

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลเมืองบ้านพรุกับความต้องการของประชาชน ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นพื้นฐานและแนวทางในการศึกษากำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

1. เอกสารที่เกี่ยวข้อง
  - 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาชุมชน
  - 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับความต้องการของประชาชน
  - 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนา
  - 1.4 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดลำดับความสำคัญ
  - 1.5 แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์
  - 1.6 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
  - 1.7 แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล
2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. เอกสารที่เกี่ยวข้อง

##### 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาชุมชน

การศึกษาชุมชนเป็นการมุ่งเน้นเพื่อค้นหาความจริงในข้อมูลต่างๆ ของชุมชน ทั้งในด้านกายภาพ สังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ ปัญหาและความต้องการของประชาชนในชุมชน เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางการพัฒนาชุมชนต่อไป มีนักวิชาการให้ความหมายของการศึกษาชุมชน ดังนี้

##### 1.1.1 ความหมายของการศึกษาชุมชน

ชยันต์ วรรณะภูติ (2537 : 43) กล่าวถึงการศึกษาชุมชนว่าเป็นการศึกษาที่สามารถอธิบายอย่างเป็นระบบได้ว่า ชุมชนนั้นมีสภาพโดยรวมเป็นอย่างไร มีเงื่อนไขทางด้านสิ่งแวดล้อม รูปแบบการผลิต หรือการทำมาหากิน มีรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในชุมชนอย่างไร มีการจัดระเบียบทางสังคมมองอย่างไร โครงสร้างอำนาจชุมชนเป็นอย่างไร องค์กรชาวบ้านมีอย่างไร ในชุมชนมีองค์ความรู้ที่ได้สะสมอย่างไร มีวิธีการจัดการ มีศักยภาพอย่างไรในการแก้ปัญหาในชุมชนและมีปัจจัยอะไรบ้างที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางและรูปแบบของความสัมพันธ์ ถ้าสามารถเก็บรวบรวมข้อมูลเหล่านี้ได้ก็จะทำให้เข้าใจในการเปลี่ยนแปลงและปัญหาที่เกิดขึ้นในการเปลี่ยนแปลงนั้น

ทัศนีย์ ลักษณะภิชนชัย (2545 : 85) กล่าวถึงการศึกษาชุมชนไว้ว่าเป็นการศึกษาสภาพทั่วไปของชุมชนเพื่อทราบสภาพปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของชุมชน ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นในการจัดระเบียบและการพัฒนาชุมชน ศึกษาถึงโครงสร้างของชุมชนทั้งทางด้านจำนวนประชากร อาณาเขตพื้นที่ ลักษณะทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การศึกษา สุขภาพอนามัย บริการสังคม สาธารณูปโภคและสาธารณูปโภค การเมือง และการปกครอง

มุอำมัต ญุฑธานนท์ (2546 : 5) กล่าวถึงการศึกษาชุมชนไว้ว่าเป็นกระบวนการศึกษาอย่างเป็นระบบเพื่อทำความเข้าใจสภาพที่แท้จริงของชุมชนในด้านต่าง ๆ ทั้งทางด้านกายภาพ ชีวภาพ ความเป็นอยู่ ระบบวิถีคิด การทำงาน และรูปแบบความสัมพันธ์ทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม ตลอดจนปัญหาและความต้องการของชุมชน ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน ซึ่งเป็นกิจกรรมร่วมกันของนักพัฒนาและชุมชนในพื้นที่ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางการพัฒนาต่อไป

จากความหมายของการศึกษาชุมชนสรุปได้ว่าเป็นกระบวนการศึกษาชุมชนเพื่อให้เข้าใจถึงสภาพที่แท้จริงของชุมชน ตลอดจนปัญหาและความต้องการของชุมชน ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน

### 1.1.2 การวิเคราะห์ปัญหาชุมชน

การพัฒนาชุมชนโดยแท้จริงแล้ว คือการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ดังนั้นการวิเคราะห์ปัญหาชุมชนจึงเป็นขั้นตอนสำคัญอีกขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ข้อคิดเห็นหลายฝ่าย ดังเช่น สนธยา พลศรี (2545 : 90-91) ดังนี้

1.1.2.1 ระดับของปัญหา ปัญหาต่างๆ ในชุมชนนั้น อาจจัดลำดับความรุนแรงหรือความจำเป็นเร่งด่วนได้ 3 ระดับ ดังนี้

1) ปัญหาที่เกิดจากความต้องการที่แท้จริง เป็นสิ่งที่ชาวบ้านรู้สึกว่าจะมีความเดือดร้อนมากที่สุด ต้องขจัดให้หมดไป และควรเริ่มแก้ปัญหาที่มาจากความต้องการที่แท้จริงของชุมชนก่อน

2) ปัญหาที่เกิดจากความต้องการที่มีความรุนแรงน้อยลง เป็นปัญหาที่เกิดจากความต้องการของชุมชนที่อาจรู้สึกว่าเป็นข้อขัดข้องมีความเดือดร้อนแต่ยังไม่เห็นถึงความจำเป็นที่จะทำการแก้ไขในทันทีทันใด

3) ปัญหาที่เกิดจากความต้องการที่ประชาชนไม่รู้สึกเดือดร้อนเป็นปัญหาที่ประสบอยู่ แต่ไม่รู้ว่าปัญหาและควรแก้ไข

1.1.2.2 ขั้นตอนของการวิเคราะห์ปัญหาชุมชน ในการวิเคราะห์ปัญหาชุมชน มีขั้นตอนการวิเคราะห์ที่สำคัญ (สนธยา พลศรี, 2545 : 91-92) คือการค้นหาปัญหาที่แท้จริงของชุมชน เมื่อพบปัญหาแล้วต้องนำมาวิเคราะห์อย่างละเอียดอีกครั้งหนึ่งว่าเป็น

ปัญหาที่แท้จริง ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ชุมชนหรือไม่ เพราะปัญหาที่แท้จริงต้องเป็นข้อเดือดร้อนที่ประชาชนส่วนรวมประสบอยู่จริง และมีความเห็นพ้องกันว่ามีความจำเป็นที่ต้องช่วยกันแก้ไข อาจดำเนินการ ดังนี้

1) ใช้หลักเกณฑ์ที่ช่วยในการพิจารณา ดังนี้

- (1) ความร้ายแรง เร่งด่วน กล่าวคือเป็นปัญหาที่อยู่ในสภาพหนัก มีผลเสียร้ายแรงและเป็นอันตรายต้องแก้ไขโดยเร่งด่วน
- (2) ผลกระทบต่อคนส่วนมาก ปัญหาที่แท้จริงต้องเป็นปัญหาที่สร้างความเดือดร้อนให้กับคนในชุมชนเป็นจำนวนมาก
- (3) การยอมรับของชุมชน ปัญหาที่แท้จริงต้องเป็นที่ยอมรับของคนส่วนมากว่าเป็นปัญหาของชุมชน
- (4) ผลเสียหายในอนาคต เป็นปัญหาที่แท้จริงที่เกิดขึ้น ซึ่งถ้าปล่อยไว้โดยไม่ทำการแก้ไขแล้วจะมีผลกระทบทำให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนในอนาคตเป็นอย่างมาก

2) ยึดแนวทางบางประการในการพิจารณา ดังนี้

- (1) ต้องวิเคราะห์ด้วยความเป็นกลางและมองการณ์ไกล คือปราศจากอคติและความลำเอียง
- (2) ต้องระบุปัญหาที่ทำการศึกษาวิเคราะห์ให้ชัดเจน ไม่กว้างเกินไป เพื่อสะดวกในการวิเคราะห์และวางแผนแก้ปัญหาต่อไป
- (3) การค้นหาและระบุปัจจัยที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดปัญหานั้น ๆ และมองเห็นสาเหตุได้อย่างชัดเจน
- (4) การค้นหาปัจจัยที่ซ่อนเร้น เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุด ซึ่งจะต้องนำเอาทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ เช่น รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ จิตวิทยา สังคมวิทยา มานุษยวิทยา เป็นต้น มาใช้เป็นแนวทางในการค้นหาปัจจัยดังกล่าว
- (5) การวิเคราะห์ระบบ (Systematic Analysis) ปัญหาของชุมชนมีมากมายหลายปัญหา แต่ละปัญหามีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน บางปัญหาแก้ไขได้ต่อเมื่อแก้ปัญหาอื่นก่อนแล้ว และบางปัญหาเมื่อแก้ไขแล้วอาจก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา ดังนั้นจึงต้องทำการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งระบบ ไม่ใช่วิเคราะห์เพียงส่วนใดส่วนหนึ่งหรือปัญหาใดปัญหาหนึ่งเท่านั้น

ในการศึกษาชุมชนนั้น ปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องค้นพบจากชุมชน ซึ่งมีแนวคิดทฤษฎีความต้องการ ดังนี้

## 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับความต้องการของประชาชน

ความต้องการ (Needs) เป็นสภาพที่บุคคลขาดสมดุล เกิดแรงผลักดันให้บุคคลแสดงพฤติกรรมเพื่อสร้างสมดุล ความต้องการมีอิทธิพลมากต่อพฤติกรรม กล่าวได้ว่าสิ่งที่กระตุ้นให้บุคคลแสดงพฤติกรรมเพื่อบรรลุจุดหมายปลายทางที่ต้องการนั้น ส่วนใหญ่เกิดมาจากความต้องการของบุคคลมีหลายประเภท นักจิตวิทยาแต่ละท่านได้อธิบายเรื่องความต้องการในรูปแบบต่าง ๆ กัน แต่โดยทั่วไปแล้วสามารถแบ่งความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

1.2.1 ความต้องการทางกาย (Physical Needs) เป็นความต้องการที่เกิดจากธรรมชาติของร่างกาย เช่น การกิน การหายใจ การขับถ่าย การเคลื่อนไหว การพักผ่อน ความต้องการทางเพศ เป็นต้น ความต้องการทางกายทำให้เกิดแรงจูงใจให้บุคคลกระทำการเพื่อสนองความต้องการดังกล่าว เรียกแรงจูงใจที่เกิดจากความต้องการทางกายนี้ว่า แรงจูงใจทางชีวภาพหรือทางสรีระ (Biological Motives)

1.2.2 ความต้องการทางสังคมหรือความต้องการทางจิตใจ (Social or Psychological Needs) เป็นความต้องการที่เกิดจากการเรียนรู้ทางสังคมของมนุษย์ เช่น ความรัก ความมั่นคง ความปลอดภัย การเป็นที่ยอมรับในสังคม ความมีอิสรภาพ ความสำเร็จในชีวิต ตำแหน่งทางสังคม เป็นต้น ความต้องการทางสังคมหรือทางจิตใจดังกล่าวนี้ เป็นเหตุให้มนุษย์แสดงพฤติกรรมเพื่อไปสู่จุดหมายปลายทาง เพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการดังกล่าว คือทำให้เกิดแรงจูงใจที่เรียกว่าแรงจูงใจทางสังคม (Social Motives)

แลงเยอร์ (Langer, 1955 : 40, อ้างถึงใน สมคิด ภักดี, 2537 : 11) ได้แบ่งความต้องการของมนุษย์ออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1. ความต้องการทางกาย (Physiological Needs) เป็นความต้องการที่มนุษย์คุ้นเคยมาก ได้แก่ อาหาร น้ำ อากาศ การนอน การขับถ่าย และอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอดของตนเอง

2. ความต้องการทางสังคม (Social Needs) เป็นความต้องการที่อยากมีความสัมพันธ์ทางสังคมกับบุคคลอื่น เช่น การช่วยเหลือผู้อื่น การเป็นผู้รับความรัก เป็นต้น

3. ความต้องการเกี่ยวกับตนเอง (Egoistic Needs) เป็นความต้องการที่แตกต่างจากความต้องการทางสังคมตรงที่จุดมุ่งหมายของความต้องการในขั้นต้น เป็นแง่ที่เกี่ยวกับตนเองทั้งสิ้น เช่น การมีอิทธิพลเหนือผู้อื่น เป็นต้น

เดวิด ซี. แมคเคลลีแลนด์ (David C. McClelland, 1962 : 99-112, อ้างถึงใน วิเชียร วิทย์อุดม, 2547 : 169) เสนอทฤษฎีความต้องการจากการเรียนรู้ (Learned Needs Theory) ที่เกี่ยวกับการจูงใจซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับแนวความคิดของการเรียนรู้ของไกล์ซิด ตามทฤษฎีนี้มีความเชื่อว่าโดยปกติแล้วความต้องการที่มีอยู่ของมนุษย์มีเพียง 2 ชนิด ได้แก่ ความสุขสบายและการปราศจากความเจ็บปวด แต่สำหรับความต้องการอื่น ๆ นั้นเกิดขึ้นภายหลัง

โดยอาศัยวิธีการเรียนรู้ อย่างไรก็ตามมนุษย์ทุกคนต่างชนวัยแสวงหาสิ่งต่าง ๆ ถึงแม้ว่ามีประสบการณ์ความต้องการเช่นเดียวกัน แต่อาจมีขนาดความต้องการที่มากน้อยแตกต่างกัน นอกจากนี้แมคคลีแลนด์ยังมีความเชื่อว่าการจูงใจของคนมีพื้นฐานมาจากวัฒนธรรมของสังคม ซึ่งมาจากความต้องการการเรียนรู้ (Learned Needs) ในข้อ 3 คือความต้องการความสำเร็จ (Needs for Achievement) ความต้องการมิตรสัมพันธ์ (Needs for Affiliation) ความต้องการอำนาจ (Needs for Power) โดยมีการแนะนำว่าเมื่อบุคคลมีความต้องการที่เข้มข้น บุคคลนั้นจะมีพลังในการสร้างพฤติกรรมทางอารมณ์ให้มีความเข้มข้นขึ้น เพื่อส่งผลต่อการกระตุ้นและจูงใจในการแสดงออกพฤติกรรมอันนำไปสู่ความพึงพอใจ โดยอาศัยความชำนาญให้สำเร็จตามเป้าหมาย

แอลเดอร์เฟอร์ (Alderfer, 1969 : 142-175, อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงศ์, 2535 : 388) ได้สร้างทฤษฎีความต้องการ ซึ่งผลการศึกษาเรียกว่าทฤษฎีอี อาร์ จี (ERG : Existence Relatedness-Growth Theory) ซึ่งความต้องการของมนุษย์แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1. ความต้องการอยู่รอด (Existence : E) ซึ่งได้มีความเกี่ยวข้องกับความต้องการทางด้านร่างกาย และความปรารถนา ซึ่งความต้องการอยู่รอดสามารถเทียบได้กับความ ต้องการทางด้านร่างกาย และความต้องการทางด้านความปลอดภัยตามทฤษฎีมนุษยนิยมของมาสโลว์ เป็นการรวมความต้องการขั้นที่ 1 และขั้นที่ 2 ของมาสโลว์เข้าด้วยกัน

2. ความต้องการมีความสัมพันธ์ทางสังคม (Relatedness : R) ซึ่งได้ประกอบด้วยเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ต่าง ๆ เป็นการติดต่อระหว่างบุคคลในองค์การ สำหรับความเป็นจริงของความต้องการของมนุษย์นั้น ได้แก่ การเป็นผู้นำ การเป็นผู้ตาม และความต้องการอยากมีความสัมพันธ์ทางมิตรภาพกับผู้อื่น ความสัมพันธ์ทางสังคมนี้สามารถเทียบได้กับความ ต้องการทางด้านความมั่นคงทางใจ ความต้องการทางด้านสังคม และความต้องการที่ได้รับการยกย่องจากเพื่อนร่วมงานและหัวหน้างานตามผลการศึกษาความต้องการขั้นที่ 3 ของมาสโลว์

3. ความต้องการก้าวหน้า (Growth : G) เป็นความต้องการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการพัฒนา การเปลี่ยนแปลงฐานะ และความก้าวหน้าในการทำงาน สำหรับความเป็นจริงความต้องการของมนุษย์ในองค์การ ได้แก่ ความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้น ความต้องการในกิจกรรมใหม่ที่มีโอกาสใช้ความรู้ความสามารถ และมีโอกาสสัมผัสกับงานในหลายด้านมากขึ้น ความต้องการด้านนี้ สามารถเทียบได้กับความ ต้องการความสำเร็จทางด้านจิตใจและความนึกคิด ซึ่งเป็นการรวมความต้องการขั้นที่ 4 และขั้นที่ 5 ของมาสโลว์ไว้ด้วยกัน

อับบราฮัม เอช มาสโลว์ (Abraham H. Maslow, 1987 : 143-149, อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2546 : 81) เป็นนักทฤษฎีมนุษยนิยม ได้สร้างทฤษฎีลำดับขั้น

ของความต้องการของมนุษย์ (Hierarchy of Needs) มนุษย์ทุกคนมีความต้องการหลายด้านซึ่งจัดลำดับความสำคัญ ดังนี้

1. ความต้องการทางด้านกายภาพ (Physiological Needs) เช่น การนอน การหายใจ อาหาร เป็นต้น ซึ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิตอยู่ได้ ถือเป็นลำดับขั้นของความต้องการขั้นต่ำสุด เป็นความต้องการขั้นแรกของมนุษย์

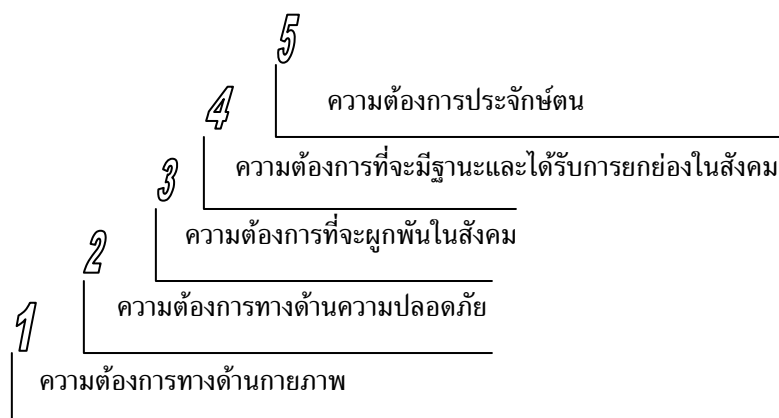
2. ความต้องการทางด้านความปลอดภัย (Safety Needs) ได้แก่ การคุ้มครองปกป้องรักษา ความอบอุ่นใจ การปราศจากอันตราย และการหลีกเลี่ยงความวิตกกังวล

3. ความต้องการที่จะผูกพันในสังคม (Belongingness Needs) อันเป็นความต้องการลำดับขั้นสูงถัดขึ้นไปจากความต้องการด้านกายภาพและความปลอดภัย หลังจากที่ได้รับการตอบสนองทางด้านกายภาพและความปลอดภัยแล้วจนเป็นที่พอใจ มนุษย์จะเกิดความต้องการใหม่ขึ้นมา คือความต้องการที่จะผูกพันในสังคม ซึ่งหมายถึงความต้องการของมนุษย์ที่มีความอบอุ่นทางจิตใจ โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมในกลุ่มสังคมต่าง ๆ เช่น ครอบครัว เพื่อนฝูง และเกิดความรู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มเหล่านั้น เป็นต้น

4. ความต้องการที่มีฐานะเด่น (Esteem Needs) และได้รับการยกย่องในสังคม คือลำดับขั้นความต้องการลำดับที่สี่ของมนุษย์ เมื่อมนุษย์มีความต้องการทางด้านกายภาพ ความปลอดภัย และการผูกพันในสังคมจนได้รับการสนองตอบจนเป็นที่พอใจแล้ว มนุษย์จะไปสู่ความต้องการลำดับที่สี่ หมายถึงความต้องการที่จะมีสถานภาพสูงขึ้นและได้รับการยกย่องจากคนในสังคม

5. ความต้องการที่ประจักษ์ตน (Self-actualization) หรือการตระหนักถึงความจริงในตนเอง เป็นลำดับขั้นของความต้องการสูงสุด หมายถึงการที่มนุษย์ใช้ความสามารถที่มีอยู่ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้มนุษย์สามารถตอบสนองความต้องการของตนเองเท่าที่มีความสามารถกระทำได้

ทฤษฎีความต้องการลำดับขั้นของมาสโลว์ที่กล่าวมาข้างต้นนั้น สามารถแสดงดังภาพประกอบ 2



ภาพประกอบ 3 ลำดับชั้นความต้องการของ Maslow

ที่มา : ดัดแปลงจาก Abraham H. Maslow, 1987 : 149, อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2546 : 82.

แบรดชอว์ (Bradschow, 1977 : 290-296, อ้างถึงใน อาคม ใจแก้ว, 2540 : 22) ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับความต้องการของคนกับการพัฒนาไว้ว่า จากความต้องการดังกล่าวหากนำมาสู่การพิจารณาถึงความต้องการที่ถือว่าจำเป็น ต้องพัฒนาตามวิถีทางขององค์ความรู้ด้านการพัฒนาที่มีขั้นตอนจากระดับบุคคลกระทั่งสู่แผนพัฒนา ดังนี้

1. ความต้องการเชิงปทัสสถาน ซึ่งมีสถานการณ์เป็นตัวกำหนด (Normative Needs)
2. ความต้องการที่แท้จริง (Flet Needs) เป็นความต้องการที่แสดงออกเมื่อถูกสอบถามหรือสัมภาษณ์
3. ความต้องการที่แสดงออกแล้วได้รับการตอบสนอง (Expressed Needs) เป็นความต้องการที่แสดงออกจากข้อ 2 แล้วถูกนำไปสู่การวางแผนเพื่อให้ได้รับการตอบสนองจากรัฐ
4. ความต้องการเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Needs) เป็นความต้องการที่ได้รับการตอบสนองด้วยลักษณะบริการที่แตกต่างกันไปในแต่ละกลุ่มบุคคลภายหลังตามข้อ 3

ในความเป็นจริงของสังคมมนุษย์มีความต้องการที่ไม่สิ้นสุด ความต้องการขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมการดำรงชีวิต ความเป็นจริงของสังคม และความต้องการของมนุษย์นั้นจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย จากการศึกษาทฤษฎี และความหมายที่นักวิชาการได้ให้ไว้ข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าธรรมชาติของมนุษย์ย่อมมีความต้องการที่จะประสบความสำเร็จในชีวิต และการที่ประสบความสำเร็จในชีวิตได้นั้น ต้องเริ่มจากความต้องการตามลำดับชั้นของมาสโลว์ (Maslow) ซึ่งเริ่มจากความต้องการขั้นพื้นฐานจนก้าวไปถึงความต้องการขั้นสูงสุด ดังนั้นมนุษย์

เสาะแสวงหาความต้องการในแต่ละลำดับขั้นเพื่อนำมาจัดความต้องการของตน และความต้องการนั้นเป็นแรงจูงใจทำให้เกิดพฤติกรรมต่าง ๆ อันเป็นการตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของมนุษย์

ในการศึกษาความต้องการของประชาชน ผลการศึกษาที่ค้นพบนำไปใช้เป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนา ดังนั้นต้องคำนึงถึงความรู้ความเข้าใจในแนวคิดอันเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนา ดังนี้

### 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนา

#### 1.3.1 ความหมายของการวางแผน

การวางแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งในการบริหารและการพัฒนาประเทศ สำหรับประเทศไทยได้มีการนำการวางแผนพัฒนาไปใช้เป็นกรอบและแนวทางในการพัฒนาประเทศในระยะยาวเช่นกัน นับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2504 เป็นต้นมา โดยในปีนั้นประเทศไทยได้ประกาศใช้แผนพัฒนาฉบับแรกระยะเวลา 6 ปี (พ.ศ. 2504-2509) หลังจากนั้นได้ใช้แผนระยะเวลา 5 ปีติดต่อกันเรื่อยมา ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่าการวางแผน ดังนี้

คอนเยอร์ และฮิลล์ (Diana M. Conyers and Peter Hills, 1994 : 3, อ้างถึงใน พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์, 2546 : 16) กล่าวว่า การวางแผนหมายถึงกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจหรือเลือกวิถีการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในอนาคต

เวริช และคูนท์ซ์ (Heinz Wehrich and Harold Koontz, 1994 : 118, อ้างถึงใน พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์, 2546 : 16) กล่าวว่า การวางแผนหมายถึงการเลือกภารกิจและวัตถุประสงค์แล้วกระทำให้สำเร็จ ซึ่งต้องอาศัยการตัดสินใจ โดยเลือกจากทางเลือกที่กระทำในอนาคต

กรมการปกครอง (2540 : 2) กล่าวว่า การวางแผนพัฒนาหมายถึงการกำหนดและตัดสินใจล่วงหน้าว่าดำเนินงานอะไร ที่ไหน อย่างไร เมื่อใด และใครเป็นผู้ดำเนินงานหรือรับผิดชอบ โดยมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเพื่อพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ทั้งนี้โดยนำปัญหาความต้องการ นโยบายหรือแนวทางการพัฒนา และศักยภาพมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดเป็นวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการแก้ไขปัญหา สนองตอบความต้องการทางด้านนโยบายและพัฒนาศักยภาพ เพื่อนำมากำหนดในรูปของแผนงาน โครงการงาน และกิจกรรม

ธงชัย สันติวงษ์ (2540 : 2) กล่าวว่า การวางแผนหมายถึงกระบวนการซึ่งปัจเจกบุคคลหรือองค์การทำการตัดสินใจไว้ล่วงหน้าอันเกี่ยวกับงานบางอย่างที่กระทำในอนาคต



อนันต์ เกตุวงศ์ (2541 : 3-4) กล่าวว่า การวางแผนนั้นหมายถึง การตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกเกี่ยวกับสิ่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หรือวิธีการกระทำ

ทวีป ศิริรัศมี (2544 : 21) กล่าวว่า นักบริหารและนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับด้านการวางแผนทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศได้ให้ความหมายการวางแผน (Planning) อย่างสอดคล้องกันโดยครอบคลุมสาระ 3 ประการ ดังนี้

1. การวางแผนเป็นเรื่องของการเตรียมการ
2. การวางแผนเป็นเรื่องของการกระทำอย่างจริงจัง
3. การวางแผนเป็นเรื่องของการจัดกระทำเพื่อผลในอนาคต

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2548 : 2) กล่าวว่า การวางแผนหมายถึงความพยายามที่เป็นระบบ (System Attempt) เพื่อตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับอนาคต เพื่อให้องค์กรบรรลุผลที่ปรารถนา

จากคำนิยามของนักวิชาการหลายท่านที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่าการวางแผน หมายถึงกระบวนการกำหนดและตัดสินใจไว้ล่วงหน้า เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ในอนาคต

การวางแผน (Planning) เป็นการสนับสนุนการบริหารงานของทางเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คล่องตัวทั่วถึง และสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน มิใช่เป็นลักษณะของการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นรายปี หรือเป็นลักษณะของการรวบรวมโครงการต่างๆ ที่เทศบาลคิดทำหรือเป็นหน้าที่ที่ต้องทำในอนาคตเข้าไว้ด้วยกัน แล้วดำเนินการตามโครงการต่างๆ อย่างเป็นระบบ ดังนั้นการวางแผนในที่นี้หมายถึงแผนพัฒนาของเทศบาล เป็นสิ่งสำคัญที่มีส่วนช่วยส่งเสริมการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

การวางแผนเป็นการดำเนินงานอย่างเป็นระบบเพื่อกำหนดอนาคตของหน่วยงาน การวางแผนมีประโยชน์หลายประการ เช่น ช่วยทำให้กระบวนการบริหารงานมีทิศทาง และการตัดสินใจในกิจการของเทศบาลมีประสิทธิภาพเป็นระบบมีความน่าเชื่อถือมากขึ้น เป็นต้น ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการวางแผน แต่ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองหลายประการ ซึ่งรวมทั้งการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือแผนพัฒนา (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2546 : 50-51) การวางแผนมีความสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

1. เป็นการลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
2. ทำให้เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่ๆ
3. ทำให้การดำเนินงานขององค์กรบรรลุเป้าหมายที่ปรารถนา
4. เป็นการลดความสูญเปล่าของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน
5. ทำให้เกิดความแจ่มชัดในการดำเนินงาน

ดังนั้นการวางแผนจึงก่อให้เกิดประโยชน์ คือทำให้การดำเนินงานบรรลุจุดมุ่งหมาย เป็นการประหยัด ลดความไม่แน่นอน และทำให้เกิดการประสานงานที่ดีในกิจการต่างๆ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548 : 2)

### 1.3.2 แผนและการวางแผน

แผนโดยทั่วไป หมายถึงแนวทางหรือวิธีการดำเนินงานซึ่งกำหนดไว้ล่วงหน้า โดยรวมแล้วตัวแปรต่างๆ มีอย่างน้อย 6 ตัวแปร ดังนี้

1.3.2.1 อนาคต (Future) แผนเป็นการกำหนดอนาคตให้เป็นไปตามที่ต้องการ และหลีกเลี่ยงสิ่งที่ไม่ต้องการ แต่เนื่องจากอนาคตเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน รายละเอียดต่างๆ ที่กำหนดในแผนต้องสามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมได้โดยเฉพาะแผนที่มีระยะเวลานาน

1.3.2.2 การปฏิบัติ (Action) แผนทุกแผนเมื่อวางแล้วจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้นแผนจึงต้องมีวิธีการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุไปตามความมุ่งหมาย (Goal) วัตถุประสงค์ (Objective) และเป้าหมาย (Target) ที่กำหนดไว้ การวางแผนที่ไม่มีวิธีการปฏิบัติจะไม่มีความสำเร็จเป็นเพียงการคาดการณ์เท่านั้น

1.3.2.3 การจัดองค์กร (Organizing) หรือบุคคลที่รับผิดชอบในการดำเนินงานตามแผนให้บรรลุความมุ่งหมาย ปัญหาที่พบ คือหน่วยงานที่วางแผนเป็นคนละหน่วยงานที่ปฏิบัติ ดังนั้นจึงเกิดความไม่เข้าใจในแผนหรือไม่สามารถจัดบุคลากรให้เหมาะสมได้

1.3.2.4 มาตรฐาน (Standard of Criteria) แผนบางแผนนั้นจำเป็นต้องกำหนดขึ้น เช่น เป้าหมายหรือมาตรฐานในการปฏิบัติงาน เป็นต้น ซึ่งจะเป็นเครื่องชี้แนวทางอันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผน และมาตรฐานที่กำหนดขึ้นยังใช้สำหรับการประเมินผลได้

1.3.2.5 การแก้ปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ที่ได้เกิดขึ้นมาระหว่างการวางแผน ผู้วางแผนจำเป็นต้องตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติ วิธีการปฏิบัติหรือนโยบายต่างๆ ซึ่งอาจเกิดความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันได้ ดังนั้นผู้ดำเนินงานตามแผนจึงต้องคิดหาทางออกที่ดีที่สุดเพื่อการวางแผนนั้นได้เป็นไปตามที่กำหนดไว้

1.3.2.6 ตัวแปรกลุ่มนี้เป็นพื้นฐานสำคัญของการวางแผนที่ขาดมิได้ ได้แก่ ความประหยัด ประสิทธิภาพ (สมรรถภาพ) และการตรงต่อเวลา แผนทุกแผนควรใช้ทรัพยากรให้น้อยที่สุดโดยเกิดประโยชน์มากที่สุด

### 1.3.3 มิติของแผน

มิติของแผน (Plan Dimension) สามารถแบ่งความแตกต่างของแผนตามมิติ ดังนี้

1.3.3.1 มิติทางด้านเวลา (Time Dimension) เป็นมิติที่นำมาใช้แบ่งแผนมากกว่าวิธีอื่น ๆ และสามารถแบ่งเป็น 5 ระดับ ดังนี้

1) แผนระยะยาว (Long-time Plan) เป็นแผนประเภทที่มีความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ที่กว้าง ใช้เวลาดำเนินการตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป

2) แผนระยะกลาง (Medium-time Plan) เป็นแผนที่ใช้ในระยะ 5-10 ปี เช่น แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด เป็นต้น แผนเหล่านี้จะกำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

3) แผนระยะสั้น (Short-time Plan) เป็นแผนที่มีการใช้ระยะเวลาต่ำกว่า 5 ปี เช่น แผนประจำปี (Annual Plan) เป็นต้น

4) แผนต่อเนื่อง (Continuous Plan) เป็นแผนที่มีระยะเวลาใดก็ได้ แต่จะต่อเนื่องกันไป เมื่อหมดแผนที่ 1 ก็จะเริ่มต้นแผนที่ 2 และที่ 3 ต่อไปเรื่อยๆ เช่น แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

5) แผนก้าวหน้า (Rolling Plan) เป็นแผนที่กำหนดโดยไม่มีการสิ้นสุด โดยเป็นแผนระยะ 4-5 ปี เมื่อดำเนินการไปแล้ว 1-2 ปี ก็จะกำหนดแผนเพิ่มเติมขึ้นอีก 1-2 ปี เพื่อเสริมเข้ากับแผนที่ใช้ให้ครบ 4-5 ปีต่อไป

1.3.3.2 มิติทางเนื้อที่ (Spatial Dimension) แบ่งเป็น 6 ระดับ ดังนี้

1) แผนระดับชาติ (Nation Plan) ได้นำมาใช้ครอบคลุมทั่วประเทศ เช่น แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

2) แผนระดับมหภาค (Regional Plan) เป็นการวางแผนที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งภาคของประเทศ หรืออาจเป็นพื้นที่ระดับอนุภาค (Sub-regional Plan) เช่น แผนพัฒนาภาคใต้ตอนล่าง แผนพัฒนาพื้นที่บริเวณลุ่มแม่น้ำ เป็นต้น โดยทั่วไปมักใช้ขอบเขตการปกครองและลักษณะทางธรรมชาติเป็นเกณฑ์

3) แผนระดับเมืองหรือจังหวัด (City Plan/Province Plan) เป็นการวางแผนในระดับเมือง เช่น การวางแผนพัฒนาเทศบาลเมืองกาญจนบุรี เป็นต้น

4) แผนระดับชุมชนเมือง (Urban Plan/Community Plan) เป็นการวางแผนในบริเวณใดบริเวณหนึ่งซึ่งเล็กกว่าเมือง เช่น การวางแผนพัฒนาบริเวณเมืองเก่าของเชียงใหม่ เป็นต้น

5) แผนเฉพาะบริเวณ (Site Plan) เป็นแผนในระดับเล็กที่สุด เช่น ผังบริเวณพื้นที่พัฒนาในส่วนต่างๆ เป็นต้น

1.3.3.3 มิติทางสถาบัน (Institutional Dimension) แบ่งได้เป็น 3 ระดับ  
ดังนี้

1) แผนจากระดับบน (Plan from Top) เป็นการวางแผนจากส่วนกลางหรือรัฐบาล โดยแสดงนโยบายหรือความต้องการเท่านั้น

2) แผนจากระดับล่าง (Plan from Below) เป็นแผนที่ได้มาจากประชาชนเรียกร้องความต้องการและสิทธิที่ควรได้รับ แผนทุกแผนต้องสอดคล้องกับความต้องการส่วนใหญ่ของประชาชน

3) แผนครึ่งทาง เป็นการวางแผนร่วมกันจากส่วนกลางและองค์กรประชาชน อันนำไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาประเทศต่อไป แผนชนิดนี้จะตรงตามความต้องการของประชาชนและสอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศตามนโยบายของรัฐบาล

การวางแผนทำให้ทราบปัญหา (Problems) ความต้องการ (Needs) สามารถแบ่งเป็น ความต้องการที่แท้จริง (Real Needs) และความต้องการที่เห็นว่าจำเป็น (Perceived Needs) (วรรณรินทร์ พัฒนะเนก, 2543 : (3-31)-(3-37)) จากที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปมิติของการวางแผนของทางเทศบาลเมืองบ้านพรุ ซึ่งถ้าแบ่งตามมิติทางด้านเวลา (Time Dimension) จะเป็นแผนระยะยาว แต่ถ้าพิจารณาตามมิติพื้นที่จะเป็นแผนระดับเมือง (City Plan) และถ้าพิจารณาทางมิติสถาบัน งานวิจัยนี้เป็นแผนครึ่งทางโดยเป็นการวางแผนร่วมกันกับประชาชนเพื่อให้ยุทธศาสตร์มีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

#### 1.3.4 การวางแผนเพื่อการพัฒนาชุมชน

การวางแผนพัฒนาชุมชนเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาชุมชนที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องจากการจัดลำดับปัญหาและความต้องการของชุมชน เป็นขั้นตอนของการเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหาคือดำเนินการพัฒนาชุมชนต่อไป (สนธยา พลศรี, 2545 : 101-103) การวางแผนเพื่อการพัฒนาชุมชนเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินการบริหารและกำหนดวิธีทางสำหรับปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ มีการลำดับความคิดในการดำเนินงานที่ต้องปฏิบัติร่วมกันไปในทิศทางเดียวกัน ให้บุคคลที่เกี่ยวข้องได้รับทราบบทบาทและหน้าที่ในการปฏิบัติของแต่ละคน แต่ละกลุ่ม ทั้งยังเป็นการคาดการณ์ว่าในอนาคตควรดำเนินงานอย่างไร อันเป็นการเตรียมการแก้ปัญหาหรือการพัฒนาชุมชนไว้ล่วงหน้า การวางแผนพัฒนาชุมชน มีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

1.3.4.1 การวางแผนเป็นผลจากการศึกษาวิเคราะห์ข้อเท็จจริงของสถานะทางสังคม เศรษฐกิจ และปัญหาของประชาชนในชุมชนนั้น ๆ

1.3.4.2 ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความต้องการของประชาชนในชุมชน โดยการดำเนินงานต้องเป็นไปตามลำดับความสำคัญของปัญหาในชุมชนนั้น ๆ อีกด้วย

- 1.3.4.3 การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาในชุมชนนั้นต้องพิจารณาถึงจำนวนประชาชนผู้เกี่ยวข้อง ความสนใจและความต้องการของบุคคล
- 1.3.4.4 มีความสอดคล้องกันกับค่านิยม ความเชื่อ ข้อห้ามของประชาชนในชุมชน
- 1.3.4.5 เริ่มจากสิ่งที่ประชาชนมีอยู่และสิ่งที่ประชาชนรู้อยู่แล้วนั้นไปหาสิ่งที่ยังไม่มีและไม่รู้
- 1.3.4.6 วัตถุประสงค์ต้องสอดคล้องกับความสนใจ ความพึงพอใจของประชาชนในชุมชน
- 1.3.4.7 มีแผนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบแบบแผน
- 1.3.4.8 เป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้แก่ผู้ปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี
- 1.3.4.9 ต้องอาศัยความร่วมมือประสานงานในการปฏิบัติร่วมกับองค์กรต่างๆ และผู้นำในชุมชน
- 1.3.4.10 ต้องบ่งชี้ให้เห็นแนวทางในการประเมินผลได้เป็นอย่างดี
- 1.3.5 แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน
- แฮมป์ตัน (Hampton, 1977 : 27, อ้างถึงใน วรางคณา วัฒนโย, 2540 : 25) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นส่วนหนึ่งที่มีความจำเป็นในวิธีการวางแผน ซึ่งเป็นที่ยอมรับในอังกฤษ (England) และเวลส์ (Wales) ตั้งแต่ปีค.ศ. 1968
- แรพคิน (Rapkin, 1979 : 226, อ้างถึงใน วรางคณา วัฒนโย, 2540 : 25) กล่าวว่า การสร้างการมีส่วนร่วมในท้องถิ่น ไม่เพียงแต่ทำให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นนั้นๆ แต่ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นมีความเป็นเหตุเป็นผลและสมบูรณ์
- คอนเยอร์ (Conyer, 1982 : 278, อ้างถึงใน วรางคณา วัฒนโย, 2540 : 25) กล่าวว่า เหตุผลสำคัญที่สนับสนุนในการวางแผนโดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอันมี 3 ประการ ดังนี้
1. การมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้เกิดความเข้าใจตระหนักถึงความต้องการของคนในท้องถิ่น
  2. เป็นสมมติฐานอย่างมีเหตุผลที่ว่าถ้าประชาชนมีความผูกพันตั้งแต่การเตรียมการวางแผน จะแสดงความคิดเห็นออกมาอย่างเปิดเผย และประชาชนจะยอมรับแผนที่ได้มีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น
  3. เป็นพื้นฐานของประชาธิปไตย ซึ่งนักวางแผนจะต้องค้นหาวิธีการที่ดีที่สุดที่จะต้องวางแผนกับประชาชน

สถาบันพระปกเกล้า (2545 : 50) กล่าวว่า การมีเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการได้หลายลักษณะ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
2. การมีส่วนร่วมในการเสนอโครงการ กิจกรรมของท้องถิ่น
3. การมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาและความต้องการที่จำเป็น เพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินการ
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. การมีส่วนร่วมในการแสดงข้อคิดเห็นในการกำหนดนโยบายและการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิชุดา มาตัญญูและสมนึก ชัชวาลย์ (2546 : 10) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึงกระบวนการทำงาน ซึ่งประชาชนได้เข้าไปเกี่ยวข้องในกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ของกิจกรรมด้วยความสมัครใจ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ตรงกัน คือเพื่อพัฒนาท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2547 : 6-11) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) คือกลไกที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน (Equity) ไม่ว่าจะเป็นด้านโอกาสในการเข้าร่วมในทางตรงหรือทางอ้อมโดยผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม หรือการมีรูปแบบการปกครองและการบริหารงานแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเสรี รวมถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชน และเสรีภาพแก่สาธารณชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์

จากการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีชี้วัดผลการพัฒนาระบบการบริหารจัดการที่ดีที่ทางสถาบันพระปกเกล้าได้ดำเนินการสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาประชารัฐตามหลักแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) และการบริหารจัดการที่ดีตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) นั้น ได้กำหนดหลักการมีส่วนร่วมไว้ว่าเป็นหลักของการกระจายโอกาสให้แก่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชน โดยการให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็น ให้คำปรึกษาแนะนำที่เกี่ยวข้องกับการร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน โดยได้มีหลักการย่อย 4 ประการ (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, 2546 : 52-53) คือหลักการให้ข้อมูลข่าวสาร หลักการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หลักการที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และหลักการพัฒนาขีดความสามารถการมีส่วนร่วมของประชาชน

การวางแผนนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายด้านว่าต้องทำอะไรก่อนหลัง ตามลำดับความสำคัญ ความเร่งด่วน และความจำเป็น ดังนั้นต้องทำความเข้าใจในแนวคิดเกี่ยวกับการจัดลำดับความสำคัญ เพื่อเป็นแนวทางศึกษา ดังที่รวบรวมไว้

#### 1.4 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดลำดับความสำคัญ

กระทรวงมหาดไทย (2545 : 11-12) เสนอวิธีการจัดลำดับความสำคัญ ในประเด็นการพัฒนามืออยู่หลายวิธีด้วยกัน อาจเลือกใช้วิธีใดวิธีหนึ่ง ในที่นี้จะเสนอ 2 วิธี ดังนี้

1. ทางเลือกที่ 1 ปรีกษาหารือกัน คณะทำงานจัดทำแผน พยายามตกลงกันว่าประเด็นปัญหาใดเป็นประเด็นการพัฒนามีความสำคัญลำดับต้นสำหรับเขตเทศบาล ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ คณะทำงานจัดทำแผนควรใช้วิธีการลงคะแนน

2. ทางเลือกที่ 2 ใช้บัตรลงคะแนน โดยตัวอย่างของบัตรลงคะแนนสามารถแสดงดังภาพประกอบ 4

ประเด็น	คะแนน	ประเด็น	คะแนน	ประเด็น	คะแนน	ประเด็น	คะแนน
1.		6.		11.		16.	
2.		7.		12.		17.	
3.		8.		13.		18.	
4.		9.		14.		19.	
5.		10.		15.		20.	

ภาพประกอบ 4 ตัวอย่างบัตรลงคะแนนลำดับความสำคัญการพัฒนา

ที่มา : กระทรวงมหาดไทย, 2545 : 11

โดยมีขั้นตอนในการใช้บัตรลงคะแนน ดังนี้

2.1 ให้สมาชิกของคณะทำงานจัดทำแผนแต่ละคนลงคะแนนอย่างอิสระ

2.2 สังเกตว่าประเด็นการพัฒนาแต่ละประเด็นมีเลขที่กำกับในบัตรลงคะแนน

2.3 จัดลำดับประเด็น 20 ลำดับแรกจากมากไปหาน้อย ประเด็นที่อยู่ในลำดับแรกให้คะแนน 20 คะแนน ส่วนประเด็นที่มีอยู่ลำดับท้ายสุดให้คะแนน 1 คะแนน

2.4 ขอให้สมาชิกในคณะทำงานจัดทำแผน ซึ่งได้รับความไว้วางใจเป็นผู้รวบรวมคะแนนซึ่งสมาชิกให้ไว้ในแต่ละประเด็น ประเด็นซึ่งมีคะแนนมากที่สุด คือประเด็นที่มีความสำคัญลำดับต้น ส่วนประเด็นอื่น ๆ มีความสำคัญรองลงมาตามคะแนนที่ได้

2.5 จัดประชุมหารือกันเพื่อให้ได้รับการยอมรับโดยเสียงข้างมาก

เรวัตร์ ชาตรีวิศิษฐ์ (2547 : CD-ROM) กล่าวว่าในการจัดลำดับความสำคัญของงานควรแยกทำตามลำดับก่อนหลัง ดังนี้

1. งานสำคัญและเร่งด่วน
2. งานสำคัญแต่ไม่เร่งด่วน
3. งานเร่งด่วนแต่ไม่สำคัญ

การจัดลำดับความสำคัญของโครงการมีหลักการ (การจัดลำดับความสำคัญของโครงการ, 2549) ดังนี้

1. หลักการตอบสนองนโยบาย
2. หลักการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์
3. หลักการวิเคราะห์ประสิทธิภาพ
4. หลักการพิจารณาผลผลิต
5. หลักการวิเคราะห์การนำผลได้ไปใช้

การประเมินลำดับความสำคัญของงานของเทศบาล จากการสำรวจโดยให้ผู้ตอบแบบสอบถามเรียงลำดับความสำคัญในงานเทศบาล โดยเรียงลำดับความสำคัญที่มากที่สุดไปหาความสำคัญที่น้อยที่สุด ซึ่งการจัดลำดับความสำคัญในงานเทศบาล คือถนนและทางเท้า ตลาด การระบายน้ำ สวนสาธารณะและสวนหย่อม ไฟฟ้าและแสงสว่าง งานสาธารณสุขและป้องกันโรค งานการศึกษา และงานให้บริการ จะเห็นว่าการให้บริการได้รับการจัดลำดับระดับต่ำ อาจเนื่องมาจากประชาชนเห็นว่างานด้านนี้ให้บริการได้ในระดับที่น่าพอใจอยู่แล้วจึงไม่จำเป็นต้องให้ความสำคัญมากนัก เทศบาลอาจไปให้ความสำคัญกับงานด้านอื่นๆ เพิ่มขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547 : 2-31)

การศึกษานี้เป็นการศึกษาถึงความต้องการของประชาชนอันควบคู่กับการศึกษายุทธศาสตร์ ดังนั้นจำเป็นต้องกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ของพื้นที่ที่ศึกษา ดังนี้

### 1.5 แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ หรือ Strategy ในภาษาอังกฤษ อันมาจากคำในภาษากรีก คำว่า Strategos ซึ่งมีแนวคิดเริ่มมาจากกิจกรรมด้านทหาร แล้วถูกนำมาประยุกต์ใช้ในกิจการภาคเอกชนและภาครัฐ (บุญเกียรติ ชีวะตระกูลกิจ, 2548 : 1) ในที่นี้ใช้คำว่ายุทธศาสตร์แทน Strategy ซึ่งสามารถให้ความหมายของคำว่ายุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ในความหมายดั้งเดิม หมายถึงศิลปะในการนำทัพ ในปัจจุบันมีความหมายโดยทั่วไปว่าเป็นทั้งศิลปะและศาสตร์ในการใช้พลังอำนาจ ทรัพยากรให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนั้นยุทธศาสตร์จึงเป็นเรื่องราวของการทำงานที่ควรทำ งานอะไรที่ควร



กระทำ และงานอะไรที่สามารถทำได้ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ สรุปเป็นเรื่องราวของ Ends + Ways + Means (สถาบันวิจัยทางยุทธศาสตร์, 2547 : 3)

ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 (2548) ได้ให้ความหมายแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหมายถึง แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมาย เพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยให้มีสอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และชุมชน

สเคอร์เมอร์ฮอร์น (Schermerhorn, 2002 : 203, อ้างถึงใน พิบูล ทีปะपाल, 2546 : 5) ได้ให้ความหมายยุทธศาสตร์ หมายถึงแผนแม่บทหรือแผนปฏิบัติการหลักสำคัญขององค์กร

รวาวัชว์ ขจรรัตนวิชัย (2545 : 89-93) ได้ให้ความหมายยุทธศาสตร์ หมายถึงการตัดสินใจเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ แนวนโยบาย และแผนที่จะดำเนินงาน รวมถึงการระบุขอบเขตที่จะมุ่งกระทำ

แผนยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือที่ช่วยขึ้นำการดำเนินงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ขึ้นำการติดตามความก้าวหน้าและปรับแนวทางให้เหมาะสมกับสถานการณ์เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ทั้งนี้ยังช่วยให้องค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนแก้ไขปัญหาได้ทัน อันส่งผลต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชน และเป็นการช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับองค์กรนำไปสู่การมีประสิทธิภาพภายใต้สภาวะการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ในอนาคตแผนยุทธศาสตร์จะทวีความสำคัญต่อองค์กรภาครัฐมากขึ้น ซึ่งทุกหน่วยงานต้องมีการวางแผนยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบ และต้องเปิดเผยสู่สาธารณะ อันถือเป็นเงื่อนไขการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2547)

### 1.5.1 ระดับของแผนยุทธศาสตร์

ระดับของแผนยุทธศาสตร์ภาครัฐแบ่งตามบทบาท แบ่งเป็น 4 ระดับ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547) ดังนี้

1.5.1.1 แผนระดับนโยบายชาติ เป็นเครื่องมือการบริหารที่มีสาระเชิงนโยบาย ทิศทางของการพัฒนาประเทศและระดับความสำคัญ เช่น แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

1.5.1.2 แผนระดับประสานงาน เป็นเครื่องมือของหน่วยงานระดับกระทรวง กรม และวิสาหกิจ เน้นในเรื่องของการแปลงเป้าประสงค์และทิศทางการพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามเฉพาะสาขา หรือเป้าประสงค์ระดับภาคหรืออนุภาค เช่น แผนระดับภาค จังหวัด หรืออำเภอ เป็นต้น

1.5.1.3 แผนระดับปฏิบัติการ เป็นเครื่องมือในการบริหารของหน่วยงานระดับปฏิบัติหรือท้องถิ่น เน้นเรื่องแผนชี้้นำ มีการกำหนดโครงการ กิจกรรม วิธีปฏิบัติ เช่น แผนหน่วยงาน แผนท้องถิ่น แผนชุมชน เป็นต้น

1.5.1.4 แผนเฉพาะกิจ เป็นเครื่องมือการประสานงานของภารกิจเฉพาะ เน้นเรื่องการประสานนโยบายกับระดับการปฏิบัติการ เช่น แผนปฏิรูประดับบริหารภาครัฐ แผนการปราบปรามยาเสพติด เป็นต้น

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าแผนยุทธศาสตร์มีหลายขั้นตอนด้วยกัน ขึ้นอยู่กับบทบาทหน้าที่ของแต่ละแผน ในงานวิจัยนี้ระดับของแผนยุทธศาสตร์เป็นแผนระดับปฏิบัติการ กล่าวคือเป็นแผนยุทธศาสตร์ระดับท้องถิ่น การวางแผนยุทธศาสตร์นั้นเป็นการวางแผนเชิงรวม ได้กระทำโดยผู้บริหารระดับสูงอันเป็นการพิจารณาถึงแผนงานทั้งหมดขององค์กรและเป็นการกำหนดทิศทางของแผนงานเพื่อที่ก้าวสู่นาคัดในระยะยาว (ธงชัย สันติวงษ์, 2536 : 49) อีกทั้งยังเป็นการบริหารเพื่อให้บรรลุผลลัพธ์ขององค์กร โดยต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วม คำนี้ถึงความต้องการและความคาดหวัง นโยบาย (Policy) ในการกำหนดพันธกิจ (Mission) เป้าหมาย (Goal)

#### 1.5.2 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาให้ดำเนินการไปตามระเบียบ โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1.5.2.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อทำการแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นในการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้องต่างๆ ตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่างๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

1.5.2.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวบรวมแนวทางและข้อมูล นำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

1.5.2.3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

1.5.2.4 ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์ของการพัฒนา และประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

### 1.5.3 ขั้นตอนและกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา มีขั้นตอนและกิจกรรมหลักในการดำเนินงาน 8 ขั้นตอน (เทศบาลเมืองบ้านพรุ, 2548 : 6-8) ดังนี้

#### 1.5.3.1 ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผนพัฒนา

- 1) แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล และคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล
- 2) หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาเข้าพบผู้บริหารเพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ ความสำคัญ แนวทางและขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อรับทราบนโยบาย
- 3) จัดทำโครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและขออนุญาตดำเนินงาน
- 4) ประชุมชี้แจงการจัดทำแผนแก่คณะกรรมการชุดต่างๆ

#### 1.5.3.2 ขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ

- 1) การเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นการเก็บรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลเบื้องต้น
- 2) รวบรวมปัญหาสำคัญของท้องถิ่น เป็นการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ตลอดจนการนำแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผน และทำการจัดประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล ประชาคมเมือง ส่วนราชการต่างๆ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับทราบปัญหาความต้องการ ประเด็นในการพัฒนาและประเด็นที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยจัดประชุมเพื่อระดมความคิดเห็น

#### 1.5.3.3 การวิเคราะห์ศักยภาพ เพื่อประเมินสถานการณ์พัฒนาของเทศบาลในปัจจุบัน

เป็นการประเมินโดยวิเคราะห์ถึงโอกาส (Opportunity) และภาวะคุกคามหรือข้อจำกัด (Threat) อันเป็นสภาวะแวดล้อมภายนอกที่มีผลต่อการพัฒนา ด้านต่างๆ รวมทั้งวิเคราะห์จุดอ่อน (Weak) จุดแข็ง (Strength) ของเทศบาล อันเป็นภาวะแวดล้อมภายใน ทั้งหมดเป็นการประเมินสถานการณ์ของเทศบาลในปัจจุบัน โดยใช้เทคนิค SWOT Analysis

#### 1.5.3.4 การกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจการพัฒนาเทศบาล

- 1) วิสัยทัศน์ (Vision) เป็นจุดมุ่งหมายที่เทศบาลต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต คณะกรรมการจัดทำแผนได้ทำการระดมสมองโดยการวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ตามขั้นตอน 2 และ 3
- 2) การกำหนดภารกิจหลักหรือพันธกิจ (Mission) ในการพัฒนาเป็นภารกิจหลักที่เทศบาลมุ่งมั่นที่จะดำเนินการเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์และเป็นหลักการ

ร่วมสำหรับการดำเนินงานอันเป็นการกำหนด “เส้นทางที่จะนำไปสู่จุดหมายปลายทาง” (Organization Mission) ในระดับองค์กร

#### 1.5.3.5 การกำหนดจุดหมายเพื่อการพัฒนา

กำหนดจุดหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนที่สนับสนุนและนำไปสู่ภารกิจหลักและบรรลุวิสัยทัศน์

#### 1.5.3.6 การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา และแนวทางการพัฒนา

เป็นการกำหนดวิธีการอันบ่งบอกถึงลักษณะการเคลื่อนตัวของเทศบาลว่าจะก้าวหน้าไปสู่เป้าหมายได้อย่างไร เป็นกรอบชี้้นำการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และกำหนดแนวทางการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์ต่างๆ ในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์

#### 1.5.3.7 กำหนดเป้าหมายการพัฒนาเทศบาล

เป็นการกำหนดปริมาณหรือจำนวนสิ่งที่ต้องการให้บรรลุในแต่ละแนวทางการพัฒนาในลักษณะของโครงการ

#### 1.5.3.8 การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

- 1) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา นำผลที่ได้จากขั้นตอนที่ 1-8 มาจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา
- 2) นำเสนอคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล เพื่อพิจารณา  
ร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา
- 3) เสนอขอรับอนุมัติจากสภาเทศบาล
- 4) นายกเทศมนตรีทำการประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์  
การพัฒนา

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นต้องสอดคล้องกับระเบียบว่าด้วยการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้จัดทำกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดโดยเชิญผู้บริหารท้องถิ่นทุกแห่งเพื่อร่วมกันจัดทำกรอบยุทธศาสตร์ฯ อันเป็นการประสานงานและบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองภายในเขตจังหวัดที่มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัด/จังหวัด และศักยภาพในพื้นที่ ปัญหา/ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง การจัดทำกรอบยุทธศาสตร์ฯ ช่วยให้การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นภายในเขตจังหวัดเป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาของท้องถิ่น การพัฒนาท้องถิ่นในปัจจุบันต่างมุ่งประโยชน์สูงสุดของประชาชนเป็นสำคัญ และต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา ได้กำหนดวิสัยทัศน์ว่า “จังหวัดสงขลาเป็นศูนย์กลางธุรกิจ

การค้า การศึกษา การบริการสาธารณะบนพื้นฐานคุณภาพชีวิตที่ดีและยั่งยืน” โดยมียุทธศาสตร์การพัฒนา 7 ยุทธศาสตร์ 33 แนวทางการพัฒนา (องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา, 2549 : 1-3)

#### 1.5.4 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลเมืองบ้านพรุ

เทศบาลเมืองบ้านพรุได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์ พ.ศ. 2548-2555 อันเป็นแนวทางหลักในการปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายในการพัฒนา เป้าหมายสูงสุดที่จะดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จได้ในอนาคต โดยวิสัยทัศน์ของทางเทศบาลเมืองบ้านพรุ คือ “เทศบาลเมืองบ้านพรุ ปี 2555 เป็นเมืองที่อยู่อาศัยที่เพียบพร้อม สภาพแวดล้อมดี เศรษฐกิจดี ชุมชนมีความเข้มแข็ง” มียุทธศาสตร์การพัฒนา 7 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

1.5.4.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

1.5.4.2 ยุทธศาสตร์ส่งเสริมและพัฒนาการศึกษา การกีฬา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

1.5.4.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาอาชีพ

1.5.4.4 ยุทธศาสตร์ส่งเสริมและพัฒนาการสาธารณสุข คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม

1.5.4.5 ยุทธศาสตร์การรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

1.5.4.6 ยุทธศาสตร์ส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว

1.5.4.7 ยุทธศาสตร์การเมืองการปกครองตามหลักการบริหารจัดการที่ดี

#### 1.5.5 พันธกิจการพัฒนาเทศบาลเมืองบ้านพรุ

พันธกิจหรือภารกิจหลัก (Mission) ของทางเทศบาลเมืองบ้านพรุ ซึ่งเป็นขอบเขตของกิจกรรมที่มุ่งเน้นเป็นพิเศษหรือเป็นวิถีทางเพื่อบรรลุผลสำเร็จตามวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ ประกอบด้วยภารกิจหลัก ดังนี้

1.5.5.1 ภารกิจหลักที่ 1 พัฒนาและส่งเสริมการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น

1.5.5.2 ภารกิจหลักที่ 2 ส่งเสริมและพัฒนาการประกอบอาชีพ และการสร้างรายได้ของประชาชนให้ชุมชนเข้มแข็งและสามารถพึ่งตนเองได้

1.5.5.3 ภารกิจหลักที่ 3 ส่งเสริมและสนับสนุนการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัย การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและการป้องกันปราบปรามยาเสพติด

- 1.5.5.4 ภารกิจหลักที่ 4 ป้องกันรักษาและส่งเสริมสุขภาพอนามัย  
ของประชาชนและการสุขภาพ
- 1.5.5.5 ภารกิจหลักที่ 5 ส่งเสริมสวัสดิการและนันทนาการของ  
เยาวชนและประชาชน
- 1.5.5.6 ภารกิจหลักที่ 6 พัฒนาโครงข่ายการคมนาคมขนส่งและ  
การสื่อสาร
- 1.5.5.7 ภารกิจหลักที่ 7 ส่งเสริมและพัฒนาการสาธารณสุขปโภค  
สาธารณสุขการให้ได้มาตรฐานเพียงพอ
- 1.5.5.8 ภารกิจหลักที่ 8 เพิ่มความพร้อมของผังเมือง เพื่อรองรับ  
การขยายตัวของเมืองอย่างเป็นระบบ
- 1.5.5.9 ภารกิจหลักที่ 9 การอนุรักษ์พัฒนาสิ่งแวดล้อมและการ  
จัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน
- 1.5.5.10 ภารกิจหลักที่ 10 สร้างความเข้มแข็งด้านการเงินการคลัง  
ปรับปรุงและพัฒนารายได้
- 1.5.5.11 ภารกิจหลักที่ 11 เสริมสร้างระบบการบริหารจัดการ  
ที่ดี และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารการจัดการ  
หน่วยงานต่าง ๆ

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาระดับท้องถิ่น ดังนั้นต้องทำความเข้าใจถึงพัฒนาการ  
การปกครองท้องถิ่นของไทยว่าเป็นเช่นไร จนเป็นรูปแบบปัจจุบันนี้

## 1.6 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองประเทศที่มีการบริหารงานของรัฐรวมอยู่ที่ส่วนกลาง เรียกว่า  
การรวมอำนาจ (Centralization) นั้น เป็นการรวบรวมความเจริญไว้ที่ส่วนกลาง ก่อให้เกิดช่องว่าง  
ระหว่างเมืองหลวงกับชนบท ดังนั้นหากรัฐบาลได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองจะทำให้  
องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะตรงกับความต้องการของประชาชนใน  
ท้องถิ่นได้ดีกว่าการจัดบริการสาธารณะจากส่วนกลาง เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีความต้องการ  
แตกต่างกันขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมอันเป็นลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละท้องถิ่น

เป็นที่ยอมรับกันว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานสำคัญของการปกครอง  
ตามระบอบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นสอนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีส่วนร่วมได้เสียใน  
การบริหาร เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่น อันจะนำมาซึ่ง  
ความศรัทธาเลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในที่สุด ดังนั้นการมีส่วนร่วมของ  
ประชาชนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการพัฒนาทาง  
การเมือง (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2542 : 7-8)

1.6.1 กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2546 : 22-23) ดังนี้

1.6.1.1 ด้านการเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหาร การจัดการ ได้แก่ การมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคลและการเงินการคลังของตนเอง ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองท้องถิ่น

1.6.1.2 ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น รัฐจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองมากยิ่งขึ้น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการบริหารงานในภารกิจต่างๆ มากขึ้น ทั้งนี้ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทำหน้าที่เพียงเข้ามากำกับดูแลในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น ให้การสนับสนุน ส่งเสริมเทคนิควิชาการและตรวจสอบประเมินผล

1.6.1.3 ด้านประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่มีมาตรฐาน รวมทั้งทำการส่งเสริมให้ประชาชนหรือภาคประชาสังคมร่วมตัดสินใจ ดำเนินงานและตรวจสอบ

## 1.6.2 วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทย

วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย สามารถลำดับ เป็นช่วงเวลาจากอดีต ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2435-2540 ได้เป็น 5 ช่วง (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 533-536, อ้างถึงใน พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์, 2546 : 10-13) ดังนี้

1.6.2.1 ช่วงที่ 1 การปกครองท้องถิ่นก่อนการเปลี่ยนแปลง การปกครอง (พ.ศ. 2435-2475)

1) การปกครองท้องถิ่นในสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงประกาศ พระบรมราชโองการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร ลงวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 124 ซึ่งถือว่าเป็นกิจการสุขาภิบาลที่เกิดขึ้นในหัวเมืองเป็นแห่งแรก โดยสุขาภิบาลมีหน้าที่ 3 ประการ ได้แก่ รักษาความสะอาด ป้องกันรักษาความเจ็บป่วย และบำรุงรักษาเส้นทางเดินทาง

2) การปกครองท้องถิ่นสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453-2468) ทรงได้ทดลองจัดตั้ง “ดุสิตธานี” เพื่อเตรียมการในการเป็นแบบอย่างในการปกครองท้องถิ่น

3) การปกครองท้องถิ่นสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2468-2475) ทรงปรับปรุงกิจการสุขาภิบาล (Municipality) หรือเทศบาลในปัจจุบัน ด้วยมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รู้จักปกครองตนเองในบางกิจการ

1.6.2.2 ช่วงที่ 2 การกระจายอำนาจยุคการปกครองอำมาตยาธิปไตย (พ.ศ. 2475-2516)

1) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในรูปแบบของการจัดตั้งเทศบาล (พ.ศ. 2475-2494)

(1) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยการนำหลักการกระจายอำนาจการปกครองให้สู่ท้องถิ่น

(2) การตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยให้เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ ทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่ที่เป็นของตนเอง และมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงานในท้องถิ่นนั้น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

2) การจัดตั้งสุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล (พ.ศ. 2495-2500)

(1) การตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการเร่งรัดการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการขยายตัวออกไปทั่วประเทศ และให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสสร้างความเจริญให้แก่ตนเอง เพื่อเป็นแนวทางการฝึกอบรมให้ประชาชนได้เข้าใจในการปกครองตนเองมากขึ้น

(2) การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีการดำเนินการปกครองท้องถิ่นนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

(3) การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2499 กำหนดให้ตำบลได้รับการจัดตั้งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ มีฐานะเป็นนิติบุคคล เรียกว่า องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

3) ยุคมืดของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การยุบ อบต. มีการออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2516 ให้ยกเลิก อบต. เนื่องจาก อบต. ขาดรายได้เพียงพอในการบริหารงาน นอกจากนี้ผู้บริหารและสมาชิกยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง อีกทั้งประชาชนไม่ให้ความสนใจและเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของ อบต.

1.6.2.3 ช่วงที่ 3 การกระจายอำนาจยุคประชาธิปไตยแบ่งบาน (พ.ศ. 2517-2519)

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 กำหนดให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตนเอง และมีอิสระในการจัดเก็บภาษีอากร รวมทั้งกำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น

2) พระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนา พ.ศ. 2518 มีการจัดตั้งการอาสาพัฒนา



3) โครงการเงินผัน มีจุดมุ่งหมายสำคัญในการกระจายการบริหารไปสู่ท้องถิ่น และสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้

4) การปรับปรุงกรุงเทพมหานคร มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 กำหนดให้กรุงเทพมหานคร (กทม.) มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษโดยสมบูรณ์ ทั้งตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน และกรุงเทพมหานครมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น

1.6.2.4 ช่วงที่ 4 การกระจายอำนาจยุคการปกครองประชาธิปไตยครึ่งใบ (พ.ศ. 2521-2531)

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้มีการบัญญัติให้คณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก แต่มีการแต่งตั้งได้เฉพาะกรณีจำเป็น

2) นโยบายการกระจายอำนาจสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี และสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น รัฐบาลมุ่งให้เกิดประสิทธิภาพการพัฒนาท้องถิ่นยิ่งกว่าการมุ่งฝึกฝนให้ประชาชนปกครองตนเอง รัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจถึงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นมากนัก แต่สนใจการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารงานของการปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า

3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มีจุดมุ่งหมายให้เมืองพัทยาเป็นเขตการปกครองตนเองแบบพิเศษ ด้วยเหตุว่าเป็นแหล่งท่องเที่ยว โดยนำรูปแบบผู้จัดการเทศบาล (City Manager) มาทดลองใช้

1.6.2.5 ช่วงที่ 5 การกระจายอำนาจในยุคของการกลับมาของประชาธิปไตย (พ.ศ. 2531-2540)

1) ช่วงก่อนเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ (พ.ศ. 2531-2535) ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ว่า จะส่งเสริมและปรับปรุงการกระจายอำนาจการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น มุ่งสนับสนุนการบริหารการเงินและการคลังท้องถิ่นให้มีอิสระ

2) ช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬหรือในช่วงการปฏิรูปการปกครอง (พ.ศ. 2535-2539)

(1) มีการปฏิรูปทางการเมือง ทำให้สังคมไทยเกิดการตื่นตัวในด้านการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นขนานใหญ่ มีผลทำให้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (กันยายน 2535-กรกฎาคม 2538) และรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา (กรกฎาคม 2538-พฤศจิกายน 2539) ต่างได้ให้ความสำคัญในเรื่องของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยเฉพาะการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

(2) มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดเขตตำบลที่ไม่ได้อยู่ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

3) ช่วงการย่างก้าวสู่ยุคการรับประกันหลักการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พ.ศ. 2539-2540)

(1) รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ มีนโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น 2 ประการ ดังนี้

(1.1) ปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกัน เร่งรัดการกระจายภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น รวมทั้งถ่ายโอนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสม

(1.2) เร่งรัดการกระจายรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างเป็นขั้นตอนและเพียงพอในการบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) ตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมเขตจังหวัดและกำหนดภารกิจของ อบจ. ไม่ให้ซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ แม้ว่าพื้นที่ของ อบจ. จะทับซ้อนกับพื้นที่ของท้องถิ่นอื่นก็ตาม

### 1.6.3 ความเป็นเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สภาพความเป็นเมือง (Urbanization) เป็นพลวัตเปลี่ยนแปลงได้ การประยุกต์ใช้ข้อมูลสนเทศจากฐานข้อมูลมาวิเคราะห์และสรุปสภาพความเป็นเมือง ทั้งนี้ควรตระหนักว่า สภาพความเป็นเมืองไม่คงที่ตลอดเวลา เช่น การขยายตัวของประชากร การก่อสร้างบ้านเรือน และการตั้งถิ่นฐาน เป็นต้น ล้วนมีผลลัพท์ต่อสภาพความเป็นเมือง โดยแบ่งเกณฑ์กำหนดความเป็นเมืองออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1.6.3.1 เกณฑ์ระดับที่ 1 เกิดจากเกณฑ์กำหนดความเป็นเมืองจากรอบความคิดที่ว่าเมืองเป็นศูนย์กลาง การขยายตัวของเมือง เทศบาลมีความเป็นเมืองตามที่กล่าวมาในลักษณะนี้ ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) ได้ว่าจ้างให้ผู้เชี่ยวชาญเมืองเป็นที่ปรึกษา เพื่อเสนอกรอบแนวคิดในการกำหนดเขตเมืองเอกสารชื่อ Defining Urban Areas in Thailand (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547 : (4-1)-(4-8)) ว่าความเป็นเมืองอาจจะต้องพิจารณาจากเกณฑ์ ดังนี้

- 1) เกณฑ์เขตบริการปกครอง (Administrative)
- 2) เกณฑ์ประชากร (Demography)

- 3) เกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use)
- 4) เกณฑ์อาชีพ (Occupation)
- 5) เกณฑ์ระยะทางในการเดินทางสู่ศูนย์กลางของเมือง

1.6.3.2 เกณฑ์ระดับที่ 2 ใช้เกณฑ์กำหนดจากเมืองลักษณะพิเศษที่มีความหนาแน่นของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มากพอในการกำหนดความเป็นเมืองใหม่อาจเกิดมาโดยอิสระ ไม่ใช่การขยายตัวจากเมืองที่เป็นศูนย์กลาง เช่น เมืองที่เกิดจากการค้นพบทรัพยากรใหม่ เมืองอุตสาหกรรม เป็นต้น

แนวคิดต่อไปเป็นการกล่าวถึงองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล เนื่องจากเทศบาลเป็นพื้นที่ที่ศึกษา ดังนั้นต้องมีความรู้ความเข้าใจในส่วนของแนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล ดังนี้

## 1.7 แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองรูปแบบเทศบาลเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในการดำเนินการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเริ่มจากการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) โดยมีพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 ในส่วนของภูมิภาคมีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ทำฉลอม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ขึ้น และพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 เรื่องการจัดตั้งเทศบาลปรากฏชัดเจนในธรรมนูญลักษณะปกครองนคราภิบาล พ.ศ. 2461 กำหนดให้มีการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่น “เทศบาล” ในเมืองจำลอง “ดุสิตธานี” บริเวณพระที่นั่งอัมพรสถาน ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นเมืองทดลองการปกครองตนเองในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ประกาศใช้วันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2461 (ศูนย์รวมข้อมูลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น, 2549) มีวิวัฒนาการเรื่อยมา จนถึงปีพ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีการกระจายอำนาจการปกครองที่สมบูรณ์แบบยิ่งขึ้น โดยมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในปีพ.ศ. 2476 มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มีการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลหลายแห่ง ต่อมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลหลายครั้ง จนในที่สุดได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ยกเลิกพระราชบัญญัติเดิมทั้งหมด ขณะนี้ยังมีผลบังคับใช้ซึ่งมีการแก้ไขครั้งสุดท้าย โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543

จากวิวัฒนาการรูปแบบการปกครองท้องถิ่นจนถึงปัจจุบัน มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ยกเลิกการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลจนหมดสิ้นตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ทำให้มีเทศบาลทั้งสิ้น 1,129 แห่ง (ข้อมูล ณ เดือนตุลาคม 2549) ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2493 มาตรา 9,10,11 ได้กำหนดขนาดเทศบาล (การปกครองรูปแบบเทศบาล, 2549) ดังนี้

มาตรา 9 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีการประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา 10 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป โดยประกาศกระทรวงให้ยกฐานะขึ้นเป็น เทศบาลเมือง และให้ระบุชื่อเขตเทศบาลเมืองนั้นไว้ด้วย

มาตรา 11 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ประกาศกระทรวงให้ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร และให้ระบุชื่อเขตเทศบาลนครนั้นไว้ด้วย

สภาเทศบาล ประกอบด้วย ประธานสภาเทศบาลหนึ่งคน รองประธานสภา เทศบาลสองคน และนายกเทศบาล ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารงานในเทศบาลทั้งหมด

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปกครองตนเอง มีหน้าที่จัดบริการ สาธารณะให้แก่ชุมชน เทศบาลสามารถแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

#### 1.7.1 หลักเกณฑ์การจัดตั้งท้องถิ่นเป็นเทศบาล

หลักการพิจารณาในการจัดตั้งท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลมี 3 ประการ ได้แก่ จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนิน กิจการของท้องถิ่น และความสำคัญทางการเมืองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดเทศบาลไว้ 3 ประเภท (การปกครองรูปแบบเทศบาล, 2549) ดังนี้

1.7.1.1 เทศบาลตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับ เมืองขนาดเล็ก โดยมีหลักเกณฑ์ ได้แก่ มีรายได้จริงที่ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อตารางกิโลเมตร และได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น การจัดตั้ง เทศบาลตำบลกระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 โดยทั่วไปเทศบาลตำบลมีฐานะเดิมเป็นสุขาภิบาลหรือองค์การ บริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาลตำบลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12 คน ที่ราษฎรในเขตเทศบาลเลือกตั้งมาทำ หน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรเขตเทศบาล เทศบาล ตำบลโดยทั่วไปมีชื่อตามตำบลที่เทศบาลตั้งอยู่ แต่เขตเทศบาลอาจครอบคลุมพื้นที่เพียงบางส่วน ของตำบล พื้นที่ตำบลนอกเขตเทศบาล (นอกเขตเมือง) จะอยู่ในความดูแลขององค์การบริหาร ส่วนตำบล (ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสำหรับพื้นที่ชนบท) บางครั้งเทศบาล ตำบลอาจครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของตำบลอื่นที่อยู่ข้างเคียง หากท้องถิ่นที่เป็นเทศบาลตำบล เจริญเติบโตขึ้นจนมีประชากรถึง 10,000 คน และมีรายได้พอควร ก็อาจได้รับการยกฐานะขึ้น เป็นเทศบาลเมือง (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับเมืองขนาดกลาง) ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่และ

ความเป็นอิสระมากขึ้น และเขตเทศบาลก็อาจขยายออกไปตามชุมชนเมืองที่ขยายตัวโดยยุบรวมกับอบต. ช่างเคียงที่กลายสภาพจากชนบทเป็นเมือง

1.7.1.2 เทศบาลเมือง คือท้องที่ที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด ทุกแห่งให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ไม่ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์อื่น ๆ ประกอบ ส่วนท้องถื่นอื่นที่ไม่ได้เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด หากยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้องมีหลักเกณฑ์ คือเป็นท้องที่ที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร มีรายได้พอต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง และเทศบาลเมืองประกอบด้วยนายกเทศมนตรีทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลที่มีสมาชิกจำนวน 18 คน มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตเทศบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

1.7.1.3 เทศบาลนคร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับเมืองขนาดใหญ่ที่มีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร และมีรายได้พอเพียงต่อการให้บริการสาธารณะตามหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ การจัดตั้งเทศบาลนครกระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนครตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับล่าสุด) ปัจจุบันมีเทศบาลนครอยู่ 22 แห่งทั่วประเทศเทศบาลนครสองแห่งแรกของไทยคือเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี ซึ่งปัจจุบันได้ยุบรวมกันกลายเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาลนครประกอบด้วยนายกเทศมนตรีทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลที่มีสมาชิกจำนวน 24 คน มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตเทศบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรในเขตเทศบาลและมีรองนายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี นอกจากนี้ยังมีสำนักงานเทศบาลนคร ซึ่งมีปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้าพนักงานเทศบาล ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการและหน่วยงานให้บริการประชาชนภายใต้การบังคับบัญชาของนายกเทศมนตรี

## 1.7.2 โครงสร้างของเทศบาล

โครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วยองค์กร (นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ, 2545 : (1-8)) ดังนี้

1.7.2.1 สภาเทศบาล มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในเขตเทศบาล สภาทำหน้าที่เป็นหน่วยนิติบัญญัติของเทศบาล เพื่อคอยตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยการตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกิจการของท้องถิ่น

1.7.2.2 คณะเทศมนตรี ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี โดยนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาเทศบาล ยกเว้นกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนครที่มีนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทั้งนี้ การดำเนินงานต่าง ๆ ของคณะเทศมนตรีจะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของสภาเทศบาล

## 2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ (2528 : 368-378) ศึกษาเรื่อง “การศึกษาเพื่อวางแผนพัฒนาจังหวัดสงขลา” พบว่าได้จำแนกพื้นที่ออกตามความพร้อมในการรองรับการพัฒนาเป็นพื้นที่ที่มีความพร้อมในการรองรับการพัฒนาสูง ปานกลาง และต่ำ จากระดับการพัฒนาที่มีความแตกต่างกัน นอกจากเกิดขึ้นด้วยข้อจำกัดและปัญหาด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมแล้ว ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรต่าง ๆ ยังไม่เต็มที่ตามความพร้อมที่มีอยู่ เมื่อพิจารณารายละเอียดทั้งในด้านความพร้อมในการรองรับการพัฒนา สภาพปัญหา และความสัมพันธ์ต่อเนื่องของพื้นที่แล้ว สามารถแบ่งพื้นที่ออกได้ 4 บริเวณ ดังนี้

1. เขตเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมก้าวหน้า เป็นพื้นที่ที่มีระดับการพัฒนาสูงสุด มีความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์ที่ดีที่สุด
2. เขตพื้นที่แถบชายแดน เป็นพื้นที่ที่มีการเติบโตค่อนข้างรวดเร็ว เนื่องมาจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการค้าระหว่างประเทศกับประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย
3. เขตพื้นที่เกษตรที่ราบ เป็นพื้นที่ที่ราบกว้างเหมาะต่อการทำเกษตร ดังนั้นจึงเป็นแหล่งผลิตสินค้าสำหรับป้อนเข้าโรงงาน สภาพเศรษฐกิจในเขตนี้ไม่เติบโตเท่าที่ควรและมีการย้ายออกของประชากรในพื้นที่มากกว่าที่อื่น
4. เขตพื้นที่เกษตรกรรมที่สูง โดยมีข้อจำกัดทางด้านกายภาพเป็นป่าและภูเขา เป็นส่วนใหญ่ มีสมรรถนะดินเพื่อการเกษตรต่ำ สภาพทางเศรษฐกิจในบริเวณนี้นับว่าล้าหลังที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับบริเวณอื่น

สำหรับแนวทางในการพัฒนาที่เสนอแนะนั้น ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างที่สำคัญ ได้แก่ ข้อเสนอแนะในการจัดรูปแบบการใช้ที่ดินในอนาคต การจัดระบบชุมชนที่เหมาะสม การจัดระบบโครงข่ายการคมนาคมในอนาคต ตลอดจนการกำหนดโครงสร้างแผนงานและโครงการพัฒนาพื้นฐาน คาดว่าหากได้มีการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังแล้ว จะช่วยยกระดับการพัฒนาพื้นที่ที่มีปัญหาดีขึ้น รวมทั้งสามารถยกระดับบทบาทของจังหวัดสงขลาในการเป็นศูนย์กลางหลักของภาคใต้ เพื่อเป็นการกระตุ้นการพัฒนาพื้นที่โดยรอบอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาและนำเอาทรัพยากรในพื้นที่มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด อันจะช่วยลดความแตกต่างของการพัฒนาพื้นที่และเป็นโอกาสให้ประชากรได้รับผลตอบแทนการพัฒนาเท่าเทียมกับพื้นที่อื่น

เรืองเดช ศรีวรรณและจิรพรรณ ชีรานนท์ (2524 : 4-2) ศึกษาเรื่อง “ความต้องการและกระบวนการช่วยเหลือตนเองของชาวชนบท” พบว่าความต้องการของประชาชนเรียงตามลำดับความสำคัญ 5 อันดับ ดังนี้

- ลำดับที่ 1 ถนนติดต่อภายนอกตำบล
- ลำดับที่ 2 โรงเรียนชั้นมัธยม

ลำดับที่ 3 สถานีอนามัย

ลำดับที่ 4 กรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน และการบริการทางวิชาการเกษตร

ลำดับที่ 5 แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภค (ใช้-ดื่ม)

จากนั้นได้สรุปผลการวิเคราะห์ความต้องการอย่างแท้จริงของชาวบ้านได้ ดังนี้

1. ความต้องการเร่งด่วน หมายถึงภายใต้จิตสำนึกของชาวบ้านเป็นความต้องการที่เห็นได้ชัด ชาวบ้านมีจุดร่วมของความต้องการอย่างเดียวกัน และฝากความหวังไว้กับสิ่งนี้ ได้แก่ ความต้องการถนนติดต่อภายนอกตำบล เหตุผลคือมีผู้ระบุความต้องการมากเป็นอันดับ 1 ชาวบ้านส่วนใหญ่แสดงความไม่พอใจในสภาพของถนน จากการสังเกตพบว่าลักษณะเส้นทางเป็นปัญหาอย่างแท้จริง

2. ความต้องการระดับปานกลาง หมายถึงความต้องการของชาวบ้านซึ่งมีขนาดความต้องการรุนแรงน้อยกว่าในกรณีแรก คือกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน

3. ความต้องการที่ไม่เร่งด่วน หมายถึงความต้องการที่ชาวบ้านรู้สึกว่าจะไม่เดือดร้อนเท่าไรถ้าไม่ได้รับการตอบสนอง ได้แก่ สถานีอนามัย โรงเรียนมัธยม และบริการทางวิชาการเกษตร

นิยม รอดเนียม (2529 : 122-135) ศึกษาเรื่อง “ความต้องการของประชาชนในการรับบริการชุมชนและให้การสนับสนุนโรงเรียนมัธยมศึกษา : การศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดศรีสะเกษ” พบว่าด้านการศึกษาและสุขภาพอนามัย ด้านเศรษฐกิจและการประกอบอาชีพ และด้านศิลปวัฒนธรรมและศาสนา ประชาชนมีความต้องการรับบริการในระดับมากและค่อนข้างมาก ปัญหาและอุปสรรคในการรับบริการชุมชน ส่วนใหญ่เป็นปัญหามาจากการสำรวจความต้องการของประชาชนและความรู้ความเข้าใจของประชาชนในการรับบริการ

อนันต์ เกตุวงศ์ (2532 : 100) ศึกษาเรื่อง “ความต้องการของชาวบ้านหมู่บ้านหนองตาไก่ อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น” พบว่าชาวบ้านส่วนใหญ่มีความต้องการที่คล้ายคลึงกัน ในด้านปัจจัยการผลิต ได้แก่ ต้องการที่ดินทำกิน น้ำในการเกษตร โค กระบือ พันธุ์ข้าว บ่อเลี้ยงปลา และต้องการมีงานทำ ความต้องการรองลงมาคือเรื่องสุขภาพอนามัย ได้แก่ ต้องการน้ำสะอาดไว้ดื่ม ยารักษาโรค สถานีอนามัย

สมเกียรติ สุนทรไชย (2533 : 253-256) ศึกษาเรื่อง “การศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางการวางแผนพัฒนาพื้นที่เทศบาลเมืองนนทบุรี” พบว่าชุมชนอำเภอเมืองนนทบุรีเป็นชุมชนเมืองที่สำคัญแห่งหนึ่งในเขตปริมณฑล ซึ่งมีทำเลที่ตั้งติดต่อเชื่อมโยงกับกรุงเทพมหานคร ผลของการพัฒนาได้กลายเป็นพื้นที่รองรับประชากรและกิจกรรมที่ขยายตัวจากกรุงเทพมหานคร ทำให้การขยายตัวรวดเร็ว ไม่เป็นระเบียบ ซึ่งได้เสนอแนวทางในการพัฒนา อันได้มาจากผล

การศึกษา โดยจำแนกพื้นที่ออกเป็น 2 พื้นที่ ได้แก่ บริเวณพื้นที่ตอนบน ซึ่งมีการขยายตัวเป็นที่ยิ่งใหญ่ในอัตราที่สูง ได้เสนอให้มุ่งเน้นด้านการจัดระเบียบการขยายตัวปรับปรุงโครงข่ายคมนาคมทางถนน การแก้ไขปัญหาน้ำท่วม และการกระตุ้นให้เกิดศูนย์การค้าและบริการแห่งใหม่ที่ให้บริการระดับชุมชนและจังหวัด ส่วนบริเวณพื้นที่ตอนล่างได้มุ่งเน้นให้ปรับปรุงความเสื่อมของอาคาร ชุมชนแออัด และสภาพแวดล้อมชุมชน รวมทั้งการปรับปรุงคุณภาพถนนสายรอง ตรอกซอย และการให้บริการพื้นฐานต่างๆ

สมคิด ภัคดี (2537 : 165-167) ศึกษาเรื่อง “ความต้องการของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของโครงการเพื่อความหวังใหม่ใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้” พบว่า

1. ความต้องการของประชาชนเพศชายและเพศหญิงมีระดับความต้องการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานโครงการเพื่อความหวังใหม่ใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และสาธารณสุขไม่แตกต่างกัน

2. ความต้องการของประชาชนระดับการศึกษาต่ำกว่าและสูงกว่าชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 มีความต้องการเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการเพื่อความหวังใหม่ ด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และสาธารณสุขไม่แตกต่างกัน

3. ความต้องการของประชาชนที่มีอาชีพที่แตกต่างกันนั้นได้มีระดับความต้องการต่อการปฏิบัติงานของโครงการเพื่อความหวังใหม่ใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และสาธารณสุขมีความแตกต่างกัน

4. ความต้องการของประชาชนที่มีถิ่นที่อยู่แตกต่างกันมีความต้องการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของโครงการเพื่อความหวังใหม่ใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในด้านเศรษฐกิจ การศึกษาไม่แตกต่างกัน ส่วนด้านสังคมและสาธารณสุขมีความแตกต่างกัน

สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2539 : 274) ศึกษาเรื่อง “การติดตามและประเมินผลโครงการพัฒนาจังหวัด” พบว่าปัญหาและอุปสรรคของโครงการพัฒนาจังหวัดด้านนโยบายมีกรอบนโยบายหรือเป้าหมายไม่ชัดเจน ด้านการตัดสินใจในการดำเนินการพิจารณาการพิจารณาการยังขาดหลักการ รวมทั้งการอนุมัติโครงการไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนขึ้นอยู่กับความพอใจของคณะกรรมการ ด้านงบประมาณพบว่างบประมาณมีน้อย และลดลงทุกปีไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชน ด้านการบริหารพบว่าปัญหาสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง การกระจายอำนาจหรือรวมอำนาจและประสิทธิภาพในการติดตามผลงาน ด้านบุคลากรขาดบุคลากรที่มีความรู้เฉพาะด้านและขาดประสบการณ์ ด้านความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน จุดมุ่งหมายของโครงการไม่ตรงกับจุดมุ่งหมายของประชาชนในพื้นที่ ทำให้ได้โครงการที่ประชาชนไม่ต้องการ



วารางคณา วัฒนโย (2540 : 128, 193-210) ศึกษาเรื่อง “แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน : กรณีศึกษา สุขาภิบาลเจ้าเจ็ด จังหวัดพระนครศรีอยุธยา” พบว่าปัญหาสำคัญของชุมชน คือความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปัญหาการขาดแคลนการบริการขั้นพื้นฐาน ความต้องการของประชาชนสอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น ส่วนข้อเสนอแนะแนวทางการจัดทำแผน ได้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและพัฒนาการใช้ที่ดิน การบริการขั้นพื้นฐาน เศรษฐกิจ และสังคม รวมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งประชาชนมีความต้องการให้เกิดการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาที่ตนเองและชุมชนประสบอยู่เป็นสำคัญ ความต้องการที่มากที่สุดคือความต้องการที่จะพัฒนาด้านการบริการขั้นพื้นฐาน ได้แก่ ประปา ถนน โทรศัพท์ ที่พักผ่อน รองลงมาคือด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ต้องการตลาดอาชีพเสริมหรือแหล่งงานในชุมชน และต้องการพัฒนารวมทั้งแก้ไขปัญหาล้างน้ำ

ชิต นิลพานิช และคณะ (2542 : (1-3)) ศึกษาเรื่อง “การศึกษาโครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและพัฒนาผังเมืองนครหาดใหญ่และปริมณฑลใน 20 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2542-2562) เล่ม 1 ภาค 1 ข้อมูลและการวิเคราะห์” พบว่าเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นเมืองศูนย์กลางของภาคใต้ตอนล่าง มีการขยายตัวอย่างกว้างขวางและกำลังเป็นเขตอิทธิพลสำคัญในการพัฒนาเมืองในเขตพื้นที่สำคัญทั้งในตัวเมืองและปริมณฑล (อบต.คองหงส์ อบต.คลองแห อบต.คลองอู่ตะเภา อบต.ควนลัง อบต.ท่าช้าง อบต.ฉลุง อบต.บ้านพรุ อบต.ทุ่งขี้ผึ้ง และเทศบาลตำบลบ้านพรุ) เนื่องจากได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองและเทคโนโลยี เทศบาลนครหาดใหญ่และปริมณฑลได้ประสบปัญหาในการพัฒนาหลายด้าน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องจัดการให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงและสนองตอบความต้องการของชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องเตรียมการรับกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตอย่างน้อยภายในระยะ 20 ปีข้างหน้า เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลเสียหาย หรือเป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตในอนาคตของเมืองที่อยู่ใกล้กัน

ภาควิชาการออกแบบและวางผังชุมชนเมือง (มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2544 : 221-223) ศึกษาเรื่อง “ความต้องการของประชากรชุมชนบางเขน” พบว่าประชากรในเขตบางเขนมีความต้องการในเรื่องต่างๆ ดังนี้

1. การปรับปรุงโครงข่ายของถนน
2. การแก้ไขปัญหาการจราจร
3. ดูแลรักษาคลอง
4. การควบคุมหมู่บ้านจัดสรรและชุมชนแออัด
5. สวนสาธารณะและสนามกีฬา
6. การบริการทางด้านสาธารณสุขอื่นๆ

อภิชาติ เชิดชัยภูมิ (2546 : 82-95) ศึกษาเรื่อง “ความต้องการของประชาชนในการบริการของเทศบาลเมืองคูคต อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี” พบว่าด้านปัจจัยบุคคล ได้แก่ เพศ รายได้ อาชีพ ระดับการศึกษา และสถานภาพการสมรสไม่มีความสัมพันธ์กับความต้องการของประชาชนในการรับบริการของเทศบาลเมืองคูคต ยกเว้นอายุ ส่วนระดับการศึกษาที่สูงมีความต้องการในการรับบริการของเทศบาลเมืองคูคตมากกว่าระดับการศึกษาที่ต่ำ ส่วนระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชนไม่มีความสัมพันธ์กับความต้องการของประชาชนในการรับบริการของเทศบาลเมืองคูคต

ปรารธนา ทองศิริ (2547 : 62-74) ศึกษาเรื่อง “ความสอดคล้องของโครงการหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนกับความต้องการของประชาชนในการพัฒนา : ศึกษากรณีจังหวัดจันทบุรี” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับความสอดคล้องของโครงการกับความต้องการของประชาชนและปัจจัยที่มีผลกระทบต่อระดับความสอดคล้อง พบว่าความสอดคล้องของโครงการหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนกับความต้องการของประชาชนในการพัฒนาอยู่ในระดับปานกลาง ตัวแปรอิสระที่มีความสัมพันธ์กับความสอดคล้องของโครงการอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเชิงบวก ประกอบด้วย การสนับสนุนความสอดคล้อง การตัดสินใจ การมีส่วนร่วม การบริหารโครงการ เจ้าหน้าที่โครงการ และอาชีพ ส่วนตัวแปรอิสระที่ไม่มีผลกระทบต่อความสอดคล้องของโครงการ ประกอบด้วย เพศ อายุ การศึกษา รายได้ งบประมาณ และบทบาทผู้นำท้องถิ่น

มูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (2547 : 87-88) ศึกษาเรื่อง “โครงการศึกษาเชิงปฏิบัติติดตามผลการพัฒนาเมื่อนำอยู่ ชุมชนนำอยู่ ตามเป้าหมายแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9” พบว่ามีปัจจัยร่วมที่นำไปสู่การเป็นเมื่อนำอยู่ ชุมชนนำอยู่ ดังนี้

1. ภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์ของผู้นำที่สำคัญคือผู้นำในชุมชนและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตั้งใจจริง เสียสละ ทำงานอย่างต่อเนื่อง มีวิสัยทัศน์ที่เหมาะสมสอดคล้องกับศักยภาพของชุมชน
2. การบริหารจัดการที่มีการกระจายอำนาจ เป็นการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วม เริ่มตั้งแต่การวางแผน การดำเนินงาน การตรวจสอบ และการประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ
3. การมีส่วนร่วมของชุมชน เริ่มตั้งแต่การที่ชุมชนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำร่วมตรวจสอบ และร่วมรับประโยชน์
4. การสื่อสารสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของเวทีสาธารณะ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น สภาคาเฟ่ เวทีประชาคม เป็นต้น ตลอดจนการใช้เสียงตามสาย หอกระจายข่าวอินเทอร์เน็ต เป็นต้น เพื่อให้เกิดการรับรู้ข่าวสาร มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกัน

5. วัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือชักจูงให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมในพื้นที่ จนกลายเป็นพลังในการพัฒนาบ้านเมืองร่วมกัน

วิเชียร ชูเสมอ และคณะ (2547) ศึกษาเรื่อง “ลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการของประชาชนเพื่อการวิจัยและพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง” พบว่าผู้วิจัยใช้ตารางการวิเคราะห์แต่ละประเด็นปัญหาเพื่อดูความซ้ำและความถี่ของการสะท้อนปัญหาเป็นวิธีการจัดลำดับความสำคัญ ประกอบกับการพิจารณาความเป็นเอกฉันท์จากเวทีสนทนากลุ่มและการพิจารณาวัตถุประสงค์ของโครงการพัฒนาลุ่มน้ำปากพนังอันเนื่องมาจากพระราชดำริมาประกอบเพื่อให้น้ำหนักความสำคัญของปัญหา ปัญหาที่ประชาชนให้ข้อมูลในเวทีสนทนากลุ่มสะท้อนตรงกันทุกเวที ในแต่ละเวทีเห็นพ้องเป็นเอกฉันท์ และเป็นประเด็นปัญหาที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง ได้จัดเป็นปัญหาที่สำคัญสูงสุด

ทองสวรรค ปัญญาวิจิตร (2549 : 83-33) ศึกษาเรื่อง “ความต้องการและการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การพัฒนาและบริหารตัวเมืองเวียงจันทน์” พบว่าระดับความต้องการของประชาชนต่อการดำเนินงานของอปบ. แบ่งตามภูมิลำเนาในภาพรวมทุกด้านอยู่ในระดับมาก เรียงตามลำดับจากมากไปหาน้อย คือด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการบริการ และด้านสิ่งแวดล้อม ระดับความต้องการของประชาชนต่อการดำเนินงานของอปบ. แบ่งตามสภาพชุมชนอยู่ในระดับปานกลาง คือด้านการบริการและด้านโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนด้านสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับมาก เมื่อเปรียบเทียบความต้องการและการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินงานอปบ. ในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการบริการ และด้านการมีส่วนร่วม จำแนกตามปัจจัยทางภูมิศาสตร์และปัจจัยส่วนบุคคลทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านการบริการ พบว่าประชาชนที่มีความแตกต่างกันในสภาพชุมชนและรายได้มีความต้องการและการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จากการศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมาข้างต้น สามารถนำมาสรุปเชิงพรรณนาและอธิบาย (Descriptive-explanatory Research) เพื่อศึกษาถึงระดับความต้องการของประชาชน และความสอดคล้องของความต้องการกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลเมืองบ้านพรุได้ต่อไป