

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยการมีส่วนร่วมของกรรมการหมู่บ้านในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลคอนสมบูรณ์ อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาเป็นกรอบแนวทางในการวิจัย โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
4. แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน และการวางแผนพัฒนา
5. แนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแบบมีส่วนร่วม
6. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
7. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกรรมการหมู่บ้าน
8. ข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบลคอนสมบูรณ์ อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์
9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
10. กรอบแนวคิดการวิจัย

#### แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

##### 1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

รศ.ดร. รัตน์เสริมพงษ์ (2546 : 32) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจว่าเป็น หลักการใช้อำนาจบริหารที่กำหนดให้รัฐบาลในส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหาร ประเทศมอบอำนาจหรือคืนอำนาจบางประการให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นดำเนินการบริหาร กิจการท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ ประชาชนในท้องถิ่นจะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อใช้อำนาจดังกล่าวแทนประชาชน และดำเนินการ บริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของของชุมชนท้องถิ่นนั้นอย่างเป็นอิสระ โดยไม่ถูกแทรกแซง

จากรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแต่ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลตามความจำเป็น

ธนศวรร์ เจริญเมือง (2548 : 59) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจการหลายด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการบริหารแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2548 : 36) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า คือ การโอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากการปกครองส่วนกลาง

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

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

## 2. ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

ลักษณะของการกระจายอำนาจมีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายไว้ ดังนี้

สมคิด เลิศไพฑูรย์ ( 2550 : 28 - 29 ) ได้อธิบายหลักการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

2.1 มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคล อีกระยะจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและหน้าที่ของตนเองกับมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้อง

ขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

2.2 มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นองค์การของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายชื่อในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้ เพื่อให้รายชื่อในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่แน่ว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองทางพื้นที่ ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์กรนั้นการเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

2.3 องค์การตามหลักการกระจายอำนาจ มีความเป็นอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์การใดไม่มีความเป็นอิสระเช่นว่านี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอขอแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลาง หรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

สรุปหลักการกระจายอำนาจ คือ เป็นหลักการกระจายอำนาจหน้าที่ งบประมาณในการจัดบริการสาธารณะจากรัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐจะต้องมีกฎหมายรองรับในการกระจายอำนาจหน้าที่นั้น ๆ นำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข

### 3. ประเภทของการกระจายอำนาจทางปกครอง

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

3.1 การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน (Decentralization Territorial) คือ การที่รัฐบาลมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Collectivities Locales) จัดทำ ทั้งนี้ การจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขต โดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ การจัดระเบียบราชการบริหารลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

3.2 การกระจายอำนาจทางบริการ หรืออาจเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิค(Decentralization par service or technique ) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐ (State oragans) ที่จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำการกระจายอำนาจทางบริการนี้ มิใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์การของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะ โดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐมีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเอง โดยเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน

ตารางที่ 1 ความแตกต่างระหว่างองค์กรกระจายอำนาจพื้นที่กับองค์กรกระจายอำนาจทางบริหาร

องค์กร	ลักษณะ	พื้นที่	การจัดทำ บริการสาธารณะ
กระจายอำนาจพื้นที่		เล็ก	ทำได้หลายอย่าง
กระจายอำนาจทางบริการ		ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ	ทำได้อย่างเดียว

ที่มา สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 30)

#### 4. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550 : 22) หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 (3) กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในหลักการที่สำคัญ 6 ประการ คือ

- (1) รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นและส่งเสริมให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ
- (2) การกำกับดูแลท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมิได้ให้มีมาตรฐานกลาง
- (3) ท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการจัดบริการสาธารณะและพัฒนา ระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้ครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ ให้มีกฎหมาย กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น
- (4) ท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น
- (5) ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่น
- (6) ให้มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น และให้มีผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นร่วมเป็นคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ การจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสัดส่วนภาษีอากร โดยต้องคำนึงถึงภารกิจหน้าที่ของรัฐกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และมาตรา 12 ได้กำหนดให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติ การ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นแนวทางกรอบ แนวคิด เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 โดยยึดหลักการมีส่วนร่วม

4.1 สรุปลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น คือ

4.1.1 มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วย



การปกครองท้องถิ่นนี้มีหน้าที่ มีงบประมาณ มีทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงกับหน่วย การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแล ให้การปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

4.1.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลยก็ไม่นับเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

4.1.3 มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจการปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงาน หรือจัดทำกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4.1.4 มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเองซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

4.1.5 มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อันเป็นพนักงานของตนเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้สังกัดกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจด้านหน้าที่ งบประมาณ บุคลากร ให้แก่ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง ตามกรอบของกฎหมายที่กำหนดไว้เพื่อผลสัมฤทธิ์คือการบริการประชาชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งนี้ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตามแนวทางของระบอบประชาธิปไตย

## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

### 1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ลิขิต ชีรเวทิน (2548 : 36) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครอง

โดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 30) สรุปการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ ก็คือการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วน ซึ่งมีใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติและมีใช้อำนาจในทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจทางบริหารหรือจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับกองกำลังในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

มอนตาญ (Mongtagu. 1984 : 574) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

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

การปกครองท้องถิ่น สรุปได้ว่า คือ รูปแบบของการปกครองที่จัดตั้งขึ้นจากกฎหมายมหาชนที่กำหนดให้เป็นองค์กรนิติบุคคลนอกจากรัฐบาลส่วนกลาง มีอำนาจหน้าที่งบประมาณ บุคลากร ในการบริหารจัดการเพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการปกครองดังกล่าวเป็นรูปแบบของการจำลองระบบรัฐสภาส่วนกลางมาให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมให้พัฒนาท้องถิ่นของตนเองด้วยตนเอง

## 2. หลักการปกครองท้องถิ่น

โกวิทย์ พวงงาม (2548 : 29) ได้ประมวลหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญ ดังนี้

2.1 การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่

2.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ใน การปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมี ขอบเขตพอควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่าง แท้จริง

2.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

2.3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

2.3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คืออำนาจใน การกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น

2.4 มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็น ของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

2.5 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จาก แนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนอย่างแท้จริง

สรุปหลักการปกครองท้องถิ่น คือ ต้องมีพื้นที่ที่มีประชากรในท้องถิ่น มี งบประมาณ มีบุคลากร ซึ่งได้รับอำนาจอิสระในรูปของกฎหมาย โดยจัดตั้งเป็นองค์กร นิติบุคคลในการให้บริการสาธารณะ โดยในการดำเนินการประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการใช้ อำนาจนั้น ๆ

### 3. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

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

3.1 เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้บริการซึ่งบุคคลหรือเอกชนไม่สามารถจัดทำให้ได้ หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดหาให้ได้ ในลักษณะเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะ จัดบริการให้ เช่น ได้รับความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้รับสวัสดิการ และได้รับความสะดวกในการดำเนินชีวิต

3.2 เพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง เนื่องจากการดำเนินชีวิต ของบุคคลอาจจะเกิดการขัดแย้งกันเพราะความคิดเห็น ผลประโยชน์แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะมี



การอภิปรายถกเถียงกันอย่างมีเหตุผล หรือมีการโต้แย้งกันอย่างรุนแรง หรืออาจมีการตัดสินบน หรือการต่อสู้กัน กรณีเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะต้องเข้ามาแก้ปัญหา โดยการ เป็นผู้วางกฎเกณฑ์ควบคุมการขัดแย้ง เป็นผู้ประนีประนอมหรือแบ่งผลประโยชน์หรือเป็นผู้ตัดสินกรณีพิพาท ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องเชื่อฟังและยอมรับคำตัดสินนั้น

3.3 เพื่อการแบ่งเบาภาระและการเป็นตัวแทนของแต่ละส่วนของประเทศ การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งเบาภาระของส่วนกลางให้ ท้องถิ่นจัดปกครองตนเอง เพื่อเป็นการฝึกหัดการปกครองตนเองสำหรับประเทศที่ยังไม่พัฒนา แต่สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น ถือว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นตัวแทนของประเทศ ส่วนหนึ่งในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศ อย่างเช่น ชาวอเมริกามีความเห็นว่า การ ปกครองท้องถิ่นจะเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย หรือแม้แต่ในสาธารณรัฐ ประชาชนจีนและรัสเซียก็คาดหวังไว้เช่นเดียวกัน แต่อาจจะดำเนินการแตกต่างกันเท่านั้น

#### 4. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย ได้แก่ (สถาบันดำรง ราชานุกาพ และกองวิชาการและแผนงาน. 2539 : 16 - 17)

4.1 องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบ การเมืองของชาติ มีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

4.2 การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตย ในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมือง ในระดับชาติโดยง่าย

4.3 การปกครองท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้แจ่มแจ้ง ทางการเมือง (Political Maturity) กล่าวคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหารการเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิธีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่ม ทางการเมืองในที่สุด

4.4 การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชน ด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชน โดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อ การเมืองระดับชาติหากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ก็จะมีผลทำให้เกิดความตื่นตัว

และมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

4.5 การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมศรัทธาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น

## 5. ความจำเป็นของการปกครองท้องถิ่น

เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมี การปกครองท้องถิ่น มีเหตุผลดังนี้

5.1 เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบที่จะต้องดูแลทำนุบำรุงประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนทั้งอาณาเขตประเทศ งบประมาณที่ใช้จ่ายและต้องใช้เจ้าหน้าที่เป็นจำนวนมาก หากท้องถิ่นได้ดำเนินการปกครองบริหารด้วยตนเองแล้ว โดยงบประมาณที่หาได้เองและมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง ก็ย่อมเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐในการให้บริการแก่ประชาชนลงไปอย่างมาก ทำให้รัฐสามารถหันไปทำนุบำรุงหมู่เทในสิ่งใหญ่ที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศได้อย่างดียิ่งขึ้น

5.2 สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง ประเทศแต่ละประเทศมีความกว้างใหญ่ไพศาล การที่รัฐจะต้องดูแลประชาชนทั้งประเทศนั้นย่อมเกิดปัญหาคือ

5.2.1 ดูแลไม่ทั่วถึง สิ้นเปลืองกำลังงบประมาณและกำลังคน

5.2.2 สอนองความต้องการของประชาชน ซึ่งแต่ละท้องถิ่นมีความต้องการเหมือนกัน

5.3 ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง อันจะทำให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะว่าการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้นประชาชนสามารถเข้ามารับผิดชอบในการให้บริการ เพื่อสนองความต้องการของตนเองและปกป้องผลประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นส่วนรวม จะส่งผลถึงการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับชาติ จึงกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็น โรงเรียนสอนประชาธิปไตย (School of Democracy of People)

สรุป การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองระดับท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจที่จะเลือกคณะตัวแทนในรูปของสภาและผู้บริหารท้องถิ่น ที่มีองค์กรที่ตั้งเป็นนิติบุคคลที่มีทั้งหน้าที่ งบประมาณ บุคลากร ที่รัฐบาลส่วนกลางกระจายอำนาจ

ให้เป็นอิสระในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย เพื่อจะนำไปปฏิบัติในการให้บริการ สาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

### แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น หลังสุดคือเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลได้กระจายอำนาจการบริหาร ให้แก่คนในท้องถิ่นให้สามารถมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครองการบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550 : 22) หมวด 14 ว่าด้วย การปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงาน ตามหลักแห่งการปกครอง ตนเองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ท้องถิ่นใดที่ต้องการปกครองตนเองก็มีสิทธิได้รับ การจัดตั้งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐ กับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ซึ่งมีกฎหมายกำหนด โดย จะต้องคำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญ

#### 1. ประวัติการจัดตั้ง

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

ในปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลได้ออกคำสั่งที่ 275/2509 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509 เรื่องระเบียบบริหารราชการตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) จัดตั้งสภาตำบลในรูปแบบ ใหม่โดยปรับปรุงสภาตำบลให้มีลักษณะคล้ายสภาท้องถิ่นในระบบอบประชาธิปไตย แต่ไม่มี ฐานะเป็นนิติบุคคล การดำเนินการไม่ทั่วถึงทั้งประเทศ เนื่องจากมีงบประมาณจำกัด จึงให้ใช้

บังคับใช้เฉพาะบางตำบลที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ ส่วนตำบลอื่น ๆ ให้ใช้ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านตามคำสั่ง 222/499 ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศคณะปฏิวัติที่ 326 เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เพื่อแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารของตำบลให้มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสภาวการณ์ในขณะนั้น โดยตำบลที่จัดระเบียบบริหารตามประกาศของคณะปฏิวัติ มีสภาตำบล แต่ไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบล และตามประกาศนี้ได้ยกเลิก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 รวมทั้งฉบับที่ 2 พ.ศ. 2509 นอกจากนี้ยังให้โอนทรัพย์สิน หนี้ และสิทธิ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลไปเป็นของจังหวัด

เมื่อ พ.ศ. 2537 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารส่วนตำบล จึงได้ออกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งได้แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน

## 2. หลักเกณฑ์การจัดตั้ง

ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ได้มีการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จำนวน 617 แห่ง ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นเรื่อยจนถึงปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 6,744 แห่ง ได้มีแก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบล (กรมการปกครอง. 2547 : 19-20)

2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

2.3 องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คน เป็นเหตุไม่สามารถบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน หรือให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

ต่อมาพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้ สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงิน

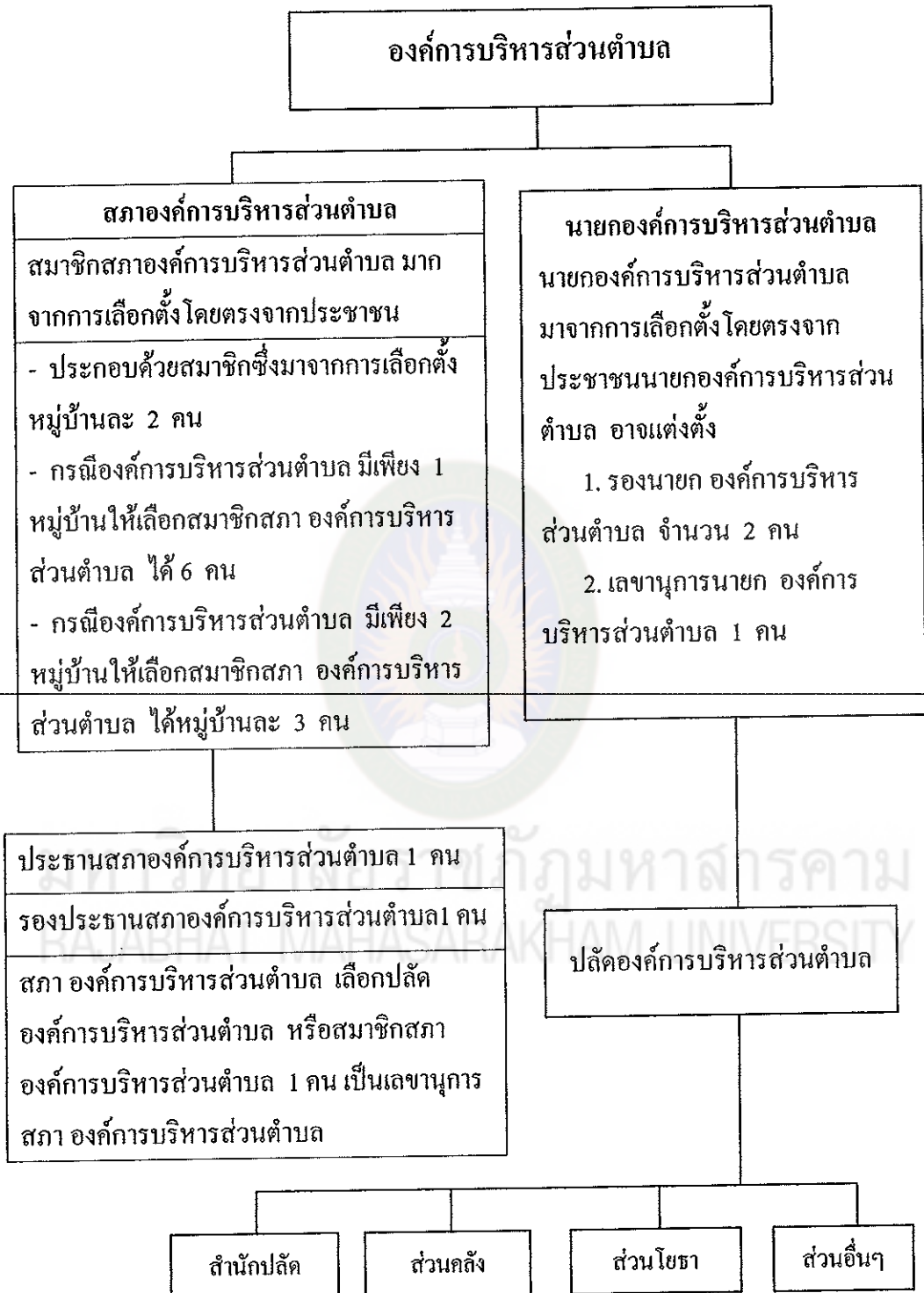
อุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันเป็นเวลา 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ก็อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ทั้งนี้เพื่อให้มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจะสามารถจัดตั้งได้จะต้องมาจากสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยที่มีการเปลี่ยนแปลง ต้องจัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา โดยในประกาศให้ระบุชื่อ และขอบเขตองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

### 3. โครงสร้างอำนาจหน้าที่

3.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้านในตำบลนั้น ๆ หมู่บ้านละ 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 3 คน แต่ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 6 คน ในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะประกอบด้วย ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน และเลขาธิการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล พิจารณา และให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย แผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

3.2 นายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตตำบล ซึ่งอาจแต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลได้ไม่เกิน 2 คน และเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการแต่งตั้งจากนายกององค์การบริหารส่วนตำบล มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนการดำรงตำแหน่งนายกององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ไม่เกิน 2 สมัยติดต่อกัน มีหน้าที่บริหารพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล





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

#### 4. การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

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

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

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

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

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

4.5 ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษา คือ ฝ่ายส่งเสริมกิจการโรงเรียน และฝ่ายศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

4.6 ส่วนสวัสดิการสังคม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ การบริการด้าน สวัสดิการและพัฒนาชุมชน การสังคมสงเคราะห์ และฝ่ายส่งเสริมอาชีพและพัฒนาสตรี และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

## 5. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

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

### 5.1 อำนาจหน้าที่ทั่วไป

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

### 5.2 หน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้ทำ

มาตรา 67 ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มี หน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

5.2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

5.2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

5.2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

5.2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5.2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

5.2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

5.2.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม

5.2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

5.2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรร งบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

5.3 หน้าที่ที่ไม่บังคับให้ทำ แต่อาจที่จะดำเนินการได้

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 5.3.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 5.3.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 5.3.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 5.3.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ

และสวนสาธารณะ

- 5.3.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 5.3.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 5.3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 5.3.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของ

แผ่นดิน

- 5.3.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 5.3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

5.3.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

5.3.12 การท่องเที่ยว

5.3.13 การผังเมือง

5.4 ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

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

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



5.4.30 การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุน การป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

5.4.31 กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

5.5 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายที่กำหนดในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินตามอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

5.5.1 พระราชบัญญัติความคุมอาคาร พ.ศ. 2522

5.5.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

5.5.3 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

5.5.4 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475

5.5.5 พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

5.5.6 พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535

5.5.7 กฎหมายอื่น ๆ ตามแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลในท้องถิ่น ที่มีพื้นที่ต้องบังคับใช้ตามกฎหมายนั้น ๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องป่าไม้ การประมง ทรัพยากรธรรมชาติ น้ำมัน นกอีแอ่น เป็นต้น

## 6. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

6.1 องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ อกรค่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมใบอนุญาต รวมถึงผลประโยชน์อันเนื่องจากการฆ่าสัตว์

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

### 6.3 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

6.4 รายได้อื่นๆ เช่น รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ และตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

## 7. รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่ายตามงบประมาณ โดยจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน

7.1 รายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีภาระผูกพันต้องจ่าย และเป็นรายจ่ายที่จัดไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานต่างๆ เบิกจ่าย ได้แก่

7.1.1 ค่าชำระเงินกู้ และดอกเบี้ย

7.1.2 รายจ่ายตามข้อผูกพัน

7.1.3 เงินสำรองจ่าย

7.1.4 เงินงบประมาณรายจ่ายทั่วไปตั้งช่วยเหลืองบประมาณ

7.1.5 เงินช่วยค่าทำศพ

7.2 รายจ่ายตามแผนงาน หมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดรายละเอียดหมวดรายจ่ายไว้ในงานหรือโครงการตามแผนงานสำหรับหน่วยงานใดโดยเฉพาะ ได้แก่

7.2.1 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ

7.2.2 หมวดค่าจ้างชั่วคราว

7.2.3 หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ

7.2.4 หมวดค่าสาธารณูปโภค

7.2.5 หมวดเงินอุดหนุน

7.2.6 หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง

7.2.7 หมวดรายจ่ายอื่น ๆ

## 8. การกำกับดูแล

8.1 นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยมีอำนาจสามารถเรียก สมาชิกสภา คณะผู้บริหาร พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหาร

ส่วนตำบลมาชี้แจง หรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานเอกสารใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้

8.2 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาก็ได้

## แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน และการวางแผนพัฒนา

### 1. ความหมายของการวางแผน และการวางแผนพัฒนา

การดำเนินการในการบริหารต่าง ๆ สิ่งสำคัญที่ขาดไม่ได้คือการทำงานนั้นต้องมีการวางแผนในการทำงานว่าจะเดินไปในจุดมุ่งหมายใด ซึ่งจากการศึกษาผู้วิจัยได้พบว่ามีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ ดังนี้

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

ถวัลย์รัฐ วรเทพพุดพิงษ์ (2543 : 67) ได้ให้อธิบายว่า แผนเป็นการเตรียมการและตัดสินใจในปัจจุบันเพื่อกระทำในอนาคตโดยการวิเคราะห์ห้อย่างเป็นระบบ เพื่อให้ดำเนินการตามแผนบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

ปิยนุช แสงวุธ (2544 : 27) ได้ให้ความหมายของการวางแผน คือ การตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกที่เกี่ยวข้องกับสิ่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็้นวัตถุประสงค์หรือวิธีการกระทำ

จากความหมายของการวางแผน ที่กล่าวมาในข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่าการวางแผน คือ การเตรียมการหรือวางแผนแนวทางในการปฏิบัติ ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด โดยมีการวิเคราะห์ห้อย่างเป็นระบบ เพื่อเลือกแนวทางการปฏิบัติที่ดีที่สุด

มีขั้นตอน มีการคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำทำไม ทำที่ไหน เมื่อไร อย่างไร ใครเป็นผู้กระทำ มีความยืดหยุ่นสามารถปรับเปลี่ยนได้

## 2. ความหมายของการวางแผนพัฒนา

ประสิทธิ์ คงยิ่งศิริ (2540 : 1) ได้อธิบายความหมายของการวางแผนพัฒนา เป็นเรื่องความพยายามของรัฐบาลที่จะเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดแนวปฏิบัติและควบคุม การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ ในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมาย ที่ต้องการการวางแผน จึงเป็นการวางแผนทางปฏิบัติในอนาคตอย่างมีหลักเกณฑ์ และเป็นการ ใช้ความพยายามที่ต่อเนื่อง เพื่อเลือกแนวการปฏิบัติที่ดีที่สุดในการบรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

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

จากความหมายของการวางแผนพัฒนา สรุปได้ว่าเป็นเรื่องของการกำหนด จุดหมายในอนาคตในการที่จะให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ โดยมีข้อมูลพื้นฐานที่มีอยู่ในปัจจุบัน นำมาวางแผนเพื่อการพัฒนาในอนาคต

## 3. ทฤษฎีเกี่ยวกับการวางแผน

### 3.1 ทฤษฎีการวางแผนของเทอร์รี่ (George R.Terry Theory)

ได้ระบุความสำคัญของการวางแผนไว้ (ประชุม รอดประเสริฐ. 2543 :

120 - 124 )

#### 3.1.1 การวางแผนทำให้เกิดการดำเนินกิจกรรมเป็นไปอย่างมี

วัตถุประสงค์และมีระเบียบระบบ

#### 3.1.2 การวางแผนจะชี้ถึงความจำเป็นที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงการ

ดำเนินงานในอนาคต

#### 3.1.3 การวางแผนช่วยแก้ปัญหาของลักษณะคำถามที่ว่า “อะไรเกิดขึ้น

ถ้า (What it )”

#### 3.1.4 การวางแผนเป็นเครื่องมือที่ให้ข้อมูลพื้นฐานในการควบคุม

การปฏิบัติงาน

- 5) การวางแผนจะส่งเสริมให้เกิดความสำเร็จในการปฏิบัติงาน
- 6) การวางแผนช่วยให้สามารถมองเห็นภาพรวมทั้งหมดของการปฏิบัติงานและขององค์การ
- 7) การวางแผนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความสมดุลในการใช้วัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้เพื่อการปฏิบัติงาน
- 8) การวางแผนช่วยให้ผู้บริหารมีความเจริญก้าวหน้าในฐานะและตำแหน่งของหน้าที่การงาน

### 3.2 ทฤษฎีการวางแผนแควคอฟฟ์ (Russell Ackoff Theory)

ได้จำแนกปรัชญา หรือยุทธวิธีในการวางแผนไว้ 3 แบบ คือ (ประชุม รอดประเสริฐ. 2543 : 125-127) วางแผนโดยยึดปรัชญาความพึงพอใจ (Satisficing philosophy) การวางแผนโดยยึดปรัชญา การได้ประโยชน์สูงสุด (Optimizing philosophy) และ การวางแผนโดยการคำนึงถึงปรัชญาในการคัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อม (Adaptivizing philosophy)

วางแผนโดยยึดปรัชญาความพึงพอใจ (Satisficing philosophy) เป็นการวางแผนที่ถือเอาความพึงพอใจ หรือความต้องการของผู้วางแผนเป็นสำคัญ การกำหนดวัตถุประสงค์และการใช้ข้อมูลในการวางแผนไปอย่างง่าย ๆ ไม่สลับซับซ้อนข้อมูลที่ใช้มักเป็นข้อมูลที่ยังไม่ได้รับการวิเคราะห์ที่ถ่องแท้ การนำแผนไปใช้มักมีความยืดหยุ่นสูง หลีกเลียงปัญหา และคำนึงถึงทรัพยากรที่ใช้ในรูปตัวเงินมากกว่าทรัพยากรและเกณฑ์อื่น นอกจากนี้ยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อความอยู่รอดขององค์การมากกว่าจะเป็นการวางแผนเพื่อพัฒนาองค์การให้มีความเจริญก้าวหน้า เป็นการวางแผนที่ขาดระบบการควบคุมประเมินผล มีเป้าหมายเพียงทำเท่าที่ทำได้ คำนึงถึงความสำเร็จหรือความมีประสิทธิภาพของงานมากกว่า ความมีประสิทธิภาพ และคุณภาพของงาน

การวางแผนโดยยึดปรัชญาการได้ประโยชน์สูงสุด (Optimizing philosophy) เป็นการวางแผนที่ยึดและเชื่อข้อมูลที่เป็นตัวเลขเป็นสำคัญ วัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นจะเน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่ใช้เกือบทุกประเภท ยกเว้นทรัพยากรมนุษย์ โดยมีความเชื่อว่ามนุษย์ทำงานได้เช่นเดียวกับเครื่องจักรจึงทำให้ละเลยต่อเรื่องการจูงใจและมนุษยสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มในองค์การ การวางแผนโดยยึดปรัชญา



นี้มีจุดอ่อนที่สำคัญ คือ ขาดระบบการควบคุมงานในส่วนย่อยจึงทำให้ระบบควบคุมรวมเป็นการวางแผน ที่มุ่งเน้นปริมาณงานจึงมีปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพ

การวางแผนโดยการคำนึงถึงปรัชญาในการตัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อม เป็นการวางแผนที่เน้นกระบวนการ และการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องเป็นสำคัญโดยพยายามกำหนดรูปแบบขององค์การและระบบการจัดการภายในขององค์การให้สามารถแก้ไขปัญหาลดอุปสรรคและให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต รวมทั้งพยายามปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการ ในอนาคตด้วย

ปรัชญานี้ มีลักษณะเป็นการวางแผนเชิงวิทยาศาสตร์ที่อาศัยข้อมูลจากการวิจัย และวิเคราะห์ข้อมูลอย่างละเอียดก่อนนำไปใช้ เป็นการวางแผนที่มุ่งประสานวัตถุประสงค์ขององค์การ วัตถุประสงค์ของบุคคลในองค์การ ตลอดจนสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินการขององค์การ

#### 4. หลักสำคัญของการวางแผน

การวางแผนเป็นกระบวนการที่สำคัญในการบริหารงาน การบริหารงานที่ดีนั้นจะต้องมีแผนเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเป็นแนวทางในการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีหลักสำคัญในการวางแผน มีดังนี้

4.1 การวางแผนควรกระทำเมื่อใด โดยปกติการวางแผนนั้นควรจะได้เริ่มดำเนินการเป็นอันดับแรก ต่อจากนั้นผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าองค์การอาจจัดวางแผนอีกเมื่อเริ่มงานใหม่ เมื่อมีการปรับปรุงงานใหม่ในกรณีฉุกเฉิน หรือเมื่อเกิดปัญหาในการปฏิบัติจึงปรับปรุงแผนงานเสียใหม่ก็ได้

4.2 วัตถุประสงค์ นโยบาย จะต้องศึกษาทำความเข้าใจให้ชัดเจน เพราะวัตถุประสงค์ และนโยบายเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่สุดของการวางแผน หากไม่ทำความเข้าใจให้ดีหรือเข้าใจในสาระสำคัญของวัตถุประสงค์ผิดพลาดแล้ว แผนงานที่กำหนดขึ้นก็จะล้มเหลวและไร้ความหมายโดยสิ้นเชิง

4.3 ปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นในการวางแผนที่สำคัญ ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ คน เงิน วัสดุสิ่งของสถานที่ และเวลาที่ต้องเตรียมให้พร้อม

4.4 วิธีการดำเนินการตามแผน คือ เมื่อได้วางแผนขึ้นแล้วจะต้องพิจารณาช่องทางหรือวิธีการที่จะดำเนินงานตามแผนที่กำหนดไว้ล่วงหน้าให้ได้ ทั้งนี้เพื่อช่วยให้แผนงาน

ที่กำหนดขึ้นเป็นแผนที่สามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้ต้องคำนึงถึงการวางมาตรฐานในการควบคุมการดำเนินงานด้วย

4.5 คำนึงถึงภูมิศาสตร์ สภาพแวดล้อม ดินฟ้าอากาศคุณค่าทางสังคม พฤติกรรมของคนตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีอันเป็นที่ยึดถือของคนกลุ่มนั้น

## 6. ข้อจำกัดของการวางแผน

6.1 ข้อจำกัดที่จะกล่าวต่อไปนี้มีผลกระทบต่อการบริหารงานอย่างสำคัญ กล่าวคือ

6.1.1 การวางแผนจะถูกจำกัดด้วยข้อมูลหรือข้อเท็จจริงบางประการ จำนวนไม่สามารถดำเนินการตามแผนซึ่งกำหนดไว้ได้

6.1.2 การวางแผนต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง ต้องลงทุนทั้งทางด้านทุนทรัพย์ กำลังงาน กำลังสมองและวัสดุอุปกรณ์

6.1.3 การวางแผนมีข้อจำกัดทางจิตวิทยา กล่าวคือ บุคคลมักเชื่อเหตุการณ์ และการกระทำที่เป็นอยู่ปัจจุบันมากกว่าการกระทำเพื่อผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

6.1.4 การวางแผนเป็นความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่บุคคลมีอยู่อย่างจำกัดที่ไม่อาจเป็นแผนดำเนินงานที่ดีได้

6.1.5 การวางแผนทำให้การปฏิบัติงานต้องล่าช้า เพราะการวางแผนต้องการให้เห็นวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายชัดเจนจึงจะลงมือปฏิบัติงาน

6.1.6 ผู้วางแผนมักวางแผนให้เกินเลขความเป็นจริงเพราะทำให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติงาน

6.1.7 การวางแผนมักมีคุณค่าค่อนข้างจำกัดในการปฏิบัติ กล่าวคือในการวางแผนในบางกรณีเน้นทฤษฎีจนลืมนึกถึงความเป็นไปได้

6.2 ข้อจำกัดในการวางแผนกับกระบวนการบริหารงานไม่สามารถจัดปัญหาให้กับบุคคลหรือองค์กรได้ทั้งหมด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อมูลในการวางแผนข้อจำกัดของการวางแผนจึงอาจเกิดจากสาเหตุดังนี้

6.2.1 ความยากลำบากในการหาข้อมูล และสมมติฐานที่ถูกต้องแน่นอน

6.2.2 ปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างรวดเร็ว

6.2.3 ความไม่แน่นอนทางปัจจัยภายในองค์กร เช่น บุคคลภายในหน่วยงาน นโยบายของหน่วยงาน และจำนวนของเงินทุน

4. ความไม่แน่นอนของปัจจัยภายนอกองค์การซึ่งเป็นปัจจัยที่ยากแก่การควบคุม เช่น บรรยากาศทางการเมือง การเรียกร้องของกลุ่มบุคคล และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี

5. เวลาและค่าใช้จ่ายในการวางแผน

## 7. หลักสำคัญในการวางแผนองค์กร

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

7.1 ต้องมาจากวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเป็นอันดับแรก ความต้องการขององค์การถือว่าเป็นวัตถุประสงค์ ซึ่งวัตถุประสงค์ต้องมาก่อนการวางแผน ดังนั้น การกระทำตามแผนจึงเป็นสิ่งทำให้วัตถุประสงค์ของแผนบรรลุเป้าหมาย

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

7.3 การวางแผนเป็นงานที่ปฏิบัติอยู่ทุกขั้นตอนของผู้ปฏิบัติงาน (Pervasiveness of planning) ถึงแม้ผู้บริหารจะมีงานด้านอื่น ๆ มาก แต่การวางแผนนักวางแผนก็ต้องรับผิดชอบ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมก็ตาม

7.4 เครื่องมือช่วยหรือประสิทธิภาพของแผนนั้น (Efficiency of planning) อาจวัดได้โดยอาศัยเครื่องมือต่าง ๆ เช่น คน เงิน วัสดุ การบริหาร และกำลังคน

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

## 8. ประเภทของแผน

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2552 : 73-86) ได้แบ่งประเภทของแผนออกในหลาย ๆ แนวทาง โดยการวางแผนนั้นอาจจำแนกได้หลายประเภท ทั้งนี้ต้องพิจารณาจากคุณลักษณะสำคัญของแผน (Characteristics of planning) สรุปได้ ดังนี้

### 8.1 จำแนกตามรูปแบบ

8.1.1 การวางแผนแบบไม่เป็นทางการ โดยส่วนมากจะเป็นเรื่องทั่วไปในชีวิตประจำวัน ซึ่งจะมีการวางแผนไว้ล่วงหน้าเสมอ

8.1.2 การวางแผนแบบเป็นทางการ ลักษณะแผนประเภทนี้จะเป็นที่นิยมทั่วไปในองค์กรที่มีการบริหารและจัดการสมัยใหม่จำแนกตามความถี่ของการใช้แผน

8.1.3 การวางแผนเพื่อใช้ประโยชน์เพียงครั้งเดียว คือ เมื่อนำแผนไปปฏิบัติจนเสร็จสิ้นภารกิจ ก็ถือว่าเป็นการสิ้นสุดของแผน จะไม่มีการนำกลับมาใช้ใหม่อีก

8.1.4 การวางแผนเพื่อใช้ประโยชน์ถาวร จะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่มีลักษณะต่อเนื่องยาวนาน

### 8.2 จำแนกตามระดับการบริหาร

8.2.1 การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงขององค์กรมีลักษณะเป็นการวางแผนระยะยาวตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปเป็นการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กรว่าจะต้องการให้มีลักษณะอย่างไรเมื่อถึงเวลานั้น

8.2.2 การวางแผนบริหาร (Managerial planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับกลาง โดยนำแผนกลยุทธ์ที่กำหนดโดยผู้บริหารระดับสูงมาแปลงเป็นแผนบริหาร และเป็นการกระทำภายในระยะเวลา 1-2 ปี บางครั้งอาจเรียกว่าแผนระยะกลาง

8.2.3 การวางแผนปฏิบัติการ (Operational planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับต้น โดยเป็นการแปลงมาจากแผนกลยุทธ์ และแผนบริหาร เป็นแผนปฏิบัติการเพื่อให้หน่วยงานเข้าใจถึงความรับผิดชอบของคนที่จะต้องกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละส่วน เพื่อนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนบริหาร และแผนกลยุทธ์โดยทั่วไปแผนปฏิบัติการจะเป็นแผนระยะสั้น อาจมีระยะเวลาเป็นไตรมาส เป็นเดือน เป็นสัปดาห์ ทุกขั้นตอนสามารถประเมินได้อย่างชัดเจน

สรุปได้ว่า แผนนั้นมีมากมายหลายประเภท ซึ่งการกำหนดประเภทแผนนี้อยู่ที่ว่าจะใช้เกณฑ์ใดในการกำหนด แต่สิ่งที่สำคัญนั้นแผนในองค์กรต้องมีความสัมพันธ์สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ และที่สำคัญต้องมุ่งสู่เป้าหมายขององค์กร

## 9. กระบวนการวางแผน

กระบวนการวางแผนเป็นอีกขั้นตอนหนึ่งในการที่จะจัดทำแผนให้มีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาขององค์กร ทั้งนี้กวีวิชาการได้ให้อธิบายไว้ ดังนี้

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

9.1 การกำหนดภารกิจหลักขององค์กร การกำหนดภารกิจหลักหรือปณิธานหลักขององค์กร ซึ่งเป็นการใช้จำกัดความว่า องค์กรถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์อะไร และทำอะไรซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารและสมาชิกขององค์กรมีวิสัยทัศน์ และคาดหวังร่วมกันเกี่ยวกับเป้าประสงค์สุดท้ายที่เรากำลังดำเนินงาน หรือทำอะไร ใครเป็นผู้รับบริการจากเรา ทำไมจึงต้องจัดตั้งองค์กรนี้ขึ้นมา

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

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

9.4 การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร เพื่อช่วยให้ผู้บริหารขององค์กรมีความชัดเจนในการดำเนินงานมากขึ้นเป็นเครื่องมือสำคัญในการตัดสินใจ การตรวจสอบผลการดำเนินงานและการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กร

9.5 การวิเคราะห์และจัดวางกลยุทธ์ขององค์กร องค์กรควรมีแนวทางกลยุทธ์ที่จะมาวางไว้เป็นกรอบการดำเนินงาน เพื่อเป็นเครื่องมือที่จะช่วยในการตัดสินใจ



อย่างมีเหตุผลและเป็นระบบ โดยอาศัยข้อมูลจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและวิเคราะห์องค์การเป็นพื้นฐาน

ธงชัย สันติวงศ์ (2540 : 45) ได้กล่าวถึงขั้นตอนของกระบวนการวางแผนไว้ 7 ขั้นตอน คือ

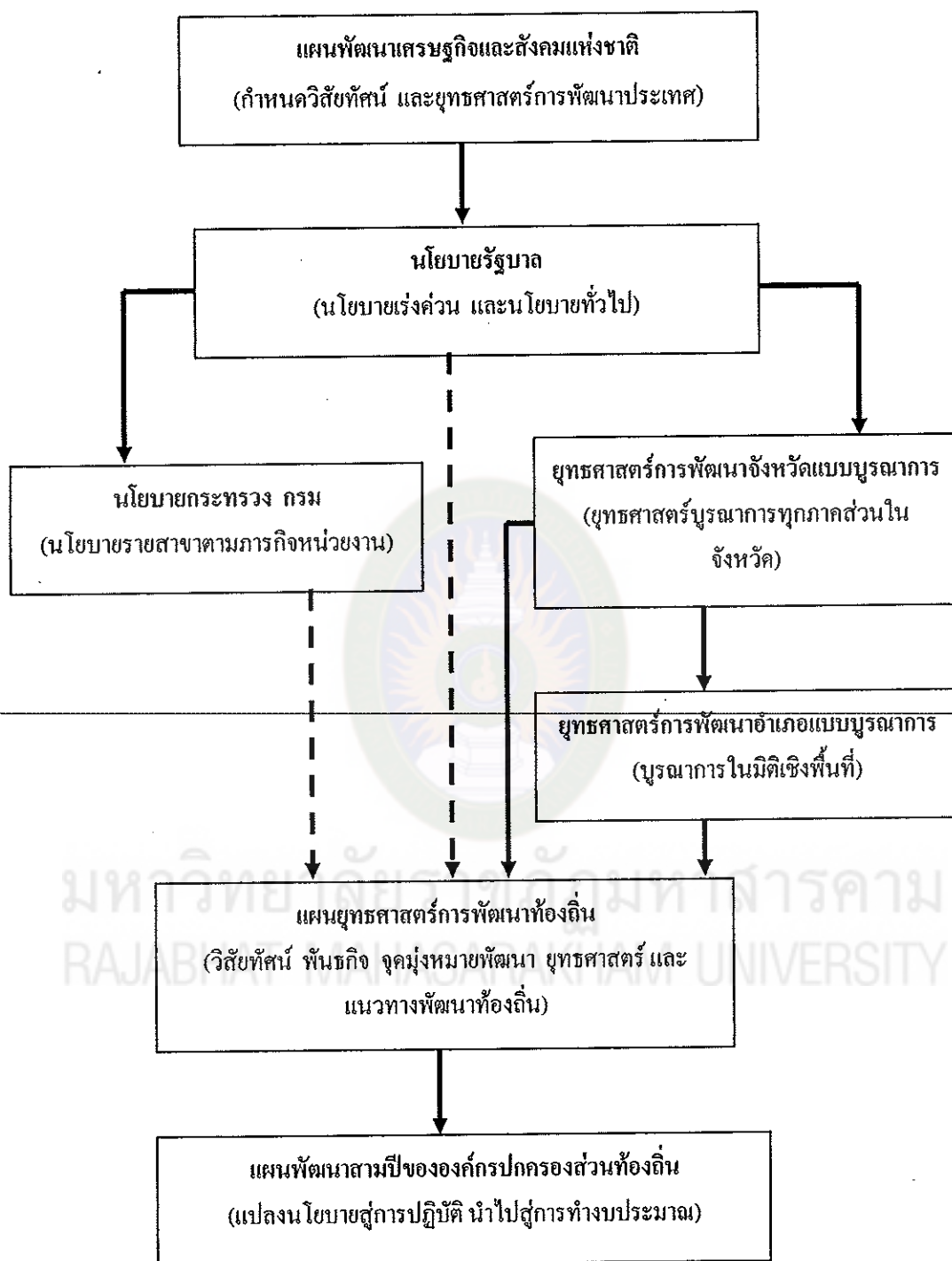
- ขั้นตอนที่ 1 การตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับอนาคต
- ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดวัตถุประสงค์
- ขั้นตอนที่ 3 การพัฒนากลยุทธ์
- ขั้นตอนที่ 4 การสร้างเป้าหมายระยะปานกลาง
- ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดแผนปฏิบัติการ
- ขั้นตอนที่ 6 การปฏิบัติตามแผน
- ขั้นตอนที่ 7 กลไกของข้อมูลย้อนกลับ

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

- ขั้นตอนที่ 1 การศึกษารวบรวมข้อมูล
- ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดประเด็น และศักยภาพ
- ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดวัตถุประสงค์
- ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดแผน
- ขั้นตอนที่ 5 การนำแผนไปปฏิบัติ
- ขั้นตอนที่ 6 การติดตามประเมินผล
- ขั้นตอนที่ 7 การทบทวนแผน

#### 10. การจัดทำแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

การวางแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องตระหนักว่าแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาต่าง ๆ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนกระทรวง แผนกรม ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนามระดับอำเภอ ซึ่งในการกำหนดยุทธศาสตร์และการพัฒนามระดับจังหวัดและอำเภอนั้น ทั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนจะมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย ดังแสดงในแผนภูมิที่ 2



แผนภูมิที่ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ กับแผนพัฒนาท้องถิ่น  
ที่มา : กองแผนและงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา (2547 : 11-12)

10.1 หลักสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ และอำนาจหน้าที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย ได้แก่

10.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติเป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาและจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1) มีความอิสระในการกำหนดนโยบาย และทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

2) ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจสังคม

3) ต้องให้ประชาชน รับรู้ ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลก่อนการอนุญาตหรือดำเนิน โครงการ/กิจกรรม ที่กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต และให้ประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นด้วย

10.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตนเอง และต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

10.3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการทำแผนพัฒนาตำบลดังนี้

10.3.1 มาตรา 59 กำหนดอำนาจหน้าที่คณะกรรมการบริหาร ให้จัดทำแผนพัฒนาตำบลและบริหารกิจการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาตำบล

10.3.2 มาตรา 46 กำหนดให้สภา องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลและควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามแผนพัฒนาตำบล

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

10.4.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนา วัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล มีองค์ประกอบ คือ วิสัยทัศน์ของ องค์การบริหารส่วนตำบล และแนวทางพัฒนาซึ่งจะต้องจัดทำให้เสร็จก่อนจัดทำแผนพัฒนา 5 ปี

10.4.2 แผนพัฒนา 5 ปี วัตถุประสงค์ เป็นการกำหนดแผนงาน/โครงการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาและตอบสนองความต้องการของประชาชน ใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาประจำปี

10.4.3 แผนพัฒนาประจำปี วัตถุประสงค์เป็นการพิจารณาคัดเลือกโครงการในแผนพัฒนา 5 ปี มาดำเนินการในแต่ละปี ซึ่งจะต้องจัดทำให้เสร็จภายในเดือนมิถุนายนของทุกปี เพื่อใช้เป็นฐานในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

## 11. กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้

11.1 ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ดำเนินการ โดยมี  
ขั้นตอนดำเนินการดังนี้

11.1.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นรับทราบปัญหา ความต้องการประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้องตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

11.1.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมแนวทางและข้อมูลนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

11.1.3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

11.1.4 ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

11.2 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

11.2.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาใน

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนารวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณา ประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

11.2.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวม ประเด็นหลักการพัฒนา ปัญหา ความต้องการ และข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปีแล้ว เสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

11.2.3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อ เสนอผู้บริหารท้องถิ่น

11.2.4 ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปี และ ประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

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

จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ที่ดำเนินการจัดทำร่างแผนพัฒนาองค์การ บริหารส่วนตำบล เป็นผู้เสนอร่างแผนพัฒนาต่อคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วน ตำบลพิจารณาแล้ว นำเสนอผู้บริหารเพื่อให้ผู้บริหาร ก่อนการประกาศใช้ต่อไป ในขั้นตอน ของการจัดทำแผนนี้ทุกขั้นตอนจะส่งเสริมการมีส่วนร่วม โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม

**แนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแบบมีส่วนร่วม**

การบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมตามอำนาจหน้าที่อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ทั้งที่เป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ และอำนาจหน้าที่ที่อาจทำได้ พิจารณาจาก มาตรา 66, 67 และ 68 แห่ง พระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) ซึ่งในการดำเนินกิจการดังกล่าวจะต้องจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลก่อน ทั้งนี้ใน การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลมีความเกี่ยวข้องโดยพิจารณาอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย ดังนี้



นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามข้อกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารกิจการของ องค์การบริหารส่วนตำบลควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล เป็นต้น ตามมาตรา 46

ตามนัยแห่งมาตรา 59 และ 46 ของพระราชบัญญัติ ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการจัดทำแผนพัฒนาตำบลเป็นเครื่องมือในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ เพื่อจัดสรรทรัพยากร ผลประโยชน์สนองตอบความต้องการ และ แก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน กองราชการส่วน ตำบล กรมการปกครอง (2543 ก : 29) ได้กำหนด ดังนี้

### 1. การมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหาความต้องการ

กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง ได้จากการศึกษาตรวจสอบติดตาม การบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยเฉพาะในการกระบวนการจัดทำ แผนพัฒนา เมื่อปี พ.ศ. 2543 พบว่า มีปัญหาซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1.1 ขาดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาตำบล กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่สามารถบอกได้ว่าเป้าหมายของการพัฒนาหรือสภาพที่พึงปรารถนาของ องค์การบริหาร ส่วนตำบลในอนาคต คือ อะไร แต่ องค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่ทำได้เพียงเอา โครงการ มารวมกันเพื่อเป็นแนวทางในการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปี โดยมีได้ค้ำประกันความสำเร็จ ของการพัฒนาคืออะไร ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้กำหนด ทิศทางและเป้าหมายการ พัฒนาที่ชัดเจน

1.2 บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความรู้ความเข้าใจและ ประสบการณ์ในการจัดทำแผนพัฒนา เนื่องจากพนักงาน องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ เป็นผู้เพิ่งผ่านการทำงานครั้งแรก นอกจากนี้สมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาด พิจารณาที่ดีในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำ แผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังเน้นการพัฒนาเฉพาะ โครงสร้างพื้นฐาน ละเลยการพัฒนาในด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะด้านสังคม

1.3 แผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของกรรมการหมู่บ้านในท้องถิ่น เนื่องจากการจัดทำแผนพัฒนายังเป็นการระดมความคิดเห็นในวงแคบเฉพาะฝ่ายบริหารและสภาบางส่วน ไม่ได้แสวงหาความต้องการของกรรมการหมู่บ้านอย่างแท้จริง

1.4 การจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดการมีส่วนร่วมของกรรมการหมู่บ้าน เนื่องจากระบบงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่เอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของกรรมการหมู่บ้าน ประกอบกับกรรมการหมู่บ้านเองยังขาดความสนใจกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล และที่สำคัญวิสัยทัศน์ และทัศนคติของผู้บริหารยังคับแคบและตีความธรรมชาติการทำงานแบบเก่าที่คิดเอง ทำเอง มาโดยตลอด

1.5 องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ไม่บริหารจัดการให้เป็นไปตามแผนพัฒนา นอกจากจะไม่ให้ความสำคัญของแผนแล้วยังถือเป็นการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 59 อีกด้วย

1.6 องค์การบริหารส่วนตำบลต้องเปิด โอกาสให้กรรมการหมู่บ้านทุกหมู่บ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาหรือเป้าหมายการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลกล่าวคือ เป็นการหล่อหลอมความต้องการของกรรมการหมู่บ้านที่หลากหลาย เพื่อกำหนดเป็นภาพแห่งความสำเร็จที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต ที่อยู่บนพื้นฐานความเป็นไปได้และสามารถแก้ไขปัญหายุทธศาสตร์ โดยจะเลือกแนวทางที่ดีที่สุดเหมาะสมกับสภาพพื้นที่สอดคล้องกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับและทิศทางการพัฒนาประเทศ หลักการมีส่วนร่วมของกรรมการหมู่บ้าน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องปรับวิธีทำงานใหม่ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของกรรมการหมู่บ้านเป็นแกนหลักในการพัฒนา โดยให้กรรมการหมู่บ้านเป็นผู้ร่วมคิดกำหนดความต้องการ ให้กรรมการหมู่บ้านร่วมดำเนินการและร่วมรับผิดชอบ ให้ประชาชนเป็นผู้รับผลประโยชน์ แนวทางการมีส่วนร่วมของกรรมการหมู่บ้าน โดย องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องส่งเสริมให้กรรมการหมู่บ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

## 2. การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงานโครงการ

หลังจากที่ องค์การบริหารส่วนตำบลและประชาคม ได้ร่วมกันคิด กำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ ซึ่งเปรียบเสมือนได้กำหนดจุดหมายที่จะเดินให้ถึงและกำหนด

เส้นทางการเดินทางต่อไปก็จะต้องกำหนดวิธีการเดินไปสู่จุดหมายก็คือการกำหนดแผนงาน โครงการต่าง ๆ ซึ่งสามารถให้กรรมการหมู่บ้านเข้ามามีส่วนร่วมได้ใน 2 ลักษณะ ดังนี้

2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลควรแต่งตั้งผู้แทนชุมชน กลุ่มอาชีพหรือกลุ่มอื่น ๆ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบลในการพิจารณา ความเหมาะสมของแผนงาน/โครงการ

2.2 องค์การบริหารส่วนตำบล ควรเปิดโอกาสให้ชุมชนระดับหมู่บ้านหรือกลุ่ม ต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้เสนอแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการ ของกลุ่มหรือชุมชนนั้น เพื่อให้ องค์การบริหารส่วนตำบล ได้พิจารณาใช้เป็นข้อมูลในการ กำหนดเป็นแผนงาน/โครงการพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล

2.3 ให้กรรมการหมู่บ้านได้รับรู้ ตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นและ ข้อเสนอแนะต่อแผนงาน โครงการพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งระยะสั้นและระยะ ปานกลาง โดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างแผนพัฒนา ก่อนจะเสนอให้สภา องค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้เพื่อรักษาสิทธิของประชาชนตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

2.4 องค์การบริหารส่วนตำบลต้องใช้แผนพัฒนาเป็นแนวทางในการบริหาร กิจการของ องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อสนองตอบปัญหาความต้องการของกรรมการ หมู่บ้านและเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 59 โดยใช้แผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นแนวทางการ จัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี/หรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

### 3. การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนา

ให้กรรมการหมู่บ้านได้รับรู้ ตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ต่อแผนงาน โครงการพัฒนา ทั้งระยะสั้นและระยะปานกลาง โดยการจัดให้มีการรับฟังความ คิดเห็นต่อร่างแผนพัฒนา ก่อนจะเสนอให้ พิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้รักษาสิทธิของ ประชาชน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 59

#### 4. การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบว่ามีการนำแผนพัฒนาไปจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ต้องใช้แผนงานพัฒนาเป็นแนวทางในการบริหารกิจการ เพื่อสนองตอบปัญหาความต้องการของกรรมการหมู่บ้าน และเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยใช้แผนพัฒนาเป็นแนวทางการจัดการทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเพิ่มเติม

#### 5. การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล

การนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะกิจกรรม/โครงการที่ต้องใช้งบประมาณจะต้องผ่านกระบวนการจัดทำข้อบังคับงบประมาณ และได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และได้รับการอนุมัติจากนายอำเภอก่อน

5.1 การร่วมปฏิบัติ ให้กลุ่มต่าง ๆ หรือกรรมการหมู่บ้านที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาเข้าร่วมดำเนินตามโครงการในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ สนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มต่าง ๆ ให้กลุ่มเป็นผู้ดำเนินการเอง เป็นต้น

5.2 ให้กรรมการหมู่บ้านได้ตรวจสอบการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง โปร่งใส โดยให้ผู้แทนชุมชนตามข้อเสนอของประชาคมร่วมเป็นกรรมการในกระบวนการจัดซื้อ - จัดจ้าง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538

5.3 การติดตามประเมินผล การเปิด โอกาสให้กรรมการหมู่บ้านร่วมปฏิบัติงาน ทำให้ทราบความก้าวหน้าของ โครงการ/อุปสรรคในการปฏิบัติงานนอกจากนั้นหลังสิ้นปีงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบล ควรจะได้จัดประชุมประชาคมเพื่อชี้แจงผลการดำเนินงาน และเปิด โอกาสให้กรรมการหมู่บ้านได้ประเมินผลประโยชน์ที่ได้รับจริง

สรุป การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแบบมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้กรรมการหมู่บ้านได้ใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้การปฏิบัติงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล สอดคล้องตามความต้องการของกรรมการหมู่บ้านอย่างแท้จริง ซึ่งผู้ศึกษาได้นำแนวทางการมีส่วนร่วมของกรรมการหมู่บ้านมากำหนดเป็นตัวแปรตาม ได้แก่ การร่วมกำหนดปัญหา/ความต้องการร่วมจัดทำแผนงาน/โครงการ ร่วมตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนา ร่วมตรวจสอบว่ามีการนำแผนพัฒนาไปจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ร่วมปฏิบัติ ติดตาม และประเมินผล

## แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

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

1.1 การแบ่งชั้นของการมีส่วนร่วมเกิดจากแนวความคิดสำคัญ 3 ประการ คือ

1.1.1 ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคล ซึ่งบังเกิดพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนร่วม

1.1.2 ความเคื้อคร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกัน ที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้นผลักดันให้พุ่งไปสู่การร่วมกลุ่ม วางแผน และลงมือกระทำร่วมกัน

1.1.3 ตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปไหนทิศทางที่พึงปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความริเริ่ม การกระทำที่สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น

1.2 การมีส่วนร่วมยังอาจเกิดจากแนวคิดอื่น ๆ เช่น

1.2.1 ความศรัทธา ที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศตำแหน่ง ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ

1.2.2 ความเกรงใจ ที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศตำแหน่ง ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมด้วยทั้ง ๆ ยังไม่มีความศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่จะกระทำ

1.2.3 อำนาจบังคับ ที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่าทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่าง ๆ



## 2. แนวทางในการมีส่วนร่วมของประชาชน

มีแนวคิดพื้นฐาน 3 ประการ คือ (อนุชัย บุรณะประเสริฐกุล, 2545 : 24)

- 2.1 ให้ประชาชนมีบทบาทหลักในการพัฒนาโดยได้แสดงความคิดเห็น การเขียน พுக ร่วมสละทรัพย์ วัสดุ แรงกายและเวลา
- 2.2 เป้าหมายของกิจกรรมการพัฒนา คือ การพัฒนาขีดความสามารถ เพื่อพึ่งพา และพัฒนาตนเอง มิใช่พึ่งพารัฐหรือพึ่งพางค์กรพัฒนาภายนอก
- 2.3 กระบวนการพัฒนาชี้คหลักต่างสู่น ซึ่งต้องถือชาวบ้านเป็นหลักในการ แก้ปัญหา กิจกรรมพัฒนาจะเริ่มจากชุมชน

## 3. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

เกิดจากการได้รับผลกระทบ และเลือกที่จะมีส่วนร่วมใน โครงการมีส่วนร่วม ของประชาชนหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัย สำคัญ 6 ประการ คือ (มานพ จวีร์รักษ์, 2546 : 12)

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

## 4. ขั้นตอนการมีส่วนร่วม 4 ขั้นตอน

โคเฮน และ อัฟฟฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1980 : 219) ได้เสนอขั้นตอนการ มีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน ดังนี้

- 4.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) ซึ่งอาจเป็นการตัดสินใจ ตั้งแต่ในระยะเริ่มการตัดสินใจในช่วงของกิจกรรมและการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรม
- 4.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ซึ่งอาจเป็นไปในรูปของ การเข้าร่วม โดยการให้มีการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหารและการ ร่วมมือทั้งการเข้าร่วมในการร่วมแรงร่วมใจ
- 4.3 การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์ทางวัตถุ ทางสังคม หรือ โดยส่วนตัว

4.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) ซึ่งนับเป็นการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมด และเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป กรอบคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท อีฟพีฮอบ ได้เสนอไว้ 3 มิติ และ 2 บริบท ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### 4.4.1 มิติ (Decision) มี 3 มิติ คือ

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

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

3) มีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมโดยสมัครใจ หรือถูกบังคับ ลักษณะรูปแบบการมีส่วนร่วมโดยผ่านองค์กรประชาชนหรือโดยตรง ขนาดของการมีส่วนร่วม ผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมนั้นช่วยเพิ่มพลังของประชาชน หรือเป็นเพียงแค่การติดต่อสัมพันธ์กับนักพัฒนาเท่านั้น

#### 4.4.2 บริบท (Contexts) มี 2 บริบท คือ

1) ลักษณะโครงการ โดยพิจารณาจากลักษณะของสิ่งนำเข้าว่ามีความซับซ้อนของเทคโนโลยีเพียงใด ลักษณะของประโยชน์ที่ได้รับ (ความเร็ว ค่าที่ได้รับประโยชน์) และเงื่อนไขที่ต้องกำหนด เช่น การเข้าถึงการบริหารโครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการ เป็นต้น

2) สภาพแวดล้อมของกิจกรรมตามโครงการ ได้แก่ ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ปัจจัยทางกายภาพและธรรมชาติ ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม ปัจจัยทางการเมือง เป็นต้น

### 5. ความหมายของการมีส่วนร่วม

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ มีทั้งความหมายที่คล้ายคลึงกัน และแตกต่างกันตามทัศนคติของแต่ละท่านและภูมิหลังทางวิชาการที่ได้ศึกษาค้นคว้า ประกอบด้วย

การม คำพิทอร์ย (2545 : 15) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนเข้าร่วมทำกิจกรรมกลุ่ม ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน ซึ่งผลดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำ (Contribution) เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งยัง ทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

ศุลววรรณ์ มีบัว (2547 : 40) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของ ประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ทำให้ประชาชนสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมกันทำ กิจกรรมหรือการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามทิศทางที่ต้องการ ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรม กลุ่มในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน โดยร่วมคิดหาแนวทางวิธีการในการ ดำเนินงาน ร่วมดำเนินการ ร่วมในการกำหนดเปลี่ยนแปลง การร่วมในการตัดสินใจ และ ร่วมติดตามการดำเนินงานในกิจกรรมที่ทำร่วมกันรวมทั้งรับประโยชน์จากกิจกรรมนั้นด้วย

ไคท์ (Keith . 1972 : 5) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องทาง จิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุ เร้าใจให้กระทำเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกับ กลุ่มดังกล่าวด้วย

เออวิน (Erwin . 1976 : 21) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนาาร่วมคิดร่วมตัดสินใจ แก้ไขปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ความรู้ และความชำนาญ ร่วมกับการใช้ วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กร และเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้อง

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ประชาชนเข้ามามีส่วนในการ ดำเนินงานขององค์กรภาครัฐการ ในทุกด้านเป็น ไปกรอบของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ ตั้งแต่ การกำหนดข้อมูลพื้นฐานแต่ละพื้นที่ ร่วมจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติตามแผน ร่วมรับผลจากการแก้ปัญหา ร่วมประเมินผล

## 6. ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

### 6.1 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนทราวิส (Travis)

ทราวิส ได้เสนอทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนสมองการให้ ความรู้ และ การประชาสัมพันธ์การมีส่วนร่วมของประชาชนสิ่งเหล่านี้เขาถือว่าเป็น

การตกแต่งทิศทางของกระบวนการวางแผน และชี้ให้เห็นว่าในการวางแผนทุกระดับ จะประกอบด้วย (ประชุม รอดประเสริฐ, 2539 : 114- 115)

6.1.1 สมอง

6.1.2 กระบวนการวางแผนและการออกแบบเบื้องต้น

6.1.3 กระบวนการออกแบบและการลงมือพัฒนา

6.1.4 กระบวนการเตรียมการ ทุกขั้นตอน จะมีความสัมพันธ์กัน

สิ่งสำคัญ คือ การให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่ การมีส่วนร่วมในการวางแผนเพื่อให้เกิดการยอมรับ ไม่มีปฏิกิริยาต่อต้าน

## 6.2 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนของ แมค โดนัลด์ (Mc. Donald)

แมค โดนัลด์ (Mc. Donald) ได้เสนอทฤษฎีจุดเน้นเกี่ยวกับ โอกาส เกิดศักยภาพในการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ โอกาสความตระหนักและโอกาส ในการกระทำ การวางแผนจะต้องเกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานในการวางแผนจึงจำเป็นจะต้องเปิด โอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนในขั้นตอนต่าง ๆ (ประชุม รอดประเสริฐ, 2539 : 116-117)

## 7. ทฤษฎีการมีส่วนร่วมกับภาวะผู้ตาม

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

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

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

7.2 ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy) ตามแนวคิดของทฤษฎีนี้ การมีส่วนร่วมมีวัตถุประสงค์ไม่เฉพาะแค่เพียงแต่เข้าพิจารณาเลือกตั้ง หรือถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของนโยบาย ยิ่งกว่านั้นทฤษฎีนี้ยังมองการมีส่วนร่วมเป็นการให้การศึกษา และพัฒนาทางการเมือง สังคมที่มีความรับผิดชอบ คือ มองว่าการไม่ยอมให้มีส่วนร่วมนับว่าเป็น การคุกคามต่อเสรีภาพของผู้ตาม

## 8. ความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

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

8.1 การมีส่วนร่วมของชุมชนสามารถสร้างการยอมรับในคุณค่าของสังคม และวัฒนธรรมภายในชุมชนได้ และบางครั้งสามารถเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานของชุมชนที่ไม่พึงปรารถนาได้อีกด้วย

8.2 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นวิธีการที่สามารถสร้างประสบการณ์ต่าง ๆ ให้กับประชาชนได้เรียนรู้ และนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง



8.3 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นการระดมเอาพลังความคิด พลังกาย พลังใจ และทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชนออกมาใช้ประโยชน์ต่อชุมชน

8.4 การมีส่วนร่วมของชุมชนในการสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจ

8.5 การมีส่วนร่วมของชุมชนสอดคล้องกับปรัชญาทางสังคมและการเมือง (Social political philosophy) ที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การพัฒนา วางแผนดำเนินการและประเมินผล

8.6 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา ซึ่งการพัฒนาใด ๆ ก็ตามถ้าขาดความร่วมมือและการมีส่วนร่วมแล้ว กิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ก็ไม่สามารถดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและจะประสบความล้มเหลวในที่สุด

## 9. รูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการที่องค์กรจะสามารถดำเนินงานได้อย่างใดอย่างหนึ่งนั้น บุคคลและสมาชิกจะมีรูปแบบการมีส่วนร่วมคงมีผู้ได้อธิบายรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

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

- 9.1.1 การมีส่วนร่วมในการประชุม
- 9.1.2 การมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการ
- 9.1.3 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้นำ
- 9.1.4 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ชักชวน
- 9.1.5 การมีส่วนร่วมในการสัมภาษณ์
- 9.1.6 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้วิพากษ์
- 9.1.7 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ริเริ่ม
- 9.1.8 การมีส่วนร่วมในผู้ชี้แจงงาน
- 9.1.9 การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์
- 9.1.10 การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น
- 9.1.11 การตีปัญหาให้กระจ่าง
- 9.1.12 การออกเสียงสนับสนุน

9.1.13 การออกเสียงเลือกตั้ง

9.1.14 การใช้โครงการที่เป็นประโยชน์ให้ถูกต้อง

9.1.15 การช่วยเหลือในการรักษาโครงการ

9.1.16 การเป็นสมาชิก

9.2 รูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนา ดังนี้ (ไพรัตน์  
เคชะรินทร์. 2530 : 35)

9.2.1 องค์กรประชาชนที่ตั้งขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ มีการร่วมตัว  
กันเองเป็นกลุ่มขนาดเล็กในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เพื่อร่วมทำประโยชน์ต่อส่วนร่วม  
หรือสมาชิกกลุ่มส่วนใหญ่ จะได้รับการสนับสนุนจากส่วนราชการหรือองค์กรเอกชน  
เช่น ลูกเสือชาวบ้าน กลุ่มออมทรัพย์

9.2.2 องค์กรประชาชนที่ตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ เป็นองค์กรที่  
ประชาชน ทำกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ที่จดทะเบียน หรือตามที่กฎหมายบัญญัติบทบาท  
หน้าที่ไว้ เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล องค์กรบริหารส่วนตำบล

9.2.3 ตัวแทนบุคคล หรือตัวแทนองค์กรเอกชนเข้าร่วมเป็น  
คณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการประสานงานในกิจกรรมของรัฐบาล

9.3 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการพัฒนา ได้จำแนกรูปแบบหรือขั้นตอน  
การมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน ได้แก่ (บุญชูร แก้วส่อง. 2539 : 28)

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

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบ  
ของการดำเนินงาน โครงการนั้น จะได้มาจากคำถามที่ว่าใครทำประโยชน์ให้แก่โครงการใดบ้าง  
จะทำประโยชน์ได้โดยวิธีใด เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากรการบริหารงานและการ  
ประสานงานและการขอความช่วยเหลือ

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ  
ผลประโยชน์นอกจากความสำคัญของผลประโยชน์ ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้ว  
ยังต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วย ผลประโยชน์ของโครงการนี้

รวมทั้งผลที่เป็นประโยชน์ในทางบวกและผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการ  
ซึ่งจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษต่อบุคคลและสังคมด้วย

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

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

9.4.1 การสำรวจขั้นตอน (Preliminary reconnaissance)

9.4.2 การศึกษาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (Priority  
problem identification studies)

9.4.3 การแสวงหาแนวทางแก้ไข (Search for solution)

9.4.4 การกำหนดแนวทางแก้ไข (Assessment of solution)

9.4.5 การปฏิบัติตามโครงการ (Project implementation)

9.4.6 การประเมินโครงการ (Formal project evaluation)

9.4.7 การพิจารณาทบทวนโครงการเพื่อดำเนินการให้เสร็จสมบูรณ์  
(Project reconsiderations of completion)

9.5 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน 4 ขั้นตอน แบ่งไว้ดังนี้  
(เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. 2539 : 41)

9.5.1 การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา มี  
การศึกษา ค้นคว้า ปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนรวมถึงความต้องการ  
ของชุมชน

9.5.2 การมีส่วนร่วมในการค้นหาการวางแผนดำเนินกิจกรรม ค้นหา  
และสร้างรูปแบบ และวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชน หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่ง  
ใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน

9.5.3 การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน มีการลงทุนใน  
กิจกรรมโครงการของชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเอง

9.5.4 การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงานหน่วยงาน มีการควบคุม ติดตามประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

## 10. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

จอห์นและนอร์แมน (John and Norman) ได้จำแนกปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของบุคคลไว้ 8 ประการดังนี้ (มนตรี เทอดธีระกุล. 2543 : 39-40)

**10.1 อายุและเพศ** ปัจจัยนี้เป็นตัวแปรที่บ่งบอกถึงคุณลักษณะส่วนตัวของบุคคล ซึ่งอาจมีปัญหาอยู่บ้างในการกำหนดอายุของคนกลุ่มต่าง ๆ กล่าวคือ จะกำหนดอายุตามปฏิทินหรือตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ผลการศึกษาที่เกี่ยวกับปัจจัยด้านนี้หลายชิ้นพบว่า โครงการปรับปรุงพื้นที่เลี้ยงสัตว์ต้องใช้คนทำงานระดับอายุปานกลาง ส่วนในเรื่องเพศพบว่า เพศหญิงมีแนวโน้มเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น

**10.2 ฐานะครอบครัว** เป็นปัจจัยในเชิงโครงสร้างทางสังคม เหตุที่ฐานะของครอบครัวนับเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดการมีส่วนร่วมนั้นเป็นเพราะว่า การเข้ามามีส่วนร่วมมิได้เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นโดยมีต้องแลกกับสิ่งใด อย่างน้อยที่สุดก็เป็นการเสียโอกาสในการกระทำสิ่งอื่นเมื่อพิจารณาในทางเศรษฐศาสตร์ ดังนั้น โดยทั่วไปแล้ว ครอบครัวที่มีฐานะในเชิงรายได้และในทางสังคมสูงก็มักจะมีส่วนร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งมากกว่าครอบครัวที่มีฐานะต่ำกว่า และหัวหน้าครอบครัวจะมีอำนาจในการกำหนดหรือการตัดสินใจมากกว่าสมาชิกคนอื่น ๆ ของครอบครัว การศึกษาหลายชิ้นจึงมุ่งทำการการศึกษาที่หัวหน้าครอบครัว เป็นหลัก

**10.3 การศึกษา** เป็นปัจจัยที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ทางด้านเทคนิคหรือบางที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคของคนในการเข้าถึงกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ เช่น การอ่านออกเขียนได้ของคนในชุมชนนั้นจะวัดจากจำนวนปีที่เข้าศึกษาต่อในระบบโรงเรียน และโดยทั่วไปการพิจารณาตัวแปรด้านการศึกษา มักจะถูกระบายไปกับปัจจัยหรือตัวแปรด้านเพศและอายุด้วย เนื่องจากในความเป็นจริงนั้น คนไม่รู้หนังสือที่มีอายุน้อย ย่อมได้รับความช่วยเหลือมากกว่าคนไม่รู้หนังสือในวัยเกษียณการทำงาน เป็นต้น

**10.4 การแบ่งแยกทางสังคม เชื้อชาติ ศาสนา ชุมชนและถิ่นกำเนิด** ปัจจัยด้านนี้มีความซับซ้อนมากในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของบุคคลในทางปฏิบัติ นักพฤติกรรมศาสตร์จึงมักจะศึกษาเฉพาะบริเวณที่ ประชากรซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างของการศึกษามีความแบ่งแยกในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวที่เห็นได้ชัด องค์กรที่ดี ปัจจัยบางตัว เช่น ความแตกต่างทาง

สังคมและความแตกต่างทางวัฒนธรรมก็ยากที่จะจำแนกได้อย่างชัดเจนว่า สิ่งใดที่มีความสำคัญมากกว่ากัน นอกจากนี้แล้ว ปัจจัยทางด้านนี้พบว่า จะมีความสัมพันธ์ต่อความแตกต่างของระดับการศึกษาและรายได้ของบุคคลด้วย

10.5 อาชีพ การกำหนดลักษณะของอาชีพนี้ จะช่วยให้เกิดความสะดวกต่อการระบุกลุ่มประชากรเป้าหมายที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการพัฒนา โดยทั่วไปแล้วเรามักจะแบ่งอาชีพออกเป็นอาชีพในภาคเกษตรกรรมและอาชีพนอกภาคเกษตรกรรม

10.6 ระดับและแหล่งรายได้ นักวิชาการกล่าวกันว่า การพิจารณาศึกษาการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ยากจนในชนบทนั้น โดยทั่วไปมักจะวิเคราะห์ระดับของรายได้และแหล่งที่มาของรายได้ของผู้เข้ามีส่วนร่วม ข้อมูลเรื่องรายได้ในแหล่งที่มาในบางครั้งจะไม่มี ความต่อเนื่องและอาจจะมีการปกปิดเนื่องจากเกรงจะต้องเสียภาษีมากขึ้น

10.7 ระยะเวลาการตั้งถิ่นฐานในท้องถิ่น ปัจจัยด้านระยะเวลาการตั้งถิ่นฐาน เป็นปัจจัยหนึ่งที่ผลต่อการมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ ที่เป็นกิจกรรมสาธารณะ เพราะระยะเวลาที่ได้จากการตั้งถิ่นฐานการเป็นเจ้าของ ความคุ้นเคยทำให้เป็นปัจจัยที่จะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ

10.8 การถือครองที่ดินและสภาพการได้รับการว่าจ้าง ระยะเวลาในการถือครองที่ดินและการได้รับการว่าจ้างนั้นที่ถือว่าเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นในการตัดสินใจเข้ามีส่วนร่วมที่จะดำเนินการกิจกรรมสาธารณะ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมสามารถเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการเข้ามีส่วนร่วมต่าง ๆ ได้

## โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกรมการหมู่บ้าน

### 1. ประวัติความเป็นมา

1.1 คณะกรรมการหมู่บ้านได้กำเนิดขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 28 ตรี โดยกำหนดให้หมู่บ้านหนึ่งมีคณะกรรมการหมู่บ้านคณะหนึ่ง มีหน้าที่เสนอข้อเสนอนำเสนอและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวกับภารกิจที่จะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ต่อมาในปี พ.ศ. 2524 คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ได้พิจารณาเห็นว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้านในสภาวะการณ์ปัจจุบันนี้ (พ.ศ. 2524) ยังไม่ค่อยมีประสิทธิภาพและไม่สามารถบริหารงานตอบสนองความต้องการของประชาชน ได้เท่าที่ควรเนื่องจาก



1.1.1 การดำเนินงานของหมู่บ้านอยู่ในดุลยพินิจของผู้ใหญ่บ้านเพียงคนเดียว

1.1.2 กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ จัดตั้งคณะกรรมการระดับหมู่บ้านขึ้นซ้ำซ้อนกันหลายรูปแบบ

1.1.3 รัฐบาลขาดนโยบายที่แน่นอนและต่อเนื่องในการสนับสนุนหมู่บ้าน

1.2 คณะกรรมการปฏิรูปฯ จึงได้เสนอความคิดเห็นต่อคณะรัฐมนตรีให้ปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานของหมู่บ้านในด้านต่างๆ ดังนี้

1.2.1 ส่งเสริมให้การดำเนินงานของหมู่บ้านอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบในรูปแบบคณะกรรมการหมู่บ้าน เพื่อให้การวินิจฉัยเรื่องต่างๆ เป็นไปอย่างรอบครอบ รัดกุม

1.2.2 ปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการหมู่บ้าน ให้เป็นคณะกรรมการที่มีประสิทธิภาพ คือ

1) ยึดรูปแบบคณะกรรมการหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เป็นหลัก

2) ปรับปรุงโครงสร้างให้สอดคล้องกับรูปแบบหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองหรือ อพป.

3) ยกเลิกคณะกรรมการระดับหมู่บ้านรูปแบบอื่นๆ (ยกเว้นคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป.) ให้ใช้คณะกรรมการหมู่บ้านเพียงคณะเดียว

1.3 คณะรัฐมนตรีได้ประชุมเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2524 ลงมติในหลักการให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เป็นหลัก ตามความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปฯ และมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการกระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง ได้ดำเนินการปรับปรุงรูปแบบคณะกรรมการหมู่บ้านที่มีมาแต่เดิมให้มีประสิทธิภาพ โดยร่วมกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องวางแนวทางดำเนินงานซึ่งได้ตราข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2526

1.4 คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2526 ลงมติว่า

1.4.1 รับทราบผลการดำเนินงานปรับปรุงคณะกรรมการหมู่บ้านของกระทรวงมหาดไทย

1.4.2 ให้กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2524 เรื่อง การปรับปรุงแบบหมู่บ้าน ซึ่งอนุมัติในหลักการให้มีคณะกรรมการหมู่บ้านเพียงคณะเดียวโดยเคร่งครัดเว้นแต่หมู่บ้าน อพป. ตามพระราชบัญญัติ

จัดระเบียบหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522 ให้คงไปเป็นตามกฎหมายว่า  
ด้วยการนั้น

1.4.3 อนุมัติในหลักการให้นายอำเภอมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการและบุคคล  
อื่นใดทุกสังกัดให้เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการหมู่บ้านและที่ปรึกษาฝ่ายกิจการต่างๆ ตามที่  
กำหนดไว้ในข้อบังคับ

- 1) ผู้ที่จะร่วมเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการหมู่บ้านและที่ปรึกษาของ  
ฝ่ายกิจการต่างๆนอกเหนือจากผู้ที่เกี่ยวข้องแล้วจะต้องมีความเต็มใจ และอุทิศเวลาเพื่อการนี้
- 2) สำหรับที่เป็นข้าราชการ ควรได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าส่วน  
ราชการนั้นๆ ก่อนด้วย
- 3) ให้กระทรวงมหาดไทยรับข้อสังเกตขอคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ไป  
พิจารณาด้วย ดังนี้

3.1) กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการหมู่บ้าน และ  
กรรมการสภาตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะที่ปรึกษาคณะกรรมการหมู่บ้านจะต้องมี  
ค่าตอบแทนตลอดไป

3.2) ในกรณีที่บุคคลได้รวมตัวกัน จัดตั้งเป็นกลุ่มเพื่อดำเนินการ  
กิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยส่วนราชการไม่ได้เกี่ยวข้องด้วยนั้น ถ้ากลุ่มใดมีกิจการทำนอง  
เดียวกับฝ่ายกิจการใดคณะกรรมการหมู่บ้าน ก็ควรจัดให้อยู่ในกิจการนั้นๆ ด้วย

3.3) ควรพิจารณาให้มีกรรมการหมู่บ้าน ทำนองเดียวกันนี้สำหรับ  
ชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร กระทรวงมหาดไทยได้ให้ทุกจังหวัด/อำเภอ ได้ปรับปรุง  
คณะกรรมการหมู่บ้านในปี 2526 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 และ  
ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิขึ้น  
ใหม่ พร้อมทั้งแต่งตั้งฝ่ายกิจการต่างๆ ของ กม. และที่ปรึกษาของ กม. พร้อมกันทั่วประเทศ  
กระทรวงมหาดไทย ได้ออกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงาน  
ของคณะกรรมการหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534 เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นนอกจาก  
ผู้ใหญ่บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสตรีสามารถเป็นประธานฝ่ายกิจการอื่นได้ และจังหวัด/อำเภอ  
จัดตั้งฝ่ายกิจการสตรี เพิ่มขึ้นในคณะกรรมการหมู่บ้านอีก 1 ฝ่าย เพื่อเป็นการส่งเสริมบทบาท  
ของสตรีในการมีส่วนร่วมบริหารและพัฒนาหมู่บ้าน รัฐบาลได้แก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะ  
ปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 เนื่องจากปัจจุบันได้มีการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินให้  
เป็นไปโดยรวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ โดยปรับปรุงโครงสร้าง บทบาท อำนาจ

หน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน ตามมาตรา 28 ตีรี้ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 จึงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 27 ก เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2551 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2551 กระทรวงมหาดไทยได้ยกเลิกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2526 ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 และ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้งกรรมการหมู่บ้าน ผู้ทรงคุณวุฒิ พ.ศ. 2533 โดยให้ออกระเบียบ กระทรวง มหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็น กรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการหมู่บ้าน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

## 2. รูปแบบของคณะกรรมการหมู่บ้าน

2.1 คณะกรรมการหมู่บ้าน หรือ กม. หรือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 ซึ่งแก้ไขปรับปรุง (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ประกอบด้วย กรรมการ 2 ประเภท คือ

2.1.1 กรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน

2.1.2 กรรมการหมู่บ้านโดยการเลือก ได้แก่ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้เลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีจำนวน 2 - 10 คน โดยให้ที่ประชุมเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้กำหนด จำนวนที่พึงมีในหมู่บ้าน

2.2 ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ได้มีการกำหนดผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็น กรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ กรรมการหมู่บ้านเลือกประธานกรรมการหมู่บ้านจากกรรมการหมู่บ้าน โดย ตำแหน่งคนหนึ่งและจากกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอีกคนหนึ่ง โดยให้คณะกรรมการหมู่บ้านเลือกรองประธานคนใดคนหนึ่ง และประธานคณะกรรมการหมู่บ้านเลือกกรรมการหมู่บ้านคนหนึ่ง เป็นเลขานุการคณะกรรมการหมู่บ้าน และให้คณะกรรมการหมู่บ้านเลือก กรรมการหมู่บ้านคนหนึ่งเป็นเหรัญญิก ส่วนกรรมการหมู่บ้านคนอื่น ๆ ก็จะแบ่งหน้าที่

รับผิดชอบงานของคณะกรรมการด้านต่าง ๆ ดังนั้น รูปแบบคณะกรรมการหมู่บ้านจะมีลักษณะ ดังนี้

- |       |  |             |
|-------|--|-------------|
| 2.2.1 | ผู้ใหญ่บ้าน                              | เป็นประธาน  |
| 2.2.2 | ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน                       | เป็นกรรมการ |
| 2.2.3 | สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น        | เป็นกรรมการ |
| 2.2.4 | ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน | เป็นกรรมการ |
| 2.2.5 | กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ 2 - 10 คน   | เป็นกรรมการ |
- 1) ลำดับที่ 1 - 4 เป็นโดยตำแหน่ง
  - 2) ลำดับที่ 5 เป็นโดยการเลือกของราษฎรในหมู่บ้าน

### 3. การได้มาและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการหมู่บ้าน

3.1 การได้มาของกรรมการหมู่บ้านของผู้นำหรือผู้แทนหรือองค์กรในหมู่บ้าน ผู้นำของกลุ่มดังต่อไปนี้ มีสิทธิเป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง

3.1.1 กลุ่มแม่บ้าน ตามประกาศของนายอำเภอ

3.1.2 กลุ่มอาชีพ หรือกลุ่มกิจกรรมที่มาจากการรวมตัวกันของสมาชิก ซึ่ง

ตั้งขึ้นตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของทางราชการตามที่กระทรวงมหาดไทย ประกาศ

3.3.3 กลุ่มอาชีพ หรือกลุ่มกิจกรรมที่มาจากการรวมตัวกันของสมาชิก หรือตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมร่วมกันระหว่างสมาชิกภายในกลุ่ม และต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) เป็นกลุ่มที่มีสมาชิกไม่น้อยกว่า 20 คน
- 2) สมาชิกของกลุ่มไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง มีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้าน
- 3) เป็นกลุ่มที่มีการดำเนินกิจกรรมภายในหมู่บ้าน อย่างต่อเนื่องมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน
- 4) เป็นกลุ่มที่มีระเบียบที่กำหนดไว้ชัดเจน และต้องเกิดจากสมาชิก

ร่วมกันกำหนด

ทั้งนี้ นายอำเภอพิจารณาขเว้นลักษณะได้ในกรณีที่เห็นสมควร

### 4. เงื่อนไขเวลาที่ต้องจัดให้มีการเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ

4.1 ถ้าตำแหน่งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิครบวาระการดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งพร้อมกัน ให้นายอำเภอดำเนินการจัดให้มีการประชุมเลือกกรรมการหมู่บ้าน

ผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิครบวาระการดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งพร้อมกัน

4.2 ถ้ากรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิว่างลง จนเป็นเหตุให้กรรมการหมู่บ้านที่เหลืออยู่จำนวนน้อยกว่า 2 คน และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิที่เหลือมีวาระการดำรงตำแหน่งไม่น้อยกว่า 180 วัน ให้นายอำเภอจัดให้มีการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นแทนที่ว่างภายใน 30 วัน เลือกแทนตำแหน่งที่ว่างโดยให้มีวาระเท่ากัน

## 5. การพ้นจากตำแหน่ง

5.1 กรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่งได้แก่

5.1.1 ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนา เมื่อพ้นจากตำแหน่ง

5.1.2 ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มในหมู่บ้านสิ้นสุดลงเมื่อมีการเลือกผู้นำหรือผู้แทนขึ้นใหม่

5.2 นอกจากนี้การพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่งแล้ว การเป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่งของผู้นำกลุ่มในหมู่บ้านต้องสิ้นสุดลง ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

5.2.1 ขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

5.2.2 ตาย

5.2.3 เมื่อนายอำเภอมีประกาศให้กลุ่มตามข้อ 6 (1) หรือ (3) สิ้นสุดสภาพของการเป็นกลุ่ม หรือขาดคุณสมบัติของการเป็นกลุ่ม

ในกรณีที่กลุ่มถูกยุบ เลิก หรือไม่มีการดำรงกิจกรรมต่อเนื่องกันเป็นเวลานานหนึ่งปี ให้ถือว่าสิ้นสุดสภาพของการเป็นกลุ่ม หรือขาดคุณสมบัติของการเป็นกลุ่ม และให้กรรมการหมู่บ้านรายงานให้นายอำเภอประกาศตามข้อ 8

## 6. วิธีการเลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ

6.1 ให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการทำหน้าที่ดำเนินการเลือก และให้นายอำเภอแต่งตั้ง ปลัดอำเภอประจำตำบล ข้าราชการในอำเภอ 1 คน และกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในอำเภอนั้น 1 คน เป็นที่ปรึกษาทำหน้าที่สักขีพยานด้วย

6.2 วิธีการเลือกกระทำโดยวิธีลับหรือเปิดเผยก็ได้ ทั้งนี้ให้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551



6.3 ราษฎรที่มีสิทธิเข้าประชุมส่วนมากที่มาประชุมเลือกผู้ใดแล้วถือว่า ผู้นั้นเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิและให้นำอำเภอออกหนังสือสำคัญไว้เป็นหลักฐาน

6.4 กรณีผู้รับเลือกมีด้วยกันหลายคน และเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันเกินกว่าจำนวนที่ประชุมราษฎรกำหนด ให้ทำการจับฉลาก

7. คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการเลือกเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีสิทธิเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ

7.1 มีสัญชาติไทยและมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่เลือกตั้ง

7.2 ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

7.3 ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือง ไม่สมประกอบ

7.4 มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อตามทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้น ติดต่อกันมานานแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือนจนถึงวันเลือก

8. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 กำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้านแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ เพื่อช่วยเหลือปฏิบัติการกิจของคณะกรรมการหมู่บ้านและผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

8.1 คณะทำงานด้านอำนวยการ ประกอบด้วย ประธานกรรมการหมู่บ้าน รองประธานกรรมการหมู่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หัวหน้าคณะกรรมการด้านต่าง ๆ เลขานุการ และเหรัญญิก โดยให้ประธานกรรมการหมู่บ้านและเลขานุการ เป็นหัวหน้าและเลขานุการ คณะทำงาน มีหน้าที่เกี่ยวกับ

8.1.1 งานธุรการ

8.1.2 การจัดประชุม

8.1.3 การรับจ่ายและเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของหมู่บ้าน

8.1.4 การประชาสัมพันธ์

8.1.5 การประสานงานและติดตามการทำงานของคณะกรรมการด้านต่าง ๆ

8.1.6 การจัดทำรายงานผลการดำเนินการของคณะกรรมการในรอบปี

### 8.1.7 งานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการ

มอบหมาย

8.2 คณะทำงานด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย ประกอบด้วย กรรมการหมู่บ้านซึ่งเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าคณะทำงาน และกรรมการหมู่บ้านที่ คณะกรรมการเลือก มีหน้าที่เกี่ยวกับ

8.2.1 การส่งเสริมให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระมุข

8.2.2 การส่งเสริมอุดมการณ์และวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยให้กับราษฎร ในหมู่บ้าน

8.2.3 การส่งเสริมดูแลให้ราษฎรปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎระเบียบ ข้อบังคับของหมู่บ้าน

8.2.4 การสร้างความเป็นธรรมและประนีประนอมข้อพิพาท

8.2.5 การตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและปราบปราม ยาเสพติดภายในหมู่บ้าน

8.2.6 การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณประโยชน์ของ หมู่บ้าน

8.2.7 การป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและภัยอันตรายของหมู่บ้าน

8.2.8 งานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้าน หรือคณะกรรมการ มอบหมาย

8.3 คณะทำงานด้านแผนพัฒนาหมู่บ้าน ประกอบด้วยกรรมการหมู่บ้านที่ คณะกรรมการเลือก มีหน้าที่เกี่ยวกับ

8.3.1 การจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน

8.3.2 ประสานการจัดทำโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้านกับ คณะทำงานด้านต่าง ๆ เพื่อดำเนินการหรือเสนอของบประมาณจากภายนอก

8.3.3 การรวบรวมและจัดทำข้อมูลต่าง ๆ ของหมู่บ้าน

8.3.4 การติดตามผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาหมู่บ้านและงานอื่นใด ตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

8.4 คณะทำงานด้านส่งเสริมเศรษฐกิจ ประกอบด้วยกรรมการหมู่บ้านที่ คณะกรรมการเลือก

8.4.1 มีหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้าน

8.4.2 การพัฒนาและส่งเสริมการประกอบอาชีพ การผลิตและการตลาด เพื่อส่งเสริมรายได้ให้กับราษฎรในหมู่บ้าน

8.4.3 งานอื่นใดตามที่ประธานคณะกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

8.5 คณะทำงานด้านสังคม สิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ประกอบด้วย กรรมการหมู่บ้านที่คณะกรรมการเลือก มีหน้าที่เกี่ยวกับ

8.5.1 การพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ การจัดสวัสดิการในหมู่บ้าน

8.5.2 การสงเคราะห์ผู้ยากจนที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้

8.5.3 การส่งเสริมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สาธารณสุข

8.5.4 งานอื่นใดตามที่ประธานคณะกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

8.6 คณะทำงานด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ประกอบด้วย กรรมการหมู่บ้านที่คณะกรรมการเลือก มีหน้าที่เกี่ยวกับ

8.6.1 การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมของหมู่บ้าน

8.6.2 งานอื่นใดตามที่ประธานคณะกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

8.7 คณะทำงานด้านอื่น ๆ ที่คณะกรรมการหมู่บ้านเสนอและนายอำเภอเห็นชอบ

8.8 ที่ปรึกษาคณะกรรมการหมู่บ้าน  
ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551

8.8.1 ปลัดอำเภอประจำตำบล

8.8.2 กำนัน นายกเทศมนตรีตำบล / นายกองกิจการบริหารส่วนตำบล

8.8.3 นายอำเภออาจแต่งตั้งข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลหรือหมู่บ้านนั้น หรือบุคคลอื่นใดที่คณะกรรมการหมู่บ้านเห็นสมควร เพิ่มเติมก็ได้

#### 8.9 การบริหารการเงินในหมู่บ้าน

8.9.1 ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551

1) คณะกรรมการ โดยความเห็นชอบของนายอำเภอ อาจมีมติให้จัดตั้ง กองทุนกลางพัฒนาหมู่บ้าน ตลอดจนกิจกรรมอันเป็นประโยชน์สาธารณะของหมู่บ้านก็ได้ โดยกองทุนกลางพัฒนาหมู่บ้านนั้น เพื่อเป็นกองทุนในการบริหารจัดการและการดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยกองทุนกลางพัฒนาหมู่บ้าน อาจมีรายได้ ดังนี้

- 1.1) เงินที่กลุ่มหรือองค์กรภายในหมู่บ้านจัดสรรขึ้น
- 1.2) เงินที่ได้รับจากการอุดหนุนจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 1.3) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 1.4) รายได้จากการจัดกิจกรรมของหมู่บ้าน

2) ให้คณะกรรมการ โดยความเห็นชอบของนายอำเภอกำหนด หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินของกองทุนกลางพัฒนาหมู่บ้านไว้ ดังนี้

- 2.1) ค่าใช้จ่ายในการจัดประชุม
- 2.2) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของคณะกรรมการ
- 2.3) การจัดสรรสวัสดิการภายในหมู่บ้าน
- 2.4) การจัดกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ของหมู่บ้าน
- 2.5) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด

#### 8.10 การประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551

8.10.1 ให้คณะกรรมการประชุมกันเป็นประจำอย่างน้อยเดือนหนึ่งครั้ง โดยให้มีการประชุมภายในเจ็ดวันหลังจากการประชุมประจำเดือนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่นายอำเภอเรียกประชุม

8.10.2 การประชุมให้กระทำโดยเปิดเผยและเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้าไปฟังได้ เว้นแต่คณะกรรมการจะลงมติให้ประชุมลับ

8.10.3 การประชุมต้องมีกรรมการหมู่บ้านมาระชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการหมู่บ้านทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุม

8.10.4 การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ เว้นแต่กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการอื่นใดกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

8.10.5 กรณีเรื่องใดที่ที่ประชุมเห็นว่าจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นของราษฎรในหมู่บ้านหรือเป็นเรื่องที่จะมีผลต่อวิถีชีวิตของราษฎรในชุมชนหรือหมู่บ้าน หรือเป็นเรื่องที่มีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ให้เป็นไปตามมติให้มีการประชุมประชาคมหมู่บ้าน คณะกรรมการอาจมีมติให้มีการประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อรับฟังความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว ก็ได้

8.10.6 คณะกรรมการหมู่บ้านอาจมีมติให้มีการประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อรับฟังความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวได้ โดยเมื่อประชาคมหมู่บ้านในเรื่องใดแล้ว ให้คณะกรรมการแจ้งนายอำเภอและประกาศให้ราษฎรในหมู่บ้านทราบทั่วกัน และปฏิบัติตามมติของที่ประชุมประชาคมหมู่บ้าน ทั้งนี้มติประชาคมต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ พร้อมทั้งแจ้งให้นายอำเภอและราษฎรในหมู่บ้านทราบโดยทั่วกัน

8.10.7 ราษฎรในหมู่บ้านผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน อาจยื่นหนังสือแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจกรรมหรือประโยชน์สาธารณะของหมู่บ้านต่อคณะกรรมการได้ และให้คณะกรรมการบรรจุเรื่องดังกล่าวเข้าที่ประชุมพิจารณา

8.11 การควบคุมดูแลให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ควบคุม การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้านและมติที่ประชุมประชาคมหมู่บ้านให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการ และให้ปลัดอำเภอประจำตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในตำบลที่รับผิดชอบ

8.12 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน

8.12.1 ภารกิจตามอำนาจหน้าที่ใน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551

1) คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ช่วยเหลือ แนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือที่นายอำเภอมอบหมาย หรือที่ผู้ใหญ่บ้านร้องขอ (มาตรา 28 ตรี วรรคสอง)



2) มาตรา 28 ตรี วรรคสาม ให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน และบริหารจัดการทำกิจกรรมที่ดำเนินงานในหมู่บ้านร่วมกับองค์กรอื่น ๆ ทุกภาคส่วน (มาตรา 28 ตรี วรรคสาม)

#### 8.12.2 ภารกิจตามอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายอื่น ๆ

คณะกรรมการหมู่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในการประนีประนอมข้อพิพาทในระดับหมู่บ้าน โดยมีข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530

ลักษณะของข้อพิพาทที่จะทำการประนีประนอม ข้อพิพาทนั้นเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับ

- 1) คดีฟ้องทุกประการ
- 2) คดีอาญาประเภทความรับผิดชอบความกันได้
- 3) คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงให้คณะกรรมการหมู่บ้านประนีประนอม

ข้อพิพาท

- 4) ข้อพิพาทดังกล่าวที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านหรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมี

ภูมิฐานะอยู่ในหมู่บ้าน

8.12.3 ภารกิจงานตามนโยบายของรัฐ คณะกรรมการหมู่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้านในการดำเนินงานในหมู่บ้าน เช่น โครงการ SML กองทุนหมู่บ้าน การแก้ไขปัญหาเสพติด ฯลฯ ซึ่งผู้ใหญ่บ้านอาจมอบหมายคณะทำงานในแต่ละด้าน เพื่อเป็นการกระจายอำนาจในการทำงาน เพื่ออำนวยความสะดวกและสนองความต้องการของประชาชน

- 1) ภารกิจประจำกระทรวง ทบวง กรม คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ในการปฏิบัติงานของทุกกระทรวง ทบวง กรม โดยสั่งการผ่านจังหวัดและอำเภอ
- 2) ภารกิจเฉพาะตามลักษณะพื้นที่ คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นองค์กรหรือผู้แทนของประชาชนในการสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชน ซึ่งมีความแตกต่างตามลักษณะทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ประเพณี และสภาพปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนตามภูมิประเทศ และภูมิสังคม เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ

## ข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบลคอนสมบูนธ์ อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์

### 1. ความเป็นมา

องค์การบริหารส่วนตำบลคอนสมบูนธ์ จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 โดยแยกออกมาจากตำบลอุ่มเม่าและตั้งเป็นตำบลคอนสมบูนธ์ เมื่อปี พ.ศ.2529 ปัจจุบันนี้ ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลคอนสมบูนธ์ ตั้งอยู่ที่ หมู่ที่ 1 บ้านคอนยานาง ตำบลคอนสมบูนธ์ อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์

### 2. สภาพทั่วไป

#### 2.1 ที่ตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลคอนสมบูนธ์ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของจังหวัดกาฬสินธุ์ห่างจากศาลากลางจังหวัดกาฬสินธุ์ 7 กิโลเมตร อยู่ทางทิศตะวันออกของอำเภอยางตลาดและห่างจากที่ว่าการอำเภอ 12 กิโลเมตร มีเนื้อที่ประมาณ 16,327 ไร่ หรือ 26.124 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 4.20 ของพื้นที่ทั้งอำเภอ โดยมีพื้นที่ราบ 16,000 ไร่ พื้นที่น้ำ 327 ไร่

องค์การบริหารส่วนตำบลคอนสมบูนธ์มีอาณาเขตติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลใกล้เคียง ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับเทศบาลตำบลบัวบาน

ทิศใต้ ติดต่อกับเทศบาลตำบลอุ่มเม่า/เทศบาลตำบลโคกศรี

ทิศตะวันออก ติดต่อกับเทศบาลตำบลลำพาน

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ อบต. คลองขาม/อบต. ยางตลาด

#### 2.2 ลักษณะภูมิประเทศ

องค์การบริหารส่วนตำบลคอนสมบูนธ์มีลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบลุ่มพื้นที่โดยรวมร้อยละ 85 อยู่ในพื้นที่ชลประทานสามารถทำการเกษตรได้ตลอดปี นอกจากนั้นบางพื้นที่เป็นที่ไร่สวนซึ่งลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบยกสูงซึ่งอยู่ในชั้นที่ บ้านหนองขาม บ้านป่าแดงและบ้านคงเค็งบางส่วน

### 3. การเมืองการปกครอง

องค์การบริหารส่วนตำบลคอนสมบูนธ์มีทั้งหมดจำนวน 14 หมู่บ้าน มีหมู่บ้านอยู่ในเขตพื้นที่เดิมพื้นที่ จำนวน 12 หมู่บ้านและอยู่ในพื้นที่บางส่วนจำนวน 2 หมู่บ้าน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 28 คน

ตารางที่ 2 รายชื่อหมู่บ้านขององค์การบริหารส่วนตำบลตำบลคอนสมบูนธ์ พ.ศ.2553

หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	จำนวนประชากร (กรรมการหมู่บ้าน)
1	บ้านคอนขานาง	17
2	บ้านป่าแดง	15
3	บ้านหนองขาม	15
4	บ้านคงเค็ง	21
5	บ้านคอนขานาง	15
6	บ้านคอนขานาง	16
7	บ้านดาวเหนือ	23
8	บ้านสามัคคี	15
9	บ้านศรีสังคม	18
10	บ้านโนนสามัคคี	22
11	บ้านโนนสมบูนธ์	16
12	บ้านนาสมบูนธ์	20
13	บ้านชุมชนป่าแดง	12
14	บ้านหนองขาม	12
รวม		237

#### 4. สภาพทางสังคม

##### 4.1 ประชากร

จากสถิติของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ตรวจสอบประชากรจากทะเบียนบ้าน เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2553 องค์การบริหารส่วนตำบลคอนสมบูนธ์ มีประชากรทั้งสิ้น 7,974 คน แยกเป็นชาย 4,006 คน คิดเป็นร้อยละ 50.23 หญิง 3,968 คน คิดเป็นร้อยละ 49.74 หมู่บ้านที่มีประชากรมากที่สุด ได้แก่ บ้านดาวเหนือ หมู่ที่ 7 จำนวนประชากรทั้งสิ้น 721 คน แยกเป็นชาย 376 คน หญิง 345 คน

#### 4.2 การศึกษา

องค์การบริหารส่วนตำบลคอนสมบูนมีสถาบันการศึกษาทั้งสิ้นจำนวน 3 แห่ง โดยมีการเปิดให้มีการเรียนการสอนภาคบังคับ 2 แห่งและขยายโอกาส 1 แห่ง คือ โรงเรียนคอนยานางศึกษา นอกจากนี้ยังมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 3 แห่งและศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด 2 แห่ง

#### 4.3 การศาสนา

วัดและสำนักสงฆ์มีจำนวน 5 แห่ง ประชากรโดยส่วนใหญ่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนสมบูนนับถือศาสนาพุทธ โดยคิดเป็นอัตราร้อยละ 92 ของประชากรทั้งหมดของผู้ที่นับถือศาสนาพุทธ

#### 4.4 การสาธารณสุข

ในเขตพื้นที่บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนสมบูนมีหน่วยงานสาธารณสุขจำนวน 1 แห่ง คือ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล การดำเนินการมุ่งการป้องกัน ระวังและบริการด้านสุขภาพโดยรวมทั้งการส่งเสริมสุขภาพ นอกจากนี้ยังมีการจัดให้มีบริการด้านสาธารณสุขมูลฐานในแต่ละหมู่บ้านด้วย

#### 4.5 การคมนาคม

องค์การบริหารส่วนตำบลคอนสมบูนมีเส้นทางคมนาคมเชื่อมต่อระหว่างหมู่บ้านและท้องถิ่นอื่นรวมระยะทาง 55.78 กิโลเมตร โดยแยกเป็นถนนลาดยาง 8 สาย 9.5 กิโลเมตร ถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ 2.50 กิโลเมตร และถนนคอนกรีตเสริมเหล็กจำนวน 52 สาย 25.45 กิโลเมตรถนนลูกรังภายในหมู่บ้าน 60 สาย 15.49 กิโลเมตรและถนนลูกรังเชื่อมต่อหมู่บ้าน 3 สาย ระยะทาง 5.51 กิโลเมตร

#### 4.6 การไฟฟ้า

จำนวนหมู่บ้านที่ได้รับบริการด้านไฟฟ้าครบทุกหมู่บ้านหรือจำนวน 1,787 ครัวเรือน

### 5. สภาพเศรษฐกิจ

#### 5.1 สภาพเศรษฐกิจทั่วไป

ภาวะเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนสมบูน การผลิตโดยรวมแล้วจะอยู่ที่ภาคการเกษตรเป็นหลัก พื้นที่ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับอำนวยการดำเนินกิจกรรม

เพราะอยู่ในเขตชลประทาน รายได้ในภาคดังกล่าวมีอัตราเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ขณะเดียวกันต้นทุนการผลิตก็มีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นเช่นเดียวกัน สำหรับภาคอุตสาหกรรมนั้นมีอยู่ไม่มากนัก ประมาณ 5 แห่ง ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมขนาดย่อมจำนวน 4 แห่งและอุตสาหกรรมขนาดใหญ่จำนวน 1 แห่ง แหล่งอุตสาหกรรมดังกล่าวเป็นแหล่งรองรับแรงงานในพื้นที่ได้จำนวนหนึ่งสรุป จากสถานะทั่วไปในด้านเศรษฐกิจนั้นถือได้ว่าประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นสามารถที่จะพึ่งตนเองได้ในระดับหนึ่ง

### 5.2 การเกษตร

องค์การบริหารส่วนตำบลคอนสมบูรณ์มีพื้นที่ทำการเกษตรทั้งสิ้น 13,000 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 79.62 ของพื้นที่แห่งการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นพื้นที่สำหรับการทำนา 10,816 ไร่ (นาปี) คิดเป็นร้อยละ 83.2 ของพื้นที่การเกษตร ผลผลิต 4,417.62 ตัน/ปี ข้าวนาปรัง พื้นที่ที่ใช้เพาะปลูก 7,595 ไร่ ผลการผลิต 3,118.61 ตัน/ปี ซึ่งหากรวมพื้นที่ทำนาต่อผลผลิต รวมทั้งสิ้น 18,441 ไร่ รวมผลผลิตทั้งสิ้นจำนวน 7,536.26 ตัน/ปี ไม้ยืนต้น 200 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 1.08 พื้นที่สวน 50 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 0.27 นอกจากนั้นเป็นพื้นที่สำหรับทำไร่อื่นๆ เช่น มันสำปะหลัง 3,245 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 17.59

นอกจากนี้ผลผลิตที่มีชื่อเสียงของตำบลคอนสมบูรณ์ประเภทแดงโมถือเป็นผลผลิตที่สร้างรายได้ให้กับประชาชนเป็นอย่างมาก ซึ่งในแต่ละปีนั้นจะมีเงินหมุนเวียนในภาคการผลิตประมาณไม่ต่ำกว่า 200-300 ล้านบาท/ปี เกษตรกรที่ทำกิจกรรมการเกษตรดังกล่าวมีจำนวนทั้งสิ้น 415 ครอบครัว สำหรับการตลาดนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลคอนสมบูรณ์ได้จัดตั้งตลาดขึ้นบริเวณ โลกคอนหัน ซึ่งถือเป็นตลาดกระจายสินค้าประเภทแดงโมที่ใหญ่ที่สุดของภูมิภาค

### 5.3 ด้านอุตสาหกรรม

โรงงานในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลคอนสมบูรณ์มีทั้งสิ้น 5 โรง เช่น โรงงานงานผลิตคอนกรีตผสมเสร็จ โรงงานผลิตเฟอร์นิเจอร์และโรงงานอื่นๆ ซึ่งมีขนาดเล็กในลักษณะการค้าดำเนินงานในครัวเรือน เช่น โรงสีต่างๆ เป็นต้น

### 5.4 การพาณิชย์กรรม

ด้านการค้า มีผู้ประกอบการทั้งสิ้น 19 ราย ซึ่งเป็นบริษัท 3 แห่ง นอกจากนั้นเป็นธุรกิจภายในครอบครัวเป็นส่วนใหญ่ผลิตภัณฑ์และผลผลิต OTOP ที่สำคัญ ได้แก่ ข้าวเหนียวเกษตร ขนนางเลียบ และแดงโม รายได้เฉลี่ย/หัว/ปีของประชากร 21,465 บาท



## 5.5 การบริการ

ด้านการบริการในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลคอนสมบูนมีโรงแรม  
จำนวน 1 แห่ง

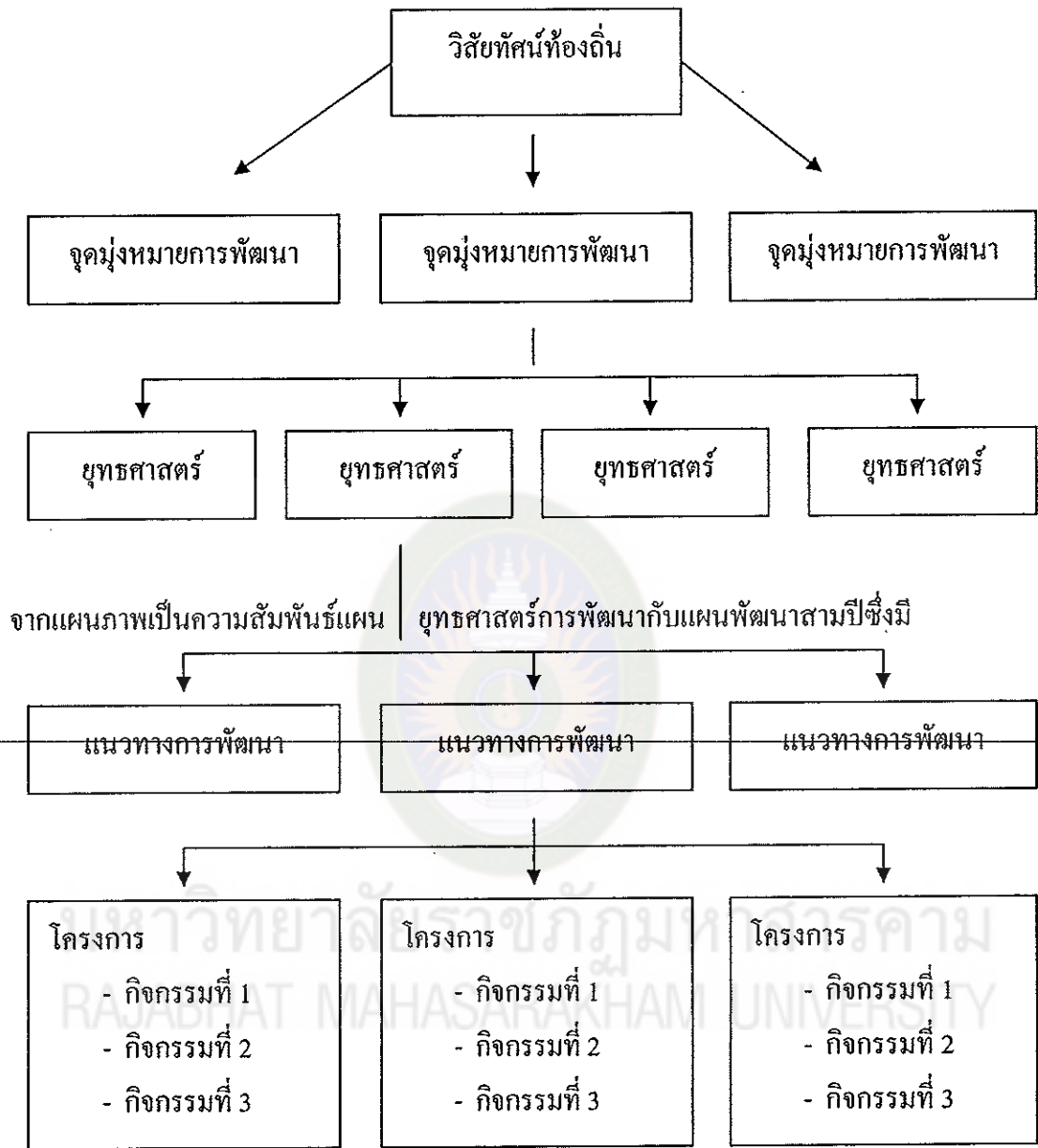
## 6. ทรัพยากรธรรมชาติ

องค์การบริหารส่วนตำบลคอนสมบูนมีแหล่งน้ำธรรมชาติ เช่น ลำน้ำพาน  
หนอง บึง สระน้ำ จำนวนหนึ่งซึ่งประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์จากแหล่งน้ำดังกล่าวเป็น  
อย่างมาก เช่น นำมาอุปโภคบริโภค การผลิตน้ำประปา รวมถึงการนำมาใช้ในการประกอบ  
อาชีพในพื้นที่ทำการเกษตร

## 7. ลักษณะแผนพัฒนาสามปี

แผนพัฒนาสามปีเป็นการแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยมี  
หลักคิดที่ว่า ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาหนึ่งๆ จะมีแนวทางการพัฒนาได้มากกว่าหนึ่ง  
แนวทางและภายใต้แนวทางการพัฒนาหนึ่ง จะมีโครงการ/กิจกรรมได้มากกว่าหนึ่งโครงการ/  
กิจกรรมที่จะต้องนำมาดำเนินการ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการ ใน  
แต่ละยุทธศาสตร์การพัฒนาซึ่งจะมีผลต่อวัตถุประสงค์ เป้าหมาย จุดมุ่งหมายการพัฒนาอย่าง  
ยั่งยืนและวิสัยทัศน์ในที่สุด

นอกจากนั้น แผนพัฒนาสามปีเป็นแผนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับงบประมาณ  
รายจ่ายประจำปี กล่าวคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใช้การวางแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือใน  
การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปจัดทำงบประมาณ เพื่อให้กระบวนการจัดทำ  
งบประมาณเป็นไปด้วยความรอบคอบและผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน  
ดังแสดงในแผนภูมิที่ 3



แผนภูมิที่ 3 ความเชื่อมโยงของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากับแผนพัฒนาสามปี

ดังนั้น โครงการที่จะบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาสามปี โดยเฉพาะแผนประจำปีแรกของ ห้วงระยะเวลาสามปีนั้นควรมีสภาพพร้อมอย่างน้อย 2 ประการ คือ

ประการที่ 1 มีความแน่นอนของกิจกรรมที่จะดำเนินการ โดยประเมินความเป็นไปได้ของโครงการ/กิจกรรม รวมทั้งผลประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจาก โครงการ/กิจกรรม

ประการที่ 2 กิจกรรมที่อยู่ในแผนประจำปีแรกของห้วงระยะเวลาสามปี ควรมีความพร้อมในเรื่องรูปแบบและรายละเอียดทางเทคนิคพอสมควร เพื่อให้สามารถกำหนดรายการในแผนพัฒนาที่จะนำไปใช้จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

### 7.1 ลักษณะของแผนสามปี

7.1.1 เป็นเอกสารที่แสดงความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

7.1.2 เป็นเอกสารที่แสดงแนวทางการพัฒนาและวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาที่ชัดเจนและมีลักษณะเฉพาะเจาะจงที่ดำเนินการ

7.1.3 เป็นเอกสารที่แสดงโครงการ/กิจกรรม การพัฒนาที่จะดำเนินการเป็นห้วงระยะเวลาสามปี

7.1.3 เป็นเอกสารที่แสดงความเชื่อมโยงระหว่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากับงบประมาณรายจ่ายประจำปี

### 7.2 ประโยชน์ของแผนพัฒนาสามปี

การจัดทำแผนของการพัฒนาสามปี เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณาอย่างรอบคอบให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างแนวทางการดำเนินงานต่างๆ ที่อาจมีความเชื่อมโยงและส่งผลในเชิงสนับสนุนและเป็นอุปสรรคกัน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาตัดสินใจกำหนดแนวทางการดำเนินงานและใช้ทรัพยากรการบริหารท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะสูงสุด ซึ่งทรัพยากรการบริหารโดยทั่วไปประกอบด้วย เงิน คน วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ

### 7.3 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

หลังจากที่ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์แล้ว ก็ต้องถึงขั้นตอนในการแปลงสู่การปฏิบัติโดยการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำแผน 7 ขั้นตอน ดังนี้

#### ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผน

1) หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำแผนการพัฒนาเข้าพบผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อชี้แจง วัตถุประสงค์ ความสำคัญและความจำเป็นในการจัดทำแผนพัฒนา เพื่อให้ผู้บริหารทราบถึงภารกิจที่จะดำเนินการต่อไป พร้อมนำเสนอโครงการจัดทำแผนพัฒนาสามปีผ่านปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารอนุมัติ

2. หน่วยงานที่รับผิดชอบแจ้งโครงการที่ได้รับอนุมัติให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น หน่วยงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาคมท้องถิ่น

### ขั้นตอนที่ 2 การคัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

1) ในขั้นตอนนี้ คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา จะสรุป ยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พร้อมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น รวมทั้งยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด/อำเภอ และนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อนำเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

2) คณะกรรมการท้องถิ่น จัดการประชุมร่วมกับประชาคมท้องถิ่นและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวมการพิจารณา โดยในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในครั้งแรก ให้เวทีประชาคมคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาที่สมควรนำมาใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาสามปี แต่สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในปีต่อไป เวทีการประชุมดังกล่าวจะต้องทบทวนยุทธศาสตร์การพัฒนาแนวทางการพัฒนายังมีความจำเป็นหรือไม่

3) เมื่อได้แนวทางการพัฒนาแล้ว เวทีประชาคมพิจารณาว่ามีโครงการ/กิจกรรมอะไรบ้างที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแนวทางการพัฒนาที่คัดเลือกมาใช้เป็นกรอบในการพัฒนา

4) โครงการ/กิจกรรมที่พิจารณากำหนดมีจำนวนมาก ดังนั้น ในขั้นตอนนี้ จะต้องมีการดำเนินการ ดังนี้

4.1) พิจารณาความเกี่ยวเนื่องระหว่างยุทธศาสตร์ ว่ามีความสัมพันธ์ เชื่อมต่อกันหรือไม่

4.2) ให้พิจารณาโครงการกิจกรรมจากแผนชุมชนที่เกินความสามารถ ในการดำเนินการของชุมชนที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์พัฒนามาจัดทำแผนพัฒนาสามปี

4.3) มีการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาของโครงการ/กิจกรรมเพื่อ บรรลุลงในแผนพัฒนาสามปีและพิจารณาความต่อเนื่องของโครงการ/กิจกรรมในแต่ละปีด้วย

4.4) เนื่องจากกิจกรรมที่ต้องดำเนินการมีความหลากหลาย ดังนั้นใน ขั้นตอนของการพิจารณากำหนดกิจกรรม ได้คำนึงถึงสิ่งต่างๆ ดังนี้ งบประมาณรายรับรายจ่าย ทรัพยากรการบริหาร ภารกิจที่ต้องรับผิดชอบการดำเนินการในเรื่องนั้นๆ โครงการที่มีขีด ความสามารถที่ดำเนินการเองได้ โครงการที่อยู่ใต้น้ำงานหน้าที่ซึ่งต้องอุดหนุนหน่วยงานอื่นทำ

การแทนโครงการที่ต้องขอรับการสนับสนุนหน่วยงานอื่น

### ขั้นตอนที่ 3 การเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล

#### 1) การเก็บรวบรวมข้อมูล

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลดำเนินการสำรวจและเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐาน รวมทั้งวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทางการพัฒนาที่เลือก

#### 2) การวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วยกิจกรรมหลักดังนี้

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

### ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา

#### 1) หลังจากได้แนวทางการพัฒนาในห้วงสามปีแล้ว ให้ที่ประชุมร่วมกัน

พิจารณาคัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ มาจัดทำเป็นวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาพิจารณาคัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี โดยนำวัตถุประสงค์ดังกล่าวมาจัดทำเป็นวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี ดังตัวอย่าง วัตถุประสงค์แนวทางการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่

ข้อ 1 เพื่อส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มอาชีพ

ข้อ 2 เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีรายได้เสริม

บางครั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นแล้ว แต่อาจนำมาปรับให้ชัดเจนและสอดคล้องกันสถานการณ์ในช่วงสามปี

3. ในขั้นตอนนี้ ที่ประชุมจะร่วมกันพิจารณากำหนดโครงการ/กิจกรรมการพัฒนา ที่จะต้องดำเนินการตามแนวทางที่คัดเลือก และโดยที่กิจกรรมที่จะดำเนินย่อมมีความหลากหลายซึ่งที่ประชุมจะต้องพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้ด้วย คือ

3.1 พิจารณากิจกรรมที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาที่กำหนดอย่างรอบคอบ เพื่อให้ได้โครงการ/กิจกรรมที่ครบถ้วน ซึ่งอาจจะ



มีทั้งโครงการ/กิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง โครงการ/กิจกรรมที่ร่วมดำเนินการกับหน่วยงานอื่น หรือโครงการ/กิจกรรมที่หน่วยงานอื่นเป็นผู้ดำเนินการ

3.2 พิจารณาจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรม ควรพิจารณาทั้งภายใต้แนวทางเดียวกันและระหว่างแนวทางการพัฒนา

3.3 พิจารณาถึงความเชื่อมโยงของกิจกรรมทั้งใน ด้านกระบวนการดำเนินงานและในด้านของผลการดำเนินการ เพื่อบรรจุกิจกรรมลงในปีต่างๆ ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

3.4 พิจารณาคัดเลือกโครงการ/กิจกรรม

3.5 จากความจำเป็นเร่งด่วน

3.6 ชี้ความสามารถทางทรัพยากรการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.7 ความเชื่อมโยงของกิจกรรมและระยะเวลาที่จะดำเนินการ

#### ขั้นตอนที่ 5 การจัดทำรายละเอียดโครงการ/กิจกรรมการพัฒนา

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาคัดเลือกโครงการที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี มาจัดทำรายละเอียดโครงการในด้านเป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ งบประมาณ ระยะเวลา ผู้รับผิดชอบ และตัวชี้วัดความสำเร็จ โดยเน้นการศึกษารายละเอียดของกิจกรรมที่จะดำเนินการในปีแรกของแผนพัฒนาสามปี เพื่อให้สามารถนำไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ต่อไป

#### ขั้นตอนที่ 6 การจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี

1. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดทำร่างแผนพัฒนาสามปีโดยมีเค้าโครงประกอบด้วย 7 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 บทนำ

ส่วนที่ 2 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 3 ผลการพัฒนาท้องถิ่นในปีที่ผ่านมา

ส่วนที่ 4 เศรษฐศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

ส่วนที่ 5 ยุทธศาสตร์และการพัฒนาในช่วงสามปี

ส่วนที่ 6 บัญชีโครงการ/กิจกรรม

ส่วนที่ 7 การติดตามและประเมินผลการพัฒนาสามปีไปปฏิบัติ

2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดเวทีประชาคม ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีและรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะแล้วนำไปปรับปรุงแผนพัฒนาสามปีให้สมบูรณ์ต่อไป

3. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนำร่างแผนพัฒนาสามปีที่ปรับปรุงแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณา

### ขั้นตอนที่ 7 การอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีที่ผ่านการพิจารณาให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือเสนอคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอในกรณีที่มีการมอบอำนาจ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยมีกระบวนการ เช่นเดียวกับขั้นตอนที่ 9 ของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

2. ผู้บริหารท้องถิ่นนำร่างแผนพัฒนาสามปีที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอในกรณีที่มีการมอบอำนาจเสนอขอรับอนุมัติจากสภาท้องถิ่น

3. เมื่อสภาท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติแผนพัฒนาสามปีแล้วสภาท้องถิ่นจะส่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีและนำไปปฏิบัติ รวมทั้งแจ้งสภาท้องถิ่น คณะกรรมการการพัฒนาจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประกาศให้ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับทราบ โดยทั่วกัน

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของกรรมการหมู่บ้านในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลคอนสมบูรณ์ อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ มีดังนี้

#### 1. งานวิจัยภายในประเทศ

ประยูร จำเริญเจือ (2550 : 79-83) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้านในกระบวนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอสวมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้านในกระบวนการ

บริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้านพบว่ามีส่วนร่วมมาก คือ ด้านการวางแผนและด้านการร่วมมือประสานงาน มีส่วนร่วมปานกลางคือด้านการรายงานผลการปฏิบัติงาน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการปฏิบัติงาน/วิธีการจัดการและด้านการใช้จ่ายงบประมาณ ส่วนการเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้านในกระบวนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพศ อายุและอาชีพแตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อระดับการมีส่วนร่วมไม่แตกต่างกัน แต่จำแนกตามระดับการศึกษา มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

กิตติศักดิ์ รัตน โนชา (2550 : 82-86) ได้วิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลบางเจาะ อำเภอบ้านฉาง จังหวัดชลบุรี พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยภาพรวม และด้านการแสดงความคิดเห็น ด้านการกำหนดปัญหา ด้านการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา ด้านการดำเนินการ ด้านการรับผลประโยชน์ และด้านการติดตามและประเมินผล อยู่ในระดับปานกลาง ตามสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า เพศชายและเพศหญิงมีส่วนร่วมโดยภาพรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน ปัญหา อุปสรรค การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี คือ ไม่มีเวลาว่างและข้อเสนอแนะ ในการปรับปรุงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีคือควรแจ้งกำหนดการประชุมล่วงหน้า ควรทำหนังสือเชิญประชุม ควรจัดประชุมให้ตรงกับวันหยุด ควรรายงานการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอโครงการต่างๆ

เกศินี พรหมตัน (2550 : 77-89) ได้วิจัย การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี ของเทศบาลตำบลแม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี ในระดับมาก ปัจจัยส่วนบุคคลด้านเพศของผู้ตอบแบบสอบถาม ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วม สมาชิกในชุมชนในเขตเทศบาลตำบลแม่โจ้ ยังไม่ค่อยเข้าใจบทบาทและหน้าที่ของตนเองต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะปัญหา ส่วนใหญ่ยังคิดเป็นหน้าที่ของหน่วยงานราชการและภาครัฐ ส่วนปัญหาและข้อจำกัดในด้านงบประมาณ สายการปฏิบัติงานการบังคับบัญชาที่ซ้ำซ้อน ทำให้โครงการที่บรรจุไว้ในแผนไม่ได้รับการดำเนินการอย่างแท้จริง

วีระชัย คำล้าน (2550 : 44-46) ได้วิจัยการมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวมอยู่ในระดับ

ปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดที่สุด คือ ด้านการร่วมตัดสินใจ ด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุด คือ ด้านการร่วมดำเนินการ และข้อเสนอแนะของประชาชน คือ การมีส่วนร่วมในการปฏิเสธรในสิ่งที่ไม่เหมาะสม เทศบาลควรพิจารณาหากกลยุทธ์เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปฏิเสธรที่ไม่เหมาะสม การมีส่วนร่วมในการออกทุนในการพัฒนาแผนค่อนข้างน้อย ผู้บริหารเทศบาลควรทำเป็นตัวอย่างในการบริจาด การมีส่วนร่วมในการสรุปผล การดำเนินการปฏิบัติโครงการ/กิจกรรม ของเทศบาลค่อนข้างน้อย ควรส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมนี้มากขึ้น โดยการประชุมประชาคม เป็นต้น เทศบาลควรเน้นการพัฒนาทางด้านอาชีพควบคู่กันไปการพัฒนาด้าน โครงสร้างพื้นฐาน

นฤกร โสภาน่าง (2550 : 55-59) ได้วิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลป่าตันนาครี อำเภอมะนัง จังหวัดลำปาง พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง กิจกรรมที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุดคือการร่วมเสนอปัญหา รวบรวม วิเคราะห์ ปัญหาและความต้องการ ของชุมชน โดยการเข้าร่วมในการจัดเวทีประชาคม ซึ่งการที่ประชาชนไม่สามารถเข้าร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลฯ ในขั้นของการเตรียมการ การปฏิบัติ และติดตามประเมินผล นั้น เกิดจากการไม่รู้บทบาทในการเข้าไปมีส่วนร่วม และไม่เข้าใจหลักการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ปัญหา และอุปสรรค ที่ทำให้ประชาชนไม่เข้าร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลนาครี คือ ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการจัดทำแผน ประชาชนไม่ได้รับข่าวสารเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนา เห็นว่าปัญหาที่นำเสนอไม่ถูกนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม และขาดปัจจัยพื้นฐานในการระดมการมีส่วนร่วม ได้แก่ ปัจจัยที่เป็นสิ่งจูงใจ ทั้งในด้านการร่วมแรง ร่วมทรัพยากร ร่วมรับผลประโยชน์ และปัจจัยอำนาจในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมเพราะประชาชนที่เข้าร่วมไม่มีอำนาจกำหนดเป้าหมาย ผลประโยชน์ของกิจกรรม ได้ข้อเสนอแนะ ประชาชนต้องการให้เทศบาลจัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดทำแผนแบบมีส่วนร่วม เพื่อให้รู้บทบาทของตนเอง และให้เทศบาลสร้างแรงจูงใจ และเปิดเผยข้อมูลให้มากขึ้น โดยการเพิ่มช่องทางการประชาสัมพันธ์การจัดทำแผนให้เข้าถึงมากที่สุด เพื่อให้ประชาชนได้มีพัฒนาการทางความคิด สามารถร่วมวางแผนที่ดีได้ในอนาคต

สมศักดิ์ พรหมเตื้อ (2551 : 74) ได้ทำวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม โดยจำแนกตามเพศ อาชีพ และระดับการศึกษา พบว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม

โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ทั้ง 4 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมิน ส่วนการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่จำแนกตามอาชีพ ไม่แตกต่างกันทางสถิติ เมื่อจำแนกตามเพศและระดับการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

อดิสรณ์ ชัดสีใส (2551 : 71-82) ได้วิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในอำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า กระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วย ขั้นตอนการเตรียมการจัดทำแผน การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญการวิเคราะห์ศักยภาพการพัฒนาของท้องถิ่นในปัจจุบัน การกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดพันธกิจ การกำหนดยุทธศาสตร์ การพัฒนาและแนวทางการพัฒนา การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น อยู่ในระดับมาก และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ความต้องการ และร่วมตรวจสอบกระบวนการจัดทำแผนทุกขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจคัดเลือกโครงการ กิจกรรม เสนอปัญหา มีส่วนร่วมในกิจกรรมพัฒนาท้องถิ่น การทำประชาคม มีส่วนร่วมในการใช้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางครั้งเท่านั้น ทั้งนี้ประชาชนบางส่วนยังไม่ให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากนัก มองว่าเป็นหน้าที่ของภาครัฐ และตนเองขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ปัญหาและอุปสรรคการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พบว่า ประชาชนไม่มีเวลาที่จะเข้ามามีส่วนร่วมจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ไม่มีความรู้เกี่ยวกับแผนพัฒนาท้องถิ่นปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ขาดการประชาสัมพันธ์ ขาดการประสานงานขอความร่วมมือ สนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐระดับอำเภอ และจังหวัด ปัญหาการสื่อสารกับประชาชนในชุมชน/หมู่บ้านชาวไทยภูเขาขาดข้อมูลที่ทันสมัย ระยะเวลาในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเร่งรีบ และบางส่วนมีความเห็นว่า ขาดการคำนึงถึงปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชน



เอี่ยมอารีย์ เงินใส (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลเวียง อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น (แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พ.ศ.2551-2555 แผนพัฒนาสามปี พ.ศ.2551-2553 และแผนแม่บทชุมชน) ของประชาชนด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (การดำเนินการ) ด้านการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และด้านการมีส่วนร่วมในการพยายามประเมิณผล อยู่ในระดับปานกลาง กิจกรรมที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาของอบต. มากที่สุด คือ การเข้าร่วมประชุมประชาคมหมู่บ้าน รองลงมา คือ การเข้าร่วมการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน และมีส่วนร่วมน้อยที่สุด คือ อื่นๆ โดยประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมโดยสมัครใจมากที่สุด รองลงมาเป็นการได้รับการแต่งตั้ง และการชักชวนจากผู้อื่น เหตุผลที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ได้แก่ ทำให้การบริหารงานของอบต. มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สนองตอบความต้องการและแก้ไขปัญหาได้ เป็นโอกาสได้เข้าร่วมรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ได้รับประโยชน์ เช่น ด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การศึกษา สาธารณสุข ฯลฯ ตระหนักว่าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่และการแสดงสิทธิ อีกทั้งทำให้ได้รับทราบและควบคุมการทำงานของอบต. ด้วยสำหรับเหตุผลที่ประชาชนไม่เข้าร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากงบประมาณที่ อบต. สนับสนุนไม่เพียงพอตามความต้องการและมีตัวแทนอยู่แล้ว ส่วนการไม่เข้าใจขั้นตอนการจัดทำแผน/ความสำคัญของการเข้าร่วมจัดทำแผน ขั้นตอนในการจัดทำแผนมีหลายขั้นตอน และมีความยุ่งยาก อีกทั้งการที่จะทำให้เสียเวลาทำมาหากินนั้น ไม่ใช่เหตุผลสำคัญของการไม่เข้าร่วมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

กวีนา คำก้อน (2552 : 81-82) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลห้วยผึ้ง อำเภอห้วยผึ้ง จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานเทศบาลตำบลห้วยผึ้ง โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าอยู่ในระดับมาก 1 ด้าน คือ ด้านการมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาและอยู่ในระดับปานกลาง 3 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน และการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล ส่วนผลการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานเทศบาลตำบลห้วยผึ้ง พบว่า ประชาชนที่มีเพศต่างกันมีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนใน



การดำเนินงานเทศบาลตำบลห้วยผึ้งแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนช่วงอายุและระดับการศึกษา ไม่มีความแตกต่างกัน

อนุศิษฐ์ รัตนวิชัย (2552 : 76) ได้ทำการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลธัญญา อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลธัญญา อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับมาก 3 ด้าน คือการมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหาความต้องการ การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงาน โครงการและการมีส่วนร่วมปฏิบัติติดตามประเมินผล อยู่ในระดับปานกลาง 2 ด้าน คือการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนาและการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบว่ามีกรนำแผนพัฒนาไปจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

เมตตา แก้วอุคม (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (2552-2554) กรณีศึกษา : องค์การบริหารส่วนตำบลคลองประเวศ อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา ผลการศึกษวิจัย พบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองประเวศ ซึ่งตอบคำถามได้ถูกมากที่สุดจำนวน 376 คน คิดเป็นร้อยละ 93 และตอบคำถามผิดมากที่สุดจำนวน 106 คน คิดเป็นร้อยละ 26.4 การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองประเวศ ของประชาชน พบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในระดับมีส่วนร่วมปานกลาง และมีความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (2552-2554) ของประชาชนองค์การบริหารส่วนตำบลคลองประเวศ ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (2552-2554) ขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองประเวศ ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลของประชาชนตำบลคลองประเวศ จากการศึกษา พบว่า เพศ อายุ สถานภาพ การศึกษา อาชีพ และระยะเวลาที่อาศัยอยู่เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

## 2. งานวิจัยต่างประเทศ

กราฟ (Graff. 1989 : 1633-A) ได้ศึกษาทัศนคติของชุมชนต่อการศึกษาระดับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของโรงเรียน ที่จะทำให้ทัศนคติของชุมชนต่อโรงเรียนดีขึ้น จุดมุ่งหมายคือ ต้องการศึกษความสัมพันธ์ระหว่างระดับการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของโรงเรียน ทัศนคติต่อสถานศึกษาของรัฐ ผลของการศึกษาพบว่ามีความสัมพันธ์กันระหว่าง

ระดับทัศนคติกับโรงเรียนในแต่ละสิ่งแวดล้อม แต่ไม่มีความสัมพันธ์กันระหว่างทัศนคติของชุมชนกับสิ่งแวดล้อม หรือทัศนคติของชุมชนกับระดับการเข้าร่วมกิจกรรมของโรงเรียน

เฮริทซ์ (Hirsch, 1990 : Abstract) ศึกษาวิจัยในพื้นที่อำเภอถานสัก จังหวัด

อุทัยธานี ในการบริหารงานสภาตำบล พบว่า กรรมการสภาตำบลไม่ค่อยเปิดโอกาสให้ชาวบ้านทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการจัดทำโครงการพัฒนา สภาตำบลมักจะเลือกทำโครงการตามรายการที่รัฐบาลกลางกำหนดให้ สภาตำบลไม่มีอิสระในการคิดหรือกำหนดโครงการเอง ในการจัดทำโครงการของสภาตำบล รัฐบาลจะส่งคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบลมาเป็นที่ปรึกษาให้กับสภาตำบลซึ่งก็ทำให้สภาตำบลเชื่อคำแนะนำหรือคำชี้แนะโดยง่าย และคณะกรรมการสภาตำบลซึ่งเป็นตัวแทนชาวบ้านไม่ค่อยปรึกษาชาวบ้านในการจัดทำโครงการ และในการประชุมชาวบ้านของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ก็มักจะเป็นการแจ้งข่าวสารทางราชการมากกว่าเป็นการปรึกษาหารือสอบถามความคิดเห็นในการพัฒนาตำบล

มิลเลอร์ (Miller, 1993 : 13-15) ได้ศึกษาเรื่องการช่วยเหลือชุมชนของเรา

ข้อตระหนักและตอบสนองตนเอง พบว่ามีความคิดโต้แย้งว่าการพัฒนาตนเองนั้นต้องวางอยู่บนพื้นฐานการเรียนรู้ตลอดชีวิต เราเรียนรู้ว่าจะเข้าแนวคิดของการพัฒนาชุมชนด้วยได้เสนอว่าชุมชนควรมีการพัฒนาความรู้ด้วยตนเอง กระบวนการมีส่วนร่วม และควรตระหนักเกี่ยวกับอิทธิพลภายนอก และควรคำนึงถึงบทบาทการมีส่วนร่วมที่มีต่อกระบวนการเรียนรู้ และพัฒนาตนเองของสังคม

กล่าวโดยสรุป จากแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ผู้ศึกษาทบทวนพบว่าลักษณะปัญหาที่เกิดจากกระบวนการทำงานของภาครัฐ ถึงแม้ภาครัฐจะมีการส่งเสริมให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน โครงการ กิจกรรมต่างๆ ของภาครัฐ แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังมีปัญหาอยู่มาก จากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ยังมีการทำงานแบบต่างคนต่างทำ ขาดการประสานงาน ระหว่างหน่วยงาน หน่วยงานต่างๆ จึงมุ่งงบประมาณลงไปในพื้นที่เพื่อให้หน่วยงานของตนเองมีผลงาน โดยเร็ว มีการจัดตั้งกลุ่ม องค์กรประชาชน เพื่อรับงบประมาณจากโครงการ กิจกรรม ซึ่งเป็นการจัดตั้งกลุ่ม องค์กรที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากเป็นการจัดตั้งขึ้นจากการปรารถนาของบุคคลภายนอก ไม่ได้จัดตั้งขึ้นจากความต้องการของชาวบ้าน นอกจากนี้การจัดตั้งลักษณะดังกล่าวยังมีการกำหนดของ โครงสร้าง มีคณะกรรมการ ทำให้คณะกรรมการเหล่านั้น อาศัยอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่หาผลประโยชน์ให้กับตนเอง และพวกพ้อง ปัญหาด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ภาครัฐพยายามเปลี่ยนแปลงจากการ

ทำงานจากบนลงล่าง (Top-down) มาเป็นแบบต่างขี้นบน (Bottom-up) โดยให้ชาวบ้านนั้นเข้ามามีส่วนร่วมนั้นยังมีปัญหาอยู่เนื่องจากหน่วยงานจากภาครัฐยังมีลักษณะการทำงานแบบการสั่งการ โครงการต่างๆ ถูกกำหนดมาให้ประชาชนเป็นผู้ปฏิบัติตามนั้น ไม่ได้เกิดขึ้นจากความต้องการของชาวบ้าน ส่วนในด้านผู้นำชุมชน ที่เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการประสานงานระหว่างหน่วยงานของภาครัฐการชาวบ้าน ผู้นำเป็นผู้ที่โน้มน้าวดึงประชาชนเข้ามามีร่วมมือในการประกอบกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนได้ ซึ่งในการดึงประชาชนเข้ามามีร่วมมือได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ผู้นำต้องมีคุณสมบัติอย่างน้อย 3 ประการ คือ เป็นผู้เสียสละ มีความจริงใจ และมีความอดทนในการทำงาน หากผู้นำขาดคุณสมบัติทั้ง 3 ประการนี้ การทำงานโครงการกิจกรรมต่างๆ คงมีปัญหาในการดำเนินงาน

### กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการมีส่วนร่วมของกรรมการหมู่บ้านในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลคอนสมบูรณ์ อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้นำเอากรอบแนวคิดของกองราชการส่วนตำบลกระทรวงมหาดไทย ผู้วิจัยได้นำมาปรับปรุงเป็นกรอบการวิจัยในครั้งนี้ ดังแผนภูมิที่ 4

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

## ตัวแปรอิสระ

ข้อมูลทั่วไปของกรรมการ  
หมู่บ้าน ได้แก่

1. เพศ
2. อาชีพ
3. ระดับการศึกษา



## ตัวแปรตาม

การมีส่วนร่วมของกรรมการหมู่บ้านใน  
การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารตำบล  
คอนสมบูรณ์ อำเภอยางตลาด จังหวัด  
กาฬสินธุ์ ประกอบด้วย

1. การมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงาน  
โครงการ
3. การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ  
เนื้อหาของแผนพัฒนา
4. การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบว่ามี  
การนำแผนพัฒนาไปจัดทำ  
ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
5. การมีส่วนร่วมในการติดตาม  
ประเมินผล