

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลชั้นชม อำเภอชั้นชม จังหวัดมหาสารคาม ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาเป็นกรอบแนวทางในการศึกษา โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
4. ข้อมูลทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้นชม อำเภอชั้นชม จังหวัดมหาสารคาม
5. แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน และการวางแผนพัฒนา
6. แนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแบบมีส่วนร่วม
7. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

รศ.ดร. รัตนเสริมพงศ์ (2546 : 32) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจว่าเป็นหลักการใช้อำนาจบริหารที่กำหนดให้รัฐบาลในส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารประเทศมอบอำนาจหรือคืนอำนาจบางประการให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นดำเนินการบริหารกิจการท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ ประชาชนในท้องถิ่นจะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อใช้อำนาจดังกล่าวแทนประชาชน และดำเนินการบริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของของชุมชนท้องถิ่นนั้นอย่างเป็นอิสระ โดยไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแต่ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลตามความจำเป็น

รณสวร์ เจริญเมือง (2548 : 59) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจการหลาย ด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการบริหารแทบทุกอย่าง ของท้องถิ่น

โกวิทย์ พวงงาม (2548 : 36) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า คือ การโอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชน ซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่าง เป็นอิสระจากการปกครองส่วนกลาง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 35) ได้ให้ความหมายของหลักการกระจายอำนาจ ปกครอง (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่น นอกจากองค์กรของส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรืออำนาจสั่งการของส่วนกลางเพียงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ส่วนกลางเท่านั้น

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การกระจายกิจกรรมการบริหารของรัฐบาล กลาง ทั้งด้านงบประมาณ หน้าที่ และบุคลากร โดยการมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่ องค์กรที่เป็นนิติบุคคลอื่นจากอำนาจการบริหารส่วนกลาง ให้มีอำนาจในการตัดสินใจ การ กำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ในด้านการให้บริการสาธารณะ โดยอิสระไม่อยู่ ภายใต้อำนาจควบคุมแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล

2. ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

ลักษณะของการกระจายอำนาจมีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายไว้ ดังนี้

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 28 - 29) ได้อธิบายหลักการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

2.1 มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคล อิสระจากองค์กรของ ราชการบริหารส่วนกลาง ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจ มากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและหน้าที่ ของตนเองกับมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้อง ขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

2.2 มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นองค์การของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่แน่ว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองทางพื้นที่ ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์กรนั้นการเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

2.3 องค์การตามหลักการกระจายอำนาจ มีความเป็นอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการ ได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์กรใดไม่มีความเป็นอิสระเช่นว่านี้หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

สรุปหลักการกระจายอำนาจ คือ เป็นหลักการกระจายอำนาจหน้าที่ งบประมาณ ในการจัดบริการสาธารณะจากรัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐจะต้องมีกฎหมายรองรับในการกระจายอำนาจหน้าที่นั้น ๆ นำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข

3. ประเภทของการกระจายอำนาจทางปกครอง

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

ก. การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน (Decentralization Territorial) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Collectivities Locales) จัดทำ ทั้งนี้ การจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขต โดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ การจัดระเบียบราชการบริหารลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

ข. การกระจายอำนาจทางบริการ หรืออาจเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิค (Decentralization Par Service Or Technique) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐ (State Oragans) ที่จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำบริการกระจายอำนาจทางบริการนี้ มิใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์กรของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะ โดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐมีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเองโดยเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน

ตารางที่ 1 แสดงความแตกต่างระหว่างองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่กับองค์กรกระจายอำนาจทางบริหาร

องค์กร \ ลักษณะ	พื้นที่	การจัดทำบริการสาธารณะ
กระจายอำนาจทางพื้นที่	เล็ก	ทำได้หลายอย่าง
กระจายอำนาจทางบริการ	ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ	ทำได้อย่างเดียว

ที่มา สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 30)

4. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

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

หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในหลักการที่สำคัญ 6 ประการ คือ

1. รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นและส่งเสริมให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ
2. การกำกับดูแลท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมิได้ให้มีมาตรฐานกลาง
3. ท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการจัดบริการสาธารณะและพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้ครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น
4. ท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชนหรือความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น
5. ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่น
6. ให้มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น และให้มีผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นร่วมเป็นคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น

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

4.1 สรุปลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น คือ

- 1) มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนี้มีหน้าที่ มีงบประมาณ มีทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงกับหน่วย การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแล ให้การปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2) มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลยก็ไม่นับเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3) มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจการปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงาน หรือจัดทำกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4) มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเองซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

5) มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อันเป็นพนักงานของตนเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้สังกัดกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจด้านหน้าที่ งบประมาณ บุคลากร ให้แก่ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง ตามกรอบของกฎหมายที่กำหนดไว้ เพื่อผลสัมฤทธิ์คือการบริการประชาชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งนี้ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตามแนวทางของระบอบประชาธิปไตย

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ลิจิต ซีเรเวกิน (2548 : 36) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 30) สรุปการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ ก็คือการทำที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วน ซึ่งมีให้อำนาจในทางนิติบัญญัติและมีให้อำนาจในทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจทางบริหารหรือจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับกองกำลังในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

มอนตากู (Mongtagu. 1984 : 574) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1951 : 101 – 103) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

การปกครองท้องถิ่น สรุปได้ว่าเป็น รูปแบบของการปกครองที่จัดตั้งขึ้นจากกฎหมายมหาชนที่กำหนดให้เป็นองค์กรนิติบุคคลนอกจากรัฐบาลส่วนกลาง มีอำนาจหน้าที่งบประมาณ บุคลากร ในการบริหารจัดการเพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการปกครองดังกล่าวเป็นรูปแบบของการจำลองระบบรัฐสภาส่วนกลางมาให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมให้พัฒนาท้องถิ่นของตนเองด้วยตนเอง

2. หลักการปกครองท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2548 : 29) ได้ประมวลหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญ ดังนี้

2.1 การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่

2.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คืออำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น

2.4 เมืองครุฑที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

2.5 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนอย่างแท้จริง

สรุปหลักการปกครองท้องถิ่น คือ ต้องมีพื้นที่ที่มีประชากรในท้องถิ่น มีงบประมาณ มีบุคลากร ซึ่งได้รับอำนาจอิสระในรูปของกฎหมาย โดยจัดตั้งเป็นองค์กรนิติบุคคลในการให้บริการสาธารณะ โดยในการดำเนินการประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนั้น ๆ

3. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ (พรชัย เทพปัญญา และคณะ. 2537 : 5 – 7)

3.1 เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้บริการซึ่งบุคคลหรือเอกชนไม่สามารถจัดทำให้ได้ หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดหาให้ได้ ในลักษณะเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะจัดบริการให้ เช่น ได้รับความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้รับสวัสดิการ และได้รับความสะดวกในการดำเนินชีวิต

3.2 เพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง เนื่องจากการดำเนินชีวิตของบุคคลอาจจะเกิดการขัดแย้งกันเพราะความคิดเห็น ผลประโยชน์แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะมีการอภิปรายถกเถียงกันอย่างมีเหตุผล หรือมีการโต้แย้งกันอย่างรุนแรง หรืออาจมีการตัดสินบนหรือการต่อสู้กัน กรณีเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเข้ามาแก้ปัญหา โดยการเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ควบคุมการขัดแย้ง เป็นผู้ประนีประนอมหรือแบ่งผลประโยชน์หรือเป็นผู้ตัดสินกรณีพิพาทซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องเชื่อฟังและยอมรับคำตัดสินนั้น

3.3 เพื่อการแบ่งเบาภาระและการเป็นตัวแทนของแต่ละส่วนของประเทศ การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งเบาภาระของส่วนกลางให้ท้องถิ่นจัดปกครองตนเอง เพื่อเป็นการฝึกหัดการปกครองตนเองสำหรับประเทศที่ยังไม่พัฒนา แต่สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น ถือว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นตัวแทนของประเทศ ส่วนหนึ่งในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศ อย่างเช่น ชาวอเมริกามีความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย หรือแม้แต่ในสาธารณรัฐประชาชนจีนและรัสเซียก็คาดหวังไว้เช่นเดียวกันแต่อาจจะดำเนินการแตกต่างกันเท่านั้น

4. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย (สถาบันดำรง ราชานุกาพ กองวิชาการและแผนงาน. 2539 : 16 - 17) เนื่องจาก

4.1 องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติ มีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

4.2 การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

4.3 การปกครองท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง(Political Maturity) กล่าวคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหารการเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิธีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

4.4 การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชน ด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติหากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ก็จะมีผลทำให้เกิดความตึงเครียดและมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

4.5 การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักรการเมืองระดับชาติ นักรการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักรการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมศรัทธาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น

5. ความจำเป็นของการปกครองท้องถิ่น

เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีการปกครองท้องถิ่น มีเหตุผลดังนี้

5.1 เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบที่จะต้องดูแลทำนุบำรุงประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนทั้งอาณาเขตประเทศ งบประมาณที่ใช้จ่ายและต้องใช้จ่ายเจ้าหน้าที่เป็นจำนวนมาก หากท้องถิ่นได้ดำเนินการปกครองบริหารด้วยตนเองแล้วโดยงบประมาณที่หาได้เองและมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง ก็ย่อมเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐในการให้บริการแก่ประชาชนลงไปอย่างมากทำให้รัฐสามารถหันไปทำนุบำรุงห่มเทในสิ่งใหญ่ที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศได้อย่างดียิ่งขึ้น

5.2 สามารถสนองความต้องการของประชาชน ได้อย่างถูกต้อง ประเทศแต่ละประเทศมีความกว้างใหญ่ไพศาล การที่รัฐจะต้องดูแลประชาชนทั้งประเทศนั้นย่อมเกิดปัญหาคือ

- 1) ดูแลไม่ทั่วถึง สิ้นเปลืองกำลังงบประมาณและกำลังคน
- 2) สอนองความต้องการของประชาชน ซึ่งแต่ละท้องถิ่นมีความต้องการเหมือนกัน

5.3 ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง อันจะทำให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะว่าการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้นประชาชนสามารถเข้ามารับผิดชอบในการให้บริการเพื่อสนองความต้องการของตนเองและปกป้องผลประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นส่วนรวม จะส่งผลถึงการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับชาติจึงกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตย (School of Democracy of People)

สรุป การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองระดับท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจที่จะเลือกคณะตัวแทนในรูปของสภาและผู้บริหารท้องถิ่น ที่มีองค์กรที่ตั้งเป็นนิติบุคคลที่มีทั้งหน้าที่ งบประมาณ บุคลากร ที่รัฐบาลส่วนกลางกระจายอำนาจให้เป็นอิสระในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย เพื่อจะนำไปปฏิบัติในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น หลังสุดถือเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลได้กระจายอำนาจการบริหาร ให้แก่คนในท้องถิ่นให้สามารถมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครองการบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 ว่าด้วย การปกครอง ส่วนท้องถิ่น บัญญัติให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงาน ตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ท้องถิ่นใดที่ต้องการปกครองตนเองก็มีสิทธิได้รับ การจัดตั้ง เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐ กับองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ซึ่งมีกฎหมายกำหนด โดยจะต้อง คำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญ

1. ประวัติการจัดตั้ง

กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งที่ 222/2499 เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งสภาตำบลให้ แล้วเสร็จภายในสามเดือน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของสภา ตำบลและช่วยสร้างความเจริญให้ท้องถิ่น หลังจากนั้นรัฐบาลได้ประกาศพระราชบัญญัติ ระเบียบราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นหน่วยราชการ บริหารส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ คือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้และรายจ่ายของตนเอง สามารถดำเนินกิจการได้อย่างอิสระ องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดตั้งเพียง 59 แห่ง ต้องยุบเลิกไป เพราะการทำงานไม่มีประสิทธิภาพ (สถาบันดำรงราชานุภาพและกรมการ ปกครอง. 2539 : 45)

ในปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลได้ออกคำสั่งที่ 275/2509 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509 เรื่องระเบียบบริหารราชการตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) จัดตั้งสภาตำบลในรูปแบบ ใหม่โดยปรับปรุงสภาตำบลให้มีลักษณะคล้ายสภาท้องถิ่นในระบบประชาธิปไตย แต่ไม่มี ฐานะเป็นนิติบุคคล การดำเนินการไม่ทั่วถึงทั้งประเทศ เนื่องจากมีงบประมาณจำกัด จึงให้ใช้ บังคับใช้เฉพาะบางตำบลที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ ส่วนตำบลอื่น ๆ ให้ใช้ระเบียบ บริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านตามคำสั่ง 222/499 ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติ ได้ออกประกาศคณะปฏิวัติที่ 326 เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เพื่อแก้ไขปรับปรุง

การจัดระเบียบบริหารของตำบลให้มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น โดยตำบลที่จัดระเบียบบริหารตามประกาศของคณะปฏิวัติ มีสภาตำบล แต่ไม่มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาตำบล และตามประกาศนี้ได้ยกเลิก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ ส่วนตำบล พ.ศ. 2499 รวมทั้งฉบับที่ 2 พ.ศ. 2509 นอกจากนี้ยังให้โอนทรัพย์สิน หนี้ และสิทธิ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลไปเป็นของจังหวัด

เมื่อ พ.ศ. 2537 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารส่วนตำบล จึงได้ออกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 เพื่อให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน

2. หลักเกณฑ์การจัดตั้ง

ในการจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ได้มีการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จำนวน 617 แห่ง ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหาร ส่วนตำบลเพิ่มขึ้นเรื่อยจนถึงปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 6,744 แห่ง ได้มีแก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบล (กรมการปกครอง. 2547 : 19-20)

2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วน ท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

2.3 องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คน เป็นเหตุไม่สามารถบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศ ยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มี เขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน หรือให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขต ติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

ต่อมาพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้ สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงิน อุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันเป็นเวลา 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ก็อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทั้งนี้เพื่อให้มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ เป็นไปตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ
ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนั้นองค์การ
บริหารส่วนตำบลจะสามารถจัดตั้งได้จะต้องมาจากสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน
ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์
รายได้เฉลี่ยที่มีการเปลี่ยนแปลง ต้องจัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และประกาศลง
ในราชกิจจานุเบกษา โดยในประกาศให้ระบุชื่อ และขอบเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

3. โครงสร้างอำนาจหน้าที่

3.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยสมาชิก
สภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้านในตำบลนั้น ๆ
หมู่บ้านละ 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การ
บริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 3 คน แต่ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน
ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 6 คน ในสภาองค์การบริหาร
ส่วนตำบลนั้นจะประกอบด้วย ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน
รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน และเลขาธิการสภาองค์การบริหาร
ส่วนตำบล จำนวน 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมี
หน้าที่ในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล พิจารณา และให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับ
ตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้
เป็นไปตามนโยบาย แผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ โดยมี
วาระในการดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

