

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การค้นคว้าอิสระครั้งนี้มุ่งศึกษาในเรื่อง การมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีองค์การบริหารส่วนตำบลโลกก่อ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม เพื่อให้การศึกษาวิจัยเรื่องนี้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาได้ทบทวนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม
3. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาสามปี
4. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
5. แนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ
6. บริบทองค์การบริหารส่วนตำบลโลกก่อ
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

##### 1. ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจที่สำคัญของการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านต่าง ๆ ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมหลายท่าน ดังต่อไปนี้

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527 : 183) ได้อธิบายความหมายของการมีส่วนร่วมว่าเป็นการเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจกระทำการให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์ (2531 : 34) ได้อธิบายความหมาย การมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นกระบวนการดำเนินงานร่วมพลังประชาชนกับองค์กรของรัฐหรือองค์กรเอกชนเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาของชุมชนโดยยึดหลัก สมาชิกในกลุ่มนั้น ๆ จะต้อง

ร่วมมือกันวางแผนและการปฏิบัติงานเพื่อสนองความต้องการหรือแก้ปัญหาของประชาชนในชุมชน

วันรักษ์ มีงมณีนาคิน (2531 : 10) ได้อธิบายความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า คือ การเข้าร่วมอย่างแข็งขันและอย่างเต็มที่ของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียทุกขั้นตอนของโครงการหรืองานพัฒนาชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในอำนาจการตัดสินใจและหน้าที่ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมจะเป็นเครื่องประกันว่าสิ่งที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องการมากที่สุดนั้นจะได้รับการตอบสนองและทำให้มีความมั่นใจไปได้มากขึ้น ว่าสิ่งที่ทำไปนั้นจะตรงกับความต้องการแท้จริงและมั่นใจมากขึ้นว่าผู้เข้าร่วมทุกคนจะได้รับประโยชน์เสมอหน้ากัน

ไพรัชน์ เตะระรินทร์ (2535 : 203) ได้อธิบายความหมายของการมีส่วนร่วมว่าเป็นกระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชน ทั้งในรูปแบบส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัครในรูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องร่วมกัน

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช (2535 : 103) ได้อธิบายความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นและชนบทว่า การที่ประชาชนหรือชุมชน หรือองค์กรของประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นและชนบทในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอนในรูปแบบของการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของตน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะพัฒนาหรือยกระดับขีดความสามารถของตนในการจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคมเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตในทุก ๆ ด้านของตนที่เป็นอยู่ให้ดีขึ้นกว่าเดิม

สัมพันธ์ อุปลลา (2541 : 6) ได้อธิบายความหมายของการมีส่วนร่วมว่า เป็นการบริหารที่เห็นความสำคัญของผู้ร่วมงานในฐานะมนุษย์ในองค์กรที่มีความสามารถ มีเหตุมีผลมีวิจรรณญาณ การบริหารแบบมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดการรวมพลังสมอง พลังงานจะก่อให้เกิดการรวมพลังสมองพลังงานอย่างแข็งแรง

เมตต์ เมตต์การุณจิต (2542 : 17) ได้อธิบายความหมาย ของการมีส่วนร่วมว่า คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมในลักษณะของการรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำ ที่มีผลกระทบต่อตนเองหรือชุมชน

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นพอสรุป การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการของบุคคลหลาย ๆ คนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกันในการวางแผน การดำเนินงานตามแผน และ

ประเมินผลเพื่อให้งานบรรลุจุดมุ่งหมายตามที่ต้องการ ซึ่งบุคคลเหล่านั้นเกิดความรู้อีกร่วมกัน  
รับผิชอบ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมกันแก้ไขปัญหา

## 2. รูปแบบของการมีส่วนร่วม

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช (2535 : 41-42) อธิบายรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน ไว้ดังนี้

2.1 การมีส่วนร่วมด้วยตนเอง ในลักษณะนี้ประชาชนเข้ามามีส่วนในกิจกรรม  
ทางการเมืองด้วยตนเองจะมอบหมายให้ผู้อื่นไปทำหน้าที่ไม่ได้ เช่น การไปใช้สิทธิออกเสียง  
เลือกตั้ง เป็นต้น การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งนั้นประชาชนในส่วนภูมิภาคมีส่วนร่วมมากกว่า  
แบบอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด  
สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ฯลฯ ประชาชนจะให้ความสนใจไป  
ใช้สิทธิมากกว่าประชาชนในส่วนกลาง

2.2 การมีส่วนร่วมในฐานะเป็นตัวแทน การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้เป็นไปแบบ  
ให้การสนับสนุนพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยทำหน้าที่คอยช่วยเหลือด้วยวิธีการ  
ต่าง ๆ เช่น เป็นห้วคะแนนให้ ช่วยในการหาเสียง และชักชวนผู้อื่นมาให้การสนับสนุนการเมือง  
หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกหรือให้การสนับสนุนอยู่

2.3 การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การแสดงความคิดเห็นนี้สามารถ  
ทำได้โดยการจัดชุมนุมอภิปรายในที่สาธารณะหรืออาจจะทำโดยผ่านสื่อมวลชน ซึ่งในปัจจุบัน  
ในส่วนภูมิภาคมีสื่อมวลชนหลายแบบ เช่น หนังสือพิมพ์นี่จะเป็นเวทีให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม  
แสดงความคิดเห็น โดยการเขียนบทความวิพากษ์วิจารณ์การเมืองตลอดทั้งเสนอแนะวิธีการ  
แก้ปัญหาต่าง ๆ ให้แก่ผู้รับผิดชอบ อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนในส่วนภูมิภาค  
ในลักษณะนี้ยังมีน้อยอยู่ในวงจำกัดเฉพาะผู้ที่มีความรู้ความสามารถเท่านั้น

2.4 การจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ ประชาชนในส่วนภูมิภาคเป็นชนส่วนใหญ่ของ  
ประเทศ การต่อสู้เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเองด้วยตนเองบางครั้งก็ไม่สามารถจะทำได้  
ถึงจะทำได้ก็ไม่มีพลังพอ จึงจำเป็นต้องรวมตัวกันโดยรวมผู้ที่มีอาชีพเดียวกันหรือมีความคิดเห็น  
คล้ายกัน มาจัดตั้งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ เช่น กลุ่มเกษตรกร ฯลฯ เพื่อให้มีพลังในการต่อรองทาง  
การเมืองให้ตัวแทนของกลุ่มนำปัญหาหรือข้อเรียกร้องเสนอต่อผู้มีอำนาจทางการเมือง  
เพื่อพิจารณาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งอันจะเป็นผลประโยชน์แก่กลุ่มของตน การเข้าร่วม  
ทางการเมืองในลักษณะนี้นับวันจะมีจำนวนเพิ่มขึ้น

ชูชาติ พ่วงสมจิตร (2541 : 22-23) ยังให้แนวคิดว่ารูปแบบของการมีส่วนร่วมมี  
ลักษณะเป็นขั้นบันได การมีส่วนร่วม (Participation Leader) มีดังแผนภูมิที่ 2

8. <sup>ขั้น</sup> ควบคุมโดยประชาชน (Citizen control)	อำนาจประชาชน
7. <sup>ขั้น</sup> ควบคุมโดยประชาชน (Delegated power)	
6. <sup>ขั้น</sup> เป็นหุ้นส่วน (Partnership)	
5. <sup>ขั้น</sup> ปลอบใจ (Placation)	การมีส่วนร่วมของประชาชน
4. <sup>ขั้น</sup> ปรึกษา (Consultation)	
3. <sup>ขั้น</sup> รับฟังข่าวสาร (Informing)	
2. <sup>ขั้น</sup> บำบัดรักษา (Therapy)	ไม่มีส่วนร่วม
1. <sup>ขั้น</sup> ถูกจัดกระทำ (Manipulation)	

แผนภูมิที่ 2 แนวคิดว่ารูปแบบของการมีส่วนร่วมมีลักษณะเป็นขั้นบันได การมีส่วนร่วม  
 ที่มา : ชูชาติ พ่วงสมจิตร (2541 : 23)

จากแผนภูมิที่ 2 มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ขั้นที่ 1 และ ขั้นที่ 2 รวมเรียกว่า ขั้นที่มีส่วนร่วมเทียมหรือไม่มีส่วนร่วม (Pseudo-Anticipation or Non-Participation) หมายถึง ประชาชนยังไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างอง่างแท้
2. ขั้นที่ 3 ถึงขั้นที่ 5 รวมเรียกว่า เป็นการมีส่วนร่วมระดับพิธีการหรือการมีส่วนร่วมบางส่วน (Degree of Tokenism or Partial Participation) หมายถึง เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมได้บางส่วนบางเรื่องเท่านั้น เพราะบางส่วนผู้มีอำนาจเดิมสงวนเองได้ แต่ก็ยังดีกว่าขั้น 1 และ 2
3. ขั้นที่ 6 ถึงขั้นที่ 8 รวมเรียกว่าการมีส่วนร่วมระดับอำนาจของประชาชน (Degree of Citizen Power) ซึ่งเป็นระดับที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมาก โดยพัฒนามาจากขั้นที่ 6, 7 และ 8 ควบคุมโดยประชาชนเป็นการใช้อำนาจการตัดสินใจของประชาชน โดยผ่านตัวแทนหรือประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจเอง

จากรูปแบบของการมีส่วนร่วมพอสรุปว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมโดยยึดหลักการ  
 ทำงานร่วมกันมีการวางแผนกลยุทธ์ในการบริหารงาน และดำเนินถึงสภาพความสำเร็จ

### 3. ขั้นตอนของการมีส่วนร่วม

อคิน รพีพัฒน์ (2527 : 107-111) แบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา รวมถึงแนวทางการแก้ไขปัญหา เป็นขั้นตอนที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและความต้องการของชุมชน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จัดเรียงลำดับความสำคัญของปัญหา วิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหา และแนวทางต่าง ๆ ที่อาจนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา นั้น ๆ

2. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลือกแนวทางและการวางแผนพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหา เป็นขั้นตอนที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาแนวทางและวิธีการที่จะใช้ในการแก้ปัญหา ตัดสินใจกำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงาน รวมถึงการวางแผนเพื่อแก้ปัญหาร่วมกับผู้ปฏิบัติงาน

3. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแผนเพื่อแก้ไขปัญหา โดยการสร้างประโยชน์ ด้วยการสนับสนุนทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์และแรงงาน

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามผลการปฏิบัติงาน ร่วมกับผู้ปฏิบัติงาน โดยเข้าร่วมประเมินว่าการดำเนินการที่ได้กระทำไปนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด

โคเฮนและอัปฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1980 : 219 ; อ้างถึงใน สัมพันธ์ อุปลา. 2541 : 18-19) ได้แบ่งขั้นตอนของการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ขั้นตอน ประกอบด้วย

ขั้นตอนที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในกระบวนการของการตัดสินใจนั้น ประการแรกจะต้องกระทำคือ การกำหนดความต้องการและการจัดลำดับความสำคัญ ต่อจากนั้นเลือกนโยบายและประชากรที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจในช่วงเริ่มต้น การตัดสินใจในช่วงดำเนินการตามแผนงาน และการตัดสินใจในช่วงการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ให้เป็นระบบ

ขั้นตอนที่ 2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของการดำเนินโครงการนั้น จะได้มาจากคำถามที่ว่า ใครจะทำประโยชน์ให้แก่โครงการได้บ้าง และจะทำประโยชน์ได้ด้วยวิธีใด เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารงานและการประสานงานและการขอความช่วยเหลือ เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 3 การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ ในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์นั้น จากความสัมพันธ์ของผลประโยชน์ในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วยผลประโยชน์ของโครงการ รวมทั้งผลที่เป็นประโยชน์



ในทางบวกและผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษต่อบุคคลและสังคมด้วย

ขั้นตอนที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนั้น สิ่งที่สำคัญที่จะต้องสังเกตก็คือ ความเห็น (Views) ความชอบ (Preferences) และความคาดหวัง (Expectations) ซึ่งจะมีอิทธิพล สามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มต่าง ๆ ได้

สรุป การมีส่วนร่วมจะเกิดประสิทธิภาพสูงสุดได้นั้น จะต้องมีการตัดสินใจเพื่อกำหนดความต้องการและการจัดลำดับความสำคัญอย่างเป็นระบบ เพื่อให้บรรลุตามแผนที่วางไว้ มีการวางแผนบริหารการดำเนินงานตามโครงการอย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่โครงการแต่ละโครงการ กระจายผลประโยชน์ที่ได้จากโครงการต่าง ๆ ให้ตรงตามความต้องการของประชาชน โดยไม่เกิดความเสียหายต่อชุมชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชน มีส่วนร่วมในการประเมินผลจากการปฏิบัติงานโครงการนั้นๆ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและชอบธรรม

#### 4. ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม

สำนักมาตรฐานการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (2545 : 115) ได้อธิบายถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในการพัฒนา ไว้ดังต่อไปนี้

4.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ย่อมก่อให้เกิดการพึ่งตนเองได้ในที่สุดเนื่องจากเกิดการเรียนรู้วิธีการแก้ปัญหาและสร้างความเจริญให้กับชุมชนหรือหมู่บ้านของตนผ่านกิจกรรมกระบวนการทำงานตามโครงการ

4.2 การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา เป็นการสะท้อนถึงความจริงใจของรัฐที่มีต่อการสนับสนุนให้ประชาชนมีเสรีภาพในการตัดสินใจและกำหนดชะตากรรมของท้องถิ่นของตน

4.3 เป็นช่องทางสะท้อนปัญหาความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่น ได้ถูกต้องตรงประเด็น

4.4 เป็นการสร้างฉันทามติร่วมกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจเนื่องจากการสร้างข้อตกลงที่จะเกิดจากการยอมรับร่วมกันภายในกลุ่ม

4.5 เป็นการพัฒนาศักยภาพบุคคล เพราะในกระบวนการมีส่วนร่วมย่อมจะต้องมีการแลกเปลี่ยนความรู้และข้อคิดเห็นระหว่างกัน ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นเสมือนเวทีในการเรียนรู้ที่มีประโยชน์อย่างมาก

4.6 เป็นการสนับสนุนการพัฒนาความรักท้องถิ่นและความรับผิดชอบต่อสังคม ให้เกิดขึ้นในพฤติกรรมของประชาชนในท้องถิ่น

4.7 ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของผลงาน อันเนื่องมาจากโครงการพัฒนา ที่จัดทำขึ้นในหมู่บ้านและจะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐในการดูแลรักษา

สรุป ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในการพัฒนา คือ การที่ประชาชนตัดสินใจสร้าง ข้อตกลงร่วมกัน เรียนรู้วิธีการแก้ปัญหาและสร้างความเจริญให้กับชุมชนหรือหมู่บ้านของตนผ่าน กิจกรรมกระบวนการทำงานตามโครงการต่างๆ เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐในการดูแลรักษา ผลประโยชน์ในสังคมที่ตนอาศัยอยู่ให้เกิดความชอบธรรม

## 5. ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วม

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2530 : 64-65) ได้กล่าวถึงปัญหาของการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการพัฒนาว่า ประชาชนบางครั้งเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเพราะความเกรงใจ หรือการถูกบีบบังคับจากผู้มีอำนาจหรือภาครัฐ ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นบ้าง มิใช่ใช้แรงงานเพียงอย่างเดียว เจ้าหน้าที่ของรัฐเองได้ครอบงำและกำหนดเป้าหมาย การพัฒนาเอง ส่งผลให้ประชาชนปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรมในการพัฒนาของระบบราชการ ไม่ได้จึง เกิดการล้มเหลวเพราะแนวทางการพัฒนามีการวางแผนจากเบื้องบนมาก่อนนั่นเอง

อนงค์ พัฒนจักร (2535 : 49-50) ได้จำแนกอุปสรรคและปัญหาของการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการพัฒนาออกเป็น 3 ระดับ

5.1 อุปสรรคที่เกิดจากหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเป็นแหล่งรวมศูนย์อำนาจ ไม่ว่าจะเป็น ด้านนโยบาย กระบวนการตัดสินใจ กระบวนการวางแผน และการดำเนินงาน อนึ่งทัศนคติ ค่านิยมและทักษะของเจ้าหน้าที่รัฐเคยชินต่อการกระทำและติดต่อสื่อสารในคนกลุ่มเดียวกัน จึงใช้ ภาษา เทคนิคของตนแล้วตีความว่าประชาชนต้องเข้าใจ การดำเนิน การประเมินผลโครงการ เจ้าหน้าที่องค์กรของรัฐก็มีฐานความคิดว่า ตัวโครงการหรือกิจกรรมต้องบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้โดย ไม่คำนึงถึงการพัฒนาคคนในชุมชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้หรือเกี่ยวข้องแต่อย่างใด ส่วนการปรับเปลี่ยน โยคย้ายตำแหน่งและประสิทธิภาพความรับผิดชอบต่องานพัฒนาของเจ้าหน้าที่ รัฐก็ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อชุมชน โดยตรง

5.2 อุปสรรคที่เกิดจากชุมชน เนื่องจากการพัฒนาที่ผ่านมาชุมชนยังขาด ความพร้อมและมีข้อบกพร่องในหลายประการ เช่น การขาดองค์กรท้องถิ่นที่เหมาะสมจึงขาดผู้ที่ อุทิศตนและเวลาแก่ชุมชนอย่างเต็มที่จนขาดทักษะการทำงาน ขาดการติดต่อสื่อสารที่ดี ประชาชน ได้รับความรู้ไม่เพียงพอก่อให้เกิดปัญหาการสื่อความหมาย การทำความเข้าใจ การขอความคิดเห็น

และความคิดริเริ่มใหม่ ๆ หนึ่ง ความแตกต่างกันในชุมชนและผลทางเศรษฐกิจในชุมชนก่อให้เกิดการแตกแยกทางความคิดค่อนข้างมากต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

5.3 อุปสรรคที่เกิดจากสังคมจะเกิดขึ้นในระดับความสัมพันธ์ของสังคมซึ่งพิจารณาไว้ใน 3 ด้าน คือ ด้านการเมือง ด้านกฎหมาย และระบบราชการ ซึ่งผลจากอุปสรรคทั้ง 3 ด้านจะส่งผลให้เกิดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของแผนกิจกรรมทางราชการจากปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการมีส่วนร่วมพอจะสรุปว่าการมีส่วนร่วมไม่ประสบความสำเร็จเพราะปัญหาดังต่อไปนี้

5.3.1 ประชาชนถูกเจ้าหน้าที่รัฐครอบงำ

5.3.2 ชุมชนขาดความพร้อมและมีความแตกต่างกัน

5.3.3 ผลจากอุปสรรคที่เกิดจากด้านการเมือง กฎหมายและระบบราชการ

## 6. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นกับระบอบประชาธิปไตย

อุทัย หิรัญโต (2523 : 11-12) ได้กล่าวไว้ว่าการปกครองท้องถิ่น คือการปกครองที่รัฐบาลกระจายอำนาจบริหารให้แก่ประชาชนปกครองตนเองในชุมชนที่มีพลเมืองหนาแน่นพอสมควรและมีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่ยอมรับกันว่าเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งนี้เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองในระดับท้องถิ่น โดยการกระทำด้วยตัวเอง ซึ่งจะอำนวยผลให้เกิดความชำนาญและสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองระดับชาติได้เป็นอย่างดี การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นรัฐได้มอบภารกิจอันยิ่งใหญ่ให้แก่ประชาชนในการแสวงหาชีวิตที่ดี และใช้ความรู้ความสามารถของตนในการกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดตามที่ปรารถนาภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย การปกครองท้องถิ่นเป็นวิถีทางหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้ความรู้ความสามารถเพื่อสร้างสรรค์ชุมชนของตนเอง โดยตนเองและเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2539 : 40-41) ได้กล่าวไว้ว่าเพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารองรับระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน การปกครองท้องถิ่นนั้นจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง หรือมีส่วนเข้ามาดำเนินกิจการของท้องถิ่นด้วยตัวเองอย่างกว้างขวางไม่ว่าจะโดยการสมัครเข้ารับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนเลือกเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การปกครองท้องถิ่น หรือแม้แต่ในฐานะประชาชนผู้คอยเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนของตนในองค์การปกครองท้องถิ่นก็ตาม ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่อันมีลักษณะแตกต่างกันของประชาชนในท้องถิ่น



ดังกล่าวมีส่วนในการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองตนเองในท้องถิ่น อันเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ

เป็นหน้าที่ของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยที่จะต้องสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น โดยถือว่าประชาธิปไตยของท้องถิ่นจะเป็นรากฐานก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติ การปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจของรัฐบาลและเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้ศักยภาพของตนเองสร้างความเจริญให้แก่ชุมชน โดยการปฏิบัติงานร่วมกันภายใต้การควบคุมของรัฐ การปกครองท้องถิ่นที่มั่นคงและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพจะสร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่ประเทศชาติได้ในที่สุด

### กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม

#### 1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ในหมวด 3 ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของชาวไทยในเรื่องต่าง ๆ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 : 16-28) ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องข้องกับการมีสิทธิในการมีส่วนร่วมตามมาตราที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพและ

ในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของคน ย่อมได้รับการคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์อื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

1. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
2. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ
3. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น
4. ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกระดับ ให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่
5. ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรานี้ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

## 2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550-2554

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550-2554 ในบทสรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550-2554 ข้อ 5.2 และ 5.5 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ได้ระบุไว้ดังนี้

ข้อ 5.2 ยุทธศาสตร์การสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ ในข้อ (1) (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10. 2550 : 17) ระบุว่า การบริหารจัดการกระบวนการชุมชนเข้มแข็งด้วยการส่งเสริมการรวมตัว ร่วมคิด ร่วมทำ ในรูปแบบที่หลากหลายและกิจกรรมอย่างต่อเนื่องตามความพร้อมของชุมชน มีกระบวนการจัดการองค์ความรู้และระบบการเรียนรู้ของชุมชนอย่างเป็นขั้นบันได มีเครือข่ายการเรียนรู้ทั้งภายในและภายนอกชุมชน มีกระบวนการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถพัฒนาต่อยอดให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนในการนำไปสู่การพึ่งตนเอง รวมทั้งการสร้างภูมิคุ้มกันให้ชุมชนพร้อมเผชิญการเปลี่ยนแปลง

ข้อ 5.5 ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ ในข้อ (4) (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10. 2550 : 27) ระบุว่า การกระจายอำนาจการบริหารจัดการประเทศสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชนเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยพัฒนาศักยภาพและกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ท้องถิ่นมีบทบาทสามารถรับผิดชอบในการบริหารจัดการบริการสาธารณะ ตลอดจนแก้ไขปัญหาที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และสามารถสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

## 3. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 (ราชกิจจานุเบกษา. 2540 : ไม่มีเลขหน้า) ได้แสดงเจตนารมณ์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข่าวสารข้อมูล ข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น ดังนี้

มาตรา 9 วรรค 2 (3) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ บัญญัติไว้ว่า บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข่าวสารตามวรรคหนึ่งได้ ในกรณีที่สมควรหน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ จะวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียม

ในการนั้นก็ได้อีก ในการนี้ให้คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วย ทั้งนี้เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา 11 นอกจากข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้วหรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้แล้ว หรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าตามมาตรา 26 แล้ว ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของทางราชการและคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามสมควร ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

มาตรา 13 ผู้ใดเห็นว่าหน่วยของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา 9 หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนตามมาตรา 11 หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการ เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25

มาตรา 18 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17 ผู้นั้นอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่รับแจ้งคำสั่งนั้น โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ

จะเห็นได้ว่าปัจจุบัน นโยบายของรัฐตลอดจนกฎหมายได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินของภาครัฐ ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่ารัฐให้ความสำคัญแก่ประชาชนในการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐมากยิ่งขึ้น

### ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

การพัฒนาที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด จะต้องมีการมีแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาเป็นแนวทางในการดำเนินงาน การจัดทำแผนพัฒนาสามปีจึงเป็นการแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 1. ความหมายของแผนพัฒนาสามปี

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2547 : 47) ได้ให้ความหมายของแผนพัฒนาสามปีว่า หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนา ที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวน้ำครอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

### 2. วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2547 : 49) ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนพัฒนาสามปีไว้ดังนี้

2.1 เพื่อเป็นการจัดเตรียมโครงการพัฒนาต่าง ๆ ให้อยู่ในลักษณะที่พร้อมจะบรรจุในเอกสารงบประมาณประจำปี และนำไปปฏิบัติได้ทันทีเมื่อได้รับงบประมาณ

2.2 เพื่อแสดงความสัมพันธ์เชื่อมโยงและสอดคล้องกันระหว่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปีและการจัดทำงบประมาณประจำปี

2.3 เพื่อแสดงแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปีที่มีความสอดคล้องและสามารถสนองตอบต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ

### 3. ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2547 : 49) ได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีไว้ดังนี้

3.1 การเตรียมการจัดทำแผน ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนในการจัดประชุมเพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ ความสำคัญและความจำเป็นในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเพื่อให้คณะผู้บริหารทราบถึงภารกิจและอนุมัติโครงการและกำหนดปฏิทินการทำงานไว้อย่างชัดเจน เมื่อผู้บริหารอนุมัติแล้วต้องแจ้งโครงการที่ได้รับอนุมัติให้คณะกรรมการการพัฒนาดำบล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาดำบล หน่วยงานภายในองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาคมทราบ

3.2 การคัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา ขั้นตอนนี้คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาจะสรุปยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พร้อมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ปัญหาความต้องการของท้องถิ่นและนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น



3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล ทำการเก็บรวบรวมข้อมูล ที่จำเป็นต่อการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งนอกจากจะต้องเก็บรวบรวมข้อมูลแล้วยังจะต้องนำ ข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์แนวทางการพัฒนา โครงการ/กิจกรรมได้อย่างถูกต้อง โดยในการ เก็บรวบรวมข้อมูลจะต้องเก็บข้อมูลภายในและข้อมูลภายนอกเพื่อสามารถนำมาวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรคได้

3.4 กำหนดวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา โดยนำวัตถุประสงค์และ เป้าหมายร่วมกันให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี

3.5 การจัดทำรายละเอียดโครงการ/กิจกรรมการพัฒนา คณะกรรมการ สนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นคัดเลือกโครงการที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วง สามปีมาจัดทำรายละเอียดโครงการในด้านเป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ งบประมาณ ระยะเวลา ผู้รับผิดชอบ และตัวชี้วัดความสำเร็จ โดยเน้นการศึกษารายละเอียดของกิจกรรมที่จะดำเนินการ ในปีแรกของแผนพัฒนาสามปีเพื่อสามารถนำไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ต่อไป

3.6 การจัดทำแผนสามปี โดยการสรุปรวบรวมโครงการทั้งหมดและ รายละเอียดส่วนที่เห็นชอบและกระบวนการประสานแผนแล้วนำเสนอให้สภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

3.7 การอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี เมื่อคณะกรรมการพัฒนา ตำบลให้ความเห็นชอบและผ่านกระบวนการประสานแผนแล้วนำเสนอให้สภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ แล้วจึงนำเสนอให้นายกองการบริหารส่วนตำบลประกาศใช้

#### 4. การนำแผนพัฒนาสามปีไปปฏิบัติ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2547 : 51) อธิบายถึงการนำแผนพัฒนาสามปี ไปปฏิบัติว่า ให้ผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีที่อนุมัติแล้วและนำไปปฏิบัติ รวมทั้ง แจ้งสภาท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกัน ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ประกาศใช้และปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้แผนพัฒนาสามปีเป็นกรอบในการจัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

แผนการดำเนินงานให้จัดทำให้เสร็จภายในเดือนธันวาคมของปีงบประมาณนั้น หรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตั้งงบประมาณดำเนินการหรือได้รับแจ้งแผนงาน/โครงการ

## 5. การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปี

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2547 : 55) ได้กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่น แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปี โดยให้คณะกรรมการเลือก กรรมการหนึ่งคนทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการ และกรรมการอีกคนทำหน้าที่เลขานุการ ของคณะกรรมการ คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปีให้มีวาระอยู่ใน ตำแหน่งคราวละสองปีและอาจได้รับคัดเลือกอีกได้

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปี มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 5.1 กำหนดแนวทาง วิธีการในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
- 5.2 ดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
- 5.3 รายงานผลและเสนอความเห็นซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผล แผนพัฒนาสามปีต่อผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอต่อสภาท้องถิ่น

## 6. ความสำคัญของการวางแผน

ความสำคัญของการวางแผนที่มีต่อการบริหาร อาจสรุปได้ดังนี้

- 6.1 ทำให้การบริหารงานขององค์กรมีจุดหมายและแนวทางการพัฒนาที่ชัดเจน
- 6.2 ทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีระบบมีกระบวนการที่แน่นอน ทำให้ เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

6.3 ทำให้เกิดการประสานการดำเนินงานและลดความซ้ำซ้อนในการ ปฏิบัติงาน

## 7. ประเภทของแผน แบ่งตามมิติของเวลาเป็น 3 ระยะ ดังนี้

7.1 แผนระยะยาว (Long-Term Plan) เป็นแผนที่ใช้ระยะยาวในการดำเนินการ ประเภท 10 ปีขึ้นไป มีลักษณะเป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาอย่างกว้าง ๆ ส่วนใหญ่ เป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาที่เป็นภาพรวมในระยะยาว เช่น การลดอัตราความเจริญเติบโต ของประชากรในประเทศ เป็นต้น

7.2 แผนระยะปานกลาง (Medium-Term Plan) เป็นแผนที่ใช้ระยะเวลา ที่ดำเนินการประมาณ 3-5 ปี กว้าง ๆ ส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาในภาพรวม เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

7.3 แผนระยะสั้น (Short-Term Plan) เป็นแผนที่ใช้ระยะเวลาดำเนินการ ประมาณ 1 ปี หรือน้อยกว่าโดยแผนระดับนี้จะมีรายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ วิธีการดำเนินงานเป้าหมาย งบประมาณ และระยะเวลาในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนกว่าแผนระยะ ยาวและระยะปานกลาง

## 8. ขั้นตอนและวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดเตรียมแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถแบ่งได้ 5 ขั้นตอน

ดังนี้

- 8.1 การเตรียมการจัดทำแผน
- 8.2 การคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา
- 8.3 การกำหนดจุดหมายและแนวทางการพัฒนาระยะยาว
- 8.4 การกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนงานและโครงการ
- 8.5 การจัดทำร่างแผนพัฒนา

### 1. การเตรียมการจัดทำแผน

เป็นการเตรียมการเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกิจกรรมในการจัดทำแผน ซึ่งอาจเริ่มต้นตั้งแต่การเขียนโครงการ เพื่อกำหนดทรัพยากรการบริหารที่ใช้ในการจัดแผนขั้นตอน และระยะเวลาในการดำเนินการ ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการหรืออนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง การกำหนดแผนปฏิบัติการเป็นต้น

### 2. การคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

2.1 จัดประชุมคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนราชการขององค์กรภาคเอกชน/ ประชาชนและผู้นำชุมชนในท้องถิ่นเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหา/ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และแนวทางดำเนินการแก้ไขทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

2.2 คณะกรรมการสนับสนุน การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล นำปัญหา/ความต้องการและแนวทางดำเนินการ แก้ไขที่ได้จากการระดมความคิดเห็นมาวิเคราะห์เกี่ยวกับลักษณะขอบเขต และสาเหตุของปัญหาและความต้องการ โดยแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภาพปัญหา สาเหตุแนวทางดำเนินการแก้ไขในแต่ละด้านรวมทั้งให้มี การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการตามความจำเป็นเร่งด่วนของท้องถิ่นด้วย

2.3 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล นำปัญหาความต้องการที่จัดเรียงลำดับตามความสำคัญ ความจำเป็นเร่งด่วนแล้วมากำหนดเป็นประเด็นปัญหาหลัก และความต้องการที่จะนำมาใช้ในการกำหนดวิสัยทัศน์ (จุดหมายการพัฒนา) ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาของท้องถิ่นต่อไป

### 3. การกำหนดจุดหมายและแนวทางการพัฒนาระยะยาว

จุดหมายและแนวทางการพัฒนาระยะยาว คือ กรอบทิศทางการพัฒนาของเมืองในระยะยาวซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการคือ

3.1 จุดหมาย (Goal) ได้แก่ ลักษณะของเมืองหรือท้องถิ่นที่พึงประสงค์ จะให้เกิดขึ้นในอนาคต เช่นการเป็นเมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยวระดับชาติ การเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมสิ่งทอระดับจังหวัด หรือการเป็นเมืองท่องเที่ยวศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

3.2 แนวทาง (Mean) ได้แก่ วิธีการดำเนินงานหรือแนวทางการพัฒนาที่จะส่งเสริมหรือสนองตอบให้บรรลุผลตามจุดหมายข้างต้น เช่น จุดหมาย คือเป็นเมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยวแนวทางที่จะให้บรรลุจุดหมายข้างต้น อาจได้แก่การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่นการส่งเสริมอุตสาหกรรม การบริการต่าง ๆ เช่น โรงแรม ภัตตาคาร เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า การเสนอแนวทางก็ได้และแนวทางเหล่านั้นอาจจะอยู่ต่างสาขาการพัฒนากันก็ได้เพราะแนวทางเปรียบเทียบเสมือนวิธีปฏิบัติที่จะนำไปสู่จุดหมายที่ท้องถิ่นได้กำหนดไว้

ในการกำหนดจุดหมายและแนวทางการพัฒนาเมืองนี้ มีการใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันไปหลายลักษณะขึ้นอยู่กับประสบการณ์และแนวคิดพื้นฐานที่ใช้ (ระบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548)

#### 4. การกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนงานและโครงการ

วัตถุประสงค์และเป้าหมาย ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งจะเป็นการถ่ายทอดกรอบแนวทางการพัฒนาที่กำหนดเป็นจุดหมายในการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการในการพัฒนาดังนั้น ขั้นตอนนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการแปลงรูปจากจุดหมายและแนวทางการพัฒนามาเป็นวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่จะดำเนินการ (ในขั้นปฏิบัติ) เพื่อการพัฒนาเทศบาลต่อไป

#### 5. การจัดทำร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

5.1 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล รวบรวมรายละเอียดของแผนงาน/โครงการตามขั้นตอนแล้วจัดทำเป็นเอกสารร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยประกอบด้วยแผนงาน/โครงการ 2 ส่วน คือ แผนงาน/โครงการที่ใช้งบประมาณของเทศบาลดำเนินการและแผนงาน/โครงการที่ต้องการขอรับการสนับสนุนหรืออุดหนุนจากหน่วยงานส่วนกลางหรือภูมิภาคเข้าเป็นร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

5.2 การรับทราบปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อปรับปรุงร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดประชุมองค์กรภาคเอกชน/องค์กรประชาชนและผู้นำชุมชนในท้องถิ่น เพื่อรับทราบปัญหา และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับในกระบวนการดังกล่าว ไปปรับปรุงหรือจัดทำรายละเอียดกิจกรรมเพิ่มเติมและนำไปบรรจุในแผนงาน/โครงการของร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

## แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

### 1. ความหมายของการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช (2541 : 81) ได้ให้ความหมายของการวางแผนพัฒนาว่า เป็นการกำหนดและตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะดำเนินงาน อะไร ที่ไหน อย่างไร เมื่อใด และใครเป็นผู้ดำเนินการหรือรับผิดชอบ โดยมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายเพื่อพัฒนาทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทั้งนี้โดยนำปัญหา ความต้องการแก้ไขปัญหา เพื่อสนองตอบ ความต้องการ นโยบายหรือแนวทางการพัฒนาศักยภาพมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดเป็นวัตถุประสงค์ และเป้าหมายในการแก้ไขปัญหา เพื่อตอบสนองความต้องการนโยบายและพัฒนาศักยภาพแล้วจึง กำหนดออกมาในรูปของแผนงาน โครงการ งาน และกิจกรรม

วิทยาลัยการปกครองและกรมการปกครอง (2545 : 25) ได้อธิบายความหมายของ แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของตำบลมีลักษณะและ การประสานงานและโครงการของจังหวัด อำเภอ รัฐวิสาหกิจ และการดำเนินการของประชาชน ในท้องที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดทำขึ้นเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนแก้ไข ปัญหาของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล

### 2. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม

การบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 66 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจ หน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม มาตรา 67 บัญญัติให้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องทำในเขตตำบล มาตรา 68 องค์การบริหาร ส่วนตำบลอาจทำกิจการใด ๆ ได้ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งการดำเนินการจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ได้กำหนดต่อองค์กรในการจัดทำแผนพัฒนา ท้องถิ่นไว้สรุปได้ ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2547 : 24)

2.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดแนวทางการพัฒนา ของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ การผังเมือง ตลอดจนให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการพัฒนา ท้องถิ่น

2.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ จัดทำร่างแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด

2.3 คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีหน้าที่กำหนด กรอบทิศทาง แนวทาง รวมทั้งประสานการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด



ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาจังหวัด อำเภอ ตรวจสอบวิเคราะห์และ  
ประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด และให้ความเห็นชอบร่างแผน  
ยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด รวบรวม  
ข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการประสานงาน

คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น อาจมอบอำนาจในการให้ความเห็นชอบ  
ร่างแผนพัฒนาฯ ให้คณะกรรมการประสานแผนระดับอำเภอ เพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนได้ ภายใต้  
การกำหนดกรอบนโยบาย แนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการประสานแผนกำหนด สำหรับ  
องค์ประกอบขององค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น (ยกเว้นคณะกรรมการสนับสนุนการ  
จัดทำแผนพัฒนา) จะมีลักษณะ “ไตรภาคี” โดยมีองค์ประกอบจากตัวแทนขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น ตัวแทนของราชการบริหารส่วนภูมิภาคและรัฐวิสาหกิจและตัวแทนจากภาค  
ประชาชนในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการประสานงานและบูรณาการรวมทั้ง  
สร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น

### 3. ความสำคัญของการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2547 : 35) ได้อธิบายถึงความสำคัญของ  
การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ไว้ดังนี้

3.1 เป็นการลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนที่จะเกิดขึ้น  
ในอนาคต ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นการจัดโอกาสทางด้านการจัดการให้ผู้วางแผนมีสายตาค  
กว้างไกล มองเหตุการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตที่อาจเกิดขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี  
ปัญหาความต้องการของประชาชนในสังคมนั้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อการบรรลุ  
เป้าหมายขององค์กรนั้น ดังนั้นองค์กรจึงจำเป็นต้องเตรียมตัวและเผชิญกับสิ่งที่เกิดขึ้นอัน

เนื่องมาจากความผันผวนของสิ่งแวดล้อม ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เป็นต้น

3.2 ทำให้เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่ ๆ เข้ามาในองค์กร ทั้งนี้เนื่องมาจาก  
ปรัชญาของการวางแผนยึดถือและยอมรับเรื่องการเปลี่ยนแปลง ไม่มีสิ่งใดอยู่อย่างยั่งยืน จึงทำให้  
มีการยอมรับแนวความคิดเชิงระบบ (System Approach) เข้ามาในองค์การยุคปัจจุบัน

3.3 ทำให้การดำเนินงานขององค์กรบรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งนี้เพราะ  
การวางแผนเป็นงานที่ต้องกระทำเป็นจุดเริ่มแรกของทุกฝ่ายในองค์กร ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกัน  
ให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความมั่นคงและมีความเจริญเติบโต

3.4 เป็นการลดความสูญเสียเปล่าของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน เพราะการวางแผนทำให้  
มองเห็นภาพรวมขององค์กรที่ชัดเจน และยังเป็นกำหนดยุทธศาสตร์ในการจัดระเบียบของ

องค์กรให้มีความเหมาะสมกับลักษณะงานมากยิ่งขึ้น เป็นการแยกงานแต่ละแผนกไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน

3.5 ทำให้เกิดความแจ่มชัดในการดำเนินงาน เนื่องจากการวางแผนเป็นการกระทำโดยอาศัยทฤษฎี หลักการ และงานวิจัยต่าง ๆ มาเป็นตัวกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในอนาคตอย่างเหมาะสมกับสภาพองค์กรที่ดำเนินอยู่ กล่าวโดยสรุปได้ว่า ไม่มีองค์กรใดที่จะประสบความสำเร็จได้โดยปราศจากการวางแผน ดังนั้นการวางแผนจึงเป็นสิ่งสำคัญอันดับแรกของกระบวนการจัดการที่ดีที่จะทำให้ท้องถิ่นเกิดการพัฒนา

#### 4. ขั้นตอนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้ (กระทรวงมหาดไทย, 2548 : 6-7)

4.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้องตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

4.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวบรวมแนวทางและข้อมูล นำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

4.3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

4.4 ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน แล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อไป

#### 5. ประโยชน์การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2541 : 81) ได้อธิบายประโยชน์การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ดังนี้

5.1 ทำให้ท้องถิ่นมีทิศทางและเป้าหมายในการพัฒนาอย่างชัดเจนและแน่นอน

5.2 ทำให้เกิดการประสานการดำเนินงานโครงการอย่างเป็นระบบ ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และช่วยลดความขัดแย้งและขจัดความซ้ำซ้อนในการทำงาน

5.3 ทำให้สามารถเลือกวิธีที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหาความต้องการ ได้อย่างถูกต้องและยังสามารถป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อีก

5.4 ทำให้สามารถตรวจสอบ ติดตาม และควบคุมการดำเนินงานโครงการพัฒนาต่าง ๆ ตลอดจนควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพ

5.5 ทำให้มีเครื่องมือในการบริหารพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนา

## 6. ลักษณะสำคัญของแผนพัฒนาท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2547 : 63) ได้อธิบายถึงลักษณะสำคัญของแผนพัฒนาท้องถิ่น ไว้ดังนี้

6.1 เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กำหนดแผนพัฒนาเริ่มจากประชาชนที่อยู่ในส่วนท้องถิ่นระดับพื้นฐานเป็นสำคัญ โดยประชาชนคิดริเริ่ม ตัดสินใจกำหนดความต้องการของตนเอง กำหนดเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา

6.2 ยอมรับแนวคิดที่หลากหลายในการพัฒนาและสภาพแวดล้อมของชุมชน ครอบคลุมถึงปัญหาและความต้องการในแต่ละส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกัน อาศัยคนที่อยู่ในพื้นที่เป็นผู้วางแผนในการพัฒนาและสามารถพัฒนาได้ถูกทาง

6.3 ยอมรับแนวคิดของคนในท้องถิ่นว่า การพัฒนาที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่นอย่างจำกัด เชื่อว่าประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ ความสามารถ และทักษะในการพัฒนาตนเองได้ รัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุน

จะเห็นได้ว่า การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในการพัฒนาส่วนท้องถิ่น ทำให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงทำให้รู้ถึงปัญหาและอุปสรรคของพื้นที่ในการจัดทำแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่นดียิ่งขึ้น

## 7. ปัญหาและข้อจำกัดของการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

จากการศึกษาตรวจสอบติดตามการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา พบว่ามีปัญหาและข้อจำกัดซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารงานของท้องถิ่นมีดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2547 : 72)

7.1 ขาดวิสัยทัศน์ในการพัฒนา กล่าวคือ ไม่สามารถบอกได้ว่าเป้าหมายของการพัฒนาหรือสภาพที่พึงปรารถนาของท้องถิ่นในอนาคตคืออะไร แต่ส่วนใหญ่ทำได้เพียงเอาโครงการมารวมกันเพื่อเป็นแนวทางในการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปี

7.2 บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากพนักงานท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นผู้เพิ่งผ่านการทำงานครั้งแรกหรือมีความรู้ ความเข้าใจไม่มากพอ

7.3 การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังเน้นการพัฒนาเฉพาะโครงสร้างพื้นฐาน ละเลยการพัฒนาในด้านอื่น ๆ

7.4 แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากการจัดทำแผนพัฒนายังเป็นการระดมความคิดในวงแคบเฉพาะฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา

7.5 การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากระบบยังไม่เอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบกับประชาชนเองยังขาดความสนใจในการเข้าร่วมทำกิจกรรม

7.6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่บริหารจัดการไม่เป็นไปตามแผนพัฒนา นอกจากจะไม่ให้ความสำคัญของแผนแล้วยังถือเป็นการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปรับวิธีทำงานใหม่ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแกนหลักในการพัฒนา โดย

7.6.1 ให้ประชาชนเป็นผู้ร่วมคิดกำหนดความต้องการ

7.6.2 ให้ประชาชนร่วมดำเนินการ/และร่วมรับผิดชอบ

7.6.3 ให้ประชาชนเป็นผู้รับผลประโยชน์

## 8. แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา ดังต่อไปนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2547 : 75)

### 8.1 ร่วมคิดกำหนดความต้องการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิด โอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาหรือเป้าหมายการพัฒนาของท้องถิ่น กล่าวคือ เป็นการหลอหลอมความต้องการของประชาชนที่หลากหลายเพื่อกำหนดเป็นภาพแห่งความสำเร็จที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตที่อยู่บนพื้นฐานความเป็นไปได้และสามารถแก้ไขปัญหาได้

## 8.2 ร่วมจัดทำแผนพัฒนา

หลังจากที่ท้องถิ่นและประชาคมได้ร่วมกันคิดกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ ซึ่งเปรียบเสมือนได้กำหนดจุดหมายที่จะเดินให้ถึงและกำหนดเส้นทางการเดินทางต่อไปก็จะต้องกำหนดวิธีการเดินไปสู่จุดหมายก็คือการกำหนดแผนงาน โครงการต่าง ๆ ซึ่งสามารถให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ใน 2 ลักษณะ คือ

8.2.1 เปิดโอกาสให้แต่งตั้งผู้แทนชุมชน กลุ่มอาชีพหรือกลุ่มอื่น ๆ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการการจัดทำแผนพัฒนาได้

8.2.2 เปิดโอกาสให้ชุมชนระดับหมู่บ้านหรือกลุ่มต่าง ๆ ในส่วนท้องถิ่นได้เสนอแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของกลุ่มหรือชุมชนนั้น

8.3 ให้ประชาชนได้รับรู้ ตรวจสอบ แสดงความคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อแผนงาน โครงการพัฒนาของท้องถิ่นทั้งระยะสั้นและระยะปานกลาง โดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างแผนพัฒนาก่อนจะเสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบ

8.4 ต้องใช้แผนงานพัฒนาเป็นแนวทางในการบริหารกิจการของท้องถิ่นเพื่อสนองตอบปัญหาความต้องการของประชาชน

## 8.5 ให้ประชาชนร่วมปฏิบัติติดตามและประเมินผล

การนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติโดยเฉพาะกิจกรรม/โครงการที่ต้องใช้งบประมาณนั้นจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมตรวจสอบการดำเนินงานของท้องถิ่นให้เป็นไป ด้วยความถูกต้องโปร่งใส โดยให้ผู้แทนชุมชนตามข้อเสนอของประชาชนร่วมเป็นกรรมการในกระบวนการจัดซื้อ-จัดจ้าง การติดตามประเมินผล การเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมปฏิบัติงานทำให้ทราบความก้าวหน้าของโครงการ ปัญหา/อุปสรรคในการปฏิบัติงาน

นอกจากนั้นหลังสิ้นปีงบประมาณ ท้องถิ่นควรจัดประชุมประชาคมเพื่อชี้แจงผลการดำเนินงานและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ประเมินผลประโยชน์ที่ได้รับจริง จะเห็นว่าการพัฒนาขององค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นการพัฒนาจากล่างขึ้นสู่บน เป็นการพัฒนาที่เน้นที่บทบาทของประชาชน รวมทั้งข้าราชการระดับล่างเป็นผู้กำหนดตัดสินใจความต้องการของตนเองที่จะพัฒนาและใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่รวมทั้งสภาพแวดล้อมในส่วนท้องถิ่น



## 9. การวางแผน

### 9.1 ความหมายของการวางแผน

สมคิด บางโม (2542 : 82) ได้ให้ความหมายว่า การวางแผนคือการกำหนด เป้าหมายและแนวทางปฏิบัติไว้ล่วงหน้า โดยการศึกษารายละเอียดต่าง ๆ และเลือกแนวทางปฏิบัติที่จะ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร

เสถียร เหลืองอร่าม (2519 : 36) ได้ให้ความหมายว่า การวางแผนคือการเลือก วิถีทางในอนาคตจากทางเลือกหลาย ๆ ทางสำหรับที่จะให้กิจกรรมทั้งหมดหรือเฉพาะบางแผนงาน ดำเนินไปตามวิถีทางนั้น การวางแผนเป็นการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร จะทำ เมื่อไรและจะให้ใครทำ การวางแผนจึงเป็นการนำกิจการ ไปสู่วัตถุประสงค์ที่เลือกไว้ โดยวิถีทาง ที่ถูกต้องที่สุด

ศิริพร พงศ์ศรีโรจน์ (2537 : 59) ได้ให้ความหมายว่า การวางแผน เป็นกระบวนการของการใช้ความคิด และการตัดสินใจ โดยการกำหนดวัตถุประสงค์ที่จะทำแล้ว หาขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรทางการบริหาร อันประกอบด้วย คน เงิน วัสดุและการจัดการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ไว้หลาย ๆ วิธีแล้วตัดสินใจเลือกขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติที่ เหมาะสมที่สุด

### 9.2 หลักทั่วไปเกี่ยวกับการวางแผน

ศิริพร พงศ์ศรีโรจน์ (2537 : 62) ได้อธิบายหลักทั่วไปเกี่ยวกับการวางแผนไว้ ดังนี้

9.2.1 ในการจัดทำแผนงานใด ๆ ก็ตาม สิ่งที่ต้องคำนึงถึงและต้องกำหนดไว้ในแผนดังต่อไปนี้

- 1) การพยากรณ์ (Forecasting)
- 2) วัตถุประสงค์ (Objective)
- 3) นโยบาย (Policies)
- 4) แผนการ (Program)
- 5) ระเบียบวิธีปฏิบัติงาน (Procedure)
- 6) งบประมาณ (Budgeting)

9.2.2 การวางแผนเป็นกระบวนการที่สำคัญขั้นหนึ่งในการบริหารงาน เพราะถือว่าเป็นสิ่งจำเป็น ที่ต้องมีแผนไว้เพื่อกำหนดการกระทำไว้ล่วงหน้าเพื่อให้การบริหาร เป็นไปโดยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพจนบรรลุเป้าหมาย

9.2.3 การวางแผนการเป็นหน้าที่แรกของผู้บริหารที่จะต้องกระทำก่อนหน้าที่อื่น โดยต้องกระทำก่อนลงมือปฏิบัติ

9.2.4 วัตถุประสงค์และนโยบายเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่สุดของการวางแผน เพราะความสำเร็จของงานก็คือ งานนั้นสำเร็จผลตามวัตถุประสงค์ ดังนั้น ก่อนวางแผนต้องศึกษาและทำความเข้าใจในสาระสำคัญของวัตถุประสงค์ให้่องแท้เสียก่อน เพื่อจะได้ปฏิบัติงานไปตามแผนที่วางไว้ตรงตามวัตถุประสงค์โดยไม่ผิดพลาดและแผนการที่กำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจนและมีความหมายที่เข้าใจแจ่มชัดเท่านั้น ที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานในอนาคตบรรลุผลตามความมุ่งหมายที่วางไว้

9.2.5 ในการวางแผนต้องคำนึงถึงสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสภาพภูมิศาสตร์ คินฟ้าอากาศ คุณค่าทางสังคม พฤติกรรมของคน ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีอันเป็นที่ยึดถือของคนกลุ่มนั้น

9.2.6 ปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการวางแผน เช่น คน เงิน วัสดุ สิ่งของ สถานที่และอื่น ๆ รวมทั้งข้อมูลข่าวสารที่สำคัญต้องจัดเตรียมไว้ให้พร้อม

9.2.7 ในการวางแผนควรคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่ โดยให้แผนที่วางไว้นั้นสามารถใช้ทรัพยากรที่อยู่อย่างจำกัดนั้น ได้ผลอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ

9.2.8 ในการวางแผนจำเป็นต้องคำนึงถึงปัญหาหรืออุปสรรคขัดข้องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในอดีต รวมทั้งคาดหมายหรือพยากรณ์เหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเพื่อกำหนดแผนและวิธีเลือกปฏิบัติไว้หลาย ๆ ทางเพื่อแก้ปัญหาเมื่อมีอุปสรรคเกิดขึ้น

9.2.9 การวางแผนจำเป็นต้องกระทำในทุกระดับงานในองค์กร

9.2.10 เมื่อวางแผนแล้วต้องพิจารณาหาช่องทางหรือวิธีการปฏิบัติตามแผนที่กำหนดขึ้นไว้เป็นการล่วงหน้า ทั้งนี้เพื่อช่วยให้ดำเนินการได้ (รวมทั้งการเตรียมมาตรการในการควบคุมการดำเนินงาน) เพื่อให้การปฏิบัติงานนั้นเป็นไปตามแผนจนสำเร็จผลตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้

9.2.11 แผนควรมีลักษณะยืดหยุ่น สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เข้ากับสถานการณ์ได้เสมอ

9.2.12 แผนที่วางไว้นั้นจำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ คือแผนต้องสอดคล้องกับสภาวการณ์ปัจจุบันตลอดเวลา

9.2.13 ประเภทของการวางแผน

สมคิด บางโม (2542 : 84-85) ได้จำแนกประเภทของการวางแผนมีหลายแบบ ทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับเกณฑ์ที่นำมาใช้จำแนก โดยทั่วไปแล้วการจำแนกประเภทของการวางแผนสามารถสรุปได้ ดังนี้

### 1. การจำแนกแผนตามระยะเวลา

1.1 แผนระยะสั้น เป็นแผนงานในรูปของกิจกรรมเฉพาะอย่างที่มีมุ่งหวังให้เกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้และสอดคล้องกับแผนระยะยาว โดยมากมักมีกำหนดระยะเวลา 1 ปีหรือสั้นกว่า มักเรียกว่าแผนประจำปี ในองค์กรของราชการเรียกว่าแผนงบประมาณ โดยเริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม-เดือนกันยายนของปีถัดไป ส่วนรัฐวิสาหกิจใช้เวลาตามปีปฏิทิน คือ เดือนมกราคม-เดือนธันวาคม สำหรับภาคเอกชนไม่ค่อยมีแผนนอกจากจะเป็นบริษัทขนาดใหญ่ ส่วนมากการผลิตและการจำหน่ายสินค้าเป็นไปตามเหตุการณ์เฉพาะ

1.2 แผนระยะปานกลาง เป็นแผนที่มีระยะเวลาปฏิบัติการมากกว่า 1 ปี ตามปกติอยู่ในระยะ 3-5 ปี รัฐวิสาหกิจและราชการมีการใช้แผนระยะปานกลางในกิจกรรมขนาดใหญ่ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีระยะเวลา 5 ปี

1.3 แผนระยะยาว เป็นแผนของกิจกรรมขนาดใหญ่ที่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายฝ่ายหลายสาขา ต้องใช้กระบวนการวางแผนและการทำงานสลับซับซ้อนตลอดจนต้องใช้การศึกษาวิจัยเป็นเวลานานมากกว่า 5 ปีขึ้นไป เช่น แผนพัฒนาอาวุธของทหาร

### 2. การจำแนกแผนตามระดับการบริหารประเทศ

2.1 แผนระดับชาติ เป็นแผนซึ่งครอบคลุมพื้นที่ทั่วทั้งประเทศ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.2 แผนระดับภาค เป็นแผนที่ครอบคลุมพื้นที่เฉพาะภาคใดภาคหนึ่งของประเทศ เช่น แผนพัฒนาภาคเหนือ

2.3 แผนระดับท้องถิ่น เป็นแผนซึ่งครอบคลุมพื้นที่เฉพาะแห่ง อาจในระดับจังหวัด อำเภอ หรือตำบล เช่น โครงการพัฒนากลุ่มแม่บ้าน

### 3. การจำแนกแผนตามระดับขององค์กร

3.1 แผนส่วนรวมหรือแผนแม่บท เป็นการวางแผนในระดับมหภาคขององค์กรเป็นการกำหนดทิศทางขององค์กรในระยะเวลายาวหรือระยะปานกลาง เป็นแผนหลักขององค์กร เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.2 แผนสาขา เป็นการวางแผนเฉพาะกลุ่มใหญ่ๆหรือสาขาใหญ่ของหน่วยงาน เช่น แผนสาขาเกษตรกรรม แผนการเงิน

3.3 แผนงาน โครงการหรือแผนปฏิบัติ เป็นแผนระดับการปฏิบัติงาน กำหนดกิจกรรมลงไปชัดเจนว่าจะทำอะไร ที่ไหน เมื่อไร ใครเป็นผู้ทำ และใช้เงินเท่าไร เช่น โครงการสัมมนาผู้ว่าราชการจังหวัด

#### 4. ลักษณะสำคัญของการวางแผน

สมคิด บางโม (2542 : 82) ได้อธิบายลักษณะของแผนที่ดีซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ไว้ดังนี้

4.1 มีความยืดหยุ่น แผนที่ดีควรมีความยืดหยุ่นหรือคล่องตัวในการปรับตัวอุปสรรคหรือปรับกลยุทธ์ให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมและโอกาสใหม่ ๆ ทางธุรกิจได้

4.2 ความครอบคลุม ควรครอบคลุมไปถึงหน้าที่ต่าง ๆ และระดับต่าง ๆ ทั้งทั้งองค์กรเพื่อเป้าหมายขององค์กรเดียวกัน

4.3 คุ่มค่าใช้จ่ายการจัดทำแผนใด ๆ ค่าใช้จ่ายในการจัดทำแผนหรือการนำแผนไปใช้ควรประหยัดและคุ้มค่า

4.4 ความชัดเจน แผนที่จัดทำขึ้นจะต้องชัดเจนว่าใครทำอะไร ที่ไหน อย่างไรเมื่อใด อยู่ในความรับผิดชอบของใคร

4.5 ระยะเวลาของแผน จะต้องกำหนดให้แน่นอนว่าเริ่มต้นและสิ้นสุดเมื่อใด

4.6 ความเป็นพิธีการ การจัดทำแผนต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ตามลำดับ ตั้งแต่การเตรียมการ วิเคราะห์ข้อมูล ทำแผน นำแผนไปปฏิบัติ และประเมินผล ทั้งนี้แผนจะต้องได้รับการอนุมัติจากผู้มีอำนาจขององค์กรก่อน

4.7 ความปกปิด ในด้านธุรกิจจะต้องให้รู้เฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น มิฉะนั้นจะแพร่พรายไปสู่คู่แข่ง อันเป็นผลเสียต่อองค์กรแต่ในด้านรัฐกิจแล้วแผนควรเปิดเผยทั่วไป

4.8 ความมีเหตุผลควรกำหนดขึ้นอย่างมีเหตุผล สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงมีแนวทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้

4.9 ความสอดคล้อง แผนที่ดีควรอยู่ในกรอบหรือสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์กรที่กำหนดไว้

4.10 การเน้นที่อนาคต ควรกำหนดระยะเวลาของแผนเป็น 3-5 ปี ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาที่ดีที่สุดที่มนุษย์สามารถคาดคะเนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.11 ความต่อเนื่อง หมายถึงความต่อเนื่องกับแผนอื่น ๆ และต่อเนื่องในกระบวนการจัดการด้วย รวมทั้งมีการประเมินแผนที่ปฏิบัติไปแล้วและนำผลประเมินมาปรับปรุง

## 5. หน้าที่ของการวางแผน

ศิริพร พงศ์ศรีโรจน์ (2537 : 60-62) ได้กล่าวถึงหน้าที่ของการวางแผนไว้ว่า

5.1 หน้าที่รักษาคุณภาพของความไม่แน่นอนและการเปลี่ยนแปลง  
 ด้วยเป็นที่ยอมรับว่า ความไม่แน่นอนและความเปลี่ยนแปลงในอนาคตนั้นเป็นเรื่องที่แน่นอนว่าจะเกิดขึ้น ดังนั้น ผู้บริหารจึงต้องมีการวางแผนไว้ล่วงหน้าเพื่อทำหน้าที่เตรียมรับสถานการณ์ที่ไม่แน่นอน และการเปลี่ยนแปลงอันอาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตนั้นเพื่อป้องกันการผิดพลาดในการดำเนินงานและช่วยให้มีการตัดสินใจที่ดี เพราะการวางแผนนั้นเป็นการเตรียมหาวิธีทางดำเนินงานไว้หลาย ๆ ทางแล้วตัดสินใจเลือกวิธีทางที่ดีที่สุดไว้ใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์นั้นเพื่อช่วยให้ผู้บริหารพ้นจากความล้มเหลว หากเกิดความไม่แน่นอนและการเปลี่ยนแปลงขึ้นดังกล่าว ตรงข้ามแผนที่วางไว้กลับจะช่วยผู้บริหารให้ได้ผลงานที่ถูกต้องและใกล้เคียงกับแผนการที่วางไว้หรือหากมีอุปสรรคเกิดขึ้นก็สามารถแก้ไขได้ทันทุกที่

## 5.2 มุ่งความตั้งใจไปยังวัตถุประสงค์

เพราะผลสำเร็จของงานก็หมายถึงงานนั้นบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ การวางแผนนี้จะช่วยให้องค์กรสามารถมีวิธีการหรือหนทางในการปฏิบัติของบุคคลในองค์กรให้เดินไปในลักษณะอันหนึ่งอันเดียวกัน เพราะการวางแผนเป็นการมุ่งความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ คือ สมาชิกขององค์กรตรงไปยังวัตถุประสงค์โดยให้ทราบถึงจุดมุ่งหมายขององค์กรว่า องค์กรจะทำอะไร ทำที่ไหน ทำเมื่อใด ทำอย่างไร และใครเป็นผู้ทำ เพื่อเป็นการอธิบายและกำหนดทิศทางของงานให้ผู้ปฏิบัติมุ่งกระทำไปให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร เป็นการป้องกันมิให้ทำงานแบบเดาสุ่ม โดยอาศัยความเคยชินและการคาดคะเนเพราะการปฏิบัติโดยไม่มีแผนอาจทำให้กิจการหลายอย่างซ้อนกัน ขัดกัน หรืออาจไม่เกิดประโยชน์สำหรับองค์กรเลย การวางแผนจึงมีบทบาทในการเน้นวัตถุประสงค์เพื่อให้กิจการทั้งหลายมีแนวทางและมีการประสานงานเพื่อมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์นั้น ๆ

5.3 การวางแผนเพื่อช่วยให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ

การวางแผนเป็นการกำหนดสิ่งที่ควรปฏิบัติ วิธีปฏิบัติพร้อมทั้งประมาณเวลา แรงงาน และวัสดุที่จำเป็นต้องใช้ไว้เป็นการล่วงหน้า การวางแผนจึงเป็นเครื่อง



ช่วยให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามขั้นตอนอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการปฏิบัติงานตามแผนย่อมก่อให้เกิดการประหยัด ทั้งกำลังเงิน กำลังคนและเวลา เพราะช่วยลดต้นทุนในการปฏิบัติงานและประหยัดค่าใช้จ่ายได้อย่างดี

#### 5.4 การวางแผนช่วยให้การควบคุมง่ายขึ้น

การวางแผนเป็นการกำหนดสิ่งที่ควรปฏิบัติและวิธีปฏิบัติไว้เป็นการล่วงหน้าดังนั้นจากแผนที่วางไว้นี้เองที่ช่วยให้ผู้บริหารสามารถคาดถึงผลของงานที่จะเกิดขึ้นได้ถูกต้อง หรือใกล้เคียงกับผลที่คาดไว้มากที่สุดและหากมีอุปสรรคเกิดขึ้นก็สามารถแก้ไขได้ทันทีที่แผนที่วางไว้จึงให้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบและวัดผลอันดีเป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน ทำให้การควบคุมง่ายขึ้น

#### 5.5 ประโยชน์การวางแผน

ศิริพร พงศ์ศรีโรจน์ (2537 : 81) ได้อธิบายถึงประโยชน์ของการวางแผนไว้ดังต่อไปนี้

##### 5.5.1 ทำให้งานที่ทำมีเป้าหมายและหนทางที่จะนำไปสู่

จุดมุ่งหมายปลายทาง

5.5.2 แผนงานที่วางไว้ จะช่วยผู้ปฏิบัติให้ปฏิบัติงานในหน้าที่ได้งานและถูกต้องขึ้นเพราะแผนจะเป็นเครื่องชี้หรือกำหนดทิศทางของการปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใดในอนาคต

##### 5.5.3 การวางแผนจะช่วยลดต้นทุนในการปฏิบัติงาน

เพราะทุกคนได้ทราบขั้นตอนในการปฏิบัติ การทำงานซ้ำซ้อนกันจะไม่เกิดขึ้นและความผิดพลาดก็จะเกิดขึ้นน้อยมาก

5.5.4 การวางแผนจะช่วยการดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะแผนได้กำหนดสิ่งที่ควรกระทำ วิธีปฏิบัติ พร้อมทั้งการประมาณเวลา แรงงาน วัสดุ ไว้เป็นการล่วงหน้าและอย่างเหมาะสม

5.5.5 การวางแผนช่วยให้ผลของงานมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล เพราะในการวางแผนผู้บริหารได้มองคาดการณ์ในอนาคตไว้ล่วงหน้า เพื่อป้องกันความผิดพลาดรวมทั้งเตรียมการหาวิธีการแก้ไข หากมีอุปสรรคเกิดขึ้นไว้เป็นการล่วงหน้าเพื่อช่วยผู้บริหารให้พ้นจากการล้มเหลว

5.5.6 ช่วยให้การใช้ทรัพยากรต่างๆที่มีอยู่ในองค์กรต่าง ๆ เช่น คน เงิน วัสดุ ความสามารถใช้ได้ถูกต้องตามความสามารถและเหมาะสม

5.5.7 ประหยัดเวลาในการทำงาน เพราะทุกคนรู้หน้าที่และความรับผิดชอบของตนและปฏิบัติงานไปตามหน้าที่ในเวลาที่ได้ผลและเต็มที่

5.5.8 ช่วยให้การควบคุมง่ายขึ้น เพราะแผนที่วางไว้เป็นการกำหนดสิ่งที่ควรปฏิบัติและวิธีปฏิบัติไว้เป็นการล่วงหน้า จากแผนที่วางไว้ตัวเองจะเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบและวัดผลว่า ผลที่คาดว่าจะได้นั้นเกิดขึ้น ได้ถูกต้องหรือไม่และหากมีอุปสรรคเกิดขึ้นก็สามารถแก้ไขได้ทันห่วงที่งานบรรลุผลสำเร็จสู่เป้าหมายได้

5.5.9 ทำให้ทราบว่างานใดมีความสำคัญอันดับแรก-รอง เพื่อจะได้ปฏิบัติงานก่อน-หลังตามลำดับได้ถูกต้องและงานประสานกันได้อย่างเรียบร้อย เพื่อให้เกิดความสามัคคีในหมู่คณะมีการทำงานเป็นทีม

## แนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการหลักหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองประเทศ มีหลักการสำคัญ คือ เป็นการอำนาจการปกครองส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการ โดยอิสระพอสมควร ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การกระจายอำนาจนี้ทำให้เกิดระเบียบการจัดการบริการราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบล ถือว่าเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบหนึ่งตามแนวความคิดของหลักการการกระจายอำนาจการปกครอง

### 1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ หมายถึง การมอบอำนาจการปกครองให้คนในท้องถิ่น โดยมีอิสระในการปกครองตนเอง การบริหารท้องถิ่นมีงบประมาณของตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีฐานะเป็นนิติบุคคล (ลิขิต ชีรเวคิน. 2549 : 269)

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย แบ่งการบริหารออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนกลางส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

1.1 ส่วนกลาง เป็นการรวมอำนาจ

1.2 ส่วนภูมิภาค เป็นการแบ่งอำนาจ

1.3 ส่วนท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจ

การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือ รากแก้วที่เป็นฐานเสริมสำคัญในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

นักวิชาการท่านอาทิ เช่น ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2545 : 34) และประหยัด หงส์ทองคำ (2546 : 47) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ โดยสรุป คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่น จัดทำกิจกรรมหรือบริหารสาธารณะภายในท้องถิ่น ซึ่งแต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเองเช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล สุขาภิบาล

2. การกระจายอำนาจตามกิจกรรม หมายถึง การมอบอำนาจให้โครงการ สาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับ เทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และการโทรศัพท์ เป็นต้น

## 2. ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคมเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจะขอแยกกล่าวในประเด็นใหญ่ ๆ 2 ประการ คือ (ลิจิต ธีรเวทิน. 2549 : 267)

2.1 การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างพื้นฐานคือระดับท้องถิ่น การเน้นแต่ การพัฒนาโครงสร้างเมืองบนระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สถาบันบัญญัติ การเลือกตั้ง ฯลฯ โดยไม่ได้คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องล่าง ได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถและโอกาส ในการปกครองตนเอง ก็เท่ากับพยายามพัฒนาในลักษณะหัวโตตัวลีบ กล่าวง่าย ๆ ก็คือ การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หรือกระจายอำนาจไปใน ระดับต่ำสุด คือรากแก้ว ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครอง ในระบบประชาธิปไตยความล้มเหลวของระบบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งยวดอันหนึ่งก็คือการขาดพื้นที่ในท้องถิ่น

2.2 การกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจและสังคม ในแง่การพัฒนาชนบท การมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้การพัฒนาชนบทสัมฤทธิ์ผล การกระจายอำนาจจึงไม่ใช่แค่เพียงเพื่อเป็นการปูพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาชนบทอีกด้วยจะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจไม่เพียงแต่เป็นการ ให้โอกาสแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อ เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศอีกด้วย

3. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นเป็นกระบวนการทำให้เกิดการพัฒนา ประชาธิปไตย คือ

3.1 องค์การปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยแก่ประชาชนกล่าว คือ องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมือง

ของชาติ โดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

3.2 การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นเพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจทางการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

3.3 การปกครองท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้ทางการเมือง คือประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหาร การเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันตามวิถีทางการเมืองทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองขึ้นในที่สุด

3.4 การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชน ด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่น มีผลกระทบโดยตรงและใกล้ชิด และที่เกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ก็จะมีผลทำให้การปกครองท้องถิ่นมีความคึกคักและมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่การเมืองตลอดเวลา

3.5 การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ และนักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับคามนิยมศรัทธาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับเลือกในระดับสูงขึ้น

#### 4. หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจของ Turton, Andrew (2000 : 197) ได้กล่าวว่ามีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

4.1 มีความหมายเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สินหนี้สิน และมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

4.2 มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งในการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะมึลักษณะไม่อิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะมึลักษณะไม่อิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะมึลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของ

ตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้แต่ก็มีน่าสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่น จะต้องมีความเหมาะสม ไม่มากเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระทั่งต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์การปกครองมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ว่ามีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และให้มืองค์การที่จำเป็น สำหรับหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

4.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นประชานั้น อาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองของท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้นถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามาบริหารงาน เข้ามาดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

4.4 มิ่งบประมาณของตนเอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ (Turton, Andrew. 2000 : 197)

## 5. การกระจายอำนาจปกครอง

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2547 : 19-20) การกระจายอำนาจปกครองเป็นอีกวิธีการหนึ่งในการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการ สาธารณะบางอย่าง โดยอิสระ (Autonomy) ในการดำเนินการ และไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (Tutelle) ของส่วนกลาง ประกอบไปด้วย 5 ประการ คือ

- 5.1 เป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากส่วนกลาง
- 5.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น
- 5.3 มีความอิสระในการปกครองตนเอง
- 5.4 มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง



5.5 มีงบประมาณและรายได้ของตนเองและการกระจายอำนาจปกครองจำแนกออกเป็น 2 แบบ คือ

5.5.1 การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือทางเขตแดน คือ มีอาณาเขตตามพื้นที่ของตนเองนั้น ๆ

5.5.2 การกระจายอำนาจทางกิจการหรือทางบริการ โดยมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐไปเป็นนิติบุคคลรับผิดชอบ แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เช่นกัน

สรุปการกระจายอำนาจ คือ การให้อำนาจแก่หน่วยงานที่รองลงมาจากรัฐบาลและราชการส่วนส่วนกลาง ภูมิภาค ให้มาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการบริหารจัดการงานในทุก ๆ ด้านที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามที่กฎหมายกำหนด โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน และสามารถเลือกผู้บริหารของตนเองได้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสถานิติบัญญัติ โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาลกลาง และราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาค โดยให้เป็นนิติบุคคลรับผิดชอบในท้องถิ่นของตนเองในการบริการประชาชนภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญที่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้

## 6. การกระจายอำนาจทางการเมือง

สมบัติ ชำรงชัญวงศ์ (2548 : 301) เป็นการส่งเสริมความเป็นอิสระของระบบย่อยให้อำนาจในการปกครองตนเองโดยทั่วไป เรียกว่า การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ดังนั้นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในระบบประชาธิปไตย คือ รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการเมืองนั่นเอง และการกระจายอำนาจทางการเมืองจะต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

6.1 ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดผู้บริหารท้องถิ่น โดยการเลือกตั้ง ผู้สมัครต้องนำเสนอแนวทาง หรือนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้น ที่มาของผู้บริหารจึงขึ้นอยู่กับฉันทานุมัติของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง

6.2 ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจในการให้คะแนนให้โทษแก่ผู้บริหารโดยตรง เมื่อผู้บริหารได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารท้องถิ่นแล้ว สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพย่อมทำให้ประชาชนเกิดความศรัทธาเชื่อถือ ในทางตรงข้ามหากไม่สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพประชาชน ย่อมมีอำนาจในการไม่เลือกผู้บริหารนั้นเข้ามาบริหารงานอีกต่อไป ดังนั้นหากระบบการเมืองที่มีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูง จะส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารตนเอง ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงาน (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์. 2548 : 301-302)

จากแนวคิดดังกล่าว การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการให้อิสระของประชาชนท้องถิ่นในการ กำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง ให้มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ ตามกรอบของกฎหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งการกระจายอำนาจนี้จะมีการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การบริหาร โดยยังมีรัฐบาลกลางคอยกำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น

## บริบทองค์การบริหารส่วนตำบลโลกก่อ

### 1. สภาพทั่วไป

#### 1.1 สภาพทางภูมิศาสตร์

##### 1.1.1 ที่ตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลโลกก่อ จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 23 ก.พ. 2540 ตำบลโลกก่อ เป็นตำบลหนึ่งใน 13 ตำบลของอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ห่างจากที่ว่าการอำเภอเมืองมหาสารคามทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ประมาณ 19 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับตำบลต่าง ๆ ดังนี้ คือ

ทิศเหนือ : ติดกับตำบลหนองโน, ตำบลหนองปลิง อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม

ทิศใต้ : ติดกับตำบลบัวค้อ อำเภอเมือง, ตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

ทิศตะวันออก : ติดกับตำบลหนองปลิง ,ตำบลบัวค้อ อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม

ทิศตะวันตก : ติดกับตำบลหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

##### 1.2 เนื้อที่

อาณาเขตของตำบลโลกก่อมีเนื้อที่ประมาณ 54.14 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 33,836.125 ไร่

##### 1.3 ลักษณะภูมิประเทศ

ลักษณะภูมิประเทศของตำบลโลกก่อโดยทั่วไปเป็นที่สูง ทางด้านทิศใต้และลาดลงต่ำมาเรื่อย ๆ ลงทางด้านเหนือของตำบล แต่โดยส่วนรวมของตำบลโลกก่อแล้ว จะมีพื้นที่ลักษณะเป็นรูปลูกคลื่น ลอนตื้น โดยตลอดทั้งตำบล จะเบาบางบ้างเล็กน้อย ระดับความสูงของพื้นที่อยู่ระหว่าง 173-201 จากระดับน้ำทะเล

#### 1.4 สภาพดิน

ตำบลโคกก่อประกอบด้วยดินต่าง ๆ ซึ่งสามารถแบ่งลักษณะของดินตามความเหมาะสมของดิน ได้ดังนี้

ดินชุดร้อยเอ็ด พบมากในสภาพพื้นที่ราบเรียบถึงค่อนข้างราบเรียบ เนื้อดินบนมาลักษณะร่วนปนทราย และทรายปนร่วนสีน้ำตาลเข้มถึงน้ำตาลเทาอ่อนถึงเทา ส่วนดินล่างเป็นดินร่วนดินเหนียวปนทราย ดินร่วนเหนียวถึงดินเหนียว หน้าดินลึกมาก ความลาดชัน 2% ความเป็นกรดเป็นด่าง 5.0-5.5 อินทรีย์วัตถุต่ำถึงปานกลาง ระดับน้ำใต้ดินลึกมากกว่า 1.50 เมตร เหมาะสมปานกลางในการทำนา บริเวณที่พบในหมู่ที่ 5,7,9 และหมู่ที่ 3

ชุดดินโคราช พบในพื้นที่เป็นลูกคลื่นลอนลาด เนื้อดินร่วนปนทรายสีน้ำตาลเข้ม น้ำตาลปนเทา หน้าดินลึก ความลาดชัน 2.6% การระบายน้ำดีปานกลาง ดินชั้นล่างเป็นดินร่วน ดินเหนียวปนทราย ความเป็นกรดเป็นด่าง 5.0-6.0 ปริมาณอินทรีย์วัตถุต่ำ-ปานกลาง ปริมาณโปรตัสเซียม ฟอสฟอรัส ปานกลางถึงต่ำ ความอุดมสมบูรณ์ของดินต่ำ – ปานกลาง เหมาะแก่การปลูกพืชไร่ และไม้ผลตลอดถึงพืชผักต่าง ๆ บริเวณที่พบ ในหมู่ที่ 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12 และหมู่ที่ 14

ชุดดินน้ำพอง พบในพื้นที่เป็นลูกคลื่นลอนลาดถึงลูกคลื่นลอนชันเล็กน้อย เนื้อดินปนเป็นดินร่วนปนทราย ดินทราย สีน้ำตาลเข้มมาก ดินล่างเป็นดินทรายปนร่วน สีเทาอ่อนปนน้ำตาล ความลาดชัน 3.10% หน้าดินลึกมาก การระบายน้ำค่อนข้างเร็ว ปริมาณอินทรีย์วัตถุต่ำ ความเป็นกรดเป็นด่าง 5.5-7.0 % ปริมาณฟอสฟอรัส โปรตัสเซียม ต่ำ ระดับความอุดมสมบูรณ์ต่ำไม่เหมาะแก่การเพาะปลูกพืช พบมากในหมู่ที่ 2, 3, 5, 7, 8 และหมู่ที่ 9

#### 1.5 ทรัพยากรธรรมชาติ

ในปัจจุบันยังไม่มี การค้นพบทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ และเป็นประโยชน์ต่อการอุตสาหกรรมแต่อย่างใด

#### 1.6 ป่าไม้

ในตำบลโคกก่อมีพื้นที่ป่าไม้ถาวรตาม มติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีอยู่ในพื้นที่ หมู่ที่ 2, 9 และหมู่ที่ 13 เป็นบางส่วน คือป่าโคกหินลาด มีเนื้อที่ประมาณ 700 ไร่

#### 1.7 แหล่งน้ำธรรมชาติ

แหล่งน้ำที่สำคัญของตำบลโคกก่อ มีดังนี้

1.7.1 ลำห้วยคะคาง เป็นลำน้ำอีกสาขาหนึ่งของลำน้ำชี โดยไหลจากอ่างเก็บน้ำห้วยคะคางลงไปทางทิศเหนือ ไหลลงอ่างเก็บน้ำแก่งเลิงจาน และไหลลงลำน้ำชี ในตำบลลาดพัฒนา อำเภอเมืองมหาสารคาม

1.7.2 อ่างเก็บน้ำห้วยคะคาง เป็นอ่างเก็บน้ำขนาดกลาง มีปริมาณการเก็บกักน้ำน้อยกว่า 100 ล้านลูกบาศก์เมตร ของกรมชลประทาน ซึ่งอยู่ในเขต หมู่ที่ 1, 2, 3, 4, 8 และ หมู่ที่ 12 สามารถใช้น้ำเพื่อการเกษตรในฤดูแล้ง

1.7.3 อ่างเก็บน้ำห้วยหินเหิบ เป็นอ่างเก็บน้ำขนาดเล็กมีปริมาณการกักเก็บน้ำน้อยส่วนมากจะใช้น้ำในการเกษตรเฉพาะในฤดูฝน ส่วนในฤดูแล้งไม่สามารถนำน้ำมาใช้ได้ ซึ่งอยู่ในพื้นที่ หมู่ที่ 9 และหมู่ที่ 13

## 2. สภาพทางการปกครอง

### 2.1 จำนวนหมู่บ้าน

จำนวนหมู่บ้านในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโลกก่อ มีทั้งหมด 16 หมู่บ้าน ได้แก่

ตารางที่ 1 รายชื่อหมู่บ้านของตำบลโลกก่อ พ.ศ. 2554

หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน
1	บ้านโลกก่อ
2	บ้านโรงบ่ม
3	บ้านหนองหิน
4	บ้านหนองหิน
5	บ้านภูคิน
6	บ้านหนองแสง
7	บ้านสมศรี
8	บ้านหนองแวงน้อย
9	บ้านหนองโจด
10	บ้านหัวช้าง
11	บ้านภูคินเหนือ
12	บ้านโลกก่อใต้
13	บ้านหนองโจด
14	บ้านหนองสูง
15	บ้านภูคินดักสิลา
16	บ้านหนองค่าย

## 2.2 ประชากร

ตำบลโคกก่อมีประชากรรวมทั้งสิ้น 8,090 คน จำนวนครัวเรือนทั้งตำบล ประมาณ 1,832 ครัวเรือน ขนาดสมาชิกในครอบครัว โดยเฉลี่ยครอบครัวหนึ่ง ประมาณ 5 คน โดยแยกเป็นชาย 3,939 คน เป็นหญิง 4,151 คน

ตารางที่ 2 จำนวนประชากรตำบลโคกก่อ แยกเป็นหมู่บ้าน ดังนี้

หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	ขนาดหมู่บ้าน	จำนวน ครัวเรือน	จำนวนประชากร		
				ชาย	หญิง	รวม
1	บ้านหนองโจด	กลาง	133	301	316	617
2	บ้านโรงป่บ	เล็ก	41	68	63	131
3	บ้านหนองหิน	กลาง	140	366	312	678
4	บ้านหนองหิน	กลาง	118	363	443	858
5	บ้านภูดิน	กลาง	120	258	288	546
6	บ้านหนองแสง	เล็ก	89	162	171	333
7	บ้านสมศรี	กลาง	105	235	269	504
8	บ้านหนองแวงน้อย	เล็ก	68	128	146	274
9	บ้านหนองโจด	กลาง	126	284	291	575
10	บ้านหัวช้าง	ใหญ่	170	332	367	699
11	บ้านภูดินเหนือ	กลาง	148	347	355	702
12	บ้านโคกก่อใต้	กลาง	119	238	259	497
13	บ้านหนองโจด	กลาง	123	304	308	612
14	บ้านหนองสูง	กลาง	107	193	237	430
15	บ้านภูดินตักศิลา	เล็ก	52	90	101	191
16	บ้านหนองค่าย	กลาง	121	218	225	443
รวม			1,729	3,939	4,151	8,090

หมายเหตุ ดำรงข้อมูลเมื่อ เดือน เมษายน 2554

ที่มา : บัญชีรายชื่อประชากรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ (2554 : 3-47)



### 3. สภาพทางเศรษฐกิจ

#### 3.1 อาชีพ

ประชากรตำบลโคกก่อส่วนใหญ่ประกอบอาชีพหลักด้านการเกษตร ได้แก่ การทำนา ทำสวน และเลี้ยงสัตว์ เนื่องจากตำบลโคกก่อมีพื้นที่เป็นคลื่น จึงประสบกับปัญหาภัยแล้ง ในฤดูแล้ง อาชีพรองลงมาคือรับจ้างและค้าขาย รายได้เฉลี่ย 10,000 บ./คน/ปี

3.1.1 ครัวเรือนที่ประกอบอาชีพมากกว่า 1 อาชีพ จำนวน 1,059 ครัวเรือน

3.1.2 ครัวเรือนที่ประกอบอาชีพเพียงอย่างเดียว จำนวน 400 ครัวเรือน

3.1.3 การประกอบอาชีพหลักของประชาชนทั้งตำบล คือ การทำนา  
ผลผลิตโดยเฉลี่ย 250 กิโลกรัม/ไร่

3.1.4 ครัวเรือนที่ประกอบอาชีพทำไร่ ปลูกมันสำปะหลัง จำนวน  
623 ครัวเรือน

3.1.5 ครัวเรือนที่เลี้ยงสัตว์ไว้ขาย สัตว์ที่เลี้ยง วัว ควาย สุกร จำนวน  
80 ครัวเรือน

3.1.6 ครัวเรือนที่ทำการเกษตรในฤดูแล้ง จำนวน 40 ครัวเรือน

3.1.7 รายได้เฉลี่ยของประชากร 5,500 บาท/คน/ปี

#### 4. การคมนาคม

องค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ อยู่ห่างจากตัวเมืองมหาสารคามประมาณ 19 กิโลเมตร ระหว่างทางหลวงสายจังหวัดมหาสารคาม ไปอำเภอบรบือ โดยเลี้ยวซ้ายเข้าสู่ตำบลโคกก่อเป็นถนนลาดยางตลอดเส้นทางซึ่งมีการคมนาคมทางบกเป็นหลัก โดยมีถนนสายทางหลวงชนบท หมายเลข มค 2008 และ สาย มค 2010 และถนนลูกรังภายในตำบลเป็นเส้นทางสายหลักในการติดต่อการคมนาคมติดต่อกับอำเภอใกล้เคียง มีเส้นทางคมนาคมที่สำคัญดังนี้

4.1 ทางหลวงชนบทสาย มค 2008 โดยเชื่อมระหว่างทางหลวงแผ่นดินสายมหาสารคาม-อำเภอบรบือ กับทางหลวงแผ่นดินสาย มหาสารคาม-วาปีปทุม เริ่มจากบ้านหนองจิก ตำบลแก่งเลิงจาน เลี้ยวซ้ายผ่านตำบลหนองโน ตำบลโคกก่อ ตำบลบัวค้อ และสิ้นสุดที่บ้านดอนหว้าน ตำบลดอนหว้าน รวมระยะทางประมาณ 20 กิโลเมตร

4.2 ทางหลวงชนบทสาย มค 2010 โดยเชื่อมระหว่างทางหลวงแผ่นดินสายมหาสารคาม-อำเภอบรบือ กับทางหลวงแผ่นดินสาย มหาสารคาม-วาปีปทุม เริ่มจากบ้านบ่อใหญ่ ตำบลบ่อใหญ่ เลี้ยวซ้ายผ่านตำบลหนองโก ตำบลโคกก่อ สิ้นสุดที่บ้านหนองปลิง ตำบลหนองปลิง รวมระยะทางประมาณ 19 กิโลเมตร

## 5. แผนพัฒนาสามปีองค์การบริหารส่วนตำบลโลกก่อ

การพัฒนาที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดจะต้องมีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนานี้เป็นแนวทางการดำเนินการ การจัดทำแผนพัฒนาสามปีจึงเป็นการแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามาไปสู่การปฏิบัติ เพื่อแก้ไขปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลโลกก่อ จึงได้จัดทำแผนพัฒนาสามปีซึ่งเป็นแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน/โครงการ จัดทำขึ้นสำหรับการจัดทำงบประมาณในแต่ละปีและมีความต่อเนื่อง โดยเป็นแผนก้าวนำครอบคลุมระยะเวลา 3 ปี เพื่อนำไปดำเนินการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างมีระบบ และเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 (แผนพัฒนาสามปี ประจำปี 2554-2556) องค์การบริหารส่วนตำบลโลกก่อ. 2554 : 2-3)

โดยในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีประจำปี 2554-2556 ขององค์การบริหารส่วนตำบลโลกก่อ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ทางองค์การบริหารส่วนตำบลโลกก่อ ได้วางยุทธศาสตร์และแนวทางพัฒนาในช่วงสามปีไว้ดังนี้ (แผนพัฒนาสามปี (ประจำปี 2554-2556) องค์การบริหารส่วนตำบลโลกก่อ. 2554 : 36)

### 1.1 ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งแวดล้อมที่ดี

แนวทางพัฒนา 1 จัดระบบคมนาคมให้เหมาะสม เช่น ก่อสร้าง ปรับปรุง บำรุงรักษาถนนและสะพาน

แนวทางพัฒนาที่ 2 จัดระบบสาธารณสุขปลอดภัยและสาธารณสุขการ

แนวทางพัฒนาที่ 3 จัดให้มีการวางระบบจราจรเพื่อป้องกันอุบัติเหตุทางถนน

แนวทางพัฒนาที่ 4 จัดให้มีสวนสาธารณะสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ กีฬา

และนันทนาการ

แนวทางพัฒนาที่ 5 การอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

แนวทางพัฒนาที่ 6 พัฒนาปรับปรุงการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

### 1.2 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านเศรษฐกิจ

แนวทางพัฒนาที่ 1 พัฒนาส่งเสริมอาชีพและการพาณิชย์ให้แก่ประชาชน

### 1.3 ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านสังคม

แนวทางพัฒนาที่ 1 พัฒนาและส่งเสริมการศึกษา

แนวทางพัฒนาที่ 2 ส่งเสริมทำนุบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี  
ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงาม

แนวทางพัฒนาที่ 3 ส่งเสริมสนับสนุนการสังคมสงเคราะห์ การพัฒนา  
คุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส

แนวทางพัฒนาที่ 4 ส่งเสริมสนับสนุนการสาธารณสุข สุขภาพอนามัย  
และการรักษาพยาบาล

#### 1.4 ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการเมือง การบริหาร

แนวทางพัฒนาที่ 1 พัฒนากุศลกรและการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ  
ในการทำงานเพิ่มขึ้น

แนวทางพัฒนาที่ 2 จัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ วัสดุ อุปกรณ์ให้เพียงพอต่อ  
การปฏิบัติงาน

แนวทางพัฒนาที่ 3 พัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงาน บริการประชาชนให้มี  
ประสิทธิภาพ

แนวทางพัฒนาที่ 4 จัดให้มีการส่งเสริมประชาธิปไตย การมีส่วนร่วม  
การพัฒนาของท้องถิ่น

แนวทางพัฒนาที่ 5 ส่งเสริมพัฒนาและปรับปรุงระบบการป้องกันและ  
บรรเทาสาธารณภัย

แนวทางพัฒนาที่ 6 ส่งเสริมการบริหารงานด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้

แนวทางพัฒนาที่ 7 ส่งเสริมการประชาสัมพันธ์ การติดตามผลและ  
ประเมินผลการปฏิบัติงาน

1.5 ยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการรักษาความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย  
ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

แนวทางพัฒนาที่ 1 จัดให้มีและส่งเสริมการรักษาความปลอดภัยและ  
ความสงบเรียบร้อย

แนวทางพัฒนาที่ 2 สนับสนุนและส่งเสริมการป้องกันยาเสพติด

1.6 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต แปรรูปจากผลผลิต  
ทางการเกษตร

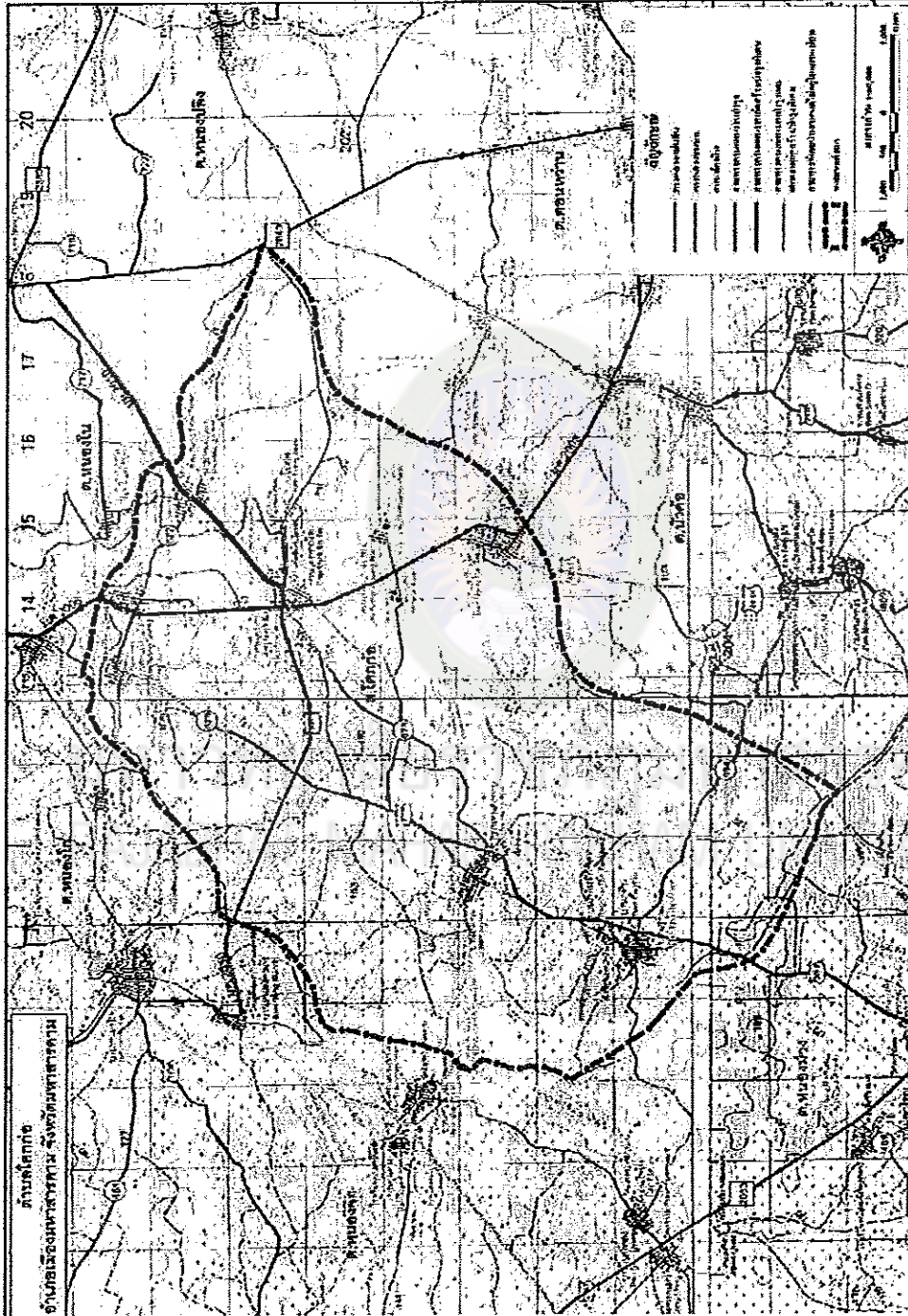
แนวทางพัฒนาที่ 1 จัดหาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรอย่างทั่วถึง

แนวทางพัฒนาที่ 2 ส่งเสริมปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตสินค้า  
การเกษตรไปสู่มาตรฐานการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการเกษตร

6. ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีองค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ  
องค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ ได้ดำเนินการตามแผนพัฒนาที่วางไว้ แต่ไม่สามารถสนองความต้องการได้ครบถ้วน เพราะมีปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน คือ จำนวนงบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินงาน นักการเมืองท้องถิ่นและบุคลากรในองค์กรขาดความรู้และประสบการณ์ในการบริหารงบประมาณระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานเป็นตัวกำหนดขั้นตอนการทำงาน ทำให้เกิดความล่าช้าในขั้นตอนการปฏิบัติ สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองระดับประเทศ และนโยบายรัฐบาล ในการสภาวะการณ์ปัจจุบันที่เกิดการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ประกอบกับวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ไม่พอเพียง ไม่ทันสมัย และไม่สามารถจัดหาให้เพียงพอแก่ความต้องการได้ในคราวเดียวกัน



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภูมิที่ 3 แผนที่ตำบลโคกก่อ

ที่มา : โลกก่อ, องค์การบริหารส่วนตำบล (2554 : 37)



## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากงานค้นคว้างานวิจัยที่ผ่านมา ผู้ศึกษาได้นำงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้านในด้านต่าง ๆ มาเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

กฤตยา ชื่นนิรันดร์

ชัยยศ ทะไกรราช (2547 : 79) ได้ศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า

1. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เป็นเพศชาย ประกอบอาชีพการเกษตรมากที่สุดมีช่วงอายุส่วนใหญ่ระหว่าง 40-50 ปี และมีการศึกษาระดับประถมศึกษามากที่สุด
2. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด เห็นว่ามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นโดยรวมและเป็นรายด้านทั้ง 7 ด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีค่าที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุดคือ ด้านการพัฒนาและสร้างรูปแบบด้านการจัดหรือปรับปรุงการบริหารงาน และด้านการตัดสินใจใช้ทรัพยากร แต่เห็นว่ามีส่วนร่วมในด้านปฏิบัติตามนโยบายอยู่ในระดับมาก
3. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพศชายและเพศหญิงเห็นว่า การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมและเป็นรายด้านไม่แตกต่างกัน
4. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอายุและระดับการศึกษาต่างกัน เห็นว่า การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ดจำนวน 2 ด้าน คือ ด้านการพัฒนาและสร้างรูปแบบ และด้านการควบคุมและติดตามประเมินผลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05
5. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องการมีส่วนร่วมและต้องการให้ องค์การบริหารส่วนตำบลเปิด โอกาสให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

มานพ ชันทะสีลา (2547 : 89) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตกิ่งอำเภอนาเยีย จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า การมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในกิจกรรมการจัดทำแผนพัฒนาตำบลโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่ามีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก 1 ข้อ คือ การนำปัญหาของหมู่บ้านไปหารือในที่

ประชุมประชาคม ที่เหลืออีก 15 ช้อ อยู่ในระดับปานกลางโดยมีส่วนร่วมมากสามอันดับแรก ได้แก่ ตรวจสอบปัญหาที่เกิดขึ้นในตำบล มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลและเข้าร่วมโครงการจัดเวทีประชาคมของตำบลโดยมีส่วนร่วมน้อยที่สุด คือ มีบทบาทในการกำหนดปัญหาหมู่บ้านเมื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในกิจกรรมการจัดทำแผนพัฒนาตำบล พบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความแตกต่างกันในเรื่องเพศ การศึกษา รายได้ อาชีพ ระยะเวลาที่อยู่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านและตำแหน่งในหมู่บ้าน มีส่วนร่วมในกิจกรรมการจัดทำแผนพัฒนาตำบลในเขตกิ่งอำเภอนาเยี่ย จังหวัดอุบลราชธานีไม่แตกต่างกัน แต่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอายุต่างกัน มีส่วนร่วมในกิจกรรมการจัดทำแผนพัฒนาตำบลในเขตกิ่งอำเภอนาเยี่ย จังหวัดอุบลราชธานี โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

วาสนา ถิ่นขาม (2548 : 85) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบล : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเก่าขาม อำเภอน้ำยืน จังหวัดอุบลราชธานี พบว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบลในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเก่าขาม อำเภอน้ำยืน จังหวัดอุบลราชธานี โดยรวมและรายช้อยู่ในระดับมาก โดยมีค่าคะแนนเฉลี่ยมากที่สุด 4 ขั้นตอน ดังนี้ รวบรวมปัญหา/ความต้องการ ขึ้นร่วมปฏิบัติการ ขึ้นวิเคราะห์ข้อมูล/หาสาเหตุ ปัญหา ขึ้นติดตามการดำเนินโครงการ/กิจกรรม ขึ้นร่วมกำหนดโครงการ/กิจกรรม และมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด 2 อันดับในแต่ละตอน ดังนี้ เข้าร่วมประชุมเพื่อปรึกษาปัญหา/ความต้องการของหมู่บ้าน เข้าร่วมประชุมเพื่อหาวิธีแก้ปัญหามาของหมู่บ้าน เข้าร่วมประชุมเพื่อหาสาเหตุของหมู่บ้าน เข้าร่วมประชุมเพื่อเห็นชอบโครงการของหมู่บ้าน เข้าร่วมกิจกรรมประเพณีท้องถิ่น/วันสำคัญทางศาสนาของ อบต. เข้าร่วมการดำเนินงานด้านการพัฒนางานของหมู่บ้าน ได้มีการสอบถามโครงการ/กิจกรรมของหมู่บ้านกับ อบต. ได้มีการติดตามข้อมูลข่าวสารการดำเนินโครงการ/กิจกรรมตามแผนพัฒนาตำบล ผลการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเพศ อายุ อาชีพ และระดับการศึกษาต่างกัน พบว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

เกศินี พรหมตัน (2550 : 87) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลแม่ใจ จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตำบลแม่ใจยังไม่เข้าใจหน้าที่และบทบาทของตนเองต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะปัญหา ส่วนใหญ่ยังคิดว่าเป็นหน้าที่ของทางราชการและภาครัฐ

ชนิกา พันล้อม (2550 : 92) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลแม่แจ่ม อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก สำหรับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาสามปีและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของประชาชน โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความสนใจในกิจกรรมของเทศบาล การแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น สำหรับปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลแม่แจ่ม คือ เพศ อายุ และอาชีพของประชากร สำหรับปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลแม่แจ่ม คือ ระดับการศึกษาและการมีตำแหน่งหน้าที่ทางสังคมในท้องถิ่น ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลแม่แจ่ม โดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อย

พิภพ กิตติศาสตร์ (2550 : 88) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตำบลสันมหาพน อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า

1. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตตำบลสันมหาพน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในระดับมาก
2. มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการทำประชาคม การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นอยู่ในระดับมาก
3. รูปแบบการเข้ามามีส่วนร่วมพบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นด้วยความสมัครใจตามสิทธิหน้าที่ สามารถเสนอปัญหาของหมู่บ้านได้อย่างอิสระในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่สามารถสนองตอบความต้องการพื้นฐานและสิทธิที่ชอบธรรมขณะที่ประชาชนมีความเห็นว่าผู้บริหารมีนโยบายแต่ไม่ชัดเจนไม่มีความจริงใจในการแก้ปัญหาให้แก่ท้องถิ่น ไม่สามารถสนองความต้องการของหมู่บ้านอย่างจริงจัง การทำงานขาดความโปร่งใส มีการคอร์รัปชันและโครงการไม่มีประสิทธิภาพไม่ได้มาตรฐานเท่าที่ควร เป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลสันมหาพนไม่มาก

อดิสรณ์ ชัดสีโส (2551 : 82) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในอำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วยขั้นตอนการเตรียมการจัดทำแผน การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ การวิเคราะห์ศักยภาพการพัฒนาของท้องถิ่นในปัจจุบัน การกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดพันธกิจ การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนา การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่นอยู่ในระดับมาก และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ความต้องการ และร่วมตรวจสอบกระบวนการจัดทำแผนทุกขั้นตอน

2. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการตัดสินใจคัดเลือกโครงการ กิจกรรม เสนอปัญหา มีส่วนร่วมในกิจกรรมพัฒนาท้องถิ่น การทำประชาคม มีส่วนร่วมในการใช้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีส่วนร่วมในการติดตาม ประเมินผล ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางครั้งเท่านั้น ทั้งนี้ ประชาชนบางส่วนยังไม่ให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากนัก มองว่าเป็นหน้าที่ของภาครัฐ และตนเองขาดความรู้ ความเข้าใจในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

3. ปัญหาและอุปสรรคการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นพบว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีเวลาที่จะเข้ามามี ส่วนร่วมจัดทำแผนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีความรู้เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนา ท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เกี่ยวกับแผนพัฒนา ท้องถิ่นให้ประชาชนได้รับทราบและเข้าใจ

4. ปัญหาและอุปสรรคการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พบว่าขาดการประชาสัมพันธ์ ขาดการประสานงานขอความร่วมมือสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐระดับอำเภอและจังหวัด ปัญหาการสื่อสารกับประชาชน ในชุมชน/หมู่บ้านชาวไทยภูเขาขาดข้อมูลที่ทันสมัย ระยะเวลาในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เร่งรีบและบางส่วนมีความเห็นว่า ขาดการคำนึงถึงปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้นนี้ สรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีหรือกิจกรรมใด ๆ ของส่วนราชการนั้น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เข้าไปมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดการให้ความสนใจในการเข้าไปมี ส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ที่องค์กรของภาครัฐเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีส่วนร่วม ไม่ว่าจะเป็นขั้นวางแผน ขั้นปฏิบัติ หรือขั้นติดตามผล ซึ่งอาจมีผลมาจากการรับรู้ ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ทั่วถึง ขาดการประชาสัมพันธ์จากองค์กรของภาครัฐ และสมาชิกสภาองค์การ

บริหารส่วนตำบลยังไม่เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับการบริหารองค์กรของ  
ภาครัฐอย่างชัดเจน จากปัญหาการขาดความร่วมมือของสมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล  
ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานของภาครัฐนี้ ผู้ศึกษาค้นคว้าได้นำมาเป็นแนวทาง  
ในการศึกษาเพื่อที่จะหาแนวทางส่งเสริมให้สมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลเข้าไปมีส่วนร่วม  
ในการบริหารงานร่วมกับองค์กรของภาครัฐมากยิ่งขึ้น โดยศึกษาจากองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชน  
ทั่วไปมากที่สุดคือองค์กรบริหารส่วนตำบลโคกก่อ โดยเฉพาะในส่วนของกรณีมีส่วนร่วมในการ  
จัดทำแผนพัฒนาสามปีที่สมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลควรจะเข้าไปมีส่วนร่วมให้มากขึ้น  
เพื่อที่จะได้เสนอปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนและเสนอแนวทางการแก้ไขให้้องค์การบริหารส่วนตำบล  
ทราบและนำไปจัดทำแผนพัฒนาสามปีในโอกาสต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY