

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำแนวคิด ทฤษฎี และผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
2. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
4. แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน
5. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
6. แนวคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการชุมชน
7. ข้อมูลเกี่ยวกับเทศบาลเมืองมหาสารคาม
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2523 : 13) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่ง ในการจัดระเบียบบริหารการปกครองของประเทศในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหมายถึง การกระจายอำนาจที่รัฐบาลของประเทศต้องจัดให้มี โดยมีเป้าหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นสถาบันการเมืองระดับพื้นฐานได้ทำการฝึกฝนให้พลเมืองได้มีความรู้ ความเข้าใจในกลไกและกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และสามารถตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของคนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

ปรัชญา เวสารัชช (2538 : 424) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครอง ซึ่งรัฐกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งหรือหลาย ๆ ท้องถิ่นเป็นผู้

ดำเนินการภายในขอบเขตกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ การปกครองในลักษณะนี้ ถึงแม้จะเป็นอิสระ แต่ก็มีได้เป็นอิสระโดยสิ้นเชิงจากอำนาจของรัฐและมีใช่เป็นอิสระในการดำเนินการทุกประเภทในท้องถิ่นได้โดยสิ้นเชิง

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2520 : 12) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ ให้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

ลิขิต ธีรเวคิน (2519 : 286) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำลงมาจากชาติ หรือระดับมลรัฐและรัฐ (ในกรณีที่เป็นสหพันธรัฐหรือรัฐรวม) ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจอย่างเพียงพอ ที่จะทำกิจกรรมในท้องถิ่นโดยตนเองรวมทั้งอำนาจเก็บภาษีหรือการใช้แรงงานเพื่อบรรล่วัตถุประสงค์ที่วางไว้ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวนี้ อาจได้รับการเลือกตั้งหรือจากการจัดสรร (แต่งตั้ง) ขึ้นมาโดยท้องถิ่นก็ได้

อุทัย หิรัญโต (2523 : 12) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตน การบริหารงานท้องถิ่นมีการจัดองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลไม่ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2526 : 7) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary organization) เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

จากความหมายการปกครองท้องถิ่นสรุปได้ว่า การปกครองที่อยู่ภายใต้หน่วยการปกครองระดับประเทศ โดยรัฐมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นในการจัดการปกครองและดำเนินการภายใต้ขอบเขตกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและสามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานของคนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

1.2 ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

ลักษณะของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีลักษณะสำคัญ กล่าวคือ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน เป็นการจัดระเบียบการบริหารราชการรูปแบบหนึ่ง โดยอาศัยการผสมผสานระหว่างการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ ลักษณะของการกระจายอำนาจหรือการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองซึ่งรัฐกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นหนึ่งหรือหลาย ๆ ท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการภายในขอบเขตกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ ซึ่งกำหนดขอบเขตพื้นที่ไว้แน่ชัดและมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีองค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นและเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชน มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการและมีความเป็นเอกเทศหรือความเป็นอิสระทางการเงินและอื่น ๆ ในระดับหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะสรุปได้ดังนี้ (ชูศักดิ์ เทียงตรง. 2520 : 8)

1. มีพื้นที่และขอบเขตที่แน่นอน

2. มีสถานะเป็นนิติบุคคลเพื่อให้สามารถดำเนินการด้านต่าง ๆ ได้อย่างอิสระพอสมควร การปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์กรที่สามารถรับผิดชอบกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายได้อย่างเป็นอิสระตามกฎหมาย คือ ต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลตั้งขึ้นโดยกฎหมาย แยกออกจากส่วนกลาง สามารถก่อกำเนิดระทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา เป็นหนี้ หรือทำนิติกรรมรูปอื่น ๆ ได้

3. เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่แยกออกจากราชการบริหารส่วนกลาง มีทรัพย์สินและมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีคณะกรรมการของตนเองเพื่อดำเนินกิจการของท้องถิ่นได้ภายในขอบเขตที่สมควร

4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การดำเนินกิจการของการปกครองท้องถิ่นนี้เป็นกระบวนการที่มีใช้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยสิ้นเชิง แต่เป็นกระบวนการทางการเมือง ซึ่งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อม กล่าวคือ มีสถานิติบัญญัติที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน หรือเลือกตั้งบางส่วน ประชาชนมีโอกาสดำเนินการเลือกตั้งตัวแทนทำหน้าที่บริหารกิจการของท้องถิ่นหรือเข้าร่วมกำหนดนโยบาย หรือควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของตัวแทนของตน

5. มีอิสระบางประการในการบริหารกิจการ เช่น การบริหาร และอื่น ๆ ภายในกรอบกิจกรรมและในขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องได้รับการมอบหมายอำนาจดำเนินการอย่างมีอิสระได้พอสมควร โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังคำสั่งจากรัฐบาลกลางหรือหน่วยงานราชการส่วนกลางแต่อย่างใด

6. มีอำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายได้อย่างเป็นอิสระ เมื่อมีอิสระในการดำเนินการแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องอิสระในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินการ คือ มีแหล่งรายได้ของตนเอง เช่น ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีบางประเภทได้ รวมทั้งรายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

บุญรงค์ นิลวงศ์ (2522 : 17) ได้กล่าวถึงลักษณะการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1. เป็นองค์การนิติบุคคล (Legal Person) โดยแยกจากราชการบริหาร

ส่วนกลางมีงบประมาณ ทรัพย์สินและมีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง สามารถจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายได้เอง เหตุที่องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลก็เพราะจะทำให้ท้องถิ่นได้เป็นตัวของตัวเอง และมีอิสระในการทำนิติกรรมสัญญาผูกมัดต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องอาศัยองค์การของรัฐ

2. มีการเลือกตั้ง (Election) การเลือกตั้งนี้อาจจะเป็นการเลือกตั้งทั้งหมด คือเลือกตั้งทั้งสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหาร หรือจะมีการเลือกตั้งแต่เพียงบางส่วนก็ได้ ทั้งนี้เพราะมีความเชื่อว่า การเลือกตั้งเป็นวิถีทางที่ดีที่สุดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

3. มีอำนาจอิสระ (Autonomy) คือมีอำนาจในการดำเนินการที่ได้รับมอบหมายได้เอง โดยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง และไม่ต้องรอรับคำสั่งจากส่วนกลางแต่อย่างใด แต่อำนาจอิสระนี้มีมากจนเกินไปอย่างสิ้นเชิงจากรัฐไม่ได้ จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐบาล

1.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 15) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่ต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอ ที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาขึ้นเป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่าง

แท้จริงเนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาล ที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาล ไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. ฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

1.4 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 285 ได้กำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

2. สมาชิกท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

3. การเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

4. สมาชิกท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งครั้งละ 4 ปี

5. คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือส่วนราชการท้องถิ่นมิได้

1.5 รูปแบบของการปกครองท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้จัดระเบียบการบริหารท้องถิ่น ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. เทศบาล

3. สุขาภิบาล

4. ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนด (ปัจจุบันมี 3 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล)

อย่างไรก็ตามนับแต่เดือนพฤษภาคม 2542 เป็นต้นมา เนื่องจากได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ให้ยกเลิกการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลและยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลทุกแห่ง ดังนั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จะกำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นออกเป็น 4 ประเภท แต่ในข้อเท็จจริงแล้ว การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบันจะประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนตำบล

1.6 ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น

ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น โดยทั่วไปนั้นมีมากมาย แต่อาจสรุปได้เป็น 2 ประการ คือ (ลิขิต ธีรเวคิน. 2519 : 43)

1. ประโยชน์ในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยทำให้เกิดการพัฒนาการเมืองในชีวิตขึ้นได้ โดยการที่ปกครองท้องถิ่นเป็นฐานทางการเมืองในชาติขึ้นได้ โดยการปกครองท้องถิ่นเป็นฐานทางการเมืองและเป็นสถานที่ฝึกหัดให้ประชาชนเข้าใจและมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องการเมืองเบื้องต้น ตลอดจนเป็นสนามแห่งแรกของการที่จะให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอันเป็นจุดสำคัญในการพัฒนาทางการเมืองถ้าการปกครองท้องถิ่นประสบความสำเร็จแล้ว ย่อมมีผลกระทบไปถึงการพัฒนาทางการเมืองด้วย ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาทางการเมือง จึงมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น และเมื่อการเมืองของประเทศเป็นแบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นก็จะมีส่วนพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยด้วย เพราะการปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชน เข้าใจในระบบการเมือง และประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

2. ประโยชน์ในการพัฒนาสังคม การพัฒนาสังคมจะต้องกระทำทั้งสามด้าน คือ ด้านสังคม เศรษฐกิจและด้านการเมือง การพัฒนาท้องถิ่นมีส่วนช่วยพัฒนาสังคมมากในด้านการเมืองดังได้กล่าวมาแล้ว ส่วนด้านสังคมและเศรษฐกิจนั้น การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นต้องการอะไร ก็จะทำโครงการพัฒนาขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เช่น การบริหารสังคม หรือด้านเศรษฐกิจ เช่น การจัดตลาดในชุมชน เป็นต้น โดยคนในท้องถิ่นได้ร่วมกันเสียสละเพื่อสังคม ภายใต้การชี้แนะและการให้ความช่วยเหลือจากส่วนกลาง ก็จะทำให้มาตรฐานการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่นดีขึ้น อีกทั้งบ้านเมืองเจริญก้าวหน้าตามไปด้วย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ เมืองพัทยาที่มีความเจริญควบคู่ไปทั้งด้านการเมือง อันได้แก่ การปกครองท้องถิ่นแบบผู้จัดการนคร ด้านเศรษฐกิจที่มีความคล่องตัว คนมีงานทำและรายได้เพิ่มขึ้น และมีการบริการสมาชิกของสังคมให้มีมาตรฐานดีขึ้นทั้งด้านปัจจัยสี่ หรือสิ่งฟุ่มเฟือยต่าง ๆ ในสังคม และด้านคุณธรรมก็จะต้องทำให้เจริญตามด้านวัตถุไปด้วย ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างอันจะทำให้เกิดปัญหาขึ้นภายหลัง

จากแนวคิดการปกครองท้องถิ่นสรุปได้ดังนี้ การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการบริหารราชการหรือการปกครองย่อยรูปแบบหนึ่ง ที่รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจส่วนหนึ่งให้ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในระดับหนึ่งสำหรับการบริหารงาน ทั้งนี้ต้องเป็นไปภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง การปกครองท้องถิ่นจึงเหมือนเป็นรากฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตย เพราะได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เนื่องจากผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นย่อมเข้าใจถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นดีกว่าคนต่างถิ่น ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจะมีผลทำให้ท้องถิ่นรู้จักการแก้ปัญหาด้วยตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาชนบท เชื่อได้ว่าจะสามารถตอบสนองความต้องการ และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้ตรงประเด็นปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

2. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่ได้เกิดขึ้นหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เจตนารมณ์ในการร่างกฎหมายจัดตั้งเทศบาลในระยะแรก (กฤษณ ธนาพงศธร. 2531 : 329) มี 2 ประการ

คือ เพื่อประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ และเป็นสถาบันสอนประชาธิปไตยให้กับประชาชน

2.1 ประวัติการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย

โดยที่พระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องการให้จัดการปกครองท้องถิ่นในแบบเทศบาลนั้น ก็คือพระองค์ทรงดำริเห็นว่า โดยสภาพการณ์วันหนึ่งข้างหน้าประเทศไทยจะต้องเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตย การปกครองระบอบประชาธิปไตยจะเป็นผลดีก็ต่อเมื่อ ได้มีการเตรียมตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไปในการเรียนรู้ ทดลอง เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง มิฉะนั้นแล้วประชาชนอาจจะถูกนำโดยพวกนักปลุกระดม หรือพวกฝันทวนถึงพระศรีอาริย์ให้ตกเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบ พระองค์ทรงเห็นว่า “มันเป็นการดีแก่ประชาชนอย่างแท้จริงที่จะเขาจะเริ่มต้นด้วยการควบคุมกิจการของรัฐโดยผ่านทางรัฐสภา” ดังจะเห็นได้จากข้อความที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ The New York Times ฉบับวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 1931 (พ.ศ. 2474) ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า

“เรากำลังเตรียมการออกพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นใหม่ เพื่อทดลองเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้ง ภายใต้บัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล... ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสหิทธิมีเสียงในกิจการท้องถิ่นก่อน เรากำลังพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาดถ้าเราจะมีการปกครองระบอบรัฐสภาก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น”

พระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ต้องการให้ประชาชนได้เรียนรู้และมีความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น พระองค์จึงได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย (สนธิ เคนานันท์. 2519 : 58)

- | | |
|--------------------------------------|-------------|
| 1. มหาอำมาตย์ตรี หม่อมเจ้าสกลวรรณากร | ประธาน |
| 2. มหาอำมาตย์โท พระยาราชนุฑล | เป็นกรรมการ |
| 3. มหาอำมาตย์ พระยาจำแสนยบดี | เป็นกรรมการ |
| 4. มหาอำมาตย์ตรี พระยามานนตราเสวี | เป็นกรรมการ |

5. พลดำราชโฑ พระยาอธิกรประกาศ

เป็นกรรมการ

เมื่อคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเสร็จแล้วก็ได้นำเอาร่างพระราชบัญญัตินี้มาเสนอให้ที่ประชุมสมุหเทศาภิบาลพิจารณา แล้วจึงเสนอให้ที่ประชุมเสนาบดีพิจารณาก่อนที่จะส่งไปให้กรมร่างกฎหมายพิจารณาและในที่สุดพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยให้ส่งร่างพระราชบัญญัติเทศบาลให้กรมร่างกฎหมายพิจารณาหลักการในร่างกฎหมายนั้นด้วย เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2473 จนกระทั่งมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนั้นก็ยังมีได้ออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายแต่อย่างใด

2.2 รูปแบบเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

เทศบาลมิได้จัดตั้งขึ้นทั่วทั้งประเทศ แต่จะจัดตั้งขึ้นเป็นแห่ง ๆ ไปตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร

ปัจจุบันพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 ให้เทศบาลมี 3 ประเภท คือ

1. เทศบาลตำบล มาตรา 9 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ว่า ได้แก่ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่าการเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมีเงื่อนไขอย่างใดบ้าง แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลเอาไว้ และนอกจากนี้เทศบาลตำบลจำนวนหนึ่งยังมีที่มาจากกรณีที่เมื่อพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลและกำหนดให้บรรดาสுகาภิบาลที่มีอยู่มีฐานะเป็นเทศบาลตำบล

2. เทศบาลเมือง มาตรา 10 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ว่า เทศบาลเมืองได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลการจัดตั้งเทศบาลเมืองต้องทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย

3. เทศบาลนคร มาตรา 11 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ว่า เทศบาลนครได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล การจัดตั้งเทศบาลนครจะต้องทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตของเทศบาลเอาไว้

2.3 โครงสร้างของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี

สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำในเทศบาล จะมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่ง เรียกว่า พนักงานเทศบาล

1. สภาเทศบาล สภาเทศบาลประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมากจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 สมาชิกสภาเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลของแต่ละประเภทนี้จะไม่เท่ากัน อยู่ในระหว่างจำนวน 12 คน ถึง 24 คน ขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาลดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ดังนี้

- 1.1 สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 12 คน
- 1.2 สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 18 คน
- 1.3 สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 24 คน

อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ดังนี้

1. เลือกประธานสภา และรองประธานสภาเทศบาล เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง หรือมีมติให้ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง
2. เลือกสมาชิกสภาเทศบาลตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเทศบาล และเลือกตั้งบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล
3. รับทราบนโยบายของนายกเทศมนตรี ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่และรับทราบรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่นายกได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี

4. ให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติเทศบาล ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของเทศบาล

5. ในที่ประชุมสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรี เสนอข้อติข้อเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติ

6. ในกรณีกิจการอื่นใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ หรือนายกเทศมนตรีสามารถเสนอต่อประธานสภาเทศบาล เพื่อให้มีการออกเสียงประชามติได้ และประกาศให้ประชาชนทราบ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ การออกเสียงประชามตินี้ให้ผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่สภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรีในเรื่องนั้น

2. นายกเทศมนตรี หมายความว่าด้วยเทศบาลกำหนดให้มีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย โดยมาตรา 48 รัฐธรรมนูญแห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้กำหนดจำนวนรองนายกเทศมนตรีไว้ดังนี้ คือ

2.1 เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรี ไม่เกิน 2 คน

2.2 เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรี ไม่เกิน 3 คน

2.3 เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรี ไม่เกิน 4 คน

นายกเทศมนตรีเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 48 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการควบคุม และรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล โดยทั่วไปตามกฎหมายกำหนด

2. อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติ

3. อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการต่าง ๆ ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ คือ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้ โดยการกำหนดไว้ใน

กฎกระทรวง

เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเป็นไปอย่างเกิดประสิทธิภาพ จึงแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนี้

1. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของเทศบัญญัติและนโยบาย
2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี
4. วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
5. รักษาการณ้ให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินั้น และกฎหมายอื่น

3. พนักงานเทศบาล เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานประจำ สำนักงานหรือนอกสำนักงานเป็นผู้นำนโยบายของคณะผู้บริหารไปปฏิบัติ โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็น 12 หน่วยงาน ดังนี้

3.1 สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานการเจ้าหน้าที่ งานทะเบียนราษฎร ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใด โดยเฉพาะ

3.2 สำนักการคลัง / กองคลัง หรือฝ่ายคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ตลอดจนการควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล ประกอบด้วยงานการเงินและบัญชี งานพัฒนารายได้ งานผลประโยชน์ งานเร่งรัดรายได้ งานแผนที่ภาษี งานทะเบียนทรัพย์สิน งานบริการข้อมูลแผนที่ภาษี และทะเบียนทรัพย์สิน

3.3 กองหรือฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่แนะนำ ช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกัน การระงับโรคติดต่อ การสุขภาพิบาล และรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ ตลอดจนการควบคุมการประกอบอาชีพ ที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน

3.4 สำนักการช่าง / กองช่าง หรือฝ่ายช่าง มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมงานก่อสร้างอาคาร เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้าสาธารณะ งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรมและผังเมือง ตลอดจนงานสาธารณูปโภค

3.5 สำนักการศึกษา / กองการศึกษา หรือฝ่ายการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษารวมทั้งพื้นฐานของประชาชน งานด้านการสอน การนิเทศการศึกษา งานการศึกษานอกโรงเรียน และงานกิจกรรมเด็กและเยาวชน

3.6 กองหรือฝ่ายวิชาการและแผนงาน มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานวิชาการและการวางแผนพัฒนาเทศบาล ประกอบด้วย งานวิเคราะห์นโยบายและแผน งานวิจัยและประเมินผล งานนิติกร การจัดทำงบประมาณ และงานประชาสัมพันธ์

3.7 กองหรือฝ่ายสวัสดิการสังคม มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานสังคมสงเคราะห์ งานสวัสดิการเด็กและเยาวชน และงานพัฒนาชุมชน

3.8 กองหรือฝ่ายช่างสุขาภิบาล มีหน้าที่กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลพร้อมบำบัดน้ำเสีย ประกอบไปด้วยงานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานเครื่องกลและซ่อมบำรุง งานโรงงาน กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานแบบแผน งานก่อสร้าง งานควบคุมและการตรวจสอบการบำบัดน้ำเสีย งานบำรุงรักษาและซ่อมแซม และงานวิเคราะห์คุณภาพน้ำ

3.9 กองหรือฝ่ายการแพทย์ มีหน้าที่เกี่ยวกับงานรักษาพยาบาลประชาชน ประกอบไปด้วย ฝ่ายบริการการแพทย์ ฝ่ายการพยาบาล และศูนย์บริการสาธารณสุข (กองหรือฝ่ายการแพทย์จะจัดตั้งขึ้นเฉพาะเทศบาลนคร ซึ่งมีรายได้เพียงพอสำหรับการจัดสร้างโรงพยาบาลและการบริหารงาน)

3.10 กองหรือฝ่ายการประปา มีหน้าที่เกี่ยวกับงานผลิตน้ำประปา งานวางระบบท่อประปา งานจำหน่ายน้ำประปาให้ประชาชน งานจัดเก็บรายได้การประปา

3.11 หน่วยงานตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ตรวจสอบ และกลั่นกรองให้ความเห็นชอบและข้อเสนอแนะแก่ปลัดเทศบาลเกี่ยวกับงานการเงินและควบคุมตรวจสอบด้านอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

3.12 หน่วยงานแขวง มีหน้าที่ให้บริการประชาชนเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎร งานป้องกันและสาธารณสุขภัย การศึกษา การสวัสดิการสังคม สาธารณสุข การช่าง การประปา แขวงเป็นหน่วยงานย่อยที่จำลองรูปแบบเทศบาลเพื่อรองรับความเจริญเติบโต

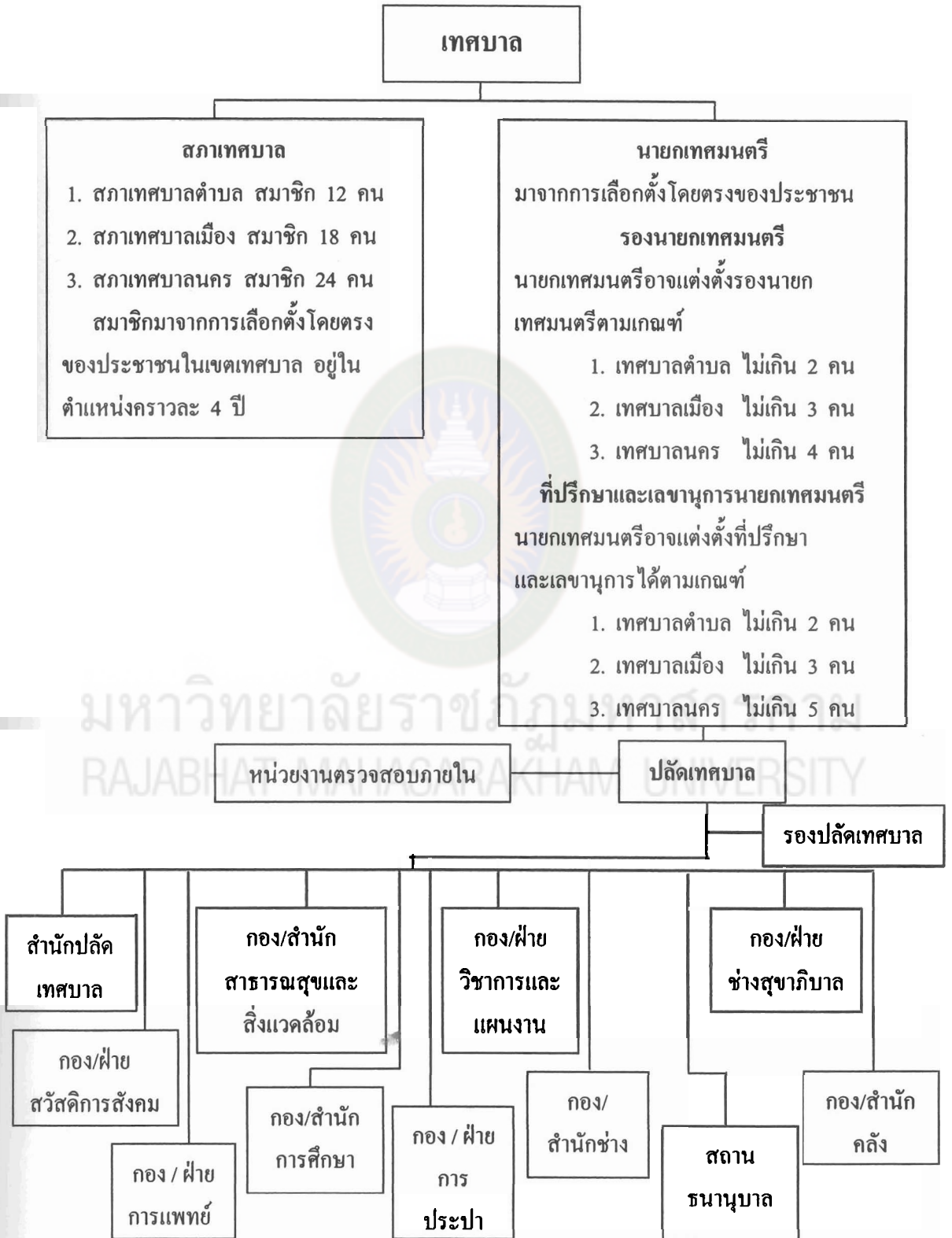
ของเมืองและเพื่อเป็นการบริการประชาชนให้ทั่วถึง ซึ่งจะสามารถจัดตั้งแขวงได้ในกรณีที่เป็นเทศบาลขนาดใหญ่มีพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 20 ตารางกิโลเมตร ประชากรไม่ต่ำกว่า 100,000 คน มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน 60 ล้านบาทขึ้นไป

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาล นายกเทศมนตรี และพนักงานเทศบาล โดยจะมีนายกเทศมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและ ปลัดเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายปกครองบังคับบัญชาพนักงานเทศบาล ซึ่งเป็นฝ่ายข้าราชการประจำ ดังแสดงในแผนภูมิที่ 1



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

โครงสร้างของเทศบาล



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

2.4 หน้าที่ของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้แบ่งหน้าที่ของเทศบาลออกเป็นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ และหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ ซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 50/53/56

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	1. มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ตามข้อ 1-9	1. มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองตามข้อ 1-8
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	2. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	2. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล	3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	3. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้	4. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	5. ควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	6. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ	6. ควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ และ ผู้พิการ	7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	7. ควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร
8. บำรุงศิลป ประจาริต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	8. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	8. ควบคุมการก่อสร้าง
9. หน้าที่อื่น กฎหมายบัญญัติ ให้เป็นหน้าที่ของ เทศบาล		8. การส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

ตารางที่ 2 หน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม
(ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 51/54/57

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
<ol style="list-style-type: none"> 1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์ 7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 9. เทศพาณิชย์ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ให้มีตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม 2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์ มารดาและเด็ก 5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 6. ให้มีการสาธารณสุข 7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา 9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา 10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะสวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น 12. เทศพาณิชย์ 	<p>มีหน้าที่เช่นเดียวกันกับเทศบาลเมืองตามข้อ 1-12</p>

2.5 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของเทศบาล

สายยันต์ ภิรมย์กิจ (2547 : 19) ได้สรุปปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของเทศบาลมาจากสาเหตุใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้

1. ภูมิหลังในการปกครองตนเอง เทศบาลเกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเอง แต่ในความเป็นจริงแล้วเทศบาลเกิดขึ้นจากการหยิบยื่นให้ของผู้มีอำนาจมีผลทำให้

1.1 ประชาชนในท้องถิ่นขาดจิตสำนึกในการปกครองตนเอง เช่น การไปเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล การเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการของเทศบาล

1.2 ประชาชนไม่ศรัทธาในการทำงานของพนักงานเทศบาล

1.3 ประชาชนเบื่อหน่ายต่อพฤติกรรมของสมาชิกสภาเทศบาลที่เห็นแก่ตัวและพวกพ้อง เข้ามาเพื่อแสวงหาผลประโยชน์

2. ประสิทธิภาพในการบริหารมีน้อย มาจากสาเหตุ

2.1 การสรรหานักคนเข้าทำงานโดยใช้ระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณธรรม

2.2 การบริหารงานบุคคลไม่ทัดเทียมข้าราชการอื่น ๆ

2.3 การทำงานของเทศบาลไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เพียงพอ

2.4 ฝ่ายบริหารขัดแย้งกับฝ่ายนิติบัญญัติโดยไม่มีเหตุผล ไม่ยึดถือประโยชน์ของประชาชนเป็นตัวตั้ง ขัดแย้งกันในการแย่งตำแหน่ง หรือแย่งชิงผลประโยชน์ทางการเมือง

2.5 คณะผู้บริหารขาดความรู้และทักษะในการบริหารงาน จึงมักทำตัวเป็นนักการเมืองมากกว่าเป็นนักบริหารงาน เช่น การสร้างพวกพ้อง การแสวงหาอำนาจ การแทรกแซงการทำงานของข้าราชการประจำ โดยใช้อำนาจของตนบังคับหรือโน้มน้าวพนักงานประจำทำตามความต้องการของตนเอง โดยไม่ยึดผลประโยชน์ของประชาชนและความถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2.6 จำนวนสมาชิกมีเกินไป อาจเกิดความขัดแย้งทางด้านความคิดได้ง่าย และต้องเสียงบประมาณจ่ายค่าตอบแทนจำนวนมาก

3. โครงสร้างของเทศบาลไม่เหมาะสม

3.1 เทศบาลมีหลายระดับ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจทำให้ประชาชนเกิดความสับสนขึ้นได้

3.2 ความรับผิดชอบของเทศบาล และรัฐบาลยังไม่แบ่งให้ชัดเจนว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายใดดำเนินการ

4. การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อเทศบาลมีน้อย ทำให้ขาดแรงหนุนในการทำงาน ประชาชนจะคิดเสมอว่าเป็นหน้าที่ของเทศบาล เทศบาลต้องลงมา ทำให้ประชาชนขาดการช่วยเหลือตนเอง ทำให้เป็นภาระของเทศบาลและเกิดความไม่เชื่อมโยงไม่ต่อเนื่องในการทำงาน

5. นโยบายของรัฐบาลไม่แน่นอน บางรัฐบาลให้ความสำคัญแก่เทศบาล แต่บางรัฐบาลไม่ให้ความสำคัญจึงขาดความต่อเนื่อง

6. ปัญหาการคลังเทศบาล รายได้ของเทศบาลมีน้อยไม่พอกับรายจ่าย ต้องพึ่งบุดหนุนจากรัฐบาล ความล่าช้าในการส่งภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้แก่เทศบาล

จากแนวคิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลสรุปได้ดังนี้ เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยรูปแบบหนึ่ง ถือได้ว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่มีความเป็นมาช้านาน และอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากรูปแบบหนึ่ง ซึ่งในปัจจุบันได้ใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 โดยได้มีการปรับปรุงด้านโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของเทศบาลให้สอดคล้องกับสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในปัจจุบัน

3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

3.1 ความหมายของการบริหาร

คำว่า การบริหาร (Administration) โดยทั่วไปใช้ในความหมายกว้าง ๆ ที่รวมถึงการบริหารรัฐกิจและธุรกิจ แต่มีบุคคลจำนวนไม่น้อยที่มักเข้าใจว่า การบริหาร หมายถึงการบริหารราชการ ซึ่งแท้จริงมีคำเฉพาะคำหนึ่งซึ่งหมายถึงการบริหารราชการ และเป็นคำที่คณะกรรมการบัญญัติศัพท์ได้กำหนดขึ้น คือคำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” (Public Administration) กระนั้นก็ดี คำนี้อาจมีความหมายใกล้เคียงกับคำบางคำ ซึ่งบางครั้งบางโอกาสก็ใช้แทนกันได้ เช่น คำว่า การจัดการ (Management) สำหรับคำว่า Management นี้โดยทั่วไปมักหมายถึง การจัดการในทางธุรกิจมากกว่าที่จะหมายถึงการบริหารราชการหรือการบริหารรัฐกิจ อย่างไรก็ตาม ในอีกความหมายหนึ่ง Management หมายถึง การจัดการหรือการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ เหตุนี้ในกรณีที่พยายามจะแสวงหาความแตกต่างระหว่าง Administration กับ Management แล้วจึงอาจกล่าวได้ว่า Administration นั้นเน้นในเรื่อง

การบริหารหรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบาย ส่วน Management นั้นเป็นการนำเอานโยบายไปปฏิบัติจัดทำ (Implementation) (สมพงษ์ เกษมสิน. 2526 : 5)

กมล ชูทรัพย์ (2517 : 291) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การร่วมมือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในองค์กร เพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 6) กล่าวว่า การบริหาร คือ การใช้ศาสตร์และศิลปะในการนำเอาทรัพยากรการบริหารประกอบการตามกระบวนการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2527 : 4) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่กลุ่มบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

กิติมา ปรีดีติลล (2529 : 8) กล่าวว่า การบริหารเป็นการดำเนินงานโดยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

สมยศ นาวิการ (2538 : 18) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า หมายถึง กระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกขององค์กร และการใช้ทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์กรที่กำหนดไว้

ธงชัย สันติวงษ์ (2536 : 1) การบริหาร หมายถึง งานของหัวหน้าหรือผู้นำที่จะต้องกระทำ เพื่อให้กลุ่มต่าง ๆ ที่มีคนหมู่มากมาอยู่รวมกัน และร่วมกันทำงานเพื่อวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้จนสำเร็จผลโดยได้ประสิทธิภาพ

พงศ์สัมพันธ์ ศรีสมทรัพย์ (2533 : 22) การบริหาร หมายถึง การดำเนินงานหรือกระบวนการใด ๆ ของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ร่วมกัน โดยคำนึงถึงการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพเข้ามาช่วย

พะยอม วงศ์สารศรี (2542 : 11) การบริหารคือ กระบวนการที่ผู้จัดการใช้ศิลปะและกลยุทธ์ต่าง ๆ ดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกในองค์กร การตระหนักถึงความสามารถ ความสำนึก ความต้องการ และความมุ่งหวังด้านความเจริญก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์กรควบคู่กันไป องค์กรจึงจะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ดี จะเห็นได้ว่าการบริหารมีลักษณะเด่นเป็นสากลอยู่หลายประการ (โสรัง สุจริตกุล. 2539 : 334) คือ

1. การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์

2. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ
3. การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
4. การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
5. การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล
6. การบริหารอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคล ฉะนั้น จึงต้องอาศัยความร่วมมือ เพื่อให้เกิดความร่วมมือของกลุ่ม อันจะนำไปสู่พลังร่วมของกลุ่มที่จะทำให้ภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์

7. การบริหารมีลักษณะเป็นการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล
8. การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

9. การบริหารไม่มีตัวตน แต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์

จากความหมายของการบริหารสรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งของคนกลุ่มหนึ่งเพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 ความสำคัญของการบริหาร

เมื่อมนุษย์รวมกันอยู่เป็นหมู่เป็นกลุ่ม มีหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา มีการแบ่งงานกันทำตามลักษณะความรู้ความสามารถ มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในระหว่างพวกเขาและเผ่าเดียวกัน โดยมีจารีตประเพณีและวัฒนธรรมเป็นเครื่องกำกับความประพฤติของกลุ่มชนเหล่านั้น เมื่อกลุ่มสังคมขยายตัวเติบโตขึ้น มีความซับซ้อนมากขึ้น มนุษย์ก็เริ่มสร้างและวางระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ ขึ้น โดยเรียนรู้จากประสบการณ์และความเชื่อถือ ทั้งนี้ก็โดยมุ่งหวังที่จะให้เกิดความสำเร็จเรียบร้อยขึ้นในองค์การและเกิดความสงบสุขขึ้นในสังคมนั้น อาจสรุปถึงความเจริญเติบโตและความสำคัญของการบริหาร (อุทัย เลาหวิเชียร และคณะ. 2535 : 81) ได้ดังนี้ คือ

1. การบริหารนั้นได้เจริญเติบโตควบคู่มากับการดำรงชีพของมนุษย์ และเป็นสิ่งช่วยให้มนุษย์ดำรงชีพอยู่ร่วมกันได้อย่างผาสุก
2. จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นผลทำให้องค์การต่าง ๆ ต้องขยายงานด้านบริหารให้กว้างขวางยิ่งขึ้น
3. การบริหารเป็นเครื่องบังคับให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม ความก้าวหน้าทางวิชาการด้านต่าง ๆ ทำให้การบริหารเกิดการเปลี่ยนแปลงและก้าวหน้ารวดเร็วยิ่งขึ้น

4. การบริหารเป็นมรรควิธีที่สำคัญในอันที่จะนำสังคมและโลกไปสู่ความเจริญก้าวหน้า

5. การบริหารจะช่วยชี้ให้ทราบถึงแนวโน้ม ทั้งในด้านความเจริญและความเสื่อมของสังคมในอนาคต

6. การบริหารมีลักษณะเป็นการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์การ ฉะนั้นความสำเร็จของการบริหารจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองอยู่เป็นอันมาก

7. การบริหารมีลักษณะต้องใช้ในการวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องมือซึ่งนักบริหารจำต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ และการวินิจฉัยสั่งการนี้เองที่เป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหาร และความเจริญเติบโตของการบริหาร

8. ชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัวหรือในองค์การย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นเรื่องน่าสนใจ และจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีพอย่างฉลาด

9. การบริหารกับการเมืองเป็นสิ่งคู่กัน ไม่อาจแยกจากกันโดยเด็ดขาดได้ ดังที่กล่าวกันว่า “การเมืองกับการบริหารนั้นเปรียบเสมือนคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน” (Politics Method) หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า 4M's การที่จัดว่าปัจจัยทั้งสี่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารก็เพราะเหตุว่า ในการบริหารเกือบทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัยคน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีจัดการ เป็นองค์ประกอบสำคัญ ไม่ว่าจะบริหารนั้นจะเป็นการบริหารราชการหรือการบริหารธุรกิจก็ตาม เหตุนี้จึงเป็นที่ยอมรับกันว่าทรัพยากรพื้นฐานในการบริหารมีอยู่สี่ประการดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันนี้ได้พิจารณาทรัพยากรการบริหารไปในลักษณะที่มีขอบเขตกว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยในทางบริหารธุรกิจได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยของการบริหารเพิ่มเติมต่างออกไปอีก คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) วิธีการ (Method) ตลาด (Market) และเครื่องจักร (Machine) และเรียกสั้น ๆ ว่า 6M's (สมพงษ์ เกษมสิน. 2526 : 7)

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 4) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการบริหารว่า

1. ช่วยให้การดำรงชีพอยู่ร่วมกันอย่างผาสุก
2. ช่วยให้องค์กรต่าง ๆ ขยายตัวได้อย่างรวดเร็วทันกับการเปลี่ยนแปลง

ทางสังคม

3. การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม
4. เป็นวิธีสำคัญที่จะนำสังคมและโลกไปสู่ความเจริญก้าวหน้า
5. ช่วยชี้ให้ทราบถึงแนวโน้มทั้งด้านความเจริญ และความเสื่อมของสังคม

ในอนาคต

3.3 กระบวนการบริหาร

กระบวนการบริหาร (Process of administration) หรือการประกอบการในทางบริหารนี้ ซึ่งบางทีจัดว่าเป็นหน้าที่ของนักบริหาร (Executive's function) ได้มีผู้ให้ความสนใจถึงลำดับขั้นที่สำคัญของกระบวนการบริหารไว้แตกต่างกัน

กวลิก และ อูวิก (Gulick and Urwick. อ้างถึงใน สัจญา สัจญาวิวัฒน์.

2540 : 47) ได้สรุปกระบวนการบริหารไว้ใน "Paper on the Science of Administration" ว่า กระบวนการบริหารย่อมประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า "POSDCoRB Model" ซึ่งอธิบายตามความหมายได้ดังนี้

1. P = Planning หมายถึงการวางแผนงาน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) ทั้งนี้เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องกันในการดำเนินงาน แผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ความรู้ในทางวิชาการและวิจารณ์เหตุการณณ์ในอนาคตแล้วกำหนดวิธีการโดยถูกต้องอย่างมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องและสมบูรณ์

2. O = Organizing หมายถึงการจัดส่วนราชการหรือองค์การ ซึ่งในการศึกษาบางแห่งก็พิจารณารวมไปกับการปฏิบัติงานหรือวิธีการจัดการ (Management) ด้วยเรื่องการจัดแบ่งส่วนงานนี้จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน เช่น การจัดแบ่งงาน (Division of Work) เป็นกรม กอง แผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพของงานหรือจัดตามลักษณะของงานเฉพาะอย่าง (Specialization) ก็ได้ นอกจากนี้อาจพิจารณาในแง่ของการควบคุม (Control) และหรือพิจารณาในแง่หน่วยงาน (Organization) เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) หรือบ้างก็เรียกเป็นหน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานแนะนำหรือที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วยเหลือหน่วยงานอนุกร (Auxiliary) เป็นต้น

3. S = Staffing หมายถึงการจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่แบ่งไว้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหมายถึง การจัดการเกี่ยวกับการบริหารบุคคล (Personnel Administration) เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถมาปฏิบัติงานให้เหมาะสม (Competent Man for Competent Job) หรือ Put the Right Man on the Right Job กับรวมถึงการที่จะเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการทำงานของคนงานและ

พนักงานด้วย

4. D = Directing หมายถึงการศึกษาวิธีการอำนวยความสะดวก รวมทั้งการควบคุมงาน และนิเทศก์งาน ตลอดจนคิดปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) และการจูงใจ (Motivation) เป็นต้น

5. Co = Coordinating หมายถึงความร่วมมือประสานงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะช่วยให้การประสานงานดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน การร่วมมือประสานงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการบริหาร เพราะเป็นกิจวัตรประจำวันที่จะต้องพึงกระทำในการปฏิบัติงานและเป็นสิ่งที่มีอยู่ในทุกระดับของงาน การร่วมมือประสานงานเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องจัดให้มีขึ้นในหน่วยงานของตน เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้เกิดความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

6. R = Reporting หมายถึงการรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนรวมถึงการประชาสัมพันธ์ (Public relations) ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย อันที่จริงการรายงานนี้มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร (Communication) อยู่มาก การรายงานโดยทั่วไปหมายถึงวิธีการของสถาบันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลแก่ผู้สนใจมาคิดต่อสอบถามผู้บังคับบัญชาและหรือผู้ร่วมงาน ฯลฯ ความสำคัญของรายงานนั้นอยู่ที่จะต้องอยู่บนรากฐานของความจริง

7. B = Budgeting หมายถึงการงบประมาณ โดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณและการเงิน ตลอดจนการใช้วิธีการงบประมาณและแผนงานเป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน วิธีการบริหารงบประมาณโดยทั่วไปมักมีวงจรที่คล้ายคลึงกันอย่างที่เรียกว่า “วงจรงบประมาณ” (Budget Cycle) ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้

7.1 การเตรียมงบประมาณและการเสนอขออนุมัติ (Executive Preparation and Submission)

7.2 การพิจารณาให้ความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislation Authority)

7.3 การดำเนินการ (Execution)

7.4 การตรวจสอบ (Audit)

กระบวนการ POSDCoRB นี้เป็นกระบวนการซึ่งเป็นวงกลม กล่าวคือ จะเริ่มจาก

การวางแผน ต่อไปเรื่อย ๆ ตามลำดับถึงการจัดงบประมาณ และผลจากการจัดงบประมาณ ก็จะส่งผลกระทบต่อไปยังการวางแผนงานในครั้งต่อไป เป็นวัฏจักรอยู่ตลอดเวลา

ทรงชัย สันติวงษ์ (2536 : 59) ได้เสนอกระบวนการบริหารงานว่า ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน คือ

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดรูปองค์การ (Organizing)
3. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing)
4. การอำนวยการหรือสั่งการ (Directing)
5. การควบคุม (Controlling)

สุรัสวดี ราชกุลชัย (2543 : 79) ได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารมีองค์ประกอบ พื้นฐาน 4 ประการ คือ กระบวนการ PODC

1. การวางแผน (Planning) เป็นความสนใจในการกำหนดเป้าหมายอนาคตของ ฝ่ายปฏิบัติงานทางธุรกิจ และควบคุมเนื้อหาในเรื่องการตัดสินใจและการใช้ทรัพยากรเพื่อให้ บรรลุเป้าหมาย จุดเริ่มต้นของความสำเร็จที่ดีคือการวางแผนที่เหมาะสมเห็นผลได้จริง ยืดหยุ่น มีประสิทธิผลและทรงประสิทธิภาพ

2. การจัดองค์การ (Organizing) ภายหลังจากวางแผนแล้ว ต้องมีการจัดการ องค์การในเรื่องของทรัพยากรทางกายภาพและทรัพยากรทางการบริหาร โดยเน้นความสำคัญ ว่าจะจัดองค์การให้เหมาะสมกับกลยุทธ์ที่วางเอาไว้อย่างไร และจะมีการใช้ทรัพยากรให้เกิด ประโยชน์สูงสุด

3. การสั่งการหรือการชักนำ (Directing/Leading) เป็นการใช้อิทธิพลเพื่อจูงใจ พนักงานให้ปฏิบัติงานและนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่ระบุไว้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องใช้ ความสามารถหลายอย่างควบคู่กันไปคือ ภาวะความเป็นผู้นำ การจูงใจ การติดต่อสื่อสาร ภายในองค์การและการทำงานเป็นทีม

4. การควบคุม (Controlling) เป็นกระบวนการเช็คสอบ หรือติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อรักษาองค์การให้ดำเนินไปตามทิศทาง สู่เป้าหมายอย่างถูกต้อง

3.4 การบริหารกับหลักธรรมาภิบาล

สมบูรณ สุขสำราญ (2547 : 4) กล่าวว่า แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลหรือ

Good Governance เป็นแนวคิดที่พัฒนามาจากนักวิชาการธนาคารโลก (World Bank)

เพื่อเป็นกรอบกำหนดนโยบายการกู้เงินให้กับประเทศที่กำลังพัฒนาในหลังทศวรรษ 1980 และได้รับการยอมรับโดยทั่วไปว่า แนวคิดดังกล่าวสามารถพัฒนาเป็นระบบบริหารจัดการที่ดี ในระบอบการปกครองต่าง ๆ ได้ โดยแนวคิดนี้ได้มีการกล่าวถึงแพร่หลายในสังคมไทย อย่างแท้จริงตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา

หลักสำคัญ ๆ ของธรรมาภิบาล หรือระบบการบริหารจัดการที่ดีนั้นประกอบด้วย

1. การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย ตั้งอยู่บนหลักการที่ชอบธรรม ถูกต้อง และยุติธรรม
2. ผู้ปฏิบัติหน้าที่ใช้อำนาจด้วยความรับผิดชอบและสามารถอธิบายหลักการและเหตุผลต่อสาธารณะได้ (Accountable)
3. มีความโปร่งใส เปิดเผย ตรวจสอบได้ ไม่มีเงื่อนไขซับซ้อน นโยบายและการปฏิบัติเป็นที่เปิดเผย สาธารณะสามารถรับรู้ได้ทั้งกระบวนการตัดสินใจในนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติได้
4. เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ นับตั้งแต่การเสนอนโยบาย การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และการตรวจสอบ ทั้งในระดับนโยบายและเมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปในลักษณะประชาสังคม
5. ความมั่นใจและเชื่อถือได้ หมายถึงการที่ประชาชนหรือผู้รับบริการสามารถคาดหมายผลลัพธ์ที่จะ ได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตามระเบียบแบบแผน ในมาตรฐานอย่างเดียวกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติเพราะความชอบพอพิเศษ
6. สมาชิกในสังคมมีการเคารพในสิทธิเสรีภาพซึ่งกันและกัน รู้หน้าที่ ความรับผิดชอบของตนเอง เคารพระเบียบกฎเกณฑ์ของสังคม

หลักธรรมาภิบาลดังกล่าว ได้มีการนำไปประยุกต์ใช้พัฒนาและปรับปรุงการบริหารจัดการในหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความสัมฤทธิ์ผลของการบริหารจัดการ

การพัฒนาประเทศไทยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ ได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการเสริมสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในการบริหารจัดการประเทศอย่างแท้จริง เพราะธรรมาภิบาลเป็นปัจจัยเสริมให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีลักษณะเปิดให้ประชาชนมีเสรีภาพ การพัฒนาภายใต้เศรษฐกิจเสรีนิยม มีความเป็นธรรมให้กับทุกภาคส่วนมากขึ้น โดยประสบการณ์ของนานาประเทศพบว่า ประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากหรือมีลักษณะเปิดทางการเมืองสูง จะทำให้มีการแลกเปลี่ยนความคิด

อย่างกว้างขวาง เกิดกระบวนการรวมตัวของประชาชน สร้างค่านิยมใหม่ ๆ ให้เกิดขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องความเป็นธรรม ความเสมอภาค และประสิทธิภาพ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะนำไปสู่การพัฒนาที่สร้างความเป็นธรรม และความสันติสุขในสังคม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2549 : 42)

ธนาคารโลกได้อธิบายความหมายของ ธรรมภิบาล ว่าคือ ลักษณะและวิถีทางของการที่อำนาจได้ถูกใช้ไปในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา ในทัศนะของธนาคารโลก ธรรมภิบาล คือ การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง ด้วยการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ระบบที่ยุติธรรม และกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นอิสระ เพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปตามสัญญา มีฝ่ายบริหารที่โปร่งใส มีระบบราชการที่เคารพสิทธิของพลเมือง มีฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความรับผิดชอบ และมีสื่อมวลชนที่เป็นเสรี (นฤมล ทับจุมพล. 2541 : 2)

สำหรับกรณีของประเทศไทย กรอบธรรมภิบาลของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 โดยมีหลักการพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่

1. หลักนิติธรรม การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับให้ทันสมัย เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม สังคมยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ
2. หลักคุณธรรม ยึดหลักความถูกต้อง ดีงาม รณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งเสริมประชาชนให้ซื่อสัตย์ ขยันอดทน มีระเบียบวินัย และประกอบอาชีพสุจริต จริ่งใจ
3. หลักความโปร่งใส สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ ปรับปรุงการทำงานให้โปร่งใส เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาง่าย ๆ ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก มีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้อง
4. หลักการมีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาของประเทศ
5. หลักความรับผิดชอบต่อ ภาระหน้าที่ในสิทธิหน้าที่ สำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคมใส่ใจต่อปัญหาบ้านเมืองและกระตือรือร้นต่อการแก้ไขปัญหา เคารพในความเห็นที่แตกต่าง กล้ายอมรับผลจากการกระทำ
6. หลักความคุ้มค่า ใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

จะเห็นได้ว่าหากได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในกระบวนการบริหาร ย่อมทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในกระบวนการบริหารงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ร่วมคิด ร่วมพัฒนา เพื่อให้เกิดความรักความผูกพันในท้องถิ่นของตน

3.5 คุณค่าของการบริหาร

การบริหารนั้น ถ้าจะพิจารณากันแต่เพียงว่าเป็นการทำงานเพื่อให้งานเสร็จสิ้นไปแต่เพียงอย่างเดียวย่อมไม่เป็นการเพียงพอ โดยเฉพาะในปัจจุบันอันเป็นยุคที่วิทยาการก้าวหน้า พลเมืองเพิ่มขึ้นและความต้องการของประชาชนก็เพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว การบริหารจึงต้องคำนึงถึงคุณค่าของการบริหารในด้านการประหยัด ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเป็นธรรม ความซื่อสัตย์ ความรู้จักรับผิชอบในหน้าที่และการให้บริการอย่างเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนหรือลูกค้าผู้มาติดต่อ อาจสรุปอธิบายความได้ดังนี้ (โสรัจ สุจริตกุล. 2539 : 9)

1. คุณค่าในด้านการประหยัด (Economy) การประหยัดในที่นี้หาได้มี

ความหมายเพียงการที่จะระมัดระวังการใช้จ่ายใช้สอยเงินของประชาชน คือภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บมาเป็นรายได้เพื่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนเป็นส่วนรวมเท่านั้น ไม่หากแต่จะต้องหมายรวมถึงการแสวงหาวิธีการที่จะใช้จ่ายเงินของทรัพย์สินของรัฐหรือขององค์การด้วยความพิถีพิถันรอบคอบ ประกอบด้วยความประหยัด และมุ่งประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง นอกจากนั้นแล้วการบริหารโดยประหยัดนี้ก็ถือทำอะไรจึงสามารถใช้จ่ายเงินแต่น้อยให้ได้ผลลัพธ์สูงสุด เพราะในทางปฏิบัติปัจจุบันนี้ รัฐบาลต้องจ่ายเงินงบประมาณจำนวนมากในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์เครื่องใช้สอยมาใช้ในการบริหารวิธีการที่จะใช้อุปกรณ์เหล่านี้ให้ได้รับประโยชน์สูงสุด คุ่มค่า จัดว่าเป็นการประหยัดอันสำคัญอย่างหนึ่ง

2. คุณค่าในด้านประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพในที่นี้ หมายถึง การดำเนินงานให้เป็นไปตามที่คาดหมายไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการทำงานที่ต้องการให้ได้รับประโยชน์สูงสุดและกฎที่จะพิจารณาว่างานใดมีประสิทธิภาพหรือไม่ก็พิจารณาได้จากผลงาน

3. คุณค่าในด้านประสิทธิผล (Effectiveness) คำว่าประสิทธิภาพและประสิทธิผลนี้ ฟังดูมีความหมายใกล้เคียงกันมาก หากจะพิจารณาให้เจาะจงลงไปแล้วก็จะเห็นได้ว่า ประสิทธิภาพนั้น หมายถึง การพิจารณาผลของการทำงานที่สำเร็จลุล่วงดังประสงค์หรือที่คาดหวังไว้เป็นหลัก และความสำเร็จของงานอย่างมีประสิทธิภาพนี้อาจเกิดจากการปฏิบัติงาน

ที่ไม่ประหยัดหรือไม่มีประสิทธิภาพก็ได้ เพราะประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการที่จะทำงานให้ได้ผลสูงสุด ส่วนประสิทธิผลเป็นเรื่องของการนำเอาผลงานที่สำเร็จดังที่คาดหวังไว้มาพิจารณา ดังนั้น งานที่มีประสิทธิผลจึงไม่จำเป็นต้องมีประสิทธิภาพเสมอไป

4. คุณค่าในด้านความเป็นธรรม (Equity) ความเป็นธรรมในที่นี้ หมายถึง การที่จะต้องบริหารงานด้วยความเป็นธรรมอย่างทั่วถึงและถ้วนหน้าปราศจากการเลือกที่รักมักที่ชังโดยไม่เลือกแบ่งแยกวรรณะ เชื้อชาติ และศาสนา คุณค่าในด้านความเป็นธรรมนี้หากจะพิจารณาโดยลึกซึ้งแล้วก็จะเห็นว่าเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารนั่นเอง องค์กรที่ตีความเป็นธรรมนี้ยังคงเป็นสิ่งที่ได้รับการพร่ำร้องไต่หาและบางครั้งก็เฝ้าคอยกันอยู่เสมอ จึงเป็นคุณธรรมที่นักบริหารทั้งหลายน่าจะช่วยกันผดุงความเป็นธรรมให้ดำรงอยู่ในมวลหมู่สังคมนมนุษย์ต่อไป

5. คุณค่าในด้านความซื่อสัตย์และมีเกียรติ (Honest and Honour) ความจริงในการบริหารนี้เป็นที่ทราบกันและน่าจะกล่าวในทางเป็นธรรมเนียมการบริหารได้ว่า การปฏิบัติงานนั้นจะต้องดำเนินไปด้วยความซื่อสัตย์ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนและธรรมเนียมไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการหรือบริหารธุรกิจก็ตาม และเมื่อการปฏิบัตินั้นเป็นปฏิบัติที่ถูกต้อง ที่ชอบความมีเกียรติก็ย่อมจะเสริมส่งให้สูงยิ่งขึ้น

จากแนวคิดการบริหารสรุปได้ดังนี้ การบริหารเป็นกระบวนการใช้ศิลป์และกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่นำเอาทรัพยากรทางการบริหารมาใช้ โดยผ่านกระบวนการบริหารที่สำคัญคือการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการหรือการชักนำ การควบคุมและการประเมินผล เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

4. แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน

4.1 ความหมายของการวางแผน

อนันต์ เกตุวงศ์ (2534 : 1) ได้กล่าวถึงคำว่า การวางแผน (Planning) มาจากคำภาษาละตินว่า แพลนัม (Planum) ซึ่งหมายถึง พื้นราบ (Flat Surface) และได้นำมาใช้ในภาษาอังกฤษ เมื่อศตวรรษที่ 17 โดยพจนานุกรมออกฟอร์ด (Oxford Dictionary) ตามความหมายของพื้นราบ หมายถึง การกำหนดแบบฟอร์มในทางราบ เช่น แผนที่และแบบพิมพ์เขียว (Blueprint) ของสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ

ธงชัย ล้นตวิงษ์ (2536 : 52) ให้ความหมายของการวางแผน คือ กระบวนการซึ่งบุคคลหรือองค์การทำการตัดสินใจไว้ล่วงหน้า เกี่ยวกับงานบางอย่างที่จะกระทำในอนาคต

กระบวนการดังกล่าวประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ที่เป็นชุดกิจกรรมที่ต่อเนื่องกัน

บัญญัติ แก้วส่อง (2535 : 27) ให้ความหมายของการวางแผน คือ กระบวนการกำหนดเป้าหมายในอนาคตและกำหนดวิธีการดำเนินงาน เพื่อไปสู่เป้าหมายนั้นอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ฟริมอนต์ อี. คาสต์ และเจมส์ อี. โรเซนไวท์ (Fremont E. Kast and James E. Rosenzweig. อ้างถึงในกรมการพัฒนารัฐบาล. 2539 : 45) อธิบายว่า การวางแผน คือ กระบวนการของการพิจารณาตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร มีการเลือกวัตถุประสงค์ นโยบาย โครงการ และวิธีปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นั้น

ฮาโรลด์ กูนต์ และซีรียล โอดอนเนลล์ (Harold Koontz and Cyril O Donnell. อ้างถึงในกรมการพัฒนารัฐบาล. 2539 : 45) กล่าวว่า การวางแผน คือ การตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อใด และใครเป็นผู้กระทำ การวางแผนเป็นสะพานเชื่อมช่องว่างจากปัจจุบันไปสู่อนาคตตามต้องการ และทำให้สิ่งต่าง ๆ เกิดขึ้นตามความต้องการ การวางแผนเป็นเรื่องของความคิดที่มีเหตุผล และมีการควบคุมให้ดำเนินการด้วย

บี เลวิส คีลิงค์ และนอร์แมน เอฟ เคสแลนด์ (B. Lewis Keeling and Norman F. Kallans. อ้างถึงในสุรัสวดี ราชกุลชัย. 2543 : 44) การวางแผน เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากทั้งอดีต ปัจจุบันและอนาคต แล้วกำหนดการพัฒนาในอนาคตที่เป็นไปได้เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตาม “แผน” ซึ่งอาจจะถูกระบุว่าเป็นสิ่งที่ทำให้บรรลุเป้าหมายได้

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2546 : 1) การวางแผน หมายถึง กระบวนการในการกำหนดทิศทางการบริหารงานองค์กร โดยมีการกำหนดจุดมุ่งหมายแนวทางการดำเนินงาน และวิธีการปฏิบัติที่สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ เพื่อให้องค์กรสามารถบริหารงานภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถบรรลุผลในการบริหารตามความมุ่งหมายที่กำหนดไว้

จากความหมายของการวางแผนสรุปได้ว่า การวางแผน หมายถึง กระบวนการในการกำหนดทิศทางการบริหารงานบางอย่างที่จะกระทำในอนาคต เป็นการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อใด และใครเป็นผู้กระทำ การวางแผนเป็นสะพานเชื่อมระหว่างปัจจุบันไปสู่อนาคต เพื่อไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

4.2 ความสำคัญของการวางแผน

พนม ทินกร ณ อยุธยา (2532 : 15) กล่าวว่า ความสำคัญของการวางแผนที่มีต่อ

การบริหาร อาจสรุปได้ดังนี้

1. ทำให้การบริหารงานขององค์กรมีจุดหมายและแนวทางการพัฒนาที่ชัดเจน
2. ทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีระบบมีกระบวนการที่แน่นอน ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. ทำให้เกิดการประสานการดำเนินงานและลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน
ประชุม รอดประเสริฐ (2529 : 31) กล่าวว่า การวางแผนมีความสำคัญ ดังนี้

1. ช่วยให้แผนมีความชัดเจน เข้าใจในแผนร่วมกัน
2. ช่วยให้การปฏิบัติงานตามแผนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
3. ช่วยให้แผนมีทรัพยากรใช้อย่างเพียงพอ
4. ช่วยให้แผนมีความเป็นไปได้สูง
5. ช่วยลดความขัดแย้งและความซ้ำซ้อนในหน้าที่
6. สร้างทัศนคติที่ดีต่อบุคลากรในหน่วยงาน
7. สร้างความมั่นคงให้กับแผน สร้างความมั่นใจในการดำเนินงาน
8. การควบคุมแผนงานทำได้ง่ายและไม่ซับซ้อน

อนันต์ เกตุวงศ์ (2542 : 17) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนสรุปได้ว่า

1. เป็นหน้าที่ของผู้บริหาร ซึ่งทุกคนจะต้องดำเนินการหรือระบุไว้เป็นลำดับแรกจึงเป็นการแสดงให้เห็นว่าการวางแผนเป็นสิ่งสำคัญ
2. ช่วยให้ผู้บริหารป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้
3. ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เหมาะสม การเปลี่ยนแปลงในเรื่องต่าง ๆ เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ การวางแผนจะช่วยให้การเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นไปอย่างเหมาะสม
4. การใช้ทฤษฎี หลักการ เหตุผล ตลอดจนตัวเลข สถิติและข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาจะช่วยให้แผนมีความถูกต้องสมบูรณ์ขึ้น
5. การวางแผนเป็นเรื่องของการจัดเตรียมล่วงหน้า เมื่อกำหนดวัตถุประสงค์วิธีการทำงาน ขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ จะถูกกำหนดขึ้นและมีการตัดสินใจเอาทางเลือกที่เหมาะสม
6. การวางแผนเป็นหลักและแนวทางสำหรับผู้ปฏิบัติตามแผนได้อย่างดี สามารถทำให้การทำงานได้ผล ถูกต้อง มีประสิทธิภาพและมีความเป็นไปได้สูง

4.3 กระบวนการวางแผน

กระบวนการวางแผนประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ 6 ขั้นตอน ดังนี้

(กรรณก ทิพรส. 2545 : 52)

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การ ขั้นตอนแรกที่จำเป็นของการวางแผน คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ ได้แก่ การกำหนดผลลัพธ์ที่ต้องการหรือผลสำเร็จในอนาคตที่เราปรารถนา การกำหนดวัตถุประสงค์จะทำให้เราทราบว่าทิศทางที่เราจะไปคือทางไหน

2. การกำหนดทางเลือกจากทางเลือกหลายทาง เมื่อมีการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การแล้ว ผู้บริหารควรจะกำหนดทางเลือกหลาย ๆ ทาง ซึ่งทางเลือกเหล่านั้นจะทำให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ได้

3. การกำหนดข้อเสนอในแต่ละทางเลือก ในขั้นตอนนี้จะต้องกำหนดข้อเสนอในแต่ละทางเลือก เพื่อเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของทางเลือกที่สามารถปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

4. การเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด เป็นการประเมินผลทางเลือกแต่ละทาง วิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง ของแต่ละทางเลือก เพื่อที่จะได้ทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับการปฏิบัติงาน

5. การปรับแผน ก่อนที่จะนำไปสู่การปฏิบัติผู้บริหารจะต้องทำการปรับแผนทั้งระยะยาวและระยะสั้น เพื่อให้เหมาะสมและมีความสมบูรณ์มากที่สุด

6. การปฏิบัติตามแผน เป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการวางแผน หลังจากการปรับแผนแล้วก็นำไปสู่การปฏิบัติ ผู้บริหารจะต้องทำการควบคุมให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนที่วางไว้ พร้อมทั้งทำการประเมินผลลัพธ์ที่ได้จากการปฏิบัติงานตามแผน หากมีข้อบกพร่องก็ทำการทบทวนแผน ซึ่งระยะเวลาการทบทวนแผนอย่างน้อยไตรมาสละหนึ่งครั้ง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2546 : 6) ได้กล่าวถึงลำดับขั้นในกระบวนการวางแผน สรุปได้ดังนี้

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ เป็นงานอันดับแรกที่นักวางแผนจะดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้รู้ทิศทางที่จะก้าวเดินต่อไปข้างหน้า เพราะการวางแผนเป็นเรื่องของอนาคต แผนที่วางจะต้องมีความชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกในองค์กรเกิดความเข้าใจในทิศทางเดียวกัน อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติงานและมีการประสานงานกัน

2. พัฒนาข้อตกลงที่เป็นตัวกำหนดขอบเขตในการวางแผน ผู้วางแผนจะต้องกำหนดข้อตกลงต่าง ๆ ที่จะเป็นขอบเขตในการวางแผนเพื่อสามารถคาดการณ์เหตุการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตได้ถูกต้องใกล้เคียง การกำหนดข้อตกลงเบื้องต้นจะนำมาเป็นพื้นฐานในการวางแผน ขอบเขตและข้อตกลงต่าง ๆ ที่เป็นผลมาจากข้อมูลและปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายในองค์กร ข้อตกลงที่กำหนดขึ้นมาจากข้อมูลรอบด้านจะเป็นผลทำให้ข้อมูลที่นำมาใช้เป็นกรอบในการ

วางแผนมีความเชื่อถือได้มากขึ้น

3. พิจารณาข้อจำกัดต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในการวางแผน สิ่งที่ควรนำมาพิจารณาคาดการณ์ในการวางแผนได้แก่ ขอบเขต อำนาจหน้าที่ วัตถุประสงค์ สภาพทางการเงิน ตลอดจนบุคลากรในองค์กร
4. พัฒนาทางเลือก ในการวางแผนผู้วางแผนควรได้แสวงหาทางเลือกต่าง ๆ ที่จะป็นแนวทางในการดำเนินการตามแผนนั้น เพราะบางครั้งการดำเนินการตามแผนไม่ใช่มีแนวทางปฏิบัติทางเดียว แต่อาจมีแนวทางปฏิบัติหลาย ๆ แนวทางที่สามารถไปถึงวัตถุประสงค์ของแผนนั้นได้เช่นกัน
5. ประเมินทางเลือก จะทำหลังจากมีการพัฒนาทางเลือกต่าง ๆ แล้วผู้วางแผนจำเป็นต้องศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ของทางเลือกแต่ละแนวประกอบว่าจะเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหนที่จะทำให้องค์กรดำเนินไปได้ แล้วจึงตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เป็นไปได้มากที่สุด
6. เปลี่ยนแปลงแผนสู่การปฏิบัติ ผู้วางแผนจะต้องทำการเปลี่ยนแปลงแผนสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะออกมาในรูปการกำหนดนโยบาย ตารางการทำงาน และงบประมาณ การเปลี่ยนแปลงในลักษณะดังกล่าวนี้จะช่วยเป็นแนวทางในการดำเนินการปฏิบัติที่ชัดเจนขึ้น

4.4 ประเภทของการวางแผน

สมชาติ เจศรีชัย (2545 : 17) แบ่งประเภทของการวางแผนตามมิติของเวลา เป็น 3 ระยะ ดังนี้

1. แผนระยะยาว (Long – Term Plan) เป็นแผนที่ใช้ระยะยาวในการดำเนินการประเภท 10 ปีขึ้นไป มีลักษณะเป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาอย่างกว้าง ๆ ส่วนใหญ่เป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาที่เป็นภาพรวมในระยะยาว เช่น การลดอัตราความเจริญเติบโตของประชากรในประเทศ เป็นต้น
2. แผนระยะปานกลาง (Medium - Term Plan) เป็นแผนที่ใช้ระยะเวลาที่ดำเนินการประมาณ 3 – 5 ปี กว้าง ๆ ส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาในภาพรวม เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น
3. แผนระยะสั้น (Short – Term Plan) เป็นแผนที่ใช้ระยะเวลาดำเนินการประมาณ 1 ปี หรือน้อยกว่า โดยแผนระดับนี้จะมีรายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ วิธีการดำเนินงาน เป้าหมาย งบประมาณ และระยะเวลาในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนกว่าแผนระยะยาวและระยะปานกลาง

อุทัย บุญประเสริฐ (2537 : 65) ได้กล่าวถึงการจำแนกการวางแผนไว้หลายประเภท ได้แก่

1. แผนที่แบ่งด้วยระยะเวลา ตามปกติมีอยู่ 3 ประเภท คือ แผนระยะสั้น (Short-range Plan) แผนระยะปานกลาง (Medium - range Plan) และแผนระยะยาว (Long - range Plan)
2. แผนที่แบ่งตามขอบเขตของพื้นที่ ที่ครอบคลุมในการปฏิบัตินั้น เช่น แผนโลก (Global Plan) แผนภูมิภาค (Region Plan) แผนชาติ (National Plan) แผนจังหวัด แผนอำเภอ แผนเทศบาล ฯลฯ
3. แผนเชิงมหภาค – จุลภาค แผนลักษณะนี้มี 2 ประเภท คือ แผนมหภาค (Macro Plan) ได้แก่ แผนชาติ แผนการศึกษา ฯลฯ และแผนจุลภาค (Micro Plan) ได้แก่ แผนเฉพาะเรื่อง เฉพาะส่วน เฉพาะสถาบัน หรือเฉพาะส่วนย่อย ๆ ของระบบใหญ่
4. แผนตามระดับขององค์การ เช่น แผนระดับชาติ ระดับกระทรวง ระดับกรม
5. แผนตามสาขางานในองค์การ แบ่งประเภทของแผนตามสาขาของแต่ละองค์การหรือหน่วยงาน จะถือการแบ่งสาขาภายในองค์การนั้นเป็นหลักสำคัญในการจัดทำแผน
6. แผนงานตามลักษณะตัวแผน แบ่งตามลักษณะตัวเนื้อหาของแผนว่าปรากฏในลักษณะใด เช่น แผนลับ แผนที่เป็นข้อตกลง หรือคำสั่ง เป็นต้น
7. แผนตามโครงสร้างของระบบแผน แบ่งตามขั้นตอนโครงสร้างของระบบแผน ประกอบด้วย แผน (Plan) แผนงาน (Program) โครงการ (Project) และงาน (Task) หรือกิจกรรม (Activity)

4.5 ลักษณะของแผนที่ดี

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2546 : 7) ได้กล่าวถึงลักษณะของแผนที่ดีสรุปได้ดังนี้

1. แผนควรมีลักษณะที่เฉพาะมากกว่ามีลักษณะกว้างหรือกล่าวทั่ว ๆ ไป การที่เฉพาะถึงสิ่งใดสิ่งหนึ่งจะก่อให้เกิดความชัดเจน และโอกาสที่จะเกิดความเข้าใจผิดหรือนำไปใช้ผิด ๆ นั้นน้อยมากฉะนั้นการจัดทำแผนจะต้องมีลักษณะเฉพาะเพื่อให้การดำเนินงานตามแผนเป็นไปอย่างถูกต้อง ไม่ต้องตีความกันในลักษณะต่าง ๆ
2. แผนควรจำแนกความแตกต่างระหว่างสิ่งที่รู้แล้วและสิ่งที่ยังไม่รู้ให้ชัดเจน

ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นการคาดการณ์เหตุการณ์ต่าง ๆ ในอนาคต ฉะนั้นการจำแนกความแตกต่างระหว่างสิ่งที่ไม่รู้และรู้ให้เห็นเด่นชัด จะทำให้ผู้ใช้แผนคำนึงถึงและพิจารณาสิ่งที่ยังไม่รู้ให้รอบคอบ

3. แผนควรมีการเชื่อมโยงอย่างมีเหตุผลและสามารถนำไปปฏิบัติได้ ซึ่งเรื่องนี้ นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ที่ผู้วางแผนจะต้องใช้การคิดวิเคราะห์ การคิดวิจารณ์ญาณเป็นฐานในการพิจารณาข้อมูลต่าง ๆ อย่างมีเหตุผลและตัดสินใจเลือกแนวทางดำเนินการที่สามารถนำไปปฏิบัติได้

4. แผนจะต้องมีลักษณะยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนได้ แผนที่นำไปใช้จะต้องเหมาะสมกับสภาพการณ์ การเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ทุกขณะ นอกจากนั้น การดำเนินการต่าง ๆ มักมีตัวแปรต่าง ๆ จำนวนมากที่มีผลกระทบต่อแผน ฉะนั้นแผนที่ดีจะต้องมีลักษณะยืดหยุ่นและปรับให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

5. แผนจะต้องได้รับการยอมรับจากกระบวนการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เนื่องจากการยอมรับจะนำมาซึ่งความตั้งใจและความร่วมมือเป็นอย่างดีในการนำไปปฏิบัติ ถ้าแผนที่วางนั้นได้รับการยอมรับ จากผู้เกี่ยวข้องย่อมเป็นผลดีแก่การดำเนินงานขององค์กรเป็นอย่างดี

4.6 การวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวางแผนพัฒนาเทศบาล หมายถึง การตัดสินใจล่วงหน้าเกี่ยวกับการกำหนดทิศทางการพัฒนาเทศบาลในด้านเศรษฐกิจ สังคม โครงสร้างพื้นฐาน สิ่งแวดล้อม การเมืองและการบริหาร โดยมีการนำปัญหาความต้องการและศักยภาพของเทศบาลมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดจุดมุ่งหมายในการพัฒนาและแนวทางการดำเนินงานตามกรอบของจุดมุ่งหมายดังกล่าว แล้วนำกรอบแนวทางการพัฒนามากำหนดรายละเอียดในรูปแบบแผนงานและโครงการ เพื่อให้แผนงานและโครงการพัฒนาเทศบาลมีความสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายและแนวทางในการพัฒนาอย่างเป็นระบบ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2546 : 11)

ดังนั้นการที่ท้องถิ่นจะพัฒนาไปในทิศทางใด จำเป็นต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์หรือภาพในอนาคตและแปลงมาสู่การปฏิบัติ ดังนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 จึงได้กำหนดประเภทของแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 2 ประเภท คือ

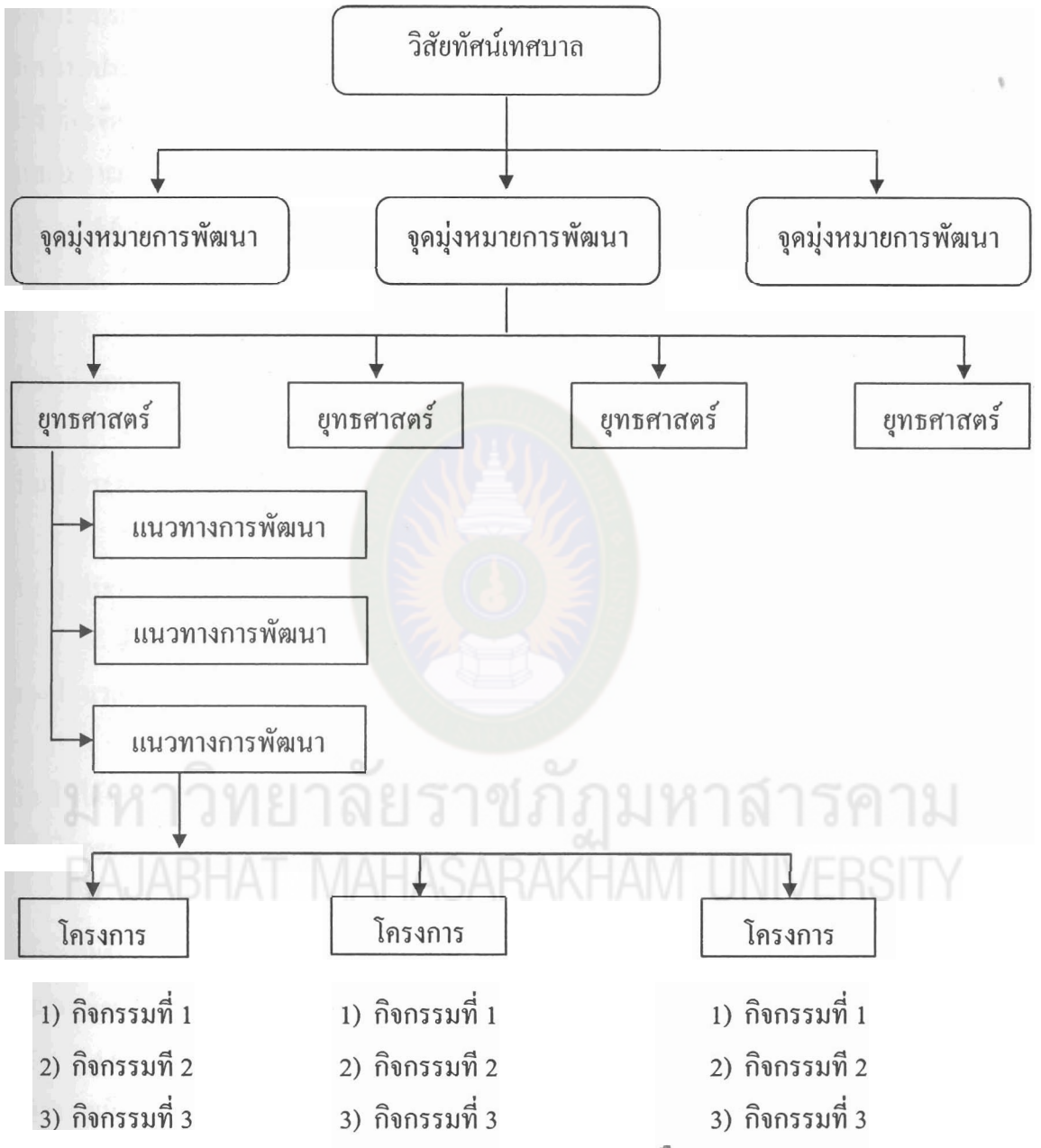
1. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน

2. แผนพัฒนาสามปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเทศบาล ที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด ซึ่งเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี มีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้า ครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

4.6.1 การวางแผนพัฒนาเทศบาลสามปี (เทศบาลเมืองมหาสารคาม. 2549 : 1)

แผนพัฒนาสามปี เป็นการแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัดไปสู่การปฏิบัติ โดยมีหลักคิดที่ว่า ภายใต้ยุทธศาสตร์หนึ่ง ๆ จะมีแนวทางการพัฒนาได้มากกว่าหนึ่งแนวทาง และภายใต้แนวทางการพัฒนาหนึ่ง ๆ จะมีโครงการหรือกิจกรรม ได้มากกว่าหนึ่งโครงการ หรือ กิจกรรมที่จะต้องนำมาดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการ ในแต่ละยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด ซึ่งจะมีผลต่อวัตถุประสงค์ เป้าหมาย จุดมุ่งหมายการพัฒนา อย่างยั่งยืน และวิสัยทัศน์ในที่สุด ดังแสดงในแผนภูมิที่ 2



แผนภูมิที่ 2 ความเชื่อมโยงของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา กับแผนพัฒนาสามปี
(เทศบาลเมืองมหาสารคาม. 2549 : 1)

แผนพัฒนาเทศบาลสามปี จึงเป็นแผนพัฒนาที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าวคือ เทศบาลใช้แผนพัฒนาสามปีเป็นเครื่องมือในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยนำโครงการหรือกิจกรรมจากแผนพัฒนาเทศบาลสามปีในปีที่จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปจัดทำงบประมาณ เพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นไปด้วยความรอบคอบ และผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

4.6.2 ลักษณะของแผนพัฒนาเทศบาลสามปี (เทศบาลเมืองมหาสารคาม. 2549 : 2)

- 1) เป็นเอกสารที่มีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาล
- 2) เป็นเอกสารที่แสดงแนวทางการพัฒนา และวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาที่ชัดเจนและมีลักษณะเฉพาะเจาะจงที่ดำเนินการ
- 3) เป็นเอกสารที่แสดงโครงการหรือกิจกรรมการพัฒนาที่จะดำเนินการเป็นห้วงระยะเวลาสามปี
- 4) เป็นเอกสารที่แสดงความเกี่ยวข้องระหว่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา กับ งบประมาณรายจ่ายประจำปี

ดังนั้น โครงการที่บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาสามปี โดยเฉพาะในแผนประจำปีแรกของห้วงเวลาสามปีนั้นควรมีสภาพความพร้อมอย่างน้อย 2 ประการ คือ

- (1) มีความแน่นอนของกิจกรรมที่จะดำเนินการ โดยควรมีการประเมินถึงความเป็นไปได้ของโครงการหรือกิจกรรม รวมทั้งผลประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากโครงการหรือกิจกรรม
- (2) กิจกรรมที่อยู่ในแผนประจำปีแรกของห้วงระยะเวลาสามปี ควรมีความพร้อมในเรื่องรูปแบบ และรายละเอียดทางเทคนิคพอสมควร เพื่อให้สามารถกำหนดรายการในแผนพัฒนาที่จะนำไปใช้จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ต่อไป

4.6.3 วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลสามปี

(เทศบาลเมืองมหาสารคาม. 2549 : 2)

- 1) ลดปัญหาความไม่แน่นอนและความยุ่งยากซับซ้อน ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เนื่องจากการวางแผนเป็นการจัดโอกาสทางด้านการจัดการให้ผู้วางแผนมีสายตาว่างไกลมองเหตุการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตที่อาจเกิดขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี ปัญหาความต้องการของประชาชนในสังคม ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารอุป้าหมายขององค์กร

- 2) เพื่อให้เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่ในองค์กร เนื่องจากปรัชญา

การวางแผน ขอมรับเรื่องการเปลี่ยนแปลง จึงทำให้มีการยอมรับแนวคิดเชิงระบบ (System approach) นำมาใช้ในองค์กรยุคปัจจุบัน

3) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนา

4) เพื่อลดความสูญเปล่าของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน เนื่องจากการวางแผนทำให้มองเห็นภาพรวมขององค์กรที่ชัดเจน และยังเป็น การอำนวยความสะดวกในการจัดระเบียบขององค์กรให้เหมาะสมกับลักษณะงาน ทั้งนี้เป็นการจำแนกงานแต่ละแผนกไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน

5) เกิดความชัดเจนในการดำเนินงาน เนื่องจากมีการวางแผน

4.6.4 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลสามปี (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2546 : 37) ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำเป็น 7 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผน

1. ชี้แจงความสำคัญ วัตถุประสงค์ และความจำเป็นในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลสามปี ต่อผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อทราบ ตลอดจนให้ทราบถึงภารกิจที่ต้องดำเนินการต่อไป พร้อมกับขออนุมัติโครงการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลสามปี และกำหนดปฏิทินการทำงานอย่างชัดเจน

2. แจกแจงการดำเนินโครงการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลสามปี ให้แก่ คณะกรรมการพัฒนาเทศบาล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ประชาคมท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อปฏิบัติงานและประสานการปฏิบัติงานตามโครงการต่อไป

การเตรียมการจัดทำแผนจึงเป็นการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกิจกรรมในการจัดทำแผน กำหนดทรัพยากรการบริหารที่ใช้ในการจัดทำแผน ขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการ รวมทั้งออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการหรืออนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง การกำหนดแผนปฏิบัติการ เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 2 การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

คือการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องและจำเป็น รวมถึงการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งต้องเป็นข้อมูลที่ถูกต้องสมบูรณ์และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงเพื่อนำข้อมูลมาใช้ในการจัดทำแผนพัฒนา ซึ่งผู้มีหน้าที่ในการจัดทำแผนจะต้องทำความเข้าใจและแนะนำข้อมูลที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการบริหารของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ดำเนินการสำรวจและรวบรวมข้อมูลที่เป็นต่อการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลสามปี

ได้แก่ สภาพและข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของเทศบาล ข้อมูลปัญหาและความต้องการของชุมชน จากการทำประชาคมในชุมชน ข้อมูลแผนงานหรือโครงการของแผนพัฒนาเทศบาลสามปี ในปีที่ผ่านมา เพื่อนำไปสู่กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

2. การวิเคราะห์ข้อมูล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา นำข้อมูลปัญหาความต้องการ มาทำการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาต่อไป

ขั้นตอนที่ 3 การคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

1. จัดประชุมคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ส่วนราชการ องค์กรภาคเอกชน องค์กรประชาชน และผู้นำชุมชนในท้องถิ่น เพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาหรือความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และแนวทางการดำเนินการแก้ไขทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลนำปัญหาหรือความต้องการและแนวทางการดำเนินการแก้ไขที่ได้จากการระดมความคิดเห็นมาวิเคราะห์เกี่ยวกับลักษณะ ขอบเขต และสาเหตุปัญหาหรือความต้องการ โดยแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัญหา และสาเหตุในแต่ละด้าน รวมทั้งให้มีการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาหรือความต้องการตามความจำเป็นเร่งด่วน

ขั้นตอนที่ 4 การตัดสินใจเลือกยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนา

การตัดสินใจเลือกยุทธศาสตร์แนวทางการพัฒนาในห้วงสามปี จากการวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ รวมทั้งการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทาง การพัฒนาปีที่ผ่านมามาทบทวนใหม่ จึงจะตัดสินใจว่าแนวทางการพัฒนาในห้วงสามปี เทศบาลเมืองมหาสารคาม จะมุ่งเน้นการพัฒนาไปในยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาใด เพื่อให้ท้องถิ่นได้รับประโยชน์ และสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และให้ตรงกับความต้องการของประชาชน นโยบายของจังหวัด และของรัฐบาลมากที่สุด

ขั้นตอนที่ 5 การจัดทำรายละเอียดโครงการหรือกิจกรรมการพัฒนา

ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญ ซึ่งเป็นการถ่ายทอดกรอบแนวทางการพัฒนา กำหนดเป็นจุดหมายในการดำเนินงาน ดังนั้นในขั้นตอนนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการแปลงรูปจากจุดหมายและแนวทางการพัฒนามาเป็นวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่จะดำเนินการ (ในขั้นปฏิบัติ) โดยคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จะนำโครงการมาจัดทำรายละเอียดโครงการในด้านเป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ งบประมาณ ระยะเวลา ผู้รับผิดชอบ และตัวชี้วัดความสำเร็จ โดยเน้นการศึกษารายละเอียดของกิจกรรมที่จะ

ดำเนินการในปีแรกของแผนพัฒนาเทศบาลสามปี เพื่อให้สามารถนำไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ต่อไป

ขั้นตอนที่ 6 การจัดทำร่างแผนพัฒนาเทศบาลสามปี

1. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดทำร่างแผนพัฒนาเทศบาลสามปี โดยมีเค้าโครงประกอบด้วย 7 ส่วน ดังนี้

1.1 บทนำ

1.2 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของเทศบาล

1.3 ผลการพัฒนาท้องถิ่นในปีที่ผ่านมา

1.4 สรุปรุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

1.5 ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี

1.6 บัญชีโครงการแผนพัฒนาเทศบาลสามปี

1.7 การติดตามและประเมินผลการนำแผนพัฒนาเทศบาลสามปีไปปฏิบัติ

2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดเวทีประชาคมซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่น ผู้นำชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอร่างแผนพัฒนาเทศบาลสามปีและรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ แล้วนำไปปรับปรุงแผนพัฒนาเทศบาลสามปีให้สมบูรณ์ต่อไป

3. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น นำร่างแผนพัฒนาเทศบาลสามปีที่ปรับปรุงแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณา

ขั้นตอนที่ 7 การอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาเทศบาลสามปี

คณะกรรมการพัฒนาเทศบาล เสนอร่างแผนพัฒนาเทศบาลสามปี ที่ผ่านการพิจารณา ต่อผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาเทศบาลสามปี และประกาศใช้แผนพัฒนาเทศบาลสามปี รวมทั้งแจ้งสภาท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด อำเภอ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกันภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ประกาศใช้ และปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่า 30 วัน

จากแนวคิดขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลสามปีของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำแผนออกเป็น 7 ขั้นตอน สำหรับในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้สรุปขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี เพื่อใช้ในการงานวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง

จังหวัดมหาสารคาม แบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอน ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้คณะกรรมการชุมชนมีส่วนร่วมในการพิจารณา ดังนี้

1. การเตรียมการจัดทำแผน
2. การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล
3. การคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา
4. การตัดสินใจเลือกยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนา
5. การจัดทำรายละเอียดโครงการ / กิจกรรมการพัฒนา
6. การจัดทำร่างแผนพัฒนาเทศบาลสามปี

4.6.5 องค์กรจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดองค์กรจัดทำแผนพัฒนา ประกอบด้วย

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย
 - 1.1 ผู้บริหารท้องถิ่น ประธานกรรมการ
 - 1.2 รองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการ
 - 1.3 สมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นคัดเลือก

จำนวนสามคน กรรมการ

- 1.4 ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือก

จำนวนสามคน กรรมการ

- 1.5 ผู้แทนภาคราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจ

ที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน กรรมการ

- 1.6 ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่น

คัดเลือก จำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินหกคน กรรมการ

- 1.7 ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการและเลขานุการ

- 1.8 หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน ผู้ช่วยเลขานุการ

กรรมการตามข้อ 3, 4, 5, และ 6 ให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีและอาจได้รับการคัดเลือกอีกได้

2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย

- 2.1 ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประธานกรรมการ

ส่วนท้องถิ่น	2.2 หัวหน้าส่วนการบริหารขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	กรรมการ
คัดเลือกจำนวนสามคน	2.3 ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่น	กรรมการ
	2.4 หัวหน้าส่วนการบริการที่มีหน้าที่จัดทำแผน	กรรมการและเลขานุการ
หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย	2.5 เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน	ผู้ช่วยเลขานุการ
คัดเลือกอีกได้	กรรมการตามข้อ 3 ให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีและอาจได้รับการ	

4.6.6 ประโยชน์ของการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลสามปี

การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลที่ค้ำประกันส่งผลให้เกิดประโยชน์ ดังนี้

(เทศบาลเมืองมหาสารคาม. 2549 : 5)

1. บรรลุจุดมุ่งหมาย (Attention of Objectives) การวางแผนทุกครั้งจะมีจุดมุ่งหมายปลายทาง ซึ่งเป็นงานชิ้นแรกของการวางแผนเพื่อให้องค์กรบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ ถ้าจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้มีความชัดเจนจะช่วยให้การบริหารมีทิศทางในการดำเนินการที่สะดวก รวดเร็วมีประสิทธิภาพ
2. ประหยัด (Economical Operation) การวางแผนเกี่ยวข้องกับการใช้สติปัญญาเพื่อคิดหาวิธีการให้องค์กรบรรลุถึงประสิทธิภาพ เนื่องจากฝ่ายต่าง ๆ มีการประสานกัน กิจกรรมที่ดำเนินการมีความต่อเนื่องกัน ก่อให้เกิดความเป็นระเบียบในงานต่าง ๆ ที่ทำ ซึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า
3. ลดความไม่แน่นอน (Reduction of Uncertainty) การวางแผนช่วยลดความไม่แน่นอนในอนาคตลง เพราะการวางแผนเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์เหตุการณ์ในอนาคต การวางแผนที่มีประสิทธิภาพเป็นผลมาจากการวิเคราะห์พื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นแล้ว ทำการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต และได้พิจารณาหาแนวทางป้องกันเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นไว้
4. เป็นเกณฑ์ในการควบคุม (Basic of control) การวางแผนช่วยให้ผู้บริหารสามารถควบคุม เพื่อเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติ
5. ส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมและสร้างสรรค์ (Encourages innovation and Creativity) เนื่องจากการวางแผนเป็นการระดมปัญญาของคณะผู้ทำงานดำเนินการ

วางแผนทำให้เกิดความคิดใหม่ ๆ และความคิดสร้างสรรค์ นำมาใช้ประโยชน์แก่องค์กร

6. พัฒนาการแข่งขัน (Improves Competitive Strength) การวางแผนที่มีประสิทธิภาพ ทำให้องค์กรมีการแข่งขัน ทั้งนี้เพราะการวางแผนจะเกี่ยวข้องกับการขยาย ขอบข่ายการทำงาน การเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงาน ปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในอนาคต

7. พัฒนาการจูงใจ (Improves Motivation) ระบบการวางแผนที่ดีจะเป็นการบ่งชี้ให้เห็นความร่วมมือร่วมใจในการทำงานของผู้บริหารและสร้างแรงจูงใจ ให้เกิดขึ้นในกลุ่ม ผู้ปฏิบัติงาน ทั้งการวางแผนเป็นเครื่องมือฝึกและพัฒนาแรงจูงใจที่ดีสำหรับผู้บริหาร ในอนาคต

8. ทำให้เกิดการประสานงานที่ดี (Better Coordination) การวางแผนสร้างความมั่นใจเรื่องเอกภาพที่จะบรรลุจุดหมายขององค์กรทำให้อีกกิจกรรมต่าง ๆ มุ่งสู่จุดหมายเดียวกัน จึงมีการประสานงานฝ่ายต่าง ๆ ขององค์กรเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนของงานในแต่ละฝ่ายขององค์กร

4.7 ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาเทศบาลสามปีกับแผนแม่บทชุมชน

แผนชุมชนเป็นเครื่องมือในการพัฒนาที่สร้างการเรียนรู้ มุ่งเน้นยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา การจัดทำแผนชุมชน มิได้มีเป้าหมายของการทำแผนงานเพื่อเสนอของบประมาณจากหน่วยงานราชการ หรือองค์กรพัฒนาเอกชน หากแต่เป็นเครื่องมือที่ทำให้เกิดการเรียนรู้ การทำงานที่มีการประสานงาน เชื่อมโยงกับแผนงานพัฒนาท้องถิ่น แผนแม่บทชุมชนกำลังอยู่ในกระแสการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่ทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยแนวใหม่ของประเทศ โดยแผนชุมชนเป็นสื่อให้ชาวบ้านรู้จักตนเอง ร่วมคิดร่วมทำ แผนชุมชนเป็นรูปธรรมและมีการเชื่อมโยงหน่วยงานต่าง ๆ ของท้องถิ่น นำเอาแผนของชุมชนมาบูรณาการเป็นแผนการพัฒนาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนทำร่วมกัน ประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นจะเป็นจุดเริ่มต้นที่ยิ่งใหญ่ของการที่ชุมชนจะเกิดการพัฒนา (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2548 : 82)

4.7.1 บทบาทของเทศบาลต่อการสนับสนุนการจัดทำแผนชุมชน

(กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2548 : 94)

เทศบาลในฐานะหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และเป็นองค์กรหลักในการพัฒนาพื้นที่ที่เป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนกระบวนการจัดทำแผนชุมชน และนำแผนชุมชนสู่การปฏิบัติ สามารถสรุปแนวทางการดำเนินงานได้ดังนี้

1. การเตรียมการจัดทำแผน

1.1 เข้าร่วมประชุมกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคเอกชน กำหนดพื้นที่กลไกการดำเนินงาน และแบ่งความรับผิดชอบในการดำเนินงานร่วมกัน จัดทำเป็นแผนปฏิบัติการ

1.2 ทำความเข้าใจกับบุคลากรในองค์กร ทั้งภาคการเมือง และข้าราชการท้องถิ่น

1.3 ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรภาคประชาชนทำความเข้าใจการดำเนินงานในพื้นที่กับผู้นำชุมชน และประชาชน

1.4 ร่วมคัดเลือกแกนนำประชาชนในพื้นที่เพื่อส่งเข้ารับการศึกษาอบรมเป็นวิทยากรกระบวนการแผนชุมชน

2. การจัดทำแผนชุมชน

2.1 สนับสนุนให้วิทยากรแผนชุมชน หน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชน ดำเนินการในพื้นที่ชุมชน

2.2 นำข้อมูลการพัฒนาในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมสังเคราะห์กับข้อมูลรายครัวเรือนและข้อมูลชุมชน

2.3 ประสานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนำข้อมูลการพัฒนาของส่วนราชการ เข้าร่วมสังเคราะห์กับข้อมูลรายครัวเรือน และข้อมูลชุมชน

2.4 สนับสนุนให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และส่งนักวิชาการด้านแผนพัฒนาท้องถิ่นเข้าร่วมเวทีสังเคราะห์ข้อมูล จากปัญหาความต้องการของชุมชน จัดลำดับความสำคัญ กำหนดแผนงาน โครงการ ขกร่างแผนชุมชน

2.5 สนับสนุนการจัดเวทีนำร่างแผนชุมชนเข้าสู่กระบวนการประชาคมของชุมชนเพื่อรับรองเป็นแผนชุมชน

2.6 จัดเวทีสังเคราะห์แผนชุมชนระดับหมู่บ้าน / ชุมชน เป็นแผนชุมชนระดับเทศบาล

2.7 ส่งเสริมสนับสนุนให้มีเวทีพูดคุยกันอย่างสม่ำเสมอและมีการปรับแผนชุมชนทุกปี

3. การนำแผนชุมชนสู่การปฏิบัติ

3.1 เทศบาลจะนำข้อมูล ปัญหา ความต้องการที่ได้มากจากการระดมสมองจากแผนชุมชนที่จัดทำเสร็จแล้วมาประกอบการพิจารณาจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

3.2 เทศบาลพิจารณานำโครงการหรือกิจกรรม ตามความจำเป็นที่เกิน ศักยภาพของชุมชนมาบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณ อันเป็นการนำแผนชุมชนไปสู่การปฏิบัติอีกทางหนึ่ง

3.3 เทศบาลพิจารณาแผนชุมชนในส่วนที่เกินอำนาจหน้าที่หรือฐานะทาง การคลังของเทศบาล เพื่อส่งให้หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด เข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือบูรณาการการแก้ไขปัญหาร่วมกัน

แผนชุมชนจึงเป็นแผนที่เกิดจากการจัดการและการจัดกระบวนการเรียนรู้ของคนใน ชุมชน โดยสมาชิกร่วมกันคิด ร่วมกันค้นหา เรียนรู้ ร่วมกันกำหนดกิจกรรมพร้อมทั้ง ดำเนินการตามแผนที่คิดขึ้นมาเพื่อนำไปสู่การพัฒนาและการแก้ไขปัญหาของชุมชน โดยที่ หน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่นอกชุมชน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน เป็นเพียงหน่วยงานที่คอย ให้การสนับสนุนเสริมพลังให้กับชุมชน ทั้งทางด้านความรู้ ทรัพยากรอื่น ๆ เป้าหมายของ การจัดทำแผนชุมชนจึงอยู่ที่การทำให้สมาชิกที่มีอยู่อย่างหลากหลายในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มคิดทำแผน การลงมือปฏิบัติ ไปจนครบกระบวนการต่อเนื่องตลอดไปตาม หลักการ “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผลประโยชน์” (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

2548 : 83)

จากแนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนสรุปได้ดังนี้ การวางแผนเป็นการกำหนดแนวทาง การดำเนินงานที่จะกระทำในอนาคต เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อย่างมีประสิทธิภาพ

การวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการตัดสินใจล่วงหน้า เกี่ยวกับการกำหนดทิศทางการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม โครงสร้างพื้นฐาน การเมือง และการบริหาร โดยส่งเสริมให้ชุมชนมีบทบาทในการเสนอปัญหา ความต้องการ เพื่อนำข้อมูล มาพิจารณาและกำหนดเป็นจุดมุ่งหมายในการพัฒนาชุมชนในอนาคต ดังนั้นแผนชุมชนจึงเป็น เครื่องมือในการพัฒนาที่สร้างการเรียนรู้ มุ่งเน้นยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ พัฒนาชุมชน

5. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

แนวคิดการมีส่วนร่วมได้ก่อขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่สมัยอดีต ซึ่งยังคงมีสภาพ การดำรงชีวิตตามแนวทางเกษตรกรรมแบบพออยู่พอกิน ประชาชนมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในรูปของการร่วมกันเพื่อประกอบกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งในชุมชนร่วมกัน โดยไม่ได้คิด

ค่าตอบแทน แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวมักปรากฏในวิถีชีวิตของประชาชนและการเกษตรเป็นสำคัญ เช่น การขอแรงประชาชนในชุมชนเพื่อเกี่ยวข้าว เป็นต้น **บุญชัย เกิดปัญญาวัฒน์ (2535 : 83)** ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมเกิดจากแนวคิดที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. ความสนใจและการห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคล ซึ่งบังเอิญพ้องต้องกันกลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม
2. ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกัน ที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้น ผลักดันให้พุ่งไปสู่การรวมกลุ่ม วางแผน และลงมือกระทำร่วมกัน
3. การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่ปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มกระทำที่สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น

5.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

นิพัทธเวช สืบแสง (2526 : 10) ได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วม หมายถึง การกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงสถานการณ์ของงานรวม เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายใต้การกำหนดและดำเนินการของประชาชนเอง โดยที่กระบวนการของการมีส่วนร่วมนั้นเป็นการมีส่วนร่วมในการค้นหาหรือกำหนดปัญหาของชุมชน การหาสาเหตุของปัญหาวิธีการแก้ไขปัญหา ลงมือปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหของชุมชน และประเมินผลการดำเนินการแก้ไขปัญหา

ไพรัตน์ เดชะรินทร์ (2530 : 6) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์กรต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องรวมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้

ธวัช มหรรพงค์ (2531 : 104) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าการพัฒนาชนบทที่ประสบความสำเร็จได้นั้น ต้องยึดหลักการให้ประชาชนในท้องถิ่นทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการของการพัฒนาทุกคน ต้องร่วมมือร่วมใจกันทำคนละไม้คนละมือ และให้ถือว่าการพัฒนาชนบทเป็นหน้าที่รับผิดชอบของชาวชนบททุกคน

ยูวัฒน์ วุฒิเมธี (2531 : 6) ให้ความเห็นว่า การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในงาน หมายถึง การให้ประชาชนเข้ามาทำกิจกรรมทุกอย่างให้มากที่สุด เพื่อให้เขาได้เป็นผู้ตัดสินใจลงมือทำงานตามที่เขาได้ตัดสินใจด้วยตนเอง ซึ่งจะเป็นการทำให้เขาได้ปฏิบัติตามความสนใจและความต้องการ การที่เขาได้เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการนั้น จะทำให้เขาพัฒนาตนเองยิ่งขึ้น

ศุภฤติ อายุวัฒน์ และคณะ (2535 : 7) ให้ความเห็นว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การให้โอกาสประชาชนเข้าร่วมในการดำเนินงาน ตั้งแต่กระบวนการเบื้องต้นจนถึงกระบวนการสิ้นสุด โดยที่การเข้าร่วมอาจจะเข้าร่วมในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง หรือครบวงจรก็ได้ การเข้าร่วมมีทั้งรายบุคคล กลุ่มหรือองค์กร ซึ่งมีความคิดเห็นสอดคล้องกัน เพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการ โดยการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์กรเพื่อให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (อ้างถึงใน วราพร สือสกุล. 2547 : 23) การมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องทางจิตและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์ ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าให้เกิดการกระทำที่บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

5.2 ลักษณะของการมีส่วนร่วม

บัญญัติ แก้วส่อง (2535 : 79) ได้กล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มการพัฒนา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชน ตลอดจนมีส่วนร่วมตัดสินใจในการกำหนดความต้องการของชุมชนและมีส่วนในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการด้วย

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในขั้นวางแผนการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่จะใช้

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินการพัฒนา เป็นขั้นตอนการบริการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์ โดยการสนับสนุนทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์ และแรงงาน เข้าร่วมบริหารงาน ประสานงาน และดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในขั้นรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นขั้นตอน