

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการวิจัย โดยแบ่งเนื้อหาตามลำดับ ดังต่อไปนี้ แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนและการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดการวิจัย

#### แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของ องค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ไปศึกษา แนวคิด ทฤษฎี และเอกสาร ที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน แล้วนำมาสรุป มีรายละเอียดที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

##### 1. ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีคำในภาษาอังกฤษที่ใช้สื่อความหมายใกล้เคียงและ ทำนองเดียวกันหลายคำ ได้แก่ People's Participation, Citizen Involvement, Popular Participation, Grass-roots Participation เป็นต้น แต่ไม่สามารถให้คำจำกัดความที่ตายตัวได้ต้อง ดูที่บริบท (Context) ของแต่ละประเภทสภาพเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของประเทศนั้น ๆ และมีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนแตกต่างกันดังต่อไปนี้

กรณีกา ชมดี (2524 : 11) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง ความร่วมมือของ ประชาชน ไม่ว่าจะของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกันและเข้ามาร่วมรับผิดชอบ

เพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการ โดยการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์กรเพื่อให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

ยูวัฒน์ วุฒิเมธี (2526 : 25) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่มในกิจกรรมการพิจารณาตัดสินใจร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนอันมีผลกระทบถึงตัวประชาชนเอง ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน เพื่อแก้ไขปัญหาและนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชน ซึ่งการมีส่วนร่วมเป็นแนวคิดทางยุทธศาสตร์หนึ่งของหลักการพัฒนาชุมชนที่จะนำประชาชนให้เกิดความศรัทธาในตัวเองเชื่อมั่นในการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในชุมชน ซึ่งจะนำไปสู่ความสามารถและประสิทธิภาพในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยของประชาชน

ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (2527 : 185) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าคือ การที่ประชาชนหรือชุมชน พัฒนาขีดความสามารถของคนในการจัดการและควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากรและปัจจัยผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกสังคม

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ (2527 : 185) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึง การทำงานร่วมกับกลุ่ม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความร่วมมือร่วมใจ โดยกระทำการดังกล่าวในห้วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่ทรงประสิทธิภาพ คือถูกจังหวะและเหมาะสมกันทั้งกระทำการงานดังกล่าวด้วยความรู้สึกผูกพันให้ประจักษ์ว่า เชื่อถือได้แสดงว่าการมีส่วนร่วมเป็นผลของความร่วมมือร่วมใจการประสานงานและความรับผิดชอบ

ไพรัตน์ เฉชะรินทร์ (2527 : 6) กล่าวถึงการมีส่วนร่วม หมายถึงกระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริมชักนำสนับสนุนและสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชน ทั้งในรูปแบบส่วนบุคคลกลุ่มคนสมาคมมูลนิธิและองค์การอาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องรวมกัน

สุจินต์ ดาววิระกุล (2527 : 18) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม คือกระบวนการกระทำที่ประชาชนมีความสมัครใจเข้ามามีส่วนในการกำหนดการเปลี่ยนแปลง เพื่อตัวประชาชนเอง โดยให้ประชาชนได้มีส่วนในการตัดสินใจ เพื่อตนเองและมีส่วนดำเนินการ เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังที่ปรารถนาหรือที่ตั้งไว้ ทั้งนี้ต้องมีใช่เป็นการกำหนดกรอบความคิดจากบุคคลภายนอก

สุริย์ ตันท์ศรีสุโรจน์ (2531 : 8) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมว่าเป็นการร่วมมือร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบด้วยกันไม่ว่าจะเป็นของปัจเจกชนหรือของกลุ่ม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการดำเนินการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการ เพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน (2531 : 10) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเข้าร่วมอย่างแข็งขันและอย่างเต็มที่ของกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในทุกชั้นตอนของโครงการหรืองานพัฒนาชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในอำนาจการตัดสินใจ และหน้าที่ความรับผิดชอบการมีส่วนร่วมจะเป็นเครื่องประกันว่าสิ่งที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องการมากที่สุดนั้นจะได้รับการตอบสนองและทำให้มีความเป็นไปได้มากขึ้นสิ่งที่ทำไปนั้นจะตรงกับความต้องการแท้จริงและมั่นใจมากขึ้นว่าผู้เข้าร่วมทุกคนจะได้รับประโยชน์เสมอกันและผู้มีส่วนร่วมจะต้องมีความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการนั้นด้วย ในงานวิจัยยังได้กล่าวเพิ่มเติมอีกว่า ความรู้สึกเป็นเจ้าของนี้เองที่ทำให้การมีส่วนร่วมแตกต่างจากการร่วมมือและการมีส่วนร่วมในทุกชั้นตอนของกระบวนการพัฒนา อันได้แก่การศึกษาและวิเคราะห์ชุมชนการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาการเลือกวิธีและวางแผนในการแก้ปัญหาการดำเนินงานตามแผนและการติดตามประเมินผล จึงจะถือได้ว่าประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

สากล สถิตติวิทยานันท์ (2532 : 32) ให้ความเห็นว่าการมีส่วนร่วมเกิดจากแนวคิดสำคัญ 3 ประการ คือ

1. ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคล ซึ่งบังเอิญพ้องต้องกันกลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม
2. ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีอยู่ต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้นผลักดันให้พุ่งไปสู่การรวมกลุ่มวางแผนและลงมือกระทำร่วมกัน
3. การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนาการตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความริเริ่มกระทำที่ตอบสนองความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น ๆ ผลประโยชน์และร่วมติดตามประเมินผลเป็นกระบวนการที่กลุ่มเป้าหมายได้รับโอกาสและใช้โอกาสที่ได้รับแสดงออกซึ่งความรู้สึกนึกคิดแก้ไขปัญหาความต้องการของตน โดยการช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกน้อยที่สุด

สายทิพย์ สุกติพันธ์ (2534 : 92) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในความหมายที่ลึกซึ้งที่สุดมิได้หมายถึงเพียงเมื่อรัฐกำหนดโครงการอะไรขึ้นมาประชาชนก็ร่วมกัน

ทำ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่บนเงื่อนไขของการเปลี่ยนการทำงานกลไกการพัฒนาจากการพัฒนา โดยรัฐมาเป็นการพัฒนาที่ประชาชนมีบทบาทหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงหมายถึงการคืนอำนาจ (Empowerment) ในการกำหนดการพัฒนาให้ประชาชนอย่างน้อยที่สุดประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการริเริ่มวางแผนและดำเนินการในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสภาพความเป็นอยู่

กุนจันทร์ สิงห์สุ (2535 : 16) ได้สรุปถึงการมีส่วนร่วม หมายถึงการที่ปัจเจกบุคคลก็ติกลุ่มคนหรือองค์กรประชาชนได้อาสาเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจการดำเนินโครงการการแบ่งปันผลประโยชน์และการประเมินผล โครงการพัฒนาด้วยความสมัครใจ โดยปราศจากข้อกำหนดที่มาจากบุคคลภายนอกและเป็นไปเพื่อสนองต่อความต้องการของสมาชิกในชุมชนรวมทั้งมีอำนาจอิสระในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนาให้กับสมาชิกด้วยความพึงพอใจและผู้เข้ามามีส่วนร่วมมีความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการด้วย

สุวรรณดี คงทอง (2536 : 20) ได้สรุปว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ร่วมกันคิดแก้ปัญหาการดำเนินการและกิจกรรมในชุมชน โดยร่วมวางแผนโครงการร่วมปฏิบัติงานในลักษณะของการเสียสละแรงงานบริจาคเงินวัสดุสิ่งของร่วมแบ่งปันผลประโยชน์และร่วมติดตามผลงานด้วยความสมัครใจ เพื่อพัฒนาทรัพยากรสิ่งแวดล้อมในชุมชนให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

เกียรติศักดิ์ เรือนทองดี (2536 : 22-23) ได้สรุปว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน หมายถึงการร่วมคิดแก้ปัญหาการดำเนินการและกิจกรรมในชุมชนร่วมวางแผนวางแผนโครงการร่วมปฏิบัติงานในรูปของการเสียสละแรงงานการบริจาคเงินวัสดุสิ่งของและร่วมติดตามผลงานบำรุงรักษาสาธารณประโยชน์ในชุมชน ทั้งนี้การแสดงออกในการมีส่วนร่วมอาจเป็นการแสดงออกของบุคคลโดยตรงโดยผ่านองค์กรประชาชนในชุมชนนั้น ๆ เอง

เจริญ ภัสระ (2540 : 1,3) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Participation) หรือการมีส่วนร่วมของชุมชนว่า หมายถึง ความพร้อมและ โอกาสที่ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายประชาชนหรือชุมชนยอมรับผิชอบและกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันและยังได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในทรรศนะที่แตกต่างกันอีก 4 ความหมาย คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่กลุ่มประชาชนหรือขบวนการของประชาชน ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเป็นผู้ที่อยู่ในวงนอกระบบราชการ ได้เพิ่มความสามารถในการควบคุมทรัพยากรและสถาบันต่าง ๆ ตามสภาวะสังคมที่เป็นอยู่

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากรและปัจจัยการผลิต

ที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่าง สมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกสังคมและในการมีส่วนร่วมประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิ ปัญญาซึ่งแสดงออกในรูปการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง

2. การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วน เกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนาร่วมคิดร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเองร่วมใช้ความคิด สร้างสรรค์ความรู้และความชำนาญร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุนติดตาม ผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

3. การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ได้รับโอกาสและได้ใช้โอกาสที่ได้รับแสดงออก ซึ่งความรู้สึกนึกคิดแสดงออกซึ่งสิ่งที่เขามี แสดงออกซึ่งสิ่งที่เขาต้องการแสดงออกซึ่งปัญหาที่กำลังเผชิญและแสดงถึงซึ่งวิธีแก้ปัญหาและ ลงมือปฏิบัติโดยการช่วยเหลือของหน่วยงานภายนอกน้อยที่สุด

อภิชาติ พันธเสน (2541 : 151) กล่าวว่า “การมีส่วนร่วม อาจจะเริ่มต้นง่าย ๆ จาก ความหมายการพัฒนาจากข้างล่างแทนวิธีการพัฒนาจากนโยบายเบื้องบน จุดเริ่มต้นที่ง่าย ๆ ก่อนที่จะพิจารณาลง ไปถึงตัวบุคคลก็คือ การกระจายอำนาจของการวางแผนจากส่วนกลางไป เป็นการวางแผนจากภูมิภาค ซึ่งต้องอาศัยแนวความคิดของการพัฒนาจากข้างล่างนั่นเอง”

ลิซค (Lisk, 1985 ; อ้างถึงใน ประภาพร ศรีสถิตย์ธรรม, 2543 : 16)

ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เป็นการเข้าร่วมอย่างแข็งขันของประชาชน ในการดำเนินการตัดสินใจในทุกระดับและทุกรูปแบบของกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองและ โดยเฉพาะในบริบทของกระบวนการวางแผนที่มีการกำหนดรูปแบบ แนวคิดการมีส่วนร่วมสัมพันธ์กับการเข้าร่วมของมวลชนอย่างกว้างขวางในการเลือกการ บริหารและการประเมินผลของแผนงานและ โครงการต่าง ๆ ที่จะนำมาซึ่งการยกระดับรายได้ และการจ้างงานและความเป็นอยู่ให้สูงขึ้นนอกจากนี้ Lisk ยังได้กล่าวอีกว่าการมีส่วนร่วมของ ประชาชนทำให้ประชาชนมีอิทธิพลในการตัดสินใจนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรร (Allocation) และการใช้ประโยชน์ (Utilization) ของทรัพยากรเพื่อการผลิตเพิ่ม โอกาสด้านสังคม-เศรษฐกิจ

ประภาพร ศรีสถิตย์ธรรม (2543 : 17) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของ ประชาชน (Popular Participation) ว่าหมายถึง การให้ความร่วมมือสนับสนุนของประชาชน ด้วยความเต็มใจซึ่งขึ้นอยู่กับ โอกาสในฐานะที่เป็นสมาชิกของชุมชนหรือในฐานะที่เป็น พลเมืองที่ได้แสดงความคิดเห็นได้ใช้และพัฒนาทักษะของตนฝึกฝน เพื่อที่จะพึ่งตนเองได้และ ทดสอบความเป็นผู้นำในการพัฒนาด้วยตนเองในระดับสูงขึ้น โดยทั่วไปแล้วการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนจะมุ่งเน้นในกระบวนการกำหนดนโยบายการวางแผนและการดำเนิน โครงการที่จะ มีผลต่ออนาคตและการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยความเต็มใจกระตือรือร้นในการบริหาร จัดการและปฏิบัติเป็นเป้าหมายสำคัญของยุทธศาสตร์นี้

ชาติชาย ฅ เชียงใหม่ (2544 : 14) กล่าวว่า “การมีส่วนร่วม หมายถึง สถานการณ์ ที่คนส่วนหนึ่งมารวมตัวกันด้วยความสมัครใจ ด้วยการมีสำนึกร่วมกัน มีอัตลักษณ์อย่างใด อย่างหนึ่งร่วมกัน เพื่อแสดงความคิดเห็นและความห่วงใย ความสนใจและการกระทำต่าง ๆ เพื่อสนับสนุน กดดัน เรียกร้อง และตรวจสอบภาครัฐและภาคธุรกิจ ให้ทำงานด้วยความ โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ เพื่อการอยู่ดีกินดี และการพัฒนาที่ยั่งยืน”

ถวิลวดี บุรีกุล (2549 : 100) กล่าวว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าใจในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำ ความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ ซึ่งจะ ส่งผลต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน”

จากความหมายดังกล่าวสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นการเกี่ยวข้องทางจิตใจและ อารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้ กระทำเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมาย โดยที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา ท้องถิ่น ทั้งในด้าน การมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหา การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา ท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการ ตรวจสอบว่ามีแผนพัฒนาท้องถิ่น ไปจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และ การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล

## 2. ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

จินรัตน์ สมสืบ (2549 : 254-257) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความ จำเป็นสำหรับความสำเร็จของการบริหารรัฐกิจ รัฐประศาสนศาสตร์จึงให้ความสำคัญต่อการ มีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยเหตุผลดังนี้

1. ความสำคัญต่อประชาชนที่มีส่วนร่วม สิ่งที่จะเกิดแก่ประชาชนที่เข้ามา มี ส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจ ได้แก่

1.1 ประชาชนได้เรียนรู้ เนื่องจากกระบวนการมีส่วนร่วมเป็น กระบวนการให้การศึกษาแก่ผู้เข้าร่วม ประชาชนจะได้รับข่าวสารต่าง ๆ และเกิดความเข้าใจใน สถานการณ์

1.2 ประชาชนได้รับการพัฒนาจากการเรียนรู้ที่ประชาชนได้รับ ผลที่ตามมา คือ ประชาชนได้รับการพัฒนา และเปลี่ยนแปลง มีความรับผิดชอบ และมีความตระหนักในความสามารถของตนเอง

1.3 ให้ความสำคัญกับคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา การเข้าร่วมของประชาชนเป็นพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติที่นำผลสำเร็จมาสู่โครงการ และแผนงานต่าง ๆ เพื่อลดการรวมอำนาจ

1.4 ปรับปรุงผลลัพธ์ทางสังคม ผลลัพธ์ทางสังคมจะเกิดการประนีประนอมและหาทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน ดังนี้

1.4.1 ทำลายสถานการณ์ที่ชะงักงันของโครงการต่าง ๆ

1.4.2 ประชาชนสามารถควบคุมบางส่วนของกระบวนการนโยบายได้

1.4.3 นโยบายและการตัดสินใจการปฏิบัติดีขึ้น

1.5 ความสำคัญต่อการบริหารงานภาครัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานภาครัฐไม่ใช่กระบวนการที่ไร้ค่า ทั้งยังเป็นสิ่งที่ผู้บริหารงานภาครัฐจะต้องทำให้เป็นจริง ความสำคัญของการมีส่วนร่วมต่อการบริหารงานภาครัฐ มีดังนี้

1.5.1 งานสำเร็จมากและเสียค่าใช้จ่ายน้อย ทำให้งานที่ร่วมมือกันสำเร็จในเวลาที่กำหนด โดยไม่มีการประท้วง การเผชิญหน้ากัน การขัดแย้ง หรือการฟ้องร้องกัน การมีส่วนร่วมต่อการบริหารงานภาครัฐ มีดังนี้

1.5.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชน และไวต่อความรู้สึก ห่วงกังวลของประชาชน ความใกล้ชิดกับประชาชนของเจ้าหน้าที่ก็จะมียากขึ้น และได้รับความไว้วางใจจากประชาชน

