

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ของเทศบาล ตำบลนาควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาประกอบการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
3. แนวคิดประชาคมหมู่บ้าน
4. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนการพัฒนาท้องถิ่น
5. สภาพทั่วไป และข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลตำบลนาควน
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดในการศึกษา

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. แนวคิดการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหากประเทศใดมีการปกครองท้องถิ่นอย่างมั่นคงแล้ว ย่อมทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศนั้นมั่นคงไปด้วย เพราะการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพื่อประโยชน์โดยส่วนรวมของท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจึงเปรียบเสมือนสถาบันการศึกษาสอนประชาธิปไตยในทางปฏิบัติให้ประชาชนมีประสบการณ์ ความรู้ ความเข้าใจกลไกในการบริหารงานของการปกครองตนเองในระดับพื้นฐาน เพื่อให้พร้อมที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองในระดับชาติซึ่งมีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนมากกว่าหลายเท่าในโอกาสต่อไป

ชเนศวร์ เจริญเมือง (2544 : 42) กล่าวว่า แนวคิดต่อการปกครองท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายที่เห็นว่าการปกครองท้องถิ่น ไม่มีลักษณะประชาธิปไตย เป็นอุปสรรคต่อการปกครองในระดับชาติ หากปล่อยให้การปกครองท้องถิ่นเป็นประชาธิปไตย ให้ผู้นำท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน และฝ่ายที่สองเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นแบบประชาธิปไตย

โดยพื้นฐาน ผู้นำท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้ง และการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้จะมิมีบทบาทสนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับชาติ

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช (2546 : 26 – 27) กล่าวว่า แนวความคิดการบริหารท้องถิ่น จำแนกเป็น 2 กลุ่ม คือ

1. แนวความคิดที่เน้นความสำคัญของรัฐ ผู้ปกครองรัฐและสาธารณชนโดยส่วนรวมเชื่อว่าปัจเจกชนจะต้องเสียสละสิทธิส่วนบุคคลและเสรีภาพบางประการ เพื่อความแข็งแกร่งของรัฐและเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน จึงจัดการปกครองโดยกำหนดให้รัฐและผู้นำรัฐมีอำนาจมาก ผู้ปกครองหรือรัฐบาลจะเป็นผู้ตัดสินใจแทนประชาชน เป็นผู้กำหนดกฎระเบียบ และแนวทางของรัฐ ปัจเจกชนมีหน้าที่ที่จะต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐ

2. แนวความคิดที่เน้นความสำคัญของปัจเจกชน เชื่อว่ามนุษย์แต่ละคนต่างมีความคิด ความเชื่อและเหตุผลของตนเอง จึงจัดระเบียบบ้านเมืองโดยกำหนดให้ปัจเจกชนมีอำนาจในตนเอง มีสิทธิเสรีภาพและมีความเสมอภาคกัน กฎระเบียบในการอยู่ร่วมกัน และแนวทางแห่งรัฐเกิดจากความคิดและการตัดสินใจร่วมกันของปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของรัฐนั้นการมีเสรีภาพและอิสระภาพทำให้มนุษย์มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์อย่างกว้างขวาง และโดยอำนาจในตนเองของมนุษย์แต่ละคน มนุษย์สามารถสร้างสังคมที่อิงตามความคิดและเจตนารมณ์ร่วมกันของพวกเขา ซึ่งแนวความคิดแบบประชาธิปไตยเป็นแนวความคิดในกลุ่มนี้

2. ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช (2546 : 6 – 10) กล่าวว่า ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของชุมชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐหรือประเทศชุมชน หรือ Community หมายถึง ผู้คนที่อยู่ร่วมกัน ตั้งบ้านเรือนเป็นหลักแหล่งอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดยทั่วไปสมาชิกของชุมชนมักมีความเกี่ยวพันกันทางใดทางหนึ่ง หรือ หลาย ๆ ทาง เช่น มีเชื้อสายเผ่าพันธุ์เดียวกัน พูดภาษาเดียวกันมีวัฒนธรรมประเพณีเดียวกัน สมาชิกของชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่งมักมีความรู้สึกร่วมกันเป็นพวกพ้องเดียวกัน และมีแบบแผนการดำเนินชีวิตที่สอดคล้องกัน

2. ชุมชนท้องถิ่นจะต้องมีอัตตาณัติ (Autonomy) หรืออำนาจอิสระในการปกครองตนเอง เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้อย่างอิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องมีอัตตาณัติ หรืออำนาจอิสระอย่างพอเพียง

ในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น ซึ่งหมายถึง ชุมชนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจด้วยตนเองได้อย่างเป็นอิสระในกิจการที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่น สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่น สมดังเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง มีอิสระในการบริหารงานมีความคล่องตัว สามารถแก้ปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างทันท่วงที ที่สำคัญที่สุดคือสามารถดำเนินงานได้อย่างถูกต้องตรงตามความประสงค์ของประชาชนในท้องถิ่น

3. ชุมชนท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) ในการปกครองตนเอง สิทธิของชุมชนท้องถิ่นจะต้องได้รับการยอมรับอย่างถูกต้องตามกฎหมาย พร้อมทั้งกำหนดฐานะ สิทธิ อำนาจ ตลอดจนหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกองค์กรจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล (Juristic person หรือ Legal person) การมีฐานะเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมายมีความสามารถในการถือสิทธิ มีความสามารถในการใช้สิทธิ และมีสิทธิใช้อำนาจดำเนินกิจการของท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด เช่น อำนาจในการบัญญัติกฎหมายของท้องถิ่น อำนาจในการกำหนดงบประมาณของท้องถิ่น

4. ชุมชนท้องถิ่นจะต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเอง (Necessary organizations) เพื่อทำหน้าที่ใช้อำนาจที่รัฐบาลได้กระจายให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ได้แก่

- 4.1 หน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาท้องถิ่น มีหน้าที่ในการออกกฎหมาย การอนุมัติงบประมาณ และควบคุมการบริหารท้องถิ่น
- 4.2 หน้าที่ด้านบริหาร ได้แก่ ผู้บริหารคนเดียว หรือคณะผู้บริหารมีหน้าที่ในการกำหนดแผนงานและโครงการ จัดทำงบประมาณ และดำเนินกิจการท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

5. ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง

ลิจิต ธีรเวคิน (2533 : 32) กล่าวว่า ลักษณะองค์กรหรือการบริหารตนเองของท้องถิ่น ที่เห็นได้อย่างชัดเจนมี 4 ประการ ดังนี้

1. มีความเป็นอิสระอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลในส่วนกลาสน้อยมาก พนักงานท้องถิ่นย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายและข้อบังคับของการบริหารงานส่วนบุคคลของท้องถิ่นเอง พร้อมทั้งได้รับ เงินเดือนจากงบประมาณขององค์กรบริหารตนเองของท้องถิ่นด้วย
2. องค์กรบริหารตนเองของท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล เป็นเอกเทศ ตั้งขึ้น โดยกฎหมาย แยกจากส่วนกลาง มีขอบเขตการบริหารงานที่แน่นอนและมีคณะผู้บริหารที่เลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น

3. มีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บบัญชี และการหารายได้อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด รวมไปถึงการจัดทำงบประมาณเอง

4. มีอำนาจอิสระในการวางนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน ถ้าหากองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีแต่เพียงอำนาจหน้าที่ในการเสนอ ข้อนแนะนำ หรือให้คำปรึกษาโดยไม่มีอำนาจในการปฏิบัติด้วยแล้ว ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 3 ประการ ดังนี้

1. รัฐบาลในส่วนกลางจะควบคุมหน่วยการบริหารท้องถิ่น ด้วยการกำหนดหน้าที่ของหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยทางกฎหมาย รวมทั้งการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายมอบให้

2. รัฐบาลในส่วนกลางจะช่วยเหลือสนับสนุนรายได้ให้แก่หน่วยงานบริหารท้องถิ่น โดยทั่วไปแล้วหน่วยการบริหารท้องถิ่นจะหารายได้ในท้องถิ่นไม่เพียงพอจากรายจ่ายของท้องถิ่น ดังนั้น รัฐบาลในส่วนกลางจึงจำเป็นต้องช่วยเหลืออุดหนุนด้านงบประมาณและความช่วยเหลือ ทั้งนี้เพื่อให้บังเกิดประโยชน์และสร้างความผาสุกให้กับประชาชนในท้องถิ่น

3. รัฐบาลในส่วนกลางจะแนะนำและส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีทัศนคติที่ถูกต้องและเห็นคุณค่าของการบริหารตนเอง รวมตลอดไปถึงการแนะนำทางปฏิบัติที่จะนำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่น

บุญรงค์ นิลวงศ์ (2522 : 17) ได้กล่าวถึงลักษณะการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1. เป็นองค์กรนิติบุคคล (Legal Person) โดยแยกจากราชการบริหารส่วนกลางมีงบประมาณ ทรัพย์สินและมีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง สามารถจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายได้เอง เหตุที่องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลก็เพราะว่าจะทำให้ท้องถิ่นได้เป็นตัวของตัวเอง และมีอิสระในการทำนิติกรรมสัญญาผูกมัดต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องอาศัยองค์กรของรัฐ

2. มีการเลือกตั้ง (Election) การเลือกตั้งนี้อาจจะเป็นการเลือกตั้งทั้งหมด คือเลือกตั้งทั้งสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหาร หรือจะมีการเลือกตั้งแต่เพียงบางส่วนก็ได้ ทั้งนี้เพราะมีความเชื่อว่า การเลือกตั้งเป็นวิถีทางที่ดีที่สุดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

3. มีอำนาจอิสระ (Autonomy) คือมีอำนาจในการดำเนินการที่ได้รับมอบหมายได้เอง โดยมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง และไม่ต้องรอรับคำสั่งจากส่วนกลางแต่อย่างใด

แต่อำนาจอิสระนี้มีมากจนเกินไปอย่างสิ้นเชิงจากรัฐไม่ได้ จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐบาล

สรุป การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพื่อประโยชน์โดยรวมของท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการวางนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง

3. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

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

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2541 : 13) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่ง ในการจัดระเบียบบริหารการปกครองของประเทศในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหมายถึง การกระจายอำนาจที่รัฐบาลของประเทศต้องจัดให้มี โดยมีเป้าหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นสถาบันการเมืองระดับพื้นฐานได้ทำการฝึกฝนให้พลเมืองได้มีความรู้ความเข้าใจในกลไกและกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นและสามารถตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของคนในท้องถิ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

พรชัย เทพปัญญา (2543 : 1) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่าอำนาจหน้าที่ (Authority) ที่จะกำหนด (Determine) และการบริหารจัดการ (Execute) ภายในเขตพื้นที่กำหนดและขนาดของพื้นที่ที่ตัวนี้อยู่ภายในประเทศและมีขนาดเล็กกว่าประเทศ มีความหมายอีกประการหนึ่งว่า The New Columbia Encyclopedia การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การบริหารงานทางการเมือง (Political Administration) ของหน่วยย่อย (Subdivision) ทางพื้นที่และประชากรของประเทศ ซึ่งมีขนาดเล็กที่สุด

สรุป การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่น ในการบริหาร ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจบริหารร่วมกัน และเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และสามารถตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของคนในท้องถิ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

4. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

หลวงปู่ ฤๅษะบุตร (2539 : 15) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่ต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอ ที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบา นี้เป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงเนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาล ที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้าง แต่ก็มีเสียดใจที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. ฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

พรชัย เทพปัญญา (2543 : 5-6) ได้กล่าวว่า รัฐบาลไม่ว่าระดับใด รวมทั้งตัวแทนที่ประจำอยู่ตามท้องถิ่นต่าง ๆ ย่อมก่อตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. หน้าที่ให้บริการซึ่งบุคคลหรือเอกชนไม่ใช่อำนาจทำได้หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดหาให้ได้ ในลักษณะเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะจัดบริการผู้เสียภาษีให้ได้รับความคุ้มครองได้รับสวัสดิการและความสะดวกในการดำเนินชีวิต

2. หน้าที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง เนื่องจากการดำเนินชีวิตของบุคคลอาจจะเกิดความขัดแย้งกันเพราะความคิดเห็นและผลประโยชน์แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะมีการอภิปรายถกเถียงกันอย่างมีเหตุผลหรือมีการโต้แย้งกันอย่างรุนแรง หรืออาจจะมีการตัดสินบนหรือมีการต่อสู้กันกรณีเช่นนี้ รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะต้องเข้ามาแก้ไข โดยการเข้ามากำหนดกฎเกณฑ์ควบคุมการขัดแย้ง เป็นผู้ประนีประนอมหรือแบ่งผลประโยชน์ หรือเป็นผู้ตัดสินกรณีพิพาท ทั้งสองฝ่ายจะต้องเชื่อฟังและยอมรับคำตัดสินนั้น

3. การแบ่งเบาภาระและการเป็นตัวแทนของแต่ละส่วนของประเทศการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งเบาภาระของส่วนกลางให้ท้องถิ่นจัดปกครองด้วยตนเอง เพื่อเป็นการฝึกหัดการปกครองด้วยตนเองสำหรับประเทศที่ยังไม่พัฒนา แต่สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น ถือว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นตัวแทนของประเทศส่วนหนึ่งในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศ อย่างเช่นชาวอเมริกันมีความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย หรือแม้แต่สาธารณรัฐประชาชนจีนและรัสเซียก็คาดหวังเช่นเดียวกัน แต่อาจจะดำเนินการแตกต่างกัน

สรุป วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร จึงสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและที่สำคัญที่สุดก็คือเป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย

5. โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 284 ได้กำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มา

จาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการ ส่วนท้องถิ่น และจะมีผลประโยชน์ขัดกันกับการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติมิได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจาก ตำแหน่งและจำเป็นต้องการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำ บทบัญญัติวรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติการ จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่าง จากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่นต้อง มาจากการเลือกตั้ง

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 265 มาตรา 266 มาตรา 267 และมาตรา 268 มาใช้บังคับ กับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วยโดยอนุโลม

6. การตรวจสอบของประชาชน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 285 และ 286 ได้บัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิก สภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควร ดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อ ร้องขอ ต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไป ตามที่กฎหมายบัญญัติ

7. อำนาจ หน้าที่ และสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 289 และ 290 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ มีสาระสำคัญดังนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพ ตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา อบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติการจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
2. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่
4. การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

สรุป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระ มีอำนาจหน้าที่ชัดเจนและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และมีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิก สภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

ประวัติความเป็นมาเทศบาล

พ.ศ. 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรบริหารรูปหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารปกครองตนเองของเทศบาล

พ.ศ. 2478 ได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรก ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่งขึ้นเป็นเทศบาล และได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวอยู่เป็นระยะ เช่น ในปี พ.ศ. 2481 และ พ.ศ. 2483

พ.ศ. 2496 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นใช้แทนกฎหมายเก่าทั้งหมด และได้มีการใช้กฎหมาย พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 (โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมอยู่เป็นระยะ) จนถึงปัจจุบันได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

พ.ศ. 2542 ได้มีการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ.เทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2542 หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ ได้แก่ จำนวนของประชากรในท้องถิ่นนั้น ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในท้องถิ่นนั้นว่าสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใดจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท ดังนี้

เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้ มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาท ขึ้นไปมีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไปได้รับความเห็นชอบจากรายการในท้องถิ่นนั้น

สำหรับในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การแก้ปัญหาชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาท้องถิ่นหรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล กระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลเฉพาะแห่งได้ หรือกรณีที่ยังเห็นว่าสุขาภิบาลใดมีความเหมาะสม สมควรยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้ ก็ให้จังหวัดรายงานไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลได้ โดยให้จังหวัดชี้แจงเหตุผลและความจำเป็น พร้อมทั้งส่งข้อมูลความเหมาะสมไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาด้วย

เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้ ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่น ๆ ประกอบส่วนท้องที่มีใช่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้เป็นท้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้เป็นท้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

โครงสร้างเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี

สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำในเทศบาล จะมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่งเรียกว่า พนักงานเทศบาล สภาเทศบาล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งคอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารอันเป็นวิธิต่างแห่งการถ่วงดุลอำนาจ กำหนดให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และสมาชิกสภาเทศบาลนี้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี (ปัจจุบันมีการแก้ไขให้อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี) ทั้งนี้จำนวนสมาชิกสภาเทศบาล จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล ดังนี้

1. สภาเทศบาลตำบล	มีสมาชิกทั้งหมด	12	คน
2. สภาเทศบาลเมือง	มีสมาชิกทั้งหมด	18	คน
3. สภาเทศบาลนคร	มีสมาชิกทั้งหมด	24	คน

สภาเทศบาลนั้นมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่ง โดยให้ผู้ว่าราชการแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายใน 90 วัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเสร็จสิ้นแล้ว ให้สมาชิกสภาเทศบาลประชุมเลือกกันเองจากสมาชิกด้วยกัน จะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ ประธานสภา มีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาลควบคุมบังคับบัญชารักษาความสงบ และเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

1. คณะเทศมนตรี

ฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาล ได้แก่ คณะเทศมนตรี ซึ่งอำนาจในการบริหารงานอยู่ที่คณะเทศมนตรี โดยคณะเทศมนตรีเลือกมาจากสมาชิกสภาเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลมีมติเห็นชอบ ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี อีก 2-4 คน ตามฐานะเทศบาล คือ กรณีที่เป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ให้มีเทศมนตรีได้ 2 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้ว มีจำนวน 3 คน

กรณีที่เป็นเทศบาลนคร ให้มีเทศมนตรีได้ 4 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็น คณะเทศมนตรีแล้วมีจำนวน 5 คน สำหรับเทศบาลเมืองที่มีรายได้จากการจัดเก็บปีละ 20 ล้านบาท ขึ้นไป ให้มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน

2. พนักงานเทศบาล

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำ สำนักงานหรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน อย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานการทะเบียน การสาธารณสุข โภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและ ทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมาก ซึ่งต่างกับคณะเทศมนตรี ที่ว่าคณะเทศมนตรีรับผิดชอบและภารกิจในลักษณะของการ “ทำอะไร” ส่วนการ “ทำอย่างไร” ก็จะเป็นหน้าที่ของพนักงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ได้กำหนดโครงสร้างเทศบาล ให้มีองค์ประกอบ ดังนี้

1. โครงสร้างให้เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาลนคร และเทศบาลเมือง ภายหลังที่สมาชิกสภาเทศบาลนครหรือเทศบาลเมืองครบตามวาระ หรือมีเหตุ ต้องยุบสภาไป

2. เทศบาลตำบล ให้มีทางเลือกว่า เทศบาลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปแบบ คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลแต่ละ แห่ง จึงกล่าวได้ว่า เทศบาลใดจะใช้โครงสร้างแบบคณะเทศมนตรี ก็จะมีโครงสร้างดังที่ได้กล่าว ไว้แล้วข้างต้น แต่หากเทศบาลใดใช้โครงสร้างแบบนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีก็จะมาจากการ เลือกตั้งโดยตรง และคณะผู้บริหารจะประกอบด้วย นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่มาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี ตามจำนวน ดังนี้

เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน

เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน

เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

และกฎหมายได้ให้อำนาจนายกเทศมนตรีแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เลขาธิการ นายกเทศมนตรี เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ระบุว่า วันที่ 1 มกราคม 2550 เป็นต้นไป ก็จะจัดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยตรงทุกแห่งหรือจะใช้โครงสร้างแบบให้

สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เลือกคณะเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนโดยการลงประชามติ

การลงประชามติดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลนั้น ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลนั้น ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้จัดให้มีการลงประชามติ ทั้งนี้ การยื่นคำร้องดังกล่าวต้องดำเนินการภายใน 360 วัน ก่อนครบวาระของสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ขณะนั้น และจะกระทำในวาระของสภาเทศบาลนั้นได้เพียงครั้งเดียว

1. นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1.1 กำหนดนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย เทศบัญญัติ และนโยบาย

1.2 สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล

1.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรีวางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อยรักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

2. อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล

ปกติสภาเทศบาลจะทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้อำนาจในการตราเทศบัญญัติเทศบัญญัติ คือ กฎข้อบังคับของท้องถิ่น ซึ่งมีผลใช้บังคับได้เฉพาะในเขตเทศบาลนั้น ๆ เท่านั้น โดยสภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อตัวบทกฎหมาย ในกรณีต่อไปนี้

2.1 เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

2.2 เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้อำนาจตราเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ

สำหรับการพิจารณาตราเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ถือว่าเป็นการใช้อำนาจสูงสุดในการควบคุม ถ้าหากร่างดังกล่าวไม่ได้รับการเห็นชอบจากสภาเทศบาลแล้ว นั่นหมายถึงว่าคณะเทศมนตรีสิ้นสุดในหน้าที่ (เพราะการไม่เห็นด้วยของเทศบาลมีความหมายถึงการไม่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่นด้วย) โดยมีเงื่อนไขที่น่าสังเกตว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเห็นชอบด้วย และในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยนั้น การตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่าจะดำเนินการอย่างไร

ส่วนในการตราข้อบัญญัติทั่วไปจะมีหลักการคล้ายกัน แต่ต่างกันตรงที่ว่าร่างดังกล่าวจะได้รับการวินิจฉัยขั้นสุดท้ายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วย

3. อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร

สภาเทศบาลมีอำนาจในการควบคุมคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมีมาตรการควบคุมที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ

3.1 การตั้งกระทู้ถาม

สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีในข้อความใด ๆ ที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ ถ้าหากสมาชิกสภาเกิดสงสัยหรือมีข้อข้องใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี หรือเมื่อเล็งเห็นว่าการกระทำใดๆ ของฝ่ายบริหารอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีนั้น ๆ จะต้องตอบกระทู้ถามให้สมาชิกสภาหายข้องใจ แต่ฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามก็ได้ ถ้าเห็นว่ายังไม่สมควรตอบเพราะถ้าหากตอบไปแล้วจะเกิดความไม่ปลอดภัยหรือเสียประโยชน์ที่สำคัญของเทศบาล

3.2 การเปิดอภิปราย

กฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาเทศบาล ขอเปิดอภิปรายต่อคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งได้ ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการที่กำหนดไว้ เช่น มีข้อกล่าวหาคณะเทศมนตรีว่าปฏิบัติงานไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่และมีความประพฤติเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง ฯลฯ

3.3 การอนุมัติงบประมาณประจำปี

ก่อนที่จะมีการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในรอบปีต่อไป คณะเทศมนตรีจะต้องเสนองบประมาณประจำปีเพื่อขออนุมัติต่อสภาเทศบาลเสียก่อน และเมื่อสภาได้อนุมัติแล้ว จึงจะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ การที่กำหนดให้ต้องเสนอขออนุมัติงบประมาณก่อนนั้น เพื่อที่สภาเทศบาลซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้น สามารถควบคุมการจัดหารายได้และการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างถูกต้อง และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น และในกรณีที่สภาเทศบาลพิจารณาแล้ว ลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีที่คณะเทศมนตรีเสนอแล้ว ไม่ว่าจะต้องเหตุผลใดก็ตามจะมีผลทำให้คณะเทศมนตรีชุดนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งไป

4. อำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีรับทัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้กำหนดเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีไว้ว่า “ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี ด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล”

กล่าวโดยสรุป คือ อำนาจในการเห็นชอบแต่งตั้งคณะเทศมนตรี โดยสภาเทศบาลจะเสนอการเห็นสมควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง มีข้อสังเกตว่าในปัจจุบันมีการจัดกลุ่มในลักษณะพรรคการเมืองขึ้น ดังนั้นกลุ่มที่ได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายเสียงข้างมากจะมีโอกาสสูงที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายบริหาร (คณะเทศมนตรี)

5. อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาเทศบาล

เพื่อที่จะให้การดำเนินงานต่าง ๆ ของสภาเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สภาเทศบาลมีอำนาจที่จะตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ปฏิบัติการกิจที่มอบหมายให้ทำ ซึ่งคณะกรรมการที่สภาเทศบาลจะแต่งตั้งนี้สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

5.1 คณะกรรมการสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาล และกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาเทศบาลได้ไม่เกิน 2 คณะ โดยเทศบาลนครให้มีกรรมการในคณะหนึ่ง ๆ ไม่เกิน 5 นาย ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลให้มีกรรมการในคณะหนึ่ง ๆ ได้ไม่เกิน 3 นาย

5.2 คณะกรรมการวิสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาล โดยอาจมีจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการได้เช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

6. อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี

คณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่สำคัญ ๆ อาจกล่าวโดยสรุปได้ 3 ประการ ดังนี้

6.1 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลและรับผิดชอบในการบริหารงาน โดยทั่วไปของเทศบาลตามที่เทศบาลกำหนดไว้

6.2 อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีที่จะผิดต่อเทศบัญญัติ โดยเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งมีอำนาจเปรียบเทียบปรับในคดีที่มีการละเมิดต่อเทศบัญญัติได้ และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีมีอำนาจที่จะเรียกผู้กระทำความผิดและพยานมาบันทึกถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาได้ด้วย

6.3 อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ กล่าวคือ คณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ในเขตเทศบาล ตามบทบัญญัติของกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ หรือกฎหมายอื่นใดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและได้กำหนดไว้โดยกฎกระทรวง

เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรีดังกล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพให้ได้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาและการสั่งการระหว่างนายกเทศมนตรีกับเทศมนตรีไว้ดังนี้ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526 : 55)

ต่อไปนี้เป็นอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการและบริหารงานในเรื่อง

1. นายกเทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกรวินิจฉัยสั่งการและบริหารงานในเรื่อง

- 1.1 เรื่องเกี่ยวกับสภาพเทศบาลหรือสมาชิกสภาเทศบาล
- 1.2 เรื่องที่ต้องรายงานอำเภอหรือจังหวัด หรือกระทรวงไทยแล้วแต่กรณี
- 1.3 เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะ

เทศมนตรี

- 1.4 เรื่องที่เกี่ยวกับการออกเทศบัญญัติหรือยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติมเทศบัญญัติอยู่แล้ว
- 1.5 เรื่องที่ดำริขึ้นใหม่ ซึ่งอาจต้องมีโครงการหรือแผนงานหรือระเบียบการขึ้นใหม่
- 1.6 เรื่องที่ปลัดเทศบาลเห็นเป็นปัญหา หรือกรณีพิเศษที่ควรได้รับการวินิจฉัยจาก

นายกเทศมนตรี

- 1.7 เรื่องซึ่งนายกเทศมนตรีมีอำนาจสั่งการ โดยเฉพาะ
- 1.8 เรื่องที่ปลัดเทศบาลเห็นสมควรเสนอเพื่อทราบ
2. เทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยสั่งการหรือบริหารงานในเรื่องต่อไปนี้
- 2.1 เรื่องที่คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีมอบหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ

เทศมนตรี

2.2 เรื่องที่ต้องรายงานนายกเทศมนตรี

2.3 เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่

อนึ่ง ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อยู่ หรือไม่สามารถบริหารกิจการได้ ให้นายกเทศมนตรีตั้งเทศมนตรีผู้หนึ่งทำงานแทน และจะต้องแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติหรือหน้าที่บังคับให้ปฏิบัติ และอำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ นอกจากนั้นยังมีอำนาจตามที่

กฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนด ทั้งยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในฐานะระดับต่าง ๆ ไว้ เช่น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ไว้แตกต่างกัน โดยมีรายละเอียดกล่าวคือหน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ

ตารางที่ 1 สรุบบางหน้าที่ตามฐานะของเทศบาลไว้ดังนี้

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
<p>รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน</p> <p>1. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ</p> <p>2. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล</p> <p>3. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ</p> <p>4. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน</p> <p>5. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ</p> <p>6. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล</p> <p>7. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมหน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย หรือ กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล</p>	<p>มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ตามข้อ 1-7 และมีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้</p> <p>1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา</p> <p>2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์</p> <p>3. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษา</p> <p>4. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ</p> <p>มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ตามข้อ 1-7 และมีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้</p> <p>1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา</p> <p>2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์</p> <p>3. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษา</p> <p>4. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ</p> <p>5. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ</p> <p>6. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น</p> <p>7. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น</p>	<p>มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง ตามข้อ 1-12 และมีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้</p> <p>1. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก</p> <p>2. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข</p>

ตารางที่ 2 อำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
<ol style="list-style-type: none"> 1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ 7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าและแสงสว่างโดยวิธีอื่น 8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 6. ให้มีการสาธารณสุข 7. จัดทำกิจกรรม ซึ่งจำเป็นเพื่อการ สาธารณสุข 8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา 9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา 10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น 12. เทศพาณิชย์ 	<p>มีหน้าที่เช่นเดียวกันกับเทศบาลเมืองตามข้อ 1-12</p>

3. อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนด

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้แล้ว ยังมีกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก เช่น พระราชบัญญัติป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพ พ.ศ. 2464

3.1 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475

3.2 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535

3.3 พระราชบัญญัติควบคุมการใช้จุจาระทำปุ๋ย พ.ศ. 2490

3.4 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493

3.5 พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495

3.6 พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498

3.7 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

3.8 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502

3.9 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

พ.ศ. 2535

3.10 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

3.11 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

3.12 พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522

3.13 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523

3.14 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ฯลฯ

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

1. ความหมายของการมีส่วนร่วม

ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีนักวิชาการได้พยายามอธิบายความหมายของ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” (People’s Participation) ไว้หลายท่านซึ่งมีความหมายที่คล้ายคลึงหรืออาจแตกต่างกันไปตามทัศนคติและภูมิหลังทางวิชาการดังนี้ คือ ทวีทอง หงส์วิวัฒน์ (2527 : 42) ได้ให้คำจำกัดความการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือการที่ประชาชนหรือชุมชนที่พัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการ การควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม

เพื่อประโยชน์ในการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม ในการมีส่วนร่วมของประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของคนอย่างเป็นตัวของตัวเอง

ปรัชญา เวสารัชช (2528 : 3-5) ขยายความหมายของการมีส่วนร่วมว่าต้องครอบคลุมในประเด็นดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นครอบคลุมถึงการสร้างโอกาสที่เอื้อหรือเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคน และสังคมได้ร่วมกิจกรรมนำไปสู่การพัฒนา และทำให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเท่าเทียมกัน

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนสะท้อนการเข้าไปเกี่ยวข้องโดยความสมัครใจ เป็นประชาธิปไตยในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย การวางแผน และดำเนินโครงการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม และการแบ่งสรรผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนา การพิจารณาในมิติดังกล่าว การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเชื่อมระหว่างส่วนที่ประชาชนลงทุน (แรงงานและทรัพยากร) เพื่อการพัฒนา กับประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุน

3. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจแตกต่างกันไปตามสภาพโครงสร้างการบริหาร นโยบายและลักษณะเศรษฐกิจสังคมของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการแต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดการพัฒนาที่มุ่งประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุน

จินรัตน์ สมสืบ (2539 : 21) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วม หมายถึง การทำงานร่วมกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความร่วมมือ ร่วมใจ โดยกระทำการดังกล่าวในห้วงเวลา และลำดับเหตุการณ์ที่ทรงประสิทธิภาพ คือ ถูกจังหวะเวลาเหมาะสมกับงานที่ทำดังกล่าวด้วยความรู้สึกผูกพันให้ประจักษ์ว่าเชื่อถือได้

อรพินทร์ สพอิชชัย (2538 : 2) การมีส่วนร่วมโดยทั่วไปมีความหมายกว้างขวางสำหรับความหมายที่พูดถึงในเชิงการพัฒนาชนบทจะหมายถึง การมีส่วนร่วมของสมาชิกผู้มีส่วนได้เสียในชุมชนหรือประชาชนที่เข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานของภาครัฐการเข้าร่วมในกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ ของชุมชนโดยตรง ซึ่งอาจใช้คำว่ามีส่วนร่วมทางการเมืองและนับว่าเป็นกระบวนการของการติดต่อสื่อสารทางสังคมที่ทางสมาชิกทุกคนในชุมชน สามารถแยกความต้องการและพัฒนาความความสนใจร่วมกันและนำไปสู่การดำเนินการหรือกิจกรรมใด ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่สมาชิกต่างพอใจร่วมกัน

ชินรัตน์ สมสืบ (2539 : 21) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า หมายถึง การทำงานร่วมกับกลุ่ม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความร่วมมือ ร่วมใจ โดยกระทำการดังกล่าว ในห้วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่ทรงประสิทธิภาพ คือ ถูกจังหวะเวลาและเหมาะสมกับงานที่ทำ ดังกล่าวด้วยความรู้สึกผูกพันให้ประจักษ์ว่าเชื่อถือได้

อานันท์ ปันยารชุน (2541 : 147) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเริ่มตั้งแต่การเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ นโยบาย เช่น การมีประชาพิจารณ์ ประชามติ การเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมาย ในหมวดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การเข้าชื่อกันเพื่อดำเนินการให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากมีพฤติกรรมร้ายผิดปกติ หรือส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ใช้อำนาจฝ่าฝืน ต่อรัฐธรรมนูญและต่อกฎหมายอื่น ๆ หรือแม้แต่การชุมนุมเดิมขบวน เป็นต้น

จากแนวคิดการมีส่วนร่วมของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้พัฒนาศักยภาพของตนเอง โดยการสมัครใจการเข้าร่วมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาของชุมชนตั้งแต่การค้นหาปัญหาการตัดสินใจวางแผน ในกิจกรรม การร่วมดำเนินการตามแผน การได้รับประโยชน์อย่างเป็นธรรมจากกิจกรรม และการประเมินผลเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาจากบทเรียนร่วมกันของกิจกรรมการพัฒนานั้น ๆ

2. ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การพิจารณาในแง่ของความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถแยกความสำคัญได้ดังนี้ (สมบุรณ์ นันทวงษ์. 2542 : 18-19)

2.1 เนื่องจากโครงการพัฒนาชุมชนในทุกโครงการจะมีวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งคือเพื่อให้ประชาชนอยู่ดีกินดี มีรายได้สูงขึ้น มีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น รวมถึงต้องการให้มีการแลกเปลี่ยนในด้านอื่น ๆ เป็นไปในทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม ดังนั้นหากประชาชนในชุมชนซึ่งเป็นประชากรเป้าหมายในโครงการการพัฒนาชุมชนได้ยอมรับและสนับสนุนต่อการพัฒนาชุมชน โครงการเหล่านั้นย่อมมีโอกาสที่จะบรรลุสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ง่ายและในทางตรงกันข้ามหากประชาชนในชุมชน ซึ่งเป็นประชากรเป้าหมายของโครงการพัฒนาชุมชนไม่ให้การสนับสนุนจนถึงขนาดทำการต่อต้านแล้วโครงการพัฒนาชุมชนนั้นย่อมประสบกับความล้มเหลวในที่สุด

2.2 เนื่องจากการรับของประชาชนในชุมชนเป็นผู้รู้ถึงสภาพปัญหาและความต้องการต่างๆของชุมชนตนเองเป็นอย่างดี ทั้งนี้เพราะเป็นผู้อาศัยในพื้นที่นั้นมาอย่างต่อเนื่อง จึงน่าจะรู้เรื่องราวของปัญหาและความต้องการ ดังนั้นการที่ประชาชนในชุมชนนั้น ๆ ซึ่งเป็นผู้ที่ทราบ

ถึงปัญหาและความต้องการได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในขั้นตอนนั้นๆ ของการพัฒนา จึงน่าจะเป็นสิ่งที่ดีเพื่อที่จะได้สร้างความรู้สึกรับผิดชอบ และการแก้ปัญหาชุมชนได้อย่างตรงจุด กับความต้องการมากขึ้น

2.3 เนื่องจากการตระหนักว่า แนวคิดของการพัฒนาชุมชนในลักษณะที่จะใช้ ในรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศเป็นสิ่งเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะสภาพปัญหา ความต้องการ ตลอดจนสภาพทางภูมิศาสตร์พื้นที่ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ค่านิยม และ วัฒนธรรมของแต่ละชุมชนมีความแตกต่างกัน ฉะนั้นการที่จะให้รูปแบบของการพัฒนาชุมชน เป็นรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ นอกจากจะเป็นการแก้ไขปัญหาไม่ตรงจุดแล้ว ยังอาจสร้างความ สัมเหลวในการดำเนินโครงการพัฒนาชุมชนได้ง่าย โดยเฉพาะถ้าชุมชนไม่ยอมรับ ไม่ให้ ความร่วมมือ หรือต่อต้านในสิ่งที่บังคับหรือชี้แนะให้เขา

2.4 ส่วนประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลให้แนวคิดเกี่ยวกับ การพัฒนาชุมชน ที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองมาเป็นแนวทาง ในการปูพื้นฐานเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ให้แก่ประชาชนในชุมชน ซึ่งแนวคิดที่ สำคัญประการหนึ่ง คือ การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาประเทศให้ เกิดขึ้นทุกระดับในการพัฒนาชุมชนก็เช่นเดียวกัน แนวคิดของการพัฒนาชุมชนจะมุ่งเน้นที่จะให้ ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในขบวนการพัฒนาชุมชนนั้น ๆ ช่วยเป็นการปลูกฝัง วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในวิถีชีวิตของประชาชนในระดับชุมชนจริง ๆ อาทิ ความเสมอภาคทางการเมืองในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาชุมชนนั้น ๆ การเข้า มามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา การรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น การรู้จักการอดทนและอด กลั้นต่อความคิดเห็นของบุคคลที่แตกต่างจากตน การใช้เหตุผล การเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็น มนุษย์ การเคารพในสิทธิและหน้าที่เป็นต้น

3. ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2550 : 124 ; อ้างถึงใน จักรกิต บัวงาม. 2550 : 5 - 6) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546 - 2550 ยุทธศาสตร์ 7 การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ บริหารกิจการบ้านเมืองโดยตรงมากขึ้น หน่วยงานของรัฐ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้ที่ เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการบริหารและดำเนินงานของรัฐทั้งทางตรงและ ทางอ้อม เพื่อจะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และพัฒนาสู่สังคมประชาธิปไตยยุคใหม่ ความสำคัญของการมีส่วนร่วมนั้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารงานของภาครัฐและประชาชน ดังนี้

1. ภาคราชการ

- 1.1 ลดความขัดแย้ง / การต่อต้านจากประชาชน
- 1.2 ช่วยให้งานบรรลุผลสำเร็จ
- 1.3 ได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนและการไว้วางใจจากประชาชน

2. ภาคประชาชน

- 2.1 เข้าใจการทำงานของภาครัฐมากขึ้น
- 2.2 เชื่อมั่นการตัดสินใจของรัฐ

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2552 : 29 - 30) กล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1. เพิ่มคุณภาพในการตัดสินใจ ช่วยให้เกิดการพิจารณาทางเลือกใหม่ ทำให้การตัดสินใจรอบคอบขึ้น
2. การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เมื่อการตัดสินใจนั้นได้รับการยอมรับ จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ
3. การสร้างความฉันทามติ ลดความขัดแย้งทางการเมืองและเกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ
4. การเพิ่มความง่ายในการนำไปปฏิบัติ สร้างให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ
5. การมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้าและความขัดแย้งรุนแรงได้
6. ช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความใกล้ชิดกับประชาชนและไวต่อความรู้สึกห่วงกังวลของประชาชนและเกิดความตระหนักในการตอบสนองต่อความกังวลของประชาชน
7. การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของคนสาธารณสุขชนถือว่าเป็นการให้การศึกษาชุมชน เพื่อเรียนรู้กระบวนการตัดสินใจ และเป็นเวทีฝึกผู้นำชุมชน
8. ช่วยทำให้ประชาชนสนใจประเด็นสาธารณะมากขึ้นเป็นการเพิ่มทุนทางสังคมและช่วยเสริมสร้างให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้นสอดคล้องกับการปกครองตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม
9. เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมและรู้สึกรักและแสดงความเป็นเจ้าของท้องถิ่นของตนเอง
10. มีประสบการณ์และคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง

11. เห็นความสำคัญของตนเองและมีส่วนรับรู้ถึงปัญหา อุปสรรคและสามารถ
แก้ไขปัญหของท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของตนเองได้

12. สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ตรงเป้าหมายมี
ประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อพัฒนาความเป็นอยู่และการบริการที่ดีขึ้น

13. สามารถป้องกันการบริหารการจัดการของหน่วยงานของรัฐที่ไม่โปร่งใส
ไม่ถูกต้อง และไม่เกิดประโยชน์ในท้องถิ่นได้

จากข้อความดังกล่าวข้างต้น สรุปประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ
เป็นการเพิ่มคุณภาพในการตัดสินใจช่วยลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลาสร้างฉันทามติ เพิ่มความ
ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ และหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากันตรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม
คาดคะเนความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชนเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและ
ความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใกล้ชิดประชาชนมากขึ้น เป็นเวทีฝึกผู้นำ
ชุมชน และเพิ่มทุนทางสังคม

4. เงื่อนไขของการมีส่วนร่วมของประชาชน

มานิตย์ จันทร์จำเริญ (2535 : 19-20) ได้สรุปปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนไว้ 11 ประการ ดังนี้

1. การปฏิบัติตนให้คล้อยตามความเชื่อพื้นฐาน กล่าวคือ บุคคลและกลุ่มบุคคล
เลือกวิธีการปฏิบัติที่สอดคล้องและคล้ายคลึงกับความเชื่อพื้นฐานของตนเอง

2. มาตรฐานคุณค่าบุคคลและกลุ่มบุคคล จะปฏิบัติในลักษณะที่สอดคล้องกับ
มาตรฐานคุณค่าของตนเอง

3. เป้าหมายบุคคลและกลุ่มบุคคล จะส่งเสริม ปกป้อง และรักษาเป้าหมายของ
ตนเอง

4. ประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา พฤติกรรมของบุคคลและกลุ่มบุคคลบางครั้งมี
รากฐานมาจากประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา

5. ความคาดหวังบุคคลและกลุ่มบุคคลจะประพฤติปฏิบัติตามแบบที่คาดหมายว่า
จะต้องประพฤติในสถานการณ์นั้น ๆ ทั้งยังชอบปฏิบัติตัวต่อผู้อื่นในลักษณะที่ตนเองคาดหวังจาก
ผู้อื่น

6. การมองแต่ตัวเอง บุคคล และกลุ่มบุคคลมักจะกระทำสิ่งต่าง ๆ ที่คิดว่าตนเอง
ควรจะต้องทำเช่นนั้น

7. การบีบบังคับ บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่าง ๆ ด้วยความรู้สึกลัวว่าตนเองถูกบังคับให้ทำ

8. นิสัยและประเพณี บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะกระทำสิ่งต่าง ๆ ตามนิสัยที่ตนเองนั้นชอบ เมื่ออยู่ในสถานการณ์นั้น ๆ

9. โอกาส บุคคลหรือกลุ่มบุคคลมักจะเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบการปฏิบัติของสังคมโดยเฉพาะในทางที่เกี่ยวข้องกับจำนวนและชนิดของโอกาส ตามที่โครงสร้างของสังคมจะเอื้ออำนวยให้

10. ความสามารถ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลมักจะเข้าร่วมกิจกรรมที่ตนเองมีความสามารถ

11. การสนับสนุน บุคคลหรือกลุ่มบุคคลมักจะเริ่มปฏิบัติงานเมื่อรู้สึกว่าเขาได้รับการสนับสนุน

ประเวศ วะสี (2541 : 4) ได้กล่าวว่า การที่ประชาชนริเริ่มและช่วยตนเองได้นั้น ประชาชนต้องมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนเสียก่อน กล่าวคือ ต้องมีเงื่อนไขสำคัญอย่างน้อย 3 ประการคือ

1. ประชาชนต้องมีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม
2. ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม
3. ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม

หากไม่มีอิสรภาพ ไม่มีความสามารถ ไม่มีใจเต็มใจแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนจะไม่เกิดขึ้น นอกจากเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการ ดังกล่าวแล้ว ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมยังขึ้นอยู่กัเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1. ประชาชนต้องมีเวลาที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรม
2. ประชาชนต้องไม่เสียค่าใช้จ่ายในการมีส่วนร่วมมากเกินไปที่เขาประเมิน

ค่าตอบแทนที่ได้รับ

3. ประชาชนต้องมีความพอใจที่สัมพันธ์สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น
4. ประชาชนต้องสามารถสื่อสารรู้เรื่องเข้าใจกันทั้ง 2 ฝ่าย
5. ประชาชนต้องไม่รู้สึกลัวกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่หรือสภาพทางสังคม

หากมีส่วนร่วม

อลิน รพีพัฒน์ (2542 : 21-22) กล่าวถึงปัจจัยพื้นฐานของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเกิดจากพื้นฐานของประชาชน 4 ประการ คือ

1. ประชาชนต้องการมีความสามารถที่จะมีส่วนร่วม กล่าวคือ ประชาชนนั้นต้องมีศักยภาพพอที่จะเข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ เช่น ประชาชนต้องมีความสามารถในการค้นหาความต้องการของตนเอง วางแผน จัดบริหารจัดการองค์กรและการใช้ทรัพยากรในที่สุด

2. ประชาชนจะต้องมีความพร้อมที่จะมีส่วนร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีสภาพทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และกายภาพ ที่เปิดโอกาสให้ได้เข้าไปมีส่วนร่วม

3. ประชาชนต้องมีความเป็นไปได้ที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ ประชาชนต้องมีความรู้ความเข้าใจ เห็นถึงประโยชน์ของการเข้าร่วม ไม่ใช่การบังคับหรือผลักดันให้เข้าร่วม โดยที่ประชาชนไม่ประสงค์จะเข้าร่วม

4. ประชาชนต้องมีความเป็นไปได้ที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีโอกาสที่จะเข้าร่วม ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในการตัดสินใจ และกำหนดกิจกรรมที่ตนเองนั้นต้องการในระดับที่เหมาะสม

จากข้อมูลดังกล่าว สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน ขึ้นอยู่กับปัจจัย 3 ประการ คือ ปัจจัยส่วนบุคคล เช่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ เป็นต้น ปัจจัยทางสภาพแวดล้อม และสังคม ได้แก่ วัฒนธรรม ความสัมพันธ์ทางเครือญาติ การติดต่อสื่อสาร และปัจจัยทางโอกาส ได้แก่ ผู้นำท้องถิ่น นโยบายการเมืองการปกครอง

5. ขั้นตอนของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมจะแบ่งเป็นหลายขั้นตอนแตกต่างกันตามแต่วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ ดังต่อไปนี้

นักวิชาการบางท่านได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมแตกต่างที่กล่าวมาโดยที่จะมีขั้นตอนการวางแผนร่วมด้วย ดังเช่น อคิน ระพีพัฒน์ (2527 : 17) และธีรพงษ์ แก้วหาญ (2543 : 23-24) ได้จำแนกขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ 5 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการริเริ่ม โครงการ เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาสาเหตุของปัญหาในชุมชน และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจการกำหนดความต้องการของชุมชน และจัดลำดับความสำคัญของความต้องการนั้น ๆ

2. การมีส่วนร่วมในขั้นการวางแผนการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ของโครงการ การกำหนดวิธีการ แนวทางในการดำเนินงาน การกำหนดทรัพยากรและแหล่งของทรัพยากรที่ใช้

3. การมีส่วนร่วมในขั้นการดำเนินโครงการ เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำประโยชน์ให้แก่โครงการ โดยการช่วยเหลือด้านทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ และแรงงานหรือ

โดยการบริหารงานและประสานงาน ตลอดจนการดำเนินการขอความอนุเคราะห์ขอความช่วยเหลือจากภายนอก

4. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่เกิดจากโครงการพัฒนาเป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากโครงการ หรือการมีส่วนร่วมจากการรับผลเสียที่อาจเกิดจากโครงการซึ่งผลประโยชน์หรือผลเสียที่เกิดขึ้นนี้อาจเป็นด้านกายภาพหรือด้านจิตใจที่มีผลต่อสังคมหรือบุคคลได้

5. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินว่าโครงการพัฒนาที่ดำเนินการนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้หรือไม่การประเมินผลนี้อาจเป็นการประเมินผลย่อย ซึ่งเป็นการประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการที่กระทำนั้นเป็นระยะ ๆ หรือการประเมินผลรวม ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปของโครงการทั้งหมด

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2545 : 17) ได้แบ่งขั้นตอนของการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการ
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุน และปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

สรุปจากขั้นตอนการมีส่วนร่วมดังกล่าว จะเห็นได้ว่าในการมีส่วนร่วมนั้น ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้หลายขั้นตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม ในขั้นตอนที่สำคัญ คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์การมีส่วนร่วมในการประเมินผล ซึ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมนี้จะครอบคลุมกระบวนการ และแนวทางในการแสดงความคิดเห็นในการเสนอแผนพัฒนาสามปีของประชาชนมากยิ่งขึ้น

แนวคิดประชาคมหมู่บ้าน

1. ความหมาย

มีผู้ให้ความหมายของคำว่า “ประชาคม” ดังนี้

วิชัย รูปจำดีและคณะ (2544 : 5) ประชาคม (Civil society) หมายถึง กลุ่มองค์กรที่เป็นพลังนอกระบบรัฐ เป็นกลุ่มที่รวมตัวกันขึ้นมา โดยจะไม่หวังผลกำไรหรือหวังกำไรก็ตาม ที่ต้องการ

มีบทบาทร่วมกับรัฐในการจัดระเบียบการปกครอง การพัฒนา จัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน

2. จิตสำนึกของประชาคม

จากการที่กระแสโลกาภิวัตน์ของโลกได้ย่นช่องว่างของการสื่อสารให้แคบลง ทำให้ส่วนต่าง ๆ ของโลกต้องพึ่งพาอาศัยและอยู่ใกล้ชิดกันมากขึ้น จากภาวะที่โลกไร้พรมแดนนี้ได้ก่อให้เกิดประชาชนในสังคมต่าง ๆ ตระหนักถึงการดำรงอยู่ร่วมกันมากยิ่งขึ้น (Robertson. 1992 : 8 ; อ้างถึงในวิชัย รูปขำดี และคณะ. 2544 : 9) ความสำคัญของจิตสำนึกไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแต่ด้านเศรษฐกิจที่พฤติกรรมบริโภคของคนในสังคมหนึ่งกับอีกสังคมหนึ่งอย่างใกล้ชิด และไม่ได้จำกัดอยู่เพียงในด้านของการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในสังคมหนึ่งแล้วส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในระดับประเทศ ระดับโลก เท่านั้น แต่รวมถึงการเมืองในระดับท้องถิ่นด้วย ซึ่งในส่วนนี้จะเชื่อมโยงถึงประเด็นของปัญหาต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันปัญหาต่าง ๆ ที่ถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวกันมากที่สุดได้แก่ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาสิทธิมนุษยชน และปัญหาสิทธิสตรี

เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการของโลกไร้พรมแดนที่เชื่อมโยงโลกเข้าด้วยกันไม่ใช่สิ่งใหม่ เพราะการสื่อสารด้วยโทรเลข โทรศัพท์แบบสมัยดั้งเดิม การเผยแพร่ศาสนา รวมทั้งการขยายอำนาจการกระจายอำนาจ ล้วนแต่เป็นกระบวนการของโลกไร้พรมแดนที่เชื่อมโยงเข้าด้วยกันอยู่แล้ว แต่สิ่งใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคมโลกไร้พรมแดนในปัจจุบันคือ กระบวนการของโลกาภิวัตน์ได้รุกเข้าถึงระดับจิตสำนึกและทำให้คนในสังคมต่าง ๆ ตระหนักถึงความสัมพันธ์ที่เกี่ยวเนื่องกันกับผู้คนในสังคมอื่น ๆ ที่ดำรงอยู่ร่วมโลกเดียวกัน เผชิญปัญหาคล้ายคลึงกัน และที่สำคัญคือการตระหนักถึงความสำคัญของความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ จึงนับได้ว่าเป็นจุดกำเนิดของจิตสำนึกประชาสังคม (วิชัย รูปขำดี และคณะ. 2544 : 10)

3. พัฒนาการของประชาคมไทย

จากการศึกษาความหมายและแนวคิดของ “ประชาสังคม” ตลอดจนการให้ความหมายบรรดาของนักคิดอาจจะสรุปผลได้ไม่ชัดเจนในแง่ของการพัฒนาการของ “ประชาสังคม” ในสังคมไทย ด้วยเหตุของการเกิด Civil movement ได้มีมาช้านานในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งที่เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะบางกลุ่ม หรือมีจิตสำนึกในการร่วมกันแก้ปัญหาสังคม ทั้งนี้เนื่องจากหากกลุ่มประชาคม ซึ่งเป็นกลุ่มคนต่าง ๆ ที่อยู่นอกรัฐ หรือรู้สึกว่าคุณก็คิดกันจากรัฐมีการรวมตัวกันจะสามารถนำไปสู่ Civic movement ในการคุ้มครองปกป้องสาธารณชน เพื่อสร้างดุลยภาพในสังคม นอกจากนี้ การรวมตัวกันของพ่อค้าเพื่อต่อรองกับรัฐ ให้ลดการควบคุม เพิ่มความคล่องตัว

ในการประกอบธุรกิจ และพัฒนาไปสู่การมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาสังคม เช่น กลุ่มธนาคาร กลุ่มบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ที่ดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมอยู่ในขณะนี้ ทั้งนี้รวมถึงการมีบทบาทอย่างอิสระของสื่อมวลชนที่ความรับผิดชอบต่อสังคม บางรายการทางวิทยุหรือโทรทัศน์ บางคอลัมน์ในหน้าหนังสือพิมพ์ได้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบอำนาจที่ไม่ชอบธรรม เป็นปากเสียงแทนประชาชนอย่างมีพลัง และนอกจากนี้การที่ผู้คนในองค์กรชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ ได้รวมตัวกันเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในชุมชน เชื่อมโยงกับนักวิชาการ นักพัฒนาเอกชน ข้าราชการ นักธุรกิจ ได้มีการสร้างเครือข่ายระหว่างกลุ่มต่าง ๆ มีการขยายขอบเขตไปทั่วประเทศ

จากการพัฒนาที่หลากหลายของ “กลุ่มประชาคม” ต่าง ๆ เกิดขึ้นเนื่องจากเกิดปัญหาหรือเหตุการณ์ที่สำคัญที่ปรากฏอยู่เบื้องหน้า ที่ต้องอาศัยการรวมพลังของทุกส่วนในสังคม จึงจะแก้ปัญหาได้ หรือเกิดขึ้นเนื่องจากต้องการแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง เฉพาะกลุ่ม ซึ่งเกิดขึ้นในลักษณะที่แตกต่างกัน จึงเป็นการยากที่จะนำการเคลื่อนไหวอันหลากหลายมารวมกัน เพื่อให้เห็นแนวทางแห่งพัฒนาการของ “ประชาสังคม” ในสังคมไทยได้

อย่างไรก็ตามหากจับประเด็นหลักที่ว่า การก่อตัวของแนวคิดของประชาคมนั้น มีสาเหตุมาจากวิกฤติการณ์ของโลก (Global crisis) ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาโรคเอดส์ ปัญหาเด็กและสตรี ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยชุมชน องค์กร หากประชาคมต้องช่วยกันมีความเอื้ออาทรต่อกัน มีความสมานฉันท์ สามัคคีกัน จึงจะเยียวยาคลี่คลายปัญหา หรือวิกฤติการณ์อันสลบซับซ้อนได้ เช่นเดียวกับในระดับประเทศ ที่ต้องเผชิญกับปัญหาของทั้งสังคมเมืองและชนบทที่มีความสลบซับซ้อนเกินกว่าที่รัฐจะเข้าไปแก้ไขปัญหาได้โดยลำพัง หากการก่อตัวของแนวคิดประชาสังคมที่เกิดขึ้นจากสาเหตุดังกล่าวข้างต้น ก็อาจมองเห็นการเปลี่ยนแปลงพัฒนาการของแนวคิดประชาสังคมในสังคมไทยที่ค่อย ๆ เกิดขึ้นอย่างช้า ๆ ในช่วงไม่เกิน 10 ปีที่ผ่านมา ทั้งนี้เนื่องจากเป็นกระบวนการทางปัญญาที่ต้องอาศัยการสะสมองค์ความรู้จากประสบการณ์จริง ปฏิบัติจริง จนเห็นผลว่าสามารถแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

แนวคิดดังกล่าวแม้ว่าจะค่อย ๆ ก่อตัวขึ้นในสังคมไทย แต่มีเหตุปัจจัยที่ช่วยหนุนเนื่องให้แนวคิดนี้พัฒนาต่อไปได้อย่างดี ทั้งนี้เนื่องจากในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ได้มีการก่อกำเนิดของชนชั้นกลาง และขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นต้นมาพัฒนาการของกระบวนการประชาธิปไตยได้เปิดโอกาสให้ประชาชน สื่อมวลชน แสดงความคิดเห็น ได้โดยอิสระ อีกทั้งระบบการติดต่อสื่อสาร โดยอาศัยเทคโนโลยีทันสมัย ช่วยทำให้เกิดการรวมตัวกันอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว โดยไม่ต้องเห็นหน้ากัน นอกจากนี้ปัญหาความรู้ ประสิทธิภาพ และความไม่โปร่งใสของหน่วยงานของรัฐก็ล้วนเกื้อหนุนการเติบโตของแนวคิดนี้ทั้งสิ้น

จึงอาจกล่าวได้ว่า แนวคิดประชาสังคมในไทยได้ค่อย ๆ ก่อตัวขึ้นเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ ภายในไม่เกิน 10 ปีที่ผ่านมา ดังมีหลักฐานอ้างอิง จากนักคิดอันได้แก่ ศ.นพ.ประเวศ วะสี ที่ได้เสนอวิธีการทำงานในลักษณะ “เบญจภาคี” โดยใช้ยุทธศาสตร์สังคมสมานภาพและวิชา รวมทั้งได้เสนอแนวคิด “ความเป็นชุมชน” ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ตลอดจนการเสนอให้มี “ประชาคมจังหวัด” ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และชัชอนันต์ สมุทวณิช ได้เสนอให้มี “สมัชชาจังหวัด” ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เช่นกัน ซึ่งเนื้อหาสาระของสมัชชาจังหวัดมีที่มาจากแนวคิดประชาสังคมนั่นเอง ส่วนธีรยุทธ บุญมี ได้เสนอแนวคิดสังคมเข้มแข็ง รวมทั้ง เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้เสนอให้มีการกระจายอำนาจในองค์กรปกครองท้องถิ่น (Local state) ควบคู่ไปกับการพัฒนาประชาคมสังคมท้องถิ่น (Local civil society)

จากการให้ความหมายและแนวคิดประชาสังคมของนักคิดในสังคมไทย อาจแตกต่างกันบ้าง แต่โดยสาระหลักแล้ว น่าจะหมายถึง การที่ผู้คนในสังคมเห็นวิกฤตการณ์ หรือสภาพปัญหาในสังคม หรือมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน ซึ่งนำไปสู่การก่อจิตสำนึก (Civic consciousness) ร่วมกันมาร่วมตัวกัน สื่อสารกันในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนกัน (Partnership) เพื่อร่วมกันแก้ปัญหาหรือกระทำการบางอย่างให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ด้วยความรัก ความสมานฉันท์ ความเอื้ออาทรต่อกัน ภายใต้ระบบการจัดการโดยมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย แม้ว่าพัฒนาการของแนวคิดประชาสังคมจะได้ออกตัวขึ้นในประเทศไทยไม่นานนัก แต่ก็มีเหตุปัจจัยหลายประการที่เอื้ออำนวยต่อการหนุนเนื่องให้พัฒนาไปอย่างไม่หยุดยั้ง เนื่องจากสังคมไทยมีโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงแนวตั้งสูง แต่แนวคิดประชาสังคมมีโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงแนวราบ จึงควรเน้นที่การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างแนวตั้งกับแนวราบด้วยความสมานฉันท์ ก็จะทำให้สังคมไทยทั้งสังคมมีความเข้มแข็ง

การพัฒนาที่เน้นการมีส่วนร่วม (Participatory development) และการประสานงานระหว่างสาขา (Intersectional coordination) เป็นหลักการสำคัญของการพัฒนาคุณภาพชีวิตในประเทศไทยมาแล้วกว่า 20 ปี ได้เกิดผลอย่างเงิบ ๆ สะสมมา โดยเฉพาะความเห็นด้วยในหลักการดังกล่าวมีมากขึ้น และปรากฏผลชัดเจนขึ้นระหว่างการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ที่มีการระดมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและหน่วยงานระดับต่าง ๆ เมื่อมีข้อสรุปในแนวทางเดียวกันว่า “อยากให้เห็นเวทีที่หลายฝ่ายคิดแก้ปัญหาาร่วมกัน สร้างสติปัญญาาร่วมกัน โดยมีความรักในมาตุภูมิ รักในท้องถิ่น เป็นสายใยที่รองรับการมาทำงานร่วมกัน” ซึ่งทำให้เรื่องประชาคมได้รับความสำคัญสูงในยุทธศาสตร์ของแผนฯ 8 โดยเฉพาะ “ประชาคมจังหวัด” (วิชัย รูปขำดี และคณะ. 2544 : 12-13)

สรุปได้ว่า องค์ประกอบของประชาคม ประกอบด้วย การที่ประชาชนมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน การมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ความเป็นธรรมชาติที่มีใจการแต่งตั้ง มีองค์ความรู้และความสามารถในการแสวงหาความรู้ มีการเรียนรู้จากการปฏิบัติหรือทำกิจกรรมร่วมกัน มีการติดต่อสื่อสารกันอย่างต่อเนื่อง และมีระบบการจัดการที่ดีมีคุณภาพ เป็นต้น

4. เปรียบว่าด้วยการประชาคม

งานวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยศึกษาระเบียบว่าด้วยการประชาคม ซึ่งประชาคมตำบล มีองค์ประกอบ ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2548 : 10)

4.1 นายกองกิจการบริหารส่วนตำบล

4.2 ตัวแทนของประชาคมหมู่บ้าน ๆ ละ 10% แต่ไม่น้อยกว่า 7 คน ได้แก่

4.2.1 ผู้ใหญ่บ้าน (1 คน)

4.2.2 สมาชิก อบต. (ประชาคมหมู่บ้านละ ๆ 2 คน)

4.2.3 ผู้แทนฝ่ายกลุ่มประชาชนที่ประชาคมหมู่บ้านคัดเลือก (ประชาคมหมู่บ้านละ ๆ 4 คน)

4.2.4 ผู้แทนกองทุนหมู่บ้านในตำบล ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนผู้นำอาชีพ ก้าวหน้า ผู้นำการจัดทำแผนพัฒนา

4.2.5 ผู้แทนเครือข่ายกองทุนของชุมชน (ถ้ามี)

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนการพัฒนาท้องถิ่น

การวางแผนถือเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าวโดยใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องวางแผนการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาคมทั้งในปัจจุบันและอนาคตมีการปฏิบัติตามแผนงาน โครงการที่กำหนดให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในช่วงเวลาที่กำหนด มีการควบคุมติดตาม วัดและประเมินผล โดยการบริหารจัดการตามแผน แผนงาน โครงการนั้น จะต้องเป็นการบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใส และพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบทั้งโดยหน่วยงานของรัฐและประชาคม

1. ความหมายของการวางแผน

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2526 : 56) ให้คำนิยามของการวางแผนว่า เป็นความพยายามจริงจังที่จะเข้าไปมีอิทธิพลในการกำหนดทิศทางคุณในการเปลี่ยนแปลงของปัจเจก

เศรษฐกิจ หรือการวางแผนการพัฒนาเป็นการวางแผนทางปฏิบัติในอนาคตอย่างมีเกณฑ์ และเป็นการวางความพยายามที่ต่อเนื่องเพื่อเลือกเป็นแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดในการบรรลุเป้าหมาย

อนันต์ เกตุวงษ์ (2541 : 6) ได้ให้ความหมายระบุนคำว่าวางแผน (Planning) มาจากภาษาละตินว่าแพลนัม (Plenum) ซึ่งมีความหมายเป็นพื้นที่ราบ (Flat Surface) และได้นำมาใช้ในภาษาอังกฤษเมื่อศตวรรษที่ 17 โดยพจนานุกรมออกซฟอร์ด (Oxford Dictionary) ตามความหมายของพื้นราบ หมายถึง การกำหนดแบบฟอร์มในทางราบ เช่นแผนที่และแบบพิมพ์เขียว (Blueprint) ของสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ

กรมการปกครอง (2543 : 1) กล่าวว่า การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง การตัดสินใจล่วงหน้าเกี่ยวกับการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นในด้านเศรษฐกิจ สังคม โครงสร้างพื้นฐาน สิ่งแวดล้อม การเมืองและการบริหาร โดยมีการนำปัญหาความต้องการ และศักยภาพของท้องถิ่นมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดจุดมุ่งหมายในการพัฒนา และแนวทางการดำเนินงาน ตามกรอบของจุดมุ่งหมายดังกล่าว แล้วนำกรอบแนวทางการพัฒนามากำหนดรายละเอียดในรูปแบบของแผนงานและโครงการ เพื่อให้แผนงานและโครงการพัฒนาของท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายและแนวทางในการพัฒนาอย่างเป็นระบบ

ขนิษฐา ศรีนนท์ (2544 : 12) กล่าวว่า การวางแผนเป็นขั้นตอนแรกที่มีความสำคัญในกระบวนการบริหารงานขององค์กร เป็นแนวทางในการกำหนดทิศทางการดำเนินงานขององค์กร กำหนดภารกิจและกิจกรรม โดยการนำปัญหาความต้องการ นโยบาย ระเบียบ คำสั่ง ศักยภาพขององค์กร และสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร มาวิเคราะห์เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ ตัดสินใจและวินิจฉัยทางเลือกในอนาคต เพื่อให้้องค์การประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขปัญหาสนองตอบความต้องการและเป็นการพัฒนาศักยภาพขององค์กรได้

พวงทอง โยธาใหญ่ (2545 : 26) กล่าวว่า การวางแผนเป็นของคู่กันกับการพัฒนา คงจะไม่มีสังคมใดหรือประเทศไหนที่จะพัฒนาได้โดยไม่มีวางแผน ทั้งนี้เพราะแผนเป็นสิ่งที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างมีระบบ ดังนั้นการวางแผนและการพัฒนาจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับสังคมทุกรูปแบบ และองค์กรสหประชาชาติได้ให้คำนิยามของการพัฒนาไว้ว่า การพัฒนา คือกระบวนการของการยอมให้และส่งเสริมให้ประชาชนได้รับสิ่งที่เขาต้องการ อันหมายถึงความพยายามที่จะทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้าทางสังคมของมนุษย์และเป็นการกระทำที่มีระบบ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2546 : 2-4) กล่าวว่า การวางแผนเป็นการพิจารณาและกำหนดแนวทางปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย เป็นการคาดการณ์สิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้น ฉะนั้นการวางแผน จึงเป็นกระบวนการทางสติปัญญาที่พิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติงานมี

รากฐานตัดสินใจตามวัตถุประสงค์ ความรู้และการคาดการณ์อย่างใช้ดุลยพินิจ จึงกล่าวได้ว่า การวางแผนคือความพยายามที่เป็นระบบ (Systematic attempt) เพื่อตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับอนาคต

2. องค์ประกอบของการวางแผน

ปรกรณ์ ปรียากร (2542 : 26-28) แยกองค์ประกอบของการวางแผนได้ 7 ประการ ดังนี้

1. การวางแผนเป็นกระบวนการ (A Process) กระบวนการในที่นี้หมายถึงกิจกรรมที่ต่อเนื่องกันซึ่งเกิดขึ้นในหน่วยเดียวกัน กิจกรรมที่ต้องการทั้งทรัพยากรและพลังงานเพื่อทำให้งิจกรรมดำเนินไปได้

2. การจัดเตรียม (Preparing) การวางแผนเป็นการเตรียมชุดหนึ่งของการตัดสินใจเพื่อการได้รับอนุมัติและการดำเนินการโดยองค์กรอื่นๆ แม้ว่าหน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่วางแผนมีอำนาจจะอนุมัติและดำเนินการตามแผนก็ตามกระบวนการดังกล่าวนี้ยังมีอยู่ต่างหาก โดยเฉพาะ

3. ข้อมูลข่าวสาร (Information or set of Information) ข้อมูลข่าวสารเปรียบได้กับเส้นเลือดใหญ่ของการเตรียมการวางแผน ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารจึงเป็นสิ่งที่นักวางแผนต้องสืบค้นรวบรวม คัดแยก วิเคราะห์ กลั่นกรอง และสรุปจากสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ

4. การตัดสินใจเพื่อการกระทำ (Decision for Action) การวางแผนมุ่งสู่การกระทำเป็นสำคัญ ไม่ได้มุ่งไปสู่วัตถุประสงค์อื่น แต่เป็นการวางแผนที่มีผลงานระดับสอง (Secondary Results) อื่นหลาย ๆ อย่าง เช่นการพัฒนาการบริหาร การพัฒนาการตัดสินใจและการฝึกอบรมให้คนทำงานร่วมกัน เป็นต้น

5. ในอนาคต (In the Future) ลักษณะสำคัญยิ่งของการวางแผน ได้แก่ การมุ่งสู่อนาคตมีการพยากรณ์เหตุการณ์ในอนาคต ความไม่แน่นอน และเงื่อนไขต่าง ๆ

6. การมุ่งสู่การทำงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ (Directed at Achieving Goals) กระบวนการวางแผนไม่สามารถดำเนินไปได้ถ้าขาดวัตถุประสงค์ ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์จะเป็นตัวกำหนดทิศทาง จุดมุ่งหมายปลายทางของการกระทำเป็นกระบวนการดังกล่าวมา

7. ใช้วิธีการที่ให้ผลงานสูง (By Optimal Means) จุดสำคัญอันหนึ่งในกระบวนการวางแผนก็คือ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการกับเป้าหมาย (Means/and Ends) เพื่อเลือกวิธีการกระทำที่ก่อให้เกิดผลตามเป้าหมายมากที่สุด

ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่า การตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกเกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หรือวิธีการกระทำโดยทั่วไปจะเป็นการตอบคำถามต่อไปนี้จะทำอะไร (What) ทำไมจึงต้องทำ (Why) ใครบ้างที่เป็นผู้กระทำ (Who) จะกระทำเมื่อใด (When) จะกระทำกันที่ไหน (Where) และจะกระทำกันอย่างไร (How)

การตอบคำถามห้าประการแรกสามารถกระทำได้โดยบุคคลทั่วไป หรือผู้บริหารที่มีประสบการณ์กว้าง ๆ เพราะทำได้โดยอาศัยความสามารถทั่วไป ส่วนการตอบคำถามสุดท้ายคือทำอย่างไร จำเป็นต้องมีความรู้เฉพาะด้าน หรือผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้นโดยตรง เช่น วิศวกร แพทย์ หรือนิติกร เป็นต้น ผู้ที่ไม่มีความรู้หรือประสบการณ์เฉพาะด้านไม่สามารถบอกได้อย่างถูกต้อง ดังนั้น การวางแผนโดยทั่วไปจึงต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคคลจำนวนหนึ่ง

3. ประเภทของการพัฒนาท้องถิ่น (กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2548 : 5)

3.1 การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายถึง แผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาอำเภอ

3.2 แผนการพัฒนสามปี หมายถึง แผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรพัฒนาส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดและแผนงาน โครงการพัฒนาที่สร้างขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าความครอบคลุมระยะสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

3.3 แผนปฏิบัติการ หมายถึงแผนการดำเนินงานขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงถึงรายละเอียดและแผนงาน โครงการพัฒนา และกิจกรรมที่ดำเนินจริงทั้งหมด ในพื้นที่องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณนั้น

4. ลักษณะของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ดี (กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2548 : 6)

4.1 เป็นลักษณะของการกำหนดวิธีการล่วงหน้าว่าในแต่ละจุดหมายของการพัฒนาจะดำเนินโดยวิธีการใดและมีการกำหนดจุดมุ่งหมายที่ต้องการจะบรรลุได้อย่างชัดเจนทั้งด้านคุณภาพ ปริมาณ กลุ่มเป้าหมายและเวลา

4.2 เป็นการทำงานในเชิงรุกที่มุ่งจะเข้าไปเอาชนะปัญหาและอุปสรรครวมทั้งป้องกันมิให้เกิดปัญหาและอุปสรรคซ้ำซ้อนขึ้นมามาก โดยอาศัยข้อมูลในอดีต สภาวะการณ์ในปัจจุบัน และ

แนวโน้มในอนาคต ตลอดจนถึงศักยภาพขององค์กรและระเบียบต่างๆ ตลอดจนความจำเป็นเร่งด่วน มาประกอบการพิจารณา

4.3 เป็นรูปแบบที่สามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุถึงเจตนารมณ์ได้จริง โดยแนวทางการดำเนินงานตามแผนจะต้องมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและตั้งอยู่บนพื้นฐานความเป็นจริงและอยู่บนหลักเหตุและผล

4.4 เป็นรูปแบบการปฏิบัติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและสิ่งแวดล้อมแผนยุทธศาสตร์จะต้องมีความยืดหยุ่นหรือการปรับปรุงได้ง่าย เพื่อให้ทันต่อสภาพการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมหรือปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กร

4.5 เป็นเครื่องมือในการยึดโยงค่านิยมและวัฒนธรรมขององค์กรเข้าด้วยกันผู้ปฏิบัติในองค์กรมีความรู้สึกเป็นรายการที่ต้องร่วมกันปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกัน

5. วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศูนย์ (กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2548 : 8)

5.1 เพื่อเป็นกรอบในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2 เพื่อให้การพัฒนาท้องถิ่นมีทิศทางสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และนโยบายการพัฒนาท้องถิ่น

5.3 เพื่อให้สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

6. ประโยชน์ของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศูนย์

6.1 เป็นกรอบในการปฏิบัติงาน แผนยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดแนวทางเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กรและเปรียบเสมือนเข็มทิศในการชี้ทางการพัฒนา ทำให้การพัฒนาเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองทรัพยากรในการบริหาร

6.2 เป็นการรวมพลังในองค์กร กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เป็นลักษณะของความร่วมมือร่วมใจในการดำเนินงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อันส่งผลต่อความรู้สึกในการมีส่วนร่วมเป็นพันธกิจร่วมกันในองค์กร ซึ่งผลจากการร่วมมือกันจะนำไปสู่การมีผลงานที่มีประสิทธิภาพ

6.3 เป็นตัวส่งเสริมกำลังใจในการปฏิบัติงาน แผนยุทธศาสตร์ไม่เป็นเพียงการวิเคราะห์ข้อมูล แต่รวมถึงความคิดสร้างสรรค์และแผนยุทธศาสตร์จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานทราบแนวทางและความมุ่งหวัง จึงส่งผลให้เกิดความมั่นใจในการปฏิบัติงาน โดยปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

6.4 แผนยุทธศาสตร์เป็นตัวสะท้อนให้เห็นทุกสถานการณ์ ทั้งในอดีตปัจจุบันอนาคต ในภาพของศักยภาพหรือจุดแข็ง จุดอ่อน ตลอดจนปัจจัยที่จะสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคในการ ปฏิบัติงานขององค์กร

7. องค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้มีองค์กรในการจัดทำให้มี แผนพัฒนาท้องถิ่นดังนี้

7.1 คณะกรรมการการพัฒนาท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดแนวทาง การพัฒนาของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ การผังเมือง ตลอดจนให้คำปรึกษาหรือเกี่ยวข้องกับการ พัฒนาท้องถิ่น

7.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีหน้าที่จัดทำ ร่างแผนพัฒนา ให้สอดคล้องกับแนวพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด

7.3 คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดกรอบ ทิศทาง แนวทาง รวมทั้งประสานการพัฒนาองค์กรส่วนท้องถิ่นในจังหวัดให้สอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาจังหวัด อำเภอ ตรวจสอบและวิเคราะห์แผนพัฒนาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัด และให้ความเห็นชอบร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หรือ แผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด รวบรวมข้อมูลขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการประสานแผนคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น อาจ มอบอำนาจการให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนาให้คณะกรรมการประสานแผนระดับอำเภอ เพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนได้ภายใต้แผนกำหนดกรอบนโยบายแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการประสาน แผนกำหนด

7.4 คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ กำหนดแนวทางวิธีการในการติดตามและประเมินผลการพัฒนา ดำเนินการติดตามและประเมินผล แผนพัฒนา รายงานผลและเสนอความเห็นซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผลพัฒนาต่อสภา ท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และประกาศผลการติดตามและประเมินผล แผนพัฒนาให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งภายในเดือนธันวาคมของทุกปี สำหรับองค์ประกอบขององค์กรในการจัดทำและประสานแผนพัฒนา (ยกเว้นคณะกรรมการการ สนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา) จะมีลักษณะ “ไตรภาคี” โดยมีองค์ประกอบจากตัวแทนของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนของข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาคและรัฐวิสาหกิจและตัวแทนจากภาคประชาชนในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อประสานงานและบูรณาการรวมทั้งสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานส่วนท้องถิ่น

8. ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาหน่วยงานที่รับผิดชอบเตรียมการจัดทำโครงการเพื่อเสนอให้ผู้บริหารอนุมัติ

ขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ รวบรวมข้อมูลและปัญหาของท้องถิ่น โดยนำแผนชุมชนมาใช้พิจารณาประกอบ พร้อมทั้งจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสภาพการพัฒนาของท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยใช้เทคนิค SWOT Analysis โดยการวิเคราะห์ถึงโอกาสและภาวะคุกคามหรือข้อจำกัด รวมถึงการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็งของท้องถิ่น ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงปัจจัยภายในและภายนอก

SWOT Analysis

เป็นการจัดทำแผนกลยุทธ์วิธีหนึ่งซึ่งจะช่วยให้องค์กรทราบถึงสถานภาพขององค์กร อันจะทำให้สามารถกำหนดเป้าหมายได้อย่างถูกต้องและประสบความสำเร็จ โดยวิเคราะห์จากสภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอก 4 ประเด็น คือ

1. **S – Strength** หมายถึง จุดแข็ง องค์กรจะต้องมีการประเมินจุดแข็งของตนเอง เพื่อพิจารณาเงื่อนไขแห่งความสำเร็จขององค์กรตนในมิติต่าง ๆ เช่น สถานภาพทางการเงิน บุคลากร ผลผลิต โดยประเมินค่าเป็นระดับจากสูงสุด ไปหาลดต่ำสุด อย่างไรก็ตามจุดแข็งในบางมิติอาจไม่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กรก็ได้

2. **W – Weakness** หมายถึง จุดอ่อน องค์กรจะต้องมีการประเมินจุดอ่อนของตน เพื่อพิจารณาเงื่อนไขแห่งความล้มเหลวขององค์กรในมิติต่าง ๆ เช่น เกี่ยวกับการประเมินจุดแข็ง โดยมีการประเมินค่าจากสูงสุด ไปหาลดต่ำสุด อย่างไรก็ตาม จุดอ่อนในบางมิติอาจไม่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร

3. **O – Opportunity** หมายถึง โอกาสหรือสิ่งที่องค์กรได้เปรียบคู่แข่ง ทั้งนี้องค์กรควรพิจารณาโอกาสในมิติของความพึงพอใจและความน่าประสบความสำเร็จขององค์กร

4. **T – Threat** หมายถึง อุปสรรคที่ขัดขวางการพัฒนาขององค์กร ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อเป้าประสงค์ขององค์กร ทั้งนี้ควรพิจารณาอุปสรรคในมิติของความรุนแรงและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้น

บางครั้งการจำแนกโอกาสและอุปสรรคเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เพราะทั้งสองสิ่งนี้สามารถเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการเปลี่ยนแปลงอาจทำให้สถานการณ์ที่เคยเป็นโอกาสกลับกลายเป็นอุปสรรคได้ และในทางกลับกัน อุปสรรคอาจกลับกลายเป็นโอกาสได้เช่นกันด้วยเหตุนี้องค์กรมีความจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ของตนให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์แวดล้อม

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจหลักการพัฒนาท้องถิ่น นำข้อมูลที่ได้จากขั้นที่ 2 และขั้นตอนที่ 3 มากำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจหลักการพัฒนาท้องถิ่น

วิสัยทัศน์ (Vision) หมายถึง ถ้อยแถลงที่ระบุถึงสภาพการณ์ในอนาคตซึ่งเป็น “จุดหมาย” ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต อันเป็นการตอบคำถามที่ว่า “ท้องถิ่นต้องการอะไรในอนาคต”

ภารกิจหลัก (Mission) หมายถึง ข้อความหรือถ้อยแถลงถึงลักษณะหรือขอบข่ายในการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการบริหารหรือการจัดบริการสาธารณะรวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรหรือภาพลักษณ์ที่ต้องการนำเสนอ และปณิธานหรือปรัชญาในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นขอบเขตของบทบาทหน้าที่หลักหรือขอบเขตของกิจกรรมที่มุ่งเน้นเป็นพิเศษที่ต้องการดำเนินการแก้ไขเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนด

ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นการนำเอาวิสัยทัศน์และภารกิจหลักที่นำมาพัฒนา กำหนดจุดมุ่งหมาย เพื่อเป็นการกำหนดขอบเขตหรือประเภทของกิจกรรมที่ควรดำเนิน เพื่อการนำไปสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้

ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาท้องถิ่น เป็นการกำหนดผลสำเร็จที่ต้องการ โดยดำเนินการหลังจากที่ทราบภารกิจหลักที่ต้องทำแล้ว เพื่อนำท้องถิ่นไปเพื่อให้บรรลุตามความต้องการที่จะเป็นในอนาคต

ขั้นตอนที่ 7 การกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมื่อได้ดำเนินการกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจหลัก วัตถุประสงค์และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยอาศัยพื้นฐานการวิเคราะห์ SWOT แล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง แนวคิดหรือวิธีการที่แยกสาย อันบ่งบอกถึงลักษณะการเคลื่อนไหวขององค์กรว่าจะก้าวไปสู่เป้าหมายที่ต้องการในอนาคตได้อย่างไร จะไปให้ถึงจุดหมายอย่างไร

ขั้นตอนที่ 8 การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น เป็นการกำหนดปริมาณหรือจำนวนสิ่งที่ต้องการให้บรรลุในแต่ละแนวทางการพัฒนาภายในเวลาที่กำหนด

ขั้นตอนที่ 9 การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น นำผลที่ได้จากขั้นตอนที่ 1 ถึงขั้นตอนที่ 8 มาจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เสนอต่อ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อพิจารณาและปรับปรุงเพื่อเสนอต่อผู้บริหาร เพื่อให้ผู้บริหารเสนอต่ออนุกรรมการการพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ

คณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาระดับอำเภอ พิจารณาและจัดทำความเห็นนำเสนอคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป หากได้รับความเห็นชอบก็จะส่งคืนให้ผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อประกาศใช้ต่อไป หากไม่เห็นชอบก็จัดทำคำชี้แจงแสดงความคิดเห็นและเหตุผลในประเด็นที่ไม่เห็นด้วยประกอบร่างแผนพัฒนา ส่งคืนให้ผู้บริหาร

9. ข้อจำกัดในการวางแผน (ส่วนแผนการพัฒนาส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2546 : 4-5)

9.1 การขาดข้อมูลที่เชื่อถือได้ ในการวางแผนจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลต่าง ๆ เพื่อนำมาพิจารณากำหนดจุดมุ่งหมายและกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะดำเนินงาน แต่ถ้าขณะที่ไม่มีการวางแผนนั้นกลุ่มทำงานจะได้ข้อมูลที่มาจากแหล่งเชื่อถือไม่ได้ จะทำให้การวางแผนงานนั้นเกิดการผิดพลาด ฉะนั้นข้อมูลนับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญในการกำหนดแผนงานเป็นอย่างดี

9.2 การวางแผนเป็นกระบวนการมองไปข้างหน้า ถ้าผู้บริหารมีแนวโน้มที่จะทำงานในเชิงรับมากกว่าเชิงรุก เขาไม่สามารถวางแผนที่ดีได้เลย ฉะนั้นผู้วางแผนจะต้องเป็นบุคคลที่มีความคิดริเริ่มและความกระตือรือร้นจะได้มองหาความสามารถมองหามาตรการประเมินและติดตามแผนที่วางไว้ได้อย่างเหมาะสมและเข้าใจการดำเนินงานตามแผนได้อย่างถูกต้อง

9.3 การวางแผนเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย การวางแผนอาจทำให้การปฏิบัติการบางกรณีล่าช้าไปได้ แต่ก็เป็นความจริงว่าถ้าเราไม่ใช้เวลาในการวางแผนอย่างพอเพียงแล้ว แผนที่กำหนดขึ้นอาจใช้ไม่ได้ จึงกล่าวได้ว่าการวางแผนเกี่ยวข้องกับการใช้เวลาและค่าใช้จ่ายในการวิเคราะห์สารสนเทศ และการประเมินทางเลือกต่าง ๆ ดังนั้น ถ้าการจัดการไม่จัดงบประมาณค่าใช้จ่ายอย่างเพียงพอในการวางแผน ไม่ยอมใช้เวลาให้พอเพียง คิดว่าเสียเวลานั้นเปลืองแล้วผลของแผนที่จะออกมาดีนั้น ย่อมเป็นไปได้ไม่ได้

9.4 การดำเนินการภายในองค์การที่เข้มงวดมากเกินไปในเรื่องต่าง ๆ จะเป็นอุปสรรคในการนำความคิดริเริ่มและแนวความคิดใหม่ ๆ เข้าสู่องค์การ ฉะนั้นผู้วางแผนจะต้องมีความยืดหยุ่นการดำเนินการในบางกรณีซึ่งจะนำผลดีมาสู่องค์การ

9.5 การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีข้อจำกัดในการวางแผน บางครั้งเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์กรธุรกิจต่าง ๆ ทั่วโลก เป็นผลกระทบอย่างต่อเนื่องมาจาก ความผันผวนทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ฉะนั้นผู้วางแผนไม่สามารถยอมรับเรื่องราวต่างๆที่อาจเกิดขึ้นได้ อาจจะนำไปสู่การต่อต้านจากกลุ่มคนงานและทัศนคติเช่นนี้จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการวางแผนที่เกิดขึ้นขาดประสิทธิภาพ

สรุปการวางแผนพัฒนา คือการนำข้อมูลปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาแก้ไขปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น เพื่อสนองความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ ๆ โดยดำเนินการตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายเพื่อให้ครอบคลุมถึงปัญหา มุ่งพัฒนาให้มีประสิทธิภาพชีวิตของประชาชนเป็นหลัก ไม่มีองค์การใดที่จะประสบความสำเร็จได้ โดยปราศจากการวางแผนดังนั้นการวางแผนจึงเป็นภารกิจอันดับแรกที่มีความสำคัญของกระบวนการจัดการที่ดี (คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2547 : 11-13)

10. ขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาสามปีตามขั้นตอน ดังนี้

10.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนารวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

10.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมประเด็นหลักการพัฒนา ปัญหา ความต้องการ และข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี แล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

10.3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

10.4 ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีให้จัดทำและทบทวนแผนพัฒนาสามปีให้แล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายนก่อนงบประมาณประจำปี

11. แนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นัฏกร โสภานเปง (2550 : 28 – 29) กล่าวถึงแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 คือ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตจังหวัดแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ตามแนวทาง ดังนี้

11.1 เตรียมการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยจัดประชุมกับประชาคมท้องถิ่น เพื่อกำหนดกรอบแนวทางการพัฒนา โดยยึดแนวทาง ดังนี้

11.1.1 ให้จัดทำแผนพัฒนาสามปีให้มีความสอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด และเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ หรือจัดเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาขึ้นมาใหม่

11.1.2 การจัดทำแผนพัฒนาสามปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจทบทวนจากแผนพัฒนาสามปีเดิม โดยนำโครงการที่กำหนดไว้จะดำเนินการมาใช้ หรืออาจพิจารณาทบทวนปรับปรุง โดยการกำหนดรายละเอียด วัตถุประสงค์ เป้าหมาย งบประมาณ หรือจัดลำดับความสำคัญของโครงการใหม่และเพิ่มเติมโครงการใหม่

11.1.3 ให้ยึดหลักปรัชญาและแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งประกอบด้วย 3 ลักษณะ คือ ความพอประมาณ ความมีเหตุผล และการมีภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว เป็นแนวทางในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชน ให้ยึดหลักความพอเพียงใน 3 ระดับ คือ ระดับบุคคล/ครอบครัว ระดับชุมชน/องค์กร และระดับประเทศ โดยบูรณาการให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่มีการปฏิบัติในพื้นที่ เช่น โครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้าน/ชุมชน การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน

11.1.4 ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทุนทางสังคม ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้กำหนดให้เป็น วาระแห่งชาติ เพื่อปูพื้นฐานคนไทยและสังคมไทยสู่สังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ ได้อย่างรู้เท่าทันท่ามกลางสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในสังคมโลก และเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศให้เจริญเติบโตอย่างก้าวหน้า สมดุล ยั่งยืน และไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนโดยรวม โดยมีองค์ประกอบ 3 ทุน คือ ทุนมนุษย์ ทุนที่เป็นสถาบัน และทุนทางปัญญาและวัฒนธรรม

11.1.5 การดำเนินงานเมื่อนำอยู่ ชุมชนนำอยู่ ซึ่งเป็นนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545- 2549) และจะมีการขับเคลื่อนต่อไปในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 โดยมีเป้าหมายมุ่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และพัฒนาเมื่อนำอยู่ ชุมชนนำอยู่ ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมใน 5 มิติ คือ มิติเมืองปลอดภัย มิติเมืองสะอาด มิติเมืองคุณภาพชีวิต มิติเมืองธรรมาภิบาล และ มิติเมืองวัฒนธรรม

11.1.6 ให้นำข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช. 2ค) และข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ มาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

11.1.7 ให้คำนึงถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่าง ๆ อย่างเหมาะสมในกรณีที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดทำผังเมืองหรือผังตำบลแล้ว ให้ใช้ผังเมือง หรือผังตำบลเป็นข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีด้วย

11.1.8 ให้คำนึงถึงหลักการบูรณาการโครงการ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่น ๆ คือ โครงการที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกันและสามารถจัดกิจกรรมสนับสนุนซึ่งกันและกันได้ หรือโครงการลักษณะ/ประเภทเดียวกันที่มีสถานที่ตั้งอยู่ในเขตติดต่อกัน หากสามารถจัดทำโครงการพร้อมกัน ซึ่งสามารถประสานรูปแบบหรืองบประมาณให้มีลักษณะสอดคล้องต่อเนื่องกันแล้ว ให้ทำการประสานและบูรณาการ โครงการ เพื่อลดความซ้ำซ้อน ประหยัดงบประมาณ และทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์มากขึ้น

11.1.9 แผนพัฒนาสามปี จะมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดของโครงการพัฒนา ภายใต้ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา ดังนั้น ในการจัดทำโครงการให้คำนึงถึงความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ โดยคำนึงถึงสถานะทางการคลังของท้องถิ่น และความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้แผนพัฒนาสามปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่ใกล้เคียงความจริง และในการจัดทำโครงการให้มีการจัดลำดับความสำคัญ ความเร่งด่วนของโครงการ กล่าวคือ โครงการที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและมีความจำเป็นเร่งด่วนมากต้องนำไปปฏิบัติก่อน โดยอาจแยกโครงการออกเป็น 3 ประเภท คือ

- 1) โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง
 - 2) โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอุดหนุนให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ
- ตามที่มีระเบียบ กฎหมายกำหนดไว้

3) โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นรวมทั้งโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

11.1.10 ใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีโดย

1) ให้การสนับสนุนการจัดทำแผนชุมชนให้เกิดขึ้นในทุกพื้นที่ โดยให้การให้คำแนะนำในการจัดทำ ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ สนับสนุนข้อมูลเพื่อการจัดทำแผนชุมชน หรือโครงการ/กิจกรรม ที่เกินขีดความสามารถของชุมชนมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี

2) ให้พิจารณานำโครงการ/กิจกรรม ที่เป็นปัญหาความต้องการของประชาชนจากการจัดเวทีประชาคมท้องถิ่นมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี ทั้งนี้ เพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในพื้นที่บูรณาการการจัดทำแผนพัฒนา เพื่อเป็นจุดเชื่อมต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับปัญหาความต้องการของประชาชน ซึ่งจะนำไปสู่ความเห็นพ้องต้องกันและการทำงานร่วมกันของภาคีการพัฒนาต่าง ๆ ในพื้นที่เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจแห่งรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และตอบสนองความต้องการของประชาชนการมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นกระบวนการสำคัญที่ต้องดำเนินการและต้องมีประชาชนเข้าร่วมทุกครั้ง และจัดทำบันทึกรายงานการประชุม เพื่อเป็นการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากภาคประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

11.2 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่างๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

11.3 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมประเด็นหลักการพัฒนา ปัญหา ความต้องการ และข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี แล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

11.4 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

11.5 ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปีและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีต่อไป แผนพัฒนาสามปีให้จัดทำและทบทวนให้แล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายนก่อนงบประมาณประจำปี

สรุปได้ว่า การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเครื่องมือที่สำคัญ ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าจะมียุทธศาสตร์การพัฒนา ด้านใดบ้าง และกำหนดช่วงเวลาในการดำเนินการว่าจะดำเนินการในช่วงปีใด โดยต้องให้ สอดคล้องกับสภาพปัญหา ความเร่งด่วนของปัญหา และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และองค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จะมีลักษณะ “ไตรภาคี” โดยมีองค์ประกอบจาก ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และตัวแทนจาก ภาคประชาชนในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการสนับสนุน และการสร้าง กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งในการจัดทำแผนพัฒนา ท้องถิ่นนั้นจะต้องจัดให้มีการประชุมประคมท้องถิ่น เพื่อแจ้งแนวทางพัฒนาท้องถิ่น และรับทราบ ปัญหา ความต้องการ ของประชาชน ดังนั้น การประชุมท้องถิ่น เป็นเวทีที่สำคัญที่ประชาชน ควรเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อความสำเร็จในการวางแผนพัฒนาและบริหารท้องถิ่นของตนเอง

สภาพทั่วไป และข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลตำบลนาดูน

1. สภาพทั่วไป

เทศบาลตำบลนาดูน ตั้งอยู่ที่ทิศใต้ของจังหวัดมหาสารคามห่างจากจังหวัดมหาสารคาม ประมาณ 65 กิโลเมตร สุขาภิบาลนาดูนได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลนาดูน เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 โดยพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2542 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 9ก. วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 มีเนื้อที่ประมาณ 9.2 ตารางกิโลเมตร และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการยุบรวมสภาตำบลกับเทศบาลตำบลนาดูน และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 กรกฎาคม 2547 เป็นต้นมา ทำให้มีเนื้อที่เป็น 22.5 ตารางกิโลเมตร

ทิศเหนือ	ติดกับ ตำบลดงยาง	อำเภอนาดูน	จังหวัดมหาสารคาม
ทิศใต้	ติดกับ ตำบลหัวดง	อำเภอนาดูน	จังหวัดมหาสารคาม
ทิศตะวันออก	ติดกับ ตำบลพระธาตุ	อำเภอนาดูน	จังหวัดมหาสารคาม
ทิศตะวันตก	ติดกับ ตำบลดงควน	อำเภอนาดูน	จังหวัดมหาสารคาม

2. เขตการปกครอง

เทศตำบลนาดูนมีเขตการปกครองอยู่ 2 ตำบล คือ ตำบลนาดูน และตำบลพระธาตุ (บางส่วน) ประกอบด้วย

- หมู่ที่ 1 บ้านนาคูณ
- หมู่ที่ 2 บ้านหนองหนองโ้ง
- หมู่ที่ 3 บ้านหนองกลางโคก
- หมู่ที่ 4 บ้านหนองเม็ก
- หมู่ที่ 5 บ้านโสกม่วง
- หมู่ที่ 6 บ้านหนองบัวพัฒนา
- หมู่ที่ 7 บ้านหนองโนใต้
- หมู่ที่ 8 บ้านโนนสะอาด
- หมู่ที่ 9 บ้านจัมปาศรี
- หมู่ที่ 10 บ้านหนองกลางโคก

3. ประชากร

ข้อมูล ณ วันที่ 31 สิงหาคม 2550

3.1 ประชากรทั้งหมด	4,493	คน
3.2 ชาย	2,263	คน
3.3 หญิง	2,230	คน
3.4 จำนวนครัวเรือน	1,213	ครัวเรือน

3.5 ความหนาแน่นของประชากรเฉลี่ย 202 คน / ตารางกิโลเมตร

4. สภาพทางเศรษฐกิจ

4.1 การพาณิชย์กรรมและบริการ

4.1.1 สถานที่ประกอบการด้านพาณิชย์กรรม

1) สถานีบริการน้ำมัน	4	แห่ง
2) ตลาดสด	1	แห่ง
3) ร้านค้าทั่วไป	200	แห่ง

4.1.2 สถานที่ประกอบการเทศพาณิชย์

1) โรงฆ่าสัตว์	1	แห่ง
----------------	---	------

4.1.3 สถานที่ประกอบการด้านบริการ

1) ธนาคาร	1	แห่ง
2) สถานที่จำหน่ายอาหาร	37	แห่ง

4.1.4 สถานที่ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

- 1) ร้านซ่อม เชื่อม โลหะ จำหน่ายแก๊ส 86 แห่ง
- 2) โรงงานขนมจีน 4 แห่ง

5. สิ่งแวดล้อม

5.1 การกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล

5.1.1 วิธีการจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอยโดยจัดเก็บเอง

- | | | |
|------------------------------------|-----|-----------|
| 1) ปริมาณขยะมูลฝอย | 6 | ตัน / วัน |
| 2) รถยนต์บรรทุกขยะมูลฝอยขนาดความจุ | 12 | ลบ.ม. |
| 3) ถังรองรับขยะมูลฝอย | 522 | ใบ |
| 4) พนักงานเก็บขยะและกวาดขยะมูลฝอย | 6 | คน |
| 5) ที่ดินสำหรับทิ้งขยะมูลฝอย | 3 | ไร่ |

5.1.2 การเก็บค่าธรรมเนียมกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล

- 1) หลังคาเรือน 10 บาท / เดือน
- 2) ร้านค้า 10 บาท / เดือน

5.1.3 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

- 1) สถิติเพลิงไหม้ในรอบปี (1 มกราคม – 31 ธันวาคม 47) 10 ครั้ง

ความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินจากเพลิงไหม้ปีที่ผ่านมาคิดเป็นมูลค่าความเสียหายประมาณ 1,573,200 บาท

- 2) บริการแจกจ่ายน้ำให้กับประชาชน จำนวน 10 เที่ยว / วัน

- 3) รถดับเพลิง จำนวน 1 คัน บรรจุน้ำได้ 3,000 ลบ.ม.

ซื้อเมื่อ พ.ศ. 2535 ราคา 1,297,170 บาท

- 4) รถบรรทุกน้ำ จำนวน 1 คัน บรรจุน้ำได้ 6,000 ลบ.ม.

ซื้อเมื่อ พ.ศ. 2546 ราคา 1,398,000 บาท

พนักงานดับเพลิง จำนวน 6 คน

อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน จำนวน 100 คน

การฝึกซ้อมบรรเทาสาธารณภัยปีที่ผ่านมา 3 ครั้ง

6.ศาสนา

ในเขตเทศบาลตำบลนาคูณมีวัดทั้งหมด 2 วัด 5 สำนักสงฆ์

- 6.1 วัดนาคูณพัฒนาราม
- 6.2 วัดนาคูณศรัทธาราม
- 6.3 สำนักสงฆ์อัมพวัลย์
- 6.4 สำนักสงฆ์หนองกลางโลก
- 6.5 สำนักสงฆ์ประชาบำรุง
- 6.6 สำนักสงฆ์โนนสะอาด
- 6.7 สำนักสงฆ์พระธาตุ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ชนิกา พันล้อม (2550 : 70) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาล ตำบลแม่แจ่ม อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาล อยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วม ด้านด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้านการมีส่วนร่วมในการนำแผนไปปฏิบัติ ด้านการมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์และด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล จัดอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ เริ่มมีความสนใจและความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ร่วมกับทางเทศบาลซึ่งสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น แต่เนื่องจากการพัฒนาด้านความรู้ความเข้าใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้นอาจจะทำให้ไม่สมบูรณ์มากนัก เนื่องจากประชากรในท้องถิ่นส่วนใหญ่มีการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษา แต่จากการสัมภาษณ์เทศบาลแม่แจ่มและพนักงานเทศบาลที่เกี่ยวข้องจะเห็นได้ว่าเทศบาลเริ่มให้ความสัมพันธ์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยใช้แผนเป็นเครื่องมือบริหาร โดยนำข้อมูลในแผนพัฒนาสามปีใช้ประโยชน์ในการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นการกำหนดยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ สังเกตโดยเทศบาลจัดทำโครงการให้ความรู้ความเข้าใจกับประชาชนเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาสามปีและจัดทำประชาคมหมู่บ้านต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับประชาชน สามารถทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เอื้ออารีย์ เงินใส (2551 : 68-74) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลเวียง อำเภอฝาง จังหวัดเชียงราย พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ของประชาชนด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ ด้านการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และด้านการมีส่วนร่วมในการพยายามประเมิณผล อยู่ในระดับ ปานกลาง กิจกรรมที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ในการจัดทำแผนพัฒนาของ อบต. มากที่สุด คือ การเข้าร่วมประชุมประชาคมหมู่บ้าน และมีส่วนร่วมน้อยที่สุด คือ อื่น ๆ โดยประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมโดยสมัครใจมากที่สุด เหตุผลที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ได้แก่ ทำให้การบริหารงานของ อบต. มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สนองตอบความต้องการและแก้ไขปัญหาได้ เป็นโอกาสได้ร่วมรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ได้รับประโยชน์ เช่นด้านสาธารณสุข ปลอดภัย การศึกษา สาธารณสุข ฯลฯ เหตุผลที่ประชาชนไม่เข้าร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากงบประมาณที่ อบต. สนับสนุนไม่เพียงพอตามความต้องการ และมีตัวแทนอยู่แล้ว

เชาว์วิศ ดอน โอฬาร (2555 : 57-58) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า ตำบลเจ้าท่า อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและรายด้านทั้ง 3 ด้าน อยู่ในระดับมาก เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านการวางแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนา ด้านการวางแผนชุมชน และด้านการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ตามลำดับ 1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ของประชาชนที่มีอาชีพต่างกัน โดยรวมและรายด้านทั้ง 3 ด้าน ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ของประชาชนที่มีระดับการศึกษาต่างกัน โดยรวมและรายด้าน ทั้ง 3 ด้าน ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 3) การเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกตามอาชีพและระดับการศึกษา ดังนี้ 1) ประชาชนที่มีอาชีพต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 2) ประชาชนที่มีอาชีพต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ข้อเสนอแนะในการมีส่วนร่วมของประชาชนใน

การจัดทำแผนพัฒนาตำบล 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า อำเภออมลไศย จังหวัดกาฬสินธุ์ จากการสัมภาษณ์ ดังนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องชี้แจงและทำให้ประชาชนทราบถึงความสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาของชุมชน เพื่อการมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืน จัดให้มีการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารแก่ชุมชน อย่างต่อเนื่องทั่วถึงและรวดเร็ว ควรจัดให้มีการอบรมบุคลากรทั้งในส่วนของเทศบาลและชุมชนเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับงานที่ทำสำรวจสภาพปัญหาเพื่อให้ได้ข้อมูลตามข้อเท็จจริง สร้างความเข้าใจให้ประชาชนเล็งเห็นความสำคัญของการพัฒนาจัดประชุมชี้แจงในแผนงานต่าง ๆ เพื่อความโปร่งใส และควรจัดให้มีการประชุมประชาชนเพื่อชี้แจง เหตุผลและความสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

ธนรัฐ ใหม่คามิ (2555 : 73-74) ได้ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนพัฒนาของเทศบาลเมืองมหาสารคาม สรุปผลการศึกษา ดังนี้ 1. ระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนพัฒนาของเทศบาลเมืองมหาสารคาม พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมาก จำนวน 4 ด้าน คือ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการพัฒนาสังคม ด้านการพัฒนา การบริหารจัดการ และอยู่ในระดับปานกลาง 1 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ตามลำดับ 2. ระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนพัฒนาของเทศบาลเมืองมหาสารคาม จำแนกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา เขตการปกครอง และอาชีพ โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนก พบว่า เพศชาย มีค่าเฉลี่ยสูงสุด และเพศหญิง มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด เมื่อจำแนกตามอายุ พบว่า อายุ 41 ปีขึ้นไป มีค่าเฉลี่ย สูงที่สุด และ อายุ 31-40 ปี มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด จำแนกตามระดับการศึกษา พบว่า ระดับปริญญาตรีขึ้นไป มีค่าเฉลี่ย สูงที่สุด และ ระดับปวส อนุปริญญาตรี มีค่าเฉลี่ย ต่ำสุด จำแนกตามเขตการปกครอง พบว่า เขตการปกครองที่ 2 มีค่าเฉลี่ยสูงสุด และเขตการปกครองที่ 1 มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด เมื่อจำแนกตามอาชีพ พบว่า อาชีพเกษตรกร มีค่าเฉลี่ยสูงสุด และอาชีพข้าราชการหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีค่าเฉลี่ยต่ำสุด

3. ข้อเสนอแนะของประชาชนต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนพัฒนาของเทศบาลเมืองมหาสารคาม พบว่า ประชาชนมีข้อเสนอแนะต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนพัฒนาของเทศบาลเมืองมหาสารคาม เรียงลำดับค่าความถี่จากมากไปหาน้อย คือ ด้าน โครงสร้างพื้นฐาน ด้านการพัฒนาสังคม ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านการพัฒนาการบริหารจัดการ ด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

อมรรัตน์ กองสุข (2555 : 95-96) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชน ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเทศบาลตำบลนามน อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่ามีระดับการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเทศบาลตำบลนามนอำเภอ

นามน จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 4.02 และเมื่อพิจารณาแยกเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยเรียงลำดับด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดไปหาลำดับที่ต่ำสุด ได้ดังนี้ ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้านการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ ด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล และด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการหรือดำเนินการ และเมื่อพิจารณาแยกเป็นรายด้าน พบว่า 1) ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยรวมอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 4.09 และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมากและมากที่สุด โดยเรียงลำดับข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดไปหาลำดับที่ต่ำสุดสามอันดับแรกคือ ข้อ 5 ท่านมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน โครงการในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเทศบาล ตำบลนามน ข้อ 4 ท่านมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเลือก โครงการและความต้องการของชุมชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเทศบาลตำบลนามน ข้อ 1 ท่านได้เข้าร่วมประชุมปรึกษากับเทศบาลในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเทศบาลตำบลนามน ตามลำดับ 2) ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการหรือดำเนินการ โดยรวมอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.99 และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก ทุกข้อ โดยเรียงลำดับข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดไปหาลำดับที่ต่ำสุดสามอันดับแรกคือ ข้อ 4 ท่านมีส่วนร่วมในการดำเนินการร่วมเป็นกรรมการ จัดซื้อ จัดจ้างตามแผนงาน โครงการที่มีในแผนพัฒนาสามปีเทศบาลตำบลนามน ข้อ 5 ท่านมีส่วนร่วมในการดำเนินการตรวจสอบผลการดำเนินงานในแผนพัฒนาสามปีเทศบาลตำบลนามน ข้อ 2 ท่านมีส่วนร่วมในการดำเนินการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเทศบาลตำบลนามน ตามลำดับ 3) ด้านการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ โดยรวมอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 4.01 และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมากทุกข้อ โดยเรียงลำดับข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดไปหาลำดับที่ต่ำสุดสามอันดับแรกคือ ข้อ 4 ท่านมีส่วนร่วมได้รับประโยชน์จากโครงการที่มีบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปีเทศบาล ข้อ 1 ท่านได้รับประโยชน์จากการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเทศบาลตำบลนามน ข้อ 3 โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีในแผนพัฒนาสามปีเทศบาลตำบลนามนมีประโยชน์ต่อท่าน ตามลำดับ 4) ด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล โดยรวมอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 4.01 และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก ทุกข้อ โดยเรียงลำดับข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดไปหาลำดับที่ต่ำสุดสามอันดับแรก คือ ข้อ 2 ท่านมีส่วนร่วมในการกำหนดเกณฑ์ประเมินผลสำเร็จของแผนงาน โครงการต่าง ๆ ที่มีในแผนพัฒนาสามปีเทศบาลตำบลนามน ข้อ 5 ท่านได้มีส่วนร่วมในการประเมินผลการได้รับประโยชน์ของชุมชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเทศบาล ตำบลนามน ข้อ 1 ท่านมีส่วนร่วมในการประเมินผลงานในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเทศบาลตำบลนามนตามลำดับ การเปรียบเทียบโดยจำแนกตามอาชีพ ระดับ

การศึกษา และเขตเลือกตั้ง พบว่า 1) คณะกรรมการชุมชนที่มีอาชีพแตกต่างกัน มีส่วนร่วมของ
 คณะกรรมการชุมชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเทศบาลตำบลนามนไม่แตกต่างกัน
 2) คณะกรรมการชุมชนที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการ
 จัดทำแผนพัฒนาสามปีเทศบาลตำบลนามนไม่แตกต่างกัน 3) คณะกรรมการชุมชนที่มีเขตเลือกตั้ง
 ไม่แตกต่างกัน มีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเทศบาลตำบลนามน
 ไม่แตกต่าง ข้อเสนอแนะในการศึกษาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการจัดทำ
 แผนพัฒนาสามปีเทศบาลตำบลนามน อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ เรียงความถี่ในแต่ละประเด็น
 มีข้อเสนอแนะในด้านต่าง ๆ เรียงจากมากไปน้อย คือ ได้ดังนี้ ด้านการมีส่วนร่วมในการ
 ตัดสินใจ 1. ควรมีการประชุมประชาคมเพื่อสรุปปัญหา 2. ควรมีการประชุมสัมพันธในการจัดทำ
 แผนพัฒนาสามปีเทศบาล 3. ชุมชนควรมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน และ 4. ควรมีการรับฟังความ
 คิดเห็นก่อนการจัดทำแผน ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ 1. ควรเปิดกว้างให้ประชาชนเข้า
 มามีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง 2. ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามผลดำเนินการตามแผน
 3. การเป็นกรรมการตรวจรับงานจ้างของกรรมการชุมชนควรคัดสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ
 ที่เหมาะสม ด้านการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ 1. ควรมีคำตอบแทนให้กับกรรมการ ด้านการมี
 ส่วนร่วมในการประเมินผล 1. ควรมีการติดตามประเมินผลตามแผนพัฒนาสามปีทุก 3 เดือน
 2. ควรมีการทบทวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีทุกปี 3. ควรมีการติดตามผลและสรุปปัญหาเมื่อ
 สิ้นสุดแผนพัฒนาสามปี 4. ควรมีการติดตามผลระหว่างที่มีการปฏิบัติตามแผน และ 5. ควรมีการ
 ประเมินความคุ้มค่าของแผนงานโครงการ

สรุปจากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า ปัจจัยทางสังคมบางประการมีผลต่อการ
 มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี เช่น ปัจจัยด้านอายุ เพศ ระดับการศึกษา รายได้ การมี
 ส่วนร่วมทางสังคม ความรู้ความเข้าใจในกิจกรรมที่กระทำ อีกประการหนึ่งการมีส่วนร่วมของ
 ประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีนั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหรือคุณลักษณะใดคุณลักษณะ
 หนึ่งเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่หากยังต้องเกี่ยวเนื่องและขึ้นอยู่กับปัจจัยหรือคุณลักษณะอื่น ๆ
 ประกอบด้วย ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาเลือกเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาคมในการ
 จัดทำแผนพัฒนาสามปีและสภาพแวดล้อมที่มีความเกี่ยวข้อง

กรอบแนวคิดการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาได้นำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษา เพื่อให้มีความสอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ที่ผู้ศึกษากำลังทำการศึกษาอยู่ ภายใต้หัวข้อเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลนาคุณ อำเภอนาคุณ จังหวัดมหาสารคาม

จากนั้น ผู้ศึกษาจึง ได้มาสรุปเป็นกรอบแนวคิด ดังนี้

