

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการมีส่วนร่วมของตัวแทนประชาคมหมู่บ้านในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลเวียงน้าง อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อมาเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลตำบล
4. เทศบาลตำบลเวียงน้าง
5. ประชาคมหมู่บ้าน
6. การวางแผนและการพัฒนา
7. ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local government) เป็นรูปแบบการปกครองที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในสภาพสังคมปัจจุบัน เป็นรูปแบบที่รัฐจากส่วนกลางได้มอบอำนาจในการบริหารจัดการ การปกครองตนเอง โดยเน้นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

สมพงษ์ เกษมสิน (2532 : 140) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐซึ่งมีหน้าที่สำคัญรับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับประชาชนในท้องที่หรือในขอบเขตแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ และเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐในส่วนกลาง

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2536 : 7) ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และจะเกิดการทำหน้าที่การปกครองท้องถิ่น โดยคนท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน

ทวี พันธวุฒิสถิฐ (2537 : 108) ได้อธิบายความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนที่มีองค์กรเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในพื้นที่ที่กำหนดมีอำนาจในการบริหารงานมีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจและมีสภาพของท้องถิ่นที่เป็นองค์กรสำคัญ

อุทัย หิรัญโต (2523 : 392) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น นั้นเป็น 2 ประเภท คือ

1.1.1 การปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลมอบหมายให้หน่วยงานปกครองหน่วยหนึ่งของรัฐปฏิบัติหน้าที่เป็นรัฐบาลท้องถิ่นด้วย หรือทำหน้าที่เป็นสองสถานะ (Local state government) คือ เป็นหน่วยงานปกครองที่มอบหมายจากรัฐบาลตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) และขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ในฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย ซึ่งจะเห็นได้จาก การปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส

1.1.2 การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่รัฐกระจายอำนาจให้ประชาชนท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งมีอำนาจปกครองตนเอง การปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า Local self government นี้จะมีหน่วยการปกครองซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ของรัฐดังที่เรียกว่า Creature of state มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองที่มีอำนาจเป็นอิสระของตนเอง หน่วยงานปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมีรูปแบบและอำนาจหน้าที่ประการใดบ้างจะกำหนดไว้ในกฎหมายรัฐอย่างแน่ชัด

ลิขิต ชีรเวทิน (2548 : 36) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระและได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

วิท (Wil. 1961 : 1-2 ; อ้างถึงใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร 2539 : 3) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นสร้างโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครองท้องถิ่นด้วยกันทั้งหมด หรืออำนาจบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักที่ว่าถ้าอำนาจการ

ปกครองมากประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลท้องถิ่นก็ยอมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์องค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจตน

จากความหมายการปกครองท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น คือการปกครองที่รัฐได้กระจายอำนาจการบริหารกิจการภายในท้องถิ่นให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล และดำเนินการพัฒนาท้องถิ่น แต่อยู่บนพื้นฐานของการบริหารที่ไม่ใช้รัฐอิสระยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐบาลกลางอยู่ โดยให้ประชาชนในพื้นที่ได้เลือกผู้นำในพื้นที่เพื่อพัฒนาท้องถิ่นเป็นการสนับสนุนให้บุคคลผู้อยู่ในท้องถิ่นรู้จักปัญหาได้แก้ไข ปัญหาต่างๆ ได้ตรงจุด

2. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการได้ให้ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

2.1 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ชวงส์ ฉายะบุตร (2539 : 20) ได้อธิบายความสำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นพื้นฐานไว้ ดังนี้

2.1.1 การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย (basic democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกหัดสอนการเมืองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีส่วนเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบ และห่วงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นตนเอง อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนให้ดุลพินิจในการเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น ประชาชนจึงเกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2.1.2 การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self government) กล่าวคือ การปกครองตนเองมิใช่การปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบนแต่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เอง โดยการเลือกบุคคลขึ้นมาบริหารงานท้องถิ่นเอง ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.1.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ซึ่งหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ เนื่องจากรัฐบาลมีความจำเป็นบางประการ ดังนี้

1) ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่กว้างขวาง และนับวันจะขยายเพิ่มมากขึ้น มีความซับซ้อนมากขึ้น ดังจะเห็นจากภารกิจของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ตลอดจนงบประมาณที่ใช้ในภารกิจดังกล่าวเพิ่มขึ้นทุกปี

2) รัฐบาลมีอำนาจในการดำเนินการในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหา หรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่นในรูปแบบเหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุดเนื่องจากท้องถิ่นย่อมรู้ถึงปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้อื่น ซึ่งไม่ได้อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นย่อมจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นมากที่สุด

3) กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้เสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นดำเนินการดังกล่าวเองจะเห็นได้ว่าหากไม่มีหน่วยงานปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ใจว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นถูกจุดหรือไม่ ซึ่งหากในท้องถิ่นดำเนินการเองแล้วภาระจากรัฐบาลจะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะทำหน้าที่เพียงดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

2.1.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชากร ปัญหา และความต้องการ ผู้ที่ให้บริการและแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนจึงเป็นผู้รู้ถึงสภาพดังกล่าวเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

2.1.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองของประเทศในอนาคต เพราะนักการเมืองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้งมีทักษะในการบริหารงานท้องถิ่น ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สามารถส่งผลให้ประสบผลสำเร็จในการเมืองระดับชาติ

2.1.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาประชาชนขาดการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทจะสัมฤทธิ์ผลได้นั้นต้องมาจากการริเริ่มช่วยเหลือตนเองของ

ท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างควมมีอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งหากมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงแล้วท้องถิ่นจะเกิดการพึ่งตนเองได้

2.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ (2541 : 95) ได้อธิบายความสำคัญการปกครองท้องถิ่นไว้ 5 ประการ ดังนี้

2.2.1 การปกครองท้องถิ่นจะช่วยให้การแก้ไขปัญหาการปกครองสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง เพราะประชาชนรู้ปัญหาและเป็นผู้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และการแก้ปัญหานั้นย่อมได้ผลเพราะประชาชนรู้ปัญหาดีกว่าว่าบุคคลอื่นเนื่องจากใกล้ชิดเหตุการณ์

2.2.2 การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองเท่ากับการฝึกฝนรู้จักการเรียนรู้การปกครองระดับชาติไปในตัว กล่าวอีกนัยหนึ่งการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองในระดับชาติ ซึ่งอำนวยในการพัฒนาทางการเมืองไปในตัว

2.2.3 การปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเบาภาระด้านการเงินและกำลังเจ้าหน้าที่รัฐบาลไปได้ส่วนหนึ่ง

2.2.4 การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพจะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเชื่อมั่นและศรัทธาต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีความรู้สึกว่ามีความผูกพันและมีส่วนได้ส่วนเสียความสำนึกเช่นนี้จะสร้างสรรค์พลเมืองที่รับผิดชอบ (Responsible citizens) ให้แก่ประเทศชาติเป็นส่วนรวม

2.2.5 การปกครองท้องถิ่นเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองตนเอง

2.3 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ชเนศวร์ เจริญเมือง (2548 : 36) ได้ให้ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในการพัฒนานาประชาธิปไตย 5 ประการ ได้แก่

2.3.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติที่มีกิจกรรมทางการเมืองโดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เป็นการฝึกหัดตัดสินใจทางการเมือง

2.3.2 การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจในการเมืองระดับชาติโดยง่าย

2.3.3 การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเข้มแข็งทางการเมือง (Political maturity) กล่าวคือ ประชาชนรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจในการบริหาร การเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

2.3.4 การปกครองท้องถิ่น ทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชน ด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชน โดยตรงและใกล้ชิด เกี่ยวพันกับการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะทำให้เกิดความคลั่งคลั่งมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

2.3.5 การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างการเมืองในระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้นด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมศรัทธาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับการเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น

จากความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น จึงสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญคือ เป็นรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นเหมือนสถาบันที่ฝึกสอนประชาชนให้รู้สึกมีส่วนร่วม มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารจัดการท้องถิ่นทำให้เกิดกระบวนการรับผิดชอบ และห่วงใยต่อประโยชน์อันพึงมีแก่ท้องถิ่นตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปกครองและควบคุมการปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการพัฒนาการเมือง ความสำคัญนี้จึงเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติต่อไป

3. องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

นักวิชาการได้อธิบายถึงองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

3.1 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2536 : 32) ได้อธิบายองค์ประกอบที่สำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

3.1.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมาย หน่วยการปกครองนั้นๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล

3.1.2 หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นต้องไม่อยู่ในสายบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการปกครองตนเอง (Autonomy)

3.1.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นต้องมาจากการเลือกตั้ง (Election) โดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political participation)

3.1.4 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) โดยการขออนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

3.1.5 หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ควรจะมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และ มีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

3.1.6 หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ควรจะมีอำนาจในการออกข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ข้อบังคับที่ล่วงล้ำ ไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือข้อบังคับอื่นๆ ของรัฐ

3.1.7 หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับการจัดตั้งแล้วยังอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนในสวนรวม

3.2 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ทวี พันธวุฒิสกุล (2537 : 100) ได้อธิบายองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

3.2.1 มีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายเป็นอิสระจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ และมีขอบเขตในการปกครองที่แน่นอน

3.2.2 มีอำนาจอิสระในการบริหารงานและสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการวินิจฉัยปัญหาต่างๆ รวมทั้งการกำหนดนโยบาย

3.2.3 มีงบประมาณของตนเองโดยมีอำนาจเก็บภาษีและรายได้อื่นๆ ตามกฎหมายกำหนด

3.2.4 คณะผู้บริหารท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญในการกระจายอำนาจทางการปกครอง การเมือง เศรษฐกิจและสังคม ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นได้ดำเนินการปกครองตนเอง เป็นการแบ่งเบาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่ไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง โดยให้อิสรระในการกำหนดนโยบาย แนวทางการพัฒนาการบริหารอยู่ภายใต้การกำกับดูแล และกฎหมายบัญญัติไว้ให้มีลักษณะองค์การเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง มีอิสรระในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่น ใจความสำคัญหลักที่ให้การมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งมีมาก อาทิเช่น ทำให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ผู้บริหารท้องถิ่นหรือตัวแทนก็ได้มา โดยการเลือกตั้งโดยตรง เพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นของตนเอง

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

นักวิชาการนิยามความหมายในการกระจายอำนาจนั้นมีความแตกต่างกันออกไป ดังนี้

1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2529 : 11) ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์กรปกครองหรือสถาบันของรัฐไปกระทำหรือดำเนินการกระทำหรือดำเนินการอยู่ในควบคุมดูแลของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจทางการปกครองบางส่วนให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง ส่วนกลางเพียง ควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

โกวิทช์ พวงงาม (2548 : 36) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า คือ การโอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งจัดตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นทางการจากการปกครองส่วนกลาง

ธนศวรร์ เจริญเมือง (2548 : 59) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ หมายถึง ระบอบบริหารประเทศที่เปิด โอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแล

กิจการหลายๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการบริหารแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

จากความหมายของการกระจายอำนาจจึงสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจในการบริหารการจัดการในท้องถิ่นให้คนในท้องถิ่น ได้ดูแลพื้นที่ของตน และยังเป็นส่งเสริมการบริหารจัดการของชุมชนในท้องถิ่น ได้บริหารจัดการในท้องถิ่นตนเองเพื่อไปสู่การพัฒนา ด้านสาธารณะต่างๆ อย่างทั่วถึง เข้าใจปัญหาของตนเอง อยู่กับปัญหา รู้ต้นเหตุของปัญหาแก้ไข ได้ทันเวลา

2. หลักการกระจายอำนาจ

2.1 หลักการกระจายอำนาจ

โกวิท พวงงาม (2548 : 14) ได้อธิบายไว้ว่าหลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

2.1.1 มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องมี องค์การที่เป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของตน

2.1.2 มีอำนาจในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักสำคัญในการกระจายอำนาจทางการปกครอง เพราะถ้าหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากส่วนกลางอยู่เสมอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติการกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้

2.1.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการออกไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางที่อาจจะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อมีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยตัวเอง

2.1.4 มีงบประมาณเป็นของตนเอง องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ของตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

โกวิท พวงงาม (2550 : 98) อธิบายหลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 4 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 78 ได้กำหนดให้รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและพึ่งตนเองตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นของตนเอง พัฒนาเศรษฐกิจ สังคมท้องถิ่น ระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ โครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ ในด้านการปกครองท้องถิ่น หมวด 9 ตั้งแต่ มาตรา 282 ถึง มาตรา 290 สรุปได้ว่า รัฐต้องให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีอิสระในการกำหนดนโยบายในการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ รัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมาย และเพื่อกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นยังบัญญัติสิทธิของประชาชน ในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้พ้นจากตำแหน่งสามารถเสนอให้สภาท้องถิ่นออกเทศบัญญัติท้องถิ่น รวมทั้งการแต่งตั้งและพ้นจากตำแหน่งของพนักงานและลูกจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 284 จึงได้ตราเป็นพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญ ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้มีการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองการจัดสัดส่วนภาษีอากร โดยต้องคำนึงถึงภารกิจหน้าที่ของรัฐกับองค์การปกครองท้องถิ่น และองค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง และมาตรา 12 ได้กำหนดให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นแนวทางรอบความคิด เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 โดยยึดหลักการมีส่วนร่วม

3. กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจ

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดกรอบโดยยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ (กรมการปกครอง. 2543 : 16)

3.1 ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารการจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตน โดยต้องอยู่ในการกำกับดูแลต่อรัฐบาลกลางที่มีความเป็นรัฐเดี่ยว มีความเป็นเอกราชของประเทศยังอยู่ มีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และรักษาความมั่นคงของชาติไว้ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

3.2 ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรัฐจะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการส่วนกลางราชการส่วนภูมิภาค ในส่วนของภารกิจระดับมหภาค และภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการได้กำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านนโยบาย ด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น และยังเป็นการสนับสนุน ส่งเสริมด้านเทคนิค วิชาการ การตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล

3.3 ด้านประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐจะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ และสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และมีความรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงาน ติดตามงานต่างๆ

จากสาระของการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ว่าในการกระจายอำนาจต้องมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลางส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแล ให้การปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น เลือกลงสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองอย่างใกล้ชิด มีอำนาจการปกครองตนเองได้ตามสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเองมีงบประมาณและรายได้เป็นของ

ท้องถิ่น โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ และมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของตนเอง เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้สังกัดกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

1. ความเป็นมา

เทศบาล คือ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของไทย ถือกำเนิดในสมัยพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ทรงริเริ่มและแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการศึกษาหาแนวทางในการจัดตั้งองค์กรปกครองรูปแบบเทศบาลขึ้น ขณะนั้นการดำเนินการของเทศบาลก็ยังไม่สมบูรณ์แบบตามหลักการของการปกครองตนเองตามที่มีพระประสงค์ เนื่องจากช่วงนั้นผู้บริหารเทศบาลมิได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนล้วนแต่เป็นข้าราชการประจำทั้งสิ้น จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร พ.ศ. 2475 ขึ้น ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลก็ยังไม่ได้ออกมาใช้

ในปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ตรากฎหมายโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นครั้งแรกชื่อ “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476” กฎหมายฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายในการมอบอำนาจการปกครองตนเองให้แก่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองเพื่อให้เทศบาลเป็นสถาบันการเรียนรู้การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และต่อมาได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2478 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมแล้วขึ้นเป็นเทศบาล ขณะนั้นมีจำนวน 35 แห่งดำเนินการเทศบาล และต่อมารัฐบาลที่มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลหลายครั้งหลายหนกล่าวคือ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งกฎหมายเทศบาลฉบับหลังสุดนี้ ถือเป็นกฎหมายหลักในการดำเนินงานของเทศบาลมาจนถึงปัจจุบันนี้ โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) (สมบูรณ์ เลขสมบูรณ์. 2545 : 1)

2. การจัดตั้งเทศบาล

เทศบาลมิได้จัดตั้งขึ้นทั่วทั้งประเทศ แต่จะจัดตั้งขึ้นเป็นแห่งๆ ไปตามหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 กล่าวคือ เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร และกำหนดให้เทศบาลเป็นทพวงการเมือง ซึ่งแต่ละเทศบาลจะจัดขึ้นได้นั้นจะต้องพิจารณาองค์ประกอบหลายๆ ประการ เช่น สภาพแวดล้อม แต่ละท้องถิ่น จำนวนประชากร สภาพเศรษฐกิจและสังคม โดยได้แบ่งการปกครองเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ

2.1 เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (มาตรา 9) มีรายได้จริงตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป โดยไม่รวมเงินอุดหนุน ประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

2.2 เทศบาลเมือง การจัดตั้งเทศบาลเมืองกฎหมายกำหนดไว้ 2 ลักษณะคือ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด (มาตรา 10) ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ความหนาแน่นไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อตารางกิโลเมตร และมีรายได้พอสมควรที่จะปฏิบัติหน้าที่

2.3 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป ความหนาแน่นไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อตารางกิโลเมตร และมีรายได้พอสมควรที่จะปฏิบัติหน้าที่ (มาตรา 11)

ท้องถิ่นซึ่งได้ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว อาจถูกเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิกได้ โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย การยุบเลิกเทศบาล ให้ระบุนิติการจัดการทรัพย์สินไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทยด้วย

สรุป เทศบาลจัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

3. โครงสร้างของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลเมืองออกเป็น 2 ส่วน (มาตรา 14) คือ

3.1 สถานเทศบาล

สถานเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสถานเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามจำนวนดังต่อไปนี้ (มาตรา 15)

สถานเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบสองคน

สถานเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบแปดคน

สถานเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน

สมาชิกสภาอยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา 16)

3.2 นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรี ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 48 ทวิ)

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสถานเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 48 ทวิ)

เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน

เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน

เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

3.3 โครงสร้าง

โครงสร้าง หน่วยงานภายในเทศบาล ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2535 โดยให้มีการจัดตั้งกองหรือฝ่ายขึ้นได้ถึง 12 หน่วย ดังต่อไปนี้

3.3.1 สำนักปลัดเทศบาล มีส่วนราชการ ประกอบด้วย

- 1) ฝ่ายบริหารงานทั่วไป
- 2) ฝ่ายปกครอง
- 3) งานธุรการ

3.3.2 กองหรือฝ่ายประปา มีส่วนราชการ ประกอบด้วย

- 1) ฝ่ายผลิตและฝ่ายบริการ

2) ฝ่ายการเงินและบัญชี

3) งานธุรการ

3.3.3 กองหรือฝ่ายการแพทย์ มีส่วนราชการ ประกอบด้วย

1) ฝ่ายบริการการแพทย์

2) ฝ่ายการพยาบาล

3) ฝ่ายศูนย์บริการสาธารณสุข

3.3.4 กองหรือฝ่ายการศึกษา

1) ฝ่ายบริการศึกษา

2) ฝ่ายพัฒนาการศึกษา

3) งานธุรการ

3.3.5 กองหรือฝ่ายการคลัง

1) ฝ่ายพัฒนารายได้

2) ฝ่ายบริหารงานคลัง

3) ฝ่ายแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

4) งานธุรการ

3.3.6 สำนักการช่าง

1) กองควบคุมอาคารและผังเมือง

2) กองควบคุมการก่อสร้าง

3) กองการโยธา

4) งานธุรการ (ของสำนักการช่าง)

5) งานการคลัง (ของสำนักการช่าง)

3.3.7 กองหรือฝ่ายช่างสุขาภิบาล มีหน้าที่กำจัดมูลฝอยและปฏิบัติ

พร้อมบำบัดน้ำเสียและมีส่วนราชการ ประกอบด้วย

1) ฝ่ายกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

2) ฝ่ายบำบัดน้ำเสีย

3) งานการคลัง

4) งานธุรการ

3.3.8 กองหรือฝ่ายวิชาการและแผนงาน มีหน้าที่เกี่ยวกับงานวิชาการและ

การวางแผนงานและมีส่วนราชการ ประกอบด้วย

- 1) งานวิเคราะห์นโยบายและแผน
- 2) งานวิจัยและประเมินผล
- 3) งานนิติการ
- 4) งานประชาสัมพันธ์
- 5) งานจัดทำงบประมาณ
- 6) งานธุรการ

3.3.9 กองหรือฝ่ายสวัสดิการสังคม มีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน การสังคมสงเคราะห์และมีส่วนราชการประกอบด้วย

- 1) งานสังคมสงเคราะห์
- 2) งานสวัสดิการการเด็กและเยาวชน
- 3) งานพัฒนาชุมชน
- 4) งานธุรการ

3.3.10 กองหรือฝ่ายอนามัยและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่เกี่ยวกับงาน สาธารณสุข มีส่วนราชการประกอบด้วย

- 1) ฝ่ายบริหารงานสาธารณสุข
- 2) ฝ่ายบริการและส่งเสริมการอนามัย

3.3.11 หน่วยตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ตรวจสอบและกลั่นกรองให้ ความเห็นชอบและข้อเสนอแนะแก่ปลัดเทศบาลเกี่ยวกับงานการเงิน และควบคุมตรวจสอบ ด้านอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

3.3.12 แขวง เพื่อรองรับการเจริญเติบโตของเทศบาลในอนาคต หรือกรณี ที่ เป็นเทศบาลขนาดใหญ่จะสามารถแบ่งเป็นแขวง มีส่วนราชการ ประกอบด้วย

- 1) สำนักงานแขวง
- 2) งานการศึกษา
- 3) งานคลัง
- 4) งานสวัสดิการสังคม
- 5) งานช่าง
- 6) งานประปา
- 7) งานสาธารณสุขของพื้นที่แขวง โดยงานแต่ละงานจะทำหน้าที่ตามที่

ได้รับมอบหมายจากเทศบาล

3.4 พนักงานเทศบาล

เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานประจำสำนักงาน หรือนอกสำนักงาน เป็นผู้นำนโยบายของนายกเทศมนตรีไปปฏิบัติ โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็น 12 หน่วยงาน ดังนี้

3.4.1 สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ แบบแผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เกี่ยวกับการงานสารบรรณ งานธุรการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานการเจ้าหน้าที่ งานทะเบียนราษฎร ตลอดจนงานอื่นๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใด โดยเฉพาะ

3.4.2 สำนักงานการคลัง/กองคลังหรือฝ่ายคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชีการจัดเก็บภาษีต่างๆ ตลอดจนการควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล ประกอบด้วย งานการเงินและบัญชีงานพัฒนารายได้ งานผลประโยชน์ งานเร่งรัดรายได้ งานแผนที่ภาษี งานทะเบียนทรัพย์สิน งานบริการข้อมูลแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

3.4.3 กองหรือฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การสุขาภิบาลและรักษาความสะอาดงานสัตว์แพทย์ ตลาดสาธารณะ ตลอดจนการควบคุมการประกอบอาชีพเกี่ยวกับสุขอนามัยของประชาชน

3.4.4 สำนักการช่าง/กองช่าง หรือฝ่ายช่าง มีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมงานก่อสร้างอาคาร เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้าสาธารณะ งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะงานสำรวจและแบบแผนงานสถาปัตยกรรมและผังเมือง ตลอดจนงานสาธารณูปโภค

3.4.5 สำนักงานศึกษา/กองการศึกษา หรือฝ่ายการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชน งานด้านการสอน การนิเทศการศึกษา การศึกษานอกโรงเรียน และงานกิจกรรมเด็กและเยาวชน

3.4.6 กองหรือฝ่ายวิชาการและแผน มีหน้าที่เกี่ยวกับงานวิชาการและการวางแผนพัฒนาเทศบาล ประกอบด้วย งานวิเคราะห์นโยบายและแผน วิจัยและประเมินผลงานนิติกร การจัดทำงบประมาณ และงานประชาสัมพันธ์

3.4.7 กองหรือฝ่ายสวัสดิการสังคม มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบเกี่ยวกับงานสังคมสงเคราะห์ งานสวัสดิการเด็กและเยาวชน และงานพัฒนาชุมชน

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

3.4.9 กองหรือฝ่ายการแพทย์ มีหน้าที่เกี่ยวกับงานรักษาพยาบาลประชาชน ประกอบไปด้วย ฝ่ายบริการการแพทย์ ฝ่ายการพยาบาลและศูนย์บริการสาธารณสุข (กองหรือฝ่ายการแพทย์ จะจัดตั้งขึ้นเฉพาะเทศบาลนคร ซึ่งมีรายได้เพียงพอสำหรับการสร้าง โรงพยาบาล และการบริหารงาน)

3.4.10 กองหรือฝ่ายการประปา มีหน้าที่เกี่ยวกับการผลิตน้ำประปา งานวางระบบท่อประปา งานจำหน่ายน้ำประปาแก่ประชาชน งานจัดเก็บรายได้การประปา

3.4.11 หน่วยตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ ตรวจสอบและกลั่นกรองให้ความเห็นชอบและข้อเสนอแนะแก่ปลัดเทศบาลเกี่ยวกับงานการเงินและควบคุมตรวจสอบด้านอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

3.4.12 หน่วยงานแขวง มีหน้าที่ให้บริการประชาชนเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎร งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การศึกษา การสวัสดิการ สาธารณสุข การช่าง การประปา แขวงเป็นหน่วยงานย่อยจำลองรูปแบบเทศบาล เพื่อรองรับความเจริญเติบโตของเมืองเพื่อเป็นการบริการประชาชนให้ทั่วถึงซึ่งจะสามารถจัดตั้งแขวงได้ในกรณีเทศบาลขนาดใหญ่มีพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 20 ตารางกิโลเมตร ประชากรไม่ต่ำกว่า 100,000 คนมีรายได้รวมเงินอุดหนุน 60 ล้านบาทขึ้นไป

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างเทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาล

นายกเทศมนตรี และพนักงานเทศบาล โดยจะมีนายกเทศมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและปลัดเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายปกครองบังคับบัญชาพนักงานเทศบาลซึ่งเป็นฝ่ายข้าราชการประจำ และลูกจ้างเทศบาล ดังแสดงในแผนภาพที่ 2



แผนภาพที่ 2 โครงสร้างของเทศบาล

3.5 หน้าที่เทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติหรือหน้าที่บังคับให้ปฏิบัติ และหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ นอกจากนั้นยังมีอำนาจตามกฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนดทั้งยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในฐานระดับต่างๆ ไว้ เช่น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ไว้แตกต่างกัน โดยมีรายละเอียด ดังนี้ (สมบูรณ์ เดชสมบูรณ์. 2545 : 1-33)

3.5.1 หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ต้องปฏิบัติ สรุปแบ่งหน้าที่ตามฐานะของเทศบาลไว้ ดังนี้

ตารางที่ 1 หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ต้องปฏิบัติ

เทศบาลตำบล (มาตรา 50)	เทศบาลเมือง (มาตรา 53)	เทศบาลนคร (มาตรา 56)
<p>มีหน้าที่ ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน 2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ 3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล 4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ 5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง 6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม 7. หน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย หรือ กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล 	<p>มีหน้าที่เช่นเดียวกับ เทศบาลตำบล ตามข้อ 1-7 และมีหน้าที่เพิ่ม ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ให้มีน้ำสะอาดหรือ การประปา 2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ 4. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 5. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ 6. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 7. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถาน สินเชื่อกองถิ่น 	<p>มีหน้าที่เช่นเดียวกับ เทศบาลเมือง และมีหน้าที่เพิ่ม ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ให้มีและบำรุงการ สงเคราะห์มารดาและเด็ก 2. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 3. เทศบาลนครอาจจะทำกิจกรรมอื่นๆ ตามมาตรา 53 ได้

3.5.2 อำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ

ตารางที่ 2 อำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	1. ให้มีตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม	มีหน้าที่เช่นเดียวกับ
2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน	เทศบาลเมืองตามข้อ 1-12
3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม	3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร	
4. ให้มีสุสานและ ฌาปนสถาน	4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์ มารดาและเด็ก	
5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร	5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล	
6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้	6. ให้มีการสาธารณสุข	
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข	
8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา	
9. เทศพาณิชย์	9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา	
	10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะสวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	
	11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น	
	12. เทศพาณิชย์	

3.5.3 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะอื่น กำหนด (สมบูรณ์ เฉลิมบูรณ์. 2545 : 1-33)

1) พระราชบัญญัติป้องกันภัยอันตราย อันเกิดแก่การเล่นมหรสพ พ.ศ.

2464

2) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2534

3) พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535

4) พระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระทำปุ๋ย พ.ศ. 2490

5) พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณา โดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.

2493

6) พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495

7) พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535

8) พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

9) พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535

10) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย

ของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

11) พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและ

สุขาภิบาล พ.ศ. 2503

12) พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

13) พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

14) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

15) พระราชบัญญัติควบคุมอาหาร พ.ศ. 2522

16) พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523

17) พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523

18) พระราชบัญญัติรักษาคดองประปา พ.ศ. 2526

19) พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528

20) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 44 ลงวันที่ 11 มกราคม 2502

21) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 68 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2515

(กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจอดเรือในแม่น้ำลำคลอง)

22) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2515

(กฎหมายว่าด้วยทางหลวง)

23) ประมวลกฎหมายที่ดิน (ซึ่งได้รับมอบหมายให้ดูแลรักษาที่

สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทที่รกร้างว่างเปล่า ตามคำสั่ง กระทรวงมหาดไทยที่

890/2498)

เทศบาลตำบลเวียง

1. สภาพทั่วไป

1.1 ที่ตั้ง

เทศบาลตำบลเวียงห่างจากที่ว่าการอำเภอเมืองมหาสารคาม ประมาณ 5 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับตำบลต่างๆ ดังนี้

ด้านทิศเหนือ ตั้งแต่หลักเขตที่ 1 ซึ่งตั้งอยู่ตามแนวเส้นตั้งฉากกับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 23 บ้านไผ่-อุบลราชธานี ฟากใต้ ระยะ 500 เมตร ตรงจุดที่อยู่ห่างจากจุดศูนย์กลางถนน รพช. หมายเลข มค. 12047 บรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 23 บ้านไผ่-อุบลราชธานี ตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 23 บ้านไผ่-อุบลราชธานี ไปทางทิศตะวันตกระยะ 200 เมตร

จากหลักเขตที่ 1 เป็นเส้นขนานกับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 23 บ้านไผ่-อุบลราชธานี ระยะ 500 เมตร ไปทางทิศตะวันออก ผ่านทางหลวงจังหวัดมหาสารคาม หมายเลข 2040 แยกทางหลวงหมายเลข 23 (นางไย) บรรจบทางหลวงหมายเลข 2063 (วาปีปทุม) ถึงหลักเขตที่ 2 ซึ่งตั้งอยู่ตามแนวเส้นตั้งฉากกับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 23 บ้านไผ่-อุบลราชธานี ตรงจุดที่อยู่ห่างจากศูนย์กลางที่ถนนไปบ้านนางไยบรรจบกับทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 23 ตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 23 บ้านไผ่-อุบลราชธานี ไปทางทิศตะวันออก ระยะ 500 เมตร

ด้านทิศตะวันออก จากหลักเขตที่ 2 เป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ถึงหลักเขตที่ 3 ซึ่งตั้งอยู่ริมถนน ไปบ้านคงน้อย ฟากเหนือ ตรงจุดที่อยู่ห่างจากจุดศูนย์กลางถนนไปบ้านคงน้อยบรรจบกับทางหลวงจังหวัดหมายเลข 2040 แยกทางหลวงหมายเลข 23 (นางไย) บรรจบทางหลวงหมายเลข 2063 (วาปีปทุม) ตามแนวถนนไปทางบ้านคงน้อยไปทางทิศตะวันออก ระยะทาง 1,700 เมตร

จากหลักเขตที่ 4 ซึ่งตั้งอยู่ริมถนนบ้านจันท์ ฟากตะวันออก ตรงจุดที่อยู่ตามแนวเส้นขนานกับศูนย์กลางทางหลวงจังหวัดหมายเลข 2040 แยกทางหลวงหมายเลข 23 (นางไย) บรรจบทางหลวง

ด้านทิศตะวันตก จากหลักเขตที่ 5 เป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ผ่านถนนไปทางบ้านหินลาด ถึงหลักเขตที่ 6 ซึ่งตั้งอยู่ริมถนนไปบ้านหินลาด ฟากเหนือ ตรงจุดที่อยู่ห่างจากจุดศูนย์กลางที่ถนน รพช. หมายเลข มค. 12047 บรรจบกับถนนไปบ้านหินลาด ตามแนวถนนไปบ้านหินลาดไปทางทิศตะวันตก ระยะ 300 เมตร

1.2 เนื้อที่

อาณาเขตของเทศบาลตำบลเวียงน่าง มีเนื้อที่ประมาณ 9.88 ตารางกิโลเมตร

1.3 ลักษณะภูมิประเทศ

สภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นที่ราบสูงไม่มีภูเขา ระดับพื้นที่โดยเฉลี่ยสูงจากระดับน้ำทะเลปานกลาง 130-230 เมตร พื้นที่ทางการเกษตรมีสภาพเป็นดินทรายขาดอินทรีย์วัตถุ โดยมีลักษณะเป็นเนินลาด มีเพียงลำห้วยเล็กๆ อยู่กระจัดกระจาย ไม่มีน้ำขัง มีป่าไม้เบญจพรรณไม่มีภูเขา ไม่มีแม่น้ำ

1.4 สภาพทางการปกครอง

จำนวนชุมชนมี 4 ชุมชน ได้แก่

1.4.1 หมู่ที่ 1 บ้านหนองแวง

1.4.2 หมู่ที่ 8 บ้านหนองแวง

1.4.3 หมู่ที่ 9 บ้านหนองเส็ง

1.4.4 หมู่ที่ 11 บ้านหนองเจริญ

ตารางที่ 3 ข้อมูลประชากรเทศบาลตำบลเวียงน่าง

หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	จำนวนหลังคาเรือน	จำนวนประชากร		รวม
			ชาย	หญิง	
1	บ้านหนองแวง	402	743	768	1,511
8	บ้านหนองแวง	586	949	1045	1,994
9	บ้านหนองเส็ง	219	407	418	825
11	บ้านหนองเจริญ	423	498	507	1,005

1.5 สภาพทางเศรษฐกิจ

1.5.1 อาชีพประชากรในเขตเทศบาลตำบลเวียงน่าง มีการประกอบอาชีพหลักคือ เกษตรกรรม อาชีพรองลงมา คือ รับจ้างและค้าขาย

1.5.2 การปลูกพืช เศรษฐกิจที่ปลูกในเขตเทศบาลตำบลเวียงน่าง ได้แก่ ข้าวป่อ ข้าวโพด ไม้ผล และพืชผักต่างๆ

1.5.3 สภาพทางสังคม

การศึกษา

1) โรงเรียนประถมศึกษา	1	แห่ง
2) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของเอกชน	1	แห่ง

1.5.4 สถาบันและองค์กรทางศาสนา

วัด/สำนักสงฆ์	5	แห่ง
---------------	---	------

1.5.5 สาธารณสุข

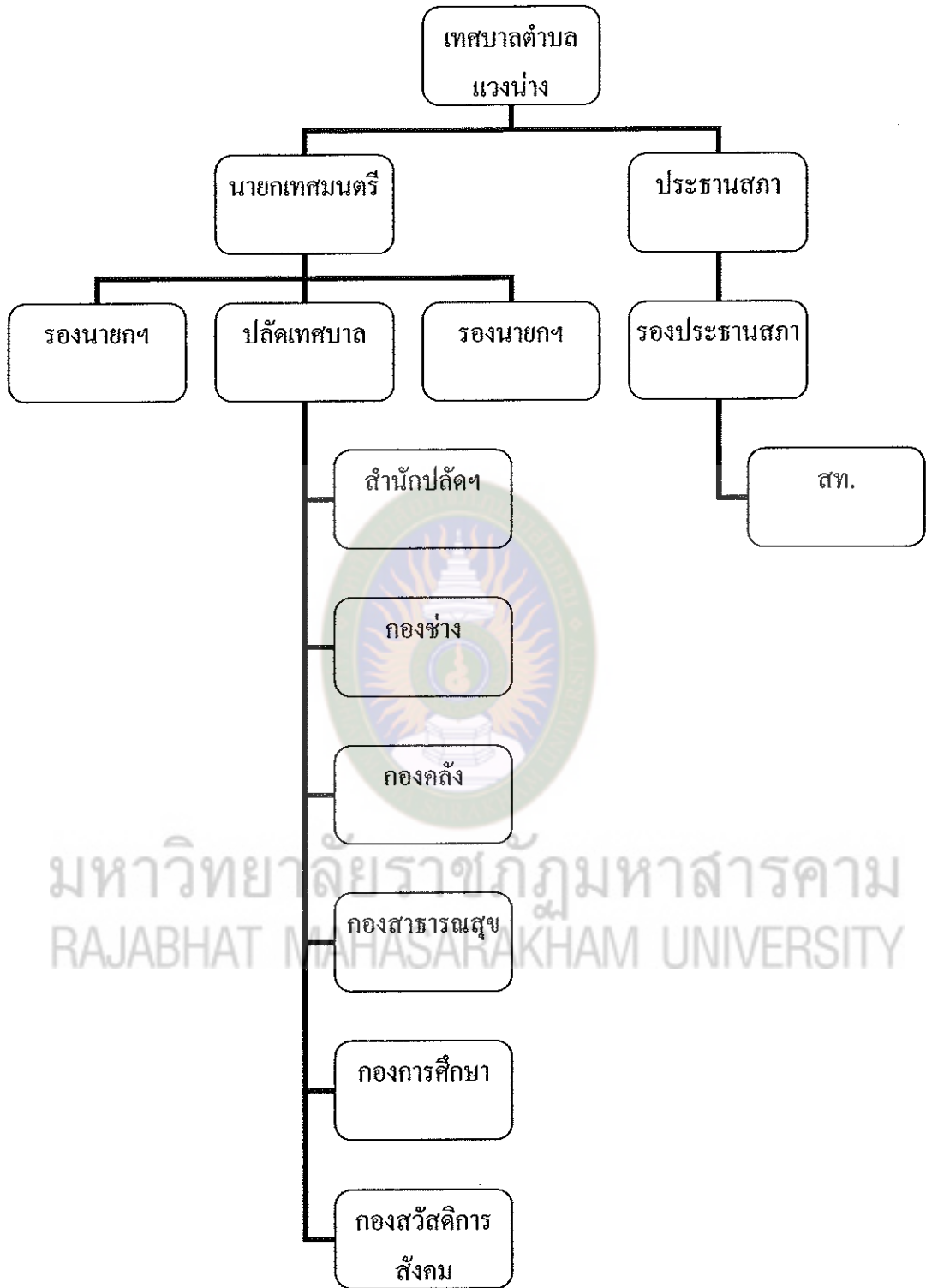
สถานีอนามัยประจำตำบล/หมู่บ้าน	1	แห่ง
สถานพยาบาลเอกชน	3	แห่ง

1.5.6 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ป้อมยามตำรวจ	1	แห่ง
--------------	---	------

สรุปได้ว่า ปัจจุบันเทศบาลตำบลเวียงนาง มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนด มีหน้าที่ในการ พัฒนาเทศบาลในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ผู้นำทางการเมืองระดับท้องถิ่นหรือนายกเทศมนตรีตำบล มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย โดยไม่ขัดต่อกฎหมายรับผิดชอบในการบริหารราชการเทศบาลตำบล เทศบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นๆ

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เป็นประชาธิปไตยรูปแบบหนึ่งเพราะมีลักษณะการจัด โครงสร้างทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชน

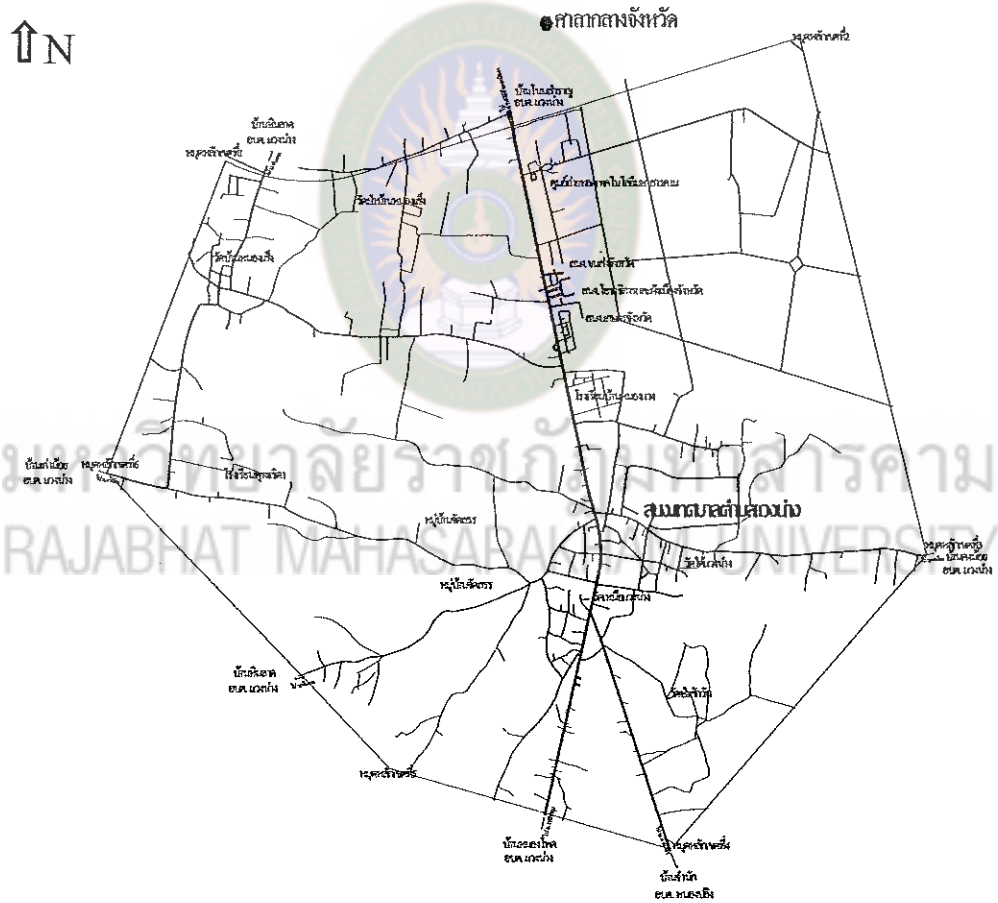


แผนภาพที่ 3 โครงสร้างการบริหารงานเทศบาลตำบลเวียงน้ำ

ที่มา : เทศบาลตำบลเวียงน้ำ. 2553 : 159

2. อัตรากำลัง

2.1 สมาชิกสภาเทศบาล	จำนวน	12	คน
2.2 พนักงานเทศบาล	จำนวน	24	คน
2.3 ลูกจ้างประจำ	จำนวน	1	คน
2.4 พนักงานจ้างตามภารกิจ	จำนวน	6	คน
2.5 พนักงานจ้างทั่วไป	จำนวน	8	คน
2.6 ลูกจ้างชั่วคราว	จำนวน	9	คน
2.7 ช่างเหมาบริการ	จำนวน	28	คน



แผนภาพที่ 4 แผนที่เทศบาลตำบลเวียงนาง

ที่มา : เทศบาลตำบลเวียงนาง. 2553 : 150

ประชาคมหมู่บ้าน

1. ความหมายของประชาคมหมู่บ้าน

ประชาคมหมู่บ้าน หมายความว่า การประชุมราษฎรในหมู่บ้านผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2546 : 502)

2. พัฒนาการของประชาคม

เมื่อหลายสิบปีมาแล้วประชาชนมักจะถูกอ้างถึง และพาดพิงจากผู้กำหนดนโยบายทั้งฝ่ายผู้จัดให้บริการ (รัฐบาล) ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล และผู้มีอำนาจขึ้นนำรัฐบาล อยู่เสมอว่าในการจัดทำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นใดประเด็นหนึ่งนั้น ได้รับการเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยจากประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชอบธรรม หรือความไม่ชอบธรรมต่อนโยบายหรือประเด็นดังกล่าว การอ้างความชอบธรรมจากประชาชนนั้นในอดีตเป็นการอ้างโดยไม่เป็นกระบวนการ หรือไม่มีที่ไปที่มาที่สร้างความเชื่อได้ว่ามีการดำเนินการหรือขั้นตอนอย่างไร หรือมีวิธีใดทำให้เกิดการเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยจากประชาชนในนโยบายหรือประเด็นนั้นๆ ประชาคมจึงเป็นกระบวนการเรียนรู้อย่างมีส่วนร่วม (Participatory learning process) ที่เปิดโอกาสให้ทุกคนที่เข้าร่วมในกระบวนการได้แสดงความรู้สึกและความคิดเห็นต่อประเด็นอย่างเสรี เท่าเทียมและตรงไปตรงมา การจัดให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นทำได้หลายวิธี เช่น การจัดเวทีประชาคม การพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือระหว่างคนหรือกลุ่มคนที่มีความคิดเห็นร่วมต่อประเด็นใดประเด็นหนึ่งการส่งเสริมหรือพัฒนาให้เกิดศักยภาพในท้องถิ่น

ดังนั้นประชาคมจึงเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยหลากหลายวิธีการ และขั้นตอนที่ชัดเจน ที่จัดขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งความคิดเห็นที่หลากหลาย ข้อเสนอแนะ และ/หรือข้อสรุปของประชาชนหรือคนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ว่ามีความรู้สึก หรือมีความคิดต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของเขทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างไร และมีแนวทางที่จะแก้ปัญหา หรือผลักดัน ในประเด็นนั้นๆ อย่างไร และมีแนวทางที่จะแก้ปัญหา หรือผลักดัน ในประเด็นนั้นๆ อย่างไร ทั้งนี้เพื่อเป้าหมายสุดท้ายคือการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ประชาชนมีส่วนร่วมและเป็นเจ้าของในการพัฒนานั้น

การจัดทำประชาคมเป็นวิธีการที่เทศบาลตำบลเวียงน้ำใต้ดำเนินการทุกปี เพื่อกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้อย่างมีส่วนร่วม ระหว่างเทศบาลตำบลเวียงน้ำใต้กับประชาชนในเขต

พื้นที่ โดยมีการกำหนดประเด็นหรือปัญหาร่วมกัน โดยใช้เวทีในการสื่อสารเพื่อรับรู้และเข้าใจ ในประเด็นปัญหา และช่วยผลักดัน หรือหาข้อสรุปเป็นแนวทางแก้ไขประเด็นปัญหานั้นๆ และ นำมากำหนดเป็นแผนพัฒนา

3. การทำประชาคม

การทำประชาคมเป็นวิธีการที่เทศบาลตำบลเวียงน้างได้ดำเนินการทุกปีเพื่อกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้อย่างมีส่วนร่วมระหว่างเทศบาลตำบลเวียงน้างกับประชาชนในเขตพื้นที่ โดยมีการกำหนดประเด็นหรือปัญหาร่วมกัน หรือหาข้อสรุปเป็นแนวทางแก้ไขประเด็นปัญหานั้นๆ และนำมากำหนดเป็นแผนพัฒนา

เมื่อได้ผลสรุปจากการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการพัฒนาขององค์กรปกครองท้องถิ่นแล้ว ขั้นตอนต่อไปผู้จัดทำโครงการควรจัดทำ (ร่าง) โครงการให้เรียบร้อยและ นำเข้าสู่กระบวนการประชาคม เพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินโครงการ และเป็น การส่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของคนในชุมชน โดยเปิด โอกาสให้ชุมชนมีการประสานงาน และความร่วมมือกันเสนอ นโยบายหรือความต้องการของชุมชน ไปยังองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น การทำงานของประชาคมนี้ทำให้การทำงานของท้องถิ่นเป็นระบบ และสามารถ ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดียิ่งขึ้น

4. ลักษณะที่ดีของประชาคม

ประชาคมที่ดีควรมีลักษณะ ดังนี้ (มนตรี เกิดมีมูล. 2551 : 93-94)

4.1 เป็นการรวมตัวที่เกิดขึ้นด้วยความสมัครใจ มิได้เกิดจากการจัดตั้ง หรือถูกเกณฑ์มา โดยผู้ใดผู้หนึ่ง หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง

4.2 เป็นการรวมที่มีความหลากหลาย ประกอบด้วยคนทุกส่วน ทุกกลุ่มทุกฝ่าย ของคนในชุมชน

4.3 เป็นการรวมตัวกันด้วยความรัก ความผูกพัน หรือมีความสนใจหรือมี ผลประโยชน์ร่วมกัน

4.4 ผู้ที่มาร่วมกันจะต้องมีจิตสำนึกสาธารณะ คือ มีจิตใจที่จะทำเพื่อส่วนรวม เป็นสำคัญ

4.5 ผู้นำต้องเปิดใจกว้างทางความคิดและมีภาวะผู้นำ

4.6 มีกระบวนการเรียนรู้และการตัดสินใจ

4.7 มีการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง

4.8 มีเครือข่ายและช่องทางการติดต่อสื่อสารเพื่อให้เกิดความยั่งยืนและเป็นระบบ

5. ขั้นตอนการทำประชาคมหมู่บ้านของเทศบาลตำบลเวียง

เทศบาลตำบลเวียงมีขั้นตอนการทำประชาคม ดังนี้ (เทศบาลตำบลเวียง. 2553 : 2-3)

5.1 ประชาสัมพันธ์หัวข้อหรือประเด็นที่จะนำเข้าสู่ประชาคม เพื่อให้ประชาชนในชุมชนได้รับทราบข้อมูลและทำความเข้าใจก่อน ทั้งนี้อาจเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับการพัฒนาโดยทั่วไป ซึ่งมีการจัดเวทีการประชุมเป็นประจำอยู่แล้ว หรืออาจกำหนดประเด็นเฉพาะเรื่องที่ทางองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องการทราบคำตอบ เป็นต้น

5.2 การจัดเวทีประชาคม ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่อไปนี้

5.2.1 ดำเนินการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ ตามประเด็นที่กำหนดไว้

5.2.2 สรุปผลที่ได้จากการประชุมประชาคมแต่ละหมู่บ้าน

5.3 เชิญตัวแทนประชาคมตามที่ประชาคมเป็นผู้คัดเลือก หมู่บ้านละ 15 คน ประชุมเพื่อพิจารณาผลที่ได้จากการทำประชาคม

5.4 นำผลที่ได้จากการประชุมประชาคม จัดทำแผนพัฒนา

5.5 นำแผนพัฒนาเสนอต่อสภาเทศบาลตำบล

5.6 นำแผนไปสู่การปฏิบัติ

การวางแผนพัฒนาและการพัฒนา

1. ความหมายของการวางแผนพัฒนา

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ ดังนี้

1.1 ความหมายของการวางแผน

บัญชา แก้วส่อง (2537 : 46) ให้ความหมายไว้ว่า การวางแผน คือ กระบวนการของการกำหนดเป้าหมายในอนาคตและกำหนดวิธีดำเนินการ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายนั้นอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สุนทร เกิดแก้ว (2540 : 8 ; อ้างถึงใน กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง. 2541 : 43) ให้ความหมายการวางแผน หมายถึง เทคนิคของการมองล่วงหน้า อย่างเป็นระเบียบเป็นการพยากรณ์การปฏิบัติงานในอนาคตว่าต้องทำอะไรบ้าง เมื่อไร ทำที่ไหน เพื่อให้งานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ แผนงานที่ดีย่อมมุ่งเน้นถึงการป้องกันมิให้มี

ความล่าช้ามากกว่าการแก้ปัญหาในภายหลัง เป็นการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงความยุ่งยาก หรืออุปสรรคที่พึงมีพร้อมทั้งตัวกำหนดวิธีการแก้ไขไว้พร้อมเสร็จ ในการวางแผนต้องวางแผนทางและวิธีการปฏิบัติไว้พร้อมตลอดจนการกำหนดขั้นใดบ้างจะบังเกิดผลและควรปฏิบัติก่อนหลัง

ฟรีลิตีส์ คำนวนศิลป์ (2541 : 37) ได้ให้ความหมายของการวางแผน หมายถึง กระบวนการกำหนดจุดมุ่งหมาย (Goal) ที่ต้องการบรรลุในช่วงเวลาข้างหน้า รวมทั้งกำหนดแนวทางหรือวิธีการที่จะต้องกระทำเพื่อให้บรรลุในช่วงเวลาข้างหน้า รวมทั้งกำหนดแนวทางหรือวิธีการที่จะต้องกระทำเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ โดยทั่วไปซึ่งจะเป็นการตอบคำถามว่าใครทำอะไร ใครเป็นผู้กระทำ ใครบ้างเป็นผู้กระทำ จะกระทำเมื่อไหร่ จะกระทำอย่างไร จะกระทำที่ไหน และกระทำอย่างไร ส่วนคำถามที่ถามว่าทำไมต้องทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้เป็นคำถามที่ต้องตอบภายหลังจากการสิ้นสุดการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการแล้ววางแผนจึงเป็นจุดเชื่อมต่อการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการ

ถวัลย์รัฐ วรเทพพุดพิงษ์ (2543 : 67) ได้อธิบายไว้ว่า แผนเป็นการเตรียมและตัดสินใจในปัจจุบันเพื่อกระทำในอนาคต โดยวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เพื่อให้การดำเนินการตามแผนบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

ปิยนุช แสงวูช (2544 : 27) ได้ให้ความหมายของการวางแผน คือ การตัดสินใจล่วงหน้าในการหาทางเลือกทางเลือกที่เกี่ยวข้องกับสิ่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็

รอบบินส์ และคูลเตอร์ (Robbin and Coulter. 1996 : 228-229 ; อ้างถึงในสมบัติ ชำรงธัญวงศ์. 2544 : 57) ให้ทัศนะเกี่ยวกับการวางแผน หมายถึงการกำหนดเป้าประสงค์ หรือวัตถุประสงค์ขององค์กรทั้งกำหนดกลยุทธ์ทั้งหมดเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ตลอดจนพัฒนาลำดับขั้นของการวางแผนอย่างครอบคลุม เพื่อที่จะบูรณาการและประสานกิจกรรมที่เกี่ยวข้องให้เป็นหนึ่งเดียวกัน การวางแผนจึงเกี่ยวข้องทั้งเป้าหมายและวิธีการ

จากความหมายของการวางแผน สรุปได้ว่า การวางแผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอนาคต การตัดสินใจ และการปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามต้องการ และการวางแผนยังเป็นกระบวนการการตัดสินใจเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมี การวิเคราะห์วินิจฉัยอย่างเป็นระบบ เพื่อเลือกแนวทางการปฏิบัติที่ดีที่สุด มีขั้นตอน มีการคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำทำไม ทำที่ไหน เมื่อไหร่ อย่างไร ใครเป็นผู้กระทำ

2. ความหมายของการวางแผนพัฒนา

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ ดังนี้

ประสิทธิ์ ตงยั้งศิริ (2540 : 1) ได้อธิบายความหมายของการวางแผนพัฒนาเป็นเรื่องความพยายามของรัฐบาลที่จะเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดแนวทางการปฏิบัติและการควบคุมการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สำคัญในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการ การวางแผนจึงเป็นการวางแผนแนวทางปฏิบัติในอนาคตอย่างมีหลักเกณฑ์และเป็นการใช้ความพยายามที่ต่อเนื่อง เพื่อเลือกแนวทางการปฏิบัติที่ดีที่สุดในการบรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

นิคม บุระพันธ์ (2543 : 27) ได้กล่าวถึง การวางแผนพัฒนา หมายถึง การวางแผนพัฒนาซึ่งประกอบด้วยกำหนควัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทาง แผนงาน โครงการในการพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหา โดยริเริ่มและดำเนินการ โดยสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล

จากความหมายของการวางแผนพัฒนา สรุปได้ว่าเป็นเรื่องของการกำหนดจุดมุ่งหมายในอนาคตในการที่จะให้บรรลุตามประสงค์ องค์กรปกครองท้องถิ่นก็เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีการวางแผนพัฒนาที่มุ่งพัฒนาท้องถิ่น โดยกำหนดกรอบการพัฒนาบนพื้นฐานของแต่ละท้องถิ่นตามความเหมาะสม เพื่อเป้าหมายในการพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เข้าร่วมกันกับชุมชนในการกำหนดทิศทางจะไปถึงต่อไป

3. หลักสำคัญการวางแผน

นักวิชาการได้เสนอหลักสำคัญของการวางแผนไว้ ดังนี้

3.1 หลักสำคัญการวางแผน

บุญมา ทวิภักดิ์ (2543 : 34) ได้อธิบายหลักสำคัญของการวางแผนองค์กรเพื่อการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน ดังนี้

3.1.1 ต้องมาจากวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเป็นอันดับแรก ความต้องการขององค์กรถือว่าเป็นวัตถุประสงค์ซึ่งวัตถุประสงค์ต้องมาก่อนการวางแผน ดังนั้นการกระทำตามแผนจึงเป็นสิ่งที่ทำให้วัตถุประสงค์ของแผนบรรลุเป้าหมาย

3.1.2 แผนหรือการวางแผนจะเกิดขึ้นมาก่อนการจัดการองค์การหรือหน่วยงาน (Primary of planning) คือการจัดการองค์การ (Organizing) การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน บรรจุแต่งตั้ง เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การฝึกอบรมการปฏิบัติทางวินัยต่อบุคคล

(Staffing) การอำนวยความสะดวกให้เกิดการดำเนินงานในหน่วยงานบรรลุความสำเร็จ (Directing) และการควบคุมงาน (Controlling) ทั้งนี้เพื่อการปฏิบัติที่สนับสนุนให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน แต่การวางแผนเป็นงานที่ต้องทำเป็นอันดับแรกก่อนงานเหล่านี้จะเกิดขึ้น และพื้นฐานที่จะทำให้งานดังกล่าวประสานกันอย่างแท้จริง

3.1.3 การวางแผนเป็นงานที่ปฏิบัติอยู่ทุกขั้นตอนของผู้ปฏิบัติงาน

(Pervasiveness of planning) ถึงแม้ผู้บริหารจะมีงานด้านอื่นๆ มาก แต่การวางแผนก็กว้างแผนก็ควรรับผิดชอบไม่ว่าจะเป็นโดยตรงหรือโดยอ้อมก็ตาม

3.1.4 เครื่องมือช่วยหรือประสิทธิภาพของแผนนั้น (Efficiency of planning)

อาจวัดได้โดยอาศัยเครื่องมือต่างๆ เช่น คน เงิน วัสดุ การบริหาร

3.2 หลักสำคัญการวางแผน

อคุลยัรต์น์ งามอาญุท (2536 : 12 ; อ้างถึงใน ทวีศักดิ์ ปัทมา. 2550 : 30)

ได้กล่าวไว้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาโดยประชาชนในท้องถิ่นนับวันจะมีความสำคัญยิ่งขึ้น ที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยและได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

3.2.1 ในแต่ละตำบลย่อมมีปัญหาและความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งแนวทางในการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาย่อมไม่เหมือนกันจึงควรเปิดโอกาสให้คนในตำบลสามารถแก้ไขปัญหาของตนเองได้อย่างตรงจุด และเลือกใช้ทรัพยากรอย่างถูกต้อง

3.2.2 แผนพัฒนาจะสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการและปัญหาของประชาชนได้อย่างแท้จริงเป็นข้อมูลที่ทำให้การวางแผนพัฒนาในระดับต่างๆ ที่กระทำในระดับบนขึ้นไปมีความเหมาะสมและถูกต้องยิ่งขึ้น

3.2.3 การบริหารการพัฒนาจะช่วยให้การดำเนินงานตาม โครงการต่างๆ เป็นไปอย่างประสานสัมพันธ์และสอดคล้องกันยิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการลดความซ้ำซ้อนของโครงการ

3.2.4 ในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการการบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นกับประชาชน แผนพัฒนาจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้ประชาชนใช้ในการควบคุมการดำเนินงาน และการบริหารสภาตำบล ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการปฏิบัติตามแผนจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงประสิทธิภาพของคณะกรรมการบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นการวางแผนเป็นกระบวนการที่สำคัญในการบริหารงาน การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีแผนเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเป็นแนวทางในการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

3.3 หลักสำคัญการวางแผน

สุพจน์ บุญวิเศษ (2549 : 20) ได้อธิบายหลักสำคัญในการวางแผน ดังนี้

3.3.1 วัตถุประสงค์ นโยบาย จะต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจน เพราะ วัตถุประสงค์ และนโยบายเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่สุดของการวางแผน หากไม่ทำความเข้าใจ ให้ดีหรือเข้าใจในสาระสำคัญของวัตถุประสงค์ผิดพลาดไปแล้ว แผนงานที่กำหนดขึ้นก็จะ ล้มเหลวและไร้ความหมายโดยสิ้นเชิง

3.3.2 ปัจจัยต่างๆ ที่จำเป็นในการวางแผนที่สำคัญ ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารคน เงิน วัสดุ สิ่งของหรือสถานที่ และเวลาที่ต้องเตรียมให้พร้อม

3.3.3 การดำเนินวิธีการตามแผน คือ เมื่อได้วางแผนขึ้นแล้วจะต้องพิจารณา ตูทางหรือวิธีการที่จะดำเนินงานตามแผนที่กำหนดไว้ล่วงหน้าให้ได้ ทั้งนี้เพื่อช่วยให้แผนงานที่ กำหนดขึ้นเป็นแผนที่สามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้ต้องคำนึงถึงการวางมาตรฐานในการ ควบคุมการดำเนินงานด้วย

3.3.4 คำนึงถึงภูมิศาสตร์ สภาพแวดล้อม ดินฟ้าอากาศคุณค่าทางสังคม พฤติกรรมของคนตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีอันเป็นที่ยึดถือของคนกลุ่มนั้น

4. ประเภทของแผน

การวางแผนเป็นการมองอนาคตข้างหน้า ซึ่งสามารถมองไปได้ไกลหรือใกล้แค่ไหน นั้นเป็นสิ่งที่อยู่กับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมหรือสังคมที่อยู่รอบตัว ถ้าสังคมมีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างเร็วหรือมีลักษณะเป็นพลวัต ระยะการมองไปข้างหน้าก็จะ ไม่ไกลมากนักอันเนื่องมาจากความไม่แน่นอนมีสูง

4.1 ประเภทของแผน

ฟิรลีทซ์ คำนวณศิลป์ (2541 : 42) ได้อธิบายประเภทของแผนมีอยู่ 3 ประเภท คือ

4.1.1 การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic plan) เป็นหน้าที่ของฝ่ายระดับบนหรือ ฝ่ายบริหารระดับสูง (Top management) เป็นการวางแผนในระดับภาพรวมทั้งหมด (Overall planning)

4.1.2 การวางแผนการบริหาร (Administration plan) เป็นหน้าที่ความ รับผิดชอบของฝ่ายจัดการระดับกลางเป็นการวางแผนเพื่อกำหนดกรอบและทิศทางไว้สำหรับ แผนปฏิบัติการ

4.1.3 การวางแผนปฏิบัติการ (Operation planning) เป็นแผนที่ผู้จัดการระดับต้นนำแผนบริหารไปดำเนินการในภาคปฏิบัติเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของแผนๆ แต่ละประเภทต้องสนับสนุนกันจุดมุ่งหมายใหญ่ของการพัฒนาที่ผู้บริหารในระดับสูงหรือหน่วยงานระดับชาติได้กำหนดไว้การตอบสนองนโยบายผู้บริหาร มิได้หมายถึงผู้บริหารระดับล่างจะทำตามแนวทางที่ผู้บริหารระดับสูงกำหนดมาโดยมิได้ศึกษา คัดแปลงหรือปรับปรุงการทำงานให้เหมาะสมกับปัญหาและสภาพท้องถิ่นของตน การที่ผู้บริหารระดับล่างได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินการจึงเป็นการสร้างความรับผิดชอบต่อแผนกลยุทธ์และยังถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมในการวางแผนกลยุทธ์ทางอ้อม

4.2 ประเภทของแผน

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2544 : 73-86) ได้แบ่งประเภทของแผนออกในหลายๆ แนวทาง โดยการวางแผนนั้นอาจจำแนกได้หลายประเภท ทั้งนี้ต้องพิจารณาจากคุณลักษณะสำคัญของแผน (Characteristic of planning) สรุปได้ ดังนี้

4.2.1 จำแนกตามรูปแบบ

- 1) การวางแผนแบบไม่เป็นทางการ โดยส่วนมากจะเป็นเรื่องทั่วไปในชีวิตประจำวันซึ่งจะมีแผนไว้ล่วงหน้าเสมอ
- 2) การวางแผนเป็นทางการ ลักษณะของแผนประเภทนี้จะเป็นที่นิยมทั่วไปในองค์กรที่มีการบริหารและจัดการสมัยใหม่จำแนกตามความถี่ของการใช้แผน
- 3) การวางแผนเพื่อประโยชน์เพียงครั้งเดียว คือ เมื่อนำแผนไปปฏิบัติจนเสร็จสิ้นภารกิจ ก็ถือว่าเป็นการสิ้นสุดของแผน จะไม่มีการนำกลับมาใช้ใหม่อีก
- 4) การวางแผนเพื่อใช้ประโยชน์ถาวร จะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่มีลักษณะต่อเนื่องยาวนาน

4.2.2 จำแนกตามระดับการบริหาร

- 1) การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงขององค์กรมีลักษณะของการวางแผนระยะยาวตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปเป็นการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กรว่าจะต้องการให้มีลักษณะอย่างไรเมื่อถึงเวลานั้น
- 2) การวางแผนบริหาร (Managerial planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับกลาง โดยนำแผนกลยุทธ์ที่กำหนดโดยผู้บริหารระดับสูงมาแปลงเป็นแผนบริหารและเป็นการกระทำภายในระยะเวลา 1-2 ปี บางครั้งอาจเรียกว่าแผนระยะกลาง

3) การวางแผนปฏิบัติการ (Operation planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับต้น โดยเป็นการแปลงมาจากแผนกลยุทธ์ และแผนบริหาร เป็นแผนปฏิบัติการ เพื่อให้หน่วยงานเข้าใจถึงความรับผิดชอบของตนที่จะต้องทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละส่วน เพื่อนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนบริหาร และแผนกลยุทธ์ โดยทั่วไป แผนปฏิบัติการจะเป็นแผนระยะสั้น อาจมีระยะเวลาเป็น ไตรมาส เป็นเดือน เป็นสัปดาห์ทุกขั้นตอนสามารถประเมินได้อย่างชัดเจน

จากการศึกษาประเภทของแผน จึงสรุปได้ว่า แผนนั้นมีมากมายหลายประเภท ซึ่งการกำหนดประเภทของแผนนี้อยู่ที่ว่าจะใช้เกณฑ์ใดในการกำหนด แต่สิ่งที่สำคัญนั้นแผนในองค์กรต้องมีความสัมพันธ์สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ เช่น แผนกลยุทธ์ ซึ่งเป็นแม่บทและเป็นแผนระยะยาว ส่วนแผนระยะกลาง และแผนปฏิบัติการนั้นถือเป็นแผนที่ดำเนินการภายใต้กรอบของแผนแม่บท ถือเป็นแผนระยะสั้น เทศบาลตำบลก็ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งที่มีการจัดทำแผนพัฒนาสอดคล้องกันทุกแผน

5. กระบวนการวางแผน

กระบวนการวางแผนเป็นอีกขั้นตอนหนึ่งในการจัดทำแผนให้มีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาองค์กร ทั้งนี้ก็วิชาการอธิบายไว้ ดังนี้

5.1 กระบวนการวางแผน

บัญชี แก้วส่อง (2537 : 29) ได้อธิบายกระบวนการวางแผน มีขั้นตอนหลักอยู่ 4 ขั้นตอน คือ

5.1.1 การเตรียมการวางแผน เป็นขั้นตอนการเตรียมการ ได้แก่ การจัดบุคคลเพื่อทำหน้าที่วางแผน จัดรูปแบบ โครงสร้างระบบกลไกต่างๆ เพื่อสนับสนุนให้การวางแผนดำเนินการได้ สร้างเครื่องมือ และวิธีการปฏิบัติในการเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

5.1.2 ขั้นการวิเคราะห์สภาพปัญหา เป็นการวิเคราะห์วินิจฉัยสภาพปัจจุบันขององค์กร รวมทั้งความสัมพันธ์กับปัจจัยอื่นๆ ภายนอก ซึ่งการวินิจฉัยจะชี้ให้เห็นความสำเร็จ ขอบกพร่อง หรือความสัมพันธ์ขององค์กรทั้งในเชิงปริมาณ และคุณภาพ

5.1.3 กำหนด หรือจัดทำแผน เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย วิธีการดำเนินงาน และค่าใช้จ่ายหลังจากการวินิจฉัยสภาพปัญหาและประเมินความต้องการในอนาคตแล้วจึงกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณ เชิงคุณภาพ กำหนดวิธีการเพื่อบรรลุเป้าหมายเหล่านั้น

5.1.5 การจัดทำรายละเอียดของแผน เป็นการกำหนดรายละเอียดเพื่อให้แผนเกิดผลทางปฏิบัติ โดยการจัดทำแผน และ โครงการย่อยของแผนทั้งหมด

5.2 กระบวนการวางแผน

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539 : 28) กล่าวถึงหลักกระบวนการวางแผน กระบวนการที่ต่อเนื่องและสัมพันธ์เริ่มตั้งแต่การกำหนดภารกิจหลักขององค์การ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก และสภาพแวดล้อมภายในองค์การ การกำหนดวัตถุประสงค์จนถึงการวิเคราะห์และจัดวางกลยุทธ์ขององค์การ ซึ่งกระบวนการการวางแผนนี้จะต้องตอบคำถามหลัก 3 ประการ คือ 1) องค์การกำลังจะก้าวไปทางไหน 2) สภาพแวดล้อมเป็นอย่างไร และ 3) องค์การจะไปถึงจุดหมายได้อย่างไรซึ่งกระบวนการวางแผนประกอบด้วย

5.2.1 การกำหนดภารกิจหลักขององค์การ การกำหนดภารกิจหลักหรือปณิธานหลักขององค์การ ซึ่งเป็นการใช้จำกัดความว่า องค์การถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์อะไรและทำอะไรซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารและสมาชิกขององค์การมีวิสัยทัศน์ และคาดหวังร่วมกันเกี่ยวกับเป้าประสงค์สุดท้ายที่เรากำลังดำเนินงาน หรือทำอะไร ใครเป็นผู้รับบริการจากเรา ทำไมต้องจัดตั้งองค์กรนี้ขึ้นมา

5.2.2 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม สภาพแวดล้อมภายนอกเป็นตัวแปรที่องค์การมักจะควบคุมไม่ได้ แบ่งเป็นสภาพโดยทั่วไป เช่น ภาวะเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและเทคโนโลยี ส่วนสภาพแวดล้อมในการดำเนินการ เช่น บุคลากร ผู้รับบริการ ผู้สนับสนุนและสภาพการแข่งขัน

5.2.3 การวิเคราะห์สภาพภายในองค์การ การวิเคราะห์สภาพภายในองค์การ จะช่วยให้เห็นถึงขีดสมรรถนะขององค์การในด้านต่างๆ เช่น โครงสร้างและระบบการจัดการกระบวนการทำงาน เทคโนโลยี บุคลากร การเงิน ผลผลิต และการบริหารงานทั่วไป เป็นต้น เพื่อพิจารณาถึงข้อได้เปรียบ หรือจุดแข็ง (Strength) ที่ควรเสริมสร้างและนำมาเป็นประโยชน์อย่างเต็มที่ ส่วนข้อจำกัดหรือจุดอ่อน (Weakness) ควรปรับปรุงแก้ไขและจัดออกไป

5.2.4 การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การ เพื่อช่วยให้ผู้บริหารขององค์การมีความชัดเจนในการดำเนินงานมากขึ้นเป็นเครื่องมือสำคัญในการตัดสินใจการตรวจสอบผลการดำเนินงานและการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์การ

5.2.5 การวิเคราะห์และจัดวางกลยุทธ์ขององค์การ องค์การควรมีแนวทางกลยุทธ์ที่จะมาวางไว้เป็นกรอบการดำเนินงาน เพื่อเป็นเครื่องมือที่จะช่วยในการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลเป็นระบบ โดยอาศัยข้อมูลจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและวิเคราะห์ห้ององค์การเป็นพื้นฐาน

5.3 กระบวนการวางแผน

ประชุม รอดประเสริฐ (2539 : 32) ได้กล่าวไว้ว่า กระบวนการวางแผนเป็นเรื่องการตัดสินใจแบ่งทรัพยากรหลายชนิดในปัจจุบัน เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ในอนาคตเป็นการกำหนดแนวทางเลือกในการดำเนินงานในอนาคต เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยวิธีการให้ผลประโยชน์สูงสุด เป็นกระบวนการจัดทำข้อมูลต่างๆ เพื่อให้ได้ผลงานหรือผลผลิตที่เป็นไปตามมาตรฐาน หรือใกล้เคียงกับมาตรฐาน วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างเหมาะสม และเพียงพอ รวมทั้งระบุวิธีการที่ได้มาซึ่งทรัพยากรที่จำเป็นเหล่านั้นด้วย

5.4 กระบวนการวางแผน

ธงชัย สันติวงศ์ (2540 : 45) ได้กล่าวถึงขั้นตอนของกระบวนการวางแผนไว้ 7 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 การตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับอนาคต

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดวัตถุประสงค์

ขั้นตอนที่ 3 การพัฒนากลยุทธ์

ขั้นตอนที่ 4 การสร้างเป้าหมายระยะปานกลาง

ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดแผนปฏิบัติการ

ขั้นตอนที่ 6 การปฏิบัติตามแผน

ขั้นตอนที่ 7 กลไกของข้อมูลย้อนกลับ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

6. กระบวนการวางแผน

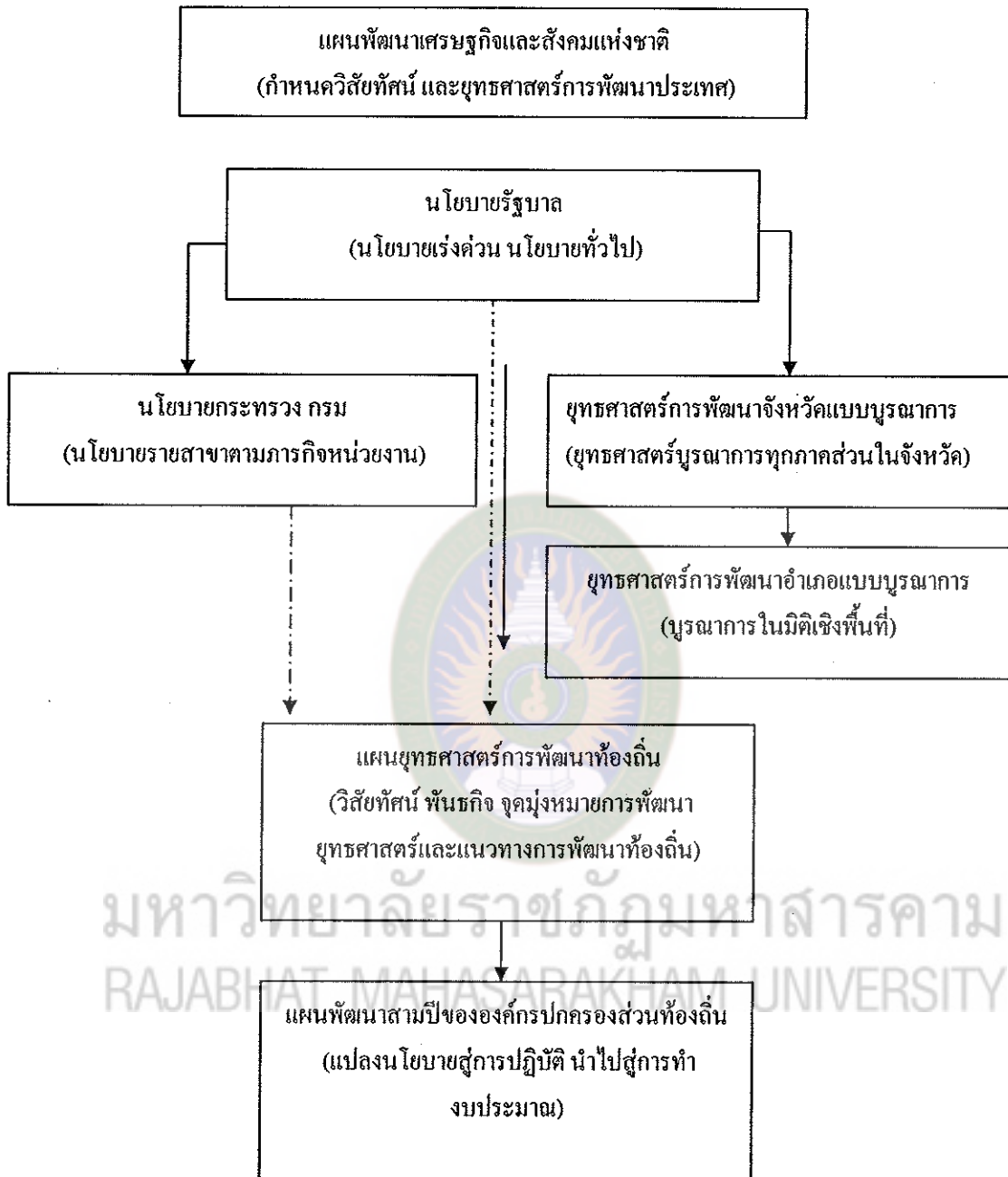
ณัฐพันธ์ เจริญนันทน์ (2545 : 73) ได้อธิบายกระบวนการวางแผนว่า กระบวนการวางแผนจะช่วยให้บุคลากรเห็นภาพความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่างๆ ที่ต้องกระทำจนบรรลุเป้าหมายทำให้สามารถปฏิบัติการกิจที่ได้รับมอบหมายอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการที่ตั้งไว้เปรียบเหมือนว่าการวางแผนที่ดีเปรียบเสมือนแผนที่ที่บ่งบอกรายละเอียด

จากกระบวนการวางแผนดังกล่าว สรุปได้ว่ากระบวนการวางแผนนั้นเป็นวิธีการที่จะทำให้ได้มาซึ่งแผนพัฒนาโดยมีขั้นตอนในการปฏิบัติมากมายขึ้นอยู่กับระดับของแผน ความจำเป็นในการนำไปใช้จึงสรุปได้ว่ากระบวนการจัดทำแผน มีทั้งหมด 7 ขั้นตอน คือ

- ขั้นตอนที่ 1 การศึกษารวบรวมข้อมูล
- ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดประเด็นและศักยภาพ
- ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดวัตถุประสงค์
- ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดแผน
- ขั้นตอนที่ 5 การนำแผน ไปปฏิบัติ
- ขั้นตอนที่ 6 การติดตามและประเมินผล
- ขั้นตอนที่ 7 การทบทวนแผน

7. การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบล

การวางแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาต่างๆ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนกระทรวง แผนกรม ยุทธศาสตร์ การพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาระดับอำเภอ ซึ่งในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัดและอำเภอนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนจะมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2547 : 11-12)



แผนภาพที่ 5 ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาระดับต่างๆ กับแผนพัฒนาท้องถิ่น

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2548 : 11-12

7.1 ขั้นตอนการวางแผนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กองราชการส่วนตำบล (2545 : 35-37) กล่าวถึง กระบวนการวางแผนหรือวงจรของแผน (Planning cycle) โดยทั่วไปแล้วการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ 3 ประการ คือ

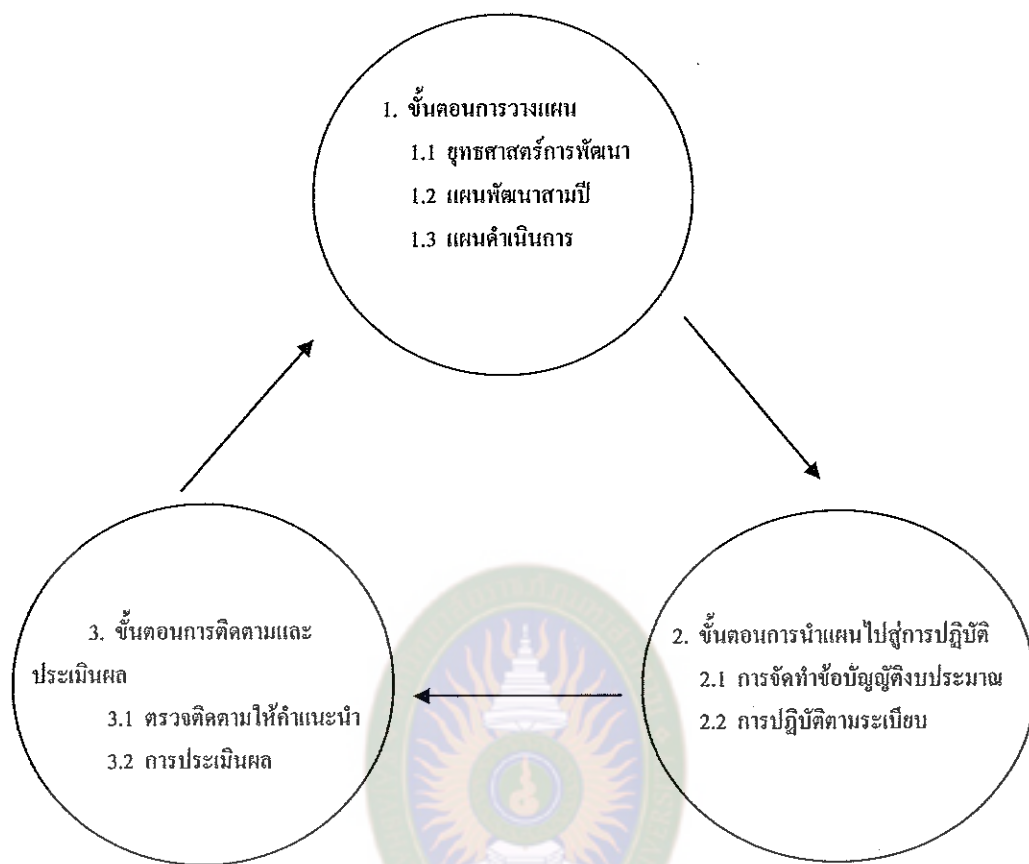
7.1.1 ขั้นวางแผน เป็นขั้นตอนของการคิดว่าจะทำอะไร ที่ไหน อย่างไร ซึ่งมีกระบวนการจัดทำเริ่มตั้งแต่การเตรียมการ ระดมความคิด การวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดปัญหา กำหนดแนวทางแก้ไข การจัดทำรูปแบบจนถึงขั้นตอนการอนุมัติเพื่อประกาศใช้ต่อไป

7.1.2 ขั้นตอนการปฏิบัติตามแผน ขั้นตอนนี้เป็นการนำโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น ไปสู่การปฏิบัติโดยผ่านกระบวนการการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบของหน่วยงานนั้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งขั้นตอนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องผ่านกระบวนการที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1) กระบวนการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีรายได้และมีอำนาจหน้าที่ของตน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการอะไรซักอย่างหนึ่งต้องใช้งบประมาณของตนเองแล้ว จะต้องตรากฎหมายเรียกว่าข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเพิ่มเติม ซึ่งจัดทำขึ้น โดยฝ่ายบริหาร โดยนำข้อมูลจากแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาบรรจุไว้ และผ่านความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้นายอำเภออนุมัติ จึงจะประกาศให้ประชาชนได้ทราบ

2) กระบวนการจัดซื้อ จัดจ้าง ซึ่งเป็นกระบวนการต่อเนื่องจากการที่ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการอนุมัติ และมีงบประมาณเพียงพอต่อการดำเนินงานตามภารกิจกรมในข้อบังคับงบประมาณ โดยดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในกระบวนการนี้ต้องคำนึงถึงความถูกต้องตามระเบียบกฎเกณฑ์แล้วยังมุ่งเน้นการติดตามขณะกำลังปฏิบัติงานด้วย เพื่อให้ผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

3) ขั้นตอนการประเมินผล เป็นการวัดผลสำเร็จของโครงการที่จัดทำเสร็จแล้วว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยนำข้อมูลที่ได้จากโครงการเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้



แผนภาพที่ 6 วงจรการวางแผนพัฒนาตำบล

ที่มา : กองราชการส่วนตำบล. 2543 : 37

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

7.2 หลักสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น

เพื่อพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมเป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ และอำนาจหน้าที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย ได้แก่

7.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเป็นกรอบในการพัฒนาและจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

- 1) มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย และทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นตามแต่นามระบอบของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 284)
- 2) ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (มาตรา 76)
- 3) ต้องให้ประชาชนรับรู้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลก่อนการอนุญาตหรือดำเนิน โครงการ/กิจกรรม ที่กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต และประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นด้วย

7.2.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 กำหนดให้ องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตนเอง ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

7.2.3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่คณะผู้บริหารในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การปกครองท้องถิ่น สภาองค์การปกครองท้องถิ่น มีอำนาจในการพิจารณาเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การปกครองท้องถิ่น ควบคุมอำนาจของคณะผู้บริหาร

7.2.4 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้ องค์การปกครองท้องถิ่นจัดทำแผน 3 ประเภท คือ

1) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาขององค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งแสดงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน

2) แผนพัฒนา 3 ปี คือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การปกครองท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าควบคุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

3) แผนดำเนินงาน คือ แผนดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่แสดงถึงรายละเอียดของแผนงาน โครงการพัฒนาและกิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นประจำปีงบประมาณนั้น

8. การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบล

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดดองค์กรจัดทำแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

8.1 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

8.1.1 ปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประธานกรรมการ

8.1.2 หัวหน้าส่วนการบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่น กรรมการ

8.1.3 ผู้แทนประชาคมที่ประชาชนคัดเลือก จำนวน 3 คน กรรมการ

- 8.1.4 หัวหน้าส่วนบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน เลขานุการ/
- เลขานุการ
- 8.1.5 เจ้าหน้าที่วิเคราะห์หรือพนักงานผู้ที่ได้รับมอบหมาย ผู้ช่วยเลขานุการ
- 8.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
มีหน้าที่
- 8.2.1 กำหนดแผนงาน โครงการให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ที่คณะกรรมการพัฒนา กำหนด
- 8.2.2 จัดทำร่างแผนดำเนินงาน
- 8.2.3 จัดทำข้อกำหนดเกี่ยวกับขอบข่ายและรายละเอียดงานที่จะมอบหมาย
ให้หน่วยงาน หรือบุคคลภายนอกดำเนินการเพื่อเสนอคณะกรรมการพัฒนา
- 8.3 คณะกรรมการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย
- 8.3.1 ผู้บริหาร ประธานกรรมการ
- 8.3.2 รองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกคน กรรมการ
- 8.3.3 สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคัดเลือก
จำนวนสามคน กรรมการ
- 8.3.4 ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารคัดเลือกจำนวนสามคน กรรมการ
- 8.3.5 ผู้แทนภาคราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจที่
ผู้บริหารท้องถิ่น คัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่า
สามคนแต่ไม่เกินหกคน กรรมการ
- 8.3.6 ผู้แทนประชาชนท้องถิ่นที่ประชาชนท้องถิ่น
คัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกิน
หกคน กรรมการ
- 8.3.7 ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการ/เลขานุการ
- 8.3.8 หัวหน้าส่วนบริหารที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ผู้ช่วยเลขานุการ
- 8.4 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นมีหน้าที่ ดังนี้
- 8.4.1 กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น
- 8.4.2 ร่วมจัดทำแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนา และแก้ไขปัญหา
ที่เกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา
- 8.4.3 พิจารณาร่างแผนพัฒนาและร่างแผนดำเนินงาน

8.4.4 ให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียด

8.4.5 พิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลแผน

8.4.6 ประสานกับประชาคมหมู่บ้านในการรวบรวม วิเคราะห์ปัญหาความต้องการของประชาคมท้องถิ่น

9. กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบล

9.1 ขั้นตอนจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ดำเนินการ โดยมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

9.1.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นรับทราบปัญหาความต้องการประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้องตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่างๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

9.1.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมแนวทางและข้อมูลนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

9.1.3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

9.1.4 ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

สำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติ และประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อไป

9.2 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

โดยมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

9.2.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์พัฒนามทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน

โดยนำข้อมูลพื้นฐานจากหน่วยงานต่างๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

9.2.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมประเด็นหลักการพัฒนา ปัญหา ความต้องการและข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปีแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

9.2.3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

9.2.4 ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปี และประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

องค์กรปกครองท้องถิ่นให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีต่อสภาองค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีต่อไป

จากการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าวเบื้องต้น สรุปได้ว่าการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีการจัดทำแผนพัฒนา โดยจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนสามปี และแผนดำเนินงาน ตามลำดับ ซึ่งมีคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำร่างแผนพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นผู้เสนอร่างแผนพัฒนาต่อคณะกรรมการพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น เห็นชอบก่อนประกาศใช้ต่อไป ในขั้นตอนของการจัดทำแผนนี้ทุกขั้นตอนจะส่งเสริมการมีส่วนร่วมโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยเฉพาะตัวแทนประชาคมหมู่บ้าน

ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาคม

1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม มีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนวคิดไว้ ดังนี้ อคิน รพีพัฒน์ (2532 : 6) กล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของคนในชุมชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมพัฒนาแบ่งออกเป็น 4 ลักษณะ คือ

- 1.1 ร่วมในการค้นหาสาเหตุปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหา
- 1.2 ร่วมในการตัดสินใจเลือกวิธีแก้ไขและวางแผนแก้ไขปัญหา
- 1.3 ร่วมในการปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผนงานที่กำหนด

1.4 ร่วมในการประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2537 : 15) ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนนั้นได้เกิดขึ้นในชุมชนต่างๆ ทาวโลก ทั้งซีกตะวันออกและซีกตะวันตก คงจะเห็นได้จากประเพณี “ลงแขก” (Cooperative work) ซึ่งมีการปฏิบัติในหมู่เกษตรกรทั่วโลก

การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาครอบครัว กลุ่มละแวกบ้าน ชุมชน หมู่บ้าน ตลอดจนสังคมนั้น ได้พัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ในครอบครัวและในสังคมให้เจริญก้าวหน้า และผาสุกเรื่อยมา

2. การแบ่งชั้นการมีส่วนร่วม

2.1 การมีส่วนร่วมเกิดจากแนวความคิด 3 ประการ

2.1.1 ความสนใจและห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคล ซึ่งบังเกิดพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม

2.1.2 ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกัน ที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่ผลักดันให้พึงไปสู่การรวมกลุ่ม วางแผน และลงมือกระทำร่วมกัน

2.1.3 ตกลงร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนั้นรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความริเริ่มการกระทำที่ตอบสนองความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น

2.2 การมีส่วนร่วมยังอาจเกิดจากแนวความคิดอื่นๆ

2.2.1 ความศรัทธา ที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศตำแหน่งทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ

2.2.2 ความเกรงใจที่มีต่อบุคคลที่เขาเคารพนับถือ หรือมีเกียรติยศตำแหน่ง ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมด้วยทั้งๆ ที่ไม่มีความศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่จะกระทำ

2.2.3 อำนาจบังคับ ที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่าทำให้ประชาชนถูกบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำสิ่งต่างๆ

2.3 แนวทางการมีส่วนร่วม

มานพ จวีร์รักษ์ (2546 : 12) กล่าวถึงแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน มีแนวทางพื้นฐาน 3 ประการ

2.3.1 ให้ประชาชนมีบทบาทหลักในการพัฒนา โดยได้แสดงความคิดเห็น การเขียน การพูด ร่วมสละทรัพย์ วัสดุ แรงกายและเวลา

2.3.2 เป้าหมายของกิจกรรมการพัฒนา คือ การพัฒนาขีดความสามารถเพื่อพึ่งพา และพัฒนาตนเอง มิใช่พึ่งพารัฐหรือพึ่งพางค์การพัฒนาภายนอก

2.3.3 กระบวนการพัฒนายึดหลักล่างสู่บน ซึ่งต้องถือชาวบ้านเป็นหลักในการแก้ปัญหา กิจกรรมพัฒนาจะเริ่มจากชุมชน

2.4 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

มานพ จวีร์รักษ์ (2546 : 12) กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมเกิดจากการได้รับผลกระทบ และเลือกที่จะมีส่วนร่วมในโครงการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ ขึ้นอยู่กับปัจจัย สำคัญ 6 ประการ คือ

2.4.1 ความใกล้ชิดปัญหา

2.4.2 ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

2.4.3 การเข้าถึงประโยชน์ใช้สอย หรือบริการ

2.4.4 ประเด็นทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อม

2.4.5 ค่านิยม

2.4.6 อำนาจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย

2.5 ขั้นตอนการมีส่วนร่วม

2.5.1 ขั้นตอนการมีส่วนร่วม

โคเฮน และอัปฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1980 : 219) ได้เสนอขั้นตอนการมีส่วนร่วม 4 ขั้นตอน

- 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making)
- 2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation)
- 3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์
- 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

2.5.2 ขั้นตอนการมีส่วนร่วม

กรอบคิดเบื้องต้นการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท
 สับขอบได้เสนอไว้ 3 มิติ และ 2 บริบท ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1) มิติ (Decision) มี 3 มิติ คือ

1.1) มีส่วนร่วมอะไรบ้าง ซึ่งแบ่งการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
 การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ โดยทางใดทางหนึ่ง (เช่น การสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ การ
 บริหารกิจกรรมและการประสานงาน) การมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์ และมีส่วนร่วมในการ
 ประเมินผลการดำเนินงาน

1.2) มีส่วนร่วมกับใครบ้าง ได้แก่ การมีส่วนร่วมกับชาวบ้าน ผู้นำ
 ชุมชนเจ้าหน้าที่ทางราชการ นักพัฒนาชุมชน ทั้งนี้ให้พิจารณาถึงคุณลักษณะของผู้เข้ามามีส่วน
 ร่วมในเรื่องเพศ สถานภาพครอบครัว อาชีพและรายได้

1.3) มีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง ได้แก่ การมีส่วนร่วมโดยสมัครใจ หรือ
 ถูกบังคับลักษณะรูปแบบการมีส่วนร่วมโดยผ่านองค์กรประชาชนหรือโดยตรงขนาดของการมี
 ส่วนร่วมผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมนั้นช่วยให้เพิ่มพลังของประชาชน หรือเป็นเพียงแค่การ
 ติดต่อสัมพันธ์กับนักพัฒนาเท่านั้น

2) บริบท (Contexts) มี 2 บริบท คือ

2.1) ลักษณะโครงการ โดยพิจารณาจากลักษณะของสิ่งนำเข้าว่ามี
 ความซับซ้อนของเทคโนโลยีเพียงใด ลักษณะของประโยชน์ที่ได้รับ (ความเร็ว ช้ำ ที่ได้รับ
 ประโยชน์) และเงื่อนไขที่ต้องกำหนด เช่น การเข้าถึงการบริหารโครงการ ความยืดหยุ่นของ
 โครงการ เป็นต้น

2.2) สภาพแวดล้อมของกิจกรรมตามโครงการ ได้แก่ ปัจจัยทาง
 ประวัติศาสตร์ ปัจจัยทางกายภาพและธรรมชาติและปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม ปัจจัยทาง
 การเมือง เป็นต้น

จากแนวคิดของการมีส่วนร่วมข้างต้น สรุปได้ว่าแนวคิดการมีส่วนร่วมเป็น
 แนวคิดที่สำคัญในการพัฒนา ประเด็นในการมีส่วนร่วมนี้ได้มีนักวิชาการกำหนดไว้มากโดยมี
 หลักสำคัญ คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมีส่วนร่วม
 ในผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล เป็นองค์ประกอบที่ทำให้ทราบว่าบุคคล
 หรือประชาชนมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด ผู้ศึกษาจึงนำกรอบแนวคิดการมีส่วนร่วมนี้มาใช้ในการ
 การศึกษา

3. ความหมายของการมีส่วนร่วม

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมไว้ มีทั้งความหมายที่คล้ายคลึงกัน และแตกต่างกันตามทัศนคติของแต่ละท่านและภูมิหลังทางวิชาการที่ได้ศึกษาค้นคว้า ประกอบด้วย

ยูว์ฒัน วุฒิเมธี (2531 : 31) ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การให้ประชาชนเข้ามาทำกิจกรรมให้มากที่สุด เพื่อให้เขาได้เป็นผู้ตัดสินใจลงมือทำตามสิ่งที่เขาตัดสินใจด้วยตนเอง ซึ่งอาจจะเป็นการทำให้เขาได้ปฏิบัติตามความสนใจและความต้องการ การที่เขาได้เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการนั้นจะทำให้เขาพัฒนายิ่งขึ้น

การพัฒนา ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวย่อมต้องโอนอ่อนต่อความแตกต่างของท้องถิ่น ตลอดจนแนวทางในการพัฒนาต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและการตัดสินใจของประชาชนเจ้าของท้องถิ่นนั้น

คุณฎี อายุวัฒน์ ธีรนนท์ ทิธา และเยาวนุช แซ่ตั้ง (2535 : 7) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ตั้งแต่กระบวนการเบื้องต้นจนถึงกระบวนการสิ้นสุด โดยที่การเข้ามามีส่วนร่วมอาจจะเข้าไปในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง หรือครบวงจรก็ได้ การเข้ามามีทั้งรายบุคคลรายกลุ่ม หรือองค์กร ซึ่งมีความคิดเห็นสอดคล้องกันเพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการ โดยผ่านกลุ่มหรือองค์กรเพื่อให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

ชินรัตน์ สมสืบ (2539 : 21) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมหมายถึง การทำงานร่วมกลุ่ม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความร่วมมือ ร่วมใจ โดยเฉพาะการกระทำดังกล่าวในห้วงเวลา และลำดับเหตุการณ์ที่ทรงประสิทธิภาพ คือ ถูกจังหวะเวลาเหมาะสมกับงานที่ทำดังกล่าวด้วยความรู้สึกผูกพันให้ประจักษ์ว่าเชื่อถือได้

คารม คำพิฑูรย์ (2545 : 15) การมีส่วนร่วมหมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทำกิจกรรมกลุ่ม ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน ซึ่งผลดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำ เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งยังทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าว

สุดาวรรณ มีบัว (2547 : 40) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึง กระบวนการที่ทำให้ประชาชนสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมกันทำกิจกรรมหรือการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามทิศทางที่ต้องการ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมกลุ่มในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน โดยร่วมคิดหาแนวทางวิธีการในการดำเนินงานร่วมดำเนินการ

ร่วมในการกำหนดเปลี่ยนแปลง การร่วมในการตัดสินใจ และร่วมติดตามการดำเนินงานในกิจกรรมที่ทำร่วมกันรวมทั้งรับประโยชน์จากกิจกรรมนั้นด้วย

ไคท์ (Keith, 1972 : 5) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมหมายถึง การเกี่ยวข้องกับจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุให้เร้าใจให้กระทำเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

เออวิน (Erwin, 1976 : 21) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนาร่วมคิดร่วมตัดสินใจ แก้ไขปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ความรู้และความชำนาญ ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

จากความหมายดังกล่าวสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม คือกระบวนการที่ประชาชนได้รับโอกาสให้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การวางแผนและการปฏิบัติตามแผนเพื่อที่จะนำไปสู่การพัฒนาของสังคม

4. ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

ประทุม รอดประเสริฐ (2539 : 114-115) ได้กล่าวถึงทฤษฎีการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

4.1 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนของทราวิส (Travis) ทราวิส ได้เสนอทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนสมอง การให้ความรู้ และการประชาสัมพันธ์การมีส่วนร่วมของประชาชนสิ่งเหล่านี้เขาถือว่าเป็นการตกแต่งทิศทางการวางแผน และการให้เห็นว่าในการวางแผนทุกระดับ จะประกอบด้วย

4.1.1 สมอง

4.1.2 กระบวนการวางแผนและออกแบบเบื้องต้น

4.1.3 กระบวนการออกแบบและกระบวนการพัฒนา

4.1.4 กระบวนการเตรียมการ ทุกขั้นตอนจะมีความสัมพันธ์กับสิ่งสำคัญ คือ

การให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องต่างๆ ที่จะนำไปสู่ การมีส่วนร่วมในการวางแผนเพื่อให้เกิดการยอมรับไม่มีปฏิกิริยาคัดค้าน

4.2 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนของแมค โคนัลด์ (McDonald) ได้เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับ โอกาสเกิดศักยภาพในการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์โอกาสความ

ตระหนักและโอกาสกระทำ การวางแผนจะต้องเกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานในการวางแผนจึงจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนในขั้นตอนต่างๆ

จากการศึกษาทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนจากทฤษฎีดังกล่าวสรุปได้ว่าการวางแผนใดๆ ขององค์การจะมีผลกระทบต่อบุคคล หรือกลุ่มบุคคลทั้งภายในและภายนอกองค์การ และในบางครั้งอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานตามแผนได้ ดังนั้นควรให้ประชาชนหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนขององค์การในการวางแผนพัฒนาเทศบาล ตำบลก็เช่นเดียวกัน การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนส่งผลให้การดำเนินการเป็นไปตามแผนที่วางไว้ทำให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ซึ่งผู้ศึกษาได้นำแนวคิดทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนดังกล่าวมากำหนดเป็นตัวแปรต้นในการศึกษาเรื่องการบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การเปิดโอกาสการเอื้ออำนวยให้ร่วมเป็นต้น

5. ความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

สมนึก ปัญญาสิงห์ (2532 : 276-277) ปัจจุบันการพัฒนาชุมชน การพัฒนานั้นหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชนต่างมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองให้มากที่สุด ทั้งนี้เนื่องมาจาก ได้เล็งเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม ดังนี้

5.1 การมีส่วนร่วมของชุมชนสามารถสร้างการยอมรับในคุณค่าของสังคมและวัฒนธรรมภายในชุมชนได้ และบางครั้งสามารถเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานของชุมชนที่ไม่พึงปรารถนาได้อีกด้วย

5.2 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นวิธีการที่สามารถสร้างประสบการณ์ต่างๆ ให้กับประชาชนได้เรียนรู้ และนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

5.3 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นการระดมเอาพลังความคิดพลังกาย พลังใจ และทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่ในชุมชนออกมาใช้ประโยชน์ต่อชุมชน

5.4 การมีส่วนร่วมของชุมชนในการสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจ

5.5 การมีส่วนร่วมของชุมชนสอดคล้องกับปรัชญาทางสังคมและการเมือง (Social political philosophy) ที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การพัฒนา วางแผนดำเนินการและการประเมิน

5.6 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา ซึ่งการพัฒนาใดๆ ก็ตามถ้าขาดความร่วมมือ และการมีส่วนร่วมแล้ว กิจกรรมหรือโครงการนั้นๆ ก็ไม่สามารถ ดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จล้มเหลวในที่สุด

จากความคิดเห็นดังกล่าว สรุปได้ว่าความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการ วางแผนพัฒนานั้นมีความสำคัญมากในการสร้างการยอมรับ การสร้างประสบการณ์การเรียนรู้ การระดมความคิดเพื่อพัฒนาพื้นที่ของตน อีกทั้งยังเป็นการปลูกฝังความเป็นประชาธิปไตย

6. รูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการที่องค์กรจะสามารถดำเนินงานได้นั้น บุคคลและสมาชิกจะมีรูปแบบการ มีส่วนร่วมดังมีผู้ได้อธิบายรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

6.1 รูปแบบการมีส่วนร่วม

โจเซ่ เอ แอกบายี่ (Jose A Agbayani) ได้อธิบายรูปแบบการมีส่วนร่วม โดยแบ่งเป็น 16 รูปแบบ คือ (อ่าน วุฑฒิกรรมรักษา. 2529 : 33-34)

- 6.1.1 การมีส่วนร่วมในการประชุม
- 6.1.2 การมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการ
- 6.1.3 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้นำ
- 6.1.4 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ชักชวน
- 6.1.5 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ถูกชักชวน
- 6.1.6 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้บริโภค
- 6.1.7 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ริเริ่ม
- 6.1.8 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ใช้แรงงาน
- 6.1.9 การมีส่วนร่วมในการออกแบบวัสดุอุปกรณ์
- 6.1.10 การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น
- 6.1.11 การตีปัญหาให้กระจ่าง
- 6.1.12 การออกเสียงสนับสนุน
- 6.1.13 การออกเสียงเลือกตั้ง
- 6.1.14 การใช้โครงการที่เป็นประโยชน์ให้ถูกต้อง
- 6.1.15 การช่วยเหลือการรักษาโครงการ
- 6.1.16 การเป็นสมาชิก

6.2 รูปแบบการมีส่วนร่วม

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2530 : 35) กล่าวถึง รูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการพัฒนาดังนี้

6.2.1 องค์กรประชาชนที่ดั่งขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ มีการรวมตัวกันเองเป็น กลุ่มขนาดเล็กในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เพื่อร่วมทำประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือสมาชิก กลุ่มส่วนใหญ่ จะได้รับการสนับสนุนจากส่วนราชการหรือองค์กรเอกชน เช่นลูกเสือชาวบ้าน กลุ่มออมทรัพย์

6.2.2 องค์กรประชาชนที่ดั่งขึ้นอย่างเป็นทางการ เป็นองค์กรที่ประชาชนทำ กิจกรรมตามวัตถุประสงค์ที่จดทะเบียน หรือตามที่กฎหมายบัญญัติบทบาทหน้าที่ไว้ เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล องค์กรบริหารส่วนตำบล

6.2.3 ตัวแทนบุคคล หรือตัวแทนองค์กรเอกชนเข้าร่วมเป็นกรรมการ เช่น คณะกรรมการประสานงานในกิจกรรมของรัฐบาล

6.3 รูปแบบการมีส่วนร่วม

บัญญัติ แก้วส่อง (2537 : 15-19) ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการพัฒนา 5 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจขั้นริเริ่มพัฒนาเป็นการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการค้นหาปัญหา สาเหตุปัญหา กำหนดความต้องการ การจัดลำดับความสำคัญ ของปัญหาตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่ใช้

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเป็นขั้นตอนประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กำหนดวัตถุประสงค์ของ โครงการ กำหนดวิธีการ และหา แนวทางการดำเนินงานตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งใช้ทรัพยากร

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานขั้นดำเนินการพัฒนาเป็นขั้นตอนที่ ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์ โดยสนับสนุนทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ และแรงงาน หรือการเข้ามามีส่วนร่วมบริหารงานประสานงาน และดำเนินการขอความช่วยเหลือจาก ภายนอก

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ขั้นรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้จากการพัฒนา หรือยอมรับ ผลกระทบอันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุ และจิตใจที่แสดงออกมาในรูปธรรมต่อสังคมหรือ บุคคลก็ตาม

ขั้นที่ 5 การมีส่วนร่วมในการประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้าร่วมประเมินผลการพัฒนาที่ได้กระทำไปแล้วสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด ซึ่งการประเมินอาจปรากฏในรูปของการประเมินย่อย (Formative evaluation) อันเป็นการประเมินผลความก้าวหน้าที่ทำเป็นระยะๆ หรือการประเมินรวบยอด (Summative evaluation) อันเป็นการประเมินผลโดยรวมหลังจากเสร็จสิ้นโครงการ

6.4 ขั้นตอนของยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาชนบท

แม็กซ์ โลว์ เคอร์ มิลค์ และคัมบลิว โรเบิร์ต โลโดส (Max Lowdermilk and W. Robert Laitos political) ได้เสนอไว้ 7 ขั้นตอน ดังนี้ (อकिन รพีพัฒน์. 2532 : 34)

- 6.4.1 การสำรวจขั้นต้น (Preliminary reconnaissance)
- 6.4.2 การศึกษาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (Priority problem identification)
- 6.4.3 การศึกษาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (Priority problem identification studies)
- 6.4.4 การแสวงหาแนวทางแก้ไข (Search for solution)
- 6.4.5 การกำหนดแนวทางแก้ไข (Assessment of solution)
- 6.4.6 การปฏิบัติตามโครงการ (Project implementation)
- 6.4.7 การประเมินโครงการ (Formal project evaluation)
- 6.4.8 การพิจารณาทบทวนโครงการเพื่อดำเนินการให้เสร็จสมบูรณ์ (Project reconsideration of completion)

6.5 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนได้แบ่งไว้ 4 ขั้นตอน ดังนี้ (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. 2539 : 41 ; อ้างถึงใน ทวีศักดิ์ ปักษา. 2550 : 25)

- 6.5.1 การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
- 6.5.2 การมีส่วนร่วมในการค้นคว้าการวางแผนดำเนินกิจกรรม
- 6.5.3 การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
- 6.5.4 การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

6.6 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองท้องถิ่น ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2547 : 29)

6.6.1 ร่วมคิดกำหนดความต้องการ องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องเปิด โอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนา หรือเป้าหมายของการพัฒนาขององค์กรปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ เป็นการหล่อหลอมความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย เพื่อกำหนดเป็นภาพแห่งความสำเร็จที่ต้องการเกิดขึ้นในอนาคตที่อยู่บนพื้นฐานความเป็นไปได้และสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างแท้จริง

6.6.2 ร่วมจัดทำแผนพัฒนา หลังจากที้องค์กรปกครองท้องถิ่นและประชาคมได้ร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ ซึ่งเปรียบเสมือนได้กำหนดจุดหมายที่เดินให้ถึงและกำหนดเส้นทางการเดินทางต่อไปจะเป็นการกำหนดวิธีการเดินไปสู่จุดหมายก็คือการกำหนดแผนงาน โครงการต่างๆ ซึ่งสามารถให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ได้ใน 2 ลักษณะ ดังนี้

1) องค์กรปกครองท้องถิ่น ควรแต่งตั้งผู้แทนชุมชน กลุ่มอาชีพหรือกลุ่มอื่นๆ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองท้องถิ่น ในการพิจารณาความเหมาะสมของแผนงาน โครงการ

2) องค์กรปกครองท้องถิ่น ควรเปิด โอกาสชุมชนระดับหมู่บ้านหรือกลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่นได้เสนอแผนงาน โครงการที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของกลุ่มหรือชุมชนนั้น เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่น ได้พิจารณาเป็นข้อมูลในการกำหนดเป็นแผนงาน โครงการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.6.3 ให้ประชาชนได้รับรู้ ตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแผนงาน โครงการพัฒนาขององค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งระยะสั้นระยะปานกลาง โดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อการร่างแผนพัฒนา ก่อนจะเสนอให้สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้รักษาสิทธิของประชาชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 59

6.6.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องใช้แผนงานพัฒนาเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อสนองตอบปัญหาความต้องการของประชาชน เพื่อเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นแนวทางจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเพิ่มเติม

6.6.5 ให้ประชาชนร่วมปฏิบัติ ติดตามและประเมินผลของการนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะกิจกรรม/โครงการที่ต้องใช้งบประมาณ จะต้องผ่านกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ และได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองท้องถิ่นและได้รับการอนุมัติจากนายอำเภอก่อน

1) การร่วมปฏิบัติให้กลุ่มต่างๆ หรือประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาเข้าร่วมดำเนินการตามโครงการในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ สนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มต่างๆ ให้กลุ่มเป็นผู้ดำเนินการเอง

2) ให้ประชาชนได้ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง โปร่งใส โดยให้ผู้แทนชุมชนตามข้อเสนอของประชามร่วมเป็นกรรมการในกระบวนการจัดซื้อ จัดจ้าง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) การติดตามประเมิน การเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมปฏิบัติงาน ทำให้ทราบความก้าวหน้าโครงการปัญหา/อุปสรรคในการปฏิบัติงาน นอกจากนั้นหลังสิ้นปีงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดประชุมประชามเพื่อชี้แจงผลดำเนินงานและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ประเมินผลประโยชน์ที่รับจริง

จากรูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วมดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมนั้นประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้หลายรูปแบบและหลายขั้นตอนทั้งในทางและทางอ้อมนั้น ในขั้นตอนที่สำคัญ เช่นการกำหนดขั้นตอน วางแผนการดำเนินงาน การติดตามและประเมินผล ซึ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมนั้นจะครอบคลุมในกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม

7. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาของท้องถิ่นนั้นมีความไม่เท่าเทียมกันทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของแต่ละชุมชน เพราะสืบเนื่องจากอิทธิพลจากสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมของชุมชน เป็นปัจจัยที่สำคัญที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาของประชาชนผู้อาศัยอยู่ในชุมชนแห่งนั้น ดังมีผลการศึกษาวิจัยของนักวิชาการเกี่ยวกับปัญหาของการมีส่วนร่วมการพัฒนาของฝ่ายประชาชน ดังนี้

ทวีศักดิ์ ปักษา (2550 : 29) อุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ เจ้าหน้าที่และระบบราชการมี 2 ด้าน ดังต่อไปนี้

7.1 ปัญหาเกี่ยวกับชาวชนบทเองถึงความเป็นปัจเจกบุคคล นอกจากนั้นยังอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ หรือพึ่งพานุคคลภายนอกเกินไป ดูฐานะของตนเอง เลือกผู้นำที่สามารถอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ หรือพึ่งพานุคคลภายนอกเกินไป ดูฐานะของตนเองเลือกผู้นำที่สามารถอุปถัมภ์ตนเองได้

7.2 ปัญหาเกี่ยวกับของเจ้าหน้าที่ และระบบราชการ ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนมีลักษณะ ดังนี้

7.2.1 นโยบายของรัฐบาลมักจะมีมาจากเบื้องบน (Top-down policy)

7.2.2 การจัดสรรงบประมาณทำมาจากส่วนกลาง คำนึงเฉพาะกิจกรรมที่ส่วนกลาง

7.2.3 ระบบราชการและเจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ ขาดการประสานงานและรับปฏิบัตินโยบายหลักของหน่วยงาน

7.2.4 มีความสัมพันธ์แบบผู้ใหญ่น้อย มักเชื่อว่าตนเองมีฐานะสูงกว่าชาวชนบท

7.2.5 เจ้าหน้าที่ราชการชอบทำงานสำนักงาน

7.2.6 ระบบราชการให้ดูแลให้โทษ ทำตัวให้พอใจแก่ผู้บังคับบัญชามิได้ ปฏิบัติงานให้แก่ชาวชนบทโดยแท้จริง

การจากมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาของนักวิชาการดังกล่าวในข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่สำคัญในการร่วมดำเนินกิจกรรม ไม่ว่าจะเป็นการร่วมคิดร่วมทำแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดในชุมชนนั้น จะทำให้การดำเนินกิจกรรมบรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความยั่งยืนกว่าการดำเนินกิจกรรมที่ขาด การมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยเหตุนี้การวางแผนพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น จึงต้องเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้แผนพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นแผนที่ตอบสนองต่อปัญหาความต้องการในพื้นที่ให้มากที่สุด

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลเวียง อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม มีดังนี้

การม คำพิพัญญ์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน อำเภอพระยีนจังหวัดขอนแก่น พบว่า

1. การบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมมีการปฏิบัติโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก
2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก
3. ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ปรากฏว่าปัจจัยด้านคณะกรรมการวางแผน ด้านการประสานงาน ด้านการให้ความสำคัญและยอมรับนับถือด้านการให้ความรู้ความเข้าใจ ด้านการปฏิสัมพันธ์ และด้านการเอื้ออำนวย ส่งเสริมสนับสนุน มีลักษณะที่ไม่แตกต่างกัน

พวงทอง โยธาใหญ่ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์กรปกครองท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่พบว่า การจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น ในจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนมากมีความพยายามจะปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2541 แต่มีบางองค์กรปกครองท้องถิ่นยังปฏิบัติไม่ครบกระบวนการตามระเบียบกำหนด โดยเฉพาะในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์การพัฒนา และการนำเสนอร่างแผนพัฒนา ทั้งนี้อาจมาจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยังไม่เข้าใจในระเบียบเท่าที่ควร สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พบว่ายังอยู่ในระดับต่ำ

อลงกรณ์ ปราบไพบรี (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549) โดยเฉพาะกระบวนการประชาคม กรณีศึกษาอำเภอสันทรายจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า แผนพัฒนาอำเภอที่ทำโดยกระบวนการประชาคมเป็นแผนที่สะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนและสามารถแก้ไขปัญหามุมชนได้ดีกว่าแผนพัฒนาอำเภอรูปแบบเดิม ที่จัดทำโดยภาครัฐ โดยมีเหตุผลดังนี้

1. สมาชิกประชาคมอำเภอส่วนใหญ่เห็นว่าประชาคม คือองค์กรที่เสมือนตัวแทนของประชาชนส่วนให้ในชุมชนจึงสามารถรับฟังความเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ โดยไม่ต้องละเลยต่อเสียงส่วนน้อยของชุมชนอีกทั้งเป็นการดำเนินงาน โดยยึดหลักผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าพวกพ้อง สอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตย

2. แผนพัฒนาอำเภอ โดยกระบวนการประชาคมเป็นแผนที่สะท้อนความต้องการของประชาชน จึงสามารถแก้ไขปัญหาของชุมชน ได้ดีกว่าแผนพัฒนาอำเภอที่จัดทำโดยส่วนราชการ

3. ประชาชนสามารถผลักดันโครงการต่างๆ ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยการเสนอแผนงานโครงการของชุมชนต่อราชการ และองค์กรปกครองท้องถิ่น อาทิ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล

อนันต์ เจริญแก่นทราย (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนา องค์กรปกครองท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่าปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น ในจังหวัดร้อยเอ็ดอยู่ในระดับปานกลาง โดยพบว่าปัญหาด้านการติดตามประเมินผลมากที่สุด รองลงมาคือด้านการร่วมปฏิบัติ และด้านร่วมคิดร่วมตัดสินใจ เมื่อพิจารณารายละเอียดด้านติดตามประเมินผล พบว่าปัญหาการมีส่วนร่วมมากที่สุด คือ ไม่มีส่วนร่วมในการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนา รองลงมาคือไม่ได้มีการประชุมอย่างสม่ำเสมอ ด้านการร่วมปฏิบัติ ปัญหาการมีส่วนร่วมมากที่สุด คือ องค์กรปกครองท้องถิ่น ไม่มีตำราเอกสารให้ประชาคมศึกษาค้นคว้าถึงขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนา องค์กรปกครองท้องถิ่น รองลงมาคือ หน่วยงานราชการของอำเภอไม่ให้การสนับสนุน ประชาคมมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น ส่วนด้านการร่วมคิดร่วมตัดสินใจพบว่ามีปัญหามากที่สุด คือ การไม่มีโอกาสร่วมกำหนดความต้องการในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รองลงมาคือไม่มีโอกาสกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการจัดทำแผนพัฒนา

นวนน้อย ตรีรัตน์และคณะ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น ผลการศึกษา พบว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น ยังอยู่ในระดับต่ำ โดยการมีส่วนร่วมยังค่อนข้างจำกัดอยู่ในเรื่องการรับรู้ข่าวสารข้อมูลเป็นด้านหลัก การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายหรือตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น ยังมีค่อนข้างต่ำ

สุดาวรรณ มีบัว (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของสมาชิกประชาคมในการวางแผนพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นในอำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช พบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกประชาคมตำบล คือ เพศ อายุ

การศึกษา อาชีพ ความรู้ในการปกครองท้องถิ่นอุดมการณ์ประชาธิปไตย แหล่งข้อมูลข่าวสารทางการเมืองที่ได้รับ การติดตามเนื้อหาข่าวสารทางการเมือง ตำแหน่งหรือหน้าที่ ด้านการพัฒนาการร่วมทำกิจกรรมการพัฒนาและการได้อบรม มีลักษณะที่ไม่แตกต่างกัน

อังคณา วงษ์นอก (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา การบริหารในการวางแผนพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ระดับการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรเพศชาย และเพศหญิง บุคลากรที่ดำรงตำแหน่งกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน และระดับการศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษาขึ้นไปมีการบริหาร ในการวางแผนพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นรายด้านทั้ง 5 ด้านพบว่าด้านที่มีผลการบริหารระดับสูงมีจำนวน 1 ด้าน คือด้านการวางแผน และมีผลระดับปานกลางมี 4 ด้าน คือ ด้านจัดองค์กร ด้านการประสานงาน ด้านการบังคับบัญชาสั่งการ และด้านการควบคุม

มังกร ศรียะ โคตร (2549 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบล กรณีศึกษา ตำบลคงใหญ่ อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดมหาสารคาม โดยทำการศึกษาตัวแปรด้านเพศ อายุ ตำแหน่งทางสังคม อาชีพ รายได้ ความต้องการมีเกียรติยศความต้องการมีสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้าน ความคาดหวังต่อรางวัลประกวด พบว่า อายุ อาชีพ รายได้ และความต้องการมีความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้าน ไม่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาตำบล ส่วนเพศ ตำแหน่งทางสังคม ความต้องการมีเกียรติยศ และ ความคาดหวังต่อรางวัลประกวด มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาตำบล ในส่วนระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบลอยู่ในระดับปานกลาง

สมศักดิ์ พรมเตือ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า

1. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองท้องถิ่น ในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับค่าเฉลี่ยการมีส่วนร่วมจากมากไปหาน้อย คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์และมีส่วนร่วมในการประเมิน
2. การเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น ในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคามที่จำแนกตามอาชีพ ไม่แตกต่างกัน ทางสถิติเมื่อจำแนกตามเพศ และระดับการศึกษาพบว่าการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา

องค์กรปกครองท้องถิ่นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยเพศชายมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าเพศหญิงระดับการศึกษาประถมศึกษาหรือเทียบเท่า และปวส./อนุปริญญามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรมากกว่าระดับปริญญาตรีขึ้นไป

อนุศิษฐ์ รัตน์วิชัย (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลลัญญา อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัย พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลลัญญา อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับมาก 3 ด้าน คือการมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหาความต้องการการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงานโครงการและการมีส่วนร่วมปฏิบัติติดตามประเมิน อยู่ในระดับปานกลาง 2 ด้าน คือการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนา และการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการนำแผนพัฒนาไปจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY