

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นเพื่อศึกษาปัจจัยในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอขุนตาล และอำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย โดยมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาปัจจัยในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอขุนตาล และอำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย 2) ศึกษาความสัมพันธ์ของปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอขุนตาลและอำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย 3) เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรค และแนวทางแก้ไขปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตอำเภอขุนตาลและอำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย โดยผู้เขียนได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร ตำรา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับบริบทอำเภอขุนตาล และอำเภอเทิง การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบล แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทบทวนวรรณกรรม เพื่อเป็นแนวทางในการวิจัย ซึ่งจะนำเสนอตามลำดับ ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
4. แนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบล
5. ข้อมูลพื้นฐานอำเภอขุนตาลและอำเภอเทิง
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

หลักการบริหารการจัดการ (Administration and Management Principle)

การบริหารจัดการ อองรี ฟาโยล (Henri Fayol) เชื่อว่าเป็นไปได้ที่เราจะหาทางศึกษาถึงศาสตร์ที่เกี่ยวกับการจัดการ ที่สามารถใช้ได้กับการจัดการทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นการจัดการงานอุตสาหกรรม หรืองานรัฐบาลโดยสรุปสาระสำคัญไว้ดังนี้

1. หน้าที่การจัดการ (Management Functions) กระบวนการจัดการงานประกอบด้วยหน้าที่ต่าง ๆ 5 ประการ คือ

1.1 การวางแผน (Planning) หมายถึง การคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่จะเกิดผลกระทบต่อธุรกิจ และกำหนดขึ้นเป็นแผนการปฏิบัติงาน หรือวิถีทางที่จะปฏิบัติขึ้นไว้เป็นแนวทางการทำงานในอนาคต

1.2 การจัดการองค์การ (Organizing) หมายถึง การจัดให้มีโครงสร้างของงานต่างๆ และอำนาจหน้าที่ให้อยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสมที่จะช่วยให้งานขององค์การบรรลุผลสำเร็จได้

1.3 การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) หมายถึง การสั่งการงานต่าง ๆ แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในการทำงานของคณาและองค์การที่มีอยู่ รวมถึงการติดต่อสื่อสารภายในองค์การ

1.4 การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้ และไปสู่เป้าหมายเดียวกันในที่สุด

1.5 การควบคุม (Controlling) หมายถึง การที่จะต้องกำกับดูแลให้สามารถควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ที่ทำไปนั้นเข้ากันได้กับแผนที่วางไว้แล้ว

2. เกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้บริหาร ผู้บริหารระดับสูงจะต้องมีคุณลักษณะพร้อมด้วยความสามารถทางร่างกาย จิตใจ ไหวพริบ การศึกษาหาความรู้เทคนิคในการทำงานและประสบการณ์ต่างๆ ซึ่งรวมเรียกว่าความสามารถทางด้านการจัดการ ซึ่งต่างจากพนักงานระดับปฏิบัติที่จะเน้นหนักที่เทคนิควิธีการทำงานเป็นสำคัญ

3. หลักการจัดการ (Management Principle) อองรี ฟาโยล ได้นำเสนอหลักการสำคัญ 14 ประการ ดังนี้

3.1 หลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority & Responsibility)

3.2 หลักของการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (Unity of Command)

3.3 หลักของการมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน (Unity of Direction)

3.4 หลักของการดำรงไว้ซึ่งสายงาน (Scalar Chain)

3.5 หลักของการแบ่งงานกันทำ (Division of Work or Specialization)

3.6 หลักเกี่ยวกับระเบียบวินัย (Discipline)

3.7 หลักการถือประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นรองจากประโยชน์ส่วนรวม (Subordination of Individual to General Interest)

3.8 หลักของการให้ผลตอบแทน (Remuneration)

3.9 หลักของการรวมอำนาจไว้ส่วนกลาง (Centralization)

3.10 หลักของความมีระเบียบเรียบร้อย (Order)

3.11 หลักของความเสมอภาค (Equity)

3.12 หลักของการมีเสถียรภาพของการว่าจ้างทำงาน (Stability of Tenure)

3.13 หลักของความคิริริเริ่ม (Initiative)

3.14 หลักของความสามัคคี (Esprit de Corps)

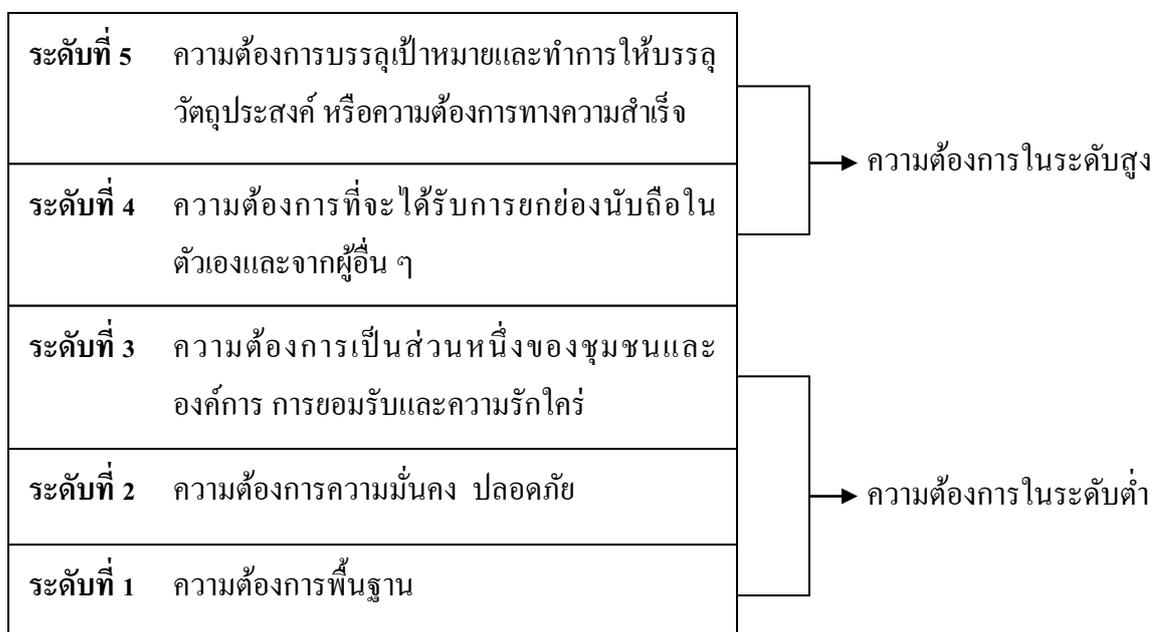
จากการศึกษาหลักการจัดการองค์การ อองรี ฟาโยล (Henri Fayol) ผู้เขียนได้ยึดเป็นแนวทางในการวิจัยครั้งนี้ โดยปรับเป็นตัวแปรด้านปัจจัยการบริหารองค์ ซึ่งผู้เขียนได้ปรับให้เข้ากับการวิจัยครั้งนี้ โดยยึดกระบวนการจัดการ 5 ประการ คือ 1) การเตรียมทีมงานและคณะกรรมการและบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผน 2) การเชื่อมประสานทั้งกับชุมชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่และภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการร่วมกันจัดเตรียมทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 3) กำหนดกิจกรรมที่ทำให้ชุมชนในท้องถิ่นสามารถมีรายได้เพียงพอต่อการหล่อเลี้ยงชุมชนของตนเอง 4) กำหนดวิธีการหรือขั้นตอนที่ท้องถิ่นเลือกที่จะปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ และบรรลุถึงพันธกิจที่ต้องการ และ 5) การควบคุมและติดตาม โครงการหรือกิจกรรมที่องค์การ ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายในแผนพัฒนาองค์การ ซึ่งเป็นไปตามหลักการจัดการองค์การ อองรี ฟาโยล

ทฤษฎีแรงจูงใจของมาสโลว์ (Maslow's General Theory of Human Motivation)

จากทฤษฎีแรงจูงใจของมาสโลว์มีส่วนเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของมนุษย์ ดังนี้

1. คนทุกคนมีความต้องการและความต้องการนี้จะมียู่ตลอดเวลาและไม่มีที่สิ้นสุด
2. ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้วจะไม่ใช่สิ่งจูงใจอีก ความต้องการที่ไม่ได้รับการตอบสนองเท่านั้นที่จะเป็นสิ่งจูงใจพฤติกรรม
3. ความต้องการของคนจะมีลักษณะเป็นลำดับขั้นตอนจากต่ำไปสูงตามลำดับ กล่าวคือ เมื่อความต้องการในระดับต้นได้รับการตอบสนองแล้วความต้องการระดับสูงจะเรียกร้องให้มีการตอบสนอง

ภาพที่ 2.1 ขั้นตอนลำดับความต้องการของมาสโลว์



(นิรัตน์ สังข์จีน, 2548 : 32)

ทฤษฎีแรงจูงใจ ERG ของ Alderfer

เป็นทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์แต่ไม่คำนึงถึงขั้นความต้องการว่าความต้องการใดเกิดขึ้นก่อนหรือหลัง และความต้องการหลาย ๆ อย่างอาจเกิดขึ้นพร้อมกันได้ ความต้องการตามทฤษฎี ERG จะมีน้อยกว่าความต้องการตามลำดับขั้นของมาสโลว์ โดยแบ่งออกเป็น 3 ประการ ดังนี้ (Henri Fayol, 1995 : อ้างถึงใน นิรัตน์ สังข์จีน, 2548 : 32)

1. ความต้องการเพื่อการดำรงชีวิต (Existing Needs) ความต้องการที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ ความต้องการทางด้านกายภาพกับความต้องการทางด้านความปลอดภัย และความต้องการทางด้านวัตถุที่อธิบายถึงความต้องการสองขั้นตอนแรกในทฤษฎีการจูงใจของมาสโลว์เข้าไว้ด้วยกัน และความต้องการนี้จะเป็นแบบที่ว่า หากมีผู้หนึ่งผู้ใดได้รับความต้องการนี้อีกฝ่ายหนึ่งก็ต้องเสียความต้องการนี้ไป
2. ความต้องการความสัมพันธ์ (Relatedness Needs) คือ ความต้องการในด้านที่จะมีความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ๆ อาทิ สมาชิก ในครอบครัว เพื่อนร่วมงานกับเพื่อนกับบุคคลที่เกี่ยวข้องพันด้วย ความต้องการนี้ตรงกันข้ามกับความต้องการเพื่อการดำรงชีวิต ความพอใจของพวกเขาจะขึ้นอยู่กับอยู่กับการแบ่งส่วนซึ่งกันและกัน ความเข้าใจร่วมและอิทธิพลของปฏิสัมพันธ์ที่มีต่อกัน
3. ความต้องการความเจริญก้าวหน้า (Growth Needs) ความต้องการนี้เป็นผลงานที่บุคคลเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจังกับสภาพแวดล้อมของเขา เช่น ครอบครัว งานและกิจกรรมด้านสันตนาการ

ความพอใจในการเจริญก้าวหน้าได้มาจากบุคคลนั้นเผชิญปัญหาในสภาพแวดล้อมที่ทำให้เขาได้ใช้ความสามารถอย่างเต็มที่ หรือได้พัฒนาความสามารถมากขึ้น

ทฤษฎีสองปัจจัยของเฮร์ซเบิร์ก (The Two-Factor Theory)

ทฤษฎีสองปัจจัยของเฮร์ซเบิร์ก กล่าวว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการทำงานแยกได้ 2 ประเภทคือ ดังนี้ (นิรัตน์ สังข์จีน, 2548 : 32)

1. ปัจจัยค้ำจุน (Hygiene Factor) เป็นปัจจัยพื้นฐานอันจำเป็นที่ทุกคนต้องได้รับการตอบสนอง ปัจจัยเหล่านี้มิใช่สิ่งจูงใจที่จะทำให้คนทำงานมากขึ้น แต่เป็นปัจจัยที่ต้องมี เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่พอใจในงานที่ทำ ปัจจัยค้ำจุนนี้จะเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของงาน (Job Context) จึงเปรียบได้ว่าเป็นผู้มีแรงจูงใจภายนอกที่จะทำให้เกิดรางวัลแก่ผู้ทำงาน ปัจจัยค้ำจุนเหล่านี้ ได้แก่

- 1.1 สภาพการทำงาน
- 1.2 นโยบายและการบริหารงาน
- 1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในหน่วยงาน
- 1.4 สถานภาพในการทำงาน
- 1.5 การควบคุมดูแล
- 1.6 ความมั่นคงในการทำงาน
- 1.7 เงินเดือนและค่าตอบแทน

2. ปัจจัยจูงใจ (Motivator Factor) เป็นปัจจัยที่เป็นตัวกระตุ้นให้คนทำงานอย่างเต็มความสามารถที่เข้ามามีอยู่ ปัจจัยนี้จะเกี่ยวกับเนื้อหาของงาน (Job content) เปรียบได้ว่าเป็นผู้มีแรงจูงใจภายในที่จะทำให้เกิดรางวัลที่คนจะรับรู้ หรือรู้สึกได้จากการทำงาน ทำให้เกิดแรงจูงใจในตัวเอง (Self – motivated) ปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่

- 2.1 การยอมรับนับถือ
- 2.2 โอกาสก้าวหน้าในหน้าที่การงาน
- 2.3 ความรับผิดชอบ
- 2.4 การพัฒนาในตัวเอง
- 2.5 ความสำเร็จในการทำงาน
- 2.6 ลักษณะของงาน

สรุป จากทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ทฤษฎีแรงจูงใจของมาสโลว์ ทฤษฎีแรงจูงใจ ERG ของอัลเดอร์เฟอร์ และทฤษฎีสองปัจจัยของเฮร์ซเบิร์ก แสดงให้เห็นการดำเนินการเพื่อเสริมสร้างการปฏิบัติงานร่วมกันจะต้องนำทฤษฎีทั้ง 3 ทฤษฎีมาประยุกต์ใช้ โดยการจะเสริมสร้างการปฏิบัติงานแบบมีส่วนร่วมนั้น จำเป็นจะต้องทราบก่อนว่าบุคคลที่เราร่วมงานด้วยนั้นมีความต้องการในลำดับใดตามทฤษฎีแรงจูงใจของมาสโลว์ ถ้าความต้องการอยู่ในระดับที่ 3 ก็คือความต้องการเป็นส่วนหนึ่งของ

ชุมชนและองค์กร ความต้องการยอมรับนับถือและรักใคร่จากคนอื่น หรือความต้องการในระดับที่ 4 คือ ความต้องการที่จะได้รับการยกย่องนับถือในตัวเองและจากผู้อื่น หรือความต้องการความสัมพันธ์ ความต้องการความเจริญก้าวหน้า ตามทฤษฎีแรงจูงใจของ อี.อาร์.จี การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมต้องใช้วิธีการที่ตอบสนองต่อความต้องการเหล่านั้น เช่น การให้การยกย่องยอมรับ นับถือ และให้ความสำคัญ ในการเข้ามามีส่วนร่วมการเปิดโอกาสให้เข้าร่วมโดยถือว่าเป็นคนสำคัญของกลุ่ม เป็นต้น ในทำนองเดียวกันกับทฤษฎีสองปัจจัยของ เฮอริชเบิร์ก ซึ่งต้องนำทั้งปัจจัยค่าจูน และปัจจัยจูงใจ มาใช้ในการเสริมสร้างการปฏิบัติงานแบบมีส่วนร่วม เช่น การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันระหว่างบุคคล ในหน่วยงาน สถานภาพในการทำงานต้องชัดเจน และการให้เกียรติซึ่งกันและกัน รวมทั้งใช้ปัจจัย ในการจูงใจ เช่น การยอมรับนับถือ การมอบหมายหน้าที่ให้รับผิดชอบ และถือว่าความสำเร็จ ในการทำงานเกิดขึ้นได้เพราะการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้เขียนได้เลือกปัจจัยในการเสริมสร้าง การปฏิบัติแบบมีส่วนร่วมเหล่านี้มาเป็นตัวแปรต้น ในการศึกษาปัจจัยในการวางแผนพัฒนาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอขุนตาลและอำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากขอบเขตของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ มีขอบเขตอยู่ที่การศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ประเภทองค์กรบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล จึงนำเสนอเอกสาร ดังนี้

1. องค์กรบริหารส่วนจังหวัด

1.1 ประวัติความเป็นมาขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด

ประวัติความเป็นมาขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีดังนี้ (วุฒิสาร ตันไชย และ คณะ, 2547 : 11 – 20)

การจัดรูปแบบขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ หนึ่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้มีการปรับปรุงแก้ไขและวิวัฒนาการมาตามลำดับ โดยจัดให้สภาจังหวัดขึ้น เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2476 ตามความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ฐานะของ สภาจังหวัด ขณะนั้นมีลักษณะเป็นองค์กรแทนประชาชนทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแนะนำ แก่คณะกรรมการจังหวัดยังมีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือ เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามกฎหมาย ต่อมาในปี พ.ศ.2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481ขึ้นโดยมีความประสงค์ที่จะแยกกฎหมายเกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะสำหรับสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฯ นั้นยังมีได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะและบทบาทของสภาจังหวัดไปจากเดิมกล่าวคือ สภาจังหวัดยังคงทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของคณะกรรมการจังหวัดเท่านั้นจนกระทั่งได้มี

การประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบ บริหารราชการในส่วนจังหวัดของกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ โดยตรงแทนคณะกรรมการจังหวัดเดิม โดยผลแห่งพระราชบัญญัติฯ นี้ทำให้สภาจังหวัด มีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เนื่องจากบทบาทและการดำเนินงานของสภาจังหวัด ในฐานะที่ปรึกษา ซึ่งคอยให้คำแนะนำและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของจังหวัดไม่สู้จะได้ผล ตามความมุ่งหมายเท่าใดนักจึงทำให้เกิดแนวคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการปกครองตนเองยิ่งขึ้นในปี พ.ศ.2498 อันมีผลให้เกิด “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” ขึ้นตามภูมิภาคต่อมาได้มีการประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดให้องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่ง เมื่อสภาจังหวัดแปรสภาพมาเป็น สภาการปกครองท้องถิ่น จึงมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก ดังนั้นเพื่อประโยชน์ ในการทำความเข้าใจอำนาจหน้าที่และบทบาทของสภาจังหวัดจากอดีตจนถึงปัจจุบัน จึงขอแบ่งระยะ วิวัฒนาการของสภาจังหวัดออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 ในอดีต (พ.ศ.2476 - 2498) นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2476 ที่ได้มีการจัดตั้งสภา จังหวัดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ซึ่งนับเป็นจัดกำเนิด และรากฐานของการพัฒนา ที่ทำให้มีหน่วยงานปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นจนถึงปี พ.ศ.2498 นั้น อาจกล่าว โดยสรุปถึงฐานะอำนาจหน้าที่บทบาทของสภาจังหวัดได้ว่ามีลักษณะ ดังนี้

ฐานะสภาจังหวัดในขณะนั้นก็ยังมิได้มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นและเป็นนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามกฎหมายเป็นเพียงองค์กร ตัวแทน ประชาชนรูปแบบหนึ่งที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำแก่จังหวัด ซึ่งพระราชบัญญัติ บริหารราชการแห่ง พระราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2476 กำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคอำนาจ การบริหารงานในจังหวัดอยู่ภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานสภาจังหวัดจึงมีบทบาทเป็นเพียงที่ปรึกษาเกี่ยวกับกิจการของสภาจังหวัดแก่คณะกรรมการ จังหวัดและคณะกรรมการจังหวัดไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามเสมอไป กระทั่งในปี พ.ศ.2495 ได้มีการตรา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนแผ่นดินกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สภาจังหวัดเปลี่ยน บทบาทจากสภาที่ปรึกษาของกรรมการจังหวัดมาเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับอำนาจ หน้าที่ของสภาจังหวัดพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481 มาตรา 25 ได้กำหนดให้สภาจังหวัดมีอำนาจ หน้าที่ ดังต่อไปนี้

1.1.1 ตรวจสอบและรายงานเรื่องงบประมาณที่ทางจังหวัดตั้งขึ้น และสอบสวนการคลัง ทางจังหวัดตามระเบียบ ซึ่งจะได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้

1.1.2 แบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างบรรดาเทศบาลในจังหวัด

1.1.3 เสนอข้อเสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อคณะกรรมการจังหวัดในกิจการจังหวัดดังต่อไปนี้

- 1) การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
- 2) การประถมศึกษาและอาชีวศึกษา
- 3) การป้องกันโรค การบำบัดโรค การจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล
- 4) การจัดให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ
- 5) การกสิกรรมและการขนส่ง
- 6) การเก็บภาษีอากรโดยตรง ซึ่งจะเป็นรายได้ส่วนจังหวัด
- 7) การเปลี่ยนแปลงเขตหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และเขตเทศบาล

1.1.4 ให้คำปรึกษาในกิจการคณะกรรมการจังหวัดร้องขอ

ระยะที่ 2 ในปี (พ.ศ.2498-2540) การจัดตั้งและการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลและประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่ง ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และในพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ เช่น การรักษาความสงบ เรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม การสาธารณสุข การป้องกันโรค การบำบัดโรค และการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล เป็นต้น

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังอาจทำกิจการซึ่งอยู่นอกเขตเมื่อกิจการนั้น จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน โดยได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัด หรือสภาตำบลที่เกี่ยวข้องนั้น และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้วด้วย

ระยะที่ 3 ปี (พ.ศ.2540 - ปัจจุบัน) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 62ก ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2540 โดยใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2540 เป็นต้นมา พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดเป็นกฎหมายที่กล่าวถึงระเบียบวิธีการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแทนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 สำหรับเหตุผลของการใช้พระราชบัญญัตินี้ อาจพิจารณาได้จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติซึ่งระบุว่า “โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่ทั้งจังหวัดที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาล และเทศบาล เมื่อได้มีพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล

ในการนี้สมควรปรับปรุงบทบาท และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกัน และปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น”

นอกจากจะพิจารณาในเหตุผลของพระราชบัญญัติแล้ว จากบันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ครั้งที่ 2 วันที่ 13 มีนาคม 2540 ที่ประชุมได้อภิปรายประเด็นวัตถุประสงค์ของการออกกฎหมายสรุปว่า

- 1) เพื่อจัดระบบบริหารให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งปัจจุบันมีปัญหาด้านการบริหาร การจัดการด้านพื้นที่ และรายได้ซ้ำซ้อน
- 2) เพื่อเป็นการปรับเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงของการเมืองการปกครองท้องถิ่นที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการขยายความ เจริญเติบโตของแต่ละท้องถิ่น
- 3) เพื่อเป็นการถ่ายโอนอำนาจการปกครองส่วนภูมิภาคมาสู่ท้องถิ่น โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ในการประสานกับองค์กรปกครองท้องถิ่น การประสานกับรัฐบาล และตัวแทนหน่วยงานของรัฐการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณที่เคยอยู่ในภูมิภาคไปอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 4) เพื่อเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น โดยจะเพิ่มอิสระให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากขึ้นด้วย โดยการลดการกำกับดูแลจากส่วนกลางลง

1.2 การจัดตั้งและฐานะ

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 กำหนดให้มีหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งเรียกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีอยู่ในทุกจังหวัด ๆ ละ 1 แห่ง รวม 75 แห่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีพื้นที่รับผิดชอบทั่วทั้งจังหวัด โดยทับซ้อนกับพื้นที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น คือ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้น ความเป็นนิติบุคคลก่อให้เกิดความสามารถในการทำนิติกรรม ความเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก่อให้เกิดอำนาจ หน้าที่ และขอบเขตพื้นที่ในการใช้อำนาจหน้าที่นั้น

1.3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีโครงสร้างเป็น 2 ส่วน คือ ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและฝ่ายบริหาร

1.3.1 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย สมาชิกที่เป็นผู้แทนของปวงชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี จำนวนสมาชิกที่จะมีได้ในแต่ละจังหวัดจะไม่เท่ากันโดยให้ถือเกณฑ์จำนวนราษฎรตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนที่มีการเลือกตั้ง โดยสรุปจะมีจำนวนสมาชิกในแต่ละจังหวัด ดังนี้

การสิ้นสุดสมาชิกภาพ สมาชิกที่ได้รับการเลือกจะสิ้นสุดสภาพด้วยเหตุต่าง ๆ ดังนี้

- 1) ครบวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี หรือมีการยุบสภาโดยคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- 2) ตาย
- 3) ลาออกโดยยื่นใบลาออกจากตำแหน่งต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การลาออกจะมีผลสมบูรณ์ เมื่อได้ยื่นใบลาออกต่อประธานสภา หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ลงทะเบียนรับตามระเบียบทางราชการ สำหรับใบลาออกที่มีเงื่อนไขเวลาจะมีผลสมบูรณ์เมื่อถึงเวลาที่กำหนดนั้น
- 4) ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออกเมื่อปรากฏว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 5) รัฐมนตรีสั่งให้ออกเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนแล้วปรากฏว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาสัมปทานที่ทำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 6) สภามีมติให้ออกจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมา ซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่สภา หรือกระทำการอันอาจเสื่อมผลประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมติที่ให้ออกจากตำแหน่งต้องไม่ต่ำสามในสี่ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่
- 7) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมดให้ถือว่าเป็นการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.3.2 ฝ่ายบริหารมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร (เดิม) เป็นผู้ช่วย และมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด การแบ่งส่วนราชการของฝ่ายบริหารได้มีพระราชกฤษฎีการะเบียบข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2541 แบ่งหน่วยการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดออกเป็น ส่วน ดังนี้

- 1) ส่วนอำนวยการ
- 2) ส่วนกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 3) ส่วนแผนและงบประมาณ
- 4) ส่วนการคลัง
- 5) ส่วนช่าง
- 6) ส่วนอื่น ๆ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีประกาศองค์การฯ ตั้งขึ้น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัด (ก.จ.)

1.4 อำนาจหน้าที่

ตามพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจตามมาตรา 17 ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (กรมการปกครอง, 2542 : 12)

- 1.4.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- 1.4.2 การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 1.4.3 การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 1.4.4 การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 1.4.5 การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 1.4.6 การจัดการศึกษา
- 1.4.7 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 1.4.8 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 1.4.9 การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- 1.4.10 การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- 1.4.11 การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- 1.4.12 การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
- 1.4.13 การจัดการและดูแลสถานที่ขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- 1.4.14 การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 1.4.15 การพาณิชย์การส่งเสริมการลงทุนและการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- 1.4.16 การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 1.4.17 การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- 1.4.18 การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- 1.4.19 การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- 1.4.20 การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

- 1.4.21 การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- 1.4.22 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 1.4.23 การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- 1.4.24 จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- 1.4.25 สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่นอื่น
- 1.4.26 การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 1.4.27 การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- 1.4.28 จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด
- 1.4.29 กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

2. เทศบาล

2.1 ประวัติความเป็นมาของเทศบาล

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองรูปแบบเทศบาลเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเริ่มจากการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) โดยมีพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 ในส่วนภูมิภาค มีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลท่าฉลอม ร.ศ.124 (พ.ศ.2448)

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 มีพระราชดำริเรื่องการจัดตั้งเทศบาล ปรากฏชัดเจนในธรรมนูญในเมืองจำลอง “คูสิตธานี” บริเวณพระที่นั่งอัมพรสถาน ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นเมืองทดลองการปกครองตนเองในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยธรรมนูญลักษณะการปกครองนคราภิบาล พ.ศ.2461 (ประกาศใช้วันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2461) ให้สิทธิเสรีภาพแก่ราษฎรเมืองคูสิตธานี (เรียกว่าทวยนาคร) ในการบริหารดำเนินงานท้องถิ่น เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาคูสิตธานี ซึ่งเรียกว่าเชษฐบุรุษ ในปี พ.ศ.2465 ประกาศใช้ “กฎธานิโยปการ” เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการเก็บภาษีอากร ได้แก่ ภาษีที่ดิน ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ฯลฯ เพื่อนำไปบำรุงนคร คณะผู้บริหารคูสิตธานี เรียกว่า

คณะกรรมาธิการ ซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากราษฎรในนครนี้ ทำนองเดียวกับระบอบเทศบาลที่ใช้ในสมัยหลัง ๆ ต่อมา

เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2470 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ทรงจัดตั้งคณะกรรมการเรียกว่า “คณะกรรมการจัดการประชาธิปไตย” ประกอบด้วย นายอาร์ ดี เกรก (R.D Craig) ตำแหน่งที่ปรึกษากระทรวงเกษตรธิการ เป็นประธาน อำมาตย์เอก พระกฤษณาพรพันธ์ ผู้เชี่ยวชาญกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นกรรมการ พระยาจินดารักษ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม เป็นกรรมการ และนายเชย ปิตรชาติ เป็นเลขานุการ

คณะกรรมการจัดการประชาธิปไตยมีหน้าที่ศึกษาฐานะสุขาภิบาลในหัวเมืองต่าง ๆ ที่ราชอาณาจักรไทย และในประเทศสิงคโปร์ ชวา ฮอลแลนด์ และฟิลิปปินส์ และได้จัดทำรายงานประกอบการพิจารณาจัดตั้ง “ประชาธิปไตยหรือเทศบาล” ขึ้นกราบบังคมทูล โดยมีสาระเกี่ยวกับ แนวทางในการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ “เทศบาล” ประสิทธิภาพในการจัดทำบริหารสาธารณะเป็นสถาบันสอนการปกครองระบอบประชาธิปไตย

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ทรงมีพระราชประสงค์ให้ราษฎรในท้องถิ่นปกครองตนเอง เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจ ได้เรียนรู้ และทดลอง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democracy) พระองค์ทรงเห็นว่า “มันเป็นการดีแก่ประชาชนอย่างแท้จริงที่เขาจะเริ่มต้นด้วยการควบคุมกิจการท้องถิ่น ก่อนที่พวกเขาพยายามที่จะควบคุมกิจการของรัฐ โดยผ่านทางรัฐสภา” (ชวงส์ ฉายะบุตร, 2539 : 91)

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล และนำเสนอที่ประชุมเทศบาล และส่งร่างพระราชบัญญัติเทศบาลให้กรมร่างกฎหมายพิจารณา แต่เป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่งที่ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้มิได้ออกมาบังคับใช้ เนื่องด้วยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองการปกครองของไทยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475

ต่อมาคณะราษฎรได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติ จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2478 โดยยกฐานะสุขาภิบาลทั้ง 35 แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาล

ในปี พ.ศ. 2496 ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติ เทศบาล และมีการแก้ไขเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่องถึง 9 ครั้ง ปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นไทย รูปแบบเทศบาลเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2523 ซึ่งมีการแก้ไขครั้งสุดท้าย โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 จากวิวัฒนาการรูปแบบการปกครองท้องถิ่นจนถึงปัจจุบัน มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้ยกเลิกการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลจนหมดสิ้นตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ทำให้มีเทศบาลใน ปัจจุบันทั้งสิ้นจำนวน 1,164 แห่ง

การปกครองท้องถิ่นได้เริ่มต้นมาเป็นเวลานานพอสมควรแล้ว แต่การปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นรูปใดก็ยังไม่เข้มแข็งพอ แต่พอจะเป็นหลักได้บ้างก็คือ การปกครองท้องถิ่นรูปแบบของกรุงเทพมหานคร และเทศบาลเท่านั้น ซึ่งรัฐบาลหลายรัฐบาลได้พยายามที่จะพัฒนารูปแบบให้เหมาะสมกับประเทศไทยอยู่หลายครั้ง โดยมีการทดลองรูปแบบเมืองพัทยาแต่ก็ไม่ได้ผลเท่าที่ควร จึงกลับมาดำเนินการในรูปแบบเทศบาล โดยให้เมืองพัทยาบริหารตามรูปแบบของเทศบาลนครในปัจจุบันนี้ กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 78 ข้อที่ 3 ให้สามารถรวมการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดให้เป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่ทั้งจังหวัดได้ดังนี้

มาตรา 78 ข้อที่ (3) กระจายอำนาจ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

2.2 ขนาดของเทศบาล

เทศบาลในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ตามจำนวนประชากรและรายได้ของเทศบาลนั้น ๆ ในพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 มาตรา 9, 10, 11 ได้กำหนดขนาดเทศบาลดังนี้

2.2.1 เทศบาลตำบล การยกฐานะท้องถิ่นใดให้เป็นเทศบาลตำบลกฎหมายไม่ได้กำหนดจำนวนราษฎร และความหนาแน่นของราษฎรไว้แต่ประการใดเพียงกำหนดไว้ดังนี้

- 1) เป็นท้องถิ่นที่มีพลเมืองหนาแน่นพอสมควร
- 2) มีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด ในทางปฏิบัติ

ท้องถิ่นจะยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นมักจะได้แก่ องค์กรปกครองท้องถิ่น รูปสุขาภิบาลอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ได้วางหลักเกณฑ์การยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลไว้ดังนี้

- (1) มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้วมาตั้งแต่ 5,000,001 บาทขึ้นไป
- (2) มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนเป็นต้นไป
- (3) ความหนาแน่นของประชากร ตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร
- (4) ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

2.2.2 เทศบาลเมือง ท้องถิ่นใดที่ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองจะต้องมีลักษณะดังนี้

- 1) ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดทุกแห่งให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์อื่น ๆ ประกอบ

2) สำหรับท้องถิ่นที่มีผู้ใช้ที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด จะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้ จะต้องประกอบด้วยลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) เป็นท้องถิ่นที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป
- (2) ราษฎรอาศัยอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อ 1 ตาราง

กิโลเมตร

- (3) มีรายได้พอที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

2.2.3 เทศบาลนคร ท้องถิ่นที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลนครได้ จะต้องมียลักษณะดังนี้

- 1) เป็นท้องถิ่นที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป
- 2) ราษฎรอาศัยอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร
- 3) มีรายได้พอที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

2.3 โครงสร้างเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำในเทศบาล จะมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่ง เรียกว่า พนักงานเทศบาล

2.3.1 สภาเทศบาล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งคอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารอันเป็นวิถิต่างแห่งการถ่วงดุลอำนาจ กำหนดให้สภาเทศบาลประกอบด้วย สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และสมาชิกสภาเทศบาลนี้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี (ปัจจุบันมีการแก้ไขให้อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี) ทั้งนี้จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล ดังนี้

- 1) สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิกทั้งหมด 12 คน
- 2) สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิกทั้งหมด 18 คน
- 3) สภาเทศบาลนคร มีสมาชิกทั้งหมด 25 คน

สภาเทศบาลนั้นมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่ง โดยให้ผู้ว่าราชการแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายใน 90 วัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเสร็จสิ้นแล้ว ให้สมาชิกเทศบาลประชุมเลือกกันเองจากสมาชิกด้วยกันจะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ ประธานสภามีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาลควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการความสงบ และเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

2.3.2 คณะเทศมนตรีฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาล ได้แก่ คณะเทศมนตรีซึ่งอำนาจในการบริหารงานอยู่ที่คณะเทศมนตรี โดยคณะเทศมนตรีเลือกมาจากสมาชิกสภาเทศบาลที่สมาชิกเทศบาลมีมติเห็นชอบ ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีอีก 2 - 4 คน ตามฐานะเทศบาล กล่าวคือ 1) กรณีที่เป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลให้มีเทศมนตรีได้ 2 คน ซึ่งเมื่อรวม

นายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้ว มีจำนวน 3 คน 2) กรณีที่เป็นเทศบาลนคร ให้มีเทศมนตรีได้ 4 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้วมีจำนวน 5 คน สำหรับเทศบาลเมืองที่มีรายได้จากการจัดเก็บปีละ 20 ล้านบาทขึ้นไปให้มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน

2.3.3 พนักงานเทศบาลพนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงานหรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานการทะเบียน การสาธารณสุข โภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมาก ซึ่งต่างกับเทศมนตรีที่ว่าคณะเทศมนตรีรับผิดชอบและภารกิจในลักษณะของการ “ทำอะไร” ส่วนการ “ทำอะไร” ก็จะเป็นหน้าที่ของพนักงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบพนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำมีการแบ่งหน่วยงานของเทศบาลออกเป็น 6 ส่วน (ระเบียบคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ว่าด้วยการกำหนดส่วนการบริหารของเทศบาล การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519) เพื่อที่จะให้บริการแก่ประชาชนได้ดังนี้

1) สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียนตลอดจนงานอื่นๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ เช่น สถานธนาภิบาลของเทศบาล (โรงรับจำนำ)

2) ส่วนคลังมีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่างๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ฯลฯ งานจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์ของเทศบาล ควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาลตลอดจนงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของส่วนใดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

3) ส่วนสาธารณสุขมีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและระงับโรค การสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ สุสาน และฌาปนสถานสาธารณะ ตลอดจนควบคุมการประกอบชีพที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น การแต่งผม การจำหน่ายอาหาร เป็นต้น ซึ่งรวมเรียกว่า การประกอบการค้าอันอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งงานสาธารณสุขอื่น ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายหรืองานที่ได้รับมอบหมายเทศบาลแห่งที่มีรายได้เพียงพอจัดตั้งโรงพยาบาลขึ้นเอง เช่น โรงพยาบาลของเทศบาลนครเชียงใหม่ นอกจากนี้แล้วเทศบาลเล็ก ๆ ก็จะจัดให้มีสถานอนามัย ศูนย์บริการสาธารณสุข

4) ส่วนช่างมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรม และผังเมืองและ

งานสาธารณูปโภคงานควบคุมการก่อสร้างอาคารเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองงานเกี่ยวกับไฟฟ้าหรืองานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

5) ส่วนการประปามีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการให้บริการ และจำหน่ายน้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ในการนี้

6) ส่วนการศึกษามีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานด้านการสอน การนิเทศ การศึกษา งานสวัสดิการสังคม และนันทนาการ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ส่วนต่าง ๆ เหล่านี้อาจจัดให้มีฐานะเป็นสำนัก กอง ฝ่าย แผนก หรืองานก็ได้ โดยคำนึงถึงลักษณะงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณและคุณภาพของงานได้ตามความเหมาะสมของแต่ละเทศบาล แต่หากงานใดยังไม่ความจำเป็นจะต้องแยกจัดเป็นส่วนการบริหารงานต่างหากก็ให้รวมกิจการนั้นเข้ากับส่วนอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันได้ หรือเทศบาลใดมีงานอื่นเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้และไม่อาจรวมไว้กับส่วนใดได้ก็อาจจัดเป็นส่วนต่างหากก็ได้ตามหลักเกณฑ์ข้างต้น โดยอนุโลม

2.4 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 กำหนดไว้แจ้งชัดซึ่งอาจจำแนกที่มาของอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้คือ (พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546, 2546)

2.4.1 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาลกำหนด

สามารถแบ่งแยกประเภทอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้เป็น 2 ส่วน คือ หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ และอำนาจหน้าที่ ที่เลือกปฏิบัติ ทั้งยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในฐานะต่าง ๆ เช่น ส่วนของการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การดูแลสุขภาพของประชาชน ดูแลการสาธารณูปโภค เป็นต้น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

แนวความคิดทั่วไป ลักษณะและความเป็นมาของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย มีการแบ่งลักษณะการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่น คือ กิจการงานบางประการที่รัฐมอบหมายให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นรับไปบริหารงานเอง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 69 บัญญัติไว้ว่า “ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น” (สำนักงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2543 : 6)

ลักษณะของการมอบอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเองให้ช่วยกันคิดริเริ่มหรือตัดสินใจแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียของตัวนี้เป็นลักษณะของการกระจายอำนาจ (Decentralization) ลักษณะนี้ทำให้เกิดมีการปกครองตนเอง และความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของรัฐตามสมควร เนื่องจากส่วนท้องถิ่นเป็นงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีเจตนาจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานให้มาก ดังนั้นการจัดรูปแบบองค์กรและบริหารงานต่าง ๆ จึงแตกต่างไปจากการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กล่าวคือ รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นที่เป็นหลักกว้าง ๆ นั้น คล้ายคลึงกับรูปแบบการปกครองประเทศ คือ ให้มีฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์ประกอบที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะการปกครองตนเอง โดยให้ราษฎรเลือกผู้แทนของตนเข้าไปกำหนดนโยบายการบริหารงานในท้องถิ่น ส่วนฝ่ายบริหารเป็นผู้รับนโยบายของฝ่ายนิติบัญญัติมาปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ (สำนักงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2543 : 7)

ในการศึกษาถึงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยมีความจำเป็นที่ต้องเข้าใจถึงวิวัฒนาการของการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นตามรูปศัพท์แสดงลักษณะการปกครองที่มีขอบเขตเฉพาะจำกัด คือ มิใช่การปกครองประเทศหรือการปกครองรัฐแต่เป็นการปกครองเฉพาะส่วนหนึ่งของประเทศและมิใช่การปกครองทุกด้านในส่วนหนึ่งของประเทศเท่านั้น การปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงการจัดดำเนินการบางอย่าง โดยรัฐกระจายอำนาจดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบกิจการอันส่งผลต่อความกินดีอยู่ดีของชุมชนในท้องถิ่นที่กำหนดการ

ความจำเป็นในการจัดการปกครองท้องถิ่น

ในสังคมใดก็ตาม โดยเฉพาะสังคมประชาธิปไตยโดยการสนับสนุนของประชาชนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งและวิธีการหนึ่งที่สำคัญสำหรับระบอบประชาธิปไตยคือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะความต้องการ ในการเลือกสรรตัวแทนของตนเพื่อดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และในการควบคุมให้ตัวแทนของตนรับผิดชอบให้เกิดผลตามความต้องการของประชาชน

การเมืองระดับชาติในประเทศประชาธิปไตยมีลักษณะเอื้อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะต่าง ๆ กัน เช่น ร่วมเสนอตัวเป็นผู้แทน ร่วมออกเสียงเลือกตั้ง หรือร่วมแสดงความคิดเห็น เสนอฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น แต่การเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวยังไม่เป็นการเพียงพอ เพราะสังคมในระดับชาติมีขอบเขตกว้างขวางเกินไปไม่สามารถหยั่งลงถึงชุมชนย่อยๆ ที่ประกอบกันเป็นชาติได้ นอกจากนี้สถาบันการเมืองระดับชาติยังรับผิดชอบการตัดสินใจที่มีขอบข่ายครอบคลุมทั่วประเทศ การตัดสินใจหรือการดำเนินการของสถาบันการเมืองระดับชาติ เช่น มาตรการการให้บริการด้านต่างๆ จึงอาจไม่เพียงพอหรือไม่สอดคล้องกับความต้องการเฉพาะของแต่ละชุมชนย่อยหรือท้องถิ่นได้ ในส่วนของประชาชนเองโดยธรรมชาติแล้วประชาชนมักมีความรู้ ความเข้าใจและความสนใจสิ่งต่างๆ ที่เกิดในสังคมใกล้ตัวเป็นหลัก และตระหนักความต้องการของชุมชนตนมากกว่าความต้องการระดับชาติ

ดังนั้น เพื่อจัดบริการของรัฐให้ตรงกับความต้องการของชุมชนและเพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการเพื่อส่วนรวม รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยจึงมักจัดให้มีการปกครองระดับท้องถิ่นขึ้น ทั้งนี้โดยจัดให้มีการกระจายอำนาจการปกครองบางประการให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง

ความจำเป็นในการกระจายอำนาจการปกครอง

ในการปกครองของแต่ละประเทศโดยทั่วไป มีลักษณะการใช้อำนาจ 3 ประการ คือ

1. ส่วนกลางผูกขาดการใช้อำนาจ โดยเป็นผู้ตัดสินใจและดำเนินการเองในลักษณะการรวมอำนาจ (Centralization)

2. ส่วนกลางอาจแบ่งอำนาจบางส่วนให้ภูมิภาคดำเนินการ (Deconcentration)

3. ส่วนกลางอาจกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการ (Decentralization)

ถึงแม้ว่ารัฐบาลในแต่ละประเทศจะมีแนวโน้มในการกระชับและรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ศูนย์กลาง เพื่อประโยชน์ในแง่เสถียรภาพความมั่นคง หรือ โอกาสพัฒนาเศรษฐกิจสังคมโดยส่วนรวมก็ตาม แต่โดยที่การรวมอำนาจในลักษณะเช่นนี้ไม่เพียงพอจะตอบสนองความต้องการด้านต่าง ๆ ของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความต้องการระดับท้องถิ่น ได้อย่างครอบคลุม จึงมีความจำเป็นต้องกระจายผลประโยชน์ และการให้บริการ โดยท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเองได้บางส่วน ขณะเดียวกันรัฐบาลกลางก็จำเป็นต้องจัดให้มีการกระจายความรับผิดชอบ และอำนาจในการปกครองตนเองให้แก่ท้องถิ่นด้วย

ความจำเป็นในการกระจายอำนาจในการปกครองจึงเกิดจากเหตุผลต่างๆ พอสรุปได้ดังนี้ คือ

1. เหตุผลทางกายภาพหรือลักษณะทางภูมิศาสตร์ ยิ่งประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ และภูมิประเทศเป็นอุปสรรคขัดขวางการเดินทาง หรือมีการพัฒนาด้านสื่อสารคมนาคมต่ำ โครงสร้างพื้นฐานในการคมนาคม เช่น ถนนหนทางต่างๆ ยังไม่ดี รัฐบาลย่อมไม่สามารถจัดบริการจากส่วนกลางให้แก่ชุมชนท้องถิ่นโดยตรงได้อย่างเต็มที่ จึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจปกครองให้ท้องถิ่นดำเนินการได้บางประการ

2. เหตุผลทางด้านวัฒนธรรมและประชากร สังคมระดับประเทศนั้นมักประกอบด้วยชุมชนย่อยๆ ที่มีศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณี ลักษณะเชื้อชาติ และความคิดความต้องการผิดแผกแตกต่างกันออกไป ถึงแม้ชุมชนเหล่านี้จะอยู่ร่วมกันยอมรับแนวทางการปกครองร่วมกันก็ตามแต่รัฐบาลก็ยอมรับว่าชุมชนเหล่านี้มีความแตกต่างกัน ไม่อาจกำหนดกฎเกณฑ์ที่กว้าง ๆ หรือจัดบริการที่ตอบสนองความต้องการของแต่ละชุมชนได้โดยทั่วถึงจึงจำเป็นต้องให้ชุมชนท้องถิ่นเหล่านี้มีอำนาจปกครองตนเองได้ตามที่จำเป็น

3. เหตุผลทางการบริหาร การที่รัฐบาลจะรวมอำนาจสู่ศูนย์กลาง และดำเนินกิจกรรมเองเสียทุกอย่างนั้น ย่อมก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพ ตัวอย่างเช่น ถ้ารัฐบาลกลางต้องรับผิดชอบตัดสินใจทุกเรื่อง ไม่ว่าเรื่องเล็กแค่ไหนก็ตามย่อมมีผลเสีย คือ ไม่มีเวลาเผชิญปัญหาใหญ่ที่ต้องตัดสินใจ

อย่างรอบคอบได้ จึงย่อมจะก่อความไม่พอใจทั้งจากฝ่ายผู้ปฏิบัติและประชาชน ดังนั้นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นจึงเป็นเหตุผลความจำเป็นทางด้านการบริหาร

4. เหตุผลทางด้านความต้องการของประชาชน เหตุผลข้อนี้หมายความว่า รัฐบาลกลางย่อมไม่สามารถตระหนักถึงข้อเท็จจริง ปัญหา และความต้องการของชุมชนในแต่ละท้องถิ่นได้ ด้วยเหตุนี้การกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการเฉพาะเรื่องของตนจึงเป็นสิ่งจำเป็น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นผลที่เกิดจากความจำเป็นของรัฐในการกระจายอำนาจการปกครองบางส่วนออกให้ท้องถิ่นดำเนินการบางอย่างได้ เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นเอง การปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่การปกครองโดยอิสระอย่างสิ้นเชิงหรือมิใช่การปกครองที่เกิดจากสิทธิของชุมชนท้องถิ่น แต่เป็นผลที่เกิดจากรัฐคือ รัฐเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองท้องถิ่น และรัฐย่อมสามารถควบคุมการปกครองท้องถิ่นได้ความเป็นอิสระของแต่ละท้องถิ่น หรือการปลอดจากความควบคุมของรัฐจะมีมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นกับทางปฏิบัติที่แตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ

นักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นไว้คล้าย ๆ กัน ดังนี้

ฮอลโลเวย์ (Holloway 1986 อ้างถึงใน กรมการปกครอง, 2543 : 10) ได้อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดที่มีองค์การเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารงานคลัง มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจ และสภาพของท้องถิ่นเป็นองค์การสำคัญขององค์การนี้

คลาร์ก (Clarke 1997 อ้างถึงใน กรมการปกครอง, 2543 : 10) ได้ให้ความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับ การให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะและหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

มอนตาโก (Montago 1988 อ้างถึงใน กรมการปกครอง, 2543 : 10) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง หรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

ชัยยุทธ รัตนปัทมวรรณ (2544 : 12) สรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวพัน

กับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบบอบประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนใช้ดุลยพินิจในการเลือกผู้แทนที่เหมาะสมสำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น ประชาชนจึงเกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง กล่าวคือการปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน แต่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เอง โดยการเลือกบุคคลขึ้นมาบริหารงานของท้องถิ่นเอง ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ซึ่งหลักการสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ เนื่องจากรัฐบาลมีความจำเป็นบางประการดังนี้

3.1 ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวางและนับวันจะขยายเพิ่มมากขึ้นมีความซับซ้อนมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากภารกิจของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตลอดจนงบประมาณที่ใช้ในภารกิจดังกล่าวเพิ่มขึ้นทุกปี

3.2 รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่นในรูปแบบซึ่งเหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด เนื่องจากท้องถิ่นย่อมรู้ถึงปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้อื่น ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นมากที่สุด

3.3 กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้นไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยส่วนร่วม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง จะเห็นได้ว่า หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ใจว่าจะสนองความต้องการท้องถิ่นถูกจุดหรือไม่ ซึ่งหากในท้องถิ่นดำเนินการเองแล้วภาระรัฐบาลจะผ่อนคลายไป รัฐบาลจะทำหน้าที่เพียงดูแลเท่าที่จะเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างทั้งทางด้านภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชากร ปัญหาและความต้องการ ผู้ที่จะให้บริหารและแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนจึงต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงสภาพดังกล่าวเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองของประเทศในอนาคต เพราะนักการเมืองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้ง มีทักษะในการบริหารงานท้องถิ่น ตลอดจนได้รับกาสนับสนุนจากประชาชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สามารถส่งผลให้ประสบผลสำเร็จในการเมืองระดับชาติ

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาประชาชนขาดการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทสัมฤทธิ์ผลได้นั้นต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างควมมีอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งหากมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง การกระจายอำนาจในท้องถิ่นจะเกิดลักษณะการพึ่งตนเองได้

การม คำพิพัตร์ (2545 : 15) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตนเอง การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ศุคดาวรรณ มีบัว (2547 : 11) ได้สรุปความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่มีผลมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครอง ซึ่งรัฐได้มอบอำนาจในการปกครองกับประชาชนให้ประชาชนปกครองร่วมกันในท้องถิ่นของตนเอง ท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินการ ทั้งนี้จะคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ รวมทั้งมุ่งแก้ไข้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการในกิจกรรมการปกครองตัวเอง

การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญเป็นการปกครองแบบการกระจายอำนาจโดยมีนโยบายให้ประชาชนสามารถปกครองตัวเองได้และอยู่ภายใต้การปกครองแบบประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีนักวิชาสรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

ศุคใจ สุอรุณ (2549 : 34) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า การปกครองท้องถิ่นว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ โดยนัยนี้ จะเกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

จากการทบทวนความหมายของการปกครองท้องถิ่น สรุปได้ว่า การปกครองแบบประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นการกระจายอำนาจเป็นนโยบายที่ดีที่สุด ทำให้

ประชาชนสามารถปกครองตัวเองได้ และสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดมากขึ้น และสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รูปแบบการบริหารราชการท้องถิ่นของไทย

การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นที่เข้าใจว่าจะบังเกิดผลดี หรือประโยชน์อย่างแท้จริงในการปกครองตนเองก็จะต้องเป็นด้วยประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างแท้จริง เช่น ให้ความสนใจต่อการเลือกตั้ง แสดงความคิดเห็น และนอกจากนั้น ความสำเร็จของการปกครองท้องถิ่นก็จะต้องอยู่ที่ประชาชนให้การสนับสนุนด้วย เช่น ประชาชนรักความสะอาด ประชาชนต้องการให้ท้องถิ่นจัดบริการที่ดีมีประสิทธิภาพ ท้องถิ่นต้องมีเงินหรือมีงบประมาณ ประชาชนก็เต็มใจเสียภาษีท้องถิ่น เมื่อเป็นเช่นนี้การปกครองท้องถิ่นก็จะประสบผลสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง การจัดโครงสร้างและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นนั้นทุก ๆ ประเทศก็จะคำนึงถึงสภาพท้องถิ่น หรือสภาพของชุมชนเป็นหลัก กล่าวคือ ชุมชนเมือง ก็ควรจะเป็นรูปการปกครองอย่างหนึ่ง เช่น เทศบาลซึ่งเป็นการปกครองตนเองเต็มที่ เพราะมีรายได้ มีความเจริญ ประชาชนมีความต้องการในบริการ เช่น ในสหรัฐอเมริกาชุมชนเมือง ก็จะจัดเป็นรูปการปกครองเทศบาล แต่ถ้าเป็นเขตชนบทก็จะจัดขึ้นเป็นรูปกิ่งการปกครองตนเอง ซึ่งได้แก่เขตการปกครองเคาน์ตี เป็นต้น (สำนักงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2543 : 14)

โครงสร้างและรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย ในปัจจุบันมีอยู่ 5 รูปแบบ คือ (สำนักงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2543 : 14)

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)
2. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)
3. เทศบาล
4. กรุงเทพมหานคร (กทม.)
5. เมืองพัทยา

สรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองซึ่งรัฐกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งหรือหลาย ๆ ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการภายในขอบเขตกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ การปกครองในลักษณะนี้ถึงแม้จะเป็นอิสระโดยสิ้นเชิง นอกจากนี้เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่น และเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชน หน่วยในการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีประชาชนร่วมดำเนินการไม่ว่าในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่น ผู้เลือกตั้งตัวแทนเข้ามาปกครอง ผู้กำหนดเสนอแนะนโยบาย ผู้ควบคุม หรือผู้เข้าร่วมในรูปแบบอื่น

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2543) มีจำนวนทั้งสิ้น 6,746 แห่ง (กรมการปกครอง, 2543 : 12) ซึ่งถือเป็นการกระจายอำนาจของรัฐบาลไปสู่ท้องถิ่นขั้นฐานราก ทั้งนี้เพราะเป็นการกระจายอำนาจที่ลงไปถึงระดับตำบล หมู่บ้าน ที่มีพื้นที่และประชาชนที่เป็นเกษตรกรอาศัยอยู่ทั่วประเทศ เพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจอิสระในการบริหารงานและปกครองตนเองภายใต้กฎหมายบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถกำหนดแผนงาน โครงการ และกิจกรรม เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน ได้สอดคล้องกับปัญหา และตรงตามความต้องการของประชาชนในตำบล หมู่บ้าน ได้อย่างแท้จริง องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่แพร่หลาย และใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ทั้งในแง่ที่ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง และมีความใกล้ชิดกับผู้บริหาร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างการบริหารงานประกอบด้วยส่วนสำคัญ 2 ส่วน ดังนี้ (กรมการปกครอง, 2543 : 12)

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ

1.1 ประเภทแรก สมาชิกตามโครงสร้างเดิม ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ประกอบด้วย (1) สมาชิกโดยตำแหน่งได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล และ (2) สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากรายชื่อในหมู่บ้าน ๆ ละ 2 คน

1.2 ประเภทที่สอง สมาชิกตามโครงสร้างใหม่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากรายชื่อในหมู่บ้าน ๆ ละ 2 คน หากองค์การบริหารส่วนตำบลใด มีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกได้ 6 คน และหากองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน

2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในปัจจุบันมี 2 ประเภทตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ได้แก่

2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งในปี 2540 จะมีคณะกรรมการบริหาร 7 คน ประกอบด้วยกำนัน เป็นประธานกรรมการบริหารฯ โดยตำแหน่ง (ในระยะเวลา 4 ปีแรก) ผู้ใหญ่บ้านที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลคัดเลือกไม่เกิน 2 คน และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอีก 4 คน (โครงสร้างเดิม ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) (กรมการปกครอง, 2542 : 13)

2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งในปี 2538 และ 2539 องค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งในปี 2538 และ 2539 จะมีคณะกรรมการบริหารจำนวน 3 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหารฯ และกรรมการบริหารฯ อีก 2 คน ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเลขานุการฯ (โครงสร้างใหม่ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542) องค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีโครงสร้างการบริหารงานภายใน โดยมีพนักงานส่วนตำบลที่เป็นข้าราชการประจำ ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนต่าง ๆ เช่น ส่วนการคลัง ส่วนโยธา ฝ่ายสาธารณสุข ฯลฯ และมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (กรมการปกครอง, 2542 : 13)

บทบาทและอำนาจหน้าที่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ตามมาตรา 66,67,68 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้้องค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจมากมาย อย่างน้อย 31 ประการพอสรุปได้ ดังนี้

การพัฒนาท้องถิ่น

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
5. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

การสาธารณสุขปโภค

6. การสาธารณสุขปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
7. การสาธารณสุขการ

การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

8. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
9. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
10. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
11. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
12. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

การพัฒนาคุณภาพชีวิต

13. การจัดการศึกษา

14. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
15. การบำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
16. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
17. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
18. การส่งเสริมกีฬา

การสาธารณสุข การอนามัย

19. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
20. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
21. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
22. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และ
สาธารณสุขสถานอื่นๆ

24. การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม

สาธารณสุขประโยชน์และการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย

25. การผังเมือง
26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริม และสนับสนุนการป้องกัน และรักษา
ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศ
กำหนด

แนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

การวางแผน หมายถึง กระบวนการในการกำหนดทิศทางการบริหารขององค์กร โดยมีการกำหนดจุดมุ่งหมาย แนวทางการดำเนินงาน และวิธีการปฏิบัติที่สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ

เพื่อให้องค์กรสามารถบริหารงานภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถบรรลุผลในการบริหารงานตามความมุ่งหมายที่กำหนดไว้ (กรมการปกครอง, 2543 : 5)

ความสำคัญของการวางแผน

ความสำคัญของการวางแผนที่มีต่อการบริหารงาน อาจสรุปได้ดังนี้

1. ทำให้การบริหารงานขององค์กรมีจุดหมายและแนวทางการพัฒนาที่ชัดเจน
2. ทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีระบบ มีกระบวนการที่แน่นอน
3. ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
4. ทำให้เกิดการประสานการดำเนินงานและลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน

ประเภทของแผนแบ่งตามมิติของเวลา

ประเภทของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง ได้แบ่งแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมิติของเวลา ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

1. แผนระยะยาว (Long-Term Plan) เป็นแผนที่ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการประมาณ 10 ปี ขึ้นไป มีลักษณะเป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาอย่างกว้าง ๆ ส่วนใหญ่เป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาที่เป็นภาพรวมในระยะยาว เช่น การลดอัตราความเจริญเติบโตของประชากรในประเทศ เป็นต้น
2. แผนระยะปานกลาง (Medium-Term Plan) เป็นแผนที่ใช้ระยะเวลาดำเนินการประมาณ 3-5 ปี กว้าง ๆ ส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาในภาพรวม เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น
3. แผนระยะสั้น (Short-Term Plan) เป็นแผนที่ใช้ระยะเวลาดำเนินการประมาณ 1 ปี หรือน้อยกว่า โดยแผนระดับนี้จะมีรายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ วิธีการดำเนินงาน เป้าหมาย งบประมาณ และระยะเวลาในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนกว่าแผนระยะยาวและระยะปานกลาง (สำนักงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2543 : 8)

ความสำคัญของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครองให้ความสำคัญของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยแบ่งความสำคัญ ดังนี้

1. เป็นเงื่อนไขตามกฎหมาย การจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่จะต้องดำเนินการจัดทำให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 46 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 อนุมาตรา (1)

1.1 วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.1.1 เพื่อกำหนดสภาพการพัฒนาที่พึงประสงค์หรือเป้าหมายการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามความต้องการของประชาชน

1.1.2 เพื่อกำหนดแผนงาน โครงการและกิจกรรมการพัฒนาและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนา

1.1.3 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้อย่างทั่วถึง เป็นธรรม และเป็นไปตามลำดับความจำเป็นเร่งด่วน

1.1.4 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประสานการปฏิบัติการพัฒนากับหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่

วงจรของการวางแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากการทบทวนการวางแผนขององค์การบริหารส่วนตำบลจะมีวงจร 3 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นตอนการวางแผน (Planning) เป็นขั้นตอนของการคิดว่าจะทำอะไร ที่ไหน อย่างไร ซึ่งมีกระบวนการจัดทำเริ่มตั้งแต่การเตรียมการ การระดมความคิด การวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดปัญหา การกำหนดแนวทางแก้ไข การจัดทำรูปเล่ม จนถึงขั้นตอนการอนุมัติเพื่อประกาศใช้ต่อไปในส่วนการวางแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องจัดทำแผน 3 ประเภท คือ 1) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หรือแผนระยะยาว 2) แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 ปี 3) แผนดำเนินงาน (สำนักงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2543 : 10)

2. ขั้นตอนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) ขั้นตอนนี้เป็นการนำโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล ไปสู่การปฏิบัติโดยผ่านกระบวนการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบของหน่วยงานนั้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งขั้นตอนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล ต้องผ่านกระบวนการที่สำคัญ 2 กระบวนการ คือ

2.1 กระบวนการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของ องค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีรายได้และอำนาจหน้าที่ของตนเอง แต่การที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการอะไรสักอย่าง โดยต้องใช้งบประมาณของตนเองแล้ว จะต้องตราเป็นกฎหมายเรียกว่าข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี/เพิ่มเติม ซึ่งจัดทำขึ้นโดยผู้บริหาร โดยนำข้อมูลจากแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลมาบรรจุได้ และผ่านความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สุดท้ายได้รับอนุมัติจากนายอำเภอ และองค์การบริหารส่วนตำบล มาปิดประกาศให้ประชาชนรับทราบ

2.2 กระบวนการจัดซื้อ-จัดจ้าง ซึ่งเป็นกระบวนการต่อเนื่องจากการที่ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับอนุมัติและมีเงินงบประมาณเพียงพอต่อการ

ดำเนินงานตามกิจกรรมในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย โดยดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ประกาศสอบราคา แต่งตั้งคณะกรรมการรับซอง เปิดซอง ควบคุมงานตรวจรับการจ้าง เป็นต้น ในกระบวนการนี้ในทางปฏิบัตินอกจากจะต้องถึงความถูกต้องตามระเบียบกฎหมายแล้วยังต้องมุ่งเน้นการติดตามขณะกำลังปฏิบัติงานด้วย เพื่อให้ผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ หากพบปัญหา/อุปสรรค ในการปฏิบัติงานจะได้หาทางแก้ไขปัญหาได้ทันที

3. ขั้นตอนการประเมินผล (Evaluation) เป็นการวัดผลสำเร็จของโครงการที่จัดทำเสร็จแล้วว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยนำข้อมูลผลที่ได้รับจากโครงการเทียบกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เช่น โครงการขุดลอกคลอง 1 แห่ง โดยมีเป้าหมายยาว 1 กิโลเมตร ปากคลองกว้าง 30 เมตร ก้นคลองกว้าง 25 เมตร ลึก 2.5 เมตร มีวัตถุประสงค์เพื่อเก็บกักน้ำสำหรับปลูกข้าวหรือไม่ หากไม่ได้ แสดงว่าโครงการขุดลอกคลองดังกล่าวยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องหาสาเหตุว่าเป็นเพราะอะไร และจัดทำโครงการบรรจุในแผนปีต่อไป เป็นต้น

ประโยชน์ของแผนพัฒนา

การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลก่อให้เกิดประโยชน์หลายด้าน ซึ่งประโยชน์ของการแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นพอสรุปประโยชน์ได้ดังนี้

1. ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจน
2. ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีแผนงาน โครงการตามความต้องการของประชาชน
3. ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถใช้แผนพัฒนาเป็นแนวทางในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณ
4. ทำให้การพัฒนาในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น
5. ทำให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าว่าองค์การบริหารส่วนตำบล จะดำเนินกิจกรรมอะไรบ้างเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปด้วยความถูกต้องโปร่งใส

การบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ทั้งที่เป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ และอำนาจหน้าที่ที่อาจทำได้ ตามมาตรา 66, 67 ดังนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. ค้ำครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

ตามความจำเป็นและสมควร

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

10. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น
11. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
12. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
13. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
14. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
15. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
16. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
17. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
18. ให้มีตลาด
19. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
20. การท่องเที่ยว

การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 โดยมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย ดังนี้

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามข้อบังคับและแผนพัฒนาและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 59)

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้เป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล เป็นต้น (มาตรา 46)

ตามนัยแห่งมาตรา 59 และ 46 พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเครื่องมือในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ เพื่อจัดสรรทรัพยากรผลประโยชน์สนองตอบความต้องการ และแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องปรับวิธีทำงานใหม่ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแกนหลักในการพัฒนาดังนี้ (สำนักงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2543 : 10)

1. ให้ประชาชนเป็นผู้ร่วมคิดกำหนดความต้องการ
2. ให้ประชาชนร่วมดำเนินการและร่วมรับผิดชอบ
3. ให้ประชาชนเป็นผู้รับผลประโยชน์

แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. ร่วมคิดกำหนดความต้องการ องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่ม เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาหรือเป้าหมายการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ เป็นการหล่อหลอมความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย เพื่อกำหนดเป็นภาพแห่งความสำเร็จที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตที่อยู่บนพื้นฐานความเป็นไปได้และสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างแท้จริง นอกจากนั้นจะต้องร่วมกันกำหนด แนวทางการทำงานที่สามารถนำไปสู่ความสำเร็จของวิสัยทัศน์ หรือเป้าหมายการพัฒนา ซึ่งจำเป็นต้องใช้ภูมิปัญญาของท้องถิ่น ประกอบกับแนวคิดวิทยาการใหม่ๆ ในการกำหนดยุทธศาสตร์ โดยจะต้องเลือกแนวทางที่ดีที่สุดเหมาะสมกับสภาพพื้นที่สอดคล้องกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและทิศทางการพัฒนาประเทศ

2. ร่วมจัดทำแผนพัฒนา หลังจากที่ยังองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาคมได้ร่วมกันคิดกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ ซึ่งเปรียบเสมือนได้กำหนดจุดหมายที่จะเดินให้ถึงและกำหนดเส้นทางต่อไปก็จะต้องกำหนดวิธีการเดินไปสู่จุดหมายก็คือ การกำหนดแผนงาน โครงการต่าง ๆ ซึ่งสามารถให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ใน 2 ลักษณะ

- 2.1 องค์การบริหารส่วนตำบล ควรแต่งตั้งผู้แทนชุมชน กลุ่มอาชีพหรือกลุ่มอื่นเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบลในการพิจารณาความเหมาะสมของแผนงานและโครงการ

- 2.2 องค์การบริหารส่วนตำบล ควรเปิดโอกาสให้ชุมชนระดับหมู่บ้านหรือกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้เสนอแผนงานและโครงการที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของกลุ่มหรือชุมชนนั้น เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้พิจารณาใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดเป็นแผนงาน โครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

3. ให้ประชาชนได้รับรู้ ตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแผนงานโครงการพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งระยะสั้นและระยะปานกลาง โดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างแผนพัฒนาจะเสนอให้สภา องค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้เพื่อรักษาสิทธิของประชาชน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 59

4. องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องใช้แผนงานพัฒนาเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อสนองตอบปัญหาความต้องการของประชาชนและเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 59 โดยใช้แผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นแนวทางการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

5. ให้ประชาชนร่วมปฏิบัติติดตามและประเมินผล การนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะกิจกรรมและโครงการที่ต้องใช้งบประมาณ จะต้องผ่านกระบวนการจัดทำข้อบังคับงบประมาณ และได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และได้รับการอนุมัติจากนายอำเภอก่อน

5.1 การร่วมปฏิบัติให้กลุ่มต่างๆ หรือประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนา เข้าร่วมดำเนินการตามโครงการในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ สนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มต่าง ๆ ให้กลุ่มเป็นผู้ดำเนินการเอง เป็นต้น

5.2 ให้ประชาชนได้ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง โปร่งใส โดยให้ผู้แทนชุมชนตามข้อเสนอของประชาคมร่วมเป็นกรรมการในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538

5.3 การติดตามประเมินผล การเปิด โอกาสให้ประชาชนร่วมปฏิบัติงานทำให้ทราบความก้าวหน้าของโครงการปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานนอกจากนั้นหลังสิ้นปีงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบล ควรจะได้จัดประชุมประชาคมเพื่อชี้แจงผลการดำเนินงาน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ประเมินผลประโยชน์ที่ได้รับจริง

เทคนิคพื้นฐานเพื่อการมีส่วนร่วม

ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องมิตกนคพื้นฐำนเพื่อการมีส่วนร่วม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแกนหลักในการพัฒนา ดังนี้

1. เวทีประชาคม เป็นการพบปะของผู้คนที่มีความหลากหลายด้านข้อมูลประสบการณ์ และความคิด มาร่วมกันแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสบการณ์ ความคิด เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ วิเคราะห์สถานการณ์ ปัญหา วางแผนงาน ดำเนินงาน และติดตาม ประเมินการทำงานร่วมกัน โดยใช้ความแตกต่างหลากหลายของแต่ละคนเป็นจุดแข็งในการทวคญความสำเรจ

กระบวนการกลุ่ม เป็นกระบวนการที่มีความจำเป็นต้องนำมาใช้ในการจัดเวทีประชาคม เพื่อให้เกิดมีส่วนร่วมสูงสุด และการบรรลุงานสูงสุด ซึ่งทำให้ได้ประสิทธิผลสูงสุด ผู้จัดเวทีประชาคม และผู้ใช้กระบวนการกลุ่มควรมีความเข้าใจและมีทักษะในกระบวนการมีส่วนร่วมแบบต่างๆ รวมทั้งทักษะในเทคนิคพื้นฐานเพื่อส่งเสริมการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ การสร้างมิตรภาพและเจตนารมณ์ร่วมกัน

การหลอมรวมความแตกต่าง การบริหารจัดการความขัดแย้งภายในกลุ่ม การคิดเป็นระบบ การระดมสมอง และการมีส่วนร่วมของสมาชิกในกลุ่ม (สำนักงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2543 : 11)

2. หลักการทำงานแบบมีส่วนร่วม การทำงานแบบมีส่วนร่วมอาศัยหลักการการทำงานที่ยึดสมาชิกของกลุ่มเป็นศูนย์กลาง (ไม่ใช่ประธานหรือวิทยากร) โดยสมาชิกเป็นผู้สร้างผลงานจากประสบการณ์เดิม การทำงานแบบมีส่วนร่วมมีหลักสำคัญ 5 ประการ (สำนักงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2543 : 11) คือ

2.1 เป็นการทำงานที่อาศัยประสบการณ์เดิมของสมาชิก

2.2 ทำให้เกิดประสบการณ์การเรียนรู้ใหม่ๆ ความคิดใหม่ที่ท้าทายอย่างต่อเนื่อง

2.3 มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกด้วยกันเองและระหว่างวิทยากรกับสมาชิกกลุ่ม

2.4 มีปฏิสัมพันธ์ที่ทำให้เกิดการขยายตัวของเครือข่ายความคิดที่ทุกคนมีอยู่ออกไปอย่างกว้างขวาง

2.5 มีการสื่อสารโดยการพูด การเขียน เป็นเครื่องมือในการแลกเปลี่ยนวิเคราะห์และสังเคราะห์ความคิด

3. การออกแบบงาน แม้การออกแบบกลุ่มที่หลากหลายจะช่วยเกิดการมีส่วนร่วมได้มาก แต่ไม่ได้หมายความว่า การมีส่วนร่วมนั้นได้เกิดผลงาอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่เสียเวลา หัวใจสำคัญของการบรรลุดงานสูงสุดจึงอยู่ที่การกำหนดงานให้กับกลุ่ม ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญของการกำหนดงาน 3 ประการ (สำนักงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2543 : 12) คือ

3.1 กำหนดกิจกรรมที่ชัดเจนว่าจะให้สมาชิกแบ่งกลุ่มอย่างไร เพื่อทำอะไร ใช้เวลานานน้อยแค่ไหน เมื่อบรรลุดงานแล้วจะให้ทำอะไรต่อ (เช่น เตรียมเสนอหัวหน้าชั้นในเวลาที่กำหนดให้)

3.2 กำหนดบทบาทของกลุ่มหรือสมาชิกที่ชัดเจนโดยปกติการกำหนดบทบาทในกลุ่มย่อยควรให้แต่ละกลุ่มมีบทบาทที่แตกต่างกัน เมื่อมารวมเสนอในกลุ่มใหญ่จึงเกิดการขยายเครือข่ายการเรียนรู้ โดยไม่น่าเบื่อ การกำหนดบทบาทยังรวมถึงสมาชิกในกลุ่มด้วย เช่น บทบาทของการนำกลุ่ม การรวบรวมความเห็น การนำเสนอ เป็นต้น

3.3 ควรมีโครงสร้างของงานที่ชัดเจน ซึ่งบอกรายละเอียดของกิจกรรมและบทบาท โดยทำเป็นข้อกำหนดงานที่วิทยากรแจ้งแก่สมาชิกหรือทำเป็นใบงานมอบให้กับกลุ่ม ซึ่งประการหลังจะเหมาะกับการทำกลุ่มย่อยที่ต้องการทำงานให้ได้ผลงานที่เป็นข้อสรุปของกลุ่ม โดยจัดทำเป็น

3.3.1 ใบงาน เป็นข้อกำหนดผลงาน หรือใบมอบหมายงานให้กลุ่มเล็กหรือกลุ่มย่อยระดมสมองที่มีรายละเอียดมาก และต้องการผลงานที่เป็นข้อสรุปของกลุ่มที่มีความลึกซึ้งมาก วิทยากร อาจพิมพ์หรือเขียนใส่กระดาษแจกให้สมาชิก หรือแจกให้กลุ่มประกอบการทำงานเป็นกลุ่ม มักใช้ในกิจกรรมสะท้อนความคิดและอภิปรายและกิจกรรมประยุกต์แนวคิด

3.3.2 ใบชี้แจง เป็นงานที่มีรายละเอียดไม่มากนักในกลุ่มใหญ่ ก่อนทำกิจกรรม กลุ่มวิทยากรอาจเขียนใส่กระดาษหรือแผ่นใส ให้สมาชิกอ่านพร้อมกันในชั้นหรือในกลุ่มใหญ่ มักในกิจกรรมด้านประสบการณ์ หรือประยุกต์แนวคิด

3.4 เทคนิคการตั้งประเด็น ลักษณะของคำถามที่จะก่อให้เกิดการอภิปรายกลุ่มนั้น จะต้องเป็นคำถามที่กระตุ้น ชั่วความคิด ท้าทายความคิดและควรเป็นคำถามปลายเปิดมากกว่าคำถามปลายปิด เพื่อประสิทธิภาพในการใช้คำถามวิทยากรควรมีกรอบหรือโครงสร้างของชุดคำถาม

3.5 การกำหนดบทบาทของผู้ร่วมเวทีประชาคม (กรมการปกครอง, 2543 : 12)

3.5.1 ช่วยกันค้นหาข้อมูล ให้ข้อมูล ประสบการณ์ ความคิด

3.5.2 ร่วมกันวิเคราะห์ สังเคราะห์ ข้อมูล ประสบการณ์ ความคิดรวบยอดสรุป

3.5.3 ทำงานภายในกลุ่มให้เป็นไปตามเวลาที่กำหนดไว้

3.5.4 ค้นหา ความคิดเห็นร่วมของกลุ่ม

3.5.5 ช่วยกันกำหนดกิจกรรมที่จะนำ “ความคิดเห็นร่วม” ไปสู่การปฏิบัติ

3.6 กติกาเบื้องต้นของการประชุมเวทีประชาคม

3.6.1 ทุกความคิดเห็นที่สมาชิกกล่าวต่อกลุ่มถือว่ามีความหมายมีคุณค่าแต่ไม่มีการตัดสินว่าความคิดเห็นนั้นถูกหรือผิด สมาชิกสามารถอธิบายเหตุผลความรู้สึกของตนต่อความคิดเห็นที่เสนอต่อกลุ่ม โดยไม่มีการโต้เถียงสมาชิกกลุ่มจะช่วยกันเลือก ค้นหาความคิดเห็นร่วมเพื่อถือเป็นการคิดเห็นร่วมกันของกลุ่ม

3.6.2 ทุกความคิดเห็น ข้อมูลที่สมาชิกเสนอต้องได้รับการบันทึกให้ปรากฏบนแผ่นพลิก เพื่อให้ผู้อื่นได้มองเห็นอย่างชัดเจนซึ่งจะช่วยให้สมาชิกอื่น ๆ นำมาคิดสืบเนื่องต่อกันได้ เป็นการขยายเครือข่ายความคิด

3.6.3 บริหารเวลาการทำงานให้เป็นไปตามที่กำหนดทุกขั้นตอน

3.6.4 กลุ่มจะทำงานเกี่ยวข้องกับความคิดที่สมาชิกกลุ่มเห็นพ้องต้องกันเท่านั้น สิ่งที่ไม่เห็นพ้องจะถูกบันทึกและนำมาพิจารณาได้อีกหากมีเวลาหรือนำมาพิจารณาในโอกาสต่อ ๆ ไป

3.6.5 กลุ่มจะไม่ทำงานในประเด็นที่สมาชิกกลุ่มมีความเห็นแตกต่างกัน

3.6.6 สมาชิกที่เข้าร่วม ควรเข้าร่วมงานกับกลุ่มตั้งแต่เริ่มต้นอย่างต่อเนื่อง

3.7 การสร้างบรรยากาศกลุ่ม การสร้างบรรยากาศกลุ่มที่ดีและเหมาะสมเป็นกลยุทธ์ที่มีผลกระทบต่อ การเปิดเผยความคิด ความรู้สึก ประสบการณ์ ของสมาชิกกลุ่มด้วยความเต็มใจและจริงใจ มีผลต่อการดำเนินงาน อภิปรายภายในกลุ่ม บรรยากาศกลุ่มจึงควรมีลักษณะเป็นกันเองระหว่างสมาชิกกลุ่มด้วยกัน และระหว่างวิทยากรกับสมาชิกกลุ่ม ลักษณะประจำของคนไทยคือความรักสนุก ใฝ่สัมพันธ์มากกว่าใฝ่สัมฤทธิ์ แต่มีความเกรงใจ และไม่กล้าแสดงความคิดเห็น การจัดกิจกรรมนั้นหนทางการ เพื่อละลายพฤติกรรมและสร้างสัมพันธภาพด้วยความสนุกสนาน จะทำให้สมาชิกกลุ่มกล้าเปิดเผยตนเองด้วย

ความเต็มใจและจริงใจ ทำให้การอภิปรายกลุ่มเป็นไปด้วยความราบรื่นและสมาชิกมีส่วนร่วมเต็มที่ นอกจากนี้กิจกรรมนันทนาการยังใช้เพื่อนำไปสู่การปรับทัศนคติที่สะท้อนแง่คิด เป็นการนำเข้าสู่ เรื่องที่จะอภิปรายได้ง่ายขึ้น เช่น การใช้เกมส์ เพลง นิทาน เกี่ยวกับเรื่องเพศก่อนการอภิปรายเรื่องเพศ ภายในกลุ่ม จะทำให้สมาชิกกลุ่มกล้าพูดแสดงความคิดเห็นเรื่องเพศได้มากขึ้น

3.8 สถานที่ เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการดำเนินกระบวนการแบบมีส่วนร่วมควรเป็น สถานที่ที่แยกเป็นสัดส่วนเฉพาะไม่พลุกพล่าน หรือถูกรบกวนจากเสียง ภาพ และบุคคลภายนอก ซึ่งจะ ช่วยให้กิจกรรมดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องไม่สะดุดเป็นครั้งคราว สมาชิกมีสมาธิในการร่วมกิจกรรมและ เปิดเผยตนเองได้เต็มที่ สถานที่ควรมีลักษณะโล่ง มีเฉพาะเก้าอี้ ไม่มีโต๊ะ เพื่อให้มีการเคลื่อนไหว เคลื่อนย้ายได้สะดวกขณะดำเนินกิจกรรมกลุ่มที่การระบายอากาศที่ดี ไม่ร้อนอบอ้าว การจัดโต๊ะเก้าอี้ใน รูปแบบต่าง ๆ สามารถสื่อให้คนเกิดความรู้สึกถึงตำแหน่ง อำนาจ ความร่วมมือ ความเท่าเทียม ความเป็นกันเอง ความเป็นพวกเดียวกัน การจัดเก้าอี้ที่เอื้อต่อกระบวนการกลุ่มจึงควรจัดเก้าอี้เป็นรูปโค้ง ครึ่งวงกลม รูปตัวยู รูปวงกลม โดยไม่มีโต๊ะ เพื่อให้สมาชิกกลุ่มมีปฏิสัมพันธ์ด้วยอวัจนภาษา (ภาษาร่างกาย) มีความรู้สึกเท่าเทียมกัน ลดความแตกต่างทางสถานภาพรู้สึกเป็นกลุ่มเดียวกัน ไม่แปลกแยก แสดง ความคิดเห็น ได้เต็มที่

3.9 เทคนิคการสื่อสาร ภาษากายเป็นการแสดงพฤติกรรมต่าง ๆ ที่ไม่ใช่คำพูด แต่มีความหมายสามารถสื่อถึงความรู้สึก ซึ่งมนุษย์สามารถรับรู้ได้ ได้แก่ การวางตัว กิริยา การเคลื่อนไหว การแสดงสีหน้าแววตา การประสานสายตา การสบตา น้ำเสียง การจัดสถานที่สิ่งแวดล้อม ภาษากายมีความหมายที่ลึกซึ้งยิ่งกว่าภาษาพูด

การใช้สถานที่ที่มีมิติชัดเจน และสงบ ปราศจากการรบกวนและสิ่งรบกวนจากภายนอก ทำให้สมาชิกรู้สึกเป็นส่วนตัว

การให้แสงสว่างสลัว ๆ (Dim Light) ที่มีเสียงเพลงสมาธิ (Meditation Music) หรือ เพลงผ่อนคลาย (Relaxation Music) เบา ๆ ให้ความรู้สึกผ่อนคลาย หรือเป็นสุขด้วยความสงบ และมีสันติ

การจัดเก้าอี้ติดกันเป็นรูปเส้นโค้ง โดยไม่มีโต๊ะให้ความรู้สึกถึงความเป็นกลุ่มเดียวกัน ความเท่าเทียมที่ไม่แตกต่าง ความใกล้ชิด ความคุ้นเคยเป็นกันเอง

การใช้น้ำเสียงอ่อนโยนนุ่มนวล การสบตา และการยิ้ม ขณะตั้งคำถามหรือการพูดคุยด้วย แสดงให้เห็นถึงความเป็นกันเอง ความอบอุ่น ความไม่มีเงื่อนไขว่าสิ่งใดถูกสิ่งใดผิด การให้อภัย

การยืนในระยะห่าง 1-2 ฟุต แสดงถึงความใกล้ชิด

การแต่งกายด้วยชุดสุภาพเรียบง่ายและการวางตัวสบายๆ แสดงถึงความเป็นกันเอง เปิดเผย

3.10 การสื่อสารด้วยการเขียน การเขียนความคิดเห็น ข้อมูลประสบการณ์ลงในกระดาษ แผ่นเล็ก ๆ โดยไม่ระบุชื่อผู้เขียนแล้วส่งให้วิทยากรหรือเลขาของกลุ่มรวบรวมเป็นหมวดหมู่เป็นการเปิด

โอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน ทำให้ทุกคนถกเถียงความคิดเห็นได้ดีกว่าการพูดเพียงอย่างเดียว อาจใช้เป็นการนำขึ้นต้นเพื่อนำไปสู่การอภิปรายที่มีประสิทธิภาพตามประเด็นที่ได้เขียนรวบรวมไว้ภายในเวลาที่จำกัด ความคิดเห็นที่รวบรวมได้ ควรบันทึกสั้น ๆ บนกระดาษแผ่นพลิกให้ทุกคนอ่านเห็นได้ชัดเจน

การเขียนความคิดเห็นของทุกคนบนกระดาษแผ่นใหญ่ที่ติดฝาผนังตามประเด็นที่ตั้งไว้ ทำให้รู้สึกเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็น ความคิดเห็นของแต่ละคนจะปรากฏให้สมาชิกทุกคนได้รับรู้ได้ภายในเวลาที่จำกัด ส่งเสริมการเรียนรู้เข้าใจซึ่งกันและกัน หลังจากนั้นจึงให้แบ่งกลุ่มเพื่อช่วยกันสรุปประเด็นที่ปรากฏบนผนังหรือนำมาเชื่อมโยงกับประเด็นคำถามที่ตั้งขึ้นใหม่ วิธีนี้เป็นวิธีการส่งเสริมการทำงานเป็นกลุ่มอย่างมีส่วนร่วม ลดข้อโต้แย้งขัดแย้งและการข่มความคิดของผู้อื่น โดยมีวิทยากรช่วยสนับสนุน ประคับประคองกระบวนการกลุ่มให้ดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพภายในเวลาที่กำหนด

3.11 แผนที่ความคิด (Mind Map) เป็นวิธีการช่วยบันทึกความคิดเพื่อให้เห็นภาพความคิดที่หลากหลายในมุมมองที่กว้างและชัดเจนจนกว่าการบันทึกที่เราคุ้นเคยโดยยังไม่จัดระบบระเบียบความคิดใดๆ ทั้งสิ้น เป็นวิธีการที่สอดคล้องกับโครงสร้างการคิดของมนุษย์ที่บางช่วงสมองจะกระโดดออกนอกทางขณะกำลังคิดถึงเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างลุ่มลึก

การทำแผนที่ความคิด เริ่มต้นด้วยการเขียนคำสั้น ๆ ในประเด็นสำคัญที่เราต้องการไว้กลางกระดาษแผ่นใหญ่ที่ไม่มีเส้นบรรทัดซึ่งวางไว้ในแนวนอน ลากเส้นถึงที่สัมพันธ์กับประเด็นด้วยปากกาหลากสีออกไป

การทำแผนที่ความคิดเป็นวิธีการหนึ่งในการจดบันทึก ความคิดของผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มโดยให้สมาชิกทุกคนเสนอความคิดที่ตั้งไว้ อาจกำหนดกติกาให้เสนอเพียงคนละหัวข้อก่อนเพื่อให้ทุกคนมีส่วนร่วม ทุกความคิดที่เสนอขึ้น วิทยากรจะบันทึกด้วยคำสั้น ๆ เขียนตัวโตให้ทุกคนมองเห็นพร้อมทั้งโยงเส้นเข้ากับกิ่งต่างๆ ของผู้เสนอ วิธีนี้ทำให้ได้ความคิดหลากหลาย การมองเห็นความคิดของผู้อื่นที่ถูกบันทึกไว้ทำให้คนอื่น ๆ บังเกิดความคิดใหม่สืบเนื่องต่อมาได้ วิทยากรมีหน้าที่กระตุ้นให้สมาชิกอธิบายความคิดให้กลุ่มฟังจนเข้าใจความหมายที่สมาชิกอภิปรายไว้ การจัดความสำคัญ ความสัมพันธ์ และความเป็นไปได้ตามความเห็นของสมาชิกกระทำได้ โดยมอบ สีให้คนละ 5-8 แด้มเท่า ๆ กัน เพื่อให้สมาชิกนำไปคิดข้างคำที่สมาชิกให้ความสนใจซึ่งอาจให้มากกว่า 1 แด้ม ต่อ 1 คำได้ (กรมการปกครอง, 2543 : 13)

โดยสรุป แนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแบบมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล สอดคล้องตามความต้องการ

ของประชาชนอย่างแท้จริง ตามแนวคิดนี้ ผู้เขียนจะได้ประยุกต์ใช้ในการจัดทำเป็นหลักสูตรการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการประชาคม ต่อไป

ข้อมูลพื้นฐานอำเภอขุนตาลและอำเภอเทิง

บริบทของอำเภอขุนตาล

ประวัติความเป็นมา กระทรวงมหาดไทยประกาศแบ่งท้องที่การปกครอง อำเภอเทิงรวม 3 ตำบล ตั้งเป็นกิ่งอำเภอขุนตาล เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2535 โดยตั้งที่ว่าการอำเภอ ณ หมู่ 14 ตำบลป่าตาล และยกฐานะเป็นอำเภอขุนตาลเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2539 ชื่อ “ขุนตาล” จากหลักฐานบอกเล่าสืบต่อกันมาชื่ออำเภอมาจากชื่อ “ลำห้วยขุนตาล” ซึ่งไหลผ่านเขตตำบลป่าตาล เปรียบเสมือนสายโลหิตที่หล่อเลี้ยงพื้นที่บริเวณนี้อีกประเด็นหนึ่งคือ คำว่า “ขุนตาล” น่าจะมาจากชื่อ “พระราชอุทยาน” ซึ่งเป็นปุษนิยสถานอันศักดิ์สิทธิ์ที่ชาวอำเภอขุนตาลเคารพบูชา (สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอขุนตาล, 2553 : 2)

พื้นที่ 255.5 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 159,687.6 ไร่ ทิศเหนือติดต่อกับตำบลห้วยซ้อ และตำบลบุญเรืองของอำเภอเขียงของทิศตะวันออก ติดต่อกับตำบลปอ อำเภอเวียงแก่น และตำบลดัว อำเภอเทิง ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลเวียง และตำบลสันทรายงาม อำเภอเทิง ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลสันทรายงาม อำเภอเทิง ตำบลเมืองราย และตำบลแม่คำ อำเภอพญาเมืองราย

การปกครอง แบ่งได้ดังนี้

1. ตำบล 3 แห่ง ได้แก่ ตำบลยางหอม ตำบลป่าตาล ตำบลต้า
2. เทศบาล 3 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลบ้านต้า เทศบาลตำบลยางหอม เทศบาลตำบลป่าตาล
3. องค์การบริหารส่วนตำบล 1 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลต้า

ด้านทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญอำเภอ

1. แม่น้ำอิง
2. อ่างเก็บน้ำขุนต้า อ่างเก็บน้ำป่าตาล อ่างเก็บน้ำห้วยสัก อ่างเก็บน้ำยางหอม
3. น้ำตกแดนดง น้ำตกศรีชมพู
4. ป่าห้วยป่าแดง ป่าห้วยป่าตาล ป่าห้วยไคร้

ด้านประชากร

ประชากรอาศัยอยู่บนที่ราบเชิงเขาระหว่างลุ่มน้ำอิงกับเทือกเขาดอยยาว มีประวัติและพัฒนาการมาตั้งแต่สมัยสร้างบ้านแปงเมือง ในยุคก่อนประวัติศาสตร์ชาติไทย เป็นที่อยู่ของชนเผ่าลื้อ และเผ่าไต ไตลื้อ ไตยวน ไตยอง และมีการอพยพเข้ามาเป็นชนกลุ่มน้อยบ้าง ใหญ่บ้างอย่างต่อเนื่อง สำหรับ

เผ่าล่าสัตว์ที่อพยพเข้ามา ได้แก่ ชาวไทยภูเขาเผ่า อีวเมี่ยน หรือเย้า และชาวม้ง หรือเมี้ยว ซึ่งต่อมาพื้นที่แห่งนี้ ได้ถูกจัดให้อยู่ในการปกครองของอำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย

1. จำนวนประชากรทั้งสิ้น รวม 32,771 คน
2. จำนวนประชากรชาย รวม 16,250 คน
3. จำนวนประชากรหญิง รวม 16,521 คน
4. ความหนาแน่นของ 128.26 คนต่อตารางกิโลเมตร

แหล่งน้ำและระบบชลประทาน ที่สำคัญของอำเภอขุนตาล

แหล่งน้ำและระบบชลประทาน ที่สำคัญของอำเภอขุนตาล ได้แก่ แม่น้ำอิง อันเป็นแม่น้ำสายหลัก ยังมีลำห้วยสาขาลำน้ำอิง ซึ่งมีต้นน้ำอยู่ ณ เทือกเขาดอยยาวอีก 18 สาย มีการสร้างฝายทดน้ำเพื่อการใช้ประโยชน์เป็นช่วงหลายแห่ง และมักจะแห้งขอดในช่วงฤดูแล้ง นอกจากนั้นมีแหล่งหนองน้ำสาธารณะที่เกิดโดยธรรมชาติ และอ่างเก็บน้ำที่จัดสร้างขึ้นหลายแห่ง เช่น อ่างเก็บน้ำห้วยขุนต้า อ่างเก็บน้ำป่าตาล อ่างเก็บน้ำห้วยสัก และอ่างเก็บน้ำยางหอม

การศึกษา

การให้บริการทางการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือการศึกษาภาคบังคับสำหรับเด็กและเยาวชนในพื้นที่อำเภอขุนตาล มีโรงเรียนทั้งของรัฐบาลและเอกชนรวมทั้งสิ้น 19 โรงเรียน เป็นโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงราย เขต 4 ระดับประถมศึกษา จำนวน 16 โรงเรียน และเป็นโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา จำนวน 2 โรงเรียน และโรงเรียนเอกชน 1 แห่ง ทั้งหมดนี้อยู่ในความควบคุมดูแลอยู่ในความควบคุมดูแลโดยเขตพื้นที่การศึกษา จังหวัดเชียงราย เขต 4 ซึ่งมีสำนักงานอยู่ที่อำเภอเทิง ส่วนการศึกษานอก โรงเรียนมีศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียน 1 แห่ง

ด้านบริการสาธารณสุข

มีโรงพยาบาลอำเภอขุนตาลซึ่งเป็นโรงพยาบาลขนาด 30 เตียง มีอนามัยตำบลสังกัดสาธารณสุขอำเภอ 7 แห่ง

ด้านสวัสดิการและความปลอดภัยในทรัพย์สิน

มีสถานีตำรวจภูธรขุนตาล ให้ความดูแลรักษาความปลอดภัย และให้ความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายแก่ชาวบ้านทั้งในช่วงปกติ และช่วงงานเทศกาลอย่างต่อเนื่อง

บริบทของอำเภอเทิง

ที่ตั้งและอาณาเขต

อำเภอเทิงตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกของอำเภอเมืองเชียงราย ระยะห่างประมาณ 64 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับเขตการปกครองข้างเคียงดังต่อไปนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอพญาเม็งราย อำเภอขุนตาล และอำเภอเวียงแก่น

ทิศตะวันออก ติดต่อกับแขวงอุดมไซ (ประเทศลาว) และอำเภอภูซาง (จังหวัดพะเยา)

ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอจุน อำเภอเชียงคำ (จังหวัดพะเยา) และอำเภอป่าแดด

ทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอเมืองเชียงรายและอำเภอเวียงชัย

ประวัติ

อำเภอเทิง มีประวัติศาสตร์อันยาวนานเริ่มมีการกล่าวถึงตั้งแต่สมัยขุนเจ็อง ราชโอรส ขุนจอมธรรม ผู้ปกครองเมืองภูกามยาว (จังหวัดพะเยาในปัจจุบัน) ประมาณ ร.ศ.482 (พ.ศ.1663) เป็นหัวเมืองที่สำคัญของเมืองภูกามยาวต่อมาการปกครองได้แตกสาขาแยกเมืองออกปกครองมากขึ้น เมืองเทิงจัดอยู่ในเขตปกครองของบริเวณนครน่าน ตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ.116 (พ.ศ.2438) เรียกว่า กิ่งแขวงเมืองเทิง เป็นหัวเมืองของบริเวณน่านเหนือ (หัวเมืองชั้นนอกที่อยู่ห่างไกลเรียกว่า “บริเวณ” มีข้าหลวงบริเวณดูแล) กิ่งแขวงเมืองเทิงได้จัดแบ่งหมู่บ้านต่าง ๆ เป็น 14 แคว้น เช่น แคว้นเวียงเทิง แคว้นบ้านหงาว แคว้นดักเต่า แคว้นน้ำแพร่ แคว้นบ้านเอียน และแคว้นบ้านจิว ในปี พ.ศ.2457 แต่ต่อมาได้แยกการปกครองจากจังหวัดน่านมาขึ้นตรงต่อจังหวัดเชียงราย ในปี พ.ศ. 2475 แบ่งการปกครองออกเป็น 10 ตำบล

สภาพภูมิประเทศ

สภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ราบ และภูเขา มีภูเขาสูงสลับซับซ้อนอยู่ทางด้านทางตะวันออก เช่น เทือกเขาคอยยาว คอยผาหม่น และมีแม่น้ำสำคัญไหลผ่าน 3 สาย ได้แก่ แม่น้ำลาว แม่น้ำหงาว และแม่น้ำอิง

การปกครองส่วนท้องถิ่น

ท้องที่อำเภอเทิงประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 12 แห่ง ได้แก่

1. เทศบาลตำบลบ้านปลื้ม ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของตำบลปลื้ม
2. เทศบาลตำบลเวียงเทิง ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของตำบลเวียง
3. เทศบาลตำบลจิว ครอบคลุมพื้นที่ตำบลจิวทั้งตำบล
4. เทศบาลตำบลแม่ลอย ครอบคลุมพื้นที่ตำบลแม่ลอยทั้งตำบล
5. เทศบาลตำบลเชียงเคี่ยน ครอบคลุมพื้นที่ตำบลเชียงเคี่ยนทั้งตำบล
6. เทศบาลตำบลสันทรายงาม ครอบคลุมพื้นที่ตำบลสันทรายงามทั้งตำบล
7. เทศบาลตำบลหงาว ครอบคลุมพื้นที่ตำบลหงาวทั้งตำบล
8. องค์การบริหารส่วนตำบลเวียง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลเวียง (เฉพาะนอกเขตเทศบาลตำบลเวียงเทิง)
9. องค์การบริหารส่วนตำบลปลื้ม ครอบคลุมพื้นที่ตำบลปลื้ม (เฉพาะนอกเขตเทศบาลตำบลบ้านปลื้ม)
10. องค์การบริหารส่วนตำบลดักเต่า ครอบคลุมพื้นที่ตำบลดักเต่าทั้งตำบล
11. องค์การบริหารส่วนตำบลศรีคอนไผ่ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลศรีคอนไผ่ทั้งตำบล

12. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแรม ครอบคลุมพื้นที่ตำบลหนองแรมทั้งตำบล

ประชากร

จำนวนประชากรชาย จำนวน 43,578 คน

จำนวนประชากรหญิง จำนวน 44,578 คน

รวมประชากรทั้งสิ้น จำนวน 88,435 คน

จำนวนครัวเรือนทั้งหมด 24,512 ครัวเรือน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการดำเนินงานพัฒนาหลาย ๆ โครงการในระดับตำบล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหัวใจหลักการพัฒนา คือ องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น การพัฒนาในระดับตำบลจึงมุ่งที่จะดำเนินการร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นหลักในการศึกษาครั้งนี้เช่นกันได้กำหนดขอบเขตในการศึกษาระดับตำบล จึงได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในระดับตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อนำมาประกอบในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ดังต่อไปนี้

สถาบันเทคโนโลยีการพัฒนาศนบท จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2540 : 94) ได้ศึกษารูปแบบและแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการศึกษาวิจัยและฝึกอบรมแบบมีส่วนร่วม (Appreciation-Influence-Control : A-I-C) หมายถึง กระบวนการ A-I-C เป็นเทคนิคการประชุมแบบมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ที่การระดมสมองทำให้เกิดความเข้าใจสภาพปัญหา ชัดจำกัดความต้องการและศักยภาพของผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องต่าง ๆ งานที่ได้จากการประชุมมาจากความคิดของทุกคน โครงสร้างกระบวนการ A-I-C

ความหมายของการศึกษาวิจัยและฝึกอบรมแบบมีส่วนร่วม (Appreciation-Influence-Control : A-I-C)

A – Appreciation คือ การยอมรับชื่นชม (Appreciate) ความคิดเห็นความรู้สึกของเพื่อนสมาชิกในกลุ่มด้วยความเข้าใจในประสบการณ์ สภาพ และขีดจำกัดของเพื่อนสมาชิกแต่ละคน จึงไม่รู้สึกต่อต้านหรือวิจารณ์เชิงลบในความคิดเห็นของเพื่อนสมาชิก ทุกคนในกลุ่มมีโอกาสที่จะให้ข้อมูลข้อเท็จจริง เหตุผล ความรู้สึก และการแสดงออกตามที่จริง เกิดการยอมรับซึ่งกันและกัน มีความรู้สึกที่ดีมีเมตตาต่อกัน เกิดพลังร่วมกันและความรู้สึกเป็นเครือข่าย เป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

I – Influence คือ การใช้ประสบการณ์ ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของแต่ละคนที่มีอยู่มาช่วยกันกำหนดวิธีการ ยุทธศาสตร์เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์/อุดมการณ์ร่วมกัน สมาชิกในกลุ่มจะมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน มีการถกเถียงด้วยเหตุผลทั้งในประเด็นที่เห็นด้วยและขัดแย้งจนได้วิธีการที่กลุ่มเห็นร่วมกัน

C – Control คือ การนำยุทธศาสตร์ วิธีสำคัญมากำหนดแผนปฏิบัติการ โดยละเอียดสมาชิกจะเลือกว่าตนเองสามารถรับผิดชอบในเรื่องใดด้วยความสมัครใจทำให้เกิดพันธะสัญญาข้อผูกพัน (Commitment) แก่ตนเองเพื่อควบคุมตน (Control) ให้ปฏิบัติตามบรรลุผลตามเป้าหมายร่วมของกลุ่ม

โดยเน้นโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ และการปฏิบัติภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาในพื้นที่ 2 จังหวัด คือ จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดชลบุรี จังหวัดละ 4 ตำบล รวม 8 ตำบล ผลการศึกษาพบว่า

1. ขั้นเตรียมการ มีการประเมินปัญหาและความต้องการของชาวบ้านก่อนการดำเนินโครงการ โดยการสัมภาษณ์และการประชุมระดมความคิดร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อทราบความเข้าใจของชาวบ้านต่อองค์การบริหารส่วนตำบล และความเข้าใจขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของตนในการพัฒนาตำบล แล้วกำหนดหลักสูตรการฝึกอบรม ประกอบต่อการให้ข้อมูลเสริมความรู้เข้าใจแก่ชาวบ้านในเนื้อหาเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล แนวคิดที่ถูกต้องต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนและบทบาทของหญิงชายในการพัฒนาชุมชน และการจัดทำแผนพัฒนาตำบลแบบมีส่วนร่วมโดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในการฝึกอบรม ในขั้นที่หนึ่งจะฝึกอบรมเฉพาะผู้นำท้องถิ่นที่เป็นตัวแทนกลุ่มต่างๆ ในหมู่บ้านในตำบล ขั้นที่สองฝึกอบรมร่วมกันระหว่างตัวแทนของชาวบ้าน จากการฝึกอบรมในขั้นที่หนึ่งกับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นตัวแทนของชาวบ้านเสนอแผน โครงการ กิจกรรม ของกลุ่มและร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาตำบล

2. ผลการดำเนินงาน ผลกระทบต่อชาวบ้าน ได้เรียนรู้ ตระหนักและตื่นตัวเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาและเข้าใจ มีความรู้ ความเข้าใจที่มีต่อ องค์การบริหารส่วนตำบล พร้อมทั้งสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ ผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนตำบล มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองมากขึ้น เห็นความสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น และองค์การบริหารส่วนตำบล เรียนรู้ในการประสานงานกับส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องของแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้เรียนรู้กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาที่สนองตอบปัญหาความต้องการของชุมชนได้ครอบคลุมทุกมิติ ทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม และสร้างธรรมเนียมในการจัดทำแผน โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2540 : 52) ได้ศึกษารูปแบบและแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อใช้วิเคราะห์และกำหนดรูปแบบและแนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาในพื้นที่ตำบลชมพู อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบการศึกษา ใช้องค์การพัฒนาและบุคลากรของภาคราชการในระดับพื้นที่ให้มีบทบาทเป็นแกนนำในการกระตุ้นและส่งเสริมการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในงานพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนร่วมกับ

องค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมมาประยุกต์ใช้ในการส่งเสริมกิจกรรมดังกล่าว โดยมีขั้นตอน ดังนี้

1. การสร้างความเข้าใจเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนและบทบาทของกรรมการพัฒนาชุมชน ในการมีส่วนร่วมสนับสนุนและสร้างความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. จัดฝึกอบรมพัฒนากระดับตำบลให้มีความรู้และทักษะในการนำการประชุมตามกระบวนการมีส่วนร่วม
3. จัดประชุมในระดับหมู่บ้านและตำบล เพื่อระดมความคิดเห็นความต้องการของหมู่บ้าน และใช้ในการวางแผนพัฒนาตำบลประจำปี
4. รวบรวมข้อมูลภาคสนาม โดยสัมภาษณ์ สังเกตการณ์ จากผลการดำเนินงานพบว่า พัฒนาการมีบทบาทในการที่กระตุ้น การพัฒนากระบวนการที่จะนำประชาชนในระดับชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการคิด และการใช้กระบวนการมีส่วนร่วม AIC มาพัฒนาให้เป็นเครื่องมือของพัฒนากรในการกระตุ้นชุมชนให้เข้าใจและสร้างความเป็นเจ้าขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นกลไกการปกครองท้องถิ่นที่สมควรเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง

ปรีชา สันรัมย์ (2541 : 79) ได้ทำการศึกษาในเรื่อง การพัฒนาศักยภาพคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล โดยใช้กิจกรรมแทรกแซงคือ การฝึกอบรมการให้ความรู้ ความเข้าใจ ผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรู้ ความเข้าใจและสามารถจัดทำแผนพัฒนาตำบลได้อย่างถูกต้อง

สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2543 : 82) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล วิธีการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล และปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ใช้วิธีการศึกษาวิจัยภาคสนาม และการวิจัยเอกสาร ใช้วิธีพื้นที่ในการวิจัยโดยกลุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multistage Random Sampling) เลือกองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งครั้งแรกในปี 2538 จำนวน 617 แห่ง ได้กลุ่มตัวอย่างในการศึกษาจำนวน 61 แห่ง ใน 30 อำเภอ 12 จังหวัด ผลการศึกษาปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า

1. ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่เข้าใจบทบาทของตนเอง กำนันยังมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจเรื่องๆ บทบาทของฝ่ายสภาค้อยกว่าฝ่ายบริหาร ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น นอกจากนี้ขาดแคลนหนังสือระเบียบที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน ทำให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดความคล่องตัว

2. ด้านการบริหารบุคคล เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างชั่วคราวไม่ค่อยเข้าใจบทบาทของตนเอง บางแห่งเจ้าหน้าที่กระจุกกระจายปฏิบัติงานอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ ของอำเภอที่ต้องช่วยปฏิบัติงานให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ขาดความเอาใจใส่อย่างจริงจัง

3. ด้านการบริหารงานคลังด้านงบประมาณขาดฐานข้อมูลในการใช้งบประมาณ การใช้จ่าย จึงเน้นโครงสร้างพื้นฐานเป็นสำคัญ และเจ้าหน้าที่ที่ช่วยปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนในการจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณยังล่าช้า การจัดสรรงบประมาณจึงมีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตก

4. ด้านการบริหารพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง ไม่ถูกต้องตามระเบียบ เนื่องจากขาดความรู้ ความเข้าใจและเจตนาของผู้ปฏิบัติเอง และมีการอาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียกับ องค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนปัญหาในการกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัดนั้น พบว่า โครงสร้าง การบริหารงานอำเภอ และจังหวัดยังไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงบทบาท และภารกิจหน้าที่ ในการกำกับดูแลท้องถิ่น มีข้อจำกัดในเรื่องจำนวนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เนื่องจากอำเภอยังมีความสับสน ในบทบาทของการกำกับดูแล องค์การบริหารส่วนตำบล

สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2543 : 23) ได้ศึกษาแนวทางการตรวจสอบ การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแบบมีส่วนร่วม เพื่อศึกษาถึงการบริหารงาน ขึ้นตอน ระเบียบการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องตั้งแต่การวางแผน จัดทำงบประมาณ บริหารงบประมาณ พัสดุ และการเบิกจ่ายเงิน โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบลและนำผลการศึกษาวิจัยไปดำเนินการขยายผลการปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านมาพบปัญหาได้แก่ ความไม่พร้อม ขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านความรู้ ความเข้าใจ ในบทบาทอำนาจหน้าที่และระเบียบกฎหมาย ต่าง ๆ และไม่พร้อมทางด้านงบประมาณที่มีน้อย การจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ไม่ถูกต้อง ตามระเบียบ กฎหมาย และไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน การปฏิบัติงาน เบิกจ่ายเก็บรักษาเงิน ไม่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ การจัดซื้อจัดจ้างที่ปฏิบัติงาน ไม่เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย และการกำกับดูแลและการตรวจสอบไม่ครอบคลุมและทั่วถึง

การม คำพิทุรย์ (2545 : 105) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การศึกษาการบริหารจัดการในการวางแผน พัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน อำเภอพระยืน จังหวัด ขอนแก่น พบว่า 1) การบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเสริมสร้าง การมีส่วนร่วมของประชาชนมีการปฏิบัติโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก 2) การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก 3) ความสัมพันธ์ระหว่าง ปัจจัยการบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล กับระดับการมีส่วนร่วมของ ประชาชนปรากฏว่า ปัจจัยด้านคณะกรรมการวางแผน ด้านการประสานงาน ด้านการให้ความสำคัญและ

ยอมรับนับถือ ด้านการให้ความรู้ความเข้าใจ ด้านการปฏิสัมพันธ์ ด้านการเอื้ออำนวย ส่งเสริม สนับสนุน มีความสัมพันธ์ในระดับปานกลางกับการมีส่วนร่วมของประชาชน 4) ปัญหาในการบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีการเสนอแนะมากที่สุด คือ องค์การบริหารส่วนตำบลขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบวัตถุประสงค์ของการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

ประมวล แสงแก้วศรี (2546 : 76) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร โดยศึกษาประชาชนในเขตปทุมวัน แขวงวังใหม่ แขวงรองเมือง แขวงลุมพินี และแขวงปทุมวัน กลุ่มตัวอย่างจำนวน 321 คน พบว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตปทุมวัน การมีส่วนร่วมทางการเมืองปานกลาง และในกิจกรรมต่าง ๆ ทั้ง 3 กิจกรรม ประชาชนมีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ในระดับมาก คือ กิจกรรมการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต การสนับสนุนรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมทางการเมือง

กมน์ แจ่มแจ้ง (2549 : 98) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของแกนนำกลุ่มในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า 1) แกนนำกลุ่มมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง 2) ประเภทของกลุ่มต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน กลุ่มที่มีจำนวนสมาชิกและการมีเครือข่ายของกลุ่มต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน 3) ปัญหาในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกด้านมีมากกว่าร้อยละ 50 และมีข้อเสนอจากแกนนำกลุ่ม ได้แก่ ด้านการมีส่วนร่วมกำหนดความต้องการ องค์การบริหารส่วนตำบลควรให้ความสำคัญ เคารพความคิดเห็นของประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมประชุมทุกครั้ง ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ควรรับฟังปัญหาจากผู้ประสบปัญหาโดยตรง โดยจัดลำดับความสำคัญของปัญหาตามที่ประชาชนเสนอ ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ ควรแต่งตั้งผู้ที่มีความเหมาะสมกับงานต่างๆ เป็นกรรมการตรวจการจ้าง ด้านการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ควรสนับสนุนให้ครอบคลุมทุกกลุ่ม

ฉัตรกุล รุ่งประพันธ์ (2550 : 82) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุระหว่าง 31-35 ปี มีการศึกษาระดับปริญญาตรี ประกอบอาชีพค้าขายและมีรายได้ต่อเดือนระหว่าง 10,000-15,000 บาท และส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนา โดยมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนา โดยมีความรู้ความเข้าใจมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 34.8 รองลงมา มีความรู้ความเข้าใจน้อย คิดเป็นร้อยละ 33.5 และมีความเข้าใจปานกลางคิดเป็นร้อยละ 31.8 สำหรับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับน้อย 3 ด้าน ได้แก่

1) การร่วมกำหนดปัญหาความต้องการ 2) การร่วมตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนา และ 3) การร่วมปฏิบัติติดตามและประเมินผลสำหรับด้านที่มีระดับการมีส่วนร่วมปานกลาง คือ การร่วมจัดทำแผนงานโครงสร้าง เมื่อศึกษาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลด้านเพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ต่อเดือน และระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการวางแผนที่แตกต่างกัน พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก ไม่แตกต่างกัน ยกเว้นปัจจัยด้านอาชีพที่มีระดับการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแสดงให้เห็นว่า การพัฒนาแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล มีแนวทางการพัฒนาโดยการกระจายอำนาจผู้ท้องถิ่นให้ประชาชนมีบทบาทในการปกครองตนเองภายใต้การดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการในการบริหารเพื่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้ผู้เขียนจึงสนใจที่ทำการศึกษเกี่ยวกับปัจจัยในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอบუნตาลและอำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย ขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นอื่นต่อไป

บททวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ

ในการวิจัยครั้งนี้ เพื่อศึกษาปัจจัยในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอบუნตาลและอำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย และผู้เขียนได้กำหนดปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จไว้ 3 ประการ คือ

1. ปัจจัยแรงจูงใจของคณะกรรมการ
2. ปัจจัยการบริหารองค์การ
3. ปัจจัยการบริหารแบบมีส่วนร่วม

1. ปัจจัยแรงจูงใจของคณะกรรมการ

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้เขียนได้นำแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยแรงจูงใจมาเป็นแนวทางและกำหนดปัจจัยในวิจัย ดังนี้

1.1 การสัมภาษณ์ความคิดเห็น ความต้องการของประชาชน เพื่อทราบถึงปัญหาและความต้องการของประชาชน

1.2 กำหนดเกณฑ์ในการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาอย่างชัดเจน

1.3 การระบุบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานให้ดำเนินงานสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ได้อย่างครอบคลุมรอบด้านและมีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ

1.4 สร้างแรงบันดาลใจให้กับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในการที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมาย

1.5 สร้างขวัญและกำลังใจให้กับทุกหน่วยงานเพื่อการปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ปัจจัยการบริหารองค์กร

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้เขียนได้นำแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยการบริหารองค์กรมาเป็นแนวทางและกำหนดปัจจัยในวิจัย ดังนี้

2.1 การเตรียมทีมงานและคณะกรรมการและบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

2.2 การเชื่อมประสานทั้งกับชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่และภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการร่วมกันจัดเตรียมทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

2.3 กำหนดกิจกรรมที่ทำให้ชุมชนในท้องถิ่นสามารถมีรายได้เพียงพอต่อการหล่อเลี้ยงชุมชนของตนเอง

2.4 กำหนดวิธีการหรือขั้นตอนที่ท้องถิ่นเลือกที่จะปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน สามารถบรรลุเป้าหมาย ที่กำหนดไว้ และบรรลุถึงพันธกิจที่ต้องการ

2.5 การควบคุมและติดตาม โครงการหรือกิจกรรมที่องค์กร ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายในแผนพัฒนาองค์กร

3. ปัจจัยการบริหารแบบมีส่วนร่วม

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้เขียนได้นำแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยการบริหารแบบมีส่วนร่วมมาเป็นแนวทางและกำหนดปัจจัยในวิจัย ดังนี้

3.1 ร่วมการประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อพิจารณาปัญหาและความต้องการ

3.2 มีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการในการพัฒนา

3.3 มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์สาเหตุแห่งปัญหา เพื่อกำหนดแนวทางแก้ไขให้ตรงกับปัญหาและความต้องการ

3.4 มีส่วนร่วมในการวางนโยบายเกี่ยวกับแผนพัฒนาองค์กร

3.5 มีส่วนร่วมในการกำหนดโครงการ หรือกิจกรรม ในแผนพัฒนาองค์กร

การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอขุนตาล และอำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย

ในการวิจัยครั้งนี้ เพื่อศึกษาปัจจัยในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอขุนตาลและอำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย และผู้เขียนได้กำหนดการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอขุนตาลและอำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย ไว้ 4 ประการ คือ

1. ด้านการจัดทำแผน
2. ด้านการปฏิบัติงาน
3. ด้านการจัดการ
4. ด้านการติดตามประเมินผล

1. ด้านการจัดทำแผน

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้เขียนได้นำแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอขุนตาลและอำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย ด้านการจัดทำแผน ดังนี้

- 1.1 มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์สาเหตุแห่งปัญหาของตำบลเพื่อกำหนดแนวทางแก้ไขให้ตรงกับปัญหาและความต้องการ
- 1.2 มีส่วนร่วมในการวางนโยบายเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
- 1.3 มีส่วนร่วมในการกำหนดโครงการ หรือกิจกรรม ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
- 1.4 ร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการวางการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
- 1.5 มีส่วนร่วมในการค้นหารูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขหรือลดปัญหาของหมู่บ้าน หรือตำบล

2. ด้านการปฏิบัติงาน

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้เขียนได้นำแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอขุนตาลและอำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย ด้านการปฏิบัติงาน ดังนี้

- 2.1 มีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามแผนงานในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
- 2.2 มีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามโครงการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
- 2.3 มีส่วนร่วมแต่งตั้งผู้แทนชุมชน กลุ่มอาชีพหรือกลุ่มอื่นๆ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
- 2.4 การพิจารณาการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ตรงกับแผนงาน หรือโครงการ
- 2.5 มีส่วนร่วมพิจารณาการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาตำบลในแต่ละด้าน

3. ด้านการจัดการ

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้เขียนได้นำแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอขุนตาลและอำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย ด้านการจัดการ ดังนี้

3.1 ระยะเวลาช่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานในแผนงานพัฒนาท้องถิ่น

3.2 ร่วมดำเนินกิจกรรม โครงการตามแผนพัฒนาท้องถิ่น

3.3 ร่วมจัดหา วัสดุ หรืออุปกรณ์เพิ่มเติมในการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่น

3.4 เข้าร่วมเป็นกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้างหรือเป็นกรรมตรวจการในโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.5 เข้าร่วมประชาสัมพันธ์หรือเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับปฏิบัติตามแผน

4. ด้านการติดตามประเมินผล

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้เขียนได้นำแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอขุนตาลและอำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย ด้านการติดตามประเมินผล ดังนี้

4.1 การติดตามความก้าวหน้าของโครงการต่าง ๆ ในระหว่างการปฏิบัติงาน

4.2 การควบคุมและติดตาม โครงการหรือกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายในแผนพัฒนาท้องถิ่น

4.3 ร่วมในการประสานงานในการดำเนินโครงการเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น

4.4 ร่วมในการปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

4.5 ร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติงานในระหว่างการปฏิบัติงาน โครงการตามแผนพัฒนาท้องถิ่น