3.2 นายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจาก
ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตตำบล ซึ่งอาจแต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล
ได้ไม่เกิน 2 คน และเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งรองนายกององค์การ
บริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการแต่งตั้งจากนายก
องคการบริหารส่วนตำบล มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วน
การดำรงตำแหน่งนายกององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี
ไม่เกิน 2 สมัยติดต่อกัน มีหน้าที่บริหารพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล



แผนภูมิที่ 1 แสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล (พระราชบัญญัติสภาตำบล และ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546)

4. การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมี นายองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการ มีพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการประจำ และมีลูกจ้างจำนวนตามโครงสร้างตามกรอบอัตรากำลัง เป็นไปตามขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งกำหนดไว้ 3 ขนาด คือ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก โดยมีกรอบพิจารณาจากรายได้ พื้นที่ และประชากรในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเกณฑ์ในการพิจารณากรอบอัตรากำลัง แบ่งการบริหารออกเป็น อย่างน้อย 6 ส่วน ดังนี้

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

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

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

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

4.5 ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษา คือ ฝ่ายส่งเสริมกิจการโรงเรียน และฝ่ายศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

4.6 ส่วนสวัสดิการสังคม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ การบริการด้าน สวัสดิการและพัฒนาชุมชน การสังคมสงเคราะห์ และฝ่ายส่งเสริมอาชีพและพัฒนาสตรี และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

5. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ ดังนี้

5.1 อำนาจหน้าที่ทั่วไป

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

5.2 หน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้ทำ

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มี หน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

5.2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

5.2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ

รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

5.2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

5.2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5.2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

5.2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

5.2.7 คู่ມครอง คูแผล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม

5.2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

5.2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรร งบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

5.3 หน้าที่ที่ไม่บังคับให้ทำ แต่อาจที่จะดำเนินการได้

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล
อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 5.3.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 5.3.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 5.3.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 5.3.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ
และสวนสาธารณะ
- 5.3.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 5.3.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 5.3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 5.3.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของ
แผ่นดิน
- 5.3.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 5.3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 5.3.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 5.3.12 การท่องเที่ยว
- 5.3.13 การผังเมือง

5.4 ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล
มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น
ของตนเอง ดังนี้

- 5.4.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 5.4.2 การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 5.4.3 การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 5.4.4 การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
- 5.4.5 การสาธารณูปการ
- 5.4.6 การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- 5.4.7 การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- 5.4.8 การส่งเสริมการท่องเที่ยว

- 5.4.9 การจัดการศึกษา
- 5.4.10 การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- 5.4.11 การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 5.4.12 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 5.4.13 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 5.4.14 การส่งเสริมกีฬา
- 5.4.15 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 5.4.16 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 5.4.17 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 5.4.18 การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- 5.4.19 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- 5.4.20 การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- 5.4.21 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 5.4.22 การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- 5.4.23 การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
- 5.4.24 การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 5.4.25 การผังเมือง
- 5.4.26 การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- 5.4.27 การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 5.4.28 การควบคุมอาคาร
- 5.4.29 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

- 5.4.30 การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุน
การป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 5.4.31 กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น
ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

5.5 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายที่กำหนดใน
การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีกฎหมายอื่น
ที่เกี่ยวข้องที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินตามอำนาจหน้าที่
ดังต่อไปนี้

- 5.5.1 พระราชบัญญัติความคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- 5.5.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- 5.5.3 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- 5.5.4 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475
- 5.5.5 พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510
- 5.5.6 พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535
- 5.5.7 กฎหมายอื่น ๆ ตามแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลในท้องถิ่น
ที่มีพื้นที่ต้องบังคับใช้ตามกฎหมายนั้น ๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องป่าไม้ การประมง
ทรัพยากรธรรมชาติ น้ำมัน นกอีแอ่น เป็นต้น

6. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

6.1 องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษี
ป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ อากรค่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมใบอนุญาต รวมถึงผลประโยชน์อื่นอัน
เนื่องจากการฆ่าสัตว์

6.2 ส่วนราชการจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิบัตร
และนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน อากรรังนกอีแอ่น ค่าภาคหลวง ค่าธรรมเนียมตาม
กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ รายได้จากอากรกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินจากประทานบัตรใน
อนุญาต และอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ

6.3 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

6.4 รายได้อื่นๆ เช่น รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ และตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

7. รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่ายตามงบประมาณโดยจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน

7.1 รายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีภาระผูกพันต้องจ่าย และเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานต่างๆ เบิกจ่าย ได้แก่

- 7.1.1 ค่าชำระเงินกู้ และดอกเบี้ย
- 7.1.2 รายจ่ายตามข้อผูกพัน
- 7.1.3 เงินสำรองจ่าย
- 7.1.4 เงินงบประมาณรายจ่ายทั่วไปตั้งช่วยเหลืองบประมาณ
- 7.1.5 เงินช่วยค่าทำศพ

7.2 รายจ่ายตามแผนงาน หมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดรายละเอียดหมวดรายจ่ายไว้ในงานหรือโครงการตามแผนงานสำหรับหน่วยงานใดโดยเฉพาะ ได้แก่

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

8. การกำกับดูแล

8.1 นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยมีอำนาจสามารถเรียก สมาชิกสภา คณะผู้บริหาร พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหาร

ส่วนตำบลมาชี้แจง หรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานเอกสารใดๆ จากองค์การบริหาร ส่วนตำบลมาตรวจสอบได้

8.2 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือ ประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการ จังหวัดเพื่อยุบสภาก็ได้

องค์การบริหารส่วนตำบลชื่นชม อำเภอชื่นชม จังหวัดมหาสารคาม

1. สภาพทั่วไป

1.1 ที่ตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลชื่นชมเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งใน สี่ของอำเภอชื่นชม จังหวัดมหาสารคาม ที่ทำการตั้งอยู่ถนนเชียงยืน-คำใหญ่ หมู่ที่ 10 ตำบล ชื่นชมอำเภอชื่นชม จังหวัดมหาสารคาม ทางหลวงหมายเลข 2268 ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียง เหนือของจังหวัดมหาสารคาม จากจากจังหวัดมหาสารคาม 60 กิโลเมตร ห่างจากอำเภอชื่นชม 0.05 กิโลเมตร

1.2 พื้นที่ พื้นที่ตำบลชื่นชม มีพื้นที่ทั้งหมด 35.74 ตามรางกิโลเมตร หรือ ประมาณ 22,343 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 27.92 ของพื้นที่อำเภอชื่นชม มีอาณาเขตติดต่อกับตำบล ต่าง ๆ ดังนี้

- ทิศเหนือ จดตำบลกุตุปลาคุก อำเภอชื่นชม จังหวัดมหาสารคาม
- ทิศใต้ จดตำบลเหล่าดอกไม้ และตำบลหนองกุ้ง อำเภอชื่นชม
- ทิศตะวันออก จดตำบลหม้อดแก้ว และตำบลห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์
- ทิศตะวันตก จดตำอำเภอซำสูง จังหวัดขอนแก่น

ตำบลชื่นชมแบ่งการปกครองออกเป็น 11 หมู่บ้าน ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงรายชื่อหมู่บ้านขององค์การบริหารส่วนตำบลตำบลชื่นชม พ.ศ.2552

บ้าน	ประชากรในแต่ละกลุ่ม	กลุ่มตัวอย่าง
บ้านหนองหว้า	651	41
บ้านศรีสวัสดิ์	558	35
บ้านหนองหว้า	938	59
บ้านคองนา	168	10
บ้านจอมศรี	463	29
บ้านน้ำจั้น	333	21
บ้านโคกกลาง	545	34
บ้านโนนสำลี	499	31
บ้านลำควน	398	25
บ้านชื่นชม	627	42
บ้านเจริญสุข	774	48
รวม	5,999	375

1.3 ประชากร

องค์การบริหารส่วนตำบลชื่นชมมีสิทธิการเลือกตั้ง 5,999 คน จาก 1,407

ครัวเรือน

2. สภาพทางเศรษฐกิจ

4.1 อาชีพของประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านชื่นชม ประชากรในพื้นที่ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม (ทำนา) เป็นอาชีพหลักทำได้ปีละครั้ง โดยอาศัยน้ำฝนเป็นหลัก ในฤดูหลังทำนาประชาชนจะมีอาชีพเสริม เช่น การเลี้ยงสัตว์ การตัดเย็บเสื้อผ้า การทอผ้าไหม รับจ้างงานทั่วไป เป็นต้น

4.2 หน่วยธุรกิจในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลชื่นชม

ธนาคาร	1	แห่ง
โรงแรม	-	แห่ง
ปั้มน้ำมัน	3	แห่ง
โรงงานอุตสาหกรรม	1	แห่ง
โรงงานข้าวขนาดเล็ก	12	แห่ง

โรงงานสีข้าวขนาดใหญ่	12	แห่ง
ร้านค้าทั่วไป	37	แห่ง

3. สภาพทางสังคม

3.1 สถาบันและองค์กรทางศาสนา

วัด	6	แห่ง
สำนักสงฆ์	-	แห่ง
มัสยิด	-	แห่ง
ศาลเจ้า	-	แห่ง

3.2 สถาบันการศึกษา

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	1	แห่ง
โรงเรียนประถมศึกษา	2	แห่ง
โรงเรียนมัธยมศึกษา	1	แห่ง
ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน/ห้องสมุด	8	แห่ง
ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน	1	แห่ง

3.3 สาธารณะสุข

โรงพยาบาลของรัฐ	-	แห่ง
สถานีอนามัยประจำหมู่บ้าน	2	แห่ง
สถานพยาบาลของเอกชน	-	แห่ง
ร้านขายยาแผนปัจจุบัน	-	แห่ง
ครอบครัวมีและใช้ส้วมราดน้ำ	-	แห่ง

3.4 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

สถานีตำรวจ	1	แห่ง
ที่ป้อมยามตำรวจตรวจ	-	แห่ง
สถานีดับเพลิง	-	แห่ง

4. การบริการพื้นฐาน

4.1 การคมนาคม การคมนาคมในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลชั้นชมถนนเชื่อมระหว่างหมู่บ้านและภายในหมู่บ้าน เป็นถนนคอนกรีต จำนวน 74 สาย ถนนยางแอสฟัลติก จำนวน 1 สาย ถนนลูกรัง จำนวน 67 สาย มีรถสองแถววิ่งรับจ้าง สายเชียงยืน-คำใหญ่

ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขตำบล	1	แห่ง
----------------------------	---	------

สถานีโทรคมนาคมอื่นๆ	-	แห่ง
ตู้โทรศัพท์สาธารณะ	12	แห่ง

ได้แก่ โทรศัพท์สาธารณะประจำหมู่บ้าน หมู่ที่ 1-11

4.2 การไฟฟ้า

จำนวนหมู่บ้านที่ไฟฟ้าเข้าถึงทั้ง 11 หมู่บ้าน ที่ใช้ไฟฟ้าภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลยาง

4.3 แหล่งน้ำ

แหล่งน้ำธรรมชาติ

ลำน้ำ ลำห้วย	8	แห่ง
บึง หนอง และอื่นๆ	14	แห่ง

แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น

ฝายน้ำล้น	8	แห่ง
บ่อน้ำตื้น	3	แห่ง
บ่อโยก	12	แห่ง

5. ข้อมูลอื่นๆ

5.1 ทรัพยากรธรรมชาติ

องค์การบริหารส่วนตำบลยาง มีพื้นที่ป่าไม้สาธารณะป่าโคกข้าว

5.2 มวลชนจัดตั้ง

ลูกเสือชาวบ้าน	600	คน
อปพร.	52	คน
กลุ่มสตรีหมู่บ้าน	165	คน
อพป.	80	คน
ตำรวจบ้าน	50	คน

6. ศักยภาพตำบล

ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้นงม

6.1 จำนวนบุคลากร

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล	1	คน
รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล	2	คน
เลขานุการ	1	คน

ตำแหน่งในส่วนสำนักงานปลัด	6	คน
ตำแหน่งในส่วนงานการคลัง	5	คน
ตำแหน่งส่วนโยธา	3	คน
ตำแหน่งส่วนสาธารณสุข	-	คน
ตำแหน่งส่วนการศึกษา	5	คน
ตำแหน่งในส่วนสวัสดิการสังคม	1	คน
ตำแหน่งในส่วนส่งเสริมการเกษตร	-	คน

6.2 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 จำนวน 11,793,751.93 บาท แยกเป็น

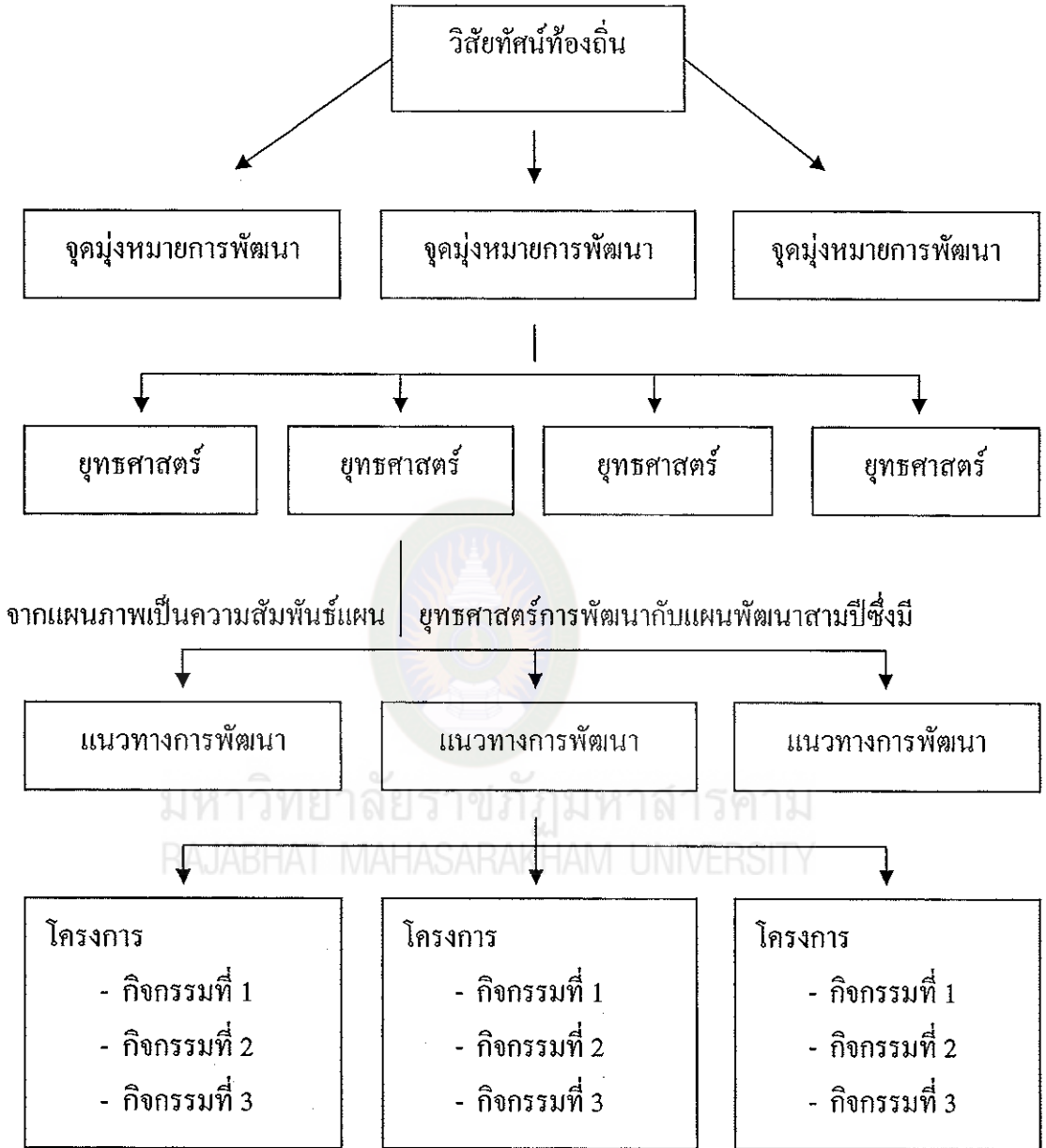
รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง	708,610.58	บาท
รายได้ที่ส่วนราชการต่างๆจัดเก็บ	7,383,645.89	บาท
รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุน	7,701,495.46	บาท

