

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมตามความคิดเห็นของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนา สามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลสามแยก อำเภอเลิงนกทา จังหวัดยโสธร ผู้วิจัย ได้ศึกษา แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาเป็นกรอบแนวทางในการวิจัย โดยแบ่งเนื้อหา ออกเป็น

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
4. แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน และการวางแผนพัฒนา
5. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลและบริบทพื้นที่วิจัย
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดของการวิจัย

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ลิจิต ซีรเวคิน (2548 : 36) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครอง โดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครอง โดยอิสระ และ ได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุม ของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับ ว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

โกวิท พวงงาม (2550 : 17) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า “องค์กร หนึ่งมีอาณาเขตของตนเอง มีประชากรตามที่หลักเกณฑ์กำหนด มีอำนาจและมีอิสระในการ ปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตน โดยมีหน้าที่ให้บริการในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว จะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเองด้วยตนเอง”

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 30) สรุปการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจาย อำนาจ คือ การที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วน ซึ่งมีให้อำนาจในทางนิติบัญญัติและมีให้อำนาจ

ในทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจทางบริหารหรือจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับกองกำลังในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1959 : 101 – 103) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

มอนตากู (Mongtagu. 1984 : 574) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

การปกครองท้องถิ่น สรุปได้ว่าเป็น รูปแบบของการปกครองที่จัดตั้งขึ้นจากกฎหมายมหาชนที่กำหนดให้เป็นองค์กรนิติบุคคลนอกจากรัฐบาลส่วนกลาง มีอำนาจหน้าที่งบประมาณ บุคลากร ในการบริการจัดการเพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการปกครองดังกล่าวเป็นรูปแบบของการจำลองระบบรัฐสภาส่วนกลางมาให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมให้พัฒนาท้องถิ่นของตนเองด้วยตนเอง

2. หลักการปกครองท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2548 : 29) ได้ประมวลหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญ ดังนี้

2.1 การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่

2.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

2.3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

2.3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คืออำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น

2.4 มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

2.5 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนอย่างแท้จริง

สรุปหลักการปกครองท้องถิ่น คือ ต้องมีพื้นที่ที่มีประชากรในท้องถิ่น มีงบประมาณ มีบุคลากร ซึ่งได้รับอำนาจอิสระในรูปของกฎหมาย โดยจัดตั้งเป็นองค์กรนิติบุคคลในการให้บริการสาธารณะ โดยในการดำเนินการประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนั้น ๆ

3. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

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

3.1 เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้บริการซึ่งบุคคลหรือเอกชนไม่สามารถจัดทำได้หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดทำให้ได้ ในลักษณะเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะจัดบริการให้ เช่น ได้รับความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้รับสวัสดิการและได้รับความสะดวกในการดำเนินชีวิต

3.2 เพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง เนื่องจากการดำเนินชีวิตของบุคคลอาจจะเกิดการขัดแย้งกันเพราะความคิดเห็น ผลประโยชน์แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะมีกรณีพิพาทเกิดขึ้นอย่างมีเหตุผล หรือมีการโต้แย้งกันอย่างรุนแรง หรืออาจมีการตัดสินบนหรือการต่อสู้กัน กรณีเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเข้ามาแก้ปัญหา โดยการเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ควบคุมการขัดแย้ง เป็นผู้ประนีประนอมหรือแบ่งผลประโยชน์หรือเป็นผู้ตัดสินกรณีพิพาท ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องเชื่อฟังและยอมรับคำตัดสินนั้น

3.3 เพื่อการแบ่งเบาภาระและการเป็นตัวแทนของแต่ละส่วนของประเทศ การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งเบาภาระของส่วนกลางให้ท้องถิ่นจัดปกครองตนเอง เพื่อเป็นการฝึกหัดการปกครองตนเองสำหรับประเทศที่ยังไม่พัฒนา แต่สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น ถือว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นตัวแทนของประเทศส่วนหนึ่งในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศ อย่างเช่น ชาวอเมริกามีความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นจะเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย หรือแม้แต่ในสาธารณรัฐประชาชนจีนและรัสเซียก็คาดหวังไว้เช่นเดียวกันแต่อาจจะดำเนินการแตกต่างกันเท่านั้น

5.2 สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง ประเทศแต่ละประเทศมีความกว้างใหญ่ไพศาล การที่รัฐจะต้องดูแลประชาชนทั้งประเทศนั้นย่อมเกิดปัญหาคือ

5.2.1 ดูแลไม่ทั่วถึง สิ้นเปลืองกำลังงบประมาณและกำลังคน

5.2.2 สอนองความต้องการของประชาชน ซึ่งแต่ละท้องถิ่นมีความต้องการเหมือนกัน

5.3 ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง อันจะทำให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะว่าการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้น ประชาชนสามารถเข้ามารับผิดชอบในการให้บริการเพื่อสนองความต้องการของตนเองและปกป้องผลประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นส่วนรวม จะส่งผลถึงการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับชาติจึงกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็น โรงเรียนสอนประชาธิปไตย (School of Democracy of People)

สรุป การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองระดับท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจที่จะเลือกคณะตัวแทนในรูปของสภาและผู้บริหารท้องถิ่น ที่มีองค์กรที่ตั้งเป็นนิติบุคคลที่มีทั้งหน้าที่ งบประมาณ บุคลากร ที่รัฐบาลส่วนกลางกระจายอำนาจให้เป็นอิสระในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย เพื่อนำไปปฏิบัติในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

นิยามความหมายในการกระจายอำนาจนั้นมีความแตกต่างกันออกไป ดังนี้
 รสคนธ์ รัตนเสริมพงษ์ (2546 : 32) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจว่าเป็น หลักการใช้อำนาจบริหารที่กำหนดให้รัฐบาลในส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารประเทศมอบอำนาจหรือคืนอำนาจบางประการให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นดำเนินการบริหารกิจการท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ ประชาชนในท้องถิ่นจะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อใช้อำนาจดังกล่าวแทนประชาชน และดำเนินการบริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของของชุมชนท้องถิ่นนั้นอย่างเป็นอิสระ โดยไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแต่ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลตามความจำเป็น

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2548 : 59) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจการหลายด้าน ของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการบริหารแทบทุกอย่างของ ท้องถิ่น

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

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

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การกระจายกิจกรรมการบริหารของรัฐบาลกลาง ทั้งด้านงบประมาณ หน้าที่ และบุคลากร โดยการมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรที่ เป็นนิติบุคคลอื่นจากอำนาจการบริหารส่วนกลาง ให้มีอำนาจในการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ในด้านการให้บริการสาธารณะ โดยอิสระไม่อยู่ภายใต้ควบคุมแต่อยู่ ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล

2. ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

ลักษณะของการกระจายอำนาจมีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายไว้ ดังนี้

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 28 - 29) ได้อธิบายหลักการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

2.1 มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคล อิสระจากองค์กรของ ราชการบริหารส่วนกลาง ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมาก ขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและหน้าที่ของตนเอง กับมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจาก ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ โดย ถูกต้องเท่านั้น

2.2 มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์กรของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎร ใน

ท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่นับว่ามี การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองทางพื้นที่ ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์กรนั้น การเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

2.3 องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจ มีความเป็นอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ได้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์กรใดไม่มีความเป็นอิสระเช่นนี้หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอขอแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

สรุปหลักการกระจายอำนาจ คือ เป็นหลักการกระจายอำนาจหน้าที่ งบประมาณ ในการจัดบริการสาธารณะจากรัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐจะต้องมีกฎหมายรองรับในการกระจายอำนาจหน้าที่นั้น ๆ นำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข

3. ประเภทของการกระจายอำนาจทางปกครอง

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

3.1 การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน (Decentralization Territorial) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (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 โดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำ การกระจายอำนาจทางบริการนี้ มิใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้แก่องค์กรของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจาก

รัฐมีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเองโดยเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน

ตารางที่ 1 แสดงความแตกต่างระหว่างองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่กับองค์กรกระจายอำนาจบริหาร

องค์กร	ลักษณะ	พื้นที่	การจัดทำ บริการสาธารณะ
กระจายอำนาจทางพื้นที่		เล็ก	ทำได้หลายอย่าง
กระจายอำนาจทางบริการ		ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ	ทำได้อย่างเดียว

ที่มา : สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 30)

4. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

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

หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในหลักการที่สำคัญ 6 ประการ คือ

1. รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นและส่งเสริมให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ
2. การกำกับดูแลท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมิได้ให้มีมาตรฐานกลาง
3. ท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการจัดบริการสาธารณะและพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้ครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น

4. ท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่น

6. ให้มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น และให้มีผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นร่วมเป็นคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้การจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสัดส่วนภาษีอากรโดยต้องคำนึงถึงภารกิจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และมาตรา 12 ได้กำหนดให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นแนวทางกรอบแนวคิดเป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 โดยยึดหลักการมีส่วนร่วม

4.1 สรุปลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น คือ

4.1.1 มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้มีหน้าที่ 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 ตามหลักการกระจายอำนาจ การปกครองนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเองซึ่งแยกต่างหาก จากส่วนกลางโดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่าง ๆ

4.1.5 มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากนี้จะมี งบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมี เจ้าหน้าที่อื่นเป็นพนักงานของตนเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้สังกัดกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจ ด้านหน้าที่ งบประมาณ บุคลากร ให้แก่ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง ตามกรอบของกฎหมายที่กำหนดไว้ เพื่อผลสัมฤทธิ์คือการ บริการประชาชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งนี้ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ตามแนวทางของระบอบประชาธิปไตย

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. ความหมายของการมีส่วนร่วม

นักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ มีทั้งความหมายที่ คล้ายคลึงกัน และแตกต่างกันตามทัศนคติของแต่ละท่านและภูมิหลังทางวิชาการที่ได้ศึกษา ค้นคว้า ประกอบด้วย

คารม คำพิฑูรย์ (2545 : 15) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทำกิจกรรมกลุ่ม ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน ซึ่งผลดังกล่าว เป็นเหตุเร้าใจให้กระทำ (Contribution) เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งยังทำให้เกิด ความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

สุดาวรรณ มีบัว (2547 : 40) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ทำให้ประชาชนสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมกันทำกิจกรรมหรือ การพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามทิศทางที่ต้องการ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมกลุ่ม ในขั้นตอนใด ขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน โดยร่วมคิดหาแนวทางวิธีการในการดำเนินงาน ร่วมดำเนินการ ร่วมในการกำหนดเปลี่ยนแปลง การร่วมในการตัดสินใจ และร่วมติดตามการดำเนินงานใน กิจกรรมที่ทำร่วมกันรวมทั้งรับประโยชน์จากกิจกรรมนั้นด้วย

จิราวัลย์ วรวงศ์ (2550 : 25) การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนได้เข้าร่วมในกิจกรรมตั้งแต่ขั้นตอนแรก ในการค้นหาปัญหา ตระหนักถึงปัญหา มีส่วนร่วมในการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหา มีส่วนร่วมในการลงทุนในส่วนของสินทรัพย์ แรงงานและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ รวมถึง การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน

พรชัย จิตชินะกุล (2551 : 22) การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในขั้นตอนต่าง ๆ ของกิจกรรมการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาท้องถิ่น โดยการมีส่วนร่วมนี้ผู้เข้าร่วมได้ใช้ความพยายามและความเสียสละในการเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น เสียสละร่างกายและแรงใจ เวลา และวัสดุบางประการ เพื่อให้บรรลุผลการดำเนินงานตามที่ตั้งไว้

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

เออวิน (Erwin . 1976 : 21) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นถือเป็นกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนาร่วมคิดร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ความรู้ และความชำนาญ ร่วมกับการใช้วิทยากรที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ประชาชนเข้ามามีส่วนในการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐกร ในทุกด้านเป็นไปกรอบของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ ตั้งแต่การกำหนดข้อมูลพื้นฐานแต่ละพื้นที่ ร่วมจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ร่วมวางแผนร่วมปฏิบัติตามแผน ร่วมรับผลจากการแก้ปัญหา ร่วมประเมินผล

2. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม มีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนวคิดไว้ ดังนี้
 นีรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2537 : 15) ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนนั้น ได้เกิดขึ้นในชุมชนต่าง ๆ ทั่วโลก ทั้งชีกะวันออกและชีกะวันตก ดังจะเห็นได้จากประเพณี “ลงแขก” (Cooperative work) ซึ่งมีการปฏิบัติในหมู่เกษตรกรทั่วโลกการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาครอบครัว กลุ่มละแวกบ้าน ชุมชนหมู่บ้าน ตลอดจนสังคมนั้น ได้พัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ในครอบครัวและในสังคมให้เจริญก้าวหน้า และผาสุกเรื่อยมา

2.1 การแบ่งชั้นของการมีส่วนร่วมเกิดจากแนวความคิดสำคัญ 3 ประการ คือ

2.1.1 ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคล ซึ่งบังเกิดพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนร่วม

2.1.2 ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกัน ที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้น ผลักดันให้พุ่งไปสู่การรวมกลุ่ม วางแผน และลงมือกระทำร่วมกัน

2.1.3 ตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปไหนทิศทางที่พึงปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความริเริ่มการกระทำที่สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น

2.2 การมีส่วนร่วมยังอาจเกิดจากแนวคิดอื่น ๆ เช่น

2.2.1 ความศรัทธา ที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศตำแหน่ง ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ

2.2.2 ความเกรงใจ ที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศตำแหน่ง ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมด้วยทั้ง ๆ ยังไม่มีความศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่จะกระทำ

2.2.3 อำนาจบังคับ ที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่าทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่าง ๆ

3. แนวทางในการมีส่วนร่วมของประชาชน

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

3.1 ให้ประชาชนมีบทบาทหลักในการพัฒนาโดยได้แสดงความคิดเห็น การเขียน พுக ร่วมสละทรัพย์ วัสดุ แรงกายและเวลา

3.2 เป้าหมายของกิจกรรมการพัฒนา คือ การพัฒนาขีดความสามารถ เพื่อพึ่งพาและพัฒนาตนเอง มิใช่พึ่งพารัฐหรือพึ่งพางค์กรพัฒนาภายนอก

3.3 กระบวนการพัฒนาศึกหลักล่างสู่บน ซึ่งต้องถือชาวบ้านเป็นหลักในการแก้ปัญหา กิจกรรมพัฒนาจะเริ่มจากชุมชน

4. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

เกิดจากการได้รับผลกระทบ และเลือกที่จะมีส่วนร่วมใน โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ นั่นขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 6 ประการ คือ (มานพ ฉวีรักษ์. 2546 : 12)

- 4.1 ความใกล้ชิดปัญหา
- 4.2 ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ
- 4.3 การเข้าถึงประโยชน์ใช้สอย หรือบริการ
- 4.4 ประเด็นทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อม
- 4.5 ค่านิยม
- 4.6 อำนาจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย

5. ขั้นตอนการมีส่วนร่วม 4 ขั้นตอน

โคเฮน และ ออฟโฟฟ (Cohen and Uphoff. 1980 ; 219) ได้เสนอ

5.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) ซึ่งอาจเป็นการตัดสินใจตั้งแต่ในระยะเริ่มการตัดสินใจในช่วงของกิจกรรมและการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรม

5.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ซึ่งอาจเป็นไปในรูปของการเข้าร่วม โดยการให้มีการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหารและการร่วมมือทั้งการเข้าร่วมในการร่วมแรงร่วมใจ

5.3 การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์ทางวัตถุทางสังคม หรือโดยส่วนตัว

5.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) ซึ่งนับเป็นการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมด และเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป กรอบคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท ออฟโฟฟ ได้เสนอไว้ 3 มิติ และ 2 บริบท ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1 มิติ (Decision) มี 3 มิติ คือ

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

1.2 มีส่วนร่วมกับใครบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมกับชาวบ้าน ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ทางราชการ นักพัฒนาเอกชน ทั้งนี้ให้พิจารณาถึงคุณลักษณะของผู้เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่อง เพศ สถานภาพครอบครัว อาชีพ และรายได้

1.3 มีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมโดยสมัครใจ หรือถูกบังคับ ลักษณะรูปแบบการมีส่วนร่วมโดยผ่านองค์กรประชาชนหรือโดยตรง ขนาดของการมีส่วนร่วม ผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมนั้นช่วยเพิ่มพลังของประชาชน หรือเป็นเพียงแค่การติดต่อสัมพันธ์

2 บริบท (Contexts) มี 2 บริบท คือ

2.1 ลักษณะโครงการ โดยพิจารณาจากลักษณะของสิ่งนำเข้าว่ามีความซับซ้อนของเทคโนโลยีเพียงใด ลักษณะของประโยชน์ที่ได้รับ (ความเร็ว ช้ำที่ได้รับประโยชน์) และเงื่อนไขที่ต้องกำหนด เช่น การเข้าถึงการบริหารโครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการ เป็นต้น

2.2 สภาพแวดล้อมของกิจกรรมตามโครงการ ได้แก่ ปัจจัยประวัติศาสตร์ ปัจจัยทางกายภาพและธรรมชาติ ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม และปัจจัยทางการเมือง เป็นต้น

6. ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

6.1 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนทราวิส (Travis)

ทราวิส (Travis ; อ้างถึงใน ประชุม รอดประเสริฐ. 2539 : 114- 115) ได้เสนอทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนสมอง การให้ความรู้และการประชาสัมพันธ์การมีส่วนร่วมของประชาชนสิ่งเหล่านี้เขาถือว่าเป็นการตกแต่งทิศทางการวางแผน และชี้ให้เห็นว่าในการวางแผนทุกระดับ จะประกอบด้วย

1. สมอง

2. กระบวนการวางแผนและการออกแบบเบื้องต้น

3. กระบวนการออกแบบและการลงมือพัฒนา

4. กระบวนการเตรียมการ ทุกขั้นตอน จะมีความสัมพันธ์กัน สิ่งสำคัญ

คือ การให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่ การมีส่วนร่วมในการวางแผนเพื่อให้เกิดการยอมรับ ไม่มีปฏิกิริยาต่อต้าน

6.2 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนของ แมค โดนัลด์ (Mc. Donald)

แมค โดนัลด์ (Mc. Donald ; อ้างถึงในประชุม รอดประเสริฐ. 2539 : 116-117)

ได้เสนอทฤษฎีจุดเน้นเกี่ยวกับ โอกาสเกิดศักยภาพในการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ โอกาสความตระหนักและโอกาสในการกระทำ การวางแผนจะต้องเกี่ยวข้องและมีผลกระทบกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานในการวางแผนจึงจำเป็นจะต้องเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนในขั้นตอนต่าง ๆ

7. ความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

ปัจจุบันการพัฒนาชุมชน การพัฒนานั้นหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน ต่างมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองให้มากที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากได้เล็งเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม ดังนี้ (สมนึก ปัญญาสิงห์, 2532 : 276-277)

7.1 การมีส่วนร่วมของชุมชนสามารถสร้างการยอมรับในคุณค่าของสังคม และวัฒนธรรมภายในชุมชนได้ และบางครั้งสามารถเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานของชุมชนที่ไม่พึงปรารถนาได้อีกด้วย

7.2 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นวิธีการที่สามารถสร้างประสบการณ์ต่าง ๆ ให้กับประชาชนได้เรียนรู้ และนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

7.3 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นการระดมเอาพลังความคิดพลังกายพลังใจ และทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชนออกมาใช้ประโยชน์ต่อชุมชน

7.4 การมีส่วนร่วมของชุมชนในการสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจ

7.5 การมีส่วนร่วมของชุมชนสอดคล้องกับปรัชญาทางสังคมและการเมือง (Social political philosophy) ที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการพัฒนา วางแผนดำเนินการและประเมินผล

7.6 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาซึ่งการพัฒนาใด ๆ ก็ตามถ้าขาดความร่วมมือและการมีส่วนร่วมแล้ว กิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ก็ไม่สามารถดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและจะประสบความล้มเหลวในที่สุด

8. รูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการที่องค์กรจะสามารถดำเนินงานได้อย่างใดอย่างหนึ่งนั้น บุคคลและสมาชิกจะมีรูปแบบการมีส่วนร่วมต้องมีผู้ได้อธิบายรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

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

8.1.1 การมีส่วนร่วมในการประชุม

8.1.2 การมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการ

8.1.3 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้นำ

8.1.4 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ชักชวน

- 8.1.5 การมีส่วนร่วมในการสัมภาษณ์
- 8.1.6 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้บริโภค
- 8.1.7 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ริเริ่ม
- 8.1.8 การมีส่วนร่วมในผู้ใช้แรงงาน
- 8.1.9 การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์
- 8.1.10 การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น
- 8.1.11 การตีปัญหาให้กระจ่าง
- 8.1.12 การออกเสียงสนับสนุน
- 8.1.13 การออกเสียงเลือกตั้ง
- 8.1.14 การใช้โครงการที่เป็นประโยชน์ให้ถูกต้อง
- 8.1.15 การช่วยเหลือในการรักษาโครงการ
- 8.1.16 การเป็นสมาชิก

8.2 รูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนา ดังนี้ (ไพรัตน์ เตชะรินทร์.

2530 : 35)

8.2.1 องค์กรประชาชนที่ตั้งขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ มีการร่วมตัวกันเอง เป็นกลุ่มขนาดเล็กในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เพื่อร่วมทำประโยชน์ต่อส่วนร่วมหรือสมาชิก กลุ่มส่วนใหญ่ จะได้รับการสนับสนุนจากส่วนราชการหรือองค์กรเอกชน เช่น ลูกเสือชาวบ้าน กลุ่มออมทรัพย์

8.2.2 องค์กรประชาชนที่ตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ เป็นองค์กรที่ประชาชน ทำกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ที่จดทะเบียน หรือตามที่กฎหมายบัญญัติบทบาทหน้าที่ไว้ เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล องค์กรบริหารส่วนตำบล

8.2.3 ตัวแทนบุคคล หรือตัวแทนองค์กรเอกชนเข้าร่วมเป็น คณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการประสานงานในกิจกรรมของรัฐบาล

8.3 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการพัฒนา (บัญญัติ แก้วส่อง. 2539 : 28) ได้ จำแนกรูปแบบหรือขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในกระบวนการของการตัดสินใจ ประการแรกสุดที่จะต้องกระทำ คือ การกำหนดความต้องการและการจัดลำดับความสำคัญ ต่อจากนั้นก็เลือกนโยบายและประชากรที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจนี้จะเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องที่ต้องดำเนินการ ไปเรื่อย ๆ ตั้งแต่การตัดสินใจในช่วงเริ่มต้นการตัดสินใจ ในช่วงดำเนินการวางแผนและการตัดสินใจในช่วงการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของการดำเนินงานโครงการนั้น จะได้มาจากคำถามที่ว่าใครทำประโยชน์ให้แก่โครงการใดบ้าง จะทำประโยชน์ได้โดยวิธีใด เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากรการบริหารงานและการประสานงาน และการขอความช่วยเหลือ

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์นอกจากความสำคัญของผลประโยชน์ ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วย ผลประโยชน์ของโครงการนี้ รวมทั้งผลที่เป็นประโยชน์ในทางบวกและผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการซึ่งจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษต่อบุคคลและสังคมด้วย

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนั้นสิ่งสำคัญที่จะต้องสังเกตก็คือ ความคิด ความชอบ และความคาดหวัง ซึ่งจะมีอิทธิพลสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมบุคคลในกลุ่ม ๆ ได้

8.4 ขั้นตอนของยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาชนบท ของ แมกซ์ โลว์เดอร์มิลค์ และดับบลิว โรเบิร์ต โลโตส (Max Lowdermilk and W. Robert Laitos) ได้เสนอ 7 ขั้นตอน ดังนี้ (อนงค์ พัฒนจักร. 2535 : 34)

8.4.1 การสำรวจขั้นต้น (Preliminary reconnaissance)

8.4.2 การศึกษาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (Priority problem identification studies)

8.4.3 การแสวงหาแนวทางแก้ไข (Search for solution)

8.4.4 การกำหนดแนวทางแก้ไข (Assessment of solution)

8.4.5 การปฏิบัติตามโครงการ (Project implementation)

8.4.6 การประเมินโครงการ (Formal project evaluation)

8.4.7 การพิจารณาทบทวนโครงการเพื่อดำเนินการให้เสร็จสมบูรณ์ (Project reconsiderations of completion)

8.5 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน 4 ขั้นตอน เจมส์ กัดดี ปีนทอง (2539 : 41 ; อ้างถึงใน ทวีศักดิ์ ปัทมา. 2550 : 25) ได้แบ่งไว้ดังนี้

8.5.1 การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
การศึกษา ค้นคว้า ปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนรวมตลอดจนความต้องการของชุมชน

8.5.2 การมีส่วนร่วมในการค้นหาการวางแผนดำเนินกิจกรรม คิดหาและสร้างรูปแบบ และวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชน หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน

8.5.3 การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงานมีการลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเองและของ

8.5.4 การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงานหน่วยงาน มีการควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้ให้คงอยู่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

9. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ดังนี้ (นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์. 2537 : 183)

9.1 ความศรัทธาที่มีต่อความเชื่อถือบุคคลสำคัญและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การลงแขก การบำเพ็ญประโยชน์ การสร้างโบสถ์วิหาร

9.2 ความเกรงใจที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือ หรือมีเกียรติยศ ตำแหน่ง การให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมทั้ง ๆ ยังไม่มีความศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่จะกระทำ เช่น ผู้ใหญ่ออกปากขอแรง ผู้น้อยก็ช่วยแรง

รีดเดอร์ (Reeders) ได้สรุปปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการรักษาการมีส่วนร่วมของประชาชน ไว้ 11 ประการ ดังนี้ (วิทยา บุญยะเวชชีวิน. 2543 : 6)

1. การปฏิบัติให้คล้ายตามความเชื่อพื้นฐาน กล่าวคือ บุคคลและกลุ่มบุคคลดูเหมือนกัน จะเลือกแบบวิธีการปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องและคล้ายคลึงกับความเชื่อพื้นฐานของตนเอง

2. มาตรฐานคุณค่า บุคคลและกลุ่มบุคคลดูเหมือนกันจะปฏิบัติในลักษณะที่สอดคล้อง ของตน

2.1 เป้าหมาย บุคคลและกลุ่มบุคคลดูเหมือนกันจะส่งเสริมปกป้องและรักษาเป้าหมายของตน

2.2 ประสพการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา พฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล บางครั้ง มีรากฐานที่ผิดปกติธรรมดา

2.3 ความคาดหวัง บุคคลและกลุ่มบุคคลจะประพฤติดตามแบบที่ตนคาดหวังว่าจะต้องประพฤติในสถานการณ์เช่นนั้น ทั้งยังชอบปฏิบัติต่อผู้อื่นในลักษณะที่ตนคาดหวังจากผู้อื่นด้วยเช่นกัน

2.4 การมองแต่ตัวเอง บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่าง ๆ ด้วย
ความรู้สึกว่าตนเองควรกระทำเช่นนั้น

2.5 การบีบบังคับ บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่าง ๆ ด้วยความรู้สึกว่า
ตนเอง ถูกบังคับให้ทำ

2.6 นิสัยและประเพณี บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่าง ๆ ซึ่งเรามีนิสัย
ชอบกระทำเมื่ออยู่ในสถานการณ์นั้น ๆ

2.7 โอกาสบุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบการปฏิบัติ
ของสังคม โดยเฉพาะในทางที่เกี่ยวข้องกับจำนวนและชนิดของโอกาส ซึ่งโครงการของสังคม
เมื่ออำนวยความสะดวกเข้ามามีส่วนร่วมในการกระทำเช่นนั้นเท่าที่พวกเขาได้รับรู้มา

2.8 ความสามารถ บุคคลและกลุ่มบุคคล มักจะเข้ามามีส่วนร่วมใน
กิจกรรมบางอย่าง ที่ตนเห็นว่าสามารถทำในสิ่งที่ต้องการให้เขาทำในสถานการณ์เช่นนั้น

2.9 การสนับสนุนบุคคลและกลุ่มบุคคล มักจะเข้ามามีส่วนร่วมปฏิบัติ
เมื่อเขารู้สึกว่าเขาได้รับการสนับสนุนที่ดีพอให้กระทำการเช่นนั้น

จากแนวคิดของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานในองค์กร
สามารถบรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการร่วมคิดร่วมทำร่วมแก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ
ที่เกิดขึ้น ในชุมชนนั้น มีความแตกต่างกันกับการที่ขาดการมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ ที่
เกิดขึ้นในชุมชนนั้น มีความแตกต่างกันกับการที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยเหตุนี้การ
วางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้
แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นแผนที่ตอบสนองต่อปัญหาความต้องการของประชาชน
และประโยชน์สุขในชุมชน

แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน และการวางแผนพัฒนา

1. ความหมายของการวางแผน

การดำเนินการในการบริหารต่าง ๆ สิ่งสำคัญที่ขาดไม่ได้คือการทำงานนั้นต้องมีการ
วางแผนในการทำงานว่าจะเดินไปในจุดมุ่งหมายใด ซึ่งจากการศึกษาผู้วิจัยได้พบว่า มีนักวิชาการ
หลายท่านได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ ดังนี้

ฟิรลิตซ์ คำนวนลศิลป์ (2541 : 37) ได้ให้ความหมายของการวางแผน หมายถึง
กระบวนการกำหนดจุดมุ่งหมาย (Goal) ที่ต้องการบรรลุในช่วงเวลาข้างหน้ารวมทั้งกำหนด
แนวทางหรือวิธีการที่จะต้องกระทำเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้โดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งจะเป็น

การตอบคำถามว่าจะทำอะไร (What) ใครเป็นผู้กระทำ (Why) ใครบ้างเป็นผู้กระทำ (Who) จะกระทำเมื่อใด (When) จะกระทำที่ไหน (Where) และกระทำอย่างไร (How) ส่วนคำถามที่ถามว่าทำไมจึงต้องทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ (Why) เป็นคำถามที่ต้องตอบภายหลังจากสิ้นสุดการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการแล้ว การวางแผนจึงเป็นจุดเชื่อมต่อการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการ

ถวัลย์รัฐ วรเทพคุณพิงษ์ (2543 : 67) ได้ให้อธิบายว่า แผนเป็นการเตรียมการและตัดสินใจในปัจจุบันเพื่อกระทำในอนาคตโดยการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เพื่อให้ดำเนินการตามแผนบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

ปิยนุช แสงวรุฑ (2544 : 27) ได้ให้ความหมายของการวางแผน คือ การตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกที่เกี่ยวข้องกับสิ่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หรือวิธีการกระทำ จากความหมายของการวางแผน ที่กล่าวมาในข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การวางแผน คือ การเตรียมการหรือวางแผนแนวทางในการปฏิบัติ ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด โดยมีการวิเคราะห์วินิจฉัยอย่างเป็นระบบ เพื่อเลือกแนวทางการปฏิบัติที่ดีที่สุด มีขั้นตอน มีการคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำทำไม ทำที่ไหน เมื่อไร อย่างไร ใครเป็นผู้กระทำ มีความยืดหยุ่นสามารถปรับเปลี่ยนได้

2. ความหมายของการวางแผนพัฒนา

ประสิทธิ์ ตงยั้งศิริ (2540 : 1) ได้อธิบายความหมายของการวางแผนพัฒนาเป็นเรื่องความพยายามของรัฐบาลที่จะเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดแนวปฏิบัติและควบคุมการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ ในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการการวางแผน จึงเป็นการวางแผนแนวทางปฏิบัติในอนาคตอย่างมีลักษณะ และเป็นการใช้ความพยายามที่ต่อเนื่อง เพื่อเลือกแนวทางการปฏิบัติที่ดีที่สุดในการบรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

นิคม บุระพันธ์ (2543 : 27) ได้กล่าวถึง การวางแผนพัฒนา หมายถึง การวางแผนพัฒนาซึ่งประกอบด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทาง แผนงาน โครงการในการพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหา โดยริเริ่มและดำเนินการโดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

จากความหมายของการวางแผนพัฒนา สรุปได้ว่าเป็นเรื่องของการกำหนดจุดหมายในอนาคตในการที่จะให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ โดยมีข้อมูลพื้นฐานที่มีอยู่ในปัจจุบันนำมาวางแผนเพื่อการพัฒนาในอนาคต

2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการวางแผน

2.1.1 ทฤษฎีการวางแผนของเทอร์รี่ (George R. Terry Theory)

ได้ระบุความสำคัญของการวางแผนไว้ (ประชุม รอดประเสริฐ. 2539 : 120 - 124)

- 1) การวางแผนทำให้เกิดการดำเนินกิจกรรมเป็นไปอย่างมีวัตถุประสงค์และมีระเบียบระบบ
- 2) การวางแผนจะชี้ถึงความจำเป็นที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานในอนาคต
- 3) การวางแผนช่วยแก้ปัญหาของลักษณะคำถามที่ว่า “อะไรเกิดขึ้นถ้า (What's it)”
- 4) การวางแผนเป็นเครื่องมือที่ให้ข้อมูลพื้นฐานในการควบคุมการปฏิบัติงาน
- 5) การวางแผนจะส่งเสริมให้เกิดความสำเร็จในการปฏิบัติงาน
- 6) การวางแผนช่วยให้สามารถมองเห็นภาพรวมทั้งหมดของการปฏิบัติงานและขององค์การ
- 7) การวางแผนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความสมดุลในการใช้วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้เพื่อการปฏิบัติงาน
- 8) การวางแผนช่วยให้ผู้บริหารมีความเจริญก้าวหน้าในฐานะและตำแหน่งของหน้าที่การงาน

2.1.2 ทฤษฎีการวางแผนแอกคอฟฟ์ (Russell Ackoff Theory)

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

วางแผน โดยยึดปรัชญาความพึงพอใจ (Satisficing Philosophy) เป็นการวางแผนที่ถือเอาความพึงพอใจ หรือความต้องการของผู้วางแผนเป็นสำคัญ การกำหนดวัตถุประสงค์และการใช้ข้อมูลในการวางแผนไปอย่างง่าย ๆ ไม่สลับซับซ้อนข้อมูลที่ใช้นั้นเป็นข้อมูลที่ยังไม่ได้รับการวิเคราะห์ถ่วงถอย การนำแผนไปใช้นั้นก็มีความยืดหยุ่นสูง หลีกเลียงปัญหา และคำนึงถึงทรัพยากรที่ใช้ในรูปตัวเงินมากกว่าทรัพยากรและเกณฑ์อื่น นอกจากนี้ยังมี

จุดมุ่งหมายเพื่อความอยู่รอดขององค์กรมากกว่าจะเป็นการวางแผนเพื่อพัฒนาองค์กรให้มีความเจริญก้าวหน้า เป็นการวางแผนที่ขาดระบบการควบคุมประเมินผล มีเป้าหมายเพียงทำเท่าที่ทำได้ คำนึงถึงความสำเร็จหรือความมีประสิทธิภาพของงานมากกว่า ความมีประสิทธิภาพและคุณภาพ

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

การวางแผนโดยการคำนึงถึงปรัชญาในการตัดสินใจให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อม เป็นการวางแผนที่เน้นกระบวนการ และการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องเป็นสำคัญโดยพยายามกำหนดรูปแบบขององค์กรและระบบการจัดการภายในองค์กรให้สามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรคและให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต รวมทั้งพยายามปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการในอนาคตด้วย ปรัชญานี้ มีลักษณะเป็นการวางแผนเชิงวิทยาศาสตร์ที่อาศัยข้อมูลจากการวิจัย และวิเคราะห์ข้อมูลอย่างละเอียดก่อนนำไปใช้ เป็นการวางแผนที่มุ่งประสานวัตถุประสงค์ขององค์กร วัตถุประสงค์ของบุคคลในองค์กร ตลอดจนสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผล การดำเนินการขององค์กร

3. หลักสำคัญของการวางแผน

การวางแผนเป็นกระบวนการที่สำคัญในการบริหารงาน การบริหารงานที่ดีนั้นจะต้องมีแผนเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเป็นแนวทางในการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีหลักสำคัญในการวางแผน มีดังนี้

3.1 การวางแผนควรกระทำเมื่อใด โดยปกติการวางแผนนั้นควรจะได้เริ่มต้นดำเนินการเป็นอันดับแรก ต่อจากนั้นผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าองค์กรอาจจัดวางแผนอีกเมื่อเริ่มงานใหม่ เมื่อมีการปรับปรุงงานใหม่ในกรณีฉุกเฉิน หรือเมื่อเกิดปัญหาในการปฏิบัติจึงปรับปรุงแผนงานเสียใหม่ก็ได้

3.2 วัตถุประสงค์ นโยบาย จะต้องศึกษาทำความเข้าใจให้ชัดเจน เพราะ วัตถุประสงค์ และนโยบายเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่สุดของการวางแผน หากไม่ทำความเข้าใจให้ดี

หรือเข้าใจในสาระสำคัญของวัตถุประสงค์ผิดพลาดแล้ว แผนงานที่กำหนดขึ้นก็จะล้มเหลวและไร้ความหมายโดยสิ้นเชิง

3.3 ปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นในการวางแผนที่สำคัญ ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ คน เงิน วัสดุสิ่งของสถานที่ และเวลาที่ต้องเตรียมให้พร้อม

3.4 วิธีการดำเนินการตามแผน คือ เมื่อได้วางแผนขึ้นแล้วจะต้องพิจารณาผู้ทางหรือวิธีการที่จะดำเนินงานตามแผนที่กำหนดไว้ล่วงหน้าให้ได้ ทั้งนี้เพื่อช่วยให้แผนงานที่กำหนดขึ้นเป็นแผนที่สามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้ต้องคำนึงถึงการวางมาตรฐานในการควบคุมการดำเนินงานด้วย

3.5 คำนึงถึงภูมิศาสตร์ สภาพแวดล้อม ดินฟ้าอากาศคุณค่าทางสังคม พฤติกรรมของคนตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีอันเป็นที่ยึดถือของคนกลุ่มนั้น

4. ข้อจำกัดของการวางแผน

ข้อจำกัดที่จะกล่าวต่อไปนี้มีผลกระทบต่อการบริหารงานอย่างสำคัญ กล่าวคือ (ประชุม รอดประเสริฐ, 2539 : 135-137)

4.1 การวางแผนจะถูกจำกัดด้วยข้อมูลหรือข้อเท็จจริงบางประการจึงไม่สามารถดำเนินการตามแผนซึ่งกำหนดไว้ได้

4.2 การวางแผนต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง ต้องลงทุนทั้งทางด้านทุนทรัพย์ กำลังงาน กำลังสมองและวัสดุอุปกรณ์

4.3 การวางแผนมีข้อจำกัดทางจิตวิทยา กล่าวคือ บุคคลมักเชื่อเหตุการณ์และการกระทำที่เป็นอยู่ปัจจุบันมากกว่าการกระทำเพื่อผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

4.4 การวางแผนเป็นความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่บุคคลมีอยู่อย่างจำกัดที่ไม่อาจเป็นแผนดำเนินงานที่ดีได้

4.5 การวางแผนทำให้การปฏิบัติงานต้องล่าช้า เพราะการวางแผนต้องการให้เห็นวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายชัดเจนจึงจะลงมือปฏิบัติงาน

4.6 ผู้วางแผนมักวางแผนให้เกินเลยความเป็นจริงเพราะทำให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติงาน

4.7 การวางแผนมักมีคุณค่าค่อนข้างจำกัดในการปฏิบัติ กล่าวคือในการวางแผนในบางกรณีเน้นทฤษฎีจนลืมนึกถึงความเป็นไปได้

ข้อจำกัดในการวางแผนกับกระบวนการบริหารงานไม่สามารถจัดปัญหาให้กับบุคคลหรือองค์กรได้ทั้งหมด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อมูลในการวางแผนข้อจำกัดของการวางแผนจึงอาจเกิดจากสาเหตุดังนี้

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

5. หลักสำคัญในการวางแผนองค์กร

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

5.1 ต้องมาจากวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเป็นอันดับแรก ความต้องการขององค์กรถือว่าเป็นวัตถุประสงค์ ซึ่งวัตถุประสงค์ต้องมาก่อนการวางแผน ดังนั้น การกระทำตามแผนจึงเป็นสิ่งทำให้วัตถุประสงค์ของแผนบรรลุเป้าหมาย

5.2 แผนหรือการวางแผนจะเกิดขึ้นมาก่อนการจัดองค์กรหรือหน่วยงาน (Primary of planning) คือการจัดองค์กร (Organizing) การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การฝึกอบรมการปฏิบัติทางวินัยต่อบุคคล (Staffing) การอำนวยความสะดวกให้การดำเนินงานในหน่วยงานบรรลุความสำเร็จ (Directing) และการควบคุมงาน (Controlling) ทั้งนี้เพื่อการปฏิบัติที่สนับสนุนให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานแต่การวางแผนเป็นงานที่ต้องทำเป็นอันดับแรกก่อนงานเหล่านี้จะเกิดขึ้นและเป็นพื้นฐานที่จะทำให้งานดังกล่าวประสานงานกันอย่างแท้จริง

5.3 การวางแผนเป็นงานที่ปฏิบัติอยู่ทุกขั้นตอนของผู้ปฏิบัติงาน (Pervasiveness of planning) ถึงแม้ผู้บริหารจะมีงานด้านอื่น ๆ มาก แต่การวางแผนนักวางแผนก็ต้องรับผิดชอบไม่ว่าจะเป็นโดยตรงหรือโดยอ้อมก็ตาม

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

ผู้วิจัยจึงสรุปว่า การวางแผนมีความสำคัญต่อการบริหารงาน โดยการวางแผนที่ดีนั้นต้องประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ โดยเฉพาะจะต้องรู้ว่าจะต้องทำอะไร ที่ไหน เมื่อไร มอบหมายงานมีผู้มีความรู้ที่เกี่ยวข้องกับงาน โดยเฉพาะ คุณกิจกรรมทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร มีการประเมินผลงานเป็นระยะ ต้องมีความยืดหยุ่น

6. ประเภทของแผน

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

6.1 จำแนกตามรูปแบบ

6.1.1 การวางแผนแบบไม่เป็นทางการ โดยส่วนมาจะเป็นเรื่องทั่วไปในชีวิตประจำวัน ซึ่งจะมีการวางแผนไว้ล่วงหน้าเสมอ

6.1.2 การวางแผนแบบเป็นทางการ ลักษณะแผนประเภทนี้จะเป็นที่นิยมทั่วไปในองค์กรที่มีการบริหารและจัดการสมัยใหม่จำแนกตามความถี่ของการใช้แผน

6.1.3 การวางแผนเพื่อใช้ประโยชน์เพียงครั้งเดียว คือ เมื่อนำแผนไปปฏิบัติจนเสร็จสิ้นภารกิจ ก็ถือว่าเป็นการสิ้นสุดของแผน จะไม่มีการนำกลับมาใช้ใหม่อีก

6.1.4 การวางแผนเพื่อใช้ประโยชน์ถาวร จะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่มีลักษณะต่อเนื่องยาวนาน

6.2 จำแนกตามระดับการบริหาร

6.2.1 การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงขององค์กรมีลักษณะเป็นการวางแผนระยะยาวตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปเป็นการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กรว่าจะต้องการให้มีลักษณะอย่างไรเมื่อถึงเวลานั้น

6.2.2 การวางแผนบริหาร (Managerial planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับกลาง โดยนำแผนกลยุทธ์ที่กำหนดโดยผู้บริหารระดับสูงมาแปลงเป็นแผนบริหารและเป็นการกระทำภายในระยะเวลา 1-2 ปี บางครั้งอาจเรียกว่าแผนระยะกลาง

6.2.3 การวางแผนปฏิบัติการ (Operational planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับต้น โดยเป็นการแปลงมาจากแผนกลยุทธ์ และแผนบริหาร เป็นแผนปฏิบัติการเพื่อให้หน่วยงานเข้าใจถึงความรับผิดชอบของตนที่จะต้องกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละส่วนเพื่อนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนบริหาร และแผนกลยุทธ์ โดยทั่วไปแผนปฏิบัติ

การจะเป็นแผนระยะสั้น อาจมีระยะเวลาเป็นไตรมาส เป็นเดือน เป็นสัปดาห์ ทุกขั้นตอนสามารถประเมินได้อย่างชัดเจน

สรุปได้ว่า แผนนั้นมีมากมายหลายประเภท ซึ่งการกำหนดประเภทแผนนี้อยู่ที่ว่าจะใช้เกณฑ์ใดในการกำหนด แต่สิ่งที่สำคัญนั้นแผนในองค์กรต้องมีความสัมพันธ์สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ และที่สำคัญต้องมุ่งสู่เป้าหมายขององค์กร

7. กระบวนการวางแผน

กระบวนการวางแผนเป็นอีกขั้นตอนหนึ่งในการที่จะจัดทำแผนให้มีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาขององค์กร ทั้งนี้นักวิชาการได้ให้อธิบายไว้ ดังนี้

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

1. การกำหนดภารกิจหลักขององค์กร การกำหนดภารกิจหลักหรือปณิธานหลักขององค์กร ซึ่งเป็นการใช้จำกัดความว่า องค์กรถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์อะไร และทำอะไรซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารและสมาชิกองค์กรมีวิสัยทัศน์ และคาดหวังร่วมกันเกี่ยวกับเป้าประสงค์สุดท้ายที่เรากำลังดำเนินงานหรือทำอะไร ใครเป็นผู้รับบริการจากเรา ทำไมจึงต้องจัดตั้งองค์กรนี้ขึ้นมา

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

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

4. การวิเคราะห์และจัดวางกลยุทธ์ขององค์กร องค์กรควรมีแนวทางกลยุทธ์ที่จะมาวางไว้เป็นกรอบการดำเนินงาน เพื่อเป็นเครื่องมือที่จะช่วยใน การตัดสินใจอย่างมีเหตุผลและเป็นระบบ โดยอาศัยข้อมูลจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและวิเคราะห์องค์กรเป็นพื้นฐาน

ธงชัย สันติวงศ์ (2540 : 45) กล่าวถึงขั้นตอนของการวางแผนไว้ 7 ขั้นตอน คือ

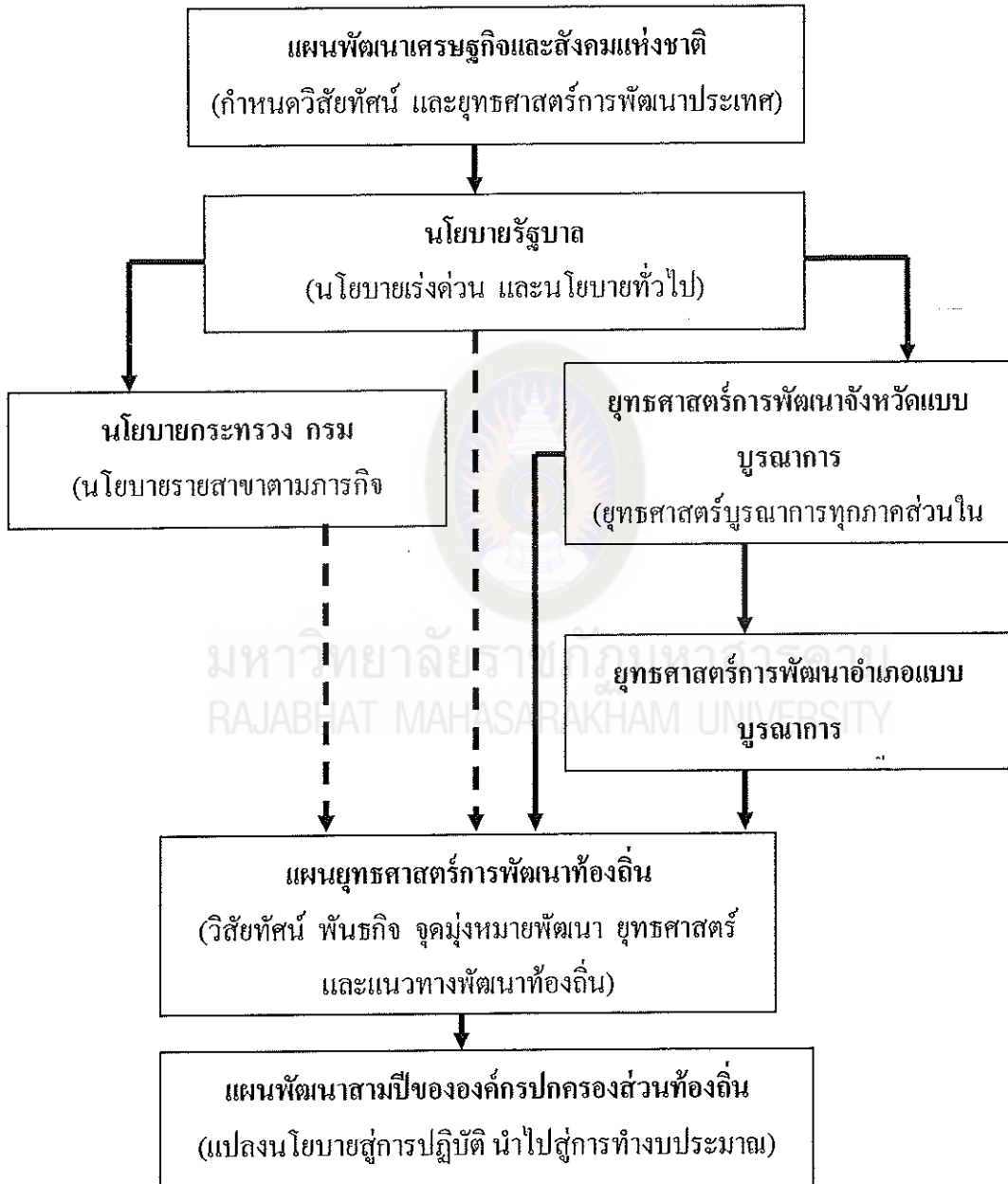
- ขั้นตอนที่ 1 การตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับอนาคต
- ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดวัตถุประสงค์
- ขั้นตอนที่ 3 การพัฒนากลยุทธ์
- ขั้นตอนที่ 4 การสร้างเป้าหมายระยะปานกลาง
- ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดแผนปฏิบัติการ
- ขั้นตอนที่ 6 การปฏิบัติตามแผน
- ขั้นตอนที่ 7 กลไกของข้อมูลย้อนกลับ

สมศักดิ์ พรหมเตือ (2551 : 50) ได้สรุปกระบวนการวางแผน คือ วิธีการที่จะให้
ได้มาซึ่งแผนพัฒนามีทั้งหมด 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

8. การจัดทำแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

การวางแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาต่าง ๆ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนกระทรวง แผนกรม ยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาล, อำเภอ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2545 : 11-12)



แผนภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ กับแผนพัฒนาท้องถิ่น
ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2545 : 20-22)

9. แนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแบบมีส่วนร่วม

การบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมตามอำนาจหน้าที่อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ทั้งที่เป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำและอำนาจหน้าที่ที่อาจทำได้ พิจารณาจาก มาตรา 66, 67 และ 68 แห่ง พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552) ซึ่งในการดำเนินกิจการดังกล่าวจะต้องจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ก่อน ทั้งนี้ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเกี่ยวข้องโดยพิจารณาอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย ดังนี้

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามข้อกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารกิจการของ องค์การบริหารส่วนตำบลควบคุมการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล เป็นต้น ตามมาตรา 46

ตามนัยแห่งมาตรา 59 และ 46 ของ พรบ. ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการจัดทำแผนพัฒนาตำบลเป็นเครื่องมือในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่เพื่อจัดสรรทรัพยากร ผลประโยชน์สนองตอบความต้องการ และแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2552 : 23-24)

10. ปัญหาและข้อจำกัดของการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้จากการศึกษาตรวจสอบติดตามการบริหารกิจการของ องค์การบริหารส่วนตำบลโดยเฉพาะในการกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา เมื่อปี พ.ศ. 2543 พบว่ามีปัญหาและข้อจำกัดซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. ขาดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาตำบล กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถบอกได้ว่าเป้าหมายของการพัฒนาหรือสภาพที่พึงปรารถนาของ องค์การบริหารส่วนตำบลในอนาคต คือ อะไร แต่ องค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่ทำได้เพียงเอาโครงการมารวมกันเพื่อเป็นแนวทางในการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปี โดยมีได้ค้ำประกันว่าความสำเร็จของการพัฒนาคืออะไร ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้กำหนด ทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาที่ชัดเจน

2. นुकตากรของ องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ในการจัดทำแผนพัฒนา เนื่องจากพนักงาน องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เป็นผู้เพิ่งผ่านการทำงานครั้งแรก นอกจากนี้สมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดพิจารณาที่ดีในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังเน้นการพัฒนาเฉพาะ โครงสร้างพื้นฐานและยกการพัฒนา ด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะด้านสังคม

3. แผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากการจัดทำแผนพัฒนายังเป็นการระดมความคิดเห็นในวงแคบ เฉพาะฝ่ายบริหารและสภาบางส่วน ไม่ได้แสวงหาความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

4. การจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากระบบงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่เอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบกับประชาชนเองยังขาดความสนใจกิจการของ องค์การบริหารส่วนตำบล และที่สำคัญวิสัยทัศน์ และทัศนคติของผู้บริหารยังคับแคบและตีควัฒนธรรมการทำงานแบบเก่าที่คิดเอง ทำเอง มาโดยตลอด

5. องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ไม่บริหารกิจการให้เป็นไปตามแผนพัฒนา นอกจากนี้จะไม่ให้ความสำคัญของแผนแล้วยังถือเป็นการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายตาม พระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 59 อีกด้วย

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดย องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องปรับวิถีทำงานใหม่ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแกนหลักในการพัฒนา โดยให้ประชาชนเป็นผู้ร่วมคิดกำหนดความต้องการ ให้ประชาชนร่วมดำเนินการและร่วมรับผิดชอบ ให้ประชาชนเป็นผู้รับผลประโยชน์ แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน โดย องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2545 : 29-32)

5.1 ร่วมคิดกำหนดความต้องการ

องค์การบริหารส่วนตำบลต้องเปิด โอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่ม เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาหรือเป้าหมายการพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ เป็นการหล่อหลอมความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย เพื่อกำหนดเป็นภาพแห่งความสำเร็จที่ความต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต ที่อยู่บนพื้นฐานความเป็นไปได้และสามารถแก้ไข

ปัญหายุทธศาสตร์ โดยจะเลือกแนวทางที่ดีที่สุดเหมาะสมกับสภาพพื้นที่สอดคล้องกฎหมายระเบียบข้อบังคับและทิศทางการพัฒนาประเทศ

5.2 ร่วมจัดทำแผนพัฒนา

หลังจากที่ องค์การบริหารส่วนตำบลและประชาคมได้ร่วมกันคิด กำหนด วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ ซึ่งเปรียบเสมือนได้กำหนดจุดหมายที่จะเดินให้ถึงและกำหนดเส้นทางการเดินทางต่อไปก็จะต้องกำหนดวิธีการเดินไปสู่จุดหมายก็คือการกำหนดแผนงาน โครงการต่าง ๆ ซึ่งสามารถให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ใน 2 ลักษณะ

5.2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลควรแต่งตั้งผู้แทนชุมชน กลุ่มอาชีพหรือกลุ่มอื่น ๆ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบลในการพิจารณาความเหมาะสมของแผนงาน/โครงการ

5.2.2 องค์การบริหารส่วนตำบล ควรเปิดโอกาสให้ชุมชนระดับหมู่บ้านหรือกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้เสนอแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของกลุ่มหรือชุมชนนั้น เพื่อให้ องค์การบริหารส่วนตำบล ได้พิจารณาใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดเป็นแผนงาน/โครงการพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล

5.3 ให้ประชาชนได้รับรู้ ตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแผนงาน โครงการพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งระยะสั้นและระยะปานกลาง โดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างแผนพัฒนา ก่อนจะเสนอให้สภา องค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้เพื่อรักษาสิทธิของประชาชน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

5.4 องค์การบริหารส่วนตำบลต้องใช้แผนพัฒนาเป็นแนวทางในการบริหารกิจการของ องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อสนองตอบปัญหาความต้องการของประชาชนและเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 59 โดยใช้แผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นแนวทางการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี/หรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

5.5 ให้ประชาชนร่วมปฏิบัติ ติดตามผลและประเมินผล

การนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะกิจกรรม/โครงการที่ต้องใช้งบประมาณจะต้องผ่านกระบวนการจัดทำข้อบังคับงบประมาณ และได้รับความเห็นชอบจากสภา องค์การบริหารส่วนตำบล และได้รับการอนุมัติจากนายอำเภอก่อน

5.5.1 การร่วมปฏิบัติ ให้กลุ่มต่าง ๆ หรือประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาเข้าร่วมดำเนินตามโครงการในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ สนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มต่าง ๆ ให้กลุ่มเป็นผู้ดำเนินการเอง เป็นต้น

5.5.2 ให้ประชาชนได้ตรวจสอบการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง โปร่งใส โดยให้ผู้แทนชุมชนตามข้อเสนอของประชามร่วมเป็นกรรมการในกระบวนการจัดซื้อ – จัดจ้าง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538

5.5.3 การติดตามประเมินผล การเปิด โอกาสให้ประชาชนร่วมปฏิบัติงาน ทำให้ทราบความก้าวหน้าของโครงการ/อุปสรรคในการปฏิบัติงานนอกจากนั้น หลังสิ้นปีงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบล ควรจะได้จัดประชุมประชาคมเพื่อชี้แจงผลการดำเนินงาน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ประเมินผลประโยชน์ที่ได้รับจริง

สรุป การจัดทำแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล แบบมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้ใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้การปฏิบัติงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล สอดคล้องตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งผู้ศึกษาได้นำแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนมากำหนดเป็นตัวแปรตาม ได้แก่ การร่วมกำหนดปัญหาและความต้องการ ร่วมจัดทำแผนงานและโครงการ ร่วมตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนา ร่วมตรวจสอบว่ามีการนำแผนพัฒนาไปจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ร่วมปฏิบัติ ติดตาม และประเมินผล

11. หลักการสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้กำหนดหลักการในการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2545 : 35-39)

1. ต้องมีวิสัยทัศน์ หรือเป้าหมายของการพัฒนาที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งต้องอาศัยกระบวนการประชาคมในการระดมความคิดเห็นและความต้องการของคนในท้องถิ่น ว่าต้องการให้ท้องถิ่นเดินไปในทิศทางใด

2. ต้องครอบคลุมใน 3 มิติ คือ ครอบคลุมภารกิจในทุกด้านตามที่กฎหมาย กำหนด ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนด้อยโอกาส รวมทั้งกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ครอบคลุมพื้นที่ทุกหมู่บ้านในเขตตำบล

3. สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของชาติ โดยคำนึงถึงทิศทางการพัฒนาของชาติ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แนวทางพัฒนาจังหวัดและอำเภอ

4. ตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลต้องแสวงหา ตรวจสอบ ศึกษาให้ชัดเจนว่าปัญหาที่แท้จริงของประชาชนคืออะไรและปัญหาใดมีความเร่งด่วนมากกว่ากัน และประชาชนต้องการมากที่สุด

5. ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยได้แบ่งการมีส่วนร่วมไว้ดังต่อไปนี้

5.1 ให้ประชาชนร่วมจัดทำแผน โดยร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล ร่วมเสนอปัญหาความต้องการ โครงการ/กิจกรรม ตามกระบวนการประชาคม

5.2 ให้ประชาชนประเมินผลการปฏิบัติตามแผนของ องค์การบริหารส่วนตำบล โดยเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้จัดประชุมประชาคมเพื่อเปิด โอกาสให้ประชาชน ได้แสดงความคิดเห็นต่อผลงานในรอบปี

6. ยึดหลักความเป็นไปได้และมีประโยชน์สูงสุด

ในการกำหนด โครงการ/กิจกรรมที่จะบรรจุไว้ในแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องเป็นโครงการที่สามารถดำเนินการ ได้จริง ต้นทุนต่ำ เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

7. ต้องนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

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

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

12. กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติเป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาและจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1.1 มีความอิสระในการกำหนดนโยบาย และทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

1.2 ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจสังคม

1.3 ต้องให้ประชาชน รับรู้ ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลก่อนการอนุญาต หรือดำเนิน โครงการ/กิจกรรม ที่กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต และให้ประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นด้วย

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

3. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการทำแผนพัฒนาตำบลดังนี้

3.1 มาตรา 59 กำหนดอำนาจหน้าที่คณะกรรมการบริหาร ให้จัดทำแผนพัฒนาตำบลและบริหารกิจการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาตำบล

3.2 มาตรา 46 กำหนดให้สภา องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลและควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร ให้เป็นไปตามแผนพัฒนาตำบล

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

4.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนา

วัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล มีองค์ประกอบ คือ วิสัยทัศน์ของ องค์การบริหารส่วนตำบล และแนวทางพัฒนา ซึ่งจะต้องจัดทำให้เสร็จก่อนจัดทำแผนพัฒนา 5 ปี

4.2 แผนพัฒนา 5 ปี

วัตถุประสงค์ เป็นการกำหนดแผนงาน/โครงการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาและตอบสนองความต้องการของประชาชน ใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาประจำปี

4.3 แผนพัฒนาประจำปี

วัตถุประสงค์เป็นการพิจารณาคัดเลือกโครงการในแผนพัฒนา 5 ปี มาดำเนินการในแต่ละปี ซึ่งจะต้องจัดทำให้เสร็จภายในเดือนมิถุนายนของทุกปี เพื่อใช้เป็นฐานในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

13. วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล

13.1 เพื่อกำหนดสภาพการพัฒนาที่พึงประสงค์หรือเป้าหมายการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามความต้องการของประชาชน

13.2 เพื่อกำหนดแผนงาน โครงการและกิจกรรมการพัฒนาและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนา

13.3 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณของ องค์การบริหารส่วนตำบล ได้อย่างทั่วถึง เป็นธรรมและเป็นไปตามลำดับความจำเป็นเร่งด่วน

13.4 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประสานการปฏิบัติการพัฒนากับหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่

14. ประโยชน์ของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

14.1 องค์การบริหารส่วนตำบลมีทิศทางในการพัฒนาที่ชัดเจน

14.2 องค์การบริหารส่วนตำบลมีแผนงาน โครงการตามความต้องการของประชาชน

14.3 องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถใช้แผนพัฒนาเป็นแนวทางในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณ

14.4 การพัฒนาในเขตพื้นที่ไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น

14.5 ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าว่าองค์การบริหารส่วนตำบล จะดำเนินกิจกรรมอะไรบ้างเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการติดตามและตรวจสอบการทำงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง โปร่งใส

15. วงจรของการวางแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล

โดยทั่วไปแล้วการวางแผนของ องค์การบริหารส่วนตำบล จะมีวงจร 3 ขั้นตอน คือ

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

15.1.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนา หรือแผนระยะยาว

15.1.2 แผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล 5 ปี

15.1.3 แผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล ประจำปี

15.2 ขั้นตอนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) ขั้นตอนนี้เป็นการนำโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล ไปสู่การปฏิบัติโดยผ่านกระบวนการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบของหน่วยงานนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งขั้นตอนการำแผน ไปสู่การปฏิบัติในส่วนของ องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องผ่านกระบวนการที่สำคัญ 2 กระบวนการ คือ

15.2.1 กระบวนการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ องค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจาก องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีรายได้และอำนาจหน้าที่ของตนเอง แต่การที่ องค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการอะไรสักอย่างหนึ่งโดยต้องให้เงินงบประมาณของตนเองแล้ว จะต้องตราเป็นกฎหมายเรียกว่าข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี/เพิ่มเติม ซึ่งจัดทำขึ้น โดยฝ่ายบริหาร โดยนำข้อมูลจากแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล มาบรรจุไว้ และผ่านความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สุดท้ายได้รับอนุมัติจากนายอำเภอและ องค์การบริหารส่วนตำบล มาปิดประกาศให้ประชาชนรับทราบ

15.2.2 กระบวนการจัดซื้อ-จัดจ้าง ซึ่งเป็นกระบวนการต่อเนื่องจากการที่ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับอนุมัติและมีเงินงบประมาณเพียงพอต่อการดำเนินตามภารกิจกรรมในข้อบังคับงบประมาณ โดยดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ การสอบราคา แต่งตั้งคณะกรรมการรับซอง เปิดซอง ควบคุมงานตรวจรับการจ้างงาน เป็นต้น ในกระบวนการนี้ในทางปฏิบัติ นอกจากจะต้องคำนึงถึงความถูกต้องตามระเบียบกฎหมายแล้วยังต้องมุ่งเน้น

การติดตามขณะกำลังปฏิบัติงานด้วย เพื่อให้ผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ หากพบปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานจะได้หาแนวทางแก้ไขปัญหาได้ทันที่

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

16. กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้

16.1 ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ดำเนินการ โดยมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

16.1.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นรับทราบปัญหา ความต้องการประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้องตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

16.1.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมแนวทางและข้อมูลนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

16.1.3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

16.1.4 ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

16.2 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

16.2.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

16.2.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมประเด็นหลักการพัฒนา ปัญหา ความต้องการ และข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปีแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

16.2.3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

16.2.4 ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปี และประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

สรุปได้ว่า การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะต้องมีการจัดทำแผนพัฒนา โดยจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี และแผนดำเนินงานตามลำดับ ซึ่งได้มีการดำเนินงานตามกรอบของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 โดยคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ที่ดำเนินการจัดทำร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้เสนอร่างแผนพัฒนาต่อคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาแล้วนำเสนอผู้บริหารเพื่อให้ผู้บริหาร ก่อนการประกาศใช้ต่อไปในขั้นตอนของการจัดทำแผนนี้ทุกขั้นตอนจะส่งเสริมการมีส่วนร่วมโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลและบริบทพื้นที่การวิจัย

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นถือเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลได้กระจายอำนาจการบริหารให้แก่คนในท้องถิ่นให้สามารถมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 ว่าด้วย การปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงาน ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ท้องถิ่นใดที่ต้องการปกครองตนเองก็มีสิทธิได้รับ การจัดตั้งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนด

อำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ซึ่งมีกฎหมายกำหนด โดยจะต้องคำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลักสำคัญ

1. ประวัติการจัดตั้ง

กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งที่ 222/2499 เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งสภาตำบลให้แล้วเสร็จภายในสามเดือน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของสภาตำบลและช่วยสร้างความเจริญให้ท้องถิ่น หลังจากนั้นรัฐบาลได้ประกาศพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ คือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้และรายจ่ายของตนเอง สามารถดำเนินกิจการได้อย่างอิสระ องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดตั้งเพียง 59 แห่ง ต้องยุบเลิกไป เพราะการทำงานไม่มีประสิทธิภาพ (สถาบันดำรงราชานุภาพและกรมการปกครอง, 2539 : 45)

ในปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลได้ออกคำสั่งที่ 275/2509 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509 เรื่องระเบียบบริหารราชการตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) จัดตั้งสภาตำบลในรูปแบบใหม่โดยปรับปรุงสภาตำบลให้มีลักษณะคล้ายสภาท้องถิ่นในระบบอบประชาชาติไทย แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การดำเนินการไม่ทั่วถึงทั้งประเทศ เนื่องจากมีงบประมาณจำกัด จึงให้ใช้บังคับใช้เฉพาะบางตำบลที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ ส่วนตำบลอื่น ๆ ให้ใช้ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านตามคำสั่ง 222/499 ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศคณะปฏิวัติที่ 326 เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เพื่อแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารของตำบลให้มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น โดยตำบลที่จัดระเบียบบริหารตามประกาศของคณะปฏิวัติ มีสภาตำบล แต่ไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบล และตามประกาศนี้ได้ยกเลิก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 รวมทั้งฉบับที่ 2 พ.ศ. 2509 นอกจากนี้ยังให้โอนทรัพย์สิน หนี้ และสิทธิขององค์การบริหารส่วนตำบลไปเป็นของจังหวัด

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

2. หลักเกณฑ์การจัดตั้ง

ในการจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ได้มีการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จำนวน 617 แห่ง ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นเรื่อยจนถึงปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 6,744 แห่ง ได้มีแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบล (กรมการปกครอง, 2547 : 19-20)

2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

2.3 องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คน เป็นเหตุไม่สามารถบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน หรือให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกันตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

ต่อมาพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้ สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันเป็นเวลา 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ก็อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ทั้งนี้เพื่อให้มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ เป็นไปตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจะสามารถจัดตั้งได้จะต้องมาจากสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยที่มีการเปลี่ยนแปลง ต้องจัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา โดยในประกาศให้ระบุชื่อและขอบเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

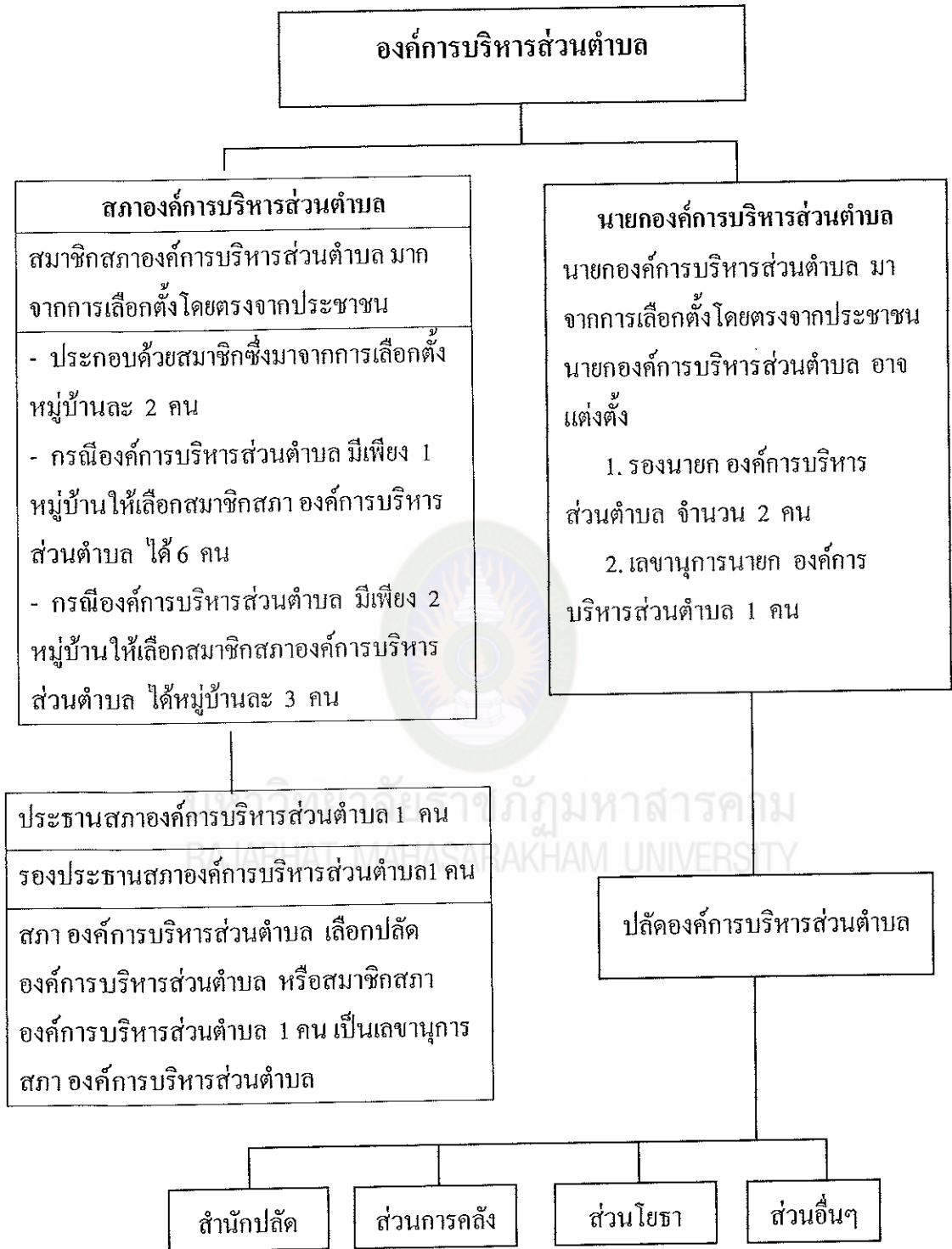
3. โครงสร้างอำนาจหน้าที่

3.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้านในตำบลนั้น ๆ หมู่บ้านละ 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 3 คน แต่ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภา

องค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 6 คน ในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะประกอบด้วย ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน และเลขาธิการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน โดยมีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล พิจารณา และให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้ เป็นไปตามนโยบาย แผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

3.2 นายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจาก ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตตำบล ซึ่งอาจแต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ได้ไม่เกิน 2 คน และเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการแต่งตั้งจากนายกององค์การบริหารส่วนตำบล มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนการดำรงตำแหน่งนายกององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีหน้าที่บริหาร พัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล





แผนภาพที่ 2 แสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552)

4. การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการ มีพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการประจำ และมีลูกจ้างจำนวนตามโครงสร้างตามกรอบ อัตราค่าจ้าง เป็นไปตามขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งกำหนดไว้ 3 ขนาด คือ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก โดยมีกรอบพิจารณาจากรายได้ พื้นที่ และประชากรในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเกณฑ์ในการพิจารณากรอบอัตราค่าจ้าง แบ่งการบริหารออกเป็น อย่างน้อย 6 ส่วน ดังนี้

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

4.2 ส่วนการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเบิกเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน และอื่นๆ 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 การบริการด้านสวัสดิการและพัฒนาชุมชน การสังคมสงเคราะห์ และฝ่ายส่งเสริมอาชีพและพัฒนาสตรี และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

5. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 กำหนดไว้ ดังนี้

5.1 อำนาจหน้าที่ทั่วไป

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

5.2 หน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้ทำ

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

5.2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

5.2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง

กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

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 และวัฒนธรรม

อันดี

ของท้องถิ่น

5.2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณ

หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

5.3 หน้าที่ที่ไม่บังคับให้ทำ แต่อาจที่จะดำเนินการได้

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

5.3.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

5.3.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

5.3.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
 5.3.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และ
 สวนสาธารณะ

5.3.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
 5.3.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
 5.3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
 5.3.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของ
 แผ่นดิน

5.3.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
 5.3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
 5.3.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
 5.3.12 การท่องเที่ยว
 5.3.13 การผังเมือง

5.4 ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่
 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล
 มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของ
 ตนเอง 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 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
 5.4.13 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
 5.4.14 การส่งเสริมกีฬา
 5.4.15 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ
 ประชาชน

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 การส่งเสริมและสนับสนุนการ
 ป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่
 คณะกรรมการประกาศกำหนด

5.5 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายที่กำหนดในการ
 ปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีกฎหมายอื่นที่
 เกี่ยวข้องที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินตามอำนาจหน้าที่
 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 ตามแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลในท้องถิ่นที่มีพื้นที่ต้องบังคับใช้ตามกฎหมายนั้น ๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องป่าไม้ การประมง ทรัพยากรธรรมชาติ น้ำมัน นกอีแอ่น เป็นต้น

6. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

6.1 องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ อกรค่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมใบอนุญาต รวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเนื่องจากการฆ่าสัตว์

6.2 ส่วนราชการจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิบัตรและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน อกรรังนกอีแอ่น ค่าภาคหลวง ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ รายได้จากากรกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินจากประทานบัตรใบอนุญาต 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 และเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานต่างๆ เบิกจ่าย ได้แก่

7.1.1 ค่าชำระเงินกู้ และดอกเบี้ย

7.1.2 รายจ่ายตามข้อผูกพัน

7.1.3 เงินสำรองจ่าย

7.1.4 เงินงบประมาณรายจ่ายทั่วไปตั้งช่วยเหลืองบประมาณ

7.1.5 เงินช่วยค่าทำศพ

7.2 รายจ่ายตามแผนงาน หมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดรายละเอียดหมวดรายจ่ายไว้ในงานหรือโครงการตามแผนงานสำหรับหน่วยงานใด โดยเฉพาะ 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 พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจง หรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานเอกสารใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้

8.2 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อยุบสภาได้

9. บริบทองค์การบริหารส่วนตำบลสามแยก อำเภอเลิงนกทา จังหวัดยโสธร

9.1 สภาพทั่วไป

9.1.1 ขนาดและที่ตั้ง

ตำบลสามแยกเป็นตำบลหนึ่งของอำเภอเลิงนกทาเป็นลักษณะการปกครองท้องถิ่น 2 รูปแบบ คือ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีพื้นที่ประมาณ 53 ตารางกิโลเมตร (22,014 ไร่) และมีอาณาเขตติดต่อกับใกล้เคียง ดังนี้

ทิศเหนือ จด ตำบลนาอุดม อำเภอนิคมคำสร้อย จังหวัดมุกดาหาร
 ทิศใต้ จด ตำบลโคกสำราญ อำเภอเลิงนกทา จังหวัดยโสธร
 ทิศตะวันออก จด ตำบลบึงคำ อำเภอเลิงนกทา จังหวัดยโสธร
 ทิศตะวันตก จด ตำบลสวางท อำเภอเลิงนกทา จังหวัดยโสธร

9.1.2 ภูมิประเทศและภูมิอากาศลักษณะภูมิประเทศ

ตำบลสามแยกมีสภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบ ไม่มีภูเขา สภาพดินเป็นดินร่วนปนทราย ลักษณะภูมิอากาศ เป็นแบบมรสุม 3 ฤดู ฤดูหนาวค่อนข้างหนาวจัด ฤดูร้อนร้อนจัด ฤดูฝนมีฝนตกชุกพอควร

9.1.3 จำนวนหมู่บ้าน 15 หมู่

ตารางที่ 2 จำนวนหมู่บ้านในเขตตำบลสามแยก

ลำดับ ที่	หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	จำนวน ครัวเรือน	จำนวนประชากร		รวม
				ชาย	หญิง	
1	1	บ้านสามแยก	2	7	4	11
2	2	บ้านห้วยกอย-วังโพธิ์	121	231	226	457
3	3	บ้านนาขาม	139	315	343	658
4	4	บ้านหนองแฝก	168	378	382	760
5	5	บ้านโป่ง	125	285	279	564
6	6	บ้านด่าน	160	318	355	673
7	7	บ้านหนองสิม	150	372	381	753
8	8	บ้านคึมขาด	207	448	472	920
9	9	บ้านศรีสมพร	110	243	239	482
10	10	บ้านโคกสว่าง	95	205	228	433
11	11	บ้านพรสวรรค์	81	172	166	338
12	12	บ้านภูดิน	75	121	139	260
13	14	บ้านตาลบก	89	215	226	441
14	15	บ้านด่านใต้	150	320	321	641
รวม			1,672	3,630	3,761	7391

ที่มา : ฝ่ายทะเบียนอำเภอเลิงนกทา (2555 : 10)

หมายเหตุ : ตำบลสามแยกมีองค์กรปกครองท้องถิ่น 2 แห่ง ทั้ง อบต.และเทศบาลตำบล

- 1) จำนวนหมู่บ้านในเขต อบต. เต็มทั้งหมู่บ้าน 11 หมู่ ได้แก่ หมู่ 2,3,4,5,6,7,8,9,10,14,15
- 2) จำนวนหมู่บ้านในเขต อบต. บางส่วน 4 หมู่ ได้แก่ หมู่ 1, 11, 12, 13

9.1.4 ท้องถิ่นอื่นในตำบล จำนวนเทศบาล 1 แห่ง คือ เทศบาลตำบลสามแยก
จำนวนประชากร

9.1.5 นโยบายการพัฒนาของผู้บริหาร

- 1) ส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์และเกษตรปลอดภัย
- 2) ส่งเสริมอาชีพและเพิ่มรายได้ให้กับประชาชน
- 3) ส่งเสริมการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 4) พัฒนาสังคม แก้ไขปัญหาความยากจนและยกระดับคุณภาพชีวิตของ

ประชาชน

- 5) พัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน
- 6) ส่งเสริมสนับสนุนการศึกษา การกีฬา การศาสนา ประเพณี วัฒนธรรม

และภูมิปัญญาท้องถิ่น

9.1.6 แนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

- 1) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
- 2) พัฒนาส่งเสริมคุณภาพชีวิต
- 3) พัฒนาด้านสาธารณสุข
- 4) พัฒนาการจัดระเบียบชุมชน / สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
- 5) พัฒนาการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน
- 6) พัฒนาการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
- 7) พัฒนาการศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น
- 8) พัฒนาการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล

9.1.7 ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดยโสธร

จังหวัดยโสธรได้นำผลการวิเคราะห์ข้อมูลสภาพทั่วไป ปัญหาและความต้องการของประชาชน ตลอดจนการประเมินสถานภาพการพัฒนาในปัจจุบันและโอกาสในการพัฒนาในอนาคตของจังหวัด โดยนำมาวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรค แล้วประเมินศักยภาพการพัฒนาร่วมกับประเด็นการพัฒนาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานของฐานแห่งรัฐนโยบายของรัฐ/แผนบริหารราชการแผ่นดิน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ

รายงานของประเทศและยุทธศาสตร์ของภาค/ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดยโสธร ดังนี้

วิสัยทัศน์ “ยโสธรเมืองแห่งวิถีอีสาน เกษตรอินทรีย์ก้าวไกลสู่สากล”

1. ส่งเสริมการเกษตรปลอดภัยและเกษตรอินทรีย์ครบวงจร
2. ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นวัฒนธรรมประเพณี และการค้า การท่องเที่ยว
3. ยกระดับคุณธรรมชีวิต เสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน
4. อนุรักษ์ฟื้นฟู พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลสามแยก อำเภอเมืองงอกทา จังหวัดยโสธร มีดังนี้

1. งานวิจัยภายในประเทศ

สุดาวรรณ์ มีบัว (2547 : 191-193) ได้วิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของสมาชิกประชาคมในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอเมือง จังหวัดศรีสะเกษ พบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกประชาคมตำบลคือ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ ความรู้ในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ทักษะติดต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ องค์การบริหารส่วนตำบล อุดมการณ์ประชาธิปไตย แหล่งข้อมูลข่าวสารทางการเมืองที่ได้รับ การติดตามเนื้อหาข่าวสารการเมือง ตำแหน่งหรือหน้าที่ และระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกประชาคมตำบลในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง

อังคณา วงษ์นอก (2547 : 121-125) ได้ทำการศึกษา การบริหารในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม พบว่า การบริหารในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยอยู่ในระดับปานกลาง ระดับการมีส่วนร่วมระหว่างบุคคลกรเพศชาย และเพศหญิง บุคลากรที่ดำรงตำแหน่งกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน และระดับการศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษากับระดับมัธยมศึกษาขึ้นไปมีการบริหารในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นรายด้านจากทั้ง 5 ด้านพบว่า ด้านที่มีผลการบริหารระดับสูง มีจำนวน 1 ด้าน คือด้านการวางแผน และมีผลระดับปานกลางมี 4 ด้านคือ ด้านการจัดองค์กร ด้านการประสานงาน ด้านการบังคับบัญชาสั่งการ และด้านการควบคุม

ศิริเพชร อมาตยานนท์ (2548 : บทคัดย่อ) ศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่นของประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแวงโสภณ อำเภอลำปาง จังหวัดขอนแก่น ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความสนใจและติดตามการทำงานและการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลและเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจัดกิจกรรมในการส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนมากขึ้น ด้านการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งประชาชนส่วนใหญ่ไม่เคยหาเสียงช่วยผู้สมัครที่ตนต้องการให้ได้รับการเลือกตั้งและเห็นว่าหากมีความพร้อมจะลงสมัครเพื่อรับการเลือกตั้ง ด้านการมีส่วนร่วมหลังการเลือกตั้งประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเปิดโอกาสให้เข้ารับฟังการประชุมหรือการชี้แจงการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนส่วนใหญ่เข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าวจากการประชุมชี้แจงของผู้ใหญ่บ้าน ด้านการมีส่วนร่วมในลักษณะการประท้วงหรือทักท้วง ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เคยทักท้วงหรือประท้วงและไม่เคยมีส่วนร่วมทักท้วงหรือประท้วงการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและเมื่อมีการทักท้วงหรือประท้วงประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบว่ามีการทักท้วงหรือประท้วงดังกล่าว

บุญเทียน จันสุข (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลมลาไสย อำเภอมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลมลาไสย ส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง จบการศึกษาระดับอนุปริญญา, ปวส, หรือเทียบเท่า รองลงมาจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา, ปวช, หรือเทียบเท่า มีอายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไป ระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลางเมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก จำนวน 2 ด้าน คือ ส่งเสริมคุณภาพชีวิต และด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมการรักษาความสงบเรียบร้อย มีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 4 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ประชาชนที่มีความแตกต่างกันในเรื่องเพศ ระดับการศึกษา มีความคิดเห็นเกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเทศบาลไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีอายุต่างกันการมีส่วนร่วมแตกต่างกัน

มังกร ศรีชนะโคตร (2549 : 64-66) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบล กรณีศึกษา : ตำบลคงใหญ่ อำเภอน้ำปาด จังหวัดมหาสารคาม โดยทำการศึกษาตัวแปรด้าน เพศ อายุ ตำแหน่งทางสังคม อาชีพ รายได้ ความต้องการมีเกียรติยศ ความต้องการมีความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้าน ความคาดหวังต่อรางวัลประกวด พบว่า อายุ อาชีพ รายได้ และความต้องการมีความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้าน ไม่มีความสัมพันธ์ต่อการมี

ส่วนร่วมกับการพัฒนาตำบล ส่วน เพศ ตำแหน่งทางสังคม ความต้องการมีเกียรติยศ และความคาดหวังต่อรางวัลประกวด มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาตำบล ในส่วนระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบลอยู่ในระดับปานกลาง

ปรานีต พนน้ำ (2551 : 94) ทำการศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีสถานภาพ หมู่บ้านแตกต่างกัน ต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตาดทอง อำเภอศรีธาตุ จังหวัดอุดรธานี ผลการศึกษาพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีหมู่บ้านแตกต่างกัน ต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตาดทอง อำเภอศรีธาตุ จังหวัดอุดรธานี พบว่า โดยรวมมีความคิดเห็นแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สมศักดิ์ พรหมเตื้อ (2551 : 85) ได้ทำวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาคู จังหวัดมหาสารคาม โดยจำแนกตามเพศ อาชีพ และระดับการศึกษา พบว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอนาคู จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ทั้ง 4 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์และการมีส่วนร่วมในการประเมินส่วนการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลที่จำแนกตามอาชีพ ไม่แตกต่างกันทางสถิติ เมื่อจำแนกตามเพศและระดับการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

นัญญิกาล ศรีจันทร์โท (2552 : 101) ได้วิจัยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนาภู อำเภอยางสีสุราช จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยรวมอยู่ในระดับมาก โดยเรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อยดังนี้ ด้านการรวมกลุ่มผลประโยชน์ ด้านการเลือกตั้ง ด้านการแสดงออกซึ่งความต้องการต่างๆ และด้านการแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะ การเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจำแนกตามเพศพบว่าไม่แตกต่างกัน แต่จำแนกตามการศึกษาและอาชีพ พบว่าแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

อนุศิษฏ์ รัตน์วิชัย (2552 : 150-152) ได้ทำการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลรัษฎา อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลรัษฎา อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับมาก 3 ด้าน คือการมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหาความต้องการ การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงาน โครงการและการมีส่วนร่วมปฏิบัติติดตาม

ประเมินผล อยู่ในระดับปานกลาง 2 ด้าน คือการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนาและการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบว่ามีการนำแผนพัฒนาไปจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ธนพร คุณกุลรัตน์ (2554 : 97-101) ได้วิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในกระบวนการแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลโพนงาม อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในกระบวนการแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลโพนงาม อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ด้านต่าง ๆ เป็นดังนี้

ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าร่วมประชุมประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี เพื่อเสนอปัญหาความต้องการของประชาชน เข้าร่วมประชุมสภาพิจารณาเห็นชอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี และเข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาเห็นชอบข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี

ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติกร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะร่วมกับคณะกรรมการหมู่บ้านชุมชน ในการร่วมพัฒนาทั้งในด้านการตรวจสอบงาน โครงการและร่วมกันพัฒนาชุมชนในด้านต่าง ๆ

ด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโพนงาม ส่วนใหญ่ไม่ได้รับทราบข้อมูล ในการรายงานผลการปฏิบัติงานเท่าไรนัก

พิเชษฐพงศ์ อายุวัฒน์ (2555 : 112-113) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเซิม อำเภอโพธิ์พิสัย จังหวัดหนองคาย ผลการวิจัยพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเซิม อำเภอโพธิ์พิสัย จังหวัดหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ผลการเปรียบเทียบประชาชนจำแนกตามหมู่บ้านที่อาศัยอยู่แตกต่างกัน มีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเซิม อำเภอโพธิ์พิสัย จังหวัดหนองคาย โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

2. งานวิจัยต่างประเทศ

คูฟแมน (Koufman. 1949 : 7) Participation Organized Activities in Selected Kentucky Localities. Agricultural Experiment Station Bulletins ศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนในชนบท พบว่า อายุ เพศ การศึกษา ขนาดของครอบครัว อาชีพ รายได้และระยะเวลาการอยู่อาศัยในท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

โคเฮนและอัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1981 : 6) ได้ศึกษาวิจัยการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน "Participation in Rural Development : Seeking Clarity Through Specificity" World Development. ผลการวิจัยพบว่า สมาชิกของชุมชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการพัฒนาชุมชนใน 4 มิติ ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมการตัดสินใจว่าควรทำอะไรและทำอย่างไร การมีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนา รวมทั้งลงมือปฏิบัติตามที่ได้ตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน และการมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ โดยสร้างโอกาสให้สมาชิกทุกคนของชุมชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือและเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการดำเนินกิจกรรมในการพัฒนา รวมถึงได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนานั้นอย่างเสมอภาค

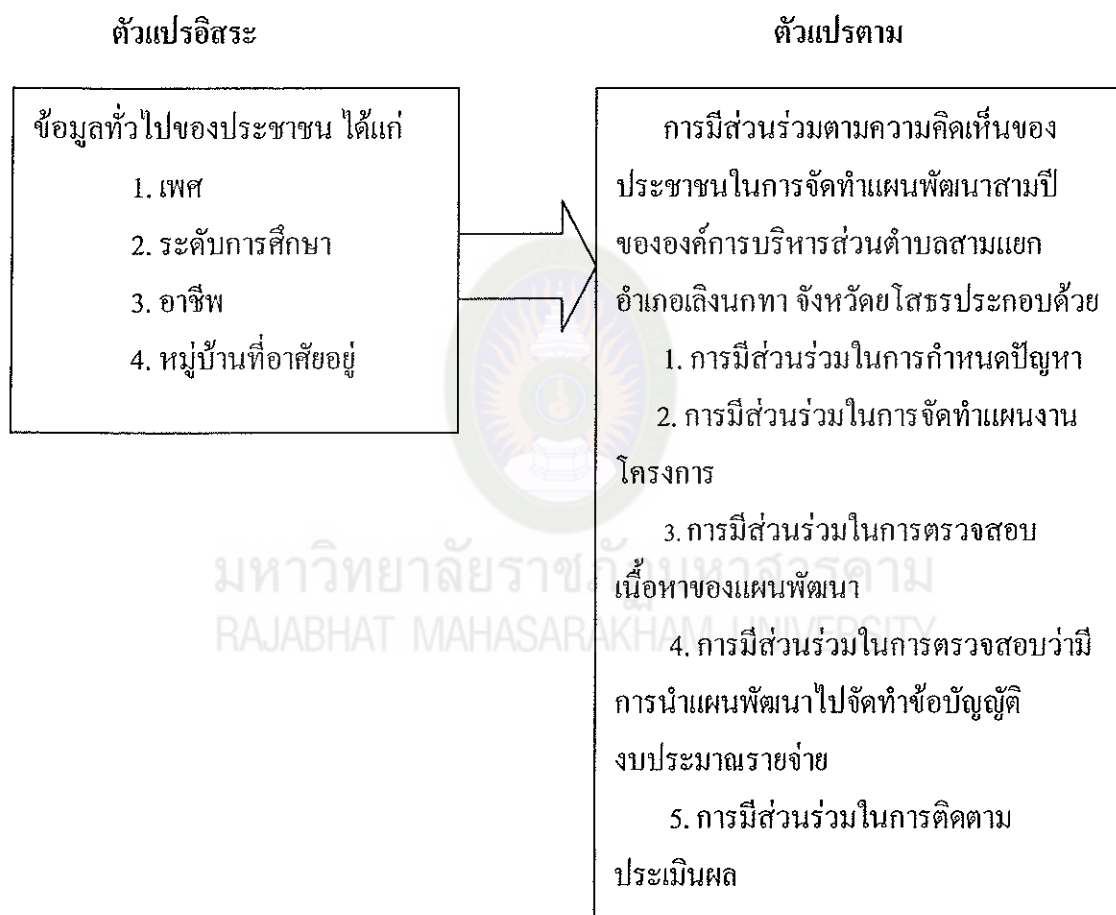
มีแกน (Meegan 1986 : 1139-A) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการวางแผนและพัฒนาคุณภาพของโรงเรียนคาทอลิก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อค้นคว้าเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในการวางแผนและแนวคิดของบุคลากรเกี่ยวกับคุณภาพของโรงเรียน งานวิจัยเรื่องนี้ชี้ให้เห็นว่าการวางแผนส่งผลต่อคุณภาพของโรงเรียน โดยการมีส่วนร่วมจากบุคลากรทุกฝ่าย

มิลเลอร์ (Miller 1989 : 320 A) ได้ศึกษา การกำหนดการมีส่วนร่วมของครูและประชาชนในการวางแผนพัฒนาหลักสูตรและนำหลักสูตรไปใช้ของโรงเรียนชนบทในสหรัฐอเมริกา จากการวิจัยแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงบวกระหว่างการเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาหลักสูตรและการนำหลักสูตรไปใช้ ซึ่งการให้ครูและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักสูตรจะมีประโยชน์อย่างมากในด้านการยอมรับและความเข้าใจ

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล สรุปว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งที่สำคัญต่อการบริหารงานในกิจกรรมต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดขึ้น ซึ่งส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อองค์กรและประชาชน และเป็นภารกิจหลักของผู้บริหารที่ต้องตระหนักต่อหลักการบริหารที่ต้องเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้ได้มาซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด และผลการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนจำแนกตามตัวแปรโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ ประชาชนนั้นต้องเข้าใจในระเบียบ มีทัศนคติที่ดีต่อการบริหารงาน และมีส่วนร่วมในกิจกรรมของ องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้เกิดผลดีต่อองค์กรและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมตามความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลสามแยก อำเภอเลิงนกทา จังหวัดยโสธร ผู้วิจัยได้นำเอาขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2545 : 29-32) มาปรับปรุงเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้



แผนภาพที่ 3 กรอบแนวคิดการวิจัย