1.5.3 ส่งเสริมแนวทางพัฒนาจากล่างขึ้นบน การพัฒนาจากล่างขึ้นบน ผู้ได้ประโยชน์จะมีส่วนร่วมและจะตอบสนองความต้องการของประชาชน ภาครัฐจะลดภารกิจต่างๆ ลงไปได้

1.5.4 ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายเพื่อจัดการการพัฒนาที่ยั่งยืน เครือข่ายเพื่อจัดการ การพัฒนาที่ยั่งยืนจะเป็นเครื่องมือในการวางแผนระยะยาว

ดังนั้น ในการที่จะพัฒนาทักษะอาชีพและคุณภาพของประชาชน นั้น ความสำคัญอย่างยิ่งจึงอยู่ที่การให้ประชาชนได้มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง และมีส่วนร่วมด้วยความสำนึกในการเป็นเจ้าของโครงการ จึงจะทำให้สอดคล้องและตรงกับความต้องการ และความสนใจของประชาชนโดยแท้จริง ยิ่งไปกว่านั้นยังเป็นเครื่องแสดงว่า การมีส่วนร่วมของ

ประชาชนในการบริหารภาครัฐ จะก่อให้เกิดประโยชน์ขึ้นตั้งแต่ตัวประชาชนเองและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับภาครัฐด้วย การตัดสินใจของภาครัฐมาจากความต้องการของประชาชน เป็นการเพิ่มประสิทธิผลของการทำงาน และนำไปสู่การตรวจสอบได้ของการดำเนินงานภาครัฐ ซึ่งเป็นแนวทางสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) นั้นเอง

โรมอส และเฟตเชอร์ (Romos and Fletcher. 1982 : 13) กล่าวถึง ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ

1. เป็นเครื่องชี้ว่าการตัดสินใจของรัฐบาลมาจากความต้องการของประชาชน
2. เพิ่มความรับผิดชอบและเพิ่มความสามารถในการตรวจสอบได้ของรัฐที่มีต่อประชาชน
3. ช่วยในการสร้างแผนต่าง ๆ ที่ดีกว่าเดิม
4. เพิ่มความสำเร็จในการปฏิบัติงาน
5. สร้างการสนับสนุนให้แก่หน่วยวางแผน

### 3. รูปแบบและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนในทรรศนะของนักวิชาการต่าง ๆ จะเห็นว่ามีทั้งคล้ายคลึงและแตกต่างกันดังต่อไปนี้  
ทัศนีย์ ไทยภิรมย์ (2526 : 15) ได้แยกแยะรูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้ คือ

1. ร่วมคิด : สภาพที่เป็นอยู่มีอะไรเดือดร้อนและสาเหตุเกิดจากอะไร
2. ร่วมวางแผน : วิเคราะห์สาเหตุจัดลำดับความสำคัญของปัญหาพิจารณาทางเลือก
3. ร่วมดำเนินการ : ดำเนินงานตามโครงการและแผนกำหนดโครงการและแผนงาน
4. ร่วมติดตามประเมินผล : ประเมินผลความสำเร็จหรือล้มเหลวเป็นระยะ ๆ และแก้ไข

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2527 : 272-273) อकिन รพีพัฒน์ (2527 : 104-111) ได้แยกการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม



3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน

4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

ไพรัตน์ เดชะรินทร์ (2527 : 6-7) กล่าวถึงรูปแบบและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้คือ

1. ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นตลอดจน

ความต้องการของชุมชน

2. ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนา เพื่อแก้ไขและลดปัญหาหรือ

สนองความต้องการของชุมชน

3. ร่วมวางแผนนโยบายหรือวางแผนงานหรือ โครงการหรือกิจกรรม เพื่อจัดและ

แก้ไขปัญหาคือความต้องการของชุมชน

4. ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนร่วม

5. ร่วมลดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและ

ประสิทธิผล

6. ร่วมการลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของ

ตนเองและหน่วยงาน

7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบายแผนงาน โครงการและกิจกรรมให้บรรลุตาม

เป้าหมายที่วางไว้

8. ร่วมควบคุมติดตามประเมินผลและร่วมบำรุงรักษาโครงการ และกิจกรรม

ที่ได้ทำไว้โดยเอกชนและรัฐบาล ให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

ปกรณ์ ปรียากร (2530 : 64) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาว่า เป็นการที่ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการร่วมคิดร่วมทำร่วมแก้ไข และร่วมมีผลประโยชน์ซึ่งกระทำได้ 4 ลักษณะ ดังนี้

1. เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดว่าอะไรคือความจำเป็นขั้นพื้นฐานของ

ชุมชน

2. เป็นผู้ระดมทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อสนองต่อความจำเป็นพื้นฐาน

3. เป็นผู้ที่มีบทบาทในการปรับปรุงวิธีการกระจายสินค้าและบริการให้สมบูรณ์ขึ้น

4. เป็นผู้ได้รับความพึงพอใจและเกิดแรงจูงใจในการที่จะสร้างกระบวนการ

ในการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

ปรัชญา เวสารัชช์ (2530 : 11-12) ได้กล่าวถึงลักษณะหรือรูปแบบในการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

1. ร่วมแสดงความคิดเห็น
2. ร่วมสหทรัพยากรวัสดุ
3. ร่วมสหแรงงาน
4. ร่วมสหเวลา

สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต (2531 : 43-44) กล่าวว่า ประชาชนอาจเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นได้ 5 ลักษณะ คือ

1. การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดถึงแนวทางแก้ไข
2. การตัดสินใจเลือกแนวทาง และวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหา
3. การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนา
4. การได้รับประโยชน์จากผลการพัฒนา
5. ประเมินผลกิจกรรมการพัฒนา

ชัยณรงค์ แก้วอยู่ (2543 : 38) ได้เสนอขั้นตอนของการมีส่วนร่วมไว้ 7 ขั้นตอน คือ

1. การสำรวจขั้นต้น (Preliminary Reconnaissance)
2. การศึกษาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (Priority Problem

Identification Studies)

3. การแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา (Search for Solution)
4. การกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหา (Assessment of Solution)
5. การปฏิบัติตามโครงการ (Project Implementation)
6. การประเมินผลโครงการ (Formal Project Evaluation)
7. การพิจารณาทบทวนโครงการที่ได้ทำไปแล้ว (Project Reconsideration of

Completion)

เดลบิค และอันไดร์ (Delbecq and Andrew. 1971 : 141 ; อ้างถึงใน ประภาพร ศรีสถิตย์ธรรม. 2543 : 22) ได้กล่าวถึงรูปแบบของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผน 5 รูปแบบ ดังนี้

1. การรวบรวมข้อมูลรายละเอียดของโครงการต่าง ๆ
2. การวิเคราะห์หรือสรุปปัญหา
3. การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

4. ดำเนินการแก้ไขปัญหา

5. ติดตามและประเมินผลความสำเร็จของโครงการเพื่อนำไปสู่การพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อภิยาขานี (Agbayani. 1974 : 241) ได้จัดลำดับขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

1. การร่วมประชุม
2. การแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ
3. การตีความปัญหา
4. การออกเสียงสนับสนุนหรือคัดค้านปัญหา
5. การออกเสียงเลือกตั้ง
6. การบริจาคเงิน
7. การบริจาควัตถุ
8. การช่วยเหลือด้านแรงงาน
9. การใช้ประโยชน์จากโครงการให้ถูกต้อง
10. การทำนุบำรุงดูแลโครงการให้ถูกต้อง
11. การทำงานร่วมกับผู้นำการเปลี่ยนแปลง

บีเรนทริน (Bernstein. 1976 : 141 ; อ้างถึงใน ประภาพรศรี สถิตย์ธรรม. 2543 :

23) ได้สำรวจรูปแบบของการมีส่วนร่วมจากทั่วโลกว่ามี 6 ขั้นตอน ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
2. การทราบถึงผลการดำเนินการ
3. การมีส่วนร่วมรับผิดชอบในข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการเพื่อใช้ในการ

ตัดสินใจ

4. มีการรับรองสิทธิส่วนบุคคล
5. มีอิสระในการโต้แย้ง
6. มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย

โคเคน และ ยูโฮฟ (Cohen and Uphoff. 1980 : 231) ได้อธิบายและวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในแง่ของรูปแบบของการมีส่วนร่วมโดยแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบคือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision-making) ประกอบไปด้วย

3 ขั้นตอน คือ

- 1.1 การตัดสินใจ
- 1.2 ดำเนินการตัดสินใจ
- 1.3 ตัดสินใจลงมือปฏิบัติ
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบไปด้วย
  - 2.1 การสนับสนุนทางด้านทรัพยากร
  - 2.2 การเข้าร่วมในการบริหาร
  - 2.3 การประสานขอความร่วมมือ
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) ไม่ว่าจะเป็น
  - 3.1 ผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ
  - 3.2 ผลประโยชน์ทางด้านสังคม
  - 3.3 ผลประโยชน์ส่วนบุคคล
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) เป็นการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานกิจกรรมทั้งหมดและเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป
 

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการใด ๆ ก็ตาม โดยหลักการแล้วควรเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ กล่าวคือ ประชาชนควรมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

  - 4.1 การร่วมคิดและแสวงหาปัญหา
  - 4.2 ร่วมวิเคราะห์ปัญหา สาเหตุ ผลกระทบตลอดจนเรียงลำดับความสำคัญร่วมในขั้นตอนปฏิบัติหรือดำเนินการ
  - 4.3 ร่วมในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลโครงการ

## แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนและการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนและการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น มีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนวคิดไว้ ดังนี้

### 1. ความหมายของการวางแผนและการวางแผนพัฒนา

#### 1.1 ความหมายของการวางแผน

การดำเนินการในการบริหารต่าง ๆ สิ่งสำคัญที่ขาดไม่ได้ คือการทำงานนั่นเอง ต้องมีการวางแผนในการทำงานว่าจะเดินไปจุดมุ่งหมายใด ซึ่งจากการศึกษาผู้วิจัยได้พบว่า นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ดังนี้

อนันต์ เกตุวงศ์ (2534 : 34) กล่าวว่า การวางแผน คือ การตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกเกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หรือวิธีการทำ โดยทั่วไป จะเป็นการตอบคำถามต่อไปนี้ คือ จะทำอะไร (What) ทำไมจึงทำ (Why) ใครบ้างที่จะทำ (Who) จะกระทำเมื่อไร (When) จะกระทำกันที่ไหน (Where) จะกระทำกันอย่างไร (How)

ธงชัย สันติวงษ์ (2536 : 52) ให้ความหมายของการวางแผน คือ กระบวนการซึ่งบุคคลหรือองค์กรทำการตัดสินใจไว้ล่วงหน้า เกี่ยวกับงานบางอย่างที่จะกระทำในอนาคต กระบวนการดังกล่าวประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ที่เป็นชุดกิจกรรมที่ต่อเนื่องกัน

บัญญัติ แก้วส่อง (2537 : 46) ให้ความหมายของการวางแผน คือ กระบวนการกำหนดเป้าหมายในอนาคตและกำหนดวิธีการดำเนินงาน เพื่อไปสู่เป้าหมายนั้นอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประชุม รอดประเสริฐ (2538 : 39) กล่าวว่า การวางแผนเป็นกระบวนการที่บุคคลหรือหน่วยงานได้กำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้า เพื่อการปฏิบัติงานในอนาคตจะประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (Goals) ที่กำหนดไว้

สุนทร เกิดแก้ว (2540 : 8 ; อ้างถึงใน กรมการปกครอง. 2543 : 43) ให้ความหมายไว้ว่า การวางแผนหมายถึง เทคนิคของการมองล่วงหน้าอย่างเป็นระเบียบเป็นการพยากรณ์การปฏิบัติงานในอนาคตว่าต้องทำอะไรบ้าง เมื่อไร ทำที่ไหน เพื่อให้งานบรรลุตามวัตถุประสงค์ แผนงานที่ดีต้องมุ่งเน้นถึงการป้องกันมิให้ล่าช้า มากกว่าแก้ไขในภายหลัง เป็นการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงความยุ่งยาก หรืออุปสรรคที่พึงมี พร้อมทั้งกำหนดวิธีการแก้ไขไว้พร้อมเสร็จ ในการวางแผนต้องวางแผนทาง และวิธีการปฏิบัติไว้ให้พร้อมตลอดจนการกำหนด ขึ้นใดบ้างจะบังเกิดผล และงานใดควรปฏิบัติก่อนหลัง

พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ (2541 : 37) ได้ให้ความหมายของการวางแผน หมายถึง กระบวนการกำหนดจุดมุ่งหมาย (Goal) ที่ต้องการบรรลุในช่วงเวลาข้างหน้ารวมทั้งกำหนดแนวทางหรือวิธีการที่จะต้องกระทำ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้โดยทั่ว ๆ ไปจะเป็น การตอบคำถามว่าจะทำอะไร (What) ใครเป็นผู้กระทำ (Who) จะกระทำเมื่อใด (When) จะกระทำที่ไหน (Where) และกระทำอย่างไร (Who) ส่วนคำถามที่ถามว่าทำไมจึงต้องทำ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ (Why) เป็นคำถามที่ต้องตอบภายหลังจากสิ้นสุดการ วิเคราะห์ปัญหาและความต้องการแล้ว การวางแผนจึงเป็นจุดเชื่อมต่อกับการวิเคราะห์ปัญหา และความต้องการ

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์ (2543 : 67) ได้อธิบายว่า แผนเป็นการเตรียมการและ ตัดสินใจในปัจจุบัน เพื่อกระทำในอนาคต โดยการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เพื่อให้ดำเนินการ ตามแผนบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

ดอร์ (Dror. 1968 : 244 ; อ้างถึงใน กรมการปกครอง. 2543 ก : 43) ได้ให้ ความหมายของการวางแผน คือ เป็นการเตรียมชุดการตัดสินใจต่าง ๆ สำหรับการกระทำ กิจกรรมในอนาคต โดยมุ่งไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ด้วยวิธีที่ดีที่สุด

โรบินส์ และคูลเตอร์ (Robbins and Coulter. 1996 : 228-229 ; อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. 2544 : 56-57) ให้ทัศนะเกี่ยวกับ การวางแผน หมายถึง การกำหนด เป้าประสงค์ (Goals) หรือวัตถุประสงค์ (Objectives) ขององค์กรรวมทั้งกำหนดกลยุทธ์ (Strategies) ทั้งหมดเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ตลอดจนพัฒนาลำดับขั้นของการวางแผน อย่างควบคุม เพื่อที่จะบูรณาการและประสานกิจกรรมที่เกี่ยวข้องให้เป็นหนึ่งเดียวกัน การวางแผนจึงเกี่ยวข้องทั้งเป้าหมายและวิธีการ

ลี เบ็นทอน และ เฮนนิ่ง (Le Breton and Henning. 1691 : 231) ได้อธิบาย ความหมายของแผน (Plan) เป็นผลผลิตของการวางแผน ซึ่งหมายถึงวิถีของการกระทำที่ กำหนดไว้ก่อนล่วงหน้าแล้ว ที่ประกอบด้วยลักษณะ 3 คือ

1. จะต้องเกี่ยวข้องกับอนาคต
2. จะต้องเกี่ยวข้องกับการกระทำ
3. จะต้องมียุทธวิธีชี้ให้เห็นว่า เป็นเรื่องส่วนตัว หรือเรื่องขององค์กร

ปรินดา อิศริลาทวีย์ (2550 : 39-40) การวางแผน หมายถึง กระบวนการใน การกำหนดทิศทางเกี่ยวกับงานบางอย่างที่จะกระทำในอนาคต เป็นการตัดสินใจล่วงหน้าว่า

จะทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อใด และใครเป็นผู้กระทำ การวางแผนเป็นสะพานเชื่อมระหว่างปัจจุบันไปสู่อนาคต เพื่อไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

จากความหมายของการวางแผนที่กล่าวมาในข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การวางแผน คือ การกำหนดทิศทางการดำเนินงานในอนาคต เริ่มต้นตั้งแต่การเตรียมการ การวางแผน การปฏิบัติตามแผน การติดตามประเมินผล ภายใต้คำถามที่ว่า ใคร ทำอะไร ที่ไหน อย่างไร และทำเมื่อใด การวางแผนจะต้องมีการพิจารณาข้อมูลสารสนเทศตั้งแต่อดีต ปัจจุบัน และ ข้อมูลที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อมาบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์กร

## 1.2 ความหมายของการวางแผนพัฒนา

การวางแผนพัฒนาเป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาที่มีส่วนสำคัญมากมี นักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

ประสิทธิ์ ดงยิ่งศิริ (2540 : 1) ได้อธิบายความหมายของการวางแผนพัฒนา เป็นเรื่องความพยายามของรัฐบาลที่จะเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดแนวปฏิบัติ และควบคุม การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ ในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อบรรลุ จุดมุ่งหมายที่ต้องการวางแผน จึงเป็นการวางแผนแนวทางการปฏิบัติในอนาคตอย่างมีหลักเกณฑ์ และเป็นการใช้ความพยายามที่ต่อเนื่อง เพื่อเลือกแนวทางการปฏิบัติที่ดีที่สุด ในการบรรลุ จุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

นิคม บุระพันธ์ (2543 : 27) ได้กล่าวถึง การวางแผนพัฒนา หมายถึงการ วางแผนพัฒนา ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทาง แผนงาน โครงการในการพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหา โดยริเริ่มและดำเนินการโดยสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล

อดุลย์รัตน์ งามอายุทธ (2536 : 12 ; อ้างถึงใน ทวีศักดิ์ ปัทมา 2550 : 30) ได้กล่าวไว้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนา โดยประชาชนในท้องถิ่นนับวันจะมีความสำคัญยิ่งขึ้น ที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1. ในแต่ละตำบลย่อมมีปัญหาและความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งแนวทางการพัฒนาและการแก้ปัญหาย่อมไม่เหมือนกัน จึงควรเปิดโอกาสให้ คนในแต่ละตำบลสามารถแก้ไขปัญหาของตนเองได้อย่างตรงจุด และเลือกใช้ทรัพยากรได้อย่างถูกต้อง

2. แผนพัฒนาจะสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการและปัญหาของประชาชนได้อย่างแท้จริง จึงเป็นข้อมูลที่ทำให้การวางแผนพัฒนาในระดับต่าง ๆ ที่กระทำในระดับบนขึ้นไป มีความเหมาะสมและถูกต้องยิ่งขึ้น

3. การบริหารพัฒนาจะช่วยให้การดำเนินงานในโครงการต่าง ๆ เป็นไปอย่างประสานสัมพันธ์และสอดคล้องกันยิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการลดความซ้ำซ้อนของโครงการ

4. ในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาชน แผนพัฒนาจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้ประชาชนใช้ในการควบคุมการดำเนินงาน และบริหารสภาตำบล ความสำเร็จหรือล้มเหลวในการปฏิบัติตามแผน จะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงประสิทธิภาพของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

จากความหมายของการวางแผนพัฒนา สรุปได้ว่าเป็นเรื่องของการกำหนดจุดหมายในอนาคตในการที่จะให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ องค์การบริหารส่วนตำบลก็เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีการวางแผนพัฒนาที่มุ่งพัฒนาท้องถิ่น โดยกำหนดกรอบการพัฒนาบนพื้นฐานของแต่ละท้องถิ่นตามความเหมาะสม เพื่อเป้าหมายในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ร่วมกันกับชุมชนในการกำหนดทิศทางที่จะไปถึงต่อไป

## 2. ทฤษฎีเกี่ยวกับการวางแผน

การวางแผนนั้นมีการกำหนดทฤษฎีสำหรับการวางแผน ไว้เพื่อเป็นแนวทางการศึกษา โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 2.1 ทฤษฎีการวางแผนของเทอร์รี่ (Terry Theory)

2.1.1 ความสำคัญของการวางแผน (ประชุม รอดประเสริฐ. 2539 : 120-124)

- 1) การวางแผนทำให้เกิดการดำเนินกิจกรรมเป็นไปอย่างมีวัตถุประสงค์ และมีระเบียบระบบ
- 2) การวางแผนจะชี้ถึงความจำเป็นที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานในอนาคต
- 3) การวางแผนช่วยแก้ปัญหาของลักษณะที่ว่า “อะไรเกิดขึ้นถ้า (What it)”
- 4) การวางแผนเป็นเครื่องมือที่ให้ข้อมูลพื้นฐานในการควบคุมการปฏิบัติงาน
- 5) การวางแผนจะส่งเสริมให้เกิดความสำเร็จในการปฏิบัติงาน



6) การวางแผนช่วยให้สามารถมองเห็นภาพรวมทั้งหมดของการปฏิบัติงานและขององค์การ

7) การวางแผนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความสมดุล ในการใช้วัสดุ อุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้เพื่อการปฏิบัติงาน

8) การวางแผนช่วยให้ผู้บริหารมีความเจริญก้าวหน้าในฐานะและตำแหน่งของหน้าที่การงาน

2.1.2 ข้อจำกัดของการวางแผน ซึ่งข้อจำกัดที่จะกล่าวต่อไปนี้มีผลกระทบต่อการบริหารงานอย่างสำคัญ กล่าวคือ

1) การวางแผนจะถูกจำกัดด้วยข้อมูลหรือข้อเท็จจริงบางประการ จำนวนไม่สามารถดำเนินการตามแผนซึ่งกำหนดไว้ได้

2) การวางแผนต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง ต้องลงทุนทั้งทางด้านทุนทรัพย์ กำลังงาน กำลังสมองและวัสดุอุปกรณ์

3) การวางแผนมีข้อจำกัดทางจิตวิทยา กล่าวคือ บุคคลมักเชื่อเหตุการณ์และการกระทำที่เป็นอยู่ปัจจุบันมากกว่าการกระทำเพื่อผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

4) การวางแผนเป็นความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่บุคคลมีอยู่อย่างจำกัดที่ไม่อาจเป็นแผนดำเนินงานที่ดีได้

5) การวางแผนทำให้การปฏิบัติงานต้องล่าช้า เพราะการวางแผนต้องการให้เห็นวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายชัดเจน จึงจะลงมือปฏิบัติงาน

6) ผู้วางแผนมักวางแผนให้เกินเลยความเป็นจริงเพราะทำให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติงาน

7) การวางแผนมักมีคุณค่าค่อนข้างจำกัดในการปฏิบัติ กล่าวคือในการวางแผนในบางกรณีเน้นทฤษฎีจนลืมถึงความเป็นไปได้

2.1.3 ข้อจำกัดในการวางแผนกับกระบวนการบริหารงาน ไม่สามารถจัดปัญหาให้กับบุคคลหรือองค์กรได้ทั้งหมด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อมูลในการวางแผน ข้อจำกัดของการวางแผนจึงอาจเกิดจากสาเหตุ ดังนี้

1) ความยากลำบากในการหาข้อมูล และสมมติฐานที่ถูกต้องแน่นอน

2) ปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างรวดเร็ว

3) ความไม่แน่นอนทางปัจจัยภายในองค์กร เช่น บุคคลภายใน

หน่วยงาน นโยบายของหน่วยงาน และจำนวนของเงินทุน

4) ความไม่แน่นอนของปัจจัยภายนอกองค์กร ซึ่งเป็นปัจจัยที่ยากแก่การควบคุม เช่น บรรยากาศทางการเมือง การเรียกร้องของกลุ่มบุคคล และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี

5) เวลาและค่าใช้จ่ายในการวางแผน

## 2.2 ทฤษฎีการวางแผนแอกคอฟฟ์ (Ackoff Theory)

ได้จำแนกปรัชญา หรือยุทธวิธีในการวางแผนไว้ 3 แบบ คือ (ประชุมรอดประเสริฐ, 2539 : 125-127) วางแผนโดยยึดปรัชญาความพึงพอใจ (Satisficing Philosophy) การวางแผนโดยยึดปรัชญาการได้ประโยชน์สูงสุด (Optimizing Philosophy) และการวางแผนโดยการคำนึงถึงปรัชญาในการดัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อม (Adaptivizing Philosophy)

วางแผนโดยยึดปรัชญาความพึงพอใจ (Satisficing Philosophy) เป็นการวางแผนที่ถือเอาความพึงพอใจ หรือความต้องการของผู้วางแผนเป็นสำคัญ การกำหนดวัตถุประสงค์และการใช้ข้อมูลในการวางแผนเป็นอย่างไร ๆ ไม่สลับซับซ้อนข้อมูลที่ใช้มักเป็นข้อมูลที่ขังไม่ได้รับการวิเคราะห์หรือกลั่นกรอง การนำแผนไปใช้มักยึดหยุ่นสูงหลีกเลี่ยงปัญหา และคำนึงถึงทรัพยากรที่ใช้ในรูปตัวเงินมากกว่าทรัพยากร และนอกจากนี้ยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อความอยู่รอดขององค์กรมากกว่าจะเป็นแผนพัฒนาองค์กรให้มีความเจริญก้าวหน้า เป็นการวางแผนที่ขาดระบบการควบคุมประเมินผลมีเป้าหมายเพียงทำเท่าที่ทำได้คำนึงถึงความสำเร็จ หรือความมีประสิทธิภาพของงานมากกว่า ความมีประสิทธิภาพ และคุณภาพของงาน

การวางแผนโดยยึดหลักปรัชญาได้ประโยชน์สูงสุด (Optimizing Philosophy) เป็นการวางแผนที่ยึดและข้อมูลที่เป็นตัวเลขเป็นสำคัญ วัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นจะเน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพ ให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่ใช้เกือบทุกประเภทยกเว้นทรัพยากรมนุษย์ โดยมีความเชื่อว่ามนุษย์ทำงานได้เช่นเดียวกับเครื่องจักร จึงทำให้ละเลยต่อเรื่องการจูงใจ และมนุษยสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มในองค์กร การวางแผนโดยยึดหลักปรัชญานี้มีจุดอ่อนที่สำคัญ คือ ขาดระบบการควบคุมงานในส่วนย่อย จึงทำให้ระบบควบคุมรวมเป็นการวางแผน ที่มุ่งเน้นปริมาณงาน จึงมีปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพ

การวางแผนโดยคำนึงถึงปรัชญาในการดัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อม เป็นการวางแผนที่เน้นกระบวนการ และการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ โดยพยายามกำหนดรูปแบบขององค์กรและระบบการจัดการภายในองค์กรให้สามารถแก้ไข

ปัญหาอุปสรรค และให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต รวมทั้งพยายามปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการในอนาคตด้วยปรัชญานี้มีลักษณะการวางแผนเป็นเชิงวิทยาศาสตร์ที่อาศัยข้อมูลจากการวิจัย และวิเคราะห์ข้อมูลอย่างละเอียดก่อนนำไปใช้ เป็นการวางแผนที่มุ่งประสานวัตถุประสงค์ขององค์การ วัตถุประสงค์ของบุคคลในองค์การตลอดจนสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผล การดำเนินการขององค์การ

จากทฤษฎีของแอคคอฟฟ์ ได้กล่าวถึงปรัชญาการวางแผนไว้ 3 แบบ คือ วางแผนโดยยึดปรัชญาความพึงพอใจ การวางแผนโดยยึดปรัชญา การได้ประโยชน์สูงสุด และการวางแผนโดยการคำนึงปรัชญาในการตัดสินใจให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อม รวมทั้งปัจจัยองค์ประกอบภายนอกและองค์ประกอบภายในที่ทำให้ต้องมีการวางแผน สำหรับการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลจะยึดหลักการตัดสินใจให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมเป็นหลัก เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละที่มีปัญหาและความต้องการแตกต่างกัน

### 3. หลักสำคัญของการวางแผน

การวางแผนเป็นกระบวนการที่สำคัญในการบริหารงาน การบริหารงานที่ดีนั้นจะต้องมีแผนเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเป็นแนวทางในการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

#### 3.1 หลักการสำคัญในการวางแผน

หลักสำคัญในการวางแผน มีดังนี้

3.1.1 การวางแผนควรกระทำเมื่อใด โดยปกติการวางแผนนั้นควรจะได้เริ่มดำเนินการเป็นอันดับต้นแรก ต่อมาจากนั้นผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าองค์การอาจจัดวางแผนอีกเมื่อเริ่มงานใหม่เมื่อมีการปรับปรุงงานใหม่ในกรณีฉุกเฉิน หรือเมื่อเกิดปัญหาในการปฏิบัติจึงปรับปรุงแผนงานเสียใหม่ก็ได้

3.1.2 วัตถุประสงค์ นโยบาย จะต้องศึกษาทำความเข้าใจให้ชัดเจน เพราะวัตถุประสงค์ และนโยบายเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่สุดของการวางแผน หากไม่ทำความเข้าใจให้ดีหรือเข้าใจในสาระสำคัญของวัตถุประสงค์ผิดพลาดแล้วแผนงานที่กำหนดขึ้นก็จะล้มเหลวและไร้ความหมายโดยสิ้นเชิง

3.1.3 ปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นในการวางแผนที่สำคัญ ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ คน เงิน วัสดุสิ่งของสถานที่ และเวลาที่ต้องเตรียมให้พร้อม

3.1.4 วิธีการดำเนินตามแผนงาน คือ เมื่อได้วางแผนขึ้นแล้วจะต้องพิจารณา  
 ลู่ทางหรือวิธีการที่จะดำเนินงานตามแผนที่กำหนดไว้ล่วงหน้าให้ได้ ทั้งนี้เพื่อช่วยให้แผนงาน  
 ที่กำหนดขึ้นเป็นแผนที่สามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้ต้องคำนึงถึงการวางมาตรฐานใน  
 การควบคุมการดำเนินงานด้วย

3.1.5 คำนึงถึงภูมิศาสตร์ สภาพแวดล้อม ดิน ฟ้า อากาศ คุณค่าทางสังคม  
 พฤติกรรมของคนตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีอันเป็นที่ยึดถือของกลุ่มคนนั้น

### 3.2 หลักสำคัญในการวางแผนองค์กร

หลักสำคัญในการวางแผนองค์กร ได้อธิบายไว้ 4 ประการ คือ (บุญมา  
 ทวีภักดิ์. 2534 : 34)

3.2.1 ต้องมาจากวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเป็นอันดับแรก ความต้องการ  
 ขององค์กรถือว่าเป็นวัตถุประสงค์ ซึ่งวัตถุประสงค์ต้องมาก่อนการวางแผน ดังนั้น  
 การกระทำตามแผนจึงเป็นสิ่งทำให้วัตถุประสงค์ของแผนบรรลุเป้าหมาย

3.2.2 แผนหรือการวางแผนจะเกิดขึ้นมาก่อนการจัดองค์การหรือหน่วยงาน  
 (Primary of Planning) คือการจัดการองค์การ (Organizing) การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน  
 บรรจุแต่งตั้ง เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การฝึกอบรมการปฏิบัติทางวินัยต่อบุคคล (Staffing)  
 การอำนวยความสะดวกให้การดำเนินงานในหน่วยงานบรรลุความสำเร็จ (Directing) และการควบคุม  
 งาน (Controlling) ทั้งนี้เพื่อการปฏิบัติที่สนับสนุนให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน แต่  
 การวางแผนเป็นงานที่ต้องทำเป็นอันดับแรก ก่อนงานเหล่านี้จะเกิดขึ้นและเป็นพื้นฐานที่จะทำ  
 ให้งานดังกล่าวประสานงานกันอย่างแท้จริง

3.2.3 การวางแผนเป็นงานที่ปฏิบัติอยู่ทุกขั้นตอนของผู้ปฏิบัติงาน  
 (Pervasiveness of Planning) ถึงแม้ผู้บริหารจะมีงานด้านอื่น ๆ มาก แต่การวางแผน นักวางแผน  
 ก็ต้องรับผิดชอบไม่ว่าจะเป็นโดยตรงหรือเป็น โดยอ้อมก็ตาม

3.2.4 เครื่องมือช่วยหรือประสิทธิภาพของแผนนั้น (Efficiency of Planning)  
 อาจวัดได้โดยเครื่องมือต่าง ๆ เช่น คน เงิน วัสดุ การบริหาร และกำลังคน

### 3.3 สรุปหลักความสำคัญของการวางแผน

สรุปการวางแผนนั้นมีความสำคัญต่อการบริหารงาน เพราะการวางแผนที่ดี  
 จะส่งผลให้การบริหารงานบรรลุผลสำเร็จ การวางแผนจึงจำเป็นต้องมีการศึกษาวัตถุประสงค์  
 นโยบายเป็นสำคัญรวมทั้งข้อมูลพื้นฐานที่ทันสมัย บุคลากรที่มีความชำนาญด้านการวางแผน และ

วัตถุประสงค์ที่สนับสนุนที่เหมาะสม แผนจึงเป็นเหมือนกับจุดเริ่มต้นแรกของงาน การวางแผนที่ดีเท่ากับว่างานสำเร็จไปแล้วกว่าครึ่ง โดยการวางแผนที่ดีนั้นต้องประกอบด้วย

3.3.1 จะต้องรู้ว่าทำงานอะไร จะต้องวางแผนนั้น โดยเฉพาะ

3.3.2 ผู้วางแผนต้องสำรวจดูกำลังคนที่อยู่ในหน่วยงานว่ามีผู้เชี่ยวชาญ

ที่วางแผนหรือไม่ ถ้าไม่มีต้องจ้างผู้มีความถนัดหรือผู้เชี่ยวชาญมาดำเนินการ

3.3.3 งานวางแผนที่ดีต้องมีการมอบหมายงานมีผู้มีความรู้ที่เกี่ยวข้องกับงาน

โดยเฉพาะ และทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินงาน

3.3.4 นักวางแผนต้องมองดูกิจกรรมทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร

แบบการประชาสัมพันธ์ โดยไม่ทำให้ขวัญกำลังใจพนักงานเสียไป จึงเป็นการประเมินผลงาน ผู้ปฏิบัติงาน

3.3.5 การวางแผนต้องมีความยืดหยุ่น

#### 4. ประเภทของการวางแผน

ในการวางแผนนั้นมีการนำมาใช้ได้หลายลักษณะ ตามแต่ประเภทของแผน โดยมีรายละเอียดดังนี้

##### 4.1 จำแนกตามรูปแบบ

4.1.1 การวางแผนแบบไม่เป็นทางการ โดยส่วนมากจะเป็นเรื่องทั่วไปในชีวิตประจำวัน ซึ่งจะมีการวางแผนไว้ล่วงหน้าเสมอ

4.1.2 การวางแผนแบบเป็นทางการ ลักษณะของแผนประเภทนี้จะเป็นที่นิยมโดยทั่วไปในองค์กรที่มีการบริหารและการจัดการสมัยใหม่ จำแนกตามความถี่ของการใช้แผน

4.1.3 การวางแผนเพื่อใช้ประโยชน์เพียงครั้งเดียว คือ เมื่อนำแผนไปปฏิบัติจนเสร็จสิ้นภาระกิจ ก็ถือว่าเป็นการสิ้นสุดของแผน จะไม่มีการนำกลับมาใช้ใหม่อีก

4.1.4 การวางแผนเพื่อใช้ประโยชน์ถาวร จะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่มีลักษณะต่อเนื่องยาวนาน

##### 4.2 จำแนกตามระดับการบริหาร

4.2.1 การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงขององค์กร มีลักษณะเป็นการวางแผนระยะยาวตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป เป็นการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กร ว่าจะต้องทำให้มีลักษณะเป็นอย่างไรเมื่อถึงเวลานั้น

4.2.2 การวางแผนปฏิบัติการ (Managerial Planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับกลาง โดยนำแผนกลยุทธ์ที่กำหนดโดยผู้บริหารระดับสูงมาแปลงเป็นแผนบริหาร และเป็นการกระทำภายในระยะเวลาไม่เกิน 1-2 ปี บางครั้งอาจเรียกว่าแผนระยะกลาง

4.2.3 การวางแผนปฏิบัติการ (Operational Planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับต้น โดยเป็นการแปลงมาจากแผนกลยุทธ์ และแผนบริหาร เป็นแผนปฏิบัติการเพื่อให้หน่วยงานเข้าใจถึงความรับผิดชอบของตน ที่จะต้องกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละส่วน ส่วน เพื่อนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนบริหาร และแผนกลยุทธ์ โดยทั่วไป แผนปฏิบัติการจะเป็นแผนระยะสั้น อาจมีระยะเวลาเป็น ไตรมาส เป็นเดือน เป็นสัปดาห์ ทุกขั้นตอนสามารถประเมินได้อย่างชัดเจน

จากการศึกษาประเภทของแผน จึงสรุปได้ว่า แผนนั้นมีมากมายหลายประเภทซึ่งการกำหนดประเภทของแผนนี้ อยู่ที่ว่าจะใช้เกณฑ์ใดในการกำหนด แต่สิ่งที่สำคัญนั้นแผนในองค์กรต้องมีความสัมพันธ์สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ เช่น แผนกลยุทธ์ซึ่งเป็นแผนแม่บท และเป็นแผนระยะยาว ส่วนแผนระยะกลาง และแผนปฏิบัติการนั้น ถือเป็นแผนที่ดำเนินภายใต้กรอบของแผนแม่บท ถือเป็นแผนระยะสั้น องค์กรบริหารส่วนตำบลก็เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งที่มีการจัดทำแผนพัฒนาที่สอดคล้องกันทุกแผน

## 5. กระบวนการวางแผน

กระบวนการวางแผน เป็นอีกขั้นตอนหนึ่งในการที่จะจัดทำแผนให้มีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาขององค์กร ทั้งนี้ก็วิชาการได้อธิบายไว้ ดังนี้ (บัญญัติ แก้วส่อง, 2537 : 29)

5.1 กระบวนการวางแผน มีขั้นตอนหลักอยู่ 4 ขั้นตอน คือ

5.1.1 การเตรียมการวางแผน เป็นขั้นตอนการเตรียมการวางแผน ได้แก่ การจัดการบุคคลเพื่อทำหน้าที่วางแผน จัดรูปโครงสร้างระบบกลไกต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนให้การวางแผนดำเนินการได้ สร้างเครื่องมือ และหาวิธีปฏิบัติในการเก็บรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูล

5.1.2 ขั้นตอนการวิเคราะห์ปัญหา เป็นการวิเคราะห์วินิจฉัยสภาพปัจจุบันขององค์กร รวมทั้งความสัมพันธ์กับปัจจัยอื่น ๆ ภายนอก ซึ่งการวินิจฉัยจะชี้ให้เห็นความสำคัญ ข้อบกพร่อง หรือความสัมพันธ์ขององค์กรทั้งในเชิงปริมาณ และคุณภาพ

5.1.3 กำหนดหรือจัดทำแผน เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย วิธีการดำเนินงาน และค่าใช้จ่าย หลังจากวิเคราะห์วินิจฉัยสภาพปัญหา และการประเมินความต้องการในอนาคตแล้ว จึงกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณ เชิงคุณภาพกำหนดวิธีการเพื่อบรรลุเป้าหมายเหล่านั้น ตลอดจนกำหนดค่าใช้จ่ายในอนาคต และทดสอบความเป็นไปได้

5.1.4 การจัดทำรายละเอียดของแผน เป็นการกำหนดรายละเอียดเพื่อให้แผนเกิดผลในทางปฏิบัติ โดยการจัดทำแผน และโครงการย่อยของแผนทั้งหมด

ประชุม รอดประเสริฐ (2539 : 32) ได้กล่าวไว้ว่า กระบวนการวางแผนเป็นเรื่องการตัดสินใจแบ่งทรัพยากรหลายชนิดในปัจจุบัน เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ในอนาคตเป็นการกำหนดทางเลือกในการดำเนินงานในอนาคต เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยวิธีการให้ได้ผลประโยชน์สูงสุดเป็นกระบวนการจัดทำข้อมูลต่าง ๆ เพื่อให้ได้ผลงานหรือผลผลิตที่เป็นไปตามมาตรฐานหรือใกล้เคียงกับมาตรฐาน วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างเหมาะสม และเพียงพอ รวมทั้งระบุวิธีการที่ได้มาซึ่งทรัพยากรที่จำเป็นเหล่านั้นด้วย

5.2 หลักกระบวนการวางแผน กระบวนการที่ต่อเนื่องและสัมพันธ์กันตั้งแต่การกำหนดภารกิจหลักขององค์การ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก และสภาพแวดล้อมภายในองค์การ กำหนดวัตถุประสงค์จนถึงการวิเคราะห์ และจัดวางกลยุทธ์ขององค์การ ซึ่งกระบวนการวางแผนนี้จะต้องตอบคำถามหลัก 3 ประการ คือ 1) องค์การกำลังก้าวไปทางไหน 2) สภาพแวดล้อมเป็นอย่างไร และ 3) องค์การจะไปถึงจุดหมายได้อย่างไร ซึ่งกระบวนการวางแผนประกอบด้วย (ทศพร สิริสัมพันธ์. 2539 : 28)

5.2.1 การกำหนดภารกิจหลักขององค์การ การกำหนดภาระกิจหลักหรือปณิธานหลักขององค์การ ซึ่งเป็นการใช้จำกัดความว่า องค์การถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์อะไร และทำอะไร ซึ่งจะทำให้ผู้บริหารและสมาชิกขององค์การมีวิสัยทัศน์และความหวังร่วมกันเกี่ยวกับเป้าประสงค์สุดท้ายที่เรากำลังดำเนินงาน หรือทำอะไร ใครเป็นผู้รับบริการจากเรา ทำไมจึงต้องจัดตั้งองค์การนี้ขึ้นมา

5.2.2 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม สภาพแวดล้อมภายนอกเป็นตัวแปรที่องค์การมักจะควบคุมไม่ได้ แบ่งเป็นสภาพทั่วไป เช่น ภาวะเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และเทคโนโลยี ส่วนสภาพแวดล้อมในการดำเนินการ เช่น บุคลากร ผู้รับบริการ ผู้สนับสนุน และสภาพแข่งขัน

5.2.3 การวิเคราะห์สภาพภายในองค์กร การวิเคราะห์สภาพในองค์กรจะช่วยให้เห็นถึงขีดสมรรถนะขององค์กรในด้านต่างๆ เช่น โครงสร้างและระบบการจัดการ กระบวนการทำงาน เทคโนโลยี บุคลากร การเงิน ผลผลิต และการบริหารงานทั่วไป เป็นต้น เพื่อพิจารณาถึงข้อได้เปรียบ หรือจุดแข็ง (Strength) ที่ควรเสริมสร้างและนำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ส่วนข้อจำกัดหรือจุดอ่อน (Weakness) ควรปรับปรุงแก้ไขและขจัดออกไป

5.2.4 การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร เพื่อช่วยให้ผู้บริหารขององค์กรมีความชัดเจนในการดำเนินงานมากขึ้น เป็นเครื่องมือสำคัญในการตัดสินใจการตรวจสอบผลการดำเนินงานและพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กร

5.2.5 การวิเคราะห์และการจัดวางกลยุทธ์ขององค์กร องค์กรควรมีแนวทางการยุทธ์ที่จะมาวางเป็นกรอบแนวทางการดำเนินงาน เพื่อเป็นเครื่องมือที่จะช่วยในการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลและเป็นระบบ โดยอาศัยข้อมูลจากการวิเคราะห์ สภาพแวดล้อม และวิเคราะห์องค์กรเป็นพื้นฐาน

ธงชัย สันติวงศ์ (2540 : 45) ได้กล่าวถึงขั้นตอนของกระบวนการวางแผนไว้

7 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 การตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับอนาคต

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดวัตถุประสงค์

ขั้นตอนที่ 3 การพัฒนากลยุทธ์

ขั้นตอนที่ 4 การสร้างเป้าหมายระยะปานกลาง

ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดแผนปฏิบัติการ

ขั้นตอนที่ 6 การปฏิบัติตามแผน

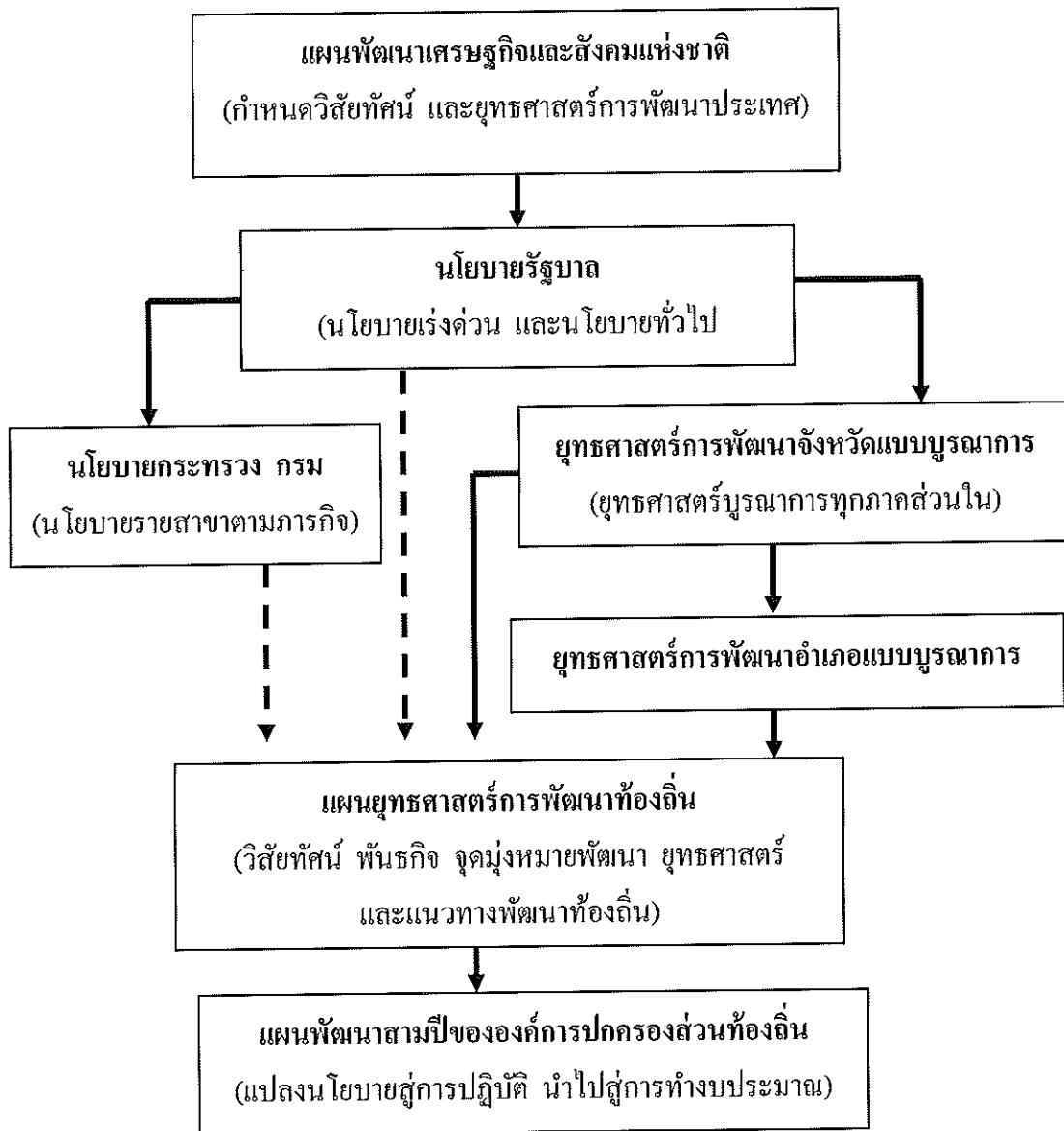
ขั้นตอนที่ 7 กลไกของข้อมูลย้อนกลับ

ณัฐพันธ์ ขจรนันท์ (2554 : 73) ได้อธิบายกระบวนการวางแผนว่า กระบวนการวางแผนจะช่วยให้บุคลากรเห็นภาพความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่างๆ ที่ต้องกระทำจนบรรลุเป้าหมาย ทำให้สามารถปฏิบัติการกิจที่ได้รับมอบหมายอย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับความต้องการที่ตั้งไว้เปรียบเสมือนว่า การวางแผนที่ดีเปรียบเสมือนแผนที่บ่งบอกรายละเอียด



6. การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้น จะต้องตระหนักว่า แผนพัฒนาท้องถิ่นจะต้อง สอดคล้องกับแผนพัฒนาต่าง ๆ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบาย รัฐบาล แผนกระทรวง แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาระดับอำเภอ ซึ่งใน การกำหนดยุทธศาสตร์และการพัฒนาระดับจังหวัดและอำเภอนั้น ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนจะมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย (คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการ ปกครองส่วนท้องถิ่น. 2546 : 11)



แผนภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ กับแผนพัฒนาท้องถิ่น  
ที่มา : คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วน  
ท้องถิ่น (2546 : 11)

## 6.1 ขั้นตอนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับตำบล

กองราชการส่วนตำบล (2546 ก : 35-37) กล่าวถึงกระบวนการวางแผน หรือวงจรของแผน (Planning Cycle) โดยทั่วไปแล้วการวางแผนขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยขั้นตอน 3 ประการ คือ

6.1.1 ขั้นการวางแผน เป็นขั้นตอนของการคิดว่าจะทำอะไร ที่ไหน อย่างไร ซึ่งมีกระบวนการจัดทำเริ่มตั้งแต่การเตรียมการระดมความคิด การวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดปัญหา การกำหนดแนวทางแก้ไข การจัดทำรูปแบบ จนถึงขั้นตอนการอนุมัติ เพื่อประกาศใช้ต่อไป

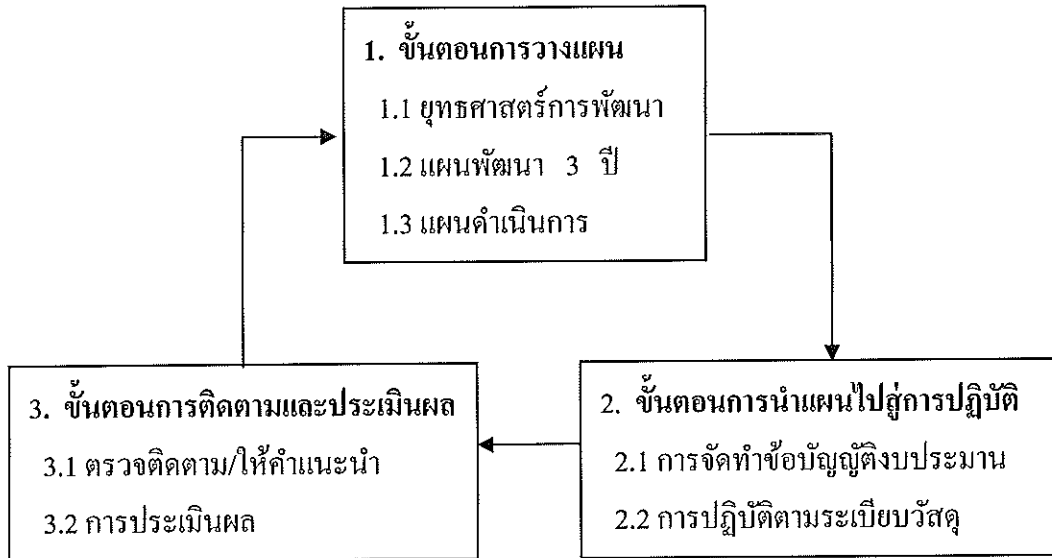
6.1.2 ขั้นการปฏิบัติตามแผน ขั้นตอนนี้เป็นการนำโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลไปสู่การปฏิบัติ โดยผ่านกระบวนการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบของหน่วยงานนั้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งขั้นตอนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล ต้องผ่านกระบวนการที่สำคัญ 2 กระบวนการ คือ

1) กระบวนการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีรายได้และอำนาจของตน แต่องค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการอะไรสักอย่างหนึ่ง โดยใช้เงินงบประมาณของตนเองแล้ว จะต้องตรากฎหมายเรียกว่า ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเพิ่มเติม ซึ่งจัดทำขึ้นโดยฝ่ายบริหาร โดยนำข้อมูลจากแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลมาบรรจุได้ และผ่านการเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และให้นายอำเภออนุมัติ จึงจะประกาศให้ประชาชนได้ทราบ

2) กระบวนการจัดซื้อ-จัดจ้าง ซึ่งเป็นกระบวนการต่อเนื่องจากที่ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับการอนุมัติ และมีงบประมาณเพียงพอต่อการดำเนินงานตามกิจกรรมในข้องบประมาณ โดยดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในกระบวนการนี้ ต้องคำนึงถึงความถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย แล้วจึงมุ่งเน้นการติดตามผลและกำลังปฏิบัติงานด้วย เพื่อให้ผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

6.1.3 ขั้นประเมินผล เป็นการวัดผลสำเร็จของโครงการ ที่จัดทำสำเร็จแล้วว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยนำข้อมูลที่ได้จากโครงการเทียบกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

### วงจรของการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล



แผนภาพที่ 2 วงจรการวางแผนพัฒนาตำบล

6.2 หลักสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ และอำนาจหน้าที่นี้ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย ได้แก่

6.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเป็นกรอบในการพัฒนา และจัดบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

1) ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย และทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 281)

2) ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม (มาตรา 87)

3) ต้องให้ประชาชนรับรู้ ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลก่อนการอนุญาต หรือดำเนินโครงการ/กิจกรรม ที่กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย คุณภาพชีวิต และประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นด้วย (มาตรา 56-62)

6.2.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจแก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตนเอง ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

6.2.3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่คณะผู้บริหารในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และยังกำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในการพิจารณาเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหาร

6.2.4 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำแผนพัฒนา

3 ประเภท คือ

1) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา ในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแผนบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน

2) แผนพัฒนา 3 ปี คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์พัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดของแผนงานที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้า ควบคุมระยะเวลา 3 ปี โดยมีการปรับปรุงและทบทวนทุกปี

3) แผนดำเนินงาน คือ แผนดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่แสดงถึงรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาและกิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลประจำปีงบประมาณนั้น

## 7. การจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดองค์กรจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

7.1 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

- |   |               |
|---|---------------|
| 7.1.1 ปลัดองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น                     | ประธานกรรมการ |
| 7.1.2 หัวหน้าส่วนการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล    | กรรมการ       |
| 7.1.3 ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือก |               |

จำนวน 3 คน กรรมการ

7.1.4 หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน กรรมการและเลขานุการ

7.1.5 เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน หรือพนักงาน ส่วนท้องถิ่นที่

ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย

ผู้ช่วยเลขานุการ

## 7.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

มีหน้าที่

7.2.1 กำหนดแผนงาน โครงการให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่คณะกรรมการพัฒนากำหนด

7.2.2 จัดทำร่างแผนดำเนินงาน

7.2.3 จัดทำข้อกำหนดเกี่ยวกับขอบข่ายและรายละเอียดของงานที่จะมอบหมายให้หน่วยงาน หรือบุคคลภายนอกดำเนินการ เพื่อเสนอคณะกรรมการพัฒนา

## 7.3 ผู้บริหารท้องถิ่น

7.3.1 รองนายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นทุกคน ประธานกรรมการ

7.3.2 สมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นคัดเลือก จำนวน 3 คน กรรมการ

7.3.3 ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือก จำนวน 3 คน กรรมการ

7.3.4 ผู้แทนภาคราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจ

1) ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือก จำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน กรรมการ

2) ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือก

จำนวนไม่น้อยกว่า 3 คนแต่ไม่เกิน 6 คน กรรมการ

3) ปลัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น กรรมการและเลขานุการ

4) หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน ผู้ช่วยเลขานุการ

## 7.4 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นมีหน้าที่

7.4.1 กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น

7.4.2 ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนา และแก้ไข  
ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา

7.4.3 พิจารณาร่างแผนพัฒนาและร่างแผนดำเนินการ

7.4.4 ให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียด

7.4.5 พิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผล

7.4.6 ประสานกับประชาคมหมู่บ้านในการรวบรวม วิเคราะห์ปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

## 8. กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

8.1 ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ดำเนินการโดยมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

8.1.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่นส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นรับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

8.1.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมแนวทาง และข้อมูลนำมาวิเคราะห์ เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

8.1.3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

8.1.4 ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์พัฒนาต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติ และประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อไป

8.2 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

8.2.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาชนและชุมชน โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

8.2.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมประเด็นหลักการพัฒนา ปัญหา ความต้องการ และข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปีแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

8.2.3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปี เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

8.2.4 ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปี และประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

องค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่น เสนอร่างแผนพัฒนาสามปีต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้เห็นชอบก่อน แล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติ และประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีต่อไป

จากการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวข้างต้น เป็นอีกกระบวนการที่มีการดำเนินการตามกรอบที่กฎหมายได้กำหนดไว้ จึงพอที่จะสรุปได้ว่าการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะต้องมีการจัดทำแผนพัฒนา โดยจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี และแผนดำเนินงาน ตามลำดับ ซึ่งมีคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ดำเนินการจัดทำร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้เสนอร่างแผนพัฒนาต่อคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาแล้ว นำเสนอผู้บริหารเพื่อให้ผู้บริหารนำเสนอ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบก่อนประกาศใช้ต่อไป ในขั้นตอนของการจัดทำแผนนี้ทุกชั้น จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่ในข้อเท็จจริงนั้นที่เกิดขึ้นนั้น ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลปานกลาง ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างไร

### แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองในระดับล่างของชุมชนในประเทศ ซึ่งเป็นการปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจ รัฐบาลมอบให้ท้องถิ่นบริหารเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น มีโอกาสปกครองและบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง ที่มีหน่วยงานที่เรียกว่า องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น ตามหลักสูตรถือเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลได้กระจายอำนาจการบริหารให้แก่คนในท้องถิ่นให้สามารถมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 ว่าด้วยการ

ปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงาน ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

จากแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งองค์ประกอบสำคัญออกได้เป็น 3 ส่วนหลัก ๆ คือ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ และแนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้รายละเอียดไว้ ดังนี้

## ส่วนที่ 1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

### 1.1 ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังนี้

วิท (Wit. 1967 : 14-21) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น คือการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันทั้งหมดหรืออำนาจบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักที่ว่าถ้าอำนาจจากการปกครองมาประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในเขตอำนาจของตน ทวี พันธุวาสิฎฐ์ (2537 : 108) ได้อธิบายความหมายของการปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองตนเองของชุมชนที่มีองค์กรเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารงาน มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจและมีสภาของท้องถิ่นเป็นองค์กรเป็นองค์กรที่สำคัญ

วิญญู อังคนารักษ์ (2519 : 4 ; อ้างถึงใน สถาบันดำรงราชานุภาพ และกรมการปกครอง. 2540 : 14) ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองในรูปแบบลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐบาลมอบให้ท้องถิ่นทำเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่น ให้ดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชนโดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารพอสมควร



พรชัย เทพปัญญา (2541 : 1) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นคือ อำนาจหน้าที่ที่จะกำหนด และการบริหารกิจการภายในเขตพื้นที่ที่กำหนดและอาณาเขตของพื้นที่ที่ว่ามีอยู่ภายในประเทศ และมีขนาดเล็กกว่าประเทศ และได้อธิบายเพิ่มเติมว่า การปกครองท้องถิ่นคือ การบริหารทางการเมืองของหน่วยย่อยทางพื้นที่ และประชาชนของประเทศซึ่งมีขนาดเล็กที่สุด

วุฒิสาร ดันไชย (2547 : 1) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญ องค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ในการตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการ สาธารณะต่าง ๆ อย่างไรก็ตามแม้ว่า การปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจ ในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมายโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแล ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินกิจกรรมไปด้วยความเรียบร้อย หรืออีกนัยหนึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจของราชการส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอิสระต่างหากจากการปกครองของราชการส่วนกลางที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

ลิจิต ธีรเวคิน (2548 : 36) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็น การปกครองโดยวิธีการ ซึ่งหน่วยปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครอง โดยอิสระและได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับว่าอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

จากความหมายการปกครองท้องถิ่นที่กล่าวมาในข้างต้น สรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐได้กระจายอำนาจการบริหารกิจการภายในท้องถิ่นให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล และดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นเอง ถือได้ว่าเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชนเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง ให้ประชาชนในพื้นที่ได้เลือกผู้นำในพื้นที่เพื่อพัฒนาท้องถิ่นเป็นการสนับสนุนให้บุคคลผู้อยู่ในท้องถิ่นรู้จักปัญหาได้แก้ไขปัญหาค้นคว้าได้ตรงจุด แต่ในการให้อำนาจในส่วนนี้ ไม่ใช่การให้ความเป็นอิสระที่เป็นเชิงของการปกครองแบบรัฐอิสระ ท้องถิ่นยังอยู่ในการดูแลจากรัฐบาล

## 1.2 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญ หลายอย่าง โดยนักวิชาการได้เสนอความคิดเห็นไว้ดังนี้

1.2.1 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาประชาธิปไตย มี 5 ประการ คือ (พูนศักดิ์ วัฒนวิเศษกุล. 2532 : 5)

1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นภาพจำลองของระบอบการเมืองของชาติมีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้ง เป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2) การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

3) การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง (Political Maturity) กล่าวคือ ประชาชนรู้ถึงวิธีเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหารการเมืองท้องถิ่น การต้องแข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

4) การปกครองท้องถิ่น ทำให้เกิดการรู้วิถีทางการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด เกี่ยวพันกับการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะทำให้เกิดความตื่นตัว มีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองอยู่ตลอดเวลา

5) การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้นด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมศรัทธาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับการเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น

1.2.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นพื้นฐาน (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 20) ได้สรุปไว้ ดังนี้

1) การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันการฝึกสอนการเมืองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้เสีย ในการบริหารปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และห่วงใยต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนเองอยู่อาศัยจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนใช้ดุลพินิจในการเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปบริหารของกิจการท้องถิ่น ประชาชนจึงเกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งนำมาสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2) การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self-Government) กล่าวคือ การปกครองตนเองมิใช่การปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน แต่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เอง โดยการเลือกบุคคลขึ้นมาบริหารงานของท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ซึ่งหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ เนื่องจากรัฐบาลมีความจำเป็นบางประการดังนี้

3.1) ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่กว้างขวาง และนับวันจะขยายเพิ่มมากขึ้น มีความซับซ้อนมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากภารกิจของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตลอดจนงบประมาณที่ใช้ในภารกิจดังกล่าวเพิ่มขึ้นทุกปี

3.2) รัฐบาลมีอาจดำเนินการในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกันการแก้ปัญหา หรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่นในรูปแบบซึ่งเหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุดเนื่องจากท้องถิ่นย่อมรู้ถึงปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้อื่นซึ่งไม่ได้อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น

3.3) กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้เสียต่อประเทศโดยส่วนรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการดังกล่าวเองจะเห็นได้ว่าหากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้อง รับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ใจว่าจะสนองความต้องการท้องถิ่นถูกจุดหรือไม่ ซึ่งหากให้ท้องถิ่นดำเนินการเองแล้วภาระรัฐบาลจะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะทำหน้าที่เพียงดูแล เท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น

4) การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีความต้องการทั้งทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชากร ปัญหา และความต้องการ ผู้ที่จะให้บริการและแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด และการ บริหารงานจึงเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

5) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองของประเทศ ในอนาคต เพราะนักการเมืองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้งที่มี ทักษะในการบริหารงานท้องถิ่นตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็น พื้นฐานที่สามารถส่งผลให้ประสบผลสำเร็จในการเมืองระดับชาติ

6) การปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบท แบบ พึ่งตนเองทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาประชาชนขาด การมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทจะสัมฤทธิ์ผล ดังนั้นต้องมาจากการริเริ่มช่วยเหลือ ของท้องถิ่น ทำให้เกิดร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้าง ความมีอิสระในการปกครอง ตนเอง ซึ่งหากมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงแล้วท้องถิ่นจะพึ่งพาตนเองได้

1.2.3 การปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญหลายประการ ดังนี้ (พีรสิทธิ์ คำานวลศิลป์, 2543 : 95)

1) การปกครองท้องถิ่นจะช่วยให้การแก้ไขปัญหาการปกครองสัมฤทธิ์ผล อย่างแท้จริง เพราะประชาชนรู้ปัญหาและประชาชนเป็นผู้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และ การแก้ปัญหานั้นย่อมได้ผล เพราะประชาชนรู้ปัญหาดีกว่าบุคคลอื่นเนื่องจากใกล้ชิดเหตุการณ์

2) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองเท่ากับเป็น การฝึกฝน รู้จักการเรียนรู้การปกครองระดับชาติไปในตัว กล่าวอีกนัยหนึ่งการปกครองท้องถิ่น จะเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองระดับชาติ ซึ่งอำนวยในการพัฒนาการ ทางการเมืองไปในตัว

3) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระทางด้านการเงินและกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไปได้ส่วนหนึ่ง

4) การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและการบริหารงานมีประสิทธิภาพจะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเชื่อมั่นและศรัทธาต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีความรู้สึกว่ามีคุณภาพและมีส่วนร่วมได้เสียความสำนึกเช่นนี้จะสร้างสรรค์พลเมืองที่รับผิดชอบ (Responsible Citizens)

5) การปกครองท้องถิ่นเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองตนเอง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) ได้จำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน และมีคณะผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นทางการและมีอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและจัดทำงบประมาณของตนเอง รวมทั้งมีอิสระในการกำหนดนโยบาย และมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการส่วนกลาง ซึ่งองค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นนี้ จะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่น เป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

### 1.3 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ในการการปกครองท้องถิ่นนั้น มีองค์ประกอบที่สำคัญหลายประการที่เป็นองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นมีดังนี้

1.3.1 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นของ ประทาน คงฤทธิ ศึกษา (2526 : 32) ได้อธิบายไว้ดังนี้

1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมาย หน่วยการปกครองนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล

2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น ต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานราชการ เพราะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy)

3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น ต้องมาจากการเลือกตั้ง (Election) โดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political Participation)

4) หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) โดยการขออนุญาตจากรัฐ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

5) หน่วยการปกครองท้องถิ่น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

6) หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการออกข้อบังคับ เพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่น ได้ แต่ทั้งนี้ข้อบังคับที่ล่วงยอมไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7) หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับการจัดตั้งแล้ว ยังอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐ และประชาชนโดยรวม

1.3.2 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นของ (ทวี พันธวุฒิกุล, 2537 : 100) ได้อธิบายไว้ประกอบ

1) มีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย เป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติ และมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน

2) มีอำนาจอิสระในการบริหารงานและสามารถใช้ดุลพินิจของตนเอง ในการวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งการกำหนดนโยบาย

3) มีงบประมาณของตนเองเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

4) คณะผู้บริหารท้องถิ่น ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นทั้งหมด หรือบางส่วน

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญ ในการกระจายอำนาจ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการปกครองตนเองเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ที่ไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง โดยให้อิสระในการกำหนดนโยบายแนวทางการพัฒนา การบริหารที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล และกฎหมายบัญญัติไว้ เช่น

การให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ผู้บริหารท้องถิ่นหรือตัวแทนก็ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรง เพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตนเอง

## ส่วนที่ 2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

### 2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

นิยามความหมายของการกระจายอำนาจ มีความแตกต่างกันออกไปดังนี้  
 ชวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 1-4) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจหมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์กรปกครองหรือหรือสถาบันของรัฐไปกระทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจทางปกครองบางส่วนให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง ส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2548 : 59) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการบริหารแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

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

สมศักดิ์ พรหมเดื่อ (2551 : 18) สรุปความหมายการกระจายอำนาจ คือ การบริหารจัดการในท้องถิ่นให้คนในท้องถิ่นได้ดูแลพื้นที่ของตน และยังเป็นส่งเสริมการบริหารจัดการของชุมชนในท้องถิ่น ได้บริหารจัดการในท้องถิ่นของตนเองเพื่อนำไปสู่การพัฒนาในด้านสาธารณะต่าง ๆ อย่างทั่วถึงเข้าใจปัญหาของตนเอง อยู่กับปัญหา รู้ต้นเหตุของปัญหาแก้ไขได้ทันเวลา

จากแนวคิดดังกล่าวสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ เกิดจากรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดบริการสาธารณะประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อประชาชน โดยมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และมีสถานภาพเป็นนิติบุคคล จึงหมายถึงการที่รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจบางส่วนในการบริหารงานให้แก่ท้องถิ่นได้ดำเนินการ โดยมีการกำกับดูแล

ตลอด เพื่อความครองตัวในการแก้ไขปัญหานั้น ทั้งในท้องถิ่น รัฐสภาเทศบาล และแนวทางแก้ไขที่ตรงจุด

## 2.2 หลักการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครองในการปกครองในท้องถิ่นนั้นมีการกำหนดหลักในการกระจายอำนาจไว้ คือ

ทวิศักดิ์ ปักษา (2550 : 14) ได้สรุปหลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

2.2.1 มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การที่เป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของตน

2.2.2 มีอำนาจในการบริหารงาน ความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักที่สำคัญในการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะถ้าหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้

2.2.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการออกไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางที่อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อมีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

2.2.4 มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ



### 2.3 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550 : 1-99) หมวด 4 ส่วนที่ 3 เน้นนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 กำหนดให้รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึงตนเองตัดสินใจในกิจกรรมท้องถิ่นของตนเองได้ พัฒนาเศรษฐกิจสังคมท้องถิ่น ระบบสาธารณสุข โภคสาธารณสุข การก่อสร้างพื้นฐานในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ ในด้านการปกครองท้องถิ่น หมวด 14 ตั้งแต่มาตรา 281 ถึงมาตรา 290 สรุปได้ว่า รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีอิสระในการกำหนดนโยบายในการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล งานเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ รัฐบาลเป็นผู้กำกับท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้ขอบของกฎหมาย และเพื่อกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังบัญญัติสิทธิของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น และจากการที่ได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้การจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง การจัดสัดส่วนภาษีอากรโดยต้องคำนึงถึงภารกิจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง และมาตรา 12 ได้กำหนดให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นแนวทางกรอบแนวความคิด เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 โดยยึดหลักการมีส่วนร่วม

#### 2.3.1 แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550 : 1-99)

มีดังนี้

1) กรอบแนวความคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดกรอบโดยยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ

1.1) ด้านความอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตน โดยยังคงอยู่ในการกำกับดูแลต่อรัฐบาล กลางที่มีความเป็นรัฐเดี่ยว มีความเป็นเอกภาพของประเทศยังอยู่ มีสถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นประมุข และรักษาความมั่นคงของชาติเอาไว้ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมือง การปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

1.2) ด้านบริหารราชการแผ่นดิน และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรัฐ จะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และในส่วนของการกิจระดับมหภาค และภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการได้กำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในค้ำนโยบาย ด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น และยังให้การสนับสนุน ส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการตรวจสอบ

1.3) ด้านประสิทธิภาพของการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการจากสาธารณะที่มีคุณภาพ และสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และมีความรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงาน ติดตามงานต่าง ๆ

2) ขอบเขตการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คณะกรรมการกระจายอำนาจได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขอบเขต ดังนี้

2.1) รัฐกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจการเงินการคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างความพร้อมส่งเสริมให้ประชาชนและสังคมเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

2.2) รัฐจะดำเนินการปรับบทบาทของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

พัฒนาโครงสร้างและกลยุทธ์เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ สร้างระบบการติดตาม ตรวจสอบดูแลประเมินประสิทธิภาพของการบริหาร

### 2.3.2 สรุปลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550 : 1-99)

มีดังนี้

- 1) มีการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยงานองค์กรปกครองท้องถิ่นนี้มีหน้าที่ มีงบประมาณ มีทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงกับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแล ให้การปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น
- 2) มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลยก็ไม่นับเป็นการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง
- 3) มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจการปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงาน หรือจัดทำกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตน
- 4) มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สินและเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ
- 5) มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อันเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้สังกัด กระทรวง ทบวง โดยตรงแต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

จากแนวคิดดังกล่าว การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการให้อิสระของประชาชนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง ให้มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ ตามกรอบของกฎหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งการ

กระจายอำนาจนี้จะมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การบริหาร โดยยังมีรัฐบาลกลางคอยกำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น

### ส่วนที่ 3 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นหลักสูตรถือเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลได้กระจายอำนาจการบริหารให้แก่คนในท้องถิ่นให้สามารถมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครองการบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 ว่าด้วย การปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงาน ตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ท้องถิ่นใดที่ต้องการปกครองตนเองก็มีสิทธิได้รับ การจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ซึ่งมีกฎหมายกำหนด โดยจะต้องคำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญ

#### 3.1 ประวัติการจัดตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีวิวัฒนาการและความเป็นมาเช่นเดียวกับสภาตำบล เหตุที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนตำบลขึ้นมาใหม่นั้น เนื่องจาก รัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชนให้มากขึ้น จึงได้พิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับ “สภาตำบล” ที่มีอยู่แต่เดิมเสียใหม่ และได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยให้มีการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” และต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ มาจนถึง ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2543

#### 3.2 หลักเกณฑ์การจัดตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งจากสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนใน ปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้ เฉลี่ยที่มีการเปลี่ยนแปลง (ซึ่งทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา) การประกาศยกฐานะ สภาตำบลเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำเป็น ประกาศ

กระทรวงมหาดไทย และประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา โดยในประกาศให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นได้มีการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จำนวน 617 แห่ง ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นจนถึงปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 5,492 แห่ง ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการยุบรวมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรไม่ถึง 2,000 คน ทั้งเป็นเหตุไม่สามารถที่จะดำเนินการบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพในลักษณะขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน หรือให้ตราพระราชกฤษฎีกายุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้นภายใน 90 วัน นับแต่วันที่มีเหตุดังกล่าว

3.2.2 สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้นได้

3.2.3 สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้กำหนดเขตใหม่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

### 3.3 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่

องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล)

3.3.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จำนวนอย่างน้อยที่สุด 6 คน แต่จะมีจำนวนมากเพียงใดขึ้นอยู่กับจำนวนหมู่บ้านในเขต ตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) จำนวนสมาชิกสภา อบต.

1.1) หมู่บ้าน 6 คน

1.2) หมู่บ้าน หมู่บ้านละ 3 คน

ตั้งแต่ 3 หมู่บ้านขึ้นไป หมู่บ้านละ 2 คน

2) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ต้องมีคุณสมบัติตามข้อ (1) และ (2) และไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม

(3) และ (4) ดังนี้

2.1) มีสัญชาติไทย และมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

2.2) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตาม

กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ในหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 เดือนจนถึงวันเลือกตั้ง

2.3) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

2.4) เป็นคนวิกลจริต จิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

3) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหาร

ส่วนตำบล

3.1) มีคุณสมบัติตามมาตรา 9 (1) และ (2) ดังนี้

3.2) มีสัญชาติไทย และมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

3.3) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตาม

กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ในหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 6 เดือนจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

3.4) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 9 (3)-(7) (9) หรือ (10) ดังนี้

3.5) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

3.6) เป็นผู้ไร้ร่างกายทุพพลภาพ วิกลจริต จิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

ติดยาเสพติดให้โทษหรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดไว้ สำหรับคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

3.7) เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงานส่วน

ท้องถิ่น หรือพนักงานองค์การของรัฐ

3.8) เป็นผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หรือสารวัตร

กำนัน

3.9) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่าทุจริตต่อหน้าที่

3.10) เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก โดยพ้นโทษมาแล้วไม่ถึง 3 ปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่โทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

3.11) เป็นผู้มีความผิดในทางทุจริต หรือเสื่อมเสียศีลธรรม

3.12) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ในสัญญาจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนสมัครรับเลือกตั้งหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

3.13) ไม่เคยถูกผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือ แพทย์ประจำตำบล เว้นแต่จะพ้น 5 ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

4.14) ไม่เคยถูกสภาตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล หรือไม่เคยถูกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เว้นแต่จะพ้น 5 ปี นับแต่วันพ้นจากตำแหน่งจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

#### 4) วาระดำรงตำแหน่ง

อายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

#### 5) การสิ้นสุดสมาชิกภาพ

5.1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

5.2) ตาย

5.3) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลาออก

5.4) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนดำรงตำแหน่งหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

5.5) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 47 ทวิ

5.6) มิได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาติดต่อกัน

เกินหกเดือน

5.7) ขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลติดต่อกันสามครั้ง

โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

5.8) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งเพราะมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณา และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

5.9) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

ได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

6) การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

หลักเกณฑ์และวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และในระหว่างที่ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมาใช้บังคับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอนุโลม

เมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือถือว่ามี การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ภายใน 60 วัน

การเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง เพราะเหตุแห่งการครบกำหนดวาระให้มีการเลือกตั้งภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ครบวาระ

การเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง เพราะเหตุอื่น นอกจากครบวาระหรือยุบสภา ให้เลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างภายใน 60 วันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง เว้นแต่วาระการดำรงตำแหน่งที่เหลืออยู่ไม่ถึง 180 วัน จะไม่ดำเนินการเลือกตั้งขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างก็ได้

7) อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

7.1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล



7.2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

7.3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลตาม และกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

#### 8) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาและรองประธานสภา 1 คน ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประธานสภาและรองประธานสภาอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี ประธานสภาและรองประธานสภานอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว อาจพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

8.1) ลาออกโดยยื่นหนังสือต่อนายอำเภอ

8.2) พ้นจากตำแหน่งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

8.3) ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหาร

เมื่อตำแหน่งประธานสภาและรองประธานสภาว่างลง เพราะเหตุอื่นนอกจากครบวาระ ให้มีการเลือกใหม่ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง

#### 9) การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ในปีหนึ่งมีสมัยประชุมสามัญ 2 สมัยหรือหลายสมัย แล้วแต่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนด แต่ต้องไม่เกิน 4 สมัย การประชุมสมัยหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ สำหรับการประชุมครั้งแรกต้องดำเนินการภายใน 45 วันนับแต่วันเลือกตั้ง

เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภา ประธานกรรมการบริหาร หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาเท่าที่มีอยู่ อาจทำคำร้องยื่นต่อ นายอำเภอ ขอให้เปิดประชุมสามัญวิสามัญ ถ้านายอำเภอเห็นสมควรก็ให้ นายอำเภอเรียกประชุมวิสามัญได้

สมัยประชุมวิสามัญมีกำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไป ต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ

ในการเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามสมัยประชุม ให้ประธานสภา เป็นผู้เรียกประชุมและเป็นผู้เปิดหรือปิดการประชุม

การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีสมาชิกสภามาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม

## 10) เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกสมาชิกสภาคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและจัดการประชุม และงานอื่นใดตามที่สภามอบหมาย ทั้งนี้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนี้จะเป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในขณะเดียวกันไม่ได้

## 11) คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีจำนวน 3 คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้งประกอบด้วย

3.1) ประธานกรรมการบริหาร จำนวน 1 คน

3.2) กรรมการบริหาร จำนวน 2 คน

ประธานกรรมการบริหาร มีฐานะเป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะกรรมการบริหารแต่งตั้งกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร

## 12) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร

บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

12.1) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

12.2) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อย ปีละ 2 ครั้ง

12.3) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมายคณะกรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

12.3.1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

12.3.2) มีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

12.3.3) สมาชิกภาพของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง

พร้อมกันตามมาตรา 47 ตี (9)

12.3.4) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้คณะกรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 92

12.3.5) คณะกรรมการบริหารลาออก และในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่คณะกรรมการบริหารมีมติลาออก

12.3.6) ความเป็นกรรมการบริหารของประธานกรรมการบริหารสิ้นสุดลง

12.3.7) สภาพองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

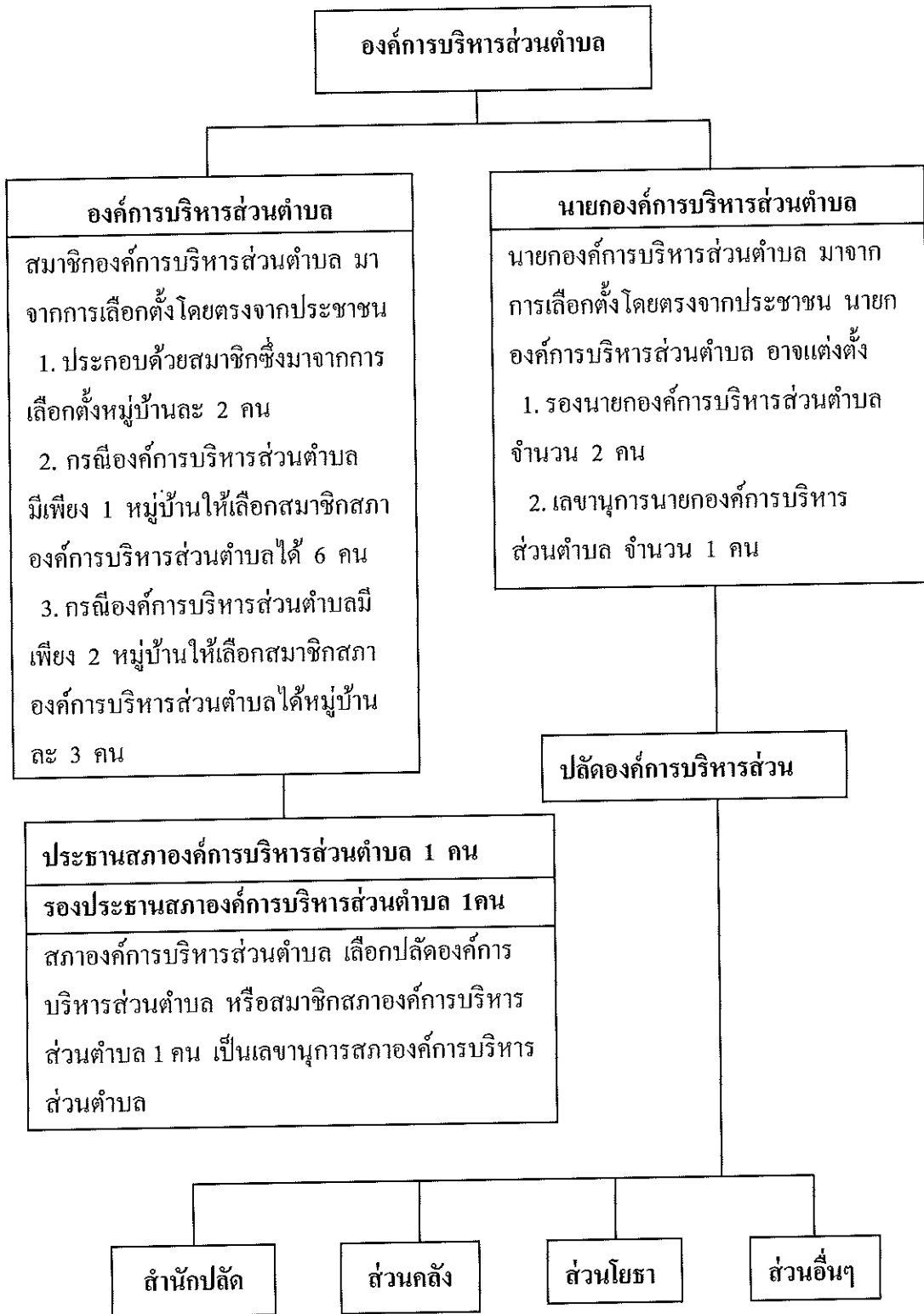
12.3.8) สภาพองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่คณะกรรมการบริหารเสนอและผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบังคับงบประมาณดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

เมื่อคณะกรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่งตามข้อ 4, 5, 6, 7 หรือ 8 ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคณะกรรมการบริหารขึ้นใหม่ แล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้งภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง และถ้าพ้นกำหนดเวลา 15 วันแล้ว ไม่อาจแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารดังกล่าวได้โดยมีสาเหตุสำคัญจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้นายอำเภอเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อพิจารณาส่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนี้แล้ว ความเป็นกรรมการบริหารสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

1. พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่งนับตั้งแต่วันที่ลาออก
3. ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 92
4. สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

5. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ลงคะแนนเสียง  
ให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ  
ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง



แผนภาพที่ 3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

#### 4. การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมี นายกององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชา ในส่วนราชการมีพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการประจำ และมีลูกจ้างจำนวนตามโครงสร้างตามกรอบอัตราค่าจ้าง เป็นไปตามขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งกำหนดไว้ 3 ขนาด คือ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง ขนาดเล็ก โดยมีกรอบพิจารณารายได้ พื้นที่ และประชากรในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเกณฑ์ในการพิจารณากรอบอัตราค่าจ้าง แบ่งการบริหารออกเป็นอย่างน้อย 7 ส่วน ดังนี้

4.1 สำนักปลัดงานองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่งานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง งานการประชุม งานนโยบายและแผน งานกฎหมายและคดี งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานกิจการสภา และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและได้รับมอบหมาย

4.2 ส่วนการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเบิกเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน และอื่นๆ โดยมี ฝ่ายงานการเงิน ฝ่ายงานบัญชี ฝ่ายงานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ ฝ่ายทะเบียนทรัพย์สินและพัสดุ และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

4.3 ส่วนโยธา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ ประมาณราคา ค่าใช้จ่ายในโครงการ งานควบคุมอาคาร โดยมีฝ่ายก่อสร้าง ฝ่ายออกแบบและควบคุมอาคาร ฝ่ายประสานสาธารณูปโภค และฝ่ายผังเมือง และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

4.4 ส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสาธารณสุขทั้งหมด โดยมีฝ่ายอนามัยและสิ่งแวดล้อม ฝ่ายส่งเสริมสุขภาพและสาธารณสุข ฝ่ายรักษาความสะอาด ฝ่ายควบคุมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฝ่ายควบคุมโรค และฝ่ายบริการสาธารณสุขและงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

4.5 ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษา คือ ฝ่ายส่งเสริมกิจการโรงเรียน และฝ่ายศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

4.6 ส่วนสวัสดิการและสังคม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ การบริการด้าน สวัสดิการและพัฒนาชุมชน การสังคมสงเคราะห์ และฝ่ายส่งเสริมอาชีพและพัฒนาสตรี และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

4.7 ส่วนส่งเสริมการเกษตร มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษาค้นคว้าทดลอง และวิเคราะห์วิจัยทางการเกษตร เช่นการเพาะปลูกการปรับปรุงพันธุ์ การขยายพันธุ์ และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

## 5. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มีดังนี้

5.1 อำนาจหน้าที่ทั่วไปพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

5.2 หน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้ทำ

5.2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

5.2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง

กำจัดมูลฝอย และ สิ่งปฏิกูล

5.2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

5.2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5.2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

5.2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

5.2.7 คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

5.2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณ

หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

5.3 หน้าที่ที่ไม่บังคับให้ทำ

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

5.3.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร

5.3.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

5.3.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

5.3.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

5.3.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

- 5.3.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 5.3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 5.3.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 5.3.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 5.3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 5.3.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 5.3.12 การท่องเที่ยว
- 5.3.13 การผังเมือง

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออก ข้อบังคับตำบล เพื่อใช้บังคับภายในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยจะกำหนดค่าธรรมเนียมหรือกำหนดโทษ ปรับได้ไม่เกิน 500 บาท

## 6. การประชุมของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ในหนึ่งปีมีสมัยประชุมสามัญ 2 สมัย หรือหลายสมัย แล้วแต่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนด แต่ไม่เกิน 4 สมัย เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็น เพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภา นายกององค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มีอยู่ อาจทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอ ขอให้เปิดประชุมสมัยวิสามัญ ถ้านายอำเภอเห็นสมควรก็ให้นายอำเภอเรียกประชุมวิสามัญในการประชุมสมัยหนึ่งๆ ให้กำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ สำหรับการประชุมสภาครั้งแรก ต้องดำเนินการภายใน 45 วัน นับแต่วันเลือกตั้ง การเรียกประชุมสภาตามสมัยประชุมให้ประธานสภาเป็นคนเรียกประชุม และเป็นผู้ปิดการประชุม ในการประชุมแต่ละครั้งจะต้องมีสมาชิกร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะครบองค์ประชุม

## 7. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีหลายด้าน ดังนี้

### 7.1 รายได้จากภาษี

7.1.2 ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียม รวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์



7.1.2 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัด แล้ว  
จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบล

7.1.3 องค์กรบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบล เพื่อเก็บภาษี  
อากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 10 ของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใด  
ประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท ดังต่อไปนี้

1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานประกอบการที่ตั้งอยู่  
ในองค์กรบริหารส่วนตำบล

2) ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ซึ่งร้านขาย  
สุราตั้งอยู่ในองค์กรบริหารส่วนตำบล

7.2 รายได้อื่น ๆ

7.2.1 รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรบริหารส่วนตำบล

7.2.2 รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์กรบริหารส่วนตำบล

7.2.3 รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์กรบริหารส่วนตำบล

7.2.4 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายกำหนด 7.2.5  
เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

7.2.7 รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

7.2.8 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

7.2.9 รายได้อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์กรบริหารส่วนตำบล

## 8. รายจ่ายขององค์กรบริหารส่วนตำบล

องค์กรบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่ายตามงบประมาณ โดยจำแนกออกเป็น  
2 ลักษณะ คือ รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผน

8.1 รายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระ  
ผูกพันต้องจ่าย เป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานต่าง ๆ เบิกจ่าย ได้แก่

8.1.1 ค่าชำระเงินกู้ และดอกเบี้ย

8.1.2 รายจ่ายตามข้อผูกพัน

8.1.3 เงินสำรองจ่าย

8.1.4 เงินงบประมาณรายจ่ายทั่วไปตั้งช่วยเหลืองบประมาณ

8.1.5 เงินช่วยค่าทำศพ

8.2 รายงานตามแผนงาน หมายถึง รายงานซึ่งกำหนดรายละเอียดหมวดรายจ่ายไว้ในงานหรือโครงการตามแผนงานสำหรับหน่วยงานใด โดยเฉพาะ ได้แก่

- 8.2.1 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ
- 8.2.2 หมวดค่าจ้างทั่วไป
- 8.2.3 หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ
- 8.2.4 หมวดค่าสาธารณูปโภค
- 8.2.5 หมวดเงินอุดหนุน
- 8.2.6 หมวดค่าสาธารณูปโภค
- 8.2.7 หมวดรายจ่ายอื่น ๆ

## 9. การกำกับดูแล

9.1 นายอำเภอ มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยนายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายการและเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้

9.2 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

9.3 หากปรากฏว่าคณะกรรมการบริหาร กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะหรือกรรมการบริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ

## 10. หลักการบริหารจัดการที่ดี

การบริหารจัดการที่เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องพัฒนาไปสู่การบริหารที่ให้ได้เพื่อเป็นที่พึงของประชาชน โดยมีหลักสำคัญอยู่ 6 ประการ คือ

10.1 หลักนิติธรรม จะต้องมีการบริหารด้วยความเป็นธรรม ชอบด้วยระเบียบกฎหมาย รักษาคุ้มครองผลประโยชน์ ของประชาชนอย่างเท่าเทียมกันและยุติธรรม

10.2 หลักความโปร่งใส คือ องค์การบริหารส่วนตำบล ไร่อะไร ประชาชนควรรู้  
ด้วย โดยการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนตรวจสอบได้ตลอดเวลา

10.3 หลักความรับผิดชอบ ในการให้บริการสาธารณะตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ตาม  
กฎหมายอย่างมีคุณภาพต้องรับผิดชอบต่อหากเกิดความเสียหาย

10.4 หลักความมีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และแสดง  
ความคิดเห็นในกระบวนการตัดสินใจ และตรวจสอบ

10.5 หลักคุณธรรมมีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และ  
แสดงความคิดเห็นในกระบวนการตัดสินใจ และตรวจสอบ

10.6 หลักความคุ้มค่า การบริหารจัดการ และการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด  
ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

## 11. บทบาทในการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

บทบาทในการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญเป็นอย่างมาก  
ในการที่จะพัฒนา โดยมีบทบาทสำคัญ ดังนี้

11.1 พัฒนาการบริหารให้มีลักษณะถูกต้อง โปร่งใส มีวิสัยทัศน์และส่งเสริมการ  
มีส่วนร่วมของประชาชน

11.2 เป็นแหล่งเรียนรู้และศึกษาระบบการบริหารแก่องค์การบริหารส่วนตำบล  
และประชาชน

11.3 เป็นองค์กรนำในการพัฒนาบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งฝ่าย  
การเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำ

11.4 เป็นตัวอย่างในการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบล และ  
องค์กรอื่น

11.5 เป็นองค์กรหลักในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน

11.6 เป็นองค์กรนำเสริมสร้างความรู้ จริยธรรม คุณธรรม แก่สมาชิกท้องถิ่น

11.7 เป็นองค์กรนำในการรักษาผลประโยชน์ร่วมกันขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น

จากแนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล จึงสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วน  
ตำบลเป็นอีกรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง คือมีการตรา  
พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และได้มีการแก้ไข  
ปรับปรุงเพื่อให้ใช้ได้อย่างเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม สถานการณ์จนถึง ฉบับที่ 5

พ.ศ. 2546 เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในการที่จะได้เรียนรู้การบริหารจัดการภายในท้องถิ่นของตนเอง รู้จักการเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนา เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลถือเป็นหน่วยที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาประเทศชาติอย่างยั่งยืนอีกต่อไป

## บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม

### 1. สภาพทั่วไป

#### 1.1 ที่ตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลมะค่าตั้งอยู่หมู่ที่ 4 ตำบลมะค่า อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ตั้งอยู่ห่างจากอำเภอกันทรวิชัยไปทางทิศตะวันออก เป็นระยะทาง 9 กิโลเมตร และตั้งห่างจากจังหวัดมหาสารคาม ประมาณ 25 กิโลเมตร

#### 1.2 เนื้อที่

ตำบลมะค่า มีพื้นที่ทั้งหมด 21,433 ไร่ หรือประมาณ 33.38 ตร. กม.

#### 1.3 อาณาเขตติดต่อ

ทิศเหนือ ติดต่อกับ ตำบลกุดไผ่จ้อ อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม

ทิศใต้ ติดต่อกับ อำเภอเมืองมหาสารคาม โดยมีแม่น้ำชีเป็นเส้นแบ่ง

#### อาณาเขต

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ ตำบลโคกสะอาด และตำบลหนองชัยพัฒนา

อำเภอหนองชัย จังหวัดกาฬสินธุ์

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ ตำบลขามเฒ่าพัฒนา ตำบลท่าขอนยาง

อำเภอกันทรวิชัย และจังหวัดมหาสารคาม

### 2. ลักษณะภูมิประเทศ

ตำบลมะค่า มีสภาพ เป็นพื้นที่ราบลุ่ม พื้นที่ทางด้านทิศใต้ของตำบลจำนวน 3 ใน 4 ส่วนของตำบล เป็นพื้นที่ราบลุ่ม ซึ่งเป็นพื้นที่ ที่เหมาะสมกับการปลูกข้าวเป็นอย่างดี อีกทั้งยังเป็นแหล่งประมงของประชาชนและอำเภอใกล้เคียง แต่ก็มีข้อจำกัดเกี่ยวกับภัยธรรมชาติ คือ อุทกภัยในพื้นที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำการเกษตรทุกปี และพื้นที่อีกส่วนหนึ่ง ประมาณ 1 ใน 4 ของพื้นที่ทั้งหมด อยู่ทางทิศเหนือของตำบลเป็นพื้นที่ดอน เหมาะสำหรับการเป็นที่อยู่

อาศัย การทำไร่ สภาพดินเป็นดินร่วนปนทราย ส่วนใหญ่จะปลูกพืชผัก พืชสวน พืชไร่ ไม้ยืนต้น ไม้ใช้สอย เช่น มันสำปะหลัง อ้อย ยางพารา ยูคาลิปตัส ไม้ไผ่ เป็นต้น แม่น้ำที่สำคัญคือลำน้ำชีที่ไหลจากทิศตะวันตกสู่ทิศตะวันออกของตำบล ความยาวประมาณ 20 กิโลเมตร ผ่านหมู่บ้านในเขตตำบลมะค่า ที่ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำชี จำนวน 7 หมู่บ้านคือ บ้านป่ายางห่าง บ้านโนนทัน บ้านโขงใหญ่ บ้านกุศเวียน บ้านหนองหญ้าม้า บ้านโคกรุ่น ม.10 และบ้านโคกรุ่น ม. 15

### 3. จำนวนหมู่บ้าน

ในเขตตำบลมะค่ามีจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด 15 หมู่บ้าน ตามรายชื่อต่อไปนี้

1. บ้านมะค่า	หมู่ที่ 1	9. บ้านโนนตาล	หมู่ที่ 9
2. บ้านมะค่า	หมู่ที่ 2	10. บ้านโคกรุ่น	หมู่ที่ 10
3. บ้านมะค่า	หมู่ที่ 3	11. บ้านหนองหญ้าม้า	หมู่ที่ 11
4. บ้านมะค่า	หมู่ที่ 4	12. บ้านโขงใหญ่	หมู่ที่ 12
5. บ้านไผ่	หมู่ที่ 5	13. บ้านเปลือยน้ำ	หมู่ที่ 13
6. บ้านกุศเวียน	หมู่ที่ 6	14. บ้านโนนทัน	หมู่ที่ 14
7. บ้านน้ำเที่ยง	หมู่ที่ 7	15. บ้านโคกรุ่น	หมู่ที่ 15
8. บ้านป่ายางห่าง	หมู่ที่ 8		

### 4. สภาพเศรษฐกิจ

อาชีพของประชากรส่วนใหญ่ ประกอบอาชีพเกษตรกรรม รายได้เฉลี่ยประมาณ 23,000 บาท/ปี หน่วยธุรกิจเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า ดังนี้ ปั้นน้ำมัน จำนวน 1 แห่ง โรงสีจำนวน 8 แห่ง ร้านจำหน่ายอาหารจำนวน 1 แห่ง ร้านค้าปลีกจำนวน 15 แห่ง

### 5. สภาพสังคม

5.1 การศึกษา ประกอบด้วย โรงเรียนประถมจำนวน 7 แห่ง โรงเรียนมัธยมศึกษา (ขยายโอกาส) จำนวน 1 แห่ง ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนจำนวน 2 แห่ง ระบบการศึกษานอกโรงเรียนจำนวน 1 แห่ง วัดจำนวน 12 แห่ง และสำนักสงฆ์ จำนวน 2 แห่ง

5.2 สาธารณสุข ประกอบด้วย โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล จำนวน 2 แห่ง อัตรากำลังและใช้ส้วมราดน้ำ ร้อยละ 100 และมีอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) จำนวน 175 คน

## 6. การบริการพื้นฐาน

6.1 การคมนาคม มีถนนลาดยางเชื่อมระหว่างหมู่บ้าน 2 สาย มีถนน ลาดยาง ภายในหมู่บ้าน 3 สาย

6.2 การโทรคมนาคม มีทำการไปรษณีย์ 1 แห่ง

6.3 การไฟฟ้า มีไฟฟ้าใช้ครบ 15 หมู่บ้าน ประชากรมีไฟฟ้าใช้ครบทุกครัวเรือน

6.4 แหล่งน้ำธรรมชาติ แม่น้ำชี เป็นแม่น้ำสายหลักที่เป็นแนวแบ่งเขตการปกครองอยู่ทางทิศใต้ของตำบล มีน้ำตลอดปีใช้ประโยชน์ทางการเกษตร ลำห้วย 3 สาย ฝายน้ำล้น 9 แห่ง

## 7. ข้อมูลอื่น ๆ

7.1 ที่สาธารณประโยชน์ 1,500 ไร่

7.2 มวลชนจัดตั้ง ลูกเสือชาวบ้าน จำนวน 154 คน คณะกรรมการพัฒนาสตรี ระดับหมู่บ้าน 1 กลุ่ม คณะกรรมการศูนย์เยาวชนระดับตำบล 1 กลุ่ม คณะกรรมการสตรี ระดับหมู่บ้าน 10 กลุ่ม อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจำนวน 80 คน ชุดกู้ชีพกู้ภัย จำนวน 10 คน และชุดประชาอาสาป้องกันและต่อต้านยาเสพติดจำนวน 50 คน

## 8. ศักยภาพในตำบล

8.1 จำนวนบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 32 คน แบ่งออกเป็น ฝ่ายบริหาร 4 คน สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน ส่วนโยธา จำนวน 4 คน ส่วนการคลังจำนวน 7 คน ส่วนสวัสดิการสังคมจำนวน 1 คน และ ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม จำนวน 10 คน

8.2 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยประมาณ ประจำปีงบประมาณ 2552 จำนวน 23,065,062 บาท แยกเป็น รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง จำนวน 233,000 บาท รายได้ที่ส่วนราชการต่าง ๆ จัดเก็บให้จำนวน 9,378,180 บาท และ เงินอุดหนุนรัฐบาลจำนวน 13,453,882 บาท

8.3 ศักยภาพของชุมชนและพื้นที่ พื้นที่ตำบลมะค่ามีลักษณะเป็นลูกคลื่น เป็นที่ราบและที่ราบสูง พื้นที่ราบลุ่มมีการทำนา พื้นที่ราบสูงมีการทำไร่มันสำปะหลัง ปลูกยางพารา และปลูกหม่อน เลี้ยงไหม การคมนาคมระหว่างตำบลมะค่ากับอำเภอกันทรวิชัย ยังไม่สะดวกเท่าที่ควรเนื่องจากสภาพถนนที่ใช้ในการคมนาคมมีสภาพชำรุด ถนนที่ใช้ในการติดต่อกับหมู่บ้านเป็นถนนลูกรัง การคมนาคมไม่สะดวกโดยเฉพาะในฤดูฝน ภายในตำบลไม่มีแหล่งน้ำขนาดใหญ่ เพื่อใช้ในการเกษตร ทำให้ขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง

สรุปบริบทขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นข้อมูลพื้นฐานของตำบลมะค่าที่ใช้เป็นข้อมูลหลักประกอบการจัดทำแผน โดยเฉพาะแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาคำบลเป็นแผนพัฒนาในระยะยาว 10 ปี โดยสภาพทั่วไป และข้อมูลพื้นฐานของตำบลมะค่า มีเนื้อหาสำคัญประกอบด้วย สภาพทั่วไป สภาพเศรษฐกิจ สภาพสังคม การบริหารชั้นพื้นฐาน ข้อมูลอื่น ๆ และศักยภาพในตำบล เป็นต้น

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ปิยนุช แสงวรุฑ (2544 : 72-73) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นตำบลนางาม อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า

1. ผู้เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จบการศึกษาระดับชั้นประถมศึกษา อาศัยในท้องถิ่นมาตั้งแต่เกิด และส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นตำบลนางาม อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง
3. ผลการเปรียบเทียบ พบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ต่อเดือนแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นตำบลนางาม อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ไม่แตกต่างกัน
4. สำหรับปัญหาที่พบ คือ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีระดับการมีส่วนร่วมในการร่วมวางแผนพัฒนาท้องถิ่น รับรู้และเข้าใจในระบบการวางแผนมากกว่าประชาชน ทำให้การพัฒนาท้องถิ่นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ ขาดวิสัยทัศน์ในการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

กรรม คำพิทุรย์ (2545 : 121-122) ได้ทำการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลพระยืน อำเภอพระยืน จังหวัดขอนแก่น ผลการศึกษาพบว่า

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง

2. ผลการเปรียบเทียบ พบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และ รายได้ต่อเดือนแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลพระยืน อำเภอพระยืน จังหวัดขอนแก่น ไม่แตกต่างกัน

3. ปัญหาในการบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มีการเสนอแนะมากที่สุด คือ องค์การบริหารส่วนตำบลขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบวัตถุประสงค์ของการวางแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขที่มากที่สุด คือ องค์การบริหารส่วนตำบลควรประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง

พวงทอง โยธาใหญ่ (2545 : 90 - 91) ได้ทำการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

2. ผลการเปรียบเทียบ พบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ต่อเดือนแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ไม่แตกต่างกัน

3. สำหรับข้อเสนอแนะ พบว่า การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนมากมีความพยายามจะปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 แต่มีบางองค์การบริหารส่วนตำบล ยังปฏิบัติไม่ครบกระบวนการตามระเบียบที่กำหนด โดยเฉพาะในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์การพัฒนา และการนำเสนอร่างแผนพัฒนา ทั้งนี้ อาจมาจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยังไม่มีความเข้าใจในระเบียบเท่าที่ควร สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พบว่าอยู่ในระดับที่ต่ำ



โยธิน ขารเจริญ (2545 : 48) ได้ศึกษาเรื่อง บทบาทของคณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลในการวางแผนพัฒนาตำบล ในอำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า

1. บทบาทของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการวางแผนพัฒนาตำบล ในอำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ ด้านขั้นเตรียมการวางแผน ด้านขั้นตอนการกำหนดวัตถุประสงค์ ด้านขั้นการวิเคราะห์สภาพปัญหา และด้านการติดตามและประเมินผล ตามลำดับ

2. ผลการเปรียบเทียบ พบว่า คณะกรรมการที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ต่อเดือนแตกต่างกัน มีบทบาทในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ไม่แตกต่างกัน

3. สำหรับข้อเสนอแนะ คณะกรรมการ ได้ให้ข้อเสนอแนะ เช่น ด้านขั้นตอนการกำหนดวัตถุประสงค์ คณะกรรมการ ควรมีความรู้ความสามารถในการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายและวิธีการจัดการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

เรณู คุปต์ชัย และคณะ (2545 : 85) ทำการศึกษาเรื่องความรู้ความเข้าใจ ทักษะคติ และการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการศึกษา พบว่า

1. ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล มีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลในระดับปานกลาง ได้แก่ ด้านการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ด้านการกำหนดแผนการดำเนินงาน ด้านการดำเนินงาน และด้านการติดตามตรวจสอบ

2. ผลการเปรียบเทียบ พบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ต่อเดือนแตกต่างกัน มีส่วนร่วมต่อการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ไม่แตกต่างกัน

วรพร สีสกุล (2547 : 46-48) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลบางคล้า อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา ผลการศึกษาพบว่า

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลบางคล้า อำเภอบางคล้าจังหวัดฉะเชิงเทรา โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ ด้านการเตรียมจัดทำแผน ด้านการเก็บรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล ด้านการคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา และด้านการกำหนดจุดหมายและแนวทางการพัฒนาระยะยาว

2. ผลการเปรียบเทียบ พบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และ รายได้ต่อเดือนแตกต่างกัน มีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลบาง คล้า อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา ไม่แตกต่างกัน

อังคณา วงษ์นอก (2547 : 112 - 114) ได้ศึกษาการบริหารในการวางแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ในอำเภอนาขูน จังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษาพบว่า

1. การบริหารในการวางแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วม ของประชาชน โดยรวมอยู่ในระดับมาก

2. ผลการเปรียบเทียบ พบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และ รายได้ต่อเดือนแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ใน อำเภอนาขูน จังหวัดมหาสารคาม แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

3. สำหรับข้อเสนอแนะ ประชาชนได้ให้ข้อเสนอแนะ เช่น ด้านการรวบรวม ปัญหาความต้องการ องค์การบริหารส่วนตำบล ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้อภิปรายข้อดี ข้อเสียของโครงการที่หมู่บ้านตนต้องการ อย่างกว้างขวาง ไม่ควรคำนึงถึงเวลา

พันทิพา พันธุสุนทร (2548 : 82-84) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล หนองขุ่นใหญ่ อำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาค้นคว้าปรากฏดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล หนองขุ่นใหญ่ อำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมอยู่ในระดับมาก ได้แก่ ด้านการ เตรียมการจัดทำแผน ด้านการกำหนดปัญหาและแนวทางในการพัฒนาหมู่บ้าน ด้านการกำหนด และการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาในระดับตำบล ด้านการกำหนดแนวทางการพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล และด้านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

2. ผลการเปรียบเทียบ พบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และ รายได้ต่อเดือนแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล หนองขุ่น ใหญ่ อำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

3. ปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ที่ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ ผ่านมา เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนทุกกลุ่มทั้ง 5 ขั้นตอน ประชาชนขาด ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล และขาดวิสัยทัศน์ ในการมีส่วนร่วมวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

วาสนา ถิ่นงาม (2548 : 62-64) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบล : ศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนตำบลเก่าขาม อำเภอน้ำยืน จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาพบว่า

1. ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ในเขตพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลเก่าขาม อำเภอเมืองน้ำยืน จังหวัดอุบลราชธานี โดยรวมและรายชื่ออยู่ในระดับมาก ได้แก่ ด้านรวบรวมปัญหา/ความต้องการ ด้านขั้นร่วมปฏิบัติการ ด้านขั้นวิเคราะห์ข้อมูล / สาเหตุปัญหา ด้านขั้นติดตามการดำเนิน โครงการ/กิจกรรม ตามลำดับ

2. ผลการเปรียบเทียบ พบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ต่อเดือนแตกต่างกัน มีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบล : ศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนตำบลเก่าขาม อำเภอเมืองน้ำยืน จังหวัดอุบลราชธานี แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

โกมินทร์ กุลเวชกิจ (2549 : 67) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมน้อย ในด้านการเลือกตั้งกิจกรรมในกลุ่มการเมือง การแสดงความคิดเห็น การร่วมกลุ่มผลประโยชน์ การแสดงออกซึ่งความต้องการต่าง ๆ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน เมื่อจำแนกตามเพศและอายุ ไม่แตกต่างกัน เมื่อจำแนกตามระดับการศึกษา อาชีพ และถิ่นที่อยู่ มีส่วนร่วมทางการเมืองแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

มังกร ศรีษะโคตร (2549 : 75) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนการพัฒนาตำบล กรณีศึกษา : ตำบลคงใหญ่ อำเภอน้ำขุ่น จังหวัดมหาสารคาม โดยทำการศึกษาตัวแปรด้าน เพศ อายุ ตำแหน่งทางสังคม อาชีพ รายได้ ความต้องการมีเกียรติยศ ความต้องการมีความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้าน ไม่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาตำบล ส่วน เพศ ตำแหน่งทางสังคม ความต้องการมีเกียรติยศ และความคาดหวังต่อรางวัลการประกวด มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาตำบล ในส่วนระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบลอยู่ในระดับปานกลาง

จิราวัลย์ วรวงศ์ (2550 : 53-55) ได้ศึกษาการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลเมืองสรวง อำเภอเมืองสรวง จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาปรากฏดังนี้

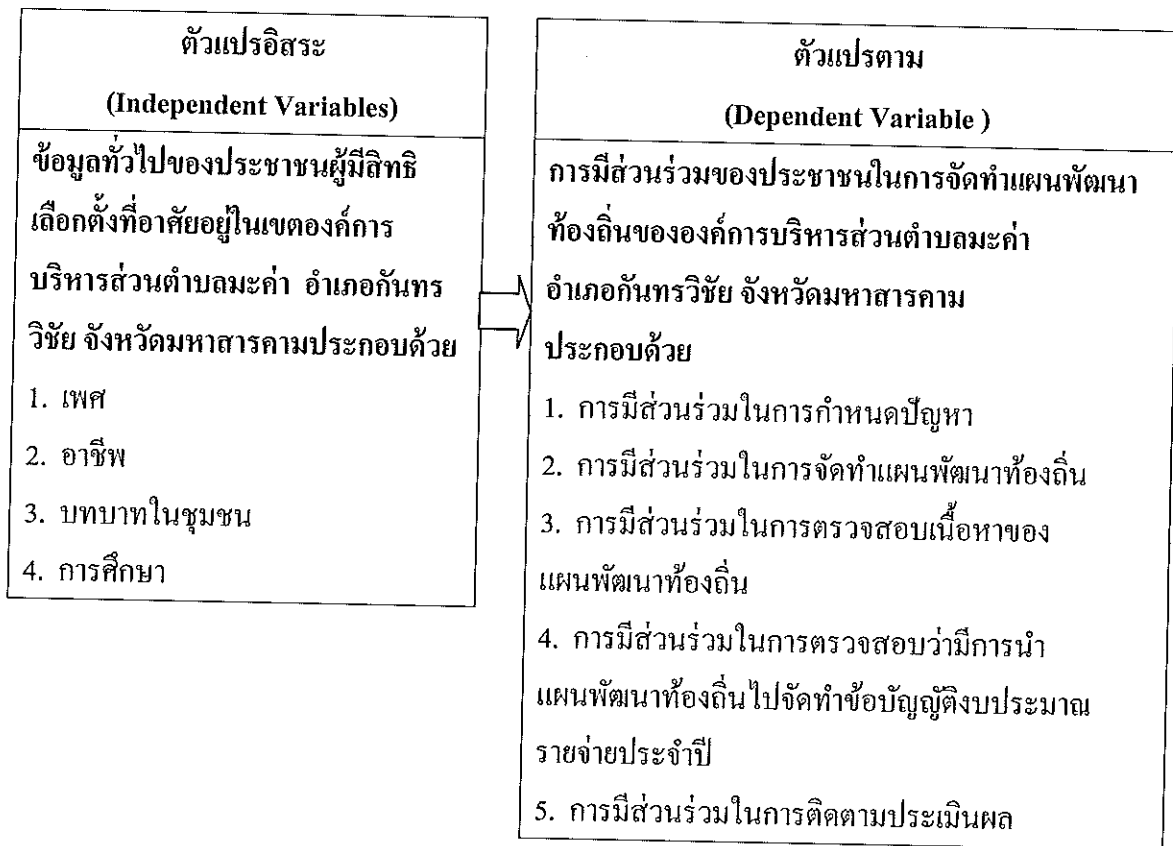
1. ประชาชนเห็นว่าเทศบาลเมืองสรวง มีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาท้องถิ่น โดยรวมและรายด้านทุกด้านอยู่ในระดับมาก คือ ด้านการมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน ด้านการมีส่วนร่วมในการค้นปัญหาสาเหตุของปัญหา ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการ และด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

2. ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ต่อเดือนแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลเมืองสรวง อำเภอเมืองสรวง จังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สมศักดิ์ พรหมเคื้อ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม โดยจำแนกตามเพศ อาชีพ และระดับการศึกษา พบว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ทั้ง 4 ด้าน การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมิน ส่วนการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่จำแนกตามอาชีพ ไม่แตกต่างกันทางสถิติ เมื่อจำแนกตามเพศและระดับการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

### กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยได้สรุปกรอบแนวความคิด ของ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (2543 : 14-15) มาปรับใช้เป็นกรอบแนวคิดการวิจัยครั้งนี้ ดังนี้



แผนภาพที่ 4 กรอบแนวคิดการวิจัย