7. ลักษณะแผนพัฒนาสามปี

แผนพัฒนาสามปี เป็นการแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยมีหลักคิดที่ว่า ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาหนึ่งๆ จะมีแนวทางการพัฒนาได้มากกว่าหนึ่งแนวทางและภายใต้แนวทางการพัฒนาหนึ่ง จะมีโครงการ/กิจกรรมได้มากกว่าหนึ่งโครงการ/กิจกรรมที่จะต้องนำมาดำเนินการ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการ ในแต่ละยุทธศาสตร์การพัฒนาซึ่งจะมีผลต่อวัตถุประสงค์ เป้าหมาย จุดมุ่งหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนและวิสัยทัศน์ในที่สุด

นอกจากนั้น แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้การวางแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือในการจัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ไปจัดทำงบประมาณ เพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นไปด้วยความรอบคอบและผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

แผนภาพความเชื่อมโยงของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากับแผนพัฒนาสามปี



ดังนั้น โครงการที่จะบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาสามปี โดยเฉพาะแผนประจำปีแรกของ
ห้วงระยะเวลาสามปีนั้นควรมีสภาพพร้อมอย่างน้อย 2 ประการ คือ

1. มีความแน่นอนของกิจกรรมที่จะดำเนินการ โดยประเมินความเป็นไปได้ของ
โครงการ/กิจกรรม รวมทั้งผลประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจาก โครงการ/กิจกรรม

2. กิจกรรมที่อยู่ในแผนประจำปีแรกของห้วงระยะเวลาสามปี ควรมีความพร้อมในเรื่องรูปแบบและรายละเอียดทางเทคนิคพอสมควร เพื่อให้สามารถกำหนดรายการในแผนพัฒนาที่จะนำไปใช้จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

7.1 ลักษณะของแผนสามปี

7.1.1 เป็นเอกสารที่แสดงความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

7.1.2 เป็นเอกสารที่แสดงแนวทางการพัฒนาและวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาที่ชัดเจนและมีลักษณะเฉพาะเจาะจงที่ดำเนินการ

7.1.3 เป็นเอกสารที่แสดงโครงการ/กิจกรรม การพัฒนาที่จะดำเนินการเป็นห้วงระยะเวลาสามปี

7.1.3 เป็นเอกสารที่แสดงความเชื่อมโยงระหว่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากับงบประมาณรายจ่ายประจำปี
ประโยชน์ของแผนพัฒนาสามปี

การจัดทำแผนของการพัฒนาสามปี เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณาอย่างรอบคอบให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างแนวทางการดำเนินงานต่างๆ ที่อาจมีความเชื่อมโยงและส่งผลในเชิงสนับสนุนและเป็นอุปสรรคกัน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาตัดสินใจกำหนดแนวทางการดำเนินงานและใช้ทรัพยากรการบริหารท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะสูงสุด ซึ่งทรัพยากรการบริหารโดยทั่วไปประกอบด้วย เงิน, คน, วัสดุอุปกรณ์, การบริหารจัดการ

7.2 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

หลังจากที่ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์แล้ว ก็ต้องถึงขั้นตอนในการแปลงสู่การปฏิบัติโดยการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำแผน 7 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผน

1. หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำแผนการพัฒนาเข้าพบผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อชี้แจง วัตถุประสงค์ ความสำคัญและความจำเป็นในการจัดทำแผนพัฒนาปี เพื่อให้ผู้บริหารทราบถึงภารกิจที่จะดำเนินการต่อไป พร้อมนำเสนอโครงการจัดทำแผนพัฒนาสามปีผ่านปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารอนุมัติ

2. หน่วยงานที่รับผิดชอบแจ้งโครงการที่ได้รับอนุมัติให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น หน่วยงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาคมท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ 2 การคัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

1. ในขั้นตอนนี้ คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา จะสรุป ยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พร้อมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น รวมทั้งยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด/อำเภอ และนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อนำเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

2. คณะกรรมการท้องถิ่น จัดการประชุมร่วมกับประชาคมท้องถิ่นและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวมการพิจารณา โดยในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในครั้งแรกให้เวทีประชาคมคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาที่สมควรนำมาใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาสามปี แต่สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในปีต่อไป เวทีการประชุมดังกล่าวจะต้องทบทวนยุทธศาสตร์การพัฒนาแนวทางการพัฒนายังมีความจำเป็นหรือไม่

3. เมื่อได้แนวทางการพัฒนาแล้ว เวทีประชาคมพิจารณาว่ามีโครงการ/กิจกรรมอะไรบ้างที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแนวทางการพัฒนาที่คัดเลือกมาใช้เป็นกรอบในการพัฒนา

4. โครงการ/กิจกรรมที่พิจารณากำหนดมีจำนวนมาก ดังนั้น ในขั้นตอนนี้ จะต้องมีการดำเนินการ ดังนี้

4.1 พิจารณาความเกี่ยวเนื่องระหว่างยุทธศาสตร์ ว่ามีความสัมพันธ์เกื้อกูลต่อกันหรือไม่

4.2 ให้พิจารณาโครงการกิจกรรมจากแผนชุมชนที่เกินความสามารถในการดำเนินการของชุมชนที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์พัฒนามาจัดทำแผนพัฒนาสามปี

4.3 มีการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาของโครงการ/กิจกรรมเพื่อบรรจุลงในแผนพัฒนาสามปีและพิจารณาความต่อเนื่องของโครงการ/กิจกรรมในแต่ละปีด้วย

4.4 เนื่องจากกิจกรรมที่ต้องดำเนินการมีความหลากหลาย ดังนั้นในขั้นตอนของการพิจารณากำหนดกิจกรรม ได้คำนึงถึงสิ่งต่างๆดังนี้ งบประมาณรายรับรายจ่าย ทรัพยากรการบริหาร ภารกิจที่ต้องรับผิดชอบการดำเนินการในเรื่องนั้นๆ โครงการที่มีขีดความสามารถที่ดำเนินการเองได้ โครงการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ซึ่งต้องอุดหนุนหน่วยงานอื่นทำ

การแทน โครงการที่ต้องขอรับการสนับสนุนหน่วยงานอื่น

ขั้นตอนที่ 3 การเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลดำเนินการสำรวจและเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐาน รวมทั้งวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทางการพัฒนาที่เลือก

2. การวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วยกิจกรรมหลักดังนี้

- 2.1 การประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมา
- 2.2 การคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา
- 2.3 การจัดลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนา
- 2.4 การตัดสินใจเลือกแนวทางการพัฒนาในห้วงสามปี

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา

1. หลังจากได้แนวทางการพัฒนาในห้วงสามปีแล้ว ให้ที่ประชุมร่วมกันพิจารณาคัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ มาจัดทำเป็นวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา พิจารณาคัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี โดยนำวัตถุประสงค์ดังกล่าวมาจัดทำเป็นวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี

ตัวอย่าง วัตถุประสงค์แนวทางการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ

1. เพื่อส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มอาชีพ
2. เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีราย ได้เสริม

บางครั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นแล้ว แต่อาจนำมาปรับให้ชัดเจนและสอดคล้องกันสถานการณ์ในช่วงสามปี

3. ในขั้นตอนนี้ ที่ประชุมจะร่วมกันพิจารณากำหนดโครงการ/กิจกรรมการพัฒนาที่จะต้องดำเนินการตามแนวทางที่คัดเลือก และโดยที่กิจกรรมที่จะดำเนินย่อมมีความหลากหลายซึ่งที่ประชุมจะต้องพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้ด้วย คือ

3.1 พิจารณากิจกรรมที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาที่กำหนดอย่างรอบคอบ เพื่อให้ได้โครงการ/กิจกรรมที่ครบถ้วน ซึ่งอาจจะมีทั้ง

โครงการ/กิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง โครงการ/กิจกรรมที่ร่วมดำเนินการกับหน่วยงานอื่น หรือโครงการ/กิจกรรมที่หน่วยงานอื่นเป็นผู้ดำเนินการ

3.2 พิจารณาจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรม ควรพิจารณาทั้งภายใต้แนวทางเดียวกันและระหว่างแนวทางการพัฒนา

3.3 พิจารณาถึงความเชื่อมโยงของกิจกรรมทั้งใน ด้านกระบวนการดำเนินงาน และในด้านของผลการดำเนินการ เพื่อบรรจุกิจกรรมลงในปีต่างๆ ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

3.4 พิจารณาคัดเลือกโครงการ/กิจกรรม

3.5 จากความจำเป็นเร่งด่วน

3.6 ซึ่คความสามารถทางทรัพยากรการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.7 ความเชื่อมโยงของกิจกรรมและระยะเวลาที่จะดำเนินการ

ขั้นตอนที่ 5 การจัดทำรายละเอียดโครงการ/กิจกรรมการพัฒนา

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาคัดเลือกโครงการที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี มาจัดทำรายละเอียดโครงการในด้านเป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ งบประมาณ ระยะเวลา ผู้รับผิดชอบ และตัวชี้วัดความสำเร็จ โดยเน้นการศึกษารายละเอียดของกิจกรรมที่จะดำเนินการในปีแรกของแผนพัฒนาสามปี เพื่อให้สามารถนำไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ต่อไป

ขั้นตอนที่ 6 การจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี

1. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดทำร่างแผนพัฒนาสามปีโดยมีเค้าโครงประกอบด้วย 7 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 บทนำ

ส่วนที่ 2 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 3 ผลการพัฒนาท้องถิ่นในปีที่ผ่านมา

ส่วนที่ 4 สรุปยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

ส่วนที่ 5 ยุทธศาสตร์และการพัฒนาในช่วงสามปี

ส่วนที่ 6 บัญชีโครงการ/กิจกรรม

ส่วนที่ 7 การติดตามและประเมินผลการพัฒนาสามปีไปปฏิบัติ

2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดเวทีประชาคม ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อ

เสนอร่างแผนพัฒนาสามปีและรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะแล้วนำไปปรับปรุงแผนพัฒนาสามปีให้สมบูรณ์ต่อไป

3. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนำร่างแผนพัฒนาสามปีที่ปรับปรุงแล้วแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณา

ขั้นตอนที่ 7 การอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีที่ผ่านการพิจารณาให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือเสนอคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอในกรณีที่มีการมอบอำนาจ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยมีกระบวนการ เช่นเดียวกับขั้นตอนที่ 9 ของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

2. ผู้บริหารท้องถิ่นนำร่างแผนพัฒนาสามปีที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอในกรณีที่มีการมอบอำนาจเสนอขอรับอนุมัติจากสภาท้องถิ่น

3. เมื่อสภาท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติแผนพัฒนาสามปีแล้วสภาท้องถิ่นจะส่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีและนำไปปฏิบัติ รวมทั้งแจ้งสภาท้องถิ่น คณะกรรมการการพัฒนาจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประกาศให้ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับทราบ โดยทั่วกัน

แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน และการวางแผนพัฒนา

1. ความหมายของการวางแผน และการวางแผนพัฒนา

การดำเนินการในการบริหารต่าง ๆ สิ่งสำคัญที่ขาดไม่ได้คือการทำงานนั้นต้องมีการวางแผนในการทำงานว่าจะเดินไปในจุดมุ่งหมายใด ซึ่งจากการศึกษาผู้วิจัยได้พบว่า มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ ดังนี้

พีรสิทธิ์ คำนวนลศิลป์ (2541 : 37) ได้ให้ความหมายของการวางแผน หมายถึง กระบวนการกำหนดจุดมุ่งหมาย (Goal) ที่ต้องการบรรลุในช่วงเวลาข้างหน้ารวมทั้งกำหนดแนวทางหรือวิธีการที่จะต้องกระทำเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้โดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งจะเป็นการตอบคำถามว่าจะทำอะไร (What) ใครเป็นผู้กระทำ (Why) ใครบ้างเป็นผู้กระทำ

(Who) จะกระทำเมื่อใด (When) จะกระทำที่ไหน(Where) และกระทำอย่างไร (How) ส่วนคำถามที่ถามว่าทำไมจึงต้องทำเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ (Why) เป็นคำถามที่ต้องตอบภายหลังจากสิ้นสุดการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการแล้ว การวางแผนจึงเป็นจุดเชื่อมต่อการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการ

ถวัลย์รัฐ วรเทพพุดพิงษ์ (2543 : 67) ได้ให้อธิบายว่า แผนเป็นการเตรียมการและตัดสินใจในปัจจุบันเพื่อกระทำในอนาคตโดยการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เพื่อให้ดำเนินการตามแผนบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

ปิยนุช แสงวรุข (2544 : 27) ได้ให้ความหมายของการวางแผน คือ การตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกที่เกี่ยวข้องกับสิ่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หรือวิธีการกระทำ

จากความหมายของการวางแผน ที่กล่าวมาในข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่าการวางแผน คือ การเตรียมการหรือวางแผนแนวทางในการปฏิบัติ ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด โดยมีการวิเคราะห์วินิจฉัยอย่างเป็นระบบ เพื่อเลือกแนวทางการปฏิบัติที่ดีที่สุด มีขั้นตอน มีการคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำทำไม ทำที่ไหน เมื่อไร อย่างไร ใครเป็นผู้กระทำ มีความยืดหยุ่นสามารถปรับเปลี่ยนได้

2. ความหมายของการวางแผนพัฒนา

ประสิทธิ์ ตงยั้งศิริ (2540 : 1) ได้อธิบายความหมายของการวางแผนพัฒนา เป็นเรื่องความพยายามของรัฐบาลที่จะเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดแนวปฏิบัติและควบคุมการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สำคัญๆ ในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการการวางแผน จึงเป็นการวางแผนปฏิบัติในอนาคตอย่างมีหลักเกณฑ์ และเป็นการใช้ความพยายามที่ต่อเนื่อง เพื่อเลือกแนวการปฏิบัติที่ดีที่สุดในการบรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

นิคม นูระพันธ์ (2543 : 27) ได้กล่าวถึง การวางแผนพัฒนา หมายถึง การวางแผนพัฒนาซึ่งประกอบด้วยกำหนควัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทาง แผนงาน โครงการในการพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหา โดยริเริ่มและดำเนินการโดย สภากงค์การบริหารส่วนตำบล

จากความหมายของการวางแผนพัฒนา สรุปได้ว่าเป็นเรื่องของการกำหนดจุดหมายในอนาคตในการที่จะให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ โดยมีข้อมูลพื้นฐานที่มีอยู่ในปัจจุบันนำมาวางแผนเพื่อการพัฒนาในอนาคต

3. ทฤษฎีเกี่ยวกับการวางแผน

3.1 ทฤษฎีการวางแผนของเทอร์รี่ (George R. Terry Theory)

ได้ระบุความสำคัญของการวางแผนไว้ (ประชุม รอดประเสริฐ. 2539 : 120 - 124)

- 1) การวางแผนทำให้เกิดการดำเนินงานเป็นไปอย่างมีวัตถุประสงค์ และมีระเบียบระบบ
- 2) การวางแผนจะชี้ถึงความจำเป็นที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานในอนาคต
- 3) การวางแผนช่วยแก้ปัญหาของลักษณะคำถามที่ว่า “อะไรเกิดขึ้นถ้า (What it)”
- 4) การวางแผนเป็นเครื่องมือที่ให้ข้อมูลพื้นฐานในการควบคุม การปฏิบัติงาน
- 5) การวางแผนจะส่งเสริมให้เกิดความสำเร็จในการปฏิบัติงาน
- 6) การวางแผนช่วยให้สามารถมองเห็นภาพรวมทั้งหมดของการปฏิบัติงานและขององค์การ
- 7) การวางแผนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความสมดุลในการใช้วัสดุ อุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้เพื่อการปฏิบัติงาน
- 8) การวางแผนช่วยให้ผู้บริหารมีความเจริญก้าวหน้าในฐานะและ ตำแหน่งของหน้าที่การงาน

3.2 ทฤษฎีการวางแผนแอดคอฟฟ์ (Russell Ackoff Theory)

ได้จำแนกปรัชญา หรือยุทธวิธีในการวางแผนไว้ 3 แบบ คือ (ประชุม รอดประเสริฐ. 2539 : 125-127) วางแผน โดยยึดปรัชญาความพึงพอใจ (Satisficing philosophy) การวางแผน โดยยึดปรัชญา การได้ประโยชน์สูงสุด (Optimizing philosophy) และ การวางแผน โดยการคำนึงถึงปรัชญาในการคัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อม (Adaptivizing philosophy)

วางแผนโดยยึดปรัชญาความพึงพอใจ (Satisficing Philosophy) เป็นการวางแผนที่ถือเอาความพึงพอใจ หรือความต้องการของผู้วางแผนเป็นสำคัญ การกำหนด วัตถุประสงค์และการใช้ข้อมูลในการวางแผนไปอย่างง่าย ๆ ไม่สลับซับซ้อนข้อมูลที่ใช้มักเป็น

ข้อมูลที่ยังไม่ได้รับการวิเคราะห์ที่ถ่องแท้ การนำแผนไปใช้มักมีความยืดหยุ่นสูง หลีกเลียงปัญหา และคำนึงถึงทรัพยากรที่ใช้ในรูปตัวเงินมากกว่าทรัพยากรและเกณฑ์อื่น นอกจากนี้ยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อความอยู่รอดขององค์กรมากกว่าจะเป็นการวางแผนเพื่อพัฒนาองค์กรให้มีความเจริญก้าวหน้า เป็นการวางแผนที่ขาดระบบการควบคุมประเมินผล มีเป้าหมายเพียงทำเท่าที่ทำได้ คำนึงถึงความสำเร็จหรือความมีประสิทธิภาพของงานมากกว่า ความมีประสิทธิภาพและคุณภาพของงาน

การวางแผนโดยยึดปรัชญาการได้ประโยชน์สูงสุด (Optimizing philosophy) เป็นการวางแผนที่ยึดและเชื่อข้อมูลที่เป็นตัวเลขเป็นสำคัญ วัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นจะเน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่ใช้เกือบทุกประเภท ยกเว้นทรัพยากรมนุษย์ โดยมีความเชื่อว่ามนุษย์ทำงานได้เช่นเดียวกับเครื่องจักรจึงทำให้ละเลยต่อเรื่องการจูงใจและมนุษยสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มในองค์กร การวางแผนโดยยึดปรัชญานี้มีจุดอ่อนที่สำคัญ คือ ขาดระบบการควบคุมงานในส่วนย่อยจึงทำให้ระบบควบคุมรวมเป็นการวางแผน ที่มุ่งเน้นปริมาณงานจึงมีปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพ

การวางแผนโดยการคำนึงถึงปรัชญาในการตัดแปลงให้เหมาะสมกับสถานะแวดล้อม เป็นการวางแผนที่เน้นกระบวนการ และการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ โดยพยายามกำหนดรูปแบบขององค์กรและระบบการจัดการภายในองค์กรให้สามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรคและให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต รวมทั้งพยายามปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการในอนาคตด้วย ปรัชญานี้ มีลักษณะเป็นการวางแผนเชิงวิทยาศาสตร์ที่อาศัยข้อมูลจากการวิจัย และวิเคราะห์ข้อมูลอย่างละเอียดก่อนนำไปใช้ เป็นการวางแผนที่มุ่งประสานวัตถุประสงค์ขององค์กร วัตถุประสงค์ของบุคคลในองค์กร ตลอดจนสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผล การดำเนินการขององค์กร

4. หลักสำคัญของการวางแผน

การวางแผนเป็นกระบวนการที่สำคัญในการบริหารงาน การบริหารงานที่ดีนั้นจะต้องมีแผนเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเป็นแนวทางในการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีหลักสำคัญในการวางแผน มีดังนี้

4.1 การวางแผนควรกระทำเมื่อใด โดยปกติการวางแผนนั้นควรจะได้เริ่มดำเนินการเป็นอันดับแรก ต่อจากนั้นผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าองค์กรอาจจัดวางแผนอีกเมื่อ

เริ่มงานใหม่ เมื่อมีการปรับปรุงงานใหม่ในกรณีฉุกเฉิน หรือเมื่อเกิดปัญหาในการปฏิบัติจึงปรับปรุงแผนงานเสียใหม่ก็ได้

4.2 วัตถุประสงค์ นโยบาย จะต้องศึกษาทำความเข้าใจให้ชัดเจน เพราะวัตถุประสงค์ และนโยบายเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่สุดของการวางแผน หากไม่ทำความเข้าใจให้ดีหรือเข้าใจในสาระสำคัญของวัตถุประสงค์ผิดพลาดแล้ว แผนงานที่กำหนดขึ้นก็จะล้มเหลวและไร้ความหมายโดยสิ้นเชิง

4.3 ปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นในการวางแผนที่สำคัญ ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ คน เงิน วัสดุสิ่งของสถานที่ และเวลาที่ต้องเตรียมให้พร้อม

4.4 วิธีการดำเนินการตามแผน คือ เมื่อได้วางแผนขึ้นแล้วจะต้องพิจารณา ดูทางหรือวิธีการที่จะดำเนินงานตามแผนที่กำหนดไว้ล่วงหน้าให้ได้ ทั้งนี้เพื่อช่วยให้แผนงานที่กำหนดขึ้นเป็นแผนที่สามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้ต้องคำนึงถึงการวางมาตรฐานในการควบคุมการดำเนินงานด้วย

4.5 คำนึงถึงภูมิศาสตร์ สภาพแวดล้อม ดินฟ้าอากาศคุณค่าทางสังคม พฤติกรรมของคนตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีอันเป็นที่ยึดถือของคนกลุ่มนั้น

6. ข้อจำกัดของการวางแผน

ข้อจำกัดที่จะกล่าวต่อไปนี้มีผลกระทบต่อการบริหารงานอย่างสำคัญ กล่าวคือ

1. การวางแผนจะถูกจำกัดด้วยข้อมูลหรือข้อเท็จจริงบางประการ จำนวนไม่สามารถดำเนินการตามแผนซึ่งกำหนดไว้ได้
2. การวางแผนต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง ต้องลงทุนทั้งทางด้านทุนทรัพย์ กำลังงาน กำลังสมองและวัสดุอุปกรณ์
3. การวางแผนมีข้อจำกัดทางจิตวิทยา กล่าวคือ บุคคลมักเชื่อเหตุการณ์และการกระทำที่เป็นอยู่ปัจจุบันมากกว่าการกระทำเพื่อผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
4. การวางแผนเป็นความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่บุคคลมีอยู่อย่างจำกัดที่ไม่อาจเป็นแผนดำเนินงานที่ดีได้
5. การวางแผนทำให้การปฏิบัติงานต้องล่าช้า เพราะการวางแผนต้องการให้เห็นวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายชัดเจนจึงจะลงมือปฏิบัติงาน
6. ผู้วางแผนมักวางแผนให้เกินเลยความเป็นจริงเพราะทำให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติงาน

7. การวางแผนมักมีคุณค่าค่อนข้างจำกัดในการปฏิบัติ กล่าวคือในการวางแผนในบางกรณีเน้นทฤษฎีจนลืมนึกถึงความเป็นไปได้

ข้อจำกัดในการวางแผนกับกระบวนการบริหารงานไม่สามารถจัดปัญหาให้กับบุคคลหรือองค์กรได้ทั้งหมด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อมูลในการวางแผนข้อจำกัดของการวางแผนจึงอาจเกิดจากสาเหตุดังนี้

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

7. หลักสำคัญในการวางแผนองค์กร

หลักสำคัญในการวางแผนมี 4 ประการ คือ (บุญมา ทวิภักดี, 2534 : 34)

7.1 ต้องมาจากวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเป็นอันดับแรก ความต้องการขององค์กรถือว่าเป็นวัตถุประสงค์ ซึ่งวัตถุประสงค์ต้องมาก่อนการวางแผน ดังนั้น การกระทำตามแผนจึงเป็นสิ่งทำให้วัตถุประสงค์ของแผนบรรลุเป้าหมาย

7.2 แผนหรือการวางแผนจะเกิดขึ้นมาก่อนการจัดองค์กรหรือหน่วยงาน (Primary of planning) คือการจัดองค์กร (Organizing) การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน บรรจุแต่งตั้ง เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การฝึกอบรมการปฏิบัติทางวินัยต่อบุคคล (Staffing) การอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานในหน่วยงานบรรลุความสำเร็จ (Directing) และการควบคุมงาน (Controlling) ทั้งนี้เพื่อการปฏิบัติที่สนับสนุนให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน แต่การวางแผนเป็นงานที่ต้องทำเป็นอันดับแรกก่อนงานเหล่านี้จะเกิดขึ้น และเป็นพื้นฐานที่จะทำให้งานดังกล่าวประสานงานกันอย่างแท้จริง

7.3 การวางแผนเป็นงานที่ปฏิบัติอยู่ทุกขั้นตอนของผู้ปฏิบัติงาน (Pervasiveness of planning) ถึงแม้ว่าผู้บริหารจะมีงานด้านอื่น ๆ มาก แต่การวางแผนนักวางแผนก็ต้องรับผิดชอบไม่ว่าจะเป็น โดยตรงหรือโดยอ้อมก็ตาม

7.4 เครื่องมือช่วยหรือประสิทธิภาพของแผนนั้น (Efficiency of planning)

อาจวัดได้โดยอาศัยเครื่องมือต่าง ๆ เช่น คน เงิน วัสดุ การบริหาร และกำลังคน

ผู้วิจัยจึงสรุปว่า การวางแผนมีความสำคัญต่อการบริหารงาน โดยการวางแผนที่ดีนั้นต้องประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ โดยเฉพาะจะต้องรู้ว่าจะต้องทำอะไร ที่ไหน เมื่อไร มอบหมายงานให้ผู้มีความรู้ที่เกี่ยวข้องกับงาน โดยเฉพาะ ภารกิจรวมทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร มีการประเมินผลงานเป็นระยะ ต้องมีความยืดหยุ่น

8. ประเภทของแผน

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

8.1 จำแนกตามรูปแบบ

- 1) การวางแผนแบบไม่เป็นทางการ โดยส่วนมาจะเป็นเรื่องทั่วไปในชีวิตประจำวัน ซึ่งจะมีการวางแผนไว้ล่วงหน้าเสมอ
- 2) การวางแผนแบบเป็นทางการ ลักษณะแผนประเภทนี้จะเป็นที่นิยมทั่วไปในองค์กรที่มีการบริหารและจัดการสมัยใหม่จำแนกตามความถี่ของการใช้แผน
- 3) การวางแผนเพื่อใช้ประโยชน์เพียงครั้งเดียว คือ เมื่อนำแผนไปปฏิบัติจนเสร็จสิ้นภารกิจ ก็ถือว่าเป็นการสิ้นสุดของแผน จะไม่มีการนำกลับมาใช้ใหม่อีก
- 4) การวางแผนเพื่อใช้ประโยชน์ถาวร จะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่มีลักษณะต่อเนื่องยาวนาน

8.2 จำแนกตามระดับการบริหาร

- 1) การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงขององค์กรมีลักษณะเป็นการวางแผนระยะยาวตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปเป็นการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กรว่าจะต้องการให้มีลักษณะอย่างไรเมื่อถึงเวลานั้น
- 2) การวางแผนบริหาร (Managerial planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับกลาง โดยนำแผนกลยุทธ์ที่กำหนดโดยผู้บริหารระดับสูงมาแปลงเป็นแผนบริหาร และเป็นการกระทำภายในระยะเวลา 1-2 ปี บางครั้งอาจเรียกว่าแผนระยะกลาง
- 3) การวางแผนปฏิบัติการ (Operational planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับต้น โดยเป็นการแปลงมาจากแผนกลยุทธ์ และแผนบริหาร เป็นแผนปฏิบัติ

การเพื่อให้หน่วยงานเข้าใจถึงความรับผิดชอบของคนที่จะต้องกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละส่วน เพื่อนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนบริหาร และแผนกลยุทธ์โดยทั่วไป แผนปฏิบัติการจะเป็นแผนระยะสั้น อาจมีระยะเวลาเป็นไตรมาส เป็นเดือน เป็นสัปดาห์ ทุกขั้นตอนสามารถประเมินได้อย่างชัดเจน

สรุปได้ว่า แผนนั้นมีมากมายหลายประเภท ซึ่งการกำหนดประเภทแผนนี้อยู่ที่ว่าจะใช้เกณฑ์ใดในการกำหนด แต่สิ่งที่สำคัญนั้นแผนในองค์กรต้องมีความสัมพันธ์สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ และที่สำคัญต้องมุ่งสู่เป้าหมายขององค์กร

9. กระบวนการวางแผน

กระบวนการวางแผนเป็นอีกขั้นตอนหนึ่งในการที่จะจัดทำแผนให้มีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาขององค์กร ทั้งนี้นักวิชาการได้ให้อธิบายไว้ ดังนี้

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

1) การกำหนดภารกิจหลักขององค์กร การกำหนดภารกิจหลักหรือปณิธานหลักขององค์กร ซึ่งเป็นการใช้จำกัดความว่า องค์กรถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์อะไร และทำอะไรซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารและสมาชิกขององค์กรมีวิสัยทัศน์ และคาดหวังร่วมกันเกี่ยวกับเป้าหมายสุดท้ายที่เรากำลังดำเนินงาน หรือทำอะไร ใครเป็นผู้รับบริการจากเรา ทำไมจึงต้องจัดตั้งองค์กรนี้ขึ้นมา

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

3) การวิเคราะห์สภาพภายในองค์กร การวิเคราะห์สภาพภายในองค์กร จะช่วยทำให้เห็นถึงขีดสมรรถนะขององค์กรในด้านต่าง ๆ เช่น โครงสร้างและระบบการจัดการ กระบวนการทำงาน เทคโนโลยี บุคลากร การเงิน ผลผลิต และการบริหารงาน

ทั่วไป เป็นต้น เพื่อพิจารณาถึงข้อได้เปรียบ หรือจุดแข็ง (Strength) ที่ควรเสริมสร้างและนำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ส่วนข้อจำกัดหรือจุดอ่อน (Weakness) ควรปรับปรุงแก้ไขและขจัดออกไป

4) การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การ เพื่อช่วยให้ผู้บริหารขององค์การมีความชัดเจนในการดำเนินงานมากขึ้นเป็นเครื่องมือสำคัญในการตัดสินใจ การตรวจสอบผลการดำเนินงานและการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์การ

5) การวิเคราะห์และจัดวางกลยุทธ์ขององค์การ องค์การควรมีแนวทางกลยุทธ์ที่จะมาวางไว้เป็นกรอบการดำเนินงาน เพื่อเป็นเครื่องมือที่จะช่วยในการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลและเป็นระบบ โดยอาศัยข้อมูลจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและวิเคราะห์องค์การเป็นพื้นฐาน

ธงชัย สันติวงศ์ (2540 : 45) ได้กล่าวถึงขั้นตอนของกระบวนการวางแผนไว้ 7 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 การตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับอนาคต

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดวัตถุประสงค์

ขั้นตอนที่ 3 การพัฒนากลยุทธ์

ขั้นตอนที่ 4 การสร้างเป้าหมายระยะปานกลาง

ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดแผนปฏิบัติการ

ขั้นตอนที่ 6 การปฏิบัติตามแผน

ขั้นตอนที่ 7 กลไกของข้อมูลย้อนกลับ

สมศักดิ์ พรหมเดื่อ (2551 : 50) ได้สรุปกระบวนการวางแผน คือ วิธีการที่จะให้ได้มาซึ่งแผนพัฒนาโดยมีขั้นตอนในการปฏิบัติมากมายขึ้นอยู่กับระดับของแผน ความจำเป็นในการนำไปใช้จึงสรุปได้ว่ากระบวนการจัดทำแผน มีทั้งหมด 7 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษารวบรวมข้อมูล

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดประเด็น และศักยภาพ

ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดวัตถุประสงค์

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดแผน

ขั้นตอนที่ 5 การนำแผนไปปฏิบัติ

ขั้นตอนที่ 6 การติดตามประเมินผล

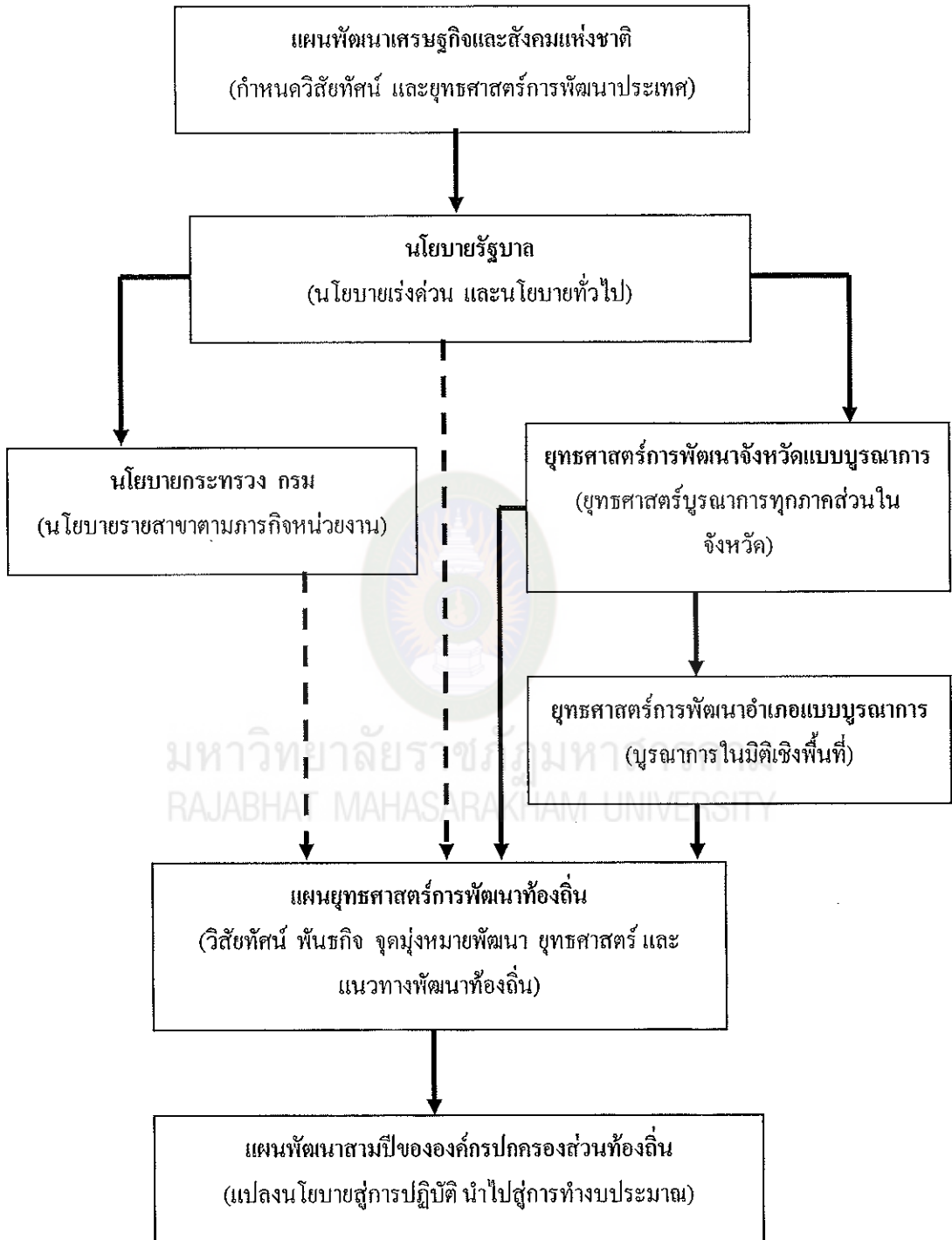
ขั้นตอนที่ 7 การทบทวนแผน

10. การจัดทำแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

การวางแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องตระหนักว่า แผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาต่าง ๆ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนกระทรวง แผนกรม ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาระดับอำเภอ ซึ่งในการกำหนดยุทธศาสตร์และการพัฒนาระดับจังหวัดและอำเภอนั้น ทั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาคมจะมี ส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย (กองแผนและงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา, 2547 : 11-12)



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภูมิที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ กับแผนพัฒนาท้องถิ่น
ที่มา : กองแผนและงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา. 2547 : 11-12

แนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแบบมีส่วนร่วม

การบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมตามอำนาจหน้าที่อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ทั้งที่เป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ และอำนาจหน้าที่ที่อาจทำได้ พิจารณาจาก มาตรา 66, 67 และ 68 แห่ง พระราชบัญญัติ สถาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) ซึ่งในการดำเนินกิจการดังกล่าวจะต้องจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ก่อน ทั้งนี้ ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลมีความเกี่ยวข้อง โดยพิจารณาอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย ดังนี้

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหาร ส่วนตำบลให้เป็นไปตามข้อกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารกิจการของ องค์การบริหารส่วนตำบลควบคุมการปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล เป็นต้น ตามมาตรา 46 ตามนัยแห่งมาตรา 59 และ 46 ของ พรบ. ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการจัดทำ แผนพัฒนาตำบลเป็นเครื่องมือในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไป ตามอำนาจหน้าที่ เพื่อจัดสรรทรัพยากร ผลประ โยชน์สนองตอบความต้องการ และแก้ไข ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น (กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง, 2543)

1. ปัญหาและข้อจำกัดของการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง ได้จากการศึกษาตรวจสอบติดตาม การบริหารกิจการของ องค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะในการกระบวนการจัดทำ แผนพัฒนา เมื่อปี พ.ศ. 2543 พบว่ามีปัญหาและข้อจำกัดซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบการ บริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1.1 ขาดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาตำบล กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่สามารถบอกได้ว่าเป้าหมายของการพัฒนาหรือสภาพที่พึงปรารถนาของ องค์การบริหาร ส่วนตำบลในอนาคต คือ อะไร แต่ องค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่ทำได้เพียงเอาโครงการ มารวมกันเพื่อเป็น

แนวทางในการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปี โดยมีได้ค้ำประกันความสำเร็จของการพัฒนาคืออะไร ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้กำหนด ทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาที่ชัดเจน

1.2 บุคลากรของ องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ในการจัดทำแผนพัฒนา เนื่องจากพนักงาน องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เป็นผู้เพิ่งผ่านการทำงานครั้งแรก นอกจากนี้สมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดพิจารณาที่ดีในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังเน้นการพัฒนาเฉพาะ โครงสร้างพื้นฐาน ละเอียดการพัฒนาในด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะด้านสังคม

1.3 แผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากการจัดทำแผนพัฒนายังเป็นการระดมความคิดเห็นในวงแคบเฉพาะฝ่ายบริหารและสภาบางส่วน ไม่ได้แสวงหาความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

1.4 การจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากระบบงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่เอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบกับประชาชนเองยังขาดความสนใจกิจการของ องค์การบริหารส่วนตำบล และที่สำคัญวิสัยทัศน์ และทัศนคติของผู้บริหารยังคับแคบและติดวัฒนธรรมการทำงานแบบเก่าที่คิดเอง ทำเอง มาโดยตลอด

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

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดย องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องปรับวิธีการทำงานใหม่ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแกนหลักในการพัฒนา โดยให้ประชาชนเป็นผู้ร่วมคิดกำหนดความต้องการ ให้ประชาชนร่วมดำเนินการและร่วมรับผิดชอบ ให้ประชาชนเป็นผู้รับผลประโยชน์ แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน โดย องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

2. ร่วมคิดกำหนดความต้องการ

องค์การบริหารส่วนตำบลต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่ม เข้ามามีส่วนร่วม ในการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาหรือเป้าหมายการพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ เป็นการหล่อหลอมความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย เพื่อกำหนดเป็นภาพ แห่งความสำเร็จที่ต้องการให้เกิดขึ้น ในอนาคต ที่อยู่บนพื้นฐานความเป็นไปได้และสามารถ แก้ไขปัญหายุทธศาสตร์ โดยจะเลือกแนวทางที่ดีที่สุดเหมาะสมกับสภาพพื้นที่สอดคล้อง ภูมิหาย ระเบียบข้อบังคับและทิศทางการพัฒนาประเทศ

3. ร่วมจัดทำแผนพัฒนา

หลังจากที่ องค์การบริหารส่วนตำบลและประชาคมได้ร่วมกันคิด กำหนด วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ ซึ่งเปรียบเสมือน ได้กำหนดจุดหมายที่จะเดินให้ถึงและกำหนด เส้นทาง การเดินทางต่อไปก็จะต้องกำหนดวิธีการเดิน ไปสู่จุดหมายก็คือการกำหนดแผนงาน โครงการต่าง ๆ ซึ่งสามารถให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ได้ใน 2 ลักษณะ

3.1 องค์การบริหารส่วนตำบลควรแต่งตั้งผู้แทนชุมชน กลุ่มอาชีพหรือ กลุ่มอื่น ๆ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบลในการ พิจารณาความเหมาะสมของแผนงาน/โครงการ

3.2 องค์การบริหารส่วนตำบล ควรเปิดโอกาสให้ชุมชนระดับหมู่บ้าน หรือกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้เสนอแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการ ของกลุ่มหรือชุมชนนั้น เพื่อให้ องค์การบริหารส่วนตำบล ได้พิจารณาใช้เป็นข้อมูลในการ กำหนดเป็นแผนงาน/โครงการพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล

3.3 ให้ประชาชนได้รับรู้ ตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นและ ข้อเสนอแนะต่อแผนงาน โครงการพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งระยะสั้นและระยะ ปานกลาง โดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างแผนพัฒนา ก่อนจะเสนอให้สภา องค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้เพื่อรักษาสิทธิของประชาชน ตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

3.4 องค์การบริหารส่วนตำบลต้องใช้แผนพัฒนาเป็นแนวทางในการ บริหารกิจการของ องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อสนองตอบปัญหาความต้องการของ ประชาชนและเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 59 โดยใช้แผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นแนวทางการ จัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี/หรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

4. ให้ประชาชนร่วมปฏิบัติ ติดตามผลและประเมินผล

การนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะกิจกรรม/โครงการที่ต้องใช้งบประมาณจะต้องผ่านกระบวนการจัดทำข้อบังคับงบประมาณ และได้รับความเห็นชอบจากสภา องค์การบริหารส่วนตำบล และได้รับการอนุมัติจากนายอำเภอก่อน

4.1 การร่วมปฏิบัติ ให้กลุ่มต่าง ๆ หรือประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาเข้าร่วมดำเนินการตาม โครงการในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ สนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มต่าง ๆ ให้กลุ่มเป็นผู้ดำเนินการเอง เป็นต้น

4.2 ให้ประชาชนได้ตรวจสอบการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง โปร่งใส โดยให้ผู้แทนชุมชนตามข้อเสนอของประชาคมร่วมเป็นกรรมการในกระบวนการจัดซื้อ – จัดจ้าง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538

4.3 การติดตามประเมินผล การเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมปฏิบัติงาน ทำให้ทราบความก้าวหน้าของโครงการ/อุปสรรคในการปฏิบัติงานนอกจากนั้น หลังสิ้นปีงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบล ควรจะได้จัดประชุมประชาคมเพื่อชี้แจงผลการดำเนินงาน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ประเมินผลประโยชน์ที่ได้รับจริง

สรุป การจัดทำแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล แบบมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้การปฏิบัติงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล สอดคล้องตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งผู้ศึกษาได้นำแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนมา กำหนดเป็นตัวแปรตาม ได้แก่ การร่วมกำหนดปัญหา/ความต้องการ ร่วมจัดทำแผนงาน/โครงการ ร่วมตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนา ร่วมตรวจสอบว่ามีการนำแผนพัฒนาไปจัดทำ ข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ร่วมปฏิบัติ ติดตาม และประเมินผล

5. หลักการสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครองได้กำหนดหลักการในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้

5.1 ต้องมีวิสัยทัศน์ หรือเป้าหมายของการพัฒนาที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งต้องอาศัยกระบวนการประชาคมในการระดมความคิดเห็นและความต้องการของคนในท้องถิ่นว่าต้องการให้ท้องถิ่นเดินไปในทิศทางใด

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

5.3 สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของชาติ โดยคำนึงถึงทิศทางการพัฒนาของชาติ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แนวทางพัฒนาจังหวัดและอำเภอ

5.4 ตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลต้องแสวงหา ตรวจสอบ ศึกษาให้ชัดเจนว่าปัญหาที่แท้จริงของประชาชนคืออะไร และปัญหาใดมีความเร่งด่วนมากกว่ากัน และประชาชนต้องการมากที่สุด

5.5 ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยได้แบ่งการมีส่วนร่วมไว้ดังต่อไปนี้

5.5.1 ให้ประชาชนร่วมจัดทำแผน โดยร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล ร่วมเสนอปัญหาความต้องการ โครงการ/กิจกรรมตามกระบวนการประชาคม

5.5.2 ให้ประชาชนประเมินผลการปฏิบัติตามแผนของ องค์การบริหารส่วนตำบล โดยเมื่อสิ้นปีงบประมาณให้จัดประชุมประชาคมเพื่อเปิด โอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่อผลงานในรอบปี

5.6 ยึดหลักความเป็นไปได้และมีประโยชน์สูงสุด

ในการกำหนด โครงการ/กิจกรรมที่จะบรรลุไว้ในแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องเป็น โครงการที่สามารถดำเนินการได้จริง ต้นทุนต่ำ เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

5.7 ต้องนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

เมื่อ องค์การบริหารส่วนตำบล ได้จะทำแผนพัฒนาแล้วจะต้องนำแผนไปปฏิบัติตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ให้ องค์การบริหารส่วนตำบล บริหารจัดการกิจการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาตาม พระราชบัญญัติ สถาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 59 โดยใช้แผนเป็นฐานในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี/เพิ่มเติม

สรุปในการพัฒนาท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลต้องยึดหลักการสำคัญ 6 ประการคือ (1) ภารกิจตามกฎหมาย (2) ทิศทางการพัฒนาประเทศ (3) นโยบายรัฐ (4) ปัญหาและความต้องการของประชาชน (5) ศักยภาพของ องค์การบริหารส่วนตำบล (6) ใช้แผนเป็นเครื่องมือในการพัฒนา การพัฒนาจึงจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

6. กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

6.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติเป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาและจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

6.1.1 มีความอิสระในการกำหนดนโยบาย และทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

6.1.2 ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจสังคม

6.1.3 ต้องให้ประชาชน รับรู้ ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการ/กิจกรรม ที่กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต และให้ประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นด้วย

6.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตนเอง และต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

6.3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการทำแผนพัฒนาตำบลดังนี้

6.3.1 มาตรา 59 กำหนดอำนาจหน้าที่คณะกรรมการบริหาร ให้จัดทำแผนพัฒนาตำบลและบริหารกิจการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาตำบล

6.3.2 มาตรา 46 กำหนดให้สภา องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลและควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามแผนพัฒนาตำบล

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

6.4.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนา

วัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล มีองค์ประกอบ คือ วิสัยทัศน์ของ องค์การบริหารส่วนตำบล และแนวทางพัฒนาซึ่งจะต้องจัดทำให้เสร็จก่อนจัดทำแผนพัฒนา 5 ปี

6.4.2 แผนพัฒนา 5 ปี

วัตถุประสงค์ เป็นการกำหนดแผนงาน/โครงการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาและตอบสนองความต้องการของประชาชน ใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาประจำปี

6.4.3 แผนพัฒนาประจำปี

วัตถุประสงค์เป็นการพิจารณาคัดเลือกโครงการในแผนพัฒนา 5 ปี มาดำเนินการในแต่ละปี ซึ่งจะต้องจัดทำให้เสร็จภายในเดือนมิถุนายนขงทุกปี เพื่อใช้เป็นฐานในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

7. วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล

7.1 เพื่อกำหนดสภาพการพัฒนาที่พึงประสงค์หรือเป้าหมายการพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล ตามความต้องการของประชาชน

7.2 เพื่อกำหนดแผนงาน โครงการและกิจกรรมการพัฒนาและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนา

7.3 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณของ องค์การบริหารส่วนตำบล ได้อย่างทั่วถึง เป็นธรรมและเป็นไปตามลำดับความจำเป็นเร่งด่วน

7.4 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประสานการปฏิบัติการพัฒนากับหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่

8. ประโยชน์ของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

8.1 ทำให้ องค์การบริหารส่วนตำบล มีทิศทางพัฒนาที่ชัดเจน

8.2 ทำให้ องค์การบริหารส่วนตำบล มีแผนงาน โครงการตามความต้องการของประชาชน

กฎหมายเรียกว่าข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี/เพิ่มเติม ซึ่งจัดทำขึ้น โดยฝ่ายบริหาร โดยนำข้อมูลจากแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล มาบรรจุไว้ และผ่านความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สดุดท้ายได้รับอนุมัติจากนายอำเภอและ องค์การบริหารส่วนตำบล มาปิดประกาศให้ประชาชนรับทราบ

9.2.2 กระบวนการจัดซื้อ-จัดจ้าง ซึ่งเป็นกระบวนการต่อเนื่องจากการที่ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับอนุมัติและมีเงินงบประมาณเพียงพอต่อการดำเนินการตามภารกิจกรมในข้อบังคับงบประมาณ โดยดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ การสอบราคา แต่งตั้งคณะกรรมการรับซอง เปิดซอง ควบคุมงานตรวจรับการจ้างงาน เป็นต้น ในกระบวนการนี้ในทางปฏิบัติ นอกจากจะต้องคำนึงถึงความถูกต้องตามระเบียบกฎหมายแล้วยังต้องมุ่งเน้นการติดตามขณะกำลังปฏิบัติงานด้วย เพื่อให้ผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ หากพบปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานจะได้หาแนวทางแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วทั้งที่

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

10. กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้

10.1 ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ดำเนินการ โดยมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

10.1.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นรับทราบปัญหา

8.3 ทำให้ องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถใช้แผนพัฒนาเป็นแนวทางในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณ

8.4 ทำให้การพัฒนาในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น

8.5 ทำให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าว่า องค์การบริหารส่วนตำบล จะดำเนินกิจกรรมอะไรบ้างเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการติดตามและตรวจสอบการทำงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง โปร่งใส

9. วงจรของการวางแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล

โดยทั่วไปแล้วการวางแผนของ องค์การบริหารส่วนตำบล จะมีวงจร 3 ขั้นตอน คือ

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

9.1.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนา หรือแผนระยะยาว

9.1.2 แผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล 5 ปี

9.1.3 แผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล ประจำปี

9.2 ขั้นตอนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) ขั้นตอนนี้เป็นการนำโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล ไปสู่การปฏิบัติโดยผ่านกระบวนการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบของหน่วยงานนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งขั้นตอนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติในส่วนของ องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องผ่านกระบวนการที่สำคัญ 2 กระบวนการ คือ

9.2.1 กระบวนการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ องค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจาก องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีรายได้และอำนาจหน้าที่ของตนเอง แต่การที่ องค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการอะไรสักอย่างหนึ่ง โดยต้องใช้เงินงบประมาณของตนเองแล้ว จะต้องตราเป็น

ความต้องการประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้องตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลใน แผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

10.1.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวม แนวทางและข้อมูลนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วเสนอ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

10.1.3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนา เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

10.1.4 ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

10.2 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

10.2.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนด ประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาใน แผนยุทธศาสตร์พัฒนารวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณา ประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

10.2.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวม ประเด็นหลักการพัฒนา ปัญหา ความต้องการ และข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปีแล้ว เสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

10.2.3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อ เสนอผู้บริหารท้องถิ่น

10.2.4 ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปี และ ประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

สรุปได้ว่า การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะต้องมีการจัดทำ แผนพัฒนา โดยจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี และแผนดำเนินงาน ตามลำดับ ซึ่งได้มีการดำเนินงานตามกรอบของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำ แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 โดยคณะกรรมการสนับสนุนการ จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ที่ดำเนินการจัดทำร่างแผนพัฒนาองค์การ

บริหารส่วนตำบล เป็นผู้เสนอร่างแผนพัฒนาต่อคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาแล้ว นำเสนอผู้บริหารเพื่อให้ผู้บริหาร ก่อนการประกาศใช้ต่อไป ในขั้นตอนของการจัดทำแผนนี้ทุกขั้นตอนจะส่งเสริมการมีส่วนร่วม โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม มีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนวคิดไว้ ดังนี้ นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2537 : 15) ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนนั้น ได้เกิดขึ้นในชุมชนต่าง ๆ ทั่วโลก ทั้งซีกตะวันออกและซีกตะวันตก ดังจะเห็นได้จากประเพณี “ลงแขก” (Cooperative work) ซึ่งมีการปฏิบัติในหมู่เกษตรกรทั่วโลกการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาครอบครัว กลุ่มละแวกบ้าน ชุมชน หมู่บ้าน ตลอดจนสังคมนั้น ได้พัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ในครอบครัวและในสังคมให้เจริญก้าวหน้า และผาสุกเรื่อยมา

1.1 การแบ่งชั้นของการมีส่วนร่วมเกิดจากแนวความคิดสำคัญ 3 ประการ คือ

1.1.1 ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคล ซึ่งบังเกิดพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนร่วม

1.1.2 ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกัน ที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้นผลักดันให้พุ่งไปสู่การร่วมกลุ่ม วางแผน และลงมือกระทำร่วมกัน

1.1.3 ตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปไหนทิศทางที่พึงปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความริเริ่มการกระทำที่สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น

1.2 การมีส่วนร่วมยังอาจเกิดจากแนวคิดอื่น ๆ เช่น

1.2.1 ความศรัทธา ที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศตำแหน่ง ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ

1.2.2 ความเกรงใจ ที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศตำแหน่ง ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมด้วยทั้ง ๆ ยังไม่มีความศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่จะกระทำ

1.2.3 อำนาจบังคับ ที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่าทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่าง ๆ

2. แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน มีแนวคิดพื้นฐาน 3 ประการ คือ (อนุชัย บูรณะประเสริฐกุล. 2545 : 24)

2.1 ให้ประชาชนมีบทบาทหลักในการพัฒนา โดยได้แสดงความคิดเห็น การเขียน พุด ร่วมสละทรัพย์ วัสดุ แรงกายและเวลา

2.2 เป้าหมายของกิจกรรมการพัฒนา คือ การพัฒนาขีดความสามารถ เพื่อพึ่งพาและพัฒนาตนเอง มิใช่พึ่งพารัฐหรือพึ่งพาท้องถิ่นพัฒนาภายนอก

2.3 กระบวนการพัฒนาศึกหลักล่างสู่บน ซึ่งต้องถือชาวบ้านเป็นหลักในการแก้ปัญหา กิจกรรมพัฒนาจะเริ่มจากชุมชน

3. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน เกิดจากการได้รับผลกระทบ และเลือกที่จะมีส่วนร่วมใน โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ นั่นขึ้นอยู่กับปัจจัย สำคัญ 6 ประการ คือ (มานพ จวีร์กษย์. 2546 : 12)

3.1 ความใกล้ชิดปัญหา

3.2 ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

3.3 การเข้าถึงประโยชน์ใช้สอย หรือบริการ

3.4 ประเด็นทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อม

3.5 ค่านิยม

3.6 อำนาจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย

4. ขั้นตอนการมีส่วนร่วม 4 ขั้นตอน โคอเซน และ อัฟฟี่ฮอฟ (Cohen and Uphoff. 1980 ; 219) ได้เสนอ

4.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) ซึ่งอาจเป็นการตัดสินใจ ตั้งแต่ในระยะเริ่มการตัดสินใจในช่วงของกิจกรรมและการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรม

4.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ซึ่งอาจเป็นไปในรูปของการเข้าร่วม โดยการให้มีการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหารและการร่วมมือทั้งการเข้าร่วมในการร่วมแรงร่วมใจ

4.3 การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์ทางวัตถุ ทางสังคม หรือ โดยส่วนตัว

4.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) ซึ่งนับเป็นการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานกิจกรรมทั้งหมด และเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

กรอบคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท ออฟฟิซอบได้เสนอไว้ 3 มิติ และ 2 บริบท ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

4.4.1 มิติ (Decision) มี 3 มิติ คือ

1) มีส่วนร่วมอะไรบ้าง ซึ่งแบ่งเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการโดยทางใดทางหนึ่ง (เช่น สนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ การบริหารกิจกรรม หรือการประสานงาน) การมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงาน

2) มีส่วนร่วมกับใครบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมกับชาวบ้าน ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ทางราชการ นักพัฒนาเอกชน ทั้งนี้ให้พิจารณาถึงคุณลักษณะของผู้เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่อง เพศ สถานภาพครอบครัว อาชีพ และรายได้

3) มีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมโดยสมัครใจ หรือถูกบังคับ ลักษณะรูปแบบการมีส่วนร่วมโดยผ่านองค์กรประชาชนหรือโดยตรง ขนาดของการมีส่วนร่วม ผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมนั้นช่วยเพิ่มพลังของประชาชน หรือเป็นเพียงแค่การติดต่อสัมพันธ์กับนักพัฒนาเท่านั้น

4.4.2 บริบท (Contexts) มี 2 บริบท คือ

1) ลักษณะโครงการ โดยพิจารณาจากลักษณะของสิ่งนำเข้าว่ามี ความซับซ้อนของเทคโนโลยีเพียงใด ลักษณะของประโยชน์ที่ได้รับ (ความเร็ว ช้ำที่ได้รับประโยชน์) และเงื่อนไขที่ต้องกำหนด เช่น การเข้าถึงการบริหารโครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการ เป็นต้น

2) สภาพแวดล้อมของกิจกรรมตามโครงการ ได้แก่ ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ปัจจัยทางกายภาพและธรรมชาติ ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม ปัจจัยทางการเมือง เป็นต้น

5. ความหมายของการมีส่วนร่วม

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ มีทั้งความหมายที่คล้ายคลึงกัน และแตกต่างกันตามทัศนคติของแต่ละท่านและภูมิหลังทางวิชาการที่ได้ศึกษาค้นคว้า ประกอบด้วย

การมี ส่วนร่วม (2545 : 15) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทำกิจกรรมกลุ่ม ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน ซึ่งผลดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำ (Contribution) เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งยังทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

สุดาวรรณ มีบัว (2547 : 40) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ทำให้ประชาชนสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมกันทำกิจกรรมหรือการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามทิศทางที่ต้องการ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมกลุ่มในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน โดยร่วมคิดหาแนวทางวิธีการในการดำเนินงาน ร่วมดำเนินการ ร่วมในการกำหนดเปลี่ยนแปลง การร่วมในการตัดสินใจ และร่วมติดตามการดำเนินงานในกิจกรรมที่ทำร่วมกันรวมทั้งรับประโยชน์จากกิจกรรมนั้นด้วย

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

เออวิน (Erwin . 1976 : 21) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนาร่วมคิดร่วมตัดสินใจ แก้ไขปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ความรู้ และความชำนาญ ร่วมกับการใช้วิทยากรที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐการ ในทุกด้านเป็นไปกรอบของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ ตั้งแต่การกำหนดข้อมูลพื้นฐานแต่ละพื้นที่ ร่วมจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ร่วมวางแผนร่วมปฏิบัติตามแผน ร่วมรับผลจากการแก้ปัญหา ร่วมประเมินผล

6. ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

6.1 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนทราวิส (Travis)

ทราวิส Travis ได้เสนอทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนสมอง การให้ความรู้ และ การประชาสัมพันธ์การมีส่วนร่วมของประชาชนสิ่งเหล่านี้เขาถือว่าเป็น

การตกแต่งทิศทางของกระบวนการวางแผน และชี้ให้เห็นว่าในการวางแผนทุกระดับ จะประกอบด้วย

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

สิ่งสำคัญ คือ การให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่ การมีส่วนร่วมในการวางแผนเพื่อให้เกิดการยอมรับ ไม่มีปฏิกิริยาต่อต้าน (ประชุม รอดประเสริฐ. 2539 : 114- 115)

6.2 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนของ เอ็มซี โดแนลด์ (Mc. Donald)

เอ็มซี โดแนลด์ (Mc. Donald) ได้เสนอทฤษฎีจุดเน้นเกี่ยวกับโอกาส เกิดศักยภาพในการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ โอกาสความตระหนักและโอกาส ในการกระทำ การวางแผนจะต้องเกี่ยวข้องและมีผลกระทบกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานในการวางแผนจึงจำเป็นจะต้องเปิด โอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนในขั้นตอนต่าง ๆ (ประชุม รอดประเสริฐ. 2539 : 116-117)

7. ทฤษฎีการมีส่วนร่วมกับภาวะผู้ตาม

ทฤษฎีการมีส่วนร่วม หรือภาวะผู้ตาม ทฤษฎีนี้ได้รับความสนใจจากนักวิชาการ ส่วนใหญ่น้อยมาก เนื่องจากนักวิชาการคิดว่าหากองค์กรมีภาวะผู้นำที่ดี ก็จะพลอยมีภาวะ ผู้ตามดีไปด้วย เป็นการมองค่อนข้างแคบ เพราะนอกจากจะมองปรากฏการณ์เพียงด้านเดียว แล้วการที่นักวิชาการให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมหรือภาวะผู้ตามนั้น พอสรุปสาเหตุหลาย ประการด้วยกัน คือ ประการแรก นักวิชาการบางคนอาจไม่แน่ใจว่าองค์กรมีความจำเป็นมาก น้อยเพียงใด ที่จะต้องให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประการที่สอง ผู้คนยังไม่ แน่ใจในวัตถุประสงค์ของการยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมคืออะไรกันแน่ ประการที่สาม หากผู้นำยอมให้ผู้ตามเข้ามีส่วนร่วมแล้ว ผู้ตามเหล่านั้นได้แก่ใครบ้าง ผู้ตามทั้งหมด หรือ เฉพาะผู้ตามที่ใกล้ชิดสนิทสนมกับผู้นำเท่านั้น และประการสุดท้าย หากผู้นำยอมให้ผู้ตามเข้า มามีส่วนร่วมแล้ว ผู้ตามควรจะมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด และลักษณะการมีส่วนร่วมเช่นนั้น สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตามอย่างไรบ้าง (ดิน ปรัชญพฤทธิ. 2539 : 23)

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

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

2. ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy) ตามแนวคิดของทฤษฎีนี้ การมีส่วนร่วมมีวัตถุประสงค์ไม่เฉพาะแค่เข้าพิจารณาเลือกตั้ง หรือถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของนโยบาย ยิ่งกว่านั้นทฤษฎีนี้ยังมองการมีส่วนร่วมเป็นการให้การศึกษา และพัฒนาทางการเมือง สังคมที่มีความรับผิดชอบ คือ มองว่าการไม่ยอมให้มีส่วนร่วมนับว่าเป็น การคุกคามต่อเสรีภาพของผู้ตาม

8. ความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

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

8.1 การมีส่วนร่วมของชุมชนสามารถสร้างการยอมรับในคุณค่าของสังคม และวัฒนธรรมภายในชุมชนได้ และบางครั้งสามารถเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานของชุมชนที่ไม่พึงปรารถนาได้อีกด้วย

8.2 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นวิธีการที่สามารถสร้างประสบการณ์ต่าง ๆ ให้กับประชาชนได้เรียนรู้ และนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

8.3 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นการระดมเอาพลังความคิดพลังกายพลังใจ และทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชนออกมาใช้ประโยชน์ต่อชุมชน

8.4 การมีส่วนร่วมของชุมชนในการสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจ

8.5 การมีส่วนร่วมของชุมชนสอดคล้องกับปรัชญาทางสังคมและการเมือง (Social political philosophy) ที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการพัฒนา วางแผนดำเนินการและประเมินผล

8.6 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา ซึ่งการพัฒนาใด ๆ ก็ตามถ้าขาดความร่วมมือและการมีส่วนร่วมแล้ว กิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ก็ไม่สามารถดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและจะประสบความล้มเหลวในที่สุด

9. รูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการที่องค์กรจะสามารถดำเนินงานได้อย่างใดอย่างหนึ่งนั้น บุคคลและสมาชิกจะมีรูปแบบการมีส่วนร่วมดังมีผู้ได้อธิบายรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

9.1 รูปแบบของการมีส่วนร่วม โจเซ่ เอ แอกบายานี่ (Jose A. Agbayani) ได้อธิบายรูปแบบการมีส่วนร่วม โดยแบ่งออกเป็น 16 รูปแบบ คือ (ฉ้าน วุฑฒิกกรรมรักษา 2526 : 33-34)

9.1.1 การมีส่วนร่วมในการประชุม

9.1.2 การมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการ

9.1.3 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้นำ

9.1.4 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ชักชวน

9.1.5 การมีส่วนร่วมในการสัมภาษณ์

9.1.6 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้บริโศค

9.1.7 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ริเริ่ม

9.1.8 การมีส่วนร่วมในผู้ใช้แรงงาน

9.1.9 การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์

9.1.10 การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น

9.1.11 การตีปัญหาให้กระจ่าง

9.1.12 การออกเสียงสนับสนุน

9.1.13 การออกเสียงเลือกตั้ง

9.1.14 การใช้โครงการที่เป็นประโยชน์ให้ถูกต้อง

9.1.15 การช่วยเหลือในการรักษาโครงการ

9.1.16 การเป็นสมาชิก

9.2 รูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนา ดังนี้ (ไพรัตน์

เดชะรินทร์. 2530 : 35)

9.2.1 องค์กรประชาชนที่ตั้งขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ มีการร่วมตัวกันเองเป็นกลุ่มขนาดเล็กในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เพื่อร่วมทำประโยชน์ต่อส่วนร่วม หรือสมาชิกกลุ่มส่วนใหญ่ จะได้รับการสนับสนุนจากส่วนราชการหรือองค์กรเอกชน เช่น ลูกเสือชาวบ้าน กลุ่มออมทรัพย์

9.2.2 องค์กรประชาชนที่ตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ เป็นองค์กรที่ประชาชน ทำกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ที่จดทะเบียน หรือตามที่กฎหมายบัญญัติบทบาทหน้าที่ไว้ เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล องค์กรบริหารส่วนตำบล

9.2.3 ตัวแทนบุคคล หรือตัวแทนองค์กรเอกชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการประสานงานในกิจกรรมของรัฐบาล

9.3 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการพัฒนา (บัญญัติ แก้วส่อง. 2539 : 28) ได้

จำแนกรูปแบบหรือขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในกระบวนการของ การตัดสินใจ ประการแรกสุดที่จะต้องกระทำ คือ การกำหนดความต้องการและการจัดลำดับ ความสำคัญ ต่อจากนั้นก็เลือกนโยบายและประชากรที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจนี้จะเป็น กระบวนการที่ต่อเนื่องที่ต้องดำเนินการไปเรื่อย ๆ ตั้งแต่การตัดสินใจในช่วงเริ่มต้นการ ตัดสินใจในช่วงดำเนินการวางแผนและการตัดสินใจในช่วงการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบ ของการดำเนินงาน โครงการนั้น จะได้มาจากคำถามที่ว่าใครทำประโยชน์ให้แก่โครงการใดบ้าง จะทำประโยชน์ได้โดยวิธีใด เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากรการบริหารงานและการ ประสานงานและการขอความช่วยเหลือ

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ผลประโยชน์นอกจากความสำคัญของผลประโยชน์ ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วย ผลประโยชน์ของ โครงการนี้

รวมทั้งผลที่เป็นประโยชน์ในทางบวกและผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการ
ซึ่งจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษต่อบุคคลและสังคมด้วย

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล การมีส่วนร่วมในการ
ประเมินผลนั้นสิ่งสำคัญที่จะต้องสังเกตก็คือ ความคิด ความชอบ และความคาดหวัง ซึ่งจะมี
อิทธิพลสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมบุคคลในกลุ่ม ๆ ได้

9.4 ขั้นตอนของยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาชนบท ของ แมกซ์
โลว์เดอร์มิลค์ และคิมบลิว โรเบิร์ต โลโดส (Max Lowdermilk and W. Robert Laitos)
ได้เสนอ 7 ขั้นตอน ดังนี้ (อนงค์ พัฒนจักร. 2535 : 34)

9.4.1 การสำรวจขั้นต้น (Preliminary reconnaissance)

9.4.2 การศึกษาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (Priority
problem identification studies)

9.4.3 การแสวงหาแนวทางแก้ไข (Search for solution)

9.4.4 การกำหนดแนวทางแก้ไข (Assessment of solution)

9.4.5 การปฏิบัติตามโครงการ (Project implementation)

9.4.6 การประเมินโครงการ (Formal project evaluation)

9.4.7 การพิจารณาทบทวนโครงการเพื่อดำเนินการให้เสร็จสมบูรณ์
(Project reconsiderations of completion)

9.5 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน 4 ขั้นตอน เจมส์ คี บีนทง
(2539 : 41) ได้แบ่งไว้ดังนี้

9.5.1 การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา มี
การศึกษา ค้นคว้า ปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนรวมถึงความต้องการ
ของชุมชน

9.5.2 การมีส่วนร่วมในการค้นการวางแผนดำเนินกิจกรรม ค้นหา
และสร้างรูปแบบ และวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชน หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่ง
ใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน

9.5.3 การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน มีการลงทุนใน
กิจกรรมโครงการของชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเอง

9.5.4 การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงานหน่วยงาน มีการควบคุม ติดตามประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

9.6 การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา (กองราชการส่วนตำบล. 2543 : 29)

9.6.1 ร่วมคิดกำหนดความต้องการ ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนา หรือเป้าหมายของการพัฒนา กล่าวคือ เป็นการหล่อหลอมความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย เพื่อกำหนดเป็นภาพแห่งความสำเร็จที่ต้องการเกิดขึ้นในอนาคต ที่อยู่บนพื้นฐานความเป็นไปได้และสามารถแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างแท้จริง

9.6.2 ร่วมจัดทำแผนพัฒนา หลังจากประชาชนได้ร่วมกันคิดกำหนดวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ ซึ่งเปรียบเสมือนได้กำหนดจุดหมายที่จะเดินให้ถึงและกำหนดเส้นทางการเดินทางต่อไปก็จะเป็นการกำหนดวิธีการเดินไปสู่จุดหมายก็คือการกำหนดแผนงานโครงการต่าง ๆ ซึ่งสามารถให้ประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมได้ใน 2 ลักษณะ คือ ควรแต่งตั้งผู้แทนชุมชน กลุ่มอาชีพ หรือกลุ่มอื่น ๆ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนา ในการพิจารณาความเหมาะสมของแผนงาน โครงการ ควรเปิดโอกาสให้ชุมชนระดับหมู่บ้าน หรือกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่น ได้เสนอแผนงานโครงการที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของกลุ่มหรือชุมชนนั้น เพื่อได้พิจารณาเป็นข้อมูลในการกำหนดเป็นแผนงาน/โครงการพัฒนา

9.6.3 ให้ประชาชนได้รับรู้ตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแผนงาน โครงการพัฒนา ทั้งระยะสั้นและระยะปานกลาง โดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างแผนพัฒนา ก่อนจะเสนอให้ พิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้รักษาสิทธิของประชาชน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 59

9.6.4 ต้องใช้แผนงานพัฒนาเป็นแนวทางในการบริหารกิจการ เพื่อสนองตอบปัญหาความต้องการของประชาชน และเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยใช้แผนพัฒนา เป็นแนวทางการจัดการทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเพิ่มเติม

9.6.5 ให้ประชาชนร่วมปฏิบัติ ติดตามและประเมินผลการนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะกิจกรรม/โครงการที่ต้องใช้งบประมาณ จะต้องผ่านกระบวนการจัดทำของบัญญัติงบประมาณ

10. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

จอห์นและนอร์แมน (John and Norman, 1977 อ้างถึงในมนตรี เทอดธีระกุล 2543, 39-40) ได้จำแนกปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของบุคคลไว้ 8 ประการดังนี้

10.1 อายุและเพศ ปัจจัยนี้เป็นตัวแปรที่บ่งบอกถึงคุณลักษณะส่วนตัวของบุคคล ซึ่งอาจมีปัญหายู้ง้างในการกำหนดอายุของคนกลุ่มต่าง ๆ กล่าวคือ จะกำหนดอายุตามปีปฏิทินหรือตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ผลการศึกษาที่เกี่ยวกับปัจจัยด้านนี้หลายชิ้นพบว่า โครงการปรับปรุงพื้นที่เลี้ยงสัตว์ต้องใช้คนทำงานระดับอายุปานกลาง ส่วนในเรื่องเพศพบว่า เพศหญิงมีแนวโน้มเข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น

10.2 ฐานะครอบครัว เป็นปัจจัยในเชิงโครงสร้างทางสังคม เหตุที่ฐานะของครอบครัวนับเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดการมีส่วนร่วมนั้นเป็นเพราะว่า การเข้ามีส่วนร่วมมิได้เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นโดยมิต้องแลกกับสิ่งใด อย่างน้อยที่สุดก็เป็นการเสียโอกาสในการกระทำสิ่งอื่นเมื่อพิจารณาในทางเศรษฐศาสตร์ ดังนั้น โดยทั่วไปแล้ว ครอบครัวที่มีฐานะในเชิงรายได้และในทางสังคมสูงก็มักจะมีส่วนร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งมากไปกว่าครอบครัวที่มีฐานะต่ำกว่า และหัวหน้าครอบครัวจะมีอำนาจในการกำหนดหรือการตัดสินใจมากกว่าสมาชิกคนอื่น ๆ ของครอบครัว การศึกษาหลายชิ้นจึงมุ่งทำการศึกษาที่หัวหน้าครอบครัว เป็นหลัก

10.3 การศึกษา เป็นปัจจัยที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ทางด้านเทคนิคหรือบางทีเกี่ยวข้องกับความสะดวกของคนในการเข้าถึงกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ เช่น การอ่านออกเขียนได้ของคนในชุมชนนั้นจะวัดจากจำนวนปีที่เข้าศึกษาต่อในระบบโรงเรียน และโดยทั่วไปการพิจารณาตัวแปรด้านการศึกษา มักจะถูกระงับไปกับปัจจัยหรือตัวแปรด้านเพศและอายุด้วย เนื่องจากในความเป็นจริงนั้น คนไม่รู้หนังสือที่มีอายุน้อย ย่อมได้รับความช่วยเหลือมากกว่าคนไม่รู้หนังสือในวัยเกษียณการทำงาน เป็นต้น

10.4 การแบ่งแยกทางสังคม เชื้อชาติ ศาสนา ชุมชนและถิ่นกำเนิด ปัจจัยด้านนี้มีความซับซ้อนมากในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของบุคคลในทางปฏิบัติ นักพฤติกรรมศาสตร์จึงมักจะศึกษาเฉพาะบริเวณที่ ประชากรซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างของการศึกษามีความแบ่งแยกในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวที่เห็นได้ชัด อย่างไรก็ตาม ปัจจัยบางตัวเช่นความแตกต่างทางสังคมและความแตกต่างทางวัฒนธรรมก็ยากที่จะจำแนกได้อย่างชัดเจนว่าสิ่งใดที่มีความสำคัญมากกว่ากัน นอกจากนี้แล้ว ปัจจัยทางด้านนี้พบว่า จะมีความสัมพันธ์ต่อความแตกต่างของระดับการศึกษาและรายได้ของบุคคลด้วย

10.5 อาชีพ การกำหนดลักษณะของอาชีพนี้ จะช่วยให้เกิดความสะดวกต่อการระดมกลุ่มประชากรเป้าหมายที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการพัฒนา โดยทั่วไปแล้วเรามักจะแบ่งอาชีพออกเป็นอาชีพในภาคเกษตรกรรมและอาชีพนอกภาคเกษตรกรรม

10.6 ระดับและแหล่งรายได้ นักวิชาการกล่าวกันว่า การพิจารณาศึกษาการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ยากจนในชนบทนั้น โดยทั่วไปมักจะวิเคราะห์ระดับของรายได้และแหล่งที่มาของรายได้ของผู้เข้ามีส่วนร่วม ข้อมูลเรื่องรายได้ในแหล่งที่มาในบางครั้งจะไม่มี ความต่อเนื่องและอาจจะมีการปกปิดเนื่องจากเกรงจะต้องเสียภาษีมากขึ้น

10.7 ระยะเวลาการตั้งถิ่นฐานในท้องถิ่น ปัจจัยด้านระยะเวลาการตั้งถิ่นฐาน เป็นปัจจัยหนึ่งที่ผลต่อการมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ ที่เป็นกิจกรรมสาธารณะ เพราะระยะเวลาที่ได้จากการตั้งถิ่นฐานการเป็นเจ้าของ ความคุ้นเคยทำให้เป็นปัจจัยที่จะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ

10.8 การถือครองที่ดินและสภาพการได้รับการว่าจ้าง ระยะเวลาในการถือครองที่ดินและการได้รับการว่าจ้างนั้นที่ถือว่าเป็นสิทธิ์ที่เกิดขึ้นในการตัดสินใจเข้ามีส่วนร่วมที่จะดำเนินการกิจกรรมสาธารณะ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมสามารถเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการเข้ามีส่วนร่วมต่าง ๆ ได้

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นชม อำเภอขึ้นชม จังหวัดมหาสารคาม มีดังนี้

นริศ ชำนุรักษ์ (2538 : 59) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินงานพัฒนาชนบทของสภาตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณี จังหวัดหนองบัวลำภู ผลการศึกษา พบว่าประชาชนส่วน มีส่วนร่วมต่อการดำเนินงานพัฒนาชนบทของสภาตำบลอยู่ในระดับต่ำ โดยมีส่วนร่วมน้อยที่สุดในเรื่องการมีส่วนร่วมในการวางแผน รองลงมาคือ เรื่องการติดตามประเมินผล และในเรื่องการรับรู้ปัญหาตามลำดับ แต่สำหรับเรื่องการมีส่วนร่วมในการลงทุนปฏิบัติประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด สำหรับความต้องการการมีส่วนร่วม ประชาชนส่วนใหญ่หรือร้อยละ 76.08 มีความต้องการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับสูง โดยที่มีความต้องการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลมากที่สุด รองลงมาคือ การวางแผน ลงทุนปฏิบัติและการรับรู้ปัญหาตามลำดับ

นวนน้อย ตรีรัตน์ และคณะ (2546 : 63) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลยังคงอยู่ในระดับต่ำ โดยการมีส่วนร่วมยังค่อนข้างจำกัดอยู่ในเรื่องการรับรู้ข่าวสารข้อมูลเป็นด้านหลัก การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายหรือการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลยังมีค่อนข้างต่ำ

อนันต์ เจริญแก่นทราย (2545 : 45) ได้ศึกษาวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่าปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด อยู่ในระดับปานกลาง

อนุศิษฐ์ รัตน์วิชัย (2552 : 76) ได้ทำการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลธัญญา อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลธัญญา อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับมาก 3 ด้าน คือการมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหาความต้องการ การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงาน โครงการและการมีส่วนร่วมปฏิบัติติดตาม ประเมินผล อยู่ในระดับปานกลาง 2 ด้าน คือการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนาและการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบว่ามีกรนำแผนพัฒนาไปจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

สมพาน ชันเงิน (2545 : 80) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อโครงการหมู่บ้านชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ของสถานีตำรวจภูธรกิ่งอำเภอเฝ้าไร่ จังหวัดหนองคาย พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง ผลการเปรียบเทียบเพศ อายุ และระดับการศึกษาแตกต่างกัน โดยรวมและรายข้อ ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

อลงกรณ์ ปรามไพรี (2545 : 78) ได้ทำการศึกษาวิจัยการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ 5 ปี (พ.ศ.2545-2549) โดยกระบวนการประชาคม:กรณีศึกษาอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า แผนพัฒนาอำเภอที่ทำโดยกระบวนการประชาคมเป็นแผนที่สะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนและสามารถแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ดีกว่าแผนพัฒนาอำเภอรูปแบบเดิม ที่จัดทำโดยภาครัฐ ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง

เรณู คุปต์ชัยเอียร และคณะ (2545 : 85) ได้ศึกษาเรื่อง ความรู้ ความเข้าใจ ทักษะ และ การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษา พบว่า ความรู้ความเข้าใจต่อการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ของประชาชนใน องค์การบริหารส่วนตำบลโดยภาพรวมค่อนข้างสูง ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล มีทัศนคติที่ดีต่อการบริหารงานใน องค์การบริหารส่วนตำบล และมีส่วนร่วมต่อการ บริหารงาน ใน องค์การบริหารส่วนตำบลในระดับปานกลาง

การม คำพิฑูรย์ (2545 : 70) ได้ทำการศึกษาการบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน อำเภอพระยืน จังหวัด ขอนแก่น พบว่า

1. การบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อ เสริมสร้างการมีส่วนร่วม มีการปฏิบัติโดยภาพรวมอยู่ระดับมาก

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหาร ส่วนตำบล โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก

3. ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาองค์การ บริหารส่วนตำบล กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ปรากฏว่าปัจจัยด้านคณะกรรมการ วางแผน ด้านการประสานงาน ด้านการให้ความสำคัญและยอมรับนับถือ ด้านการให้ความรู้ ความเข้าใจ ด้านการปฏิสัมพันธ์ และด้านการเอื้ออำนวย ส่งเสริม สนับสนุน มีความสัมพันธ์ ปานกลาง

พวงทอง โยธาใหญ่ (2545 : 58) ได้ทำการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนใน การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนมากมีความพยายามจะ ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 แต่มีบางองค์การบริหารส่วนตำบลยังปฏิบัติไม่ครบกระบวนการตามระเบียบที่ กำหนด โดยเฉพาะในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ การพัฒนา และการนำเสนอร่างแผนพัฒนา ทั้งนี้เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยังไม่มี ความเข้าใจในระเบียบเท่าที่ควร สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่น พบว่ายังอยู่ในระดับที่ต่ำ

นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ (2546 : 65) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษา

พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ยังคงอยู่ในระดับต่ำ โดยการมีส่วนร่วมยังคงค่อนข้างจำกัดอยู่ในเรื่องการรับรู้ข่าวสารข้อมูลเป็น ด้านหลัก การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายหรือการตรวจสอบการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีค่อนข้างต่ำ

สุดาวรรณ มีบัว (2547 : 77) ได้ทำการวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของสมาชิก ประชาคมในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอเมือง จังหวัด นครศรีธรรมราช พบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกประชาคมตำบล คือ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ ความรู้ในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ องค์การบริหาร ส่วนตำบล ทศนคติต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ องค์การบริหารส่วนตำบล อุดมการณ์ ประชาธิปไตย แหล่งข้อมูลข่าวสารทางการเมืองที่ได้รับ การติดตามเนื้อหาข่าวสารการเมือง ตำแหน่งหรือหน้าที่ ด้านการพัฒนาการร่วมทำกิจกรรมการพัฒนาและ การได้รับอบรมด้าน การพัฒนา การมีส่วนร่วมของสมาชิกประชาคมตำบลในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหาร ส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง

อังคณา วงษ์นอก (2547 : 82) ได้ทำการศึกษา การบริหารในการวางแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ในเขตอำเภอ นาฉุน จังหวัดมหาสารคาม พบว่า การบริหารในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อ เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยอยู่ในระดับปานกลาง ระดับการมีส่วนร่วม ระหว่างบุคคลกรเพศชาย และเพศหญิง บุคลากรที่ดำรงตำแหน่งกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน และ ระดับการศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษากับระดับมัธยมศึกษาขึ้นไปมีการบริหารในการวางแผน พัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นรายด้านจาก ทั้ง 5 ด้านพบว่าด้านที่มีผลการบริหารระดับสูง มีจำนวน 1 ด้าน คือด้านการวางแผน และมี ผลระดับปานกลางมี 4 ด้านคือ ด้านการจัดองค์กร ด้านการประสานงาน ด้านการบังคับ บัญชาสั่งการ และด้านการควบคุม

มังกร ศรีษะโคตร (2549 : 63) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนใน การพัฒนาตำบล กรณีศึกษา : ตำบลคงใหญ่ อำเภอบึงสามพัน จังหวัดมหาสารคาม โดย ทำการศึกษาตัวแปรด้าน เพศ อายุ ตำแหน่งทางสังคม อาชีพ รายได้ ความต้องการมีเกียรติยศ ความต้องการมีความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้าน ความคาดหวังต่อรางวัลประกวด พบว่า อายุ อาชีพ รายได้ และความต้องการมีความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้าน ไม่มีความสัมพันธ์ต่อการมี ส่วนร่วมกับการพัฒนาตำบล ส่วน เพศ ตำแหน่งทางสังคม ความต้องการมีเกียรติยศ และ

ความคาดหวังต่อรางวัลประกวด มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาตำบล ในส่วนระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบลอยู่ในระดับปานกลาง

สมศักดิ์ พรหมเตือ (2551 : 74) ได้ทำวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาคนูน จังหวัดมหาสารคาม โดยจำแนกตามเพศ อาชีพ และระดับการศึกษา พบว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอนาคนูน จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ทั้ง 4 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการประปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมิน ส่วนการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่จำแนกตามอาชีพ ไม่แตกต่างกันทางสถิติ เมื่อจำแนกตามเพศและระดับการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

บรรเจิด อนุเวช (2543 : 54) ศึกษาการมีส่วนร่วมและความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณี : อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบว่า ประชาชนมากกว่าครึ่งหนึ่งมีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลในทุกกิจกรรม และประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลถูกต้อง ภูมิหลังประชาชนในด้าน เพศ การศึกษารายได้ ภูมิลำเนาและการรับรู้ข่าวสาร มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทำได้โดยการ ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแก่ประชาชน และรณรงค์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มากขึ้น

ปิยนุช แสงวรุ (2544 : 69) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ตำบลนางาม อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น 6 ประการ คือ การเป็นสมาชิกกลุ่มต่างๆ การศึกษาปัญหาและความต้องการของชุมชน การประชุมวิเคราะห์ปัญหาชุมชน การจัดลำดับความ ต้องการและปัญหาของชุมชน การวางแผนแก้ปัญหาในลักษณะ โครงการและการประชุมพิจารณาวิธีดำเนินการ จากการมีส่วนร่วมนี้พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ให้ความร่วมมือในการเข้าประชุม ปัญหาที่พบ คือ ผู้เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีระดับการมีส่วนร่วม

ร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น รับรู้ และเข้าใจระบบการวางแผนมากกว่าประชาชน ทำให้การพัฒนาท้องถิ่นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ ขาดวิสัยทัศน์การมีส่วนร่วมวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

สมบูรณ์ กนกหงษ์ (2544 : 88) ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า บุคลากรในชุมชนโดยรวมและจำแนกตามสถานภาพเห็นว่า ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เห็นว่าชุมชนในเขต อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยภาพรวมและเป็นรายด้านอยู่ในระดับมาก โดยเรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านลักษณะความเป็นผู้นำ ด้านการให้ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ด้านการมีส่วนร่วมเพื่อการพึ่งตนเอง ด้านการพบปะแลกเปลี่ยนเพื่อการเรียนรู้ร่วมกัน ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของชุมชนและด้านความสามัคคีและความร่วมมือในชุมชน

บุญเทียน จันสุข (2548 : 71) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลกมลาไสย อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนที่มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลกมลาไสยส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง ประชาชนที่มีความแตกต่างกันในเรื่องเพศ และระดับการศึกษา มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลกมลาไสยโดยรวมไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีอายุแตกต่างกันมีความคิดเห็นดังกล่าวแตกต่างกัน ประชาชนที่มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลกมลาไสย โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลกมลาไสยมีโอกาสร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นที่สำคัญตั้งแต่การเสนอความต้องการและความเดือดร้อนของตนเองต่อสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งอาจนำเสนอผ่านสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้มีการออกเยี่ยมชุมชนอย่างสม่ำเสมอ เพื่อรับข้อมูลต่างๆมาเป็นข้อมูลในการจัดโครงการพัฒนาต่างๆให้สามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างถูกต้อง

สรุปได้ว่า การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ อยู่ใกล้ชิดประชาชนเป็นหน่วยงานที่ให้ประชาชนเป็นผู้ร่วมกันคิดร่วมกันตัดสินใจในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองโดยผ่านองค์กรภาครัฐซึ่งเป็นองค์กรท้องถิ่นนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ผู้ศึกษาเห็นว่า ประชาชนเป็นผู้ใกล้ชิดองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการประชาชน

สำคัญอย่างยิ่งที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีส่วนร่วมในการรวบรวมปัญหาและความต้องการ การจัดทำแผน โครงการ การตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนา การตรวจสอบว่ามีกรนำแผนพัฒนาไปจัดทำ ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และการจะนำไปปฏิบัติ ติดตาม ประเมินผล ดังนั้น การศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลชั้นชม อำเภอ ชั้นชม จังหวัดมหาสารคาม จึงส่วนสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อที่จะได้นำข้อเสนอเทศที่ได้ไปปรับปรุง พัฒนาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY