

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลนาแก จังหวัดนครพนม ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่สามารถใช้ประกอบในการวิจัย ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แผนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น
3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
5. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
6. บริบทของเทศบาลตำบลนาแก อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดการศึกษา

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจในการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ใช่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยอิสระ แต่ภารกิจหลักของประเทศยังอยู่ในความควบคุมหรือดูแลของส่วนกลางต่อไป

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (2548 : 7-8) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยมีแนวความคิดหรือทัศนคติต่อการกระจายอำนาจไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักได้แก่ ระบบสาธารณูปโภค การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลสุขภาพ และการดูแล

รักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาดก็คือการทหารและการต่างประเทศขอบเขตของการดูแลกิจการในท้องถิ่นแต่ละประเทศต่างกันไปในรายละเอียดตามลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ แต่ส่วนที่เหมือนกันและมีความสำคัญอย่างยิ่งก็คือ รัฐบาลกลางมิได้รวมศูนย์อำนาจการดูแลจัดการแทบทุกอย่างไว้ที่ตัวเอง แต่ปล่อยให้ท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจในการกำหนดลักษณะต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตนในแง่การจัดการบริหารประเทศดังกล่าวก็นับว่าเป็นสิ่งที่มีเหตุผลทั้งนี้เพราะประเทศหนึ่ง ๆ มีชุมชนมากมายรวมกัน มีอาณาบริเวณกว้างใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก และแต่ละชุมชนก็มีปัญหาต่าง ๆ มากมายแตกต่างกัน ยากนักที่คนในท้องถิ่นอื่นจะเข้าใจอย่างลึกซึ้ง และสามารถจัดเวลาไปดูแลและแก้ไขกิจการทุกอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จรัส สุวรรณเวลา (2538 : 9-10) ได้อธิบายความหมายคำว่า “Decentralization” กล่าวคือในความหมายดั้งเดิม ไม่ได้เน้นเรื่อง “อำนาจ” แต่อย่างไร หากเป็นเรื่องของสภาวะศูนย์กลาง สภาวะการกระจายเป็นสำคัญ หากมีเรื่องเข้ามาเกี่ยวข้องก็จะหมายถึง อำนาจการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรม ซึ่งโดยธรรมชาติแล้วในองค์การ รัฐหรือสังคมหนึ่ง ๆ มักจะมีลักษณะรวมศูนย์หรือรวมตัดสินใจในบางเรื่อง และมีการให้บุคคลหรือหน่วยงานแต่ละหน่วยงานตัดสินใจดำเนินกิจกรรมของตนได้อย่างอิสระอยู่เสมอ ดังนั้น คำว่า “Decentralization” จึงควรหมายถึงการกระจาย (อำนาจ) การตัดสินใจ มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมิใช่การสร้างรัฐอธิปไตยขึ้นในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น หากแต่เป็นการให้หรือยอมรับสิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคต่าง ๆ ภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่ง ๆ รวมกัน

ลิขิต วีรเวทิน (2535 : 3) ได้ให้ความสำคัญของการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองนั้นมีความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจถือเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วย โครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนล่าง คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น อย่างแท้จริงคือรากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย
2. การกระจายอำนาจ มีความสำคัญในเศรษฐกิจและสังคม การพัฒนาชนบท โดยเฉพาะในการมีส่วนร่วมของประชาชน ถึงลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัย โครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ ต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2543 : 36-37) กล่าวว่า การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์จะเป็นเครื่องมือที่ประชาชนช่วยตนเอง พึ่งตนเอง และดูแลบ้านเมืองของตนเองได้มากขึ้น

ดังนั้น การกระจายอำนาจหมายความว่า การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจ จากภาครัฐส่วนกลางให้แก่องค์กรอื่นใด ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐส่วนภูมิภาค องค์กรอิสระ องค์กรท้องถิ่น องค์กรเอกชน โดยเฉพาะภาคประชาชน ไปดำเนินการแทน ซึ่งการถ่ายโอนดังกล่าว อาจจะมีลักษณะเป็นการถ่ายโอนเฉพาะภารกิจ ซึ่งเป็นการแบ่งภารกิจ ให้แก่องค์กรที่รับการกระจายอำนาจดำเนินการ หรือเป็นการถ่ายโอน โดยยึดพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งเป็นการแบ่งพื้นที่เป็นหน่วยงานย่อยในการดำเนินการ เพื่อสร้างขีดความสามารถให้แก่ท้องถิ่น เป็นการทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการท้องถิ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐ ในระบบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐบาลส่วนกลาง (Decentralize) ลงเหลือภารกิจหลักเท่าที่ต้องทำ เท่าที่จำเป็น และให้

ประชาชนได้มีส่วนในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจ หน้าที่ใหม่ ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมือง ที่เปลี่ยนแปลงไปในสถานะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลาย มีความต้องการ และความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้น และแตกต่างกัน ชัดแย้งกัน ในขณะที่รัฐเองก็มีขีดความสามารถ และทรัพยากรที่จำกัด ในการตอบสนองปัญหา ความต้องการ ที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่น ได้ทันต่อเหตุการณ์ และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น

2. แนวคิดพื้นฐานของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐบาลส่วนกลางให้เหลือแต่ภารกิจหลักที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น และเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทนในภาระงานที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งรวมถึงการดูแลความสงบเรียบร้อยการพัฒนาท้องถิ่น และการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน พร้อมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะการพัฒนาและการจัดการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลง ไปในสถานะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลาย มีความต้องการและความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่รัฐมีขีดความสามารถและทรัพยากรที่จำกัด เพื่อการตอบสนองความ

ต้องการที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์ และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น

(สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2550 : ออนไลน์)

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจนั้นถือเป็นรากฐานของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้มีนักคิดนักวิชาการให้ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้อย่างมากมาย ซึ่งจะได้นำมาใช้เป็นกรอบการศึกษาในประเด็นของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในครั้งนี้ ซึ่งจากการศึกษาแนวคิดดังกล่าวนั้น จะขอนำเสนอเฉพาะประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้ คือ ในมิติของการนำไปใช้และให้ความหมายของการกระจายอำนาจ

องค์การสหประชาชาติ (The united nations) กล่าวถึงความหมายของการกระจายอำนาจดังกล่าวนี้ว่า ได้ถูกนำไปใช้ใน 2 แนวทางด้วยกัน คือ ในแนวทางที่หมายถึง การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และในทางที่หมายถึง การโอนอำนาจ (Devolution) (ศูนย์พัฒนาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. 2548 : 7-8) ในลักษณะของแนวทางที่หมายถึงการแบ่งอำนาจนั้นเป็นลักษณะของการที่ท้องถิ่นมิได้มีอำนาจในการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายที่เกิดขึ้นนั้นด้วยตนเอง แต่จะกระทำ

โดยหน่วยงานหรือตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ลง ไปทำงาน ในท้องถิ่น หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการตัดสินใจที่ดำเนินการไปภายใต้กรอบนโยบายหรือตามความต้องการของรัฐบาลในส่วนกลางนั่นเอง ในอีกแนวทางที่หมายถึงการ โอนอำนาจนั้น หมายถึงการที่ท้องถิ่นได้รับโอนอำนาจในการตัดสินใจอย่างแท้จริง โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือตัวแทนของท้องถิ่นที่ประชาชนเลือกนั้น จะทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินใจ และกำหนดนโยบายได้ด้วยตนเอง โดยที่ส่วนกลางไม่เข้ามาบีบบังคับหรือหากมีก็จะเป็นบทบาทที่จำกัดอย่างมากอยู่ในบางเรื่องที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น บางครั้งการกระจายอำนาจในลักษณะนี้เรียกว่า “Political/democratic decentralization” นิยามดังกล่าวข้างต้นเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจในลักษณะของการ โอนอำนาจนั้นแสดงถึงการกระจายอำนาจที่แท้จริงมากกว่าการกระจายอำนาจในลักษณะที่หมายถึง การแบ่งอำนาจที่เป็นเพียงการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นภายในหน่วยงานราชการหรือกลไกของรัฐมากกว่า ในขณะที่การ โอนอำนาจนั้นมีขอบเขตที่กว้างกว่าการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นเฉพาะภายในหน่วยงานราชการหรือกลไกของรัฐ แต่เป็นเรื่องของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นอย่างมีอิสระอย่างแท้จริง คำว่า การกระจายอำนาจ (Decentralization) จึงเป็นคำที่มีความหมายครอบคลุมการกระจายอำนาจทั้ง 2 แนวทางที่กล่าวมาซึ่งการจะมองว่าเป็นการกระจายอำนาจแบบใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับการศึกษาในรายละเอียดของการกระจายอำนาจของแต่ละประเทศว่ามีมิติและขอบเขตที่กว้างขวางเพียงใด เมื่อพิจารณาถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในบริบทของประเทศไทยนั้น การกระจายอำนาจ การถ่ายโอนภารกิจ หน้าที่ และบุคลากร ให้กับท้องถิ่นนั้นล้วนแล้วแต่มีนโยบายกรอบการดำเนินการที่มาจากส่วนกลางแทบทั้งสิ้น รวมถึงการที่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นทั้งหมดยังคงเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับ และควบคุมดูแลโดยหน่วยงานราชการ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั้งสิ้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของไทยจึงยังคงอยู่ในลักษณะของแนวทางการแบ่งอำนาจอยู่

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐ ในระบบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลาง (Decentralize) ลงเหลือภารกิจหลักเท่าที่ต้องทำ เท่าที่จำเป็น และให้ประชาชนได้มีส่วนในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจ หน้าที่ใหม่ ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมือง ที่เปลี่ยนแปลงไปในสถานะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลาย มีความต้องการ และความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้น และแตกต่างกัน ชัดแย้งกัน ในขณะที่รัฐเองก็มีขีดความสามารถ และทรัพยากรที่จำกัด ในการตอบสนองปัญหา ความต้องการ ที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่น ได้ทันต่อเหตุการณ์ และตรงกับ ความต้องการของท้องถิ่น

~~การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นการกระจายสิ่งต่อไปนี้อย่างเหมาะสม จากส่วนกลางให้ระดับท้องถิ่น ได้แก่ หน้าที่ เป็นการกระจายหน้าที่ที่เป็นประโยชน์โดยตรงกับท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ ดำเนินการเอง อำนาจการตัดสินใจ เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจดำเนินการ ตามหน้าที่ ที่ส่วนกลางกระจายไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ ทรัพยากรการบริหาร เป็นการกระจายบุคลากร งบประมาณ เทคโนโลยี ที่เหมาะสม ให้กับท้องถิ่น ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ เป็นการกระจายความ รับผิดชอบต่อภารกิจ หน้าที่ที่รัฐกับผู้บริหารท้องถิ่น และประชาชน ร่วมกันรับผิดชอบ ความพร้อม เป็นการกระจายความพร้อมที่มีอยู่ในส่วนกลางให้กับท้องถิ่น เพื่อสร้างขีดความสามารถให้แก่ ท้องถิ่น เป็นการทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ~~

3. เป้าหมายและแนวทางการกระจายอำนาจ

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 กำหนดกรอบแนวคิด เป้าหมายและแนวทางการกระจายอำนาจ เพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุตามเจตนารมณ์ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญฯ โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จ มีกระบวนการที่ยืดหยุ่น และสามารถปรับวิธีการ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเรียนรู้จาก ประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ได้กำหนดกรอบแนวคิดไว้ 3 ด้าน คือ (กรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น. 2550 : ออนไลน์) .

3.1 ความอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และความ

มั่นคงของชาติเอาไว้ได้ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

3.2 ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้ส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการแทนเพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบภารกิจมหภาคและภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น สนับสนุนด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตามประเมินผล

3.3 ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

4. แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ ประกอบด้วย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2550 : ออนไลน์)

4.1 การถ่ายโอนภารกิจและการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดภารกิจการถ่ายโอนพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ยังขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับการถ่ายโอน รวมทั้งการสร้างกลไกและระบบควบคุมคุณภาพมาตรฐานมารองรับ ตลอดจนการปรับปรุงระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ภารกิจที่ถ่ายโอนจัดเป็น 6 กลุ่มภารกิจ ประกอบด้วย ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีต และภูมิปัญญาท้องถิ่น

4.2 การกระจายอำนาจการเงิน การคลังและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องมีการพิจารณาภาพรวมรายได้ของท้องถิ่น 3 องค์ประกอบ คือ

4.2.1 รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บและจัดหาเองทั้งที่เป็นภาษีท้องถิ่นและรายได้อื่น

4.2.2 รายได้ของรัฐจัดแบ่งหรือจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่ม

4.2.3 รายได้ประเภทเงินอุดหนุน

4.3 แนวทางการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคล โดยการโอนบุคลากรต้องสอดคล้องกับภาระหน้าที่และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งยังต้องมีความราบรื่น คล่องตัว สอดคล้องกับความจำเป็น ความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความยืดหยุ่น จูงใจให้คนทำงานในท้องถิ่น มีหลักประกันความก้าวหน้า ยึดหลักการตามระบบคุณธรรม มีกลไกดูแลความเป็นธรรม และต้องมีมาตรฐานใกล้เคียงกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่รัฐอื่น ๆ

4.4 แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคประชาสังคม เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ทั้งยังต้องปรับปรุงกลไกการตรวจสอบทางการเงินและการใช้จ่ายงบประมาณ การให้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยเสริมการทำงานตรวจสอบของภาครัฐ และส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในด้านนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมจัดซื้อจัดจ้างและร่วมตรวจสอบติดตามประเมินผล

4.5 การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีภารกิจที่ต้องดำเนินการ ประกอบด้วย

4.5.1 การเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.5.2 การปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ

4.5.3 การพัฒนาองค์กรในระดับจังหวัดเพื่อรองรับการถ่ายโอน

4.5.4 การปรับปรุงระบบการวางแผน ระบบงบประมาณ ระบบบัญชี ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบติดตามตรวจสอบ และระบบข้อมูล

4.5.5 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.5.6 การเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่น การเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนและภาคประชาสังคมในการตรวจสอบ

4.6 การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ การแก้ไขกฎหมาย มีสาระเกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

4.6.1 การปรับปรุงกฎหมายงบประมาณเพื่อรองรับการจัดสรรเงินจากภาครัฐ

4.6.2 การจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยระบบงบประมาณท้องถิ่นและระบบการตรวจสอบทางการเงินการคลัง ทั้งภายในและภายนอก

4.6.3 การปรับปรุงระบบการกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพ เชื่อมโยงกับระบบศาลปกครอง

4.6.4 การปรับปรุงโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาค

4.6.5 การจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

4.6.6 การจัดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลเพื่อรองรับการถ่ายโอนข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

4.7 กลไกการกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจและการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ โดยกลไกดังกล่าวจะมีหน้าที่กำกับดูแลเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ โดยมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชน มีกระบวนการตัดสินใจที่รวดเร็วเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการถ่ายโอนมีการศึกษาพัฒนา และปรับปรุงกระบวนการ วิธีการ รูปแบบ และแนวทางการถ่ายโอนภารกิจอย่างสม่ำเสมอเนื่องและทันต่อเหตุการณ์

การสร้างระบบประกันคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยราชการส่วนกลางยังคงต้องกำหนดมาตรฐานทั่วไปของการจัดบริการสาธารณะเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำกับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายและมาตรฐานที่กำหนด รวมทั้งสร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาคุณภาพการจัดบริการสาธารณะ โดยมีการแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ตลอดจนรัฐหรือองค์กรกลาง เข้ามาร่วมทำการประเมินร่วมกับประชาชนและประชาสังคม

5. การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

5.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 284 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดสาระสำคัญไว้ ดังนี้ คือ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: 2547 : 4 – 5)

5.1.1 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

5.1.2 การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

5.1.3 การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน ทำหน้าที่ตามข้อ 1 และข้อ 2 ข้างต้น

5.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 กำหนดให้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการ ดังนี้

5.2.1 ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเวลาที่กำหนด 4 ปี ได้แก่ภารกิจที่เป็นการดำเนินการเข้าซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และภารกิจที่เป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

5.2.2 กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากรค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

5.2.3 กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

5.2.4 กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบและร้อยละสามสิบห้าตามลำดับ

5.2.5 การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

5. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และรายงานต่อรัฐสภา และบทเฉพาะกาล มาตรา 35 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับตั้งแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ หรือภายในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2544

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแผนที่กำหนดกรอบแนวคิด เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้การกระจายบรรลุลุเจตนารมณ์ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จมีกระบวนการที่ยืดหยุ่น และสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2545 : 6 – 10)

แผนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

1. วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544-2547) ของการถ่ายโอนภารกิจตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของภารกิจที่ถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์และการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และระหว่าง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐ และจะมีบุคลากรจำนวนหนึ่งถ่ายโอนไปปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังจากการถ่ายโอนในช่วง 4 ปีแรกสิ้นสุดลงจนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่ 10 (พ.ศ. 2548-2553) ตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านมีการปรับบทบาทของราชการส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น และจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส

ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแลและการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถและมีวิสัยทัศน์ในการบริหาร ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน และการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2. เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน

2.2 กำหนดการจัดสรรภาษี และอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม

2.3 การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการ สาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็น และความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

2.4 จัดระบบของการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับ การถ่ายโอนภารกิจ

2.5 ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจ และหน้าที่

3. ขอบเขตของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขอบเขตของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้ ดำเนินการ ดังนี้

3.1 รัฐจะกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรการเงินการคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ สร้างความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชน และภาคประชาสังคมมี ส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2 รัฐจะดำเนินการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหาร ส่วนภูมิภาค ปรับโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง พัฒนาโครงสร้าง และกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ รวมทั้งสร้างระบบการ ติดตามตรวจสอบ กำกับดูแล และประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

3.3 การถ่ายโอนภารกิจ และการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

4. ลักษณะภารกิจการให้บริการสาธารณะที่จะต้องถ่ายโอนใน 4 ปี

ลักษณะภารกิจการให้บริการสาธารณะที่จะต้องถ่ายโอนใน 4 ปี ได้แก่

4.1 ภารกิจที่ซ้ำซ้อน เป็นภารกิจให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐ หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเดียวกัน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มี การดำเนินการตามภารกิจนั้นแล้ว

4.2 ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นภารกิจการให้บริการ สาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่แต่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ดำเนินการ หรือไม่เคยดำเนินการตามภารกิจนั้น

4.3 ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทรวงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง และมีผลกระทบเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

4.4 ภารกิจตามนโยบายรัฐบาล ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่พร้อมให้ขยายเวลาเตรียมความพร้อมได้ภายใน 10 ปี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำแผนเตรียมความพร้อม และราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้การสนับสนุนแนะนำด้านการบริหารจัดการและเทคนิควิชาการ ภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่จะต้องถ่ายโอนกำหนดไว้ 6 ด้าน ดังนี้

4.4.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

4.4.2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

4.4.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

4.4.4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

4.4.5 ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.4.6 ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

5. ระยะเวลาการถ่ายโอน

ระยะเวลาการถ่ายโอน แบ่งเป็น 2 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 ระยะเวลา 1-4 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2544-2547 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม สามารถดำเนินการได้ และแล้วเสร็จภายใน 4 ปี โดยเป็นการถ่ายโอนตามมาตรา 30 (1) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระยะที่ 2 ระยะเวลา 1-10 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2544-2553 เป็นการถ่ายโอนเนื่องจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันใน ระยะ 10 ปีแรก ตามมาตรา 30 (2) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

6. การนำแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติ

ในการการนำแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติมีหลักในการนำไปปฏิบัติ ดังนี้ (สำนักคณะกรรมการการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น. 2550 : ออนไลน์)

6.1 หลักการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญเรื่องการยอมรับการมีอยู่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหาร

ส่วนตำบลโดยไม่ต้องคำนึงถึงพื้นที่ทับซ้อนกัน แต่จะแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดประโยชน์ของประชาชนที่ได้ประโยชน์เป็นหลัก คือ ถ้างานใดมีผลกระทบต่อประชาชนเฉพาะพื้นที่ให้ถ่ายโอนฯ งานนั้นให้เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ถ้าเกี่ยวข้องกับประชาชนในวงกว้างโดยรวม หรือคาบเกี่ยวพื้นที่หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำ

6.2 หลักความคุ้มค่าในการลงทุน เน้นการใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดยนำทรัพยากรเช่น บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องจักรต่าง ๆ มารวมไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เพื่อให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน และให้ถือเป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ จะต้องให้การช่วยเหลือสนับสนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก คือ องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เพื่อลดภาระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่จะต้องจัดซื้อทรัพยากรต่าง ๆ

6.3 หลักการประสานประโยชน์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ให้ความสำคัญกับระบบการจัดสรรผลประโยชน์ และการรับภาระค่าใช้จ่ายร่วมกัน เช่น สถานีขนส่งที่อยู่ในเขตเทศบาลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดูแล แต่ถ้าตั้งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลผลเสียต่าง ๆ แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีการจัดสรรรายได้/ผลประโยชน์ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นด้วย

6.4 หลักประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการในเรื่องของการสร้างความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดอบรมให้ความรู้ในเรื่องต่าง ๆ โดยส่วนราชการจะต้องมีแผนกำหนดว่า จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในเรื่องใด เมื่อไหร่

6.4.1 การปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอน

6.4.2 การเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรและการถ่ายโอนบุคลากร

6.4.3 การเพิ่มขีดความสามารถทางการคลังท้องถิ่น

6.5 การปรับกลไกการบริหารเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ให้ความสำคัญกับการปรับระบบแผนพัฒนาท้องถิ่น ระบบงบประมาณ/บัญชี ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการคลังท้องถิ่น และปรับปรุงกฎหมาย/ระเบียบ/ข้อบังคับต่าง ๆ

6.6 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนกลางจะต้องเพิ่มกลไกให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจใช้ทรัพยากร และตรวจสอบติดตามผลภายหลังการใช้ทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมาย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะต่างกันบ้างก็คือสำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

วิญญู อังคนารักษ์ (2519 : 4) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้ดำเนินงานไปอย่างประหยัคมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตรงกับความประสงค์ของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมิงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

อุทัย หิรัญโต (2531 : 28) ให้ความหมายว่า การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินการบางอย่างโดยการดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานท้องถิ่นต้องมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน โดยให้มีอิสระในการบริหาร แต่รัฐบาลยังต้องควบคุมด้วยวิธีต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากควบคุมของรัฐไม่ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2526 : 8) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่มีผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้ จะทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรที่จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายของตน

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2520 : 12) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจ หรือการกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกิดจากการกระจายอำนาจให้มีอำนาจในการปกครอง รวมทั้งรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และอาณาเขตของงานที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

วิท (Wit. 1967 : 1-2) นิยามการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดย

ประชาชนเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

คลาร์ค (Clarke. 1957 : 1) อธิบายว่าเป็นหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบ เกี่ยวข้องด้านการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะและหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นจัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

ร็อบสัน (Robson. 1953 : 574) นิยามว่า เป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้น และให้มีอำนาจปกครองตนเอง มีสิทธิตามกฎหมาย และต้องมียกย่องที่จำเป็นในการปกครอง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1951 : 101-103) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและจะอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

2. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต (2531 : 22) กล่าวว่าระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ

2.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2.2 พื้นที่และระดับ (Area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตร องค์การศึกษาศาสตร์และวัฒนธรรม องค์การอนามัยโลก และสำนักกิจการสังคม ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร

2.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

2.4 องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้น โดยผลของกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

2.5 การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหาร จะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

2.6 อิสระในการปกครองตนเองสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

2.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษี เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

2.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐ และประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่ามีความเข้มแข็งที่เฉพาะอิสระในการดำเนินงานเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแล

3. องค์ประกอบสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

องค์ประกอบสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย (ประทาน คงฤทธิศึกษากร.

2526 : 9)

3.1 ต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง (Election) เพื่อให้คนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเข้าไปเป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองตนเองด้วยการเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่น

3.2 ต้องมีองค์กรที่สำคัญ ซึ่งหมายถึงสภาท้องถิ่น (Local council) เพื่อเป็นสถาบันในการที่จะแสดงถึงเจตจำนงของคนในท้องถิ่น

3.3 ต้องมีเขตพื้นที่ (Territory) ในการบริหารและความรับผิดชอบตามที่มีหน้าที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและเขตพื้นที่นี้จะต้องสอดคล้องกับงบประมาณหรือรายได้ เพื่อการบริหารการปกครองตนเองอย่างเพียงพอ

3.4 ต้องให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการบริหารการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ มีสภาพเป็นนิติบุคคล (Juristic Person) เพื่อผลสมบูรณ์ตามกฎหมายในการปกครองตนเอง

3.5 ต้องให้หน่วยงานปกครองที่จัดตั้งขึ้นมีรายได้ (Revenue) และมีอำนาจในการจัดทำงบประมาณ (Budget) เพื่อการบริหารงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของตนได้

3.6 ต้องไม่ให้นโยบายการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ต้องอยู่ในสายการบังคับบัญชาหรืออยู่ภายใต้อำนาจการปกครองบังคับบัญชาของนโยบายการปกครองทางราชการ หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้เพื่อความมีอิสระในการปกครองตนเอง แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องอยู่ในความควบคุมหรือการกำกับดูแลของรัฐจะปลอดจากการควบคุมของรัฐไม่ได้

3.7 ต้องมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย (Law enforcement) ของท้องถิ่นและเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามหน้าที่ความรับผิดชอบที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ แต่ข้อบัญญัติของท้องถิ่นจะขัดหรือละเมิดบทบัญญัติหรือกฎหมายของรัฐมิได้

3.8 ต้องให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นสถาบันทางการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่นและจะต้องได้รับการสนับสนุนและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น

4. ศักยภาพของส่วนท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชน มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับกลไกของหน่วยงานของรัฐและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ว่าจะกำหนด “กิจกรรม” ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมมากน้อยอย่างไร รวมทั้งเป็นผู้กำหนด “นโยบาย” ว่าจะเข้าร่วมกับ “กิจกรรม” ของประชาชนอย่างไร ดังนั้น “ตัวแทน” ของประชาชน หรือผู้ที่ถูกกำหนดให้เป็นผู้ใช้กลไกและอำนาจของหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นส่วนสำคัญยิ่งที่ทำให้กิจกรรมของหน่วยงานนั้น ๆ เอื้อประโยชน์ต่อประชาชนหรือเปิดช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ได้อย่างไร

การที่ผู้ใช้กลไกและอำนาจของหน่วยงานของรัฐกำหนดกิจกรรม ได้อย่างตรงตามความต้องการของประชาชน สามารถแก้ไขปัญหาของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและทำให้กลไกต่าง ๆ ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถือได้ว่าเป็นการทำให้หน่วยงานของรัฐนั้นมี “ศักยภาพ” หรือมีความเข้มแข็งในการบริหารงาน ซึ่งเป็นพื้นฐานอีกประการที่สำคัญของการกระจายอำนาจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ความมีศักยภาพหรือไม่มีศักยภาพ ของแต่ละหน่วยงานนั้นถ้าพิจารณาเฉพาะตัวผู้ใช้กลไกและอำนาจของหน่วยงานรัฐนั้น ๆ จะเป็นการพิจารณาจากปัจจัยภายในเพียงอย่างเดียว ยังมี

ปัจจัยภายนอกเช่น อำนาจ หน้าที่ โครงสร้างกลไกการทำงาน กฎระเบียบ การได้มาซึ่งผู้ใช้อำนาจ และการควบคุมตรวจสอบการทำงาน ที่ต้องนำมาพิจารณาร่วมด้วยว่าได้อะไร หรือขัดขวางต่อศักยภาพการทำงานนั้นอย่างไร

ดังนั้น สรุปได้ว่าอุปสรรคที่ทำให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไม่มีศักยภาพ มีทั้งปัจจัยภายในซึ่งเป็นพื้นฐานส่วนบุคคล คือพื้นฐานการศึกษา ความไม่เข้าใจในระเบียบกฎหมายและไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง รวมทั้งปัจจัยภายนอก คือ มีตัวแทนของส่วนกลางในโครงสร้างการบริหาร ระเบียบขั้นตอนการปฏิบัติมากเกินไปจนความจำเป็นและไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดโครงสร้างการบริหาร และการกำหนดระเบียบขั้นตอนอำนาจ และหน้าที่ให้ท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ เป็นการกำหนดโดยราชการส่วนกลาง รวมทั้งเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานของส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

โดยสรุปแล้วความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง กับส่วนท้องถิ่น ในอดีตที่ผ่านมาจะเห็นว่ายังกำหนดให้รัฐบาลกลาง ควบคุม และมีบทบาทแทรกแซงการบริหารงานของส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนท้องถิ่นที่มีตัวแทนของส่วนกลางอยู่ในโครงสร้างการบริหาร เช่น สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด และในส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีตัวแทนของส่วนกลางอยู่ในโครงสร้างก็ยังคงถูกควบคุมในแง่มุมอื่น คือ อำนาจในการให้ทุนให้โทษแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น การปลดและแต่งตั้งสมาชิกการอนุมัติข้อบังคับ และการกำหนดเงื่อนไขผูกมัดในการให้เงินอุดหนุนอย่างไรก็ดี ความมากน้อยของการควบคุม หรือแทรกแซงการบริหารงาน ของการราชการส่วนท้องถิ่น โดยราชการส่วนกลางนั้น เป็นลักษณะเชิงเปรียบเทียบสัมพันธ์ งานศึกษาต่าง ๆ ที่ผ่านมาก็มิได้มีการแจกแจงและให้ข้อสรุปที่ชี้ชัดแต่อย่างใด ดังนั้น เพื่อจะให้เห็นภาพที่ลดความคลุมเครือของการควบคุมและแทรกแซงของราชการส่วนกลางต่อท้องถิ่น จึงได้แบ่งลำดับการควบคุมและแทรกแซงออกเป็น ดังนี้

- 4.1 ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นทั้งหมดโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ และให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบการทำงานเอง
- 4.2 ส่วนกลางเป็นผู้ควบคุม โดยตรวจสอบว่าผิดต่อรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติหรือไม่
- 4.3 ส่วนกลางควบคุมโดยตรวจสอบว่าเป็นไปตามกฎหมายอื่นที่มีอยู่หรือไม่
- 4.4 ส่วนกลางควบคุมตรวจสอบโดยเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในระเบียบข้อบังคับที่ท้องถิ่นเป็นผู้ออก
- 4.5 ส่วนกลางควบคุมโดยออกกฎระเบียบให้ปฏิบัติ และตรวจสอบว่าส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามหรือไม่

4.6 ส่วนกลางแทรกแซงส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดกลไกการแทรกแซงในกระบวนการการตัดสินใจของส่วนท้องถิ่น

4.7 ส่วนกลางแทรกแซงส่วนท้องถิ่น โดยมีตัวแทนในโครงสร้างการบริหาร

4.8 ส่วนกลางแทรกแซงส่วนท้องถิ่น โดยเป็นผู้กำหนดกิจกรรมและโครงการ

4.9 ส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกหนึ่งของส่วนกลาง โดยรับคำสั่งจากส่วนกลาง และถูกควบคุมตรวจสอบให้ปฏิบัติตามคำสั่ง

ที่กล่าวมาทั้งหมด หากมองจากบนลงล่าง จะเห็นได้ว่าการควบคุมและแทรกแซงการทำงานของท้องถิ่น โดยส่วนกลาง จะมีผลต่อการศักยภาพการบริหารของท้องถิ่น ขณะเดียวกันศักยภาพของท้องถิ่นจะมีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน และถ้าหากมองย้อนจากล่างขึ้นบนก็จะเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งในด้านการพัฒนา การควบคุมตรวจสอบ และการคัดเลือกตัวบุคคลฯ จะมีผลต่อศักยภาพของส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกันถ้าท้องถิ่นมีศักยภาพในการบริหารงานและมีความเข้มแข็งในการยืนยันสิทธิในการปกครองตัวเองจะมีผลต่อการควบคุมและแทรกแซงการบริหารงาน โดยส่วนกลาง

อย่างไรก็ดี ปฏิสัมพันธ์ร่วมกันระหว่าง 1) ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น 2) ศักยภาพของส่วนท้องถิ่น 3) การมีส่วนร่วมของประชาชน มีงานศึกษาน้อยมากทั้งนี้เป็นเพราะที่ผ่านมา ส่วนกลางมีบทบาทมากเกินไปในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทำให้ข้อเรียกร้องของประชาชนต่อท้องถิ่นไม่ได้รับการตอบสนองเท่าที่ควร และทำให้ประชาชนไม่สนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม ดังนั้นเพื่อให้การวิจัยครั้งนี้มีภาพเบื้องต้นของความสัมพันธ์ของทั้ง 3 ประเด็น ผู้วิจัยจึงจัดทำแผนภูมิแสดงความสัมพันธ์ระหว่างการควบคุมของส่วนกลางศักยภาพของส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เพื่อทำให้การวิเคราะห์มีทิศทางยิ่งขึ้น

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

นับแต่ได้มีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นต้นมา บทบาทอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดกรอบคร่าวเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน และความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ

นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้มีองค์กรรับผิดชอบในการจัดทำแผนการกระจาย

อำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ท้องถิ่น ตลอดจนรายได้ของท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่มีความอิสระมากขึ้น

นอกจากกฎหมายทั้งสองฉบับแล้ว ยังมีกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ทำให้เห็นได้ว่า มีการกำหนดด้วยบทกฎหมาย และกลไกทางกฎหมายเพื่อให้กระจายอำนาจเป็นไปอย่างโปร่งใส และสามารถถูกตรวจสอบจากประชาชนและองค์กรต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคหลังรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกาศใช้ จึงมีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง โดยมีเพียงจะมีหน้าที่ในการ ให้บริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นแต่ยังขยายบทบาท หน้าที่ออกไปรวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย และเป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารและการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 (4) (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542) และแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้อ 5.2 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐทั้งหมดภายในปี 2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้ของรัฐทั้งหมดภายในปี 2549 จึงมีความจำเป็น ในการใช้ทรัพยากรรายได้ทั้งที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง และรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีความ โปร่งใสมากที่สุด การวางแผนถือเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว โดยใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องวางแผนการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นให้คุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาม ทั้งนี้ในปัจจุบันและอนาคตมีการปฏิบัติตามแผนงาน โครงการ ที่จัดการตามแผนงาน โครงการนั้น จะต้องเป็นการบริหารจัดการที่ดี มีความ โปร่งใส และพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบทั้ง โดยหน่วยงานของรัฐและประชาม

1. ความหมายของการวางแผน

การวางแผนเป็นการพิจารณาและกำหนดแนวทางปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่ปรารถนาเปรียบเสมือนเป็นสะพานเชื่อมโยงระหว่างปัจจุบันและอนาคต (Where we are to where we want to go) เป็นการคาดการณ์สิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้น ฉะนั้นการวางแผนจึงเป็นกระบวนการทางสติปัญญาที่พิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติงานมีรากฐานการตัดสินใจตามวัตถุประสงค์ ความรู้ และการคาดคะเนอย่างใช้ดุลพินิจ การวางแผนจึงมีความเกี่ยวข้องกับการคาดการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตและตัดสินใจแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด โดยผ่านกระบวนการคิดก่อนทำ ฉะนั้นจึงสามารถกล่าวได้ว่าการวางแผนคือ ความพยายามที่เป็นระบบ (Systematic attempt) เพื่อตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด สำหรับอนาคตเพื่อให้องค์กรบรรลุผลที่ปรารถนา

ไวโรจน์ สารรัตนะ (2546 : 57 – 66) กล่าวว่า การวางแผน หมายถึง หน้าที่ทางการบริหารในการกำหนดจุดหมายและการตัดสินใจเลือกวิธีการที่ดีที่สุดให้บรรลุจุดหมายนั้น การวางแผนเป็นกระบวนการของการกำหนดองค์ประกอบต่าง ๆ ที่สำคัญเริ่มจาก

1. ภารกิจ (Mission) เป็นข้อความประกาศอย่างกว้าง ๆ เกี่ยวกับจุดมุ่งหมายหรือเหตุผลพื้นฐานในการดำรงอยู่ขององค์กร และขอบข่ายงานที่เป็นลักษณะเฉพาะขององค์กร ซึ่งกำหนดไว้อย่างง่ายต่อการแปลความและเข้าใจจากสมาชิกทุกฝ่ายขององค์กร
 2. จุดหมาย (Goals) เป็นเป้าหมายแห่งอนาคต หรือผลลัพธ์สุดท้ายที่องค์กรต้องการให้บรรลุผล
 3. แผน (Plans) หมายถึงวิถีทาง (Means) ที่จะทำให้บรรลุผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา
- สุรัสวดี ราชกุลชัย (2547 : 112) ให้ความหมายของการวางแผนว่า การวางแผนเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับอนาคต ประกอบด้วยหลายขั้นตอน เพื่อเป็นแนวทางสำหรับให้ดำเนินการเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

การวางแผนจึงมีความเกี่ยวข้องกับการคาดการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตและตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด โดยผ่านกระบวนการคิดก่อนทำ ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าการวางแผนคือ ความพยายามที่เป็นระบบ (Systematic attempt) เพื่อตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับอนาคตเพื่อให้องค์กรบรรลุผลที่ปรารถนา

2. ความสำคัญของการวางแผน

ความสำคัญของการวางแผน (Significance of planning) (พยอม วงศ์สารศรี. 2542 : 70) กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนไว้ ดังนี้

2.1 เป็นการลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนที่จะเกิดขึ้นในอนาคตทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นการจัดโอกาสทางการจัดการให้ผู้วางแผน มีสายตากว้างไกล มองเหตุการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตที่อาจเกิดขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี ปัญหาความต้องการของประชาชนในสังคมนั้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารดำเนินงานขององค์กร ทั้งนี้ องค์กรจึงจำเป็นต้องเตรียมตัว และเผชิญกับสิ่งที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความผันผวนของสิ่งแวดล้อมอัน ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เป็นต้น

2.1 ทำให้เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่ ๆ เข้ามาในองค์กร ทั้งนี้เนื่องจากปรัชญาของการวางแผนยึดถือ และยอมรับเรื่องการเปลี่ยนแปลง ไม่มีสิ่งใดอยู่อย่างนิรันดรจึงทำให้มีการยอมรับแนวความคิดเชิงระบบ (System approach) เข้ามาใช้ในองค์กรยุคปัจจุบัน

2.3 ทำให้การดำเนินการขององค์กรบรรลุถึงเป้าหมายที่ปรารถนา ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นงานที่ต้องกระทำเป็นจุดเริ่มแรกของทุกฝ่ายในองค์กร ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันการดำเนินการเป็นไปด้วยความมั่นคงและมีความเจริญเติบโต

2.4 เป็นการลดความสูญเปล่าของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนเพราะ การวางแผนทำให้มองเห็นภาพขององค์กรที่ชัดเจนและยังเป็นการอำนวยความสะดวกในการจัดระเบียบขององค์กรให้มีความเหมาะสมกับลักษณะงานมากยิ่งขึ้น เป็นการจำแนกงานแต่ละแผนกไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน

2.5 ทำให้เกิดความแจ่มชัดในการดำเนินงาน เนื่องจากการวางแผนเป็น การกระทำโดยอาศัยทฤษฎี หลักการ และงานวิจัยต่าง ๆ มาเป็นตัวกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในอนาคตอย่างเหมาะสมกับสภาพองค์กรที่ดำเนินอยู่

กล่าวโดยสรุปว่า ไม่มีองค์กรใดประสบความสำเร็จได้ โดยปราศจากการวางแผน ดังนั้นการวางแผนจึงเป็นภารกิจอันดับแรกที่มีความสำคัญของการบริหารงานที่ดี

3. ประโยชน์ของการวางแผน

ประโยชน์ของการวางแผน (Advantages of planning) (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2546 : 3-4) การวางแผนที่ดีย่อมส่งผลให้เกิดประโยชน์ ดังนี้

3.1 บรรลุจุดมุ่งหมาย (Attention of objective) การวางแผนทุกครั้งจะมีจุดหมายปลายทางเพื่อให้องค์กรบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดให้ การกำหนดจุดมุ่งหมายจึงเป็นงานขั้นแรกของการวางแผนถ้าจุดมุ่งหมายที่กำหนดมีความแจ่มชัดก็จะช่วยให้การบริหารแผนมีทิศทางมุ่งตรงไปยังจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างสะดวกและเกิดผลดี

3.2 ประหยัด (Economical operation) การวางแผนเกี่ยวกับการใช้สติปัญญาเพื่อคิดวิธีให้องค์กรบรรลุถึงประสิทธิภาพ เป็นการให้งานฝ่ายต่าง ๆ มีการประสานงานกันดี กิจกรรมที่

ดำเนินมีความต่อเนื่องกัน ก่อให้เกิดความเป็นระเบียบในงานต่าง ๆ ที่ทำซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่าง ๆ อย่างคุ้มค่านับว่าเป็นการลดต้นทุนที่ดี ก่อให้เกิดการประหยัดแก่องค์การ

3.3 ลดความไม่แน่นอน (Reduction of uncertainty) การวางแผนช่วยลดความไม่แน่นอนในอนาคตลงเพราะการวางแผนเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์เหตุการณ์ในอนาคต การวางแผนที่มีประสิทธิภาพเป็นผลมาจากการวิเคราะห์พื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นแล้วทำการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต และได้หาแนวทางการพิจารณาป้องกันเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นไว้แล้ว

3.4 เป็นเกณฑ์ในการควบคุม (Basis of control) การวางแผนก็ไม่มี การควบคุม กล่าวได้ว่าแผนกำหนดจุดมุ่งหมายและมาตรฐานการปฏิบัติงานในหน้าที่การควบคุม

3.5 ส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมและการสร้างสรรค์ (Encourages innovation and creativity) การวางแผนเป็นพื้นฐานด้านการตัดสินใจ และเป็นสิ่งที่จะช่วยให้เกิดแนวความคิดใหม่ ๆ (นวัตกรรม) และความคิดสร้างสรรค์ทั้งนี้เนื่องจากขณะที่ฝ่ายจัดการมีการวางแผนกันนั้น จะเป็นการระดมปัญญาของคณะผู้ทำงานด้านการวางแผน ทำให้เกิดความคิดใหม่ ๆ และความคิดสร้างสรรค์ นำมาใช้ประโยชน์แก่องค์การและยังเป็นการสร้างทัศนคติการมองอนาคตระหว่างคณะผู้บริหาร

3.6 พัฒนาแรงจูงใจ (Improves motivation) การวางแผนที่ดีเป็นการบ่งชี้ให้เห็นถึงความร่วมแรงร่วมใจ ในการทำงานของผู้บริหาร และยังเป็น การสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้นในกลุ่มคนงานด้วยเพราะเขารู้อย่างชัดเจนว่าองค์การคาดหวังอะไรจากเขาบ้าง นอกจากนั้น การวางแผนยังเป็นเครื่องมือฝึกและพัฒนาแรงจูงใจที่ดีสำหรับผู้บริหาร ในอนาคต

3.7 พัฒนาการแข่งขัน (Improves competitive strength) การวางแผนที่มีประสิทธิภาพทำให้องค์การมีการแข่งขันกันมากกว่าองค์การที่ไม่มี การวางแผน หรือมีการวางแผนที่ขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะการวางแผน จะเกี่ยวข้องกับการขยายขอบข่ายการทำงาน เปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

3.8 ทำให้เกิดการประสานงานที่ดี (Better coordination) การวางแผนได้สร้างความมั่นใจในเรื่องเอกภาพที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การ ทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดวางไว้มุ่งไปที่จุดมุ่งหมายเดียวกัน มีการจัดประสานงานในฝ่ายต่าง ๆ ขององค์การเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนในงานแต่ละฝ่ายขององค์การ

4. ข้อจำกัดในการวางแผน

ข้อจำกัดในการวางแผน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2546 : 4-5)

การวางแผนบางครั้ง อาจประสบความล้มเหลว หรือขาดประสิทธิภาพขึ้นได้ ดังนั้น ข้อความต่อไปนี้จะช่วยให้นำไปพิจารณาในการวางแผน เพื่อให้การวางแผนไม่ประสบความล้มเหลว

4.1 การขาดข้อมูลที่เชื่อถือได้ ในการวางแผนจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลต่าง ๆ เพื่อนำมาพิจารณากำหนดจุดมุ่งหมายและกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะดำเนินงาน แต่ถ้าขณะที่มีการวางแผนนั้น กลุ่มทำงานได้ข้อมูลที่มาจากแหล่งที่เชื่อถือได้ไม่ได้ จะทำให้การวางแผนนั้นเกิดการผิดพลาด ฉะนั้นข้อมูลนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดแผนงานเป็นอย่างดี

4.2 การวางแผนเป็นกระบวนการมองไปข้างหน้าถ้าผู้บริหารมีแนวโน้มที่จะทำงานเชิงรับมากกว่าเชิงรุก เขาจะไม่สามารถทำการวางแผนที่ดีได้เลย ฉะนั้นผู้วางแผนจะต้องเป็นบุคคลที่มีความคิดริเริ่ม และเป็นที่มีความกระตือรือร้นจะสามารถมองหามาตรการประเมินและติดตามแผนที่วางไว้ได้ อย่างเหมาะสมและเข้าใจการดำเนินงานตามแผนอย่างถูกต้อง

4.3 การวางแผนเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย การวางแผนอาจจะทำให้การปฏิบัติการบางกรณีล่าช้าไปได้แต่ก็เป็นความจริงว่าถ้าเราไม่ใช้เวลาในการวางแผนอย่างพอเพียงแล้ว แผนที่กำหนดขึ้นอาจจะเป็นแผนที่ใช้ไม่ได้ จึงกล่าวได้ว่า การวางแผนเกี่ยวข้องกับการใช้เวลา และค่าใช้จ่ายการรวบรวมการวิเคราะห์ สารสนเทศ และการประเมินทางเลือกต่าง ๆ ฉะนั้นถ้าการจัดการไม่จัดงบประมาณค่าใช้จ่ายอย่างเพียงพอ ในการวางแผน ไม่ยอมใช้เวลาให้พอเพียงว่าเสียเวลานั้นเปลืองแล้ว ผลของแผนที่ออกมาดีนั้น ย่อมเป็นไปได้

4.4 การดำเนินการภายในองค์กรที่เข้มงวดเกินไปในเรื่องต่าง ๆ จะเป็นอุปสรรคในการนำความคิดริเริ่ม และแนวความคิดใหม่ ๆ เข้ามาสู่องค์กร ฉะนั้นผู้วางแผนจำเป็นต้องมีการยืดหยุ่นการดำเนินการในบางกรณีบ้าง ซึ่งจะนำผลดีมาสู่องค์กร

4.5 การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เป็นข้อจำกัด ในการวางแผน บางครั้งเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์กรธุรกิจต่าง ๆ ทั่วโลกเป็นผลกระทบอย่างต่อเนื่องจากความผันผวนทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ฉะนั้นผู้วางแผนไม่สามารถยอมรับเรื่องราวต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้อาจจะนำไปสู่การต่อต้านจากกลุ่มคนงาน และทัศนคติเช่นนี้จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการวางแผนที่เกิดขึ้นขาดประสิทธิภาพ

4.6 ประสิทธิภาพในการวางแผนอาจมีข้อจำกัดมาจากปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ เพราะปัจจัยภายนอกบางอย่างยากแก่การทำนายและคาดการณ์ เช่นการเกิดสงคราม

การควบคุมของรัฐบาล หรือภัยธรรมชาติต่าง ๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ผู้วางแผนไม่สามารถควบคุมได้ อาจทำให้การดำเนินงานตามแผนประสบปัญหายุ่งยากได้

5. หลักการพื้นฐานในการวางแผน

หลักการพื้นฐานในการวางแผน การวางแผนประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน

4 ประการ คือ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2546 : 5-6)

5.1 การวางแผนจะต้องสนับสนุนเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ (Contribution to purpose and objectives) ในการวางแผน ผู้วางแผนจะต้องตระหนักถึงความสำคัญว่าเป้าหมายของแผนทุกแผนที่กำหนดขึ้นนั้นจะต้องกำหนดและอำนวยความสะดวกให้เป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การสัมฤทธิ์ผล หลักการนี้เกิดขึ้นจากธรรมชาติขององค์การธุรกิจต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้วัตถุประสงค์ของกลุ่มบุคคลที่ร่วมกันในองค์การบรรลุตามเป้าหมายประสบความสำเร็จได้ด้วยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกอย่างจริงจัง

5.2 การวางแผนเป็นงานอันดับแรกของกระบวนการจัดการ (Primary of planning)

ซึ่งกระบวนการจัดการประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดการองค์การ (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การสั่งการ (Leading) และการควบคุม (Controlling) การวางแผนเป็นงานเริ่มต้นก่อนขั้นตอนอื่น ทั้งนี้เพราะการวางแผนจะเป็นตัวสนับสนุนให้งานด้านอื่น ๆ ดำเนินไปด้วยความสอดคล้อง

5.3 การวางแผนเป็นหน้าที่ของผู้บริหารทุกคน (Pervasiveness of planning)

การวางแผนเป็นงานของผู้บริหารทุกระดับที่จะต้องทำแล้วแต่ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะผู้บริหารในระดับที่ต่างกันมีความรับผิดชอบควบคุมให้งานตนกระทำอยู่ประสบความสำเร็จ ฉะนั้นการวางแผนจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

5.4 ประสิทธิภาพของแผนงาน (Efficiency of plans) ในการวางแผนนั้น ผู้วางแผน

จะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพของการวางแผน ซึ่งสามารถพิจารณาจากการบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยการลงทุนอย่างประหยัดและคุ้มค่า เช่น การใช้เวลา แรงงาน และการบริหารที่ดี สร้างความพึงพอใจให้แก่สมาชิกในองค์การ หลักพื้นฐาน 4 ประการนี้ นับว่ามีส่วนสำคัญในการปูพื้นฐานของความคิดในด้านการวางแผนให้องค์การประสบความสำเร็จก้าวหน้า

6. ลำดับขั้นในกระบวนการวางแผน

ลำดับขั้นในกระบวนการวางแผน (Steps in planning process) (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2546 : 6-7)

การดำเนินงานใด ๆ ก็ตามควรมีลำดับขั้นตอนนี้เพื่อให้งานนั้นมีประสิทธิภาพ การวางแผนก็เช่นกันจำเป็นต้องทำต่อเนื่องเป็นกระบวนการลำดับขั้นในการวางแผนประกอบด้วย ขั้นตอนดังต่อไปนี้

6.1 การกำหนดวัตถุประสงค์ (Setting objective) เป็นงานอันดับแรกที่น่าวางแผนจะดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้รู้ทิศทางที่จะก้าวเดินต่อไปข้างหน้า เพราะการวางแผนเป็นเรื่องของอนาคต ดังที่ได้กล่าวมาแล้วและเป็นพื้นฐานที่จะเป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ในองค์กร สิ่งสำคัญที่จะต้องตระหนักในการวางแผนคือแผนที่วางจะต้องมีความชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกในองค์กรเกิดความเข้าใจในทิศทางเดียวกัน อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติงานและมีการประสานงานกัน

6.2 พัฒนาข้อตกลงที่เป็นตัวกำหนดขอบเขตในการวางแผน (Developing the planning premises) ผู้วางแผนจะต้องกำหนดข้อตกลงต่าง ๆ ที่จะเป็นขอบเขตในการวางแผน เพื่อสามารถคาดการณ์เหตุการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตได้ถูกต้องใกล้เคียง การกำหนดข้อตกลงเบื้องต้นจะนำมาเป็นพื้นฐานในการวางแผน ขอบเขต ข้อตกลงต่าง ๆ ที่เป็นผลมาจากข้อมูลและปัจจัยภายนอก เช่น การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วด้านเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมืองความรู้สึกรักของประชาชน นอกจากปัจจัยภายนอกแล้ว การวางแผนจะต้องตระหนักถึงข้อมูลและปัจจัยภายในองค์กรด้วย จึงจะทำให้ข้อตกลงที่กำหนดขึ้น มาจากข้อมูลรอบด้านอันเป็นผลทำให้ข้อมูลที่นำมาใช้เป็นกรอบในการวางแผนมีความเชื่อถือได้มากขึ้น

6.3 พิจารณาข้อจำกัดต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในการวางแผน (Reviewing all possible limitations on planning) ข้อจำกัดต่าง ๆ มักเกิดขึ้นเสมอในการทำงานใด ๆ ฉะนั้นถ้าผู้วางแผนได้มีการพิจารณา และคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้แล้วก็จะสามารถขจัดข้อจำกัดต่าง ๆ ให้เหลือน้อยลง สิ่งที่ควรนำมาพิจารณาคาดการณ์ในการวางแผน ได้แก่ ขอบเขต อำนาจหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์ สภาพทางการเงินตลอดจนบุคลากรต่าง ๆ ในองค์กร เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะมีน้ำหนักสำคัญในการกำหนดแผนงานที่จะดำเนินการต่อไป

6.4 พัฒนาทางเลือก (Developing alternatives) ในการวางแผนผู้วางแผนได้แสวงหาทางเลือกต่าง ๆ ที่จะเป็นแนวทางในการดำเนินการตามแผนนั้น เพราะบางครั้งการดำเนินการตามแผนหนึ่ง ๆ ไม่ใช่แนวทางปฏิบัติแนวเดียวที่จะบรรลุความสำเร็จของแผนนั้น แต่อาจมีแนวปฏิบัติหลาย ๆ แนวที่สามารถไปถึงวัตถุประสงค์ของแผนนั้น ได้เช่นกัน ฉะนั้นผู้วางแผนจำเป็นต้องคิดถึงแนวทางต่าง ๆ หลาย ๆ แนวมากำหนดกิจกรรมในการวางแผน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นการพัฒนาความคิดของผู้วางแผนให้มีความหลากหลายตามข้อมูลต่าง ๆ

6.5 ประเมินทางเลือก (Evaluating the alternatives) การประเมินทางเลือกนี้ต้องการหลักหลังจากได้มีการพัฒนาทางเลือกต่าง ๆ แล้ว ผู้วางแผนจำเป็นต้องศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ของทางเลือกแต่ละแนวประกอบว่าจะเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหนที่ทางเลือกเหล่านี้จะทำให้องค์การดำเนินไปได้แล้วจึงตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เป็นไปได้สูงสุด (The most feasible alternatives) สิ่งที่เป็นข้อคิดสำหรับผู้วางแผนในการประเมินทางเลือกนั้นก็คือไม่มีวิธีใดที่ให้ผลสูงสุดเพียงวิธีเดียว ฉะนั้นผู้วางแผน ควรตัดสินใจเลือกสองทาง หรือมากกว่า และนำทางเลือกที่เลือกแล้วมาหลอมรวมกันเพื่อเป็นแผนที่เป็นไปได้มากที่สุด (The most feasible plans) ในการปฏิบัติ

6.6 เปลี่ยนแปลงแผนสู่การปฏิบัติ (Converting plans into action) ผู้วางแผนต้องทำการเปลี่ยนแปลงแผนสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะออกมาในรูปการกำหนดเป็นนโยบาย (Policies) ตารางการทำงาน (Schedules) และงบประมาณ (Budgets) การเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่กล่าวนี้จะช่วยเป็นแนวทางในการดำเนินการปฏิบัติที่ชัดเจนขึ้น

7. ลักษณะของแผนที่ดี

ลักษณะของแผนที่ดี (Requirement of a Good Plan) ควรมีลักษณะ ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2546 : 7-8)

7.1 แผนควรมีลักษณะที่ชี้เฉพาะมากกว่ามีลักษณะกว้างหรือกล่าวทั่ว ๆ ไปการชี้เฉพาะถึงสิ่งใดสิ่งหนึ่งจะก่อให้เกิดความชัดเจน และโอกาสที่จะเกิดความเข้าใจผิดหรือนำไปใช้ผิด ๆ นั้นน้อยมาก ฉะนั้นการจัดทำแผนจะต้องมีลักษณะเฉพาะเพื่อให้การดำเนินงานตามแผนเป็นไปอย่างถูกต้อง ไม่ต้องตีความ นั้นอาจก่อให้เกิดการดำเนินการที่ผิดทิศทางไปก็เป็นได้

7.2 แผนควรจะมีแก่นความแตกต่างระหว่างสิ่งที่รู้แล้ว และสิ่งที่ยังไม่รู้ให้ชัดเจน ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นการคาดการณ์ต่าง ๆ ในอนาคต ฉะนั้นการจำแนกความแตกต่างระหว่างสิ่งที่ไม่รู้และรู้เห็นเด่นชัดจะทำให้ผู้ใช้แผนคำนึงถึงและพิจารณาสิ่งที่ยังไม่รู้ให้รอบคอบ

7.3 แผนควรมีการเชื่อมโยงอย่างเป็นเหตุผลและสามารถนำไปปฏิบัติได้ ซึ่งเรื่องนี้ นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ที่ผู้วางแผนจะต้องใช้การคิดวิเคราะห์ การคิดวิจารณ์ญาณเป็นฐาน ในการพิจารณาข้อมูลต่าง ๆ อย่างมีเหตุผลและตัดสินใจเลือกแนวทางการดำเนินการที่สามารถนำไปปฏิบัติได้

7.4 แผนจะต้องมีลักษณะยืดหยุ่นและสามารถปรับพัฒนาได้ แผนที่นำไปใช้จะต้องเหมาะสมกับสภาพการณ์การเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่สามารถเกิดได้ทุกขณะ นอกจากนั้นการดำเนินการต่าง ๆ มักจะมีตัวแปรต่าง ๆ จำนวนมาก ที่มีผลกระทบต่อแผน ฉะนั้นแผนที่ดี จะต้องมีความยืดหยุ่นและปรับให้เข้ากับสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยนไป

7.5 แผนจะต้องได้รับการยอมรับจากกระบวนการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เนื่องจากการยอมรับจะนำมาซึ่งความตั้งใจและความร่วมมือเป็นอย่างดีในการนำแผนไปปฏิบัติ ถ้าแผนที่วางนั้นได้รับการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องย่อมเป็นผลดีแก่การดำเนินงานขององค์การธุรกิจเป็นอย่างยิ่ง

8. ประเภทของการวางแผน

การวางแผนสามารถจำแนกออกเป็นประเภทต่าง ๆ ตามลักษณะแนวคิดพื้นฐานได้ ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2546 : 8-9)

8.1 จำแนกตามระดับการจัดการ

8.1.1 การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic planning) เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารระดับสูง (Top management) เป็นการวางแผนในลักษณะการพิจารณาภาพรวมทั้งหมด (Overall planning) ด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์อย่างกว้าง ๆ และขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามกำลังทรัพยากรที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่คาดการณ์ว่าจะมีในอนาคต

8.1.2 การวางแผนบริหาร (Administrative planning) เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารระดับกลาง (Middle – level management) เป็นการวางแผนเพื่อกำหนดกรอบและทิศทาง

8.1.3 การวางแผนปฏิบัติการ (Operational planning) เป็นแผนที่ผู้บริหารระดับต้น (Lower -level managers) นำแผนบริหาร (Administrative plans) ไปดำเนินการในภาคปฏิบัติ

8.2 จำแนกตามลักษณะการปฏิบัติ

8.2.1 การวางแผนดำเนินงาน (Standing planning) เป็นการวางแผนที่มีลักษณะเป็นแผนถาวรบังคับถึงแนวความคิด หลักการหรือแนวทางปฏิบัติ ในการทำกิจกรรมที่เกิดขึ้นบ่อยในองค์การหรือใช้เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นประจำ แผนชนิดนี้จะรวมไปถึง นโยบาย วิธีปฏิบัติงาน กฎ วิธีการ และมาตรฐาน การวางแผนใช้ประจำมีประโยชน์ต่อผู้บริหารเป็นอย่างยิ่งที่สามารถตรวจสอบการทำงานของพนักงานและสามารถประสานงานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ทำให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ อย่างไรก็ตามการวางแผนชนิดนี้อาจมีจุดอ่อนข้างคือเมื่อสภาพการณ์บางอย่างเปลี่ยนแปลงไป แผนประเภทนี้จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในลักษณะแผนใช้เฉพาะครั้ง

8.2.2 การวางแผนใช้เฉพาะครั้ง (Adhoc single planning) เป็นการวางแผนเพื่อปรับและเสริมการวางแผนดำเนินงานประจำทั้งนี้เนื่องจากแผนดำเนินงานประจำไม่อาจ

ตอบสนองความเหมาะสมในสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ แผนใช้เฉพาะครั้งจึงเกิดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานเฉพาะสถานการณ์ แผนประเภทนี้ใช้ครั้งเดียวแล้วจะไม่นำมาใช้อีก บางครั้งจึงมีการเรียกแผนชนิดนี้ว่าแผนใช้ครั้งเดียว แผนประเภทนี้ ได้แก่ แผนงาน โครงการ งบประมาณ และตารางการทำงาน แผนใช้เฉพาะครั้งมีประโยชน์ต่อองค์กรทำให้ลดความเสี่ยง และเป็นการใช้เพื่อความเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้น

8.3 จำแนกตามระยะเวลา

8.3.1 การวางแผนระยะยาว (Long – range planning) เป็นการวางแผนที่กำหนดระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป แต่จากการศึกษาของ The american management association พบว่า แผนระยะยาวนี้ ควรมีระยะ 5 ปีเหมาะสมที่สุดที่จะสามารถคาดการณ์อนาคตได้อย่างมีเหตุผล

8.3.2 การวางแผนระยะปานกลาง (Medium – range planning) เป็นการวางแผนที่มีระยะเวลาดำเนินการระหว่าง 3 ถึง 5 ปี

8.3.3 การวางแผนระยะสั้น (Short – range planning) มีระยะเวลาที่กำหนดไว้ระหว่าง 1 ถึง 3 ปี การวางแผนระยะสั้นเป็นการกำหนดกิจกรรมช่วงสั้น ๆ เพื่อให้วัตถุประสงค์ในแผนระยะยาวประสบความสำเร็จ แผนระยะสั้น จะต้องมีความสัมพันธ์ และสอดคล้องกับแผนระยะยาว องค์กรจึงจะดำเนินการ ไปถึงจุดหมายปลายทางอย่างราบรื่น อย่างไรก็ตามในปัจจุบันการวางแผนตามระยะเวลาไม่ว่าจะเป็นการวางแผนระยะสั้นและระยะยาว อาจไม่ได้กำหนดเวลาที่กล่าวในตอนต้น เพราะสภาพขององค์กรในยุคปัจจุบันต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของประเทศและระหว่างประเทศ

8.4 จำแนกตามลักษณะคุณค่าการใช้งาน

การวางแผนกายภาพ (Physical planning) เป็นการวางแผนด้านทำเลที่ตั้ง การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการจัดหาเครื่องมือต่าง ๆ ที่เอื้อต่อการพัฒนาในช่วงระยะเวลาต่าง ๆ

8.5 การจำแนกตามขอบข่ายลักษณะของแผน

การจำแนกตามขอบข่ายลักษณะของแผนแบ่งออกได้ ดังนี้

8.5.1 วัตถุประสงค์ - วิธีการ - นโยบาย - แผนงาน

8.5.2 วิธีปฏิบัติงาน - งบประมาณ - มาตรฐาน

9. การวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังได้กล่าวแล้วว่า การวางแผน เป็นการมองไปเพิ่มทฤษฎีการวางแผนข้างหน้า อาจเป็นช่วงระยะปานกลาง หรือระยะยาว และเป็นกระบวนการใช้ทรัพยากรขององค์กร

โดยกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า ให้บรรดากิจ วัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย และ
เป้าหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะเกี่ยวข้องกับ ชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของ
ประชาชนท้องถิ่นในอนาคต

การที่ท้องถิ่นจะพัฒนาไปในทิศทางใด จำเป็นต้องมีการกำหนด วิสัยทัศน์ หรือภาพ
ในอนาคตและแปลงมาสู่การปฏิบัติ ดังนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำ
แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 จึงได้กำหนดประเภทของแผนพัฒนาของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 3 ประเภท คือ

9.1 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นแผนพัฒนาระยะยาว

9.2 แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนพัฒนาแบบหมุนเวียน (Rolling plan) ที่ต้องมีการ
ทบทวนและจัดทุกปี ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

9.3 แผนการดำเนินงาน เป็นแผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่
แสดงรายละเอียดแผนงาน โครงการและกิจกรรมที่ดำเนินงานจริงทั้งหมด ในพื้นที่ขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ นั้น

10. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 บัญญัติให้เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบลและ
การปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองและองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่
ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการประสาน การจัดทำ
แผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดอีกด้วย

เนื่องจากการวางแผนทั้งในระยะสั้นระยะยาวเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการ
ปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลังและการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่
กฎหมาย กำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
และการมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะบางส่วนให้และยังต้องอยู่ในการกำกับดูแล
หรือตรวจสอบ โดยรัฐบาลและประชาชนอีกด้วย

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้อง
ตระหนักว่า แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ
ได้แก่ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนกระทรวง แผนกรมและ
รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ซึ่งเป็นแผนระดับชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัดใน

ระดับจังหวัด ตลอดจนยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาอำเภอ ในระดับ ซึ่งในการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาระดับจังหวัดและอำเภอนั้น ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนจะมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย

ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาสามปีและแผนการดำเนินงาน ผู้ที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องตระหนักถึงขั้นตอน และกำหนดเวลาของการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาของทั้งระดับจังหวัดและระดับอำเภอด้วย

11. ประเภทของแผนพัฒนาท้องถิ่น

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กำหนดประเภทของแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ 3 ประเภท ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2546 : 2)

“แผนยุทธศาสตร์พัฒนา” หมายความว่าถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาอำเภอ

“แผนพัฒนาสามปี” หมายความว่าถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการ พัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้า ครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาสามปี จะมีความเชื่อมโยงกับการจัดทำงบประมาณประจำปี อย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำงบประมาณในระบบมุ่งเน้นผลงาน

“แผนการดำเนินงาน” หมายความว่าถึง แผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงถึงรายละเอียดแผนงาน โครงการและกิจกรรมที่ดำเนินจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณนั้น

12. องค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ได้กำหนดองค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้สรุป ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2546 : 3)

12.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ การผังเมือง ตลอดจนให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น

12.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีหน้าที่จัดทำ
ร่างแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด

12.3 คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นองค์กรที่ทำ
หน้าที่กำหนดแนวทาง วิธีการในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา ดำเนินการติดตามและ
ประเมินผลแผนพัฒนา รายงานผลและเสนอความเห็นซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผล
แผนพัฒนาต่อผู้บริหารท้องถิ่น อย่างน้อยปีละ หนึ่งครั้งภายในเดือนธันวาคมของทุกปี ทั้งนี้ให้ปิด
ประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน รวมทั้งมีหน้าที่แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือ
คณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามสมควร

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

1. แนวคิดการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นคำที่เกิดและอยู่คู่อยู่กับการปกครองระบอบ
ประชาธิปไตย เนื่องจากระบบการปกครองนี้ถือว่าอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจอสูงสุดในการ
ปกครองประเทศนั้นมาจากประชาชน ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงนำมาใช้ในการบริหารงานแบบ
ประชาธิปไตยและเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล ซึ่งมีนักวิชาการหลายคน ได้ให้
ความหมายและเสนอแนวคิดไว้ ดังนี้

ยูวัฒน์ วุฒิเมธี (2541 : 32) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง
การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การปฏิบัติและ
รับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบต่อตัวประชาชนเอง การที่จะสามารถทำให้ประชาชนเข้า
มามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาและนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่
ดีขึ้น ได้ นั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องยอมรับปรัชญาพัฒนาชุมชนว่า มนุษย์ทุกคนมีความปรารถนา
ที่จะอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุข ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของผู้อื่นและ
พร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของชุมชน ขณะเดียวกันต้องยอมรับความบริสุทธิ์ใจด้วยว่ามนุษย์
นั้นสามารถพัฒนาได้ถ้ามีโอกาสได้รับการชี้แนะส่งเสริมอย่างถูกต้อง

อนุชัย บุรณะประเสริฐกุล (2545 : 24) ได้อธิบายแนวคิดการมีส่วนร่วมพื้นฐาน
3 ประการ คือ 1) ให้ประชาชนมีบทบาทหลักในการพัฒนา โดยได้แสดงความคิดเห็น การเขียน พุด
ร่วมสละทรัพย์ วัสดุ แรงกายและเวลา 2) เป้าหมายของกิจกรรมการพัฒนา คือ การพัฒนาขีด
ความสามารถเพื่อพึ่งพาและพัฒนาตนเอง มิใช่พึ่งพารัฐหรือพึ่งพางค์กรภายนอก และ

3) กระบวนการพัฒนายึดหลักล่างสู่บน ซึ่งต้องถือชาวบ้านเป็นหลักในการแก้ปัญหา กิจกรรมพัฒนาจะเริ่มจากชุมชน

นिरันตร์ จงวุฒิเวศย์ (2537 : 15) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนนั้น ได้เกิดขึ้นในชุมชนต่าง ๆ ทั่วโลก ทั้งซีกตะวันออกและซีกตะวันตก ดังจะเห็นได้จากประเพณีลงแขก ซึ่งมีการปฏิบัติในหมู่เกษตรกรทั่วโลก การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาครอบครัว กลุ่มละแวกบ้าน ชุมชน หมู่บ้าน ตลอดจนสังคมนั้น ได้พัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ในครอบครัวและในสังคมให้เจริญก้าวหน้าและผาสุกเรื่อยมา

1.1 การมีส่วนร่วมเกิดจากแนวคิดสำคัญ 3 ประการ คือ

1.1.1 ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคลซึ่งบังเกิดพ้องต้องกันกลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม

1.1.2 ความเคื้อคร้อและความไม่พึงพอใจร่วมกัน ที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่

นั้นผลักดันให้พุ่งไปสู่การรวมกลุ่ม วางแผน และลงมือกระทำร่วมกัน

1.1.3 ตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความริเริ่มการกระทำที่สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น

1.2 การมีส่วนร่วมยังอาจเกิดจากแนวคิดอื่น ๆ เช่น

1.2.1 ความศรัทธาที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศตำแหน่งทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ

1.2.2 ความเกรงใจที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศตำแหน่งทำให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมด้วยทั้ง ๆ ยังไม่มีความศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่จะกระทำ

1.2.3 อำนาจบังคับที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่าทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่าง ๆ

1.3 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมเกิดจากการได้รับผลกระทบและเลือกที่จะมีส่วนร่วมในโครงการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 6 ประการ คือ (มานพ จิววิริยะ, 2546 : 12)

1.3.1 ความใกล้ชิดปัญหา

1.3.2 ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

1.3.3 การเข้าถึงประโยชน์ใช้สอยหรือบริการ

1.3.4 ประเด็นทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อม

1.3.5 ค่านิยม

1.3.6 อำนาจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย

ยุพิน ระพิพันธุ์ (2544 : 21-22) เสนอว่าปัจจัยพื้นฐานในการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ

1. ปัจจัยของสิ่งจูงใจ จากสภาพความเป็นจริงชาวบ้านที่จะเข้าร่วมกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งทั้งในแง่การร่วมแรง ร่วมทรัพยากร หรืออื่น ๆ นั้น มีเหตุผลอยู่ 2 ประเภท คือ

1.1 การมองเห็นว่าตนจะได้รับประโยชน์ตอบแทนในสิ่งที่ตนทำไป ซึ่งถือเป็นเรื่องการกระตุ้นให้เกิดมีสิ่งจูงใจ

1.2 การได้รับคำบอกกล่าวหรือชักชวนจากเพื่อนบ้านให้เข้าร่วม โดยมีสิ่งจูงใจเป็นตัวนำ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องของการก่อให้เกิดมีสิ่งจูงใจ

2. ปัจจัยโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม แม้ว่าชาวชนบทเป็น

จำนวนมากจะเป็นประโยชน์ของการเข้ามามีส่วนร่วม ในกิจกรรมการพัฒนาแต่ก็ไม่อาจเข้าร่วมกิจกรรมได้เนื่องจากไม่เห็นช่องทางของการมีส่วนร่วม หรือเข้าร่วมแล้วก็ไม่ได้รับสิ่งที่คาดคิดเอาไว้ เนื่องจากการเข้ามามีส่วนร่วมนั้นมิได้จัดรูปแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสม เช่น ภาวะผู้นำ ลักษณะการทำงาน กฎระเบียบ แบบแผน เป็นต้น ดังนั้น ปัจจัยพื้นฐานทางด้าน โครงสร้างของช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมจึงควรมีลักษณะ

2.1 เปิดโอกาสให้ทุกคนและทุกกลุ่มในชุมชนมีโอกาสเข้าร่วมในการพัฒนารูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง โดยการเข้าร่วมอาจอยู่ในรูปของการมีส่วนร่วม โดยตรงหรือโดยมีตัวแทนก็ได้

2.2 ควรมีกำหนดเวลาที่แน่ชัด เพื่อให้ผู้เข้าร่วมสามารถกำหนดเงื่อนไขของตนเองได้

2.3 กำหนดลักษณะกิจกรรมที่แน่นอน

3. ปัจจัยอำนาจในการส่งเสริมกิจกรรมของการมีส่วนร่วม โดยปกติที่ผ่านมา ในกิจกรรมหนึ่ง ๆ แม้ว่าประชาชนจะเห็นด้วยและมีโอกาสเข้าร่วม แต่ไม่อาจกำหนดเป้าหมายวิธีการหรือผลประโยชน์ของกิจกรรม เพราะสิ่งเหล่านี้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำ

โคเฮิน และอัปฮอฟ (Cohen and Uphoff) ได้เสนอขั้นตอนของการมีส่วนร่วม 4 ขั้นตอน คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) (พวงทอง โยธาใหญ่. 2545 : 14)

นอกจากนั้นอับฮอฟ ได้เสนอกรอบคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทว่ามี 3 มิติ และ 2 บริบท ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

มิติ (Dimensions) มี 3 มิติ คือ

1. มีส่วนร่วมอะไรบ้าง ซึ่งแบ่งเป็นการมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจการมีส่วนร่วมในการดำเนินการ โดยทางใดทางหนึ่ง (เช่น สนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ การบริหารกิจกรรมหรือการประสานงาน) การมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์และการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการทำงาน

2. มีส่วนร่วมกับใครบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมกับชาวบ้าน ผู้นำชุมชนเจ้าหน้าที่ทางราชการนักพัฒนาเอกชน ทั้งนี้ให้พิจารณาถึงคุณลักษณะของผู้เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องเพศ สถานภาพ ครอบครัว อาชีพ และรายได้

3. มีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมโดยสมัครใจหรือถูกบังคับ ลักษณะรูปแบบของการมีส่วนร่วม โดยผ่านองค์กรประชาชน หรือโดยตรง ขนาดของการมีส่วนร่วม ผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมนั้น ช่วยเพิ่มพลังของประชาชน หรือเป็นแค่เพียงการให้ติดต่อสัมพันธ์กับนักพัฒนาเท่านั้น

บริบท (Contexts) มี 2 บริบท คือ

1. ลักษณะของโครงการ โดยพิจารณาจากลักษณะของสิ่งนำเข้าว่ามีความซับซ้อนของเทคโนโลยีเพียงใด ลักษณะของประโยชน์ที่ได้รับ (ความเร็วซ้ำที่ได้รับประโยชน์) และเงื่อนไขที่ต้องกำหนด เช่น การเข้าถึงการบริหาร โครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการ เป็นต้น

2. สภาพแวดล้อมของกิจกรรมตามโครงการ ได้แก่ ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ปัจจัยทางกายภาพและธรรมชาติ ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม ปัจจัยทางการเมือง เป็นต้น

จากแนวความคิดการมีส่วนร่วม สรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมนั้นเกิดจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นที่สมาชิกเห็นว่าต้องเข้าร่วมในการจัดการ การมีเป้าหมายในการที่จะดำเนินการให้สำเร็จร่วมกัน การมีความสนใจร่วมกันซึ่งในการมีส่วนร่วมนี้ทำให้เกิดประโยชน์ต่อผู้เข้าร่วมจึงเข้ามามีส่วนร่วม

2. ความหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมแตกต่างกัน ดังนี้

พวงทอง โยธาใหญ่ (2545 : 15) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องทางจิตใจ และอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าให้กระทำเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกัน

การร คำพิพัตร์ (2545 : 15) ได้สรุปลความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามาร่วมทำกิจกรรมกลุ่ม ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน ซึ่งผลดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำ (Contribution) เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งยังทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

สุดาวรรณ์ มีบัว (2547 : 40) ได้สรุปลความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ทำให้ประชาชนสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมกันทำกิจกรรมหรือการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามทิศทางที่ต้องการ ประชาชนเข้ามาร่วมกิจกรรมกลุ่มในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน โดยร่วมคิดหาแนวทางวิธีการในการดำเนินงาน ร่วมดำเนินการร่วมในการกำหนดเปลี่ยนแปลง การร่วมในการตัดสินใจและร่วมติดตามการดำเนินงานในกิจกรรมที่ทำการร่วมกันรวมทั้งรับประโยชน์จากกิจกรรมนั้นด้วย

สมศักดิ์ พรหมเดื่อ (2551 : 64) ได้สรุปลความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึง การกำหนดเป้าหมายที่ให้ประชาชน ได้มีบทบาทมากขึ้นถึงขั้นสามารถเป็นตัวแทนการพัฒนา โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การวางแผน และการปฏิบัติตามแผนเพื่อที่จะนำไปสู่การพัฒนาของสังคม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการนำพาประชาชนให้หลุดพ้นจากการที่ได้เป็นเพียงแค่ผู้รับผลจากการพัฒนา แต่เปลี่ยนตัวเองมาเป็นผู้ซึ่งได้กระทำร่วมกระบวนการเปลี่ยนแปลง ละเข้าสู่ภาวะทันสมัยเพราะการมีส่วนร่วมเป็นการแสดงออกซึ่งเสรีภาพในการปฏิบัติตามนโยบายของตน

3. รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการที่องค์กรจะสามารถดำเนินงานได้อย่างใดอย่างหนึ่งนั้น บุคคลและสมาชิกจะมีรูปแบบการมีส่วนร่วม ซึ่งมีผู้ได้อธิบายรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ คือ

อคิน รพีพัฒน์ (2527 : 26) ได้แบ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

1. ร่วมในการค้นหาสาเหตุของปัญหา และแนวทางแก้ไข
2. ร่วมในการตัดสินใจ เลือกรวิธีการ และการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหา
3. ร่วมในการปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผนที่กำหนด
4. ร่วมในการประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา

ไพรัตน์ เตะะรินทร์ (2534 : 35) ได้อธิบายรูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชน ดังนี้

1. องค์กรประชาชนที่ตั้งขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ มีการรวมตัวกันเองเป็นกลุ่มขนาดเล็กในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เพื่อร่วมทำประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือสมาชิกกลุ่ม ส่วนใหญ่จะได้รับการสนับสนุนจากส่วนราชการหรือองค์กรเอกชน เช่น ลูกเสือชาวบ้าน กลุ่มออมทรัพย์ เป็นต้น

2. องค์กรประชาชนที่ตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ เป็นองค์กรที่ประชาชนทำกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ที่จดทะเบียน หรือตามที่กฎหมายบัญญัติบทบาทหน้าที่ไว้ เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล

3. ตัวแทนบุคคล หรือตัวแทนองค์กรเอกชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการประสานงานในกิจกรรมของรัฐบาล

เสน่ห์ จามริก (2537 : 39-40) ได้จำแนกการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 2 ลักษณะที่สำคัญ คือ

1. การมีส่วนร่วมในลักษณะของการให้ความร่วมมือ หรือการสนับสนุน ขอความร่วมมือร่วมใจ และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ โดยการกระจายอำนาจเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างใกล้ชิด และมีคุณค่าและคุณประโยชน์ คือ

1.1 ในด้านรูปธรรม หมายถึง การมีส่วนร่วมในการทำความสำเร็จทางด้าน การพัฒนาด้านวัตถุ อันได้แก่ ถนน หนทาง คู คลอง เขื่อนเก็บน้ำ

1.2 ในด้านนามธรรม หมายถึง ความสำเร็จในการพัฒนาจิตใจโดยทำให้ ประชาชนเกิดความรักใคร่สมัครสมานสามัคคี รู้จักการทำงานร่วมกันเป็นทีม และยอมรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน และสร้างจิตสำนึกว่ามีความสำคัญ ต่อการสร้างสรรคความเจริญให้แก่ท้องถิ่น และก่อให้เกิดความผูกพันรักใคร่ ห่วงแทน ท้องถิ่นและชุมชนของตนเอง

2. การมีส่วนร่วมในลักษณะของกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งมี 5 รูปแบบ คือ

2.1 การเลือกตั้ง (Election)

2.2 การมีกิจกรรมเกี่ยวกับพรรคการเมือง (Party activity)

2.3 การเสนอความคิดเห็นของประชาชน (Public opinion)

2.4 การจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group)

2.5 การแสดงออกของประชาชน (Direct action)

มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ (2545 : ออนไลน์) การมีส่วนร่วมที่ดำเนินอยู่โดยทั่วไป สามารถสรุปได้เป็น 5 รูปแบบ คือ

1. การรับรู้ข่าวสาร (Public information) การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ ประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึง รายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการ รวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้การได้รับแจ้ง ข่าวสารดังกล่าวจะต้องเป็นการแจ้งก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินโครงการ

2. การปรึกษาหารือ (Public consultation) การปรึกษาหารือ เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีการจัดการหารือระหว่างผู้ดำเนินการ โครงการกับประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบเพิ่มที่จะรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติมหรือประกอบการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมนอกจากนี้การปรึกษาหารือยังเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการกระจายข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชนทั่วไปและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในโครงการและกิจกรรมมากขึ้น และเพื่อให้มีการให้ข้อเสนอแนะเพื่อประกอบทางเลือกในการตัดสินใจ

3. การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public meeting) การประชุมรับฟังความคิดเห็นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนและฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรม และผู้มีอำนาจตัดสินใจในการทำโครงการหรือกิจกรรมนั้น ได้ใช้เวทีสาธารณะในการทำความเข้าใจ และค้นหาเหตุผลที่จะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในพื้นที่นั้นหรือไม่ การประชุมรับฟังความคิดเห็นมีหลายรูปแบบ รูปแบบที่พบเห็นกันบ่อย ได้แก่

3.1 การประชุมในระดับชุมชน (Community meeting) การประชุมลักษณะนี้จะต้องจัดขึ้นในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ โดยเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมจะต้องส่งตัวแทนเข้าร่วมเพื่ออธิบายให้ที่ประชุมทราบถึงลักษณะโครงการและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นและตอบข้อซักถาม การประชุมในระดับนี้อาจจัดในระดับที่กว้างขึ้นได้ เพื่อรวมหลาย ๆ ชุมชนในคราวเดียวกัน ในกรณีที่มีหลายชุมชนได้รับผลกระทบ

3.2 การประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ (Technical hearing) สำหรับโครงการที่มีข้อโต้แย้งในเชิงวิชาการ จำเป็นจะต้องมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาจากภายนอกมาช่วยอธิบายซักถาม และให้ความเห็นต่อโครงการ การประชุมอาจจะจัดในที่สาธารณะทั่วไป ผลการประชุมจะต้องนำเสนอต่อสาธารณะและผู้เข้าร่วมประชุมต้องได้รับทราบผลดังกล่าวด้วย

การประชุมพิจารณา (Public meeting) เป็นการประชุมที่มีขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจนมากขึ้น เป็นเวทีในการเสนอข้อมูลอย่างเปิดเผยไม่มีการปิดบัง ทั้งฝ่ายเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้มีส่วนได้เสียจากโครงการ การประชุมและคณะกรรมการจัดการประชุมจะต้องมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมที่เป็นที่ยอมรับมีหลักเกณฑ์และประเด็นในการพิจารณาที่ชัดเจนและแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบทั่วกัน ซึ่งอาจมาจากการร่วมกันกำหนดขึ้นทั้งนี้รูปแบบการประชุมไม่ควรจะเป็นทางการมากนัก และไม่เกี่ยวข้องกับนัยของกฎหมายที่จะต้องมีการชี้ขาดเหมือนการตัดสินใจทางกฎหมาย การจัดประชุมจึงอาจจัดในหลายวัน และไม่จำเป็นต้องจัดเพียงครั้งเดียวหรือสถานที่เดียวตลอดไป

4. การร่วมในการตัดสินใจ (Decision meeting) เป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งในทางปฏิบัติที่จะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจต่อประเด็นปัญหานั้น ๆ ไม่สามารถดำเนินการให้เกิดขึ้นได้ง่าย ๆ อาจดำเนินการให้ประชาชนได้รับผลกระทบ เลือกดัวแทนของตนเข้าไปนั่งในคณะกรรมการใดคณะหนึ่ง ที่มีอำนาจตัดสินใจ รวมทั้งได้รับเลือกในฐานะที่เป็นตัวแทนขององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนประชาชนในพื้นที่ซึ่งประชาชนจะมีบทบาท ชี้นำการตัดสินใจได้เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของคณะกรรมการพิเศษนั้น ๆ ว่าจะมีการวางน้ำหนักของประชาชนไว้เพียงใด

5. การใช้กลไกทางกฎหมาย รูปแบบนี้ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในเชิงของการป้องกันแก้ไขแต่เป็นลักษณะของการเรียกร้องและป้องกันสิทธิของตนเอง อันเนื่องมาจากการไม่ได้รับความเป็นธรรม และเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ตนเองคิดว่าควรจะได้รับ โดยในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้หลักการเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในหลายมาตรา ซึ่งประชาชนสามารถใช้สิทธิของตนตามรัฐธรรมนูญทั้งในรูปของปัจเจกและในรูปขององค์กรและตามที่กระทำได้ใน พระราชบัญญัติต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

บริบทของเทศบาลตำบลนาแก อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม

1. สภาพทั่วไป (เทศบาลตำบลนาแก. 2554 : 3-8)

1.1 ลักษณะที่ตั้งและอาณาเขต

เทศบาลตำบลนาแกตั้งอยู่ห่างจากตัวเมือง จังหวัดนครพนมไปทางทิศใต้ตามเส้นทางหลวง หมายเลข 2033 (สายนาแก - นหนองญาติ) ระยะทาง 64 กิโลเมตร และตั้งอยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร ระยะทาง 671 กิโลเมตร

สภาพพื้นที่เป็นลูกคลื่นลอนตื้นมีความลาดเทจากด้านทิศใต้ไปทางด้านทิศเหนือ บริเวณชุมชนมี ถนนสายหลักผ่านได้แก่ ทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 2033 และหมายเลข 223 และมีแม่น้ำไหลผ่านได้แก่ ลำน้ำคำ ลำห้วยศรีคุณ ลำห้วยห้วย

เทศบาลตำบลนาแก อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม ได้รับการยกฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เป็นเทศบาลชั้น 7 (สุขาภิบาลนาแกจัดตั้งตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสุขาภิบาลนาแก จังหวัดนครพนม เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2499)

ปัจจุบันเทศบาลตำบลนาแก มีพื้นที่ 5.01 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 3,131 ไร่ ครอบคลุม พื้นที่ 12 ชุมชน

เทศบาลตำบลนาแก มีประชากรรวมทั้งสิ้น 4,569 คน เป็นประชากรชาย 2,177 คน ประชากรหญิง 2,392 คน โดยมีความหนาแน่น 911.98 คน/ตารางกิโลเมตร มีจำนวนครัวเรือน 1,891 ครัวเรือน มีความหนาแน่น 377.45 ครัวเรือน / ตารางกิโลเมตร มีอาณาเขต ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับ ลำน้ำก่ำ บ้านหนองห้าง หมู่ที่ 4 ตำบลหนองสังข์ อำเภอนาแก

ทิศใต้ ติดต่อกับ บ้านดอนกลาง หมู่ที่ 3 ตำบลนาแก

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ ลำห้วยกุด บ้านซ่ง หมู่ที่ 5 ตำบลนาแก

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ ลำห้วยศรีคุณ บ้านโนนสามัคคี ตำบลบ้านแก้ง

1.2 เขตการปกครอง

เทศบาลตำบลนาแกมีเขตการปกครองครอบคลุม 4 หมู่ คือ หมู่ที่ 3, หมู่ที่ 4

หมู่ที่ 5 และหมู่ที่ 8 มีจำนวน 12 ชุมชน ประกอบด้วย

1.2.1 ชุมชนประชาสุขสรรค์

1.2.2 ชุมชนวิธาตุศรีคุณ

1.2.3 ชุมชนไผ่สีทอง

1.2.4 ชุมชนกกแคน

1.2.5 ชุมชนนาแกผดุงราชกิจเจริญ

1.2.6 ชุมชนศาลหลักเมือง

1.2.7 ชุมชนที่ว่าการอำเภอ

1.2.8 ชุมชนโพนแดง

1.2.9 ชุมชนโพนสว่าง

1.2.10 ชุมชนทุ่งสว่าง

1.2.11 ชุมชนตลาดสด

1.2.12 ชุมชนบ้านซ่ง

1.3 ประชากร

ประชากรของเทศบาลตำบลนาแก ณ เดือนมีนาคม 2554 มีจำนวนประชากรรวมทั้งสิ้น 4,569 คน เป็นประชากรชาย 2,177 คน ประชากรหญิง 2,392 คน โดยมีความหนาแน่น 911.98 คน/ตารางกิโลเมตร มีจำนวนครัวเรือน 1,891 ครัวเรือน มีความหนาแน่น 377.45 ครัวเรือน / ตารางกิโลเมตร

2. สภาพภูมิประเทศและลักษณะภูมิอากาศ

2.1 สภาพภูมิประเทศ

สภาพภูมิประเทศโดยทั่วไปของเทศบาลตำบลนาแก มีสภาพพื้นที่เป็นลูกคลื่นลอนตื้น มีความลาดชันจากด้านทิศใต้ ไปทางด้านทิศเหนือ บริเวณชุมชนถนนสายหลักตัดผ่าน ได้แก่ ทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 2033 และทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 233 และมีแม่น้ำไหลผ่าน ได้แก่ ลำน้ำท่า ลำห้วยศรีคุณ ลำห้วยห้วย และลำห้วยกุด

2.2 ลักษณะภูมิอากาศ

ลักษณะภูมิอากาศแบ่งออกเป็น 3 ฤดู

ฤดูร้อน เริ่มตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ถึง เดือน เมษายน ของทุกปี จะมีอากาศร้อนอบอ้าว อุณหภูมิเฉลี่ย 17 - 39 องศาเซลเซียส

ฤดูฝน เริ่มตั้งแต่เดือน พฤษภาคม ถึง เดือนกันยายน ของทุกปี จะมีฝนตกชุก และบางปีได้รับความเสียหายจากอุทกภัย ปริมาณฝนโดยเฉลี่ย 2,386 มิลลิเมตร / ปี จะหนาวเย็น อุณหภูมิเฉลี่ยประมาณ 10 - 26 องศาเซลเซียส

ฤดูหนาว เริ่มตั้งแต่เดือน ตุลาคม ถึง เดือนมกราคม ของทุกปี อากาศโดยทั่วไปจะหนาวเย็น อุณหภูมิเฉลี่ยประมาณ 10 - 22 องศาเซลเซียส อุณหภูมิตลอดปี 28 องศาเซลเซียส โดยมีอุณหภูมิต่ำสุดโดยเฉลี่ย 10 องศาเซลเซียส และมี อุณหภูมิสูงสุดโดยเฉลี่ย ประมาณ 39 องศาเซลเซียส

3. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

3.1 การคมนาคม การจราจร

การคมนาคมขนส่งทางบกจากเทศบาลตำบลนาแก มีทางหลวงแผ่นดิน 1 สาย คือสายทางติดต่อกับอำเภอเมืองจังหวัดสกลนคร ด้วยทางหลวงหมายเลข 223 ระยะทาง 50 กิโลเมตร มีทางหลวงจังหวัด 2 สาย คือเส้นทางติดต่อกับอำเภอเมืองนครพนม ด้วยทางหลวง

หมายเลข 2033 ระยะทาง 64 กิโลเมตร และเส้นทางติดกับอำเภอธาตุพนม ด้วยทางหลวงจังหวัด
หมายเลข 2031 ระยะทาง 26 กิโลเมตร ทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงจังหวัดที่สำคัญ ดังนี้

- 3.1.1 ทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 223 อำเภอนาแก - อำเภอเมืองจังหวัด
สกลนคร ระยะทาง 50 กิโลเมตร
- 3.1.2 ทางหลวงจังหวัด หมายเลข 2031 อำเภอนาแก - อำเภอธาตุพนม ระยะทาง
26 กิโลเมตร
- 3.1.3 ทางหลวงจังหวัด หมายเลข 2033 อำเภอนาแก - อำเภอเมืองจังหวัด
นครพนม ระยะทาง 64 กิโลเมตร

3.2 การไฟฟ้า

ภายในเทศบาลตำบลนาแก ได้รับกระแสไฟฟ้าจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่ง
ประเทศไทย ผลิตไฟฟ้าจากเขื่อนน้ำพุง จังหวัดสกลนคร โดยมีการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค อำเภอนาแก
รับผิดชอบการจ่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่ส่วนราชการ และประชาชนในเขตเทศบาลตำบลนาแก
ภายในเขตเทศบาลตำบลนาแก มีผู้ใช้ไฟฟ้าจำนวน 1,893 ครัวเรือน พื้นที่การได้รับกระแสไฟฟ้า
เฉลี่ยร้อยละ 100 ของพื้นที่ทั้งหมด มีปริมาณการใช้กระแสไฟฟ้าทั้งสิ้น 450,745.23 หน่วย

3.3 การประปา

โดยมีการประปาส่วนภูมิภาค อำเภอธาตุพนม รับผิดชอบการบริการประปา
ภายในเขตเทศบาลตำบลนาแก มีครัวเรือนที่ใช้น้ำประปาจำนวน 976 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ
59.20 ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมด ปริมาณการใช้น้ำประปาทั้งสิ้น 18,735 ลูกบาศก์เมตร

3.4 การสื่อสารและโทรคมนาคม

สำนักงานบริการโทรศัพท์อำเภอธาตุพนม รับผิดชอบการใช้โทรศัพท์ของเขต
เทศบาลตำบลนาแก ภายในเขตเทศบาลตำบลนาแก มีผู้ใช้โทรศัพท์ส่วนบุคคล จำนวน 1,266
ครัวเรือน มีจำนวนหมายเลข 1,396 หมายเลข มีตู้โทรศัพท์สาธารณะ จำนวน 35 ตู้ ไปรษณีย์โทรเลข
ภายในเขตเทศบาลตำบลนาแก มีที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข จำนวน 1 แห่ง คือ ที่ทำการไปรษณีย์
โทรเลขอำเภอนาแก รับผิดชอบการให้บริการด้านไปรษณีย์โทรเลข

4. ด้านเศรษฐกิจ

ลักษณะโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยส่วนรวมขึ้นอยู่กับภาคเกษตรกรรม การค้าขาย
และอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ประชาชนประกอบอาชีพการเกษตรกรรม ร้อยละ 38.10 การค้าขาย
ร้อยละ 21.37 ข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ/บ้านหนึ่ง/บ้านนาญ ร้อยละ 29.42 และอาชีพอื่น ๆ ร้อยละ 11.11
รายได้เฉลี่ยต่อคน / ปี 20,000 บาท

4.1 การเกษตรกรรม การประกอบอาชีพเกษตรกรรม จะมีตามหมู่บ้านรอบนอก โดยมีพื้นที่ทำการเกษตรประมาณ 2,574.70 ไร่ หรือประมาณ 4.12 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 82.22 ของพื้นที่เทศบาลตำบลนาแก ผลผลิตที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว พืชผัก และพืชไร่บางชนิด

4.2 การอุตสาหกรรม ภายในเขตเทศบาลตำบลนาแก มีโรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ การประกอบการทำไอศกรีม น้ำดื่ม และตัดเย็บเสื้อผ้า

4.3 การพาณิชยกรรมและการบริการ การประกอบพาณิชยกรรม ส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะการค้าปลีกค้าส่ง ห้างหุ้นส่วน บริษัท โดยมีสถานประกอบการพาณิชยกรรมและการบริการ

4.4 การท่องเที่ยว ภายในเขตเทศบาลตำบลนาแก มีโบราณสถานที่สำคัญ คือ พระธาตุศรีคุณเป็นพระธาตุประจำวันสำหรับผู้เกิดวันอังคาร ซึ่งแสดงให้เห็นถึงศิลปวัฒนธรรมอันเก่าแก่ ของชาวอำเภอนาแก และมีลำน้ำก่ำที่มีทัศนียภาพที่สวยงาม เหมาะแก่การล่องแพตามลำน้ำ นอกจากนี้ อำเภอนาแกยังมีสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญ คือ วัดกุฎพานอุดมธรรม และถ้ำพระเวส ซึ่งมีภูมิทัศน์ที่สวยงาม สมดังคำขวัญอำเภอนาแกที่ว่า “ทุ่งนากว้างใหญ่ แนวไพรกุฎพาน เทียวคานสาวคอย ล่องลอยน้ำก่ำ ถ้ำพระเวสงามตา บูชาพระธาตุศรีคุณ”

4.5 การปศุสัตว์ การเลี้ยงสัตว์ ส่วนใหญ่จะเลี้ยงในครัวเรือน สำหรับใช้แรงงานและบริโภค การเลี้ยงเพื่อการค้า จะมีน้อย ปศุสัตว์ที่สำคัญ ได้แก่ โค กระบือ เป็ด ไก่ สุกร ฯลฯ

4.6 การประมง ส่วนใหญ่ จะเป็นการจับสัตว์น้ำตามลำน้ำต่าง ๆ เพื่อการบริโภค และเพื่อค้าขายเป็นรายได้เสริมเมื่อว่างจากการประกอบอาชีพหลัก สำหรับภายในเขตเทศบาลไม่มีการประกอบอาชีพด้านการประมงโดยตรง จะมีเพียงส่วนน้อยที่มีบ่อเลี้ยงปลาไว้เพื่อจำหน่าย

5. ด้านสังคม

ลักษณะโครงสร้างของประชากร จำนวนและความหนาแน่นของครัวเรือน ประชากรของเทศบาลตำบลนาแก ณ เดือนมีนาคม 2554 มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 4,569 คน เป็นประชากรชาย 2,177 คน ประชากรหญิง 2,392 คน โดยมีความหนาแน่น 911.98 คน / ตารางกิโลเมตร มีจำนวนครัวเรือน 1,891 ครัวเรือน มีความหนาแน่น 377.45 ครัวเรือน / ตารางกิโลเมตร

5.1 การศึกษา โรงเรียนในเขตเทศบาลตำบลนาแกมี จำนวน 4 โรงเรียน ประกอบด้วย

5.1.1 โรงเรียนนาแกศุภราชกิจเจริญ เปิดสอนระดับอนุบาล-ประถมศึกษาปีที่ 6

5.1.2 โรงเรียนเซนต์อแซฟนาแก เปิดสอนระดับอนุบาล-ประถมศึกษาปีที่ 6

5.1.3 โรงเรียนนาแกพิทยาคม เปิดสอนระดับมัธยมศึกษาปีที่ 1- 6

5.1.4 โรงเรียนสอนตัดผมวรเดช เปิดสอนวิชาชีพ (การตัดผม)

5.2 ศาสนา ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 99 ศาสนาคริสต์ ร้อยละ 1 โดยมีวัดในเขตเทศบาล 2 วัด คือ วัดธาตุศรีคุณ และวัดศรีจำปาบ้านซ่ง สำหรับประกอบพิธีการทางศาสนา

5.3 ประเพณี เทศบาลตำบลนาแก มีขนบธรรมเนียมประเพณีที่สืบทอดกันมา ยาวนาน ตั้งแต่สมัยอดีตกาล ประเพณีส่วนใหญ่จะคล้ายกับท้องถิ่นอื่น ๆ ในภาคอีสาน การทำบุญตามฤดูกาลต่าง ๆ เช่น บุญมหาชาติ ทำบุญเข้าพรรษา ออกพรรษา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นสิริมงคลและความสมบูรณ์พูนสุขของท้องถิ่น

5.4 วัฒนธรรม เทศบาลตำบลนาแก เป็นอำเภอหนึ่งในจังหวัดนครพนม ที่สืบทอดวัฒนธรรมลุ่มแม่น้ำโขงมาตั้งแต่สมัยอดีตกาล นับตั้งแต่วัฒนธรรมกลุ่ม ไทย - ลาว ได้รับอิทธิพลในบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง คือราวพุทธ-ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ชาวอำเภอนาแกจึงยึดมั่นในจารีตท้องถิ่นที่ชาวอีสานประพฤติปฏิบัติกันมาเป็นการทำบุญตาม “ ฮีต 12 ครอง 14 ” ซึ่งเป็นเบ้าหลอมให้ชาวอีสานรักความสงบ และมีความเอื้ออาทรต่อกัน ชาวอำเภอนาแกประกอบด้วยชนเผ่าต่าง ๆ ได้แก่ ชนเผ่า ผู้ไท และ ไทญ้อ นอกจากนี้ยังมีชาวไทยเชื้อสายจีน และเวียดนาม

5.5 การสาธารณสุข การเจ็บป่วยของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลนาแก มีสาเหตุการเจ็บป่วยที่พบมากที่สุด คือ โรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ โรคเกี่ยวกับระบบทางเดินอาหาร และโรคติดต่ออื่น ๆ

6. ด้านการเมือง-การปกครอง

เทศบาลตำบลนาแกเป็นเทศบาลขนาดกลาง ตามประกาศเทศบาลตำบลนาแก เรื่องการปรับขนาดเทศบาลตำบลนาแกเป็นเทศบาลขนาดกลาง ลงวันที่ 4 มกราคม 2554 มีคณะผู้บริหารจำนวน 5 คน เป็นฝ่ายบริหาร และมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล ทั้งหมด 12 คน โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างของเทศบาล และรับผิดชอบในงานประจำทั่วไปของเทศบาล โดยมีการบริหารงานภายในสำนักงานเทศบาลตำบลนาแก ดังนี้

6.1 สำนักปลัดเทศบาล

6.2 กองคลัง

6.3 กองช่าง

6.4 กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

6.5 กองการศึกษา

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พวงทอง โยธาใหญ่ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น กรณีศึกษา : องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ประชาชนยังมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนในระดับต่ำ ทำให้เห็นว่าประชาชนยังไม่ค่อยจะให้ความสำคัญในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่ควร ดังนั้น หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลจะต้องให้ความสำคัญและส่งเสริมสนับสนุนด้านความรู้ ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อลงกรณ์ ปรายไพร่ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา เรื่องการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ 5 ปี (พ.ศ. 2545 – 2549) โดยกระบวนการประชาคม : กรณีศึกษาอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า แผนพัฒนาอำเภอที่จัดทำขึ้น โดยผ่านกระบวนการประชาคม สามารถสะท้อนปัญหา และความต้องการของประชาชนและสามารถแก้ไขปัญหของชุมชนได้ดีกว่าแผนพัฒนาอำเภอรูปแบบเดิมที่จัดทำโดยภาครัฐ โดยประมวลแบบแผนงาน โครงการของชุมชนต่อส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลเทศบาลทั้งยังสามารถผลักดัน โครงการต่าง ๆ ให้ปรากฏผลเป็นรูปธรรม

สุดาวรรณ มีบัว (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย เรื่องการมีส่วนร่วมของสมาชิกประชาคมในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช พบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกประชาคมตำบล คือ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ ความรู้ในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ทักษะติดต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ องค์การบริหารส่วนตำบล อุดมการณ์ประชาธิปไตย แหล่งข้อมูลข่าวสารทางการเมืองที่ได้รับ การติดตามเนื้อหา ข่าวสารการเมือง ตำแหน่งหรือหน้าที่ ด้านการพัฒนาการร่วมทำกิจกรรมการพัฒนาและการได้รับอบรมด้านการพัฒนา การมีส่วนร่วมของสมาชิกประชาคมตำบลในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง

อังคณา วงษ์นอก (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา การบริหารในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม พบว่า การบริหารในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรเพศชาย และเพศหญิง บุคลากรที่ดำรงตำแหน่งกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน และระดับการศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษากับระดับมัธยมศึกษาขึ้นไป มีการบริหารในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นรายด้านจากด้าน 5 ด้าน พบว่า ด้านที่มีผลการบริหารระดับสูง มีจำนวน 1 ด้าน คือด้านการวางแผน และมีผลระดับ

ปานกลาง มี 4 ด้านคือ ด้านการจัดองค์กร ด้านการประสานงาน ด้านการบังคับบัญชาสั่งการ และด้านการควบคุม

โกมินทร์ กุลเวชกิจ (2549 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมน้อย ในด้านการเลือกตั้งกิจกรรมในกลุ่มการเมือง การแสดงความคิดเห็น การร่วมกลุ่มผลประโยชน์ การแสดงออกซึ่งความต้องการต่าง ๆ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมานเมื่อจำแนกตามเพศ และอายุ ไม่แตกต่างกัน เมื่อจำแนกตามระดับการศึกษา อาชีพ และถิ่นที่อยู่มีส่วนร่วมทางการเมืองแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

มังกร ศรียะ โคตร (2549 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบล กรณีศึกษา ; ตำบลคงใหญ่ อำเภอบ้านดุง จังหวัดอุดรธานี โดยทำการศึกษาคำถามเกี่ยวกับ เพศ อายุ ตำแหน่งทางสังคม อาชีพ รายได้ ความต้องการมีเกียรติยศ ความต้องการมีความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้าน ความคาดหวังต่อรางวัลประกวด พบว่า อายุ อาชีพ รายได้ และความต้องการมีความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้าน ไม่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาตำบล ส่วนเพศ ตำแหน่งทางสังคม ความต้องการมีเกียรติยศ และความคาดหวังต่อรางวัลประกวด มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาตำบล ในส่วนระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบลอยู่ในระดับปานกลาง

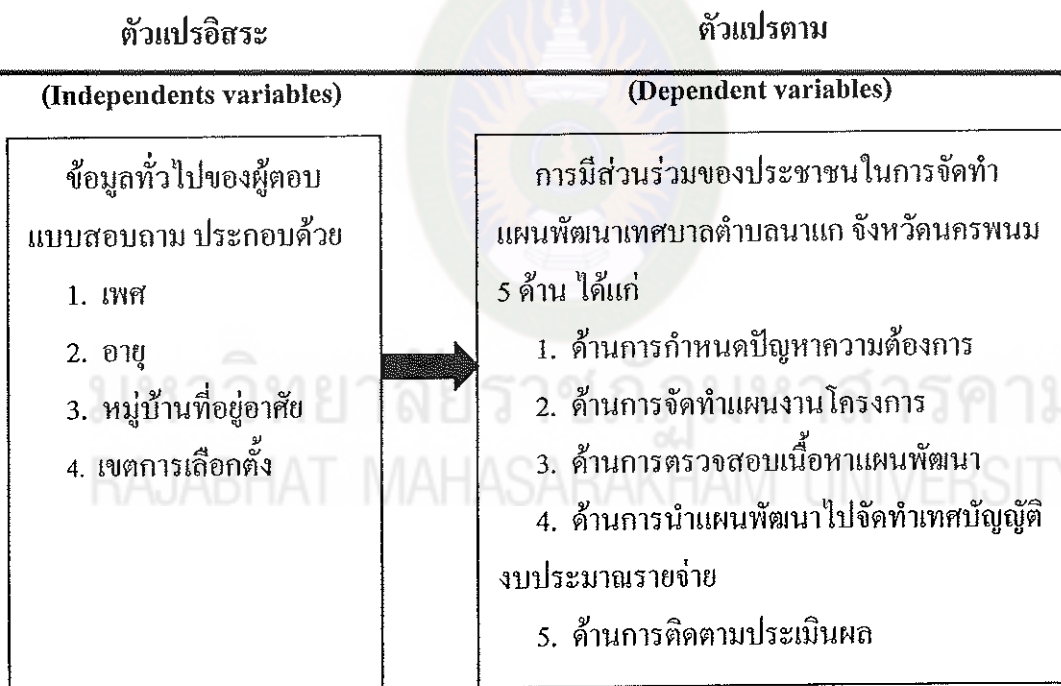
สมศักดิ์ พรหมเคื้อ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาคู จังหวัดนครราชสีมา โดยจำแนกตามเพศ อาชีพ และระดับการศึกษา พบว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอนาคู จังหวัดนครราชสีมา โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ทั้ง 4 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมิน ส่วนการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่จำแนกตามอาชีพ ไม่แตกต่างกันทางสถิติ เมื่อจำแนกตามเพศและระดับการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

อนุศิษฐ์ รัตน์วิชัย (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลรัตนัญญา อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาโดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับมาก 3 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหาความต้องการ การมีส่วนร่วมในการจัดทำ

แผนงาน โครงการ และการมีส่วนร่วมปฏิบัติติดตาม ประเมินผล อยู่ในระดับปานกลาง 2 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนา และการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบว่ามีการนำแผนพัฒนาไปจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประชาชนที่มีอาชีพต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาไม่แตกต่างกัน ส่วนประชาชนที่มีเพศและระดับการศึกษาต่างกันจะมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

กรอบแนวคิดการวิจัย

ในการศึกษา เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลนาแก จังหวัดนครพนม ผู้ศึกษาได้นำกรอบแนวคิดของ (กรมการปกครอง, 2547 : 23-27) ดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย