

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษา เรื่อง ความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะกรรมการหมู่บ้าน ต่อการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลท่าขอนยาง อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นพื้นฐานในการดำเนินการศึกษา ประกอบด้วย

1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
5. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
6. คณะกรรมการหมู่บ้าน
7. ยุทธศาสตร์การพัฒนา
8. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น
9. ข้อมูลทั่วไปของเทศบาลตำบลท่าขอนยาง อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม
10. แผนพัฒนาเทศบาลตำบลท่าขอนยาง อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม
11. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของความคิดเห็น ดังต่อไปนี้

จिरายุ ทรัพย์สิน (2540 : 16) ได้สรุปความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า
ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่แสดงออกมาเพื่อให้ผู้อื่นได้สามารถที่จะเรียนรู้ ตลอดจนจนสามารถที่จะประเมินค่าในเรื่องหนึ่ง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง การลง

ความเห็นอาจจะเป็นไปในลักษณะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ได้ อันเนื่องจากสถานการณ์
สิ่งแวดล้อม การติดต่อกับภายนอกการเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มต่างๆ และการพบปะสังสรรค์

พิจัย คัมภีร์ (2541 : 17) ได้สรุปว่าความคิดเห็นคือการแสดงออกของบุคคล
หรือกลุ่มคนที่มีต่อสิ่งใด โดยเฉพาะด้วยการพูด การเขียน ซึ่งในการแสดงออกนี้จะต้องอาศัยพื้น
ความรู้ประสบการณ์และพฤติกรรมระหว่างบุคคลเป็นเครื่องช่วยในการพิจารณาและประเมิน
ค่า ก่อนที่จะมีการตัดสินใจแสดงออกซึ่งการแสดงออกความคิดเห็นนี้อาจจะเป็นไปในทางเห็น
ด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ได้ ในบางสภาพการณ์ความคิดเห็นอาจอยู่ในลักษณะเห็นด้วยมากหรือ
เห็นด้วยน้อยก็ตาม

พนรัตน์ พ่วงบุญปลูก (2542 : 13) ได้ให้ความหมายความคิดเห็น หมายถึง
ความนึกคิด ความรู้สึกประทับใจ ความเชื่อ การตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งไม่อาจ
บอกได้ว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่

สนทยา พลศรี (2542 : 114) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่าเป็นการ
แสดงออกของแต่ละบุคคล ในอันที่จะพิจารณาถึงข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเป็นการ
ประเมินผลสิ่งใดสิ่งหนึ่งจากกรณีแวดล้อม (Circumstance) หรือความคิดเห็นเป็นการ
ตอบสนองต่อสิ่งเร้าที่ได้รับอิทธิพลมาจากความโน้มเอียง (Predisposition) ความโน้มเอียงที่ทำ
ให้บุคคลปฏิบัติตาม ซึ่งเรียกว่า โครงสร้างทัศนคติ (Attitude structure) ดังนั้น ทัศนคติจึง
เป็นพื้นฐานของความคิดเห็น และมีอิทธิพลต่อการแสดงออก ส่วนทัศนคติ คือ ความโน้ม
เอียงในการแสดงออกของบุคคลต่อบุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็นในทางบวกหรือทางลบ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546 : 231) อธิบายว่า
ความคิดเห็น หมายถึง ข้อวินิจฉัยหรือความเชื่อที่แสดงออกตามที่เห็น ที่รู้ หรือที่คิด

สมยศ อักษร (2546 : 13) ได้สรุปว่าความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของบุคคล
หรือกลุ่มคนทางด้านความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด เป็นความรู้สึกเชื่อถือที่ไม่อยู่บนความแน่นอน
หรือความจริง แต่ขึ้นอยู่กับจิตใจด้วยการพูดหรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานความรู้
ประสบการณ์ในการทำงาน การติดต่อระหว่างบุคคลหรือกลุ่มคน สภาพแวดล้อมและมีอารมณ์
เป็นส่วนประกอบที่สำคัญซึ่งการแสดงความคิดเห็นนี้อาจจะได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจาก
คนอื่นได้ ความคิดเห็นจึงไม่ถาวรและมีการเปลี่ยนแปลงได้โดยง่ายในบางสถานการณ์
ความคิดเห็นอาจอยู่ในลักษณะเห็นด้วยมากหรือเห็นด้วยน้อย

สรุป ความคิดเห็น หมายถึงความรู้สึกรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งเป็นการแสดงทัศนคติ ความคิดเห็นอาจเกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ของผู้แสดงความคิดเห็น ซึ่งไม่จำเป็นต้องเหมือนกับบุคคลอื่น และอาจจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ได้

2. ประเภทความคิดเห็น

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงประเภทของความคิดเห็น ดังต่อไปนี้

2.1 ศิริโสภาคย์ บุรพาเดชะ (2532 : 226-233) ได้จำแนกความคิดเห็นเป็น 2 ประเภทดังนี้

2.1.1 การคิดประเภทสัมพันธ์ (Associative thinking)

- 1) การสร้างวิมานในอากาศ (Day dreaming)
- 2) การฝัน (Night dreaming)
- 3) การคิดเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัว (Autistic thinking)
- 4) การคิดที่เป็นอิสระ (Free association)
- 5) การคิดที่ถูกควบคุม (Control association)

2.1.2 การคิดโดยตรงที่ใช้ในการแก้ปัญหา (Directed thinking)

- 1) การคิดเชิงวิจารณ์ (Critical thinking)
- 2) การคิดสร้างสรรค์ (Creative thinking)

2.2 พนารัตน์ พ่วงบุญปลุก (2542 : 12) ได้กล่าวว่า ความคิดเห็น มีอยู่ 2 ประเภท คือ

2.2.1 ความคิดเห็นเชิงบวกสุด เชิงลบสุด (Extremeness) เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้ และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรักจนหลงทาง ทิศทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี้รุนแรง และเปลี่ยนแปลงยาก

2.2.2 ความคิดเห็นเกิดจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive contents) การมีความคิดเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่นความรู้ ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบ ขอมรับ เห็นด้วย ความรู้ ความเข้าใจในทางไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบ รังเกียจ ไม่เห็นด้วย เป็นต้น

สรุป ความคิดเห็นมี 2 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่งคือความคิดเห็นที่เป็นทัศนคติ ได้แก่ ความคิดเห็นเชิงบวกหรือเชิงลบ ประเภทที่สองคือความเห็นทั่ว ๆ ไป ได้แก่ ความคิดเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัว ความคิดเห็นที่เป็นอิสระ ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ

3. การวัดระดับความคิดเห็น

มีนักวิชาการ ได้อธิบายถึงการวัดความคิดเห็นไว้ ดังนี้

วิเชียร เกตุสิงห์ (2541 : 94-97) กล่าวว่า การใช้แบบสอบถามวัดความคิดเห็น จะต้องระบุให้ผู้ตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดไว้ แบบสอบถามประเภทนี้นิยมสร้างตามแนวความคิดของลิเคิร์ต (Likert) ซึ่งแบ่งน้ำหนักของความคิดเห็นออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนนั้น ขึ้นอยู่กับใจความว่าจะเป็นทางปฏิฐานหรือปฏิเสศ

พนารัตน์ พ่วงบุญปลูก (2542 : 18) ได้เสนอแนะว่า การที่จะให้ใครแสดงความคิดเห็น ควรถามกันต่อหน้า (Face to face) ดีกว่าที่จะให้เขาต้องมาอ่านเขียนข้อความ หรือเขียนข้อความ และถ้าใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบแบบสอบถาม ตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนด

วัลลภ รัฐฉัตรานุนท์ (2545 : 102-117) อธิบายว่า การวัดเจตคติ หรือทัศนคติ หรือความคิดเห็นที่นิยมใช้อย่างแพร่หลายมี 4 วิธี คือ

1. วิธีแบบสเกลวัดความแตกต่างทางศัพท์ (S-D Scale = Semantic differential scale) เป็นวิธีวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็น โดยอาศัยคุณสมบัติที่มีความหมายตรงกันข้าม เช่น ดี-เลว ขยัน-ขี้เกียจ เป็นต้น

2. วิธีลิเคิร์ตสเกล (Likert's scale) เป็นวิธีการสร้างมาตรวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นที่นิยมกันมากที่สุด เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถแสดงทัศนคติในทางชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบซึ่งอาจมีคำตอบให้เลือก 5 หรือ 4 คำตอบ และให้คะแนน 5 4 3 2 1 ตามลำดับ

3. วิธีกัทแมนสเกล (Guttman scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติ หรือทัศนคติหรือความคิดเห็นในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับของทัศนคติสูง-ต่ำ แบบเปรียบเทียบกันและกันได้ อย่างต่ำสุดถึงสูงสุดและแสดงถึงการสะสมของข้อความความคิดเห็น

4. วิธีเทอร์สต์ไธนสเกล (Thurstone Scale) เป็นวิธีการสร้างมาตราวัดออกเป็น ปริมาตรแล้วเปรียบเทียบตำแหน่งของความคิด หรือทัศนคติไปในทางเดียว และเสมือนว่าเป็น Scale ที่มีช่วงห่างเท่ากัน

สรุป การวัดความคิดเห็นอาจใช้แบบสเกลวัดความต่างศัพท์ วิธีลิเคิร์ทสเกล วิธีกัทแมนสเกล วิธีเทอร์สต์ไธนสเกล ส่วนการแสดงความคิดเห็นต่างๆ ไปอาจใช้การสัมภาษณ์ หรือการสอบถามในลักษณะเผชิญหน้ากัน ระหว่างผู้สอบถามกับผู้ตอบแบบสอบถาม

4. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

การแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละคน ต่อ เรื่องใดเรื่องหนึ่งแม้เป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไปและอาจแตกต่างกัน ออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับมามีอิทธิพลต่อการแสดง ความคิดเห็น ได้มีนักวิชาการเสนอปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ดังนี้

4.1 พนารัตน์ พ่วงบุญปลูก (2542 : 18) ได้สรุปถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเกิด ความคิดเห็นดังนี้คือ

4.1.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและสรีระ คือ อวัยวะต่างๆ ของบุคคล ที่ใช้รับรู้ ความผิดปกติของอวัยวะสัมผัส ความบกพร่องของอวัยวะสัมผัส ซึ่งมีผลต่อความคิดเห็นที่ไม่ ดีต่อบุคคลภายนอก

4.1.2 ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล คือ บุคคลได้ประสบการณ์กับ เหตุการณ์ด้วยตนเอง การกระทำด้วยตนเองหรือได้พบเห็น ทำให้บุคคลมีความพึงใจและเกิด จากความคิดเห็นต่อประสบการณ์เหล่านั้นต่างกัน

4.1.3 อิทธิพลของผู้ปกครอง คือ เมื่อเป็นเด็กเล็ก ผู้ปกครองจะเป็นผู้ที่อยู่ ใกล้ชิดและให้ข้อมูลแก่เด็กได้มาก ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมและความคิดเห็นของเด็กด้วย

4.1.4 ทัศนคติและความคิดเห็นของกลุ่ม คือ เมื่อบุคคลเจริญเติบโต ย่อม จะต้องมิกลุ่มและสังคม ดังนั้นความคิดเห็นของกลุ่มเพื่อน กลุ่มอ้างอิงหรือการอบรมสั่งสอน ของโรงเรียน หน่วยงานที่มีความคิดเห็นเหมือนหรือแตกต่างกัน ย่อมจะมีผลต่อความคิดเห็น ของบุคคลด้วย

4.2 กิตติ สุทธิสัมพันธ์ (2542 : 12-13) ได้สรุปปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อ ความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลแต่ละคนแสดงความคิดเห็นที่อาจเหมือนกันหรือ แตกต่างกันไป คือ

4.2.1 ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

- 1) ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ อวัยวะ ความครบถ้วน สมบูรณ์ของอวัยวะต่างๆ คุณภาพสมอง
- 2) ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น และศึกษาทำให้บุคคลที่มีความรู้ในเรื่องต่างๆ มากขึ้น และคนที่มีความรู้มาก มักจะมีความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ อย่างมีเหตุผล
- 3) ความเชื่อ ค่านิยม และเจตคติของบุคคลต่อเรื่องต่างๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้กลุ่มบุคคลในสังคม หรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว
- 4) ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ทำให้มีความรู้ ความเข้าใจ ในหน้าที่ และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

4.2.2 ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่

- 1) สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่างๆ เหล่านี้ มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล เป็นการได้รับรู้ข่าวสาร ข้อมูลต่างๆ ของแต่ละบุคคล
 - 2) กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้องมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล เพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใด ก็จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็นไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่
 - 3) ข้อเท็จจริงในเรื่องต่างๆ หรือสิ่งต่างๆ ที่บุคคลแต่ละคนได้รับทั้งที่เพราะข้อเท็จจริงที่บุคคลได้รับแตกต่างกัน ก็จะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน
- สรุป ความคิดเห็นของแต่ละบุคคลเกิดขึ้นจากหลายปัจจัย เช่น เกิดจากการเลี้ยงดู เกิดจากสภาพแวดล้อม จากเพื่อน จากคนใกล้ชิด และสังคมนรอบข้าง ความคิดเห็นบางอย่างสามารถเปลี่ยนแปลงได้ เมื่ออายุและประสบการณ์ชีวิตมากขึ้น รวมทั้งการได้รับข้อมูลข่าวสารหรืออิทธิพลของสังคม

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

1. ความหมายของการบริหาร

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหาร ดังต่อไปนี้

ประยูทธ์ เจริญสวัสดิ์ (2540 : 3) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใดๆ ที่ปฏิบัติตนเป็นผู้บริหารที่จะต้องเข้ามาทำหน้าที่จัดระเบียบและดำรงไว้ซึ่งสภาพภายใน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ธีระ รุญเจริญ (2542 : 8) อธิบายว่า การบริหาร คือ การดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมของกลุ่มคนในองค์กรที่ทำงานร่วมกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด

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

สมยศ นาวิการ (2544 : 14) ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ กระบวนการของการทำงานให้สำเร็จโดยใช้ผู้อื่น การทำงานร่วมกับบุคคลอื่นเพื่อสร้างบรรยากาศที่ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพด้วย การบริหารจะมีประสิทธิภาพเมื่อการบริหารบรรลุผลสำเร็จที่ต้องการ การบริหารจะมีประสิทธิภาพถ้าทรัพยากรขององค์กรถูกใช้อย่างประหยัด

อย่างไรก็ดี จากความหมายของการบริหารที่ได้นำเสนอไว้นี้ จะเห็นได้ว่าการบริหารมีลักษณะเด่นเป็นสากลอยู่หลายประการ คือ (โสรัจ สุจริตกุล, 2539 : 334)

- 1.1 การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
- 1.2 การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ
- 1.3 การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
- 1.4 การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
- 1.5 การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล
- 1.6 การบริหารอาศัยความร่วมมือร่วมใจของกลุ่ม ฉะนั้น จึงต้องอาศัยความร่วมมือ เพื่อให้เกิดความร่วมมือของกลุ่ม อันจะนำไปสู่พลังร่วมของกลุ่ม ที่จะทำให้งานบรรลุวัตถุประสงค์
- 1.7 การบริหารมีลักษณะเป็นการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล
- 1.8 การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
- 1.9 การบริหารไม่มีตัวตน แต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์

สรุป การบริหาร หมายถึง การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เพื่อให้สำเร็จ ลุล่วงไปได้ โดยใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ งบประมาณ บุคคลกร และสิ่งอื่นๆ ในการ ดำเนินการนั้นๆ

2. ความสำคัญของการบริหาร

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง มีนักวิชาการหลายท่าน ได้กล่าวถึงความสำคัญ ของการบริหาร ดังต่อไปนี้

2.1 สมพงษ์ เกษมสิน (2538 : 4) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการบริหารว่า

2.1.1 ช่วยให้การดำรงชีพอยู่ร่วมกันอย่างผาสุก

2.1.2 ช่วยให้องค์กรต่าง ๆ ขยายตัวได้อย่างรวดเร็วทันกับการเปลี่ยนแปลง

ทางสังคม

2.1.3 การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม

2.1.4 เป็นวิธีสำคัญที่จะนำสังคมและโลกไปสู่ความเจริญก้าวหน้า

2.1.5 ช่วยชี้ให้ทราบถึงแนวโน้มทั้งด้านความเจริญ และความเสื่อมของสังคม

ในอนาคต

2.2 เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2542 : 23) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการบริหารงานไว้ 3 ประเด็นดังต่อไปนี้

2.2.1 ช่วยกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการทำงาน (Goal and objectives) หมายถึง ความหมายในการวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน ตลอดจนปัญหาต่างๆ ที่ กำลังเผชิญอยู่ แล้วนำมาวางแผนกำหนดเป็นเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ เพื่อให้ทราบทิศทาง ของการปฏิบัติงาน หรือสิ่งที่ต้องการ ในอนาคตนั่นเอง

2.2.2 ช่วยกำหนดภารกิจ และกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ (Tasks and activities) หมายถึง ความสามารถในการคิดเพื่อพัฒนาทางเลือกในการปฏิบัติงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น ภารกิจหลัก ภารกิจรองหรือกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

2.2.3 ช่วยกำหนดคน (People) หมายถึงความสามารถในการศึกษา และ วิเคราะห์พฤติกรรมในการทำงานของผู้ร่วมงาน และผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อเป็นประโยชน์ใน การมอบหมายงาน

สรุป การบริหารมีความสำคัญเพราะว่าช่วยให้องค์กรต่าง ๆ ขยายตัวได้อย่างรวดเร็วทันกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม โดยจะนำ

สังคมและโลก ไปสู่ความเจริญก้าวหน้าและเป็นตัวบ่งชี้ให้ทราบถึงแนวโน้มทั้งด้านความเจริญและความเสื่อมของสังคมด้วย

3. กระบวนการบริหาร

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง มีนักวิชาการหลายท่าน ได้อธิบายถึงกระบวนการบริหาร ดังต่อไปนี้

3.1 กลูติก และ อุวิก (Gulick and Urwick, 1937 : 13) ได้สรุปกระบวนการบริหารไว้ใน “Paper on the Science of Administration” ว่า กระบวนการบริหารย่อประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการหรือที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า “POSDCORB Model” ซึ่งอธิบายตามความหมายได้ดังนี้ (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2540 : 47)

3.1.1 P = Planning หมายถึงการวางแผนงาน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) ทั้งนี้เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องกันในการดำเนินงาน แผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรู้ในทางวิชาการและวิจารณ์เหตุการณณ์ในอนาคตแล้ว กำหนดวิธีการ โดยถูกต้องอย่างมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องและสมบูรณ์

3.1.2 O = Organizing หมายถึงการจัดส่วนราชการหรือองค์การ ซึ่งในการศึกษาบางแห่งก็พิจารณา รวมไปถึงการปฏิบัติงานหรือวิธีการจัดการ (Management) ด้วย เรื่องการจัดแบ่งส่วนงานนี้จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน เช่น การจัดแบ่งงาน (Division of Work) เป็นกรม กอง แผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพของงานหรือจัดตามลักษณะของงานเฉพาะอย่าง (Specialization) ก็ได้ นอกจากนี้อาจพิจารณาในแง่ของการควบคุม (Control) และหรือพิจารณาในแง่หน่วยงาน (Organization) เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) หรือบ้างก็เรียกเป็นหน่วยงานหลัก (Line) หน่วยแนะนำ หรือที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วยเหลือหน่วยงานอนุกร (Auxiliary) เป็นต้น

3.1.3 S = Staffing หมายถึงการจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่แบ่งไว้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหมายถึง การจัดการเกี่ยวกับการบริหารบุคคล เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถมาปฏิบัติงานให้เหมาะสม (Competent Man for Competent job) หรือ Put the right man on the right job ก็รวมถึงการที่จะเสริมสร้างและสร้างไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการทำงานของคนงานและพนักงานด้วย

3.1.4 D = Directing หมายถึงการศึกษาวิธีการอำนวยการ รวมทั้งการควบคุมงานและนิเทศกิจการ ตลอดจนคิดปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human relations) และการจูงใจ (Motivation) เป็นต้น

3.1.5 Co = Coordinating หมายถึงความร่วมมือประสานงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะช่วยให้การประสานงานดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน การร่วมมือประสานงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการบริหาร เพราะเป็นกิจกรรมประจำวันที่จะต้องพึงกระทำในการปฏิบัติงานและเป็นสิ่งที่มีอยู่ในทุกระดับของงาน การร่วมมือประสานงานเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องจัดให้มีขึ้นในหน่วยงานของตน เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้เกิดความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

3.1.6 R = Reporting หมายถึงการรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนรวมถึงการประชาสัมพันธ์ (Public relations) ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย อันที่จริงการรายงานนี้มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร (Communication) อยู่มาก การรายงานโดยทั่วไปหมายถึงวิธีการของสถาบันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลแก่ผู้สนใจมาติดต่อสอบถามผู้บังคับบัญชาและหรือผู้ร่วมงาน ฯลฯ ความสำคัญของรายงานนั้นอยู่ที่จะต้องอยู่บนรากฐานของความจริง

3.1.7 B = Budgeting หมายถึงการงบประมาณโดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณและการเงิน ตลอดจนการใช้วิธีการงบประมาณและแผนงานเป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน วิธีการบริหารงบประมาณ

3.2 อองรี ฟาโยล์ (Henry Fayol. 1841-1925) คิดค้นหลักการ 14 ข้อ ซึ่งเขาเรียกว่า “หลักการจัดการ” (A principle of management) ขึ้นมาเพื่อช่วยให้ผู้บริหารสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเขาแนะนำว่าควรใช้หลักการนี้อย่างยืดหยุ่น ความท้าทายจึงอยู่ที่ว่าผู้บริหารควรจะใช้หลักการเหล่านี้เมื่อใดและอย่างไร รายละเอียดของหลักการทั้ง 14 ข้อ มีดังนี้ (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. 2540 : 130-132)

3.2.1 การแบ่งงานกันทำ

3.2.2 อำนาจโดยชอบธรรม

3.2.3 วินัย

3.2.4 เอกภาพของสายการบังคับบัญชา

3.2.5 เอกภาพของคำสั่ง

3.2.6 หลักผลประโยชน์ส่วนรวมมาก่อนผลประโยชน์ส่วนตัว

3.2.7 การให้รางวัลตอบแทน

3.2.8 การรวมอำนาจ

3.2.9 ลำดับขั้นของสายการบังคับบัญชา

3.2.10 คำสั่ง

3.2.11 ความเสมอภาค

3.2.12 ความมั่นคงของแรงงาน

3.2.13 ความคิดริเริ่ม

3.2.14 ความสัมพันธ์อันดีระหว่างคนในการ

3.3 สุรัสวดี ราชกุลชัย (2543 : 79) ได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารมีองค์ประกอบพื้นฐาน 4 ประการ คือ กระบวนการ PODC

3.3.1 การวางแผน (Planning) เป็นความสนใจในการกำหนดเป้าหมายอนาคตของฝ่ายปฏิบัติงานทางธุรกิจ และควบคุมเนื้อหาในเรื่องการตัดสินใจและการใช้ทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย จุดเริ่มต้นของความสำเร็จที่ดีคือการวางแผนที่เหมาะสมเห็นผลได้จริงยืดหยุ่นมีประสิทธิผลและทรงประสิทธิภาพ

3.3.2 การจัดรูปองค์กร (Organizing) ภายหลังจากการวางแผนแล้ว ต้องมีการจัดการองค์การในเรื่องของทรัพยากรทางกายภาพและทรัพยากรทางการบริหาร โดยเน้นความสำคัญว่าจะจัดองค์การให้เหมาะสมกับกลยุทธ์ที่วางเอาไว้อย่างไร และจะมีการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3.3.3 การสั่งการหรือการชักนำ (Directing/Leading) เป็นการใช้อิทธิพลเพื่อจูงใจพนักงานให้ปฏิบัติงานและนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่ระบุไว้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความสามารถหลายอย่างควบคู่กันไปคือ ภาวะความเป็นผู้นำ การจูงใจ การติดต่อสื่อสารภายในองค์กรและการทำงานเป็นทีม

3.3.4 การควบคุม (Controlling) เป็นกระบวนการตรวจสอบ หรือติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานกิจกรรมต่างๆ เพื่อรักษาองค์การให้ดำเนินไปตามทิศทางสู่เป้าหมายอย่างถูกต้อง

สรุป กระบวนการบริหาร หมายถึง การดำเนินงานต่างๆ ขององค์กร โดยอาศัยความร่วมมือแรงร่วมใจในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์กร เพื่อให้การบริหารหรือการดำเนินงานนั้นประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2540 : 30) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2540 : 32) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็น การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจ ไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ ให้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

วิท (Wit. 1967 :101-103 ; อ้างถึงใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2541 : 30) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการบริหารที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจบริหารร่วมกันและรับผิดชอบทั้งหมด ถ้าอำนาจบริหารมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว การบริหารท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลใน ส่วนกลาง โดยให้้องค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในเขตพื้นที่ของตน

รอปสัน (Robson. 1953 : 574 ; อ้างถึงใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2541 : 30) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศที่มีอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนกระทบกระทั่งจนถึงอำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Right) แต่มี องค์กรที่จำเป็น (Necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พรชัย เทพปัญญา (2543 : 1) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า อำนาจหน้าที่ (Authority) ที่จะกำหนด (Determine) และการบริหารจัดการ (Execute) ภายในเขตพื้นที่ที่กำหนดและขนาดของพื้นที่ที่อยู่นี้อยู่ภายในประเทศและมีขนาดเล็กกว่าประเทศ มีความหมายอีกประการหนึ่งว่า The New Columbia Encyclopedic การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การบริหารงานทางการเมือง (Political Administration) ของหน่วยย่อย (Subdivision) ทางพื้นที่และประชากรของประเทศ ซึ่งมีขนาดเล็กที่สุด

อุทัย หิรัญโต (2543 : 2) อธิบายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งการจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของคน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วนทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดขึ้น

สรุป การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่น ในการบริหาร ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และอาณาเขตของตน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจบริหารร่วมกัน และเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และสามารถตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของคนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

2. ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง มีนักวิชาการหลายท่าน ได้อธิบายถึงลักษณะของการปกครองท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

2.1 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2546 ข : 6 – 10) ให้นิยามว่า ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

2.1.1 การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของชุมชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐหรือประเทศ ชุมชน หรือ community หมายถึง ผู้คนที่อยู่ร่วมกัน ตั้งบ้านเรือนเป็นหลักแหล่งอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดยทั่วไปสมาชิกของชุมชนมักมีความเกี่ยวพันกันทางใดทางหนึ่ง หรือ หลาย ๆ ทาง เช่น มีเชื้อสายเผ่าพันธุ์เดียวกัน พูดภาษาเดียวกัน มีวัฒนธรรมประเพณีเดียวกัน สมาชิกของชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่งมักมีความรู้สึกผูกพันเป็นพวกพ้องเดียวกัน และมีแบบแผนการดำเนินชีวิตที่สอดคล้องกัน

2.1.2 ชุมชนท้องถิ่นจะต้องมีอัตตาณัติ (autonomy) หรืออำนาจอิสระในการปกครองตนเอง เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้อย่างอิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องมีอัตตาณัติ หรืออำนาจอิสระอย่างพอเพียงในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น ซึ่งหมายถึง ชุมชนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจด้วยตนเองได้อย่างเป็นอิสระในกิจการที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่น สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นสมดังเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง มีอิสระในการบริหารงานมีความคล่องตัวสามารถแก้ปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างทันทั่วถึง ที่สำคัญที่สุดคือสามารถดำเนินงานได้อย่างถูกต้องตรงตามความประสงค์ของประชาชนในท้องถิ่น

2.1.3 ชุมชนท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) ในการปกครองตนเองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นจะต้องได้รับการยอมรับอย่างถูกต้องตามกฎหมาย พร้อมทั้งกำหนดฐานะ สิทธิ อำนาจ ตลอดจนหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกองค์กรจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล (juristic person หรือ legal person) การมีฐานะเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมาย มีความสามารถในการถือสิทธิ มีความสามารถในการใช้สิทธิ และมีสิทธิใช้อำนาจดำเนินกิจการของท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด เช่น อำนาจในการบัญญัติกฎหมายของท้องถิ่น อำนาจในการกำหนดงบประมาณของท้องถิ่น

2.1.4 ชุมชนท้องถิ่นจะต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเอง (necessary organizations) เพื่อทำหน้าที่ใช้อำนาจที่รัฐบาลได้กระจายให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ได้แก่

1) หน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาท้องถิ่น มีหน้าที่ในการออกกฎหมาย การอนุมัติงบประมาณ และควบคุมการบริหารท้องถิ่น

2) หน้าที่ด้านบริหาร ได้แก่ ผู้บริหารคนเดียว หรือคณะผู้บริหารมีหน้าที่ในการกำหนดแผนงานและโครงการ จัดทำงบประมาณ และดำเนินกิจการท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2.1.5 ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง

2.2 นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) ได้จำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตของการปกครองที่แน่นอน และมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้ง

จากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างอิสระ และมีอำนาจอิสระ ในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและการจัดหารายได้อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และ จัดทำงบประมาณของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งองค์กรท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นนี้จะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่นเป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับ เงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

2.3 ปธาน สุวรรณมงคล (2547 : 4-5) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการ ปกครองท้องถิ่น ดังนี้

- 2.3.1 เป็นนิติบุคคล
- 2.3.2 มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ
- 2.3.3 ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง
- 2.3.4 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง
- 2.3.5 มีความอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ
- 2.3.6 มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควร
- 2.3.7 มีการกำกับดูแลจากรัฐ

สรุป ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพื่อประโยชน์โดยรวมของท้องถิ่นและท้องถิ่นมีอำนาจอิสระ ในการวางแผนนโยบายและมีการบริหารงานของตนเองในทุกด้าน

3. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง มีนักวิชาการหลายท่าน ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ ของการปกครองท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

3.1 พรชัย เทพปัญญา (2543 : 5-6) กล่าวว่ารัฐบาลไม่ว่าระดับใด รวมทั้ง ตัวแทนที่ประจำอยู่ตามท้องถิ่นต่างๆ ย่อมก่อตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ สำคัญ 3 ประการคือ

3.1.1 หน้าที่ให้บริการซึ่งบุคคลหรือเอกชนไม่ใช่อำนาจให้หรือ ไม่อยู่ใน สถานะที่จะจัดหา ให้ได้ ในลักษณะเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะจัดบริการผู้เสีย ภาษีให้ได้รับความคุ้มครอง ได้รับสวัสดิการและความสะดวกในการดำเนินชีวิต

3.1.2 หน้าที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง เนื่องจากการดำเนินชีวิตของบุคคล อาจเกิดความขัดแย้งกันเพราะความคิดเห็นและผลประโยชน์แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะมีการ

อภิปรายถกเถียงกันอย่างมีเหตุผลหรือมีการโต้แย้งกันอย่างรุนแรง หรืออาจจะมีการตัดสินใจบน หรือมีการต่อสู้กันกรณีเช่นนี้ รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะต้องเข้ามาแก้ไข โดยการเข้ามา กำหนดคกฏเกณฑ์ควบคุมการจัดแย้ง เป็นผู้ประนีประนอมหรือแบ่งผลประโยชน์ หรือเป็นผู้ตัดสินกรณีพิพาท ทั้งสองฝ่ายจะต้องเชื่อฟังและยอมรับคำตัดสินนั้น

3.1.3 การแบ่งเบาภาระและการเป็นตัวแทนของแต่ละส่วนของประเทศ การ จัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งเบาภาระของส่วนกลางให้ ท้องถิ่นจัดปกครองด้วยตนเอง เพื่อเป็นการฝึกหัดการปกครองด้วยตนเองสำหรับประเทศที่ยัง ไม่พัฒนา แต่สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น ถือว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นตัวแทนของ ประเทศส่วนหนึ่งในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศ อย่างเช่นชาวอเมริกันมีความเห็นว่าการ ปกครองท้องถิ่นจะเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย หรือแม้แต่สาธารณรัฐ ประชาชนจีนและรัสเซียก็คาดหวังเช่นเดียวกัน แต่อาจจะดำเนินการแตกต่างกัน

3.2 โกวิทซ์ พวงงาม (2550 : 14) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการปกครองส่วน ท้องถิ่นไว้ดังนี้

3.2.1 เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจน ระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการชุมชน และทำให้เกิดความประหยัด

3.2.2 เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรรับบริการ จากรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า

3.2.3 เพื่อให้หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถานที่ให้การศึกษา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน การปกครองตนเอง ทั้งในบทบาทฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ

สรุป วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นนั้นเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร จึงสามารถตอบสนองความ ต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและที่สำคัญที่สุดก็คือเป็น การส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย

4. โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 284 ได้ กำหนดโครงสร้าง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนน โดยตรงและลับ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือน ประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการ ส่วนท้องถิ่น และจะมีผลประโยชน์ขัดกันกับการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการ เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจาก ตำแหน่งและจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำ บทบัญญัติวรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่าง จากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 265 มาตรา 266 มาตรา 267 และมาตรา 268 มาใช้ บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วยโดย อนุโลม

5. การตรวจสอบของประชาชน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 285 และ 286 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิก สภา
ท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่
สมควร ดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะ
ผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ
หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่
กฎหมายบัญญัติ

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อ ร้องขอต่อ
ประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้จำนวนผู้มีสิทธิ
เข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไป ตามที่กฎหมาย
บัญญัติ

6. อำนาจ หน้าที่ และสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 289 และ 290
ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ มีสาระสำคัญ
ดังนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี
ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพ
ตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัด
การศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ
การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคำนึงถึง
การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพ
สิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายความวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

6.1 การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
และสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

6.2 การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

6.3 การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

6.4 การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

สรุป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระ มีอำนาจหน้าที่ชัดเจนและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและมีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ ดังต่อไปนี้

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2540 : 67) ให้ทัศนะไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจบางอย่างให้แก่องค์กรอื่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางประการด้วยตนเอง โดยมีอำนาจอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่บางประการในการปกครองให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง หลักการนี้เป็นการลดอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางในการปกครองท้องถิ่นลง เพราะมีการมอบอำนาจบางส่วนให้องค์กรปกครองท้องถิ่น อันประกอบไปด้วยผู้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนให้เข้าบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง ราชการบริหารส่วนกลางจะไม่เข้าไปอำนวยการหรือบังคับบัญชาโดยตรง แต่จะทำหน้าที่ในการควบคุม และกำกับดูแลเท่านั้น

เอนก สิทธิประศาสน์ และไพฑูรย์ บุญวัฒน์ (2541 : 29) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่าคือ วิธีการที่รัฐบาลมอบอำนาจการบริหารบางส่วนให้กับองค์กรอื่น นอกจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตาม

สมควรและอยู่ในความควบคุมของรัฐบาล แต่ไม่ใช่การบังคับบัญชา โดยมีวิธีการกระจายอำนาจ 2 รูปแบบ ได้แก่

รูปแบบที่ 1 การกระจายอำนาจตามอาณาเขตหรือพื้นที่ (Decentralization by territory)

รูปแบบที่ 2 การกระจายอำนาจตามกิจการหรือหน้าที่ (Decentralization by function)

อัคร ตันติสุนทร (2541 : 43) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่าเป็น การกระจายการตัดสินใจทั้งด้านการบริหารและการเงินจากส่วนกลางสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น การกระจายอำนาจมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการและองค์กรประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจ การบริหาร และการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2548 : 59) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้แก่ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

สมศักดิ์ พรหมเคือ (2551 : 18) ได้สรุปความหมาย การกระจายอำนาจ คือ การบริหารจัดการในท้องถิ่นให้คนในท้องถิ่น ได้ดูแลพื้นที่ของตน และยังเป็นส่งเสริมการบริหารจัดการของชุมชนในท้องถิ่น ได้บริหารจัดการในท้องถิ่นตนเองเพื่อไปสู่การพัฒนาด้านสาธารณะต่างๆ อย่างทั่วถึง เข้าใจปัญหาของตนเอง อยู่กับปัญหาที่รู้ต้นเหตุของปัญหาแก้ไขได้ทันเวลา

สรุป การกระจายอำนาจ หมายถึงการมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นการกระจายการตัดสินใจทั้งด้านการบริหารและการเงินจากส่วนกลางสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการองค์กรและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจ บริหาร และพัฒนาท้องถิ่นของตน

2. หลักการกระจายอำนาจ

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้อธิบายเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจ ดังต่อไปนี้

2.1 หลักการกระจายอำนาจว่ามีลักษณะสำคัญ ดังนี้ (สันติทิพย์ ชาวลิขิตสาร.

2546 : 43)

2.1.1 มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2.1.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนให้ท้องถิ่น ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลย ก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.1.3 มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจการปกครองนั้น ต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร มีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและหน้าที่ของตนเอง

2.1.4 มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแยกออกจากส่วนกลางโดยมีรายได้จากการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน (ถ้ามี) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

2.1.5 มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นเองของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อื่นเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวงทบวงในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นในแต่ละแห่งนั้นนั่นเอง

2.2 หลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบ สำคัญ 4 ประการ (ทวีศักดิ์ ปักษา.

2550 : 14)

2.2.1 มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคล

ต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคุณ องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของคุณ

2.2.2 มีอำนาจในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลัก ที่สำคัญในการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะถ้าหากองค์กรนั้น ไม่มีการอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนด นโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้

2.2.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการออกไปใช้สิทธิออกเสียง เลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เท่านั้น แต่บางที่อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัคร เข้ารับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อมีโอกาสเข้ามาที่บทบาทในการดำเนิน กิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

2.2.4 มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ตนเอง รวมไปถึงการมรอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย ตนเอง ซึ่งเป็นการมอบอำนาจตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การ วางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ รับผิดชอบ

สรุป หลักการกระจายอำนาจ คือ การคำนึงถึงหลักผลประโยชน์สาธารณะและ หลักประสิทธิภาพในการจัดการ โดยการกระจายอำนาจจะมีความเป็นอิสระภายใต้กฎหมาย มี บุคลากรในการบริหารงานเป็นของตนเอง มีการจัดเก็บรายได้เองรวมทั้งสามารถออกกฎ ข้อบังคับใช้ในพื้นที่ได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

3. ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง มีนักวิชาการหลายท่าน ได้อธิบายถึงความสำคัญ ของการกระจายอำนาจ ดังต่อไปนี้

ลิขิต ธีรเวคิน (2541 : 17-18) ได้วิเคราะห์ถึงความสำคัญในการกระจายอำนาจ การปกครองว่ามีความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ไว้ 2 ประการ ดังนี้

3.1 การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะ ประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ และโครงสร้างพื้นฐานในระดับท้องถิ่น การเน้นแต่การพัฒนาโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติ การเลือกตั้ง เป็นต้น โดยไม่คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องล่าง ได้แก่ การตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถและโอกาสในการปกครองตนเอง เท่ากับว่าเป็น การพัฒนาในลักษณะที่หัวโตก้นลีบ

3.2 การกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ การพัฒนาชนบท การพัฒนาชนบท เป็นนโยบายที่กำลังเน้นหนักและมีการรณรงค์กัน มากความสำคัญประการหนึ่งคือ เรื่องการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทจะให้สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมีการคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่นและต้องเปิด โอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้นๆ มีส่วนร่วมมีส่วนร่วมแรงกัน และลักษณะดังกล่าวจะต้องอาศัย โครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้โดยการกระจาย อำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น ถ้าหากไม่มีการกระจายอำนาจในการปกครองด้วยตนเองอย่างมี อิสระ การพัฒนาจะเป็นลักษณะหีบยื่นยัดใส่ ซึ่งแทนที่จะเป็นผลดีกับท้องถิ่นแต่กลับจะ สร้างความเสื่อมล้ำกัน อันจะมีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

การกระจายอำนาจเป็นหัวใจหลักของระบอบประชาธิปไตย ตามหลักรัฐศาสตร์ คือ เป็นการที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจการบริหารให้แก่หน่วยการ บริหารท้องถิ่นให้มีอำนาจในการดำเนินการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการ แทรกแซง หรือการมีอำนาจอิสระที่จะดำเนินการ แต่ก็อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของรัฐบาลที่มอบความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่หน่วยการ บริหารท้องถิ่น สำหรับแนวทางที่แต่ละท้องถิ่นจะยึดหลักในการกระจายอำนาจอย่างไร ขึ้นอยู่กับความเหมาะสม และสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เป็นสำคัญ

สรุป การกระจายอำนาจเป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อให้ท้องถิ่นหรือองค์กร สาธารณะได้มีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เอง พอสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณของท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ไว้ดังนี้

1. ประวัติการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย

พระราชดำริ ในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 เรื่องการจัดตั้ง เทศบาล ปราบกฏชัดเจนในธรรมนูญลักษณะปกครอง นคราภิบาล พ.ศ. 2461 โดยกำหนดให้จัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่น "เทศบาล" ในเมืองจำลอง "คูสิตธานี" บริเวณพระที่นั่งอัมพรสถาน ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นเมืองทดลองการปกครองตนเองในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยธรรมนูญลักษณะการปกครองนคราภิบาล พ.ศ. 2461 (ประกาศใช้ วันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2461) ให้สิทธิ เสรีภาพแก่ราษฎรเมืองคูสิตธานี (เรียกว่าทวยนาคร) ในการบริหารดำเนินงานท้องถิ่น เช่น

1.1 การเลือกตั้งสมาชิกสภาคูสิตธานี ซึ่งเรียกว่า เซนฐบุรุษ

1.2 ในปี พ.ศ. 2465 ประกาศใช้ "กฎธานีโยปการ" เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการเก็บภาษีอากร ได้แก่ภาษีที่ดิน ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปาฯลฯ เพื่อนำไปบำรุงนคร

1.3 คณะผู้บริหารคูสิตธานี เรียกว่า คณะนคราภิบาล ซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากราษฎรในนครนี้ ทำนองเดียวกับระบอบเทศบาลที่ใช้ในสมัยหลังๆ ต่อมา เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2470 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ทรงจัดตั้งคณะกรรมการเรียกว่า “ คณะกรรมการจัดการประชาภิบาล”

สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง ซึ่งปัจจุบันคือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาล สรุปได้ว่าเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งเกิดขึ้นหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เจตนารมณ์ในการร่างกฎหมายจัดตั้งเทศบาลในระยะแรกมี 2 ประการ คือ เพื่อประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะและเป็นสถาบันสอนประชาธิปไตยให้กับประชาชน พระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 แบ่งเทศบาลออกเป็นสามประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลแต่ละประเภท พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 กำหนดการจัดตั้งดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2546 : 54-70)

2. การจัดตั้งเทศบาล

2.1 เทศบาลตำบล มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

2.1.1 ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยให้ยกฐานะเป็นเทศบาล

ตำบล

2.1.2 ระบุชื่อ และเขตของเทศบาล ไว้ในประกาศด้วย

2.2 เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

2.2.1 ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดทุกแห่งให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นๆ ประกอบ

2.2.2 ส่วนท้องถิ่นที่มีใช้เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ เป็นท้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามกฎหมายที่กำหนด มีประกาศกระทรวงมหาดไทยให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

2.3 เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

2.3.1 เป็นท้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

2.3.2 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามกฎหมายที่กำหนด

2.3.3 มีประกาศกระทรวงมหาดไทยให้ยกฐานะเป็นเทศบาลนคร

3. โครงสร้างของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลเรียกว่าองค์การเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี (มาตรา 14) สำหรับการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเทศบาล และจะมีโครงสร้างขึ้นอีกหนึ่งส่วน คือ พนักงานเทศบาล ดังนี้

3.1 สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลตามจำนวน ดังนี้

3.1.1 สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล

จำนวน 12 คน

3.1.2 สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล

จำนวน 18 คน

3.1.3 สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล

จำนวน 24 คน

การดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

3.2 นายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและคณะผู้บริหารจะประกอบด้วย นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรีที่มาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรีตามจำนวนดังนี้

3.2.1 เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน

3.2.2 เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน

3.2.3 เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

และกฎหมายได้ให้อำนาจนายกเทศมนตรีแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี

3.3 พนักงานเทศบาล

เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานประจำสำนักงาน หรือนอกสำนักงาน เป็นผู้นำนโยบายของนายกเทศมนตรีไปปฏิบัติ โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็น 12 หน่วยงาน ดังนี้

3.3.1 สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานการเจ้าหน้าที่ งานทะเบียนราษฎร ตลอดจนงานอื่นๆที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใด โดยเฉพาะ

3.3.2 สำนักงานการคลัง/กองคลังหรือฝ่ายคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน และการบัญชีการจัดเก็บภาษีต่างๆ ตลอดจนการควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล ประกอบด้วย งานการเงินและบัญชีงานพัฒนารายได้ งานผลประโยชน์ งานเร่งรัดรายได้ งานแผนที่ภาษี งานทะเบียนทรัพย์สิน งานบริการข้อมูลแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

3.3.3 กองหรือฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การสุขาภิบาลและรักษาความสะอาดงานสัตว์แพทย์ ตลาดสาธารณะ ตลอดจนการควบคุมการประกอบอาชีพเกี่ยวกับสุขอนามัยของประชาชน

3.3.4 สำนักการช่าง/กองช่าง หรือฝ่ายช่าง มีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมงานก่อสร้างอาคาร เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้าสาธารณะ งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผนงานสถาปัตยกรรมและผังเมือง ตลอดจนงานสาธารณูปโภค

3.3.5 สำนักงานศึกษา/กองการศึกษา หรือฝ่ายการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชน งานด้านการสอน การนิเทศการศึกษา การศึกษานอกโรงเรียน และงานกิจกรรมเด็กและเยาวชน

3.3.6 กองหรือฝ่ายวิชาการและแผน มีหน้าที่เกี่ยวกับงานวิชาการและการวางแผนพัฒนาเทศบาล ประกอบด้วย งานวิเคราะห์นโยบายและแผน วิจัยและประเมินผล งานนิติกร การจัดทำงบประมาณ และงานประชาสัมพันธ์

3.3.7 กองหรือฝ่ายสวัสดิการสังคม มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบเกี่ยวกับงานสังคมสงเคราะห์ งานสวัสดิการเด็กและเยาวชน และงานพัฒนาชุมชน

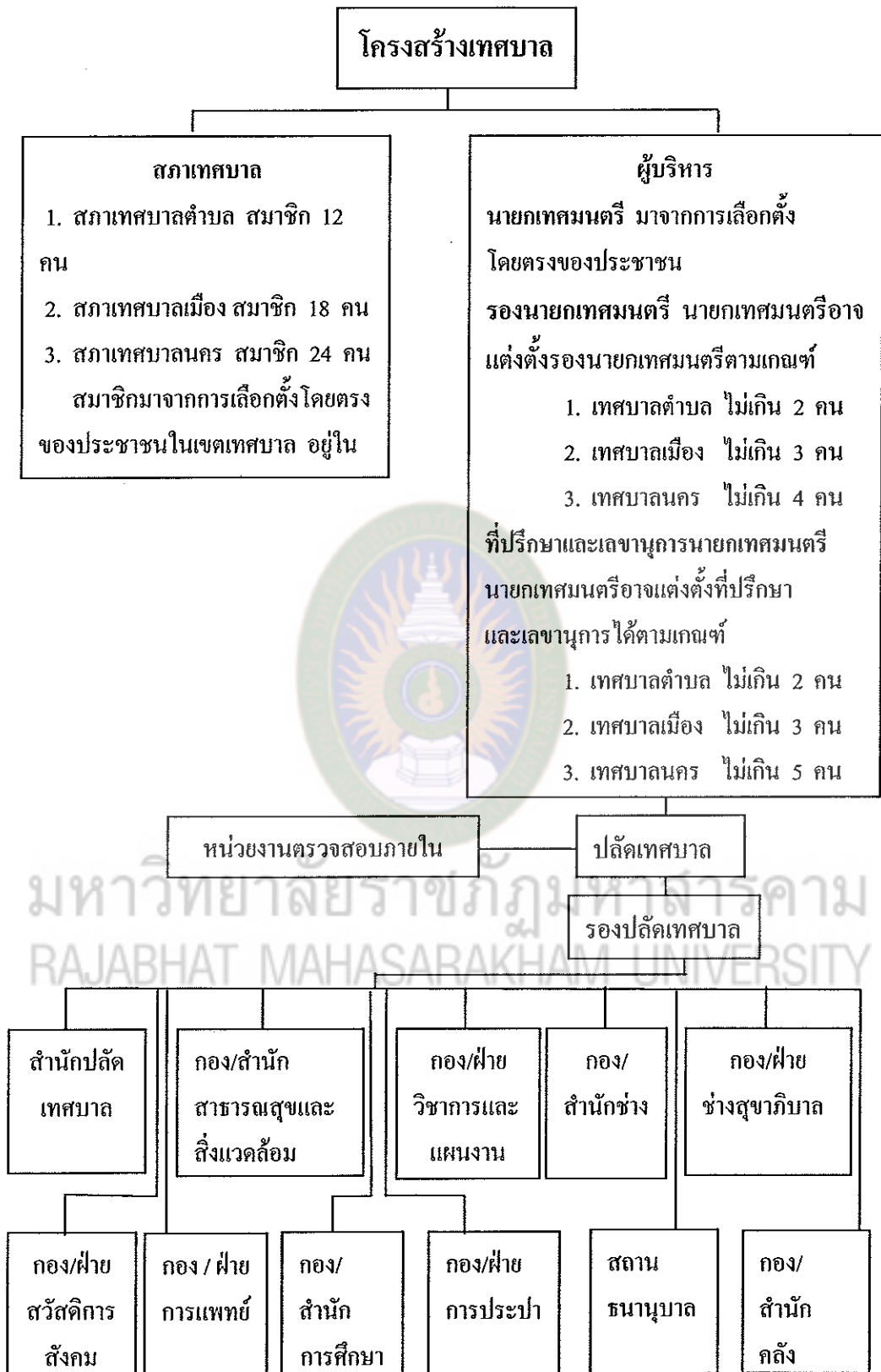
3.3.8 กองหรือฝ่ายช่างสุขาภิบาล มีหน้าที่ กำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลและบำบัดน้ำเสีย ประกอบไปด้วย งานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานเครื่องกลและซ่อมบำรุง งานโรงงานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานแบบแผน งานก่อสร้าง งานควบคุมและการตรวจสอบ การบำบัดน้ำเสีย งานบำรุงรักษาและซ่อมแซมและงานวิเคราะห์คุณภาพน้ำ

3.3.9 กองหรือฝ่ายการแพทย์ มีหน้าที่เกี่ยวกับงานรักษาพยาบาลประชาชน ประกอบไปด้วย ฝ่ายบริการการแพทย์ ฝ่ายการพยาบาลและศูนย์บริการสาธารณสุข (กองหรือฝ่ายการแพทย์ จะจัดตั้งขึ้นเฉพาะเทศบาลนคร ซึ่งมีรายได้เพียงพอสำหรับการสร้างโรงพยาบาลและ การบริหารงาน)

3.3.10 กองหรือฝ่ายการประปา มีหน้าที่เกี่ยวกับการผลิตน้ำประปา งานวางระบบท่อประปา งานจำหน่ายน้ำประปาแก่ประชาชน งานจัดเก็บรายได้การประปา

3.3.11 หน่วยตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ ตรวจสอบและกลั่นกรองให้ความเห็นชอบและข้อเสนอแนะแก่ปลัดเทศบาลเกี่ยวกับงานการเงินและควบคุมตรวจสอบด้านอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างเทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาล นายกเทศมนตรี และพนักงานเทศบาล โดยจะมีนายกเทศมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและปลัดเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายปกครองบังคับบัญชาพนักงานเทศบาลซึ่งเป็นฝ่ายข้าราชการประจำ และลูกจ้างเทศบาล ดังแสดงในแผนภูมิที่ 2



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างของเทศบาล

ที่มา : โกวิท พวงงาม. 2550 : 29

4. หน้าที่ของเทศบาล

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

ตารางที่ 1 หน้าที่บังคับแห่งกฎหมายหรือหน้าที่ที่จะต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาล 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 โรงมหรสพ และสถานบริการ |
| 5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง | 5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ | 5. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม |
| 6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม | 6. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ | 6. จัดให้มีและควบคุมตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ |
| 7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และ ผู้พิการ | 7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น | 7. การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง |
| 8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น | 8. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น | 8. การส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว |
| 9. หน้าที่อื่น กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของ เทศบาล | | |

ตารางที่ 2 หน้าที่ที่อาจจัดทำกิจการใดๆ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไข
เพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 51/54/57

| เทศบาลตำบล | เทศบาลเมือง | เทศบาลนคร |
|---|--|--|
| 1. ให้มีน้ำสะอาดหรือ การประปา 2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม 4. ให้มีสุสานและ ฌาปนสถาน 5. บำรุงและส่งเสริมการ ทำมาหากินของราษฎร 6. ให้มีและบำรุงสถานที่ ทำการพิทักษ์ 7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 8. ให้มีและบำรุงทาง ระบายน้ำ 9. เทศพาณิชย์ | 1. ให้มีตลาดท่าเทียบเรือ และท่าข้าม 2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 3. บำรุงและส่งเสริมการทำมา หากินของราษฎร 4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์ มารดาและเด็ก 5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 6. ให้มีการสาธารณสุข 7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการ สาธารณสุข 8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียน อาชีวศึกษา 9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับ การกีฬาและพลศึกษา 10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อน หย่อนใจ 11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อย ของท้องถิ่น 12. เทศพาณิชย์ | มีหน้าที่เช่นเดียวกันกับ เทศบาลเมืองตามข้อ 1-12 |

5. อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลสรุปได้ดังต่อไปนี้ (โกวิท พวงงาม. 2550 : 25)

5.1 อำนาจในการตราเทศบัญญัติ สภาเทศบาลสามารถตราเทศบัญญัติขึ้นได้โดยจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายและจะต้องมีเงื่อนไขเพื่อการปฏิบัติการ และให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล หรือมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจเทศบาลตราเทศบัญญัติ ในกระบวนการตราเทศบัญญัตินั้น เริ่มจากผู้เสนอร่างเทศบัญญัติจะเป็น สมาชิกสภาเทศบาลก็ได้ เว้นแต่การร่าง เทศบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินจะต้องให้นายกเทศมนตรีรับรองเสียก่อนจึงจะเสนอได้ เสนอต่อสภาเทศบาล สภาเทศบาลจะดำเนินการพิจารณาร่างเทศบัญญัติ ในการพิจารณาจะดำเนินการเป็นสามวาระ ดังนี้ วาระแรก เป็นการรับหลักการแห่งเทศบัญญัติ วาระสอง เป็นขั้นพิจารณาแก้ไขรายละเอียด วาระสาม เป็นขั้นลงมติว่าจะใช้เทศบัญญัติหรือไม่ ซึ่งขั้นนี้อาจเรียกว่าขั้น แปรญัตติ

เมื่อสภาเทศบาลมีมติเห็นชอบแล้วให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีเทศบาลตำบลต้องส่งผ่านทางนายอำเภอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อลงนามอนุมัติภายใน 15 วัน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะลงนามอนุมัติเทศบัญญัติภายใน 30 วัน หรือส่งกลับคืนมายังสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาใหม่ สภาเทศบาลจะพิจารณาใหม่แล้วร่างเป็นเทศบัญญัติเสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดอีกครั้งหนึ่ง เพื่อส่งต่อไปยังรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ถ้าหากรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นชอบก็ส่งมายังผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามอนุมัติแต่หากรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบก็จะทำให้เทศบัญญัตินั้น เป็นอันตกไป ร่างเทศบัญญัติที่มี ผู้มีอำนาจได้ลงนามอนุมัติแล้วจะมีผลใช้บังคับได้ เมื่อได้ประกาศไว้ในที่เปิดเผยแล้ว 7 วันเว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินและให้มีข้อความให้ระบุนำใช้บังคับได้ทันที ก็ให้ใช้บังคับนับแต่วันที่ประกาศใช้

เทศบัญญัติชั่วคราว ในกรณีฉุกเฉินไม่อาจเรียกประชุมสภาเทศบาลได้ทัน นายกเทศมนตรีอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้เมื่อ ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อได้ประกาศ เทศบัญญัติชั่วคราวไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้วสามารถใช้นำบังคับได้ และในการประชุมสภาเทศบาลคราวต่อไปต้องนำเทศบัญญัติชั่วคราวนั้นเสนอต่อสภาเทศบาลเพื่ออนุมัติ ถ้าสภาเทศบาลอนุมัติเทศบัญญัติชั่วคราวนั้น ให้เทศบัญญัตินั้นเป็นเทศบัญญัติต่อไป แต่ถ้าเทศบาล ไม่อนุมัติก็จะทำให้เทศบัญญัติชั่วคราวนั้นเป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้จะไม่มีผลกระทบถึงกิจการใด ๆ ที่ได้ปฏิบัติไประหว่างเทศบัญญัติชั่วคราวนั้น การอนุมัติหรือไม่อนุมัติจะต้องทำเป็นเทศบัญญัติ

5.2 อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารได้ปฏิบัติหน้าที่ไปตามระเบียบ แบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ โดยการใช้อำนาจ 3 อย่าง ได้แก่

5.2.1 การตั้งกระทู้ถาม สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรี ในข้อความใดๆ ที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่ฝ่ายบริหารก็มีสิทธิจะตอบคำถามหรือไม่ก็ได้

5.2.2 การขับฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่ง สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่ง ในสามของสมาชิกที่มีอยู่ในตำแหน่ง สามารถทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กรณีเทศบาลตำบลว่านายกเทศมนตรี ผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพ ของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือความประพฤติ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิ ที่จะเรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาลหรือไม่ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานในการประชุมเอง ในการประชุมสมาชิกสภาเทศบาลนี้จะต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลมาประชุมไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกที่มีอยู่ในตำแหน่งจึงจะเป็นองค์ประชุมได้ และต้องประชุมลับ และลงคะแนนลับ ที่ประชุมจะลงมติว่าพฤติการณ์เสื่อมเสียอย่างไรไปยังรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย เมื่อส่งไปให้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยพิจารณายกเลิกหรือสั่งให้นายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้

5.2.3 การอนุมัติงบประมาณประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม สภาเทศบาลจะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ที่นายกเทศมนตรีเสนอมาให้พิจารณา หากสภาไม่มีมติไม่รับหลักการ ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี นั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาร่างเทศบัญญัตินั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบ ด้วยกับสภาเทศบาลที่ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติ ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาลที่ไม่รับหลักการแห่งร่าง เทศบัญญัตินั้น ให้ส่งคืนสภาเทศบาลพิจารณาใหม่ ในกรณีที่สภาเทศบาลยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป แต่ถ้าสภาเทศบาลยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้น ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อลงชื่ออนุมัติ

ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้สภาเทศบาลตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง

ประกอบด้วยกรรมการจำนวนสิบห้าคน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งในสาระสำคัญที่บัญญัติไว้ในร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งสภาเทศบาลแต่งตั้งจำนวนเจ็ดคนและบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกซึ่งนายกเทศมนตรีเสนอจำนวนเจ็ดคน และให้กรรมการทั้งสิบสี่คนร่วมกันปรึกษาและเสนอบุคคลซึ่งมิได้เป็นกรรมการและมีได้เป็นสมาชิก คนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการดังกล่าวภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่กรรมการครบจำนวนสิบสี่คน

ในกรณีที่ไม่สามารถเสนอบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นประธานได้ภายในกำหนด เวลาตามวรรคสอง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นกรรมการและมีได้เป็นสมาชิกขึ้น ทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการดังกล่าว

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งพิจารณาและรายงานผลการพิจารณาต่อสภาเทศบาล ให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่แต่งตั้งประธานคณะกรรมการ ในกรณีที่คณะกรรมการไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ประธานคณะกรรมการรวบรวมผลการพิจารณา แล้ววินิจฉัยชี้ขาดและรายงานต่อสภาเทศบาล โดยเร็ว

ถ้าสภาเทศบาลยังไม่เห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการ หรือผลการวินิจฉัยของประธานคณะกรรมการแล้วแต่กรณี ด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด ให้ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นเป็นอันตกไป และให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณที่แล้ว ไปพลางก่อน ในกรณีเช่นนี้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภาเทศบาลถ้ามีข้อเสนอนายกเทศมนตรี

6. อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี

6.1 อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีตาม (ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) มีดังนี้

6.1.1 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลโดยทั่วไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้

6.1.2 อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติ

6.1.3 อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการต่างๆ ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ คือ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้ โดยการกำหนดไว้ในกฎกระทรวง

6.2 เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี เป็นไปอย่างเกิด ประสิทธิภาพจึงแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนี้

6.2.1 อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี สามารถดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

- 1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการ บริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของเทศบัญญัติและ นโยบาย
- 2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติ เกี่ยวกับราชการของเทศบาล
- 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี
- 4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 5) รักษาการณ์ให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
- 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินั้นและ

กฎหมายอื่น

6.2.2 อำนาจหน้าที่ของรองนายกเทศมนตรี สามารถดำเนินการในเรื่อง ต่อไปนี้

- 1) ดำเนินการตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย
- 2) รายงานการดำเนินการต่อนายกเทศมนตรี
- 3) ปฏิบัติตามที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ระบุให้เป็นอำนาจ หน้าที่ไว้

ในกรณีที่นายกเทศมนตรี ไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติราชการ ได้ ให้รอง นายกเทศมนตรี ตามลำดับที่นายกเทศมนตรี จัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรอง นายกเทศมนตรีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการ ได้ ให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายกเทศมนตรีจะพึง ปฏิบัติหรือ ดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรี ในเรื่องนั้น ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็น อย่างอื่น นายกเทศมนตรีอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติ ราชการแทนนายกเทศมนตรีก็ได้ แต่ห้ามมอบให้ปลัดเทศบาลหรือรองปลัดเทศบาลปฏิบัติราชการ แทนให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ

การปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรี ต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแลและ
กรอบนโยบาย ที่นายกเทศมนตรีกำหนดไว้

กล่าวโดยสรุป นายกเทศมนตรี จะทำหน้าที่กำหนดนโยบายแนวทางการ
ปฏิบัติงานตามนโยบายที่หาเสียงไว้กับประชาชน และรับผิดชอบในการบริหารงานในกิจการ
เทศบาลทั้งหมดที่ได้บัญญัติในกฎหมายว่าด้วย การปกครองท้องถิ่น และกฎหมายอื่นๆ กรณีที่
นายกเทศมนตรีไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติราชการ ได้ให้นายกเทศมนตรีทำคำสั่งแต่งตั้งรอง
นายกเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งทำการแทนได้

คณะกรรมการหมู่บ้าน

กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็น
กรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 โดยมี
สาระสำคัญ ดังนี้

1. กรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วยกรรมการ 2 ประเภท ดังนี้

1.1 กรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่ง ประกอบด้วย

1.1.1 ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานคณะกรรมการหมู่บ้าน

1.1.2 ผู้นำกลุ่มบ้าน ตามประกาศของนายอำเภอและผู้ดำรงตำแหน่งทาง

การเมืองท้องถิ่น

1.1.3 ผู้นำกลุ่มหรือกลุ่มกิจกรรมที่มาจากการรวมตัวกันของสมาชิก ซึ่ง
ตั้งขึ้นตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของทางราชการ ตามที่กระทรวงมหาดไทย
ประกาศ

1.1.4 ผู้นำกลุ่มอาชีพ หรือกลุ่มกิจกรรมที่มาจากการรวมตัวกันของสมาชิก
หรือตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมร่วมกันระหว่างสมาชิกภายในกลุ่ม และต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) เป็นกลุ่มที่มีสมาชิกไม่น้อยกว่ายี่สิบคน
- 2) สมาชิกของกลุ่มไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน
- 3) เป็นกลุ่มที่มีการดำเนินกิจกรรมในหมู่บ้าน อย่างต่อเนื่องมาแล้วไม่

น้อยกว่าหกเดือน

4) เป็นกลุ่มที่มีกฎระเบียบที่กำหนดไว้ชัดเจน และต้องเกิดจากสมาชิก
ร่วมกันกำหนดทั้งนี้ นายอำเภออาจพิจารณาวันลักษณะตาม (1) ได้ ในกรณีที่เห็นสมควร

ให้นายอำเภอจัดทำประกาศจำนวนและรายชื่อของกลุ่มบ้านตามข้อ ในแต่ละหมู่บ้านปิดประกาศให้ราษฎรในหมู่บ้านทราบ โดยในกลุ่มบ้านหนึ่งให้ประกอบด้วยบ้านเรือนจำนวนสิบห้าถึงยี่สิบหลังคาเรือน โดยประมาณ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นนายอำเภออาจกำหนดให้มีจำนวนบ้านเรือนมากหรือน้อยกว่าที่กำหนดไว้นี้ก็ได้อีก

ผู้นำกลุ่มบ้านมีหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของผู้ใหญ่บ้าน ตามที่ผู้ใหญ่บ้านมอบให้กลุ่ม เลือกสมาชิกของกลุ่มคนหนึ่งเป็นผู้แทนในคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยอาจเลือกจากผู้นำหรือสมาชิกที่กลุ่มเห็นสมควรก็ได้ ผู้ที่ได้รับเลือกตามวรรคหนึ่งต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน การเป็นกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่งของผู้นำกลุ่มในหมู่บ้านสิ้นสุดลงเมื่อมีการเลือกผู้นำขึ้นใหม่

1.2 กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ มีสาระสำคัญดังนี้

1.2.1 การประชุมเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ให้นายอำเภอจัดทำประกาศกำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการประชุมเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ปิดประกาศและประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรในหมู่บ้านทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันก่อนวันประชุม

1.2.2 ให้มีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการ ทำหน้าที่ดำเนินการเลือก และให้นายอำเภอแต่งตั้งปลัดอำเภอประจำตำบล ข้าราชการในอำเภอหนึ่งคน และกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ในอำเภอนั้นหนึ่งคน เป็นที่ปรึกษาและทำหน้าที่สักขีพยานด้วย

1.2.3 ในการกำหนดจำนวนกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิที่จะพึงมีในหมู่บ้านใดให้ที่ประชุมราษฎรตามข้อ 1.1 เป็นผู้กำหนด

1.2.4 การเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอาจเลือกโดยวิธีเปิดเผยหรือวิธีลับก็ได้ตามที่ประชุมกำหนด

1.2.5 เมื่อที่ประชุมออกเสียงเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิเสร็จสิ้นแล้ว ให้ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดจำนวนตามที่ประชุมกำหนดเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ

1.2.6 กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี นับแต่วันที่นายอำเภอได้มีประกาศแต่งตั้ง

1.2.7 ในกรณีที่กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิว่างลง ถ้ากรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิที่เหลืออยู่มีจำนวนไม่น้อยกว่าสองคน ให้กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิเหลือเท่า

จำนวนที่มีอยู่กรณีที่กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิว่างลง จนเป็นเหตุให้กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิที่เหลืออยู่มีจำนวนน้อยกว่าสองคน และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิที่เหลือมีวาระการดำรงตำแหน่งไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ให้นายอำเภอจัดให้มีการประชุมเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบว่างลง และให้อยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ซึ่งตนแทน

1.3 การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้

1.3.1 ให้คณะกรรมการเลือกรองประธานกรรมการหมู่บ้านจากกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่งคนหนึ่ง และจากกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอีกคนหนึ่ง โดยให้คณะกรรมการเลือกรองประธานคนใดคนหนึ่งเป็นรองประธานคนที่หนึ่งในกรณีที่หมู่บ้านใดมีเหตุผลและความจำเป็น คณะกรรมการโดยความเห็นชอบของนายอำเภออาจกำหนดให้มีตำแหน่งรองประธานมากกว่าที่กำหนดในวรรคหนึ่งก็ได้รองประธานกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ช่วยประธานกรรมการหมู่บ้านปฏิบัติตามหน้าที่และกระทำการตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านมอบหมาย

1.3.2 ให้ประธานกรรมการหมู่บ้านเลือกกรรมการหมู่บ้านคนหนึ่งเป็นเลขานุการและให้คณะกรรมการเลือกกรรมการหมู่บ้านคนหนึ่งเป็นเหรัญญิก

1.3.3 ให้ปลัดอำเภอประจำตำบล กำนัน นายกเทศมนตรีตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการหมู่บ้านในตำบล มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้านในตำบลนั้นนายอำเภออาจแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานของรัฐและบุคคลอื่นใดที่คณะกรรมการเห็นสมควรเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการเพิ่มเติมก็ได้

1.3.4 ให้มีคณะกรรมการด้านต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือปฏิบัติการกิจของคณะกรรมการและผู้ใหญ่บ้าน อย่างน้อยให้มีคณะกรรมการด้านอำนวยการ ด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยด้านแผนพัฒนาหมู่บ้าน ด้านส่งเสริมเศรษฐกิจ ด้านสังคมสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข และด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมนอกจากคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งแล้ว คณะกรรมการ โดยความเห็นชอบของนายอำเภออาจแต่งตั้งคณะกรรมการอื่นใดที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าจำเป็นและเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเพิ่มเติมก็ได้

1.4 คณะทำงานด้านต่าง ๆ ให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1.4.1 คณะทำงานด้านอำนวยการ มีหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการ การจัดการประชุม การรับจ่ายและเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของหมู่บ้าน การประชาสัมพันธ์ การประสานงานและติดตามการทำงานของคณะทำงานด้านต่าง ๆ การจัดทำรายงานผลการดำเนินการของคณะกรรมการในรอบปีและงานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

1.4.2 คณะทำงานด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย มีหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขการส่งเสริมอุดมการณ์และวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน การส่งเสริมดูแลให้ราษฎรปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบข้อบังคับของหมู่บ้าน การสร้างความเป็นธรรมและประนีประนอมข้อพิพาท การตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภายในหมู่บ้าน การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณประโยชน์ของหมู่บ้าน การป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและภัยอันตรายของหมู่บ้าน และงานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

1.4.3 คณะทำงานด้านแผนพัฒนาหมู่บ้าน มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านประสานการจัดทำโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้านกับคณะทำงานด้านต่าง ๆ เพื่อดำเนินการหรือเสนอของงบประมาณจากภายนอก การรวบรวมและจัดทำข้อมูลต่าง ๆ ของหมู่บ้าน การติดตามผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาหมู่บ้าน และงานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

1.4.4 คณะทำงานด้านส่งเสริมเศรษฐกิจ มีหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการค้าและการประกอบอาชีพ การผลิตและการตลาดเพื่อเสริมสร้างรายได้ให้กับราษฎรในหมู่บ้าน และงานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

1.4.5 คณะทำงานด้านสังคมสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข มีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาสตรีเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ การจัดสวัสดิการในหมู่บ้านและการสงเคราะห์ผู้ยากจนที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ การส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมการสาธารณสุขและงานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

1.4.6 คณะทำงานด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมของหมู่บ้านและงานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

1.4.7 คณะทำงานด้านอำนวยการ ประกอบด้วย ประธานกรรมการหมู่บ้าน รองประธานกรรมการหมู่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หัวหน้าคณะทำงานด้านต่าง ๆ เลขานุการ และ เภรัญญิกเป็นคณะทำงาน โดยให้ประธานกรรมการหมู่บ้านและเลขานุการ เป็นหัวหน้าและเลขานุการคณะทำงาน

1.5 การประชุม ประกอบด้วย

1.5.1 ให้คณะกรรมการประชุมกันเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง การกำหนดวันเวลาประชุม ให้ประธานกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้กำหนดและเรียกประชุม โดยให้มีการประชุมภายในเจ็ดวันหลังจากการประชุมประจำเดือนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่นายอำเภอเรียกประชุมสถานที่ประชุม ให้ใช้สถานที่ที่คณะกรรมการเห็นสมควร ในการลงมติในเรื่องใด ๆ ให้ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมนั้น มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในฐานะกรรมการหมู่บ้านได้ และในกรณีที่มีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมมีสิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

1.6 การควบคุมดูแล ประกอบด้วย

1.6.1 ให้นายอำเภอมิอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้านหรือมติที่ประชุมประชาคมหมู่บ้านให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการและให้ปลัดอำเภอประจำตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในตำบลที่รับผิดชอบ

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอและปลัดอำเภอประจำตำบล มีอำนาจเรียกกรรมการหมู่บ้านมาชี้แจงหรือให้ข้อเท็จจริง ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากคณะกรรมการหมู่บ้านมาตรวจสอบก็ได้ ในกรณีที่ปลัดอำเภอประจำตำบลเห็นว่า คณะกรรมการหมู่บ้านปฏิบัติหน้าที่ในทางที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่หมู่บ้าน หรือเสียหายแก่ทางราชการ และปลัดอำเภอประจำตำบลได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอข้ามมิได้ ให้ปลัดอำเภอประจำตำบลมีอำนาจออกคำสั่ง ระงับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้านหรือมติที่ประชุมประชาคมหมู่บ้านเป็นการชั่วคราวไว้ตามที่เห็นสมควรได้ แล้วรีบรายงานนายอำเภอทราบภายในเจ็ดวันเพื่อให้นายอำเภอ

วินิจฉัยตามที่เห็นสมควร โดยเร็วการกระทำของกรรมการหมู่บ้าน ที่ฝ่าฝืนคำสั่งของปลัดอำเภอ ประจำตำบลตามวรรคสาม ไม่มีผลผูกพันกับคณะกรรมการหมู่บ้าน

ยุทธศาสตร์การพัฒนา

1. ความหมายของยุทธศาสตร์การพัฒนา

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของยุทธศาสตร์การพัฒนา ดังต่อไปนี้

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2546 : 11 – 12) กล่าวว่า การที่ท้องถิ่นจะพัฒนาไปในทิศทางใด จำเป็นต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ หรือภาพในอนาคตและแปลงมาสู่การปฏิบัติ เนื่องจากการวางแผนทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย การปกครองการบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นและการดำเนินตามแผน ความเป็นอิสระนั้น ไม่ได้หมายถึงความเป็นอิสระในฐานะ “รัฐอิสระ” แต่เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะบางส่วนให้และยังต้องอยู่ในการกำกับดูแลหรือตรวจสอบ โดยรัฐบาลและประชาคม

การวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ ได้แก่ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล แผนกระทรวง แผนกรม และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ซึ่งเป็นแผนระดับชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาอำเภอ ซึ่งการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาระดับจังหวัดและอำเภอนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาคมจะมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย

ดังนั้นการที่ท้องถิ่นจะพัฒนาไปในทิศทางใด จำเป็นต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ หรือภาพในอนาคตและแปลงมาสู่การปฏิบัติ ดังนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 จึงได้กำหนดประเภทของแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 2 ประเภท คือ

1.1 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจและจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน

2. แผนพัฒนาสามปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเทศบาล ที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี มีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้า ครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

2. ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2546 : 18 – 32) กล่าวถึงขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาดังนี้

- 2.1 การเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา
- 2.2 การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ
- 2.3 การวิเคราะห์ศักยภาพ
- 2.4 การกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจหลักการพัฒนาท้องถิ่น
- 2.5 การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
- 2.6 การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาท้องถิ่น
- 2.7 การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนา
- 2.8 การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น
- 2.9 การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

วาสนา วลีรัตน์ (2550 : 57) กล่าวว่า การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ หมายถึง การตัดสินใจและการบริหารที่มีผลกระทบต่อผลการดำเนินงานระยะยาวขององค์การ ประกอบด้วย การกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์องค์การ กระบวนการกำหนดจุดหมายระยะยาวขององค์การ กระบวนการของแผนยุทธศาสตร์ คำถามการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์ ลำดับชั้นของแผนยุทธศาสตร์ และองค์ประกอบของกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ จะมุ่งตรวจสอบประเมิน โอกาสและอุปสรรคภายใน สภาพแวดล้อมภายนอก และมุ่งตรวจสอบประเมินจุดอ่อนและจุดแข็ง

3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)

3.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้

3.1.1 การพัฒนาคนให้มีคุณธรรมนำความรู้ เกิดภูมิคุ้มกัน

3.1.2 การเสริมสร้างสุขภาพของคนไทยให้มีสุขภาพแข็งแรงทั้งกายและใจ มีความสัมพันธ์ทางสังคม และอยู่ในสภาพแวดล้อมที่น่าอยู่

3.1.3 การเสริมสร้างคนไทยให้อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างสันติสุข

3.2 ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ

3.2.1 การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

3.2.2 การสร้างความมั่นคงของเศรษฐกิจชุมชน

3.2.3 การเสริมสร้างศักยภาพของชุมชน ในการอยู่ร่วมกันกับทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสันติและเกื้อกูล

3.3 ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน

3.3.1 การปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อเพิ่มผลิตภาพ และคุณค่าของสินค้าและบริการบนฐานความรู้ และความเป็นไทย

3.3.2 การสร้างภูมิคุ้มกันของระบบเศรษฐกิจ

3.3.3 การสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม และการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม

3.4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพและการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

3.4.1 การรักษาระบบทรัพยากรและความสมดุลของระบบนิเวศน์

3.4.2 การสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต และการพัฒนาที่ยั่งยืน

3.4.3 การพัฒนาคุณค่าความหลากหลายทางชีวภาพ และภูมิปัญญาท้องถิ่น

3.5 ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ

3.5.1 การเสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลให้เป็นส่วนหนึ่งของ วิธีการดำเนินชีวิตในสังคมไทย

3.5.2 เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน ให้สามารถเข้าร่วมในการบริหารจัดการประเทศ

3.5.3 สร้างภาคราชการที่มีประสิทธิภาพและมีธรรมาภิบาล เน้นการบริการ แทนการค้ากับ ควบคุม และทำงานร่วมกับหุ้นส่วนการพัฒนา

3.5.4 การกระจายอำนาจการบริหารจัดการประเทศสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชนเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง

3.5.5 ส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนให้เกิดความเข้มแข็ง สุจริต และมีธรรมาภิบาล

3.5.6 การปฏิรูปกฎหมาย กฎระเบียบและขั้นตอน กระบวนการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมเพื่อสร้างความสมดุลในการจัดสรรประโยชน์จากการพัฒนา

3.5.7 การรักษาและเสริมสร้างความมั่นคง เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการประเทศสู่ดุลยภาพ และความยั่งยืน

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น

การที่ท้องถิ่นจะพัฒนาไปในทิศทางใด จำเป็นจะต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์หรือภาพในอนาคตและแปลงมาสู่การปฏิบัติ ดังนั้นระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 จึงได้กำหนดประเภทของแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 2 ประเภท คือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นแผนพัฒนาระยะยาว แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนพัฒนาแบบหมุนเวียน (Rolling Plan) ที่ต้องมีการทบทวนและจัดทำทุกปี ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

1. ความสำคัญของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 ได้บัญญัติให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ

แผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดอีกด้วย

ดังนั้น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นแผนพัฒนาระยะยาว 5 ปี จึงเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจและจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคตโดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และนโยบายท้องถิ่น ดังแผนภูมิที่ 3



แผนภูมิที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาระดับต่างๆ กับแผนพัฒนาท้องถิ่น

การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นกระบวนการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดสภาพการณ์ที่ต้องการบรรลุและแนวทางในการบรรลุบนพื้นฐานของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นด้วย

การจัดทำหรือการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น จึงมีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง เพราะแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นจะเป็นแผนพัฒนาที่มุ่งไปสู่สภาพการณ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต และเป็นกรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มุ่ง ไปสู่สภาพการณ์อันพึงประสงค์ได้อย่างเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลง โดยสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ ซึ่งประกอบด้วย 9 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผนพัฒนา

ในขั้นตอนนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จะต้องพบผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ ความสำคัญ แนวทางและขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แล้วจัดทำโครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอผ่านปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติในโครงการดังกล่าว แล้วแจ้งผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบ

ขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลที่ควรจัดเก็บควรเป็นข้อมูลที่มีความครอบคลุมและทันสมัย ประกอบด้วย ข้อมูลประชากร อาชีพ รายได้ สุขภาพ การศึกษา ทรัพยากร การคมนาคมขนส่ง การพาณิชย์ การลงทุน อุตสาหกรรม และข้อมูลงบประมาณ เป็นต้น

2. การรวบรวมปัญหาสำคัญของท้องถิ่น

เพื่อจะนำมาใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหา และจะต้องนำแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาของท้องถิ่น
ในปัจจุบัน

ขั้นตอนนี้เป็นการประเมินถึงปัจจัยภายในองค์กร ได้แก่ จุดแข็ง จุดอ่อน และ
ปัจจัยภายนอก ได้แก่ โอกาส และอุปสรรค โดยใช้เทคนิค SWOT Analysis มาเป็นเครื่องมือ

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจหลักการพัฒนาท้องถิ่น

ในขั้นตอนนี้ ประกอบด้วยกิจกรรม 2 กิจกรรม คือ

1. การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) การพัฒนาท้องถิ่น

ซึ่งเป็นถ้อยแถลงที่ระบุถึงสภาพการณ์ในอนาคตอันเป็น “จุดหมาย” ที่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้า

2. การกำหนดภารกิจหลัก หรือพันธกิจ (Mission) ในการพัฒนาท้องถิ่น

เป็นการกำหนดสิ่งที่ท้องถิ่นจะต้องทำ โดยจะเกิดขึ้นหลังจากที่ทราบว่า
ท้องถิ่นต้องการอะไร และเป็นอะไร ในอนาคต ดังนั้น พันธกิจจึงเป็นถ้อยแถลงที่แสดงถึง
ลักษณะหรือขอบข่ายในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับลักษณะการ
บริหารและการจัดการบริหารสาธารณะ รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรหรือภาพลักษณ์ที่
ต้องการนำเสนอ

ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

เป็นการกำหนดขอบเขตหรือประเภทของกิจกรรมที่ควรค่าแก่การดำเนินงานทั้ง
ในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะ
ก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ และพันธกิจขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาท้องถิ่น

เป็นการกำหนดผลสำเร็จที่ต้องการ โดยดำเนินการหลังจากที่ทราบภารกิจหลักที่
ท้องถิ่นจะต้องทำแล้ว ซึ่งวัตถุประสงค์จำแนกได้เป็น 2 ส่วน คือ วัตถุประสงค์โดยรวมของท้องถิ่น
และวัตถุประสงค์เฉพาะส่วนหรือเฉพาะเรื่อง

ขั้นตอนที่ 7 การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนา

ขั้นตอนนี้จะสามารถจัดทำได้เมื่อได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ภารกิจหลัก
วัตถุประสงค์และยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยอาศัยพื้นฐานการวิเคราะห์ SWOT ดังนั้น ขั้นตอนนี้
จึงเป็นการแสดงแนวคิดหรือวิธีการที่ท้องถิ่นจะไปถึงจุดหมายที่ต้องการได้อย่างไร

ขั้นตอนที่ 8 การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น

เป็นการกำหนดปริมาณหรือสิ่งที่ต้องการให้บรรลุในแต่ละแนวทางการพัฒนา โดยมีเงื่อนไขเรื่องเวลาที่ต้องการทำ ปริมาณที่ต้องการ คุณภาพ สถานที่ ความเป็นไปได้ ซึ่งจะสามารถกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จเพื่อใช้ในกระบวนการติดตามและประเมินผลความสำเร็จของแผนได้

ขั้นตอนที่ 9 การอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนา

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจะนำผลที่ได้จากขั้นตอนที่ 1-8 มาจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นตามเค้าโครงที่กำหนด แล้วนำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และประชาคมเมืองเพื่อพิจารณาและปรับปรุงก่อนนำเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอต่อคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเสนอขอรับอนุมัติจากสภาท้องถิ่นตามลำดับ เมื่อสภาท้องถิ่นอนุมัติแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจึงประกาศใช้แผนต่อไป (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2546 : 11-32)

3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนา

จากที่ได้กล่าวถึงความเป็นมาของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น ภายใต้อาณัติของกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 และขั้นตอนในการจัดทำแผน รวมทั้งความสำคัญของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นดังกล่าวมาแล้วข้างต้น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมหาสารคาม

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 : สร้างสังคมแห่งการเรียนรู้และศูนย์กลางวัฒนธรรม

- 1.1 การสร้างโอกาสให้กับประชาชนเข้าถึงการบริการทางการศึกษาทั้งในระบบนอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย โดยการจัดหาหรือการสร้างนวัตกรรมในการให้บริการในรูปแบบต่างๆ
- 1.2 พัฒนา เสริมสร้างบรรยากาศของสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการเป็นแหล่งเรียนรู้ และศูนย์กลางวัฒนธรรม
- 1.3 สนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาเพื่อพัฒนากำลังแรงงานให้มีความรู้ทักษะในวิชาชีพเพื่อเสริมสร้างภาวะการแข่งขันและเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับประชาชน

**ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 : ส่งเสริมให้เป็นแหล่งผลิตและจำหน่ายสินค้าเกษตร
ปลอดภัย**

- 2.1 ปรับปรุงและพัฒนาปัจจัยพื้นฐานการผลิตและการปรับโครงสร้างการผลิตไปสู่การผลิตที่ปลอดภัยจากสารพิษ
- 2.2 เพิ่มปริมาณของสินค้าภาคเกษตร ปศุสัตว์ ประมง เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับประชาชนรวมทั้งการเพิ่มคุณภาพของสินค้า ภาคเกษตรให้สามารถแข่งขันได้
- 2.3 พัฒนาและส่งเสริมให้มีการนำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นและเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการผลิต รวมทั้งการสนับสนุนความเข้มแข็งของสถาบันเกษตรกร

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 : เสริมสร้างเศรษฐกิจเพื่อชุมชน

- 3.1 พัฒนาผลิตภัณฑ์ OTOP และการท่องเที่ยว
- 3.2 ส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียง
- 3.3 ส่งเสริมเศรษฐกิจเพื่อชุมชน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 : การสร้างชุมชนเข้มแข็ง

- 4.1 พัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนทุกระดับ รวมทั้งการสร้างเครือข่ายองค์กร
- 4.2 พัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
- 4.3 สร้างชุมชนน่าอยู่และสังคมที่สงบสุข

4. วิสัยทัศน์การพัฒนา

วิสัยทัศน์จังหวัดมหาสารคาม “เมืองการศึกษา พัฒนาทรัพยากรบุคคล แหล่งผลิตผลการเกษตรปลอดภัยจากสารพิษ และผลิตภัณฑ์ชุมชน (OTOP) ชั้นนำ”

วิสัยทัศน์การพัฒนาเทศบาลตำบลท่าขอนยาง “เมืองการศึกษา พัฒนาเกษตรปลอดภัย บุญประเพณีลือไกล แม่น้ำสายใหญ่ลือก้อง เศรษฐกิจก้าวหน้า ชาวท่าขอนยางปลอดภัย ทุกคนห่างไกลมหันตภัยยาเสพติด”

ข้อมูลทั่วไปของเทศบาลตำบลท่าขอนยาง

เทศบาลตำบลท่าขอนยางเป็นเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัดมหาสารคาม มีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้ (เทศบาลตำบลท่าขอนยาง. 2553 : 4-13)

1. สภาพทั่วไป

1.1 ที่ตั้ง

เทศบาลตำบลท่าขอนยาง ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกที่สุดของที่ว่าการอำเภอกันทรวิชัย ห่างจากตัวเมืองมหาสารคาม ประมาณ 6 กิโลเมตร โดยมีอาณาเขต ดังนี้

1.2 เนื้อที่

โดยประมาณ จำนวน 38 ตารางกิโลเมตร หรือ จำนวน 24,263 ไร่

1.3 ภูมิประเทศ

ลักษณะภูมิประเทศทั่วไป ตำบลท่าขอนยางส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ราบลุ่มเหมาะแก่การเพาะปลูก ไม่มีภูเขา อาณาเขตด้านทิศใต้ติดกับเขตอำเภอเมือง มีแม่น้ำชีซึ่งเป็นแม่น้ำสายหลักของจังหวัดมหาสารคาม ไหล่ทางยาวตามเขตแดน ประมาณ 30 กิโลเมตร ส่วนพื้นที่ป่าเป็นลักษณะป่าโปร่งตามหัวไร่ปลายนา และป่าสาธารณะประโยชน์ ซึ่งมีประมาณร้อยละ 10.85 ของจำนวนเนื้อที่ทั้งหมดของตำบล

| | |
|-------------|--|
| ทิศเหนือ | ติดกับ เขตพื้นที่ตำบลคันธารราษฎร์ |
| ทิศใต้ | ติดกับ เขตพื้นที่ตำบลเกิ้ง อำเภอเมืองมหาสารคาม |
| ทิศตะวันออก | ติดกับ เขตพื้นที่ตำบลขามเต่าพัฒนา |
| ทิศตะวันตก | ติดกับ เขตพื้นที่ตำบลขามเรียง |

1.4 จำนวนหมู่บ้าน 15 หมู่บ้าน

1.5 ประชากร

ประชากรทั้งสิ้น 8,005 คน แยกเป็นชาย 3,895 คน หญิง 4,110 คน

ตารางที่ 3 รายชื่อหมู่บ้านและจำนวนประชากรในเขตเทศบาลตำบลท่าขนอย

| หมู่ที่ | ชื่อหมู่บ้าน | จำนวน ครัวเรือนทั้งสิ้น | จำนวนประชากร (คน) | | |
|---------|--------------------|----------------------------|-------------------|-------|----------|
| | | | ชาย | หญิง | ทั้งสิ้น |
| 1 | บ้านท่าขนอย | 1,526 | 633 | 682 | 1,315 |
| 2 | บ้านท่าขนอย | 71 | 131 | 139 | 270 |
| 3 | บ้านท่าขนอย | 443 | 388 | 407 | 795 |
| 4 | บ้านท่าขนอย | 301 | 352 | 394 | 746 |
| 5 | บ้านกุศร์อง | 41 | 84 | 80 | 164 |
| 6 | บ้านวังหว้า | 93 | 154 | 156 | 310 |
| 7 | บ้านคอนขม | 111 | 161 | 184 | 345 |
| 8 | บ้านคอนเวียงจันทร์ | 142 | 211 | 231 | 442 |
| 9 | บ้านหัวขัว | 185 | 335 | 339 | 674 |
| 10 | บ้านไคร่นุ่น | 137 | 245 | 280 | 525 |
| 11 | บ้านท่าขนอย | 137 | 161 | 156 | 317 |
| 12 | บ้านคอนสวน | 220 | 233 | 229 | 462 |
| 13 | บ้านคอนเวียงจันทร์ | 176 | 257 | 287 | 544 |
| 14 | บ้านไคร่นุ่น | 128 | 279 | 265 | 544 |
| 15 | บ้านหัวขัว | 164 | 271 | 281 | 552 |
| รวม | | 3,876 | 3,895 | 4,110 | 8,005 |

ที่มา : สำนักงานทะเบียนราษฎร เทศบาลตำบลท่าขนอย พ.ศ. 2553 : 12

ตารางที่ 4 รายชื่อหมู่บ้านและจำนวนคณะกรรมการหมู่บ้านในเขตตำบลท่าขอนยาง

| หมู่ที่ | ชื่อหมู่บ้าน | จำนวน คณะกรรมการหมู่บ้าน |
|---------|--------------------|-----------------------------|
| 1 | บ้านท่าขอนยาง | 19 |
| 2 | บ้านท่าขอนยาง | 13 |
| 3 | บ้านท่าขอนยาง | 15 |
| 4 | บ้านท่าขอนยาง | 15 |
| 5 | บ้านกุคร่อง | 13 |
| 6 | บ้านวังหว้า | 13 |
| 7 | บ้านคอนยม | 15 |
| 8 | บ้านคอนเวียงจันทร์ | 16 |
| 9 | บ้านหัวขัว | 17 |
| 10 | บ้านไคร่นุ่น | 15 |
| 11 | บ้านท่าขอนยาง | 13 |
| 12 | บ้านคอนสวน | 15 |
| 13 | บ้านคอนเวียงจันทร์ | 15 |
| 14 | บ้านไคร่นุ่น | 15 |
| 15 | บ้านหัวขัว | 16 |
| รวม | | 225 |

ที่มา : เทศบาลตำบลท่าขอนยาง 2553 : 13

2. สภาพทางเศรษฐกิจ

2.1 อาชีพหลัก คือ การทำเกษตรกรรม การรับราชการ

2.2 อาชีพรอง คือ การค้าขาย การรับจ้างทั่วไป

3. สภาพทางสังคม

3.1 การศึกษา

| | | |
|--------------------------------------|---|------|
| 3.1.1 โรงเรียนประถมศึกษา | 4 | แห่ง |
| 3.1.2 โรงเรียนมัธยมศึกษา | 2 | แห่ง |
| 3.1.3 มหาวิทยาลัย | 1 | แห่ง |
| 3.1.4 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก | 1 | แห่ง |
| 3.1.5 ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ | 1 | แห่ง |

3.2 สถาบันและองค์กรทางศาสนา

วัด / สำนักสงฆ์ 9/2 แห่ง

3.3 การสาธารณสุข

| | | |
|---|-----|------|
| 3.3.1 สถานีอนามัยประจำตำบล / หมู่บ้าน | 2 | แห่ง |
| 3.3.2 อัตราการมีและใช้ส้วมราดน้ำ ร้อยละ | 100 | |
| 3.3.3 มีการจัดตั้ง อ.ส.ม. ทุกหมู่บ้าน | | |

3.4 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

| | | |
|---|---|-------|
| 3.4.1 ตู้ยามตำรวจชุมชนตำบลท่าขออนยาง | 1 | แห่ง |
| 3.4.2 ศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) | 1 | ศูนย์ |

4. การบริการพื้นฐาน

4.1 การคมนาคม

| | | |
|---|----|-----|
| 4.1.1 มีถนนสายหลัก ทางหลวงแผ่นดิน 213 (มหาสารคาม - กาฬสินธุ์) | | |
| 4.1.2 มีถนน รพช.เดิม ระหว่างหมู่บ้าน | 15 | สาย |
| 4.1.3 ถนนภายในหมู่บ้านส่วนใหญ่เป็นถนนคอนกรีตและบางส่วนเป็นถนน | | |

ลูกรัง

4.2 การโทรคมนาคม

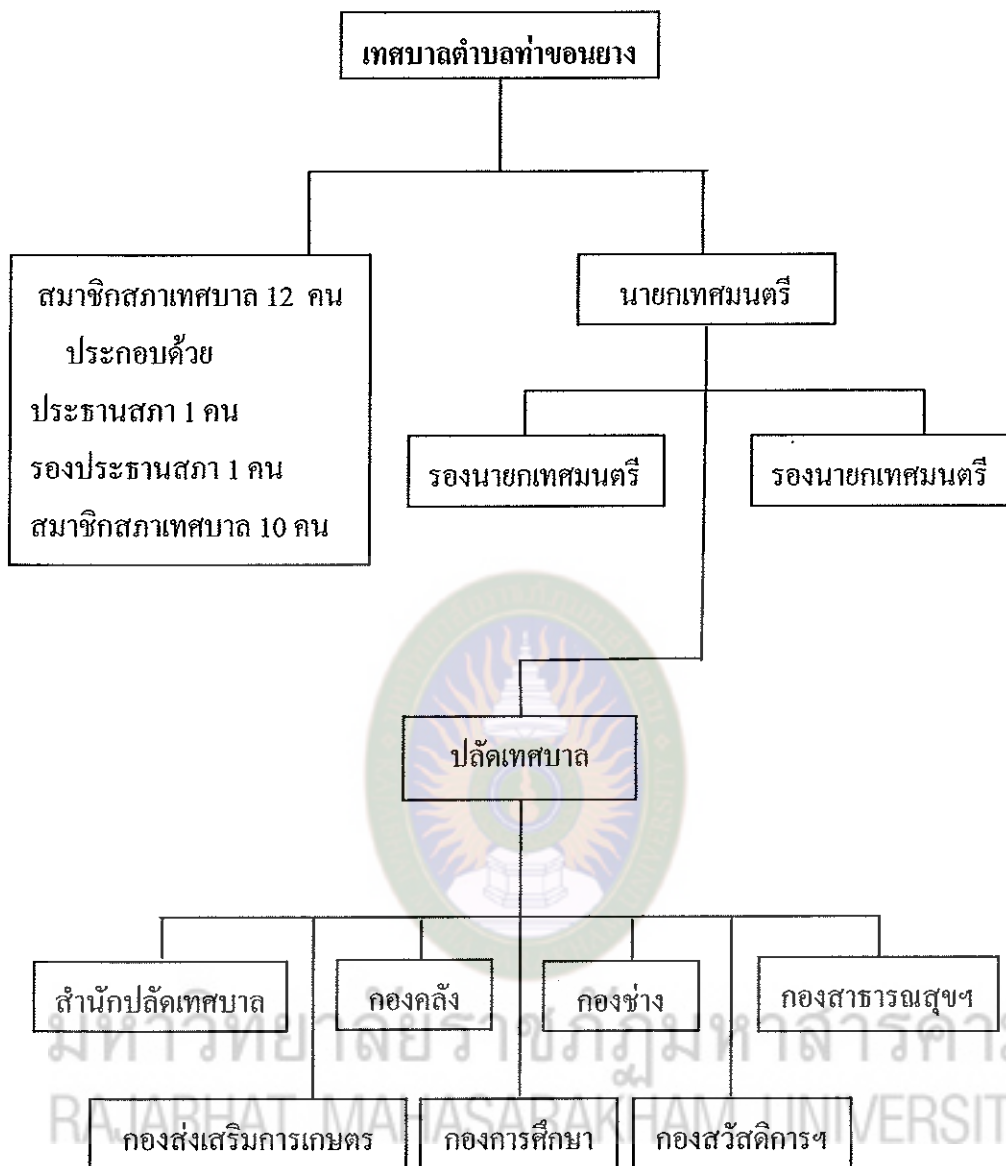
ตู้โทรศัพท์สาธารณะ 15 แห่ง

4.3 การไฟฟ้า

มีไฟฟ้าใช้ทุกหมู่บ้านรวม 15 หมู่บ้าน

4.4 แหล่งน้ำธรรมชาติ

| | | |
|------------------------|-----|------|
| 4.4.1 แม่น้ำชี, ลำห้วย | 1/6 | สาย |
| 4.4.2 บึง หนองอื่นๆ | 17 | แห่ง |



แผนภูมิที่ 4 โครงสร้างการบริหารงานเทศบาลตำบลท่าขนอย

ที่มา : เทศบาลตำบลท่าขนอย. 2553 : 8

แผนพัฒนาเทศบาลตำบลท่าขอนยาง

1. ลักษณะของแผนพัฒนาสามปี

แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การ พัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับ ปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดย มีการปรับปรุงเป็นประจำทุกปี (เทศบาลตำบลท่าขอนยาง. 2553 : 1)

แผนพัฒนาสามปี เป็นการแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยมี หลักแนวคิดที่ว่า ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาหนึ่งๆ จะมีแนวทางการพัฒนาได้มากกว่าหนึ่ง แนวทาง และภายใต้แนวทางการพัฒนาหนึ่งๆ จะมีโครงการ/กิจกรรม ได้มากกว่าหนึ่ง โครงการ/ กิจกรรมที่จะต้องมาดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการในแต่ละ ยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งจะมีผลต่อวัตถุประสงค์ เป้าหมาย จุดมุ่งหมาย การพัฒนาที่ยั่งยืน และวิสัยทัศน์ในที่สุด

แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับงบประมาณรายจ่าย ประจำปีมีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เนื่องจากแผนพัฒนา สามปี จะมุ่งไปสู่การจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานดังนั้นการจัดทำแผนพัฒนาสามปีจึงเป็น เครื่องมือที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณาอย่างรอบคอบให้เห็นถึงความ เชื่อมโยงระหว่างแนวทางการดำเนินงานต่างๆ ที่อาจมีความเชื่อมโยงและส่งผลทั้งในเชิง สนับสนุน และเป็นอุปสรรคต่อกัน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาตัดสินใจกำหนด แนวทางการดำเนินงานและใช้ทรัพยากรการบริหารของท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิด ประโยชน์สาธารณะสูงสุด

2. วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

การจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เห็นภาพของการทำงานระยะ ปานกลางที่ท้องถิ่นจะต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ของท้องถิ่น และจะสามารถเห็น ภาพของการบูรณาการงานด้านต่างๆ ดังนั้นในการพิจารณากำหนดโครงการ/แผนงาน/ กิจกรรม จะเริ่มจากการนำยุทธศาสตร์การพัฒนา ประเด็นการพัฒนา และเป้าหมายการพัฒนา มากำหนดโครงการพัฒนา เพื่อนำไปพิจารณากำหนดกิจกรรม โดยแยกเป็นข้อๆดังนี้ (เทศบาล ตำบลท่าขอนยาง. 2553 : 2)

- 2.1 เพื่อแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ
- 2.2 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- 2.3 เพื่อเชื่อมโยงและประสานแผนพัฒนาสามปีกับแผนยุทธศาสตร์การ
พัฒนา
- 2.4 เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาที่มีความชัดเจน

3. ขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

มีดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับปัญหาความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่างๆและข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (เทศบาลตำบลท่าขนอย. 2553 : 2)

ขั้นตอนที่ 2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวบรวมประเด็นหลักการพัฒนา ปัญหา ความต้องการ และข้อมูลที่ได้นำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปีแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ 3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนาสามปีแล้วเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ 4 ผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

4. ประโยชน์ของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

การจัดทำแผนพัฒนาสามปีจึงเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณาอย่างรอบคอบและรอบด้าน ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างแนวทางการดำเนินงานต่างๆ ที่อาจมีความเชื่อมโยงและส่งผลทั้งในเชิงสนับสนุน และเป็นอุปสรรคต่อกัน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาตัดสินใจกำหนดแนวทางดำเนินงานและใช้ทรัพยากรการบริหารของท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดประโยชน์ สาธารณะสูงสุด (เทศบาลตำบลท่าขนอย. 2553 : 3)

ตารางที่ 5 แผนพัฒนาเทศบาลตำบลท่าขอนยาง อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม

| แผนพัฒนา | แนวทางการพัฒนา |
|--|--|
| 1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน | 1.1 โครงการก่อสร้างถนน คสล. /ซ่อมแซมถนน/ก่อสร้างทางระบายน้ำภายในหมู่บ้าน 1.2 โครงการขยายเขตไฟฟ้าสาธารณะ /ไฟฟ้าส่องสว่าง/ไฟฟ้าเพื่อการเกษตร 1.3 โครงการจัดบริการประปาอย่างเพียงพอ 1.4 โครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า/โครงการพัฒนาแหล่งน้ำ 1.5 โครงการขุดลอกหนองน้ำธรรมชาติ |
| 2. ด้านการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน | 2.1 โครงการจัดประชุมเวทีประชาคม 2.2 โครงการสร้างบ้านให้แก่ผู้ยากจน 2.3 โครงการฝึกอบรม อปพร. 2.4 โครงการแก้ไขปัญหายาเสพติด 2.5 โครงการจัดการแข่งขันกีฬาต้านยาเสพติด 2.6 โครงการฝึกอบรมเยาวชนและป้องกันยาเสพติด |
| 3. ด้านส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม | 3.1 โครงการสนับสนุนทุนการศึกษาให้กับเด็กเรียนดีและเด็กยากจน 3.2 โครงการจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์และสื่อการเรียนการสอนให้กับโรงเรียน 3.3 โครงการยกระดับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้ได้มาตรฐาน 3.4 โครงการส่งเสริมให้มีการผลิตสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ 3.5 โครงการส่งเสริมประเพณีและวันสำคัญทางศาสนา 3.6 โครงการส่งเสริมกิจกรรมทางด้านศิลปวัฒนธรรม |

ตารางที่ 5 (ต่อ)

| แผนพัฒนา | แนวทางการพัฒนา |
|-------------------------------------|--|
| 4. ด้านพัฒนาเศรษฐกิจ | 4.1 โครงการช่วยเหลือเกษตรกรด้านชลประทาน 4.2 โครงการส่งเสริมอาชีพให้แก่ประชาชน 4.3 โครงการส่งเสริมให้ปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์ 4.4 โครงการฝึกอบรมและถ่ายทอดเทคโนโลยีทางการเกษตร 4.5 โครงการจัดซื้อพันธุ์พืชให้แก่เกษตรกร 4.6 โครงการจัดให้มีตลาดแหล่งซื้อขายสินค้าชุมชน |
| 5. ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม | 5.1 โครงการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีหลักประกันสุขภาพ 5.2 โครงการจัดซื้อวัสดุน้ำยากำจัดยุงและกำจัดขุง 5.3 โครงการรณรงค์ป้องกันโรคติดต่อ 5.4 โครงการจัดซื้อภาชนะรองรับขยะและเก็บขยะ 5.5 โครงการรณรงค์ให้ประชาชนอนุรักษ์ป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ 5.6 โครงการรณรงค์ส่งเสริมให้ประชาชนปลูกต้นไม้และดูแลรักษาต้นไม้ |
| 6. ด้านการพัฒนาการเมืองและการบริหาร | 6.1 โครงการให้ประชาชนเสนอโครงการเพื่อนำมาจัดทำแผนพัฒนาตำบล 6.2 โครงการให้ความรู้เรื่องต่างๆ ผ่านหอกระจายข่าวและเอกสารประชาสัมพันธ์ 6.3 โครงการให้บริการเคลื่อนที่แก่ประชาชน 6.4 โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ภายในเทศบาล 6.5 โครงการฝึกอบรมและศึกษาดูงาน |

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะกรรมการหมู่บ้านต่อการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลท่าขอนยาง อำเภอ กันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม มีดังนี้

พวงทอง โยธาใหญ่ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด เชียงใหม่ พบว่าการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนมากมีความพยายามจะปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 แต่มีบางองค์การบริหารส่วนตำบลยังปฏิบัติไม่ครบ ครอบคลุมการตามระเบียบที่กำหนด โดยเฉพาะในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้ สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์การพัฒนา และการนำเสนอร่างแผนพัฒนา ทั้งนี้อาจมาจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยังไม่มี ความเข้าใจระเบียบเท่าที่ควร สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พบว่ายังอยู่ในระดับที่ต่ำ

สุภาวดี สีนสายอ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนที่มี ต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเทศบาลตำบลท่าช้าง อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลท่าช้างมีระดับความคิดเห็นในการประเมิน ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเทศบาลตำบลท่าช้างใน 5 สาขา ประกอบด้วย สาขาพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน สาขาพัฒนาสิ่งแวดล้อม สาขาพัฒนาสังคม สาขาพัฒนาเศรษฐกิจ และ สาขาพัฒนาการเมือง การบริหาร อยู่ในเกณฑ์มีประสิทธิภาพปานกลาง โดยให้ความสำคัญใน สาขาพัฒนาสิ่งแวดล้อมเป็นอันดับหนึ่ง สาขาพัฒนาการเมือง การบริหาร เป็นอันดับสอง และสาขาพัฒนาเศรษฐกิจและสาขาพัฒนาโครงสร้าง เป็นอันดับสาม ด้านการเปรียบเทียบ พบว่าปัจจัยที่ทำการศึกษา 7 ปัจจัย ประกอบด้วย เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ต่อเดือน และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลท่าช้าง มีเพียง 6 ปัจจัยที่มี ระดับการประเมินประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเทศบาลตำบลท่าช้างที่แตกต่างกันอย่างมี นัยสำคัญที่ระดับ 0.05 คือ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ต่อเดือน และ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลท่าช้าง

ธัญญพล สุคันทรส (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนใน การพัฒนาเทศบาลเมืองอโยธยาให้เป็นเมืองน่าอยู่ จากการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการพัฒนาเทศบาลเมืองอโยธยาให้เป็นเมืองน่าอยู่ ในด้านเศรษฐกิจ และด้านการ

บริหารจัดการ อยู่ในระดับการมีส่วนร่วมมาก และในด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม ด้าน
 กายภาพ อยู่ในระดับการมีส่วนร่วมน้อย นอกจากนั้นยังพบว่า ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้
 ของครอบครัวต่อเดือน (ก่อนหักค่าใช้จ่าย) และสถานภาพทางสังคม ที่แตกต่างกัน ทำให้การมี
 ส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเทศบาลเมืองอโยธยาในเป็นเมืองน่าอยู่แตกต่างกัน ที่
 นัยสำคัญ .05

เยาวภา ถิ่นชัยภูมิ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อ
 การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองไผ่ในการพัฒนาท้องถิ่น อำเภอเมือง
 จังหวัดชัยภูมิ ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานขององค์การ
 บริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่น โดยรวมอยู่ในระดับน้อย เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน
 พบว่า ด้านการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรมอยู่ในระดับปานกลาง ด้านการพัฒนาโครงสร้าง
 พื้นฐาน ด้านการดำเนินงานการพัฒนาเศรษฐกิจและด้านการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรมอยู่ใน
 ระดับน้อย จากการศึกษาประชาชนในท้องถิ่นยังมีความต้องการที่จะให้พัฒนาท้องถิ่นหลายๆ
 ด้านควบคู่กัน ไปโดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านแหล่งน้ำและด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่ง
 เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะต้องพัฒนาและส่งเสริมในการพัฒนาให้มากขึ้น
 เพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

สมมาศ โชคชัยวัฒนากร (2549 : บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของ
 สมาชิกสภาเทศบาลต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัย
 พบว่า สมาชิกสภาเทศบาล มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัด
 มหาสารคาม พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับมากและจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มี การดำเนินงาน
 อยู่ในระดับมาก จำนวน 5 ด้าน เรียงตามลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านการจัดให้มี
 และบำรุงรักษาทางบก รองลงมา คือ บำรุงศิลปจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและ
 วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ
 รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ และด้านการ
 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับ
 ปานกลาง จำนวน 3 ด้าน เรียงตามลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านการรักษาความ
 สงบเรียบร้อยของประชาชน รองลงมา คือ ด้านการให้ราษฎรได้รับการศึกษาและอบรม และ
 ด้านการให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

วาสนา วสิริรัตน์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความพึงพอใจของประชาชนต่อ
 การดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลเมืองแสนสุขแบบบูรณาการ ตามแผน

ยุทธศาสตร์การพัฒนา 5 ด้าน ผลการวิจัยพบว่า 1) ความพึงพอใจต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยรวม อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านสภาพโครงสร้างพื้นฐาน มีความพึงพอใจต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านสภาพเศรษฐกิจ ด้านสภาพสังคม ด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และด้านการเมืองการบริหาร มีความพึงพอใจต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาอยู่ในระดับปานกลาง 2) เปรียบเทียบความพึงพอใจต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จำแนกตามสถานภาพของประชาชน พบว่า แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ 3) เปรียบเทียบความพึงพอใจต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จำแนกตามเพศ โดยรวมและรายด้านทุกด้าน พบว่า แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ และ 4) เปรียบเทียบความพึงพอใจต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จำแนกตามวุฒิการศึกษา อาชีพ รายได้/เดือน และจำแนกตามถิ่นที่อยู่อาศัย โดยรวมและรายด้านทุกด้าน พบว่า แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ยกเว้นด้านสภาพโครงสร้างพื้นฐาน และด้านสภาพสังคม พบว่า แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .056

ปรินดา อธิลาเวทย์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัย พบว่าการมีส่วนร่วมโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก จำนวน 1 ด้าน คือ ด้านการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 5 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อยคือ ด้านการคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ด้านการเตรียมการจัดทำแผน ด้านการตัดสินใจเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในห้วงสามปี ด้านการจัดทำร่างแผนพัฒนา และด้านการจัดทำรายละเอียดโครงการ หรือกิจกรรมการพัฒนา การเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม พบว่า คณะกรรมการชุมชนที่มีอายุ ระดับการศึกษา และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชนแตกต่างกันมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคามไม่แตกต่างกัน

ทวีศักดิ์ ปักษา (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอเมืองจังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัย พบว่า อยู่ในระดับมาก 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ด้านการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและ

บำรุงรักษาทางน้ำและทางบก และระดับปานกลาง 2 ด้าน ได้แก่ ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล และระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การดำเนินงานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง การเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่จำแนกอายุ ระดับการศึกษา และประสบการณ์การเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แตกต่างอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

เด่นดวง สุบุตรดี (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่ามีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก จำนวน 1 ด้าน คือ ด้านการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 7 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปน้อยคือ ด้านการจัดให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ รองลงมาคือด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านการให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ด้านป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และด้านการจัดการให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีเพศ ระดับการศึกษาและอาชีพแตกต่างกัน พบว่า โดยรวมทุกด้านไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

ประมวล เกตรา (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนต่อการพัฒนาเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการวิจัยพบว่า การพัฒนาของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และคณะกรรมการชุมชนที่มีเพศ ระดับการศึกษาแตกต่างกันมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน ส่วนคณะกรรมการที่มีอายุแตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อการพัฒนาเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกัน

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า เทศบาลตำบล เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาตำบลค่อนข้างมาก และพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศที่มีเทศบาลตำบลเป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการหรือพัฒนา สมาชิกสภาเทศบาลและคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งมีหน้าที่ติดตามผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาลอย่างใกล้ชิด ซึ่งน่าจะทราบผลการ

ดำเนินงานของเทศบาลดีที่สุด ดังนั้นความคิดเห็นสมาชิกสภาเทศบาลและคณะกรรมการหมู่บ้าน จึงเป็นส่วนสำคัญที่จะได้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานตามแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลท่าขอนยาง ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ได้อย่างสูงสุดและมีประสิทธิภาพ



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY