวมกันเพื่อเป็นแนวทางในการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปี โดยมีได้ค้ำประกันว่าความสำเร็จของการพัฒนาคืออะไร ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ได้กำหนด ทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาที่ชัดเจน

1.2 บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ในการจัดทำแผนพัฒนา เนื่องจากพนักงาน องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เป็นผู้เพิ่งผ่านการทำงานครั้งแรก นอกจากนี้สมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดพิจารณาที่ดีในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังเน้นการพัฒนาเฉพาะ โครงสร้างพื้นฐานละเลยการพัฒนาด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะด้านสังคม

1.3 แผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากการจัดทำแผนพัฒนายังเป็นการระดมความคิดเห็นในวงแคบเฉพาะฝ่ายบริหารและสภาบางส่วน ไม่ได้แสวงหาความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

1.4 การจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากระบบงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่เอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบกับประชาชนเองยังขาดความสนใจกิจการของ องค์การบริหารส่วนตำบล และที่สำคัญวิสัยทัศน์ และทัศนคติของผู้บริหารยังคับแคบและติดวัตนธรรมเนียมการทำงานแบบเก่าที่คิดเองทำเอง มาโดยตลอด

1.5 องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ไม่บริหารกิจการให้เป็นไปตามแผนพัฒนา นอกจากจะไม่ให้ความสำคัญของแผนแล้วยังถือเป็นการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายตาม พระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 59 อีกด้วย

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดย องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องปรับวิธีทำงานใหม่ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแกนหลักในการพัฒนา โดยให้ประชาชนเป็นผู้ร่วมคิดกำหนดความต้องการ ให้ประชาชนร่วมดำเนินการและร่วมรับผิดชอบ ให้ประชาชนเป็นผู้รับผลประโยชน์ แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน โดย องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

1. ร่วมคิดกำหนดความต้องการ

องค์การบริหารส่วนตำบลต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่ม เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาหรือเป้าหมายการพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบลกล่าวคือ เป็นการหลอหลอมความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย เพื่อกำหนดเป็นภาพแห่งความสำเร็จที่ต้องการ ให้เกิดขึ้น ในอนาคต ที่อยู่บนพื้นฐานความเป็นไปได้และสามารถแก้ไขปัญหายุทธศาสตร์ โดยจะเลือกแนวทางที่ดีที่สุดเหมาะสมกับสภาพพื้นที่สอดคล้องกฎหมายระเบียบข้อบังคับและทิศทางการพัฒนาประเทศ

2. ร่วมจัดทำแผนพัฒนา

หลังจากที่ องค์การบริหารส่วนตำบลและประชาคมได้ร่วมกันคิด กำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ ซึ่งเปรียบเสมือนได้กำหนดจุดหมายที่จะเดินให้ถึงและกำหนดเส้นทางการเดินทางต่อไปก็จะต้องกำหนดวิธีการเดิน ไปสู่จุดหมายก็คือการกำหนดแผนงาน โครงการต่าง ๆ ซึ่งสามารถให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ใน 2 ลักษณะ

2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลควรแต่งตั้งผู้แทนชุมชน กลุ่มอาชีพหรือกลุ่มอื่น ๆ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบลในการพิจารณาความเหมาะสมของแผนงาน และ โครงการ

2.2 องค์การบริหารส่วนตำบล ควรเปิดโอกาสให้ชุมชนระดับหมู่บ้านหรือกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้เสนอแผนงาน และ โครงการที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของกลุ่มหรือชุมชนนั้น เพื่อให้ องค์การบริหารส่วนตำบล ได้พิจารณาใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดเป็นแผนงาน/โครงการพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล

3. ให้ประชาชนได้รับรู้ ตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแผนงาน โครงการพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งระยะสั้นและระยะปานกลาง โดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างแผนพัฒนา ก่อนจะเสนอให้สภา องค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้เพื่อรักษาสิทธิของประชาชน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

4. องค์การบริหารส่วนตำบลต้องใช้แผนพัฒนาเป็นแนวทางในการบริหารกิจการของ องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อสนองตอบปัญหาความต้องการของประชาชนและเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 59 โดยใช้แผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นแนวทางการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

5. ให้ประชาชนร่วมปฏิบัติ ติดตามผลและประเมินผล

การนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะกิจกรรม/โครงการที่ต้องใช้งบประมาณจะต้องผ่านกระบวนการจัดทำข้อบังคับงบประมาณ และได้รับความเห็นชอบจากสภา องค์การบริหารส่วนตำบล และได้รับการอนุมัติจากนายอำเภอก่อน

5.1 การร่วมปฏิบัติ ให้กลุ่มต่าง ๆ หรือประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาเข้าร่วมดำเนินตามโครงการในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ สนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มต่าง ๆ ให้กลุ่มเป็นผู้ดำเนินการเอง เป็นต้น

5.2 ให้ประชาชนได้ตรวจสอบการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง โปร่งใส โดยให้ผู้แทนชุมชนตามข้อเสนอของประชาคมร่วมเป็นกรรมการในกระบวนการจัดซื้อ – จัดจ้าง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538

5.3 การติดตามประเมินผล การเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมปฏิบัติงาน ทำให้ทราบความก้าวหน้าของโครงการ/อุปสรรคในการปฏิบัติงานนอกจากนั้น หลังสิ้นปีงบประมาณ

องค์การบริหารส่วนตำบล ควรจะได้จัดประชุมประชาคมเพื่อชี้แจงผลการดำเนินงาน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ประเมินผลประโยชน์ที่ได้รับจริง

สรุป การจัดทำแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล แบบมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล สอดคล้องตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งผู้ศึกษาได้นำแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนมากำหนดเป็นตัวแปรตาม ได้แก่ การร่วมกำหนดปัญหา และความต้องการ ร่วมจัดทำแผนงาน และโครงการร่วม ตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนา ร่วมตรวจสอบว่ามีกรนำแผนพัฒนาไปจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ร่วมปฏิบัติ ติดตาม และประเมินผล

2. หลักการสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครองได้กำหนดหลักการในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้

1. ต้องมีวิสัยทัศน์ หรือเป้าหมายของการพัฒนาที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งต้องอาศัยกระบวนการประชาคมในการระดมความคิดเห็นและความต้องการของคนในท้องถิ่นว่าต้องการให้ท้องถิ่นเดินไปในทิศทางใด

2. ต้องครอบคลุมใน 3 มิติ คือ ครอบคลุมภารกิจในทุกด้านตามที่กฎหมายกำหนด ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนด้อยโอกาส รวมทั้งกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ครอบคลุมพื้นที่ทุกหมู่บ้านในเขตตำบล

3. สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของชาติ โดยคำนึงถึงทิศทางการพัฒนาของชาติ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แนวทางพัฒนาจังหวัดและอำเภอ

4. ตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องแสวงหา ตรวจสอบ ศึกษาให้ชัดเจนว่าปัญหาที่แท้จริงของประชาชนคืออะไร และปัญหาใดมีความเร่งด่วนมากน้อยกว่ากัน และประชาชนต้องการมากที่สุด

5. ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยได้แบ่งการมีส่วนร่วมไว้ดังต่อไปนี้

5.1 ให้ประชาชนร่วมจัดทำแผน โดยร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ร่วมเสนอปัญหาความต้องการ โครงการ/กิจกรรม ตามกระบวนการประชาคม

5.2 ให้ประชาชนประเมินผลการปฏิบัติตามแผนของ องค์การบริหารส่วนตำบล โดยเมื่อสิ้นปีงบประมาณให้จัดประชุมประชาคมเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น ต่อผลงานในรอบปี

6. ยึดหลักความเป็นไปได้และมีประโยชน์สูงสุด

ในการกำหนดโครงการ/กิจกรรมที่จะบรรจุไว้ในแผนพัฒนาของ องค์การบริหาร ส่วนตำบล จะต้องเป็น โครงการที่สามารถดำเนินการได้จริง ต้นทุนต่ำ เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

7. ต้องนำแผนพัฒนา ไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบล ได้จะทำแผนพัฒนาแล้วจะต้องนำแผน ไปปฏิบัติ ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ให้ องค์การบริหารส่วนตำบล บริหารจัดการกิจการให้เป็นไปตาม แผนพัฒนาตาม พระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 59 โดยใช้แผนเป็นฐานในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี/เพิ่มเติม

สรุปในการพัฒนาท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลต้องยึดหลักการสำคัญ 6 ประการ คือ 1) ภารกิจตามกฎหมาย 2) ทิศทางการพัฒนาประเทศ 3) นโยบายรัฐ 4) ปัญหาและความ ต้องการของประชาชน 5) ศักยภาพของ องค์การบริหารส่วนตำบล และ 6) ใช้แผนเป็นเครื่องมือ ในการพัฒนา การพัฒนาจึงจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติเป็นกรอบแนวทางในการพัฒนา และจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

3.1.1 มีความอิสระในการกำหนดนโยบาย และทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นตาม เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

3.1.2 ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวทางพัฒนา เศรษฐกิจสังคม

3.1.3 ต้องให้ประชาชน รับรู้ ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลก่อนการอนุญาตหรือ ดำเนินโครงการ/กิจกรรม ที่กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต และให้ ประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นด้วย

3.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์ปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ จัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่นตนเอง และต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

3.3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการทำแผนพัฒนาตำบลดังนี้

3.3.1 มาตรา 59 กำหนดอำนาจหน้าที่คณะกรรมการบริหาร ให้จัดทำแผนพัฒนาตำบลและบริหารกิจการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาตำบล

3.3.2 มาตรา 46 กำหนดให้สภา องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลและควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามแผนพัฒนาตำบล

3.4 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำแผนพัฒนา 3 ประเภท ดังนี้

3.4.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนา

วัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล มีองค์ประกอบ คือ วิสัยทัศน์ของ องค์การบริหารส่วนตำบล และแนวทางพัฒนาซึ่งจะต้องจัดทำให้เสร็จก่อนจัดทำแผนพัฒนา 5 ปี

3.4.2 แผนพัฒนา 5 ปี

วัตถุประสงค์ เป็นการกำหนดแผนงาน/โครงการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาและตอบสนองความต้องการของประชาชน ใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาประจำปี

3.4.3 แผนพัฒนาประจำปี

วัตถุประสงค์เป็นการพิจารณาคัดเลือกโครงการในแผนพัฒนา 5 ปี มาดำเนินการในแต่ละปี ซึ่งจะต้องจัดทำให้เสร็จภายในเดือนมิถุนายนของทุกปี เพื่อใช้เป็นฐานในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

4. วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล

4.1 เพื่อกำหนดสภาพการพัฒนาที่พึงประสงค์หรือเป้าหมายการพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล ตามความต้องการของประชาชน

4.2 เพื่อกำหนดแผนงาน โครงการและกิจกรรมการพัฒนาและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนา

4.3 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณของ องค์การบริหารส่วนตำบล ได้อย่างทั่วถึง เป็นธรรมและเป็นไปตามลำดับความจำเป็นเร่งด่วน

4.4 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประสานการปฏิบัติการพัฒนากับหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่

5. ประโยชน์ของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

- 5.1 ทำให้ องค์การบริหารส่วนตำบล มีทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจน
- 5.2 ทำให้ องค์การบริหารส่วนตำบล มีแผนงาน โครงการตามความต้องการของประชาชน
- 5.3 ทำให้ องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถใช้แผนพัฒนาเป็นแนวทางในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณ
- 5.4 ทำให้การพัฒนาในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น
- 5.5 ทำให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าว่า องค์การบริหารส่วนตำบล จะดำเนินกิจกรรมอะไรบ้างเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการติดตามและตรวจสอบการทำงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง โปร่งใส

6. วงจรของการวางแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล

โดยทั่วไปแล้วการวางแผนของ องค์การบริหารส่วนตำบล จะมีวงจร 3 ขั้นตอน คือ

6.1 ขั้นตอนการวางแผน (Planning) เป็นขั้นตอนของการคิดว่าจะทำอะไร ที่ไหน อย่างไร ซึ่งมีกระบวนการจัดทำเริ่มตั้งแต่การเตรียมการ การระดมความคิด การวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดปัญหา การกำหนดแนวทางแก้ไข การจัดทำรูปเล่ม จนถึงขั้นตอนการอนุมัติเพื่อประกาศใช้ต่อไป ในส่วนการวางแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล นั้นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องจัดทำแผน 3 ประเภท คือ

6.1.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนา หรือแผนระยะยาว

6.1.2 แผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล 5 ปี

6.1.3 แผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล ประจำปี

6.2 ขั้นตอนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) ขั้นตอนนี้เป็นการนำโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล ไปสู่การปฏิบัติโดยผ่านกระบวนการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบของหน่วยงานนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งขั้นตอนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติในส่วนของ องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องผ่านกระบวนการที่สำคัญ 2 กระบวนการ คือ

6.2.1 กระบวนการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ องค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจาก องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีรายได้และอำนาจหน้าที่ของตนเอง แต่การที่ องค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการอะไรสักอย่างหนึ่งโดย

ต้องใช้เงินงบประมาณของตนเองแล้ว จะต้องตราเป็นกฎหมายเรียกว่าข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติม ซึ่งจัดทำขึ้นโดยฝ่ายบริหาร โดยนำข้อมูลจากแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล มาบรรจุไว้ และผ่านความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สุดท้ายได้รับอนุมัติจากนายอำเภอและ องค์การบริหารส่วนตำบล มาเปิดประกาศให้ประชาชนรับทราบ

6.2.2 กระบวนการจัดซื้อ-จัดจ้าง ซึ่งเป็นกระบวนการต่อเนื่องจากการที่ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับอนุมัติและมีเงินงบประมาณเพียงพอต่อการดำเนินตามภารกิจกรรมในข้อบังคับงบประมาณ โดยดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ การสอบราคา แต่งตั้งคณะกรรมการรับซองเปิดซอง ควบคุมงานตรวจรับการจ้างงาน เป็นต้น ในกระบวนการนี้ในทางปฏิบัติ นอกจากจะต้องคำนึงถึงความถูกต้องตามระเบียบกฎหมายแล้วยังต้องมุ่งเน้นการติดตามขณะกำลังปฏิบัติงานด้วย เพื่อให้ผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ หากพบปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานจะได้หาแนวทางแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วทั้งที่

6.3 ขั้นตอนการประเมินผล (Evaluation) เป็นการวัดผลสำเร็จของโครงการที่จัดทำเสร็จแล้วว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยนำข้อมูลผลที่ได้รับจากโครงการเทียบกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เช่น โครงการขุดลอกคลอง 1 สาย โดยมีเป้าหมายยาว 1 กิโลเมตร ปากคลองกว้าง 30 เมตร ก้นคลองกว้าง 25 เมตร ลึกเฉลี่ย 2.5 เมตร มีวัตถุประสงค์เพื่อกักเก็บน้ำสำหรับใช้ปลูกข้าว 1,200 ไร่ เมื่อดำเนินการขุดลอกแล้วเสร็จให้เก็บข้อมูลว่ามีน้ำเพียงพอสำหรับปลูกข้าว 1,200 ไร่หรือไม่ หากไม่ได้ แสดงว่าโครงการขุดลอกคลองดังกล่าวยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ องค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องหาสาเหตุว่าเป็นเพราะอะไร และจัดทำโครงการบรรจุในแผนปีต่อไป เป็นต้น

7. กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้

7.1 ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ดำเนินการโดยมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

7.1.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นรับทราบปัญหา ความต้องการประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้องตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยให้นำ

ข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

7.1.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมแนวทางและข้อมูลนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

7.1.3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

7.1.4 ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

7.2 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

7.2.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

7.2.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมประเด็นหลักการพัฒนา ปัญหา ความต้องการ และข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปีแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

7.2.3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

7.2.4 ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปี และประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม มีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนวคิดไว้ ดังนี้
 นีรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2537 : 15) ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนนั้น ได้เกิดขึ้นในชุมชนต่าง ๆ ทั่วโลก ทั้งซีกตะวันออกและซีกตะวันตก ดังจะเห็นได้จากประเพณี “ลงแขก” (Cooperative Work) ซึ่งมีการปฏิบัติในหมู่เกษตรกรทั่วโลกการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาครอบครัว กลุ่มละแวกบ้าน ชุมชน

หมู่บ้าน ตลอดจนสังคมนั้น ได้พัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ในครอบครัวและในสังคมให้เจริญก้าวหน้า และผาสุกเรื่อยมา

1.1 การแบ่งชั้นของการมีส่วนร่วมเกิดจากแนวความคิดสำคัญ 3 ประการ คือ

1.1.1 ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคล ซึ่งบังเกิดพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนร่วม

1.1.2 ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกัน ที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้นผลักดันให้พุ่งไปสู่การร่วมกลุ่ม วางแผน และลงมือกระทำร่วมกัน

1.1.3 ตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปไหนทิศทางที่พึงปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความริเริ่ม การกระทำที่สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น

1.2 การมีส่วนร่วมยังอาจเกิดจากแนวคิดอื่น ๆ เช่น

1.2.1 ความศรัทธาที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศตำแหน่ง ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ

1.2.2 ความเกรงใจ ที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศตำแหน่ง ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมด้วย ทั้ง ๆ ยังไม่มีความศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่จะกระทำ

1.2.3 อำนาจบังคับ ที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่าทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำกรต่าง ๆ

2. แนวทางในการมีส่วนร่วมของประชาชน มีแนวคิดพื้นฐาน 3 ประการ คือ

(อนุชัช บุนณะประเสริฐกุล. 2545 : 24)

2.1 ให้ประชาชนมีบทบาทหลักในการพัฒนา โดยได้แสดงความคิดเห็น การเขียน พุดร่วมสละทรัพย์ วัสดุ แรงกายและเวลา

2.2 เป้าหมายของกิจกรรมการพัฒนา คือ การพัฒนาขีดความสามารถ เพื่อพึ่งพาและพัฒนาดตนเอง มิใช่พึ่งพารัฐหรือพึ่งพางค์กรพัฒนาภายนอก

2.3 กระบวนการพัฒนาอีคหลักล่างสู่บน ซึ่งต้องถือชาวบ้านเป็นหลักในการแก้ปัญหา กิจกรรมพัฒนาจะเริ่มจากชุมชน

3. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน เกิดจากการได้รับผลกระทบ และเลือกที่จะมีส่วนร่วมในโครงการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ นั่นขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 6 ประการ คือ (มานพ ฉวีรักษ์, 2546 : 12)

- 3.1 ความใกล้ชิดปัญหา
- 3.2 ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ
- 3.3 การเข้าถึงประโยชน์ใช้สอย หรือบริการ
- 3.4 ประเด็นทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อม
- 3.5 ค่านิยม
- 3.6 อำนาจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย

4. ขั้นตอนการมีส่วนร่วม 4 ขั้นตอน โคอเฮน และอัฟฟ์ฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1980 : 219) ได้เสนอ

4.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ซึ่งอาจเป็นการตัดสินใจ ตั้งแต่ในระยะเริ่มการตัดสินใจในช่วงของกิจกรรมและการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรม

4.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ซึ่งอาจเป็นไปในรูปของการเข้าร่วม โดยการให้มีการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหารและการร่วมมือ ทั้งการเข้าร่วมในการร่วมแรงร่วมใจ

4.3 การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์ทางวัตถุทางสังคม หรือโดยส่วนตัว

4.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) ซึ่งนับเป็นการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมด และเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

กรอบคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท อัฟฟ์ฮอฟ ได้เสนอไว้ 3 มิติ และ 2 บริบท ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1 มิติ (Decision) มี 3 มิติ คือ

1.1 มีส่วนร่วมอะไรบ้าง ซึ่งแบ่งเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการโดยทางใดทางหนึ่ง (เช่น สนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ การบริหารกิจกรรม หรือการประสานงาน) การมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล การดำเนินงาน

1.2 มีส่วนร่วมกับใครบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมกับชาวบ้าน ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ทางราชการ นักพัฒนาเอกชน ทั้งนี้ให้พิจารณาถึงคุณลักษณะของผู้เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่อง เพศ 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 ค่าที่ได้รับประโยชน์) และเงื่อนไขที่ต้องกำหนด เช่น การเข้าถึงการบริหารโครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการ เป็นต้น

2.2 สภาพแวดล้อมของกิจกรรมตามโครงการ ได้แก่ ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ปัจจัยทางกายภาพและธรรมชาติ ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม ปัจจัยทางการเมือง เป็นต้น

5. ความหมายของการมีส่วนร่วม

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ มีทั้งความหมายที่คล้ายคลึงกัน และแตกต่างกันตามทัศนคติของแต่ละท่านและภูมิหลังทางวิชาการที่ได้ศึกษาค้นคว้าประกอบด้วย

คารม คำพิฑูรย์ (2545 : 15) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามาร่วมทำกิจกรรมกลุ่ม ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน ซึ่งผลดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำ (Contribution) เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งยังทำให้เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

สุดาวรรณ์ มีบัว (2547 : 40) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ทำให้ประชาชนสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมกันทำกิจกรรมหรือการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามทิศทางที่ต้องการ ประชาชนเข้ามาร่วมกิจกรรมกลุ่มในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน โดยร่วมคิดหาแนวทางวิธีการในการดำเนินงาน ร่วมดำเนินการร่วมในการกำหนดเปลี่ยนแปลง การร่วมในการตัดสินใจ และร่วมติดตามการดำเนินงานในกิจกรรมที่ทำร่วมกันรวมทั้งรับประโยชน์จากกิจกรรมนั้นด้วย

ไคท์ (Keith. 1972 : 5) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องทางจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

เออวิน (Erwin. 1976 : 21) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนาร่วมคิดร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาของ

ตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ความรู้ และความชำนาญ ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ประชาชนเข้ามามีส่วนในการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐ ในทุกด้านเป็นไปกรอบของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ ตั้งแต่การกำหนดข้อมูลพื้นฐานแต่ละพื้นที่ ร่วมจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติตามแผน ร่วมรับผลจากการแก้ปัญหา ร่วมประเมินผล

6. ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

6.1 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนทราวิส (Travis ; 1993)

ทราวิส Travis (1993) ได้เสนอทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนสมองการให้ ความรู้ และ การประชาสัมพันธ์การมีส่วนร่วมของประชาชนสิ่งเหล่านี้เขาถือว่าเป็นการตกแต่ง ทิศทางของกระบวนการวางแผน และชี้ให้เห็นว่าในการวางแผนทุกระดับจะประกอบด้วย

1. สมอง
2. กระบวนการวางแผนและการออกแบบเบื้องต้น
3. กระบวนการออกแบบและการลงมือพัฒนา
4. กระบวนการเตรียมการ ทุกขั้นตอน จะมีความสัมพันธ์กัน

สิ่งสำคัญ คือ การให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่ การมีส่วนร่วมในการวางแผน เพื่อให้เกิดการยอมรับ ไม่มีปฏิกริยาต่อต้าน (ประชุม รอดประเสริฐ. 2539 : 114- 115)

6.2 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนของ เอ็มซี โดนัลด์ (Mc. Donald ; 2002)

แม็ค โดนัลด์ (Mc. Donald. 2002 : 16) ได้เสนอทฤษฎีจุดเน้นเกี่ยวกับโอกาส เกิดศักยภาพในการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ โอกาสความตระหนักและโอกาสใน การกระทำ การวางแผนจะต้องเกี่ยวข้องและมีผลกระทบกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งกลุ่ม ผลประโยชน์เหล่านั้นมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานในการวางแผนจึงจำเป็นจะต้องเปิด โอกาสให้ กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนในขั้นตอนต่าง ๆ (ประชุม รอดประเสริฐ. 2539 : 116-117)

7. ทฤษฎีการมีส่วนร่วมกับภาวะผู้ตาม

ทฤษฎีการมีส่วนร่วม หรือภาวะผู้ตาม ทฤษฎีนี้ได้รับความสนใจจากนักวิชาการ ส่วนใหญ่น้อยมาก เนื่องจากนักวิชาการคิดว่าหากองค์กรมีภาวะผู้นำที่ดี ก็จะพลอยมีภาวะผู้ตามดี ไปด้วย เป็นการมองค่อนข้างแคบ เพราะนอกจากจะมองปรากฏการณ์เพียงด้านเดียวแล้วการที่

นักวิชาการให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมหรือภาวะผู้ตามนั้น พอสรุปสาเหตุหลายประการด้วยกัน คือ ประการแรก นักวิชาการบางคนอาจไม่แน่ใจว่าองค์กรมีความจำเป็นมากน้อยเพียงใดที่จะต้องให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประการที่สอง ผู้คนยังไม่แน่ใจในวัตถุประสงค์ของการยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมคืออะไรกันแน่ ประการที่สาม หากผู้นำยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ผู้ตามเหล่านั้นได้แก่ใครบ้าง ผู้ตามทั้งหมดหรือเฉพาะผู้ตามที่ใกล้ชิดสนิทสนมกับผู้นำเท่านั้น และประการสุดท้าย หากผู้นำยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ผู้ตามควรจะมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด และลักษณะการมีส่วนร่วมเช่นนั้น สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตามอย่างไรบ้าง (ดิน ปรัชญพฤทธิ. 2539 : 23)

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมอาจมีอยู่มากมายหลายทฤษฎีด้วยกัน แต่ละทฤษฎี การมีส่วนร่วมสามารถแบ่งออกเป็นสองกลุ่มกลุ่มใหญ่ ๆ คือ ทฤษฎีความเป็นผู้แทน (Representative) และทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

1. ทฤษฎีความเป็นผู้แทน (Representative) ทฤษฎีนี้เน้นความเป็นผู้แทนของผู้นำ และถือว่าการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ถอดถอนผู้นำ เป็นเครื่องหมายของการที่จะให้หลักประกันกับการบริหารงาน อย่างไรก็ตามทฤษฎีนี้เน้นเฉพาะการวางโครงการสร้างสถาบันเพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น เช่น การเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งโดยคะแนนลับ และการประชุมหารือประจำปี จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมตามนัยของทฤษฎีนี้มีได้เปิดโอกาสให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจขององค์กรอย่างแท้จริง และที่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการตัดสินใจ ได้แก่ บรรดาผู้นำ ต่าง ๆ ที่เสนอตัวเข้ารับสมัครเลือกตั้ง ส่วนผู้ตามนั้นเป็นแค่ไม้ประดับเท่านั้น

2. ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ตามแนวคิดของทฤษฎีนี้ การมีส่วนร่วมมีวัตถุประสงค์ไม่เฉพาะแค่เพียงแต่เข้าพิจารณาเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของนโยบาย ยิ่งกว่านั้นทฤษฎีนี้ยังมองการมีส่วนร่วมเป็นการให้การศึกษา และพัฒนาทางการเมือง สังคมที่มีความรับผิดชอบ คือ มองว่าการไม่ยอมให้มีส่วนร่วมนับว่าเป็น การคุกคามต่อเสรีภาพของผู้ตาม

8. ความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

ปัจจุบันการพัฒนาชุมชน การพัฒนานั้นหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชนต่างมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองให้มากที่สุด ทั้งนี้ เนื่องมาจากได้เล็งเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม ดังนี้ (สมนึก ปัญญาสิงค์. 2532 : 276-277)

8.1 การมีส่วนร่วมของชุมชนสามารถสร้างการยอมรับในคุณค่าของสังคม และวัฒนธรรมภายในชุมชนได้ และบางครั้งสามารถเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานของชุมชนที่ไม่พึงปรารถนาได้อีกด้วย

8.2 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นวิธีการที่สามารถสร้างประสบการณ์ต่าง ๆ ให้กับประชาชนได้เรียนรู้ และนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

8.3 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นการระดมเอาพลังความคิดพลังกาย พลังใจ และทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชนออกมาใช้ประโยชน์ต่อชุมชน

8.4 การมีส่วนร่วมของชุมชนในการสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจ

8.5 การมีส่วนร่วมของชุมชนสอดคล้องกับปรัชญาทางสังคมและการเมือง (Social Political Philosophy) ที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการพัฒนา วางแผนดำเนินการและประเมินผล

8.6 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา ซึ่งการพัฒนาใด ๆ ก็ตามถ้าขาดความร่วมมือและการมีส่วนร่วมแล้ว กิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ก็ไม่สามารถดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและจะประสบความล้มเหลวในที่สุด

9. รูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการที่องค์กรจะสามารถดำเนินงานได้อย่างใดอย่างหนึ่งนั้น บุคคลและสมาชิกจะมีรูปแบบการมีส่วนร่วมดังมีผู้ได้อธิบายรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

9.1 รูปแบบของการมีส่วนร่วม โจส์ เอ อะบายานี (Jose A. Agbayani, 1986) ได้ อธิบายรูปแบบการมีส่วนร่วม โดยแบ่งออกเป็น 16 รูปแบบ คือ (ฉอาน วุฑฒิกรรรมรักษา, 2526 : 33-34)

9.1.1 การมีส่วนร่วมในการประชุม

9.1.2 การมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการ

9.1.3 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้นำ

9.1.4 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ชักชวน

9.1.5 การมีส่วนร่วมในการสัมภาษณ์

9.1.6 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้บริโภคร

9.1.7 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ริเริ่ม

9.1.8 การมีส่วนร่วมในผู้ใช้แรงงาน

9.1.9 การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์

- 9.1.10 การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น
- 9.1.11 การตีปัญหาให้กระจ่าง
- 9.1.12 การออกเสียงสนับสนุน
- 9.1.13 การออกเสียงเลือกตั้ง
- 9.1.14 การใช้โครงการที่เป็นประโยชน์ให้ถูกต้อง
- 9.1.15 การช่วยเหลือในการรักษาโครงการ
- 9.1.16 การเป็นสมาชิก

9.2 รูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนา ดังนี้ (ไพรัตน์ เชชะรินทร์.

2530 : 35)

9.2.1 องค์กรประชาชนที่ตั้งขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ มีการร่วมตัวกันเองเป็นกลุ่มขนาดเล็กในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เพื่อร่วมทำประโยชน์ต่อส่วนร่วมหรือสมาชิกกลุ่มส่วนใหญ่ จะได้รับการสนับสนุนจากส่วนราชการหรือองค์กรเอกชน เช่น ลูกเสือชาวบ้าน กลุ่มออมทรัพย์

9.2.2 องค์กรประชาชนที่ตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ เป็นองค์กรที่ประชาชน ทำกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ที่จดทะเบียน หรือตามที่กฎหมายบัญญัติบทบาทหน้าที่ไว้ เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล

9.2.3 ตัวแทนบุคคล หรือตัวแทนองค์กรเอกชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการประสานงานในกิจกรรมของรัฐบาล

9.3 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาได้จำแนกรูปแบบหรือขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน ได้แก่ (บุญชร แก้วส่อง. 2539 : 28)

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในกระบวนการของการตัดสินใจ ประการแรกสุดที่จะต้องกระทำ คือ การกำหนดความต้องการและการจัดลำดับความสำคัญ ต่อจากนั้นก็เลือกนโยบายและประชากรที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจนี้จะเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องที่ต้องดำเนินการไปเรื่อย ๆ ตั้งแต่การตัดสินใจในช่วงเริ่มต้นการตัดสินใจในช่วงดำเนินการวางแผน และการตัดสินใจในช่วงการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของการดำเนินงานโครงการนั้น จะได้มาจากคำถามที่ว่าใครทำประโยชน์ให้แก่โครงการใดบ้าง จะทำประโยชน์ได้โดยวิธีใด เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากรการบริหารงานและการประสานงานและการขอความช่วยเหลือ

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ นอกจากความสำคัญของผลประโยชน์ ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วย ผลประโยชน์ของโครงการนี้ รวมทั้งผลที่เป็นประโยชน์ในทางบวกและผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษต่อบุคคลและสังคมด้วย

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนั้น สิ่งสำคัญที่จะต้องสังเกตก็คือ ความคิด ความชอบ และความคาดหวัง ซึ่งจะมีอิทธิพลสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมบุคคลในกลุ่ม ๆ ได้

9.4 ขั้นตอนของยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาชนบทของ แมกซ์ โลว์เดอร์มิลค์ และดับบลิว โรเบิร์ต โลโดส (Max Lowdermilk and W. Robert Laitos, 1980) ได้เสนอ 7 ขั้นตอน ดังนี้ (อนงค์ พัฒนจักร, 2535 : 34)

9.4.1 การสำรวจขั้นต้น (Preliminary Reconnaissance)

9.4.2 การศึกษาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (Priority Problem Identification Studies)

9.4.3 การแสวงหาแนวทางแก้ไข (Search for Solution)

9.4.4 การกำหนดแนวทางแก้ไข (Assessment of Solution)

9.4.5 การปฏิบัติตามโครงการ (Project Implementation)

9.4.6 การประเมินโครงการ (Formal Project Evaluation)

9.4.7 การพิจารณาทบทวนโครงการเพื่อดำเนินการให้เสร็จสมบูรณ์ (Project Reconsiderations of Completion)

9.5 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน 4 ขั้นตอน เจมส์ คีค ปิ่นทอง (ทวีศักดิ์ ปัทมา, 2550 : 25) ได้แบ่งไว้ดังนี้

9.5.1 การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา

9.5.2 การมีส่วนร่วมในการค้นการวางแผนดำเนินกิจกรรม

9.5.3 การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน

9.5.4 การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

9.6 การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา (กองราชการ ส่วนตำบล, 2543 : 29)

9.6.1 ร่วมคิดกำหนดความต้องการ ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนา หรือเป้าหมายของการพัฒนา กล่าวคือ เป็นการหล่อ

หลอมความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย เพื่อกำหนดเป็นภาพแห่งความสำเร็จที่ต้องการเกิดขึ้นในอนาคต ที่อยู่บนพื้นฐานความเป็นไปได้ และสามารถแก้ไขปัญหาคความเดือดของประชาชนได้อย่างแท้จริง

9.6.2 ร่วมจัดทำแผนพัฒนา หลังจากประชาคมได้ร่วมกันคิดกำหนดวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ ซึ่งเปรียบเสมือนได้กำหนดจุดหมายที่จะเดินให้ถึงและกำหนดเส้นทางการเดินทางต่อไปก็จะเป็นการกำหนดวิธีการเดินไปสู่จุดหมายก็คือการกำหนดแผนงาน โครงการต่าง ๆ ซึ่งสามารถให้ประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมได้ใน 2 ลักษณะ คือ ควรแต่งตั้งผู้แทนชุมชน กลุ่มอาชีพ หรือกลุ่มอื่น ๆ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนา ในการพิจารณาความเหมาะสมของแผนงาน โครงการ ควรเปิดโอกาสให้ชุมชนระดับหมู่บ้าน หรือกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้เสนอแผนงาน โครงการที่สอดคล้องกับปัญหาคความเดือดของชุมชนหรือกลุ่มนั้น เพื่อได้พิจารณาเป็นข้อมูลในการกำหนดเป็นแผนงาน และโครงการพัฒนา

9.6.3 ให้ประชาชนได้รับรู้ตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแผนงาน โครงการพัฒนา ทั้งระยะสั้นและระยะปานกลาง โดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างแผนพัฒนา ก่อนจะเสนอให้ พิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้รักษาสิทธิของประชาชน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 59

9.6.4 ต้องใช้แผนงานพัฒนาเป็นแนวทางในการบริหารกิจการ เพื่อสนองตอบปัญหาคความเดือดของประชาชน และเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยใช้แผนพัฒนา เป็นแนวทางการจัดการทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเพิ่มเติม

9.6.5 ให้ประชาชนร่วมปฏิบัติ ติดตามและประเมินผลการนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะกิจกรรม/โครงการที่ต้องใช้งบประมาณ จะต้องผ่านกระบวนการจัดทำของบัญญัติงบประมาณ

10. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

จอห์นและนอร์แมน (John and Norman, 1980 ; อ้างถึงในมนตรี เทอดศิริกุล, 2543 : 39-40) ได้จำแนกปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของบุคคลไว้ 8 ประการดังนี้

10.1 อายุและเพศ ปัจจัยนี้ เป็นตัวแปรที่บ่งบอกถึงคุณลักษณะส่วนตัวของบุคคล ซึ่งอาจมีปัญหาอยู่บ้างในการกำหนดอายุของคนกลุ่มต่าง ๆ กล่าวคือ จะกำหนดอายุตามปีปฏิทินหรือตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านนี้หลายชิ้นพบว่า โครงการปรับปรุงพื้นที่เลี้ยงสัตว์ต้องให้คนทำงานระดับอายุปานกลาง ส่วนในเรื่องเพศพบว่า เพศหญิงมีแนวโน้มเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น

10.2 ฐานะครอบครัว เป็นปัจจัยในเชิงโครงสร้างทางสังคม เหตุที่ฐานะของครอบครัวนับเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดการมีส่วนร่วมนั้นเป็นเพราะว่า การเข้ามามีส่วนร่วมมิได้เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้น โดยไม่ต้องแลกกับสิ่งใด อย่างน้อยที่สุดก็เป็นการเสียโอกาสในการกระทำสิ่งอื่น เมื่อพิจารณาในทางเศรษฐศาสตร์ คั้งนั้น โดยทั่วไปแล้ว ครอบครัวที่มีฐานะในเชิงรายได้และในทางสังคมสูงก็มักจะมีส่วนร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งมากกว่าครอบครัวที่มีฐานะต่ำกว่า และหัวหน้าครอบครัวจะมีอำนาจในการกำหนดหรือการตัดสินใจมากกว่าสมาชิกคนอื่น ๆ ของครอบครัว การศึกษาหลายชิ้นจึงมุ่งทำการศึกษาที่หัวหน้าครอบครัว เป็นหลัก

10.3 การศึกษา เป็นปัจจัยที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ทางด้านเทคนิคหรือบางที่ เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคของคนในการเข้าถึงกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ เช่น การอ่านออกเขียนได้ของคนในชุมชนนั้นจะวัดจากจำนวนปีที่เข้าศึกษาต่อในระบบโรงเรียน และโดยทั่วไปการพิจารณาตัวแปรด้านการศึกษา นี้ มักจะถูกระงับไปกับปัจจัยหรือตัวแปรด้านเพศและอายุด้วย เนื่องจากในความเป็นจริงนั้น คนไม่รู้หนังสือที่มีอายุน้อย ย่อมได้รับความช่วยเหลือมากกว่าคนไม่รู้หนังสือในวัยเกษียณการทำงาน เป็นต้น

10.4 การแบ่งแยกทางสังคม เชื้อชาติ ศาสนา ชุมชนและถิ่นกำเนิด ปัจจัยด้านนี้มีความซับซ้อนมากในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของบุคคลในทางปฏิบัตินักพฤติกรรมศาสตร์จึงมักจะศึกษาเฉพาะบริเวณที่ ประชากรซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างของการศึกษามีความแบ่งแยกในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวที่เห็นได้ชัด อย่างไรก็ดี ปัจจัยบางตัวเช่นความแตกต่างทางสังคมและความแตกต่างทางวัฒนธรรมก็ยากที่จะจำแนกได้อย่างชัดเจนว่าสิ่งใดที่มีความสำคัญมากกว่ากัน นอกจากนี้แล้ว ปัจจัยทางด้านนี้พบว่า จะมีความสัมพันธ์ต่อความแตกต่างของระดับการศึกษาและรายได้ของบุคคลด้วย

10.5 อาชีพ การกำหนดลักษณะของอาชีพนี้ จะช่วยให้เกิดความสะดวกต่อการระบุกลุ่มประชากรเป้าหมายที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการพัฒนา โดยทั่วไปแล้วเรามักจะแบ่งอาชีพออกเป็นอาชีพในภาคเกษตรกรรมและอาชีพนอกภาคเกษตรกรรม

10.6 ระดับและแหล่งรายได้ นักวิชาการกล่าวกันว่า การพิจารณาศึกษาการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ยากจนในชนบทนั้น โดยทั่วไปมักจะวิเคราะห์ระดับของรายได้และแหล่งที่มาของรายได้ของผู้เข้ามามีส่วนร่วม ข้อมูลเรื่องรายได้ในแหล่งที่มาในบางครั้งจะ ไม่มีความต่อเนื่องและอาจจะมีการปกปิดเนื่องจากเกรงจะต้องเสียภาษีมากขึ้น

10.7 ระยะเวลาการตั้งถิ่นฐานในท้องถิ่น ปัจจัยด้านระยะเวลาการตั้งถิ่นฐานเป็นปัจจัยหนึ่งที่ผลต่อการมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ ที่เป็นกิจกรรมสาธารณะ เพราะระยะเวลา

ที่ได้จากการตั้งถิ่นฐานการเป็นเจ้าของ ความคุ้นเคยทำให้เป็นปัจจัยที่จะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ

10.8 การถือครองที่ดินและสภาพการได้รับการว่าจ้าง ระยะเวลาในการถือครองที่ดินและการได้รับการว่าจ้างนั้นที่ถือว่าเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นในการตัดสินใจเข้ามีส่วนร่วมที่จะดำเนินการกิจกรรมสาธารณะ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมสามารถเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการเข้ามีส่วนร่วมต่าง ๆ ได้

องค์การบริหารส่วนตำบลดอนเตย

1. ประวัติความเป็นมา

บ้านดอนเตยเดิมชื่อบ้านนาสีนวล เมื่อ พุทธศักราช 2405 บ้านนาสีนวลเกิดการอพยพหนี โดยมีสาเหตุ 2 กรณี คือ ประการแรก เกิดดินแยกกลางหมู่บ้าน โหรโบราณทายว่า จะเกิดภัยพิบัติ ถ้าไม่อพยพหนี ประการที่สอง เกิดอหิวาตกโรค และไข้ตาย ผู้คนล้มตายเป็นจำนวนมาก

พุทธศักราช 2406 ชาวบ้านนาสีนวลได้อพยพหนีโดยแยกเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ 4 กลุ่ม คือ กลุ่มบ้านดอนเตย กลุ่มบ้านหมู่ กลุ่มบ้านโคกสี และกลุ่มบ้านหนองสิม

กลุ่มบ้านดอนเตย โดยการนำของ จ้าเบ้า วงษา กับจ้าโสม วงษา (จ้าคือผู้นำชุมชนซึ่งถือผี) ได้พากันตั้งบ้านใหม่ ทางทิศใต้ของบ้านนาสีนวลตรงบริเวณบ้านดอนเตยปัจจุบัน สาเหตุที่เรียกว่า ดอนเตย เพราะเดิมเป็นพื้นที่ที่มีดินเตยมาก จึงตั้งชื่อว่าบ้านดอนเตย

เมื่อปี พุทธศักราช 2410 บ้านดอนเตยได้จัดตั้งเป็นทางการและมีผู้ใหญ่บ้านคนแรก คือ นายเชียงอ่อน วงษา ขึ้นกับแขวงไชยบุรี อำเภอท่าอุเทน เมื่อปีพุทธศักราช 2414 ได้โอน ขึ้นกิ่งศรีเวินชัย อำเภอศรีสงคราม ต่อมาเมื่อปี พุทธศักราช 2522 ได้แยกออกจากตำบลนาทม อำเภอบ้านแพง เป็นตำบลดอนเตย

ต่อมาเมื่อปี พุทธศักราช 2540 ได้จัดตั้งเป็นสภาตำบล ประธานบริหารคนแรก คือ นายบุญมาก วงษา และในปีพุทธศักราช 2546 ได้ยกฐานะจากสภาตำบลดอนเตย เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลดอนเตย และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนแรก ที่ประชาชนได้เลือกเป็นตัวแทนฝ่ายบริหารคือ นายบุญเลิศ เชื่องเชิงขวาง (พ.ศ. 2546 – 2549) ปัจจุบันแยกการปกครองภายในตำบล เป็น 9 หมู่บ้าน (แผนชุมชน. 2551 : 1) ได้แก่

1. บ้านดอนเตย หมู่ที่ 1
2. บ้านดอนเตย หมู่ที่ 2
3. บ้านดอนแฮด หมู่ที่ 3
4. บ้านหมู่มั่น หมู่ที่ 4

5. บ้านหมู่มัน หมู่ที่ 5
6. บ้านโนนอุดมดี หมู่ที่ 6
7. บ้านคอนหลวง หมู่ที่ 7
8. บ้านโคกสี หมู่ที่ 8
9. บ้านหมู่มัน หมู่ที่ 9

2. วิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา

2.1 วิสัยทัศน์องค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย “คมนาคมสะดวก เศรษฐกิจดี มีความรู้ก้าวไกล แหล่งน้ำใช้พอเพียง”

2.2 พันธกิจ

2.2.1 ปรับปรุงและพัฒนาาระบบคมนาคมขนส่ง ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้ได้มาตรฐาน มีประสิทธิภาพและเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองในอนาคตและเศรษฐกิจของท้องถิ่น

2.2.2 การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของคน ครอบครัว และชุมชนให้เข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเองได้

2.2.3 การสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดี โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การวางแผนพัฒนา การตรวจสอบ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหาร และการปกครอง

2.2.4 ปรับปรุงและพัฒนาาระบบการศึกษาและสาธารณสุข ตลอดจนอนุรักษ์และพัฒนาศิลปวัฒนธรรมอันดีงามและภูมิปัญญาท้องถิ่น

2.2.5 การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหารและการบริการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดี

2.2.6 การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

2.2.7 การสร้างความเข้มแข็งด้านการเงินการคลัง โดยการปรับปรุงกระบวนการบริหารการเงินการคลัง ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และภารกิจที่มีอยู่เดิม และที่ได้รับ โอนจากการกระจายอำนาจจากรัฐบาล

2.2.8 การเพิ่มศักยภาพของผังเมืองให้เป็นเครื่องมือชั้นนำและสนับสนุนการพัฒนาเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาด้านอื่น ๆ

2.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนา

จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา

2.3.1 การคมนาคมสะดวก

2.3.2 ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการเพียงพอและทั่วถึง

2.3.3 การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ ตามหลักธรรมาภิบาล

2.3.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

2.3.5 ประชาชนดำเนินชีวิตตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง

2.3.6 ส่งเสริมการศึกษา อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณี

2.3.7 ประชาชนมีสุขภาพดี

2.3.8 จัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ไม่ให้เกิดมลพิษและมีความยั่งยืน

2.3.9 ชุมชนมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและ

ทรัพย์สิน

2.3.10 ผู้ด้อยโอกาส ผู้สูงอายุได้รับการดูแล

ที่ผ่านมามองค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตยได้ดำเนินการบริหารงานภายใต้พื้นฐานของวิสัยทัศน์การพัฒนามองค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย คือ “คมนาคมสะดวก เศรษฐกิจดี มีความรู้ก้าวไกล แหล่งน้ำใช้พอเพียง” โดยองค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตยได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจ ไว้ในแผนพัฒนา 3 ปี (2554 - 2556) ซึ่งต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดโครงการกิจกรรม โดยการมีส่วนร่วมผ่านตัวแทนประชาคม สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนที่ให้ความสนใจ โดยได้วางยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการ เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณประจำปี (ข้อบัญญัติ) 8 ด้าน (องค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย. 2550 : 22) คือ

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีโครงการรองรับเพื่อการดำเนินการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ เช่น โครงการติดตั้งโคมไฟสาธารณะ โครงการก่อสร้างทางระบายน้ำ เป็นต้น
2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ มีโครงการรองรับเพื่อการดำเนินการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ เช่น โครงการส่งเสริมการผลิตปุ๋ยชีวภาพ โครงการอบรมกลุ่มอาชีพ เป็นต้น
3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสาธารณสุข มีโครงการรองรับเพื่อการดำเนินการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ เช่น โครงการอบรมป้องกันแก้ไขปัญหายาเสพติด โครงการป้องกันและระวังโรคติดต่อ เป็นต้น
4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร มีโครงการรองรับเพื่อการดำเนินการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ เช่น โครงการขุดลอกแหล่งน้ำและคลองธรรมชาติ โครงการรณรงค์สร้างจิตสำนึกเรื่องการอุปโภคบริโภคน้ำสะอาด เป็นต้น

5. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรมประเพณี มีโครงการรองรับเพื่อการดำเนินการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ เช่น โครงการจัดงานประเพณีลอยกระทง โครงการประเพณีสงกรานต์ โครงการงานวันเด็กแห่งชาติ เป็นต้น

6. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านฟื้นฟูอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรสิ่งแวดล้อม มีโครงการรองรับเพื่อการดำเนินการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ เช่น โครงการการมีส่วนร่วมประชาคมตำบล โครงการรณรงค์รักษาความสะอาด เป็นต้น

7. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี มีโครงการรองรับเพื่อการดำเนินการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ เช่น โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และองค์กรทุกภาคส่วน โครงการจัดทำประชาคมให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น และ ข้อเสนอแนะ โครงการเสริมสร้างความรู้ทักษะแก่บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

8. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ มีโครงการรองรับเพื่อการดำเนินการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ เช่น โครงการส่งเสริมการผลิตปุ๋ยชีวภาพ โครงการอบรมกลุ่มอาชีพ เป็นต้น

โครงการ กิจกรรม ที่องค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม ซึ่งได้ผ่านการมีส่วนร่วมจากประชาชนในเขตตำบล โดยได้ดำเนินการในกรอบของยุทธศาสตร์การพัฒนาตำบล เช่น (องค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย. 2554 : 29)

1. โครงการองค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตยเคลื่อนที่พบประชาชน ประจำปี 2555

พ.ร.บ. สถาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2546 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรม รวมทั้งการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำแผนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ให้ประชาชนผู้เป็นตัวแทนสำคัญในการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้ได้รับทราบข่าวสารมีส่วนร่วมรับรู้ แสดงความคิดเห็น และนำข้อมูลจากการทำเวทีประชาคมดังกล่าวมาจัดทำแผนพัฒนาสามปี องค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย จึงได้กำหนดกิจกรรม และสถานที่ในการออกพบประชาชน รายละเอียดกิจกรรม ดังนี้

1. บริการจัดเก็บภาษี
2. รับเรื่องราวร้องทุกข์
3. บริการขึ้นทะเบียนผู้สูงอายุและคนพิการ

4. บริการแนะแนวด้านการศึกษา
5. บริการด้าน โครงสร้างพื้นฐาน
6. ผู้บริหารพบประชาชน
7. จัดทำแผนพัฒนาสามปี (พุทธศักราช 2554-2556)

การดำเนินการตามโครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานดังนี้

1. เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย
 2. เพื่อให้บริการรับขึ้นทะเบียนผู้สูงอายุ และคนพิการ
 3. เพื่อสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง
 4. เพื่อให้บริการประชาชนในด้านการรับชำระภาษีบำรุงท้องที่และภาษีอื่น ๆ
 5. เพื่อให้บริการประชาชนในด้านการรับแจ้งเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับงานโครงสร้างพื้นฐานและบริการอื่น ๆ
 6. เพื่อประชาสัมพันธ์แถลงนโยบายของผู้บริหารและสรุปผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาให้ประชาชนทราบ
 7. เพื่อสนองแนวนโยบายของรัฐตามกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้
 8. เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ให้บริการประชาชนนอกพื้นที่
- นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตยยังได้ให้บริการกับประชาชนในงานด้านต่าง ๆ คือ ส่วนการคลังได้ให้บริการรับชำระภาษีท้องที่และภาษีอื่น ๆ และส่วนโยธาให้บริการเกี่ยวกับงานการรับแจ้งเรื่องราวร้องทุกข์ด้านโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ โดยประสานงานร่วมกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิก องค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย ร่วมตอบข้อซักถามปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานของทางคณะผู้บริหาร ซึ่งจะมาตอบปัญหาข้อข้องใจ และร่วมพบปะพูดคุยกับประชาชนในพื้นที่ ดังกล่าวด้วย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นอกจากแนวคิดและทฤษฎีต่างๆที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีผู้ศึกษาไว้หลายท่าน และสามารถนำมาสนับสนุนในการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้สรุปดังนี้

งานวิจัยในประเทศ

คารม คำพิฑูรย์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนอำเภอพระยืน จังหวัดขอนแก่น พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมอยู่ในระดับมาก

เรณู คุปต์ยงชัย และคณะ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความรู้ ความเข้าใจทัศนคติ และการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า ความรู้ความเข้าใจต่อการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยภาพรวมค่อนข้างสูง ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีทัศนคติที่ดีต่อการบริหารงานใน องค์การบริหารส่วนตำบล และมีส่วนร่วมต่อการบริหารงาน ใน องค์การบริหารส่วนตำบลในระดับปานกลาง

สมบัติ ศิริสมบัติ (2545 : 80-81) ได้ทำการศึกษา การมีส่วนร่วมของกรรมการชุมชนในการพัฒนาเทศบาลสุ่มเมืองน่าอยู่ กรณีศึกษาเทศบาลเมืองบ้านบึง อำเภอบ้านบึง จังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของกรรมการชุมชนในการพัฒนาเทศบาลสุ่มเมืองน่าอยู่ โดยรวมอยู่ในระดับมาก ได้แก่ขั้นตอนการตัดสินใจ ขั้นตอนการวางแผน ขั้นตอนการปฏิบัติการ ขั้นตอนการประเมินผล และด้านขั้นตอนการรักษาผลประโยชน์ ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า กรรมการที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ต่อเนื่อง แตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการพัฒนาเทศบาลสุ่มเมืองน่าอยู่ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

กมลรัตน์ ศรีกิจการ (2546 : บทคัดย่อ) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการ องค์การบริหารส่วนตำบลศึกษาเฉพาะกรณีตำบลบางตาเถรอำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลในภาพรวม อยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณารายด้านพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมด้านการดำเนินงานมากที่สุด รองลงมาคือ ด้านการค้นหาสาเหตุของปัญหา และน้อยที่สุดคือด้านการกำหนดปัญหาและการวางแผนปัจจัยที่มีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการ องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา สถานภาพการสมรส อาชีพ รายได้ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน การมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และมีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบล

นที ดิษฐบรรจง (2546 : 77-78) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมในการวางแผนการพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบลจอมเทียน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี พบว่า ประชาคมหมู่บ้านที่มีส่วนร่วมในการวางแผนการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับมาก จากการทดสอบ

สมมติฐาน พบว่า ประชาคมที่มีเพศ อายุ อาชีพ รายได้ต่อเนื่อง มีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมในการวางแผนการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สุดาวรรณ มีบัว (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของสมาชิกประชาคมในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช พบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกประชาคมตำบลคือ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ ความรู้ในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ องค์การบริหารส่วนตำบล ทักษะติดต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ องค์การบริหารส่วนตำบล อุดมการณ์ประชาธิปไตย แหล่งข้อมูลข่าวสารทางการเมืองที่ได้รับ การติดตามเนื้อหาข่าวสารการเมือง ตำแหน่งหรือหน้าที่ ด้านการพัฒนาการร่วมทำกิจกรรมการพัฒนาและ การได้รับอบรมด้านการพัฒนา การมีส่วนร่วมของสมาชิกประชาคมตำบลในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง

อังคณา วงษ์นอก (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา การบริหารในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตอำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม พบว่า การบริหารในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยอยู่ในระดับปานกลาง ระดับการมีส่วนร่วมระหว่างบุคคลกรเพศชาย และเพศหญิง บุคลากรที่ดำรงตำแหน่งกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน และระดับการศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษากับระดับมัธยมศึกษาขึ้นไปมีการบริหารในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นรายด้านจากทั้ง 5 ด้านพบว่าด้านที่มีผลการบริหารระดับสูง มีจำนวน 1 ด้าน คือด้านการวางแผน และมีผลระดับปานกลางมี 4 ด้านคือด้านการจัดองค์กร ด้านการประสานงาน ด้านการบังคับบัญชาสั่งการ และด้านการควบคุม

พิสมัย บุญเลิศ(2549:98) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาลนครสมุทรปราการ ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนมีระดับการมีส่วนร่วมมาก การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเทศบาลนครสมุทรปราการ กับปัจจัยส่วนบุคคล ว่า เพศ หมู่บ้านที่อาศัยอยู่ ไม่มีความแตกต่างกัน อาชีพมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

มังกร ศรีชะโคตร (2549 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบล กรณีศึกษา : ตำบลคงใหญ่ อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม โดยทำการศึกษาดัชนีด้าน เพศ อายุ ตำแหน่งทางสังคม อาชีพ รายได้ ความต้องการมีเกียรติยศ ความต้องการมีความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้าน ความคาดหวังต่อรางวัลประกวด พบว่า อายุ อาชีพ รายได้ และความต้องการมีความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้าน ไม่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาตำบล ส่วน เพศ ตำแหน่งทางสังคมความต้องการมีเกียรติยศ และความ

คาดหวังต่อรางวัลประกวด มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาตำบล ในส่วนระดับ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบลอยู่ในระดับปานกลาง

ทวิทย์ โพธิ์เสส (2550 : 81) ได้ทำการศึกษาร่วมกันของประชาชนในการจัดทำ แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลวังไชย อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมและเป็น รายด้าน อยู่ในระดับมาก ผลการเปรียบเทียบ พบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ต่อเดือนต่างกัน มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลวังไชย อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

วีระชัย คำล้าน (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมในการจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลวังงาม อำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็น รายด้าน พบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านการร่วมตัดสินใจ รองลงมาคือ ด้านการกำกับติดตาม ผลและด้านการร่วมรับประโยชน์ตามลำดับส่วนที่มีค่าต่ำสุด คือ ด้านการร่วมดำเนินการ เมื่อจำแนก ตามตัวแปร เพศ อาชีพ และหมู่บ้านที่อยู่อาศัย พบว่า เพศและหมู่บ้าน ไม่มีความแตกต่าง อาชีพมี ความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

อาคม ธนุทอง (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอสำโรง จังหวัด อุบลราชธานี พบว่า มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของสมาชิกสภาองค์การ บริหารส่วนตำบลโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการมีส่วนร่วมกำกับ ติดตาม และประเมินผล ตามลำดับ เมื่อเปรียบเทียบ ตามปัจจัยส่วนบุคคล ที่มีเพศ อาชีพ หมู่บ้านแตกต่างกัน พบว่า แตกต่างกันอย่างมี นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สมศักดิ์ พรหมเคื้อ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนใน การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม โดยจำแนก ตามเพศ อาชีพ และระดับการศึกษา พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำ แผนพัฒนา ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ ในระดับปานกลาง ทั้ง 4 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์และการมีส่วนร่วมในการประเมิน ส่วนการเปรียบเทียบการมี ส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่จำแนกตามอาชีพ

ไม่แตกต่างกันทางสถิติ เมื่อจำแนกตามเพศและระดับการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างทางสถิติที่ระดับ .05

กุสุมาลย์ มหาแสน (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลรูปอ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลรูปอ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกตาม เพศ และระดับการศึกษา ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เมื่อจำแนกตามอาชีพ พบว่าแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

อินทรีา จันทร (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา เรื่องการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา อำเภอภูเรือ จังหวัดเลย จำแนกตาม เพศ อาชีพ และหมู่บ้านที่แตกต่างกัน พบว่า ระดับการมีส่วนร่วม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ผลการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลาที่มี เพศ และหมู่บ้าน ไม่พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนตัวแปรอาชีพพบความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ปรินดา ธิรศิลาเวทย์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง มหาสารคาม พบว่า การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม โดยรวม อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก จำนวน 1 ด้าน คือ ด้านการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 5 ด้าน เรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยคือ ด้านการคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ด้านการเตรียมการจัดทำแผน ด้านการตัดสินใจเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในห้วงสามปี ด้านการจัดทำร่างแผนพัฒนา และด้านการจัดทำรายละเอียดโครงการหรือกิจกรรมการพัฒนา การเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม พบว่า คณะกรรมการชุมชนที่มีอายุ ระดับการศึกษา และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชนแตกต่างกันมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม ไม่แตกต่างกัน

ชูเกียรติ เปี่ยมศรี (2543 : 75-76) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการพัฒนาชุมชนย่อย : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองระยอง ผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนย่อยโดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง ผลการ

ทดสอบสมมติฐาน พบว่า คณะกรรมการที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ ต่อเดือนแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนย่อย : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองระยอง ไม่แตกต่างกัน

ณัฐปราย ชัยสินคุณานนต์ (2554 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลสามัคคี อำเภอรือเรื่อ จังหวัดเลย พบว่า การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลสามัคคี อำเภอรือเรื่อ จังหวัดเลย อยู่ในระดับปานกลาง ผลการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีเพศ อาชีพ และหมู่บ้านที่อาศัยอยู่แตกต่างกัน พบว่า ประชาชนที่มีเพศ และหมู่บ้านที่อาศัยอยู่ แตกต่างกันโดยรวมและรายด้าน การมีส่วนร่วมไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ประชาชนที่มีอาชีพแตกต่างกัน พบว่าโดยรวม การมีส่วนร่วมแตกต่างกัน เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านการริเริ่มการพัฒนา ด้านการวางแผนการพัฒนา ด้านการดำเนินการพัฒนา และด้านการประเมินผลการพัฒนา การมีส่วนร่วมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

เนาวรัตน์ พรหมเกตุ(2552: บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เทศบาลตำบลชัยวารี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เทศบาลตำบลชัยวารี อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกตาม เพศ อาชีพ ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 สถานที่ตั้งหมู่บ้านมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

งานวิจัยต่างประเทศ

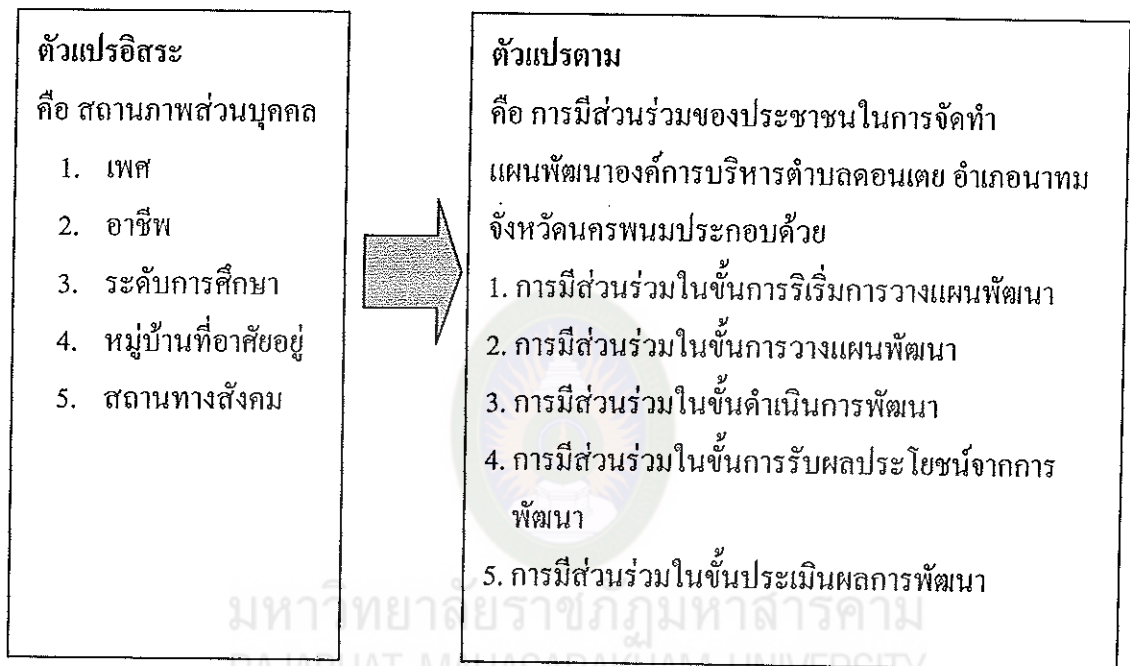
จากการศึกษางานวิจัยในต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา เท่าที่ผู้วิจัยทำการศึกษาค้นคว้ามาปรากฏว่ายังไม่มีผลงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา โดยตรงซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาเฉพาะแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นพื้นฐานของงานวิจัยในครั้งนี้

อัลวิน (Alvin. 1959 : 147 - 157) กล่าวถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม ได้แก่ เพศ สถานภาพทางสังคม การศึกษา อาชีพ ถิ่นที่อาศัย ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น จำนวนสมาชิกในครอบครัว และลักษณะครอบครัว ตลอดจนค่านิยมของสังคม

คัฟแมนท์ (Kaufmaan. 1949 : 7) ได้ศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนในชนบท พบว่า อายุ เพศ การศึกษา ขนาดครอบครัว อาชีพ รายได้ และความยาวนานในการอาศัยในท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้นำขอบเขตด้านเนื้อหา การมีส่วนร่วม 5 ชั้น (อนงค์ แสงสว่าง. 2554 : 4) มาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม ดังนี้



แผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิดการวิจัย