

แนวทางพัฒนาการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น Guidelines for developing the administration of local government organizations

พระมหาภุชดาพงศ์ สุทธิจิตโต (สุคัมภา)¹, สมพร ดวงพร², ปาริฐา กุลี³, พระอธิการสุรินทร์ ชูตินธวงศ์⁴

Phramaha Kritsadaphong Sutthajitto (Sukhampha)¹, Sompron Dangpron²,

Paritha Kulee³, Surinthon chutinthawong⁴

*Corresponding author's e-mail: sompron2309@gmail.com² teeptaxi 123@gmail.com¹,
paritha.0305@gmail.com³, surinthr.4266@gmail.com⁴

Received: 4 April 2023

Revised: 22 May 2023

Accepted: 8 June 2023

บทคัดย่อ

หลักการแนวคิดและทฤษฎีการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร หนังสือ ตำรา งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและสื่อออนไลน์ต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการรวบรวมข้อมูลหลักการแนวคิดและทฤษฎีการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า มีแนวทางการพัฒนา ดังนี้ 1) ใช้คุณธรรมคู่กับการบังคับใช้กฎระเบียบ 2) ประชาชนและหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการ 4) ให้ความรู้ความเข้าใจในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นและ 5) เสนอให้มีการจัดตั้งสภาประชาชน

คำสำคัญ: หลักการ; แนวคิด; ทฤษฎี; การบริหารองค์กร; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

The subject of principles, concepts and theories of local government organization administration is a collection of information from documents, books, textbooks, and related research. and various online media to provide guidelines for the development of local government organizations. From collecting information on the principles, concepts and theories of local government administration, it was found that there are development guidelines as follows: 1) Using morality in conjunction with enforcing rules and regulations. 2) People and related agencies are truly involved. 3) Local government organizations increase management



capacity 4) provide knowledge and understanding in local development planning and 5) propose the establishment of the People's Council.

Keywords: principles; concept; theory; local government; organization administration

บทนำ

โลกยุคปัจจุบันเต็มไปด้วยการแข่งขันการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วหลากหลายและมีความรุนแรงซึ่งปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงก็คือ “เทคโนโลยีและนวัตกรรม” ประเทศไทยในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลกย่อมได้รับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมในทุกมิติทั้งด้านสังคมการเมืองเศรษฐกิจวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมการเปลี่ยนแปลงนั้นถือเป็นโอกาส และความท้าทายที่ประเทศไทยจะต้องเผชิญ เป็นวิสัยทัศน์เชิงนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยของพลเอกประยุทธ์จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในขณะนั้นซึ่งส่งผลต่อทิศทางการพัฒนาประเทศในปัจจุบัน ที่ต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้าง เศรษฐกิจไปสู่ “Value-Based Economy” หรือ “เศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม” กลไกที่สำคัญในการขับเคลื่อนไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นล้วนต้องแสดงบทบาทต่อการนำเอานโยบายการพัฒนาไปสู่การปฏิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่ง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ถือว่าเป็นหน่วยงานหลักที่จะต้องพร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงเพราะเป็นหน่วยงานที่ต้องนำนโยบายของรัฐบาลไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นที่ตนเองรับผิดชอบซึ่งต้องมองย้อนไปถึงแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

คำว่า “การปกครองท้องถิ่น” นี้ ได้มีนักวิชาการทางการปกครองท้องถิ่นหลายท่าน ได้ให้คำอธิบายไว้คล้ายๆกันดังนี้ คือ ท่านศาสตราจารย์ William A. Robson ได้ให้คำนิยามคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควรอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นจะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนอำนาจอธิปไตยของรัฐเพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2559) นักวิชาการของไทยอย่างอุทัย หิรัญโต (2563) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่นคือการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชน ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชน เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วนทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้อง



ควบคุมด้วยวิธีการต่างๆตามความเหมาะสมจะกลับจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่มีรัฐทำให้เกิดขึ้น (อำนาจ สันเทพ, 2566) ซึ่งการปกครองท้องถิ่นของไทยนั้นมีวิวัฒนาการเรื่อยมาตั้งแต่ครั้งประเทศไทยปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จวบจนเปลี่ยนแปลงการปกครอง มาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีเรื่องราวดังนี้

วิวัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นับแต่มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 คือ สุขาภิบาลกรุงเทพ และสุขาภิบาลท่าฉลอมในปี 2440 ภายใต้กฎหมายฉบับแรก คือ พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ฯ ร.ศ.116 ซึ่งท้องถิ่นใน ขณะนั้นมีหน้าที่เพียงการรักษาความสะอาด ป้องกันโรคจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งโสโครกต่าง ๆ เป็นเวลาถึง 123 ปี ได้มีการปฏิรูป ปรับปรุงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ทันต่อ ยุคสมัยอย่างขนานใหญ่เพียง 2 ครั้งเท่านั้น ครั้งแรกในสมัยหลังปฏิวัติ 2475 โดยมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2475 และครั้งที่สองในปี 2540 มีการกำหนดรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นไว้ชัดเจนทุกรูปแบบโดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ณ ปัจจุบันยังไม่มีมีการปฏิรูปครั้งสำคัญที่ส่งผลในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจหน้าที่ให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคดิจิทัล (ภักดี รัตนผล, 2565) บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวย่อมแตกต่างจากปัจจุบันเป็นอย่างมาก สาเหตุเป็นเพราะความ เจริญก้าวหน้าของประเทศในทุกๆด้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ทำให้หน้าที่สำคัญของ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว ชวงศ์ ฉายะบุตร (2559) ได้อธิบายว่า หน้าที่สำคัญของท้องถิ่นคือ การแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจดังนี้ 1) ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง 2) รัฐบาลอาจดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงเพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือ จัดบริการโครงการในท้องถิ่นโดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่เกิดผลสูงสุด 3) กิจกรรมบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง 4) การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพถึงกระนั้น แม้กาลเวลาจะขับเคลื่อนให้ท้องถิ่นต้องปฏิรูปตนเองทั้งรูปแบบบทบาทอำนาจหน้าที่ก็เพื่อสนองความต้องการของประชาชนให้ได้มากที่สุดตามการพัฒนาของประเทศ ยังคงมีปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นเพราะสิ่งใดที่ได้รับการพัฒนาปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ย่อมต้องอาศัยเวลาในการเรียนรู้และการสร้างความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั่วไป



สภาพปัญหาการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน

หากกล่าวถึงสภาพปัญหาการปกครองท้องถิ่นในยุคปัจจุบันเมื่อเราเข้าไปศึกษาจะพบว่ามีปัญหาอยู่มากมาย ในบริบทพื้นที่ที่มีความหลากหลายเพราะอย่าลืมนึกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทยมีความแตกต่างกันทั้งในด้านของเชิงพื้นที่ ประเพณีศาสนา และวัฒนธรรม ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น จากผลการวิจัยของจักรพันธ์ ลิ้มมั่งกูร (2561) พบว่ามีอยู่ 2 ประเด็นคือ

ประเด็นแรก ปัญหาด้านความรู้ ความเข้าใจ โดยเฉพาะการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น กล่าวคือ แผนพัฒนาท้องถิ่นมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในปัจจุบันมีการจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี จัดทำขึ้นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ที่มีการแก้ไขสืบเนื่องมาจากแผนพัฒนาท้องถิ่นสามปีและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาทำให้เจ้าหน้าที่จัดทำแผนรวมถึงประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการวางแผนและเมื่อมีการวางแผนไปได้ระยะหนึ่งเจ้าหน้าที่และประชาชนพอเริ่มจะเข้าใจกระทรวงมหาดไทยก็กำหนดให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทำให้สร้างความสับสนทั้งต่อเจ้าหน้าที่และประชาชนอย่างมากอีกทั้งประชาชนยังไม่เข้าใจว่าการทำ แผนของท้องถิ่นจะต้องดำเนินการให้ครอบคลุมรอบด้าน ประชาชนในท้องถิ่นกับมุ่งให้ความสำคัญอยู่แต่เพียงยุทธศาสตร์ด้านโครงสร้างพื้นฐานเท่านั้น เพราะว่าเป็นโครงการที่เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรมมากกว่าด้านอื่นๆ ที่สำคัญคือโครงการดังกล่าวยังนำมาสู่เรื่องของผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆในชุมชน โดยไม่ได้คำนึงถึงการแก้ไขปัญหา ประชาชนยังไม่เกิดความตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนา ส่งผลให้งบประมาณที่ได้รับอุดหนุนจากรัฐบาล และที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองไม่เพียงพอที่จะตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งในแต่ละปีจะมีโครงการและกิจกรรม หลายร้อยโครงการในหนึ่งท้องถิ่น ซึ่งศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถกระทำได้จึงทำให้เกิดปัญหาที่ตามมาคือความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน

ประเด็นสุดท้าย ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ตัวอย่างเช่นการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นในแต่ละปีประชาชนจะให้ความร่วมมือเฉพาะกลุ่มเท่านั้นกล่าวคือกลุ่มที่สนใจ (กลุ่มผลประโยชน์) เนื่องจากเป็นโครงการที่เกิดประโยชน์แก่ตนเองและกลุ่มที่ไม่สนใจเนื่องจากคิดว่าตนเองไม่มีส่วนได้ส่วนเสียและไม่มีเวลาเข้าร่วมทำ ประชามன்றเพราะยังไม่เกิดความตระหนักในการเข้ามามีส่วนร่วมส่งผลให้ผู้เข้าร่วมการทำประชามன்றมีแต่กลุ่มคนเดิมๆ ทั้งกลุ่มที่สนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกลุ่มที่ไม่สนับสนุนเพราะปัญหาด้านการเมืองท้องถิ่นและการจัดประชามன்றแต่ละครั้งช่วงวัยที่จะเข้ามามีส่วน ร่วมเป็นวัยกลางคนถึงวัยผู้สูงอายุในส่วนเยาวชนวัยรุ่นนวัยทำงานไม่ค่อยมีบทบาท เนื่องจากคน กลุ่มนี้ยังไม่ได้ตระหนักถึงบทบาทของตนเอง



ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาติดปัญหาต่างๆ ในเรื่องเวลา เช่น ทำงาน เรียนหนังสือ เป็นต้นที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการมีส่วนร่วมคือ ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดวิสัยทัศน์พันธกิจ ส่วนใหญ่นั้นเป็นการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดย นักวิเคราะห์นโยบายและแผนเพียงฝ่ายเดียว

ซึ่งตรงกับที่ ณรงค์ วิบูลย์มา (2563) ได้ศึกษาปัญหาในการดำเนินการตามแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนา ประจำปี พ.ศ.2552 ของเทศบาลตำบลหนองหอย อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาในการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์พัฒนานั้น มี สาเหตุมาจากงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรน้อยไม่เพียงพอกับความต้องการ ประชาชนขาด ความตื่นตัวต่อการมีส่วนร่วม บุคลากรผู้รับผิดชอบขาดการปฏิบัติงานเชิงรุก ไม่ให้ความสำคัญ กับการรวบรวมข้อมูล เพื่อนำมาประกอบการดำเนินงานในแต่ละกิจกรรมโครงการและขาด การ พัฒนาตนเอง และในการปฏิบัติยังมีความล่าช้า มักจะไม่เป็นไปตามกำหนดระยะเวลาตามแผน ดำเนินการ เช่นเดียวกับผลการวิจัยของ ธนิตา หนูนาค (2563) ได้ศึกษาสภาพการและปัญหา การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอศรีนคร จังหวัดสุโขทัย ผลการวิจัยพบว่าปัญหาการจัดทำแผนพัฒนา ได้แก่ ปัญหาด้านการเตรียมการจัดทำแผนด้านการคัดเลือกยุทธศาสตร์ ด้านบุคลากรการจัดทำแผน ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการ สนับสนุนของผู้บริหาร

ดังนั้นสภาพปัญหาหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากได้รับการแก้ไขก็เชื่อมั่นได้ว่าจะเปลี่ยนโฉมใหม่ให้การปกครองท้องถิ่นให้มีความทันสมัยสามารถอยู่ได้ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลง

การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันนี้ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ถือว่าเป็นหลักการสากลที่ได้รับการยอมรับ ว่ามีความสำคัญ และมีความจำเป็นอย่างมาก มีกฎหมายหลายฉบับที่ประกันสิทธิของประชาชนด้านการมีส่วนร่วมและกำหนด หน้าที่ของภาครัฐในการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม อาทิเช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นถือเป็นหัวใจในการ ปกครองท้องถิ่นซึ่งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นในยุคจะต้องดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจึงต้อง อาศัยแนวทางดังนี้

1. ใช้หลักความเป็นอิสระและหลักการมีส่วนร่วมคู่กับหลักระเบียบกฎหมาย โดยการ ส่งเสริมให้ประชาชน ที่เข้าร่วมทำประชาคมหมู่บ้านต้องมีอิสระในการแสดงความคิดเห็นถึงปัญหาและความต้องการของชุมชน ซึ่งอาจ ได้รับการแนะนำจากผู้มีความรู้ความสามารถในด้าน การพัฒนาชุมชน อีกทั้งระเบียบในการที่จะเป็นแนวทางไปสู่



การปฏิบัติต้องมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของ ประชาชน และการออกกระเปียบเกี่ยวกับการจัดทำประชาคม ต้องมีการระบุถึงประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายที่ต้องมีความรู้ ความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในการทำกิจกรรมซึ่งกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ในการออกกระเปียบต่าง ๆ ควรดำเนินการทบทวนระเบียบให้ สอดคล้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการไปสู่การปฏิบัติ โดยให้ความสำคัญไปที่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำประชาคมเพราะประชาชนจะเป็นผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของชุมชนดีที่สุด สอดคล้องกับธเนศวร์ เจริญเมือง (2551) ที่อธิบายถึงสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ ประชาชนในท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจและบริหารท้องถิ่นของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (policy autonomy) ความเป็นอิสระในการวางแผนงานเพื่อกำหนดทิศทางและการบริหารท้องถิ่นของตนเอง (planning autonomy) เป็นต้น ตรงนี้แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเปิดให้ประชาชนเข้าไปร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่จะพัฒนาท้องถิ่น เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนจะต้องมีอิสระทางความคิด มีความรู้ความสามารถในการทำประชาคม และมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมต่อกิจกรรมนั้นๆ ซึ่งหากการทำประชาคมมีความซับซ้อนในการแสดงความคิดเห็น หรือการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่จะนำมาสู่โครงการและกิจกรรมที่จะพัฒนาชุมชน กลุ่มผู้ที่มีทักษะความรู้ความสามารถในการพัฒนาชุมชนอย่างเช่น สมาชิกสภาท้องถิ่น นักพัฒนาชุมชน ประธานกลุ่มต่าง ๆ อาจจะต้องแสดงความคิดเห็นเพื่อเป็นแนวทางให้กับประชาชนในการที่จะเสนอปัญหาและความต้องการ ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้ข้อมูลสภาพปัญหาที่เป็นจริงของชุมชน

สิ่งสำคัญที่จะต้องสนับสนุนให้ได้รับการปรับปรุงแก้ไขนั่นคือการออกกระเปียบหรือทำข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับการจัดทำประชาคมการนี้เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย กระทรวงมหาดไทยเอง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการออกกระเปียบต่าง ๆ ที่จะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับทั่วประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง ดำเนินการทบทวนและพัฒนาระเบียบในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำประชาคมที่มีประสิทธิภาพ

2. ประชาชน และหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงกล่าวคือให้ประชาชนทุกกลุ่มและทุกช่วงวัยสามารถเข้าร่วมประชาคมได้ โดยให้เกิดความตระหนักและสร้างจิตสำนึกถึงบทบาทและหน้าที่ของตนเอง ร่วมคิดด้วยกันว่าอะไรที่เป็นปัญหาของชุมชนมีสาเหตุอย่างไรและจะจัดลำดับความสำคัญของปัญหาเป้าหมายอย่างไร ร่วมกันวางแผนการดำเนินงานโดยประชาชนจะต้องเข้าร่วมกิจกรรมด้วยความเต็มใจ เต็มกำลังความรู้ความสามารถของตนเอง ในส่วนของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ควรที่จะเข้ามามีบทบาทเพิ่มมากขึ้น โดยเข้ามาร่วมเสนอความคิดที่จะพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนการเข้ามามีส่วนร่วมในการทำประชาคมและประสาน



การดำเนินงานร่วมกันเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการทำงานระหว่างหน่วยงาน และประเด็นที่สำคัญในการจัดทำประชาคมควรจะมีกลุ่มคนที่หลากหลายในแต่ละ ช่วงวัย โดยให้แต่ละช่วงวัยเข้ามามีบทบาทอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นเยาวชนวัยทำงาน วัยกลางคน และวัยผู้สูงอายุ โดยต้องดำเนินการจัดสรรเวลาที่เหมาะสมในการจัดทำประชาคม เช่น ใช้เวลาในช่วงวันสำคัญทางพระพุทธศาสนาที่ประชาชนส่วนใหญ่จะเข้าวัดทำบุญกันก็ดำเนินการจัดเวทีประชาคมไปในคราวเดียวกัน และในการจัดประชาคมหมู่บ้าน ควรที่จะกำหนดบุคคลที่มีศักยภาพในด้านต่าง ๆ มาเป็นผู้ร่วมประชาคม เพราะเป็นสร้างการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพตรงกับวิถีชีวิต บุรีกุล (2558) ได้อธิบายการมีส่วนร่วมในหลายมิติ กล่าวคือ การมีส่วนร่วมในความหมายที่กว้าง หมายถึงการให้ประชาชนชนบทรู้สึกตื่นตัว เพื่อที่จะทราบถึงการรับความช่วยเหลือและตอบสนองต่อโครงการพัฒนา ขณะเดียวกันก็สนับสนุนความคิดริเริ่มของคนในท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้นอาจเข้าใจอย่างกว้าง ๆ ได้ว่า คือ การที่ประชาชนได้เข้าร่วมอย่างแข็งขันในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อเขา ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการพัฒนาประชาชนทุกกลุ่มและทุกช่วงวัยในพื้นที่รับผิดชอบ ให้มีความตระหนักและสร้างจิตสำนึกถึงบทบาทและหน้าที่ของตนเอง ให้ประชาชนรู้สึกมีส่วนร่วมเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน โดยการจัดทำประชาคมควร ให้เกิดการมีส่วนร่วม จากกลุ่มคนที่หลากหลายในแต่ละช่วงวัย โดยให้แต่ละช่วงวัยเข้ามามี บทบาทอย่างเท่าเทียมกัน โดยเน้นปัญหาและความต้องการที่เหมาะสมเข้ากับช่วงวัย ในการที่จะ เสนอโครงการและกิจกรรมที่เหมาะสม เพราะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบโดยตรงกับช่วงวัย สอดคล้องกับ วันชัย วัฒนศัพท์ (2561) ได้อธิบายถึงเงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน มี 3 ประการคือ 1) ต้องมีอิสรภาพ หมายถึง มีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไป ด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่จำเป็นในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม 2) ต้องมีความเสมอภาค ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมใดจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ 3) ต้องมีความสามารถประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ หมายความว่าในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและเสมอภาค แต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้

จะเห็นได้ว่าการเข้ามามีส่วนร่วมนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องให้แต่ละช่วงวัย เข้ามามีบทบาทอย่างเท่าเทียมกัน เป็นการเปิดโอกาสในการแสดงความคิดเห็น โดยจัดโครงสร้างของชุมชนใหม่ ให้กลุ่มวัยเหล่านี้ได้มีสิทธิมีเสียงในการแสดงความคิดเห็น ทั้งนี้ต้องอาศัยการประสานความร่วมมือกับกัน ผู้ใหญ่บ้านในการที่จะเพิ่มพื้นที่ในการแสดงความคิดเห็นให้กับกลุ่มเด็กและเยาวชน โดยให้เด็ก ๆ ร่วมเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการหมู่บ้าน ที่จะได้ร่วมวางแผนชุมชน อีกทั้งการจัดประชาคมหมู่บ้าน ควรที่จะกำหนดบุคคลที่มีศักยภาพในด้านต่าง ๆ ที่มีองค์ความรู้ เช่น ปราชญ์ชาวบ้าน ตัวแทนกลุ่มแม่บ้าน ตัวแทนกลุ่มผู้สูงอายุ ตัวแทนกลุ่มผู้พิการ ฯลฯ จะทำให้เกิดบรรยากาศที่ดีในการจัดประชาคม ซึ่งสอดคล้องกับประยูร อิมิวัตร (2557) ได้ศึกษาแนวทางการวางแผนพัฒนา



สามปีของเทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่ที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพผลจากการศึกษาพบว่า แนวทางการวางแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่ที่มีประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยได้ค้นพบว่ามีลักษณะดังนี้ 3POM 2EMA หมายความว่า 3P คือ People ประชาชน), Participation การมีส่วนร่วม), Project (โครงการ), OM คือ Organization Management การจัดการองค์การ POLE) 2E คือ Effectiveness (ประสิทธิผล), Efficiency (ประสิทธิภาพ), MA คือ Municipality Administration (การบริหารเทศบาล)

3. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการโดยต้องอาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยเป็นฐานข้อมูลในการจัดเก็บรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแม่นยำและมีการอัปเดต (update) ข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน ให้มีฐานข้อมูลสำหรับการจัดเก็บรายได้ในแต่ละปี ซึ่งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่งบประมาณขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น และในด้านการสื่อสารควรให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางการ ประชาสัมพันธ์ โดยให้มีการจัดตั้งศูนย์ประชาสัมพันธ์ไร้สายขึ้นไว้สำหรับประชาสัมพันธ์ข้อมูลอันจะมีส่วนช่วยให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร เช่นเดียวกันกับ สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนา ระบบริหาร (2562) ที่ได้อธิบายถึงหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) การบริหารราชการ ตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดีที่มีกา มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงานโดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสมให้องค์การสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุนแรงงานและระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

4. ให้ความรู้ ความเข้าใจ โดยเฉพาะด้านการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นในเรื่องเทคนิคและวิธีการกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในกระบวนการวางแผนนั้นคือเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สถานีตำรวจ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล โรงเรียน เป็นต้น รวมถึงให้ความรู้ความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นถึงขั้นตอนการปฏิบัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนเป็นต้นซึ่งก่อนการทำแผนพัฒนาท้องถิ่นควรจัดกิจกรรมหรือโครงการเพื่อเป็นการเตรียม ความพร้อมด้านบุคลากร ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนมาซักซ้อมทำความเข้าใจ เรียนรู้ร่วมกัน ซึ่งตรงกับผลการวิจัยของพชรพรรณ พันธุ์แดง (2561) ผลการวิจัยพบว่า แนวทางการพัฒนา กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นใช้วิธีการวางแผนเชิงกลยุทธ์โดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ 2 ด้าน ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างระบบการจัดการความรู้ซึ่งมี 3 กลยุทธ์ คือ 1) พัฒนาความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการจัดทำแผน 2) ปรับปรุงระบบการเก็บรวบรวมข้อมูล ชุมชน และ 3) การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล จะเห็นได้ว่าปัจจัยสำคัญประการหนึ่งของการที่จะให้การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปด้วยความถูกต้องและมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องอาศัยคนที่มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นในส่วน



ของผู้ที่มีบทบาทโดยตรงในกระบวนการวางแผน และประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการทำประชาคม ฉะนั้น เพื่อให้การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ ควรมีการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนมาซักซ้อมทำความเข้าใจ เรียนรู้ร่วมกันเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำแผนการพัฒนาท้องถิ่นในแต่ละขั้นตอน แต่สิ่งสำคัญที่สุด คือ ประชาชนที่เข้ามามีบทบาทในการ ทำประชาคมจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในบริบทของหมู่บ้านตนเองเป็นอย่างดีถึงสภาพ จะส่งผลให้การทำประชาคมหมู่บ้านมีประสิทธิภาพเกิดบรรยากาศของการแลกเปลี่ยนความปัญหาและความต้องการการพัฒนาเพื่อที่จะสามารถเสนอโครงการและกิจกรรมที่เหมาะสม ซึ่งคิดเห็นในประเด็นปัญหาต่าง ๆ

5. จัดตั้งสภาประชาชน ขอเสนอให้จัดตั้งสภาประชาชนระดับหมู่บ้าน โดยประชาชนใน หมู่บ้านเข้ามามีบทบาทในการแสดงความคิดเห็น เพื่อเสนอปัญหาและความต้องการผ่านกระบวนการประชาคม อีกทั้งการดำเนินการจัดทำประชาคมเพื่อเป็นส่วนหนึ่ง ของแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้น จะต้องมีการบวนการที่เข้าใจได้ง่ายไม่เกิดความยุ่งยากหรือซับซ้อนต่อความเข้าใจของประชาชนสามารถปฏิบัติได้จริง อีกหนึ่งเหตุผลที่สำคัญจะเป็นการพลิกโฉมรูปแบบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำกัดมีเพียงรูปแบบเดียวคือ ฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหารท้องถิ่นแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด คำถามที่ตามมาคือ ณ วันนี้ยังมีความเหมาะสมอยู่หรือไม่ แม้จะเป็นทฤษฎีพื้นฐานทางรัฐศาสตร์ คือ การคานอำนาจกันระหว่างสภาและฝ่ายบริหาร ซึ่งมีโครงสร้างแบบเดียวกันกับการเมืองระดับชาติ (ฝ่ายบริหารและฝ่ายตรวจสอบ) ปัญหาที่เด่นชัดคือ ทุกวันนี้ ฝ่ายสภาอ่อนแอ ขณะที่ฝ่ายบริหารเข้มแข็งไม่ต้องฟังเสียงจากสภา ซึ่งส่งผลต่อการกำหนดงบประมาณที่ไม่รอบครอบอย่างแน่นอน

ฉะนั้นสิ่งที่ต้องเร่งให้มีการดำเนินการคือ การพัฒนารูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากเดิมที่มีฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารซึ่งเป็นโครงสร้างที่กฎหมายกำหนดโดยให้เพิ่มสภาประชาชนเป็นองค์กรที่สาม เพื่อที่จะเข้าไปมีบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจและที่สำคัญเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน จนประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเพียงหน่วยงานด้านการบริหารจัดการเป็นหลัก

บทสรุป

นับแต่มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากอดีตจนถึงปัจจุบัน เป็นเวลากว่า 1-3 ปีผ่านมาแล้วการพัฒนาและการรับรู้ถึงสภาพปัญหาในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญสองประการ คือ ประการแรก ปัญหาด้านความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ประการที่สอง ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนถึงเวลาที่ถนนสายเก่าจะต้องสิ้นสุดลง ประเทศไทยจำเป็นต้องเลือกเส้นทางสายใหม่ที่จะนำไปสู่การปฏิรูปเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่เหมาะสมกับการพัฒนาประเทศในยุคที่ต้องเน้นการมี ส่วนร่วมของ



ประชาชน ซึ่งต้องอาศัยแนวทางดังนี้ คือ 1) ใช้หลักความเป็นอิสระและหลักการมีส่วนร่วมคู่กับหลักระเบียบกฎหมาย 2) ประชาชนและหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการ 4) ให้ความรู้ ความเข้าใจ ในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นและ 5) เสนอให้มีการจัดตั้งสภาประชาชน

เอกสารอ้างอิง

- จักรพันธ์ ลิ้มมังกร. (2561). แนวทางการพัฒนากระบวนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วมของเทศบาล ตำบลเจดีย์แม่ครัว อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่โจ้.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2559). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: พินเนส พรินท์ เซ็นเตอร์ จำกัด.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2558). การมีส่วนร่วม แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ณรงค์ วิบูลย์มา. (2563). ปัญหาในการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ประจำปี พ.ศ. 2552 ของ เทศบาลตำบลหนองหอย อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่. การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ธนิดา หนูนาค. (2563). สภาพการและปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอศรีนคร จังหวัดสุโขทัย. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยราชภัฏ อุตรดิตถ์.
- ธนสวรรค์ เจริญเมือง. (2561). ทฤษฎีและแนวความคิดการปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาคแรก). กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- ประยูร อิมิวัตร. (2562). แนวทางการวางแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่ที่มีประสิทธิผลและ ประสิทธิภาพ. ดุษฎีนิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยกรุงเทพ-ธนบุรี.
- ประหยัด หงส์ทองคำ. (2559). การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วน จำกัด พาพาส.
- พชรวรรณ พันธแดง. (2561). แนวทางการพัฒนากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลบางนมโค อำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. การค้นคว้าอิสระปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา.
- ภักดี รัตนผล. (2565). การปกครองท้องถิ่นไทย Thai local government. เอกสารวิชา รป. 215 การปกครอง ท้องถิ่นไทย วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้.



- วรทัต ล้วนันท์, (2565). *การมีส่วนร่วมการปกครองส่วนท้องถิ่น อบต.* กรุงเทพฯ: บรรณกิจ 1991.
- วันชัย วัฒนศัพท์. (2561). *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน: การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ ชุมชนมีส่วนร่วม.*
ขอนแก่น: ศิริภณท์ ออฟเซ็ท.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2562). *คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแล องค์การภาครัฐตามหลัก
ธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.* กรุงเทพฯ: พรีเมียร์โพร จำกัด.
- อำนาจ สันเทพ. (2562). *กฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่น Law for local government.* เอกสารประกอบการเรียน
การสอน วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้.

