

## บทที่ 2

### เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่องปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาลตำบลพัคณภูมิพิสัย อำเภอพัคณภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาเป็นกรอบแนวทางในการวิจัย โดยแบ่งเนื้อหา ออกเป็นข้อดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
2. แนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ
3. แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล
4. แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนและการวางแผนพัฒนา
5. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
6. บริบทของเทศบาลตำบลพัคณภูมิพิสัย
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดการวิจัย

#### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

##### 1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น มีนักวิชาการให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังนี้

วุฒิสาร ตันไชย (2547 : 3) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่และประชาชนเป็นของตนเอง ประการสำคัญขององค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม

ปธาน สุวรรณมงคล (2547 : 3) ได้ให้คำนิยามของการปกครองท้องถิ่นหมายถึง รูปแบบการปกครองในระดับท้องถิ่นที่รัฐจัดขึ้นเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างอิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ตามอาณัติที่กฎหมายกำหนด

ลิจิต ซีรเวกิน (2548 : 36) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครอง โดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระและ ได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจากการควบคุม ของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับว่า ค้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

บุญศรี ยีหะ (2550 : 14) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองของ ชุมชนหนึ่งๆ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ด้านต่างๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนที่อยู่ ภายในชุมชนตามขอบเขตอำนาจที่ได้รับจากรัฐบาลกลาง หรือส่วนกลาง โดยจัดตั้งเป็นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีสิทธิตามกฎหมายในการตรากฎหมายหรือ ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ตลอดจนมีงบประมาณที่มาจากการจัดเก็บภาษีและรายได้ในรูปแบบต่างๆ ภายในท้องถิ่นเพื่อใช้ในการดำเนินงาน สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการ เลือกตั้งของประชาชน มีเจ้าหน้าที่ หรือบุคลากรในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเอง

เอกวิทย์ นดิษฐ์ (2554 : 123) กล่าวว่า การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Local government) หมายถึง การบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลในท้องถิ่น หน่วย การปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยการบริหารท้องถิ่น (Local government) รูปแบบต่างๆ ซึ่งมีชื่อ เรียกแตกต่างกัน เป็นต้นว่า เทศบาล สุขาภิบาล หรือที่เรียกชื่ออย่างอื่น เช่น เคาน์ตี (Counties) และดิสทริกซ์ (Districts) ของอังกฤษ คอมมูน (Communes) ของฝรั่งเศส เทศบาล (Municipalities) 3 ระดับ (ซี, โซว, ซอน) ของญี่ปุ่น และองค์การบริหารส่วนจังหวัดไทย เป็นต้น

วิท (Vit. 1967 : 14-21) ได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การ ปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองท้องถิ่นร่วมกันทั้งหมด หรือ อำนาจบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมากประชาชนใน ท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อ ประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจาก การกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมี อำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

จากความหมายการปกครองท้องถิ่นที่กล่าวมาในข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่าการ ปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐได้กระจายอำนาจการบริหารกิจการภายในท้องถิ่นให้

ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล และดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นเอง โดยให้ประชาชนในพื้นที่ได้เลือกผู้นำในพื้นที่เพื่อพัฒนาท้องถิ่นเป็นการสนับสนุนให้บุคคลผู้อยู่ในท้องถิ่นรู้จักปัญหาได้แก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ตรงจุด

## 2. ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ได้มีนักวิชาการ ได้ให้ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่พอสรุปได้ดังนี้  
ชวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 20) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นสรุปไว้ดังนี้

2.1 การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียใน การปกครองการบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนใช้ดุลพินิจในการเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น ประชาชนจึงเกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งนำมาสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2.2 การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self-government) กล่าวคือ การปกครองตนเองมิใช่การปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน แต่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เอง โดยการเลือกบุคคลขึ้นมาบริหารงานของท้องถิ่นเอง ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ซึ่งหลักการสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ เนื่องจากรัฐบาลมีความจำเป็นบางประการ ดังนี้

2.3.1 การกิจของรัฐบาลมีอยู่กว้างขวาง และนับวันจะขยายเพิ่มมากขึ้นมีความซับซ้อนมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากภารกิจของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ตลอดจนงบประมาณที่ใช้ในภารกิจดังกล่าวเพิ่มขึ้นทุกปี

2.3.2 รัฐบาลมีอาจดำเนินการในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่นในรูปแบบซึ่งเหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด เนื่องจากท้องถิ่นย่อมรู้ถึงปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้อื่น ซึ่งไม่ได้อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นอื่น

2.3.3 กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้นไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้เสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการดังกล่าวเองจะเห็นได้ว่าหากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้อง รับผิดชอบต่อภาระการทุกอย่าง และไม่แน่ใจว่าจะสนองความต้องการท้องถิ่นถูกจุดหรือไม่ ซึ่งหาก ในท้องถิ่นดำเนินการเองแล้วภาระรัฐบาลจะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะทำหน้าที่เพียงดูแลเท่าที่ จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

2.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรง เป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างทั้งทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชากร ปัญหา และความต้องการ ผู้ที่จะให้บริการและแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด และ บริหารงานจึงเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

2.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองของประเทศในอนาคต เพราะนักการเมืองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้งมีทักษะใน การบริหารงานท้องถิ่นตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นพื้นฐานที่ สามารถส่งผลให้ประสบผลสำเร็จในการเมืองระดับชาติ

2.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบท แบบ พึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาประชาชนขาดการ มีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทจะสัมฤทธิ์ผลได้นั้นต้องมาจากการริเริ่มช่วยเหลือตนเองของ ท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้าง ความมีอิสระในการปกครอง ตนเอง ซึ่งถ้าหากมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงแล้วท้องถิ่นจะเกิดการพึ่งตนเอง ได้

พิธีสิทธิ์ คำนวนลเศิลปี (2543 : 95) ได้กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญ หลายประการดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นจะช่วยให้การแก้ปัญหาการปกครองสัมฤทธิ์ผลอย่าง แท้จริง เพราะประชาชนรู้ปัญหาและเป็นผู้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และการแก้ปัญหานั้นย่อม ได้ผลเพราะประชาชนรู้ปัญหาดีกว่าบุคคลอื่นเนื่องจากใกล้ชิดเหตุการณ์

2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเท่ากับเป็นการ ฝึกฝนรู้จักการเรียนรู้การปกครองระดับชาติไปในตัว กล่าวอีกนัยหนึ่งการปกครองท้องถิ่นจะ เป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองระดับชาติ ซึ่งอำนวยในการพัฒนาการทาง การเมืองไปในตัว

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระทางด้านการเงินและกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไปได้ส่วนหนึ่ง

4. การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและบริหารงานมีประสิทธิภาพจะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเชื่อมั่นและศรัทธาต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีความรู้สึกว่ามีคุณภาพดี และมีส่วนได้เสียความสำนึกเช่นนี้จะสร้างสรรค์พลเมืองที่รับผิดชอบ (Responsible citizens)

5. การปกครองท้องถิ่นเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองตนเอง

ปธาน สุวรรณมงคล (2547 : 5-6) กล่าวถึงความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีความสำคัญต่อการดำรงอยู่และการพัฒนาทางการเมืองที่มั่นคงมีเสถียรภาพดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานสำคัญของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งให้ความสำคัญกับสิทธิในการปกครองตนเองของประชาชนดังปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศที่มีระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งหลายที่ให้การรับรองสิทธิดังกล่าวของประชาชน

2. การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันทางการเมืองที่ให้ความรู้ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน และเป็นสถาบันทางการเมืองสำหรับบุคลากรทางการเมืองที่ต้องการเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นและระดับชาติต่อไป

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่มีเงินเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในการบริหารประเทศ ทั้งนี้เพราะภารกิจของรัฐบาลของรัฐสมัยใหม่มีความหลากหลายมากขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยี

4. การปกครองท้องถิ่นเป็นสัญลักษณ์ของการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ประเทศที่มีระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย และเปิดโอกาสให้ประชาชนในระดับล่างได้ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ มากเท่าใด ก็ยิ่งแสดงถึงระดับของการพัฒนาทางการเมืองมากเท่านั้น

จากความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น ผู้วิจัยสรุปว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนในชุมชนรู้จักปกครองตนเองและประชาชนเกิดความรู้ มีส่วนร่วมในการปกครอง เป็นหน่วยงานที่แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในการบริหารประเทศและสร้างท้องถิ่นให้เข้มแข็ง

### 3. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ได้มีนักวิชาการได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นที่พอสรุปได้ดังนี้

ปธาน สุวรรณมงคล (2547 : 4-5) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นว่ามีลักษณะสำคัญหลายประการคือ

- 3.1 เป็นนิติบุคคล
- 3.2 มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ
- 3.3 มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง
- 3.4 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง
- 3.5 มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ
- 3.6 มีอำนาจในการจัดหารายได้และค่าใช้จ่ายอย่างอิสระตามสมควร
- 3.7 มีการกำกับ ดูแลจากรัฐ

เอกวิทย์ มณีธร (2554 : 125-127) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของลักษณะการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถดำเนินการด้านต่างๆ ได้อย่างเป็นอิสระพอสมควร การปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์การที่สามารถรับผิดชอบกิจกรรมต่างๆ ตามที่ได้รับมอบหมายได้อย่างเป็นอิสระตามกฎหมาย คือต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลตั้งขึ้นโดยกฎหมาย แยกออกจากส่วนกลาง สามารถก่อกั้นชะงักกฎหมายได้

2. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การดำเนินกิจกรรมของการปกครองท้องถิ่นนี้เป็นกระบวนการที่มีใช้กระทำโดยเจ้าหน้าที่รัฐ โดยสิ้นเชิง แต่เป็นกระบวนการการเมืองซึ่งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยทางตรงหรือทางอ้อม

3. มีอำนาจอิสระบางประการในการบริหารกิจกรรม ภายในกรอบกิจกรรม และขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องได้รับมอบอำนาจดำเนินการอย่างเป็นอิสระได้พอสมควร

4. มีอำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายอย่างเป็นอิสระ เมื่อเป็นอิสระในการดำเนินงานแล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอิสระในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินงาน มีแหล่งรายได้ของตนเอง



5. หลักการประชาธิปไตยกับการเมืองการปกครองท้องถิ่น โดยนิยามแล้ว ประชาธิปไตยคือการปกครองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน หลักการทั้งสาม ประการนี้ปรากฏในการปกครองท้องถิ่นด้วย

จากองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวผู้วิจัยสรุปว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญในการกระจายอำนาจ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการปกครองตนเองเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ที่ไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง โดยให้อิสระในการกำหนดนโยบาย แนวทางการพัฒนา การบริหารที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล และกฎหมายบัญญัติไว้ เช่น การให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ผู้บริหารท้องถิ่นหรือตัวแทนก็ได้มาโดยการเลือกตั้งโดยตรง เพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตนเอง

## แนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ

### 1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

ซูวส์ ฉายะบุตร (2539 : 1-4) ให้ความหมาย การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์กรปกครองหรือสถาบันของรัฐไปกระทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจทางปกครองบางส่วนให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง ส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

โกวิทย์ พวงงาม (2548 : 36) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า คือ การโอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากการปกครองส่วนกลาง

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2548 : 59) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการบริหารแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

ปธาน สุวรรณมงคล (2554 : 8) การกระจายอำนาจคือ การจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับภาคส่วนอื่นในสังคมในทิศทางที่รัฐให้ภาคส่วนอื่นมีส่วนร่วมในการใช้

อำนาจรัฐและมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะหรือการดำเนินการในภารกิจอื่นใดที่จำเป็นตามที่รัฐนั้นสมควร

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2555 : 146-147) การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง กระบวนการกระจายอำนาจทางการเมือง การคลัง และการบริหารหรือด้านอื่นๆ ของรัฐบาลให้แก่หน่วยงานย่อยของชาติ การกระจายอำนาจมีวิธีเชื่อมโยงและมีกลยุทธ์หลายวิธี แต่การกระจายอำนาจจะเกิดขึ้นได้จะต้องมีการเลือกตั้งจากคนในท้องถิ่น การกระจายอำนาจอาจเกิดเพราะเพิ่มมีรัฐบาลหลังจากยุคเผด็จการหรือเป็นการกระจายทรัพยากรและความรับผิดชอบให้กับการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วก็ได้

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (2555 : 11-12) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่าการกระจายอำนาจที่หลายถึงการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจในขั้นปฐมมากที่สุด และมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจภายในกลไกระบบราชการด้วยตนเอง โดยประชาชนอาจมิได้เข้าไปมีบทบาทหรือส่วนร่วมกับการกระจายอำนาจในลักษณะนี้มากนัก การกระจายอำนาจที่หมายถึงการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) ซึ่งนับได้ว่าเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจที่มีการถ่ายโอนอำนาจให้ถึงมือประชาชน เพราะภายใต้การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ประชาชนจะมีโอกาสเลือกตัวแทนของตนไปตัดสินใจในการดำเนินกิจการต่างๆ แทน หรือแม้แต่ในบางกรณีประชาชนอาจมีโอกาเข้าไปตัดสินใจได้โดยตรงในบางเรื่องก็ได้โดยผ่านกระบวนการประชามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนการกระจายอำนาจที่หมายถึงการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal decentralization) ซึ่งก็คือการให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทางด้านการคลังของตนเองได้มากขึ้น การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้จะช่วยสนับสนุนให้การถ่ายโอนอำนาจไปสู่ประชาชนบังเกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติ และการกระจายอำนาจที่หมายถึงการมอบอำนาจให้แก่องค์กรมหาชนหรือการแปรรูปสู่เอกชน (Delegation) ที่มีความเชื่อมั่นกันว่าการกระจายอำนาจในลักษณะนี้จะช่วยให้การบริหารกิจการของรัฐมีความคล่องตัว เพราะไม่ต้องถูกพันนาการโดยระเบียบปฏิบัติราชการ อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ก็ยังคงเผชิญกับข้อถกเถียงที่สำคัญว่า เราควรถือว่าการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้เป็นการกระจายอำนาจหรือไม่ เพราะในท้ายที่สุดแล้วการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้จะทำให้กิจการของรัฐถูกผลักเข้าสู่วงจรของภาคธุรกิจเอกชนไป ซึ่งประชาชนก็อาจมิได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงกับการกระจายอำนาจในลักษณะนี้



จากความหมายดังกล่าวผู้วิจัยสรุปว่า การกระจายอำนาจ คือการที่รัฐบาลได้ส่งมอบอำนาจในบางส่วนในการบริหารจัดการในท้องถิ่น ให้ได้ดำเนินการพื้นที่ดูแลของตนเองไม่ว่าจะเป็นในด้านสาธารณะต่างๆ ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

## 2. หลักการกระจายอำนาจ

ประธาน สุวรรณมงคล (2554 : 8-10) ได้กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจ ประกอบด้วยดังต่อไปนี้

2.1 การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political decentralization) เป็นการที่รัฐในส่วนกลางได้ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ (Devolution of authorities) มาสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอิสระในการปกครองตนเอง (Self-government) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการให้ประชาชนมีอำนาจตัดสินใจภายในกรอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐส่วนกลางกระจายไปให้ โดยให้ประชาชนเลือกตั้งตัวแทนของตนเองเข้าไปทำหน้าที่บริหารงานและเพิ่มอำนาจ (Empowerment) ให้แก่ชุมชน และประชาชนได้มีบทบาทร่วมกับตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปบริหารท้องถิ่นด้วย การกระจายอำนาจทางการเมืองจึงถูกมองว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของระบบประชาธิปไตยที่ยึดถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

2.2 การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative decentralization) เป็นการที่รัฐในส่วนกลางหรือหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางได้มอบอำนาจ (Delegation of authorities) ที่มีอยู่มาให้หน่วยงานของตนเองที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่หรือภูมิภาค หน่วยงานนี้ถือเป็นหน่วยงานส่วนหน้า (Front line office) ของหน่วยงานในส่วนกลาง (กระทรวง กรม) และถือเป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางในการนำนโยบายของรัฐบาล แผน แผนงาน โครงการของหน่วยงานรัฐมาปฏิบัติในระดับพื้นที่ การกระจายอำนาจการบริหารมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารเพิ่มมากขึ้น

2.3 การกระจายอำนาจทางการเงิน (Financial decentralization) การกระจายอำนาจทางการเงินนับเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการปกครองตนเองของท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น สามารถกล่าวได้ว่า หากปราศจากซึ่งการกระจายอำนาจทางการเมืองจากรัฐบาลกลางแล้ว การปกครองตนเองของท้องถิ่นก็เกิดขึ้นได้ยาก แต่หากไม่มีการกระจายอำนาจทางการเงินด้วยแล้ว การปกครองตนเองของท้องถิ่นยังไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย

2.4 การกระจายอำนาจทางสังคม (Social decentralization) เป็นการที่รัฐบาลได้เพิ่มอำนาจ (Empowerment) ให้แก่ ชุมชน ใต้ดูแลชุมชนของตนเอง เช่น การให้ชุมชนมีบทบาทหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน หรือการกำหนดให้

โครงการใหญ่ๆ ของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของชุมชนต้องรับฟังความคิดเห็นของชุมชนก่อน เป็นต้น

2.5 การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจหรือการตลาด (Economic or market decentralization) เป็นการที่รัฐได้กระจายภารกิจด้านเศรษฐกิจที่รัฐเคยดำเนินการอยู่ไปให้ภาคธุรกิจเอกชนดำเนินการแทน โดยเฉพาะทางด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ซึ่งบางครั้งอาจเรียกว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) เนื่องจากภาคธุรกิจเอกชนมักจะมีความชำนาญ ประสบการณ์และความคล่องตัวในการดำเนินการเชิงธุรกิจมากกว่าภาครัฐ และยังเป็น การปรับบทบาทของรัฐให้กระทำเฉพาะภารกิจสำคัญๆ ที่จำเป็นต้องทำเท่านั้น

สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า (2555 : 5-6) กล่าวว่า การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบบประชาธิปไตยโดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลาง (Decentralize) ลงเหลือภารกิจหลักเท่าที่จำเป็นต้องทำเท่าที่จำเป็น และให้ประชาชนได้มีส่วนในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ใหม่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในสภาวะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลาย มีความต้องการและความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้น และแตกต่างกัน ชัดแย้งกัน ในขณะที่รัฐเองมีขีดความสามารถและทรัพยากรที่จำกัดในการตอบสนองปัญหาความต้องการที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจหน้าที่จากส่วนกลางให้กับท้องถิ่น อาทิ

1. หน้าที่เป็นการให้หน้าที่ที่เป็นประโยชน์โดยตรงกับท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเอง
2. อำนาจการตัดสินใจ เป็นการให้อำนาจการตัดสินใจดำเนินการที่ท้องถิ่นพึงมีภารกิจดำเนินการเอง
3. ทรัพยากรการบริหารเป็นการจัดสรรบุคลากร งบประมาณ ทรัพยากรที่จำเป็น เทคโนโลยีที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่น
4. ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ เป็นการให้ผู้บริหารท้องถิ่น ประชาชน ร่วมกันรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ที่มีต่อชุมชน

จากหลักการกระจายอำนาจที่กล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยสรุปได้ว่า องค์ประกอบในการกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น ถ้าสามารถดำเนินการได้ตามกรอบหลักการ

ดังกล่าวโดยไม่มี การแทรกแซงจากส่วนอื่นยอมทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีความสมบูรณ์ ในการบริหารงานมากขึ้นมุ่งสู่การทำงานที่มีประสิทธิภาพ

### 3. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 4 ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 กำหนดให้รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นที่ตนเองตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นของตนเองได้ พัฒนาเศรษฐกิจสังคมท้องถิ่น ระบบ สาธารณูปโภคสาธารณูปการ โครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ ในด้านการปกครองท้องถิ่น หมวด 14 ตั้งแต่มาตรา 281 ถึงมาตรา 290 สรุปได้ว่า รัฐ ต้องให้เป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนใน ท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีอิสระในการกำหนดนโยบายในการ ปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ รัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ภายใต้กรอบของกฎหมาย และเพื่อ กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นยังบัญญัติสิทธิของประชาชนในการ ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานและลูกจ้าง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น โดยความ เห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น และจากการที่ได้ตราพระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้นซึ่งมี สาระสำคัญในการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้การจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดตั้งส่วนภูมิภาค โดย ต้องคำนึงถึงภารกิจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นด้วยกันเอง และมาตรา 12 ได้กำหนดให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงาน ต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นแนวทางกรอบแนวคิด เป้าหมายและแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไป ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 โดยยึดหลักการมีส่วนร่วม

### 3.1 แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1.1 กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดกรอบโดยยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ

1) ด้านความอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตน โดยยังต้องอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐบาลกลางที่มีความเป็นรัฐเดี่ยว มีความเป็นเอกภาพของประเทศยังอยู่ มีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และรักษาความมั่นคงของชาติเอาไว้ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

2) ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น  
รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเอง และตัดสินใจในกิจการของตนเอง ได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ดูแลในส่วนของการกิจระดับมหภาค และภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการได้ กำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านนโยบาย ด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น และยังให้การสนับสนุน ส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการการตรวจสอบ

3) ด้านประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการจากสาธารณะที่มีคุณภาพ และสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และมีความรับผิดชอบต่อผู้ให้บริการ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงาน ติดตามงานต่างๆ

3.1.2 ขอบเขตการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม  
แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คณะกรรมการกระจายอำนาจได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขอบเขต ดังนี้

1) รัฐกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจการเงินการคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างความพร้อมส่งเสริมให้ประชาชนและสังคมเขามามีส่วนร่วมมากขึ้น

2) รัฐจะดำเนินการปรับบทบาทของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคปรับ โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่

เกี่ยวข้องพัฒนาโครงสร้างและกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ สร้างระบบการติดตาม ตรวจสอบดูแลประเมินประสิทธิภาพของการบริหารงาน

### 3.2 สรุปลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น คือ

3.2.1 มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้มีหน้าที่ มีงบประมาณ มีทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงกับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแล ให้การปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

3.2.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลยก็ไม่นับเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3.2.3 มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจการปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง

3.2.4 มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ และทรัพย์สินตลอดจนเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ

3.2.5 มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อันเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้สังกัดกระทรวง ทบวง โดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

จากแนวคิดดังกล่าวผู้วิจัยสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการให้อิสระของประชาชนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง ให้มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ ตามกรอบของกฎหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งการกระจายอำนาจนี้จะมีการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การบริหาร โดยยังมีรัฐบาลกลางคอยกำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น



## แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล

### 1. ความเป็นมา

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในรูปแบบที่รู้จักกันอยู่ในปัจจุบัน เริ่มเป็นที่รู้จักกันเป็นครั้งแรกในรัชสมัยรัชการที่ 5 โดยพระองค์ท่านได้ทรงปฏิรูปการปกครอง ใน พ.ศ. 2435 เพื่อแก้ไขปัญหาที่สำคัญของชาติไทยในขณะนั้น 2 ประการคือ ประการแรก ปัญหาความเป็นเอกภาพของชาติ (National identity) ซึ่งเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับความเป็นเอกราช และความมั่นคงของชาติไทย เพราะว่าการปกครองของไทยก่อนหน้านั้นยังคงยึดแนวคิดและ รูปแบบการปกครองที่เคยใช้กันมาแต่สมัยอยุธยาที่แบ่งการปกครองเป็นแบบราชธานี หัวเมือง ชั้นใน และหัวเมืองชั้นนอก ซึ่งเป็นส่วนปกครองของไทยโดยแท้จริง กับเมืองประเทศราช กับ ประการที่ 2 ปัญหาเกี่ยวกับความล้มเหลวของการปกครองประเทศและความเป็นอยู่ของราษฎรที่ ล้าบากยากแค้น มีวิธีการทำมาหากินและมีสภาพความเป็นอยู่ที่ล้าสมัยของประชาชน เพราะ รัฐบาลขาดความรู้ทางวิชาการสมัยใหม่เกี่ยวกับการจัดการปกครองประเทศ ทำให้การบริหาร ราชการด้อยประสิทธิภาพ ไม่สามารถจะพัฒนาประเทศให้ทัดเทียมกับนานาอารยะประเทศได้ เพราะฉะนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัชการที่ 5 ได้จัดรูปแบบการ ปกครองใหม่โดยทรงแบ่งการปกครองประเทศเป็น 3 ด้าน ได้แก่ การปกครองส่วนกลาง การ ปกครองส่วนภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่ทราบกันโดยทั่วไป (เฉลิมพงศ์ มีสมนัย. 2548 : 114-151)

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมือง การจัดตั้งเทศบาลได้ ทำทั่วทั้งราชอาณาจักร แต่จัดตั้งขึ้นเป็นแห่งๆ ไปตามแต่รัฐบาลจะเห็นสมควรยกฐานะท้องถิ่น ขึ้นเป็นเทศบาล โดยการตราพระราชกฤษฎีกายกฐานะท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลเป็นแห่งๆ ไป ใน ปัจจุบันเทศบาลมี 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร แต่การที่รัฐบาล จะยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลประเภทใดนั้นจะพิจารณาจากองค์ประกอบทางด้านจำนวน ประชากรในท้องถิ่นนั้นๆ ความเจริญทางเศรษฐกิจหรือรายได้ของท้องถิ่น และการพัฒนา ความเจริญภายในท้องถิ่น ในการยกฐานะของท้องถิ่นเป็นเทศบาลนั้นในพระราชกฤษฎีกาการ จัดตั้งเทศบาลจะระบุชื่อและเขตเทศบาลนั้นไว้ด้วย สำหรับการการจัดตั้งเทศบาลนั้นจะต้องเป็นไป ตามหลักเกณฑ์ของเทศบาลแต่ละประเภทตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

## 2. ประเภทของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มีเทศบาล 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร แต่ละประเภทมีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้ (ประยูร กาญจนกุล, 2545 : 30-31)

2.1 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งพระราชกฤษฎีกากำหนดขึ้นเป็นเทศบาลตำบลตามดุลพินิจของรัฐบาล โดยกฎหมายมิได้กำหนดไว้ว่าจะต้องมีจำนวนราษฎรและรายได้ของท้องถิ่นเป็นเท่าใด ดังนั้น ท้องถิ่นใดที่รัฐบาลเห็นสมควรจะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลก็สามารถกระทำได้ตามความเหมาะสม

### 2.2 เทศบาลเมือง มี 2 ชนิด ได้แก่

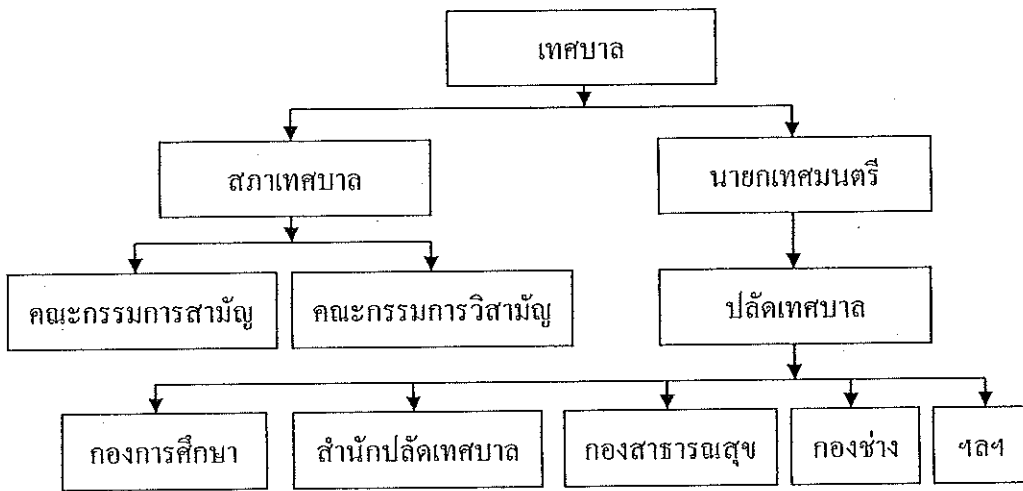
2.2.1 ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง แม้ไว้ในปัจจุบันศาลากลางของบางจังหวัดอาจย้ายออกไปนอกเขตชุมชนเมืองไปตั้งในบริเวณศูนย์ราชการก็ตาม บริเวณที่ตั้งของศาลากลางใหม่นั้นจะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลไม่ได้ แต่อาจตั้งเป็นเทศบาลนครได้ ถ้ามีประชากร รายได้ท้องถิ่น และการพัฒนาความเจริญภายในท้องถิ่นเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดของเทศบาลนคร

2.2.2 ท้องถิ่นชุมชน ท้องถิ่นชุมชนใดก็ตามที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป มีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลเมือง ตามกฎหมายเทศบาลกำหนดไว้ รัฐบาลก็สามารถจะจัดตั้งเทศบาลเมืองได้โดยตราพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งเทศบาลเมือง ซึ่งจะระบุชื่อและเขตเทศบาลของท้องถิ่นนั้นๆ ไว้ด้วยเสมอ

2.3 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นที่ชุมชน โดยมีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป รวมทั้งมีรายได้พอสมควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลนครตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ การจะจัดตั้งชุมชนใดเป็นเทศบาลนครได้นั้นกฎหมายกำหนดแล้ว ยังจะต้องตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนคร โดยระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วยเสมอ

## 3. โครงสร้างของเทศบาล

เทศบาลทุกประเภทจะมีโครงสร้างองค์การเป็นทางการมีลักษณะดังนี้ การจัดระเบียบบริหารราชการของเทศบาลใหม่ขณะนี้จะมีขึ้นตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 12 ฉบับ ปัจจุบันได้แก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 โดยเทศบาลมีโครงสร้างองค์การแสดงได้ดังแผนภาพต่อไปนี้



แผนภาพที่ 1 โครงสร้างเทศบาลตาม พ.ร.บ.เทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

โครงสร้างเทศบาลมี 2 ส่วน ส่วนแรกได้แก่ สภาเทศบาลทำหน้าที่นิติบัญญัติ และ ส่วนที่ 2 ได้แก่ นายกเทศมนตรีทำหน้าที่บริหารกิจการของเทศบาล กล่าวคือ

1. สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น เทศบาลแต่ละประเภทจะมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลแตกต่างกัน คือ

เทศบาลตำบล	มีสมาชิกสภาเทศบาลตำบล	จำนวน 12 คน
เทศบาลเมือง	มีสมาชิกสภาเทศบาลเมือง	จำนวน 18 คน
เทศบาลนคร	มีสมาชิกสภาเทศบาลนคร	จำนวน 24 คน

สภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาลมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น เลือกประธานและรองประธานสภาเทศบาลฝ่ายละ 1 คน แล้วเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งหรือบางกรณีสภาเทศบาลอาจมีมติให้ประธานสภาและ/หรือ รองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง เลือกสมาชิกสภาเทศบาลแล้วตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเทศบาล และเลือกตั้งบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล เพื่อช่วยเหลือในกิจการของสภาเทศบาล รับทราบนโยบายและรายงานแสดงผลงานตามนโยบายของนายกเทศมนตรี อนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะ 3 ปี ของเทศบาล ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติของเทศบาล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของเทศบาล และมีสิทธิตั้งกระทู้ถาม

นายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรีในการประชุมสภาเทศบาล รวมทั้งสามารถจะเสนอญัตติของเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติได้

2. นายกเทศมนตรี ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลจะเป็นผู้เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเช่นเดียวกับสมาชิกสภาเทศบาล มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีจะต้องมีคุณสมบัติทั่วไป เช่นอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี มีสัญชาติไทย โดยกำเนิด มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเทศบาลที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี รวมทั้งไม่เป็นผู้พ้นตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการหรือที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น เพราะสาเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงและทางอ้อมในสัญญา หรือกิจการที่กระทบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังต้องไม่มีคุณสมบัติต้องห้าม ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีอีกด้วย เช่น ดินยาเสพติด เป็นบุคคลล้มละลาย, วิกตจริต เป็นภิกษุสามเณร นักพรต หรือนักบวช หรืออยู่ในระหว่างเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ฯลฯ

นายกเทศมนตรี เป็นผู้บริหารกิจการของเทศบาล สามารถแต่งตั้งที่มบริหารของตนเองได้ กล่าวคือ ตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้รองนายกเทศมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล รวมทั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามฯ เหมือนนายกเทศมนตรี และตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี ช่วยบริหารกิจการของเทศบาลได้ตามที่กฎหมายกำหนด

นายกเทศมนตรีในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาลมีหน้าที่สำคัญ โดยสรุปดังนี้

1. ก่อนเข้ารับหน้าที่บริหารกิจการของเทศบาล นายกเทศมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล โดยไม่มีการลงมติ และเมื่อบริหารกิจการเทศบาลแล้วจะต้องทำรายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี
2. ในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ นายกเทศมนตรีจะต้องกำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ ข้อบัญญัติและนโยบายที่ได้แถลงไว้ นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่สั่ง อนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาล และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล ฯลฯ

#### 4. หน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 50 ถึงมาตรา 57 แบ่งแยกหน้าที่ ของเทศบาลไว้ 2 ส่วน คือ หน้าที่ต้องทำ และหน้าที่อาจจัดทำนอกจากนั้นยังกำหนดหน้าที่ของเทศบาล ไว้แตกต่างกันคือ

4.1 หน้าที่ต้องทำ เป็นหน้าที่ตามกฎหมายบังคับให้เทศบาลต้องจัดทำ เพื่อให้เกิดผลดีแก่ท้องถิ่น เทศบาลตำบลมาตรา 50 เทศบาลเมืองมาตรา 54 และเทศบาลนครมาตรา 57 ดังตารางที่ 1

4.2 หน้าที่อาจจัดทำ เป็นอำนาจหน้าที่ที่เทศบาลอาจจัดทำหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรายได้ ทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่ และความสามารถของเทศบาลนั้นๆ เป็นเกณฑ์ ได้สรุปแบ่งหน้าที่ตามประเภทของเทศบาลไว้ ดังตารางที่ 2

4.3 อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะอื่นๆ นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แล้ว ยังมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 เช่นเดียวกันกับองค์การบริหารส่วนตำบล และกฎหมายเฉพาะอื่นๆ ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในการดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ

เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณสุขเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาล การจัดให้มีและบำรุงรักษา ทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ การสาธารณสุขการ การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส การบำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การส่งเสริมการศึกษา การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน



ตารางที่ 1 การแบ่งหน้าที่ที่ต้องทำตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 50 และ 56 แยกประเภทของเทศบาลดังนี้

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบลตามข้อ 1-7 และ	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบลตามข้อ 1 -
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	มีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้	7 และเทศบาลเมืองตามข้อ 1-7 และมีหน้าที่เพิ่ม
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล	1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	อีก ดังนี้
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	1. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	3. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้	2. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	4. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	
7. หน้าที่อื่นๆซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล	5. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ	
	6. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	
	7. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	

ตารางที่ 2 สรุปการแบ่งหน้าที่อาจจัดทำตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 แยกประเภทของ  
เทศบาล

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. ให้น้ำสะอาดหรือการประปา 2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่า ข้าม 4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหา กินของราษฎร 6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการ พักผ่อนและรักษาคนเจ็บไข้ 7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือ แสงสว่างโดยวิธีอื่น 8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ เทศพาณิชย์	1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่า ข้าม 2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหา กินของราษฎร 4. ให้มีการและบำรุงการ สงเคราะห์มารดาและเด็ก 5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 6. ให้มีสาธารณูปการ 7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการ สาธารณสุข 8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียน อาชีวศึกษา 9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับ การกีฬาและพลศึกษา 10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อน หย่อนใจ 11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและ รักษาความสะอาดเรียบร้อยของ ท้องถิ่น 12. เทศพาณิชย์	มีหน้าที่เช่นเดียวกับ กับเทศบาลเมือง ตามข้อ 1-12

เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณสุขเพื่อประโยชน์ของ  
 ประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาล การจัดให้มีและ  
 บำรุงรักษา ทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม

และที่จอดรถ การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ การสาธารณสุขการ การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส การบำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การส่งเสริมการศึกษา การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน ฯลฯ

## 5. การบริหารงานของเทศบาลตำบล

การบริหารงานของเทศบาลตำบล มีนายกเทศมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการ มีพนักงานเทศบาลซึ่งเป็นราชการประจำ และมีลูกจ้างตามจำนวนโครงสร้างตามกรอบอัตรากำลัง เป็นไปตามขนาดของเทศบาลตำบลซึ่งกำหนดไว้ 3 ขนาด คือ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก โดยมีกรอบพิจารณาจากรายได้พื้นที่ และประชากรในพื้นที่ของเทศบาลเป็นเกณฑ์ในการพิจารณากรอบอัตรากำลัง แบ่งการบริหารออกเป็นกองต่างๆ อย่างน้อย 5 กอง ดังนี้ (เทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย . 2554 : 1-7)

5.1 สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่รับผิดชอบงานบริหารงานทั่วไป งานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานการประชุม งานวิเคราะห์นโยบายและแผน งานนิติกร งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานกิจการสภา และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

5.2 กองคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเบิกเงินการฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน และอื่นๆ โดยมี ฝ่ายงานการเงิน ฝ่ายงานบัญชี ฝ่ายงานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ ฝ่ายทะเบียนทรัพย์สินและพัสดุ และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

5.3 กองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษา คือ ฝ่ายส่งเสริมกิจการ โรงเรียน และฝ่ายศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก งานศาสนาวัฒนธรรม และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

5.4 กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ งานสาธารณสุขทั้งหมด โดยมีฝ่ายอนามัยและสิ่งแวดล้อม ฝ่ายส่งเสริมสุขภาพและสาธารณสุข ฝ่ายรักษาความสะอาด ฝ่ายควบคุมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฝ่ายควบคุมโรค และฝ่ายบริการสาธารณสุข และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

5.5 กองช่าง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ ประมาณราคา ค่าใช้จ่ายในโครงการ งานควบคุมอาคาร โดยมีฝ่ายก่อสร้าง ฝ่ายออกแบบและควบคุมอาคาร ฝ่ายประสานสาธารณูปโภค และฝ่ายผังเมือง และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

## 6. การประชุมสภาของเทศบาลตำบล

สมัยประชุมสามัญสมัยแรกและวันเริ่มประชุมสามัญประจำปี ให้สภาเทศบาลกำหนด โดยสมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่งๆ ให้มีกำหนดไม่เกินสามสิบวัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว เมื่อเห็นว่ามีกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ของเทศบาล ประธานสภาเทศบาล หรือนายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาลมีอำนาจไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มีอยู่ในตำแหน่ง อาจทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอให้เปิดประชุมวิสามัญให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ถ้าเห็นว่าสมควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมวิสามัญได้ โดยการประชุมสามัญวิสามัญให้มีกำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด การประชุมในแต่ละครั้งต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547)

## 7. รายได้ของเทศบาลตำบล

- 7.1 ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 7.2 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 7.3 รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- 7.4 รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
- 7.5 พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 7.6 เงินกู้จากกระทรวงทบวงกรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่างๆ
- 7.7 เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 7.8 เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 7.9 รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ (มาตรา 66 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 )

การกู้เงินตาม 7.6 เทศบาลจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาล และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552)

## 8. รายจ่ายของเทศบาลตำบล

- 8.1 เงินเดือน
- 8.2 ค่าจ้าง
- 8.3 เงินตอบแทนอื่นๆ
- 8.4 ค่าใช้สอย
- 8.5 ค่าวัสดุ
- 8.6 ค่าครุภัณฑ์
- 8.7 ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ
- 8.8 เงินอุดหนุน

8.9 รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ (มาตรา 67 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552)

## 9. การกำกับดูแล

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำ ตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใดๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้ ให้ นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำ ตักเตือนเทศบาลตำบล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใดๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้ (มาตรา 71 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552)



## 10. หลักการบริหารจัดการที่ดี

การบริหารจัดการที่ดีเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่กำหนดให้เทศบาลจำเป็นต้องพัฒนาไปสู่การบริหารให้ได้เพื่อเป็นที่พึงของประชาชน โดยมีหลักสำคัญอยู่ 6 ประการ คือ

- 10.1 หลักนิติธรรม จะต้องมีการบริหารด้วยความชอบธรรม ชอบด้วยระเบียบกฎหมาย รักษาคุ้มครองผลประโยชน์ ของประชาชนอย่างเท่าเทียมกันและยุติธรรม
- 10.2 หลักความโปร่งใส คือ องค์การบริหารส่วนตำบลรู้อะไรประชาชนควรรู้ด้วย โดยการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนตรวจสอบได้ตลอดเวลา
- 10.3 หลักความรับผิดชอบ ในการให้บริการสาธารณะตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายอย่างมีคุณภาพต้องรับผิดชอบหากเกิดความเสียหาย
- 10.4 หลักความมีส่วนร่วม เปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และแสดงความคิดเห็นในกระบวนการตัดสินใจ และตรวจสอบ
- 10.5 หลักคุณธรรม การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม ความซื่อสัตย์ สุจริต ความเสียสละ ความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย
- 10.6 หลักความคุ้มค่า การบริหารจัดการ และการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม

## 11. บทบาทในการบริหารของเทศบาลตำบล

บทบาทในการบริหารของเทศบาลตำบลมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการที่จะพัฒนา โดยมีบทบาทสำคัญ ดังนี้

- 11.1 พัฒนาการบริหารให้มีลักษณะถูกต้อง โปร่งใส มีวิสัยทัศน์และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 11.2 เป็นแหล่งเรียนรู้และศึกษาระบบการบริหารแก่เทศบาลและประชาชน
- 11.3 เป็นองค์กรนำในการพัฒนาบุคลากรเทศบาล ทั้งฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการ
- 11.4 เป็นตัวอย่างในการบริหารจัดการที่ดีของเทศบาล และองค์กรอื่น
- 11.5 เป็นองค์กรหลักในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน
- 11.6 เป็นองค์กรนำเสริมสร้างความรู้ จริยธรรม คุณธรรม แก่สมาชิกในท้องถิ่น
- 11.7 เป็นองค์กรนำในการรักษาผลประโยชน์ร่วมกันขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น

จากแนวคิดเกี่ยวกับเทศบาลตำบลดังกล่าวผู้วิจัยสรุปว่า เทศบาลตำบลเป็นอีกรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง ที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง คือมีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2552 เป็นการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในการที่จะได้เรียนรู้การบริหารจัดการภายในท้องถิ่นของตน รู้จักการเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนา เพราะเทศบาลตำบลถือเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมาก ทำให้ทราบปัญหา ต้นเหตุ และวิธีที่แก้ที่มีประสิทธิภาพที่สุด การบริหารของเทศบาลตำบลจึงเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาประเทศชาติอย่างยั่งยืนต่อไป

## แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน และการวางแผนพัฒนา

### 1. ความหมายของการวางแผน และการวางแผนพัฒนา

#### 1.1 ความหมายของการวางแผน

ลี เบ็นทอน และ เฮนนิ่ง (Le Breton and Henning. 1961 : 231) ได้อธิบายความหมายของแผน (Plan) เป็นผลผลิตของการวางแผน ซึ่งหมายถึงวิถีของการกระทำที่กำหนดไว้ก่อนล่วงหน้าแล้วที่ประกอบด้วยลักษณะ 3 ประการ คือ 1) จะต้องเกี่ยวข้องกับอนาคต 2) จะต้องเกี่ยวกับการกระทำ และ 3) จะต้องมียุทธวิธีชี้ให้เห็นว่าเป็นเรื่องส่วนตัวหรือเรื่องขององค์กร

บุญชร แก้วส่อง (2537 : 46) ให้ความหมายไว้ว่า การวางแผน คือ กระบวนการของการกำหนดเป้าหมายในอนาคตและกำหนดวิธีการดำเนินงาน เพื่อไปสู่เป้าหมายนั้นอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ (2541 : 37) ได้ให้ความหมายของการวางแผน หมายถึงกระบวนการกำหนดจุดมุ่งหมาย (Goal) ที่ต้องการบรรลุในช่วงเวลาข้างหน้ารวมทั้งกำหนดแนวทางหรือวิธีการที่จะต้องกระทำเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้โดยทั่วไป ซึ่งจะเป็นการตอบคำถามว่าจะทำอะไร (What) ใครเป็นผู้กระทำ (Why) ใครบ้างเป็นผู้กระทำ (Who) จะกระทำเมื่อใด (When) จะกระทำที่ไหน (Where) และกระทำอย่างไร (How) ส่วนคำถามที่ถามว่าทำไมจึงต้องทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ (Why) เป็นคำถามที่ต้องตอบภายหลังจากสิ้นสุดการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการแล้ว การวางแผนจึงเป็นจุดเชื่อมต่อการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการ

ดอร์ (Dror. 1968 : 244 ; อ้างถึงใน กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง. 2543 ข : 43) ได้ให้ความหมายของการวางแผน คือ เป็นการเตรียมชุด การตัดสินใจต่างๆ สำหรับการกระทำกิจกรรมในอนาคต โดยมุ่งไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ด้วยวิธีที่ดีที่สุด

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์ (2543 : 67) ได้ให้อธิบายว่า แผนเป็นการเตรียมการและตัดสินใจในปัจจุบันเพื่อกระทำในอนาคตโดยการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เพื่อให้ดำเนินการตามแผนบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

โรบินส์ และ คอลเตอร์ (Robbins and Coulter. 1996 : 228 – 229 ; อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชญงศ์. 2544 : 56 – 57) ให้ทัศนะเกี่ยวกับ การวางแผน หมายถึง การกำหนด เป้าประสงค์ (Goals) หรือวัตถุประสงค์ (Objectives) ขององค์การรวมทั้งกำหนดกลยุทธ์ (Strategies) ทั้งหมดเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ตลอดจนพัฒนาลำดับขั้นตอนของการวางแผนอย่างครอบคลุม เพื่อที่จะบูรณาการและประสานกิจกรรมที่เกี่ยวข้องให้เป็นหนึ่งเดียวกัน การวางแผนจึงเกี่ยวข้องกับทั้งเป้าหมายและวิธีการ

ปิยบุษ แสงวรุ (2544 : 27) ได้ให้ความหมายของการวางแผน คือการตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกที่เกี่ยวข้องกับสิ่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หรือวิธีการกระทำ

จากความหมายของการวางแผนที่กล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยสรุปว่า การวางแผนเป็นการกำหนดแนวทางหรือการคาดการณ์ในสิ่งที่จะมีการดำเนินงานในอนาคตโดยมีการกำหนดความมุ่งหมายอย่างชัดเจนในการที่จะไปถึง อย่างมีระบบและขั้นตอน

## 1.2 ความหมายของการวางแผนพัฒนา

ประสิทธิ์ ตงยั้งศิริ (2540 : 1) ได้อธิบายความหมายของการวางแผนพัฒนา เป็นเรื่องความพยายามของรัฐบาลที่จะเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดแนวปฏิบัติและควบคุมการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สำคัญๆ ในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการการวางแผน จึงเป็นการวางแผนทางปฏิบัติในอนาคตอย่างมีหลักเกณฑ์ และเป็นการใช้ความพยายามที่ต่อเนื่อง เพื่อเลือกแนวการปฏิบัติที่ดีที่สุดในการบรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

นิคม บุระพันธ์ (2543 : 27) ได้กล่าวถึง การวางแผนพัฒนา หมายถึงการวางแผนพัฒนาซึ่งประกอบด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทาง แผนงาน โครงการในการพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหา โดยริเริ่มและดำเนินการโดยสภาท้องถิ่น

อคุลยร์ตัน องอาจยุทธ (2536 : 12 ; อ้างถึงใน ทวีศักดิ์ ปักษา. 2550 : 30) ได้กล่าวไว้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาโดยประชาชนในท้องถิ่นนับวันจะมีความสำคัญยิ่งขึ้น ที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1.2.1 ในแต่ละตำบลย่อมมีปัญหาและความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งแนวทางในการพัฒนาและการแก้ปัญหาย่อมไม่เหมือนกันจึงควรเปิดโอกาสให้คนในตำบลสามารถแก้ไขปัญหของตนได้อย่างตรงจุด และเลือกใช้ทรัพยากรได้อย่างถูกต้อง

1.2.2 แผนพัฒนาจะสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการและปัญหาของประชาชนได้อย่างแท้จริงจึงเป็นข้อมูลที่ทำให้การวางแผนพัฒนาในระดับต่างๆ ที่กระทำในระดับบนขึ้นไปมีความเหมาะสมและถูกต้องยิ่งขึ้น

1.2.3 การบริหารพัฒนาจะช่วยให้การดำเนินงานตามโครงการต่างๆ เป็นไปอย่างประสานสัมพันธ์และสอดคล้องกันยิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการลดความซ้ำซ้อนของโครงการ

1.2.4 ในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน แผนพัฒนาจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้ประชาชนใช้ในการควบคุมการดำเนินงาน และบริหารสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสำเร็จหรือล้มเหลวในการปฏิบัติตามแผนจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงประสิทธิภาพของคณะกรรมการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากความหมายของการวางแผนพัฒนา สรุปได้ว่าเป็นเรื่องของการกำหนดจุดหมายในอนาคตในการที่จะให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ เทศบาลตำบลก็เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีการวางแผนพัฒนาที่มุ่งพัฒนาท้องถิ่น โดยกำหนดกรอบการพัฒนาบนพื้นฐานของแต่ละท้องถิ่นตามความเหมาะสม เพื่อเป้าหมายในการพัฒนาพื้นที่เทศบาลที่ได้ร่วมกันกับชุมชนในการกำหนดทิศทางจะไปดังต่อไปนี้

## 2. ทฤษฎีเกี่ยวกับการวางแผน

### 2.1 ทฤษฎีการวางแผนของเทอร์รี่ (George R. Terry Theory)

#### 2.1.1 ความสำคัญของการวางแผน (ประชุม รอดประเสริฐ. 2539 : 120-124)

1) การวางแผนทำให้เกิดการดำเนินกิจกรรมเป็นไปอย่างมีวัตถุประสงค์ และมีระเบียบระบบ

2) การวางแผนจะชี้ถึงความจำเป็นที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานในอนาคต

3) การวางแผนช่วยแก้ปัญหาของลักษณะคำถามที่ว่า “อะไรเกิดขึ้นถ้า

(What it)”

4) การวางแผนเป็นเครื่องมือที่ให้ข้อมูลพื้นฐานในการควบคุมการปฏิบัติงานและขององค์กร

5) การวางแผนจะส่งเสริมให้เกิดความสำเร็จในการปฏิบัติงาน

6) การวางแผนช่วยให้สามารถมองเห็นภาพรวมทั้งหมดของการปฏิบัติงานและขององค์กร

7) การวางแผนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความสมดุลในการใช้วัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้เพื่อการปฏิบัติงาน

8) การวางแผนช่วยให้ผู้บริหารมีความเจริญก้าวหน้าในฐานะและตำแหน่งของหน้าที่การงาน

2.1.2 ข้อจำกัดของการวางแผน ซึ่งข้อจำกัดที่จะกล่าวต่อไปนี้มีผลกระทบต่อการบริหารงานอย่างสำคัญ กล่าวคือ

1) การวางแผนจะถูกจำกัดด้วยข้อมูลหรือข้อเท็จจริงบางประการจำนวนไม่สามารถดำเนินการตามแผนซึ่งกำหนดไว้ได้

2) การวางแผนต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง ต้องลงทุนทั้งทางด้านทุนทรัพย์ กำลังงาน กำลังสมองและวัสดุอุปกรณ์

3) การวางแผนมีข้อจำกัดทางจิตวิทยา กล่าวคือ บุคคลมักเชื่อเหตุการณ์และการกระทำที่เป็นอยู่ปัจจุบันมากกว่าการกระทำเพื่อผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

4) การวางแผนเป็นความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่บุคคลมีอยู่อย่างจำกัดที่ไม่อาจเป็นแผนดำเนินงานที่ดีได้

5) การวางแผนทำให้การปฏิบัติงานต้องล่าช้า เพราะการวางแผนต้องการให้เห็นวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายชัดเจนจึงจะลงมือปฏิบัติงาน

6) ผู้วางแผนมักวางแผนให้เกินเลยความเป็นจริงเพราะทำให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติงาน

7) การวางแผนมักมีคุณค่าค่อนข้างจำกัดในการปฏิบัติ กล่าวคือในการวางแผนในบางกรณีเน้นทฤษฎีจนลืมนึกถึงความเป็นไปได้

2.1.3 ข้อจำกัดในการวางแผนกับกระบวนการบริหารงานไม่สามารถจัดปัญหาให้กับบุคคลหรือองค์กรได้ทั้งหมด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อมูลในการวางแผนข้อจำกัดของการวางแผนจึงอาจเกิดจากสาเหตุดังนี้

- 1) ความยากลำบากในการหาข้อมูล และสมมติฐานที่ถูกต้องแน่นอน
- 2) ปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างรวดเร็ว
- 3) ความไม่แน่นอนทางปัจจัยภายในองค์กร เช่น บุคคลภายในหน่วยงาน นโยบายของหน่วยงาน และจำนวนของเงินทุน
- 4) ความไม่แน่นอนทางปัจจัยภายนอกองค์กรซึ่งเป็นปัจจัยที่ยากแก่การควบคุม เช่นบรรยากาศทางการเมือง การเรียกร้องของกลุ่มบุคคล และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี
- 5) เวลาและค่าใช้จ่ายในการวางแผน

ข้อจำกัดของการวางแผนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยสรุปว่าในการวางแผนทุกคนจะต้องคำนึงถึงการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยความละเอียดรอบคอบเพื่อขจัดปัญหาที่จะเกิดขึ้นในการวางแผนไปใช้ และเป็นการทำให้แผนมีความเป็นไปได้สูงบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริง สภาพการณ์หรือสภาวะแวดล้อมต่างๆ ที่ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคการวางแผน การวางแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบลก็มีข้อจำกัด และอุปสรรคเช่นเดียวกัน

## 2.2 ทฤษฎีการวางแผนแอกคอฟฟ์ (Russell Ackoff Theory)

ได้จำแนกปรัชญา หรือยุทธวิธีในการวางแผนไว้ 3 แบบ คือ (ประทุม รอดประเสริฐ, 2539 : 125 -127) วางแผนโดยยึดปรัชญาความพึงพอใจ (Satisfying philosophy) การวางแผนโดยยึดปรัชญา การได้ประโยชน์สูงสุด (Optimizing philosophy) และการวางแผนโดยการคำนึงถึงปรัชญาในการดัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อม (Adaptivizing philosophy)

วางแผนโดยปรัชญาความพึงพอใจ (Satisfying philosophy) เป็นการวางแผนที่ถือเอาความพึงพอใจ หรือความต้องการของผู้วางแผนเป็นสำคัญ การกำหนดวัตถุประสงค์และการใช้ข้อมูลในการวางแผนไปอย่างง่าย ๆ ไม่สลับซับซ้อนข้อมูลที่ใช้มักเป็นข้อมูลที่ยังไม่ได้รับการวิเคราะห์ที่ถ่องแท้ การนำแผนไปใช้มักมีความยืดหยุ่นสูง หลีกเลียงปัญหา และคำนึงถึงทรัพยากรที่ใช้ในรูปตัวเงินมากกว่าทรัพยากรประเภทอื่น นอกจากนี้ยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อความอยู่รอดขององค์กรมากกว่าจะเป็นการวางแผนเพื่อพัฒนาองค์กรให้มีความเจริญก้าวหน้าเป็นการวางแผนที่ขาดระบบการควบคุมประเมินผลมีเป้าหมายเพียงทำเท่าที่ทำได้



คำนึงถึงความสำเร็จหรือความมีประสิทธิภาพของงานมากกว่า ความมีประสิทธิภาพและคุณภาพของงาน

การวางแผนโดยยึดปรัชญาการได้ประโยชน์สูงสุด (Optimizing philosophy) เป็นการวางแผนที่ยึดและเชื่อข้อมูลที่เป็นตัวเลขเป็นสำคัญ วัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นจะเน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่ใช้เกือบทุกประเภท ยกเว้นทรัพยากรมนุษย์ โดยมีความเชื่อว่ามนุษย์ทำงานได้เช่นเดียวกับเครื่องจักรจึงทำละเลยต่อเรื่องการงูใจและมนุษย์สัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มในองค์กร การวางแผนโดยยึดปรัชญานี้มีจุดอ่อนที่สำคัญ คือ ขาดระบบการควบคุมงานในส่วนย่อยจึงทำให้ระบบควบคุมรวมเป็นการวางแผนที่มุ่งเน้นปริมาณงานจึงมีปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพ

การวางแผนโดยการคำนึงถึงปรัชญาในการดัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมเป็นการวางแผนที่เน้นกระบวนการ และการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ โดยพยายามกำหนดรูปแบบขององค์การและระบบการจัดการภายในองค์กรให้สามารถแก้ไขปัญหายุ่งยากและให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในอนาคต รวมทั้งพยายามปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการในอนาคตด้วย ปรัชญานี้มีลักษณะเป็นการวางแผนเชิงวิทยาศาสตร์ที่อาศัยข้อมูลจากวิจัย และวิเคราะห์ข้อมูลอย่างละเอียดก่อนนำไปใช้ เป็นการวางแผนที่มุ่งประสานวัตถุประสงค์ขององค์การ วัตถุประสงค์ของบุคคลในองค์กร ตลอดจนสภาพแวดล้อมต่างๆ เข้าด้วยกัน เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผล การดำเนินการขององค์การ

จากทฤษฎีการวางแผนของแอกคอฟฟ์ ได้กล่าวถึงปรัชญาการวางแผนไว้ 3 แบบคือ วางแผนโดยยึดปรัชญาความพึงพอใจ การวางแผนโดยยึดปรัชญา การได้ประโยชน์สูงสุดและการวางแผนโดยการคำนึงปรัชญาในการดัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อม รวมทั้งปัจจัยองค์ประกอบภายนอกและองค์ประกอบภายในที่ทำให้ต้องมี การวางแผน สำหรับการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลจะยึดหลักการดัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมเป็นหลัก เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละที่มีปัญหาและความแตกต่างกัน

### 3. หลักสำคัญของการวางแผน

การวางแผนเป็นกระบวนการที่สำคัญในการบริหารงาน การบริหารงานที่ดีนั้นจะต้องมีแผนเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเป็นแนวทางในการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

#### 3.1 หลักการที่สำคัญในการวางแผน หลักสำคัญในการวางแผน มีดังนี้

3.1.1 การวางแผนควรกระทำเมื่อใด โดยปกติการวางแผนนั้นควรจะได้เริ่มดำเนินการเป็นอันดับแรก ต่อจากนั้นผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าองค์กรอาจจัดวางแผนอีกเมื่อเริ่มงานใหม่ เมื่อมีการปรับปรุงงานใหม่ในกรณีฉุกเฉิน หรือเมื่อเกิดปัญหาในการปฏิบัติจึงปรับปรุงแผนงานเสียใหม่ก็ได้

3.1.2 วัตถุประสงค์ นโยบาย จะต้องศึกษาทำความเข้าใจให้ชัดเจนเพราะ วัตถุประสงค์ และนโยบายเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่สุดของการวางแผน หากไม่ทำความเข้าใจให้ดีหรือเข้าใจในสาระสำคัญของวัตถุประสงค์ผิดพลาดแล้ว แผนงานที่กำหนดขึ้นก็จะล้มเหลว และไร้ความหมายโดยสิ้นเชิง

3.1.3 ปัจจัยต่างๆ ที่จำเป็นในการวางแผนที่สำคัญ ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารต่างๆ คน เงิน วัสดุสิ่งของสถานที่ และเวลาที่ต้องเตรียมให้พร้อม

3.1.4 วิธีการดำเนินการตามแผน คือ เมื่อได้วางแผนขึ้นแล้วจะต้องพิจารณา 路途หรือวิธีการที่จะดำเนินงานตามแผนที่กำหนดไว้ล่วงหน้าให้ได้ ทั้งนี้เพื่อช่วยให้แผนงานที่กำหนดขึ้นเป็นแผนที่สามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้ต้องคำนึงการวางมาตรฐานในการ ควบคุมการดำเนินงานด้วย

3.1.5 คำสั่งถึงภูมิศาสตร์ สภาพแวดล้อม ดินฟ้าอากาศคุณค่าทางสังคม พฤติกรรมของคนตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีอันเป็นที่ยึดถือของคนกลุ่มนั้น

3.2 หลักสำคัญในการวางแผนองค์กร ได้อธิบายไว้ 4 ประการ คือ (บุญมา ทวีภักดิ์. 2534 : 34)

3.2.1 ต้องมาจากวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเป็นอันดับแรก ความต้องการขององค์กรถือว่าเป็นวัตถุประสงค์ ซึ่งวัตถุประสงค์ต้องมาก่อนการวางแผน ดังนั้น การกระทำตามแผนจึงเป็นสิ่งทำให้วัตถุประสงค์ของแผนบรรลุเป้าหมาย

3.2.2 แผนหรือการวางแผนจะเกิดขึ้นมาก่อนการจัดองค์กรหรือหน่วยงาน (Primary of planning) คือการจัดการองค์กร (Organizing) การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การฝึกอบรมการปฏิบัติทางวินัยต่อบุคคล (Staffing) การ อำนวยการให้การดำเนินงานในหน่วยงานบรรลุความสำเร็จ (Directing) และการควบคุมงาน (Controlling) ทั้งนี้เพื่อการปฏิบัติที่สนับสนุนให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน แต่การวางแผนเป็นงานที่ต้องทำเป็นอันดับแรกก่อนงานเหล่านี้จะเกิดขึ้น และเป็นพื้นฐานที่จะทำให้ งานดังกล่าวประสานงานกันอย่างแท้จริง

3.2.3 การวางแผนเป็นงานที่ปฏิบัติอยู่ทุกขั้นตอนของผู้ปฏิบัติงาน (Pervasiveness of planning) ถึงแม้ผู้บริหารจะมีงานด้านอื่นๆ มาก แต่การวางแผน นักวางแผนก็ต้องรับผิดชอบไม่ว่าจะเป็น โดยตรงหรือโดยอ้อมก็ตาม

3.2.4 เครื่องมือช่วยหรือประสิทธิภาพของแผนนั้น (Efficiency of planning) อาจวัดได้โดยอาศัยเครื่องมือต่างๆ เช่น คน เงิน วัสดุ การบริหาร และกำลังคน

### 3.3 สรุปหลักความสำคัญของการวางแผน

สรุปการวางแผนนั้นมีความสำคัญต่อการบริหารงาน เพราะการวางแผนที่ดีจะส่งผลให้การบริหารบรรลุผลสำเร็จ การวางแผนจึงจำเป็นต้องมีการศึกษาวัตถุประสงค์นโยบาย เป็นสำคัญรวมทั้งข้อมูลพื้นฐานที่ทันสมัยบุคลากรที่มีความชำนาญด้านการวางแผน และวัสดุที่สนับสนุนที่เหมาะสม แผนจึงเป็นเหมือนจุดเริ่มแรกของงาน การวางแผนที่ดีเท่ากับว่างานสำเร็จไปแล้วกว่าครึ่ง โดยการวางแผนที่ดีนั้นต้องประกอบด้วย

3.3.1 จะต้องรู้ว่าทำงานอะไร จะต้องวางแผนนั้น โดยเฉพาะ

3.3.2 ผู้วางแผนต้องสำรวจดูกำลังคนที่อยู่ในหน่วยงานว่ามีผู้เชี่ยวชาญที่วางแผนหรือไม่ ถ้าไม่มีต้องจ้างผู้มีความถนัดหรือผู้เชี่ยวชาญมาดำเนินการ

3.3.3 งานวางแผนที่ดีต้องมีการมอบหมายงานให้ผู้มีความรู้ที่เกี่ยวข้องกับงาน โดยเฉพาะ และทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการ

3.3.4 นักวางแผนต้องมองดูกิจกรรมทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร แบบการประชาสัมพันธ์ โดยไม่ทำให้ขวัญกำลังใจพนักงานเสียไปจึงเป็นการประเมินผลงาน ผู้ปฏิบัติงานการวางแผนต้องมีความยืดหยุ่น

## 4. ประเภทของแผน

ได้มีนักวิชาการได้จำแนกประเภทของแผนพัฒนาซึ่งผู้วิจัยได้รวบรวมมาดังนี้

ทฤษฎี จำนวนศิลป์ (2541 : 42) ได้อธิบายประเภทของแผนออกเป็น 3 ประเภท ตามระดับการบริหาร ซึ่งอธิบายว่าแผนกลยุทธ์ แผนบริหาร และแผนปฏิบัติการ นั้นสนับสนุนซึ่งกันและกัน คือแผนกลยุทธ์จะประสบความสำเร็จไปไม่ได้หากไม่มีแผนระยะกลาง (แผนบริหาร) และแผนปฏิบัติการมารองรับ เพื่อทำให้บรรลุจุดหมายของแผนระยะยาว การกระจายอำนาจไม่ได้แปลว่าการทำแผนในระดับปฏิบัติและผู้บริหารระดับกลางจะไม่ต้องคำนึงถึงแผนกลยุทธ์ที่ผู้บริหารระดับสูงได้วางไว้ วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจก็เพื่อกระตุ้นความรับผิดชอบและตอบสนองของผู้บริหารระดับกลางต่อนโยบาย และจุดหมายใหญ่ของการพัฒนาที่ผู้บริหารในระดับสูงหรือหน่วยงานระดับชาติได้กำหนดไว้การตอบสนอง

นโยบายของผู้บริหาร มิได้หมายถึงผู้บริหารระดับล่างจะทำตามแนวทางที่ผู้บริหารระดับสูงกำหนดมาโดยมิได้ศึกษา คัดแปลงหรือปรับปรุงการทำงานให้เหมาะสมกับปัญหาและสภาพท้องถิ่นของตน การที่ผู้บริหารระดับล่างได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินการจึงเป็นการสร้างความรับผิดชอบต่อ แผนกลยุทธ์และยังถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมในการมีส่วนร่วมในแผนกลยุทธ์ทางอ้อม

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2544 : 73 - 86) ได้แบ่งประเภทของแผนออกในหลายๆ แนวทาง โดยการวางแผนนั้นอาจจำแนกได้หลายประเภท ทั้งนี้ต้องพิจารณาจากคุณลักษณะสำคัญของแผน (Characteristics of planning) สรุปได้ดังนี้

#### 4.1 จำแนกตามรูปแบบ

4.1.1 การวางแผนแบบไม่เป็นทางการ โดยส่วนมากจะเป็นเรื่องทั่วไปในชีวิตประจำวัน ซึ่งจะมีการวางแผนไว้ล่วงหน้าเสมอ

4.1.2 การวางแผนแบบเป็นทางการ ลักษณะแผนประเภทนี้จะเป็นที่นิยมทั่วไปในองค์กรที่มีการบริหารและจัดการสมัยใหม่จำแนกตามความถี่ของการใช้แผน

4.1.3 การวางแผนเพื่อใช้ประโยชน์เพียงครั้งเดียว คือ เมื่อนำแผนไปปฏิบัติจนเสร็จสิ้นภารกิจ ก็ถือว่าเป็นการสิ้นสุดของแผนจะไม่มีการนำกลับมาใช้ใหม่อีก

4.1.4 การวางแผนเพื่อใช้ประโยชน์ถาวร จะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่มีลักษณะต่อเนื่องยาวนาน

#### 4.2 จำแนกตามระดับการบริหาร

4.2.1 การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงขององค์กรมีลักษณะเป็นการวางแผนระยะยาวตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปเป็นการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กรว่าจะต้องการให้มีลักษณะอย่างไรเมื่อถึงเวลานั้น

4.2.2 การวางแผนบริหาร (Managerial planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับกลาง โดยนำแผนกลยุทธ์ที่กำหนดโดยผู้บริหารระดับสูงมาแปลงเป็นแผนบริหาร และเป็นการกระทำภายในระยะเวลา 1-2 ปี บางครั้งอาจเรียกว่าแผนระยะกลาง

4.2.3 การวางแผนปฏิบัติการ (Operational planning) เป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับต้น โดยเป็นการแปลงมาจากแผนกลยุทธ์ และแผนบริหาร เป็นแผนปฏิบัติการ เพื่อให้หน่วยงานเข้าใจถึงความรับผิดชอบของตนที่จะต้องกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละส่วน เพื่อนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนบริหาร และแผนกลยุทธ์โดยทั่วไป

แผนปฏิบัติการจะเป็นแผนระยะสั้น อาจมีระยะเวลาเป็น ไตรมาส เป็นเดือน เป็นสัปดาห์ทุก  
ขั้นตอนสามารถประเมินได้อย่างชัดเจน

จากการศึกษาประเภทของแผนผู้วิจัยสรุปได้ว่า แผนนั้นมีมากมายหลายประเภท  
ซึ่งการกำหนดประเภทแผนนี้อยู่ที่ว่าจะใช้เกณฑ์ใดในการกำหนด แต่สิ่งที่สำคัญนั้นแผนใน  
องค์การต้องมีความสัมพันธ์สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ เช่น แผนกลยุทธ์ ซึ่งเป็นแผนแม่บท  
และเป็นแผนระยะยาว ส่วนแผนระยะกลาง และแผนปฏิบัติการนั้นถือว่าเป็นแผนที่ดำเนินการ  
ภายใต้กรอบของแผนแม่บท ถือเป็นแผนระยะสั้น เทศบาลตำบลก็เป็นองค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีการจัดทำแผนพัฒนาที่สอดคล้องกันทุกแผน

## 5. กระบวนการวางแผน

กระบวนการวางแผนเป็นอีกขั้นตอนหนึ่งในการที่จะจัดทำแผนให้มีความ  
สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาขององค์การ ทั้งนี้ นักวิชาการ ได้ให้อธิบายไว้ ดังนี้

บัญญัติ แก้วส่อง (2537 : 29) กล่าวถึงกระบวนการวางแผนมีขั้นตอนหลักอยู่ 4  
ขั้นตอน คือ

5.1 การเตรียมการวางแผน เป็นขั้นตอนการเตรียมการ ได้แก่ การจัดบุคคลเพื่อ  
ทำหน้าที่วางแผน จัดรูปโครงสร้างระบบกลไกต่างๆ เพื่อสนับสนุนให้การวางแผนดำเนินการ  
ได้ สร้างเครื่องมือ และหาวิธีการปฏิบัติในการเก็บรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูล

5.2 ขั้นการวิเคราะห์สภาพปัญหา เป็นการวิเคราะห์วินิจฉัยสภาพปัจจุบันของ  
องค์การ รวมทั้งความสัมพันธ์กับปัจจัยอื่นๆ ภายนอก ซึ่งการวินิจฉัยจะช่วยชี้ให้เห็น  
ความสำเร็จข้อบกพร่อง หรือความสัมพันธ์ขององค์การทั้งในเชิงปริมาณ และคุณภาพ

5.3 กำหนดหรือจัดทำแผน เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย วิธีการ  
ดำเนินงาน และค่าใช้จ่ายหลังจากวิเคราะห์วินิจฉัยสภาพปัญหาและประเมินความต้องการใน  
อนาคตแล้ว จึงกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณ เชิงคุณภาพ กำหนดวิธีการเพื่อบรรลุเป้าหมาย  
เหล่านั้น ตลอดจนกำหนดค่าใช้จ่ายที่ใช้ในอนาคต และทดสอบความเป็นไปได้

5.4 การจัดทำรายละเอียดของแผน เป็นการกำหนดรายละเอียดเพื่อให้แผน  
เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยการจัดทำแผน และโครงการย่อยของแผนทั้งหมด

ประชุม รอดประเสริฐ (2539 : 32) ได้กล่าวไว้ว่า กระบวนการวางแผนเป็นเรื่อง  
การตัดสินใจแบ่งทรัพยากรหลายชนิดในปัจจุบัน เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การประสบ  
ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ในอนาคตเป็นการกำหนดแนวทางเลือกในการดำเนินงานใน  
อนาคต เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยวิธีการให้ได้ผลประโยชน์สูงสุดเป็น



กระบวนการการจัดทำข้อมูลต่างๆ เพื่อให้ได้ผลงานหรือผลผลิตที่เป็นไปตามมาตรฐาน หรือใกล้เคียงกับมาตรฐาน วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างเหมาะสม และเพียงพอ รวมทั้งระบุวิธีการที่ได้มาซึ่งทรัพยากรที่จำเป็นเหล่านั้นด้วย

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539 : 28) กล่าวว่าหลักกระบวนการวางแผน กระบวนการที่ต่อเนื่องและสัมพันธ์กันเริ่มตั้งแต่การกำหนดภารกิจหลักขององค์การ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก และสภาพแวดล้อมภายในองค์การกำหนดวัตถุประสงค์จนถึงการวิเคราะห์และจัดวางกลยุทธ์ขององค์การซึ่งกระบวนการวางแผนนี้จะต้องตอบคำถามหลัก 3 ประการ คือ 1) องค์การกำลังก้าวไปทางไหน 2) สภาพแวดล้อมเป็นอย่างไร และ 3) องค์การจะไปถึงจุดหมายได้อย่างไรซึ่ง กระบวนการวางแผนประกอบด้วย

1. การกำหนดภารกิจหลักขององค์การ การกำหนดภารกิจหลักหรือปณิธานหลักขององค์การ ซึ่งเป็นการใช้จำกัดความว่า องค์การถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์อะไร และทำอะไรซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารและสมาชิกขององค์การมีวิสัยทัศน์ และคาดหวังร่วมกันเกี่ยวกับเป้าประสงค์สุดท้ายว่าเรากำลังดำเนินงาน หรือทำอะไร ใครเป็นผู้รับบริการจากเรา ทำไมจึงต้องจัดตั้งองค์การนี้ขึ้นมา

2. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม สภาพแวดล้อมภายนอกเป็นตัวแปรที่องค์การมักจะควบคุมไม่ได้ แบ่งเป็นสภาพโดยทั่วไป เช่น ภาวะเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และเทคโนโลยี ส่วนสภาพแวดล้อมในการดำเนินการ เช่น บุคลากร ผู้รับบริการ ผู้สนับสนุน และสภาพการแข่งขัน

3. การวิเคราะห์สภาพภายในองค์การ การวิเคราะห์สภาพภายในองค์การจะช่วยทำให้เห็นถึงขีดสมรรถนะขององค์การในด้านต่างๆ เช่น โครงสร้างและระบบการจัดการ กระบวนการทำงาน เทคโนโลยี บุคลากร การเงิน ผลผลิต และการบริหารงานทั้งไป เป็นต้น เพื่อพิจารณาถึงข้อได้เปรียบ หรือจุดแข็ง (Strength) ที่ควรเสริมสร้างและนำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ส่วนข้อจำกัดหรือจุดอ่อน (Weakness) ควรปรับปรุงแก้ไขและจัดออกไป

4. การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การ เพื่อช่วยให้ผู้บริหารขององค์การมีความชัดเจนในการดำเนินงานมากขึ้นเป็นเครื่องมือสำคัญในการตัดสินใจการตรวจสอบผลการดำเนินงานและการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์การ

5. การวิเคราะห์และจัดวางกลยุทธ์ขององค์การ องค์การควรมีแนวทางกลยุทธ์ที่จะมาวางไว้เป็นกรอบการดำเนินงาน เพื่อเป็นเครื่องมือที่จะช่วยในการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล



และเป็นระบบ โดยอาศัยข้อมูลจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและวิเคราะห์องค์การเป็น  
พื้นฐาน

ธงชัย สันติวงศ์ (2540 : 45) ได้กล่าวถึงขั้นตอนของกระบวนการวางแผนไว้ 7

ขั้นตอนคือ

ขั้นตอนที่ 1 การตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับอนาคต

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดวัตถุประสงค์

ขั้นตอนที่ 3 การพัฒนากลยุทธ์

ขั้นตอนที่ 4 การสร้างเป้าหมายระยะปานกลาง

ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดแผนปฏิบัติการ

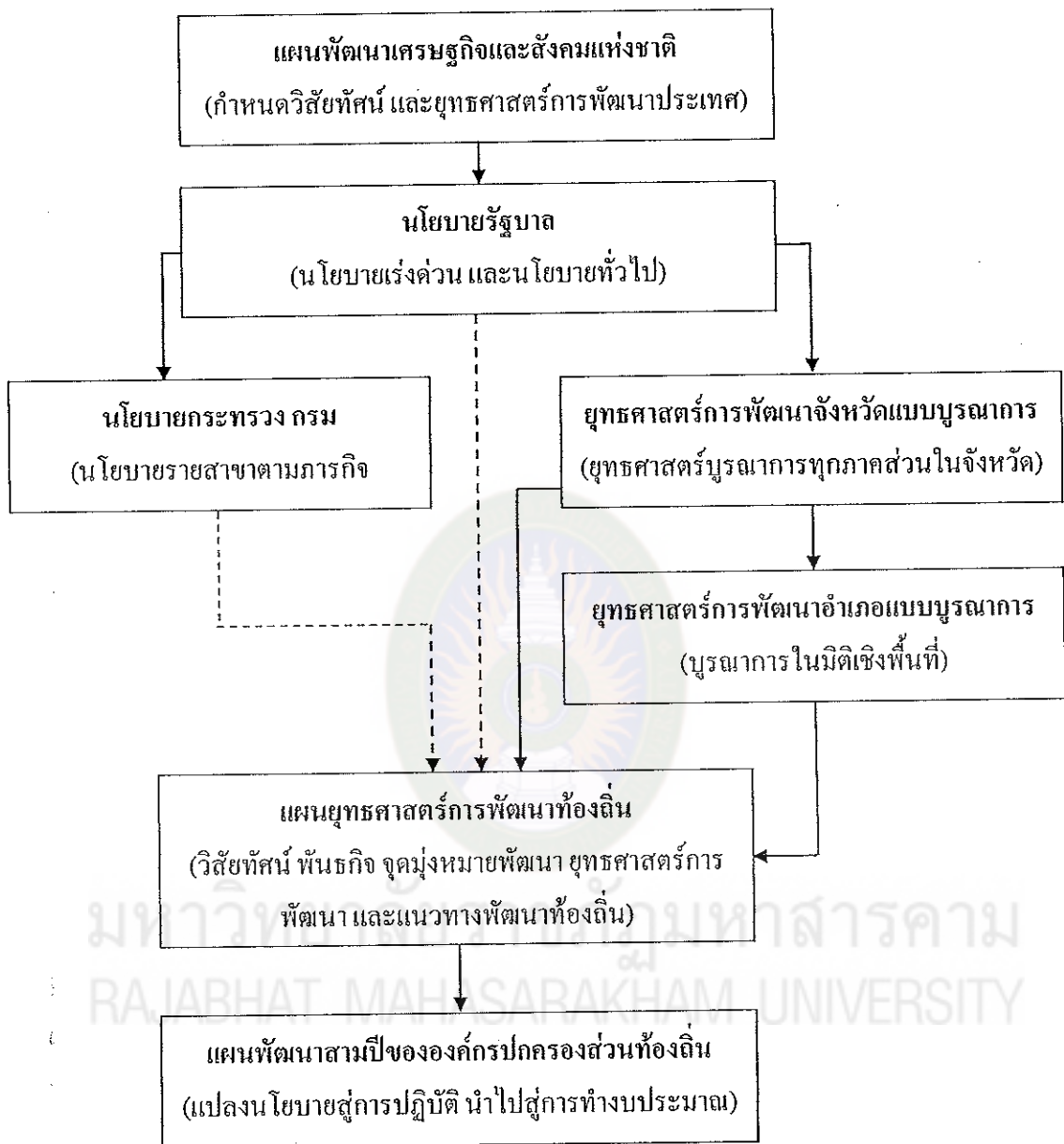
ขั้นตอนที่ 6 การปฏิบัติตามแผน

ขั้นตอนที่ 7 กลไกของข้อมูลย้อนกลับ

ณัฐพันธ์ เจริญพันธ์ (2545 : 73) ได้อธิบายกระบวนการวางแผนว่า  
กระบวนการวางแผนจะช่วยให้บุคคลกรเห็นภาพความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่างๆ ที่ต้องกระทำ  
จนบรรลุเป้าหมายทำให้สามารถปฏิบัติการกิจที่ได้รับมอบหมายอย่างเหมาะสมและสอดคล้อง  
กับความต้องการที่ตั้งไว้เปรียบเหมือนว่าการแผนการที่ดีเปรียบเสมือนแผนที่บ่งบอก  
รายละเอียด

#### 6. การจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาล

การวางแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องตระหนักว่าแผนพัฒนา  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาต่างๆ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ  
และสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนกระทรวง แผนกรม ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด  
และแผนพัฒนาระดับอำเภอ ซึ่งในการกำหนดยุทธศาสตร์และการพัฒนาระดับจังหวัดและ  
อำเภอนั้น ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนจะมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย (กองแผน  
และงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา. 2547 : 11 – 12)



แผนภาพที่ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาระดับต่างๆ กับแผนพัฒนาท้องถิ่น  
ที่มา: (กองแผนและงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา, 2547 : 11-12)

### 6.1 ขั้นตอนการวางแผนเทศบาล

กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง (2543 ก : 35-37) กล่าวถึงกระบวนการวางแผน หรือวงจรของแผน (Planning cycle) โดยทั่วไปแล้วการวางแผนของ

เทศบาล ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ 3 ประการ คือ ขั้นการวางแผน (Planning) ขั้นการปฏิบัติตามแผน (Implementation) และขั้นประเมินผล (Evaluation)

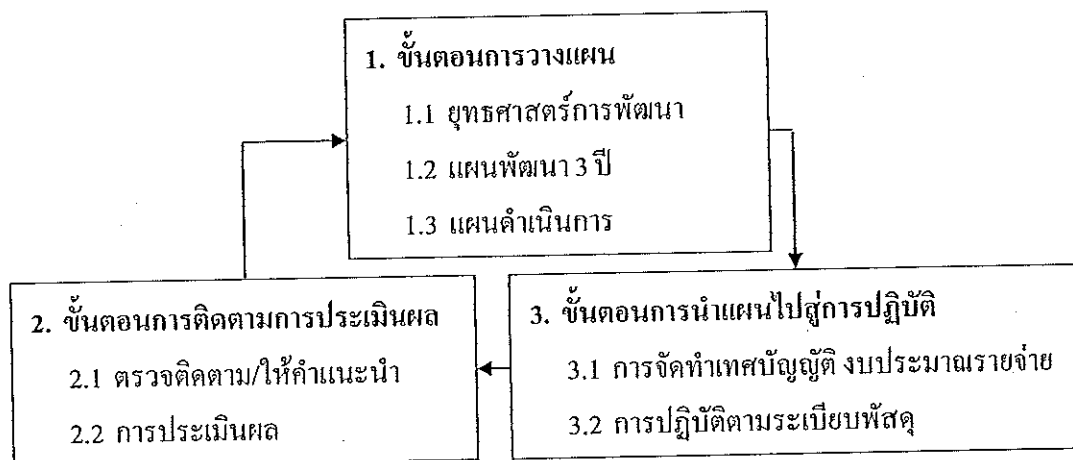
6.1.1 ขั้นการวางแผน เป็นขั้นตอนของการคิดว่าจะทำอะไร ที่ไหน อย่างไร ซึ่งมีกระบวนการจัดทำเริ่มตั้งแต่การเตรียมการ ระดมความคิด การวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดปัญหา การกำหนดแนวทางแก้ไข การจัดทำรูปแบบจนถึงขั้นตอนการอนุมัติเพื่อประกาศใช้ต่อไป

6.1.2 ขั้นการปฏิบัติตามแผน ขั้นตอนนี้เป็นการนำโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนาเทศบาลไปสู่การปฏิบัติโดยผ่านกระบวนการการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบของหน่วยงานนั้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งขั้นตอนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติในส่วนของเทศบาลต้องผ่านกระบวนการที่สำคัญ 2 กระบวนการ คือ

1) กระบวนการจัดทำเทศบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ของเทศบาล เนื่องจากเทศบาลส่วนตำบลเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีรายได้และอำนาจหน้าที่ของตน แต่เทศบาลจะดำเนินการอะไรสักอย่างหนึ่ง โดยใช้เงินงบประมาณของตนเองแล้ว จะต้องตรากฎหมายเรียกว่าเทศบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเพิ่มเติม ซึ่งจัดทำขึ้นโดยฝ่ายบริหาร โดยนำข้อมูลจากแผนพัฒนาเทศบาลมาจัดทำ และผ่านความเห็นชอบจากสภาเทศบาล และผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ จึงจะประกาศใช้ให้ประชาชนได้ทราบ

2) กระบวนการจัดซื้อ - จัดจ้าง ซึ่งเป็นกระบวนการต่อเนื่องจากการที่เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล ได้รับการอนุมัติ และมีงบประมาณเพียงพอต่อการดำเนินงานตามกิจกรรมในเทศบัญญัติ งบประมาณรายจ่าย โดยดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในกระบวนการนี้ต้องคำนึงถึงความถูกต้องตามระเบียบกฎหมายแล้วยังมุ่งเน้นการติดตามขณะกำลังปฏิบัติงานด้วย เพื่อให้ผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

6.1.3 ขั้นประเมินผล เป็นการวัดผลสำเร็จของโครงการ ที่จัดทำสำเร็จแล้ว ว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยนำข้อมูลที่ได้จากโครงการเทียบกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้จริงของการวางแผนพัฒนาเทศบาลแสดงได้ตามแผนภาพดังนี้



แผนภาพที่ 3 วงจรการวางแผนพัฒนาเทศบาล

ที่มา : (กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง, 2543 ก : 35-37)

6.2 หลักสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล เพื่อพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ และอำนาจหน้าที่นี้ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย ได้แก่

6.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเป็นกรอบในการพัฒนา และจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

1) มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย และทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 281)

2) ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม (มาตรา 87)

3) ต้องให้ประชาชนรับรู้ ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลก่อนการอนุญาตหรือ ดำเนินโครงการ / กิจกรรม ที่กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตและ ประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นด้วย (มาตรา 56 – 62)

6.2.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 กำหนดให้เทศบาล มีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนพัฒนา ท้องถิ่นตนเอง ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

6.2.3 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ผู้บริหารในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล และยังกำหนดให้ สภา เทศบาลมีอำนาจในการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้บริหาร

6.2.4 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้เทศบาลจัดทำแผนพัฒนา 3 ประเภท คือ

1) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเทศบาลที่กำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาของเทศบาลซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา ในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน

2) แผนพัฒนา 3 ปี คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเทศบาลที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์พัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าควบคุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

3) แผนการดำเนินงาน คือ แผนดำเนินงานของเทศบาลที่แสดงถึงรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาและกิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ของเทศบาล ประจำปีงบประมาณนั้น

## 7. การจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาล

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้องค์กรจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

7.1 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ปลัดเทศบาล เป็นประธานกรรมการ หัวหน้าส่วนการบริหารของเทศบาลเป็นกรรมการ ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือก จำนวน 3 คน เป็นกรรมการ หัวหน้าส่วนบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน เป็นกรรมการ/เลขานุการ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารมอบหมายมอบหมาย เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

7.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่

7.2.1 กำหนดแผนงาน โครงการให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คณะกรรมการพัฒนามกำหนด

7.2.2 จัดทำร่างแผนดำเนินงาน

7.2.3 จัดทำข้อกำหนดเกี่ยวกับขอบข่ายและรายละเอียดของงานที่จะมอบหมายให้หน่วยงาน หรือบุคคลภายนอกดำเนินการ เพื่อเสนอคณะกรรมการพัฒนา

7.3 คณะกรรมการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ผู้บริหารท้องถิ่น เป็นประธานกรรมการ รองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกคน เป็นกรรมการ สมาชิกสภาท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน เป็นกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารคัดเลือกจำนวนสามคน เป็นกรรมการ ผู้แทนภาคราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินหกคน เป็นกรรมการ ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือก จำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินหกคน เป็นกรรมการ ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกรรมการและเลขานุการ หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

#### 7.4 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น มีหน้าที่

7.4.1 กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น

7.4.2 ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนา และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา

7.4.3 พิจารณาร่างแผนพัฒนาและร่างแผนการดำเนินงาน

7.4.4 ให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงาน

7.4.5 พิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา

7.4.6 ประสานกับประชาคมหมู่บ้าน ในการรวบรวม วิเคราะห์ปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

### 8. กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล

8.1 ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ดำเนินการ โดยมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

8.1.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่นส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นรับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้องตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่างๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

8.1.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมแนวทาง และข้อมูลนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น



8.2.3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

8.1.4 ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและ ประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

8.2 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

8.2.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็น หลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนารวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน โดย ให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่างๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณา ประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

8.2.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมประเด็น หลักการพัฒนา ปัญหา ความต้องการ และข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปีแล้วเสนอ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

8.2.3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอ ผู้บริหารท้องถิ่น

8.2.4 ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปีและประกาศใช้ แผนพัฒนาสามปี

จากการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลดังกล่าวข้างต้น เป็นอีกกระบวนการที่มีการ ดำเนินตามกรอบที่กฎหมายได้กำหนดไว้ จึงพอที่จะสรุปได้ว่าการบริหารงานของเทศบาล ตำบลนั้นจะต้องมีการจัดทำแผนพัฒนา โดยจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี และแผนการดำเนินงาน ตามลำดับ ซึ่งมีคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ที่ดำเนินการจัดทำร่างแผนพัฒนาเทศบาล เป็นผู้เสนอร่าง แผนพัฒนาต่อคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลพิจารณาแล้ว นำเสนอผู้บริหารเพื่อให้ผู้บริหาร ท้องถิ่นประกาศใช้ต่อไป ในขั้นตอนของการจัดทำแผนนี้ทุกขั้นตอนจะส่งเสริมการมีส่วนร่วม โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่ในข้อเท็จจริงนั้นที่เกิดขึ้นนั้นประชาชนมีส่วนร่วมในการ วางแผนพัฒนาเทศบาลอยู่ในระดับปานกลาง ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่าประชาชนมีส่วนร่วม ในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลและนำไปปฏิบัติอย่างไร

## แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม มีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนวคิดไว้ ดังนี้  
 อคิน รพีพัฒน์ (2527 : 6) กล่าวว่า ลักษณะของการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนที่  
 เข้ามาร่วมในกิจกรรมการพัฒนาแบ่งออกเป็น 4 ลักษณะ คือ

- 1.1 ร่วมในการค้นหาสาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหา
- 1.2 ร่วมในการตัดสินใจเลือกวิธีการแก้ไขและการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหา
- 1.3 ร่วมในการปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผนที่กำหนด
- 1.4 ร่วมในการประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2537 : 15) ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการที่ประชาชนมี  
 ส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนนั้น ได้เกิดขึ้นในชุมชนต่างๆ ทั่วโลก ทั้งซีกตะวันออก  
 และซีกตะวันตก ดังจะเห็นได้จากประเพณี “ลงแขก” (Cooperative work) ซึ่งมีการปฏิบัติใน  
 หมู่เกษตรกรทั่วโลก การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาครอบครัว กลุ่มละแวกบ้าน  
 ชุมชน หมู่บ้าน ตลอดจนสังคมนั้น ได้พัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ในครอบครัวและใน  
 สังคมให้เจริญก้าวหน้า และผาสุกเรื่อยมา

### 2. ความหมายของการมีส่วนร่วม

ปรัชญา เวสารัชช์ (2528 : 35) ได้นิยามความหมายของการมีส่วนร่วมว่าต้อง  
 ครอบคลุมในประเด็นดังต่อไปนี้

2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นครอบคลุมถึงการสร้าง โอกาสที่เอื้อหรือเปิด  
 โอกาสให้สมาชิกทุกคนในสังคมได้ร่วมกิจกรรมนำไปสู่การพัฒนา และทำให้ได้รับประโยชน์  
 จากการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน

2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนสะท้อนการเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยความสมัครใจ  
 เป็นประชาธิปไตยในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย การวางแผนกลและดำเนิน โครงการ  
 พัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการแบ่งสรรผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนา การพิจารณาในมิติ  
 ดังกล่าว การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเชื่อมระหว่างส่วนที่ประชาชนลงทุนแรงงาน  
 และทรัพยากร เพื่อการพัฒนา กับประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุน

2.3 ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจแตกต่างกันไปตามสภาพ  
 โครงสร้างการบริหาร นโยบาย และลักษณะเศรษฐกิจสังคมของประชาชน การมีส่วนร่วมของ

ประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการ แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดพัฒนาที่มุ่งประโยชน์ที่รับจากการลงทุน

ยูวัฒน์ วุฒิเมธี (2531 : 31) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการให้ประชาชนเข้ามาทำกิจกรรมให้มากที่สุด เพื่อให้เขาได้เป็นผู้ตัดสินใจลงมือทำงานตามที่เขาได้ตัดสินใจด้วยตนเอง ซึ่งจะเป็นการทำให้เขาได้ปฏิบัติตามความสนใจและ ความต้องการ การที่เขาได้เข้ามามีส่วนร่วมใน โครงการนั้นจะทำให้เขาพัฒนายิ่งขึ้น

ศุขฤ์ อายวัฒน์ และคณะ (2535 : 7) ได้สรุปการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการให้โอกาสประชาชนเข้าร่วมในการดำเนินงาน ตั้งแต่กระบวนการเบื้องต้นจนถึงกระบวนการสิ้นสุด โดยที่การเข้ามามีส่วนร่วมอาจจะเข้าในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง หรือครบวงจรก็ได้ การเข้าร่วมมีทั้งรายบุคคลกลุ่มหรือองค์กร ซึ่งมีความคิดเห็นสอดคล้องกัน เพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการ โดยผ่านกลุ่มหรือองค์กร เพื่อให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

ชินรัตน์ สมสืบ (2539 : 21) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วม หมายถึง การทำงานร่วมกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความร่วมมือ ร่วมใจ โดยการกระทำ การดังกล่าวในช่วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่ทรงประสิทธิภาพ คือ ถูกจังหวะเวลาเหมาะสม กับงานที่ทำดังกล่าวด้วยความรู้สึกผูกพันให้ประจักษ์ว่าเชื่อถือได้

คารม คำพิฑูรย์ (2545 : 15) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทำกิจกรรมกลุ่ม ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน ซึ่งผลดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำ (Contribution) เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งยังทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

สุดาวรรณ มีบัว (2547 : 40) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ทำให้ประชาชนสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมกันทำกิจกรรม หรือการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามทิศทางที่ต้องการ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมกลุ่มในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน โดยร่วมคิดหาแนวทางวิธีการในการดำเนินงาน ร่วมดำเนินการ ร่วมในการกำหนดเปลี่ยนแปลง การร่วมในการตัดสินใจ และร่วมติดตามการดำเนินงานในกิจกรรมที่ทำร่วมกันรวมทั้งรับประโยชน์จากกิจกรรมนั้นด้วย

เจมส์ แอล. เครย์ตัน (2551 : 5) การมีส่วนร่วม (Participation) มีความหมายต่าง ๆ กันมากมาย บางคนใช้คำคำนี้ราวกับว่าเป็นคำเดียวกับการให้ข้อมูลต่อสาธารณชน (Public information programs) กล่าวคือเป็นการทำให้ข้อมูลไปถึงสาธารณชน บ่อยครั้งที่มีการใช้

คำนี้อธิบายถึงการประชาพิจารณ์ (Public hearings) ซึ่งเปิดโอกาสให้สาธารณชนได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องที่องค์การประสงค์จะดำเนินการ คำนี้ยังใช้เพื่อแสดงนัยถึงการบรรลุข้อตกลงร่วมกันกับสาธารณะที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการนั้น

อรรถัย กัทผล (2554 :17-18) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation) หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดให้ประชาชนเข้าไปร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ นโยบาย กระบวนการบริหารและการตัดสินใจของท้องถิ่น เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน โดยส่วนรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนจะต้องมีอิสระทางความคิด มีความรู้ ความสามารถในการกระทำ และมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมต่อกิจกรรมนั้นๆ

ไคท์ (Keith. 1972 : 5) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องกับทางจิตใจ และอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

เออวิน (Erwin . 1976 :138) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนาร่วมคิดร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ความรู้ และความชำนาญ ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

จากความหมายดังกล่าวสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึงกระบวนการที่สนับสนุนประชาชนได้เข้าร่วมในกิจกรรม โดยได้มุ่งเน้นที่การพัฒนาที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเท่าเทียมกันในด้านการตัดสินใจของการกำหนดนโยบาย การวางแผนปฏิบัติ ตามการสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ และแบ่งสรรผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม

### 3. ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

#### 3.1 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผน

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผน มี ดังนี้ (ประชุม รอดประเสริฐ. 2539 : 114 -117)

3.1.1 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนของทราวิส (Travis) ทราวิส Travis ได้เสนอทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนสมอง การให้ความรู้ และการประชาสัมพันธ์การมีส่วนร่วมของประชาชนสิ่งเหล่านี้เขาถือว่าเป็น การตกแต่งทิศทางของกระบวนการวางแผน และชี้ให้เห็นว่าในการวางแผนทุกระดับจะประกอบด้วย 1) สมอง 2) กระบวนการวางแผนและ

การออกแบบเบื้องต้น 3) กระบวนการออกแบบและการลงมือพัฒนา 4) กระบวนการเตรียมการทุกขั้นตอนจะมีความสัมพันธ์กันที่สำคัญ คือ การให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องต่างๆ ที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการวางแผนเพื่อให้เกิดการยอมรับ ไม่มีปฏิกิริยาต่อต้าน

### 3.1.2 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนของ เอ็มซี โดแนค (Mc. Donakd)

ได้เสนอทฤษฎีจุดเน้นเกี่ยวกับโอกาสเกิดศักยภาพในการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ โอกาสความตระหนักและโอกาสในการกระทำ การวางแผนจะต้องเกี่ยวข้องและมีผลกระทบกับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานในการวางแผนจึงจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนในขั้นตอนต่างๆ

### 3.2 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมกับภาวะผู้ตาม

ทฤษฎีการมีส่วนร่วม หรือภาวะผู้ตาม ทฤษฎีนี้ได้รับความสนใจจากนักวิชาการส่วนใหญ่ไม่น้อยมาก เนื่องจากนักวิชาการคิดว่าหากองค์กรมีภาวะผู้นำที่ดี ก็จะพลอยมีภาวะผู้ตามดีไปด้วยเป็นการมองค่อนข้างแคบ เพราะนอกจากจะมองปรากฏการณ์เพียงด้านเดียวแล้วการที่นักวิชาการให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมหรือภาวะผู้ตามนั้นพอสรุปสาเหตุหลายประการด้วยกัน คือ ประการแรก นักวิชาการบางคนอาจไม่แน่ใจว่าองค์กรมีความจำเป็นมากน้อยเพียงใด ที่จะต้องให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประการที่สอง ผู้คนยังไม่แน่ใจในวัตถุประสงค์การยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมคืออะไรกันแน่ ประการที่สามหากผู้นำยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ผู้ตามเหล่านั้นได้แก่ใครบ้าง ผู้ตามทั้งหมด หรือเฉพาะผู้ตามที่ใกล้ชิดสนิทสนมกับผู้นำเท่านั้น และประการสุดท้าย หากผู้นำยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ผู้ตามควรจะมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด และลักษณะการมีส่วนร่วมเช่นนั้น สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตามอย่างไรบ้าง (ติน ปรัชญพฤทธิ. 2539 : 23)

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมอาจมีอยู่มากมายหลายทฤษฎีด้วยกัน แต่ละทฤษฎี การมีส่วนร่วมสามารถแบ่งออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ๆ คือ ทฤษฎีความเป็นผู้แทน (Representative) และทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy)

3.2.1 ทฤษฎีความเป็นผู้แทน (Representative) ทฤษฎีนี้เน้นความเป็นผู้แทนของผู้นำและถือว่าการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ถอดถอนผู้นำเป็นเครื่องหมายของการที่จะให้หลักประกันกับการบริหารงาน อย่างไรก็ตามทฤษฎีนี้เน้นเฉพาะการวางโครงการสร้างสถาบันเพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น เช่น การเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้ง



โดยคะแนนลับ และการประชุมหารือประจำปี จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมตามนัยของทฤษฎีนี้ มิได้เปิดโอกาสให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจขององค์กรอย่างแท้จริง และที่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการตัดสินใจ ได้แก่ บรรดาผู้นำต่างๆ ที่เสนอตัวเข้ารับสมัครเลือกตั้ง ส่วนผู้ตามนั้นเป็นแค่ไม้ประดับเท่านั้น

3.2.2 ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy) ตามแนวคิดของทฤษฎีนี้ การมีส่วนร่วมมีวัตถุประสงค์ไม่เฉพาะแต่เข้าพิจารณาเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของนโยบายยิ่งกว่านั้น ทฤษฎีนี้ยังมองการมีส่วนร่วมเป็นการให้การศึกษ และพัฒนาทางการเมือง สังคมที่มีความรับผิดชอบ คือ มองว่าการไม่ยอมให้มีส่วนร่วมนับว่าเป็นการคุกคามต่อเสรีภาพของผู้ตาม

จากการศึกษาทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนจากทฤษฎีดังกล่าวสรุปได้ว่า การวางแผนใดๆ ขององค์กรจะมีผลกระทบต่อบุคคล หรือกลุ่มบุคคลทั้งภายใน และภายนอกองค์กร และในบางครั้งอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานตามแผนได้ ดังนั้นควรให้ประชาชนหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนขององค์กรในการวางแผนพัฒนาองค์กร บริหารส่วนตำบล ก็เช่นเดียวกัน การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนส่งผลให้การดำเนินการเป็นไปตามแผนที่วางไว้ทำให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ซึ่งผู้วิจัยได้นำแนวคิดทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนดังกล่าวมากำหนดเป็นตัวแปรต้นในการศึกษาเรื่องการบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาเทศบาลเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การเปิดโอกาส การเอื้ออำนวยให้เข้าร่วม เป็นต้น

#### 4. ความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

ปัจจุบันการพัฒนาชุมชน การพัฒนานั้นหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชนต่างมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองให้มากที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากได้เล็งเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม ดังนี้ (สมนึก ปัญญาสิงค์. 2532 : 276 - 277)

4.1 การมีส่วนร่วมของชุมชนสามารถสร้างการยอมรับในคุณค่าของสังคม และวัฒนธรรมภายในชุมชนได้ และบางครั้งสามารถเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานของชุมชนที่ไม่พึงปรารถนาได้อีกด้วย

4.2 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นวิธีการที่สามารถสร้างประสบการณ์ต่างๆ ให้กับประชาชนได้เรียนรู้และนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง



4.3 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นการระดมเอาพลังความคิด พลังกาย พลังใจ และทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่ในชุมชนออกมาใช้ประโยชน์ต่อชุมชน

4.4 การมีส่วนร่วมของชุมชนในการสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจ

4.5 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา ซึ่งการพัฒนาใดๆ ก็ตามถ้าขาดความร่วมมือและการมีส่วนร่วมแล้ว กิจกรรมหรือ โครงการนั้นๆ ก็ไม่สามารถดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและจะประสบความล้มเหลวในที่สุด

จากความคิดเห็นดังกล่าว สรุปได้ว่าความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนานั้นมีความสำคัญมากในการสร้างความยอมรับ การสร้างประสบการณ์เรียนรู้ การระดมความคิดเพื่อพัฒนาพื้นที่ของตน อีกทั้งยังเป็นการปลูกฝังความเป็นประชาธิปไตย

## 5. รูปแบบการมีส่วนร่วม

ในการองค์กรจะสามารถดำเนินงานได้อย่างใดอย่างหนึ่งนั้น บุคคลและสมาชิกจะมีรูปแบบการมีส่วนร่วมดังนี้ นักวิชาการได้อธิบายรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

ไพรัดน์ เตชะรินทร์ (2530 : 35) กล่าวว่า รูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนา มีดังนี้

1. องค์กรประชาชนที่ตั้งขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ มีการรวมตัวกันเองเป็นกลุ่มขนาดเล็กในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เพื่อร่วมทำประโยชน์ต่อส่วนร่วมหรือสมาชิกกลุ่มส่วนใหญ่ จะได้รับการสนับสนุนจากส่วนราชการหรือองค์กรเอกชน เช่น ลูกเสือชาวบ้านกลุ่มออมทรัพย์

2. องค์กรประชาชนที่ตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ เป็นองค์กรที่ประชาชน ทำกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ที่จดทะเบียน หรือตามที่กฎหมายบัญญัติบทบาทหน้าที่ไว้ เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบลองค์กรบริหารส่วนตำบล

3. ตัวแทนบุคคล หรือตัวแทนองค์กรเอกชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการประสานงานในกิจกรรมของรัฐบาล

องค์การอนามัยโลก (WHO. 1978 : 11 ; อ้างถึงใน กวีณา คำก่อ. 2552 : 14-15) ได้เสนอรูปแบบที่สมบูรณ์ของกระบวนการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอนคือ

1. การวางแผน ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดลำดับความสำคัญตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีติดตาม ประเมินผลและประการสำคัญก็คือต้องตัดสินใจด้วยตนเอง

2. การดำเนินกิจกรรม ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการและบริหารการใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรรควบคุมทางการเงิน

3. การใช้ประโยชน์ ประชาชนต้องมีความสามารถในการนำเอากิจกรรมมาให้เกิดประโยชน์ได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเองและควบคุมทางสังคม

4. การได้รับประโยชน์ประชาชนต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่เท่าเทียมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ส่วนตัว สังคมหรือในรูปวัตถุก็ได้

อัลมอนต์ และ โพลเวล (Almond & Powell. 1976 : 145-146 ; อ้างถึงใน วีรพงษ์ บุญพันธ์. 2553 : 19) ได้จำแนกรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ละเอียดชัดเจน โดยแบ่งรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็น 2 รูปแบบใหญ่ๆ คือ

1. รูปแบบประเพณีนิยม (Conventional forms) จำแนกเป็น

1.1 การออกเสียงเลือกตั้ง

1.2 การพุดจาปรึกษาเรื่องการเมือง

1.3 กิจกรรมการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

1.4 การจัดตั้งและการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มต่างๆ

1.5 การติดต่อส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่การเมือง

2. รูปแบบที่เป็นลักษณะพิเศษ (Unconventional forms) จำแนกเป็น

2.1 การยื่นข้อเรียกร้อง

2.2 การเดินขบวน

2.3 การเข้าประจันหน้ากัน

2.4 การละเมิดกฎระเบียบของสังคม

2.5 การใช้ความรุนแรงทางการเมือง

2.6 สงครามกองโจรและการปฏิบัติ

เวอร์บา และคณะ (Verba et al. 1978 : 31-33 ; อ้างถึงใน วีรพงษ์ บุญพันธ์. 2553 : 20) ได้แบ่งรูปแบบหลักของการมีส่วนร่วมทางการเมืองออกเป็น 4 แบบ คือ

1. การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นกิจกรรมของแต่ละคน ในการเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปใช้อำนาจในการปกครอง การใช้สิทธิเลือกตั้งจึงอาจนับได้ว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งในการควบคุมรัฐบาล

2. การรณรงค์หาเสียงเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง ในการรณรงค์หาเสียงเป็นกิจกรรมหนึ่งที่ประชาชนอาจใช้เพื่อเพิ่มอิทธิพลที่ประชาชนพึงมีต่อผลการเลือกตั้ง

3. การรวมกลุ่มหรือองค์การที่ประชาชนร่วมกันดำเนินการ เพื่อแก้ไขปัญหาดังคมและการเมือง

4. การติดต่อเป็นการเฉพาะ เป็นรูปแบบสุดท้ายของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองและจะเกี่ยวเนื่องกับประชาชนรายบุคคล ไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการเพื่อแก้ไขปัญหาใดๆ เฉพาะตัวหรือของครอบครัว กิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบนี้มีอิทธิพลต่อการดำเนินการกำหนดนโยบายของรัฐน้อยมาก โดยที่ในแต่ละสังคมการเมือง จะมีประชาชนบางกลุ่มเท่านั้นที่เข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งในจำนวนนี้ก็มีรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่มากมายและแตกต่างกันไปในแต่ละระบบการเมือง

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527 : 188 ; อ้างถึงใน กวินา คำก้อน. 2552 : 15-16) ได้จำแนกรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ไว้ 3 ลักษณะ คือ

1. ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง คือ โครงการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยผ่านองค์กรของตนเองที่จัดขึ้น เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มเยาวชน กลุ่มสตรี ฯลฯ

2. ประชาชนมีส่วนร่วมโดยอ้อม หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยผ่านองค์กรที่เป็นตัวแทนของตน เช่น ประชาชนมีส่วนร่วมผ่านกรรมการหมู่บ้าน กรรมการสภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรรมการชุมชน ฯลฯ

3. ประชาชนมีส่วนร่วมโดยผ่านสถาบันหรือหน่วยงานที่เปิดโอกาสให้ ซึ่งสถาบันหรือหน่วยงานเหล่านั้นไม่ใช่องค์กรตัวแทนของประชาชน เช่น ที่วัด โรงเรียน หรือหน่วยงานทั้งของรัฐและเอกชนเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หรือมีส่วนร่วมในการรักษาสภาพแวดล้อม เป็นต้น

อดิน รพีพัฒน์ (2527 : 101 ; อ้างถึงใน กวินา คำก้อน. 2552 : 14) ได้กำหนดช่วงจังหวะและแบ่งระยะการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนไว้ดังนี้

1. การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไข
2. การตัดสินใจเลือกแนวทางการวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหา
3. การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนา

#### 4. การประเมินผลงานในกิจกรรมการพัฒนา

ประสพสุข คีรินทร์ (2531 : 22 ; อ้างถึงในวีรพงษ์ บุญพันธ์. 2553 : 21) ได้แบ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมออกเป็น 5 รูปแบบ คือ

1. เป็นสมาชิก (Membership)
2. เป็นสมาชิกผู้เข้าประชุม (Attendance at meeting)
3. เป็นสมาชิกผู้บริจาคเงิน (Financial contribution)
4. เป็นกรรมการ (Membership of committees)
5. เป็นประธาน (Position of leadership)

กรณีการ ชมดี (2524 : 13 ; อ้างถึงใน วีรพงษ์ บุญพันธ์. 2553 : 22) ได้สรุปรูปแบบของการมีส่วนร่วมออกเป็น 11 รูปแบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมประชุม
2. การมีส่วนร่วมออกเงิน
3. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ
4. การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ
5. การมีส่วนร่วมสัมภาษณ์
6. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ชักชวน
7. การมีส่วนร่วมเป็นผู้บริจาค
8. การมีส่วนร่วมเป็นผู้บริโภคร
9. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่ม
10. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงานหรือลูกจ้าง
11. การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์

โกวิท พวงงาม (2549 : 31-33) ได้กล่าวถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

#### 1. การร่วมคิด

1.1 การร่วมคิดสร้างวิสัยทัศน์ของท้องถิ่น กลุ่มองค์กรในท้องถิ่น ร่วมคิดว่าภาพความสำเร็จของท้องถิ่นที่ควรเกิดขึ้นในอนาคต ภายใต้ข้อมูลพื้นฐานของท้องถิ่น ภายใต้ทิศทางการพัฒนาประเทศของโลก การจัดให้มีกิจกรรมสร้างวิสัยทัศน์จะช่วยให้เกิดการสร้างจิตสำนึกในการร่วมกันปฏิบัติงานพัฒนาท้องถิ่น เพราะการสร้างวิสัยทัศน์ต้องมีการวิเคราะห์ข้อมูลทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง สาธารณสุข

การศึกษา จะทำให้คนเห็นปัญหาของท้องถิ่น เห็นความจำเป็นที่ต้องแก้ปัญหา เห็นความจำเป็นที่ต้องรวมกลุ่มกันเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันสร้างวิสัยทัศน์ เปรี๊ยวเสมือนการตั้งปณิธานร่วมกันว่าเราต้องการให้เกิดอะไรขึ้นบ้างในท้องถิ่น ขณะนี้ท้องถิ่นของเราอยู่ในระดับใด จะก้าวไปสู่ความฝันตามวิสัยทัศน์ต้องทำอะไรบ้าง

1.2 การร่วมคิดวางยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นว่าจะทำให้เกิดการรวมกลุ่มเพื่อสร้างพลังความเข้มแข็งของคนในชุมชนจะมียุทธศาสตร์อย่างไรบ้าง การคิดยุทธศาสตร์ว่าทำอย่างไร คนจึงจะเกิดการรวมกลุ่มเพื่อพัฒนาท้องถิ่นกันได้อย่างยั่งยืน จะทำอย่างไรให้เกิดกิจกรรมที่ปฏิบัติด้วยกันระหว่างองค์กรต่างๆ ในท้องถิ่น ตรงนี้ต้องมาคิดร่วมกัน เช่นเดียวกับการคิดวิสัยทัศน์

2. การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน หลังจากได้คิดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ที่จะทำให้อท้องถิ่นมีการพัฒนา ไปถึงวิสัยทัศน์ที่กำหนดร่วมกันไว้แล้ว นั้นจะต้องมีการวางแผนการดำเนินงานร่วมกันของคนในองค์กรต่างๆ ที่รวมกลุ่มกันขึ้นในแผนการดำเนินงานนั้นอาจจะมีโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่ต้องดำเนินการเพื่อเป็นการแก้ปัญหของท้องถิ่น เป็นการพัฒนาเพื่ออนาคต การวางแผนจะช่วยให้เกิดระบบการจัดการของประชาชนท้องถิ่น เพราะในแผนจะระบุว่ามกิจกรรมใดบ้างที่ต้องปฏิบัติ ใครเป็นผู้รับผิดชอบ ใช้งบประมาณหรือทรัพยากรอะไร จากที่ใด ปฏิบัติในช่วงเวลาใด การคิดวางแผนร่วมกันเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจของสมาชิกในกลุ่มที่ได้แสดงความคิดเห็นร่วมกัน แต่ต้น การปฏิบัติกิจกรรมตามแผนจึงเป็นไปได้ดี การวางแผนจะช่วยให้เกิดระบบการจัดการของประชาคมท้องถิ่น เพราะจะทำให้สามารถปฏิบัติงานได้ตามแผนที่คิดร่วมกัน มีกระบวนการติดตามผล ประเมินผลการทำงานของกลุ่มประชาคมท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้รู้ว่าปัญหาการทำงานกลุ่มอยู่ที่ใด ควรแก้อย่างไร จะทำให้ประชาคมท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง จนส่งผลให้เกิดการพัฒนาของท้องถิ่น

3. ร่วมปฏิบัติ เป็นการรวมคนในกลุ่มต่างๆ ให้ทำงานร่วมกันตามแผนที่วางไว้ภายใต้จิตสำนึกที่จะแก้ปัญหของท้องถิ่นเกิดขึ้นร่วมกัน ปฏิบัติร่วมกันเช่นนี้เป็นไปตามภารกิจของแต่ละองค์กรรับผิดชอบ ตามข้อตกลงที่ได้กำหนดไว้

4. ร่วมติดตามผล ประเมินผล การติดตามผลประเมินผลการดำเนินงานที่กลุ่มได้คิดปฏิบัติร่วมกันนั้นจะทำให้ทราบความก้าวหน้าของการปฏิบัติงาน ทราบปัญหาอุปสรรคเพื่อมาร่วมกันคิดหาทางแก้ปัญหา จะทำให้ประชาคมท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง อันจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาของท้องถิ่น

5. ร่วมรับประโยชน์ ผลจากการที่ทุกคน ทุกองค์กรได้ร่วมคิดร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ และเกิดผลตามที่ตั้งจุดประสงค์และเป้าหมายไว้ ทุกคนก็จะได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติร่วมกัน และทุกคนก็จะได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติร่วมกัน และทุกคนก็ต้องรักษาประโยชน์ที่ได้นี้ให้ได้รับตลอดไป

จากแนวคิดรูปแบบการมีส่วนร่วมดังกล่าว ผู้วิจัยพอสรุปได้ว่า รูปแบบของการมีส่วนร่วมมีส่วนร่วมประกอบคือ การวางแผนร่วมกัน การดำเนินกิจกรรมร่วมกัน การใช้ประโยชน์ร่วมกัน และการได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างประชาคมในท้องถิ่นของตนเอง เพื่อเป็นการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

#### 6. ขั้นตอนการมีส่วนร่วม

จากการรวบรวมวรรณกรรมต่างๆ ได้มีนักวิชาการได้กล่าวถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมดังนี้

โคเฮน และอัฟฮอฟฟ์ (Cohen & Uphoff, 1980 : 219-222 ; อ้างถึงใน วีรพงษ์ บุญพันธ์, 2553 : 15) ได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ระดับ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ ริเริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจไปปฏิบัติการ

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากร การบริหารและการประสานของความช่วยเหลือ

3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefit) ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ด้านวัตถุ ผลประโยชน์ทางด้านสังคม หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

เจมส์ คีดี ปิ่นทอง (2526 : 10) ได้สรุปขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาไว้ 4 ขั้นตอน ประกอบด้วย

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหา หมายถึง การที่ประชาชนได้เข้าร่วมกันประชุมเพื่อค้นหาปัญหาที่เกิดขึ้น สาเหตุและร่วมกันเสนอความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหาด้วยกัน เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหานั้นในชุมชนที่เกิดขึ้น

2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการ หมายถึง การที่ประชาชนได้ร่วมกันแสดงความคิดเห็นหรือเสนอแนะวิธีการในการแก้ไขปัญหา โดยได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดแผนและรูปแบบในแต่ละกิจกรรม



3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน หมายถึง การที่ประชาชนเข้าร่วมกันปฏิบัติตามแผนหรือกิจกรรมที่กำหนดไว้ รวมไปถึงการร่วมในการเสียสละแรงงาน ทุนทรัพย์หรือวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล หมายถึง การที่ประชาชนได้ร่วมกันควบคุมติดตามความก้าวหน้า ความสำเร็จของแผนและกิจกรรม รวมทั้งติดตามปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นและร่วมกันประชุมเสนอความคิดเห็นในการปรับปรุงแนวทางในการดำเนินงานต่อไป

ทวิทอง หงษ์วิวัฒน์ (2527 : 6-7 ; อ้างถึงใน วีรพงษ์ บุญพันธ์. 2553 : 16) ได้กล่าวถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายการพัฒนา คือ

1. ร่วมทำการศึกษาค้นคว้า ถึงปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น ในชุมชน รวมถึงตลอดถึงความต้องการของชุมชน
2. ร่วมค้นหาและสร้างรูปแบบ และวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชน รวมถึงตลอดถึงความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางแผน นโยบาย หรือแผนงาน หรือ โครงการ หรือกิจกรรมเพื่อจัดและแก้ไขตลอดจนสนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. ร่วมลงทุนในกิจกรรมโครงการในชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเอง และของหน่วยงาน
7. ร่วมปฏิบัติงานตามนโยบาย หรือแผนงาน โครงการ และกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้
8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการ และกิจกรรมที่ได้ทำไว้

อकिन รหัสพัฒน์ (2527 : 18) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วม ประชาชนจะต้องเข้าร่วมในขั้นตอนต่างๆ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นปัญหาและสาเหตุของประชาชน เนื่องมาจากเหตุผลพื้นฐานคือ ชาวชนบทประสบปัญหาอยู่รู้ปัญหาของตนเองได้ดีที่สุด

2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหา ซึ่งปัญหาเหล่านั้นผู้ที่เลือกแนวทางในการพัฒนาควรเป็นประชาชนในชุมชนนั่นเอง ไม่ใช่บุคคลภายนอก เพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับทรัพยากรกับศักยภาพในการพัฒนาชุมชนนั้น

3. การมีส่วนร่วมในการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านแรงงาน การรวมแรงประกอบกิจกรรม ที่จะทำให้ประชาชนมีความผูกพันมากขึ้น และก่อให้เกิดความรู้สึกร่วมกันในการเป็นเจ้าของกิจกรรมและผลงานที่ปรากฏ ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนบำรุงรักษาให้ดำรงอยู่อย่างสมบูรณ์และมีประโยชน์

4. การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล เพื่อค้นคว้าข้อดีและข้อบกพร่องเกิดจากการดำเนินกิจกรรม ซึ่งได้นำมาเป็นบทเรียนในการหาทางปรับปรุงแก้ไข และเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานต่อไป

ปกรณ์ ปรียากร (2530 : 64 ; อ้างถึงใน วีรพงษ์ บุญพันธ์. 2553 : 18) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมในการพัฒนา คือ การที่ประชาชนจะเข้ามามีบทบาทในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไข และร่วมมีผลประโยชน์ ซึ่งกระทำได้ 4 ลักษณะ คือ

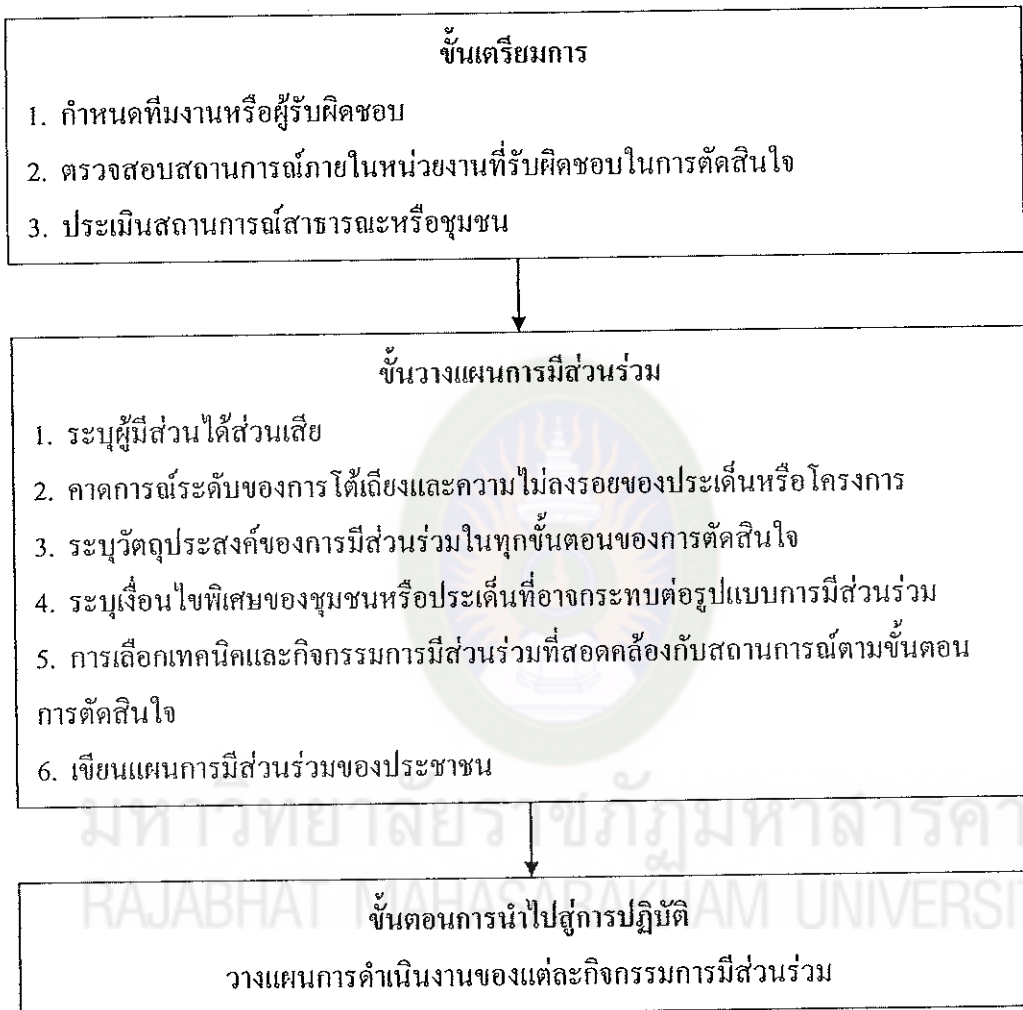
1. เป็นผู้มีส่วนสำคัญในการกำหนดว่าอะไรคือความจำเป็นพื้นฐานของชุมชน
2. เป็นผู้ระดมทรัพยากรต่างๆ เพื่อตอบสนองความจำเป็นพื้นฐาน
3. เป็นผู้มีส่วนในการปรับปรุงวิธีการกระจายสินค้าและบริการให้สมบูรณ์ขึ้น
4. เป็นผู้ได้รับความพึงพอใจและเกิดแรงจูงใจที่จะสร้างกระบวนการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

อ้วน วุฒิกิรรมรักษา (2526 : 33-34 ; อ้างถึงใน วีรพงษ์ บุญพันธ์. 2553 : 18-19) ได้จัดลำดับขั้นตอนของการมีส่วนร่วมต่างๆ ไว้ดังนี้คือ

1. การร่วมประชุม
2. การออกความคิดเห็น
3. การตีปัญหาให้กระจ่าง
4. การออกเสียงสนับสนุนและคัดค้านปัญหา

ไพบุลย์ ชาวสวนศรีเจริญ (2542 : 19 ; อ้างถึงใน วีรพงษ์ บุญพันธ์. 2553 : 19) ได้แบ่งรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้ 5 รูปแบบ คือ เป็นสมาชิก เป็นสมาชิกผู้เข้าประชุม เป็นสมาชิกผู้บริจาคเงิน เป็นกรรมการ และเป็นประธาน

อรรถัย ก๊กผล (2554 : 12-14) ได้กล่าวถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิผล ควรมีการวางแผนซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอนหลักคือ ขั้นตอนเตรียมการ ขั้นตอนการจัดทำแผนการมีส่วนร่วม และขั้นตอนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งสามารถแสดงได้ตามแผนภาพดังนี้



แผนภาพที่ 4 ขั้นตอนของการวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ที่มา : อรรถัย ก๊กผล (2554 : 13)

จากขั้นตอนในการมีส่วนร่วมดังกล่าว จะเห็นได้ว่าในการมีส่วนร่วมนั้นประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้หลายรูปแบบและหลายขั้นตอนทั้งในทางตรงและทางอ้อม ผู้วิจัย จึงสรุปกระบวนการและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลใน 5 รูปแบบ คือ ร่วมในการกำหนดปัญหาความต้องการ ร่วมจัดทำแผนงาน โครงการร่วมตรวจสอบ

เนื้อหาของแผนพัฒนา ร่วมตรวจสอบว่ามีการนำแผนพัฒนา ไปจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ รายจ่าย และร่วมปฏิบัติติดตามประเมินผล

## 7. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา

รีดเดอร์ (Reeders. 1963 : 2 ; อ้างถึงใน กวีนา คำก้อน. 2552 : 18) ได้สรุปปัจจัย ต่างๆ ที่มีผลต่อการรักษาการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 11 ประการ ดังนี้

7.1 การปฏิบัติตนให้คล้อยตามความเชื่อพื้นฐาน กล่าวคือ บุคคลและกลุ่ม บุคคลดูเหมือนจะเลือกแบบวิธีการปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องและคล้ายคลึงกับความเชื่อพื้นฐานของ ตนเอง

7.2 มาตรฐานคุณค่า บุคคลและกลุ่มบุคคล ดูเหมือนจะปฏิบัติในลักษณะที่ สอดคล้องของตน

7.3 เป้าหมาย บุคคลและกลุ่มบุคคล ดูเหมือนจะส่งเสริมปกป้อง และรักษา เป้าหมายของตน

7.4 ประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา พฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล บางครั้งมีรากฐานมาจากประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา

7.5 ความคาดหวัง บุคคลและกลุ่มบุคคลจะประพฤติตามแบบที่ตนคาดหวัง ว่าจะต้องประพฤติในสถานการณ์เช่นนั้น ทั้งยังชอบปฏิบัติต่อผู้อื่นในลักษณะที่ตนคาดหวังจาก ผู้อื่นด้วยเช่นกัน

7.6 การมองแต่ตัวเอง บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่างๆ ซึ่งคิดว่าตัวเอง ควรกระทำเช่นนั้น

7.7 การบีบบังคับ บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่างๆ ด้วยความรู้สึกว่า ตนเองถูกบังคับให้ทำ

7.8 นิสัยและประเพณี บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่างๆ ซึ่งเรามีนิสัย ชอบกระทำเมื่ออยู่ในสถานการณ์นั้นๆ

7.9 โอกาส บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบการปฏิบัติ ของสังคม โดยเฉพาะในทางที่เกี่ยวข้องกับจำนวนและชนิดของโอกาส ซึ่ง โครงการของสังคม เอื้ออำนวยเข้ามามีส่วนร่วมกัน ในการกระทำเช่นนั้นเท่าที่พวกเขาได้รับรู้มา

7.10 ความสามารถ บุคคลและกลุ่มบุคคล มักจะเข้ามามีส่วนร่วมกันใน กิจกรรมบางอย่างที่ตนเห็นว่าสามารถทำในสิ่งที่ต้องการให้เขาทำในสถานการณ์เช่นนั้น

7.11 การสนับสนุน บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะเริ่มปฏิบัติ เมื่อเขาารู้สึกว่าเขาได้รับการสนับสนุนที่ดีพอให้กระทำการเช่นนั้น

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ (2527 : 183) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่

1. ความศรัทธาที่มีต่อความเชื่อถือบุคคลสำคัญและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ เช่น การลงแขก การบำเพ็ญประโยชน์ การสร้างโบสถ์วิหาร

2. ความเกรงใจที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือ หรือมีเกียรติยศ ตำแหน่ง การให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมทั้งๆ ยังไม่มีความศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่จะกระทำ เช่น ผู้ใหญ่ออกปากขอแรง ผู้น้อยก็ช่วยแรง

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2526 : 25) กล่าวว่า อุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ เจ้าหน้าที่และระบบราชการ มี 2 ด้าน คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับชาวชนบทเองถึงความเป็นปัจจุบันบุคคล นอกจากนั้นยังอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ หรือพึ่งพามุขกษัตริย์นอกจนเกินไป ดูถูกฐานะของตนเอง เลือกว่าผู้นำที่สามารถอุปถัมภ์ตนเองได้

2. ปัญหาเกี่ยวกับตัวของเจ้าหน้าที่ และระบบราชการ ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนมีลักษณะ ดังนี้

2.1 นโยบายในระบบราชการมักจะมาจากเบื้องบน (Top-down policy)

2.2 การจัดสรรงบประมาณทำมาจากส่วนกลาง คำนึงเฉพาะกิจกรรมที่ส่วนกลาง

2.3 ระบบราชการและเจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ ขาดการประสานงาน และรับปฏิบัติเฉพาะนโยบายหลักของหน่วยงาน

2.4 มีความสัมพันธ์แบบผู้ใหญ่ผู้น้อยมักเชื่อว่าตนเองมีฐานะสูงกว่าชาวชนบท

2.5 เจ้าหน้าที่ราชการชอบทำงานสำนักงาน

2.6 ระบบราชการใช้การให้ลูกให้โทษ ทำตัวให้พอใจแก่ผู้บังคับบัญชา มิได้ปฏิบัติงานเพื่อชาวชนบทอย่างแท้จริง

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2534 : 22) กล่าวถึงเงื่อนไขและทัศนคติการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจตีกรอบได้แตกต่างกัน แต่เดิมนั้นรัฐมักจะมองในแง่การสมทบแรงงาน วัสดุเงิน ร่วมคิดร่วมวางแผน และร่วมบำรุงรักษามากกว่าสมทบวัตถุ

และเงิน แม้ว่าจะยังเป็นอยู่ก็ตาม โดยภาพรวมก็ยังเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้นจะต้องเกี่ยวกับเรื่องต่อไปนี้

1. ร่วมศึกษาปัญหา สาเหตุของปัญหา และความต้องการของประชาชน
2. ร่วมคิดสร้างรูปแบบการพัฒนา เพื่อแก้ไขปัญหาเพื่อสนองตอบความต้องการของชุมชน

3. ร่วมกำหนดทิศทาง แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

5. ร่วมบริหารพัฒนา ทั้งสติปัญญา แรงงาน และทุน ตามขีดความสามารถ
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2533 : 28) ได้ทำการวิจัยถึงการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนในการพัฒนาชนบทเป็นการวิจัยผสมผสานระหว่างการวิจัยสนาม และการวิจัยเอกสาร โดยได้สรุปผลการศึกษาว่า ประชาชนในชนบทยังมีส่วนร่วมในการพัฒนาน้อย ทั้งนี้เพราะประชาชนในชนบทโดยรวมแล้ว อยู่ในภาวะความยากจนไม่ได้รับการศึกษาไม่ทันโลก ต้องพะวัภพะวงอยู่กับการดิ้นรนขวนขวายในการทำมาหากินเลี้ยงชีพตน ไม่มีฐานะชนชั้นกลางของประเทศเมื่อประชาชนไม่มีความรู้ขาดประสบการณ์ และยากจนก็ขาดการกระตือรือร้นไปปกป้องผลประโยชน์ของตน จึงทำให้ไม่เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนากับทางการ หรือการพัฒนาที่ค่อนข้างจะเป็นทางการ เช่น กรณีสภาตำบล

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ต้องจุดเริ่มต้นจากความเชื่อดีในตัวบุคคลนั้นก่อนซึ่งจะทำให้เกิดความเกรงใจ และนำมาซึ่งการได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมนั้นได้

## 8. ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

เครตัน (Creighton, 2001 : 7-10 ; อ้างถึงใน กวินา คำก้อน. 2552 : 20-24) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังต่อไปนี้

8.1 เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ กระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชน ช่วยให้เกิดความกระฉับในวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบายนั้นๆ ได้ อยู่เสมอ สาธารณชนสามารถที่จะผลักดันให้เกิดการทบทวนข้อสันนิษฐานที่ปิดบังอยู่ซึ่ง อาจจะปิดบังไม่ให้มองเห็นทางออกที่มีประสิทธิภาพที่สุดบ่อยครั้งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดการพิจารณาถึงทางเลือกใหม่แทนวิธีการที่ได้เคยใช้กันมาในอดีต สาธารณชนมักจะมีข้อมูลที่สำคัญซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างในการที่จะไปสู่การตัดสินใจ ก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่าง โครงการที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ



8.2 การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา กระบวนการหรือโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบ มักจะสิ้นเปลืองและเสียเวลา แต่ในทางปฏิบัติแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนมาตั้งแต่ต้นสามารถที่จะลดความล่าช้าและลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้ การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งอาจจะดูว่าสิ้นเปลืองและเสียเวลามากกว่าที่จะตัดสินใจได้ แต่ว่าเมื่อตัดสินใจแล้วและนำมาสู่การปฏิบัติก็อาจจะเป็นวิธีการที่ประหยัดกว่าด้วยซ้ำ

8.3 การสร้างฉันทามติ การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาวและการยอมรับระหว่างกลุ่มซึ่งอาจจะมีความเห็นขัดแย้งกันคนละทาง การมีส่วนร่วมนี้ยังก่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างคู่กรณี ลดความขัดแย้งทางการเมืองและสร้างให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

8.4 การเพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทำให้คนเรามีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และครั้งหนึ่งเมื่อได้ร่วมตัดสินใจแล้วเราก็ย่อมต้องการที่จะเห็นสิ่งนั้นนำไปปฏิบัติได้ ไม่เพียงแต่จะมีความสนับสนุนทางการเมืองต่อการนำไปปฏิบัติ แต่กลุ่มและปัจเจกชนอาจจะรู้สึกกระตือรือร้นในการที่จะช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

8.5 การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า “กรณีที่น่ากลัวที่สุด” บางครั้งเมื่อความขัดแย้งนำไปสู่ความขมขื่นและการเป็นปฏิปักษ์ มันจะยากยิ่งขึ้นในการที่จะแก้ปัญหาประเด็นนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิด โอกาสที่คู่กรณีจะแสดงความต้องการของกลุ่มเขาและความห่วงกังวลที่ปราศจากความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงที่อาจจะเป็นไปได้ อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่ยาวิเศษ มันไม่อาจที่จะลดหรือกำจัดความขัดแย้งในทุกๆ กรณีได้

8.6 การดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม วิธีทางที่จะนำไปสู่ความชอบธรรม และการดำรงอยู่ของความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการตัดสินใจก่อให้เกิดความขัดแย้ง ก็คือจะต้องใช้กระบวนการตัดสินใจซึ่งโปร่งใสและน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและซึ่งให้สาธารณชนมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนยังก่อให้เกิดความเข้าใจถึงเหตุผลที่นำไปสู่การตัดสินใจนั้นๆ

8.7 การคาดคะเนความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน ในขณะที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ทำงานกับสาธารณชน ในโครงการมีส่วนร่วมของประชาชนเขาจะค่อยๆ เพิ่มความรู้สึกที่ไวต่อความห่วงกังวลของสาธารณชน และต่อที่ว่าสาธารณชนมองการ

ปฏิบัติงานขององค์กรส่วนท้องถิ่นอย่างไร บ่อยครั้งที่ทัศนคติเหล่านี้ได้นำมาพูดคุยกันภายในเพื่อที่ว่าเจ้าหน้าที่จะได้เกิดความตระหนักถึงการตอบสนองของสาธารณชนที่เป็นไปได้ต่อกระบวนการและการตัดสินใจต่างๆ ถึงแม้ว่าประเด็นนั้นอาจจะไม่ใหญ่โตมากนักที่จะต้องทำโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นทางการ

#### 8.8 การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน

ประโยชน์อันสำคัญอย่างยิ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การให้การศึกษาต่อสาธารณชนที่ดีขึ้นกว่า ผู้มีส่วนร่วมไม่เพียงแต่จะเรียนรู้เกี่ยวกับเนื้อหา แต่เขายังได้เรียนรู้ด้วยว่ากระบวนการตัดสินใจโดยองค์กรส่วนท้องถิ่นของเขาควรจะเป็นอย่างไร และทำไมจึงต้องตัดสินใจดังกล่าว การมีส่วนร่วมของประชาชน ยังเป็นเวทีการฝึกที่มีประสิทธิภาพของผู้นำท้องถิ่นในอนาคตอีกด้วย

วันชัย วัฒนศัพท์ (2544 : 25-28) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

1. เพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ ช่วยให้เกิดการพิจารณาทางเลือกใหม่ ทำให้การตัดสินใจรอบคอบขึ้น
2. การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เมื่อการตัดสินใจนั้นได้รับการยอมรับ จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ
3. การสร้างฉันทานติ ลดความขัดแย้งทางการเมือง และเกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ
4. การเพิ่มความง่ายในการนำไปปฏิบัติ สร้างให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ
5. ช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชน และไวต่อความรู้สึกห่วงกังวลของประชาชน และเกิดความตระหนักในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน
6. การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน ถือว่าเป็นการให้การศึกษาชุมชน เพื่อเรียนรู้กระบวนการตัดสินใจ และเป็นเวทีฝึกผู้นำชุมชน
7. ช่วยทำให้ประชาชนสนใจประเด็นสาธารณะมากขึ้น เป็นการเพิ่มทุนทางสังคมและช่วยเสริมสร้างให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้น สอดคล้องกับการปกครองตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

พีรพล ไตรทศาวีทย์ (2544 : 46-47) กล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในหลายๆ ด้าน เช่น

1. ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิได้รับทราบข้อมูล หรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น (มาตรา 58) มีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้ส่วนเสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 59)
2. ด้านการพิจารณาการปฏิบัติราชการทางปกครอง สิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 60)
3. ด้านการกำหนดนโยบาย รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา 76)
4. ด้านการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล ฯลฯ (มาตรา 79)
5. ด้านการคัดเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น (มาตรา 385 วรรค 2)
6. ด้านการตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติงาน ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่มาลงคะแนนเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 286)
7. ด้านการออกกฎหมาย ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ (มาตรา 287)

อรรถัย ก๊กผล (2554 : 26-28) กล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ว่าจะในหน่วยงานใดก็ตาม เป็นสิ่งที่พึงปรารถนา เพราะการมีส่วนร่วมมีคุณประโยชน์หลากหลายประการ อย่างไรก็ตาม ประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นอยู่กับความจริงและความจริงใจในการดำเนินการด้วย ประโยชน์โดยทั่วไปคือ

1. เพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข่าวสารและความคิดเห็นต่างๆ จะช่วยให้ได้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่ครบถ้วนรอบคอบมากขึ้น นอกจากนี้ยังช่วยให้เกิดทางเลือกใหม่ ทำให้การตัดสินใจรอบคอบและได้รับการยอมรับมากขึ้น โดยเฉพาะการตัดสินใจที่กระทบกับประชาชนโดยตรง
2. ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เมื่อการตัดสินใจนั้นได้รับการยอมรับ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น รับทราบข้อมูลคำอธิบายต่างๆ เห็นประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับ จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ แน่ใจว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีค่าใช้จ่ายและใช้ระยะเวลา แต่เมื่อประชาชนยอมรับการนำโครงการไปสู่การปฏิบัติจะรวดเร็วขึ้น
3. การสร้างฉันทามติ สำหรับสถานการณ์ปัจจุบันการสร้างฉันทามติอาจเป็นเรื่องยาก สังคมเรากลายเป็นพหุลักษณะและยอมรับความหลากหลายแตกต่างทางความคิด กลไกที่ช่วยให้ความแตกต่างนั้นได้มีการแลกเปลี่ยนคือ กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน
4. ร่วมมือในการนำไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วมของประชาชนเมื่อประสบความสำเร็จจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ และมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ
5. ช่วยให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความใกล้ชิด สร้างความสัมพันธ์ที่ดี สร้างความรู้สึกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นของประชาชนไม่ใช่เป็นของนักการเมืองเท่านั้น
6. ช่วยพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณะ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการให้การศึกษาแก่ประชาชน เพื่อเรียนรู้กระบวนการตัดสินใจและเป็นที่ฝึกผู้นำชุมชน

7. ช่วยทำให้ประชาชนสนใจประเด็นสาธารณะมากขึ้น การมีส่วนร่วมเป็นการเพิ่มทุนทางสังคม และช่วยเสริมสร้างให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้นสอดคล้องกับการปกครองตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

จากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่สำคัญในการร่วมดำเนินกิจกรรม ไม่ว่าจะเป็นการร่วมคิดร่วมทำแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนนั้น จะทำให้การดำเนินกิจกรรมบรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความยั่งยืนกว่าการดำเนินกิจกรรมที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยเหตุนี้การวางแผนพัฒนาเทศบาลจึงต้องเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นแผนที่ตอบสนองต่อปัญหาความต้องการในพื้นที่ให้มากที่สุด

## 9. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมไทย

ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมไทยนั้น จันทนา สุทธิจारी ได้ให้ความเห็นไว้อย่างน่าสนใจหลายประการ พอสรุปได้ดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2547 : 32-37 ; อ้างถึงใน กวีนา คำก้อน. 2552 : 25-27)

9.1 การเพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถแบ่งลักษณะพฤติกรรมการไม่มีส่วนร่วมและลักษณะของประชาชนได้เป็น 3 กลุ่มดังนี้

9.1.1 ประชาชนที่เป็นกลุ่มคนชั้นกลางขึ้นไป จะมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองอยู่ในระดับดี เข้าใจถึงความหมาย ความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย แต่ปฏิเสธที่จะมีส่วนร่วมในรูปแบบที่เป็นทางการ หรือการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เพราะขาดความเชื่อถือศรัทธาต่อพฤติกรรมของนักการเมืองและพรรคการเมืองที่มีอยู่

9.1.2 ประชาชนที่เป็นกลุ่มคนชั้นกลางขึ้นไปเช่นกันที่ปฏิเสธที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองเพราะวิถีชีวิตในโลกเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ทำให้คนกลุ่มนี้มีวิถีชีวิตที่ผูกพันอยู่กับการเร่งรัด แสวงหาความมั่งคั่ง ความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน และประโยชน์ส่วนตัวเป็นใหญ่ คนกลุ่มนี้จะไม่สนใจที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองทุกรูปแบบ ตราบเท่าที่ประโยชน์ส่วนตัวของเขายังไม่ถูกคุกคาม ถัดรอง จนต้องพึ่งพิงอำนาจทางการเมืองเข้ามาช่วยจัดการให้

9.1.3 ประชาชนที่เป็นกลุ่มคนระดับล่าง มีฐานะยากจน ขาดการศึกษา ขาดโอกาสของการประกอบอาชีพ ซึ่งในประเทศกำลังพัฒนา เช่นประเทศไทยยังมีประชาชนกลุ่มนี้มองไม่เห็นและไม่เข้าใจว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะมีความสำคัญมากไปกว่าการดิ้นรน



หาเลี้ยงชีวิตให้อยู่รอดไปได้ในแต่ละวันอย่างไร จึงปฏิเสธที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองในทุก รูปแบบหากไม่มีสิ่งจูงใจ

9.2 การมีส่วนร่วมทางการเมืองในเชิงสัญลักษณ์ โดยปราศจากความตระหนักรู้ ความเข้าใจในคุณค่า และความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง หรือเป็นการมีส่วนร่วมเพราะอิทธิพลของปัจจัยแทรกซ้อนอื่นๆ เช่น การไปใช้สิทธิเลือกตั้งในสัดส่วนสูงมาก บางแห่งครบร้อยละ 100 ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยกลไกของรัฐบาลภาคภูมิใจว่าเป็นสัมฤทธิ์ผลของการรณรงค์ประชาธิปไตย แต่ในความเป็นจริงแล้วเป็นเพราะมีการซื้อสิทธิขายเสียงอย่างรุนแรงโดยเฉพาะในพื้นที่ชนบท การซื้อเสียงกันยกหมู่บ้านก็เคยมีมาแล้ว พฤติกรรมการมีส่วนร่วมเช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหาเป็นอุปสรรคขัดขวางพัฒนาการเมือง และเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการเมืองอีกด้วย เพราะเป็นการกระทำจากอิทธิพลของตัวแปรแทรกซ้อนที่ไม่ใช่ด้วยความตระหนักรู้เข้าใจถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมที่แท้จริง ซึ่งเป็นช่องทางสำคัญของการส่งคนไว้คุณภาพ คนมีปัญหา เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองและอาศัยตำแหน่งนั้นแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองและหมู่คณะของตนเอง โดยการฉกฉวย ลิดรอนแย้งชิง เบียดเบียนประโยชน์ที่ควรเป็นของประชาชนส่วนรวม ผลกระทบทางลบก็ย้อนกลับมาสู่ตัวประชาชนผู้เลือกบุคคลเหล่านั้นเข้าไปนั่นเอง

9.3 การมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นระบบ ในสังคมของประเทศกำลังพัฒนาเช่นประเทศไทย การมีส่วนร่วมในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ที่เล็งกว้างไว้บรรทัดฐาน ขาดองค์กร ขาดขั้นตอนมีมากเป็นพฤติกรรมการมีส่วนร่วมที่ล่อแหลมต่อการปะทุตามอารมณ์ ไม่เป็นไปโดยสันติวิธี และก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงทำลายต่อความสงบสุขของสังคม และพัฒนาการเมือง

9.4 การมีส่วนร่วมในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการที่มากเกินไปเนื่องจากการใช้นโยบายที่เกิดผลกระทบกับประชาชนหรือเนื่องจากศักยภาพของรัฐในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนไม่เพียงพอทำให้ประชาชนเกิดภาวะกดดันคับข้องใจจนต้องลุกออกมาเรียกร้องกดดัน เผชิญหน้ากับอำนาจรัฐ การมีส่วนร่วมลักษณะนี้เกิดขึ้นมากในสังคมไทยปัจจุบัน ในรูปของม็อบต่างๆ หากศักยภาพของรัฐไม่เพียงพอที่จะรับมือกับพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ อาจก่อให้เกิดภาวะ การเรียนร้องที่มากเกินไป (Over demand) ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในการเมืองไทยหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งบรรยากาศประชาธิปไตยเบิกบานเต็มที ก่อให้เกิดความตึงเครียดต่อระบบการเมือง ล่อแหลมต่อการเกิดตัวแปรแทรกซ้อน จนระบบ



การเมืองไม่อาจทนอยู่ได้ อาจเกิดการเคลื่อนย้ายอำนาจทางการเมืองด้วยวิถีทางนอกระบบประชาธิปไตย

การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้หลายๆ มิได้เป็นเครื่องหมายสะท้อนถึงความเป็นประชาธิปไตยสูง หากแต่สะท้อนถึงความไร้ศักยภาพของรัฐในการดูแลทุกข์สุขประชาชนมากกว่า ถ้ารัฐไม่สามารถจัดการกับปัญหาการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ได้เหมาะสมอาจก่อให้เกิดการขาดศรัทธาและแสดงออกด้วยการไม่เชื่อฟังรัฐด้วยการละเมิดกฎหมายต่างๆ ได้เช่นกัน

9.5 การมีส่วนร่วมในลักษณะของการจัดตั้งเพื่อผลประโยชน์แอบแฝงเป็นการระดมกำลังทางการเมืองของประชาชนมาเป็นฐานรองรับอำนาจหรือวัตถุประสงค์ทางการเมืองหรือก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายอำนาจทางการเมืองของนักการเมืองบางคนหรือพรรคการเมืองบางพรรค ปราบฎการณที่เห็นอยู่เสมอในสังคมไทย เช่น พรรคฝ่ายค้านระดมชาวบ้านมาชุมนุมประท้วงเพื่อแสดงภาพของการไร้เสถียรภาพ การขาดความน่าเชื่อถือของรัฐบาล ด้วยหวังโอกาสการขึ้นเป็นรัฐบาลแทน เป็นต้น และการระดมกำลังของประชาชนเพื่อมาแสดงการสนับสนุนนักการเมืองบางคนในลักษณะการให้กำลังใจก็ปรากฏอยู่มากมายเช่นกัน ซึ่งพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในลักษณะบิดเบือนนี้เป็นอันตรายต่อการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย

9.6 วิธีคิดและพฤติกรรมของบุคลากรของรัฐที่เห็นพฤติกรรมการมีส่วนร่วมด้วยการชุมนุมประท้วงไม่เห็นด้วยหรือคัดค้านนโยบายของรัฐบาล เป็นพฤติกรรมของการก่อกวนก่อความไม่สงบวุ่นวายซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการทำงานของรัฐบาล เป็นปัญหาอีกประการหนึ่งที่ต้องแก้ไข เช่น พฤติกรรมของตำรวจในการปราบปรามจัดการกับการประท้วงของประชาชนด้วยวิธีการรุนแรง ทำให้มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่สร้างสรรค์บรรยากาศประชาธิปไตย

ปัญหาการมีส่วนร่วมในสังคมไทยดังกล่าวจึงเป็นวิกฤตการณ์การมีส่วนร่วมที่จำเป็นต้องแก้ไข

จากปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมไทยข้างต้นผู้วิจัยขอสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นรากฐานที่สำคัญในการปกครองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันได้ให้สิทธิและโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมแก่ประชาชนในหลายลักษณะ หากประชาชนมีความตื่นตัวและให้ความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ก็จะส่งผลให้การปฏิรูปการเมืองบรรลุเป้าหมายและมีผลต่อเนื่องไปถึงการ

เปลี่ยนแปลงระบบการเมือง ตัวผู้นำและการดำเนินนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ไปในแนวทางที่มีความสุจริต มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากขึ้น ดังนั้น ประชาชนจึงไม่ควรละเลยหรือเพิกเฉยที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองตามช่องทางต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้

## บริบทของเทศบาลตำบลพยุหะภูมิพิสัย

### 1. สภาพทั่วไปทางภูมิศาสตร์

1.1 ที่ตั้ง เทศบาลตำบลพยุหะภูมิพิสัย ตั้งอยู่หมู่ที่ 1 ตำบลปะหลาน ห่างจาก จังหวัดมหาสารคาม 84 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งหมด 11.04 ตารางกิโลเมตร และได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาล เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 ครอบคลุม 2 ตำบล 12 ชุมชน มีอาณาเขตติดต่อด้านบนและด้านซ้ายติดต่อกับ

ทิศเหนือ ติดต่อกับ ตำบลลานสะแก อำเภอพยุหะภูมิพิสัย

ทิศใต้ ติดต่อกับ ตำบลปะหลาน อำเภอพยุหะภูมิพิสัย

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ ตำบลก้ามปู อำเภอพยุหะภูมิพิสัย

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ ตำบลปะหลาน ตำบลเม็กดำ อำเภอพยุหะภูมิพิสัย

1.2 ภูมิประเทศ สภาพภูมิประเทศของเทศบาลตำบลพยุหะภูมิพิสัย ด้านทิศเหนือเป็นที่ราบค่อนข้างสูง และมีป่าเบญจพรรณ ซึ่งเป็นที่ของวัดป่าพยุหะวนาราม รวมเนื้อที่ประมาณ 50 ไร่ อยู่นอกเขตเทศบาลฯ ตำบลปะหลานมีสระน้ำขนาดใหญ่และขนาดกลางหลายแห่งคือสระบัว สระต้อ สระหมู สระหว้า สระหญ้าคา สระจอก กลองจอบ และกลองโดน

1.3 จำนวนชุมชนในเขตเทศบาล มีทั้งหมด 12 ชุมชน ประกอบด้วย 2 ตำบล คือ ตำบลปะหลาน และตำบลลานสะแก ตำบลปะหลานมี 8 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนปะหลาน หมู่ที่ 1 ชุมชนปะหลาน หมู่ที่ 2 ชุมชนเมืองเจีย หมู่ที่ 8 (บางส่วน) ชุมชนโนนสูง หมู่ที่ 10 (บางส่วน) ชุมชนปะหลาน หมู่ที่ 13 ชุมชนปะหลาน หมู่ที่ 14 ชุมชนเมืองเก่า หมู่ที่ 15 ชุมชนโนนเขาคำ หมู่ที่ 16 (บางส่วน) และตำบลลานสะแก มี 4 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนสระสี่เหลี่ยม หมู่ที่ 1 ชุมชนหนองไผ่ หมู่ที่ 2 (บางส่วน) ชุมชนโนนม่วง หมู่ที่ 12 (บางส่วน) และชุมชนสนามชัย หมู่ที่ 16

1.4 ประชากร มีประชากรจำนวนทั้งสิ้น 8,299 คน แยกเป็นชาย จำนวน 3,980 คน เป็นหญิง จำนวน 4,319 คน และมีครัวเรือนทั้งสิ้น 3,200 ครัวเรือน

## 2. สภาพทางเศรษฐกิจ

2.1 อาชีพ ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ ทำนา ทำไร่ ค้าขายธุรกิจส่วนตัว และรับจ้างทั่วไป

2.2 หน่วยธุรกิจในเขตเทศบาล ปิมน้ำมัน 7 แห่ง โรงสี 1 แห่ง

## 3. สภาพทางสังคม

3.1 การศึกษา มีสถานศึกษาเอกชน 2 แห่ง และสถานศึกษาของรัฐบาล 5 แห่ง

3.2 สถาบันและองค์กรทางศาสนา มีวัด/สำนักสงฆ์ 4 แห่ง โบสถ์ (คริสต์) 1 แห่ง

## 4. การบริการพื้นฐาน (แหล่งน้ำ)

ในเขตเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัยมีหนองน้ำ 14 แห่ง คือ สระบัว สระจอก สระแก สระผือ สระหญ้าคา สระเกาะ สระหว่า สระปู่ตา สระสี่เหลี่ยม หนองอ่างเกลือ หนองบึงผือ หนองบึงสิงห์ทอง หนองบึงใหญ่ สภาพแหล่งน้ำส่วนใหญ่มีสภาพที่ดี สำหรับพื้นที่ในเขตเทศบาลด้านทิศเหนือ เป็นที่ราบค่อนข้างสูง ส่วนกลางและส่วนใต้ของพื้นที่เป็นที่ราบลุ่ม คล้ายแอ่งกระทะ

## 5. ศักยภาพของชุมชนและฤดูกาล

ฤดูร้อน เริ่มตั้งแต่ เดือนมีนาคม ถึงเดือนเมษายน ฤดูฝน เริ่มตั้งแต่ เดือน พฤษภาคม ถึงเดือนกันยายน ฤดูหนาว เริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม ถึงเดือนกุมภาพันธ์ ส่วนสภาพภูมิอากาศโดยทั่วไป คือ ในฤดูร้อนจะร้อนอบอ้าว ในฤดูหนาว มี อากาศหนาวแห้งแล้ง ลมพัดแรงเป็นบางช่วง ส่วนฤดูฝน มีฝนตกค่อนข้างน้อย ในบางปีประสบภาวะน้ำท่วม เนื่องจากน้ำไหลหลากจากทางตอนเหนือของอำเภอพัคฆภูมิพิสัย ในบางปีประสบภาวะแห้งแล้ง เนื่องจากฝนไม่ตกตามฤดู

## 6. ข้อมูลพื้นฐานด้านเศรษฐกิจ

6.1 การเกษตรกรรม ในเขตเทศบาลมีพื้นที่ทำการเกษตรประมาณ 1,250 ไร่ ส่วนใหญ่ปลูกข้าวประมาณ 80 % อีก 20 % ปลูกไม้ผล ไม้ยืนต้น และพืชผักชนิดต่างๆ การเกษตรอาศัยน้ำฝนเป็นหลัก

6.2 การอุตสาหกรรม การประกอบกิจการอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย มีจำนวน 13 แห่ง ได้แก่ โรงงานผลิตน้ำดื่ม จำนวน 1 แห่ง โรงงานผลิตวัสดุก่อสร้าง จำนวน 4 แห่ง และ โรงสีขนาด 50 เกวียน จำนวน 1 แห่ง

6.3 การพาณิชย์กรรม การค้าและการบริการของเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย เป็นการทำธุรกิจขนาดเล็ก ขนาดกลาง ที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตประจำวันและการประกอบอาชีพเป็นสำคัญ ย่านพาณิชย์กรรมส่วนใหญ่ ตั้งอยู่ตอนกลางในเขตเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย ร้านค้าประกอบกิจการพาณิชย์กรรม ประกอบด้วย ธนาคาร 3 แห่ง ร้านขายวัสดุก่อสร้าง 7 แห่ง ร้านขายเสื้อผ้า 80 แห่ง ร้านขายอาหารและเครื่องดื่ม 45 แห่ง ร้านขายสินค้าเกี่ยวกับการเกษตร 10 แห่ง ร้านขายสินค้าเบ็ดเตล็ด 151 แห่ง

การบริการ ประกอบด้วย โรงแรม 3 แห่ง สถานีบริการน้ำมัน 7 แห่ง สถานีขนส่ง 1 แห่ง ร้านตัดผม 10 แห่ง ร้านเสริมสวย 24 แห่ง

6.4 ตลาดสด ตลาดสดในเขตเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย มีจำนวน 1 แห่ง ตั้งอยู่บนถนนวิจิตรราษฎร์บำรุง เป็นตลาดสดที่ได้มาตรฐาน ก่อสร้างเสร็จเมื่อปลายปี พ.ศ. 2551

6.5 สถานธนาทูปาล เทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย มีสถานธนาทูปาล 1 แห่ง ซึ่งอยู่ในความควบคุมของเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย เปิดให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนที่มีความต้องการเงินระยะสั้น มีผู้ใช้บริการในปีหนึ่งๆ เป็นจำนวนมาก

6.6 ข้อมูลพื้นฐานด้านสังคม การศึกษา ประชาชนในเขตเทศบาลส่วนใหญ่จบการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีสถานศึกษาในเขตเทศบาล ดังนี้

6.6.1 สถานศึกษาเอกชน 2 แห่ง ประกอบด้วย โรงเรียนพระกุมารศึกษา (เปิดสอนระดับอนุบาล ถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น) และ โรงเรียนอนุบาลเยี่ยมสุข (เปิดสอนระดับอนุบาล ถึงระดับประถมศึกษา)

6.6.2 สถานศึกษาของรัฐบาล 5 แห่ง ประกอบด้วย โรงเรียนพัคฆภูมิพิสัย (เปิดสอนระดับอนุบาล ถึงระดับประถมศึกษา) โรงเรียนอนุบาลพัคฆภูมิพิสัย (เปิดสอนระดับอนุบาล ถึงระดับประถมศึกษา) โรงเรียนพัคฆภูมิวิทยาคาร (เปิดสอนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และตอนปลาย) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย (เปิดสอนในระดับก่อนวัยเรียน) ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย

6.6.3 ศิลปวัฒนธรรม ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัยส่วนใหญ่เป็นคนพื้นเมืองชาวอีสานดั้งเดิม นับถือศาสนาพุทธ มีภาษาไทยอีสานเป็นภาษาในการสื่อสาร ผู้คนยึดมั่นขนบธรรมเนียมประเพณี โอบอ้อมอารี รักหมู่คณะ ร่าเริงสนุกสนาน จะเห็นได้จากความร่วมมือในการจัดงานประเพณีงานบุญ ซึ่งจะมีตลอดปี เรียกว่า “ซัดสิบสอง ครองสิบสี่” เพราะมีความเคารพศรัทธาศาสนาให้ความเคารพนับถือผู้ใหญ่ รักถิ่นฐานบ้านเกิด จะยึดถือสิ่งที่ยึดปฏิบัติสืบต่อกันมา ไม่ว่าจะเป็นการประกอบอาชีพหรือการกินอยู่ การรวมกลุ่ม

องค์กรต่างๆ เป็นองค์กรที่มีรูปแบบชัดเจน

6.6.4 การศาสนา ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลพยุหะภูมิพิสัยส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ ประมาณ ร้อยละ 99.40 ศาสนาอื่น ประมาณร้อยละ 1.60 โดย ศาสนสถานอันเป็นศูนย์รวมจิตใจ และที่ประกอบศาสนกิจของพุทธศาสนิกชน โดยมีสถาบันหรือองค์กรทางศาสนา คือ วัด จำนวน 4 แห่ง ศาลเจ้า จำนวน 1 แห่ง และ โบสถ์(คริสต์จักร) จำนวน 2 แห่ง

6.6.5 ข้อมูลด้านสาธารณสุขของรัฐ สถานบริการสาธารณสุขของรัฐ ประกอบด้วย โรงพยาบาลชุมชน ขนาด 90 เตียง จำนวน 1 แห่ง สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ จำนวน 1 แห่ง คลินิก (เอกชน) จำนวน 7 แห่ง และศูนย์บริการสาธารณสุขเทศบาลตำบลพยุหะภูมิพิสัย จำนวน 1 แห่ง

6.6.6 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยงานที่ต้องออกไปช่วยเหลือประชาชน ยามเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินพร้อมทั้งเฝ้าระวังและเตรียมความพร้อมในการให้ความช่วยเหลือประชาชนเมื่อ เกิดสาธารณภัยทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็น อัคคีภัย อุทกภัย วาตภัย และภัยอื่นๆ ดังนั้นความพร้อม จึงเป็นสิ่งสำคัญที่หน้าที่ต้องมีและยึดถือปฏิบัติ มีอัตรากำลังและเครื่องมือ อุปกรณ์ เครื่องใช้ ประกอบด้วย

- 1) อัตรากำลังพล จำนวน 15 คน
- 2) สมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อป.พร.) จำนวน 171 คน
- 3) รถยนต์บรรทุกน้ำดับเพลิง ขนาดความจุน้ำ 10,000 ลิตร จำนวน 2 คัน
- 4) รถบรรทุกน้ำดับเพลิง ขนาดความจุน้ำ 6,000 ลิตร จำนวน 1 คัน
- 5) รถยนต์เคลื่อนที่เร็วกู้ภัย (เล็ก) จำนวน 1 คัน
- 6) เครื่องยนต์สูบน้ำดับเพลิงชนิดหาบหาม จำนวน 1 เครื่อง
- 7) เรือยนต์ จำนวน 1 ลำ
- 8) เบอร์โทรแจ้งเหตุ สายด่วนเบอร์ 199 และ 0-4379-1199

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 1. งานวิจัยในประเทศ

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาลตำบลพยุหะภูมิพิสัย อำเภอพยุหะภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม มีดังนี้

อังคณา วงษ์นอก (2547 : 112-114) ได้ทำการศึกษาการบริหารในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตอำเภอนาดูน



จังหวัดมหาสารคาม พบว่า การบริหารในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยอยู่ในระดับปานกลาง ระดับการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรเพศชาย และเพศหญิง บุคลากรที่ดำรงตำแหน่งกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน และระดับการศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษาขึ้นไป มีการบริหารในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นรายได้จากทั้ง 5 ด้านพบว่าด้านที่มีผลการบริหารระดับสูง มีจำนวน 1 ด้าน คือด้านการวางแผน และมีผลระดับปานกลางมี 4 ด้านคือ ด้านจัดองค์กร ด้านการประสานงาน ด้านการบังคับบัญชาสั่งการ และด้านการควบคุม

พันทิพา พันธุ์สุรินทร์ (2548 : 82-84) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา 5 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองขุ่นใหญ่ อำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาค้นคว้า พบว่า ประชาชนตำบลหนองขุ่นใหญ่มีส่วนร่วมในขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี คือ การเตรียมการจัดทำแผน การกำหนดปัญหาและแนวทางในการพัฒนาหมู่บ้าน การกำหนดและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาในระดับตำบล การกำหนดแนวทางการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากการมีส่วนร่วมทั้ง 5 ขั้นตอนนี้พบว่า กลุ่มประชาชนที่ให้ความร่วมมือในทุกขั้นตอนเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย คือ กลุ่มประชาคมหมู่บ้าน กลุ่มคณะกรรมการหมู่บ้าน และกลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน

มังกร ศรีชะโคตร (2549 : 90-91) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบล กรณีศึกษา : ตำบลดงใหญ่ อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดมหาสารคาม ได้ทำการศึกษาตัวแปรด้าน เพศ อายุ ตำแหน่งทางสังคม อาชีพ รายได้ ความต้องการมีเกียรติยศ ความต้องการมีความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้าน ความคาดหวังต่อรางวัลประกวดพบว่า อายุ อาชีพ รายได้ และความต้องการมีความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้าน ไม่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาตำบล ส่วน เพศ ตำแหน่งทางสังคม ความต้องการมีเกียรติยศ และความคาดหวังต่อรางวัลประกวด มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาตำบลในส่วนระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบลอยู่ในระดับปานกลาง

ชยพล โบราณมูล (2549 : 68-70) ได้ทำการศึกษาสภาพปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม โดยรวมและรายได้ อยู่ในระดับปานกลาง ประชาชนที่มีเพศต่างกัน มีปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม



ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนด้านการศึกษาประชาชนที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่า และประชาชนที่มีการศึกษาระดับปวส./อนุปริญญา มีปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม ด้านการวางแผนชุมชน มากกว่า ประชาชนที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษา อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ไพรพ ถนัดคำ (2549 : 65-67) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกตามเพศ และระดับการศึกษาที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

วันชัย พวงเงิน (2550 : 50-54) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลกโกรลาค อำเภอกงไกรลาศ จังหวัดสุโขทัย ผลการศึกษาพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลกโกรลาคโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลกโกรลาค คือ ควรมีการรณรงค์และส่งเสริมให้ประชาชนได้รับรู้ความเข้าใจในการมีส่วนร่วมคิดวิเคราะห์และเสนอแนะข้อคิดเห็นในการพัฒนาเทศบาล อีกทั้งยังมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ความต้องการเพื่อเป็นข้อมูล ในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของเทศบาล และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบว่าเทศบาลได้ใช้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ถึงพร้อมซึ่งการจัดสรรทรัพยากรที่ดีและคุ้มค่าต่อชุมชนหรือไม่เพียงใด ในส่วนของเทศบาลนั้นควรที่จะแจ้งให้ประชาชนได้รับทราบการใช้จ่ายงบประมาณว่าได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนมากน้อยเพียงใด เพื่อความโปร่งใสในตามหลักธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการที่ดี

ศุวิษณ สุวรรณาคะ (2552 : 75-77) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและอนุรักษ์ป่าชุมชนเทือกเขาทะลาย เขตตำบลนายายอามและตำบลวังใหม่ อำเภอนายายอาม จังหวัดจันทบุรี ผลการวิจัยพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและอนุรักษ์ป่าชุมชนโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ผลการเปรียบเทียบปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและอนุรักษ์ป่าชุมชนเทือกเขาทะลาย ประชาชนที่มีเพศ อายุ ตำแหน่งทางสังคม ความรู้ความเข้าใจ ช่าง

ทางการรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่างกันมีส่วนร่วมต่อการพัฒนาและอนุรักษ์ป่าชุมชน โดยรวมไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สมบัติ บินตุล (2552 : 104-108) ได้ทำการวิจัยเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย ผลการวิจัยพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคายโดยรวมอยู่ในระดับน้อย ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานคือ เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ และระยะเวลาการอยู่ในชุมชน โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

สุปรีย์ยา กำไลทอง (2552 : 110-114) ได้ทำการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของสมาชิกประชาคมตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองจังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกประชาคมตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนผลการเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกประชาคมตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ที่มีความแตกต่างเรื่องเพศ ระดับอายุ และการประกอบอาชีพ พบว่า ประชาคมที่มีเพศต่างกันมีระดับการมีส่วนร่วมต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ประชาคมที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน ไม่พบความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ประชาคมที่มีการประกอบอาชีพ แตกต่างกัน โดยรวม ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

กวีณา คำก้อน (2552 : 81-82) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลห้วยผึ้ง อำเภอห้วยผึ้ง จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานเทศบาลตำบลห้วยผึ้ง โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าอยู่ในระดับมาก 1 ด้าน คือด้านการมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา และอยู่ในระดับปานกลาง 3 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรมการมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน และการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล ส่วนผลการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานเทศบาลตำบลห้วยผึ้ง โดยรวมพบว่า ประชาชนที่มีเพศต่างกันมีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานเทศบาลตำบลห้วยผึ้งแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยพบว่าเพศชายมีส่วนร่วมมากกว่าเพศหญิง

จำแนกตามช่วงอายุ โดยรวม ไม่มีความแตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05 จำแนกตามระดับการศึกษาโดยรวม ไม่มีความแตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

ศรีจรรรยา โชติก (2552 : 53-55) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของบุคลากรในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของบุคลากรในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ บุคลากรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ มีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และมีส่วนร่วมในการประเมินผล อยู่ในระดับน้อย ผลการวิเคราะห์ห้ด้านปัจจัยบุคลากร คือ ตำแหน่ง ประสบการณ์ หน่วยงาน ต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ พบว่า ปัจจัยด้านตำแหน่งการปฏิบัติงานและประสบการณ์ในกระบวนการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐที่แตกต่างกัน จะส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐที่แตกต่างกัน ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 ส่วนการไม่มีประสบการณ์เกี่ยวกับ PMQA ระยะเวลาการมีประสบการณ์ และหน่วยงานที่ปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ไม่แตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของปัจจัยด้านความรู้และทัศนคติต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ พบว่า ปัจจัยด้านทัศนคติมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 แต่ปัจจัยด้านความรู้ ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมในองค์กร คือ การจัดองค์กรวัฒนธรรมองค์กร การสื่อสาร แรงจูงใจด้านปัจจัยนามัย และแรงจูงใจด้านปัจจัยจูงใจ ต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ พบว่าปัจจัยด้านการสื่อสารและแรงจูงใจ ด้านปัจจัยนามัย มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 ส่วนปัจจัยด้านการจัดองค์กร วัฒนธรรมองค์กร และแรงจูงใจด้านปัจจัยจูงใจ ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05

สัญญา เคนากุมิ (2554 : 76-79) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อสมรรถนะการทำงานของบุคลากรมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า บุคลากรมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคามมีคุณภาพชีวิตในการทำงาน โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลางทั้งหมด บุคลากรมีความผูกพันต่อองค์กร โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง บุคลากรมี

สมรรถนะการทำงานโดยรวมอยู่ในระดับสูง ส่วนปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อสมรรถนะการทำงานของบุคลากรมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม ได้แก่ ความเชื่อมั่นอย่างแรงกล้าในการยอมรับเป้าหมายและยอมรับค่านิยมขององค์กร ลักษณะงานมีส่วนส่งเสริมด้านบูรณาการทางสังคมของผู้ปฏิบัติงาน ความสมดุลระหว่างชีวิตกับการทำงาน โดยส่วนรวม ประเภทของบุคลากรและที่พักอาศัย

## 2. งานวิจัยต่างประเทศ

อัลวิน (Alvin. 1959 : 147 – 157) กล่าวถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมได้แก่ เพศอายุ สถานภาพสังคม การศึกษา อาชีพ ถิ่นที่อยู่อาศัย ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นจำนวนสมาชิกในครอบครัวและลักษณะของครอบครัว ตลอดจนค่านิยมของสังคม

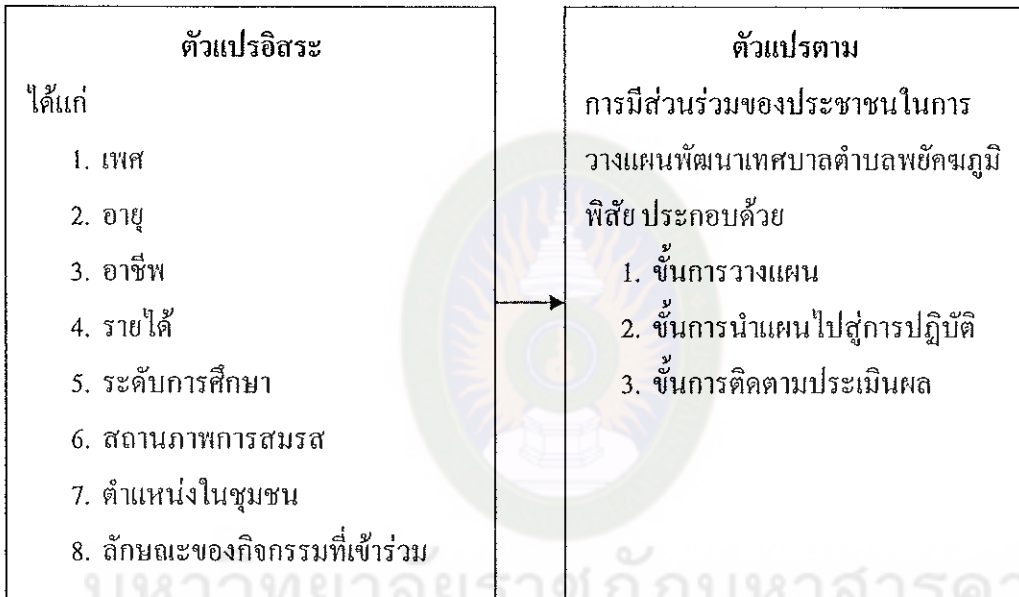
คัฟแมนท์ (Kaufman. 1949 : 7) ได้ศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนในชนบท พบว่า อายุ เพศ การศึกษา ขนาดของครอบครัว อาชีพ รายได้ และความยาวนานในการอาศัยในท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากผลงานวิจัยดังกล่าวข้างต้นสรุปว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้าและสนองต่อความต้องการของประชาชนในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร การจัดทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่การพัฒนาจะบรรลุเป้าหมาย หรือไม่เพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับศักยภาพทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่จะต้องได้รับการปรับปรุงพัฒนาอย่างเป็นกระบวนการและต่อเนื่อง เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่เป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ และการให้บริการแก่ประชาชนในชุมชน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการพัฒนาด้านระบบการบริหารในทุกด้านเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้ทันต่อสภาพการณ์ของสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วตามกระแสการพัฒนาของประเทศ รวมทั้งการพัฒนาเพื่อสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ท้องถิ่น ทั้งในด้านการบริหารและบริการอย่างสูงสุด มีประสิทธิภาพการพัฒนาด้านการบริหารและบริการประชาชนรวมถึงการไขปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้ตรงกับความต้องการมากที่สุด การวางแผนจึงเป็นเสมือนเครื่องมือ หรือกลไกที่จำเป็นต่อการบริหารงานสามารถกำหนดทิศทางการดำเนินงานล่วงหน้าได้อย่างมีเหตุผล ซึ่งปรากฏออกมาในลักษณะรูปแบบเอกสารที่ศึกษาได้ ทำให้สามารถตรวจสอบความถูกต้องหรืออาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อผิดพลาดต่างๆ ที่เกิดขึ้นโดยพิจารณาจากแผนงานที่กำหนดไว้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาประกอบกับรัฐบาลได้ให้

ความสำคัญในด้านการบริหารงาน โดยยึดแผนเป็นหลักทุกระดับทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น

### กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้นำเอา กรอบแนวคิดของกองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง (2543 ก : 35-37) มาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ ดังนี้



แผนภาพที่ 5 กรอบแนวคิดการวิจัย