



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

## บทที่ 2

### เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษา แนวทางพัฒนาการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การ พัฒนา ขององค์การบริหารส่วนตำบลไผ่คำพัฒนา อำเภอวิเศษชัยชาญ จังหวัดอ่างทอง ผู้วิจัยได้ ศึกษาเอกสารแนวคิด ทฤษฎีและเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและได้กำหนดเอกสารและงานวิจัยที่ เกี่ยวข้องตามลำดับ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และ พ.ศ. 2550
3. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
4. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546
5. แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน
6. แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
7. แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์
8. บริบทของบริหารส่วนตำบลไผ่คำพัฒนา
9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้วิจัยได้ศึกษาเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

##### 1.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 28) ได้ให้ความหมายหรือคำนิยามของการปกครองท้องถิ่นไว้ ว่าเป็นการปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามความเหมาะสม และจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะคือ มี สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ใน การบริหารตามหน้าที่และ เพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้นและมี อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของ หน่วยการปกครอง ท้องถิ่นนั้น ๆ



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

11

คลาร์ก (Clark, 1975 : 87-89) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะ และหน่วยการปกครอง ดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

อุทัย หิรัญโต (2523 : 2) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

สรุปความหมายของการปกครองท้องถิ่นได้ว่า องค์การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลให้อำนาจหรือการกระจายอำนาจไปให้หน่วยปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นและชุมชน โดยมีองค์กรผู้รับผิดชอบ มีอิสระในการใช้ดุลยพินิจมีเจ้าหน้าที่และงบประมาณในการดำเนินงานแยกออกจากราชการส่วนภูมิภาคแต่องค์กรปกครองท้องถิ่นก็มีได้มีอธิปไตยในตัวเอง ยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางตามวิธีที่เหมาะสม

## 1.2 วัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 26) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศ จะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอ ที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กันได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาหนี้เป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงินตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ย่อมมีความแตกต่างกัน การรื้อบริการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชน ในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของ ประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

12

อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับ ท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาล ที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้าง แต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบคอบ ระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือก เข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตามการปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

สรุปวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ว่า เพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง และเป็นโรงเรียนฝึกหัดสอนประชาธิปไตยให้กับประชาชน

## 1.3 ความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับตำบล ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จัด ตั้งขึ้นเพื่อดูแลทุกข์สุขและให้บริการ ประชาชนในหมู่บ้าน และตำบลแทนรัฐส่วนกลาง ที่ไม่สามารถดูแล ประชาชนเจ็ดหมื่นกว่า หมู่บ้านทั่วประเทศอย่างทั่วถึง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสรุปได้ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่นทำให้ประชาชนเกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด (ชูศักดิ์ เทียงตรง. 2518 : 6-7) โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝน ให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือ การปกครอง



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

13

ตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องต้น การปกครองตนเองคือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือ ร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิธีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน (อนันต์ อนันตกุล. 2521 : 6-7) สอดคล้องกับ ลิจิต ซีรเวกิน (2545 : 3) กล่าวว่า การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุดคือ รากหญ้า (Grass roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งขาดอันหนึ่งก็คือการขาดรากฐานในท้องถิ่น

3. การปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้ (ชวงส์ ฉายะบุตร. 2539 : 28-29)

3.1 ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

3.2 รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่นโดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

3.3 กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องพันกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

การแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ หรือกิจการใหญ่ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่างๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันมีว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากรประชาชน ความต้องการและปัญหาของท้องถิ่นออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

14

การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไป ยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลือง เวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศ ในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตนและยัง ฝึกฝนทักษะทางการเมืองบริหารในท้องถิ่นอีกด้วย

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบ พึ่งตนเองทั้ง ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบท ที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญ ประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ ผลนั้น จะต้องมาจากการริเริ่มช่วยเหลือตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัย โครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจ อย่างแท้จริง มิ เช่นนั้นแล้ว การพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะ “หยิบยื่นยัดใส่หรือกึ่งหยิบยื่นยัดใส่” เกิดความ คาดหวังว่าทุกปีจะมี “ลาถลอย” แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างลักษณะการพัฒนาแบบ พึ่งพา ไม่ยอมช่วยเหลือตนเอง อันเป็นผลทางลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงจะทำให้เกิดลักษณะการพึ่งตนเองซึ่งเป็นหลักสำคัญของการพัฒนาชนบท อย่างยิ่ง

ดังนั้น หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นทุกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการเฉพาะ ท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่น เพื่อดำเนินการเอง แล้วภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุม ดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

สรุป ความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถช่วยในการแก้ปัญหาของท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาดีที่สุกว่าคน ภายนอก ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เป็นการฝึกฝนประชาชนได้รู้การ ปกครองระดับชาติ และหากท้องถิ่นมีความมั่นคงแข็งแรง และมีเสถียรภาพ ประชาชนย่อมมีความ เชื่อมั่นต่อผู้บริหารฯ และมีความรับผิดชอบต่อประชาชน นอกจากนั้นยังเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระ ของรัฐบาลแล้ว ยังฝึกให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาล กลาง(กระทรวงมหาดไทย)



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

15

## 1.4 องค์ประกอบการปกครองส่วนท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต (2523 : 22) อธิบายว่า ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ ดังต่อไปนี้

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่อง การปกครองท้องถิ่น ไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของ หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและ ขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดย องค์การอาหาร และเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความ เห็นชอบว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาล แห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

5. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติ กิจการ ภายใน ขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา ของหน่วยงานทางราชการ



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

16

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุง ท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งแล้วยังคงอยู่ในการกำกับ ดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มีได้หมายความว่า มีอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้น ท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป (อนันต์ อนันตกุล. 2521 : 10) รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตยซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรม การปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองมีการเลือกตั้ง มีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครอง ตนเองอย่างกว้างขวาง

ในเรื่องขององค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ว่า ท้องถิ่นต่างๆ ย่อมมีความแตกต่างทั้งด้านความเจริญ ทางกายภาพ จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ และวิถีการดำรงชีวิต ดังนั้น รูปแบบการปกครองจึงต้องจัดให้มีความเหมาะสม และมีอำนาจหน้าที่อย่างอิสระ ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ และพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้นเพื่อความมั่นคงของประเทศ โดยการปกครองท้องถิ่นสามารถกระทำได้โดยการเลือกผู้แทนจากประชาชน ด้วยวิธีการเลือกตั้งผู้บริหารและผู้นำท้องถิ่นของตนเอง ในรูปแบบของสภาท้องถิ่น ซึ่งเรียกโดยรวมว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานดังกล่าว จึงต้องดำเนินการกิจต่างๆ โดยคำนึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การดำเนินงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี นั่นเอง

## 2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550

### 2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

รายละเอียดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และ พ.ศ. 2550 มีดังต่อไปนี้ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119/ตอนที่ 102 ก/หน้า 66/8 ตุลาคม 2545) (กองราชการส่วนตำบล. 2542 : 81-96)



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

17

**มาตรา 282** ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

**มาตรา 283** ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้

**มาตรา 284** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึง ภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วัน ที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ





# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

18

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงาน  
รัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้

**มาตรา 249** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีต  
ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอบรมตาม  
ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัด  
การศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย  
บัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง  
คำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ  
ท้องถิ่นด้วย

**มาตรา 290** เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ  
สิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่  
นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของ  
ตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่  
ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 อธิบายเรื่อง การปกครองส่วนท้องถิ่น  
ไว้ในหมวด 14 ว่าด้วยการปกครองโดยระบุถึงสิทธิ อำนาจหน้าที่ไว้ใน มาตรา 281, 283,  
และ 287 ดังรายละเอียดต่อไปนี้

**มาตรา 281** ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น  
และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการ  
สาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

19

**มาตรา 283** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้ครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้ง หรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง

ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการตามวรรคสามจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคห้า เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้วให้มีผลบังคับได้



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

20

**มาตรา 287** ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

ในกรณีที่มีการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสาม ให้นำบทบัญญัติมาตรา 168 วรรคหก มาใช้บังคับโดยอนุโลม

สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพ.ศ.2550 ได้ให้ความสำคัญต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกด้าน เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านเศรษฐกิจสังคม ด้านการเมืองการปกครอง ด้านสิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น จะเกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง และสอดคล้องกับการพัฒนาจังหวัดและประเทศได้นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา ต้องจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ชัดเจนและต้องทำยุทธศาสตร์และแผนพัฒนานั้นไปสู่การปฏิบัติ และวิเคราะห์ประเมินนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนของท้องถิ่นนั้น ภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระดับและทุกชั้นตอน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง



### 3. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานและการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นไว้ในหมวด 2 มาตรา 16 ,17,19,21 และ22 ดังรายละเอียดต่อไปนี้ (กองราชการส่วนตำบล. 2542 : 70-80)

#### หมวด 2

#### การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ

**มาตรา 16** ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
- (5) การสาธารณสุขการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

22

- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
  - (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
  - (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
  - (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
  - (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
  - (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
  - (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
  - (25) การผังเมือง
  - (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
  - (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
  - (28) การควบคุมอาคาร
  - (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
  - (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
  - (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้
- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
  - (2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
  - (3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
  - (4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
  - (5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
  - (6) การจัดการศึกษา



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

23

- (7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
- (13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- (14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- (16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- (18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- (19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- (20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ
- (21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- (22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- (24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- (25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

24

(28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

**มาตรา 19** ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17

**มาตรา 20** ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด

**มาตรา 21** บรรดาอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายรัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้

ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการแทนได้

**มาตรา 22** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

## หมวด 4

### แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**มาตรา 30** แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

25

(ข) การกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ค) การกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

(3) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

(4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบ และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

(5) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

**มาตรา 31** ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้ามีกฎหมายใดบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็นผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ได้ด้วยตนเอง หรือมีลักษณะเป็นการเข้าซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่าง





# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

26

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้น ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวต่อไป

**มาตรา 32** ให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

(2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

(3) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

(5) แผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติ และกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย

**มาตรา 33** เมื่อคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 แล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ แล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป

แผนปฏิบัติการที่ประกาศใช้บังคับตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น

ในกรณีที่สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่แผนปฏิบัติการใช้บังคับ คณะกรรมการอาจดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์นั้นได้



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

27

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกปี ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคไม่อาจดำเนินการตามแผนปฏิบัติการได้ ให้คณะกรรมการรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบปัญหาและอุปสรรค และแนวทางแก้ไขด้วย

**มาตรา 34** ให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังจากที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว โดยต้องพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรรายได้ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## บทเฉพาะกาล

**มาตรา 35** ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการจัดทำแผนตามมาตรา 30 และแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา 36** ในวาระเริ่มแรก ให้นายกรัฐมนตรีจัดให้มีการเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 6 ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

**มาตรา 37** ในวาระเริ่มแรก เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ นายกรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร

**หมายเหตุ :** เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

28

สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองทุกรูปแบบการ-ปกครอง คือเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร โดยกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ครอบคลุมถึงภารกิจที่ได้กระจายอำนาจให้ตามพระราชบัญญัตินี้ และในหมวดที่ 4 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้จัดให้มีคณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามระยะเวลากระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นที่กำหนดไว้ และเป็นคณะกรรมการที่ประเมินสภาพการณ์รายงานแก่ผู้บริหารระดับประเทศทราบด้วย

#### 4. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ตามที่กล่าวไว้เบื้องต้นแล้วว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการพัฒนาในระดับรากหญ้า ซึ่งถือว่า พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 เป็นรากฐานที่สำคัญของสังคมและในการนี้จึงได้รับมอบทั้งอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินงานเพื่อสร้างความผาสุกให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว

จึงได้มีการกำหนด พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้น โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2546 : 74-76)

#### หมวด 1

#### การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- (1) เกิดผลประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (4) ไม่มีขั้นตอนในการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

29

- (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

## หมวด 2

### การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

มาตรา 7 การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ

มาตรา 8 ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนราชการจะต้องดำเนินการ โดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐและจะต้องมีแนวทางการบริหารราชการดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ตาม มาตรา 7 และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา

(2) การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น

(3) ก่อนเริ่มดำเนินการส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละ ขั้นตอน ในกรณีที่มีการบิดเบือนผลกระทบบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงผลประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น

(4) ให้เป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อให้มีการปรับปรุงวิปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

(5) ในกรณีที่เกิดปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการ ให้ส่วนราชการดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้น โดยเร็ว ในกรณีที่ปัญหาหรืออุปสรรคนั้นเกิดขึ้นจากส่วนราชการอื่นหรือระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยส่วนราชการอื่น ให้ส่วนราชการแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงโดยเร็วต่อไป และให้แจ้ง ก.พ.ร. ทราบด้วย



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

30

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ส่วนราชการกำหนดวิธีปฏิบัติให้เหมาะสมกับภารกิจแต่ละเรื่องทั้งนี้ ก.พ.ร. จะกำหนดแนวทางการดำเนินการทั่วไปให้ส่วนราชการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานนี้ด้วยก็ได้

สรุป การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good governance) ได้ว่า แนวความคิดในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมมานานนับพันปีแล้ว ซึ่งเป็นหลักการเพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีและสังคมมีการพัฒนาที่ยั่งยืน

## 5. แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

ดังที่กล่าวไว้เบื้องต้นแล้วว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายอำนาจในการบริหารจัดการ สู่ประชาชนในพื้นที่เพื่อการแก้ปัญหาและพัฒนาได้ตรงกับความต้องการของผู้ได้รับผลจากการพัฒนามากที่สุด การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน จึงเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะขาดเสียมิได้ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (2539 : 47-48) อธิบายถึงหลักการ ประโยชน์ แนวทางการบริหารจัดการ การมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

### 5.1 หลักการของการมีส่วนร่วมประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ ตั้งแต่เริ่มแรก เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และการรับรู้-เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

### 5.2 ประโยชน์ของ การมีส่วนร่วมของประชาชน

การจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพ มีประโยชน์หลายประการ เช่น

1. เพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ ช่วยให้เกิดการพิจารณาทางเลือกใหม่ในการตัดสินใจให้รอบคอบขึ้น
2. การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เมื่อการตัดสินใจนั้นได้รับการยอมรับ จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่าง การนำไปปฏิบัติ
3. การสร้างฉันทามติ ลดความขัดแย้งทางการเมืองและเกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ



4. การเพิ่มความง่ายในการนำไปปฏิบัติ สร้างให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ
5. การมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้าและความขัดแย้งที่รุนแรงได้
6. ช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชนและไวต่อความรู้สึกห่วงกังวลของประชาชน และเกิดความตระหนักในการตอบสนองต่อความห่วงกังวลของประชาชน เป็นต้น

### 5.3 แนวทางการบริหารจัดการมีส่วนร่วมของประชาชน

การจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนและจำเป็นจะต้องดำเนินงานโดยผู้มีความรู้ความเข้าใจและมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานร่วมกับชุมชน มิฉะนั้นอาจประเมินสถานการณ์ไม่ถูกต้องและอาจทำให้เกิดปัญหาที่ไม่คาดคิดขึ้น การปฏิบัติงานจึงควรใช้ผู้ที่เปี่ยมมืออาชีพที่เข้าใจหลักการและแนวทางในการจัดการการมีส่วนร่วมให้ประสบผลสำเร็จ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงต้องมีการวางแผนให้เป็นขั้นเป็นตอน และมีการประเมินปัญหา ความสำเร็จในแต่ละขั้นตอน และนำมาปรับวิธีการดำเนินงานในขั้นต่อไปให้เหมาะสมกับสถานการณ์

แนวทางการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมให้ประสบผลสำเร็จ ควรต้องให้ความสำคัญใน 2 ส่วน คือ (พยอม วงศ์สารศรี, 2546 : 28 - 30)

1. หัวใจหรือหลักการพื้นฐานของการจัดการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ผู้บริหารโครงการต้องยึดถือ ประกอบด้วยหลัก 4 S คือ

- 1.1 การเริ่มต้นเร็ว (Starting early) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องเริ่มต้นตั้งแต่วาระแรก มีการให้ข้อมูล กระตุ้นให้เกิดความคิดเห็น และให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการตัดสินใจ

นอกจากนี้ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตั้งแต่ต้น มีประโยชน์ช่วยให้ประชาชนมีเวลาคิดถึงทางเลือกหรือแนวทางแก้ปัญหาของชุมชนที่เหมาะสมมากขึ้น และเป็นข้อมูลในการพัฒนาโครงการ

- 1.2 ครอบคลุมผู้ที่เกี่ยวข้อง (Stakeholders) หลักการสำคัญของการมีส่วนร่วมอีกประการหนึ่งคือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียควรมีโอกาสเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วม แต่กลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงอาจถือว่าต้องรับฟังข้อมูลหรือปรึกษาหารือเป็นอันดับแรกๆ

- 1.3 ความจริงใจ (Sincerity) การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่มีความละเอียดอ่อน และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมและประชาชนถือว่าเป็นมิติที่มีความสำคัญในการบริหารการมีส่วนร่วมให้ประสบผลสำเร็จ หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้มี



อำนาจอนุมัติต้องจัดกระบวนการอย่างจริงจัง เปิดเผย ชื่อสัตย์ ปราศจากอคติ และมีการสื่อสารสองทางอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะการให้ข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอ ตอบสนองต่อความสงสัยของผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งแจ้งความก้าวหน้าหรือการเปลี่ยนแปลงของโครงการอย่างต่อเนื่อง

1.4 วิธีการที่เหมาะสม (Suitability) การเลือกเทคนิคหรือรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม โดยพิจารณาจากประเภทและขนาดของโครงการ ความหลากหลายและลักษณะที่แตกต่างกันของพื้นที่และของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ตลอดจนความแตกต่างด้านวัฒนธรรม สังคม และค่านิยม ระดับความสนใจของชุมชนในประเด็นหรือโครงการ ความสามารถและความพร้อม รวมทั้งข้อจำกัดของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วม

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพควรมีการวางแผน ซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอนหลัก คือ

2.1 ขั้นเตรียมการ โดยจะต้องกำหนดทีมงานหรือผู้รับผิดชอบ ตรวจสอบสถานการณ์ภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบในการตัดสินใจ เช่น ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ระยะเวลาการจัดกิจกรรม และงบประมาณ เป็นต้น และประเมินสถานการณ์สาธารณะ เช่น กำหนดระดับความสนใจของสาธารณะหรือชุมชนในประเด็นที่ต้องสนใจ

2.2 ขั้นการวางแผน จากข้อมูลต่างๆ ในขั้นการเตรียมการ ทีมงานต้องนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดผู้มีส่วนได้เสีย และวิเคราะห์ความสำคัญของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ ตลอดจนนำมาเขียนแผนการมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดความชัดเจนและก่อให้เกิดความร่วมมือในการประสานงาน

2.3 ขั้นนำไปสู่การปฏิบัติ หลังจากมีแผนการมีส่วนร่วม ต่อไปคือ การดำเนินการตามแผน ซึ่งต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติการของแต่ละกิจกรรมการมีส่วนร่วม เช่น การจัดเวทีสาธารณะ ต้องตัดสินใจว่าจะจัดที่ใด ใครเป็นวิทยากร เป็นต้น

#### 5.4 องค์ประกอบของการจัดการ การมีส่วนร่วมของประชาชน

การที่จะจัดการ การมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดประสิทธิภาพนั้น ควรเตรียมการและการวางแผนการให้ข้อมูลและการหารือกับชุมชนอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่องและสอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมของผู้เข้าร่วมหารือนั้นเป็นเรื่องสำคัญ ในการหารือผู้วางแผนและดำเนินการหารือควรคำนึงถึงองค์ประกอบหลักของการหารือดังนี้

1. ควรจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโครงการอย่างครบถ้วน ทั้งในด้านประโยชน์ที่จะได้รับและด้านผลกระทบทางลบให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสาธารณะชนทั่วไปได้รับทราบโดยข้อมูลที่เจ้าของโครงการจะต้องเผยแพร่แก่ประชาชน ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 7 ระบุว่าอย่างน้อยต้องประกอบด้วย



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

33

1.1 เหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ของโครงการ

1.2 สาระสำคัญของโครงการ

1.3 ผู้ดำเนินการ

1.4 สถานที่ที่จะดำเนินการ

1.5 ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ

1.6 ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ ผลประโยชน์ในด้านบวกที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มจะได้รับผลกระทบในด้านลบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชน ที่อยู่อาศัย หรือประกอบอาชีพอยู่ในสถานที่ที่จะดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียง และประชาชนทั่วไป รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก้อาหรือเยียวยา ความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว

2. ประมาณการค่าใช้จ่าย ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ดำเนินโครงการของรัฐเองให้ระบุที่มาของเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการด้วย

## 5.5 หลักเกณฑ์การจัดการมีส่วนร่วมของประชาชน

ตามหลักการและแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กล่าวมา การมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีลักษณะเป็นกระบวนการ มิใช่การจัดรับฟังความคิดเห็นเพียงครั้งเดียว จะสำเร็จได้ทุกกรณี อย่างไรก็ตาม มีความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำ เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติ เมื่อปฏิบัติจริงอาจจำเป็นต้องดำเนินการมากกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำ ขอให้ผู้ที่เกี่ยวข้องคำนึงถึงหลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุดและแนวทางการจัดการมีส่วนร่วมให้ประสบผลสำเร็จ

โดยสรุปการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการซึ่งให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ได้มีโอกาสแสดงทัศนะและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และร่วมตัดสินใจในการดำเนินงานของทุกภาคส่วนในการดำเนินกิจกรรม โครงการในพื้นที่ ประโยชน์ที่ได้ทั้งประชาชนและผู้ดำเนินกิจกรรม โครงการนั้น เพราะ สามารถเลือกแนวทางได้อย่างเหมาะสม ลดค่าเสียเวลา ค่าใช้จ่าย ความขัดแย้ง การยอมรับโครงการและสะดวก ง่ายในการปฏิบัติงาน ดังตัวอย่างของการดำเนินงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลไผ่คำพัฒนา ในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการ จะต้องมีการจัดทำเวทีประชาคมหมู่บ้าน / ตำบล เพื่อพิจารณาความเหมาะสม นำสู่กระบวนการวางแผน จัดทำแผนพัฒนาและนำไปปฏิบัติ ไม่ก่อให้เกิดปัญหากระทบหรือเสียหายแก่ราชการในพื้นที่ เพราะประชาชนได้รับทราบและได้เข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอนในการดำเนินงาน

## 6. แนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

นับแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาบทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงไป





# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

34

จากเดิมอย่างมาก รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดกรอบความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน และความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้มืองค์กรรับผิดชอบในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ท้องถิ่น ตลอดจนรายได้ของท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระมากขึ้น

นอกจากกฎหมายทั้งสองฉบับแล้ว ยังมีกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง เช่น

1. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542
2. พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542
3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2542

ทำให้เห็นได้ว่า มีการกำหนดตัวบทกฎหมายและกลไกทางกฎหมายเพื่อให้การกระจายอำนาจ เป็นไปอย่างโปร่งใสและสามารถถูกตรวจสอบจากประชาชนและองค์กรต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคหลังรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกาศใช้ จึงมีบทบาท อำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง โดยมีเพียงจะมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชน ในท้องถิ่นเท่านั้นแต่ยังขยายบทบาท หน้าที่ออกไปรวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย และเป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาคมท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารและการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30(4) และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 5.2 กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนไม่น้อยกว่า ร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐทั้งหมดภายในปี 2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 34 ของรายได้ของรัฐทั้งหมดภายในปี 2549 จึงมีความจำเป็นในการใช้ทรัพยากรรายได้ ทั้งที่ท้องถิ่น



จัดเก็บเอง และรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีความโปร่งใสมากที่สุด การวางแผนถือเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าวโดยใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องวางแผนการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาคมทั้งในปัจจุบันและอนาคตมีการปฏิบัติตามแผนงานโครงการที่กำหนดให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในช่วงเวลาที่กำหนด มีการควบคุมติดตาม วัดและประเมินผล โดยการบริหารจัดการตามแผน แผนงาน โครงการนั้น จะต้องเป็นการบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใส และพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบทั้งโดยหน่วยงานของรัฐและ ประชาคม

## 6.1 ความหมายของการวางแผน

ความหมายของการวางแผน มีนักวิชาการด้านการบริหารหลายท่านได้อธิบายไว้ดังนี้

ประชุม รอดประเสริฐ (2535 : 89) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การวางแผนเป็นกระบวนการที่บุคคลหรือหน่วยงานได้กำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้าเพื่อการปฏิบัติงานในอนาคต การวางแผนประกอบด้วยกระบวนการต่างๆ หลายขั้นตอน ซึ่งบางขั้นตอนมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการกระทำก่อน และด้วยความรวดเร็ว ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย (Goals) ที่ได้กำหนดไว้ การวางแผนมีคุณค่าอย่างมากต่อวัตถุประสงค์ (Objectives) ขององค์กรหรือของหน่วยงาน และมีความสำคัญยิ่งต่อความมุ่งหมายส่วนบุคคลของแต่ละบุคคลในการปฏิบัติงานหรือการปฏิบัติตามภารกิจทั้งหลาย

อุทัย บุญประเสริฐ (2538 : 19) ได้ให้ความหมายว่า การวางแผนเป็นกิจกรรมที่คาดหวังว่า จะต้องปฏิบัติ ซึ่งเป็นผลจากการค้นหาและกำหนดวิธีทำงานในอนาคตเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานและองค์กรมากที่สุด แสดงให้เห็นว่าจะมีการทำอะไร ทำที่ไหน เมื่อใด ให้ใครทำ ทำอย่างไร และให้รายละเอียดอื่นๆ ที่จำเป็นช่วยให้การปฏิบัติงานลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพ

อนันต์ เกตุวงศ์ (2539 : 3-4) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การวางแผนก็คือการตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกเกี่ยวกับสิ่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หรือวิธีการกระทำ โดยทั่วไปจะเป็นการตอบคำถามต่อไปนี้ คือ จะทำอะไร (What) ทำไมจึงต้องทำ (Why) ใครบ้างที่จะเป็นผู้กระทำ (Who) จะกระทำเมื่อใด (When) จะกระทำกันที่ไหนบ้าง (Where) และจะทำกันอย่างไร (How)

วิโรจน์ สารรัตนะ (2542 : 35-36) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การวางแผนเป็นกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์และแนวทางการกระทำไว้ล่วงหน้า เพื่อให้บุคคลในองค์กรปฏิบัติตามให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้



จากความหมายของการวางแผน สรุปได้ว่า การวางแผน (Planning) หมายถึง กระบวนการที่องค์กรหรือหน่วยงานดำเนินการเพื่อให้ได้ผลที่ต้องการในอนาคต โดยการตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกวิธีทำงานที่ดีที่สุดมีประสิทธิภาพมากที่สุด ให้บรรลุผลตามที่ต้องการภายในเวลาที่กำหนด และเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนสามารถปรับปรุงแก้ไขได้อยู่เสมอ

## 6.2 ความสำคัญของการวางแผน

เป็นที่ยอมรับกันว่าการวางแผนเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญ และจำเป็นสำหรับหน่วยงานและผู้บริหารในฐานะที่เป็นเครื่องมือ หรือวิธีการที่ดีที่สุดอันจะนำไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ การวางแผนมีความสำคัญดังต่อไปนี้ (พยอม วงศ์สารศรี. 2546 : 163)

1. เป็นการลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นการจัดโอกาสทางการจัดการให้ผู้วางแผนมีสายตากว้างไกล มองเหตุการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตที่อาจเกิดขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี ปัญหา ความต้องการของประชาชนในสังคมนั้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กร ดังนั้น องค์กรจึงจำเป็นต้องเตรียมตัวและเผชิญกับสิ่งที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความผันผวนของสิ่งแวดล้อมอันได้แก่ สภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เป็นต้น

2. ทำให้เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่ ๆ เข้ามาในองค์กร ทั้งนี้เนื่องจากปรัชญาของการวางแผนยึดถือและยอมรับเรื่องการเปลี่ยนแปลง ไม่มีสิ่งใดอยู่อย่างนิรันดรจึงทำให้มีการยอมรับแนวความคิดเชิงระบบ (system approach) เข้ามาใช้ในองค์กรยุคปัจจุบัน

3. ทำให้การดำเนินการขององค์กรบรรลุถึงเป้าหมายที่ปรารถนา ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นงานที่ต้องกระทำเป็นจุดเริ่มแรกของทุกฝ่ายในองค์กร ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันการดำเนินการเป็นไปด้วยความมั่นคงและมีความเจริญเติบโต

4. เป็นการลดความสูญเปล่าของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนเพราะการวางแผนทำให้มองเห็นภาพรวมขององค์กรที่ชัดเจนและยังเป็นการอำนวยความสะดวกในการจัดระเบียบขององค์กรให้เหมาะสมกับลักษณะงานมากยิ่งขึ้น เป็นการจำแนกงานแต่ละแผนกไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน

5. ทำให้เกิดความแจ่มชัดในการดำเนินงานเนื่องจากการวางแผนเป็นการกระทำโดยอาศัย ทฤษฎี หลักการ และงานวิจัยต่างๆ (a rational approach) มาเป็นตัวกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในอนาคตอย่างเหมาะสมกับสภาพองค์กรที่ดำเนินอยู่ กล่าวโดยสรุปว่า ไม่มีองค์กรใดที่ประสบความสำเร็จได้ โดยปราศจากการวางแผน ดังนั้นการวางแผนจึงเป็นภารกิจอันดับแรกที่มีความสำคัญของกระบวนการจัดการที่ดี



## 6.3 ประโยชน์ของการวางแผน

การวางแผนมีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานทุกอย่าง ทุกลักษณะงาน การวางแผนดีและถูกต้องตามหลักการและกระบวนการ นอกจากจะช่วยแก้ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ แล้วย่อมส่งผลให้เกิดประโยชน์ดังต่อไปนี้

1. บรรลุจุดมุ่งหมาย (Attention of objectives) การวางแผนทุกครั้งจะมีจุดหมายปลายทาง เพื่อให้องค์การบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดให้ การกำหนดจุดมุ่งหมายจึงเป็นงานชิ้นแรกของการวางแผน ถ้าจุดมุ่งหมายที่กำหนดมีความแจ่มชัดก็จะช่วยให้การบริหารแผนมีทิศทางมุ่งตรงไปยังจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างสะดวกและเกิดผลดี

2. ประหยัด (Economical operation) การวางแผนเกี่ยวข้องกับการใช้สติปัญญา เพื่อคิดวิธีการให้องค์การบรรลุถึงประสิทธิภาพ เป็นการให้งานในฝ่ายต่างๆ มีการประสานงานกันดี กิจกรรมที่ดำเนินมีความต่อเนื่องกัน ก่อให้เกิดความเป็นระเบียบในงานต่าง ๆ ที่ทำ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่าง ๆ อย่างคุ้มค่านับว่าเป็นการลดต้นทุนที่ดี ก่อให้เกิดการประหยัดแก่องค์การ

3. ลดความไม่แน่นอน (Reduction of uncertainty) การวางแผนช่วยลดความไม่แน่นอนในอนาคตลงเพราะการวางแผนเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์เหตุการณ์ในอนาคต การวางแผนที่มีประสิทธิภาพเป็นผลมาจากการวิเคราะห์พื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นแล้ว ทำการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคตและได้หาแนวทางพิจารณาป้องกันเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นไว้แล้ว

4. เป็นเกณฑ์ในการควบคุม (Basis of control) การวางแผนช่วยให้ผู้บริหารได้กำหนดหน้าที่การควบคุมขึ้น ทั้งนี้เพราะการวางแผนและการควบคุมเป็นสิ่งที่แยกกันไม่ออกเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการคู่กันอาศัยซึ่งกันและกัน กล่าวคือถ้าไม่มีการวางแผนก็ไม่สามารถมีการควบคุม กล่าวได้ว่า แผนกำหนดจุดมุ่งหมายและมาตรฐานการปฏิบัติงานในหน้าที่การควบคุม

5. ส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมและการสร้างสรรค์ (Encourages innovation and creativity) การวางแผนเป็นพื้นฐานด้านการตัดสินใจ และเป็นสิ่งที่จะช่วยให้ออกแนวความคิดใหม่ ๆ (นวัตกรรม) และความคิดสร้างสรรค์ทั้งนี้เนื่องจากขณะที่ฝ่ายจัดการมีการวางแผนกันนั้นจะเป็นการระดมปัญญาของคณะผู้ทำงานด้านการวางแผนทำให้เกิดความคิดใหม่ ๆ และความคิดสร้างสรรค์ นำมาใช้ประโยชน์แก่องค์การ และยังเป็นการสร้างทัศนคติการมองอนาคตระหว่างคณะผู้บริหาร

6. พัฒนาแรงจูงใจ (Improves motivation) ระบบการวางแผนที่ดีจะเป็นการบ่งชี้ให้เห็นถึงความร่วมแรงร่วมใจในการทำงานของผู้บริหาร และยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้นในกลุ่มคนงานด้วยเพราะเขารู้อย่างชัดเจนว่าองค์การคาดหวังอะไรจากเขาบ้าง นอกจากนั้น การวางแผนยังเป็นเครื่องมือฝึกและพัฒนาแรงจูงใจที่ดีสำหรับผู้บริหารในอนาคต



7. พัฒนาการแข่งขัน (Improves competitive strength) การวางแผนที่มีประสิทธิภาพ ทำให้องค์กรมีการแข่งขันกันมากกว่าองค์กรที่ไม่มีการวางแผนหรือมีการวางแผน ที่ขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะการวางแผนจะเกี่ยวข้องกับการขยายขอบข่ายการทำงาน เปลี่ยนแปลงวิธีการทำงาน ปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

8. ทำให้เกิดการประสานงานที่ดี (Better coordination) การวางแผนได้สร้างความมั่นใจในเรื่องเอกภาพที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร ทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดวางไว้มุ่งไปที่จุดมุ่งหมายเรื่องเอกภาพที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร ทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดวางไว้มุ่งไปที่จุดมุ่งหมาย

สรุป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การวางแผนถือเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุจุดมุ่งหมายได้ โดยใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม การวางแผนการใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนทั้งในปัจจุบันและอนาคต เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง การปฏิบัติตามแผนงานโครงการที่กำหนดให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในช่วงเวลาที่กำหนด มีการควบคุมติดตามวัดและประเมินผล โดยการบริหารจัดการตามแผน แผนงาน โครงการนั้น จะต้องเป็นการบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใส และพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบทั้งโดยหน่วยงานของรัฐและประชาชน

## 7. แนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนายังมีหัวข้อการนำเสนอดังต่อไปนี้

### 7.1 ความหมายของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจและจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นกระบวนการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดสภาพ การณ์ที่ต้องการบรรลุและแนวทางในการบรรลุนพื้นฐานของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น และปัญหา / ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นด้วยการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนายเป็นแผนพัฒนาที่มุ่งไปสู่สภาพการณ์



ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต เป็นกรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มุ่งไปสู่สภาพการณ์อันพึงประสงค์ได้อย่างเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลง โดยสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจึงเป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องกำหนดถึงสภาพการณ์ที่ต้องการจะบรรลุและแนวทางในการที่จะทำให้บรรลุถึงสภาพการณ์นั้น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ดีต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้ เพื่อให้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนามองเห็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงอย่างรอบด้าน หมายถึง การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามองเห็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการคำนึงถึงสภาพการณ์ที่ต้องการจะบรรลุ และการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้ง มิติด้านการพัฒนา ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการองค์กร และการเปลี่ยนแปลงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนมิติในเชิงพื้นที่ที่ใกล้เคียงขยายไปสู่พื้นที่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ระดับประเทศ ระดับทวีป จนกระทั่งในระดับโลกด้วยสาเหตุที่ต้องมองอย่างรอบด้าน ก็เพราะว่าในโลกของความเป็นจริงนั้นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สังคม และองค์กร ทั้งในระดับภูมิภาค ระดับประเทศ ระดับทวีปและในระดับโลกล้วนส่งผลกระทบต่อเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทางตรงก็ทางอ้อม จึงกล่าวได้ว่าปรากฏการณ์ ทั้ง 4 ด้านที่เกิดขึ้นกับเขตพื้นที่ 4 ระดับนี้ ล้วนถือเป็นสภาพแวดล้อมที่ควรต้องคำนึงถึงในกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าว

ดังนั้น ในการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจึงไม่ควรมองรอบด้านแต่เพียงเขตพื้นที่การปกครองของตนเองเท่านั้น แต่ต้องมองให้กว้างออกไปครอบคลุมเขตพื้นที่อื่นด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การวางแผนวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในการรับมือกับสถานการณ์หรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นตามมาจากเขตพื้นที่เหล่านี้ อย่างไรก็ตามเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากสถานการณ์ได้อย่างเต็มที่หรือหาหนทางในการป้องกันอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นได้

## 7.2 องค์ประกอบที่สำคัญของแผนยุทธศาสตร์

องค์ประกอบของแผนยุทธศาสตร์ แบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่

1. ส่วนนำ ประกอบด้วยวิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) ข้อตกลงเบื้องต้น (Assumptions) แผนงาน (Programs)
2. รายละเอียดของแผนงาน ประกอบด้วย ชื่อแผนงาน เป้าหมาย วัตถุประสงค์ ยุทธศาสตร์ / กลยุทธ์



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

40

เพรสแมนและวิลดาฟสกี (Pressman & Wildavsky, 1973 : 1266 - 1344) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การผลิตผลลัพธ์ออกมา การทำให้สำเร็จ ซึ่งเป็นความหมายที่ทั้งสองนำมาจากพหุกรรมของเวปสเตอร์ และ โรเจท (Webster & Roget) ทั้งสองได้ขยายความต่อไปด้วยการสนับสนุน (Implementation) โดยตัวเอานั้น ไม่มีความหมายที่สมบูรณ์ คำถามที่ต้องตอบคือน่าอะไรไปปฏิบัติ คำตอบคือ นโยบาย นั่นคือต้องมีนโยบายเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายโดยทั่วไปจะต้องประกอบด้วย 2 ส่วน คือ เงื่อนไขแรกเริ่มที่ผลที่มุ่งหวัง ถ้ามีเงื่อนไข X เกิดขึ้น ณ เวลาที่ t1 จะเกิดผลลัพธ์ Y ขึ้น ณ เวลาถัดไปคือ t2 ถ้ารัฐบาลกลางของสหรัฐฯ ยินยอมให้เงินช่วยเหลือในรูปของเงินกู้และเงินให้เปล่าแก่เมืองโอคแลนด์ ซึ่งมีปัญหาเรื่องผิวและการว่างงาน และเมืองโอคแลนด์เอาเงินที่ได้รับไปจ้างกลุ่มคนที่ด้อยการศึกษาและมาตรฐานทางเศรษฐกิจต่ำ เช่น คนผิวดำ คนสูงอายุและผู้หญิง (นี่คือเงื่อนไข X ณ เวลาที่ t1) กลุ่มคนที่ด้อยโอกาสในสังคมนี้จะมียานทำเป็นหลักแหล่งและไม่ว่างงานต่อไป (นี่คือผลลัพธ์ Y ที่เกิดขึ้น ณ เวลาถัดไป) การนำนโยบายไปปฏิบัติในที่นี้คือ การทำให้สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ คือ การสร้างงานให้กลุ่มคนที่ด้อยโอกาสในสังคมภายหลังจากที่รัฐบาลกลางให้เงินช่วยเหลือเรียบร้อยแล้ว (ซึ่งเป็นเงื่อนไขแรกเริ่มที่กำหนดไว้) การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ใช่การสร้างเงื่อนไขแรกเริ่มขึ้นมา แต่เป็นการดำเนินงานภายหลังที่มีเงื่อนไขแรกเริ่มเกิดขึ้นแล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจพิจารณาได้ว่าเป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ กับการกระทำเพื่อให้บรรลุสิ่งที่มุ่งหวัง

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าสังเกตคือนักวิชาการส่วนใหญ่มักเห็นพ้องต้องกันในประเด็นที่สำคัญ อย่างน้อย 2 ประเด็น ประเด็นแรกคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ นั่นคือมีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วครั้งชั่วคราวแล้วเลือนหายไป ไม่ใช่กิจกรรมที่ยักยอกซ่อน แต่เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สองคือการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งแฝงความหมายว่า ก่อนนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องมีตัวนโยบายก่อนและต้องมีเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์กำหนดไว้ด้วย นั่นคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งในขั้นตอนนโยบายทั้งหมด โดยเป็นขั้นตอนที่สืบเนื่องมาจากการกำหนดนโยบาย

นอกเหนือจากความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว เพื่อให้เข้าใจการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ชัดเจนขึ้น ควรพิจารณาลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีลักษณะพิเศษอะไรบ้าง ในเรื่องนี้ (สุภชัย ยาวะประมาณ. 2538 : 39-41) ได้แยกแยะให้เห็นว่ามี 5 ประเด็นที่สำคัญ คือ



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

41

1. มีผู้เกี่ยวข้องสำคัญ ๆ มากมาย
2. ผู้เกี่ยวข้องล้วนมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลายและมักแตกต่างกัน
3. นโยบายและโครงการของรัฐมักขยายใหญ่โตขึ้นทุกวัน
4. หน่วยงานในหลายระดับ จากหลายกระทรวง ทบวง กรม มีส่วนร่วมในการ

ดำเนินการ

5. มีปัจจัยหลายประการที่สำคัญมากและอยู่นอกเหนือการควบคุม

## 7.3 ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการทบทวนผลงานทางวิชาการในทศวรรษที่ผ่านมา พบว่ามีปัจจัยหลายประการที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่

1. ลักษณะของนโยบายนั้น ๆ
2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย
3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง
4. ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี
5. ความพอเพียงของทรัพยากร
6. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
7. ทักษะคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
8. กลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

## 7.4 ปัจจัยที่สำคัญต่อการบริหารท้องถิ่น

“คน” เป็นหนึ่งในปัจจัยทางการบริหารองค์กรที่สำคัญและยอมรับกันทั่วไป เรียกย่อ ๆ ว่า “4M” s” อันประกอบด้วย บุคลากร หรือทรัพยากรมนุษย์ (Man) เงิน (Money) วัสดุ อุปกรณ์ (Materials) และการจัดการ (Management) จะพบว่าคนเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในการบริหารท้องถิ่นเพราะหากขาดกำลังคน ก็จะไม่มีความขับเคลื่อนปัจจัยอื่น ๆ นั้นเอง เพราะฉะนั้น ในแต่ละองค์กรจึงหันมาให้ความสำคัญในการบริหารคนในองค์กรเพิ่มมากขึ้น ซึ่งในปัจจุบันคือ การบริหารงานบุคคล

1. ด้านบุคลากร (Man) หมายถึง แนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการบริหารราชการจะเป็นทิศทางที่

1.1 สนับสนุนและส่งเสริมนักบริหารมืออาชีพที่มีความรู้ความสามารถและมีคุณภาพเข้ามาเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในหน่วยงานของรัฐเพิ่มขึ้น ประชาชนได้รับการศึกษาและมีความรู้ความสามารถเพิ่มมากขึ้น ผนวกกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มีเจตนารมณ์ที่สนับสนุนให้คนดีและมีคุณภาพเข้ามาเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐหรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่าย





# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

42

การเมืองหรือฝ่ายประจำทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ยังได้สร้างกลไกควบคุมตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยเฉพาะคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สำคัญที่จะช่วยให้สังคมไทยได้คนดีและมีคุณภาพเข้าสู่วงการเมืองหรือหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความสุจริตและยุติธรรม ดังนั้น แนวโน้มการบริหารการพัฒนาในอนาคตจึงไม่อาจจะเลยที่จะส่งเสริมให้ผู้มีความรู้ความสามารถและมีคุณภาพเข้ามาเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐเพิ่มมากขึ้น

1.2 สนับสนุนและส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับการอบรมหรือศึกษาต่อในระดับสูงขึ้น เพื่อเพิ่มพูนความรู้ความสามารถและความชำนาญด้วยการเข้ารับการฝึกอบรมสัมมนา ศึกษาน และศึกษาเพิ่มมากขึ้น จะมีส่วนช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณภาพ คล่องตัว รับข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีที่ทันสมัยได้ง่ายขึ้น

1.3 สนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรู้และความชำนาญในการใช้ข้อมูลข่าวสารผ่านทางเทคโนโลยีที่ทันสมัย

1.4 สนับสนุนและส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับค่าตอบแทนหรือเงินจูงใจเพิ่มมากขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าหากได้รับค่าตอบแทนไม่เพียงพอหรือขาดสิ่งจูงใจ แนวโน้มการบริหารกาพัฒนาในอนาคตจึงน่าจะคำนึงถึงเรื่องนี้ด้วย

1.5 สนับสนุนให้มีการลดจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ แนวโน้มเช่นนี้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการซึ่งจะช่วยประหยัดงบประมาณและนำงบประมาณในส่วนที่ลดนั้นมาเพิ่มให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่

1.6 สนับสนุนให้ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารมีระดับการศึกษาอย่างต่ำปริญญาตรี

## 2. ด้านการเงิน (Money) ประกอบด้วย

2.1 ปรับปรุงระบบเบิกจ่ายงบประมาณและระบบประเมินผลการใช้จ่ายเงินให้คล่องตัว รวดเร็วและรัดกุมขึ้น

2.2 พัฒนาระบบบริหารงบประมาณและระบบจัดเก็บภาษีของหน่วยงานของรัฐ แนวโน้มการบริหารการพัฒนาดังกล่าวนี้จะมีส่วนช่วยให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้หรือบริหารงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่าและช่วยทำให้การจัดเก็บภาษีเกิดความเป็นธรรมมากขึ้น



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

43

2.3 สนับสนุนการควบคุมตรวจสอบการใช้งบประมาณของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิ่มขึ้น การควบคุมตรวจสอบดังกล่าวจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกในการใช้จ่ายงบประมาณด้วยความรัดกุม รอบคอบ คุ่มค่า และยังช่วยป้องกันการรั่วไหลของงบประมาณ การควบคุมตรวจสอบเกิดขึ้นได้ทั้งภายในหน่วยงานและภายนอกหน่วยงาน การควบคุมตรวจสอบภายในเกิดจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภา หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานเดียวกัน ที่มุ่งควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร ในส่วนของการควบคุมตรวจสอบจากภายนอก อาจเกิดจากบุคคลหรือหน่วยงานภายนอก เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2.4 ให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่จัดเก็บภาษีด้วยความสุจริตเพิ่มมากขึ้นครบถ้วนเต็มเม็ดเต็มหน่วย

2.5 ยึดหลักเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตนเองทั้งเศรษฐกิจภายในและเศรษฐกิจที่ส่งออกไปภายนอกประเทศโดยเฉพาะหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นได้พัฒนาตนเองเพื่อต่อสู้แข่งขันนำไปสู่ความเจริญก้าวหน้าและการมีรายได้เพิ่มมากขึ้น

2.6 สนับสนุนให้มีการต่อสู้แข่งขันทางธุรกิจมากขึ้น ภายนอกประเทศโดยเฉพาะหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นได้พัฒนาตนเองเพื่อต่อสู้แข่งขัน ย่อมนำไปสู่ความเจริญก้าวหน้าและการมีรายได้เพิ่มมากขึ้น

2.7 ส่งเสริมให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรวมตัวกันจัดตั้งบริษัทหรือกองทุนเพื่อพัฒนาท้องถิ่น

## 3. ด้านวัสดุอุปกรณ์ (Material) ประกอบด้วย

3.1 สนับสนุนให้นำวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัยมาใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น เพื่อเผยแพร่นโยบาย ประวัติของฝ่ายบริหาร ผลงานรวมและส่งข้อมูลข่าวสาร ให้บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ ตลอดจนการรับเรื่องร้องเรียนของประชาชน

3.2 เพิ่มงบประมาณเพื่อจัดซื้อคอมพิวเตอร์และค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมบุคลากรเมื่อวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัยมีความสำคัญและจำเป็นต่อการให้บริการประชาชน แนวโน้มของการบริหารการพัฒนาในอนาคตจึงเป็นไปในทิศทางที่เพิ่มงบประมาณดังกล่าว

## 4. ด้านการบริหารงานทั่วไป (Management) ประกอบด้วย

4.1 ส่งเสริมการปฏิรูประบบราชการ ระบบราชการมีข้อบกพร่องมาก ไม่ทันสมัย ไม่อาจอำนวยความสะดวกและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

44

ดังนั้น จึงสนับสนุนการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งครอบคลุมทั้งการปฏิรูปที่ระบบบริหารงานและที่ตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4.2 ลดอำนาจหน้าที่และลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการของภาครัฐ

4.3 สร้างหรือพัฒนา “ระบบ” ควบคู่ไปกับการสร้าง “คน” ในอนาคตจะสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถสร้างประสิทธิภาพและเอกภาพในการบริหาร งาน คน และเงินได้เพิ่มมากขึ้น

4.4 สนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดมากขึ้น

4.5 สนับสนุนให้ก้าวหน้าไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น สืบเนื่องมาจากกระแสการจัดระเบียบโลกใหม่ กระแสดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการบริหารการพัฒนาให้เป็นที่ไปในทิศทางที่สอดคล้องตามไปด้วย

4.6 สนับสนุนให้ก้าวหน้าไปสู่ความทันสมัยมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและข้อมูลข่าวสาร

4.7 สนับสนุนให้นำความรู้ทางวิชาการและข้อมูลข่าวสารมาประยุกต์ใช้กับประสบการณ์เพิ่มมากขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกและให้บริการสาธารณะ

4.8 นำแนวคิดหรือวิชาความรู้ด้านการบริหารจัดการของภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ เพื่อเน้นในเรื่องประสิทธิภาพของการอำนวยความสะดวกและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน

4.9 ผสมผสานหรือบูรณาการมากขึ้นซึ่งควบคุมทั้งการประสานงานหรือร่วมมือกันของหน่วยงานภาครัฐด้วยการและหน่วยงานภาครัฐกับภาคเอกชน การผสมผสานวิชาความรู้หลายสาขาเข้าด้วยกันในลักษณะของสหวิทยาการ การบริหารพัฒนาในลักษณะองค์รวม หรือการบริหารการพัฒนาในลักษณะที่เป็นระบบ เป็นกลุ่มที่สอดคล้องกัน มีหน่วยงานเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงถึงกัน

4.10 ยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

สรุป แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นกรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มุ่งไปสู่สภาพการณ์อันพึงประสงค์ได้อย่างเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงภายใต้ทรัพยากรของท้องถิ่นและสอดคล้องต่อการพัฒนาจังหวัดและประเทศได้ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรบริหารส่วนตำบลนั้น เริ่มมีการจัดทำตั้งแต่ พ.ศ.2547 ซึ่งเป็นการจัดทำแผนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ปัจจุบันเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548



## 8. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลไผ่ดำพัฒนา

### 8.1 ข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลไผ่ดำพัฒนา

ตำบลไผ่ดำพัฒนา อำเภอวิเศษชัยชาญ จังหวัดอ่างทอง มีเนื้อที่ 12.06 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 5,145 ไร่ ตำบลไผ่ดำพัฒนา มีน้ำท่วมถึง ไม่ติดแม่น้ำแต่ติดคลองไผ่ดำพัฒนา และหนอง บึง เล็กใหญ่จำนวนมาก ทำให้ในช่วงที่มีน้ำหลากน้ำจึงถึงทุกพื้นที่ พื้นที่ส่วนใหญ่ใช้เป็น ที่ตั้งบ้านเรือนของประชาชน นอกเหนือจากนั้นจะเป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการ สถานศึกษา และพื้นที่การเกษตรเป็นบางส่วน ประชาชนนับถือศาสนาพุทธ พื้นที่ตั้งอยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอวิเศษชัยชาญไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ประมาณ 12 กิโลเมตร และอยู่ห่างจากศาลากลางจังหวัดอ่างทองไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ประมาณ 17 กิโลเมตร โดยมีอาณาเขตดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับตำบลห้วยตะพาน ตำบลมหาไถไทย อำเภอวิเศษชัยชาญ

ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลบ้านแค ตำบลโคกช้าง อำเภอผักไห่

ทิศตะวันออก ติดต่อกับตำบลนรสิงห์ ตำบลเอกราช อำเภอป่าโมก

ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลบางจักและตำบลสีร้อย อำเภอวิเศษชัยชาญ

ตำบลไผ่ดำพัฒนาประกอบด้วยหมู่บ้านจำนวน 8 หมู่ ซึ่งอยู่ในเขตปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลไผ่ดำพัฒนาทั้งหมด เดิมที่มีสถานะเป็นสภาตำบลไผ่ดำพัฒนา ต่อมาได้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2540 มีจำนวนครัวเรือน 2,144 ครัวเรือน ประชากรรวม 3,393 คน แยกเป็น ชาย 1,609 คน หญิง 1,784 คน แยกรายละเอียดได้ ดังนี้

ตาราง 1 ข้อมูลจำนวนครัวเรือนและประชากร ตำบลไผ่ดำพัฒนา อำเภอวิเศษชัยชาญ จังหวัดอ่างทอง

หมู่ที่	ชาย	หญิง	รวม	จำนวน ครัวเรือน
1. บ้านลาดมะไฟ	325	354	679	155
2. บ้านลาดจินจาน	202	233	435	111
3. บ้านไผ่ดำพัฒนา	326	351	677	175
4. บ้านไผ่ดำพัฒนา	128	138	266	69
5. บ้านไผ่ดำพัฒนา	122	124	246	59



ตาราง 1 (ต่อ)

หมู่ที่	ชาย	หญิง	รวม	จำนวน ครัวเรือน
6. บ้านคลองเจ้าเจ็ด	251	284	535	139
7. บ้านคลองแพ	103	144	247	60
8. บ้านคลองสุคนธ์	152	156	308	73
<b>รวม</b>	<b>1,609</b>	<b>1,784</b>	<b>3,393</b>	<b>841</b>

ที่มา : ที่ว่าการอำเภอวิเศษชัยชาญ จังหวัดอ่างทอง. 2551 : 12

## 8.2 ข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลไผ่คำพัฒนา ตั้งอยู่เลขที่ - หมู่ที่ 6 ตำบลไผ่คำพัฒนา เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก มีรายได้รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 จำนวน 12,000,000 บาท มีบุคลากรทั้งสิ้น 21 คน แบ่งโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 4 ส่วนราชการ ดังนี้

### 1. ส่วนสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

มีภาระหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ สารบรรณ งานการประชุม งานนิติกร งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธีงานประชาสัมพันธ์ การจัดทำแผนพัฒนาตำบล การจัดทำร่างข้อบัญญัติตำบล การเลือกตั้ง การตรวจสอบภายใน การจัดทำทะเบียนผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล การศึกษา งานด้านรักษาความสะอาด ชุมชน งานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม งานสวัสดิการและสังคม พัฒนาชุมชน สังคมสงเคราะห์ ส่งเสริมอาชีพและพัฒนาเด็ก สตรี คนชรา การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล การบริหารงานบุคคลและการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนตำบล และลูกจ้าง การดำเนินการเกี่ยวกับการอนุญาตต่าง ๆ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

### 2. ส่วนการคลัง

มีภาระหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำบัญชีและทะเบียนรับ-จ่ายเงินทุกประเภท งานเกี่ยวกับการเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงิน การฝากเงิน การตรวจเงิน



องค์การบริหารส่วนตำบล รวบรวมสถิติเงินได้ประเภทต่าง ๆ การเบิกตัดปี การขยายเวลาเบิกจ่ายงบประมาณ การหักภาษีและนำส่ง รายงานเงินคงเหลือประจำ การรับและจ่ายขาดเงินสะสมขององค์การบริหารส่วนตำบล การยืมเงินตราของราชการ การจัดหาผลประโยชน์จากสิ่งก่อสร้างและทรัพย์สิน ตรวจสอบงานของจังหวัดและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน การเร่งรัดใบสำคัญและเงินยืมค้างชำระ การจัดเก็บภาษี การประเมินภาษี การเร่งรัดจัดเก็บรายได้ การพัฒนารายได้ การออกใบอนุญาตและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

### 3. ส่วนโยธา

ทำหน้าที่เกี่ยวกับการสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบ ถนน อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ ฯลฯ งบประมาณราคาค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคาร งานก่อสร้าง งานซ่อมบำรุง จัดทำทะเบียนสิ่งก่อสร้างที่อยู่ในความรับผิดชอบ การให้คำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับการจัดทำโครงการงานควบคุมอาคาร การออกแบบ การประเมินราคา งานก่อสร้างและบูรณะถนน สะพาน คู คลอง อาคาร งานสาธารณูปโภคและกิจการประปา งานระบายน้ำ การวางผังพัฒนาเมือง และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

### 4. ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

มีหน้าที่เกี่ยวกับงานทางวิชาการศึกษา ซึ่งมีลักษณะงานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการวิเคราะห์วิจัยและพัฒนาหลักสูตรแบบเรียนทุกระดับที่อยู่ในความควบคุมของทางราชการ ปรับปรุงมาตรฐานของสถานศึกษา การแนะแนวการศึกษาและอาชีพ การจัดและควบคุมพิพิธภัณฑสถานศึกษา การบริการและส่งเสริมการศึกษาโดยใช้เทคโนโลยีทางการศึกษา การจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลสถิติทางการศึกษาการวางแผนการศึกษา การวิจัยทางการศึกษา การส่งเสริมและเผยแพร่การศึกษาเป็นต้น และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาในปัจจุบัน และโอกาสในการพัฒนาในอนาคตของท้องถิ่น ด้วยเทคนิคการวิเคราะห์สวอต (SWOT Analysis)

องค์การบริหารส่วนตำบลไผ่ดำพัฒนา เป็นทำเลติดกับถนนสายหลักและคำคลอง ประชากรกระจายเป็นกลุ่มตามแนวถนนในตำบล และตามลำคลอง พื้นที่เป็นลักษณะราบลุ่มน้ำท่วมขัง พื้นที่ส่วนใหญ่ใช้เป็นที่สิ่งชุมชนและพื้นที่เกษตรกรรมโดยมีระบบชลประทาน จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไผ่ดำพัฒนามีศักยภาพในการพัฒนาที่นำมาวิเคราะห์ภาวะแวดล้อมโดยอาศัยเทคนิคการวิเคราะห์สวอต (SWOT Analysis) สรุปได้ดังนี้



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

จุดแข็ง (Strengths)	จุดอ่อน (Weaknesses)
<ol style="list-style-type: none"><li>1. ผู้บริหารมีความเป็นกันเองกับเจ้าหน้าที่</li><li>2. ผู้บริหารให้การสนับสนุนงบประมาณเป็นอย่างดี</li><li>3. ผู้อำนวยการให้การสนับสนุนด้านขวัญและกำลังใจแก่เจ้าหน้าที่</li><li>4. ผู้บริหารเห็นความสำคัญ อนุมัติให้ทำโครงการต่าง ๆ ได้ดีมีงบประมาณเพียงพอในการจัดทำโครงการ</li><li>6. ผู้บริหารสนับสนุนเงินบุคลากรอุปกรณ์เครื่องมือ</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. การมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง การบริหารจัดการมีน้อย</li><li>2. ประชาชนขาดความรู้และเทคโนโลยีใหม่ๆ ในการประกอบอาชีพ</li><li>3. น้ำท่วมพื้นที่การเกษตรเป็นประจำทุกปี</li><li>4. สาธารณูปการไม่ครอบคลุม ไม่เพียงพอกับความต้องการ</li><li>5. ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารบ้านเมืองน้อย</li><li>6. งบประมาณของ อบต.มีน้อย ไม่เพียงพอในการพัฒนา</li></ol>
โอกาส (Opportunities)	อุปสรรค (Threats)
<ol style="list-style-type: none"><li>1. นโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมและสนับสนุนการแก้ไขปัญหาและพัฒนาในด้านต่าง ๆ</li><li>2. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดมีความชัดเจน</li><li>3. ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย</li><li>4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสาร</li><li>5. พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2547 ทำให้ท้องถิ่นได้รับการกระจายอำนาจมากขึ้น</li><li>6. นโยบายการปฏิรูปทางการเมืองของรัฐบาล ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการของรัฐได้รับการยอมรับมากขึ้น ทำให้เกิดกระบวนการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี</li><li>7. การขยายตัวทางเศรษฐกิจในภาพรวม ทำให้มีการกระจายความเจริญมาสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น เกิดการเรียนรู้เทคโนโลยีสมัยใหม่ นำมาใช้ในการพัฒนา</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. งบประมาณไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายในการพัฒนา</li><li>2. ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการตามแผน</li><li>3. ขาดความร่วมมือจากประชาชน</li><li>4. การจัดสรรงบประมาณของส่วนกลางไม่ตรงกับความต้องการในการแก้ไขปัญหา หรือการพัฒนาของท้องถิ่น</li><li>5. ปัญหายาเสพติด แหล่งอบายมุขเป็นการมอมเมาเยาวชนก่อให้เกิดปัญหาสังคม</li><li>6. การรับวัฒนธรรมทางตะวันตกที่ไม่เหมาะสมของเยาวชน</li></ol>

ภาพประกอบ 2 ผลการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคขององค์การบริหาร  
ส่วนตำบลไผ่คำพัฒนา



## 8.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

1. วิสัยทัศน์ (Vision) พัฒนาชุมชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วม
2. พันธกิจ (Mission)
  - 2.1 มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
  - 2.2 ให้มีการบำรุงรักษาการน้ำเพื่ออุปโภค บริโภคและการเกษตร
  - 2.3 ให้มีการบำรุงรักษาการไฟฟ้าหรือแสงสว่างและสาธารณูปโภค
  - 2.4 ส่งเสริมการศึกษา วัฒนธรรม
  - 2.5 ส่งเสริมการพัฒนาเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
  - 2.6 ส่งเสริมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
  - 2.7 ส่งเสริมให้มีการบำรุงการกีฬา และสวนสาธารณะ
  - 2.8 ให้มีการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่ง
  - 2.9 ดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
  - 2.10 ส่งเสริมการประกอบอาชีพราษฎร
  - 2.11 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร

## 8.4 นโยบายในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลให้คำพัฒนา

1. นโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน
  - 1.1 จัดหาน้ำเพื่อการอุปโภค – บริโภค ให้เพียงพอ
  - 1.2 บำรุงดูแลรักษาไฟฟ้าสาธารณะ
2. นโยบายด้านคุณภาพชีวิตการกินคืออยู่ดี
  - 2.1 การดูแลผู้สูงอายุ ที่เข้าหลักเกณฑ์ ตามกฎหมายให้ได้รับเบี้ยยังชีพ
  - 2.2 การดูแลผู้ด้อยโอกาส
  - 2.3 การดูแลผู้พิการที่เข้าหลักเกณฑ์ ตามกฎหมายให้ได้รับเบี้ยยังชีพ
  - 2.4 การจัดการเรียนการสอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้มีประสิทธิภาพเพื่อ

ลดภาระของผู้ปกครอง

3. นโยบายด้านการจัดระเบียบชุมชน และสังคม

จัดตั้งศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเพื่อลดปัญหาอาชญากรรม สิ่งเสพติดและบรรเทาสาธารณภัย

4. นโยบายด้านการอนุรักษ์ทรัพยากร และสิ่งแวดล้อม
  - 4.1 การแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอย
  - 4.2 การปรับปรุงภูมิทัศน์ให้สวยงาม





# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

50

5. นโยบายด้านการอนุรักษ์ ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น
  - 5.1 ส่งเสริมกิจกรรมทางศาสนา อิสลาม พุทธ
  - 5.2 ส่งเสริม และสนับสนุนภูมิปัญญาท้องถิ่น
6. นโยบายด้านการลงทุนค้าขาย พาณิชยกรรม  
ส่งเสริมสนับสนุนกลุ่มอาชีพ (ทุกประเภท)
7. นโยบายด้านการท่องเที่ยว  
ปรับปรุงภูมิทัศน์ศาสนสถานต่าง ๆ ที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรม
8. นโยบายด้านการเมืองการปกครอง การบริหาร
  - 8.1 สนับสนุนนโยบายของรัฐในการดำเนินงานที่เกิดประโยชน์ต่อประชาชน
  - 8.2 ดำเนินการประสานงานให้ความร่วมมือ ร่วมพัฒนา ร่วมวางแผนกับหน่วยงานราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุก
  - 8.3 เสริมสร้างความรู้ และศักยภาพ บุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหาร สมาชิก องค์กรบริหารส่วนตำบล พนักงาน พนักงานจ้าง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้นำในชุมชน
  - 8.4 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ การจัดเวทีประชาคม หมู่บ้าน และตำบล
  - 8.5 ใช้ระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัยใหม่มาบริหารจัดการให้กับประชาชน

## 8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ศุภกิจ อรัญนารถ (2544 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องความพึงพอใจของประชาชนต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลเชิงเนิน อำเภอเมือง จังหวัดระยอง กลุ่มตัวอย่างในการศึกษาเป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ 6 หมู่บ้าน จำนวน 180 คน ผลการวิจัยมีดังนี้

1. การพัฒนาท้องถิ่นด้านเศรษฐกิจ พบว่า ระดับความพึงพอใจอยู่ในระดับน้อย ซึ่งจากการวิเคราะห์เป็นรายชื่อ พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเชิงเนิน มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจในเรื่องการจัดให้มีตลาดจำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภค และการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่าด้านอื่นๆ

2. การพัฒนาท้องถิ่นในด้านสังคม พบว่า ระดับความพึงพอใจในระดับน้อย ได้แก่ การส่งเสริมด้านการศึกษาด้านอาชีพของประชาชน พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีความสนใจในการปฏิบัติมากกว่าด้านอื่นๆ



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

3. ด้านการท่องเที่ยว และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ พบว่า ระดับความพึงพอใจน้อย ได้แก่ การดูแลสิ่งแวดล้อมในหมู่บ้าน การสนับสนุนสาธารณสุขตำบลในการป้องกันโรคติดต่อ และการกำจัดโรคติดต่อ

4. การพัฒนาท้องถิ่นด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พบว่า ระดับความพึงพอใจมาก ได้แก่ การจัดการด้านผังเมืองหมู่บ้าน การพัฒนาถนนและทางสัญจรในหมู่บ้าน การจัดหาแหล่งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค

5. การพัฒนาท้องถิ่นด้านการเมืองและการบริหาร พบว่า ระดับความพึงพอใจปานกลาง ได้แก่ การเสริมสร้างด้านความรู้ความเข้าใจในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกจังหวัด และการเลือกตั้งคณะกรรมการหมู่บ้าน

ผลการเปรียบเทียบระดับความพึงพอใจของประชาชนระหว่างหมู่บ้านต่อการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลเชิงเนิน อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง ผลการศึกษาพบว่า ผลการเปรียบเทียบความพึงพอใจของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลเชิงเนิน อำเภอเมือง จังหวัดระยอง ไม่แตกต่างกัน อย่างมีระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ .05

วาสนา วสิกรณ์ (2550 : บทคัดย่อ) ความพึงพอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เทศบาลเมืองแสนสุข แบบบูรณาการ การศึกษาค้นคว้ามีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาความพึงพอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลเมืองแสนสุขแบบบูรณาการ ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา 5 ด้าน 1 ด้านสภาพโครงสร้างพื้นฐาน 2 ด้านสภาพสังคม 3 ด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ 4 ด้านเศรษฐกิจ 5 ด้านการเมืองการบริหาร และเปรียบเทียบความพึงพอใจของประชาชนต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จำแนก ตามสถานภาพของประชาชน เพศ วุฒิการศึกษา รายได้/เดือน และถิ่นที่อยู่อาศัย ผลการวิจัยพบว่า

1. ความพึงพอใจต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยรวม อยู่ในระดับน้อย เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีความพึงพอใจต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนด้านสภาพสังคม ด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และด้านการเมืองการบริหาร มีความพึงพอใจต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาอยู่ในระดับน้อย

2. เปรียบเทียบความพึงพอใจต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จำแนกตามสถานภาพของประชาชน โดยรวม และรายด้านทุกด้าน พบว่า แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

3. เปรียบเทียบความพึงพอใจต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จำแนกตามเพศ โดยรวม และรายด้านทุกด้าน พบว่า แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

4. เปรียบเทียบความพึงพอใจต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จำแนกตามวุฒิการศึกษาของประชาชน โดยรวม และรายด้านทุกด้าน พบว่า แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

52

5. เปรียบเทียบความพึงพอใจต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จำแนกตามอาชีพของประชาชน โดยรวม และรายด้านทุกด้าน พบว่า แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

6. เปรียบเทียบความพึงพอใจต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จำแนกตามรายได้ต่อเดือนของประชาชน โดยรวม และรายด้านทุกด้าน พบว่า แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

7. เปรียบเทียบความพึงพอใจต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จำแนกตามที่อยู่อาศัยของประชาชน โดยรวม และรายด้านทุกด้าน พบว่า แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

วริสา มณีชัย (2551 : บทคัดย่อ) ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลหนองหิน อำเภอหนองกุศรี จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลหนองหิน อำเภอหนองกุศรี จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 8 ด้าน โดยรวมอยู่ในระดับน้อย และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีการดำเนินงานอยู่ในระดับน้อย จำนวน 5 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน รองลงมาคือ การสร้างชุมชนปลอดภัยปลอดภัย การลดอาชญากรรม ด้านการศึกษา เสริมสร้างคุณภาพชีวิต ด้านการส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น และด้านการพัฒนาการเมืองการบริหาร ด้านส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง ด้านการพัฒนาสวัสดิการทางสังคม และด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีเพศชาย และเพศหญิงต่อความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลหนองหิน อำเภอหนองกุศรี จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า โดยรวมไม่แตกต่างกัน ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการศึกษาเสริมสร้างคุณภาพชีวิต ด้านการสร้างชุมชนปลอดภัยปลอดภัย การลดอาชญากรรม ด้านการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง ด้านการพัฒนาสวัสดิการและสังคม ด้านพัฒนาการเมืองการบริหาร ด้านการส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น แต่ความคิดเห็นของประชาชนที่มีตำบลที่อยู่อาศัยแตกต่างกัน โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ .05