**บทที่ 2**

**การทบทวนวรรณกรรม**

การวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฏีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาเป็นกรอบแนวทางในการวิจัยโดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

2. แนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ

3. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

4. แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนและการวางแผนพัฒนา

5. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

6. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

**2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น**

**2.1.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น**

การปกครองท้องถิ่น มีนักวิชาการให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังนี้

วิญญู อังคณารักษ์ (2519, น. 4, อ้างถึงใน สถาบันดำรงราชานุภาพ และกรมการปกครอง, 2540, น. 14) ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐมอบหมายให้ท้องถิ่นทำเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้ดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชนโดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารพอสมควร

อุทัย หิรัญโต (2529, น. 392) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น นั้นเป็น 2 ประเภท คือ

1. การปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลมอบหมายให้หน่วยงานปกครองหน่วยใดหน่วยหนึ่งของรัฐปฏิบัติหน้าที่เป็นรัฐบาลท้องถิ่นด้วย หรือทำหน้าที่เป็นสองสถาน (Local State Government) คือ เป็นหน่วยงานปกครองที่รับมอบอำนาจจากรัฐบาลตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) และขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งจะเห็นได้จากการปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส

2. การปกครองท้องถิ่นในรูปที่รัฐกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งมีอำนาจปกครองตนเอง การปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า Local Self Government นี้จะมีหน่วยการปกครองซึ่งจัดตั้งขึ้นมาจากกฎหมาย ของรัฐดังที่เรียกว่า Creature of State มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองที่มีอำนาจอิสระของตัวเอง หน่วยงานปกครองท้องถิ่นดังกล่าวจะมีรูปแบบและอำนาจหน้าที่ประการใดบ้างจะกำหนดไว้ในกฎหมายของรัฐอย่างแน่ชัด

สมพงศ์ เกษมสิน (2532, น. 140) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐซึ่งมีหน้าที่ที่สำคัญรับผิดชอบในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับประชาชนในท้องที่หรือในขอบเขตแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ และเป็นการที่สมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง

ทวี พันธุวาสิฎฐ์ (2537, น. 108)ได้อธิบายความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนที่มีองค์การเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในพื้นที่ที่กำหนดมีอำนาจในการบริหารงานมีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจและมีสภาของท้องถิ่นเป็นองค์กรที่สำคัญ

พรชัย เทพปัญญา (2541, น. 1)ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ อำนาจหน้าที่ที่จะกำหนด และการบริหารกิจการภายในเขตพื้นที่ที่กำหนด และอาณาเขตของพื้นที่ที่ว่านี้อยู่ภายในประเทศ และมีขนาดเล็กกว่าประเทศ และได้อธิบายเพิ่มเติมว่า การปกครองท้องถิ่นคือ การบริหารทางการเมืองของหน่วยย่อยทางพื้นที่ และประชาชนของประเทศซึ่งมีขนาดเล็กที่สุด

ลิขิต ธีรเวคิน (2548, น. 36) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครอง โดยอิสระและได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ได้กลายเป็นรัฐอธิปัตย์ไป

Wit (1967, pp. 14-21) ได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองท้องถิ่นร่วมกันทั้งหมด หรืออำนาจบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมากประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ยอมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรที่มิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

จากความหมายการปกครองท้องถิ่นที่กล่าวมาในข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐได้กระจายอำนาจการบริหารกิจการภายในท้องถิ่นให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล และดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นเอง โดยให้ประชาชนในพื้นที่ได้เลือกผู้นำในพื้นที่เพื่อพัฒนาท้องถิ่นเป็นการสนับสนุนให้บุคคลผู้อยู่ในท้องถิ่นรู้จักปัญหาได้แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ตรงจุด

**2.1.2 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น**

ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาประชาธิปไตยมี 5 ประการ (พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล, 2532, น. 56) คือ

2.1.2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติมีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้ง เป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง 1) การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย 2) การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง (Political Maturity) กล่าวคือ ประชาชนรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหารการเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด 3) การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ตัวเกี่ยวพันกับการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะทำให้เกิดความคึกคัก มีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา 4) การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมศรัทธาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับการเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น

2.1.2.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นพื้นฐาน (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, น. 20) ได้สรุปไว้ดังนี้ 1) การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าตนมีความเกี่ยวพันกับส่วนได้เสียใน การปกครองการบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมา ซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนใช้ดุลพินิจในการเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น ประชาชนจึงเกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งนำมาสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป 2) การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) กล่าวคือ การปกครองตนเองมิใช่การปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน แต่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เอง โดยการเลือกบุคคลขึ้นมาบริหารงานของท้องถิ่นเอง ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง 3) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ซึ่งหลักการสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ เนื่องจากรัฐบาลมีความจำเป็นบางประการ ดังนี้ 3.1) ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่กว้างขวาง และนับวันจะขยายเพิ่มมากขึ้น มีความซับซ้อนมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากภารกิจของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตลอดจนงบประมาณที่ใช้ในภารกิจดังกล่าวเพิ่มขึ้นทุกปี 3.2) รัฐบาลมิอาจดำเนินการในการตอบสนองความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการโครงการในท้องถิ่นในรูปแบบซึ่งเหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุดเนื่องจากท้องถิ่นย่อมรู้ถึงปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้อื่น ซึ่งไม่ได้อยู่ในท้องถิ่นนั้นประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นอื่น 3.3) กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้นไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้เสียต่อประเทศโดยส่วนรวมจึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเองจะเห็นได้ว่าหากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ใจว่าจะสนองความต้องการท้องถิ่นถูกจุดหรือไม่ ซึ่งหากในท้องถิ่นดำเนินการเองแล้วภาระรัฐบาลจะผ่อนคลายไป รัฐบาลจะทำหน้าที่เพียงดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น 4) การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างทั้งทางภูมิศาสตร์ทรัพยากร ประชากร ปัญหา และความต้องการ ผู้ที่จะให้บริการและแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด และบริหารงานจึงเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ 5) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองของประเทศในอนาคตเพราะ นักการเมืองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้งมีทักษะในการบริหารงานท้องถิ่นตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สามารถส่งผลให้ประสบผลสำเร็จในการเมืองระดับชาติ 6) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบท แบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาประชาชนขาดการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทจะสัมฤทธิ์ผลได้นั้นต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกันโดยอาศัยโครงสร้าง ความมีอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งถ้าหากมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงแล้วท้องถิ่นจะเกิดการพึ่งตนเองได้

2.1.2.3 การปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญหลายประการดังนี้ (พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์, 2543, น. 95) 1) การปกครองท้องถิ่นจะช่วยให้การแก้ปัญหาการปกครองสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง เพราะประชาชนรู้ปัญหาและเป็นผู้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และการแก้นั้นยอมได้ผลเพราะประชาชนรู้ปัญหาดีกว่าบุคคลอื่นเนื่องจากใกล้ชิดเหตุการณ์ 2 การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเท่ากับเป็นการฝึกฝนรู้จักการเรียนรู้การปกครองระดับชาติไปในตัว กล่าวอีกนัยหนึ่งการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองระดับชาติ ซึ่งอำนวยในการพัฒนาการทางการเมืองไปในตัว 3) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระทางด้านการเงินและกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไปได้ส่วนหนึ่ง

2.1.2.4 การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและบริหารงานมีประสิทธิภาพจะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเชื่อมั่นและศรัทธาต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีความรู้สึกว่ามีความผูกพันและมีส่วนได้เสียความสำนึกเช่นนี้จะสร้างสรรค์พลเมืองที่รับผิดชอบ (Responsible Citizens)

2.1.2.5 การปกครองท้องถิ่นเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองตนเอง

**2.1.3 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น**

องค์ประกอบของการท้องถิ่นของ ประทาน คงฤทธิศึกษา (2526, น. 32) ได้อธิบายไว้ดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายหน่วยการปกครองนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล

2. หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นต้องไม่อยู่ในสายบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy)

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นต้องมาจากการเลือกตั้ง (Election) โดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political Participation)

4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) โดยการขออนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

5. หน่วยการปกครองท้องถิ่น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการออกข้อบังคับ เพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ข้อบังคับทั้งปวงย่อมไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับการจัดตั้งแล้ว ยังอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐ และประชาชนในส่วนรวม

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นของ (ทวี พันธุวาสิฎฐ์, 2537, น. 100) ได้อธิบายไว้ประกอบด้วย

1. มีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเป็นอิสระจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ และมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงานและสามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งการกำหนดนโยบาย

3. มีงบประมาณของตนเองโดยมีอำนาจเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

4. คณะผู้บริหารท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน

จากองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญในการกระจายอำนาจ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการปกครองตนเองเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ที่ไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง โดยให้อิสระในการกำหนดนโยบาย แนวทางการพัฒนา การบริหารที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล และกฎหมายบัญญัติไว้ เช่น การให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ผู้บริหารท้องถิ่นหรือตัวแทนก็ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรง เพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตนเอง

**2.2 แนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ**

**2.2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ**

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539, น. 1-4)ให้ความหมาย การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์กรปกครองหรือสถาบันของรัฐไปกระทำหรือดำเนินการโดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจทางปกครองบางส่วนให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง ส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

โกวิทย์ พวงงาม (2548, น. 36) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า คือ การโอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากการปกครองส่วนกลาง

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2548, น. 59) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการบริหารแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

สมศักดิ์ พรมเดื่อ (2551, น. 18) สรุปความหมาย การกระจายอำนาจ คือ การบริหารจัดการในท้องถิ่นให้คนในท้องถิ่นได้ดูแลพื้นที่ของตน และยังเป็นการส่งเสริมการบริหารจัดการของชุมชนในท้องถิ่น ได้บริหารจัดการในท้องถิ่นตนเองเพื่อไปสู่การพัฒนาด้านสาธารณะต่าง ๆ อย่างทั่วถึง เข้าใจปัญหาของตนเอง อยู่กับปัญหารู้ต้นเหตุของปัญหาแก้ไขได้ทันเวลา

จากความหมายดังกล่าว ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ คือการที่รัฐบาลได้ส่งมอบอำนาจในบางส่วนในการบริหารจัดการในท้องถิ่น ให้ได้ดำเนินการพื้นที่ดูแลของตนเองไม่ว่าจะเป็นในด้านสาธารณะต่าง ๆ ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

**2.2.2 หลักการกระจายอำนาจ**

การกระจายอำนาจในความหมายกว้าง ๆ คือ การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจ (หรือในภาษากฎหมายของไทยเรียกว่า การวินิจฉัยสั่งการ) อันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ (Public Affairs) ของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ ทวีศักดิ์ ปักษา (2550, น. 14) ได้สรุปหลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการคือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของตน

2. มีอำนาจในการบริหารงานความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักที่สำคัญในการกระจายอำนาจการปกครองเพราะถ้าหากองค์การนั้นไม่มีการอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการออกไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางทีอาจเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อมีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

4. มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงานการจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

จากหลักการกระจายอำนาจที่กล่าวมา ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า องค์ประกอบในการกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น ทั้ง 4 ประการถ้าสามารถดำเนินการได้ตามกรอบหลักการดังกล่าวโดยไม่มีการแทรกแซงจากส่วนอื่นย่อมทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีความสมบูรณ์ในการบริหารงานมากขึ้นมุ่งสู่การทำงานที่มีประสิทธิภาพ

**2.2.3 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น**

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550, น. 1- 99) หมวด 4 ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 กำหนดให้รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นของตนเองได้ พัฒนาเศรษฐกิจสังคมท้องถิ่น ระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ โครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ ในด้านการปกครองท้องถิ่น หมวด 14 ตั้งแต่มาตรา 281 ถึงมาตรา 290 สรุปได้ว่า รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตาม

หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีอิสระในการกำหนดนโยบายในการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ รัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ภายใต้กรอบของกฎหมาย และเพื่อกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นยังบัญญัติสิทธิของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น และจากการที่ได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้นซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้การจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสัดส่วนภาษีอากรโดยต้องคำนึงถึงภารกิจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองและมาตรา 12 ได้กำหนดให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นแนวทางกรอบแนวคิด เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 โดยยึดหลักการมีส่วนร่วม 1) แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1.1) กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดกรอบโดยยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ 1.1.1) ด้านความอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตน โดยยังต้องอยู่ในการกำกับดูแลต่อรัฐบาลกลางที่มีความเป็นรัฐเดี่ยว มีความเป็นเอกภาพของประเทศยังอยู่ มีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และรักษาความมั่นคงของชาติเอาไว้ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย 1.1.2) ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรัฐจะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ดูแลในส่วนของภารกิจระดับมหาภาค และภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการได้ กำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านนโยบาย ด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น และยังให้การสนับสนุน ส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการการตรวจสอบ 1.1.3) ด้านประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการจากสาธารณะที่มีคุณภาพ และสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และมีความรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงาน ติดตามงานต่าง ๆ 1.2) ขอบเขตการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คณะกรรมการกระจายอำนาจได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขอบเขต ดังนี้ 1.2.1)รัฐกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจการเงินการคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างความพร้อมส่งเสริมให้ประชาชนและสังคมเขามามีส่วนร่วมมากขึ้น 1.2.2) รัฐจะดำเนินการปรับบทบาทของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องพัฒนาโครงสร้างและกลเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจสร้างระบบการติดตามตรวจสอบดูแลประเมินประสิทธิภาพของการบริหารงาน

**2.2.4 สรุปลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น**

2.2.4.1 มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้มีหน้าที่ มีงบประมาณ มีทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงกับหน่วย การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแล ให้การปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2.2.4.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มี การเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลยก็ไม่นับเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.2.4.3 มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจการปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงาน หรือจัดทำกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง

2.2.4.4 มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สินตลอดจนเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

2.2.4.5 มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อันเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้สังกัดกระทรวง ทบวง โดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นเอง

จากแนวคิดดังกล่าว ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการให้อิสระของประชาชนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง ให้มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ ตามกรอบของกฎหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งการกระจายอำนาจนี้จะมีการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การบริหาร โดยยังมีรัฐบาลกลางคอยกำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น

**2.3 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล**

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นหลักสูตรถือเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลได้กระจายอำนาจการบริหารให้แก่คนในท้องถิ่นให้สามารถมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครองการบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 ว่าด้วย การปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงาน ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ท้องถิ่นใดที่ต้องการปกครองตนเองก็มีสิทธิได้รับ การจัดตั้งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันซึ่งมีกฎหมายกำหนด โดยจะต้องคำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญ

**2.3.1 ประวัติการจัดตั้ง**

กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งที่ 222/2499 เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านโดยกำหนดให้มีการจัดตั้ง สภาตำบลให้แล้วเสร็จภายในสามเดือน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของสภาตำบลและช่วยสร้างความเจริญให้ท้องถิ่น หลังจากนั้นรัฐบาลได้ประกาศพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ คือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้และรายจ่ายของตนเอง สามารถดำเนินกิจการได้อย่างอิสระ องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดตั้งเพียง 59 แห่ง ต้องยุบเลิกไปเพราะการทำงานไม่มีประสิทธิภาพ (สถาบันดำรงราชานุภาพและกรมการปกครอง, 2539, น. 45)

ในปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลได้ออกคำสั่งที่ 275/2509 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509 เรื่องระเบียบบริหารราชการตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) จัดตั้งสภาตำบลในรูปแบบใหม่โดยปรับปรุงสภาตำบลให้มีลักษณะคล้ายสภาท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การดำเนินการไม่ทั่วถึงทั้งประเทศ เนื่องจากมีงบประมาณจำกัด จึงให้ใช้บังคับใช้เฉพาะบางตำบลที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ ส่วนตำบลอื่น ๆ ให้ใช้ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านตามคำสั่ง 222/499 ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิบัติได้ออกประกาศคณะปฏิวัติที่ 326 เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เพื่อแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารของตำบลให้มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสภาวการณ์ในขณะนั้น โดยตำบลที่จัดระเบียบบริหารตามประกาศของคณะปฏิวัติ มีสภาตำบล แต่ไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบล และตามประกาศนี้ได้ยกเลิก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499รวมทั้งฉบับที่ 2 พ.ศ. 2509 นอกจากนี้ยังให้โอนทรัพย์สิน หนี้ และสิทธิ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลไปเป็นของจังหวัดเมื่อ พ.ศ. 2537 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารส่วนตำบล จึงได้ออกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 เพื่อให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน

**2.3.2 หลักเกณฑ์การจัดตั้ง**

ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นได้มีการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จำนวน 617 แห่ง ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นเรื่อยจนถึงปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 6,744 แห่ง ได้มีแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ (กรมปกครอง, 2547, น. 19 – 20) 1) องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น 2) องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น 3) องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000คน เป็นเหตุไม่สามารถบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบ องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน หรือให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้นต่อมาพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันเป็นเวลา 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ก็อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทั้งนี้เพื่อให้มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และ เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจะสามารถจัดตั้งได้จะต้องมาจากสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยที่มีการเปลี่ยนแปลง ต้องจัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา โดยในประกาศให้ระบุชื่อ และขอบเขตองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

**2.3.3 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่**

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ องค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้ (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546, 2546, น. 16 – 37)

2.3.3.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้านในตำบลนั้น ๆ หมู่บ้านละ 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 3 คน แต่ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 6 คน ในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะประกอบด้วย ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน และเลขาสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล พิจารณา และให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย แผนพัฒนาตำบลกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

2.3.3.2 นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตตำบล ซึ่งอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ไม่เกิน 2 และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งรองนายกองค์กาบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการแต่งตั้งจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนในกาดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ไม่เกิน 2 สมัยติดต่อกัน มีหน้าที่ในการบริหารพัฒนา บริหารงานทั้งหมด ทั้งบริหารพัฒนาตำบล บริหารงานบุคคล กำหนดนโยบาย วางแผนการพัฒนาตำบลจัดทำงบประมาณรายจ่าย ต้องรายงานผลการปฏิบัติงานตามที่ให้นโยบายไว้ในทุกปี และปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

องค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

- ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน

- กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล มีเพียง 1 หมู่บ้านให้เลือกสมาชิกสภาองค์การบริหาร

ส่วนตำบลได้ 6 คน

- กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล มีเพียง 2 หมู่บ้านให้เลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 3 คน

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

อาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหาร

ส่วนตำบล จำนวน 2 คน

1. เลขานุการนายกองค์การ

2. บริหารส่วนตำบล 1 คน

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลือกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน เป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

สำนักปลัด

ส่วนคลัง

ส่วนโยธา

ส่วนอื่น ๆ

***ภาพที่ 2.1*** โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

**2.3.4 การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล**

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการมีพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการประจำ และมีลูกจ้างจำนวนตามโครงสร้างตามกรอบอัตรากำลัง เป็นไปตามขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งกำหนดไว้ 3 ขนาด คือ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก โดยมีกรอบพิจารณาจากรายได้ พื้นที่ และประชากรในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเกณฑ์ในการพิจารณากรอบอัตรากำลัง แบ่งการบริหารออกเป็นอย่างน้อย 7 ส่วน ดังนี้ (องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโก, 2552, น. 1- 7) 1) สำนักปลัดงานองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่รับผิดชอบงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง งานการประชุม งานนโยบายและแผน งานกฎหมายและคดี งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานกิจการสภา และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย 2) ส่วนการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเบิกเงินการฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน และอื่นๆ โดยมี ฝ่ายงานการเงิน ฝ่ายงานบัญชี ฝ่ายงานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ ฝ่ายทะเบียนทรัพย์สินและพัสดุ และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย 3) ส่วนโยธา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ ประมาณราคาค่าใช้จ่ายในโครงการ งานควบคุมอาคาร โดยมีฝ่ายก่อสร้าง ฝ่ายออกแบบและควบคุมอาคารฝ่ายประสานสาธารณูปโภค และฝ่ายผังเมือง และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย   
4) ส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ งานสาธารณสุขทั้งหมด โดยมีฝ่ายอนามัยและสิ่งแวดล้อม ฝ่ายส่งเสริมสุขภาพและสาธารณสุข ฝ่ายรักษาความสะอาด ฝ่ายควบคุมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฝ่ายควบคุมโรค และฝ่ายบริการสาธารณสุขและงานอื่น ๆ ทีเกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย 5) ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษาคือ ฝ่ายส่งเสริมกิจการโรงเรียน และฝ่ายศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย   
6) ส่วนสวัสดิการสังคม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ การบริการด้านสวัสดิการและพัฒนาชุมชน การสังคมสังเคราะห์ และฝ่ายส่งเสริมอาชีพและพัฒนาสตรี และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย 7) ส่วนส่งเสริมการเกษตร มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ การศึกษา ค้นคว้า ทดลอง และวิเคราะห์วิจัยทางการเกษตร เช่น การเพาะปลูก การปรับปรุงพันธุ์ การขยายพันธุ์และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

**2.3.5 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล**

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

2.3.5.1 อำนาจหน้าที่ทั่วไป ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

2.3.5.2 หน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้ทำ มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย   
5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

**2.3.6 หน้าที่ที่ไม่บังคับให้ทำแต่อาจที่จะดำเนินการได้**

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้ 1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร 2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎรการคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน 8) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล 9) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้ามกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ 10) การท่องเที่ยว 11) การผังเมือง

**2.3.7 ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542**

มาตรา 16 ยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

2.3.7.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

2.3.7.2 การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

2.3.7.3 การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

2.3.7.4 การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ

2.3.7.5 การสาธารณูปการ

2.3.7.6 การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ

2.3.7.7 การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน

2.3.7.8 การส่งเสริมการท่องเที่ยว

2.3.7.9 การจัดการศึกษา

2.3.7.10 การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

2.3.7.11 การบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

2.3.7.12 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

2.3.7.13 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

2.3.7.14 การส่งเสริมกีฬา

2.3.7.15 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

2.3.7.16 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

2.3.7.17 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

2.3.7.18 การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

2.3.7.19 การสาธารณสุข การอนามัยครองครัว และการรักษาพยาบาล

2.3.7.20 การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

2.3.7.21 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

2.3.7.22 การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

2.3.7.23 การรักษาความปลอดภัยความเป็นระเบียบร้อยและการอนามัยโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ

2.3.7.24 การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากร -ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.3.7.25 การผังเมือง

2.3.7.26 การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

2.3.7.27 การดูแลรักษาที่สาธารณะ

2.3.7.28 การควบคุมอาคาร

2.3.7.29 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.3.7.30 การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

2.3.7.31 กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายที่กำหนดในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินตามอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ 1) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 2) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 3) พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 4) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 5) พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 6) พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 7) กฎหมายอื่น ๆ ตามแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลในท้องถิ่นที่มีพื้นที่ต้องบังคับใช้ตามกฎหมาย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องป่าไม้ การประมงทรัพยากรธรรมชาติน้ำมัน นกอีแอ่น เป็นต้น

**2.3.8 การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล**

ในหนึ่งปีมีสมัยประชุมสามัญ 2 สมัย หรือหลายสมัย แล้วแต่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนด แต่ไม่เกิน 4 สมัย เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภา นายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มีอยู่ อาจทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอ ขอให้เปิดประชุมสมัยวิสามัญ ถ้านายอำเภอเห็นสมควรก็ให้นายอำเภอเรียกประชุมวิสามัญได้การประชุมสมัยหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ สำหรับการประชุมสภาครั้งแรกต้องดำเนินการภายใน 45 วัน นับแต่วันเลือกตั้ง การเรียกประชุมสภาตามสมัยประชุมให้ประธานสภาเป็นผู้เรียกประชุม และเป็นผู้ปิดการประชุม การประชุมในแต่ละครั้งจะต้องมีสมาชิกมาร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะครบองค์ประชุม

**2.3.9 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล**

2.3.9.1 องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้ายภาษีบำรุงท้องที่ อากรฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมใบอนุญาต รวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเนื่องจากการฆ่าสัตว์

2.3.9.2 ส่วนราชการจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิตภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิบัตรและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน อากรรังนกอีแอ่น ค่าภาคหลวง ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ รายได้จากอากรกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินจากประทานบัตรใบอนุญาต และอาชญาบัตรกฎหมายว่าด้วยการประมง รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ

2.3.9.3 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

2.3.9.4 รายได้อื่น ๆ เช่น รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ และตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

**2.3.10 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล**

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่ายตามงบประมาณ โดยจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ รายจ่ายบงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน

2.3.10.1 ร่ายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีภาระผูกพันต้องจ่าย และเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานต่าง ๆ เบิกจ่าย ได้แก่ 1) ค่าชำระเงินกู้ และดอกเบี้ย 2) รายจ่ายตามข้อผูกพัน 3) เงินสำรองจ่าย 4) เงินงบประมาณรายจ่ายทั่วไปตั้งช่วยเหลืองบประมาณ 5) เงินช่วยค่าทำศพ

2.3.10.2 รายจ่ายตามแผนงาน หมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดรายละเอียดหมวดรายจ่ายไว้ในงานหรือโครงการตามแผนงานสำหรับหน่วยงานใดโดยเฉพาะ ได้แก่ 1)หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ 2) หมวดค่าจ้างชั่วคราว 3) หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ 4) หมวดค่าสาธารณูปโภค 5) หมวดเงินอุดหนุน 6) หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้างหมวดรายจ่ายอื่น ๆ

**2.3.11 การกำกับดูแล**

2.3.11.1 นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยมีอำนาจสามารถเรียกสมาชิกสภา คณะผู้บริหาร พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจง หรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้

2.3.11.2 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาก็ได้

**2.3.12 หลักการบริหารจัดการที่ดี**

การบริหารจัดการที่ดีเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องพัฒนาไปสู่การบริหารที่ให้ได้เพื่อเป็นที่พึ่งของประชาชน โดยมีหลักสำคัญอยู่ 6 ประการ คือ

2.3.12.1 หลักนิติธรรม จะต้องมีการบริหารด้วยความชอบธรรม ชอบด้วยระเบียบกฎหมาย รักษาคุ้มครองผลประโยชน์ ของประชาชนอย่างเท่าเทียมกันและยุติธรรม

2.3.12.2 หลักความโปร่งใส คือ องค์การบริหารส่วนตำบลรู้อะไรประชาชนควรรู้ด้วย โดยการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนตรวจสอบได้ตลอดเวลา

2.3.12.3 หลักความรับผิดชอบ ในการให้บริการสาธารณะตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายอย่างมีคุณภาพต้องรับผิดชอบหากเกิดความเสียหาย

2.3.12.4 หลักความมีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และแสดงความคิดเห็นในกระบวนการตัดสินใจ และตรวจสอบ

2.3.12.5 หลักคุณธรรมการยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย

2.3.12.6 หลักความคุ้นค่า การบริหารจัดการ และการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม

**2.3.13 บทบาทในการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล**

บทบาทในการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการที่จะพัฒนา โดยมีบทบาทสำคัญ ดังนี้

2.3.13.1 พัฒนาการบริหารให้มีลักษณะถูกต้อง โปร่งใส มีวิสัยทัศน์และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.3.13.2 เป็นแหล่งเรียนรู้และศึกษาระบบการบริหารแก่องค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชน

2.3.13.3 เป็นองค์กรนำในการพัฒนาบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำ

2.3.13.4 เป็นตัวอย่างในการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรอื่น

2.3.13.5 เป็นองค์กรหลักในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

2.3.13.6 เป็นองค์กรนำเสริมสร้างความรู้ จริยธรรม คุณธรรม แก่สมาชิกท้องถิ่น

2.3.13.7 เป็นองค์กรนำในการรักษาผลประโยชน์ร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล จึงสรุปได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอีกรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง คือมีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และได้มีการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้ใช้ได้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม สถานการณ์จนถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในการที่จะได้เรียนรู้การบริหารจัดการภายในท้องถิ่นของตน รู้จักการเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนา เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลถือเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ทำให้ทราบปัญหา ต้นเหตุและวิธีที่แก้ที่มีประสิทธิภาพที่สุด การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาประเทศชาติอย่างยั่งยืนต่อไป

**2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน และการวางแผนพัฒนา**

**2.4.1 ความหมายของการวางแผน และการวางแผนพัฒนา**

2.4.1.1 ความหมายของการวางแผน

Le Breton and Henning (1961, p. 231) ได้อธิบายความหมายของแผน (Plan) เป็นผลผลิตของการวางแผน ซึ่งหมายถึงวิถีของการกระที่กำหนดไว้ก่อนล่วงหน้าแล้วที่ประกอบด้วยลักษณะ 3 ประการ คือ 1) จะต้องเกี่ยวข้องกับอนาคต 2) จะต้องเกี่ยวกับการกระทำ และ 3) จะต้องมีปัจจัยที่ชี้ให้เห็นว่าเป็นเรื่องส่วนตัวหรือเรื่องขององค์กร

บัญชร แก้วส่อง (2537, น. 46) ให้ความหมายไว้ว่า การวางแผน คือกระบวนการของการกำหนดเป้าหมายในอนาคตและกำหนดวิธีการดำเนินงาน เพื่อไปสู่เป้าหมายนั้นอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

พีรสิทธ์ คำนวณศิลป์ (2541, น. 37) ได้ให้ความหมายของการวางแผน หมายถึงกระบวนการกำหนดจุดมุ่งหมาย (Goal) ที่ต้องการบรรลุในช่วงเวลาข้างหน้ารวมทั้งกำหนดแนวทางหรือวิธีการที่จะต้องกระทำเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้โดยทั่วไป ซึ่งจะเป็นการตอบคำถามว่าจะทำอะไร (What) ใครเป็นผู้กระทำ (Why) ใครบ้างเป็นผู้กระทำ (Who) จะกระทำเมื่อใด (When) จะกระทำที่ไหน (Where) และกระทำอย่างไร (How) ส่วนคำถามที่ถามว่าทำไมจึงต้องทำเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ (Why) เป็นคำถามที่ต้องตอบภายหลังจากสิ้นสุดการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการแล้ว การวางแผนจึงเป็นจุดเชื่อมต่อกับการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการ

Dror (1968, p. 244, อ้างถึงใน กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง, 2543, น. 43) ได้ให้ความหมายของการวางแผน คือ เป็นการตระเตรียมชุด การตัดสินใจต่าง ๆ สำหรับการกระทำกิจกรรมในอนาคต โดยมุ่งไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ด้วยวิธีที่ดีที่สุด

ถวัลย์รัฐวร เทพพุฒิพงษ์ (2543, น. 67) ได้ให้อธิบายว่า แผนเป็นการเตรียมการและตัดสินใจในปัจจุบันเพื่อกระทำในอนาคตโดยการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เพื่อให้ดำเนินการตามแผนบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

Robbins and coulter (1996, pp. 228 – 229, อ้างถึงใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2544, น. 56 – 57) ให้ทัศนะเกี่ยวกับ การวางแผน หมายถึง การกำหนดเป้าประสงค์ (Goals) หรือวัตถุประสงค์ (Objectives) ขององค์กรรวมทั้งกำหนดกลยุทธ์(Strategies) ทั้งมวลเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ตลอดจนพัฒนาลำดับขั้นตอนของการวางแผนอย่างครอบคลุม เพื่อที่จะบูรณาการและประสานกิจกรรมที่เกี่ยวข้องให้เป็นหนึ่งเดียวกัน การวางแผนจึงเกี่ยวข้องทั้งเป้าหมายและวิธีการ

ปิยนุช แสงวุธ (2544, น. 27) ได้ให้ความหายของการวางแผน คือการตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกที่เกี่ยวข้องกับสิ่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หรือวิธีการกระทำ

จากความหมายของการวางแผนที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปได้ว่าการวางแผนเป็นการกำหนดแนวทางหรือการคาดการณ์ในสิ่งที่จะมีการดำเนินงานในอนาคต โดยมีการกำหนดความมุ่งหมายอย่างชัดเจนในการที่จะไปถึง อย่างมีระบบและขั้นตอน

2.4.1.2 ความหมายของการวางแผนพัฒนา

ประสิทธิ์ ตงยิ่งศิริ (2540, น. 1) ได้อธิบายความหมายของการวางแผนพัฒนา เป็นเรื่องความพยายามของรัฐบาลที่จะเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดแนวปฏิบัติและควบคุมการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ ในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการการวางแผน จึงเป็นการวางแนวทางปฏิบัติในอนาคตอย่างมีหลักเกณฑ์ และเป็นการใช้ความพยายามที่ต่อเนื่อง เพื่อเลือกแนวการปฏิบัติที่ดีที่สุดในการบรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

นิคม บูระพันธ์ (2543, น. 27) ได้กล่าวถึง การวางแผนพัฒนา หมายถึง การวางแผนพัฒนาซึ่งประกอบด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทาง แผนงาน โครงการในการพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหา โดยริเริ่มและดำเนินการโดย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

อดุลย์รัตน์ องอาจยุทธ (2536, น. 12, อ้างถึงใน ทวีศักดิ์ ปักษา, 2550, น.30) ได้กล่าวไว้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาโดยประชาชนในท้องถิ่นนับวันจะมีความสำคัญยิ่งขึ้น ที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้ 1) ในแต่ละตำบลย่อมมีปัญหาและความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งแนวทางในการพัฒนาและการแก้ปัญหาย่อมไม่เหมือนกันจึงควรเปิดโอกาสให้คนในตำบลสามารถแก้ไขปัญหาของตนได้อย่างตรงจุด และเลือกใช้ทรัพยากรได้อย่างถูกต้อง   
2)แผนพัฒนาจะสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการและปัญหาของประชาชนได้อย่างแท้จริงจึงเป็นข้อมูลที่ทำให้การวางแผนพัฒนาในระดับต่าง ๆ ที่กระทำในระดับบนขึ้นไปมีความเหมาะสมและถูกต้องยิ่งขึ้น 3) การบริหารพัฒนาจะช่วยให้การดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ เป็นไปอย่างประสานสัมพันธ์และสอดคล้องกันยิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการลดความซ้ำซ้อนของโครงการ 4) ในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกับประ ชาชน แผนพัฒนาจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้ประชาชนใช้ในการควบคุมการดำเนินงาน และบริหารสภาตำบล ความสำเร็จหรือล้มเหลวในการปฏิบัติตามแผนจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงประสิทธิภาพของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

จากความหมายของการวางแผนพัฒนา สรุปได้ว่าเป็นเรื่องของการกำหนดจุดหมายในอนาคตในการที่จะให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ องค์การบริหารส่วนตำบลก็เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีการวางแผนพัฒนาที่มุ่งพัฒนาท้องถิ่นโดยกำหนดกรอบการพัฒนาบนพื้นฐานของแต่ละท้องถิ่นตามความเหมาะสม เพื่อเป้าหมายในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้ร่วมกันกับชุมชนในการกำหนดทิศทางจะไปถึงต่อไป

**2.4.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการวางแผน**

ทฤษฎีการวางแผนของ Theory

2.4.2.1 ความสำคัญของการวางแผน (ประชุม รอดประเสริฐ, 2539, น. 120 -124)

1) การวางแผนทำให้เกิดการดำเนินกิจกรรมเป็นไปอย่างมีวัตถุประสงค์และมีระเบียบระบบ

2) การวางแผนจะชี้ถึงความจำเป็นที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานในอนาคต

3) การวางแผนช่วยแก้ปัญหาของลักษณะคำถามที่ว่า “อะไรเกิดขึ้นถ้า (What it)”

4) การวางแผนเป็นเครื่องมือที่ให้ข้อมูลพื้นฐานในการควบคุมการปฏิบัติงานและขององค์การ

5) การวางแผนจะส่งเสริมให้เกิดความสำเร็จในการปฏิบัติงาน

6) การวางแผนช่วยให้สามารถมองเห็นภาพรวมทั้งหมดของการปฏิบัติงานและขององค์การ

7) การวางแผนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความสมดุลในการใช้วัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้เพื่อการปฏิบัติงาน

8) การวางแผนช่วยให้ผู้บริหารมีความเจริญก้าวหน้าในฐานะและตำแหน่งของหน้าที่การงาน

2.4.2.2 ข้อจำกัดของการวางแผน ซึ่งข้อจำกัดที่จะกล่าวต่อไปนี้มีผลกระทบต่อการบริหารงานอย่างสำคัญ กล่าวคือ

1) การวางแผนจะถูกจำกัดด้วยข้อมูลหรือข้อเท็จจริงบางประการจำนวนไม่สามารถดำเนินการตามแผนซึ่งกำหนดไว้ได้

2) การวางแผนต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง ต้องลงทุนทั้งทางด้านทุนทรัพย์ กำลังงาน กำลังสมองและวัสดุอุปกรณ์

3) การวางแผนมีข้อจำกัดทางจิตวิทยา กล่าวคือ บุคคลมักเชื่อเหตุการณ์และการกระทำที่เป็นอยู่ปัจจุบันมากกว่าการกระทำเพื่อผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

4) การวางแผนเป็นความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่บุคคลมีอยู่อย่างจำกัดที่ไม่อาจเป็นแผนดำเนินงานที่ดีได้

5) การวางแผนทำให้การปฏิบัติงานต้องล่าช้า เพราะการวางแผนต้องการให้เห็นวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายชัดเจนจึงจะลงมือปฏิบัติงาน

6) ผู้วางแผนมักวางแผนให้เกินเลยความเป็นจริงเพราะทำให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติงาน

7) การวางแผนมักมีคุณค่าค่อนข้างจำกัดในการปฏิบัติ กล่าวคือในการวางแผนในบางกรณีเน้นทฤษฎีจนลืมนึกถึงความเป็นไปได้

2.4.2.3 ข้อจำกัดในการวางแผนกับกระบวนการบริหารงานไม่สามารถขจัดปัญหาให้กับบุคคลหรือองค์กรได้ทั้งหมด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อมูลในการวางแผนข้อจำกัดของการวางแผนจึงอาจเกิดจากสาเหตุดังนี้

1) ความยากลำบากในการหาข้อมูล และสมมติฐานที่ถูกต้องแน่นอน

2) ปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างรวดเร็ว

3) ความไม่แน่นอนทางปัจจัยภายในองค์การ เช่น บุคคลภายในหน่วยงานนโยบายของหน่วยงาน และจำนวนของเงินทุน

4) ความไม่แน่นอนทางปัจจัยภายนอกองค์การซึ่งเป็นปัจจัยที่ยากแก่ การควบคุม เช่น บรรยากาศทางการเมืองการเรียกร้องของกลุ่มบุคคล และการเปลี่ยนแปลงทาง เทคโนโลยี

5) เวลาและค่าใช้จ่ายในการวางแผนข้อจำกัดของการวางแผนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยสรุปได้ว่าในการวางแผนทุกคนจะต้องคำนึงถึงการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยความละเอียดรอบคอบเพื่อขจัดปัญหาที่จะเกิดขึ้นในการวางแผนไปใช้ และเป็นการทำให้แผนมีความเป็นไปได้สูงบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริงสภาพการณ์หรือสภาวะแวดล้อมต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคการวางแผน การวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีข้อจำกัด และอุปสรรคเช่นเดียวกัน

2.4.2.4 ทฤษฎีการวางแผน AckoffTheory

ได้จำแนกปรัชญา หรือยุทธวิธีในการวางแผนไว้ 3 แบบ คือ (ประชุม รอดประเสริฐ, 2539, น. 125 -127) วางแผนโดยยึดปรัชญาความพึงพอใจ (Satisficing Philosophy) การวางแผนโดยยึดปรัชญา การได้ประโยชน์สูงสุด (Optimizing Philosophy) และการวางแผนโดยการคำนึงถึงปรัชญาในการดัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อม (Adaptivizing Philosophy)

1) วางแผนโดยปรัชญาความพึงพอใจ (Satisficing Philosophy) เป็นการวางแผนที่ถือเอาความพึงพอใจ หรือความต้องการของผู้วางแผนเป็นสำคัญ การกำหนดวัตถุประสงค์และการใช้ข้อมูลในการวางแผนไปอย่างง่าย ๆ ไม่สลับซับซ้อนข้อมูลที่ใช้มักเป็นข้อมูลที่ยังไม่ได้รับการวิเคราะห์กลั่นกรอง การนำแผนไปใช้มักมีความยืดหยุ่นสูง หลีกเลี่ยงปัญหา และคำนึงถึงทรัพยากรที่ใช้ในรูปตัวเงินมากกว่าทรัพยากรประเภทอื่น นอกจากนี้ยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อความอยู่รอดขององค์การมากกว่าจะเป็นการวางแผนเพื่อพัฒนาองค์การให้มีความเจริญก้าวหน้าเป็นการวางแผนที่ขาดระบบการควบคุมประเมินผลมีเป้าหมายเพียงทำเท่าที่ทำได้ คำนึงถึงความสำเร็จหรือความมีประสิทธิผลของงานมากกว่า ความมีประสิทธิภาพและคุณภาพของงาน

2) การวางแผนโดยยึดปรัชญาการได้ประโยชน์สูงสุด (Optimizing Philosophy) เป็นการวางแผนที่ยึดและเชื่อข้อมูลที่เป็นตัวเลขเป็นสำคัญ วัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นจะเน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่ใช้เกือบทุกประเภท ยกเว้นทรัยพากมนุษย์ โดยมีความเชื่อว่ามนุษย์ทำงานได้เช่นเดียวกับเครื่องจักรจึงทำละเลยต่อเรื่องการจูงใจและมนุษย์สัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มในองค์การ การวางแผนโดยยึดปรัชญานี้มีจุดอ่อนที่สำคัญ คือ ขาดระบบการควบคุมงานในส่วนย่อยจึงทำให้ระบบควบคุมรวมเป็นการวางแผนที่มุ่งเน้นปริมาณงานจึงมีปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพ

3) การวางแผนโดยการคำนึงถึงปรัชญาในการดัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมเป็นการวางแผนที่เน้นกระบวนการ และการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องเป็นสำคัญโดยพยายามกำหนดรูปแบบขององค์การและระบบการจัดการภายในองค์การให้สามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรคและให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต รวมทั้งพยายามปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการในอนาคตด้วย ปรัชญานี้มีลักษณะเป็นการวางแผนเชิงวิทยาศาสตร์ที่อาศัยข้อมูลจากวิจัย และวิเคราะห์ข้อมูลอย่างละเอียดก่อนนำไปใช้ เป็นการวางแผนที่มุ่งประสานวัตถุประสงค์ขององค์การ วัตถุประสงค์ของบุคคลในองค์การ ตลอดจนสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เข้าด้วยกันเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผล การดำเนินการขององค์การ

จากทฤษฎีการวางแผนของแอคคอฟฟ์ได้กล่าวถึงปรัชญาการวางแผนไว้ 3 แบบคือ วางแผนโดยยึดปรัชญาความพึงพอใจ การวางแผนโดยยึดปรัชญา การได้ประโยชน์สูงสุดและการวางแผนโดยการคำนึงปรัชญาในการดัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมรวมทั้งปัจจัยองค์ประกอบภายนอกและองค์ประกอบภายในที่ทำให้ต้องมี การวางแผน สำหรับการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลจะยึดหลักการดัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมเป็นหลัก เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละที่มีปัญหาและความแตกต่างกัน

**2.4.3 หลักสำคัญของการวางแผน**

การวางแผนเป็นกระบวนการที่สำคัญในการบริหารงาน การบริหารงานที่ดีนั้นจะต้องมีแผนเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเป็นแนวทางในการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

2.4.3.1 หลักการที่สำคัญในการวางแผนหลักสำคัญในการวางแผน มีดังนี้ 1) การวางแผนควรกระทำเมื่อใด โดยปกติการวางแผนนั้นควรจะได้เริ่มดำเนินการเป็นอันดับแรก ต่อจากนั้นผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าองค์การอาจจัดวางแผนอีก เมื่อเริ่มงานใหม่ เมื่อมีการปรับปรุงงานใหม่ในกรณีฉุกเฉิน หรือเมื่อเกิดปัญหาในการปฏิบัติ จึงปรับปรุงแผนงานเสียใหม่ก็ได้ 2) วัตถุประสงค์ นโยบาย จะต้องศึกษาทำความเข้าใจให้ชัดเจนเพราะวัตถุประสงค์ และนโยบายเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่สุดของการวางแผน หากไม่ทำความเข้าใจให้ดีหรือเข้าใจในสาระสำคัญของวัตถุประสงค์ผิดพลาดแล้ว แผนงานที่กำหนดขึ้นก็จะล้มเหลวและไร้ความหมายโดยสิ้นเชิง 3) ปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นในการวางแผนที่สำคัญ ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ คน เงิน วัสดุสิ่งของสถานที่ และเวลาที่ต้องเตรียมให้พร้อม 4) วิธีการดำเนินการตามแผน คือ เมื่อได้วางแผนขึ้นแล้วจะต้องพิจารณาลู่ทางหรือวิธีการที่จะดำเนินงานตามแผนที่กำหนดไว้ล่วงหน้าให้ได้ ทั้งนี้เพื่อช่วยให้แผนงานที่กำหนดขึ้นเป็นแผนที่สามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้ต้องคำนึงการวางมาตรฐานในการควบคุมการดำเนินงานด้วย   
5) คำนึงถึงภูมิศาสตร์ สภาวะแวดล้อม ดินฟ้าอากาศคุณค่าทางสังคมพฤติกรรมของคนตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีอันเป็นที่ยึดถือของคนกลุ่มนั้น

2.4.3.2 หลักสำคัญในการวางแผนองค์กรได้อธิบายไว้ 4 ประการ คือ (บุญมา ทวิภักดิ์, 2534, น. 34) 1) ต้องมาจากวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเป็นอันดับแรก ความต้องการขององค์การถือว่าเป็นวัตถุประสงค์ ซึ่งวัตถุประสงค์ต้องมาก่อนการวางแผน ดังนั้นการกระทำตามแผนจึงเป็นสิ่งทำให้วัตถุประสงค์ของแผนบรรลุเป้าหมาย 2) แผนหรือการวางแผนจะเกิดข้นมาก่อนการจัดองค์การหรือหน่วยงาน(Primary of Planning)คือการจัดการองค์การ (Organizing) การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานบรรจุแต่งตั้ง เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การฝึกอบรมการปฏิบัติทางวินัยต่อบุคคล (Staffing) การอำนวยการให้การดำเนินงานในหน่วยวานบรรลุความสำเร็จ (Directing) และการควบคุมงาน (Controlling) ทั้งนี้เพื่อการปฏิบัติที่สนับสนุนให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน แต่การวางแผนเป็นงานที่ต้องทำเป็นอันดับแรกก่อนงานเหล่านี้จะเกิดขึ้น และเป็นพื้นฐานที่จะทำให้งานดังกล่าวประสานงานกันอย่างแท้จริง 3) การวางแผนเป็นงานที่ปฏิบัติอยู่ทุกขั้นตอนของผู้ปฏิบัติงาน(Pervasiveness of Planning)ถึงแม้นักบริหารจะมีงานด้านอื่น ๆ มาก แต่การวางแผนนักวางแผนก็ต้องรับผิดชอบไม่ว่าจะเป็นโดยตรงหรือโดยอ้อมก็ตาม 4) เครื่องมือช่วยหรือประสิทธิภาพของแผนนั้น (Efficiency of Planning) อาจวัดได้โดยอาศัยเครื่องมือต่าง ๆ เช่น คน เงิน วัสดุ การบริหาร และกำลังคน

2.4.3.3 สรุปหลักความสำคัญของการวางแผน สรุปการวางแผนนั้นมีความสำคัญต่อการบริหารงาน เพราะการวางแผนที่ดีจะส่งผลให้การบริหารบรรลุผลสำเร็จ การวางแผนจึงจำเป็นต้องมีการศึกษาวัตถุประสงค์นโยบายเป็นสำคัญรวมทั้งข้อมูลที่ทันสมัยบุคลากรที่มีความชำนาญด้านการวางแผน และวัสดุที่สนับสนุนที่เหมาะสม แผนจึงเป็นเหมือนจุดเริ่มแรกของงาน การวางแผนที่ดีเท่ากับว่างานสำเร็จไปแล้วกว่าครึ่งโดยการวางแผนที่ดีนั้นต้องประกอบด้วย 1) จะต้องรู้ว่าทำงานอะไร จะต้องวางแผนนั้นโดยเฉพาะ 2) ผู้วางแผนต้องสำรวจดูกำลังคนที่อยู่ในหน่วยงานว่ามีผู้เชี่ยวชาญที่วางแผนหรือไม่ ถ้าไม่มีต้องจ้างผู้มีความถนัดหรือผู้เชี่ยวชาญมาดำเนินการ 3) งานวางแผนที่ดีต้องมีการมอบหมายงานมีผู้มีความรู้ที่เกี่ยวข้องกับงานโดยเฉพาะ และทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินงาน 4) นักวางแผนต้องมองดูกิจกรรมทั้งภายในองค์การและภายนอกองค์การแบบการประชาสัมพันธ์ โดยไม่ทำให้ขวัญกำลังใจพนักงานเสียไปจงเป็นการประเมินผลงานผู้ปฏิบัติงานการวางแผนต้องมีความยืดหยุ่น

**2.4.4 ประเภทของแผน**

พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์ (2541, น. 42) ได้อธิบายประเภทของแผนออกเป็น 3 ประเภทตามระดับการบริหาร ซึ่งอธิบายว่าแผนกลยุทธ์ แผนบริหาร และแผนปฏิบัติการ นั้นสนับสนุนซึ่งกันและกัน คือแผนกลยุทธ์จะประสบความสำเร็จไปไม่ได้หากไม่มีแผนระยะกลาง (แผนบริหาร) และแผนปฏิบัติการมารองรับ เพื่อทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายของแผนระยะยาว การกระจายอำนาจไม่ได้แปลว่าการทำแผนในระดับผู้ปฏิบัติและผู้บริหารระดับกลางจะไม่ต้องคำนึงถึงแผนกลยุทธ์ที่ผู้บริหารระดับสูงได้วางไว้ วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจก็เพื่อกระตุ้นความรับผิดชอบและตอบสนองของผู้บริหารระดับกลางต่อนโยบาย และจุดมุ่งหมายใหญ่ของการพัฒนาที่ผู้บริหารในระดับสูงหรือหน่วยงานระดับชาติได้กำหนดไว้การตอบสนองนโยบายของผู้บริหาร มิได้หมายถึงผู้บริหารระดับล่างจะทำตามแนวทางที่ผู้บริหารระดับสูงกำหนดมาโดยมิได้ศึกษา ดัดแปลงหรือปรับปรุงการทำงานให้เหมาะสมกับปัญหาและสภาพท้องที่ของตน การที่ผู้บริหารระดับล่างได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินการจึงเป็นการสร้างความรับผิดชอบต่อ แผนกลยุทธ์และยังถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมในการมีส่วนร่วมในแผนกลยุทธ์ทางอ้อม

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2544, น. 73 - 86) ได้แบ่งประเภทของแผนออกในหลาย ๆ แนวทาง โดยการวางแผนนั้นอาจจำแนกได้หลายประเภท ทั้งนี้ต้องพิจารณาจากคุณลักษณะสำคัญของแผน (Characteristics of Planning) สรุปได้ ดังนี้

1. จำแนกตามรูปแบบ

1.1 การวางแผนแบบไม่เป็นทางการ โดยส่วนมาจะเป็นเรื่องทั่วไปในชีวิตประจำวัน ซึ่งจะมีการวางแผนไว้ล่วงหน้าเสมอ

1.2 การวางแผนแบบเป็นทางการ ลักษณะแผนประเภทนี้จะเป็นที่นิยมทั่วไปในองค์กรที่มีการบริหารและจัดการสมัยใหม่จำแนกตามความถี่ของการใช้แผน

1.3 การวางแผนเพื่อใช้ประโยชน์เพียงครั้งเดียว คือ เมื่อนำแผนไปปฏิบัติจนเสร็จสิ้นภารกิจ ก็ถือว่าเป็นการสิ้นสุดของแผนจะไม่มีการนำกับมาใช้ใหม่อีก

1.4 การวางแผนเพื่อใช้ประโยชน์ถาวร จะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่มีลักษณะต่อเนื่องยาวนาน

2. จำแนกตามระดับการบริหาร

2.1 การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงขององค์การมีลักษณะเป็นการวางแผนระยะยาวตั้งแต่ 5ปีขึ้นไปเป็นการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์การว่าจะต้องการให้มีลักษณะอย่างไรเมื่อถึงเวลานั้น

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

2.3 การวางแผนปฏิบัติการ (Operational Planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับต้น โดยเป็นการแปลงมาจากแผนกลยุทธ์ และแผนบริหาร เป็นแผนปฏิบัติการเพื่อให้หน่วยงานเข้าใจถึงความรับผิดชอบของตนที่จะต้องกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละส่วน เพื่อนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนบริหาร และแผนกลยุทธ์โดยทั่วไป แผนปฏิบัติการจะเป็นแผนระยะสั้น อาจมีระยะเวลาเป็นไตรมาส เป็นเดือน เป็นสัปดาห์ ทุกขั้นตอนสามารถประเมินได้อย่างชัดเจน

จากการศึกษาประเภทของแผน จึงสรุปได้ว่า แผนนั้นมีมากมายหลายประเภท ซึ่งการกำหนดประเภทแผนนี้อยู่ที่ว่าจะใช้เกณฑ์ใดในการกำหนด แต่สิ่งที่สำคัญนั้นแผนในองค์การต้องมีความสัมพันธ์สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ เช่น แผนกลยุทธ์ ซึ่งเป็นแผนแม่บทและเป็นแผนระยะยาวส่วนแผนระยะกลาง และแผนปฏิบัติการนั้นถือว่าเป็นแผนที่ดำเนินการภายใต้กรอบของแผนแม่บทถือเป็นแผนระยะสั้น องค์การบริหารส่วนตำบลก็เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งที่มีการจัดทำแผนพัฒนาที่สอดคล้องกันทุกแผน

**2.4.5 กระบวนการวางแผน**

กระบวนการวางแผนเป็นอีกขั้นตอนหนึ่งในการที่จะจัดทำแผนให้มีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาขององค์การ ทั้งนี้นักวิชาการได้ให้อธิบายไว้ ดังนี้

2.4.5.1 กระบวนการวางแผน มีขั้นตอนหลักอยู่4 ขั้นตอน คือ (บัญชร แก้วส่อง, 2537, น. 29) 1) การเตรียมการวางแผน เป็นขั้นตอนการเตรียมการได้แก่ การจัดบุคคลเพื่อทำหน้าที่วางแผน จัดรูปโครงสร้างระบบกลไกลต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนให้การวางแผนดำเนินการได้ สร้างเครื่องมือ และหาวิธีการปฏิบัติในการเก็บการรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูล 2)ขั้นการวิเคราะห์สภาพปัญหา เป็นการวิเคราะห์วินิจฉัยสภาพปัจจุบันขององค์การ รวมทั้งความสัมพันธ์กับปัจจัยอื่น ๆ ภายนอก ซึ่งการวินิจฉัยจะช่วยชี้ให้เห็นความสำเร็จข้อบกพร่อง หรือความสัมพันธ์ขององค์การทั้งในเชิงประมาณ และคุณภาพ 3) กำหนดหรือจัดทำแผน เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย วิธีการดำเนินงาน และค่าใช้จ่ายหลังจากวิเคราะห์วินิจฉัยสภาพปัญหาและประเมินความต้องการในอนาคตแล้ว จึงกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณ เชิงคุณภาพ กำหนดวิธีการเพื่อบรรลุเป้าหมายเหล่านั้น ตลอดจนกำหนดค่าใช้จ่ายที่ใช้ในอนาคต และทดสอบความเป็นไปได้ 4) การจัดทำรายละเอียดของแผน เป็นการกำหนดรายละเอียดเพื่อให้แผนเกิดผลในทางปฏิบัติ โดยการจัดทำแผน และโครงการย่อยของแผนทั้งหมด

ประชุม รอดประเสริฐ (2539, น. 32) ได้กล่าวไว้ว่า กระบวนการวางแผนเป็นเรื่องการตัดสินใจแบ่งทรัพยากรหลายชนิดในปัจจุบัน เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ในอนาคตเป็นการกำหนดแนวทางเลือกในการดำเนินงานในอนาคต เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การโดยวิธีการให้ได้ผลประโยชน์สูงสุด เป็นกระบวนการการจัดทำข้อมูลต่าง ๆ เพื่อให้ได้ผลงานหรือผลผลิตที่เป็นไปตามมาตรฐาน หรือใกล้เคียงกับมาตรฐาน วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างเหมาะสม และเพียงพอ รวมทั้งระบุวิธีการที่ได้มาซึ่งทรัพยากรที่จำเป็นเหล่านั้นด้วย

1. หลักกระบวนการวางแผน กระบวนการที่ต่อเนื่องและสัมพันธ์กันเริ่มตั้งแต่การกำหนดภารกิจหลักขององค์การ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก และสภาพแวดล้อมภายในองค์กรการกำหนดวัตถุประสงค์จนถึงการวิเคราะห์และจัดวางกลยุทธ์ขององค์การ ซึ่งกระบวนการวางแผนนี้จะต้องตอบคำถามหลัก 3 ประการ คือ 1) องค์การกำลังก้าวไปทางไหน 2) สภาพแวดล้อมเป็นอย่างไร และ 3)องค์การจะไปถึงจุดหมายได้อย่างไร ซึ่งกระบวนการวางแผน ประกอบด้วย (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2539, น. 28)

1.1 การกำหนดภารกิจหลักขององค์การ การกำหนดภารกิจหลักหรือปณิธานหลักขององค์การ ซึ่งเป็นการใช้จำกัดความว่า องค์การถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์อะไรและทำอะไรซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารและสมาชิกองค์การมีวิสัยทัศน์ และคาดหวังร่วมกันเกี่ยวกับ เป้าประสงค์สุดท้ายว่าเรากำลังดำเนินงาน หรือทำอะไร ใครเป็นผู้รับบริการจากเรา ทำไมจึงต้องจัดตั้งองค์การนี้ขึ้นมา

1.2 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม สภาพแวดล้อมภายนอกเป็นตัวแปรที่องค์การมักจะควบคุมไม่ได้ แบ่งเป็นสภาพโดยทั่วไป เช่น ภาวะเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และเทคโนโลยี ส่วนสภาพแวดล้อมในการดำเนินการ เช่น บุคลากร ผู้รับบริการ ผู้สนับสนุน และสภาพการแข่งขัน

1.3 การวิเคราะห์สภาพภายในองค์การ การวิเคราะห์สภาพในองค์การจะช่วยทำให้เห็นถึงขีดสมรรถนะขององค์การในด้านต่าง ๆ เช่น โครงสร้างและระบบการจัดการกระบวนการทำงาน เทคโนโลยี บุคลากร การเงิน ผลผลิต และการบริหารงานทั่งไป เป็นต้น เพื่อพิจารณาถึงข้อได้เปรียบ หรือจุดแข็ง (Strength) ที่ควรเสริมสร้างและนำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ส่วนข้อจำกัดหรือจุดอ่อน (Weakness) ควรปรับปรุงแก้ไขและขจัดออกไป

1.4 การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การ เพื่อช่วยให้ผู้บริหารขององค์การมีความชัดเจนในการดำเนินงานมากขึ้นเป็นเครื่องมือสำคัญในการตัดสินใจการตรวจสอบผลการดำเนินงานและการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์การ

1.5 การวิเคราะห์และจัดวางกลยุทธ์ขององค์การ องค์การควรมีแนวทางกลยุทธ์ที่จะมาวางไว้เป็นกรอบการดำเนินงาน เพื่อเป็นเครื่องมือที่จะช่วยในการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลและเป็นระบบ โดยอาศัยข้อมูลจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและวิเคราะห์องค์การเป็นพื้นฐาน

ธงชัย สันติวงศ์ (2540, น. 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

ณัฏฐพันธ์ เขจรนันทน์ (2545, น. 73) ได้อธิบายกระบวนการวางแผนว่ากระบวนการวางแผนจะช่วยให้บุคคลกรเห็นภาพความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่าง ๆ ที่ต้องกระทำจนบรรลุเป้าหมายทำให้สามารถปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการที่ตั้งไว้เปรียบเหมือนว่าการแผนการที่ดีเปรียบเสมือนแผนที่บ่งบอกรายละเอียด

**2.4.6 การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล**

การวางแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องตระหนักว่าแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาต่าง ๆ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินโยบายรัฐบาล แผนกระทรวง แผนกรมยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาระดับอำเภอ ซึ่งในการกำหนดยุทธศาสตร์และการพัฒนาระดับจังหวัดและอำเภอนั้น ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนจะมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย (กองแผนและงบประมาณองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา, 2547, น. 11 – 12)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(กำหนดวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ)

นโยบายรัฐบาล

(นโยบายเร่งด่วน และนโยบายทั่วไป)

ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ

(ยุทธศาสตร์บูรณาการทุกภาคส่วน

ในจังหวัด)

นโยบายกระทรวง กรม

(นโยบายรายสาขาตามภารกิจหน่วยงาน)

ยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอแบบบูรณาการ

(บูรณาการในมิติเชิงพื้นที่)

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น

(วิสัยทัศน์ พันธกิจ จุดมุ่งหมายพัฒนา ยุทธศาสตร์

และแนวทางพัฒนาท้องถิ่น)

แผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(แปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ นำไปสู่การทำงบประมาณ)

***ภาพที่ 2.2*** ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ กับแผนพัฒนาท้องถิ่น

**2.4.7 ขั้นตอนการวางแผนองค์การบริหารส่วนตำบล**

กองราชการส่วนตำบล (2543ก, น. 35-37) กล่าวถึงกระบวนการวางแผน หรือวงจรของแผน (Planning Cycle) โดยทั่วไปแล้วการวางแผนขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ 3 ประการ คือ ขั้นการวางแผน (Planning) ขั้นการปฏิบัติตามแผน (Implementation)และขั้นประเมินผล (Evaluation)

1. ขั้นการวางแผน เป็นขั้นตอนของการคิดว่าจะทำอย่างไร ที่ไหน อย่างไร ซึ่งมีกระบวนการจัดทำเริ่มตั้งแต่การเตรียมการ ระดมความคิด การวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดปัญหา การกำหนดแนวทางแก้ไข การจัดทำรูปเล่มจนถึงขั้นตอนการอนุมัติเพื่อประกาศใช้ต่อไป

2. ขั้นการปฏิบัติตามแผน ขั้นตอนนี้เป็นการนำโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลไปสู่การปฏิบัติโดยผ่านกระบวนการการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบของหน่วยงานนั้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งขั้นตอนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องผ่านกระบวนการที่สำคัญ 2 กระบวนการ คือ

2.1 กระบวนการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีรายได้และอำนาจหน้าที่ของตน แก่องค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการอะไรสักอย่างหนึ่งโดยใช้เงินงบประมาณของตนเองแล้ว จะต้องตรากฎหมายเรียกว่าข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเพิ่มเติม ซึ่งจัดทำขึ้นโดยฝ่ายบริหารโดยนำข้อมูลจากแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลมาบรรจุได้ และผ่านความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และให้นายอำเภออนุมัติ จึงจะประกาศใช้ให้ประชาชนได้ทราบ

2.2 กระบวนการจัดซื้อ – จัดจ้าง ซึ่งเป็นกระบวนการต่อเนื่องจากการที่ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์บริหารส่วนตำบล ได้รับการอนุมัติ และมีงบประมาณเพียงพอต่อการดำเนินงานตามกิจกรรมในข้อบังคับงบประมาณ โดยดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในกระบวนการนี้ต้องคำนึงถึงความถูกต้องตามระเบียบกฎเกณฑ์แล้วยังมุ่งเน้นการติดตามขณะกำลังปฏิบัติงานด้วยเพื่อให้ผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

3. ขั้นประเมินผล เป็นการวัดผลสำเร็จของโครงการที่จัดทำสำเร็จแล้วว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยนำข้อมูลที่ได้จากโครงการเทียบกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้วงจรของการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

1. ขั้นตอนการวางแผน

1.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนา

1.2 แผนพัฒนา 4 ปี

1.3 แผนดำเนินการ

2. ขั้นตอนการติดตามการประเมินผล

2.1 ตรวจติดตาม/ให้คำแนะนำ

2.2 การประเมินผล

3. ขั้นตอนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

3.1 การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ

3.2 การปฏิบัติตามระเบียบพัสดุ

***ภาพที่ 2.3*** วงจรการวางแผนพัฒนาตำบล

4. หลักสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ และอำนาจหน้าที่นี้ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย ได้แก่

5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเป็นกรอบในการพัฒนา และจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

5.1 มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย และทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นตามเเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น(มาตรา 281)

5.2 ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม (มาตรา87)

5.3 ต้องให้ประชาชนรับรู้ ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการ / กิจกรรม ที่กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตและประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นด้วย (มาตรา56 – 62)

6. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตนเอง ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

6.1 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขถึง ฉบับที่5 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่คณะผู้บริหารในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และยังกำหนดให้ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการพิจารณาเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหาร

6.2 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำแผนพัฒนา 3 ประเภท คือ

6.2.1 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา ในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน

6.2.2 แผนพัฒนา 4 ปี คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์พัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงานโครงพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าควบคุมระยะเวลาสี่ปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

6.2.3 แผนดำเนินงาน คือ แผนดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่แสดงถึงรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาและกิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลประจำปีงบประมาณนั้น

**2.4.8 การจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล**

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดองค์กรจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

2.4.8.1 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย

1) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานกรรมการ

2) หัวหน้าส่วนการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการ

3) ผู้แทนประชาคมที่ประชาชนท้องถิ่นคัดเลือก จำนวน 3 คน กรรมการ

4) หัวหน้าส่วนบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน กรรมการ

5) เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนหรือพนักงานผู้ได้รับมอบหมาย กรรมการ/เลขานุการ

2.4.8.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่

1) กำหนดแผนงาน โครงการให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลที่คณะกรรมการพัฒนากำหนด

2) จัดทำร่างแผนดำเนินงาน

3) จัดทำข้อกำหนดเกี่ยวกับขอบข่ายและรายละเอียดของงานที่จะมอบหมายให้หน่วยงาน หรือบุคคลภายนอกดำเนินการ เพื่อเสนอคณะกรรมการพัฒนา

2.4.8.3 คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1) ผู้บริหารท้องถิ่น ประธานกรรมการ

2) รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคน กรรมการ

3) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคัดเลือก จำนวน 3 คนกรรมการ

4) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารคัดเลือกจำนวนสามคน กรรมการ

5) ผู้แทนภาคราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจที่ผู้บริหารท้องถิ่น

คัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คนแต่ไม่เกิน 6 คน กรรมการ

6) ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือก

จำนวนไม่น้อยกว่า 3 คนแต่ไม่เกิน 6 คน กรรมการ

7) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการ/เลขานุการ

8) หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน ผู้ช่วยเลขานุการ

2.4.8.4 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น มีหน้าที่

1) กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น

2) ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนา และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา

3) พิจารณาร่างแผนพัฒนาและร่างแผนดำเนินงาน

4) ให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียด

5) พิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลแผน

6) ประสานกับประชาคมหมู่บ้านในการรวบรวม วิเคราะห์ปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

**2.4.9 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล**

2.4.9.1 ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ดำเนินการโดยมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นรับทราบปัญหา ความต้องการประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้องตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมแนวทางและข้อมูลนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น 3) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

4) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติ และประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อไป

2.4.9.2 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสี่ปี โดยมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสี่ปี

2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมประเด็นหลักการพัฒนา ปัญหา ความต้องการ และข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสี่ปีแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

3) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสี่ปีเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

4) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสี่ปี และประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

องค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสี่ปีต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสี่ปีต่อไป

จากการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวข้างต้น เป็นอีกกระบวนการที่มีการดำเนินตามกรอบที่กฎหมายได้กำหนดไว้ จึงพอที่จะสรุปได้ว่าการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะต้องมีการจัดทำแผนพัฒนา โดยจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสี่ปี และแผนดำเนินงาน ตามลำดับ ซึ่งมีคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ที่ดำเนินการจัดทำร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้เสนอร่างแผนพัฒนาต่อคณะกรรมการพัฒนาต่อคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาแล้ว นำเสนอผู้บริหารเพื่อให้ผู้บริหารนำเสนอ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบก่อนการประกาศใช้ต่อไป ในขั้นตอนของการจัดทำแผนนี้ทุกขั้นตอนจะส่งเสริมการมีส่วนร่วมโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่ในข้อเท็จจริงนั้นที่เกิดขึ้นนั้นประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างไร

**2.5 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน**

**2.5.1 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม**

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม มีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนวคิดไว้ ดังนี้

2.5.1.1 ลักษณะของการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของคนในชุมชนที่เข้ามาร่วมในกิจกรรมการพัฒนาแบ่งออกเป็น 4 ลักษณะ คือ (อคิน รพีพัฒน์, 2527, น. 6) 1) ร่วมในการค้นหาสาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหา 2) ร่วมในการตัดสินใจเลือกวิธีการแก้ไขและการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหา 3) ร่วมในการปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผนที่กำหนด 4) ร่วมในการประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2537, น. 15) ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนนั้นได้เกิดขึ้นในชุมชนต่าง ๆ ทั่วโลก ทั้งซีกตะวันออกและซีกตะวันตก ดังจะเห็นได้จากประเพณี “ลงแขก” (Cooperative Work) ซึ่งมีการปฏิบัติในหมู่เกษตรกรทั่วโลก การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาครอบครัว กลุ่มละแวกบ้าน ชุมชน หมู่บ้าน ตลอดจนสังคมนั้น ได้พัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ในครอบครัวและในสังคมให้เจริญก้าวหน้า และผาสุกเรื่อยมา

1. การแบ่งขั้นของการมีส่วนร่วม

1.1 การมีส่วนร่วมเกิดจากแนวความคิดสำคัญ 3 ประการ คือ

1.1.1 ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคล ซึ่งบังเกิดพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม

1.1.2 ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกัน ที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้นผลักดันให้พุ่งไปสู่การร่วมกลุ่ม วางแผน และลงมือกระทำร่วมกัน

1.1.3 ตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่พังปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความริเริ่มกระทำที่สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น

1.2 การมีส่วนร่วมยังอาจเกิดจากแนวคิดอื่นๆ เช่น

1.2.1 ความศรัทธา ที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศตำแหน่ง ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ

1.2.2 ความเกรงใจที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศตำแหน่งทำให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมด้วยทั้งๆ ยังไม่มีความศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่จะกระทำ

1.2.3 อำนาจบังคับ ที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่าทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำการต่าง ๆ

1.3 แนวทางในการมีส่วนร่วมของประชาชน มีแนวคิดพื้นฐาน 3 ประการ คือ  
(อนุชัย บูรณะประเสริฐกุล, 2545, น. 24)

1.3.1 ให้ประชาชนมีบทบาทหลักในการพัฒนาโดยได้แสดงความคิดเห็นการ เขียน พูด ร่วมสละทรัพย์ วัสดุ แรงกาย และเวลา

1.3.2 เป้าหมายของกิจกรรมการพัฒนา คือ การพัฒนาขีดความสามารถ เพื่อพึ่งพาและพัฒนาตนเอง มิใช่พึ่งพารัฐหรือพึ่งพาองค์กรพัฒนาภายนอก

1.3.3 กระบวนการพัฒนายึดหลักล่างสู่บน ซึ่งต้องถือชาวบ้านเป็นหลักในการแก้ปัญหา กิจกรรมพัฒนาจะเริ่มจากชุมชุน

1.4 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม เกิดจากการได้รับผลกระทบ และเลือกที่จะมีส่วนร่วมในโครงการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัย สำคัญ 6 ประการ คือ (มานพ ฉวีรักษ์, 2546, น. 12)

1.4.1 ความใกล้ชิดปัญหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

1.4.2 การเข้าถึงประโยชน์ใช้สอย หรือบริการ

1.4.3 ประเด็นทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อม

1.4.4 ค่านิยม

1.4.5 อำนาจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย

1.5 ขั้นตอนการมีส่วนร่วม4ขั้นตอน Cohen and Uphoff (1980, p. 219) ได้เสนอ

1.5.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making)

1.5.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation)

1.5.3 การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits)

1.5.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

1.6 กรอบคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทอับฮอบ ได้เสนอไว้ 3 มิติ และ 2 บริบท ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1.6.1 มิติ (Decision) มี 3 มิติ คือ 1) มีส่วนร่วมอะไรบ้าง ซึ่งแบ่งเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจการมีส่วนร่วมในการดำเนินการโดยทางใดทางหนึ่ง(เช่น สนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ การบริหารกิจกรรมหรือการประสานงาน) การมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงาน 2) มีส่วนร่วมกับใครบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมกับชาวบ้าน ผู้นำชุมชนเจ้าหน้าที่ทางราชการ นักพัฒนาเอกชน ทั้งนี้ให้พิจารณาถึงคุณลักษณะของผู้เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่อง เพศ สถานภาพครอบครัว อาชีพ และรายได้ 3) มีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมโดยสมัครใจ หรือถูกบังคับลักษณะรูปแบบการมีส่วนร่วมโดยผ่านองค์กรประชาชนหรือโดยตรง ขนาดของการมีส่วนร่วมผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมนั้นช่วยเพิ่มพลังของประชาชน หรือเป็นเพียงแค่การติดต่อสัมพันธ์กับนักพัฒนาเท่านั้น

1.6.2 บริบท (Contexts) มี 2 บริบท คือ 1) ลักษณะโครงการโดยพิจารณาจากลักษณะของสิ่งนำเข้าว่ามีความซับซ้อนของเทคโนโลยีเพียงใด ลักษณะของประโยชน์ที่ได้รับ(ความเร็ว ช้าที่ได้รับประโยชน์) และเงื่อนไขที่ต้องกำหนด เช่น การเข้าถึงการบริหารโครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการเป็นต้น 2) สภาพแวดล้อมของกิจกรรมตามโครงการ ได้แก่ ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ปัจจัยทางกายภาพและธรรมชาติ ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม ปัจจัยทางการเมือง เป็นต้น

**2.5.2 ความหมายของการมีส่วนร่วม**

ปรัชญา เวสารัชช์ (2528, น. 35) ได้นิยามความหมายของการมีส่วนร่วมว่าต้องครอบคลุมในประเด็นดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นครอบคลุมถึงการสร้างโอกาสที่เอื้อหรือเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนในสังคมได้ร่วมกิจกรรมนำไปสู่การพัฒนา และทำให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนสะท้อนการเข้าไปเกี่ยวข้องโดยความสมัครใจเป็นประชาธิปไตยในการติดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย การวางแผนกลและดำเนินโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการแบ่งสรรผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนา การพิจารณาในมติดังกล่าว การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเชื่อมระหว่างส่วนที่ประชาชนลงทุนแรงงาน และทรัพยากร เพื่อการพัฒนากับประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุน

3. ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจแตกต่างกันไปตามสภาพโครงสร้างการบริหาร นโยบาย และลักษณะเศรษฐกิจสังคมของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนมิไดเป็นเพียงเทคนิควิธีการ แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดพัฒนาที่มุ่งประโยชน์ที่รับจากการลงทุน

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2531, น. 31) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการให้ประชาชนเข้ามาทำกิจกรรมให้มากที่สุด เพื่อให้เขาได้เป็นผู้ตัดสินใจลงมือทำงานตามที่เขาได้ตัดสินใจด้วยตนเอง ซึ่งจะเป็นการทำให้เขาได้ปฏิบัติตามความสนใจและ ความต้องการการที่เขาได้เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการนั้นจะทำให้เขาพัฒนายิ่งขึ้น

ดุษฎี อายุวัฒนะ และคณะ (2535, น. 7) ได้สรุปการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการให้โอกาสประชาชนเข้าร่วมในการดำเนินงาน ตั้งแต่กระบวนการเบื้องต้นจนถึงกระบวนการสิ้นสุดโดยที่การเข้ามามีส่วนร่วมอาจจะเข้าในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือครบวงจรก็ได้การเข้าร่วมมีทั้งรายบุคคลกลุ่มหรือองค์กร ซึ่งมีความคิดเห็นสอดคล้องกัน เพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการโดยผ่านกลุ่มหรือองค์กร เพื่อให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

ชินรัตน์ สมสืบ (2539, น. 21) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วม หมายถึง การทำงานร่วมกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความร่วมมือ ร่วมใจโดยการกระทำ การดังกล่าวในห้วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่ทรงประสิทธิภาพ คือ ถูกจังหวะเวลาเหมาะสม กับงานที่ทำดังกล่าวด้วยความรู้สึกผูกพันให้ประจักรว่าเชื่อถือได้คารม คำพิฑูรย์ (2545, น. 15) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามาร่วมทำกิจกรรมกลุ่ม ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน ซึ่งผลดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำ (Contribution) เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งยังทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

สุดาวรรณ์ มีบัว (2547, น. 40) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ทำให้ประชาชนสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมกันทำกิจกรรมหรือการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามทิศทางที่ต้องการ ประชาชนเข้ามาร่วมกิจการมกลุ่มในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน โดยร่วมคิดหาแนวทางวิธีการในการดำเนินงาน ร่วมดำเนินการ ร่วมในการกำหนดเปลี่ยนแปลง การร่วมในการตัดสินใจ และร่วมติดตามการดำเนินงานในกิจกรรมที่ทำร่วมกันรวมทั้งรับประโยชน์จากกิจกรรมนั้นด้วย

Keith (1972, p. 5) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องทางจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

Erwin (1976, p. 138) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนาร่วมคิดร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ความรู้ และความชำนาญ ร่วมกับการใช้วิทยากรที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานองค์กร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

จากความหมายดังกล่าวสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึงกระบวนการที่สนับสนุนประชาชนได้เข้ามาร่วมในกิจกรรม โดยได้มุ่งเน้นที่การพัฒนาที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเท่าเทียมกันในด้านการตัดสินใจของการกำหนดนโยบาย การวางแผนปฏิบัติตามการสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ และแบ่งสรรผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม

**2.5.3 ทฤษฎีการมีส่วนร่วม**

2.5.3.1 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผน ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผน มี ดังนี้ (ประชุม รอดประเสริฐ, 2539, น. 114 -117)

1) ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนของ Travis ได้เสนอทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนสมอง การให้ความรู้ และการประชาสัมพันธ์การมีส่วนร่วมของประชาชนสิ่งเหล่านี้เขาถือว่าเป็น การตกแต่งทิศทางของกระบวนการวางแผนและชี้ให้เห็นว่าในการวางแผนทุกระดับจะประกอบด้วย 1) สมอง 2) กระบวนการวางแผนและการออกแบบเบื้องต้น 3) กระบวนการออกแบบและการลงมือพัฒนา 4) กระบวนการเตรียมการทุกขั้นตอนจะมีความสัมพันธ์กันสิ่งสำคัญ คือ การให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การมีส่วนรวมในการวางแผนเพื่อให้เกิดการยอมรับไม่มีปฏิกิริยาต่อต้าน

2) ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนของ Mc. Donakd ได้เสนอทฤษฎีจุดเน้นเกี่ยวกับโอกาสเกิดศักยภาพในการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ โอกาสความตระหนักและโอกาสในการกระทำ การวางแผนจะต้องเกี่ยวข้องและมีผลกระทบกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานในการวางแผนจึงจำเป็นจะต้องเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนในขั้นตอนต่าง ๆ

2.5.3.2 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมกับภาวะผู้ตาม

ทฤษฎีการมีส่วนร่วม หรือภาวะผู้ตาม ทฤษฎีนี้ได้รับความสนใจจากนักวิชาการส่วนใหญ่น้อยมาก เนื่องจากนักวิชาการคิดว่าหากองค์กรมีภาวะผู้นำที่ดี ก็จะพลอยมีภาวะผู้ตามดีไปด้วยเป็นการมองค่อนข้างแคบ เพราะนอกจากจะมองปรากฏการณ์เพียงด้านเดียวแล้วการที่นักวิชาการให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมหรือภาวะผู้ตามนั้น พอสรุปสาเหตุหลายประการด้วยกัน คือ ประการแรก นักวิชาการบางคนอาจไม่แน่ใจว่าองค์กรมีความจำเป็นมากน้อยเพียงใด ที่จะต้องให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประการที่สอง ผู้คนยังไม่แน่ใจในวัตถุประสงค์การยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมคืออะไรกันแน่ ประการที่สามหากผู้นำยอมให้ผู้ตามเข้ามีส่วนร่วมแล้ว ผู้ตามเหล่านั้นได้แก่ใครบ้าง ผู้ตามทั้งหมด หรือเฉพาะผู้ตามที่ใกล้ชิดสนิทสนมกับผู้นำเท่านั้น และประการสุดท้าย หากผู้นำยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ผู้ตามควรจะมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด และลักษณะการมีส่วนร่วมเช่นนั้น สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตามอย่างไรบ้าง (ตินปรัชญพฤทธิ์, 2539, น. 23)

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมอาจมีอยู่มากมายหลายทฤษฎีด้วยกัน แต่ละทฤษฎี การมีส่วนร่วมสามารถแบ่งออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ คือ ทฤษฎีความเป็นผู้แทน (Representative) และทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) 1) ทฤษฎีความเป็นผู้แทน (Representative) ทฤษฎีนี้เน้นความเป็นผู้แทนของผู้นำและถือว่าการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ถอดถอนผู้นำเป็นเครื่องหมายของการที่จะให้หลักประกันกับการบริหารงาน อย่างไรก็ดีทฤษฎีนี้เน้นเฉพาะการวางโครงการสร้างสถาบันเพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น เช่น การเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งโดยคะแนนลับ และการประชุมหารือประจำปี จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมตามนัยของทฤษฎีนี้มิได้เปิดโอกาสให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจขององค์กรอย่างแท้จริง และที่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการตัดสินใจ ได้แก่ บรรดาผู้นำต่าง ๆ ที่เสนอตัวเข้ารับสมัครเลือกตั้ง ส่วนผู้ตามนั้นเป็นแค่ไม้ประดับเท่านั้น 2) ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ตามแนวคิดของทฤษฎีนี้ การมีส่วนร่วมมีวัตถุประสงค์ไม่เฉพาะแค่เพียงแต่เข้าพิจารณาเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของนโยบายยิ่งกว่านั้นทฤษฎีนี้ยังมองการมีส่วนร่วมเป็นการให้การศึกษา และพัฒนาทางการเมือง สังคมที่มีความรับผิดชอบ คือ มองว่าการไม่ยอมให้มีส่วนร่วมนับว่าเป็นการคุกคามต่อเสรีภาพของผู้ตามจากการศึกษาทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนจากทฤษฎีดังกล่าวสรุปได้ว่าการวางแผนใด ๆ ขององค์การจะมีผลกระทบต่อบุคคล หรือกลุ่มบุคคลทั้งภายใน และภายนอกองค์การ และในบางครั้งอาจส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานตามแผนได้ ดังนั้นควรให้ประชาชนหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนขององค์กรในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ก็เช่นเดียวกัน การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนส่งผลให้การดำเนินการเป็นไปตามแผนที่วางไว้ทำให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ซึ่งผู้ศึกษาได้นำแนวคิดทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนดังกล่าวมากำหนดเป็นตัวแปรต้นในการศึกษาเรื่องการบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การเปิดโอกาส การเอื้ออำนวยให้เข้าร่วม เป็นต้น

**2.5.4 ความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการพัฒนา**

ปัจจุบันการพัฒนาชุมชน การพัฒนานั้นหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชนต่างมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองให้มากที่สุด ทั้งนี้เนื่องมาจากได้เล็งเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม ดังนี้ (สมนึก ปัญญาสิงค์, 2532, น. 276 - 277)

2.5.4.1 การมีส่วนร่วมของชุมชนสามารถสร้างการยอมรับในคุณค่าของสังคม และวัฒนธรรมภายในชุมชนได้ และบางครั้งสามารถเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานของชุมชนที่ไม่พึงปรารถนาได้อีกด้วย

2.5.4.2 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นวิธีการที่สามารถสร้างประสบการณ์ต่าง ๆ ให้กับประชาชนได้เรียนรู้ และนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

2.5.4.3 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นการระดมเอาพลังความคิดพลังกาย พลังใจ และทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชนออกมาใช้ประโยชน์ต่อชุมชน

2.5.4.4 การมีส่วนร่วมของชุมชนในการสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจ

2.5.4.5 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา ซึ่งการพัฒนาใด ๆ ก็ตามถ้าขาดความร่วมมือและการมีส่วนร่วมแล้ว กิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ก็ไม่สามารถดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและจะประสบความล้มเหลวในที่สุด

จากความคิดเห็นดังกล่าว สรุปได้ว่าความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนานั้นมีความสำคัญมากในการสร้างความยอมรับ การสร้างประสบการณ์การเรียนรู้ การระดมความคิดเพื่อพัฒนาพื้นที่ของตน อีกทั้งยังเป็นการปลูกฝังความเป็นประชาธิปไตย

**2.5.5 รูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน**

ในการองค์กรจะสามารถดำเนินงานได้อย่างใดอย่างหนึ่งนั้น บุคคลและสมาชิกจะมีรูปแบบการมีส่วนร่วมดังมีผู้ได้อธิบายรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

2.5.5.1 รูปแบบของการมีส่วนร่วม Jose A. Agbayani ได้อธิบายรูปแบบการมีส่วนร่วม โดยแบ่งออกเป็น 16 รูปแบบ คือ (ฉอ้าน วุฑฒิกรรมรักษา, 2526, น. 33 - 34)การมีส่วนร่วมในการประชุม 1) การมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการ 2) การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้นำ 3) การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ชักชวน 4) การมีส่วนร่วมในการสัมภาษณ์ 5) การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้บริโภค 6) การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ริเริ่ม 7) การมีส่วนร่วมในผู้ใช้แรงงาน 8) การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์ 9) การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น 10) การตีปัญหาให้กระจ่าง 11) การออกเสียงสนับสนุน 12) การออกเสียงเลือกตั้ง 13) การใช้โครงการที่เป็นประโยชน์ให้ถูกต้อง 14) การช่วยเหลือในการรักษาโครงการ 15) การเป็นสมาชิก

2.5.5.2 รูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนา ดังนี้ (ไพรัตน์ เตชะรินทร์, 2530, น. 35) 1) องค์กรประชาชนที่ตั้งขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ มีการรวมตัวกันเองเป็นกลุ่มขนาดเล็กในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เพื่อร่วมทำประโยชน์ต่อส่วนร่วมหรือสมาชิกกลุ่มส่วนใหญ่ จะได้รับการสนับสนุนจากส่วนราชการหรือองค์กรเอกชน เช่น ลูกเสือชาวบ้านกลุ่มออมทรัพย์ 2) องค์กรประชาชนที่ตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ เป็นองค์กรที่ประชาชนทำกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ที่จดทะเบียน หรือตามที่กฎหมายบัญญัติบทบาทหน้าที่ไว้ เช่นคณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล 3) ตัวแทนบุคคล หรือตัวแทนองค์กรเอกชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการประสานงานในกิจกรรมของรัฐบาล

2.5.5.3 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการพัฒนา 5ขั้นตอน ดังนี้ (บัญชร แก้วส่อง, 2531, น. 15 -19) ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มพัฒนาเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา กำหนดความต้องการ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการ และหาแนวทางการดำเนินงานตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่ใช้ ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินการพัฒนาเป็นขั้นตอนที่ประชาชนที่มีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์ โดยการสนับสนุนทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ และแรงงาน หรือการเข้าร่วมบริหารงานประสานงาน และดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในขั้นรับผลประโยชน์จากการพัฒนาเป็นขั้นตอน ที่ประชาชนที่มีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้จากการพัฒนา หรือยอมรับผลกระทบอันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุ และจิตใจที่แสดงออกมาในเชิงรูปธรรมต่อสังคม หรือบุคคลก็ตาม ขั้นที่ 5 การมีส่วนร่วมในการประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้าร่วมประเมินผลการพัฒนาที่ได้กระทำไปว่าสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด ซึ่งการประเมินอาจปรากฏในรูปของการประเมินย่อ (Formative Evaluation) อันเป็นการประเมินผลความก้าวหน้าที่ทำระยะ ๆ หรือการประเมินรวบยอด (Summative Evaluation) อันเป็นการประเมินผลโดยรวมหลังจากเสร็จสิ้นโครงการ

2.5.5.4 ขั้นตอนของยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาชนบท ของ Max Lowdermilk and W. Robert Laitos ได้เสนอ 7 ขั้นตอน ดังนี้ (อนงค์ พัฒนจักร, 2535, น. 34) 1) การสำรวจขั้นตอน (Preliminary Reconnaissance) 2) การศึกษาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา(Priority Problem IdentificationStudies) 3) การแสวงหาแนวทางแก้ไข (Seach for Solution) 4) การกำหนดแนวทางแก้ไข (Assessment of Solution) 5) การปฏิบัติตามโครงการ (Project Implementation) 6) การประเมินโครงการ (Formal Project Evaluation) 7) การพิจารณาทบทวนโครงการเพื่อดำเนินการให้เสร็จสมบูรณ์ (Project Reconsideration of Completion)

2.5.5.5 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน 4 ขั้นตอน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2539, น. 41, อ้างถึงใน ทวีศักดิ์ ปักษา, 2550, น. 25) ได้แบ่งไว้ดังนี้ 1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา 2) การมีส่วนร่วมในการจัดการงบแผนดำเนินกิจกรรม 3) การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน 4) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

2.5.5.6 การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล 1) ร่วมคิดกำหนดความต้องการ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนา หรือเป้าหมายของการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ เป็นการหล่อหลอมความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย เพื่อกำหนดเป็นภาพแห่งความสำเร็จที่ต้องการเกิดขึ้นในอนาคตที่อยู่บนพื้นฐานความเป็นไปได้และสามารถแก้ไขปัญหาความเดือนของประชาชนได้อย่างแท้จริง 2) ร่วมจัดทำแผนพัฒนา หลังจากที่องค์การบริหารส่วนตำบลและประชาคมได้ร่วมกันคิดกำหนดวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ ซึ่งเปรียบเสมือนได้กำหนดจุดหมายที่จะเดินให้ถึงและกำหนดเส้นทางการเดินทางต่อไปก็จะเป็นกำหนดวิธีการเดินไปสู่จุดหมายก็คือการกำหนดแผนงานโครงการต่าง ๆ ซึ่งสามารถให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ใน 2 ลักษณะ 2.1) องค์การบริหารส่วนตำบลควรแต่งตั้งผู้แทนชุมชน กลุ่มอาชีพ หรือกลุ่ม  
อื่น ๆ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพิจารณาความเหมาะสมของแผนงานโครงการ 2.2) องค์การบริหารส่วนตำบลควรเปิดโอกาสให้ชุมชนระดับหมู่บ้านหรือกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้เสนอแผนงานโครงการที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของกลุ่มหรือชุมชนนั้น เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้พิจารณาเป็นข้อมูลในการกำหนดเป็นแผนงาน/โครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล 3) ให้ประชาชนได้รับรู้ ตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแผนงานโครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งระยะสั้นและระยะปานกลาง โดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างแผนพัฒนา ก่อนจะเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้รักษาสิทธิของประชาชน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 4) องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องใช้แผนงานพัฒนาเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อสนองตอบปัญหาความต้องการของประชาชน และเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลโดยใช้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นแนวทางการจัดการทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเพิ่มเติม 5) ให้ประชาชนร่วมปฏิบัติติดตามและประเมินผลการนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะกิจกรรม/โครงการที่ต้องใช้งบประมาณ จะต้องผ่านกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ และได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และได้รับการอนุมัติจากนายอำเภอก่อน 5.1) การร่วมปฏิบัติให้กลุ่มต่าง ๆ หรือประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาเข้าร่วมดำเนินตามโครงการในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ สนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มต่าง ๆ ให้กลุ่มเป็นผู้ดำเนินการเอง 5.2) ให้ประชาชนได้ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปด้วยถูกต้อง โปร่งใส โดยให้ผู้แทนชุมชนตามข้อเสนอของประชาคมร่วมเป็นกรรมการในกระบวนการจัดซื้อ จัดจ้าง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น 5.3) การติดตามประเมินผล การเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมปฏิบัติงานทำให้ทราบความก้าวหน้าของโครงการปัญหา/ อุปสรรคในการปฏิบัติงาน นอกจากนั้นหลังสิ้นปีงบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบล ควรจัดประชุมประชาคมเพื่อชี้แจงผลดำเนินงานและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ประเมินผลประโยชน์ที่รับจริง

จากรูปแบบและขั้นตอนในการมีส่วนร่วมดังกล่าว จะเห็นได้ว่าในการมี ส่วนร่วมนั้นประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้หลายรูปแบบและหลายขั้นตอนทั้งในทางตรงและทางอ้อม ผู้ศึกษา จึงสรุปกระบวนการและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ใน 5 รูปแบบ คือ ร่วมในการกำหนดปัญหาความต้องการร่วมจัดทำแผนงานโครงการ ร่วมตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนา ร่วมตรวจสอบว่ามีการนำแผนพัฒนาไปจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และร่วมปฏิบัติติดตามประเมินผล

**2.5.6 เงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา**

2.5.6.1 อุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ เจ้าหน้าที่และระบบราชการ มี 2 ด้าน คือ (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, 2526, น. 25) 1) ปัญหาเกี่ยวกับชาวชนบทเองถึงความเป็นปัจจุบันบุคคลนอกจากนั้นยังอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ หรือพึ่งพาบุคคลภายนอกจนเกินไป ดูถูกฐานะของตนเอง เลือกผู้นำที่สามารถอุปถัมภ์ตนเองได้ 2) ปัญหาเกี่ยวกับตัวของเจ้าหน้าที่ และระบบราชการ ปัญหาการมีส่วนรวมของประชาชนมีลักษณะ ดังนี้ 2.1) นโยบายในระบบราชการมักจะมาจากเบื้องบน (Top-Down Policy) 2.2) การจัดสรรงบประมาณทำมาจากส่วนกลาง คำนึงเฉพาะกิจกรรมที่ส่วนกลาง   
2.3) ระบบราชการและเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ ขาดการประสานงาน และรับปฏิบัติเฉพาะนโยบายหลักของหน่วยงาน 2.4) มีความสัมพันธ์แบบผู้ใหญ่ผู้น้อยมักเชื่อว่าตนเองมีฐานะสูงกว่าชาวชนบท   
2.5) เจ้าหน้าที่ราชการชอบทำงานสำนักงาน 2.6) ระบบราชการใช้การให้คุณให้โทษ ทำตัวให้พอใจแก่ผู้บังคับบัญชามิได้ปฏิบัติงานเพื่อชาวชนบทอย่างแท้จริง

2.5.6.2 เงื่อนไขและทัศนะการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจตีกรอบได้แตกต่างกัน แต่เดิมนั้นรัฐมักจะมองในแง่การสมทบแรงงาน วัสดุ เงิน ร่วมคิดร่วมวางแผน และร่วมบำรุงรักษามากกว่าสมทบวัตถุ และเงิน แม้ว่ายังจะจำเป็นอยู่ก็ตาม โดยภาพรวมก็ยังเน้นว่าการมีส่วนร่วมขอประชาชนในการพัฒนานั้นจะต้องเกี่ยวกับเรื่องต่อไปนี้ (ไพรัตน์ เตชะรินทร์, 2534, น. 22) 1) ร่วมศึกษาปัญหา สาเหตุของปัญหา และความต้องการของประชาชน   
2) ร่วมคิดสร้างรูปแบบการพัฒนา เพื่อแก้ไขปัญหาเพื่อสนองตอบความต้องการของชุมชน 3) ร่วมกำหนดทิศทาง แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

2.5.6.3 ร่วมบริหารพัฒนา ทั้งสติปัญญา แรงงาน และทุน ตามขีดความสามารถ ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2533, น. 28) ได้ทำการวิจัยถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบทเป็นการวิจัยผสมผสานระหว่างการวิจัยสนาม และการวิจัยเอกสารโดยได้สรุปผลการศึกษาว่า ประชาชนในชนบทยังมีส่วนร่วมในการพัฒนาน้อย ทั้งนี้เพราะประชาชนในชนบทโดยรวมแล้ว อยู่ในภาวะความยากจนไม่ได้รับการศึกษาไม่ทันโลกต้องพะวักพะวงอยู่กับการดิ้นรนขวนขวายในการทำมาหากินเลี้ยงชีพตน ไม่มีฐานะชนชั้นกลางของประเทศเมื่อประชาชนไม่มีความรู้ขาดประสบการณ์ และยากจนก็ขาดการกระตือรือร้นไปปกป้องผลประโยชน์ของตน จึงทำให้ไม่เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในกระบวนพัฒนากับทางการ หรือการพัฒนาที่ค่อนข้างจะเป็นทางการ เช่น กรณีสภาตำบล

จากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่สำคัญในการร่วมดำเนินกิจกรรม ไม่ว่าจะเป็นการร่วมคิดร่วมทำแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนนั้น จะทำให้การดำเนินกิจกรรมบรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความยั่งยืนกว่าการดำเนินกิจกรรมที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยเหตุนี้การวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นแผนที่ตอบสนองต่อปัญหาความต้องการในพื้นที่ให้มากที่สุด

**2.6 บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม**

**2.6.1 สภาพทั่วไปทางภูมิศาสตร์**

2.6.1.1 ที่ตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโก ตั้งอยู่หมู่ที่ 1ตำบลหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ห่างจากที่ว่าการอำเภอบรบือ 15 กิโลเมตร ห่างจากจังหวัดมหาสารคาม 18 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 29.02 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 18,137.5 ไร่ มีอาณาเขตติดต่อตำบลและอำเภอใกล้เคียง ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับตำบลบ่อใหญ่อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

ทิศใต้ ติดต่อกับ ตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

ทิศตะวันออก ติดต่อกับตำบลหนองโน และตำบลโคกก่อ อำเภอเมือง

จังหวัดมหาสารคาม

ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลบรบือและตำบลบ่อใหญ่อำเภอบรบือ

จังหวัดมหาสารคาม

2.6.1.2 ภูมิประเทศมีลักษณะเป็นคลื่นลอนตื้น ที่ราบลุ่ม มีความสูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 150 – 200 เมตร

2.6.1.3 จำนวนหมู่บ้าน 10 หมู่บ้าน

มีจำนวนหมู่บ้านดังนี้ หมู่ที่ 1 บ้านหนองโก หมู่ที่ 2 บ้านหนองโก หมู่ที่ 3 บ้านหนองโก หมู่ที่ 4 บ้านโคกกลาง หมู่ที่5บ้านเปลือย หมู่ที่ 6 บ้านหนองตูบ หมู่ที่ 7 บ้านหนองคลอง หมู่ที่8บ้านเปลือย หมู่ที่ 9 บ้านหนองโกหมู่ที่ 10 บ้านหนองตูบ

2.6.1.4 ประชากร

ประชากรทั้งสิ้น 5,471 คน แยกเป็นชาย 2,729 คน เป็นหญิง 2,742 คน

**2.6.2 สภาพทางเศรษฐกิจ**

2.6.2.1 อาชีพ ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ ทำนา ทำไร่ ค้าขายธุรกิจส่วนตัว และรับจ้างทั่วไป

2.6.2.2 หน่วยธุรกิจในเขตอบต. ปั๊มน้ำมัน2 แห่ง โรงสี 20 แห่ง

**2.6.3 สภาพทางสังคม**

2.6.3.1 การศึกษา มีโรงเรียนประถมศึกษา 3 แห่งโรงเรียนมัธยมศึกษา 1 แห่ง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 2 แห่ง

2.6.3.2 สถาบันและองค์กรทางศาสนา มีวัด/สำนักสงฆ์ 6 แห่ง

**2.6.4 การบริการพื้นฐาน**

2.6.4.1 การไฟฟ้า มีไฟฟ้าครบ 10 หมู่บ้าน

2.6.4.2 แหล่งน้ำธรรมชาติ ลำห้วยวังหลักช้าง1 สาย หมู่ที่ 2,4,7

2.6.4.3 แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น ฝาย 9 แห่ง สระน้ำ 12 แห่ง

**2.6.5 ศักยภาพของชุมชนและพื้นที่**

2.6.5.1 การรวมกลุ่มของประชาชน กลุ่มอาชีพ 3กลุ่ม กลุ่มออมทรัพย์ 17 กลุ่ม

2.6.5.2 จุดเด่นของพื้นที่ (ที่เอื้อต่อการพัฒนาตำบล) คือ มีเส้นทางคมนาคมสัญจรไปมาสะดวก มีแหล่งน้ำ ราษฎรมีส่วนร่วมในการพัฒนาตำบล มีพืชเศรษฐกิจ เช่น ข้าว อ้อย มันสำปะหลัง ข้าวโพด ไร่ยาสูบ ประชาชนมีความขยันหมั่นเพียรในการประกอบอาชีพประชาชน มีการอนุรักษ์วัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณี

**2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง**

**2.7.1 งานวิจัยในประเทศ**

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม มีดังนี้

นรา ศรีวงษ์ (2557) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง อำเภอพนมไพร จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการวิจัย พบว่า 1) ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านการมีส่วนร่วมค้นหาปัญหาความต้องการ ด้านการมีส่วนร่วมวิเคราะห์ปัญหาความต้องการ ด้านการมีส่วนร่วมวางแผนการดำเนินงาน ด้านการมีส่วนร่วมดำเนินงาน ด้านการมีส่วนร่วมติดตามและประเมินผล 2) ประชาชนที่มีเพศ อายุ อาชีพ ระดับการศึกษา รายได้เฉลี่ยต่อเดือน สถานภาพการสมรส ระยะเวลาการอยู่อาศัย และการรับรู้ข่าวสารต่างกัน เห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การ บริหารส่วนตำบลโคกสว่าง โดยรวมและรายด้านทุกด้าน ไม่แตกต่างกัน โดยสรุป ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง อำเภอพนมไพร จังหวัดร้อยเอ็ด มีความเห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง โดยรวมและรายด้านทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง และไม่แตกต่างกัน ดังนั้น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องควรนำไปเป็นข้อสารสนเทศในการวางแผนปรับปรุงและพัฒนามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

วรรณา ชิตชิกูล (2557) ได้วิจัย เรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล (พ.ศ. 2557 – 2559) ขององค์การบริหารส่วนตำบลเจดีย์หัก อำเภอเมือง จังหวัดราชบุรี พบว่า 1) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล (พ.ศ. 2557 – 2559) ขององค์การบริหารส่วนตำบลเจดีย์หัก อำเภอเมือง จังหวัดราชบุรี คือ ด้านคุณค่าและจิตสำนึกสาธารณะ และด้านปัจจัยแวดล้อมในการมีส่วนร่วม ซึ่งด้านปัจจัยแวดล้อมในการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย 1) การได้รับข้อมูลข่าวสารเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 2) โอกาสหรือช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน 3) ความคาดหวังของประชาชน ต่อผลประโยชน์จะได้รับ 4) ความไว้วางใจต่อองค์กรหรือบุคลากรของรัฐ 5) การมีความรู้เบื้องต้นในเรื่องการจัดทำแผน 6) ขีดความสามารถของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน 7) นโยบายด้านการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเจดีย์หัก 8) ความต้องการความสัมพันธ์ที่ดีกับเพื่อนบ้าน   
9) อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลเจดีย์หักในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เป็นต้น 10) ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล (พ.ศ. 2557 – 2559) ขององค์การบริหารส่วนตำบลเจดีย์หัก อำเภอเมือง จังหวัดราชบุรี ด้านการกำหนดประเด็นปัญหา การวางแผนพัฒนา การดำเนินการพัฒนา และการประเมินผลติดตามในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย 3) ปัญหาของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาตำบลเท่าที่ควร เนื่องจากไม่มีการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง ไม่ทราบข้อมูลข่าวสารส่วนข้อเสนอแนะ คือ ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้มากขึ้นและข้อมูลข่าวสารต้องชัดเจน ส่งเสริมให้ประชาชนมีจิตสำนึกสาธารณะ และคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม

กัญรยาณีย์ กาฬภักดี (2557) ได้วิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนชุมชนบ้านไม้รูด ตำบลไม้รูด อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนชุมชนบ้านไม้รูด ตำบลไม้รูด อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด ในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย เมื่อพิจารณาในรายละเอียด พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนชุมชนไม้รูด ตำบลไม้รูด อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด ในด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเป็นอันดับแรกอยู่ในระดับน้อย รองลงมา คือ ด้านการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์อยู่ในระดับน้อย ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติอยู่ในระดับน้อย และอันดับสุดท้าย คือ ด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผลอยู่นะดับน้อย ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า ประชาชนที่มีเพศ ระดับการศึกษาและอาชีพ ต่างกันการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนชุมชนบ้านไม้รูด ตำบลไม้รูด อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนประชาชนที่มีอายุ ต่างกันมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนชุมชนบ้านไม้รูด ตำบลไม้รูด อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด ไม่แตกต่างกัน

สุเนติลักษณ์ ยกเทพ (2560) ได้วิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลบ้านเดื่อ อำเภอเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย พบว่า 1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลบ้านเดื่อ อำเภอเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง มีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก 2 ด้าน คือ ด้านการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ และด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง 2 ด้าน คือ ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล 2) ผลการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ตำบลบ้านเดื่อ อำเภอเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย ที่มีเพศ อายุ อาชีพ และรายได้ต่างกัน โดยรวมมีส่วนร่วมไม่แตกต่างกัน ทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนประชาชนที่มีการศึกษาแตกต่างกัน โดยรวมมีส่วนร่วมแตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05 3) ประชาชนที่มีสวนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลบ้านเดื่อ อำเภอเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย มีข้อเสนอแนะดังนี้ ควรได้เข้าร่วมประชุมประชาคมเพื่อสนองปัญหาความต้องการชุมชนทุกครั้ง ควรให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบความโปร่งใสของการปฏิบัติงานของเทศบาล เทศบาลควรแต่งตั้งประชาชนเข้าร่วมเป็น กรรมการในการติดตามและประเมินผลการ ปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาเทศบาล ควรต่างตั้งประชาชนเข้าร่วมเป็นกรรมการในการติดตามและประเมินผลการ ปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาเทศบาลควรให้มีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา / ความต้องการของชุมชนเพื่อจัดทำแผนพัฒนา เทศบาลควรได้จัดทำโครงการที่เกี่ยวข้องกับเครื่องอุปโภคบริโภค เครื่องมือ เครื่องใช้ในการประกอบอาชีพของกลุ่มแม่บ้านเพื่อแจกจ่ายให้กับประชาชนในท้องถิ่น เทศบาลควรให้เงินค่าตอบแทน / มอบของรางวัลให้แก่ประชาชน ที่ได้เข้าร่วมโครงการกับเทศบาล ควรให้มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของชุมชนในการจัดทำแผนพัฒนา ควรให้มีส่วนร่วมในโครงการก่อสร้างที่เทศบาลได้ดำเนินการ

ณัฎฐา เกิดทรัพย์ (2559) ได้วิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมในกระบวนการแผนยุทธศาสตร์ศึกษาเปรียบเทียบเทศบาลเมืองลาดสวายกับเทศบาลเมืองบึงยี่โถ พบว่า 1) การมีส่วนร่วมในกระบวนการแผนยุทธศาสตร์เทศบาลเมืองลาดสวายเปรียบเทียบกับเทศบาลเมืองบึงยี่โถ ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ เทศบาลเมืองลาดสวาย มีส่วนร่วมโดยมีการทำประชาคม เทศบาลเมืองบึงยี่โถมีส่วนร่วมโดยมีการจัดประชุมของคณะผู้บริหารและคณะกรรมการตัวแทนชุมชนเพื่อเสนอสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน 2) การมีส่วนร่วมในกระบวนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ เทศบาลเมืองลาดสวาย ไม่มีส่วนร่วมขั้นตอนนี้ เทศบาลเมืองบึงยี่โถมีส่วนร่วมโดยนำแผนที่จัดลำดับความต้องการก่อน – หลังก่อนแล้วไปสอบถามตัวแทนประชาชนก่อนนำไปสู่การปฏิบัติ 3) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินแผน เทศบาลเมืองลาดสวายมีส่วนร่วมโดยแต่งตั้งคนของตัวเองไม่มีตัวแทนภาคประชาชน เทศบาลเมืองบึงยี่โถมีส่วนร่วมโดยมีการทำแบบประเมิน แบบสำรวจ และแบบสัมภาษณ์ให้ชุมชนหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องประเมินผลการดำเนินงานและนำมาปรับปรุงพัฒนาต่อไป 2) ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในกระบวนการแผนยุทธศาสตร์เทศบาลเมืองลาดสวายกับเทศบาลเมืองบึงยี่โถ ประกอบไปด้วย 2.1) ปัจจัยด้านความต้องการ   
2.2) ปัจจัยด้านทัศนคติ 2.3) ปัจจัยด้านการรับรู้ และ 2.4) ปัจจัยด้านแรงจูงใจ 3) รูปแบบการมีส่วนร่วมในกระบวนการแผนยุทธศาสตร์ของเทศบาลเมืองที่มีประสิทธิภาพประกอบไปด้วย การมีส่วนร่วมในกระบวนการแผนยุทธศาสตร์ใน 4 ขั้นตอน ขั้นตอนที่ 1 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการกำหนดแผน ได้แก่ การรวบรวมปัญหา การวิเคราะห์ปัญหา การจัดเวทีประชุมการแสดงความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจกำหนดแผน ขั้นตอนที่ 2 การมีส่วนร่วมในการนำแผนไปปฏิบัติได้แก่ จัดลำดับความต้องการในการกำหนดวันดำเนินงานและให้อำนาจในการยุติการดำเนินงานหากพบปัญหา ขั้นตอนที่ 3 การมีส่วนร่วมในการประเมินแผนได้แก่ การเป็นคณะกรรมการประเมินผลการกำหนดด้วยตัวชี้วัด (KPI) ในการประเมินและเพื่อพัฒนาแผนในปีต่อไป และขั้นตอนที่ 4 การมีส่วนร่วมในการปรับปรุงแผน ได้แก่ การวิเคราะห์แผนและการหาแนวทางแก้ไข

**2.7.2 งานวิจัยต่างประเทศ**

Alvin (1959) กล่าวถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมได้แก่ เพศอายุ สถานภาพสังคม การศึกษา อาชีพ ถิ่นที่อยู่อาศัย ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นจำนวนสมาชิกในครอบครัวและลักษณะของครอบครัว ตลอดจนค่านิยมของสังคม

Brown (1973) กล่าวว่าผู้เข้าร่วมกิจกรรมสังคมอย่างแข็งขันและไม่แข็งมักจะมีฐานะแตกต่างกันออกไป และมีมโนภาพที่สำคัญเกี่ยวเนื่องกับพฤติกรรมของเขาประเพณีรวมตัวแนวความคิดที่เขาถูกคาดหวังให้เข้าร่วมกิจกรรมบางอย่าง บุคคลที่มีสถานภาพทางสังคมสูง(การศึกษา อาชีพ และรายได้สูง) มักจะเข้าร่วมกิจกรรมอย่างแข็งขันมากกว่าบุคคลที่มีสถานภาพทางสังคมต่ำ

Kaufmaan (1949) ได้ศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนในชนบท พบว่า อายุ เพศ การศึกษา ขนาดของครอบครัว อาชีพ รายได้ และความยาวนานในการอาศัยในท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน

**2.8 กรอบแนวคิดของการวิจัย**

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยได้นำเอากรอบแนวคิดของกองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มาใช้เป็นกรอบแนวคิด ในการวิจัยครั้งนี้ ดังนี้

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

ข้อมูลทั่วไป ของประชาชน ได้แก่

1. เพศ

2. อายุ

3. ระดับการศึกษา

4. อาชีพ

5. หมู่บ้านที่อยู่อาศัย

ตัวแปรตาม (Dependent Variable)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ใน 5 ด้าน ได้แก่

1. ด้านการกำหนดปัญหา

2. ด้านการจัดทำแผนงานโครงการ

3. ด้านการตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนา

4. ด้านการตรวจสอบการนำแผนพัฒนาไปจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

5. ด้านการติดตามและประเมินผล

***ภาพที่ 2.4*** กรอบแนวคิดการวิจัย