

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ราชเทวะ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ มีแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่ใช้เป็นกรอบแนวคิด เพื่อการศึกษาครั้งนี้ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
2. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
5. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

##### 1. ความหมายของการมีส่วนร่วม

วรรณิการ์ ภูมิวงศ์พิทักษ์ (2540, หน้า 12) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึงกระบวนการที่ให้ประชาชน ไม่ว่าจะ เป็นปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกันเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงาน โดยกรร่วมคิด ร่วมลงมือปฏิบัติ ร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ และร่วมในการติดตามประเมินผล

ทงนศักดิ์ คุ่มไชนะ (2540, หน้า 93) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม ดังนี้

(1) การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาตนเอง ร่วมให้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้และความชำนาญ ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

(2) การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่ประชาชน กลุ่มเป้าหมาย ได้รับโอกาสและได้ใช้โอกาสที่ได้รับแสดงออกซึ่งความรู้สึกรู้สึกนึกคิด แสดงออกซึ่งสิ่งที่มี แสดงออกซึ่งสิ่งที่เขาต้องการ แสดงออกซึ่งปัญหาที่กำลังเผชิญ และแสดงออกซึ่งวิธีการแก้ไข ปัญหาและลงมือปฏิบัติโดยการช่วยเหลือของหน่วยงานภายนอกน้อยที่สุด

(3) การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุนและสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชน ทั้งในรูปของบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิและองค์กรอาสาสมัครรูปแบบต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใด เรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องรวมกัน

ปารีชาติ วลัยเสถียร (2542, หน้า 115 - 116) สรุปว่าการมีส่วนร่วมมีความหมาย 2 ลักษณะ คือ

(1) การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุด โครงการ ได้แก่ การ ร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากร และเทคโนโลยีในท้องถิ่น การ บริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมทั้งการรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยการ พัฒนาดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมชุมชน

(2) การมีส่วนร่วมในนัยทางการเมือง แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(2.1) การส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมืองโดยประชาชน หรือ ชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ควบคุมการใช้ และการกระจายทรัพยากรของชุมชน อันจะก่อให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนใน ชนบท สามารถแสดงออกซึ่งความสามารถของตน และได้รับประโยชน์จากการพัฒนา

(2.2) การเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐ จากส่วนกลางมาเป็นการ พัฒนาที่ประชาชนมีบทบาทหลักโดยการกระจายอำนาจการวางแผน

ถวิลวดี บุรีกุล (2550, หน้า 1-2) อธิบายความหมายของการมีส่วนร่วม ดังนี้

(1) การมีส่วนร่วม คือ การพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมช่วยเหลือโดยสมัครใจ โดย ประชาชนต่อโครงการใดโครงการหนึ่งของโครงการสาธารณะต่างๆ ที่คาดว่าจะส่งผลต่อการ พัฒนาชาติ แต่ไม่ได้หวังว่าจะให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงโครงการหรือวิจารณ์เนื้อหาของโครงการ

(2) การมีส่วนร่วมในความหมายที่กว้าง หมายถึง การให้ประชาชนในชนบท รู้สึกตื่นตัว เพื่อที่จะทราบถึงการรับความช่วยเหลือ และตอบสนองต่อ โครงการพัฒนา ขณะเดียวกันก็สนับสนุนความคิดริเริ่มของคนในท้องถิ่น

(3) ในเรื่องของพัฒนาชนบท การมีส่วนร่วม คือการให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนา นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับความพยายามประเมินผลโครงการนั้นๆ ด้วย

(4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้นอาจจะเข้าใจอย่างกว้างๆ ได้ว่า คือการที่ประชาชนได้เข้าร่วมอย่างแข็งขันในกระบวนการตัดสินใจต่างๆ ในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อตัวเขา

(5) การมีส่วนร่วมในชุมชน หมายถึงการที่ประชาชนจะมีทั้งสิทธิและหน้าที่ที่จะเข้าร่วมในการแก้ปัญหาของเขา มีความรับผิดชอบมากขึ้นที่จะสำรวจตรวจสอบความจำเป็นในเรื่องต่างๆ ระดมทรัพยากรท้องถิ่น และเสนอแนวทางแก้ไขใหม่ๆ เช่นเดียวกับการก่อตั้งและดำรงรักษาองค์กรต่างๆ ในท้องถิ่น

(6) การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องเป็นกระบวนการดำเนินการอย่างแข็งขัน ซึ่งหมายถึงว่าบุคคลหรือกลุ่มที่มีส่วนร่วมนั้นได้เป็นผู้มีความคิดริเริ่มและได้มุ่งใช้ความพยายามตลอดจนความเป็นตัวของตัวเองที่จะดำเนินการตามความคิดริเริ่มนั้น

(7) การมีส่วนร่วม คือการที่ได้มีการจัดการที่จะใช้ความพยายามที่จะเพิ่มความสามารถที่จะควบคุมทรัพยากร และระเบียบในสถาบันต่างๆ ในสภาพสังคมนั้นๆ ทั้งนี้โดยกลุ่มที่ดำเนินการและความเคลื่อนไหวที่จะดำเนินการนี้ ไม่ถูกควบคุมโดยทรัพยากรและระเบียบต่างๆ

อิระวัชร จันทรประเสริฐ (2541, หน้า 79) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า ในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องร่วมกัน ได้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบาย การพัฒนาที่กำหนดไว้ คือ

(1) ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจนความต้องการของชุมชน

(2) ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนา เพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชน หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองตอบความต้องการของชุมชน

(3) ร่วมวางแผนนโยบาย แผนงาน โครงการหรือกิจกรรม เพื่อจัดและแก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการของชุมชน

(4) ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

(5) ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงาน พัฒนาให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

(6) ร่วมลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเอง และของหน่วยงาน

(7) ร่วมปฏิบัติตามนโยบายแผนงานโครงการของชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเอง และของหน่วยงาน

(8) ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ทำไว้ ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึงกระบวนการที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดำเนินโครงการพัฒนาท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนา โดยการเริ่มค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา ร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหา ร่วมวางแผนการดำเนินงานโครงการ ร่วมลงมือปฏิบัติตามแผนการดำเนินงาน ร่วมรับผลประโยชน์จากการทำโครงการ และร่วมตรวจสอบติดตามประเมินผล การดำเนินโครงการ ซึ่งการมีส่วนร่วมดังกล่าวต้องเกิดจากความสมัครใจของประชาชน

## 2. ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ทฤษฎีการกระทำทางสังคม (The Theory of Social Action) Parson (1951, p. 279) ได้สร้างทฤษฎีการกระทำทางสังคม (The Theory of Social Action) ซึ่งอธิบายถึงการกระทำของมนุษย์ (Action of Human) ในลักษณะที่สามารถนำไปปรับใช้ทางสังคมทั่วไป (General Theory of Action) กล่าวคือ การกระทำใดๆ ของมนุษย์ขึ้นอยู่กับ

- (1) บุคลิกภาพของแต่ละบุคคล (Personality)
- (2) ระบบสังคมที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกอยู่ (Social System)
- (3) วัฒนธรรม (Culture) ในสังคมที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกอยู่และวัฒนธรรมนี้จะเป็นตัวกำหนดเกี่ยวกับความเชื่อ (Idea of Believes) ความสนใจ (Primary of Interest) และระบบค่านิยมของบุคคล (System of Value Orientation)

### ทฤษฎีจิตวิทยาสังคม (Theory of Social Psychology)

Maslow (1954, p.90) ได้ศึกษาทฤษฎีด้านจิตวิทยาในเรื่องแรงจูงใจของการกระทำของมนุษย์ (Motivation) และอธิบายถึงพฤติกรรมของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับความต้องการพื้นฐานที่เกิดจากความพึงพอใจ โดยความพึงพอใจเหล่านั้นถูกจัดตามความต้องการจากน้อยไปหามาก เมื่อความต้องการใดเกิดขึ้นแล้วไม่ได้รับการบำบัดเพียงพอ ความต้องการเหล่านั้นก็ยังคงอยู่ และเป็นแรงผลักดันให้บุคคล มีพฤติกรรมโน้มไปในทางที่จะบำบัดความต้องการเหล่านั้นเสมอ มาสโลว์ได้อธิบายว่าความต้องการพื้นฐานที่ทำให้มนุษย์แสดงพฤติกรรมต่างๆ มีอยู่ 5 ประการ และแยกออกเป็นระดับต่างๆ ดังนี้ คือ

- (1) ความต้องการด้านร่างกาย (Physiological) ถือเป็นความต้องการขั้นแรก
- (2) ความต้องการความปลอดภัย (Safety Need)
- (3) ความต้องการความรัก (Love and Belongingness Need) และการยอมรับเข้าเป็นสมาชิกพรรคพวก
- (4) ความต้องการการยกย่อง นับถือจากคนอื่น หรือมีเกียรติในสังคม (Esteem Need)
- (5) ความต้องการประสบความสำเร็จ (Self – Actualization Need) ต้องการแสดงความสามารถของตนเองให้ประจักษ์ต่อผู้อื่น

### 3. กระบวนการมีส่วนร่วม

Cohen and Uphoff (1980, pp. 213-218) ได้จำแนกการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้คือ

- (1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision - Making) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน
  - การริเริ่มตัดสินใจ (Initial Decision)
  - ดำเนินการตัดสินใจ (Ongoing Decision)
  - ตัดสินใจปฏิบัติการ (Operational Decision)
- (2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย
  - สนับสนุนด้านทรัพยากร (Resource Contribution)
  - การบริหารและการประสานขอความร่วมมือ (Administration and Co- ordination)
    - การให้ความช่วยเหลือสนับสนุน (Enlistment)
- (3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ประกอบด้วย
  - ผลประโยชน์ในด้านวัตถุ (Material)
  - ผลประโยชน์ทางด้านสังคม (Social)
  - ผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Personal)
- (4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

WHO / UNICEF (1978, p 41-49) ได้เสนอรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน คือ

(1) การวางแผน ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดลำดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีติดตามประเมินผล และประการสำคัญคือ ต้องตัดสินใจด้วยตนเอง

(2) การดำเนินกิจกรรม ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และบริหารการใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรรควบคุมทางการเงิน

(3) การใช้ประโยชน์โดยประชาชนต้องมีความสามารถในการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้

(4) การได้รับประโยชน์โดยประชาชนต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่เท่าเทียมกัน

เดวิท แมทิวส์ (2541, p. 41-49) ได้หลักการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน มีดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดประเด็นปัญหาโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนขบคิดปัญหา ไม่เพียงแต่แง่มุมผลประโยชน์ของตนเท่านั้น แต่รวมถึงผลประโยชน์ของคนอื่นด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเกิดสำนึกในชะตากรรมร่วม และเป็นขั้นแรกของการกระตุ้นสำนึกประชาชน และร่วมแก้ไขปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นกับชุมชนของตน

(2) การสร้างทางเลือกให้กับชุมชนโดยผ่านกระบวนการสนทนาแบบพินิจพิเคราะห์เป็นกระบวนการตัดสินใจที่เชื่อมโยงใกล้ชิดกับการปฏิบัติ แม้การสนทนาจะไม่ตกลงเห็นพ้องต้องกัน แต่เป็นการสร้างแนวทางกว้างๆ และเผยให้เห็นเป้าหมายที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์ของผู้เข้าร่วม นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างสำนึกความเป็นไปได้ของการดำเนินกิจกรรม ซึ่งเป็นตัวช่วยเสริมสร้างพลังรวมหมู่ในการดำเนินกิจกรรมตามที่ตัดสินใจ

(3) การดำเนินกิจกรรมสาธารณะ เป็นกิจกรรมระดมพลังรวมหมู่ของประชาชน มีความหลากหลาย และเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก เกิดจากกระบวนการสนทนา แบบพินิจพิเคราะห์ นำมาซึ่งการกำหนดแนวทางทั่วไปของการดำเนินกิจกรรม เผยให้เห็นผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องเนื่องกันของผู้เข้าร่วม และเป้าหมายที่อาจร่วมกันได้ กิจกรรมสาธารณะเกิดจากเป้าหมายร่วมกันของผู้คน จึงก่อให้เกิดการรวมพลังเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่กันและกัน

(4) การประเมินผลกิจกรรมโดยสาธารณะ คือการเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินกิจกรรมที่ดำเนินการในชุมชน โดยให้ชาวบ้านตัดสินใจว่าความพยายาม และกิจกรรมที่ดำเนินการใดมีประโยชน์ และมีคุณค่าอย่างแท้จริงต่อชุมชนพวกเขา เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนประเมิน และปรับเปลี่ยนกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง

ปารีชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2546, หน้า 205) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมว่าควรมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

(1) การมีส่วนร่วมในการศึกษาชุมชน จะเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนได้ร่วมกันเรียนรู้สภาพชุมชน การดำเนินชีวิต ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการทำงาน และร่วมกันค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหา ตลอดจนการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

(2) การมีส่วนร่วมในการวางแผน โดยจะมีการรวบรวมอภิปราย และแสดงความคิดเห็นเพื่อกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทางการดำเนินงาน และทรัพยากรที่จะต้องใช้

(3) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนา โดยการสนับสนุนในด้านวัสดุ อุปกรณ์ แรงงาน เงินทุน หรือการเข้าร่วมบริหารงาน การใช้ทรัพยากร การประสานงาน และดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

(4) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ทั้งด้านวัตถุ และจิตใจ โดยอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันของบุคคล และสังคม

(5) การมีส่วนร่วมในการติดตาม และประเมินผลการพัฒนา เพื่อที่จะแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้ทันที

กล่าวโดยสรุป กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนแบ่งขั้นตอนเป็น 4 รูปแบบ คือ

- (1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหา
- (2) การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินงาน
- (3) การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน
- (4) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

#### 4. เงื่อนไขการมีส่วนร่วม

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527, หน้า 186) ได้กล่าวถึงเงื่อนไขการมีส่วนร่วมอย่างน้อย 3 ประการ คือ

- (1) ประชาชนต้องมีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม (Freedom to Participation)
- (2) ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม (Ability to Participation)
- (3) ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม (Willing to Participation)

นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงความสำเร็จของการมีส่วนร่วม ยังขึ้นกับเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- (1) ประชาชนต้องมีเวลาที่จะมีส่วนร่วมกิจกรรม การมีส่วนร่วมไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ฉุกเฉิน
- (2) ประชาชนต้องไม่เสียเงินทองค่าใช้จ่ายในการมีส่วนร่วมมากเกินไปเขาประเมินผลตอบแทนที่จะได้รับ
- (3) ประชาชนต้องมีความสนใจที่จะสัมพันธ์สอดคล้องกับการมีส่วนร่วม
- (4) ประชาชนต้องสามารถสื่อสารรู้เรื่องกันทั้งสองฝ่าย
- (5) ประชาชนต้องไม่รู้สึกระทอนต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือสถานภาพทางสังคมหากมีส่วนร่วม

#### 5. การวัดระดับการมีส่วนร่วม

Kasperson and Breitbat (อ้างใน พิสันต์ ธารสาธิตสมบุรณ์, 2542, หน้า 54) ได้เสนอมาตรวัดระดับการมีส่วนร่วมไว้ 3 ประการ คือ

- (1) การกระทำโดยแต่ละบุคคล มิใช่เป็นการกระทำโดยกลุ่ม การแสดงออกของบุคคลในกระบวนการมีส่วนร่วม นั้น จะแสดงถึงค่านิยม หรือการรับรู้ และพฤติกรรมของแต่ละบุคคลกล่าวคือ กริยาที่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม คือ กริยาที่บุคคลแสดงต่อผลของการกระทำนั้นโดยตรง
- (2) ความถี่ของการกระทำ ซึ่งแสดงออกโดยรวมกระทำที่บ่อยครั้ง ระยะเวลาของกิจกรรมที่ยาวนาน มีความผูกพันและแรงจูงใจในการกระทำ
- (3) คุณภาพของการมีส่วนร่วม พิจารณาจากผลและผลกระทบของการกระทำในเบื้องต้น เช่น ความรับผิดชอบ การตัดสินใจ การเปิดกว้างยอมรับความสามารถ ยอมรับความคิดเห็น และมีการประเมินผล

#### 6. นโยบายรัฐกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวดที่ 3 ส่วนที่ 12 ได้บัญญัติสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย เกี่ยวกับสิทธิชุมชน ไว้ดังนี้

มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืน

มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง



ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อการดำรงชีพอยู่อย่างปกติ และต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนิน โครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบ ก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวดที่ 5 ส่วนที่ 10 ได้บัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ไว้ดังนี้

มาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์ทางวิชาชีพ หรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น

(4) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมาย จัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็น และเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

(5) ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมือง และการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริต และเที่ยงธรรม

ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในมาตรฐานนี้ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิง และชายที่ใกล้เคียงกัน

กล่าวสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง

## 7. ลักษณะการมีส่วนร่วม

Norman Uphoff (อ้างถึงใน พงษ์วิทย์ เจียวโป, 2540, หน้า 11) การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาชนบท มีดังนี้

- (1) การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายความต้องการและการตัดสินใจ
- (2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ
- (3) การมีส่วนร่วมที่จะรับผิดชอบต่อผลที่จะเกิดขึ้น หรือการมีส่วนร่วมต่อผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น

(4) การมีส่วนร่วมที่จะควบคุม ตรวจสอบ ตลอดจนเข้าไปแก้ไขปัญหา  
วรรณิการ์ ภูมิวงศ์พิทักษ์ (2540, หน้า 14) ได้กล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 4 ลักษณะ คือ 1. ร่วมคิด 2. ร่วมวางแผน 3. ร่วมปฏิบัติการ 4. ร่วมติดตามและประเมินผล

(1) การมีส่วนร่วมระดับปัจเจกบุคคล (case work participation) คือการร่วมพิจารณา ร่วมคิดร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วมประเมินผลในการแก้ไขปัญหาของตัวเอง

(2) การมีส่วนร่วมระดับกลุ่ม (group work participation) หรือชุมชน คือร่วมคิดริเริ่มในสิ่งใหม่ ร่วมทำสิ่งที่ต้องการ ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติกิจกรรม ร่วมวิเคราะห์วินิจฉัยแก้ไขปัญหา ร่วมประเมินผลข้อดีข้อเสีย ร่วมรับผลประโยชน์ ทั้งที่เป็นส่วนรวมและส่วนตน

(3) การมีส่วนร่วมระดับการพัฒนาชุมชน (Community development participation) เป็นการพัฒนาที่ยึดศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และสร้างสรรค์ สิ่งที่คนในชุมชนต้องการ เป็นการพัฒนาชุมชนเพื่อชุมชน

(4) การมีส่วนร่วมระดับนโยบายสังคม (Social policy) ร่วมเรียกร้อง ร่วมผลักดัน ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมเสนอแนะในการกำหนดนโยบายตามที่ตนเองต้องการให้มีหรือให้เป็นไปตามที่คาดหวังเอาไว้ ทั้งรูปแบบ วิธีการปฏิบัติ ขั้นตอน กระบวนการต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของตน หรือของกลุ่ม ชุมชน สังคมที่ตนอาศัยอยู่ โดยสรุปแล้วลักษณะของการมีส่วนร่วม ต้องให้ความสำคัญทุกขั้นตอนของการทำงาน ได้แก่

(4.1) ร่วมริเริ่ม คือเป็นผู้ริเริ่มให้การดำเนินงาน โครงการต่างๆ ที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาเป็นผู้อยู่ในกลุ่มที่เริ่มก่อตัว

(4.2) ร่วมนำทางความคิด คือร่วมเป็นผู้นำทางความคิด ทางกรกระทำ ทาง กระตุ้นสมาชิก ให้เห็นถึงความสำคัญของกิจกรรมที่จะทำ

(4.3) ร่วมเป็นกรรมการและร่วมเป็นสมาชิก คือเป็นผู้ร่วมอยู่ในคณะทำงาน ทุกขั้นตอน

(4.4) ร่วมชักชวน คือเป็นผู้ร่วมแนะนำให้ผู้อื่นเห็นประโยชน์ที่จะได้รับ

(4.5) ร่วมประชุม คือเข้าร่วมประชุมหาแนวทาง หรือวางแผนงานและวาง นโยบาย

(4.6) ร่วมแสดงความคิดเห็น คือได้ร่วมแสดงความคิดเห็นต่างๆในแง่มุม ต่างๆ

(4.7) ร่วมประสานงาน คือร่วมประสานงานกับผู้ที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยงาน องค์กรต่างๆ ที่ให้การสนับสนุน เงินทุน อุปกรณ์

(4.8) ร่วมแรง คือเข้าร่วมทำงานที่จะต้องออกแรงกายแรงใจในการ ดำเนินการ

(4.9) ร่วมออกเงิน คือร่วมสนับสนุนเงินทุนในบางครั้งที่ทำเป็น

(4.10) ร่วมออกวัสดุอุปกรณ์ คือนำวัสดุที่ตนมีอยู่เข้าสมทบสนับสนุน

(4.11) ร่วมประเมินผล คือเข้าร่วมตรวจสอบในการดำเนินงาน

(4.12) ร่วมติดตามผล คือติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการทุกขั้นตอน

(4.13) ร่วมดูแลรักษาและทะนุบำรุง หรือร่วมเป็นเจ้าของ

นอกจากนี้แล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมต่างๆ ก็ต้องมีส่วนร่วมใน การพิจารณา แก้ไข ตัดสินใจร่วมกัน คือ 1) การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ความต้องการ ของตนและพิจารณาแนวทางแก้ไข 2) การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การตัดสินใจเลือกแนว ทางแก้ไข และวางแผนหรือโครงการแก้ไขปัญหา 3) การปฏิบัติการแก้ไขปัญหตามแผนและ โครงการที่วางไว้ 4) การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน 5) การรับประโยชน์จากโครงการ 6) การประเมินผลโครงการ 7) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

สรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบไปด้วย การมีส่วนร่วมในการคิด ค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา ร่วมตัดสินใจเลือกปัญหา ร่วมวางแผนการดำเนินงาน ร่วม ดำเนินงานตามแผนงาน ร่วมติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลโครงการ รวมถึงร่วมรับประโยชน์ จากโครงการ

## 8. การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล

วรรทัด ฉบับนี้ (2545, หน้า 44 - 45) กล่าวว่าประชาชนมีส่วนร่วมกับการบริหารส่วนตำบล 3 ฐานะ คือ

### (1) ฐานะผู้ส่งเสริม คือ

#### (1.1) การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง

- ส่งเสริมให้บุคคลที่มีความเอาใจใส่ เข้าร่วมกิจกรรมของ อบต. สม่่าเสมอ สมัครเป็นสมาชิก อบต.

- ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก อบต. เมื่อตนเองมีคุณสมบัติเหมาะสม และมีคนสนับสนุนมาก

#### (1.2) การมีส่วนร่วมด้านกฎหมาย

- ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ

- เสียภาษีตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ

#### (1.3) การมีส่วนร่วมในด้านความร่วมมือ

- สละแรงงาน เงิน เพื่อร่วมมือกับ อบต. พัฒนาท้องถิ่น

- ร่วมงานทั่วไปของ อบต.

- ร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ ในการพัฒนา อบต.

- นำข้อมูล ข่าวสาร ปัญหาจากประชาชนมาสู่ อบต.

- ร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อพิจารณาสนับสนุน หรือไม่สนับสนุนโครงการของ อบต. ที่มีผลกระทบต่อท้องถิ่น

### (2) ฐานะผู้รับบริการ

(2.1) แจ้งปัญหาหรือความเดือดร้อนของประชาชนแก่ อบต.

(2.2) สะท้อนให้ผู้บริหาร อบต. เห็นภาพของการบริการที่ประชาชนได้รับ

(2.3) ประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อบต. ขอให้  
ออกข้อบังคับ

(2.4) ประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคา  
ประกวดราคา และวิธีพิเศษ อย่างน้อยคณะละ 2 คน

### (3) ฐานะผู้ตรวจสอบ

(3.1) ตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกสภา อบต.

(3.2) ตรวจสอบแผนพัฒนาของ อบต.

(3.3) ตรวจสอบการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ว่า อบต. จะทำอะไร และทำตรงตามแผนพัฒนาตำบลหรือไม่

(3.4) ตรวจสอบการก่อสร้าง โครงการ และการใช้จ่ายงบประมาณว่ามีความ โปร่งใสหรือไม่

(3.5) เข้าร่วมฟังการประชุมสภา อบต. อย่างสม่ำเสมอ

(3.6) สามารถขอรับทราบข้อมูล หากเห็นว่าการทำงานของ อบต. ไม่ โปร่งใส

(3.7) คัดค้านข้อบังคับ หรือมติของ อบต. ที่ทำให้ประชาชนเกิดความ เคียดร้อน

(3.8) เมื่อตรวจสอบการทำงานของ อบต. ไม่ถูกต้อง ไม่โปร่งใส ประชาชน ในฐานะผู้ตรวจสอบต้องดำเนินการ

- แจ้งประธานสภา อบต.

- เมื่อผู้รับผิดชอบใน อบต. เพิกเฉย ให้ร้องเรียนไปยังนายอำเภอ

- ฟ้องศาล เมื่อคณะกรรมการบริหาร อบต. หรือพนักงาน อบต. ทำ ความเสียหาย ให้แก่ประชาชน

- สามารถถอดถอนคณะกรรมการบริหาร หรือสมาชิกสภา อบต. ได้ โดยรวบรวมประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งครึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน อบต. เข้าชื่อร้องต่อผู้ว่า ราชการจังหวัดให้มีการลงคะแนนเสียง เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบและเมื่อลงคะแนนเสียง ลงคะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิลงคะแนนมีมติให้ถอดถอนได้

สรุปว่า ประชาชนมีส่วนร่วม อบต. มี 3 ฐานะ คือการมีส่วนร่วมในฐานะผู้ส่งเสริม (สนับสนุน) การมีส่วนร่วมในฐานะผู้รับบริการ และการมีส่วนร่วมในฐานะผู้ตรวจสอบ ประชาชน ทุกคนจึงต้องมีความเอาใจใส่ มีส่วนร่วมกับ อบต. 3 ฐานะดังกล่าว จึงจะเป็น “**ประชารัฐ**” ที่แท้จริง

## แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น

### 1. ความหมายของการพัฒนาท้องถิ่น

ทิตยา สุวรรณะชญ (2539, หน้า 8-9) กล่าวว่า การพัฒนาเป็นกระบวนการในอันที่จะ สร้างความเปลี่ยนแปลงของประเทศหรือสังคมหรือชุมชน ให้บรรลุเป้าหมายภายในระยะเวลาที่ กำหนด โดยการใช้ทรัพยากรและอุปกรณ์เป็นพาหะสร้างความเปลี่ยนแปลงไปสู่เป้าหมายนั้น ประสิทธิภาพของกระบวนการพัฒนานี้จึงจำเป็นต้องใช่วิทยาศาสตร์เข้ามาประยุกต์

โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาขา มุ่งประยุกต์ เช่น การบริหารโครงการ การให้การศึกษากับผู้เกี่ยวข้อง การค้นคว้า เป็นต้น

วิชัย รูปขำดี (2540, หน้า 23) ได้กล่าวว่าการพัฒนาคือกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม อย่างหนึ่งในลักษณะการคัดแปลงความจริงที่ดำรงอยู่ให้สอดคล้องกับเป้าหมาย หรือ นโยบายที่ต้องการ

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2540, หน้า 3) ได้กล่าวถึงการพัฒนาว่า

(1) การพัฒนาคือการเปลี่ยนแปลงตามแผนหรือการเปลี่ยนแปลงที่มีกำหนดทิศทาง (Planned or Directed Change) นั่นคือการพัฒนาไม่ได้เป็นเรื่องตามธรรมชาติ หากเป็นความพยายามของมนุษย์ พยายามที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น โดยกำหนดทิศทางหรือรายละเอียดเอาไว้ล่วงหน้าว่าจะพัฒนาอะไร พัฒนาอย่างไร ช้าหรือเร็วอย่างไร ใครจะเป็นผู้พัฒนาหรือถูกพัฒนา เป็นต้น

(2) เป้าหมายสุดขั้วของการพัฒนาอยู่ที่คน คนเป็นทั้งผู้ถูกพัฒนาและผู้รับผลของการพัฒนา และมองคนเป็นกลุ่ม หรืออยู่ในกลุ่ม ดังนั้นการพัฒนาคนจึงรวมถึงการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม

(3) เป้าหมายของการพัฒนาคน กลุ่มคน หรือสังคม คือความกินดีอยู่ดีด้านต่างๆ หรือสภาพสังคมที่ดี ซึ่งรวมถึงสภาพทางเศรษฐกิจและการเมือง

จากความหมายข้างต้นสรุปได้ว่า การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึงกระบวนการที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในชุมชนหรือท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมาย หรือนโยบายที่ต้องการ ซึ่งเป้าหมายของการพัฒนาที่สำคัญที่สุดคือคน ให้คนในท้องถิ่นกินดีอยู่ดี มีสภาพสังคมเศรษฐกิจและการเมืองที่ดี

## 2. องค์ประกอบของการพัฒนาท้องถิ่น

ปาริชาติ วัลย์เสถียร (2535, หน้า 68-69) กล่าวถึงองค์ประกอบของการพัฒนาท้องถิ่นดังนี้

(1) การพัฒนาท้องถิ่น คือความพยายามที่จะยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนภายในท้องถิ่นให้ดีขึ้น หรืออาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาท้องถิ่นมีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้ประชาชนภายในท้องถิ่น มีความเจริญขึ้นทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

(2) การพัฒนาท้องถิ่นมีจุดมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม หรือลักษณะทางกายภาพตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชน การประพฤติปฏิบัติแบบเก่าๆของประชาชนในท้องถิ่น อย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่าง ด้วยวิธีการให้การศึกษาแก่ประชาชน โดยเน้นที่การเปลี่ยนแปลงทัศนคติและแนวคิดให้ถูกทิศทาง

(3) การดำเนินงานจะต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน หมายถึง กิจกรรมใดๆที่จะนำไปส่งเสริมให้ประชาชนรับไปปฏิบัติ จะต้องเป็นความต้องการของประชาชน อยู่แล้ว หรือเป็นกิจกรรมที่จะเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชน และสามารถทำให้ ประชาชนรู้สึกต้องการได้

(4) การพัฒนาท้องถิ่นจะต้องใช้หลักการช่วยๆ เร่งเร้า ส่งเสริมให้ประชาชนเกิด ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ตลอดจนดำเนินการไปตามโครงการพัฒนานั้นๆ

(5) ผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) จะต้องทำหน้าที่เป็นผู้กระตุ้นเตือน ช่วยๆ และส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความคิดริเริ่มขึ้น

(6) รัฐบาลหรือแหล่งความช่วยเหลือจากภายนอก จะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือสิ่ง ที่เกินความสามารถที่ประชาชนในท้องถิ่นจะจัดหาเองได้ เช่น ความรู้ทางวิชาการ วัสดุและเงิน เท่าที่จำเป็น

(7) จะต้องมีการรวบรวมผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ เข้าด้วยกัน มิใช่ดำเนินการเพียง หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เพราะปัญหาของชุมชนอยู่นอกเหนือความสามารถของหน่วยงานหนึ่ง หน่วยงานใดโดยเฉพาะ และการที่จะพัฒนาชุมชนให้ได้ผล จะต้องเป็นการพัฒนาโดยทั่วไปและมุ่ง ประชาชนเป็นหลัก ดังนั้นจึงใช้หลักการที่เรียกว่า Holistic approach คือมุ่งที่จะพัฒนาทุกๆด้าน ไม่ใช่ด้านใดด้านหนึ่ง

(8) กระบวนการพัฒนาท้องถิ่นจะต้องพิจารณาถึงสังคม ประเพณีวัฒนธรรม ท้องถิ่นเป็นหลัก

(9) วิธีการในการพัฒนาท้องถิ่นให้อาศัยหลักการและแนวทางระบอบ ประชาธิปไตยเป็นพื้นฐานในการดำเนินการ

สรุปว่าการพัฒนาท้องถิ่น เป็นกระบวนการเสริมสร้างความเจริญของท้องถิ่นอย่างมี ระบบ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมือง โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของ ประชาชน ในท้องถิ่นให้ดีขึ้น และหลักการในการทำงานเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น เป็นการทำงาน เกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นเป็นการทำงานที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ดังนั้นบทบาทขององค์การ บริหารส่วนตำบล ในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นทั้ง ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จะต้องเป็นไปในลักษณะการกระตุ้น และชี้นำประชาชน ในท้องถิ่นให้เกิดความคิดริเริ่มในการแก้ไขปัญหาหรือสนองความต้องการของตน ซึ่งจะทำให้การ พัฒนาท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

### 3. หลักการพัฒนาท้องถิ่น

ปาริชาติ วลัยเสถียร (2535, หน้า 68-69) กล่าวถึงหลักการพัฒนาท้องถิ่นไว้ดังนี้

(1) หลักการมีส่วนร่วม โดยการเสริมสร้างและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในทุกขั้นตอนการทำงาน

(2) หลักความสมดุลของการพัฒนา โดยควรคำนึงถึงความสมดุลของการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในลักษณะของ Holistic Approach เพราะเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าการพัฒนาทั้งสามประการมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันอย่างใกล้ชิด การจะเน้นด้านใดด้านหนึ่งมากเกินไปเพียงใดนั้น ย่อมจะได้รับการกำหนดโดยลักษณะและความเข้มข้นของปัญหาที่แต่ละท้องถิ่นเผชิญอยู่เป็นสำคัญ ทั้งนี้ต้องให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้เสียเปรียบและกลุ่มคนยากจนในท้องถิ่นที่จะพัฒนาให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างเท่าเทียมกับสมาชิกอื่นๆ ในท้องถิ่น

(3) หลักการพึ่งตนเอง โดยประชาชนจะต้องมีอิสระในการคิด ตัดสินใจและลงมือปฏิบัติ โดยใช้ทรัพยากรและภูมิปัญญาภายในท้องถิ่นให้มากที่สุดเป็นเบื้องต้น ซึ่งหากมีโอกาสได้เรียนรู้และปฏิบัติมากขึ้นก็จะเพิ่มความเชื่อมั่นและความรู้สึกที่จะพึ่งตนเองให้สูงขึ้น

(4) หลักความเข้าใจในวัฒนธรรมท้องถิ่น ทั้งนี้แต่ละท้องถิ่นย่อมจะมีขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่นเป็นของตนเอง การดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นควรจะได้มีความสอดคล้องกับวัฒนธรรมที่ดำรงต่อชีวิตท้องถิ่น

สรุปได้ว่า การพัฒนาท้องถิ่นช่วยทำให้ท้องถิ่นหรือชุมชนเกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่สภาพที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ทั้งนี้การพัฒนาดังกล่าวต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ความสมดุลในการพัฒนา การส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีการพึ่งตนเอง และจะต้องสอดคล้องกับขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นด้วย

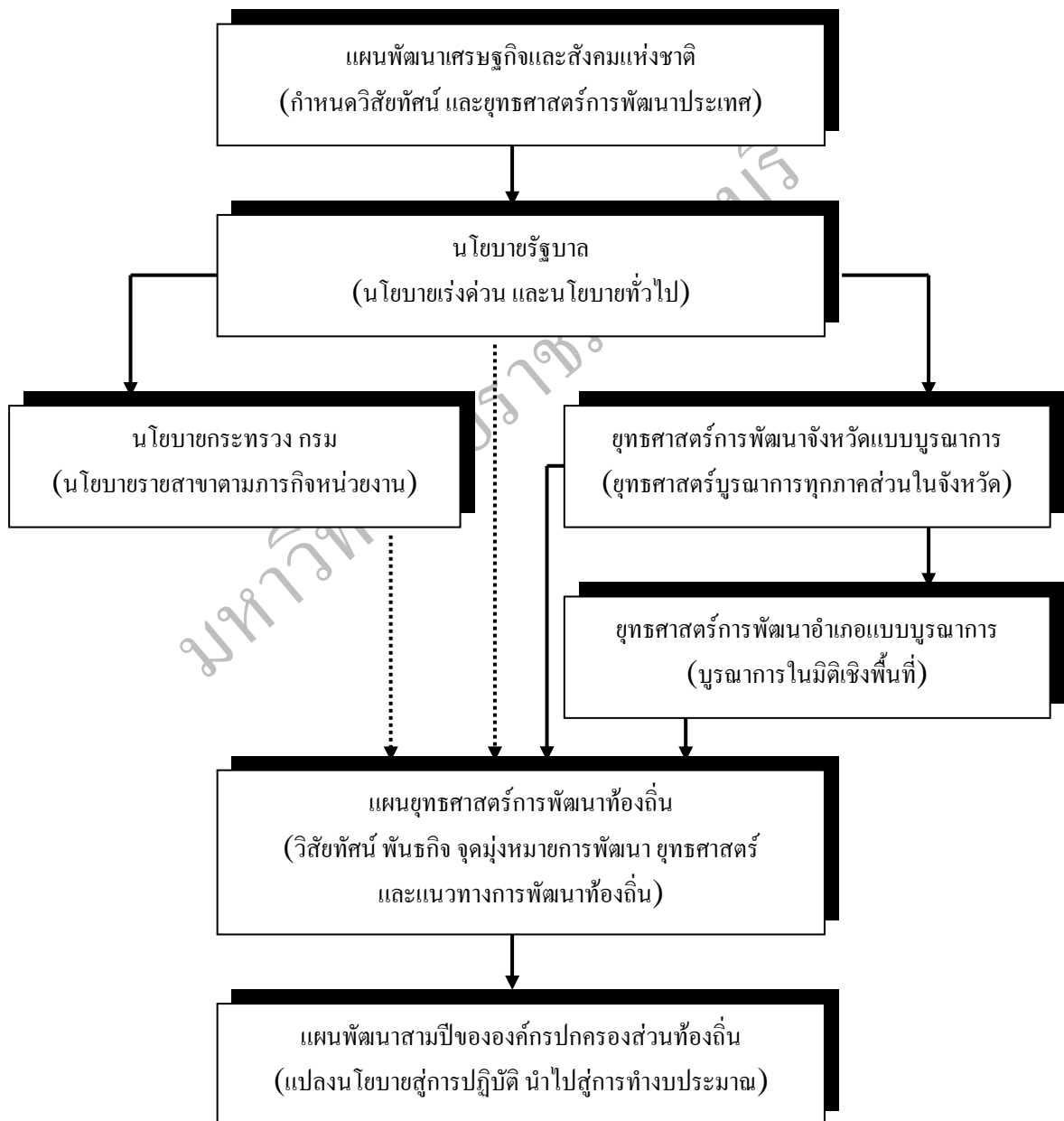
### แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น

#### 1. ความสำคัญของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 ได้บัญญัติให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดอีกด้วย



ดังนั้น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนารองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นแผนพัฒนาระยะยาว 5 ปี จึงเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคตโดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และนโยบายท้องถิ่น ดังแสดงในรูปที่ 1.2-1 ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาระดับต่างๆ กับแผนพัฒนาท้องถิ่น



ภาพที่ 2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาระดับต่างๆ กับแผนพัฒนาท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นกระบวนการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดสภาพการณ์ที่ต้องการบรรลุและแนวทางในการบรรลุบนพื้นฐานของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น ปัญหา และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นด้วย

การจัดทำหรือการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น จึงมีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง เพราะแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นจะเป็นแผนพัฒนาที่มุ่งไปสู่สภาพการณ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต และเป็นกรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มุ่งไปสู่สภาพการณ์อันพึงประสงค์ได้อย่างเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลง โดยสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 2. ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นไว้ ซึ่งประกอบด้วย 9 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

### ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ในขั้นตอนนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จะต้องพบผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ ความสำคัญ แนวทางและขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แล้วจัดทำโครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอผ่านปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติในโครงการดังกล่าว แล้วแจ้งผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบ

### ขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ

#### 1. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลที่ควรจัดเก็บควรเป็นข้อมูลที่มีความครอบคลุมและทันสมัย ประกอบด้วย ข้อมูลประชากร อาชีพ รายได้ สุขภาพ การศึกษา ทรัพยากร การคมนาคมขนส่ง การพาณิชย์ การลงทุน อุตสาหกรรม และข้อมูลงบประมาณ เป็นต้น

#### 2. การรวบรวมปัญหาสำคัญของท้องถิ่น

เพื่อจะนำมาใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหา และจะต้องนำแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

### ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาของท้องถิ่นในปัจจุบัน

ขั้นตอนนี้เป็นการประเมินถึงปัจจัยภายในองค์กร ได้แก่ จุดแข็ง จุดอ่อน และปัจจัยภายนอก ได้แก่ โอกาส และอุปสรรค โดยใช้เทคนิค SWOT Analysis มาเป็นเครื่องมือ

### ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจหลักการพัฒนาท้องถิ่น

ในขั้นตอนนี้ ประกอบด้วยกิจกรรม 2 กิจกรรม คือ

#### 1. การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) การพัฒนาท้องถิ่น

ซึ่งเป็นถ้อยแถลงที่ระบุถึงสภาพการณ์ในอนาคตอันเป็น “จุดหมาย” ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้า

#### 2. การกำหนดภารกิจหลัก หรือพันธกิจ (Mission) ในการพัฒนาท้องถิ่น

เป็นการกำหนดสิ่งที่ท้องถิ่นจะต้องทำ โดยจะเกิดขึ้นหลังจากที่ทราบว่าท้องถิ่นต้องการอะไร และเป็นอะไรในอนาคต ดังนั้น พันธกิจจึงเป็นถ้อยแถลงที่แสดงถึงลักษณะหรือขอบข่ายในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับลักษณะการบริหารและการจัดการบริหารสาธารณะ รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรหรือภาพลักษณ์ที่ต้องการนำเสนอ

### ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

เป็นการกำหนดขอบเขตหรือประเภทของกิจกรรมที่ควรค่าแก่การดำเนินงานทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ และพันธกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาท้องถิ่น

เป็นการกำหนดผลสำเร็จที่ต้องการ โดยดำเนินการหลังจากที่ทราบภารกิจหลักที่ท้องถิ่นจะต้องทำแล้ว ซึ่งวัตถุประสงค์จำแนกได้เป็น 2 ส่วน คือ วัตถุประสงค์โดยรวมของท้องถิ่น และวัตถุประสงค์เฉพาะส่วนหรือเฉพาะเรื่อง

### ขั้นตอนที่ 7 การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนา

ขั้นตอนนี้จะสามารถจัดทำได้เมื่อได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ภารกิจหลัก วัตถุประสงค์ และยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยอาศัยพื้นฐานการวิเคราะห์ SWOT ดังนั้น ขั้นตอนนี้จึงเป็นการแสดงแนวคิดหรือวิธีการที่ท้องถิ่นจะไปถึงจุดหมายที่ต้องการได้อย่างไร

### ขั้นตอนที่ 8 การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น

เป็นการกำหนดปริมาณหรือสิ่งที่ต้องการให้บรรลุในแต่ละแนวทางการพัฒนา โดยมีเงื่อนไขเรื่องเวลาที่ต้องการทำ ปริมาณที่ต้องการ คุณภาพ สถานที่ ความเป็นไปได้ ซึ่งจะสามารถกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จเพื่อใช้ในกระบวนการติดตามและประเมินผลความสำเร็จของแผนได้

## ขั้นตอนที่ 9 การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจะนำผลที่ได้จากขั้นตอนที่ 1-8 มาจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นตามเค้าโครงที่กำหนด แล้วนำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และประชาคมเมืองเพื่อพิจารณาและปรับปรุงก่อนนำเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอต่อคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเสนอขอรับอนุมัติจากสภาท้องถิ่นตามลำดับ เมื่อสภาท้องถิ่นอนุมัติแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงประกาศใช้แผนต่อไป

### 3. แนวทางการพัฒนาท้องถิ่น

#### 3.1 แนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ด้านสังคม

1) การสร้าง ส่งเสริมและพัฒนาแหล่งเรียนรู้ทางวัฒนธรรม สังคมและภูมิปัญญาท้องถิ่นดำเนินการจัดการองค์ความรู้ท้องถิ่นดำเนินการจัดการองค์ความรู้ด้านวัฒนธรรมทุนทางสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่นการบูรณะฟื้นฟูแหล่งโบราณสถาน แหล่งประวัติศาสตร์ที่สำคัญ

2) การส่งเสริม อนุรักษ์ ฟื้นฟูวัฒนธรรมท้องถิ่นการจัดกิจกรรมและส่งเสริมกิจกรรมด้านวัฒนธรรม ท้องถิ่น กิจกรรมทางศาสนาการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม การประยุกต์วัฒนธรรมกับวิถีชีวิตใน ท้องถิ่น

3) การส่งเสริม สนับสนุน เชิดชู การสร้างสรรค์งานศิลป์ และวัฒนธรรมท้องถิ่น การส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาและสร้างสรรค์งานศิลปะในแขนงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่น

4) การส่งเสริมการเรียนรู้ทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียนดำเนินการส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน เสริมสร้างสภาพแวดล้อมแหล่งแลกเปลี่ยนเรียนรู้ที่เหมาะสมและเพียงพอสำหรับประชาชนทุกระดับ เพื่อก้าวไปสู่สังคมแห่งการเรียนรู้

5) การส่งเสริมสุขภาพและอนามัยของครอบครัวและชุมชนการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีทักษะในการดูแลสุขภาพของตนเองการพัฒนาระบบการให้บริการด้านสุขภาพ การเสริมสร้าง สุขภาพ ป้องกันโรคการรักษาพยาบาล ตลอดจนการจัดกิจกรรมเสริมสร้างความเข้มแข็งทั้งร่างกายและจิตใจของคนในชุมชน

6) การสร้างจิตสำนึกในการดำเนินชีวิตที่ศิโรตถ์ ส่งเสริมให้ประชาชนมีค่านิยมในการดำเนินชีวิตตามแนวทางพระราชดำริเศรษฐกิจพอเพียง การเสริมสร้างพฤติกรรมกรบิโรคให้ถูกต้อง ลด ละ เลิกอบายมุข การเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมในการดำรงชีพอ่างต่อเนื่องและส่งเสริมการออมเพื่ออนาคต

7) การส่งเสริม สนับสนุนและช่วยเหลือ ประชาชนกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ขาดโอกาสให้ความรู้ คู่มือ ช่วยเหลือ ส่งเสริมอาชีพ สำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสขาดโอกาสที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ให้สามารถดำรงชีพอยู่ในสังคมอย่างมีความสุขและสามารถพึ่งพาตนเองได้ ไม่เป็นภาระของครอบครัวและสังคม

### 3.2 แนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจ

1) การส่งเสริม และพัฒนา สร้างโอกาสในการประกอบอาชีพ ดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริม ให้เกิดอาชีพเสริม ให้ความรู้ ทักษะ มุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นและพัฒนาผลผลิตให้มีคุณภาพ เพิ่มมูลค่าเพื่อให้เกิดการพัฒนาอาชีพที่ยั่งยืน

2) การส่งเสริมและพัฒนาความรู้ และเทคโนโลยีแก่ผู้มีปัญญาท้องถิ่น ดำเนินการจัดการความรู้ ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยการผสมผสานเทคโนโลยีสมัยใหม่ อนุรักษ์ และฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่น

3) การส่งเสริมและพัฒนา เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าและบริการ ดำเนินการส่งเสริม พัฒนา เพื่อยกระดับสินค้าและบริการตามศักยภาพของดำเนินการส่งเสริม พัฒนา เพื่อยกระดับสินค้าและบริการตามศักยภาพของหมู่บ้าน ให้ได้มาตรฐาน โดยการใช้เทคโนโลยี ระบบการควบคุมการผลิตที่ช่วยลดต้นทุน เพื่อเพิ่มมูลค่าสินค้าและบริการ รวมถึงการพัฒนาบุคลากร

4) การสร้างระบบการตลาด และเพิ่มช่องทางการจำหน่ายสินค้าและบริการ ดำเนินการสร้างและพัฒนาเครือข่ายด้านการตลาด เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง มีการรับประกันคุณภาพสินค้าและแสวงหาโอกาสทางการตลาดใหม่ ๆ

### 3.3 แนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณูปโภค และด้านสาธารณูปการ ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการ โครงสร้างพื้นฐานด้านการจราจรให้มีประสิทธิภาพพัฒนาและปรับปรุง บำรุงรักษาแหล่งน้ำ ระบบประปา สะพาน ทางเท้า และท่อระบายน้ำ

2) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง และผังเมืองดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการ โครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง และดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการ โครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง และการจัดวางผังเมือง การควบคุมอาคาร

3) การประสานและบูรณาการการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การบูรณาการร่วมมือกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือหน่วยงานอื่น ในการปรับปรุงหรือสร้าง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ เพื่อลดความซ้ำซ้อน

### 3.4 แนวทาง การพัฒนาตามยุทธศาสตร์ด้านการเมืองการบริหาร

1) การพัฒนาขีดความสามารถและสร้างจิตสำนึก เพิ่มศักยภาพให้บุคลากรสร้างระบบตรวจสอบ และการควบคุมของเทศบาลตามแนวทางธรรมาภิบาลการสร้างจิตสำนึกและพัฒนาขีดความสามารถ ของพนักงาน ลูกจ้างให้มีนวัตกรรมในการบริการ การจัดการทำงานที่จะมุ่งไปสู่ประโยชน์สุขของประชาชน ส่งเสริมและจัดให้มีระบบการควบคุมภายใน

2) การส่งเสริมและกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น การสร้างความตระหนักในการมีส่วนร่วม ส่งเสริม รมรงค์ ปลุกฝัง สร้างจิตสำนึกในการรับผิดชอบต่อส่วนรวม ผลักดันการส่งเสริมประชาธิปไตยการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบและสร้างสรรค์ การจัดกิจกรรมกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น

3) การพัฒนา ส่งเสริมการจัดการด้านการสื่อสาร และพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ เพื่อใช้ในการตัดสินใจของผู้บริหารการสร้างช่องทางที่มีประสิทธิภาพในการติดต่อสื่อสาร ทั้งในด้านการประชาสัมพันธ์ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัย ทันเหตุการณ์

4) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เสริมสร้างประสิทธิภาพในการรักษาความสงบเรียบร้อย ปลอดภัยแก่ชุมชนพัฒนาเครือข่ายชุมชน อาสาสมัครชุมชน และบุคลากรขององค์กร หน่วยงานในการเฝ้าระวัง ประชาสัมพันธ์และรณรงค์ สร้างความตระหนักถึงแนวทางในการป้องกันและการบรรเทาสาธารณภัย พัฒนาระบบและประสิทธิภาพพัฒนาคน และเครือข่ายในการทำงานในการรักษาความสงบปลอดภัย

### 3.5 แนวทาง การพัฒนาตามยุทธศาสตร์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1) การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการ การพัฒนาระบบข้อมูล การศึกษาวิจัยในทุกกระดับ การพัฒนาบุคลากร การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม น้ำเสีย ขยะมูลฝอยโดยให้ชุมชนดำเนินการด้วยตนเองเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง การกำหนดขอบเขตพื้นที่การใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยชุมชน

2) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมการส่งเสริม สนับสนุนและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ จิตสำนึกและความตระหนักในคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3) สนับสนุน เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลการส่งเสริมให้ครัวเรือน ชุมชนตระหนัก เข้าใจในการจัดการขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล อย่างเป็นระบบและถูกหลักสุขาภิบาล

4) การรณรงค์ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาให้เป็นเมืองน่าอยู่ ชุมชนน่าอยู่ตามมิติเมืองสะอาดการรณรงค์ ส่งเสริม สร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากพลังธรรมชาติ

## นโยบายการพัฒนาของคณะผู้บริหารท้องถิ่น

### 1. ด้านการบริหารทั่วไป

- 1.1 สร้างเครือข่ายการพัฒนาท้องถิ่น
- 1.2 บริหารจัดการท้องถิ่นโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม
- 1.3 ส่งเสริม สนับสนุน ความรู้เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย บทบาทหน้าที่ ทางการเมือง และการเป็นพลเมืองที่ดี
- 1.4 ส่งเสริม พัฒนาให้ความรู้ เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

### 2. ด้านการศึกษาและวัฒนธรรม

- 2.1 พัฒนาการจัดการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และขยายโอกาสทางการศึกษาทั้งในและนอกระบบ โรงเรียนให้มีประสิทธิภาพและมีคุณภาพอย่างทั่วถึง
- 2.2 ส่งเสริมและพัฒนาโรงเรียนในเขตเทศบาลให้เป็น “โรงเรียนสีขาวปลอดยาเสพติด”
- 2.3 ส่งเสริมและพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น
- 2.4 ทำนุบำรุง ศาสนสถาน ส่งเสริมและพัฒนาศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณีอันดีงาม ให้คงอยู่สืบต่อไป
- 2.5 ส่งเสริมพัฒนาการจัดกิจกรรมให้ความรู้แก่เด็ก เยาวชน และประชาชนเพื่อเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ให้ทันต่อความเจริญก้าวหน้าของโลกปัจจุบัน
- 2.6 ส่งเสริม และสนับสนุนหลักสูตรการศึกษาท้องถิ่นในทุกระดับชั้นทั้งในและนอกระบบโรงเรียน

### นโยบายด้านการสาธารณสุข

1. จัดการบริการด้านสาธารณสุขให้สอดคล้องกับความจำเป็นพื้นฐาน
2. สนับสนุนส่งเสริมให้ความรู้พื้นฐานด้านการสาธารณสุข การดูแลรักษาสุขภาพ และการป้องกันโรคแก่ประชาชน เด็ก เยาวชน ทั้งในและนอกสถานที่ เพื่อสุขภาพอนามัยที่ดีโดยถ้วนหน้า

3. สนับสนุน ส่งเสริมการให้บริการการรักษาพยาบาลแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง และเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการของศูนย์บริการสาธารณสุขของเทศบาล รวมทั้งการสร้าง ความพึงพอใจแก่ประชาชนผู้มารับบริการ

4. ส่งเสริม สนับสนุนให้ความรู้ คู่มือ หญิงตั้งครรภ์และครอบครัว

#### นโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1. ส่งเสริม สนับสนุนให้ความรู้ สร้างจิตสำนึก ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการพัฒนาพื้นที่สีเขียวและการรักษาความสะอาด

2. พัฒนาและปรับปรุงกระบวนการกำจัด จัดเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล โดยใช้ระบบการบริหารจัดการด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัย

3. สร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาและฟื้นฟูทรัพยากรดิน น้ำ อากาศ ป่าไม้

4. สำรวจ ตรวจสอบ คู่มือ ควบคุม เฝ้าระวังปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อม

#### นโยบายด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

1. ก่อสร้าง ซ่อมแซม พัฒนา ปรับปรุง ถนนสายหลักและสายรองให้ครอบคลุมทั่วถึง มีมาตรฐานเดียวกัน

2. ก่อสร้าง ซ่อมแซม พัฒนา ปรับปรุง ระบบระบายน้ำให้ได้มาตรฐานเพียงพอและทั่วถึง

3. ปรับปรุง เพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะ ให้เพียงพอ และครอบคลุมเพื่อพัฒนาไปสู่ “เมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน”

4. จัดให้มี สนามกีฬา สถานที่ออกกำลังกาย และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจเพื่อการนันทนาการให้เพียงพอแก่ความต้องการของประชาชน

5. ปรับปรุงเพิ่มขยาย ประสิทธิภาพการให้บริการด้านแสงสว่าง ไฟฟ้าสาธารณะอย่างทั่วถึง

6. เร่งรัดพัฒนาระบบน้ำ เพื่อการเกษตรกรรม

#### นโยบายด้านสังคม

1. ให้การดูแลและพัฒนาผู้ด้อยโอกาส ผู้ขาดโอกาสทางสังคม

2. ส่งเสริมสนับสนุนการออกกำลังกายของประชาชนทุกเพศ ทุกวัย

3. ส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมองค์กรประชาชนทุกกลุ่ม อาทิ คณะกรรมการชุมชน กลุ่มออม. สตรีแม่บ้าน เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้นำชุมชน

4. รณรงค์ ส่งเสริมการดำรงชีวิตตามแนวพระราชดำริ “เศรษฐกิจพอเพียง”



5. ส่งเสริมนโยบายการจัดระเบียบสังคมเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

#### นโยบายด้านเศรษฐกิจ

1. สนับสนุน ส่งเสริม อาชีพเกษตรผสมผสานตามแนวเกษตรทฤษฎีใหม่
2. สนับสนุน ส่งเสริมและพัฒนาสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์
3. พัฒนาและส่งเสริมการให้ความรู้ในวิชาการและประสบการณ์แก่ประชาชน เพื่อเพิ่มพูนความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพและกระจายรายได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ
4. สนับสนุน ส่งเสริม การแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร
5. ขยายโอกาสและช่องทางทางการตลาดเพื่อจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร
6. ส่งเสริมและสนับสนุนให้ความรู้และประสบการณ์การดำเนินงานโครงการ SML

#### หลักการศึกษารวมชน

ชุมชนนั้นจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาในแง่มุมต่างๆ สมศักดิ์ ศรีสันติสุข (2537, หน้า 87) เรียกว่า ข้อสมมติของการศึกษารวมชน ซึ่งมีหลายข้อดังต่อไปนี้

1. ชุมชนแต่ละชุมชนมีความแตกต่างกันในด้านสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ สังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง การที่จะหาชุมชนที่คล้ายคลึงกันในทุกๆ ด้านนั้นเป็นเรื่องหาได้ยาก ดังนั้นแต่ละชุมชนจึงมีลักษณะที่เฉพาะหรือมีลักษณะของความเป็นเอกลักษณ์ของชุมชนแต่ละชุมชน
2. การศึกษารวมชนจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจแต่ละชุมชนอย่างละเอียด เป็นการเน้นการศึกษารวมชนแต่ละชุมชน หรือชุมชนเป็นหน่วยของการศึกษาเท่านั้นที่จะเข้าใจรายละเอียดสภาพสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ สังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองได้อย่างถูกต้องสมบูรณ์ และเชื่อถือได้
3. การศึกษารวมชนจึงเป็นการกล่าวถึงเรื่องราวต่างๆ ที่ได้จากการศึกษาเฉพาะชุมชนนั้นๆ เท่านั้น ไม่สามารถที่จะกล่าวสรุปทั่วไปหรือกว้างๆ เฉพาะชุมชน สามารถเพียงแต่นำความรู้ที่ได้จากการศึกษารวมชนนี้เป็นแนวทางศึกษารวมชนอื่นๆ ได้ อนึ่งการที่จะกล่าวสรุปทั่วไปได้นั้นจะต้องมีการศึกษารวมชนหลายชุมชนและมีการทดสอบอย่างเหมาะสม ซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลาอันนานและงบประมาณเป็นจำนวนมากจึงพอจะกล่าวสรุปทั่วๆ ไปได้บ้าง
4. วัตถุประสงค์ในการศึกษารวมชนนั้นก็เพื่อที่จะเข้าใจสภาพความเป็นไปของชุมชนอย่างกว้างๆ หรืออย่างลึกซึ้ง ซึ่งผลของการศึกษารวมชนก็จะได้ข้อมูลต่างๆ ซึ่งเป็นประโยชน์

ต่อการนำไปวิเคราะห์ชุมชนต่อไป อาจกล่าวได้อีกว่า วัตถุประสงค์ของการศึกษาชุมชนนั้นเป็นการหาข้อเท็จจริงต่างๆ ของชุมชนนั่นเอง ส่วนวัตถุประสงค์โดยแท้จริงจะเป็นอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับว่าเรามีวัตถุประสงค์ในการศึกษาชุมชนอย่างไรบ้าง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วก็เพื่อหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในชุมชนและเพื่อทดสอบความรู้ให้มีความน่าเชื่อถือ มีประโยชน์ต่อนักวิชาการเพื่อที่จะทำให้เข้าใจชุมชนการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมากในระดับหนึ่ง แต่ในการศึกษาชุมชนเพื่อนำข้อเท็จจริงไปใช้ในการพัฒนานั้นจะเกี่ยวข้องกับการนำความรู้จากการศึกษาชุมชน ไปปฏิบัติงานในสนามในดานการวางแผน หรือการลงมือปฏิบัติงานสนามอย่างแท้จริง ซึ่งข้อมูลที่ศึกษาไว้ในแต่ละด้านต้องนำมาประมวลและวิเคราะห์ร่วมกันเพื่อให้เห็นถึงสาเหตุและลักษณะของการวิวัฒนาการมาเป็นชุมชนแห่งนั้นๆ ในปัจจุบันเนื่องจากข้อมูลและความเป็นมาในแต่ละด้านล้วนแล้วแต่เป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน มีอิทธิพลต่อเนื่องกันเป็นลูกโซ่

#### ประเภทของการศึกษาชุมชน

สมศักดิ์ ศรีสันติสุข (2537, หน้า 89-92) ได้จำแนกประเภทของการศึกษาชุมชน ออกดังต่อไปนี้

1. การจำแนกตามวัตถุประสงค์ของการนำความรู้ไปใช้ แบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

1.1 การศึกษาชุมชนแบบหาความรู้พื้นฐานทั่วไป เป็นการศึกษาชุมชนในลักษณะหาข้อเท็จจริงต่างๆ ไปภายในชุมชน โดยเฉพาะชุมชนที่ยังไม่มีใครได้ศึกษาหรือมีข้อมูลมาก่อน การศึกษาชุมชนในลักษณะนี้เป็นการค้นหาสภาพต่างๆ ไปของชุมชนเท่านั้น ซึ่งรายละเอียดของการศึกษาอย่างลึกซึ้งซึ่งอาจจะต้องการศึกษาเพิ่มเติมในครั้งต่อไป

1.2 การศึกษาชุมชนแบบทดสอบความรู้เดิม เป็นการศึกษาชุมชนในลักษณะที่ต้องการทดสอบความรู้ต่างๆ ที่เคยได้มีคนทำการศึกษาชุมชนมาแล้ว ให้เกิดความรู้ที่น่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น เนื้อหาความรู้ที่ศึกษาอาจจะเป็นเรื่องที่เฉพาะเจาะจง หรือเรื่องทั่วไปในชุมชนก็ได้

1.3 การศึกษาชุมชนแบบนำความรู้ไปใช้ในงานพัฒนา เป็นการศึกษาชุมชนที่ต้องการศึกษาหาข้อเท็จจริงภายในชุมชนในเรื่องต่างๆ ไปใช้ในงานพัฒนาซึ่งเรื่องที่ศึกษาชุมชนนั้นอาจจะเป็นเรื่องเฉพาะเจาะจงในเรื่องที่ต้องการพัฒนา เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับประชากรและสาธารณสุข เพื่อแก้ปัญหาและวางแผนในการพัฒนาหรือเรื่องที่ศึกษาอาจจะเป็นเรื่องกว้างๆ ทั่วๆ ไปเพื่อนำไปวางแผนพัฒนาในระยะยาว เช่น ข้อมูลทุกๆ สถาบันทางสังคมในชุมชนตลอดจนปัญหาต่างๆ เพื่อนำไปวางแผนต่อไป

1.4 การจำแนกตามเนื้อหาของข้อมูลที่จะนำไปใช้ แบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ

1.5 การศึกษาชุมชนแบบข้อมูลโดยละเอียด เป็นการศึกษาชุมชนที่ต้องการหาข้อมูลละเอียดทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมือง ข้อมูลที่ได้จึง

เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทุกสถาบันทางสังคมในชุมชน โดยทั่วไปการศึกษาชุมชนแบบนี้จะนำข้อมูลไปวางแผนในอนาคต หรือเป็นแนวทางวางแผนการพัฒนา และมีระยะเวลาของการเก็บข้อมูลนานตั้งแต่ 3 เดือนจนถึง 1 ปี นอกจากนี้ข้อมูลที่ได้อาจจะเจาะจงศึกษาข้อมูลอย่างละเอียดลึกซึ้งถึงปัญหาในแต่ละเรื่องหรือแต่ละด้านได้ ซึ่งสามารถที่จะไปวางแผนในอนาคตได้อย่างเหมาะสม

1.6 การศึกษาชุมชนแบบข้อมูลเฉพาะหรือข้อมูลคร่าวๆ เป็นการศึกษาชุมชนที่ต้องการข้อมูลเฉพาะบางเรื่องที่ใช้ในการวางแผนเขียนโครงการเกี่ยวกับชุมชนนั้น เพื่อนำไปลงมือปฏิบัติงานพัฒนาทันที ลักษณะอีกอย่างหนึ่งของการศึกษาชุมชนแบบนี้ยังเป็นการหาข้อมูลคร่าวๆ ในด้านต่างๆ ได้เหมือนกัน แต่จะไม่มีรายละเอียดลึกซึ้งตามแบบที่หาข้อมูลโดยละเอียด แต่เป็นการหาข้อมูลคร่าวๆ ทุกเรื่องหรือทุกด้านแต่จะเป็นเรื่องราวคร่าวๆ ไม่ละเอียด ทั้งนี้อาจจะเนื่องจากเวลามีจำกัดจึงจำเป็นต้องทำการวางแผนเขียนโครงการโดยรีบด่วน

2. การจำแนกตามวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล แบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ

2.1 การศึกษาชุมชนแบบสำรวจ เป็นการศึกษาชุมชนที่ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลในเชิงปริมาณ เช่น การสำรวจโดยใช้แบบสอบถามโดยใช้เวลาศึกษาไม่นานนัก ลักษณะการศึกษาชุมชนแบบที่ต้องการหาข้อมูลเฉพาะบางเรื่องตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาชุมชนเท่านั้น แบบสอบถามที่สร้างขึ้นจึงพยายามตอบตามวัตถุประสงค์เท่าที่ต้องการโดยไม่เก็บข้อมูลทุกอย่างในชุมชน

2.2 การศึกษาชุมชนแบบการมีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิด เป็นการศึกษาชุมชนที่ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลในเชิงคุณภาพ เช่น การใช้แนวทางในการสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์อย่างลึกซึ้ง การศึกษาชีวิตส่วนตัว โดยที่ได้เข้าไปศึกษาชุมชนอย่างมีการสังเกตการณ์อย่างต่อเนื่อง และการมีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิดซึ่งการศึกษาชุมชนแบบนี้จะต้องเข้าไปอยู่ในชุมชนอย่างน้อย 3 เดือนขึ้นไปหรือ 1 ปี หรือในเวลาที่ต่อเนื่องโดยมีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างเหมาะสมทำให้ได้ข้อมูลต่างๆ ของชุมชนอย่างมีเนื้อหาสาระและละเอียด

2.3 การศึกษาชุมชนแบบเอกสาร เป็นการศึกษาชุมชนจากข้อมูลที่ได้มีการบันทึกไว้เรียบร้อยแล้วเกี่ยวกับชุมชน ซึ่งอาจจะมีการศึกษามาแล้วก็ได้ การทำทำเนียบข้อมูลของประชากรในชุมชน การสัมภาษณ์เกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ภายในชุมชนก็สามารถที่จะมาวิเคราะห์ข้อมูลได้ นอกจากนี้เอกสารที่เขียนจารึกไว้ก็สามารถเป็นข้อมูลของชุมชนเช่นกัน

2.4 การศึกษาชุมชนแบบอื่นๆ เป็นการศึกษาชุมชนโดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลอื่น เช่น การใช้แบบประเมินสภาวะชนบทอย่างเร่งด่วน การสนทนากลุ่ม การสอบถามชีวิตประวัติ การสัมภาษณ์อย่างลึกซึ้ง และอื่นๆ ส่วนมากวิธีการศึกษาชุมชนใช้ระยะเวลาแตกต่างกันไป และวิธีการดำเนินการก็แตกต่างกันด้วย บางวิธีต้องมีการเตรียมการเป็นขั้นตอนและเมื่อเก็บ

รวบรวมข้อมูลก็ใช้เวลา 2-3 ชั่วโมง เช่น การใช้สนทนากลุ่ม เป็นต้น หรือการใช้วิธีการประเมินผลแบบเร่งด่วนต่างมีขั้นตอนต่างๆ หลายขั้นตอน แต่ความเชื่อถือได้ของข้อมูลอาจจะมีข้อจำกัด

### 3. การจำแนกตามวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 การศึกษาชุมชนแบบปริมาณ เป็นการศึกษาชุมชนที่ต้องใช้การวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติตั้งแต่สถิติแบบง่ายจนถึงสถิติขั้นสูง เป็นการเสนข้อมูลตั้งแต่พื้นฐานต่างๆ ไป ในลักษณะตัวเลขสถิติต่างๆ จนถึงการใช้การวิเคราะห์สถิติขั้นสูง การศึกษาชุมชนแบบปริมาณมักจะนิยมใช้ทั่วไป เพราะสามารถที่จะเก็บข้อมูลและนำมาวิเคราะห์ได้ง่าย และใช้เวลาไม่มากนัก นักวางแผนพัฒนานิยมใช้การศึกษาชุมชนแบบปริมาณกันมากทั้งนี้เนื่องจากระยะเวลาและงบประมาณมีจำกัด

3.2 การศึกษาข้อมูลชุมชนแบบคุณภาพ เป็นการศึกษาชุมชนที่ไม่ต้องการใช้การวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติเท่าใดนัก การเสนอข้อมูลจึงมีลักษณะของการพรรณนาในลักษณะของเนื้อหาสาระและรายละเอียดจากข้อมูลที่ได้จากการมีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิดในชุมชนเป็นระยะเวลาสั้น แม้ว่านักวางแผนพัฒนาจะไม่ค่อยนิยมใช้การศึกษาชุมชนแบบคุณภาพ เนื่องจากต้องใช้งบประมาณมากและระยะเวลามาก แต่ในปัจจุบันแนวโน้มของการศึกษาชุมชนแบบคุณภาพได้เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากข้อมูลที่เก็บรวบรวมแบบปริมาณไม่สามารถที่จะให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับชุมชนทั้งหมดได้ เพราะการที่จะเข้าใจชุมชนดีเพียงพอ นั้น จะต้องใช้เวลาอยู่ในชุมชนเป็นระยะเวลาสั้น

ในการศึกษาชุมชนนั้น โดยทั่วไปจะศึกษาข้อมูลทั่วไปในด้านต่างๆ ต่อไปนี้

1. ข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ ภูมิศาสตร์หรือสถานที่ตั้งของชุมชน เป็นลักษณะทางกายภาพที่กำหนดวิถีชีวิตของชุมชน ถ้าตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีสภาพภูมิศาสตร์ต่างกันก็ย่อมจะมีการดำรงชีวิตที่ต่างกันไป ภูมิศาสตร์มีส่วนในการกำหนดประวัติศาสตร์หรือความเป็นมาของชุมชน และลักษณะอื่นๆ ของชุมชนอีกด้วย ภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์เป็นข้อมูลที่บอกถึงสภาพและความเป็นมาของชุมชนว่ามีรากฐานและสาเหตุความเป็นมาอย่างไร

2. ข้อมูลทางสังคม วัฒนธรรม คือลักษณะทางสังคม วิถีชีวิตและขนบธรรมเนียมประเพณีของชุมชนนั้น ซึ่งสามารถช่วยอธิบายถึงสภาพปัญหาบางอย่างอันเนื่องมาจากการดำเนินชีวิตของชุมชนได้ อาจมีทั้งลักษณะยากที่ผู้อยู่นอกชุมชนจะเข้าใจ หรืออาจเป็นวัฒนธรรมที่ได้รับความรู้จากชุมชนอื่นๆ ก็ได้

3. ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจ เป็นข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจหรือฐานะทางการเงินของชุมชน ซึ่งสังเกตได้ยาก หากมิได้พิจารณาในข้อมูลเอกสารที่มีการเก็บรวบรวมไว้เป็นทางการ แต่อาจพิจารณาคร่าวๆ ได้จากสภาพคล่องในการใช้เงินจับจ่ายซื้อสินค้าโดยสมาชิกในชุมชนก็ได้

4. ข้อมูลทางด้านความรู้ ภูมิปัญญา คือแหล่งความรู้หรือภูมิปัญญาที่ชุมชนมีอยู่มากหรือน้อยแตกต่างกันไป ย่อมสืบเนื่องมาจากสภาพทางด้านอื่นๆ ของชุมชนด้วย นอกจากนี้ก็ควรคำนึงถึงการใช้ประโยชน์แหล่งความรู้และภูมิปัญญาของชุมชนนั้นๆ ด้วย ซึ่งสามารถเป็นตัวชี้วัดถึงศักยภาพด้านสติปัญญาของชุมชนได้

5. ข้อมูลด้านการเมืองการปกครอง มีความสำคัญยิ่งเนื่องจากเป็นด้านการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติดำเนินการพัฒนาชุมชนในด้านต่างๆ หากชุมชนมีลักษณะการปกครองแบบประชาธิปไตย ประชาชนย่อมมีสิทธิเข้าร่วมในการปกครอง หรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในด้านต่างๆ ของการพัฒนาชุมชนได้มากกว่าการปกครองในรูปแบบเผด็จการหรือคอมมิวนิสต์

ซึ่งสอดคล้องกับ จิววรรณ ประจวบเหมาะ (อ้างถึงในปาริชาติ วัลย์เสถียร, 2543, หน้า 11) ซึ่งได้เสนอวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อเข้าใจภาวะของชุมชนในภาพรวม ดังนี้

1. การเก็บข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับชุมชน ได้แก่
  - 1.1 สภาพภูมิประเทศและการตั้งถิ่นฐานของชุมชน
  - 1.2 ลักษณะโครงสร้างประชากร
  - 1.3 ลักษณะโครงสร้างพื้นฐานทางการศึกษาและสาธารณสุขของชุมชน
  - 1.4 ประวัติและความเป็นมาของชุมชน
2. ข้อมูลเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจและการใช้ทรัพยากร การผลิต การแลกเปลี่ยน และการบริโภค
  - 2.1 การครอบครองทรัพยากรการผลิต
  - 2.2 กระบวนการผลิตและผลผลิต
  - 2.3 การแลกเปลี่ยนและการบริโภค
  - 2.4 รายได้ รายจ่าย และหนี้สิน
3. ข้อมูลเกี่ยวกับระบบสังคมและการเมืองในชุมชน
  - 3.1 ครอบครัวและเครือญาติ
  - 3.2 เพื่อนบ้านและเพื่อน
  - 3.3 กลุ่มอื่นๆ เช่น กลุ่มอุปถัมภ์ กลุ่มผลประโยชน์
  - 3.5 การศึกษาสถาบันสำคัญๆ ของชุมชน
  - 3.6 การศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในเชิงอำนาจ ผู้นำและความขัดแย้งในชุมชน

ข้อมูลต่างๆ เหล่านี้ในทุกด้าน จะเป็นสิ่งที่สื่อหรือสะท้อนให้เห็นถึงภาพรวมในทุกๆ ด้านของชุมชน เป็นการบอกเล่าถึงความเป็นมา การดำเนินอยู่ของชุมชนซึ่งช่วยให้คาดถึงสิ่งที่จะ

เกิดขึ้นในอนาคตได้ ซึ่งข้อมูลนี้จะช่วยในการระบุสาเหตุความเป็นมาของปัญหาที่ชุมชนเผชิญอยู่ รวมถึงสามารถช่วยพิจารณาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้ด้วย โดยอาศัยวิธีการในการศึกษา และการวิเคราะห์

## แนวคิดเกี่ยวกับชุมชนเข้มแข็ง

### 1. ความหมายของชุมชนเข้มแข็ง

ชุมชน หมายถึง กลุ่มคนที่มีวิถีชีวิตเกี่ยวพันกัน และมีการติดต่อสื่อสารเกี่ยวข้องกันอย่างเป็นปกติต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากการอยู่ในพื้นที่ร่วมกัน มีอาชีพร่วมกัน ประกอบกิจการซึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน หรือการมีวัฒนธรรม ความเชื่อหรือความสนใจร่วมกัน (ไพบูล วัฒนศิริธรรม อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544 , หน้า 17)

ชุมชน หมายถึง การที่คนจำนวนหนึ่ง มีจุดประสงค์ร่วมกัน มีการติดต่อสื่อสารกัน หรือรวมกลุ่มกัน มีความเอื้ออาทรกัน มีการเรียนรู้ร่วมกัน ในการกระทำ รวมทั้งมีการจัดการ เพื่อให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ร่วมกัน (ประเวศ วะสี อ้างถึงในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544 , หน้า 17)

ชุมชน หมายถึง กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่อาณาจักรเขตเดียวกัน มีการติดต่อสื่อสารหรือ รวมกลุ่มกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีความรู้สึกผูกพันกัน มีความรู้สึกถึงพวกเดียวกัน และมีลักษณะเฉพาะของชุมชน (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้, 2550, หน้า 14)

จากความหมายของชุมชนดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า ชุมชน หมายถึง กลุ่มคนที่ทำกิจกรรมร่วมกัน โดยมีสาเหตุจากที่อยู่บริเวณเดียวกัน หรือมีอาชีพเดียวกัน หรือประกอบกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน หรือมีวัฒนธรรม ความเชื่อ หรือความสนใจร่วมกัน เพื่อช่วยให้สมาชิกสามารถจัดการปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่ร่วมกันได้ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม เพื่อยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดียิ่งขึ้น

ความเข้มแข็งของชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนในชุมชนต่างๆ ของเมือง หรือชนบทรวมตัวกันเป็น องค์การชุมชน โดยมีการเรียนรู้ การจัดการ และการแก้ไขปัญหาาร่วมกันของคนในชุมชนแล้วถึงได้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมภายในชุมชน ตลอดจนมีผลกระทบสู่ภายนอกชุมชนที่ดีขึ้นตามลำดับ โดยจะเรียกชุมชนนี้ว่า กลุ่ม ชุมชน สหกรณ์ บริษัท องค์ชาวบ้าน เครือข่าย หรืออื่นๆ ที่มีความหมายแสดงถึงความร่วมมือ ช่วยเหลือกันเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน และด้วยความเอื้ออาทรต่อชุมชนอื่นๆ ในสังคมด้วย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544 , หน้า 18)

## 2. ลักษณะตัวชี้วัดความเข้มแข็งของชุมชน

สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ (2550, หน้า 14) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับความเข้มแข็งของชุมชนไว้ว่า การที่ชุมชนมีลักษณะและองค์ประกอบทางด้านทุนทางการเงิน / ทุนที่สร้างขึ้น ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม และทุนทางธรรมชาติ รวมทั้งปัจจัยเข้า และหรือกระบวนการดำเนินการที่เกื้อหนุนให้ชุมชน สามารถพัฒนาไปได้อย่างต่อเนื่อง เมื่อมีการเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยไม่สูญเสียลักษณะเฉพาะของชุมชน

พีระพงษ์ สุธประเสริฐ (2544, หน้า 41) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับชุมชนเข้มแข็งว่าเป็นชุมชนที่สามารถคุมตัวกันเพื่อปกป้องรักษา และถ่ายทอดสิ่งต่างๆ ภายในชุมชนที่บรรพบุรุษ ได้สืบทอดต่อกันมา มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน เพื่อประโยชน์ของคนภายในชุมชนแบบสมดุลและยั่งยืน ตลอดจนมีการรวมตัวกันเคลื่อนไหวเพื่อแก้ปัญหาและสนองความต้องการของคนในชุมชนได้ ไม่นิ่งเฉยคอยรับความช่วยเหลือหรือสั่งการจากรัฐ องค์กร หรือบุคคลภายนอก ทั้งนี้ จะต้องประสานความสามารถเหล่านี้กับวัฒนธรรมภายนอกที่มีการเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัยโลกาภิวัตน์ได้อย่างกลมกลืน เพื่อเชื่อมโยงและรับเอาสิ่งดีๆ ที่มีประโยชน์ต่อชุมชนจากภายนอกได้ด้วย

สนธยา พลศรี (2547, หน้า 54-56) ได้กล่าวว่าการพัฒนาชุมชนเข้มแข็งพึ่งตนเองได้ และมีความสุข คือ การทำให้คนในชุมชนมีจิตสำนึกร่วมกัน มารวมตัวกันในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนกันในการกระทำบางอย่างด้วยความรัก และความเอื้ออาทรต่อกัน ภายใต้ระบบการจัดการให้เกิดความรู้สึกสำนึกกันเพื่อประโยชน์สาธารณะ การรวมตัวกันอาจเป็นกลุ่มเล็กๆ กระจายกันก็ได้ แต่สามารถติดต่อสื่อสารกันได้จนกลายเป็นองค์กร และมีความเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายย่อยๆ ขึ้น ทำให้โครงสร้างทางสังคมแนวใหม่ที่มีความสัมพันธ์ในแนวราบที่เท่าเทียมกัน ซึ่งเมื่อประสานกับโครงสร้างที่มีความสัมพันธ์ในแนวตั้งด้วยความสมนาจันท์แล้ว ก็จะทำให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็งขึ้น ชุมชนเข้มแข็งมีลักษณะ ดังนี้

1. มีจิตสำนึกชุมชน หรือเป็นชุมชนที่มีจิตวิญญาณ คือ สมาชิกสำนึกว่าตนเป็นเจ้าของชุมชน มีความตั้งใจที่จะเข้าร่วมรับผิดชอบปัญหาต่างๆ กับบุคคลอื่นๆ อย่างเท่าเทียมกัน และมีมิตรภาพ ยอมรับในศักยภาพของกันและกัน และยอมรับในความแตกต่างหลากหลายระหว่างสมาชิก มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของชุมชนร่วมกัน เป็นต้น

2. จิตวิญญาณชุมชน คือ การที่สมาชิกมีความจงรักภักดีต่อชุมชน เสียสละทำงานเพื่อชุมชน ห่วงแทนชุมชน มีสิ่งยึดเหนี่ยวร่วมกัน เช่น วัด เครือญาติ หรือความสัมพันธ์ทางสังคมแบบต่างๆ ทำให้ชุมชนมีชีวิตจิตใจ เป็นสิ่งมีชีวิตอย่างหนึ่ง ความมีจิตวิญญาณชุมชนทำให้

เกิดความปีติสุขสิ้นเหลือ และเกิดพลังอย่างมโหฬารเป็นพลังเหียวยา ที่ทำให้คนและชุมชนมีความสุข

3. เป็นชุมชนเรียนรู้ คือ สมาชิกช่วยกันเรียนรู้ หรือเรียนรู้เป็นกลุ่ม มีความตื่นตัวอยู่ตลอดเวลา รู้ข่าวคราวในด้านต่างๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ซึ่งอยู่นอกชุมชน และความรู้เกี่ยวกับชุมชนที่เป็นผลมาจากการปฏิบัติ หรือประสบการณ์ที่ได้รับร่วมกัน หรือเป็นกระบวนการเรียนรู้ และตัดสินใจร่วมกัน ความรู้ที่เกิดขึ้นจึงเป็นการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ผ่านการแลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดร่วมกัน เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน กล่าวคือ การเป็นชุมชนเรียนรู้ทำให้สมาชิกมีการเรียนรู้ร่วมกัน ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินงานพัฒนาชุมชนร่วมกัน เพราะผลจากการเรียนรู้จะนำไปสู่การคิดหาวิธีการที่จะร่วมกันพัฒนาชุมชนของตนเอง

4. มีองค์กรชุมชนเข้มแข็ง คือ ประชาชนรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นด้วยจิตสำนึกชุมชน และจิตวิญญาณชุมชนผืนก้ำกัลังกัน เพื่อช่วยกันแก้ปัญหาของชุมชน ซึ่งเป็นผลมาจากการเรียนรู้ร่วมกัน ไม่ใช่ต่างคนต่างทำ

5. มีการจัดการชุมชนที่ดี คือ สมาชิกของชุมชนมีความสามารถในการจัดการตนเองและชุมชนได้วางแผน จัดกระบวนการ ดำเนินงาน และประเมินผลการพัฒนาชุมชนของตนเองได้ ทำให้องค์กรชุมชนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

6. มีเครือข่ายชุมชน คือ มีกระบวนการเชื่อมโยงสมาชิกในกลุ่ม และองค์กรชุมชนต่างๆ เข้าด้วยกัน ด้วยระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและการประชาสัมพันธ์ด้วยความสมานฉันท์ ทำให้เกิดการรวมจิตสำนึก และจิตวิญญาณของสมาชิก และองค์กรชุมชนต่างๆ ให้มีพลังเข้าแข็ง

7. มีภาวะผู้นำชุมชน คือ ผู้นำเป็นผู้ประสานความคิดของสมาชิก ให้โอกาสสมาชิกได้แสดงความคิดเห็น ไม่ผูกขาดความคิด หรือเป็นเจ้าของชุมชนเพียงผู้เดียว พร้อมทั้งจะเรียนรู้แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นกับผู้อื่น ผลักตนเองเข้ากับชุมชนได้อย่างแนบแน่น และร่วมทำประโยชน์เพื่อชุมชน โดยสรุป ผู้นำที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง คือ ผู้ที่เชื่อมประสานแนวคิดต่างๆ ของสมาชิกและองค์กรชุมชน เพื่อนำไปปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมนั่นเอง

8. เป็นชุมชนที่พึ่งตนเองได้ คือ สมาชิกและองค์กรต่างๆ ในชุมชน มีความเข้มแข็งพอที่จะช่วยเหลือ หรือพึ่งตนเองได้ ทั้งในทางเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง สังคมและวัฒนธรรม ทั้งในยามปกติ และประสบภาวะวิกฤตต่างๆ อันเป็นการพัฒนาแบบยั่งยืนที่พึ่งประสงค์



9. เป็นชุมชนสงบสุข ชุมชนเข้มแข็งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ มีคุณธรรม และมีความสุข เมื่อคนมารวมกันเป็นชุมชน และสร้างชุมชนให้เข้มแข็งได้ ก็ทำให้คนและชุมชนมีความสุข บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาชุมชน

10. เป็นการพัฒนาชุมชนแบบยั่งยืน ชุมชนเข้มแข็งมีลักษณะดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ชุมชนดำรงอยู่และดำรงอยู่ต่อไปได้โดยไม่ล่มสลาย อันเป็นการพัฒนาแบบยั่งยืนนั่นเอง

ลีลาภรณ์ นาคทรพร (2541, หน้า 236-239) ได้เสนอแนวคิดในการกำหนดเครื่องชี้วัดความเข้มแข็งของชุมชนว่า องค์การชุมชนหรือองค์กรประชาชน เป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในกระบวนการพัฒนา นับเป็นกุญแจที่ช่วยในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนและสังคมในทุกๆ ด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การศึกษา และสุขภาพอนามัย ดังนั้นพื้นที่ใดหมู่บ้านใดมีองค์กรชุมชนหรือไม่ และถ้ามีอยู่องค์กรมีความเข้มแข็งหรือมีประสิทธิภาพเพียงไรย่อมเป็นประโยชน์ต่อการชี้วัดศักยภาพของชุมชน ตลอดจนระดับการพัฒนาและปัญหาของชุมชนนั้นๆ จากการสังเคราะห์แนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบขององค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง มีกรอบเครื่องชี้วัดองค์กรชุมชน 4 หัวข้อหลัก ดังนี้

1. ภูมิปัญญา ระบบความเชื่อ ระบบคุณค่า ระบบความคิดของชุมชน
2. การจัดการกลุ่ม/องค์กร
3. กระบวนการเรียนรู้ และการขยายเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชน
4. ผลกระทบจากการดำเนินงานขององค์กรชุมชนในด้านต่างๆ

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2541, หน้า 9-19) ได้เสนอแนวความคิดไว้ว่าการวัดความเข้มแข็งของชุมชนมีเป้าหมายของการพัฒนา 3 ประการ คือ คนพัฒนา ชุมชนเข้มแข็ง และความสงบสุข โดยแต่ละตัวชี้วัดสามารถวัดได้ด้วยวัดวิสัย หรือจิตวิสัย สำหรับชุมชนเข้มแข็งนั้นมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1. เป็นชุมชนเรียนรู้ (Learning Organization) คือสมาชิกของชุมชนมีการเรียนรู้ ยิ่งสมาชิกเรียนรู้ได้มาก หรือสมาชิกทุกคนในชุมชนได้เรียนรู้ ชุมชนจะตื่นตัวต่อความเป็นไปของโลกตลอดเวลา โดยเฉพาะการเรียนรู้จากการปฏิบัติ จากการได้ลงมือกระทำ และได้กระทำร่วมมือกันเป็นกลุ่ม จะทำให้เกิดความรู้จากการปฏิบัติซึ่งเป็นความรู้จริง เป็นความรู้ขั้นสูงที่เรียกว่าปัญญา อันสามารถสร้างการพัฒนาชุมชนของตนให้เจริญก้าวหน้าถาวรต่อไป

2. เป็นชุมชนที่รู้จักจัดการตัวเอง (Community Management) อันประกอบด้วยกิจกรรมสำคัญ 4 ประการ คือการวางแผน การเตรียมการ การลงมือปฏิบัติ และมีการประเมิน ด้วยชุมชนทุกขั้นตอน

3. เป็นชุมชนที่มีจิตวิญญาณ (Spirituality) ซึ่งแสดงออกได้หลายอย่าง เช่น การมี สมาชิกที่มีความผูกพันรักดีกับชุมชน เสียสละทำงานเพื่อชุมชน มีความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชน มีสิ่งยึดเหนี่ยวร่วมกัน มีผลประโยชน์ร่วมกัน สิ่งเหล่านี้ทำให้ชุมชนมีชีวิตจิตใจเหมือนสิ่งมีชีวิตอย่างหนึ่ง พร้อมทั้งจะเจริญเติบโต หรือเสื่อมสลายตามสภาพร่างกาย และสิ่งแวดล้อม

4. เป็นชุมชนที่มีสันติภาพ (Peaceful) ซึ่งสันติภาพเป็นเหตุผลของหลายเหตุ เช่น คน ในชุมชนมีความสุข มีความสมดุลในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนสิ่งแวดล้อม ความปรองดองสมัครสมานสามัคคีของคนในชุมชน การรู้จักจัดการชุมชน การมีผู้นำที่ดี รวมถึงการประสานร่วมมือเป็นอย่างดีระหว่างกลุ่มสังคมต่างๆ ในชุมชน

การวัดความเข้มแข็งของชุมชน อาจทำได้ทั้งในแง่วัดตัววัดชี้ และจิตวิสัยกล่าวคือ กรณีการเรียนรู้ และการจัดการอาจใช้วัดตัววัดชี้ เช่น แบบสอบถาม วัดสิ่งต่างๆ เหล่านี้ ส่วนการวัดจิตวิญญาณ และสันติภาพซึ่งเป็นเรื่องนามธรรม อาจใช้วิธีจิตวิสัยที่ได้ผลดีกว่านั้นคือ การหาหนทางให้คนในชุมชนแสดงความรู้สึกผูกพัน หรือการมีความสุขร่วมกันกับผู้อื่นในชุมชนของตน อย่างไรก็ตาม ทั้งวิธี วัดตัววัดชี้ และจิตวิสัย สามารถใช้วัดตัวแปรทั้ง 4 ได้เช่นกัน แต่สำหรับ การวัดสันติภาพนั้น อาจไม่จำเป็นต้องวัด เพราะความรู้สึกของแต่ละคนจะ ใช้การสังเกตทั่วไป หรือให้ตัวแทนชุมชนแสดงความรู้สึกก็อาจเพียงพอ

### 3. กระบวนการเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็ง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544 , หน้า 18) ได้เสนอแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนสรุปได้ดังนี้

1. การส่งเสริมกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤต (CERCAP) โคนพัฒนาศักยภาพให้คนในชุมชนรวมกลุ่มกัน ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ และร่วมรักษาผลประโยชน์ของชุมชนด้วยตนเอง รวมทั้งให้ความสำคัญต่อการปรับวิถีคิดและวิธีการทำงานของบุคลากรรัฐ จากการเป็นผู้สั่งการมาเป็นผู้สนับสนุนชุมชนในการจัดการและแก้ไข ปัญหาของชุมชนเอง ซึ่งหน่วยงานต่างๆ ที่มีส่วนส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤตของชุมชน ได้แก่ หน่วยงานของรัฐที่มีกิจกรรมส่งเสริมและสนับสนุนในชุมชนต่างๆ องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคีการพัฒนาต่างๆ

2. การส่งเสริมกระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมของชุมชนในลักษณะ ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมเรียนรู้ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ประกอบด้วย กระบวนการส่งเสริมและสนับสนุนชุมชนได้มีการเรียนรู้ แลกเปลี่ยนประสบการณ์เพื่อการพัฒนาอาชีพ และเศรษฐกิจชุมชน การพัฒนาสวัสดิการสังคม และสวัสดิภาพชุมชน การฟื้นฟูอนุรักษ์ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน การค้นหาศักยภาพ และการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนการ

จัดทำแผนความต้องการของชุมชน รวมทั้งการสร้างประชาคมในชุมชน และการสร้างเครือข่ายชุมชน ซึ่งกิจกรรมที่ดำเนินการลักษณะนี้ ดังเช่น กิจกรรมของโครงการความร่วมมือไทย – สหประชาชาติ (Thai-UNCAP) โครงการกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF) เป็นต้น

ความเป็นชุมชนเข้มแข็ง อาจมีการพัฒนามาจากรูปแบบและองค์ประกอบที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะของชุมชนที่มี ต้นทุนที่ประกอบ ด้วย คน ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลง และองค์กรต่างๆ ในชุมชน ที่จะเป็นฐานรากแห่งการสร้างชุมชนของตนเองให้เข้มแข็ง หากองค์กรในชุมชน หรือองค์กรที่มีชุมชนอยู่ มีบทบาทและตระหนักในการเสริมสร้างชุมชนให้เข้มแข็งด้วยแล้ว ก็จะยิ่งทำให้กระบวนการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็งดียิ่งขึ้น ซึ่งองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้กระบวนการพัฒนาที่เน้นชุมชนเป็นหลัก มีอยู่ 3 องค์ประกอบใหญ่ๆ คือ (บัณฑุร อ่อนคำ และ วิริยา น้อยวงศ์, 3533)

1. ภูมิปัญญาและความรู้ที่สืบทอดและการประยุกต์ให้สอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก
2. องค์กรชุมชน และกลุ่มผู้นำที่มีคุณธรรมและภูมิปัญญา รวมถึงการจัดตั้งกลุ่ม และจัดระเบียบในชุมชน
3. เวทีการเรียนรู้และกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องเพื่อให้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงและการบูรณาการจากภายนอก

มีผู้ให้ความสนใจและเกี่ยวข้องกับความพยายามเสริมสร้างให้ชุมชนรู้จักพัฒนาตนเองและสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง พึ่งตนเองได้ จึงได้มีการประชุมสัมมนากันอยู่ตลอดเวลา เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ และความคิดเห็น ซึ่งแต่ละชุมชน จะมีบริบทและต้นทุนที่ไม่เหมือนกัน มีการประชุมเพื่อระดมความคิดและสภารณดังกล่าว ของนักพัฒนาชนบทไทย เกี่ยวกับตัวชี้วัดในการทำงานพัฒนา ความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน ซึ่งได้ข้อสรุปร่วมกันคือ (ลีลาภรณ์ นาคทรพรพ และคณะ, 2538)

1. มีการนำมิติด้านวัฒนธรรมมาผสมผสานในการทำกิจกรรม เพราะการมีรากฐานทางวัฒนธรรมจะเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวให้สามารถสร้างองค์กรชุมชนที่มีคุณภาพได้
2. มีประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อปัญหา
3. มีการจัดกลุ่ม เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มอาชีพ เป็นต้น
4. มีการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ ในเรื่องราวต่างๆ โดยใช้แนวการเรียนรู้แบบ

ผู้ใหญ่

5. มีผู้นำที่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกและชุมชน
6. มีการกระจายผลประโยชน์แก่สมาชิกอย่างยุติธรรม

7. ได้รับการยอมรับนับถือจากองค์กรภายนอก

8. มีการขยายผล ขยายกิจกรรม และขยายเครือข่ายสมาชิกรวมถึงความร่วมมือ ในกิจการงานต่าง ๆ

ธีระพงษ์ แก้วหาญ (2543, หน้า 65-84) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับกระบวนการเสริมสร้างชุมชนให้เข้มแข็งว่ามีเป้าหมายที่สำคัญ คือ

1. ชุมชนเป็นฐานของการพัฒนาที่มีระบบการศึกษา สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม การจัดสรรทรัพยากร ระบบสวัสดิการ และกฎหมายมาจากชุมชน เป็นของชุมชน

2. ความเข้มแข็งของชุมชน และกระบวนการทัศน์ใหม่ในการพัฒนา จะช่วยให้เกิดการสร้าง และจัดระเบียบของชุมชนที่นำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง สังคม สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ และระบบทุนของชุมชนให้พึ่งตนเองได้ และยั่งยืน

3. นำไปสู่โครงสร้างทางการเมือง และระบบการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นของประชาชนอย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็ระบบตัวแทนท้องถิ่น ระบบการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ระบบการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น การจัดสรรภาษีและงบประมาณ เป็นต้น

4. ระบบความร่วมมือและความเป็นประชาคม ประชาสังคม จะทำให้สังคมโปร่งใสตรวจสอบได้ มีการเรียนรู้ร่วมกันเพื่อสร้างคุณภาพทางการพัฒนา

กระบวนการเสริมสร้างชุมชนให้เข้มแข็งอาจกระทำได้โดยอาศัยกระบวนการที่สำคัญ 4 ขั้นตอน คือ

1. เตรียมคน หรือการพัฒนาทรัพยากรบุคคล

2. การกำหนดประเด็นปัญหาของชุมชน และการพัฒนาทางเลือกเพื่ดำเนินการ

กิจกรรม

3. การดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน

4. ขยายเครือข่ายความร่วมมือ

5. พิธีพงษ์ สุดประเสริฐ (2544, บทคัดย่อ) ได้เสนอแนวทางการเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็งไว้ดังกระบวนการ 3 ส คือ

ส 1 คือ สร้าง หมายถึง ร่วมกันสร้างกลุ่มชาวบ้านที่มีระบบการจัดการแบบใหม่ ที่เรียกว่า กลุ่มเรียนรู้ โดยมีปัจจัยเริ่มต้นอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ ผู้นำการเปลี่ยนแปลง ผู้นำชุมชนและองค์ความรู้ในการบริหารจัดการกลุ่ม

ส 2 คือ เสริม หมายถึง การเสริมกระบวนการเรียนรู้แก่กลุ่มที่สร้างขึ้น ให้เป็นกลุ่มเข้มแข็ง โดยเสริมการเรียนรู้ระดับบุคคล และระดับกลุ่มซึ่งเป็นการเรียนรู้ร่วมกัน มีปัจจัย

สนับสนุนให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ 2 ประการ ได้แก่ องค์กรภายนอก และกองทุนสนับสนุนการเรียนรู้

ส 3 คือ การสืบสาน หมายถึง การสืบสานให้กลุ่มเข้มแข็ง โดยเชื่อมโยงเครือข่าย 2 ระดับ คือ เชื่อมโยงภายในระหว่างกลุ่มต่างๆ เพื่อเป็นชุมชนเข้มแข็ง และเชื่อมโยงกับชุมชนเข้มแข็ง และองค์กรภายนอกชุมชน เพื่อให้ชุมชนรักษาสภาพชุมชนเข้มแข็งอย่างยั่งยืน สืบต่อไปได้

### การเรียนรู้ของชุมชน

ชุมชน กับการเรียนรู้ เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นควบคู่กันไปตลอด ครอบคลุมในสิ่งที่ยังต้องการพัฒนา เช่นเดียวกับที่ คน ต้องมีการเรียนรู้ตลอดชีวิต หากหยุดการเรียนรู้ ก็เหมือนกับการหยุดอยู่กับที่ทุกสิ่งทุกอย่าง ดังที่ คุณเทียม โชควัฒนา ได้กล่าวไว้ใน การสั่งสอนลูกหลานและประชาชนว่า การหยุดอยู่กับที่ คือการถอยหลัง หมายความว่า โลก สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น การพัฒนาจึงต้องดำเนินไป และการพัฒนาจะดำเนินไปได้ก็ด้วยคน และสมาชิกในชุมชนต้องมีการเรียนรู้ตลอดเวลา ซึ่งเราเรียกว่าการเรียนรู้ของชุมชน ซึ่งการเรียนรู้ของชุมชน ต้องเกิดจากการปฏิบัติ การเข้าร่วมกิจกรรม การมีส่วนร่วมในกิจกรรม ดังนั้นการพัฒนาชุมชนเชิงปฏิบัติที่เป็น การให้การศึกษา การเรียนรู้ของชุมชน อาจเป็นการศึกษาเพื่อพัฒนา (Community Education for Development) โดยวิธีการจัดการศึกษาให้กับชุมชน อาจแบ่งได้ 2 วิธีการ คือ ประการที่ 1 การจัดการศึกษาให้คนในชุมชน เรียนรู้ชุมชนของตนเอง รู้ปัญหา กับ ประการที่ 2 คือการให้การศึกษาแก่ประชาชนรู้ปัญหาอย่างแท้จริง และสามารถร่วมกันคิดแก้ปัญหาให้เหมาะสมกับบริบทชุมชนของตนเองได้ นายแพทย์ ประเวศ วะสี (2542,31) ได้ให้ข้อเสนอแนะของกระบวนการเรียนรู้ว่า

### กระบวนการเรียนรู้ของชุมชน

การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดระดับความเข้มแข็งของชุมชน เพราะเป็นกลไกหลักซึ่งทำหน้าที่ถ่ายทอดและพัฒนาระบบค่านิยมและกิจกรรมของคนในชุมชน ชุมชนจะดำรงลักษณะความเข้มแข็งไว้ได้มากน้อยเพียงใด ขึ้นกับประสิทธิภาพของกระบวนการศึกษาเรียนรู้ของชุมชน อย่างไรก็ตาม ความหมายของการศึกษาในที่นี้ มิใช่หมายถึงการเรียนหนังสือ หรือ การศึกษาในสถาบัน แต่หมายถึงการเรียนรู้ของบุคคลในลักษณะของ “กระบวนการ” ที่เกิดขึ้นตลอดเวลา ตลอดชีวิตอย่างไม่หยุดนิ่ง เกิดขึ้นด้วยตนเองหรือด้วยการเรียนรู้จากผู้อื่นและสิ่งแวดล้อม ช่วยให้เกิตศักยภาพมากขึ้นในการดำรงชีวิตทุกด้าน มีทักษะของการแก้ไขปัญหา สามารถพัฒนาตนเองและสังคม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของเดวิด แมทิวส์ (2540) ที่ว่า “การทำให้ชุมชนเข้มแข็ง คือ การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของชุมชน” สำหรับความหมายของ

กระบวนการเรียนรู้ของชุมชนนั้น ลีลาภรณ์ นาครทรรพ (2538, หน้า 40) ที่เสนอว่า กระบวนการเรียนรู้ของชุมชนมีลักษณะเป็นกระบวนการเรียนรู้ในวิถีชีวิต ซึ่งหมายถึง การที่สมาชิกของชุมชนเข้ามารวมกลุ่มคิดวิเคราะห์ปัญหา วิเคราะห์สาเหตุ วิเคราะห์ทางเลือกของการแก้ปัญหา ดำเนินการแก้ปัญหาและสรุปบทเรียน อันก่อให้เกิดการยกระดับสติปัญญาในการแก้ปัญหาของชุมชนให้สูงขึ้น ซึ่งกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน มีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. กระบวนการเรียนรู้ของชุมชนมีลักษณะเป็นกระบวนการกลุ่ม การเรียนรู้ของแต่ละคนเกิดขึ้นในกระบวนการที่ได้มีการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ปัญหาและข้อเสนอแนะแนวทาง แก้ไขปัญหาระหว่างกันในชุมชนด้วยกัน และแม้ว่าสมาชิกในกลุ่ม/ชุมชนอาจจะไม่ตระหนัก แต่แท้ที่จริงแล้วกระบวนการกลุ่มนี้เท่ากับเป็นการยอมรับความเท่าเทียมกันของคนในกลุ่มที่จะมาเรียนรู้ด้วยกัน บางคนอาจรู้มากกว่าคนอื่นในบางเรื่อง แต่ก็มีความรู้ที่เขอาจเรียนรู้ได้จากประสบการณ์ทำให้สามารถหาทางออกที่ดีที่สุดและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้ เนื่องจากคนที่มาเรียนรู้ร่วมกันเป็นคนในชุมชนเขาย่อมเป็นผู้ที่รู้ดีที่สุด เกี่ยวกับปัญหาของตนเองและชุมชน ได้มีประสบการณ์ของการทดลองทางเลือกการแก้ปัญหาต่างๆ มาแล้วในชีวิตจริง การพูดคุยถกเถียงของคนในชุมชน จึงเป็นการนำเอาประสบการณ์จริงมาแลกเปลี่ยนเพื่อหาทางแก้ปัญหาที่ดีที่สุด

2. กระบวนการเรียนรู้ของชุมชนเป็นการเรียนรู้จากการลงมือปฏิบัติจริง กระบวนการเรียนรู้ของชุมชนเป็นเรื่องของความพยายามที่จะหาทางแก้ปัญหาในชีวิตจริง พลวัตของการเรียนรู้เกิดขึ้นจากการได้พูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็น วิเคราะห์ปัญหา สาเหตุของปัญหา และหาแนวทางแก้ไขเมื่อได้แนวทางแก้ไขแล้วสมาชิกก็น่ากลับไปลงมือปฏิบัติ ซึ่งอาจเป็นการกระทำของบุคคลหรือของกลุ่มก็ได้ แล้วแต่กรณีว่าประเด็นปัญหานั้นเป็นเรื่องที่ต้องการพลังของกลุ่มหรือไม่ เมื่อได้ทดลองทำตามแนวทางที่ได้ตกลงกันไว้แล้ว ได้ผลเป็นอย่างไร มีปัญหาอุปสรรคอะไรเกิดขึ้นก็น่ากลับมาทบทวนวิเคราะห์ร่วมกับกลุ่มเพื่อหาทางแก้ไขต่อไปอีก กระบวนการคิด ทำ ทบทวน วิเคราะห์ ทำ จึงหมุนเวียนวนไปและส่งผลต่อการยกระดับสติปัญญาของสมาชิกในกลุ่ม/ชุมชน นายแพทย์ประเวศ วะสี เรียกกระบวนการนี้ว่า กระบวนการเรียนรู้แบบมีปฏิสัมพันธ์จากการกระทำร่วมกัน

3. กระบวนการเรียนรู้ของชุมชนเป็นการเรียนรู้เพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิต เนื่องจากเรียนรู้จากปัญหาในชีวิตจริงและการเรียนรู้เพื่อพยายามแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงๆ การเรียนรู้ของชุมชนจึงมิได้มีความหมายเพียงยกระดับสติปัญญาของคนในชุมชน แต่ยังหมายถึงการช่วยแก้ปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิต อันเป็นผลที่คนในชุมชนสามารถเห็นเป็นรูปธรรมได้ เมื่อชุมชนสามารถช่วยกันแก้ปัญหาของตนเองได้ ความมั่นใจในศักยภาพของตนเองก็

จะสูงขึ้นและกล้าที่จะริเริ่มคิดค้นหาทางเรียนรู้เพิ่มเติมเพื่อพัฒนาชุมชนของตนเองให้ดีขึ้น นอกจากนี้การเรียนรู้จากปัญหาในชีวิตจริงยังมีความหมายในอีกนัยหนึ่งคือ การเรียนรู้เช่นนี้เป็นการเรียนรู้จากสิ่งที่อยู่ใกล้ตัวที่ผู้เรียนรู้อยู่แล้ว การทำความเข้าใจในสิ่ง/สถานการณ์ที่ผู้เรียนรู้รู้จักอยู่แล้วย่อมง่ายและเอื้อต่อการพัฒนาความคิดของผู้เรียนเกี่ยวกับเรื่องนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการที่ผู้เรียนเรียนจากเรื่องที่ไกลตัวหรือไม่รู้จัก

**4. กระบวนการเรียนรู้ของชุมชนเป็นการเรียนรู้และทำงานร่วมกันในลักษณะเป็นเครือข่าย** เครือข่ายเป็นลักษณะของความสัมพันธ์ในแนวราบมากกว่าแนวตั้ง ความเชื่อมโยงระหว่างคนที่เข้ามาสัมพันธ์กันเป็นเครือข่ายนี้ คือ การเรียนรู้จากประสบการณ์ของกันและกัน การแลกเปลี่ยนความคิดและ/หรือ ทรัพยากรระหว่างกันตามความสมัครใจ มีการช่วยเหลือกัน มีการติดต่อสื่อสารถึงกันสม่ำเสมอ แต่ไม่มีการบังคับบัญชาสั่งการ ไม่มีโครงสร้างอำนาจ เครือข่ายจึงมีลักษณะค่อนข้างหลวม จุดร่วมของคนหรือชุมชนที่เข้ามาเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายมักจะได้แก่ การมีแนวคิดคล้ายกัน มีความสนใจหรือทำงานในเรื่องประเภทเดียวกัน โดยนัยนี้เครือข่ายในแต่ละชุมชนก็คือ กลุ่มคนที่เข้าร่วมกันเรียนรู้และร่วมกันทำงานโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันนั่นเอง แต่ในระดับที่สูงกว่าชุมชนขึ้นมา คำว่าเครือข่ายมักจะถูกใช้โดยนัยว่าหมายถึง องค์กรชุมชนในหลายๆ แห่ง ที่มีวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมที่คล้ายคลึงกัน ร่วมกัน หรือเชื่อมโยงถึงกัน อาทิ เครือข่ายลุ่มน้ำในภาคเหนือ เครือข่ายออมทรัพย์ เครือข่ายชาวประมงพื้นบ้าน เป็นต้น องค์กรชุมชนที่ร่วมอยู่ในเครือข่ายเหล่านี้มีการแลกเปลี่ยนความรู้และติดต่อสื่อสารถึงกันเป็นระยะๆ

เป็นที่น่าสังเกตว่าในกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนนั้นเมื่อพิจารณาอย่างถ่องแท้จะพบว่ามีกระบวนการสำคัญ 4 ประการแฝงอยู่ ตามแนวคิดของทิสนา แคมมณี (2544) ที่กล่าวว่า เป็นกระบวนการที่จำเป็นยิ่งต่อการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในชีวิตให้สำเร็จ อันประกอบไปด้วย

1. การพึ่งตนเอง คุณสมบัติประการแรกที่มีมนุษย์ทุกคนควรกระทำเพื่อชีวิตที่มีอิสระ ไม่ตกอยู่ในอำนาจหรือถูกบีบบังคับโดยผู้อื่น

2. การทำงานและการแก้ปัญหา เมื่อบุคคลเกิดจิตสำนึกมีความรับผิดชอบในตนเอง และพร้อมที่จะพึ่งตนเองแล้ว บุคคลนั้นต้องลงมือกระทำการอันช่วยให้ตนเองได้ในสิ่งที่ชีวิตต้องการ บุคคลใดจะสามารถประกอบกิจการงานให้ประสบผลสำเร็จจะต้องมีความขยัน อดทน ไม่ท้อถอย สามารถที่จะต่อสู้กับอุปสรรคต่างๆ และแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ รวมถึงมีทักษะในการบริหารจัดการ

3. การแสวงหาความรู้และข้อมูล อันเป็นสิ่งจำเป็นเนื่องจากการปฏิบัติโดยขาดความรู้ อาจทำให้เสียเวลาและทรัพยากรมาก และอาจไม่ประสบผลสำเร็จหรือกล่าวง่าย ๆ ได้ว่า

ทฤษฎีเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปฏิบัติและในขณะเดียวกัน การปฏิบัติก็ส่งผลทำให้ทฤษฎีหรือข้อความรู้ขยายตัวออกไป

4. การพัฒนาตนเองและคุณภาพชีวิต เมื่อบุคคลมีความรับผิดชอบที่จะพึ่งตนเองและลงมือทำงานโดยอาศัยความรู้ต่างๆ ที่เป็นประโยชน์และหากมีปัญหาเกิดขึ้นก็สามารถที่จะศึกษาหาวิธีการที่จะมาแก้ปัญหานั้นได้ การปฏิบัติก็จะบังเกิดผล บุคคลก็จะเกิดการพัฒนาทั้งทางด้านคุณภาพชีวิตและคุณสมบัติส่วนตัว

สมใจ ทองเรือง (2543, หน้า 44) ได้ให้ความเห็นว่าจะต้องสร้างบรรยากาศหรือสถานการณ์ที่ก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ให้แก่คนในชุมชนเพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนใน 8 กิจกรรม คือ

1. เศรษฐกิจชุมชน เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ การผลิต การแปรรูป การผลิต การจัดการ การตลาด ตลอดจนทำให้ผลผลิตเกิดมูลค่าเพิ่มขึ้น

2. สิ่งแวดล้อมชุมชน เป็นการจัดการทางด้านสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์ เช่น การดูแลรักษาและพัฒนาเกี่ยวกับถนน แหล่งน้ำ ป่าไม้ ที่สาธารณะ ที่อยู่อาศัย

3. การรักษาสุขภาพชุมชน เป็นการจัดการเกี่ยวกับการป้องกัน การดูแลรักษาสุขภาพอนามัยของคนในชุมชน มีสถานที่ให้ออกกำลังกาย การป้องกันการระบาดของยาเสพติด การส่งเสริมให้ใช้ยาจากสมุนไพรหรือยาแผนไทย

4. สวัสดิการชุมชน เป็นการจัดการให้เกิดกองทุนสวัสดิการของชุมชน เช่น จัดให้มีค่ารักษาพยาบาล ค่าทำศพ ทุนการศึกษา เพื่อให้เกิดการสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตร่วมกันของชุมชน

5. ทุนชุมชน เป็นการสร้างระบบการพึ่งพาตนเองด้านทุนของชุมชน ให้สมาชิกก้าวไปประกอบอาชีพโดยไม่คิดดอกเบี้ยแพงเกินไป แต่มุ่งช่วยเหลือสมาชิกให้มีอาชีพที่มั่นคง

6. อุตสาหกรรมชุมชน เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจชุมชน โดยเน้นการผลิตและการแปรรูปการใช้เครื่องมือและเทคโนโลยีที่เหมาะสม สามารถคิดค้นดัดแปลงขึ้นโดยไม่ใช้เงินสูงนัก

7. เกษตรยั่งยืนของชุมชน เป็นการจัดการระบบการเกษตรที่คำนึงถึงความสมดุลของธรรมชาติไม่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อม เช่น เกษตรทฤษฎีใหม่ เกษตรแบบผสมผสาน ไร่นาสวนผสม ทั้งนี้เพื่อการบริโภคให้พออยู่พอกิน ส่วนที่เหลือให้แบ่งปันหรือจำหน่าย

8. วัฒนธรรมชุมชน เป็นการจัดกิจกรรมทางวัฒนธรรมประเพณีของชุมชนเพื่อสร้างความภาคภูมิใจในมรดกที่สืบทอดกันมาของชุมชนนั้นๆ การจัดงานประเพณีและพิธีกรรม



ต่างๆ ของชุมชน ทำให้เกิดกิจกรรมที่มีการร่วมตัวของบรรดาเครือญาติและสมาชิกมีความสัมพันธ์แน่นเหนียวสามัคคีกลมเกลียวมากยิ่งขึ้น

ในทุกกิจกรรมที่กล่าวมานั้น เป็นกิจกรรมที่ดำรงผสมผสานอยู่วิถีชีวิตของชุมชนอยู่แล้ว กระบวนการเรียนรู้จึงต้องสอดแทรกอยู่ในทุกวิถีชีวิต ทุกลมหายใจเพื่อสร้างการพัฒนาสืบเนื่องต่อไปให้ชุมชนนั้นดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นจึงสามารถสรุปสั้นๆ ได้ว่า กระบวนการเรียนรู้ของชุมชนนั้นหมายถึง กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของสมาชิกชุมชนตามวิถีชีวิต เพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตในหลากหลายรูปแบบโดยพึ่งตนเองในการหาความรู้ หาแนวทางแก้ไขเพื่อให้บรรลุถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งกระบวนการเรียนรู้จำเป็นต้องดำเนินอยู่เรื่อยไปในทุกคนและทุกช่วงอายุ คนในชุมชนจึงต้องมีวัฒนธรรมของการเรียนรู้ตลอดชีวิต สร้างกระแสสังคมแห่งการเรียนรู้ให้เกิดขึ้น โดยเน้นการศึกษาแบบองค์รวม บูรณาการวิถีชีวิตเข้ากับการเรียนรู้เพื่อไม่ให้เกิดความแปลกแยกกันในชุมชนและไม่ทอดทิ้งภูมิปัญญาดั้งเดิมของตนเองอันจะเป็นเหตุให้ชุมชนต้องอ่อนแอลงอีกครั้ง

## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

### 1. ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ประยัค หงส์ทองคำ (2540, หน้า 36) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น (Local Government) ว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจ (Decentralization) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตนเอง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547, หน้า 4-5) การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองกันเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานจากหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่นๆ ที่มีองค์กรส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

วุฒิสาร ดันไชย (2547, หน้า 1) การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญขององค์กรดังกล่าวต้องมีอำนาจ

อิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา การตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่างๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

บุญยัง ประทุม (2551, หน้า 12) การปกครองส่วนท้องถิ่นคือ รากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีแนวความคิดที่จะให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง รวมทั้งต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ พื้นที่ชัดเจน ถูกต้องตามหลักกฎหมาย มีการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นและมีความเป็นอิสระในการบริหารทั้งงาน คน และงบประมาณ แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

จากนิยามข้างต้นสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึง การจัดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง สามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้การดำเนินงานบางส่วนยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง โดยแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น

## 2. หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2548, หน้า 29) ได้สรุปหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญมีดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Regal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

4. มืองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานครคือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิถีแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

### 3. ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

โกวิทย์ พวงงาม (2542, หน้า 8-9) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจากแนวคิดในการปกครองท้องถิ่นยึดตามหลักการกระจายอำนาจปกครองและสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย สรุปดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะประชาชนจะได้เรียนรู้ถึงกระบวนการทางการเมืองการปกครอง เป็นการจำลองระบบการเมืองของชาติ และได้ฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง โดยได้เลือกตั้งบุคคลเข้าไปบริหารท้องถิ่น เป็นการก่อให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง และสร้างให้ประชาธิปไตยมั่นคงโดยเริ่มต้นจากระดับท้องถิ่นและนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2. การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) ด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด อันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งเป็นหัวใจของการปกครอง

ระบอบประชาธิปไตย ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยอาศัยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน จึงต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตย เช่น ให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจไปในระดับรากหญ้า (Grass roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เพื่อที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง และยังเป็นการแก้ไขได้รวดเร็วขึ้น

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ

5. การปกครองท้องถิ่นเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารระดับประเทศในอนาคต เพราะได้เรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมืองในระดับท้องถิ่น

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง โดยยึดหลักการกระจายอำนาจทำให้เกิดการพึ่งตนเองทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

#### 4. ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กัลยาณี ฐนาสุวรรณ (2549, หน้า 2- 33) กล่าวว่า การจัดตั้งและยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปตามบทบัญญัติในกฎหมายเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมี 5 ประเภท ดังนี้

**องค์กรปกครองส่วนจังหวัด** มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง เขตพื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตพื้นที่จังหวัด (มาตรา 8 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542) รับผิดชอบสภาพตำบลซึ่งยังไม่สามารถยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัด และรับผิดชอบกิจกรรมหรือบริการ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งไม่อาจดำเนินการได้เพียงลำพัง

**เทศบาล** มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง จำแนกเป็น

1) เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร (มาตรา 11 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 11 พ.ศ.2543) โดยมีรายได้พอสมควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ และมีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

2) เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางและมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง (มาตรา 10 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม

จนถึงฉบับที่ 11 พ.ศ.2543) โดยมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ และมีประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

3) เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่มืพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลตำบล (มาตรา 9 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543) โดยมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณปีที่แล้วตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป และมีประชากร 7,000 คนขึ้นไป

องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท และทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 40 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ.2542) ขณะเดียวกัน หากองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คน เป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินการบริหารงานในลักษณะขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว (มาตรา 41 จัดว่า พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว (มาตรา 41 จัดว่าพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ.2542)

กรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่กรุงเทพมหานครทั้งจังหวัด โดยมีกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2539 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2542 กำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติในการบริหารราชการในพื้นที่

เมืองพัทยา มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีกฎหมายเฉพาะตัว ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 กำหนดระเบียบบริหารราชการภายในเมืองพัทยา

#### อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กัลยาณี ฐนาสุวรรณ (2549, หน้า 34) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองระดับล่างสุด ซึ่งรัฐมอบอำนาจให้รับผิดชอบดูแลทุกข์สุข จัดบริการและแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีภาระรับผิดชอบในหลายด้าน โดยมีกฎหมายบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น พ.ศ.2542(มาตรา 16-18)

พระราชบัญญัติเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ได้แก่

- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.  
2542
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 11 พ.ศ.2543
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม  
จนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ.2542
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 แก้ไขเพิ่มเติม  
(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2539 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2542
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 อำนาจหน้าที่ที่กฎหมาย  
บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่
  - ด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ทางระบายน้ำ ถนนหนทาง ประปา ท่าเทียบเรือ  
ตลาด โรงฆ่าสัตว์ ขยะ บำบัดน้ำเสีย ส้วมสาธารณะ สุสาน ที่สาธารณะ ฯลฯ
  - ด้านการศึกษา ประเพณี วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น
  - ด้านสุขภาพอนามัย เช่น อนามัยครอบครัว สาธารณสุข สาธารณูปโภค การระงับ  
โรคติดต่อ อนามัยร้านอาหาร สงเคราะห์แม่และเด็ก โรงพยาบาล ฯลฯ
  - ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต เช่น ฝึกออาชีพ ส่งเสริมการทำมาหากิน กีฬา นันทนาการ  
สิ่งแวดล้อม ผู้ด้อยโอกาส ชุมชนแออัด ฯลฯ
  - ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย เช่น สังคมสงเคราะห์ บรรเทาสาธารณภัย  
ดับเพลิง ความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อย การส่งเสริมประชาธิปไตย ฯลฯ
  - ด้านการลงทุน พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว เช่น แผนพัฒนาท้องถิ่น การมีส่วนร่วม  
ร่วมของประชาชน การท่องเที่ยว ฯลฯ

### แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล  
พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 นับเป็นก้าวแรก  
ของรัฐบาลในการส่งเสริมการกระจายอำนาจและการปกครองไปสู่ประชาชน ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งที่ช่วย

ส่งเสริม ความเข้มแข็งของชุมชน และองค์กรประชาชน เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ สอดคล้องกับทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และเป็นไปตามกระแส การพัฒนาในระดับสากล ที่เน้นการวางรากฐานของประชาธิปไตยให้มั่นคง การกระจายอำนาจสู่ องค์กรระดับชุมชนเป็นแนวคิด ที่ถ่ายโอนการตัดสินใจ ให้ท้องถิ่นสามารถบริหารงานที่แก้ไข ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ และมีอิสระในการตัดสินใจในสิ่งที่เกี่ยวข้อง กับประชาชนในท้องถิ่นนั้นตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยกฎหมายกำหนดให้สภาตำบลที่มี รายได้ ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้วมาติดต่อกัน 3 ปีก่อน พ.ร.บ.นี้จะประกาศใช้ใน ราชกิจจานุเบกษา เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นรูปแบบการปกครองที่สะท้อนการกระจาย อำนาจให้หน่วยการปกครองพื้นฐานของประเทศโดยแท้จริง อันเป็นการตอบสนองนโยบายการ กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เหตุผลที่สนับสนุนว่าองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นการกระจาย อำนาจสู่ท้องถิ่น อาจพิจารณาได้จากการที่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีการดำเนินการที่ ส่งผลให้เกิดการกระจายอำนาจ คือ(สุภชัย เชื้อกฤษณะ, 2542, หน้า 3-5)

1. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีฐานะเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วน ท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจในการทำนิติกรรมและสัญญาทางกฎหมายได้เองโดยไม่ผ่านทางราชการ เหมือนอดีตทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีความคล่องตัวในการดำเนินการบริหารตำบล ให้มีความเจริญก้าวหน้าและตรงต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในตำบลได้

2. คณะกรรมการและผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเกือบทั้งหมด ซึ่ง สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็น หลัก นอกจากนี้คณะกรรมการบริหารส่วนตำบลก็มีที่มาจากสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบลเลือก กันขึ้นมาอีกด้วย

3. อำนาจอิสระของผู้บริหาร มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และกิจกรรมมากขึ้น จากเดิมที่ กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 และยังมีอำนาจในพื้นที่ตำบลเพิ่มขึ้น โดยที่หากหน่วย ราชการที่ดำเนินการใดที่เป็นประโยชน์ในตำบลจะต้องแจ้ง อบต. ให้ทราบเสียก่อน

4. อำนาจทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่สามารถจัดเก็บภาษี เงินได้เหมือนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น

จากความข้างต้นจะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรที่สะท้อนถึง ความพยายามของรัฐบาลที่จะกระจายอำนาจลงสู่หน่วยการบริหารระดับตำบล ซึ่งส่งผลให้

1. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจการ บริหารการปกครองสู่องค์กรพื้นฐานระดับตำบล

2. ประชาชนจะได้รับประโยชน์จากองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในด้านการพัฒนาตำบลซึ่งตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมแนวความคิดและกระแสประชาธิปไตยในสังคมปัจจุบันที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำบลจะมีมากขึ้น โดยผ่านผู้แทนของตนในองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เป็นที่เชื่อได้ว่าความเจริญและการพัฒนาในทิศทางที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จะส่งผลให้เกิดความเจริญและพัฒนา ทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมในภาพรวมของประเทศ

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้วางหลักการปกครองท้องถิ่นให้ เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองยิ่งขึ้น เพื่อให้้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองและประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่น และให้ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภา ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 โดยตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 มีผลทำให้กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ให้เป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ กว้างขวางในการบริหารจัดการพัฒนาท้องถิ่น อันเป็นการพลิกโฉมใหม่ของการปกครองท้องถิ่น ไทยแล้ว 4 ครั้ง ครั้งที่ 1 (วันที่ 30 มีนาคม 2538) 617 แห่ง ครั้งที่ 2 (วันที่ 30 มีนาคม 2539) 2, 143 แห่ง ครั้งที่ 3 (วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2540) 3,637 แห่ง และครั้งที่ 4 (วันที่ 14 ธันวาคม 2542) 350 แห่ง รวมทั้งสิ้น 6, 747 แห่ง (กรมการปกครอง, 2543, หน้า 1)

### โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งโครงสร้างการบริหารออกเป็น 2 ส่วน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ เรียกว่า สภาองค์การบริหารส่วนตำบล กับฝ่ายบริหารเรียกว่าคณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล (สุวิทย์ ชีษิต, 2542, หน้า 29-31)

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน ตำบล จำนวน หมู่บ้านละ 2 คน ยกเว้นองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหมู่บ้านเดียว ให้มี สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 6 คน ถ้ามี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลได้ จำนวนหมู่บ้านละ 3 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้าน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น (มาตรา 45) มีวาระ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้งสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลมีประธานสภาหนึ่งคน รองประธานสภาหนึ่งคน ซึ่งเลือกจากสมาชิกองค์การบริหาร ส่วนตำบล ให้นายอำเภอแต่งตั้งตามมติ ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งสองตำแหน่งอยู่ใน วาระได้เพียง 2 ปี (มาตรา 48 และมาตรา 49)





## อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา 66) และมีหน้าที่ต้องทำในเขต อบต. (มาตรา 67) ดังนี้ (สุวิทย์ ยี่งวรพันธุ์, 2542, หน้า 37-42)

2. จัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
3. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
4. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
5. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
6. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
8. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
9. บำรุงรักษาศิลปจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

ส่วนอำนาจหน้าที่อื่น ซึ่งทางองค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้ มีดังต่อไปนี้ (มาตรา 68)

1. ให้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้น้ำและบำรุงรักษาการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้น้ำและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้น้ำและบำรุงสถานที่ประชุมการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
5. ให้น้ำและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองและดูแลทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน ขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว

### 13. การผังเมือง

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 59) ดังต่อไปนี้

1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติข้อบังคับ และแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

3) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบ อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆตามที่ทางราชการมอบหมาย

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับทางราชการ

2. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ตามมาตรา 16 ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

4) การสาธารณสุข โภชนา และการก่อสร้างอื่นๆ

5) การสาธารณสุข

6) การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ

7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน

8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

9) การจัดการศึกษา

10) การสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

13) การจัดให้มีการบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

14) การส่งเสริมกีฬา

15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

18) การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย โรงมหรสพและสาธารณสถานอื่นๆ

24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

25) การผังเมือง

26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

28) การควบคุมอาคาร

29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

และจากมาตรา 30 แห่ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ มีผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีภารกิจแยกเป็นกลุ่มได้ 6 ด้าน คือ (วุฒิสาร ตันไชย, 2544 : หน้า 2-3)

- 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- 2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
- 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
- 4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว
- 5) ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม
- 6) ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามกลุ่มภารกิจต่างๆมีผลอย่างสมบูรณ์ต่อเมื่อแผนการปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้แล้ว

#### **อิสระทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล**

ผลจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระทางการเงินและการคลัง (Financial Freedom) โดยให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในเรื่องการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ สืบเนื่องจากรัฐจัดสรรแบ่งภาษีให้ท้องถิ่นยังไม่เหมาะสม เมื่อรวมรายได้ของท้องถิ่นแล้วได้รับเพียง 7 % ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพิ่มขึ้นเป็น 2.1% (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543, หน้า 20) ตามมาตรา 23 แห่งกฎหมายนี้ และตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 มาตรา 74-84 องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีรายได้จากภาษีอากร ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียม ออกรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียม รวมถึงผลประโยชน์อื่นๆ ที่เกิดจากการฆ่าสัตว์

#### **การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล**

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล เราจะยึดหลักตามเจตจำนงของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นสำคัญ ที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 283 วรรค 2 ว่า “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองผลประโยชน์ ของประชาชนในท้องถิ่น หรือผลประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบ

ถึงสาระสำคัญ แห่งหลักการปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือที่กฎหมายบัญญัติมิได้”

การกำกับดูแลต้องมีการกำกับดูแลทั้งคณะกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรายคณะและรายบุคคล เพราะทั้งหมดนี้คือส่วนประกอบขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยส่วนรวมทั้งหมด การกำกับดูแลอาจจะมาจาก 5 ทางด้วยกัน คือ (สุวิทย์ ยี่งวรพันธุ์, 2542, หน้า 48-53)

1. โดยราชการบริหารส่วนกลางหรือตัวแทน ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ หัวหน้ากิ่งอำเภอ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้ทำหน้าที่กำกับดูแลในเรื่องต่างๆกัน เช่น การสั่งให้พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะของกรรมการบริหารฯ มาตรา 64 (8) วรรค 4 หรือมาตรา 92 หรือยุบสภา มาตรา 64 (2) เป็นต้น

2. โดยบทบัญญัติของกฎหมายที่ทำหน้าที่ควบคุม กำกับ ดูแล

3. การถูกกำกับดูแลโดยประชาชน ซึ่งมี 5 ลักษณะ คือ

3.1 ประชาชน จำนวน  $\frac{3}{4}$  ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง มีสิทธิให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 286 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

3.2 ประชาชนจำนวนกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเสนอประธานสภาท้องถิ่น (หรือ อบต.) เพื่อให้มีการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่น (หรือ อบต.) ได้ ตามมาตรา 287 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

3.3 ประชาชนสามารถฟ้องหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น เช่น อบต. ให้รับผิดชอบจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำ ตามมาตรา 62 หมวด 3 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ในเรื่องสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย

3.4 ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน การบำรุง การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและ การควบคุมกำจัดมลพิษจากสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 179 หมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

3.5 ประชาชนมีสิทธิที่จะควบคุม ดูแลบริหารงานของท้องถิ่นในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 56 หมวด 3 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

นอกจากนี้ (กรมการปกครอง, 2543 : หน้า 2-3) ในคู่มือปฏิบัติงานเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามโครงการพัฒนาขีดความสามารถให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้มาตรการเสริมสร้างการพัฒนาชนบทและชุมชน (มพช.) ได้เน้นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ปรับวิธีการทำงานใหม่

ซึ่งเป็นการเปิดโอกาส ให้กับประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ไว้ดังต่อไปนี้

1. ให้ประชาชนผู้แทนชุมชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาตำบล

2. จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างแผนพัฒนา ก่อนนำเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พิจารณาให้ความเห็นชอบ เป็นการตรวจสอบข้อบังคับตำบล ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบังคับเพิ่มเติมให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน

3. ให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาเข้าร่วมดำเนินการ โครงการ

4. ให้ผู้แทนชุมชนร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พ.ศ.2538 และจัดประชุมประชาคมเพื่อชี้แจงผลการดำเนินงานโครงการ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนประเมินผล ซึ่งเป็นการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

5. ให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยการจัดประชุมประชาคม การกำกับดูแล โดยประชาชน นับเป็นเรื่องใหม่ในการปกครองแบบไทยๆ ซึ่งต้องใช้เวลาในการให้การศึกษาอย่างมากและต่อเนื่อง แก่ประชาชนให้ทราบกลไกเหล่านี้ว่าเป็นสิทธิเสรีภาพอันสำคัญที่จะสร้างรากฐานการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

4. การกำกับดูแลซึ่งทางสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีต่อคณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 46

1) ความเห็นชอบในแผนพัฒนาตำบล

2) ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล และร่างข้อบังคับงบประมาณ

3) ควบคุมการบริหารของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย แผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ

4) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2/3 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

5) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่คณะกรรมการบริหารเสนอ และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบังคับงบประมาณดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า

2/3 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ซึ่งในบทบัญญัตินี้ คณะกรรมการบริหารจะต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ

#### 5. การกำกับดูแลระหว่างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลระหว่างกันเอง

สรุป องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัวแล้วยังมีหน้าที่บำรุงและส่งเสริมการระกอบอาชีพของราษฎร ซึ่งอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะไม่ใช่การตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐและการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามมาตราที่ 69/1 นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขต องค์การบริหารส่วนตำบลหรือร่วมกับสภาตำบล หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำกิจการร่วมกันได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบลหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำ และเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

#### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อำภรณ์ ช่างเกวียน (2540, หน้า ก) ได้ศึกษาปัจจัยที่สัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาป่าชายเลนชุมชน ตำบลเขาไม้แก้ว อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง ผลการศึกษาพบว่า แรงจูงใจสำคัญที่ผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาป่าชายเลนชุมชน คือ ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน ความตระหนักถึงผลเสียของความเสี่ยงของป่าชายเลนต่อชีวิตครอบครัว และการที่เพื่อนบ้านหรือญาติพี่น้องชักชวนให้เข้าร่วมในการพัฒนาป่าชายเลนชุมชน ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาป่าชายเลนชุมชน คือ แรงจูงใจภายใน แรงจูงใจทางสังคม การเป็นสมาชิกกลุ่ม สถานภาพทางสังคม การรับข่าวสารเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจากสื่อ อายุ สถานภาพการสมรส และเพศ



ชัชวฤทธิ์ ปนารักษ์ (2540) ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อ การฉันทิมีส่วนร่วมของ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณี อบต. ในเขตอำเภอภาชี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบว่า อายุที่แตกต่างกันขององค์การบริหารส่วน ตำบลมีผลกระทบในระดับการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนตำบลแตกต่างกัน โดยสมาชิกที่มีอายุ ระหว่าง 51-60 ปี มีระดับการมีส่วนร่วมสูงกว่าระดับอื่น

สามารถ ก้อนจันทร์ (2541, หน้า 58 - 61) ศึกษาเรื่อง “ การมีส่วนร่วมของประชาชนใน การปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ จังหวัด อุบลราชธานี ” ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระดับน้อยเป็นส่วนใหญ่ ส่วนระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พบว่าอยู่ในระดับปาน กลาง ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร พบว่า อายุ อาชีพ และระยะเวลาที่เข้ามาอยู่ในตำบล มี ความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น

ชูเกียรติ เปี่ยมศรี (2542, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา “การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการ ชุมชนในการพัฒนาชุมชนย่อย : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองระยอง จังหวัดระยอง” พบว่า คณะกรรมการส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนย่อยอยู่ในระดับปานกลาง โดยเข้ามามีส่วน ร่วมมากที่สุดในการกำหนดปัญหาและวางแผนเพื่อการพัฒนาชุมชนย่อย ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการ มีส่วนร่วมดังกล่าวเป็นเรื่องใกล้ตัว ซึ่งสามารถปฏิบัติได้ทันที ส่วนการมีส่วนร่วมน้อยที่สุดนั้นอยู่ ในการติดตามผลการปฏิบัติเพื่อการพัฒนาชุมชนย่อย ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการปฏิบัติงานเพื่อการ พัฒนาจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรกว่าที่ผลการปฏิบัติงานจะเป็นผลเป็นรูปธรรมชัดเจน และ สามารถประเมินผลความสำเร็จของโครงการนั้น ๆ ได้ จึงอาจทำให้คณะกรรมการชุมชนขาดการ ติดตามผลการปฏิบัติงานเท่าที่ควร ซึ่งโดยความเป็นจริงกระบวนการติดตามผลจะก่อให้เกิดผลดี เพราะสามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาตัดสินใจ รวมทั้งการวางแผนในการดำเนิน โครงการต่อไปได้ และปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการพัฒนาชุมชน ย่อย ได้แก่ ความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนย่อย ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการที่บุคคลมีความ คิดเห็นในการพัฒนาชุมชนย่อยที่แตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นเรื่องของผลประโยชน์ที่ได้รับจากการ พัฒนา หรือการที่ต้องนำตนเองเข้าไปพัวพันกับวามของส่วนรวม ย่อมมีผลให้การมีส่วนร่วมใน การพัฒนาชุมชนแตกต่างกันไป

สาวิตร จิตประวัติ (2542) ศึกษา แรงจูงใจที่ทำให้ผู้นำชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ทางการเมือง การปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลแหลมฉบัง พบว่า ผู้นำชุมชนที่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนใหญ่ คาดหวังที่จะได้รับเกียรติจากการดำรงตำแหน่งผู้นำชุมชน และเหตุจูงใจที่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

เมื่อการปกครองส่วนท้องถิ่น คือการอยากเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นและต้องการพัฒนาชุมชนให้เจริญ

เรื่องยศ ปรีดี (2542, หน้า ก) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตชนบท จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่าชุมชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการวางแผนรูปแบบต่างๆ เช่น การรวมกลุ่มแบบกลุ่มอาชีพ มีการปรึกษาหารือเพื่อศึกษาความต้องการร่วมกันในชุมชนเดือนละ 2-3 ครั้ง ด้านการลงทุนในการดำเนินงานในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการลงทุนในการดำเนินงาน โดยมีการจัดตั้งแหล่งทุนของกลุ่มในรูปแบบกลุ่มออมทรัพย์มากที่สุด และมีการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันโดยการเสียดสแรงงาน ด้านการตัดสินใจในการทำงานร่วมกันของชุมชนในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีส่วนร่วมในการวางแผนการใช้งบประมาณ ลักษณะดำเนินการคือมีการประชุมชี้แนะ และวางแผนให้สมาชิกแสดงความคิดเห็นการจัดสรรงบประมาณ นอกจากนี้บุคลากรในชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในระดับปานกลาง 4 ด้าน คือ ด้านการลงมือปฏิบัติและแก้ไขปัญหา ด้านสมาชิกในชุมชนสามารถตรวจสอบการดำเนินการ ด้านความสามัคคีและการให้ความร่วมมือ และด้านการมีส่วนร่วมของชุมชนตามศักยภาพ

บรรเจิด อนุเวช (2543, หน้า 116 - 121) ศึกษาเรื่อง “ การมีส่วนร่วมและความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ” ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลในทุกกิจกรรม โดยมากกว่าครึ่งหนึ่งเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ชักชวนให้ผู้อื่นไปเลือกตั้ง ร่วมกิจกรรมที่ องค์การบริหารส่วนตำบลจัดขึ้น แจ้งความต้องการและให้ข้อคิดเห็นต่อองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลถูกต้อง ภูมิหลังของประชาชนด้าน เพศ การศึกษา รายได้ ภูมิลำเนาและการรับรู้ข่าวสาร มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ยกเว้นในเรื่องอายุ

นุกูล วัฒนากร (2542, หน้า 77-80) ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลบางรักน้อย อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี” ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมในการไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและการเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภา หรือประชุมคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในระดับต่ำ และพบว่าสภาพปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปกครองท้องถิ่น คือองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้

ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเห็นเป็นรูปธรรม ในการมีส่วนร่วมต่อการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะ การเข้ามีส่วนร่วมรับฟังการประชุมสภา หรือประชุมของคณะกรรมการการบริหาร ซึ่งจะเป็นการ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องให้กับประชาชนที่เข้าร่วมประชุม รวมทั้งรับฟังข้อเสนอแนะและ ข้อคิดเห็น เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา

นภารัตน์ เจริญรัตน์ (2545, หน้า ก) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการ พัฒนาเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมต่อการพัฒนาเทศบาลนครเชียงใหม่ ด้าน กายภาพและสิ่งแวดล้อม ด้านสังคมและเศรษฐกิจ ด้านการเมืองและการบริหารอยู่ในระดับต่ำ ทุก ขั้นตอนกระบวนการ นับตั้งแต่การวางแผนค้นหาสาเหตุของปัญหา ร่วมเป็นผู้ลงมือปฏิบัติ การ เป็นผู้รับประโยชน์ และการประเมิน ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานของการวิจัยครั้งนี้ คือ ประชาชน มีส่วนร่วมต่อการพัฒนาเทศบาลนครเชียงใหม่อยู่ในระดับต่ำ

บุญเทียน จันสุข (2548, หน้า ก) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ ดำเนินงานของเทศบาลตำบลมลาไสย อำเภอมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลมลาไสย ส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง จบการศึกษาระดับอนุปริญา, ปวส. หรือเทียบเท่า รองลงมาจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา, ปวช. หรือเทียบเท่า มีอายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไป ระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็น รายด้านพบว่า มีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก จำนวน 2 ด้าน คือ ส่งเสริมคุณภาพชีวิต และด้านการจัด ระเบียบชุมชน/สังคม การรักษาความสงบเรียบร้อย มีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 4 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการ ท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านศิลปะ วัฒนธรรมจารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ประชาชนที่มีความแตกต่างกันในเรื่องเพศ ระดับ การศึกษา มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเทศบาลไม่แตกต่างกัน แต่ ประชาชนที่มีอายุแตกต่างกัน มีการมีส่วนร่วมแตกต่างกัน

สุนทร กองทรัพย์ (2548) ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาตำบลท่าอิฐ อำเภอกาฬสินธุ์ จังหวัดนันทบุรี พบว่า โดยภาพรวมประชาชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งเมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมในรายด้าน ปรากฏผลว่า ในด้านการวางแผนประชาชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับต่ำ แต่ในด้านการปฏิบัติงาน ประชาชนมีส่วนร่วม อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงาน ประชาชนยังมีส่วนร่วม อยู่ในระดับต่ำเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ยังพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ระดับการศึกษา สถานภาพสมรส รายได้ ข้อมูลข่าวสาร จำนวนการเข้าร่วมกิจกรรม และความคิดเห็นต่อ อบต.

ส่วนปัจจัยที่ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของ อบต. ได้แก่ เพศ อายุ ความรู้ความเข้าใจ และการผ่านการอบรม

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องสรุปได้ว่า การศึกษาลักษณะการมีส่วนร่วม และปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือทำให้ผู้ที่ดูแลในระดับนโยบาย ได้แนวคิด หรือแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นที่กว้างขวางยิ่งขึ้น มีตัวเลือกในการตัดสินใจที่หลากหลาย ส่วนผู้ที่รับผิดชอบในการดำเนินงานก็จะมีประชาชนเป็นเครือข่ายในการร่วมงาน ร่วมกันคิดหาทางแก้ไขปัญหา หรือพัฒนาให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จได้ดียิ่งขึ้น

มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี