

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โนนสวรรค์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้วิจัย ได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมากรอบแนวทางในการวิจัย โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น

1. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
2. แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนและการพัฒนา
3. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
4. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วม
5. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบล โนนสวรรค์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดการวิจัย

#### แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น หลักสูตรถือเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลได้กระจายอำนาจการบริหาร ให้แก่คนในท้องถิ่นให้สามารถมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครององค์การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นไปตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 ว่าด้วย การปกครองส่วน ท้องถิ่น บัญญัติให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงาน ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตาม เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ท้องถิ่นใดที่ต้องมีการปกครองตนเองก็มีสิทธิได้รับ การจัดตั้งเป็น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐ กับองค์การปกครองส่วน ท้องถิ่น และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันซึ่งมีกฎหมายกำหนด โดยจะต้องคำนึงถึง หลักการกระจายอำนาจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญ

## 1. ประวัติการจัดตั้ง

กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งที่ 222/2499 เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านโดยกำหนดให้มีการจัดตั้งสภาตำบลให้แล้วเสร็จภายในสามเดือน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของสภาตำบล และช่วยสร้างความเจริญให้ท้องถิ่น หลังจากนั้นรัฐบาลได้ประกาศพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ คือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้และรายจ่ายของตนเอง สามารถดำเนินกิจการได้อย่างอิสระ องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดตั้งเพียง 59 แห่ง ต้องยุบเลิกไปเพราะการทำงานไม่มีประสิทธิภาพ (สถาบันดำรงราชานุภาพและกรมการปกครอง, 2539 : 45)

ในปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลได้ออกคำสั่งที่ 275/2509 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509 เรื่องระเบียบบริหารราชการตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) จัดตั้งสภาตำบลในรูปแบบใหม่โดยปรับปรุงสภาตำบลให้เป็นลักษณะคล้ายสภาท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การดำเนินการไม่ทั่วถึงทั่วประเทศ เนื่องจากมีงบประมาณจำกัด จึงให้ใช้บังคับใช้บางตำบลที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ ส่วนตำบลอื่น ๆ ให้ระเบียบราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านตามคำสั่ง 222/2449 ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศคณะปฏิวัติที่ 326 เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2515 เพื่อแก้ไขปัญหาปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารของตำบลให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้น โดยตำบลที่จัดระเบียบบริหารตามประกาศของคณะปฏิวัติ มีสภาตำบล แต่ไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบล และตามประกาศที่ได้ยกเลิก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 รวมทั้งฉบับที่ 2 พ.ศ. 2509 นอกจากนี้ให้โอนทรัพย์สิน หนี้ และสิทธิขององค์การบริหารส่วนตำบลไปเป็นของจังหวัด เมื่อ พ.ศ. 2537 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัยได้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารส่วนตำบล จึงได้ออกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537รวมทั้งได้แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 เพื่อให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน

## 2. หลักเกณฑ์การเลือกตั้ง

ในการจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ได้มีการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จำนวน 617 แห่ง ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นเรื่อยจนปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 6,744 แห่ง ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม

ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดขุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ (กรมปกครอง, 2547 : 19-20)

- 2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลรวมกับ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน ได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น
- 2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น
- 2.3 องค์การบริหารส่วนตำบลมีประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คน เป็นเหตุไม่สามารถบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน หรือให้หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

ต่อมาพระราชบัญญัติสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันเป็นเวลา 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 150,000 บาท ก็อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจะสามารถจัดตั้งได้จะต้องมาจากสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยที่มีการเปลี่ยนแปลง ต้องจัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา โดยในประกาศให้ระบุชื่อ โดยในประกาศให้ระบุชื่อ และขอบเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

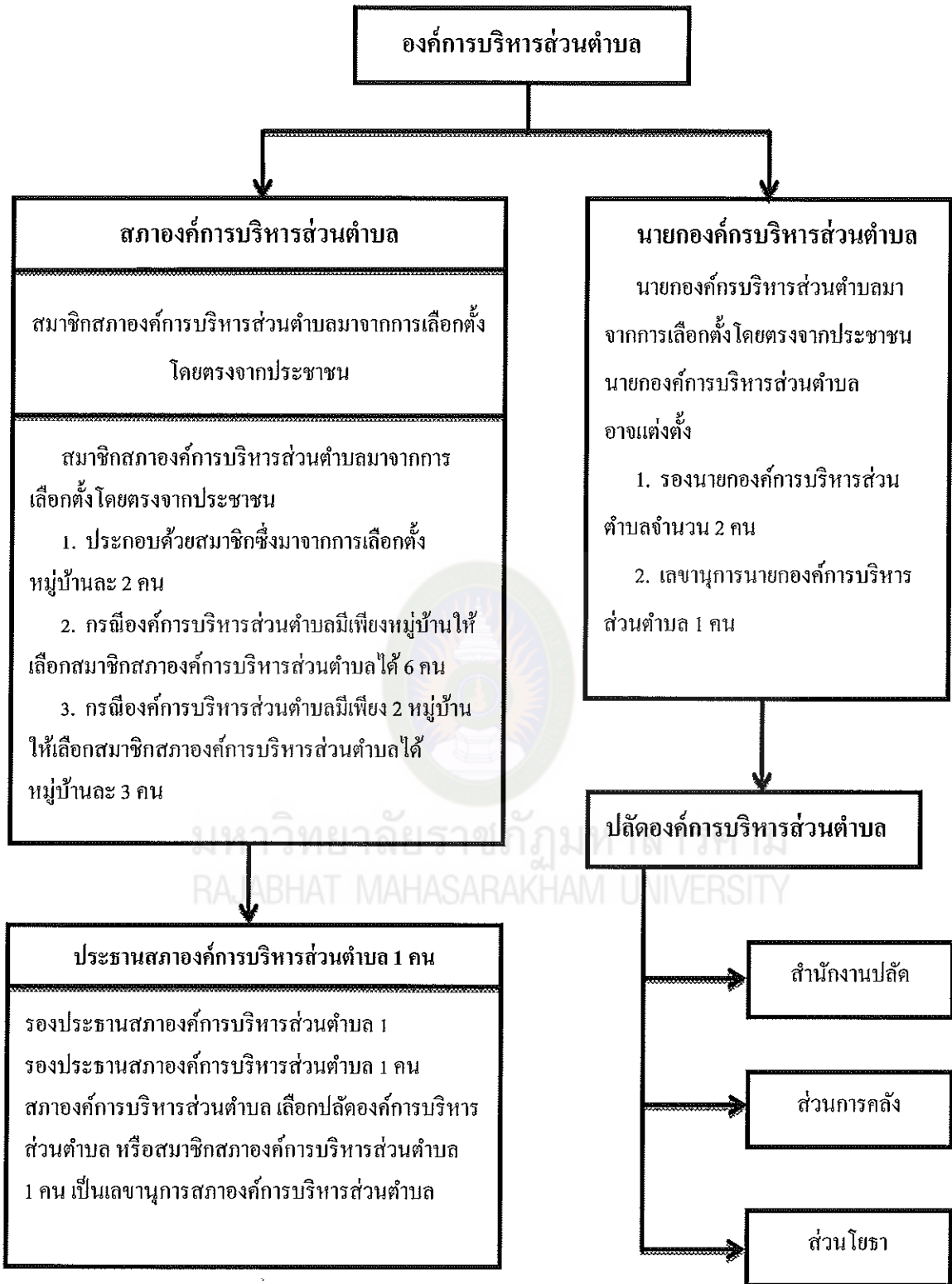
### 3. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้  
(พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546, 16- 37)

3.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยฝ่ายสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้านในตำบลนั้น ๆ หมู่บ้านละ 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 3 คน แต่ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้เพียงหมู่บ้านละ 6 คน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะประกอบด้วย ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน รองประธานองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 1 คน และเลขานุการองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล พิจารณา และให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายแผนพัฒนาตำบลกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง

3.2 นายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตตำบล ซึ่งอาจแต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลได้ไม่เกิน 2 คน และเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการแต่งตั้งจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนในการดำรงตำแหน่งนายกององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ไม่เกิน 2 สมัยติดต่อกัน มีหน้าที่ในการบริหารพัฒนา บริหารงานทั้งหมด ทั้งบริหารพัฒนาตำบล บริหารงานบุคคล กำหนดนโยบาย วางแผนการพัฒนาตำบลจัดทำงบประมาณรายจ่ายต้องรายงานผลการปฏิบัติงานตามที่ให้นโยบายได้ทุกปี และปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย



แผนภาพที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

#### 4. การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการมี พนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการประจำ และมีลูกจ้างจำนวนตาม โครงสร้างตามกรอบ อัตราค่าจ้าง เป็นไปตามขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งกำหนดไว้ 3 ขนาด คือ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก โดยมีกรอบพิจารณาจากรายได้ พื้นที่ และประชากรในพื้นที่ ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเกณฑ์ในการพิจารณากรอบอัตราค่าจ้าง แบ่งการบริหาร ออกเป็นอย่างน้อย 3 ส่วน ดังนี้ (องค์การบริหารส่วนตำบล โนนสวรรค์, 2556 : 12)

4.1 สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่รับผิดชอบงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง งานการประชุม งานนโยบายและแผน งานกฎหมายและคดี งานตรวจสอบภายใน งานส่งเสริม และสาธารณสุข งานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม งานสวัสดิการสังคม งานการเกษตร งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานกิจการสภา และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

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

4.3 ส่วนโยธา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ ประมาณราคา ค่าใช้จ่ายในโครงการ งานควบคุมอาคาร โดยมีฝ่ายออกแบบและควบคุมอาคาร ฝ่ายประสาน สาธารณูปโภค และฝ่ายผังเมือง และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

#### 5. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มีดังนี้

##### 5.1 อำนาจหน้าที่ทั่วไป

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่พัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม

## 5.2 หน้าที่ที่กฎหมายให้ทำ

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล 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 และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

5.2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

## 5.3 หน้าที่ที่ไม่บังคับให้ทำ แต่อาจที่จะดำเนินการได้

มาตรา 68 ภายใต้บังคับกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล 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 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครัวเรือน

5.3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

5.3.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

5.3.9 ผลิตประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

5.3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

5.3.11 กิจการเกี่ยวกับพาณิชย์

5.3.12 การท่องเที่ยว

5.3.13 การผังเมือง

5.4 ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่  
องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมี  
อำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของ  
ตนเองดังนี้

5.4.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

5.4.2 การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

5.4.3 การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

5.4.4 การสาธารณสุข โภชนา และการก่อสร้างอื่น ๆ

5.4.5 การสาธารณสุข

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 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

5.4.13 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

5.4.14 การส่งเสริมกีฬา

5.4.15 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค

5.4.16 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

5.4.17 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

5.4.18 การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

5.4.19 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล



- 5.4.20 การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- 5.4.21 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 5.4.22 การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย  
และสาธารณสถานอื่น ๆ
- 5.4.23 การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 5.4.24 การผังเมือง
- 5.4.25 การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- 5.4.26 การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 5.4.27 การควบคุมอาคาร
- 5.4.28 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5.4.29 การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน  
และรักษาความปลอดภัยและทรัพย์สิน
- 5.4.30 กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่  
คณะกรรมการประกาศกำหนด

5.5 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายที่กำหนดในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 5.5.1 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- 5.5.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- 5.5.3 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- 5.5.4 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนที่ดินและสิ่งก่อสร้าง พ.ศ. 2475
- 5.5.5 พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510
- 5.5.6 พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535
- 5.5.7 กฎหมายอื่น ๆ ตามแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลในท้องถิ่นที่มีพื้นที่ต้องบังคับใช้ตามกฎหมาย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องป่าไม้ การประมง ทรัพยากรธรรมชาติน้ำมัน นกอีแร่น เป็นต้น

## 6. การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ในหนึ่งปีมีประชุมสามัญ 2 สมัย หรือหลายสมัย แล้วแต่องค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนด แต่ไม่เกิน 4 สมัย เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภา นายกององค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มีอยู่ อาจทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอ ขอให้เปิดประชุมวิสามัญ ถ้านายอำเภอเห็นสมควรก็ให้นายอำเภอเรียกประชุมวิสามัญได้การประชุมสมัยหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่จะขยายเวลาออกไปต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ สำหรับการประชุมสภาครั้งแรกต้องดำเนินการภายใน 45 วัน นับแต่วันเลือกตั้ง การเรียกประชุมสภาตามสมัยประชุมให้ประธานสภาเป็นผู้เรียกประชุม และเป็นผู้ปิดการประชุม การประชุมแต่ละครั้งจะต้องมีสมาชิกร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะครบองค์ประชุม

## 7. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

7.1 องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ อากรฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมใบอนุญาต รวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเนื่องจากการฆ่าสัตว์

7.2 ส่วนราชการจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิบัตร และนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน อากรนกอีแอ่น ค่าภาคหลวง ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ รายได้จากอากรกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินจากประทานบัตรในอนุญาต และอาชญาบัตรกฎหมายว่าด้วยการประมง รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ

### 7.3 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

7.4 รายได้อื่น ๆ เช่น รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ และตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

## 8. รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่ายตางประมาณ โดยจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน

8.1 รายจ่ายบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระผูกพันต้องจ่าย และเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานต่าง ๆ เบิกจ่าย ได้แก่

8.1.1 รายจ่ายตามข้อผูกพัน

8.1.2 เงินสำรองจ่าย

8.1.3 เงินงบประมาณรายจ่ายทั่วไปตั้งช่วยเหลืองบประมาณ

8.1.4 เงินช่วยเหลือค่าทำศพ

8.2 รายจ่ายตามแผนงาน หมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดรายละเอียดหมวดรายจ่ายไว้ในงานหรือโครงการตามแผนสำหรับหน่วยงานใดโดยเฉพาะ ได้แก่

8.2.1 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ

8.2.2 หมวดค่าจ้างชั่วคราว

8.2.3 หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ

8.2.4 หมวดค่าสาธารณูปโภค

8.2.5 หมวดเงินอุดหนุน

8.2.6 หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง

8.2.7 หมวดรายจ่ายอื่น ๆ

## 9. การกำกับดูแล

9.1 นายอำเภอมีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยมีอำนาจสามารถเรียกสมาชิกคณะผู้บริหาร พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจง หรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้

9.2 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนร่วม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่ออุปสภาก็ได้

## 10. หลักการบริหารจัดการที่ดี

การบริหารจัดการที่ดีเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องพัฒนาเป็นสู่การบริหารที่ให้ได้เพื่อเป็นที่พึงของประชาชน โดยมีหลักสำคัญอยู่ 6 ประการ คือ

- 10.1 หลักนิติธรรม จะต้องมีการบริหารด้วยความเห็นชอบธรรม ชอบด้วยระเบียบกฎหมาย รักษาคุ้มครองผลประโยชน์ ของประชาชนอย่างเท่าเทียมกันและยุติธรรม
- 10.2 หลักความโปร่งใส คือ องค์การบริหารส่วนตำบลรู้อะไรประชาชนควรรู้ด้วย โดยการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนตรวจสอบได้ตลอดเวลา
- 10.3 หลักความรับผิดชอบ ในการให้บริการสาธารณะตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายอย่างมีคุณภาพต้องรับผิดชอบหากเกิดความเสียหาย
- 10.4 หลักความมีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และแสดงความคิดเห็นในกระบวนการตัดสินใจ และตรวจสอบ
- 10.5 หลักคุณธรรมมีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และแสดงความคิดเห็นในกระบวนการตัดสินใจ และตรวจสอบ
- 10.6 หลักความคุ้มค่า การบริหารจัดการ และการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม

## 11. บทบาทในการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

บทบาทในการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการที่จะพัฒนา โดยมีบทบาทสำคัญ ดังนี้

- 11.1 พัฒนาการบริหารให้มีลักษณะถูกต้อง โปร่งใส มีวิสัยทัศน์และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 11.2 เป็นแหล่งเรียนรู้และศึกษาระบบการบริหารแก่องค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชน
- 11.3 เป็นองค์กรนำในการพัฒนาบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำ
- 11.4 เป็นตัวอย่างในการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรอื่น
- 11.5 เป็นองค์กรนำเสริมสร้างความรู้ จริยธรรม คุณธรรม แก่สมาชิกท้องถิ่น
- 11.6 เป็นองค์กรนำเสริมสร้างความรู้ จริยธรรม คุณธรรม แก่สมาชิกท้องถิ่น
- 11.7 เป็นองค์กรนำในการรักษาผลประโยชน์ร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล จึงสรุปได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอีกรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง คือมีการตรา

พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้ใช้ได้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม สถานการณ์จนถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในการที่จะได้เรียนรู้การบริหารจัดการภายในท้องถิ่นของตน รู้จักการเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนา เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลถือเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดทำให้ทราบปัญหา ต้นเหตุและวิธีที่แก้ที่มีประสิทธิภาพที่สุด การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาประเทศชาติอย่างยั่งยืนต่อไป

## แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนและการพัฒนา

### 1. ความหมายของการวางแผน และการวางแผนพัฒนา

#### 1.1 ความหมายของการวางแผน

ลี เบ็นทอน และ เฮนนิ่ง (Le Breton and Henning, 1961 : 231) ได้อธิบายความหมายของแผน (Plan) เป็นผลผลิตของการวางแผน ซึ่งหมายถึงวิถีของการที่กำหนดไว้ก่อนล่วงหน้าแล้วที่ประกอบด้วยลักษณะ 3 ประการ คือ 1) จะต้องเกี่ยวข้องกับอนาคต 2) จะต้องเกี่ยวกับการกระทำ และ 3) จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ชี้ให้เห็นว่าเป็นเรื่องส่วนตัวหรือเรื่องขององค์กร

บัญชา แก้วส่อง (2537 : 46) ให้ความหมายไว้ว่า การวางแผน คือ กระบวนการของการกำหนดเป้าหมายในอนาคตและกำหนดวิธีการดำเนินงาน เพื่อไปสู่เป้าหมายนั้นอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

พีริลลิทส์ คำนวณศิลป์ (2541 : 37) ได้ให้ความหมายของการวางแผน หมายถึงกระบวนการของการกำหนดจุดมุ่งหมาย (Goal) ที่จะต้องบรรลุในช่วงเวลาข้างหน้า รวมทั้งกำหนดแนวทางหรือวิธีการที่จะต้องกระทำเพื่อให้บรรลุในช่วงเวลาข้างหน้ารวมทั้งกำหนดแนวทางหรือวิธีการที่จะต้องกระทำเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้โดยทั่วไป ซึ่งจะเป็นการตอบคำถามว่าจะทำอะไร (What) ใครเป็นผู้กระทำ (Why)ใครบ้างเป็นผู้กระทำ (Who) จะกระทำเมื่อใด (When) จะกระทำที่ไหน (Where) และกระทำอย่างไร (How) ส่วนคำถามที่ถามว่าทำไมจึงต้องทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ (Why) เป็นคำถามที่ต้องตอบภายหลังจากสิ้นสุดการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการแล้ว การวางแผนจึงเป็นจุดเชื่อมต่อการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการ

ดอร์ (Dror, 1968 : 244 ; อ้างถึงใน กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง, 2543 : 43) ได้ให้ความหมายของการวางแผน คือ เป็นการเตรียมชุด การตัดสินใจต่าง ๆ สำหรับการกระทำกิจกรรมในอนาคต โดยมุ่งไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ด้วยวิธีที่ดีที่สุด

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์ (2543 : 67) ได้ให้อธิบายว่า แผนเป็นการเตรียมการตัดสินใจในปัจจุบันเพื่อกระทำในอนาคตโดยกาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบเพื่อให้ดำเนินการตามแผนบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

โรบินส์ และคูลเตอร์ (Robbins and Coulter, 1996 : 228-229 ; อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2544 : 56-57) ให้ทัศนะเกี่ยวกับ การวางแผน หมายถึง การกำหนด เป้าประสงค์ (Goals) หรือวัตถุประสงค์ (Objectives) ขององค์การรวมทั้งกำหนดกลยุทธ์ (Strategies) ทั้งหมดเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ตลอดจนพัฒนาลำดับขั้นตอนของการวางแผนอย่างครอบคลุม เพื่อที่จะบูรณาการและประสานกิจกรรมที่เกี่ยวข้องให้เป็นหนึ่งเดียวกัน การวางแผนจึงเกี่ยวข้องกับทั้งเป้าหมายและวิธีการ

ปิยนุช แสงวูธ (2544 : 27) ได้ให้ความหมายของการวางแผน คือ การตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกที่เกี่ยวข้องกับสิ่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์ หรือวิธีการการกระทำ

จากความหมายของการวางแผนที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่าการวางแผน เป็นกำหนดแนวทางหรือการคาดการณ์ในสิ่งที่จะมีการดำเนินงานในอนาคต โดยมีการกำหนดความมุ่งหมายอย่างชัดเจนในกาที่จะไปถึง อย่างมีระบบและขั้นตอน

## 1.2 ความหมายของการวางแผนพัฒนา

ประสิทธิ์ ดงยิ่งศิริ (2540 : 1) ได้อธิบายความหมายของการวางแผนเป็นเรื่อง ความพยายามของรัฐที่จะเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดแนวปฏิบัติและควบคุมการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ ในระยะเวลาที่กำหนดแนวปฏิบัติและควบคุมการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ ในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการการวางแผน จึงเป็นการวางแผนแนวทางปฏิบัติในอนาคตอย่างมีหลักเกณฑ์ และเป็นทางการใช้ความพยายามที่ต่อเนื่อง เพื่อเลือกแนวการปฏิบัติที่ดีที่สุดในการบรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

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

อดุลย์รัตน์ งามอายุทธ (2536 : 12 ; อ้างถึงใน ทวีศักดิ์ ปักษา, 2550 : 30) ได้กล่าวไว้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาโดยประชาชนในท้องถิ่นนับวันจะมีความสำคัญยิ่งขึ้น ที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยและได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนด้วยเหตุผลต่อไปนี้

1. ในแต่ละตำบลย่อมมีปัญหาและความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งแนวทางในการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาย่อมไม่เหมือนกันจึงควรเปิดโอกาสให้คนในตำบลสามารถแก้ไขปัญหาของตน ได้โดยตรงจุดและเลือกใช้ทรัพยากรได้อย่างถูกต้อง

2. แผนพัฒนาจะสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการและปัญหา ความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริงจึงเป็นข้อมูลที่ทำให้การวางแผนพัฒนาในระดับต่าง ๆ ที่กระทำในระดับบนขึ้นไปมีความเหมาะสมและถูกต้องยิ่งขึ้น

3. การบริหารพัฒนาจะช่วยให้ดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ เป็นไปอย่างประสานสัมพันธ์และสอดคล้องกันยิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการลดความซ้ำซ้อนของโครงการ

4. ในแง่ความสัมพันธ์กับคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาชน แผนพัฒนาจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้ประชาชนใช้ในการควบคุมในการดำเนินงาน และบริหารสภาตำบล ความสำเร็จและล้มเหลวในการปฏิบัติตามแผนจะต้องเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงประสิทธิภาพของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

จากความหมายของการวางแผนพัฒนา สรุปได้ว่าเป็นเรื่องของการกำหนดจุดหมายในอนาคตในการที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ องค์การบริหารส่วนตำบลก็เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีการวางแผนพัฒนาที่มุ่งพัฒนาท้องถิ่น โดยกำหนดกรอบการพัฒนาบนพื้นฐานของแต่ละท้องถิ่นตามความเหมาะสม เพื่อเป้าหมายในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้ร่วมกันกับชุมชนในการกำหนดทิศทางจะไปถึงต่อไป

## 2. ทฤษฎีเกี่ยวกับการวางแผน

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

#### 2.1.1 ความสำคัญของการวางแผน (ประชุม รอดประเสริฐ, 2539 : 120-124)

1) การวางแผนทำให้เกิดการดำเนินกิจกรรมเป็น ไปอย่างมีวัตถุประสงค์ และมีระเบียบระบบ

2) การวางแผนจะชี้ถึงความจำเป็นที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานในอนาคต

3) การวางแผนช่วยแก้ปัญหาของลักษณะคำถามที่ว่า “อะไรเกิดขึ้นถ้า (What it)”

4) การวางแผนจะส่งเสริมให้เกิดความสำเร็จในการปฏิบัติงาน

5) การวางแผนเป็นเครื่องมือที่ให้ข้อมูลพื้นฐานในการควบคุม การปฏิบัติงานและขององค์การ

6) การวางแผนช่วยให้สามารถมองเห็นภาพรวมทั้งหมดของ การปฏิบัติงานและขององค์การ

7) การวางแผนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความสมดุลในการใช้วัสดุ อุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้เพื่อการปฏิบัติงาน

8) การวางแผนช่วยให้ผู้บริหารมีความเจริญก้าวหน้าในฐานะและ ตำแหน่งของหน้าที่การงาน

2.1.2 ข้อจำกัดของการวางแผน ซึ่งข้อจำกัดที่จะกล่าวต่อไปนี้มีผลกระทบ ต่อการบริหารงานอย่างสำคัญ กล่าวคือ

1) การวางแผนจะถูกจำกัดด้วยข้อมูลหรือข้อเท็จจริงบางประการ จำนวนไม่สามารถดำเนินการตามแผนซึ่งกำหนดไว้ได้

2) การวางแผนต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง ต้องลงทุนทั้งทางด้านทุนทรัพย์ กำลังงาน กำลังสมองและวัสดุอุปกรณ์

3) การวางแผนมีข้อจำกัดทางจิตวิทยา กล่าวคือบุคคลมักเชื่อเหตุการณ์ และการกระทำเพื่อผลที่จะเกิดขึ้น ในอนาคต

4) การวางแผนเป็นความคิดที่ริเริ่มสร้างสรรค์ที่บุคคลมีอยู่อย่างจำกัดที่ ไม่อาจเป็นแผนดำเนินงานที่ดีได้

5) การวางแผนทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า เพราะการวางแผนต้องการให้ เห็นวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายชัดเจนจึงจะลงมือปฏิบัติงาน

6) ผู้วางแผนมักวางแผนให้เกินเลยความเป็นจริงและทำให้เกิด ความยุ่งยากในการปฏิบัติงาน

7) การวางแผนมักมีคุณค่าค่อนข้างจำกัดในการปฏิบัติ กล่าวคือ ในการวางแผนในบางกรณีเน้นทฤษฎีจนลืมนึกถึงความเป็นไปได้

2.1.3 ข้อจำกัดในการวางแผนกับกระบวนการบริหารไม่สามารถจัดปัญหา ให้กับบุคคลหรือองค์การได้ทั้งหมด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อมูลในการวางแผนข้อจำกัดของ การวางแผนจึงอาจเกิดจากสาเหตุ ดังนี้



- 1) ความยากลำบากในการหาข้อมูล และสมมติฐานที่ถูกต้องแน่นอน
- 2) ปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างรวดเร็ว
- 3) ความไม่แน่นอนทางปัจจัยในองค์กร เช่น บุคคลภายใน หน่วยงาน นโยบายของหน่วยงาน และจำนวนของเงินทุน
- 4) ความไม่แน่นอนทางปัจจัยภายนอกองค์กรที่ยากแก่การควบคุม เช่น บรรยากาศทางการเมือง การเรียกร้องของกลุ่มบุคคล และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี
- 5) เวลาและค่าใช้จ่ายในการวางแผน ข้อจำกัดของการวางแผนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว วิจัยสรุปได้ว่าการวางแผนทุกคนจะต้องคำนึงถึงการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยความละเอียดรอบคอบเพื่อจัดปัญหาที่จะเกิดขึ้นในการวางแผน ไปใช้ และเป็นการวางแผนมีความเป็นไปได้สูงบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริงสถานการณ์หรือสภาวะแวดล้อมต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคการวางแผน การวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีข้อจำกัดและอุปสรรคเช่นเดียวกัน

## 2.2 ทฤษฎีการวางแผนคอฟฟี (Russell Ackoff Theory)

ได้จำแนกปรัชญา หรือยุทธวิธีในการวางแผนไว้ 3 แบบ คือ (ประชุมรอด ประเสริฐ, 2539 : 125-127) วางแผน โดยการยึดปรัชญาความพึงพอใจ (Satisficing Philosophy) การวางแผน โดยยึดปรัชญา การได้ประโยชน์สูงสุด (Optimizing Philosophy) และการวางแผน โดยการคำนึงถึงปรัชญาในการดัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อม (Adaptivizing Philosophy)

วางแผน โดยปรัชญาความพึงพอใจ (Satisficing Philosophy) เป็นการวางแผนถึงความพึงพอใจ หรือความต้องการของผู้วางแผนเป็นสำคัญ การกำหนดวัตถุประสงค์และการใช้ข้อมูลในการวางแผนได้อย่างง่าย ๆ ไม่สลับซับซ้อนข้อมูลที่ใช้มักเป็นข้อมูลที่ยังไม่ได้รับการวิเคราะห์กลั่นกรอง การนำแผนไปใช้มักใช้ความยืดหยุ่นสูง หลีกเลี่ยงปัญหา และคำนึงถึงทรัพยากรที่ใช้ในรูปตัวเงินมากกว่าทรัพยากรประเภทอื่น นอกจากนี้ยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อความอยู่รอดขององค์กรมากกว่าจะเป็นการวางแผนเพื่อพัฒนาองค์การให้มีความเจริญก้าวหน้าเป็นการวางแผนที่ขาดระบบการควบคุม ประเมินผลมีเป้าหมายเพียงเท่าที่ทำได้ คำนึงถึงความสำเร็จหรือความมีประสิทธิภาพของงานมากกว่า ความมีประสิทธิภาพและคุณภาพของงาน

การวางแผน โดยยึดหลักประโยชน์สูงสุด (Optimizing Philosophy) เป็นการวางแผนที่ยึดเชื่อข้อมูลที่เป็นตัวเลขเป็นสำคัญ วัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นจะเน้นปริมาณ

มากกว่าคุณภาพให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่ใช้เกือบทุกประเภท ยกเว้นทรัพยากรมนุษย์ โดยมีความเชื่อว่ามนุษย์ โดยมีความเชื่อว่ามนุษย์ทำงานได้เช่นเดียวกับเครื่องจักรจึงทำละเลย ต่อเครื่องใจและมนุษย์สัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มในองค์กร การวางแผน โดยยึดปรัชญานี้มี จุดอ่อนที่สำคัญ คือ ขาดระบบการควบคุมงานในส่วนย่อยจึงทำให้ระบบควบคุมรวมเป็น การวางแผน ที่มุ่งเน้นปริมาณงานจึงมีปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพ

การวางแผน โดยการคำนึงถึงปรัชญาในการดัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาพ แวดล้อม (Adaptivizing Philosophy) เป็นการวางแผนที่เน้นกระบวนการ และกามีส่วนร่วมจาก ผู้เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ โดยพยายามกำหนดรูปแบบขององค์กรและระบบการจัดการภายใน องค์กรให้สามารถแก้ไขปัญหาลุप्तรรคและให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นใน อนาคต รวมทั้งพยายามปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการใน อนาคตด้วย ปรัชญานี้มีลักษณะเป็นการวางแผนเชิงวิทยาศาสตร์ที่อาศัยข้อมูลจากการวิจัย และ วิเคราะห์ข้อมูลอย่างละเอียดก่อนนำไปใช้เป็นการวางแผนที่มุ่งประสานวัตถุประสงค์ของ องค์กร และวัตถุประสงค์ของบุคคลในองค์กร ตลอดจนสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผล การดำเนินงานขององค์กร

จากทฤษฎีการวางแผนของแคคอฟฟ์ ได้กล่าวถึงการวางแผนไว้ 3 แบบ คือ การวางแผน โดยยึดปรัชญาความพึงพอใจ การวางแผน โดยยึดปรัชญาการได้ประโยชน์สูงสุด และการวางแผน และการวางแผน โดยการคำนึงปรัชญาในการดัดแปลงให้เหมาะสมกับ สภาพแวดล้อมรวมทั้งปัจจัยองค์ประกอบองค์ประกอบภายนอกและองค์ประกอบภายในที่ทำให้ ต้องมีการวางแผน สำหรับการวางแผนเพื่อพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบลจะยึดหลักการ ดัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมเป็นหลัก เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละที่มี ปัญหาและความแตกต่างกัน

### 3. หลักสำคัญของการวางแผน

การวางแผนเป็นกระบวนการที่สำคัญในการบริหารงาน การบริหารงานที่ดี จะต้องมีแผนเป็นเครื่องมือที่สำคัญในกาเป็นแนวทางในการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

#### 3.1 หลักการสำคัญในการวางแผน หลักสำคัญในการวางแผน มีดังนี้

3.1.1 การวางแผนควรกระทำเมื่อใด โดยปกติการวางแผนนั้นควรจะ ได้เริ่ม ดำเนินการเป็นอันดับแรกต่อจากนั้นผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าองค์กรอาจจัดวางแผนอีกเมื่อ เริ่มงานใหม่ เมื่อมีการปรับปรุงงานใหม่ในกรณีฉุกเฉิน หรือเมื่อเกิดปัญหาในการปฏิบัติจึง ปรับปรุงแผนงานเสียใหม่ก็ได้

3.1.2 วัตถุประสงค์ นโยบายจะต้องศึกษาทำความเข้าใจให้ชัดเจนเพา  
วัตถุประสงค์ และนโยบายเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่สุดของการวางแผน หากไม่ทำความเข้าใจให้ดี  
หรือเข้าใจในสาระสำคัญของวัตถุประสงค์ผิดพลาดแล้ว แผนงานที่กำหนดขึ้นก็จะล้มเหลว  
และไร้ความสามารถโดยสิ้นเชิง

3.1.3 ปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นในการวางแผนที่สำคัญ ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ  
คน เงิน วัสดุสิ่งของสถานที่ และเวลาที่ต้องเตรียมให้พร้อม

3.1.4 วิธีการดำเนินการตามแผน คือ เมื่อได้วางแผนขึ้นแล้วจะต้องพิจารณา  
คู่ทางหรือวิธีการที่จะดำเนินงานตามแผนที่กำหนดไว้ล่วงหน้าให้ได้ ทั้งนี้เพื่อช่วยให้แผนงานที่  
กำหนดขึ้นเป็นแผนที่สามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้ต้องคำนึงการวางมาตรฐานในการ  
ควบคุมการดำเนินงานด้วย

3.1.5 กำเนิดถึงภูมิศาสตร์ สภาพแวดล้อมดินฟ้าอากาศคุณค่าของสังคม  
พฤติกรรมของคนตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีอันเป็นที่ยึดถือของคนกลุ่มนั้น

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

3.2.1 ต้องมาจากวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเป็นอันดับแรก ความต้องการ  
ขององค์กรถือว่าเป็นวัตถุประสงค์ ซึ่งวัตถุประสงค์ต้องมาก่อนการวางแผน ดังนั้น การกระทำ  
ตามแผนเป็นสิ่งที่ทำให้วัตถุประสงค์ของแผนบรรลุเป้าหมาย

3.2.2 แผนหรือการวางแผนจะเกิดขึ้นมาก่อนการจัดองค์การหรือหน่วยงาน  
(Primary of Planning) คือ การจัดการองค์การ (Organizing) การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน บรรจุ  
แต่งตั้ง เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การฝึกอบรมการปฏิบัติทางวินัยต่อบุคคล (Staffing)  
การอำนวยความสะดวกให้การดำเนินงานในหน่วยงานให้บรรลุความสำเร็จ (Directing) และการควบคุม  
งาน (Controlling) ทั้งนี้เพื่อการปฏิบัติที่สนับสนุนให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน แต่งาน  
วางแผนเป็นงานที่ต้องทำเป็นอันดับแรกก่อนงานเหล่านี้จะเกิดขึ้น และเป็นพื้นฐานที่จะทำให้  
งานดังกล่าวประสานงานกันอย่างแท้จริง

3.2.3 การวางแผนเป็นงานที่ต้องปฏิบัติทุกขั้นตอนของผู้ปฏิบัติงาน  
(Pervasiveness of Planning) ถึงแม้ผู้บริหารจะมีงานด้านอื่น ๆ มาก แต่การวางแผนนัก  
วางแผนจะต้องรับผิดชอบไม่ว่าจะเป็น โดยตรงและโดยอ้อมก็ตาม

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

### 3.3 สรุปความสำคัญของการวางแผน

สรุปการวางแผนนั้นมีความสำคัญต่อการบริหาร เพราะการวางแผนที่ดีจะส่งผลให้การบริหารบรรลุผลสำเร็จ การวางแผนจึงจำเป็นต้องศึกษาวัตถุประสงค์ นโยบายเป็นสำคัญรวมทั้งข้อมูลที่ทันสมัยบุคลากรที่มีความชำนาญด้านการวางแผน และวัสดุที่สนับสนุนที่เหมาะสม แผนจึงเป็นเหมือนจุดเริ่มแรกของงาน การวางแผนที่ดีเท่ากับว่างานสำเร็จไปแล้วกว่าครึ่ง โดยการวางแผนที่ดีนั้นต้องประกอบด้วย

3.3.1 จะต้องรู้ว่าทำงานอะไร จะต้องวางแผนนั้นโดยเฉพาะ

3.3.2 ผู้วางแผนต้องสำรวจดูกำลังคนที่อยู่ในหน่วยงานว่ามีผู้เชี่ยวชาญที่วางแผนหรือไม่ ถ้าไม่ต้องจ้างผู้มีความถนัดหรือผู้เชี่ยวชาญมาดำเนินการ

3.3.3 งานวางแผนที่ดีต้องมีการมอบหมายงานผู้มีความรู้ที่เกี่ยวข้องกับงาน โดยเฉพาะ และทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินงาน

3.3.4 นักวางแผนต้องมองดูกิจกรรมทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร ระบบการประชาสัมพันธ์ โดยไม่ทำให้ขวัญและกำลังใจของพนักงานเสียไปจึงเป็นการประเมิณผลงานผู้ปฏิบัติงานวางแผนต้องมีความยืดหยุ่น

## 4. ประเภทของแผน

พิธีสิทธิ์ คำนวนคศิลป์ (2541 : 42) ได้อธิบายประเภทของแผนออกเป็น 3 ประเภทตามระดับการบริหาร ซึ่งอธิบายว่าเป็นกลยุทธ์ แผนบริหาร และแผนปฏิบัติการนั้นสนับสนุนซึ่งกันและกัน คือแผนกลยุทธ์จะประสบความสำเร็จไปไม่ได้หากไม่มีแผนระยะกลาง (แผนบริหาร) และแผนปฏิบัติการมารองรับ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของแผนระยะยาว การกระจายอำนาจไม่ได้แปลว่าการทำแผนในระดับผู้ปฏิบัติและผู้บริหารระดับกลางจะต้องคำนึงถึงแผนกลยุทธ์ที่ผู้บริหารระดับสูงได้หรือหน่วยงานระดับชาติได้กำหนดไว้การตอบสนองต่อนโยบายและจุดมุ่งหมายใหญ่ของการพัฒนาของผู้บริหารระดับสูงหรือหน่วยงานระดับชาติได้กำหนดไว้การตอบสนองนโยบายของผู้บริหาร มิได้หมายถึงผู้บริหารระดับล่างจะทำตามแนวทางที่ผู้บริหารระดับสูงกำหนดมาโดยมิได้ศึกษา คัดแปลงหรือปรับปรุงการทำงานให้เหมาะสมกับปัญหาและสภาพท้องถิ่นของตน การที่ผู้บริหารระดับล่างได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางดำเนินการจึงเป็นการสร้างความรับผิดชอบต่อ แผนกลยุทธ์และยังถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมในการมีส่วนร่วมในแผนกลยุทธ์ทางอ้อม

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2544 : 73-86) ได้แบ่งประเภทของแผนออกในหลาย ๆ แนวทาง โดยการวางแผนนั้นอาจจำแนกได้หลายประเภท ทั้งนี้ต้องพิจารณาจากคุณลักษณะสำคัญของแผน (Characteristics of Planning) สรุปได้ดังนี้

### 1. จำแนกตามรูปแบบ

1.1 การวางแผนแบบไม่เป็นทางการ โดยส่วนมากจะเป็นเรื่องทั่วไปในชีวิตประจำวัน ซึ่งจะมีการวางแผนไว้ล่วงหน้าเสมอ

1.2 การวางแผนแบบเป็นทางการ ลักษณะแผนประเภทนี้จะเป็นที่นิยมทั่วไปในองค์กรที่มีการบริหารและจัดการสมัยใหม่จำแนกตามความถี่ของการใช้แผน

1.3 การวางแผนเพื่อใช้ประโยชน์เพียงครั้งเดียว คือ เมื่อนำแผนไปปฏิบัติจนเสร็จสิ้นภารกิจ ก็ถือว่าเป็นการสิ้นสุดของแผนจะ ไม่มีการนำกลับมาใช้ใหม่อีก

1.4 การวางแผนเพื่อใช้ประโยชน์ถาวร จะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่มีลักษณะต่อเนื่องยาวนาน

### 2. จำแนกตามลำดับการบริหาร

2.1 การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงขององค์กรมีลักษณะเป็นการวางแผนระยะยาวตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป เป็นการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กรว่าจะต้องให้มีลักษณะอย่างไรเมื่อถึงเวลานั้น

2.2 การวางแผนบริหาร (Managerial Planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับกลาง โดยนำกลยุทธ์ที่กำหนดโดยผู้บริหารระดับสูงมาเป็นแผนบริหาร และการกระทำระยะเวลา 1-2 ปี บางครั้งอาจเรียกว่าแผนระยะกลาง

2.3 การวางแผนปฏิบัติการ (Operational Planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับต้น โดยเป็นการแปลงมาจากแผนกลยุทธ์ และแผนบริหาร เป็นแผนปฏิบัติการเพื่อให้หน่วยงานเข้าใจถึงความรับผิดชอบของตนที่จะต้องจะกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละส่วน เพื่อนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนบริหาร และแผนกลยุทธ์ โดยทั่วไปแผนปฏิบัติการจะต้องเป็นแผนระยะสั้น อาจมีระยะเวลาเป็น ไตรมาส เป็นเดือน เป็นสัปดาห์ ทุกชั้นตอนสามารถประเมินได้อย่างชัดเจน

จากการศึกษาประเภทของแผน จึงสรุปได้ว่า แผนนั้นมีมากมายหลายประเภท ซึ่งการกำหนดประเภทแผนนี้อยู่ที่ว่าจะใช้เกณฑ์ใดในการกำหนด แต่สิ่งที่สำคัญนั้นแผนในองค์กรต้องมีความสำคัญสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ เช่น แผนกลยุทธ์ ซึ่งแผนแม่บทและเป็นแผนระยะยาว ส่วนแผนระยะกลาง และแผนปฏิบัติการนั้นถือว่าเป็นแผนที่ดำเนินการ

ภายใต้กรอบของแผนแม่บท ถือเป็นแผนระยะสั้น องค์การบริหารส่วนตำบลก็เป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นหนึ่งที่มีการจัดทำแผนพัฒนาที่สอดคล้องกันทุกแผน

### 5. กระบวนการจัดทำแผน

กระบวนการวางแผนถือเป็นขั้นตอนหนึ่งในการที่จะจัดทำแผนให้มีความสอดคล้องกับแนวทางพัฒนาขององค์การ ทั้งนี้ทั้งองค์การได้ให้อธิบายไว้ ดังนี้

บัญชากร แก้วสร (2537 : 29) ได้กล่าวว่า กระบวนการวางแผนมีขั้นตอนหลัก 4 ขั้นตอน คือ

1. การเตรียมการวางแผน เป็นขั้นตอนการเตรียมการ ได้แก่ การจัดบุคคลเพื่อทำหน้าที่วางแผน จัดรูปโครงสร้างระบบกลไกต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนให้กาวางแผนดำเนินการได้ สร้างเครื่องมือ และหาวิธีการปฏิบัติในการเก็บรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูล

2. ขั้นการวิเคราะห์ข้อมูลสภาพปัญหา เป็นการวิเคราะห์วินิจฉัยสภาพปัจจุบันขององค์การ รวมทั้งความสัมพันธ์กับปัจจัยอื่น ๆ ภายนอก ซึ่งการวินิจฉัยจะช่วยให้เห็นความสำเร็จข้อบกพร่อง หรือความสัมพันธ์ขององค์การทั้งในเชิงปริมาณ และคุณภาพ

3. กำหนดหรือจัดทำแผน เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย วิธีการดำเนินงาน และค่าใช้จ่ายหลังจากวิเคราะห์วินิจฉัยสภาพปัญหาและประเมินความต้องการในอนาคตแล้ว จึงกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณ เชิงคุณภาพ กำหนดวิธีการเพื่อบรรลุเป้าหมายเหล่านั้น ตลอดจนค่าใช้จ่ายที่ใช้ในอนาคต และทดสอบความเป็นไปได้

4. การจัดทำรายละเอียดของแผน เป็นการกำหนดรายละเอียดเพื่อให้แผนเกิดผลในทางปฏิบัติ โดยการจัดทำแผนและโครงการย่อยของแผนทั้งหมด

ประทุม รอดประเสริฐ (2539 : 32) ได้กล่าวไว้ว่า กระบวนการวางแผนเป็นเรื่องการตัดสินใจแบ่งทรัพยากรหลายชนิดในปัจจุบัน เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ในอนาคตเป็นการกำหนดแนวทางเลือกในการดำเนินงานในอนาคต เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยวิธีการให้ได้ผลประโยชน์สูงสุดเป็นกระบวนการการจัดทำข้อมูลต่าง ๆ เพื่อให้ได้ผลงานหรือผลผลิตที่เป็นไปตามมาตรฐานหรือใกล้เคียงกับมาตรฐาน วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เหมาะสม และเพียงพอ รวมทั้งระบุวิธีการที่ได้มาซึ่งทรัพยากรที่จำเป็นเหล่านั้นด้วย

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539 : 28) กล่าวว่า หลักกระบวนการวางแผน เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องและสัมพันธ์กันเริ่มตั้งแต่การกำหนดภารกิจหลักขององค์การ

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก และสภาพแวดล้อมภายในองค์กรที่กำหนด  
วัตถุประสงค์จนถึงการวิเคราะห์และจัดวางกลยุทธ์ขององค์กรซึ่งกระบวนการวางแผนนี้  
จะต้องตอบคำถามหลัก 3 ประการ คือ 1) องค์กรกำลังก้าวไปทางไหน 2) สภาพแวดล้อมเป็น  
อย่างไร และ 3) องค์กรจะไปถึงจุดหมายได้อย่างไร ซึ่ง กระบวนการวางแผน ประกอบด้วย

1. การกำหนดภารกิจขององค์กร การกำหนดภารกิจหลักหรือปณิธานหลัก  
ขององค์กร ซึ่งเป็นการใช้จำกัดความว่า องค์กรถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์อะไรและทำ  
อะไรซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารและสมาชิกองค์กรมีวิสัยทัศน์ และคาดหวังร่วมกันเกี่ยวกับ  
เป้าหมายสูงสุดที่ว่าเรากำลังดำเนินงาน หรือทำอะไร ใครเป็นผู้บริการจากเรา ทำไมจึงต้อง  
จัดตั้งองค์กรนี้ขึ้นมา

2. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม สภาพแวดล้อมภายนอกเป็นตัวแปรที่  
องค์กรมักจะควบคุมไม่ได้ แบ่งเป็นสภาพโดยทั่วไป เช่น ภาวะเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและ  
เทคโนโลยี ส่วนสภาพแวดล้อมในการดำเนินการ เช่น บุคลากร ผู้รับบริการ ผู้สนับสนุน และ  
สภาพการแข่งขัน

3. การวิเคราะห์สภาพภายในองค์กร การวิเคราะห์สภาพในองค์กรจะช่วย  
ทำให้เห็นถึงขีดสมรรถนะขององค์กรในด้านต่าง ๆ เช่น โครงสร้างและระบบการจัดการ  
กระบวนการทำงาน เทคโนโลยี บุคลากร การเงิน ผลผลิต และการบริหารงานทั่วไป เป็นต้น  
เพื่อพิจารณาถึงข้อได้เปรียบ หรือจุดแข็ง (Strength) ที่ควรเสริมสร้างและนำมาใช้ประโยชน์  
อย่างเต็มที่ ส่วนข้อจำกัดหรือจุดอ่อน (Weakness) ควรปรับปรุงแก้ไขและขจัดออกไป

4. การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร เพื่อช่วยให้ผู้บริหารขององค์กรมี  
ความชัดเจนในการดำเนินงานมากขึ้นเป็นเครื่องมือสำคัญในการตัดสินใจการตรวจสอบผล  
การดำเนินงานและการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กร

5. การวิเคราะห์และจัดวางกลยุทธ์ขององค์กร องค์กรควรมีแนวทาง  
กลยุทธ์ที่จะมาวางไว้เป็นกรอบการดำเนินงาน เพื่อเป็นเครื่องมือที่จะช่วยในการตัดสินใจ  
อย่างมีเหตุผลและเป็นระบบ โดยอาศัยข้อมูลจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและวิเคราะห์  
องค์กรเป็นพื้นฐาน

ธงชัย สันติวงศ์ (2540 : 45) ได้กล่าวถึงขั้นตอนของกระบวนการวางแผนไว้  
7 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 การตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับอนาคต

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดวัตถุประสงค์เกี่ยวกับอนาคต

ขั้นตอนที่ 3 การพัฒนากลยุทธ์

ขั้นตอนที่ 4 การสร้างเป้าหมายระยะปานกลาง

ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดแผนปฏิบัติการ

ขั้นตอนที่ 6 การปฏิบัติตามแผน

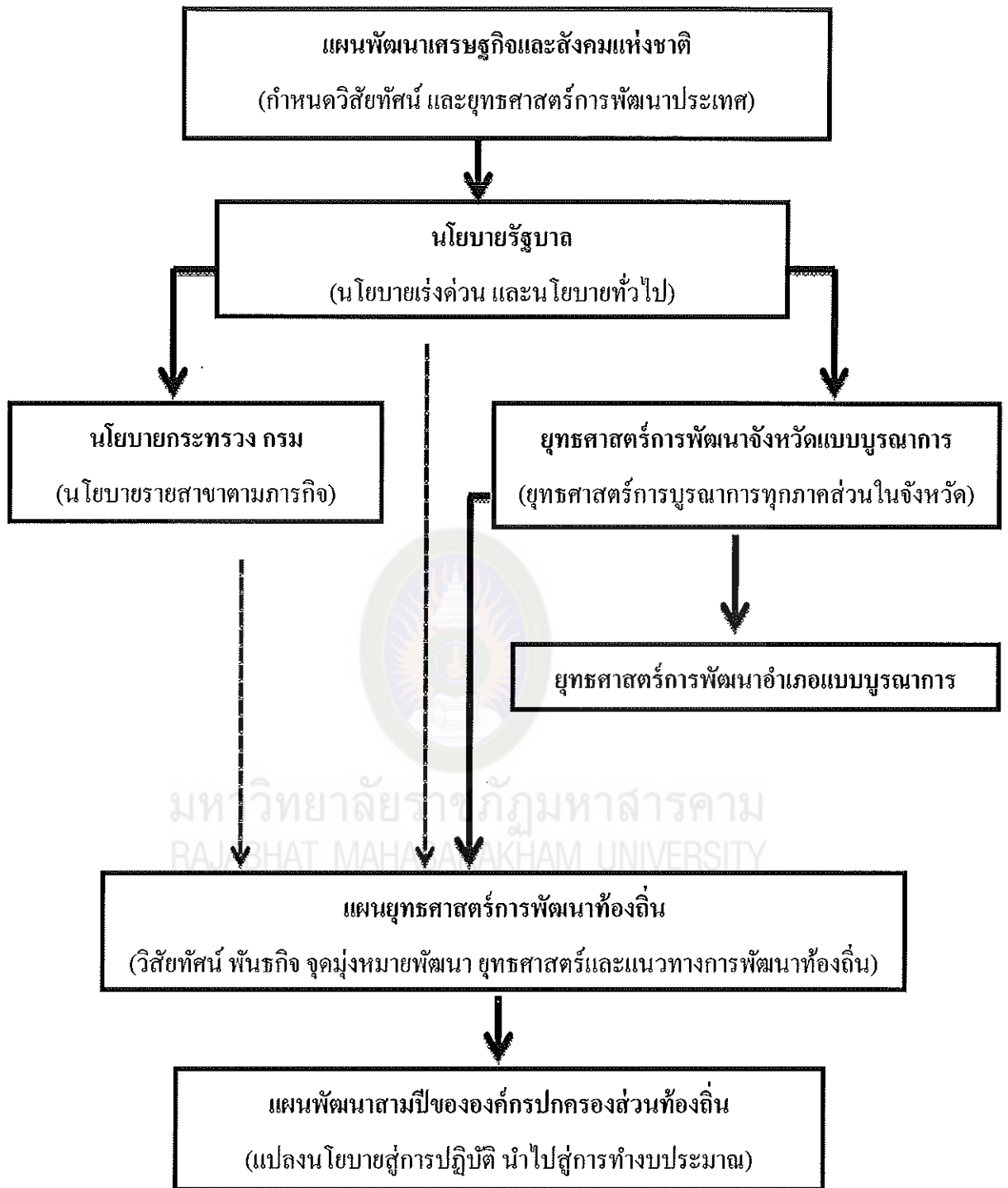
ขั้นตอนที่ 7 กลไกของข้อมูลย้อนกลับ

ณัฐพันธ์ เขจรนันท์ (2545 : 73) ได้อธิบายกระบวนการวางแผนจะช่วยให้บุคลากรเห็นภาพความสำคัญของกิจกรรมต่าง ๆ ที่ต้องทำงานบรรลุเป้าหมายทำให้สามารถปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการที่ตั้งไว้เปรียบเหมือนว่าการแผนการที่ดีเปรียบเสมือนแผนที่บ่งบอกรายละเอียด

#### 6. การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

การวางแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องตระหนักว่าแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาต่าง ๆ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล แผนกระทรวง แผนกรม ยุทธศาสตร์ การพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาระดับอำเภอ ซึ่งในการกำหนดยุทธศาสตร์และการพัฒนาระดับจังหวัดและอำเภอนั้น ทั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาคมจากส่วนที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย (กองแผนและงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา, 2547 : 11-12)





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

## 6.1 ขั้นตอนการวางแผนองค์การบริหารส่วนตำบล

กองราชการส่วนตำบล (2543 – ก : 35 - 37) กล่าวถึงกระบวนการวางแผนหรือวงจรของแผน (Planning Cycle) โดยทั่วไปแล้วการวางแผนองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ 3 ประการ คือ ขั้นตอนการวางแผน (Planning) ขั้นการปฏิบัติตามแผน (Implementation) และขั้นประเมินผล (Evaluation)

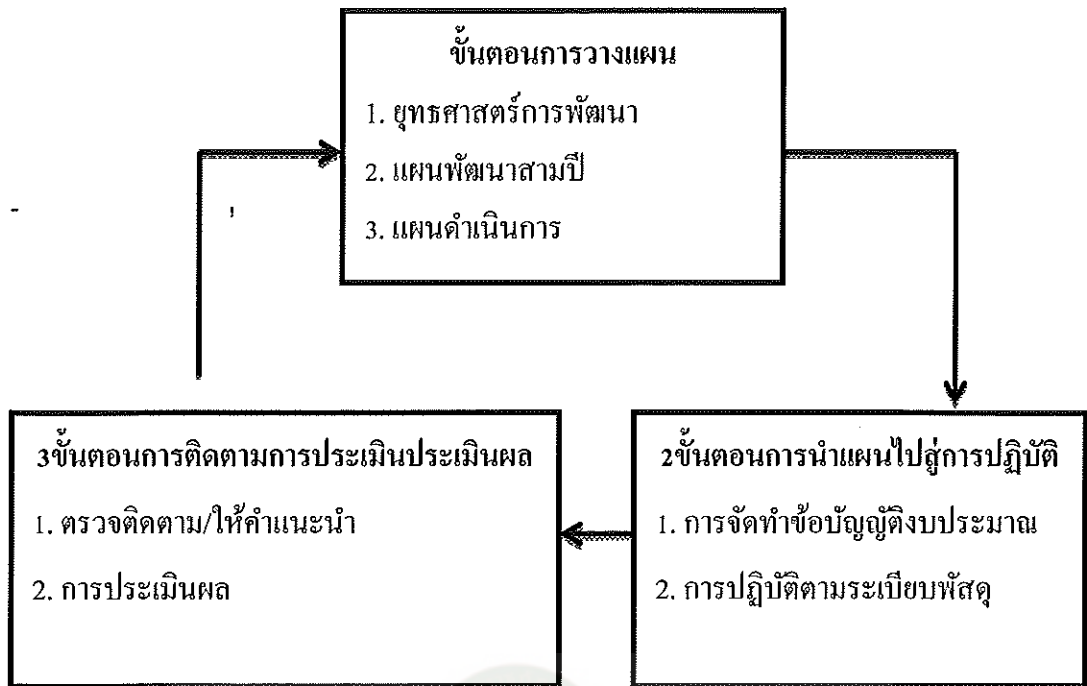
6.1.1 ขั้นการวางแผน เป็นขั้นตอนของการคิดว่าจะทำอย่างไร ที่ไหน อย่างไร ซึ่งมีกระบวนการจัดทำเริ่มต้นตั้งแต่การเตรียมการ ระดมความคิด การวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดปัญหา การกำหนดแนวทางแก้ไข การจัดทำรูปเล่มจนถึงขั้นตอนการอนุมัติเพื่อประกาศใช้ต่อไป

6.1.2 ขั้นตอนการปฏิบัติตามแผน ขั้นตอนนี้เป็นการนำโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ไปสู่การปฏิบัติโดยผ่านกระบวนการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบของหน่วยงานนั้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ประจักษ์ตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งขั้นตอนนี้การนำแผนไปสู่การปฏิบัติในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องผ่านกระบวนการที่สำคัญ 2 กระบวนการ คือ

1) กระบวนการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีรายได้และอำนาจหน้าที่ของตน แก่องค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการอะไรสักอย่างหนึ่ง โดยใช้เงินงบประมาณของตนเองแล้ว จะต้องตรากฎหมายเรียกว่า ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ เพิ่มเติม ซึ่งจัดทำขึ้น โดยฝ่ายบริหาร โดยนำข้อมูลจากแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลมาบรรจุได้ และผ่านความเห็นชอบจากสภา องค์การบริหารส่วนตำบล และให้นายอำเภออนุมัติ จึงประกาศใช้ให้ประชาชนได้ทราบ

2) กระบวนการจัดซื้อ – จัดจ้าง ซึ่งเป็นกระบวนการต่อเนื่องจากการที่ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับอนุมัติ และมีงบประมาณเพียงพอต่อการดำเนินงานตามกิจกรรมในข้อบังคับงบประมาณ โดยดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในกระบวนการนี้ต้องคำนึงถึงความถูกต้องตามระเบียบกฎเกณฑ์และยังมุ่งเน้นการติดตามขณะกำลังปฏิบัติงานด้วย เพื่อให้ผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าที่กำหนดไว้

6.1.3 ขั้นประเมินผล เป็นกาวัดผลสำเร็จของ โครงการ ที่จัดทำเสร็จแล้วว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยนำข้อมูลที่ได้จากโครงการเทียบกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้



แผนภาพที่ 3 วงจรการวางแผนพัฒนาตำบล

6.2 หลักสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ และอำนาจหน้าที่นี้ ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายได้แก่

6.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเป็นกรอบการพัฒนา และจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

1) มีความอิสระในการกำหนดนโยบาย และทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 281)

2) ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม (มาตรา 87)

3) ต้องให้ประชาชนรับรู้ ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลก่อนการอนุญาต หรือดำเนินโครงการ / กิจกรรม ที่กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต และประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็น (มาตรา 56 – 62)

6.2.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจ

หน้าที่จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตนเอง ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

6.2.3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ที่กระผู้บริหารในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และยังกำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจการพิจารณาเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะบริหาร

6.2.4 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำแผนพัฒนา 3 ประเภท คือ

1) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาคือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา ในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด อำเภอ และชุมชน

2) แผนพัฒนาสามปี คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลที่แสดงถึงรายละเอียดของแผนงาน โครงการพัฒนา อันมีลักษณะในการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าควบคุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

3) แผนดำเนินงาน คือ แผนดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่แสดงถึงรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาและกิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่แสดงถึงรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาและกิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลประจำปีงบประมาณนั้น

## 7. การจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดองค์การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

7.1 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

7.1.1 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานกรรมการ

7.1.2 หัวหน้าส่วนการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการ

- 7.1.3 ผู้แทนประชาคมที่ประชาชนท้องถิ่นคัดเลือก จำนวน 3 คน กรรมการ
- 7.1.4 หัวหน้าส่วนบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน กรรมการ/เลขานุการ
- 7.1.5 เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน
- 7.1.6 หรือพนักงานผู้ได้รับมอบหมาย ผู้ช่วยเลขานุการ
- 7.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล  
มีหน้าที่
  - 7.2.1 กำหนดแผนงาน โครงการให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนา  
องค์การบริหารส่วนตำบล ที่คณะกรรมการพัฒนา กำหนด
  - 7.2.2 จัดทำร่างแผนการดำเนินงาน
  - 7.2.3 จัดทำข้อกำหนดเกี่ยวกับขอบข่ายและรายละเอียดของงานที่จะ  
มอบหมายให้หน่วยงาน หรือบุคคลภายนอกดำเนินการ เพื่อเสนอคณะกรรมการพัฒนา
- 7.3 คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย
  - 7.3.1 ผู้บริหารท้องถิ่น ประธานกรรมการ
  - 7.3.2 รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุกท่าน กรรมการ
  - 7.3.3 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคัดเลือกจำนวนสามคน  
กรรมการ
  - 7.3.4 ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารคัดเลือกจำนวนสามคน กรรมการ
  - 7.3.5 ผู้แทนภาคราชการ และ/หรือวิชาชีพที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวน  
ไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินหกคน กรรมการ
  - 7.3.6 ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกิน  
หกคนกรรมการ
  - 7.3.7 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการ/เลขานุการ
  - 7.3.8 หัวหน้าส่วนราชการที่มีหน้าที่จัดทำแผน ผู้ช่วยเลขานุการ
- 7.4 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น มีหน้าที่
  - 7.4.1 กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น
  - 7.4.2 ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนา และแก้ไข  
ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา
  - 7.4.3 พิจารณาร่างแผนพัฒนาและร่างแผนดำเนินงาน
  - 7.4.4 ให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียด

7.4.5 พิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลแผน

7.4.6 ประสานการประชาคมหมู่บ้านในการรวบรวม วิเคราะห์ปัญหา ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

## 8. กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

8.1 ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ดำเนินการ โดยมีขั้นตอน ดำเนินการดังนี้

8.1.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่นส่วน ราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นรับทราบปัญหา ความต้องการประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้องตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลใน แผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

8.1.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวม แนวทางและข้อมูลนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วเสนอ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

8.1.3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

8.1.4 ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณานุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและ ประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่น เสนอร่างแผนยุทธศาสตร์พัฒนาต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบ ก่อนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติ และประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์พัฒนาต่อไป

8.2 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

8.2.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็น หลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และอุดมการณ์เพื่อการพัฒนาในแผน ยุทธศาสตร์พัฒนารวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณา ประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

8.2.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมประเด็น หลักการพัฒนา ปัญหา ความต้องการ และนำข้อมูลมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปีแล้ว เสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

8.2.3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

8.2.4 ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปี และประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

องค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อความเห็นชอบก่อนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีต่อไป

จากการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวข้างต้น เป็นอีกกระบวนการที่มีการดำเนินตามกรอบที่กฎหมายได้กำหนดไว้ จึงพอที่จะสรุปได้ว่าการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะต้องมีการจัดทำแผนพัฒนา โดยจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี และแผนการดำเนินงาน ตามลำดับ ซึ่งมีคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ดำเนินการจัดทำร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้เสนอร่างแผนพัฒนาต่อคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาแล้ว นำเสนอผู้บริหารเพื่อให้ผู้บริหารนำเสนอ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบก่อนการประกาศใช้ต่อไป ในขั้นตอนของการจัดทำแผนนี้ทุกขั้นตอนจะส่งเสริมการมีส่วนร่วมโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมแต่ในข้อเท็จจริงนั้นที่เกิดขึ้นประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลปานกลาง ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างไร

## แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม มีนักวิชาการหลายท่าน ได้เสนอแนวคิดไว้ ดังนี้

1.1 ลักษณะของการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของคนในชุมชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมการพัฒนาแบ่งออกเป็น 4 ลักษณะ คือ (อภิน ธิพัฒน์, 2527 : 6)

1.1.1 ร่วมในการค้นหาสาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหา

1.1.2 ร่วมในการตัดสินใจเลือกวิธีการแก้ไขและการวางแผนเพื่อแก้ไข  
ปัญหา

1.1.3 ร่วมในการปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผนที่กำหนด

1.1.4 ร่วมในการประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา

นรินทร์ จงวุฒิเวศย์ (2537 : 15) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการที่ประชาชนมีส่วนร่วม  
ในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนนั้นได้จากประเพณี “ลงแขก” (Cooperative Work) ซึ่งมีการปฏิบัติ  
ในหมู่เกษตรกรทั่วโลก การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาครอบครัวกลุ่มละเวกว้าน  
ชุมชน หมู่บ้าน ตลอดจนสังคมนั้น ได้พัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ในครอบครัวและใน  
สังคมให้เจริญก้าวหน้า และผาสุกเรื่อยมา

1.2 การแบ่งชั้นของการมีส่วนร่วม

1.2.1 การมีส่วนร่วมเกิดจากแนวความคิดสำคัญ 3 ประการ คือ

1) ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและ  
ความห่วงกังวลส่วนบุคคล ซึ่งบังเกิดพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวล  
ร่วมกันของส่วนรวม

2) ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกัน ที่มีต่อสถานการณ์ที่  
เป็นอยู่อย่างนั้น ผลักดันให้พุ่งไปสู่การร่วมกลุ่ม วางแผน และลงมือกระทำร่วมกัน

3) ตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่  
พึงปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความริเริ่มกระทำที่  
สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น

1.2.2 การมีส่วนร่วมยังอาจเกิดจากแนวคิดอื่น ๆ เช่น

1) ความศรัทธา ที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศหรือ  
ตำแหน่ง ทำให้ประชาชนที่มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ

2) ความเกรงใจที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศตำแหน่งทำ  
ให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่มีส่วนร่วมทั้ง ๆ ยังไม่มีความศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็ม  
เปี่ยมที่จะกระทำ

3) อำนาจบังคับ ที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่าทำให้ประชาชนถูก  
บีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่าง ๆ

1.3 แนวทางในกามีส่วนร่วมของประชาชน มีแนวคิดพื้นฐาน 3 ประการ คือ  
(อนุชาน บูรณะประเสริฐกุล, 2545 : 24)



1.3.1 ให้ประชาชนมีบทบาทหลักในการพัฒนาโดยได้แสดงความคิดเห็น การเขียน พุด ร่วมสละทรัพย์ วัสดุ แรงการเวลา

1.3.2 เป้าหมายของกิจกรรมพัฒนา คือ การพัฒนาขีดความสามารถเพื่อ พึ่งพาและพัฒนาตนเอง มิใช่พึ่งพารัฐหรือพึ่งพองค์กรพัฒนาภายนอก

1.3.3 กระบวนการพัฒนาอีตลักร่างส่บ่น ซึ่งต้องถือชาวบ้านเป็นหลักใน การแก้ไขปัญหา กิจกรรมการพัฒนาจะเริ่มจากชุมชน

1.4 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม เกิดจากการได้รับผลกระทบ และเลือกที่จะมี ส่วนร่วมใน โครงการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือขึ้นอยู่กับปัจจัย สำคัญ 6 ประการ คือ (มานพ ฉวีรักรย์, 2546 : 12)

1.4.1 ความใกล้ชิดปัญหา

1.4.2 ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

1.4.3 การเข้าถึงประโยชน์ใช้สอย หรือบริการ

1.4.4 ประเด็นทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อม

1.4.5 ค่านิยม

1.4.6 อำนาจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย

1.5 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมมี 4 ขั้นตอน โคเฮน และ อับฮอบ (Cohen and Upohff, 1980 : 219) ได้เสนอ

1.5.1 กามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making)

1.5.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation)

1.5.3 การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits)

1.5.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

1.6 กรอบคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทมี อับฮอบ ได้เสนอไว้ 3 มิติ และ 2 บิบท ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1.6.1 มิติ (Decision) มี 3 มิติ คือ

1) มีส่วนร่วมอะไรบ้าง ซึ่งบ่งเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมี ส่วนร่วมในการดำเนินการ โยทางใดทางหนึ่ง (เช่น สนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ การบริหาร กิจกรรมหรือการประสานงาน) การมีส่วนร่วมได้รับประโยชน์ และการมีส่วนร่วมใน การประเมินผลการดำเนินงาน

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

3) มีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมโดยสมัครใจ หรือถูกบังคับ ลักษณะรูปแบบการมีส่วนร่วม โดยผ่านองค์กรประชาชนหรือโดยตรง ขนาดของการมีส่วนร่วม ผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมนั้นช่วยเพิ่มพลังของประชาชน หรือเป็นเพียงแค่การติดต่อสัมพันธ์กับนักพัฒนาเท่านั้น

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

1) ลักษณะโครงการ โดยพิจารณาจากลักษณะของสิ่งนำเข้าว่ามี ความซับซ้อนของเทคโนโลยีเพียงใด ลักษณะของประโยชน์ที่ได้รับ (ความเร็ว ชาติที่ได้รับ ประโยชน์) และเงื่อนไขที่ต้องกำหนด เช่น การเข้าถึงการบริหาร โครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการ เป็นต้น

2) สภาพแวดล้อมของกิจกรรมตามโครงการ ได้แก่ ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ปัจจัยทางกายภาพและธรรมชาติ ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม ปัจจัยทางการเมือง เป็นต้น

## 2. ความหมายของการมีส่วนร่วม

ปรัชญา เวสารัชช์ (2528 : 35) ได้นิยามความหมายของการมีส่วนร่วมว่าต้องครอบคลุมในประเด็น ดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นครอบคลุมถึงการสร้าง โอกาสที่เอื้อหรือเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนในสังคมได้ร่วมกิจกรรมนำไปสู่การพัฒนา และทำให้ได้รับ ประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนสะท้อนการเข้าไปเกี่ยวข้องโดยความสมัครใจเป็นประชาธิปไตยในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย การวางแผนกลและดำเนินโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการแบ่งสรรผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนา การพิจารณาในมติดังกล่าว การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเชื่อมระหว่างส่วนที่ประชาชนลงทุนลงแรงงานและทรัพยากร เพื่อพัฒนากับประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุน

3. ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจแตกต่างกันไปตามสภาพ โครงสร้างการบริหาร นโยบาย และลักษณะเศรษฐกิจสังคมของประชาชน การมีส่วนร่วมของ

ประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการ แต่ปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดพัฒนาที่มุ่งประโยชน์ที่ได้รับการจากลงทุน

ยูวัฒน์ วุฒิเมธี (2531 : 31) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การให้ประชาชนเข้ามาทำกิจกรรมให้มากที่สุด เพื่อให้เขาได้เป็นผู้ตัดสินใจลงมือทำงานตามที่เขาได้ตัดสินใจด้วยตนเอง ซึ่งจะเป็นการทำให้เขาได้ปฏิบัติตามความสนใจและความต้องการ การที่เขาได้เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการนั้นจะทำให้เขาพัฒนายิ่งขึ้น

คุณฐิ อายุวัฒน์ และคณะ (2535 : 7) ได้สรุปการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการให้โอกาสประชาชนเข้าร่วมในการดำเนินงาน ตั้งแต่กระบวนการเบื้องต้นจนถึงกระบวนการสิ้นสุด โดยที่การเข้ามามีส่วนร่วมอาจจะเข้าในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง หรือครบวงจรก็ได้ การเข้าร่วมมีทั้งรายบุคคลกลุ่มหรือองค์กร ซึ่งมีความคิดเห็นสอดคล้องกัน เพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

ชินรัตน์ สมสืบ (2539 : 21) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วม หมายถึง การทำงานร่วมกับกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความร่วมมือ ร่วมใจ โดยการกระทำ การตั้งกล่าวในเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่ทรงประสิทธิภาพ คือ ถูกจังหวะเวลาเหมาะสม กับงานที่ทำดังกล่าวด้วยความรู้สึกผูกพันให้ประจักษ์ว่าเชื่อถือได้

คารม คำพิฑูรย์ (2545 : 15) ได้สรุปความหมายการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทำกิจกรรมกลุ่ม ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน ซึ่งผลดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำ (Contribution) เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งยังทำให้เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

สุदारรรณ มีบัว (2534 : 40) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ทำให้ประชาชนสมัครใจเข้าร่วมในการร่วมกันทำกิจกรรมหรือการพัฒนาเปลี่ยนแปลง ไปตามทิศทางที่ต้องการ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมกลุ่ม ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน โดยร่วมคิดหาแนวทางวิธีการในการดำเนินงาน ร่วมดำเนินการ ร่วมในการกำหนดเปลี่ยนแปลง การร่วมในการตัดสินใจ และร่วมติดตามดำเนินงานในกิจกรรมที่ทำร่วมกันรวมทั้งรับประโยชน์จากกิจกรรมนั้นด้วย

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

เออวิน (Erwin, 1976 : 138) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนาร่วมคิดร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ความรู้ และความชำนาญ ร่วมกับการใช้วิทยากรที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานองค์กร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

จากความหมายดังกล่าวสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่สนับสนุนประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรม โดยได้มุ่งเน้นที่การพัฒนาที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเท่าเทียมกันในด้าน การตัดสินใจของการกำหนดนโยบาย การวางแผน ปฏิบัติตามการสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ และแบ่งสรรผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม

### 3. ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

#### 3.1 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผน

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผน มี ดังนี้ (ประชุม รอดประเสริฐ, 2539 : 114 - 117)

3.1.1 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนของทราวิส (Travis) ทราวิส ได้เสนอทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนสมอง การให้ความรู้ และการประชาสัมพันธ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนสิ่งเหล่านี้เขาถือว่าเป็น การตกแต่งทิศทางการกระบวนการวางแผนและชี้ให้เห็นว่าในการวางแผนทุกระดับจะประกอบด้วย 1) สมอง 2) กระบวนการวางแผนและการออกแบบเบื้องต้น 3) กระบวนการออกแบบและการลงมือพัฒนา 4) กระบวนการเตรียมการทุกขั้นตอนจะมีความสัมพันธ์กันสิ่งสำคัญ คือ การให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการวางแผนเพื่อให้เกิดการยอมรับ ไม่มีปฏิกิริยาต่อต้าน

3.1.2 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนของเอ็มซี โดนัลด์ (MC. Donakd) ได้เสนอทฤษฎีจุดเน้นเกี่ยวกับโอกาสเกิดศักยภาพในการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ โอกาสความตระหนักและโอกาสในการกระทำ การวางแผนจะต้องเกี่ยวข้องและมีผลกระทบกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานในการวางแผนจึงจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนในขั้นตอนต่าง ๆ

### 3.2 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมกับภาวะผู้ตาม

ทฤษฎีการมีส่วนร่วม หรือภาวะผู้ตามทฤษฎีนี้ได้รับความสนใจจากนักวิชาการส่วนใหญ่อย่างมาก เนื่องจากนักวิชาการคิดว่าหากองค์กรมีภาวะผู้นำที่ดี ก็จะพลอยมีภาวะผู้ตามตามดีไปด้วยเป็นการมองค่อนข้างแคบ เพราะนอกจากจะมองค่อนข้างแคบ เพราะนอกจากจะมองปรากฏการณ์เพียงด้านเดียวแล้วการที่นักวิชาการให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมหรือภาวะผู้ตามนั้น พอสรุปสาเหตุหลายประการด้วยกัน คือ ประการแรก นักวิชาการบางคนอาจไม่แน่ใจว่าองค์กรมีความจำเป็นมากน้อยเพียงใด ที่จะต้องให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประการที่สอง ผู้คนยังไม่แน่ใจในวัตถุประสงค์การยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมคืออะไรกันแน่ ประการที่สาม หากผู้นำยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ผู้ตามเหล่านั้นได้แก่ใครบ้าง ผู้ตามทั้งหมด หรือเฉพาะผู้ตามที่ใกล้ชิดสนิทสนมกับผู้นำเท่านั้น และประการสุดท้าย หากผู้นำยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมเช่นนั้นสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตามอย่างไรบ้าง (ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2539 : 23)

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมอาจมีอยู่มากมายหลายทฤษฎีด้วยกัน แต่ละทฤษฎี การมีส่วนร่วมสามารถแบ่งออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ คือ ทฤษฎีความเป็นผู้นำ (Representative) และทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

3.2.1 ทฤษฎีความเป็นผู้นำ (Representative) ทฤษฎีนี้เน้นความเป็นผู้แทนของผู้นำและถือว่าการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ถอดถอนผู้นำเป็นเครื่องหมายของการที่จะให้หลักประกันกับการบริหารงาน อย่างไรก็ตามทฤษฎีนี้เน้นเฉพาะการวาง โครงการสร้างสถาบันเพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น เช่น การเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งโดยคะแนนลับ และการประชุมหรือประจำปี จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมตามนัยของทฤษฎีนี้มิได้เปิดโอกาสให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจขององค์กรอย่างแท้จริง และที่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการตัดสินใจ ได้แก่ บรรดาผู้นำต่าง ๆ ที่เสนอตัวเข้ามารับสมัครเลือกตั้ง ส่วนผู้ตามนั้นเป็นได้แค่ไม่ระดับเท่านั้น

3.2.2 ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ตามแนวคิดของทฤษฎีนี้ การมีส่วนร่วมมีวัตถุประสงค์ไม่เฉพาะแค่เข้าพิจารณาเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของนโยบาย ยิ่งกว่านั้นทฤษฎีนี้ยังมองการมีส่วนร่วมเป็นการให้การศึกษา และพัฒนาการเมือง สังคมที่มีความรับผิดชอบ คือ มองว่าการไม่ยอมให้มีส่วนร่วมนับว่าการคุกคามต่อเสรีภาพของผู้ตาม

จากการศึกษาทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนจากทฤษฎีดังกล่าวสรุปได้ว่าการวางแผนใด ๆ ขององค์กรจะมีผลกระทบต่อบุคคล หรือกลุ่มบุคคลทั้งภายใน และ

ภายนอกองค์กร และในบางครั้งอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานตามแผนได้ ดังนั้นควรให้ประชาชนหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนขององค์กรในการวางแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบล ก็เช่นเดียวกัน การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนส่งผลให้การดำเนินการเป็นไปตามแผนที่วางไว้ทำให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ซึ่งผู้ศึกษาได้นำแนวคิดทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนดังกล่าวมากำหนดเป็นตัวแปรต้นในการศึกษาเรื่องการบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบล เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การเปิดโอกาส การเอื้ออำนวยให้เข้าร่วม เป็นต้น

#### 4. ความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

ปัจจุบันการพัฒนาชุมชน การพัฒนานั้นหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชนต่างมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองให้มากที่สุด ทั้งนี้ (สมนึก ปัญญาสิงค์, 2532 : 276 – 277)

4.1 การมีส่วนร่วมของชุมชนสามารถสร้างการยอมรับในคุณค่าของสังคม และวัฒนธรรมภายในชุมชนได้ และบางครั้งสามารถเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานของชุมชนที่ไม่พึงปรารถนาได้อีกด้วย

4.2 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นวิธีการที่สามารถสร้างประสบการณ์ต่าง ๆ ให้กับประชาชนได้เรียนรู้ และนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

4.3 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นการระดมเอาความคิดพลังกาย พลังใจ และทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชนออกมาใช้ประโยชน์ต่อชุมชน

4.4 การมีส่วนร่วมของชุมชนในการสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจ

4.5 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหัวใจของการพัฒนา ซึ่งการพัฒนาใด ๆ ก็ตาม ถ้าขาดความร่วมมือและการมีส่วนร่วมแล้ว กิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ก็ไม่สามารถดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและจะประสบความล้มเหลวในที่สุด

จากความคิดเห็นดังกล่าว สรุปได้ว่าความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนานั้นมีความสำคัญมากในการสร้างความยอมรับ การสร้างประสบการณ์การเรียนรู้ การระดมความคิดเพื่อพัฒนาพื้นที่ของตน อีกทั้งยังเป็นการปลูกฝังความเป็นประชาธิปไตย

## 5. รูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการองค์กรจะสามารถดำเนินงานได้อย่างหนึ่งนั้น บุคคลและสมาชิกจะมีรูปแบบการมีส่วนร่วมดังมีผู้ได้อธิบายรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

5.1 รูปแบบของการมีส่วนร่วม โจเซ่ เอ แอกบายานี่ (Jose A. Agbayani) ได้อธิบายรูปแบบการมีส่วนร่วม โดยแบ่งออกเป็น 16 รูปแบบ คือ (ฉอ้าน วุฒติกรรมรักษา, 2526 : 33 – 34)

5.1.1 การมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการ

5.1.2 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้นำ

5.1.3 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ชักชวน

5.1.4 การมีส่วนร่วมในการสัมภาษณ์

5.1.5 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ริโภค

5.1.6 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ริเริ่ม

5.1.7 การมีส่วนร่วมในผู้ใช้แรงงาน

5.1.8 การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์

5.1.9 การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น

5.1.10 การตีปัญหาให้กระจ่าง

5.1.11 การออกเสียงสนับสนุน

5.1.12 การออกเสียงเลือกตั้ง

5.1.13 การใช้โครงการที่เป็นประโยชน์ให้ถูกต้อง

5.1.14 การช่วยเหลือในการรักษาโครงการ

5.1.15 การเป็นสมาชิก

5.2 รูปแบบของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนา ดังนี้ (ไพรัตน์ เตชะรินทร์, 2530 : 35)

5.2.1 องค์กรประชาชนที่ตั้งขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ มีการรวมตัวกันเองเป็นกลุ่มขนาดเล็กในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เพื่อร่วมทำประโยชน์ต่อส่วนร่วมหรือสมาชิกกลุ่มส่วนใหญ่ จะได้รับการสนับสนุนจากส่วนราชการหรือองค์กรเอกชน เช่น ลูกเสือ ชาวบ้าน กลุ่มออมทรัพย์

5.2.2 องค์กรประชาชนที่ตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ เป็นองค์กรที่ประชาชนทำกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ที่จดทะเบียน หรือตามที่กฎหมายบัญญัติบทบาทหน้าที่ไว้ เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล

5.2.3 ตัวแทนบุคคล หรือตัวแทนองค์กรเอกชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการประสานงานในกิจกรรมของรัฐบาล

5.3 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการพัฒนา 5 ขั้นตอน ดังนี้ (บุญชูร แก้วส่อง, 2531 : 15-19)

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มพัฒนาเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา กำหนดความต้องการ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการ และหาแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่ใช้

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินการพัฒนาเป็นขั้นตอนที่ประชาชนที่มีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์ โดยการสนับสนุนทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ และแรงงาน หรือการเข้าร่วมบริหารงานประสานงาน และดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในขั้นรับผลประโยชน์จากการพัฒนาเป็นขั้นตอนที่ประชาชนที่มีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้จากการพัฒนา หรือยอมรับผลกระทบอันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุ และจิตใจที่แสดงออกมาในเชิงรูปธรรมต่อสังคม หรือบุคคลก็ตาม

ขั้นที่ 5 การมีส่วนร่วมในการประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้าร่วมประเมินผลการพัฒนาที่ได้กระทำไปว่าสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด ซึ่งการประเมินอาจปรากฏในรูปของการประเมินย่อย (Formative Evaluation) อันเป็นผลการประเมินความก้าวหน้าที่ทำระยะ ๆ หรือการประเมินรวบยอด (Summative Evaluation) อันเป็นการประเมินผลโดยรวมหลังจากเสร็จสิ้นโครงการ

5.4 ขั้นตอนของยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาชนบท ของ แมกซ์ โลว์ เดอร์มิลค์ สลับบลิว โรเบิร์ต ไลโตส (Max Lowmilk and W. Robert Laition) ได้เสนอ 7 ขั้นตอน ดังนี้ (อนงค์ พัฒนจักร, 2535 : 34)



5.4.1 การสำรวจขั้นตอน

5.4.2 การศึกษาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

5.4.3 การแสวงหาแนวทางแก้ไข

5.4.4 การกำหนดแนวทางแก้ไข

5.4.5 การปฏิบัติตามโครงการ

5.4.6 การประเมินโครงการ

5.4.7 การพิจารณาทบทวนโครงการเพื่อดำเนินการให้เสร็จสมบูรณ์

5.5 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน 4 ขั้นตอน ดังนี้ (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, 2539 : 41 ; อ้างถึงใน ทวีศักดิ์ ปักษา, 2550 : 25)

5.5.1 การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา

5.5.2 การมีส่วนร่วมในการค้นการงบประมาณดำเนินกิจกรรม

5.5.3 การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน

5.5.4 การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

5.6 การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

5.6.1 ร่วมคิดกำหนดความต้องการ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนา หรือเป้าหมายของการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ เป็นการหลอหลอมความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย เพื่อกำหนดเป็นภาพแห่งความสำเร็จที่ต้องการเกิดขึ้นในอนาคตที่อยู่บนพื้นฐานความเป็นไปได้และสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างแท้จริง

5.6.2 ร่วมจัดทำแผนพัฒนา หลังจากที่องค์การบริหารส่วนตำบลและประชาคมได้ร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ ซึ่งเปรียบเสมือน ได้กำหนดจุดหมายที่เดินให้ถึงและกำหนดเส้นทางเดินทางต่อไปก็จะเป็นการกำหนดวิธีการเดินไปสู่จุดหมายก็คือ การกำหนดแผนงาน โครงการต่าง ๆ ซึ่งสามารถให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ใน 2 ลักษณะ

1) องค์การบริหารส่วนตำบลควรแต่งตั้งผู้แทนชุมชน กลุ่มอาชีพ หรือกลุ่มอื่น ๆ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาฯ ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพิจารณาความเหมาะสมของแผนงานโครงการ

2) องค์การบริหารส่วนตำบลควรเปิดโอกาสให้ชุมชนระดับหมู่บ้าน หรือกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้เสนอแผนงาน โครงการที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของกลุ่มหรือชุมชนนั้น เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้พิจารณาเป็นข้อมูลในการกำหนดเป็นแผนงาน/โครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

5.6.3 ให้ประชาชนได้รับรู้ ตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแผนงาน โครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งระยะสั้นและระยะปานกลาง โดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างแผนพัฒนา ก่อนจะเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้รักษาสิทธิของประชาชน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 56

5.6.4 องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องใช้แผนพัฒนาเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อสนองตอบปัญหาความต้องการของประชาชน และเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้แผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นแนวทางการจัดการทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเพิ่มเติม

5.6.4 ให้ประชาชนร่วมปฏิบัติติดตามและประเมินผลการนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะกิจกรรม โครงการที่ต้องใช้งบประมาณ จะต้องผ่านกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ และได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และได้รับการอนุมัติจากนายอำเภอก่อน

1) การร่วมปฏิบัติให้กลุ่มต่าง ๆ หรือประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของงานการพัฒนาเข้าร่วมดำเนินตามโครงการในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ สนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มต่าง ๆ ให้กลุ่มเป็นผู้ดำเนินการเอง

2) ให้ประชาชนได้ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง โปร่งใส โดยให้ผู้แทนชุมชนตามข้อเสนอของประชาชนร่วมเป็นกรรมการในกระบวนการจัดซื้อ จัดจ้าง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

3) การติดตามประเมินผล การเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมปฏิบัติงาน ทำให้ทราบความก้าวหน้าของโครงการ/อุปสรรคในการปฏิบัติงาน นอกจากนั้นหลังสิ้นปีงบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบล ควรจัดประชุมประชาคมเพื่อชี้แจงผลดำเนินงานและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ประเมินผลประโยชน์ที่รับจริง

จากรูปแบบและขั้นตอนในการมีส่วนร่วมดังกล่าว จะเห็นได้ว่าในการมีส่วนร่วมนั้นประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้หลายรูปแบบหลายขั้นตอนทั้งในทางตรงและทางอ้อม ผู้วิจัย จึงสรุปกระบวนการและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ใน 5 รูปแบบ คือ ร่วมในการกำหนดปัญหาความต้องการร่วมจัดทำแผนงาน โครงการร่วมตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนา ร่วมตรวจสอบว่ามีการนำแผนพัฒนา ไปจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และร่วมปฏิบัติตามประเมิน

## 6. เงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา

6.1 อุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ เจ้าหน้าที่และระบบราชการ มี 2 ด้าน คือ (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, 2526 : 25)

6.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับชาวชนบทเองถึงความเป็นปัจจุบันบุคคล นอกจากนั้นยังอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ หรือพึ่งพาบุคคลภายนอกจนเกินไป ถูกฐานะของตนเอง เลือกผู้นำที่สามารถอุปถัมภ์ตนเองได้

6.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับตัวของเจ้าหน้าที่ และระบบราชการ ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนมีลักษณะ ดังนี้

- 1) นโยบายในระบบราชการมักจะมาจากเบื้องบน (Top - down Policy)
- 2) การจัดสรรงบประมาณทำมาจากส่วนกลาง คำนี้เฉพาะกิจกรรมที่ส่วนกลาง
- 3) ระบบราชการและเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ ขาดการประสานงาน และรับปฏิบัติเฉพาะนโยบายของหน่วยงาน
- 4) มีความสัมพันธ์แบบผู้ใหญ่ผู้น้อยมักเชื่อว่าตัวเองมีฐานะสูงกว่าชาวชนบท

5) เจ้าหน้าที่ราชการชอบทำงานสำนักงาน

6) ระบบราชการใช้การให้คุณให้โทษ ทำตัวให้พอใจแก่ผู้บังคับบัญชา มิได้ปฏิบัติงานเพื่อชาวชนบทอย่างแท้จริง

6.2 เงื่อนไขและทัศนคติการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจตีกรอบได้แตกต่างกัน แต่เดิมนั้นรัฐมักจะมองในแง่การสมทบแรงงาน วัสดุเงินร่วมคิดร่วมวางแผน และร่วมบำรุงรักษาดีกว่าสมทบวัตถุและเงิน แม้ว่าจะยังเป็นอยู่ก็ตาม โดยภาพรวมก็ยังเน้นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องต่อไปนี (ไพรัตน์ เตชะรินทร์, 2534 : 22)

6.2.1 ร่วมศึกษาปัญหา สาเหตุของปัญหา และความต้องการของประชาชน

6.2.2 ร่วมคิดรูปแบบการพัฒนา เพื่อแก้ไขปัญหาเพื่อสนองตอบความต้องการ  
ของชุมชน

6.2.3 ร่วมกำหนดทิศทาง แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม

6.2.4 ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อ  
ส่วนร่วม

6.2.5 ร่วมบริหารพัฒนา ทั้งสถิติปัญหา แรงงาน และทุน ตามขีด  
ความสามารถ

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2533 : 28) ได้ทำการวิจัยถึงการมีส่วนร่วมของ  
ประชาชนในการพัฒนาชนบทเป็นการวิจัยผสมผสานระหว่างการวิจัยสนาม และการวิจัย  
เอกสาร โดยได้สรุปผลการศึกษาว่า ประชาชนในชนบทยังมีส่วนร่วมในการพัฒนาน้อย ทั้งนี้  
เพราะประชาชนในชนบทโดยรวมแล้ว อยู่ในภาวะความยากจนไม่ได้รับการศึกษาไม่ทันโลก  
ต้องพะวักพะวงอยู่กับการดิ้นรนขวนขวายในการทำมาหากินเลี้ยงชีพตน ไม่มีฐานะชนชั้นกลาง  
ของประเทศเมื่อประชาชนไม่มีความรู้ขาดประสบการณ์ และยากจนก็ขาดความกระตือรือร้น  
ไปปกป้องผลประโยชน์ของตน จึงทำให้ไม่เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมในกระบวนการ  
พัฒนากับทางการ หรือการพัฒนาที่ค่อนข้างจะเป็นทางการ เช่น กรณีสภาตำบล

จากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น  
สามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่สำคัญในการร่วมดำเนินกิจกรรม ไม่ว่าจะเป็นการ  
ร่วมคิดร่วมทำแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนนั้น จะทำให้การดำเนินกิจกรรมบรรลุผล  
สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความยั่งยืนกว่าการดำเนินกิจกรรมที่ขาดการมีส่วนร่วมของ  
ประชาชน ด้วยเหตุนี้การวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องเสริมสร้างการมีส่วน  
ร่วมของประชาชน เพื่อให้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นแผนที่ตอบสนองต่อปัญหา  
ความต้องการในพื้นที่ให้มากที่สุด

### ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วม

การที่ชุมชนจะเข้ามามีส่วนร่วมนั้น มีปัจจัยที่ส่งผลให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม  
ซึ่งมีนักวิชาการ ได้เสนอแนวคิด ดังนี้

คูฟแมน (Koufman, 1949 : 7) ศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนในชนบท พบว่า อายุ เพศ การศึกษา ขนาดของครอบครัว อาชีพ รายได้ และระยะเวลาการอยู่อาศัยในท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

นอกจากนี้ ประยูร ศรีประสาธน์ (2542 : 5) ได้นำเสนอปัจจัยของการมีส่วนร่วมว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วม มีด้วยกัน 3 ปัจจัย คือ

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ เพศ
2. ปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้แก่ การศึกษา อาชีพ รายได้ และการเป็นสมาชิกกลุ่ม
3. ปัจจัยด้านการสื่อสาร ได้แก่ การรับข่าวสารจากสื่อมวลชนและสื่อบุคคล จากแนวคิดที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปปัจจัยต่อการมีส่วนร่วมทำกิจกรรมได้ ดังนี้
  1. ลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ประสบการณ์ต่าง ๆ
  2. ลักษณะทางเศรษฐกิจ ได้แก่ อาชีพ รายได้
  3. การได้รับข้อมูลข่าวสาร ได้แก่ ความถี่ในการรับรู้ข่าวสาร และแหล่งที่มาของข่าวสาร

สุจินต์ ดาววีรกุล (2527) ได้ศึกษา ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาชุมชน ศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านชนะเลิศการประกวดหมู่บ้านดีเด่นระดับจังหวัด ของจังหวัด นครสวรรค์ ประจำปี พ.ศ. 2527 ผลการศึกษาพบว่า เพศ และอายุ ได้มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน การดำเนินการพัฒนาชุมชนคณะกรรมการชุมชน ไม่ว่าเพศชายหรือเพศหญิงล้วนแล้วแต่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และคณะกรรมการชุมชนที่มีอายุน้อยหรือมากสามารถเข้าร่วมดำเนินการกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกัน

สุรัสวดี หนูพยนต์ (2528) ได้ศึกษาวิจัย ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในกิจกรรมพัฒนาชุมชนของประชาชนที่มีความยากจน ศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านชนะเลิศประกวดหมู่บ้านดีเด่นระดับจังหวัด ของจังหวัดนครสวรรค์ ประจำปี พ.ศ. 2527 ผลการศึกษาพบว่า เพศ และอายุไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน การดำเนินการพัฒนาชุมชน คณะกรรมการชุมชน ไม่ว่า เพศชายหรือเพศหญิงล้วนแล้วแต่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และคณะกรรมการชุมชนที่มีอายุน้อยหรือมากสามารถเข้าร่วมดำเนินการกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกัน

สุรัสวดี หุ่นพยนต์ (2528) ได้ศึกษาวิจัย ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในกิจกรรมพัฒนาชุมชนของประชาชนที่มีความยากจน ศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านเขาดิน ตำบลวังน้ำลึก อำเภอไพศาลี จังหวัดนครสวรรค์ ผลการศึกษาพบว่า ความรู้ความเข้าใจในกิจกรรมพัฒนาชุมชนไม่มีความสัมพันธ์กับการไม่เข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมพัฒนาชุมชนเฉพาะในชั้นการค้นปัญหา

มงคล จันทร์ส่อง (2544) ได้ศึกษาวิจัยการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอชนแดน จังหวัดเพชรบูรณ์ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ได้แก่ อายุ และ ความคาดหวัง ผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีส่วนร่วม กล่าวโดยสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมนั้นขึ้นอยู่กับตัวแปรหลายอย่าง ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา การเป็นสมาชิกกลุ่ม ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน การรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ศาสตราจารย์ประเวศ วะสี ได้กล่าวถึง เงื่อนไขที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนอย่างน้อย 3 ประการ คือ (ประเวศ วะสี, 2541 : 4)

1. ประชาชนต้องมีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม
2. ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม
3. ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม

หากประชาชนไม่มีอิสรภาพ ไม่มีความสามารถ ไม่มีความเต็มใจ การมีส่วนร่วมของประชาชนก็ไม่เกิดขึ้น นอกจากเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการ ดังกล่าว แล้วความสำเร็จของการมีส่วนร่วมยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

1. ประชาชนต้องมีเวลาที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรม
2. ประชาชนต้องไม่เสียค่าใช้จ่ายในการมีส่วนร่วมมากเกินไปที่เขาประเมินค่าตอบแทนที่ได้รับ
3. ประชาชนต้องมีความพึงพอใจที่สัมพันธ์สอดคล้องกับการมีส่วนร่วม
4. ประชาชนต้องสามารถสื่อสารรู้เรื่องเข้าใจกันทั้ง 2 ฝ่าย
5. ประชาชนต้องไม่รู้สึกกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่หรือสภาพทางสังคมหากมีส่วนร่วม

อคิน รพีพัฒน์ (2542 : 21-22) กล่าวถึง ปัจจัยพื้นฐานของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเกินจากพื้นฐานของประชาชน 4 ประการ คือ

1. ประชาชนต้องการมีความสามารถที่จะมีส่วนร่วม กล่าวคือ ประชาชนนั้นต้องมีศักยภาพพอที่จะเข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ เช่น ประชาชนต้องมีความสามารถในการค้นหาความต้องการของตนเอง วางแผน จัดบริหารจัดการองค์กรและการใช้ทรัพยากรในที่สุด

2. ประชาชนจะต้องมีความพร้อมที่จะมีส่วนร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีสภาพทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และกายภาพที่เปิดโอกาสให้ได้เข้าไปมีส่วนร่วม

3. ประชาชนต้องมีความเป็นไปได้ที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจเห็นถึงประโยชน์ของการเข้าร่วม ไม่ใช่การบังคับหรือผลักดันให้เข้าร่วม โดยที่ประชาชนไม่ประสงค์จะเข้าร่วม

4. ประชาชนจะต้องมีความเป็นไปได้ที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีโอกาสที่จะเข้าร่วม ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในการตัดสินใจ และกำหนดกิจกรรมที่ตนเองนั้นต้องการในระดับที่เหมาะสม

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527 : 183) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม และแบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ

1. ความศรัทธาที่มีต่อความเชื่อในตัวบุคคลสำคัญและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การลงแขก การบำเพ็ญประโยชน์

2. ความเกรงใจในตัวบุคคลที่เคารพนับถือ หรือมีเกียรติยศ ชื่อเสียง ตำแหน่ง ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมด้วย ทั้ง ๆ ที่ยังไม่ได้เกิดความศรัทธาหรือเต็มใจ

3. อำนาจบังคับที่เกิดจากการที่บุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่า ทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่าง ๆ เช่น บีบบังคับให้ทำงานหนัก เป็นต้น

ปรีชาดิ วลัยเสถียร และคณะ (2541 : 152) ได้สรุปปัจจัยที่เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา เป็น 3 กลุ่ม คือ

1. ปัจจัยด้านกลไกของรัฐ โดยรัฐต้องกำหนดนโยบายที่คำนึงถึงความแตกต่างของวัฒนธรรมท้องถิ่น สนับสนุนกิจกรรมที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมือง รวมทั้งการสร้างช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน โดยระบบต่าง ๆ ของทางราชการต้องเอื้ออำนวยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมถึงการติดตามประเมินผลและการให้การสนับสนุนในภายหลังก็เป็นสิ่งจำเป็น

2. ปัจจัยด้านประชาชนที่จะต้องมีความรู้ ความเข้าใจและประสบการณ์ในการทำงานด้านการพัฒนา กล่าวตัดสินใจ ริเริ่มกิจกรรมและรับผลประโยชน์ สมาชิกต้องรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มมีโอกาสรับรู้ข่าวสาร โดยการมีปฏิสัมพันธ์กับโลกภายนอก

3. ปัจจัยค้ำนักพัฒนาที่จะต้องรู้จักชุมชนในทุก ๆ มิติ มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการมีส่วนร่วม ต้องค้นหาผู้นำที่มีศักยภาพ รู้จักวิธีการร่วมกลุ่มเพื่อช่วยหาทางแก้ปัญหาาร่วมกัน และสนับสนุนข้อมูลความรู้ต่าง ๆ รวมถึงทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อให้สามารถดำเนินงานพัฒนาได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น

ทรงพล ตุ่มทอง (2541 : 28) ได้ศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน พบว่า อายุเพศ การศึกษา ขนาดของครอบครัว อาชีพ รายได้ และระยะเวลาการอยู่ในชุมชน มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญกับระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน

มานิตย์ จันทร์เจริญ (2535 : 19-20) ได้สรุปปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 11 ประการ ดังนี้

1. การปฏิบัติตนให้คล้ายตามความเชื่อพื้นฐาน กล่าวคือ บุคคลและกลุ่มบุคคล เลือกรูปแบบการปฏิบัติที่สอดคล้องและคล้ายคลึงกับความเชื่อพื้นฐานของตนเอง
2. มาตรฐานคุณค่าบุคคลและกลุ่มบุคคล จะปฏิบัติในลักษณะที่สอดคล้องกับมาตรฐานคุณค่าของตนเอง
3. เป้าหมายบุคคลและกลุ่มบุคคล จะส่งเสริม ปกป้อง และรักษาเป้าหมายของตนเอง
4. ประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดาพฤติกรรมของบุคคลและกลุ่มบุคคลบางครั้งมีรากฐานมาจากประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา พฤติกรรมของบุคคลและกลุ่มบุคคลบางครั้งมีรากฐานมาจากประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา
5. ความคาดหวังบุคคลและกลุ่มบุคคลจะประพฤติปฏิบัติตามแบบที่คาดหวังว่าจะต้องประพฤติในสถานการณ์นั้น ๆ ทั้งยังชอบปฏิบัติตัวต่อผู้อื่นในลักษณะที่ตนเองคาดหวังจากผู้อื่น
6. การมองแต่ตัวเอง และกลุ่มบุคคลมักจะกระทำสิ่งต่าง ๆ ที่คิดว่าตนเองควรจะต้องทำเช่นนั้น
7. การบีบบังคับ บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่าง ๆ ด้วยความรู้สึกที่ตนเองถูกบังคับให้ทำ
8. นิสัยและประเพณี บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะกระทำสิ่งต่าง ๆ ตามนิสัยที่ตนเองนั้นชอบ เมื่ออยู่ในสถานการณ์นั้น ๆ
9. โอกาส บุคคลหรือกลุ่มบุคคลมักจะเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบการปฏิบัติของสังคม โดยเฉพาะในทางที่เกี่ยวข้องกับจำนวนและชนิดของ โอกาส ตามที่โครงสร้างของสังคมจะเอื้ออำนวยให้



10. ความสามารถ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลมักจะเข้าร่วมกิจกรรมที่ตนเองมีความสามารถ

11. การสนับสนุน บุคคลหรือกลุ่มคนมักจะเริ่มปฏิบัติงานเมื่อรู้สึกว่าเขาได้รับการสนับสนุน

จากที่ศึกษา ได้ศึกษาเงื่อนไขปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน สรุปได้ว่าเงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมคือ ประชาชนต้องมีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วมคือ ประชาชนต้องมีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม ต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม และเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม เมื่อมีเงื่อนไขดังกล่าวจึงเกิดการมีส่วนร่วมเกิดขึ้น ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน ขึ้นอยู่กับปัจจัย 3 ประการ คือ

1. ปัจจัยส่วนบุคคล เช่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ เป็นต้น
2. ปัจจัยทางสภาพแวดล้อมและสังคม ได้แก่ วัฒนธรรม ความสัมพันธ์ทางเครือญาติ การติดต่อสื่อสาร
3. ปัจจัยทางโอกาส ได้แก่ ผู้นำท้องถิ่น นโยบายการเมืองการปกครอง

บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด

### 1. สภาพทั่วไปทางภูมิศาสตร์

#### 1.1 ที่ตั้ง

ตำบลโนนสวรรค์ ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงของอำเภอปทุมรัตน์ห่างจากตัวอำเภอประมาณ 12 กิโลเมตร

ทิศเหนือติดต่อกับตำบลโพนสูง, ตำบลชีเหล็ก อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด

ทิศตะวันออกติดต่อกับตำบลกำแพง อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด

ทิศใต้ติดต่อกับตำบลเมืองเตา อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลสระบัว อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด

#### 1.2 ภูมิประเทศ

สภาพพื้นที่ พื้นที่ส่วนใหญ่ขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์เป็นพื้นที่ราบ ส่วนใหญ่อยู่ในเขตทุ่งกุลาร้องไห้ พื้นที่ส่วนใหญ่ใช้ในการทำนา ไม้ผลและพืชไร่

แม่น้ำสายสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์ คือ ลำน้ำเตามีต้นกำเนิดที่อำเภอนาดูน และอำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดมหาสารคาม ไหลผ่านอำเภอบุพผราห์ ตำบลทิศตะวันตกเฉียงใต้ผ่านตำบลดอกกล้า ตำบลสระบัว เข้าเขตตำบลโนนสวรรค์ เป็นแนวแบ่งเขตระหว่างอำเภอบุพผราห์ กับอำเภอยางชุมน้อย จังหวัดมหาสารคาม และเป็นแนวแบ่งเขตระหว่างอำเภอบุพผราห์ กับอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด

### 1.3 ลักษณะภูมิอากาศ

เป็นแบบมรสุม มี 3 ฤดู

1.3.1 ฤดูร้อน เริ่มตั้งแต่เดือนมีนาคมถึงเดือนพฤษภาคมจะร้อนจัดในเดือนเมษายน

1.3.2 ฤดูฝน เริ่มตั้งแต่เดือนพฤษภาคมถึงเดือนตุลาคม ฝนจะตกชุกในเดือนสิงหาคม

1.3.3 ฤดูหนาว เริ่มตั้งแต่เดือนพฤศจิกายนถึงเดือนกุมภาพันธ์จะหนาวจัดในเดือนธันวาคมและเดือนมกราคม

### 1.4 ประชากรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์

จำนวนหมู่บ้านในเขตตำบลโนนสวรรค์ มีหมู่บ้านทั้งหมด 16 หมู่บ้าน มีจำนวนประชากร แยกเป็นชาย 3,487 คน เป็นหญิง 3,389 คน รวม 6,878 คน

## 2. สภาพทางเศรษฐกิจ

2.1 อาชีพ ประชากรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์ส่วนใหญ่ทำนาทำไร่ ค้าขายธุรกิจส่วนตัว และรับจ้างทั่วไป

### 2.2 หน่วยธุรกิจในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์

2.2.1 ปั๊มน้ำมันและก๊าซ 3 แห่ง

2.2.2 โรงสีข้าวชุมชนตำบลโนนสวรรค์ 1 แห่ง

2.2.3 ร้านซ่อมรถ 8 ร้าน

2.2.4 ร้านค้าจำหน่ายสินค้าเบ็ดเตล็ด 56 ร้าน

2.2.5 ร้านเสริมสวย 4 ร้าน

2.2.6 โรงแรม / รีสอร์ท 2 แห่ง

2.2.7 ตลาดนัดโค-กระบือบ้านโนนใหม่ หมู่ที่ 13

### 3. สภาพทางสังคม

3.1 สถาบันและองค์กรทางศาสนา มีวัด/สำนักสงฆ์ 15 แห่ง

3.2 สถาบันการศึกษา มีโรงเรียนประถมศึกษา 6 แห่ง และศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 5 แห่ง

3.3 หน่วยบริการป้องกันและปราบปรามสิ่งผิดกฎหมาย มีสถานีตำรวจ บ้านบัวขาว, ตู๋ยามเขาวน โยธิน

3.4 หน่วยบริการสาธารณสุข

3.4.1 สวนสุขภาพชุมชนบ้านโนนสวรรค์ 1 แห่ง

3.4.2 โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล 2 แห่ง

### 4. การบริการพื้นฐาน

4.1 การไฟฟ้า มีไฟฟ้าทุกหมู่บ้าน จำนวน 1,780 หลังคาเรือน และไฟฟ้าสาธารณะทั้งหมด 338 จุด

4.2 แหล่งน้ำธรรมชาติ ลำน้ำเตา 1 สาย บึง หนอง คลองและอื่น ๆ 25 แห่ง

4.3 ป่าและที่สาธารณะ 3 แห่ง

### 5. ศักยภาพของชุมชนและพื้นที่

5.1 การรวมกลุ่มของประชาชน

กลุ่มอาชีพผลิตสินค้า หนึ่งตำบล 3 กลุ่ม กลุ่มกองทุนหมู่บ้านและชุมชน 16 กลุ่ม กลุ่มสหกรณ์ 1 กลุ่ม กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการเกษตร จำนวน 16 กลุ่ม กลุ่มเกษตรนารวม จำนวน 8 กลุ่ม กลุ่มผลิตปุ๋ยชีวภาพ จำนวน 7 กลุ่ม กลุ่มร้านค้าชุมชน จำนวน 5 กลุ่ม ธนาคารข้าว จำนวน 8 แห่ง

5.2 จุดเด่นของพื้นที่ (ที่เอื้อต่อการพัฒนา) คือ มีเส้นทางคมนาคมสัญจรไปมาสะดวก มีแหล่งน้ำมาก ราษฎรมีส่วนร่วมในการพัฒนาตำบล มีพืชเศรษฐกิจ เช่น ข้าว อ้อย มันสำปะหลัง ข้าวโพด ประชาชนมีความขยันหมั่นเพียรในการประกอบอาชีพประชาชนมีการอนุรักษ์วัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณี

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 1. งานวิจัยในประเทศ

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โนนสวรรค์ อำเภอบุพผรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด มีดังนี้

เรณู คุปต์ชัยเชิฐร ละครณะ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความรู้ ความเข้าใจทัศนคติและการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า ความรู้ความเข้าใจต่อการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยภาพรวมค่อนข้างสูง ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีทัศนคติที่ดีต่อการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล และมีส่วนร่วมต่อการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลในระดับกลาง

นวลน้อย ตีร์รัตน์ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษา พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลยังคงอยู่ในระดับต่ำ โดยการมีส่วนร่วมยังค่อนข้างจำกัดอยู่ในเรื่องการรับรู้ข้อมูลเป็นด้านหลัก การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายหรือการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลยังมีค่อนข้างต่ำ

คารม คำพิฑูรย์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน อำเภอยะขอม จังหวัดขอนแก่น พบว่า

1. การบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วม มีการปฏิบัติโดยภาพรวมอยู่ระดับมาก
2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก
3. ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลกับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ปรากฏว่าปัจจัย ด้านคณะกรรมการวางแผน ด้านการประสานงาน ด้านการให้ความสำคัญและยอมรับนับถือ ด้านการให้ความรู้ความเข้าใจ ด้านการปฏิสัมพันธ์ และด้านการเอื้ออำนวย ส่งเสริม สนับสนุน มีความสัมพันธ์ปานกลาง

พวงทอง โยธาใหญ่ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนมากมีความพยายามจะปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 แต่มีบางองค์การบริหารส่วนตำบลยังปฏิบัติไม่ครบกระบวนการตามระเบียบที่กำหนด โดยเฉพาะในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์การพัฒนา และการนำเสนอร่างแผนการพัฒนานี้นี้อาจมาจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยังไม่เข้าใจในระเบียบเท่าที่ควร สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พบว่ายังอยู่ในระดับที่ต่ำ

สุดาวรรณ มีบัว (2543 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของสมาชิกประชาคมในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช พบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกประชาคมตำบล คือ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ ความรู้ในการปกครองรูปแบบ องค์การบริหารส่วนตำบลทัศนคติต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ องค์การบริหารส่วนตำบล อุณหภูมิประชาธิปไตย แหล่งข้อมูลข่าวสารทางการเมืองที่ได้รับ การติดตามเนื้อหาข่าวสารการเมืองตำแหน่งหรือเจ้าหน้าที่ด้านการพัฒนาการร่วมทำกิจกรรมการพัฒนา และการได้รับอบรมด้านการพัฒนาการมีส่วนร่วมของสมาชิกประชาคมตำบลในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในระดับปานกลาง

อังคณา วงษ์นอก (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการบริหารในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม พบว่า การบริหารในวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยอยู่ในระดับปานกลาง ระดับการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรเพศชาย และเพศหญิง บุคลากรที่ดำรงตำแหน่งกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านและระดับการศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษาขึ้นไป มีการบริหารในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นรายได้จากทั้ง 5 ด้าน พบว่า ด้านที่มีผลการบริหารระดับสูงสุด มีจำนวน 1 ด้าน คือ ด้านการวางแผน และมีผลระดับปานกลางมี 4 ด้าน คือ ด้านจัดองค์กร ด้านการประสานงาน ด้านการบังคับบัญชาสั่งการ และด้านการควบคุม

มังกร ศรีษะโคตร (2549 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบล กรณีศึกษา : ตำบลดงใหญ่ อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม

พบว่า อายุ อาชีพ รายได้ และความต้องการมีความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้าน ไม่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาตำบล ส่วน เพศ ตำแหน่งทางสังคมต้องการมีเกียรติยศ และความคาดหวังต่อรางวัลการประกวด มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาตำบลใน ส่วนระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบลอยู่ในระดับปานกลาง

ชยพล โบราณมูล (2549 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาสภาพปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม โดยรวมและรายได้ อยู่ในระดับปานกลาง

ไพโรพ ถนัดคำ (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมและรายได้นั้นอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกตามเพศ และระดับการศึกษาที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .50

เกศิณี พรหมตัน (2550 : บทคัดย่อ) ในการศึกษาวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลแม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่” ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในระดับมาก และสถานภาพส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ ตำแหน่งในสังคมมีผลต่อการมีส่วนร่วมที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติเท่ากับ.05 จึงยอมรับสมมติฐานปัจจัยส่วนบุคคลด้านเพศของผู้ตอบแบบสอบถาม ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมที่ระดับนัยสำคัญเท่ากับ.05 จึงปฏิเสธสมมติฐาน

ณัฐนิชา กงพะลื (2552 : บทคัดย่อ) การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแก่งเลิงจาน อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแก่งเลิงจาน อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนา ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงาน โครงการ ด้านการมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหา ด้านการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบว่ามี การนำแผนพัฒนาไปจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

จิราภรณ์ เชื้ออุทัย (2553 : บทคัดย่อ) การค้นคว้าอิสระมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมและปัญหาข้อเสนอแนะของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลวังยาว อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษาพบว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลวังยาว อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อจำแนกเป็นรายได้พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง 3 ด้าน และอยู่ในระดับน้อย 1 ด้าน โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้านการมีส่วนร่วมในด้านผลประโยชน์ ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (การดำเนินการ) ด้านในการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

## 2. งานวิจัยต่างประเทศ

อัลวิน (Alvin, 1959 : 145 – 157) กล่าวถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพสังคม การศึกษา อาชีพ ถิ่นที่อยู่อาศัย ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นจำนวนสมาชิกในครอบครัวและลักษณะของครอบครัว ตลอดจนค่านิยมของสังคม บราวน์ (Brown) กล่าวว่าผู้เข้าร่วมกิจกรรมสังคมอย่างแข็งขันและไม่แข็งขันมักจะมีฐานะแตกต่างกันออกไป และมีมีโนภาพที่สำคัญเกี่ยวกับพฤติกรรมของเขาประเพณีรวมตัว แนวความคิดที่เขาถูกคาดหวังให้เข้าร่วมกิจกรรมบางอย่าง บุคคลที่มีสถานภาพทางสังคม (การศึกษา อาชีพ และรายได้สูง) มักจะเข้าร่วมกิจกรรมอย่างแข็งขันมากกว่าบุคคลที่มีสถานภาพทางสังคมต่ำ (นงเยาว์ หลีพันธ์, 2537 : 67)

คัพแมนท์ (Kaufmaan, 1949 : 7) ได้ศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนในชนบท พบว่า อายุ เพศ การศึกษา ขนาดของครอบครัว อาชีพ รายได้ และความยาวนานในการอาศัยในท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน

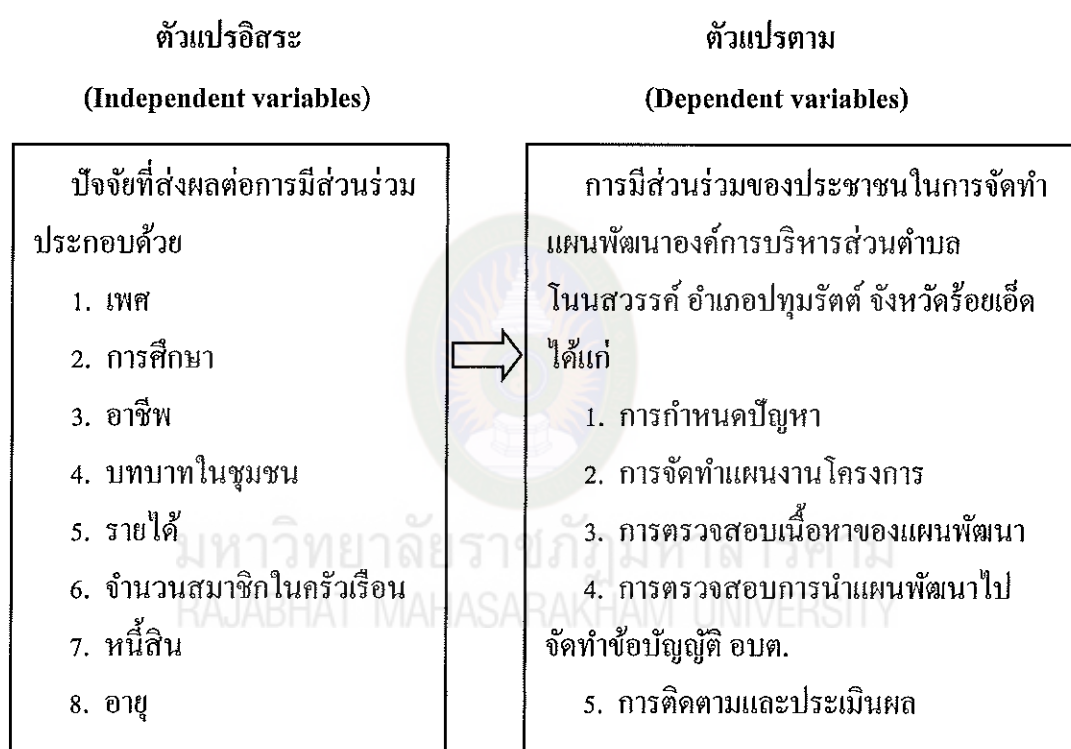
สรุปว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้าและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร การจัดทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่การพัฒนาจะบรรลุเป้าหมาย หรือ ไม่เพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับศักยภาพทางการบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่จะต้องได้รับการปรับปรุงพัฒนาอย่างเป็นกระบวนการ และต่อเมื่อเทศบาลเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่เป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ และการให้บริการแก่ประชาชนในชุมชนเขตเมือง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการพัฒนาด้านระบบการบริหาร

ในทุกด้านเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้ทันต่อสถานการณ์ของสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วตามกระแสการพัฒนาของประเทศ รวมทั้งการพัฒนาเพื่อสร้างสรรค์ความเจริญให้เกิดแก่ท้องถิ่น ทั้งในด้านการบริหารและบริการอย่างสูงสุดมีประสิทธิภาพ การพัฒนาด้านการบริหารและบริการประชาชนรวมถึงการไขปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้ตรงกับความต้องการมากที่สุด การวางแผนจึงเป็นเสมือนเครื่องมือหรือกลไกที่จำเป็นต่อการบริหารงานสามารถกำหนดทิศทางการดำเนินงานล่วงหน้าได้อย่างมีเหตุผล ซึ่งปรากฏออกมาในลักษณะรูปแบบเอกสารที่ศึกษาได้ ทำให้สามารถตรวจสอบความถูกต้องหรืออาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อผิดพลาดต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นโดยพิจารณาจากแผนงานที่กำหนดไว้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาประกอบกับรัฐบาลได้ให้ความสำคัญในด้านการบริหารงาน โดยยึดแผนเป็นหลักทุกระดับทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยยังมีนโยบาย ที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน เพื่อสนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บังเกิดผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและนโยบายของรัฐบาล คือ เร่งรัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเตรียมความพร้อมในการที่จะรับภาระ ถ่ายโอนงานและงบประมาณที่เพิ่มขึ้นจากการกระจายอำนาจด้วยการทบทวนแผนงาน/โครงการพัฒนาการพัฒนากุศลกร การจัดระบบการดำเนินงานให้รวดเร็ว ละสนองตอบกับความต้องการของประชาชนและเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนย่อย และเปิดโอกาสให้กลุ่มหรือชุมชนย่อยเหล่านี้เข้ามามีบทบาทในการจัดทำแผนพัฒนาและบริหารงานท้องถิ่น โดยยึดหลัก “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ” โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนทั้งวิชาการเงินทุนและบุคลากรจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนย่อยต่อการพัฒนา



## กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในกาจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยได้นำเอากรอบแนวคิดของกองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ โดยตัวแปรตาม คือ การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนผู้วิจัยได้ประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดของ เกศินี พรหมตัน (2550 : บทคัดย่อ) ณัฐนิชา กงพะลี (2552 : บทคัดย่อ) และ จิราภรณ์ เชื้ออุ๋ทรัพย์ (2553 : บทคัดย่อ) ดังแผนภาพที่ 4



แผนภาพที่ 4 กรอบแนวคิดการวิจัย