



รูปแบบการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้นำชุมชนในการบริหารงาน  
ของผู้บริหารเทศบาลนครเชียงราย

PATTERN PARTICIPATION OF COMMUNITIES LEADERS IN  
THE EXECUTIVE BOARD ADMINISTRATION UNDER  
SUPERVISION OF CHIANG RAI MUNICIPALITY

อัมรินทร์ มณีรัตน์

รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2551

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

รูปแบบการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้นำชุมชนในการบริหารงาน  
ของผู้บริหารเทศบาลนครเชียงราย

PATTERN PARTICIPATION OF COMMUNITIES LEADERS IN  
THE EXECUTIVE BOARD ADMINISTRATION UNDER  
SUPERVISION OF CHIANG RAI MUNICIPALITY

อัมรินทร์ มณีรัตน์

การศึกษาโดยอิสระนี้เสนอต่อมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงเพื่อเป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2551

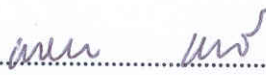
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

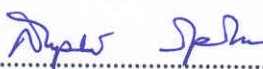
รูปแบบการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้นำชุมชนในการบริหารงาน  
ของผู้บริหารเทศบาลนครเชียงราย

อัมรินทร์ มณีรัตน์

การศึกษาโดยอิสระนี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต  
2551

คณะกรรมการสอบการศึกษาโดยอิสระ

  
.....ประธานกรรมการ  
(ดร. ผณินทรา ชีรานนท์)

  
.....กรรมการ  
(ดร. สรบุศย์ รุ่งโรจน์สุวรรณ)

  
.....กรรมการ  
(อาจารย์พรณภา ชินทรเดชา)

  
.....กรรมการ  
(อาจารย์พลวัฒน์ ประพัฒน์ทอง)

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาโดยอิสระนี้สำเร็จสมบูรณ์ได้ ด้วยความกรุณาและความช่วยเหลือด้านการให้คำปรึกษาและแนะนำจาก อาจารย์ ดร.ผณิตรา ชีรานนท์ ประธานกรรมการสอบ อาจารย์ ดร.สรนุศย์ รุ่งโรจน์สุวรรณ อาจารย์พลวัฒน์ ประพัฒน์ทอง อาจารย์พรรภา ชินทรเดชา อาจารย์ที่ปรึกษาในการค้นคว้าโดยอิสระ ผู้ซึ่งกรุณาให้ความรู้ ชี้แนะ ให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษา และตรวจแก้ไขจนการศึกษาโดยอิสระนี้เสร็จสมบูรณ์ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณ คณาจารย์สำนักศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ที่ให้ความรู้ด้าน การบริหารจัดการ ระเบียบวิธีวิจัยและวิชาต่าง ๆ ที่ใช้ในการศึกษาโดยอิสระแก่ผู้เขียน นายสมพงษ์ กุลวงศ์ นายกเทศมนตรีนครเชียงราย ประธานชุมชนทั้ง 60 ชุมชน ในเขตเทศบาลนครเชียงราย รวมทั้งเจ้าหน้าที่สำนักวิชาศิลปศาสตร์ และเจ้าหน้าที่ส่วนประสานงานบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงทุกท่าน ที่ช่วยเหลือเป็นอย่างดี รวมทั้งกำลังใจจากเพื่อนร่วมงานและเพื่อนร่วมรุ่นทุกท่าน

ขอขอบพระคุณสำหรับกำลังใจที่ยิ่งใหญ่ ความสนับสนุน ความช่วยเหลือในทุก ๆ ด้าน จากสมาชิกในครอบครัวของผู้เขียน ซึ่งเป็นส่วนอย่างยิ่งที่ช่วยให้การศึกษาและการวิจัยฉบับนี้สำเร็จ ลุล่วง และทุกแรงใจที่ผลักดันให้การศึกษาโดยอิสระนี้เสร็จสมบูรณ์

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการศึกษาครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรที่เกี่ยวข้องและผู้สนใจทั่วไป หากมีสิ่งผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับและขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

จ.ส.อ.อัมรินทร์ มณีรัตน์

|                     |                                                                                      |               |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| ชื่อเรื่อง          | รูปแบบการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้นำชุมชนในการบริหารงานของ<br>ผู้บริหารเทศบาลนครเชียงราย |               |
| ชื่อผู้เขียน        | จ.ส.อ. อัมรินทร์ มณีรัตน์                                                            |               |
| หลักสูตร            | รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต                                                             |               |
| คณะกรรมการที่ปรึกษา | ดร.สรนุศย์ รุ่งโรจน์สุวรรณ                                                           | ประธานกรรมการ |
|                     | อาจารย์พลวัฒน์ ประพัฒน์ทอง                                                           | กรรมการ       |
|                     | อาจารย์พรรณภา ชินทรเดชา                                                              | กรรมการ       |

### บทคัดย่อ

รายงานการศึกษาโดยอิสระนี้มีความมุ่งหมายหลักสองประการ ประการแรกเพื่อศึกษา รูปแบบมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้นำชุมชนเมือง ผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท และกลุ่มผู้นำชุมชนชนบท ที่มีต่อการบริหารงานของ คณะผู้บริหารเทศบาลเชียงราย ในเรื่องการมีส่วนร่วมด้านการเมืองการปกครอง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านศาสนาและความเชื่อ ด้านศิลปะและวัฒนธรรม และด้านการศึกษา ประการที่สองเพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรค ของกลุ่มผู้นำชุมชนทั้ง 3 กลุ่ม ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบของการทำแผนทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการเมืองการปกครอง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านศาสนาและความเชื่อ ด้านศิลปะและวัฒนธรรม และด้านการศึกษาของคณะผู้บริหาร เทศบาลนครเชียงรายโดยการเก็บตัวอย่างจากผู้นำชุมชน (ประธานชุมชน) ทั้ง 60 ชุมชน ในเขตเทศบาลนครเชียงราย

ผลการศึกษาพบว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้นำชุมชนเกี่ยวกับการบริหารงานของบริหารเทศบาลนครเชียงราย ทั้งสามกลุ่มผู้นำชุมชน (กลุ่มผู้นำชุมชนเมือง กลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท และกลุ่มผู้นำชุมชนชนบท) มีความต้องการเข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการเกี่ยวกับด้านการศึกษามากที่สุด สาเหตุที่กลุ่มผู้นำชุมชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการบริหารงานของ คณะผู้บริหารเทศบาลนครเชียงราย เพราะคิดว่าไม่ได้รับผลประโยชน์ แนวทางแก้ไขปัญหาคือกลุ่มผู้นำชุมชนทั้ง 3 กลุ่ม ส่วนใหญ่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบของมีส่วนร่วมในการ

บริหารงาน ของผู้บริหารเทศบาลนครเชียงราย คือ ให้กลุ่มผู้นำชุมชนเสนอโครงการหรือกิจกรรมที่กลุ่ม  
ผู้นำชุมชนและประชาชนต้องการ

**คำสำคัญ:** การมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้นำชุมชน / การปกครองท้องถิ่น / เทศบาลนครเชียงราย



|                                |                                                                                                                                 |             |
|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Independent Study Title</b> | Pattern Participation of Communities Leaders in The Executive Board Administration Under Supervision of Chiang Rai Municipality |             |
| <b>Author</b>                  | 1MSGT Ammarin Maneerat                                                                                                          |             |
| <b>Degree</b>                  | Master of Public Administration                                                                                                 |             |
| <b>Supervisory Committee</b>   | Dr. Sorbud Rungrojsuwan                                                                                                         | Chairperson |
|                                | Lecturer Pollavat Praphattong                                                                                                   | Member      |
|                                | Lecturer Panapa Chintaradeja                                                                                                    | Member      |

## ABSTRACT

The purpose of this study was to 1) identify the patterns of Chiang Rai community leaders' participation in the administration of Chiang Rai Municipality Executive Board regarding to political affairs, economic affairs, social affairs, religious or beliefs affairs, art and cultural affairs, and Educational affairs 2) to find out the problems and the obstacles of the community leaders in the participation in the 6 domains' planning of Chiang Rai Municipality Executive Board : political affairs, economic affairs, social affairs, religious or beliefs affairs, arts and cultural affairs and educational affairs the data of study were collected from the interview with the 60 Chiang Rai Community Leaders in the Chiang Rai Municipality

The results of the study indicated that the needs of the three groups of Chiang Rai Community Leader for the participation in project formulation were at the highest level. The major cause which The Chiang Rai Community Leaders has not participated in the administration of the Chiang Rai Municipality Executive Board was that they did not get a profit. Therefore, there needs to be a greater participation between the Chiang Rai Municipality Executive Board and those three groups of Community Leaders it is suggested that the three groups of Community Leaders are to submit the projects or the activities related to their people's needs in order to improve their

participation in the administration of the Chiang Rai Municipality Executive Board in terms planning and budgeting

**Keywords:** People's Participation / Local Government / Chiang Rai Municipality





## สารบัญ

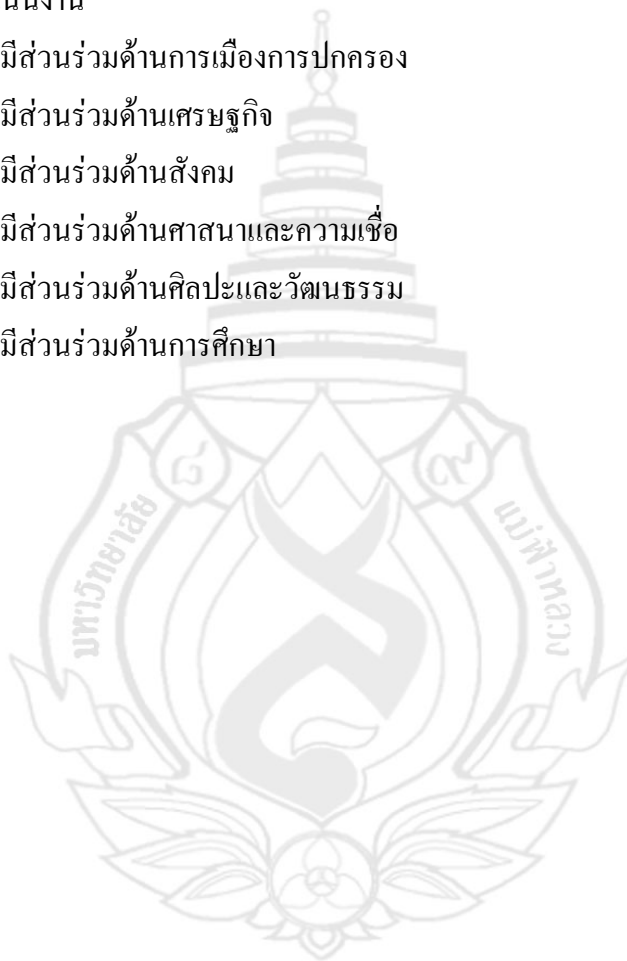
|                                             | หน้า |
|---------------------------------------------|------|
| กิตติกรรมประกาศ                             | ค    |
| บทคัดย่อภาษาไทย                             | ง    |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ                          | ฉ    |
| สารบัญตาราง                                 | ญ    |
| สารบัญภาพ                                   | ฎ    |
| <br>                                        |      |
| บทที่                                       |      |
| 1 บทนำ                                      | 1    |
| 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา          | 1    |
| 1.2 วัตถุประสงค์                            | 5    |
| 1.3 ขอบเขตการศึกษา                          | 5    |
| 1.4 สมมุติฐานการวิจัย                       | 7    |
| 1.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา                    | 7    |
| 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ               | 8    |
| 1.7 คำนิยามศัพท์                            | 9    |
| <br>                                        |      |
| 2 ทฤษฎีและแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา            | 11   |
| 2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม | 11   |
| 2.2 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง                 | 14   |
| <br>                                        |      |
| 3 วิธีดำเนินการวิจัย                        | 16   |
| 3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล                     | 16   |
| 3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา              | 22   |
| 3.3 แผนการดำเนินงาน                         | 24   |

## สารบัญ ( ต่อ)

|                                                                             | หน้า      |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล</b>                                               | <b>25</b> |
| 4.1 ด้านการเมืองการปกครอง                                                   | 25        |
| 4.2 ด้านเศรษฐกิจ                                                            | 28        |
| 4.3 ด้านสังคม                                                               | 31        |
| 4.4 ด้านศาสนาและความเชื่อ                                                   | 35        |
| 4.5 ด้านศิลปะและวัฒนธรรม                                                    | 39        |
| 4.6 ด้านการศึกษา                                                            | 43        |
| <b>5 สรุปอภิปรายผลของการศึกษา และข้อเสนอแนะ</b>                             | <b>47</b> |
| 5.1 ระเบียบการวิจัย                                                         | 47        |
| 5.2 สรุปการศึกษา                                                            | 48        |
| 5.3 อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ                                          | 52        |
| 5.4 ข้อเสนอแนะสำหรับการบริหารจัดการเทศบาล                                   | 55        |
| 5.5 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป                                          | 55        |
| <b>บรรณานุกรม</b>                                                           | <b>57</b> |
| <b>ภาคผนวก</b>                                                              | <b>61</b> |
| ภาคผนวก ก แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี                      | 61        |
| ภาคผนวก ข แนวคิดการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่ง<br>ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 | 66        |
| ภาคผนวก ค ความหมายของการกระจายอำนาจ                                         | 73        |
| <b>ประวัติผู้เขียน</b>                                                      | <b>75</b> |

## สารบัญตาราง

| ตาราง                                        | หน้า |
|----------------------------------------------|------|
| 3.3 แผนการดำเนินงาน                          | 24   |
| 4.1 รูปแบบการมีส่วนร่วมด้านการเมืองการปกครอง | 28   |
| 4.2 รูปแบบการมีส่วนร่วมด้านเศรษฐกิจ          | 31   |
| 4.3 รูปแบบการมีส่วนร่วมด้านสังคม             | 35   |
| 4.4 รูปแบบการมีส่วนร่วมด้านศาสนาและความเชื่อ | 39   |
| 4.5 รูปแบบการมีส่วนร่วมด้านศิลปะและวัฒนธรรม  | 42   |
| 4.6 รูปแบบการมีส่วนร่วมด้านการศึกษา          | 46   |



ฉ

## สารบัญภาพ

รูป

หน้า

1.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา

8



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

##### 1.1.1 ประวัติการจัดตั้งเทศบาลนครเชียงราย

เทศบาลนครเชียงราย ตั้งอยู่ เลขที่ 59 ถนนอุตรกิจ ตำบลเวียง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย ได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลเมืองเชียงรายตามพระราชกฤษฎีกา ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 2 หน้า 2029 ลงวันที่ 25 มีนาคม 2478 มีพื้นที่ 1.2 ตารางกิโลเมตร และเทศบาลได้ดำเนินการขยายเขตเทศบาลครั้งที่ 2 ตามพระราชกฤษฎีกาประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 72 ตอนที่ 63 ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2498 รวมมีพื้นที่เพิ่มขึ้นเป็น 2.6245 ตารางกิโลเมตร ต่อมาได้ดำเนินการขยายเขตครั้งที่ 3 ตามพระราชกฤษฎีกา ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 98 ตอน 115 ลงวันที่ 28 กันยายน 2519 รวมมีพื้นที่ 10.65 ตารางกิโลเมตร และเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2538 ที่ผ่านมาได้รับการขยายเขตอีกครั้ง ตามพระราชกฤษฎีกา ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 112 ตอนที่ 40 ก ลงวันที่ 24 กันยายน 2538 ทำให้เขตเทศบาลขยายเพิ่มจากเดิมอีก 6 เท่าเป็นมีพื้นที่ทั้งสิ้น 60.85 ตารางกิโลเมตร ต่อมากระทรวงมหาดไทย ได้มีประกาศเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลเมืองเชียงรายเป็นเทศบาลนครเชียงราย เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2547 โดยมีแนวเขตและแผนที่ตามเดิม

ตั้งแต่ได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลเมืองเชียงรายตั้งแต่ปี 2478 จนถึงยกฐานะเป็นเทศบาลนครเชียงราย จนถึงปัจจุบัน (ปี 2551) มีคณะผู้บริหารจำนวน 25 ชุด ผู้ศึกษาได้รับเลือกตั้งเป็นประธานชุมชนตั้งแต่ปี 2538 – 2551 ซึ่งในขณะนั้นมี นายวันชัย จงสุทธานามณี เป็นนายกเทศมนตรี ได้มีการยกเลิกตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามเทศบัญญัติ ประธานชุมชน มีฐานะทางพฤกษกรรมเทียบเท่าผู้ใหญ่บ้าน แต่ในทางนิติบัญญัติ ไม่มีกฎหมายรองรับ เหมือนผู้ใหญ่บ้าน ในขณะที่ผู้ศึกษาได้รับเลือกตั้งเป็นประธานชุมชนคนห้า ได้พบปะพูดคุยกับประธานชุมชนทั้ง 60 ชุมชน ส่วนใหญ่ไม่ทราบถึงการบริหารงานของคณะผู้บริหาร ซึ่งมีนายวันชัย จงสุทธานามณี เป็นนายกเทศมนตรี นโยบาย / แผนของเทศบาลนครเชียงรายถูกกำหนดโดยฝ่ายบริหารโดยที่ประธานชุมชนไม่มีส่วนร่วมในรูปแบบของการวางแผนการปฏิบัติ การติดตามผล และการประเมินผล เป็นการบริหารแบบรวมอำนาจ ผู้นำ

ชุมชนไม่ได้รับสิทธิ์ให้ไปมีส่วนร่วมในการเขียนโครงการ/แผนที่ทาวชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงราย ที่ความต้องการให้เทศบาลนครเชียงรายเข้าไปดำเนินการเพื่อสนองความต้องการให้กับประชาชนใน ชุมชนนั้น เช่น ชุมชนเด่นห้า มีความต้องการให้เทศบาลสนับสนุนโครงการก่อสร้างเส้นทางจากชุมชน เด่นห้าไปชุมชนหนองเหียงระยะทาง 500 ม. ทางชุมชนเด่นห้าได้ร่วมกับชุมชนหนองเหียง ได้ร่วม จัดทำแผนร่วมกันตั้งแต่ปี 2540 และได้รับอนุมัติโครงการเมื่อปี 2542 งบประมาณจำนวน 1,200,000 บาท แต่ได้ถูกผู้บริหารนำไปพัฒนาให้กับชุมชนอื่น ทำให้ประชาชนเกิดความไม่พอใจ และได้มี หนังสือถึงผู้บริหารขอให้ชี้แจงเหตุการณ์การนำไปใช้ในโครงการอื่น จนถึงปัจจุบันยังไม่ได้รับคำชี้แจง ทำให้นำส่วนใหญ่ได้ปรึกษาหารือ เมื่อมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผน จะมีการนำเสนอให้ เทศบาลนครเชียงรายบริหารจัดการใน 6 ด้าน คือ ด้านการเมืองการปกครอง ด้านเศรษฐกิจ ด้าน สังคม ด้านศาสนาและความเชื่อ ด้านศิลปะและวัฒนธรรม และด้านการศึกษา

ต่อมาเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2551 ได้มีการเลือกตั้งนายกเทศบาลนครเชียงราย นายสมพงษ์ กุลวงศ์ ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศบาลมาตรินนครเชียงราย โดยชูนโยบาย มีความ โปร่งใส ประหยัด ตรวจสอบได้ และได้นำรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 มาตรา 78 ได้กำหนดให้ รัฐต้องกระจายอำนาจ ทำให้เทศบาลนครเชียงรายได้เปลี่ยนภาพลักษณ์จากการสร้างภาพ กลับสู่การ ดำเนินนโยบายที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการดำเนินนโยบายสาธารณะและได้นำหลัก ธรรมาภิบาล มาใช้ในบริหารเทศบาลนครเชียงราย

1.1.2 หลักธรรมาภิบาล หมายถึง แนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศทั้ง ภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชนและภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ใน ความ ถูกต้องเป็นธรรม ตามหลักพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนี้

1. หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หลักนิติธรรม หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรือ อำนาจของ ตัวบุคคล จะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม และความยุติธรรม รวมทั้งมีความรัดกุมและ รวดเร็วด้วย

2. หลักคุณธรรม (Morality) หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้อง ดี งาม การส่งเสริม ให้นุเคราะห์พัฒนาตนเอง ไปพร้อมกัน เพื่อให้บุคลากรมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบ วินัย ประกอบอาชีพสุจริต เป็นนิสัย ประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส (Accountability) หลักความโปร่งใส หมายถึง ความโปร่งใส พอเทียบได้ว่ามีความหมาย ตรงข้าม หรือเกือบตรงข้าม กับการทุจริต คอร์รัปชั่น โดยที่เรื่องทุจริต คอร์รัปชั่น ให้มี ความหมายในเชิงลบ และความน่าสะพรึงกลัวแฝงอยู่ ความโปร่งใสเป็นคำศัพท์ที่ ให้แง่บวกในเชิงบวก และให้ความสนใจในเชิงสงบสุข ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้สะดวก

และเข้าใจง่าย และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องอย่างชัดเจนในการนี้ เพื่อเป็น สหกรณ์เกษตรกรที่ปฏิบัติงานให้มีความโปร่งใส ขออัญเชิญพระราชกระแสรับสั่งในองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภูมิพลอดุลยเดชมหาราช ที่ได้ทรงมีพระราชกระแสรับสั่ง ได้แก่ ผู้ที่มีความสุจริต และบริสุทธิ์ใจ แม้จะมีความรู้น้อยก็ยอมทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวมได้มากกว่าผู้ที่มีความรู้มาก แต่ ไม่มีความสุจริต ไม่มีความบริสุทธิ์ใจ

4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การให้โอกาส ให้บุคลากรหรือผู้มี ส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมทางการ บริหารจัดการเกี่ยวกับการตัดสินใจใน เรื่องต่าง ๆ เช่น เป็นคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และหรือ คณะทำงานโดยให้ข้อมูล ความคิดเห็น แนะนำ ปรีกษา ร่วมวางแผนและร่วมปฏิบัติ

5. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนัก ในสิทธิและหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาการบริหารจัดการ การ กระตือรือร้นในการแก้ปัญหา และเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง รวมทั้งความกล้าที่จะยอมรับ ผลดีและผลเสียจากกระทำของตนเอง

6. หลักความคุ้มค่า (Cost – effectiveness or Economy) หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้ บุคลากรมีความประหยัด ใช้วัสดุอุปกรณ์อย่างคุ้มค่า และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

1.1.3 เทศบาลนครเชียงรายได้แบ่งชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงรายออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1. ชุมชนเมือง โดยใช้เกณฑ์แบ่งของชุมชนเมืองความหนาแน่นของประชากร 3,001 คน / ตารางกิโลเมตร รายได้ของประชากร 7,001 บาท / ครอบครัว / เดือน อาชีพของประชากรส่วนใหญ่ รับราชการ ลูกจ้าง ค้าขาย ฯ และสภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่อยู่ในย่านธุรกิจ ไม่มีพื้นที่สำหรับ ประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรมจำนวน 10 ชุมชน ประกอบด้วย ชุมชนเจ็ดยอด ชุมชนสันตสุข ชุมชนวัดศรี เกิด ชุมชนสันโค้งน้อย ชุมชนสันโค้งหลวง ชุมชนเด่นห้า ชุมชนสันป่าหนาด ชุมชนสันคอกช้าง ชุมชนกองยาว ชุมชนประตูเชียงใหม่

2. ชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท โดยใช้เกณฑ์ความหนาแน่นของประชากร 2, 501 – 3,000 คน / ตารางกิโลเมตร รายได้ของประชากร 5,001 – 7,000 บาท / ครอบครัว / เดือนอาชีพของประชากร รับจ้าง ค้าขาย ฯ สภาพภูมิประเทศอยู่รอบ ๆ ย่านธุรกิจ มีพื้นที่ประมาณ 30 % ที่สามารถประกอบ อาชีพด้านเกษตรกรรมได้จำนวน ชุมชน ประกอบด้วย 27 ชุมชน ชุมชนสันป่าก่อเหนือ ชุมชนราช เดชดำรงค์ ชุมชนวัดพระแก้ว ชุมชนดอยทอง ชุมชนรั้วเหล็กโรงฆ่าสัตว์ ชุมชนรั้วเหล็ก ชุมชน เกาะลอย ชุมชนเทิดพระเกียรติ ชุมชนหนองบัว ชุมชนศรีทรายมูล ชุมชนสันเมืองเหล็ก ชุมชน สันป่าก่อไทยใหญ่ ชุมชนแควหมาย ชุมชนริมน้ำกก ชุมชนกกโท้ง ชุมชนมุสลิมกกโท้ง ชุมชน

เกาะทอง ชุมชนหนองบัว ชุมชนสวริมกรณ (หน้าสนามกีฬา) ชุมชนร่องปลาขาว ชุมชนสันจี้  
เป้า ชุมชนสันกลาง ชุมชนบ้านไร่ ชุมชนป่าล้าน ชุมชนสันหนอง ชุมชนป่าดิ่ง ชุมชนสันสลี

3. ชุมชนชนบท โดยใช้เกณฑ์ความหนาแน่นของประชากร ต่ำกว่า 2,500 คน / ตารางกิโลเมตร รายได้ของประชากรต่ำกว่า 5,000 บาท / ครอบครัว / เดือน อาชีพของประชากร รับจ้าง และเกษตรกรรม ฯ สภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่ประมาณ 70 % เป็นพื้นที่ด้านเกษตรกรรม จำนวน 23 ชุมชน ประกอบด้วย ชุมชนบ้านคอย ชุมชนห้วยปลากั้ง ชุมชนน้ำลัด ชุมชนบ้านใหม่ ชุมชนป่าดิ่งริมกก ชุมชนสันตันเปา ชุมชนสันตาลเหลือง ชุมชนร่องเสือเต้น ชุมชนฝางหมื่น ชุมชนป่าแดง ชุมชนศูนย์วิจัยพืชสวน ชุมชนห้วยฝาย ชุมชนหนองปิง ชุมชนหนองเหียง ชุมชนวัดใหม่ หน้าค่าย ชุมชนฮ่องดี ชุมชนป่าจั่ว ชุมชนคอยเขาควาย ชุมชนคอยพระบาท ชุมชนรอยพระพุทธรบาท ชุมชนแม่กรณ์ ชุมชนคอยสะเก็น ชุมชนทิวรัตน์

ที่ผ่านมากลุ่มผู้นำชุมชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมทั้ง 6 ด้าน ประกอบด้วย ด้านการเมือง การปกครอง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านศาสนาและความเชื่อ ด้านศิลปะและวัฒนธรรม และ ด้านการศึกษา ทำให้กลุ่มผู้นำชุมชนและประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงรายส่วนใหญ่คิดว่าการ จัดทำโครงการหรือกิจกรรมทั้ง 6 ด้าน เป็นหน้าที่ของคณะผู้บริหารเทศบาลนครเชียงราย เพราะ คณะผู้บริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติชุดก่อน (ปี 2547 – 2550) มาจากกลุ่มการเมืองกลุ่มเดียว

การเข้ามามีส่วนร่วมของกลุ่มผู้นำชุมชน (ประธานชุมชน) ในเขตเทศบาลนครเชียงราย ทั้ง 60 ชุมชน ทั้ง 6 ด้าน ประกอบด้วย ด้านการเมืองการปกครอง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้าน ศาสนาและความเชื่อ ด้านศิลปะและวัฒนธรรม และด้านการศึกษาโดยเข้ามามีส่วนร่วมในการ จัดทำโครงการหรือกิจกรรม ร่วมคิดร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตามและประเมินผล ทั้ง 6 ด้าน น่าจะเป็นส่วนสำคัญยิ่งที่จะเป็นแนวทาง ในการพัฒนาการบริหารจัดการ การวางแผน การกำหนดนโยบายสาธารณะ ตามหลักแนวคิดระบบราชการยุคใหม่ ใช้หลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี(Good Governance) ด้านการบริหารจัดการ ให้มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส รับผิดชอบ ต่อผู้ให้บริการ ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น มีคุณภาพมาตรฐาน รวมถึงเพื่อหาแนวทาง ให้กลุ่มผู้นำชุมชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การกำหนดแผนและนโยบาย และติดตาม ตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารงาน เทศบาลนครเชียงรายเพื่อเป็นตัวอย่างที่ดี แก่การบริหารงาน ขององค์การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น



## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้นำชุมชนในชุมชนเมือง ชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท และชุมชนชนบทที่มีต่อการบริหารงานของ คณะผู้บริหารเทศบาลนครเชียงราย ในเรื่องรูปแบบการมีส่วนร่วมด้านการเมืองการปกครองด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านศาสนาและความเชื่อ ด้านศิลปะและวัฒนธรรม และด้านการศึกษา

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะของกลุ่มผู้นำชุมชนทั้ง 3 กลุ่มในการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบของการทำแผน การปฏิบัติ การติดตามผล และการประเมินผล ทั้ง 6 ด้าน คือ ด้านการเมืองการปกครอง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านศาสนาและความเชื่อ ด้านศิลปะและวัฒนธรรม และด้านการศึกษาของคณะผู้บริหารเทศบาลนครเชียงราย

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

### 1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาการเรื่องมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้นำชุมชนในชุมชนเมืองชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท และชุมชนชนบทในการบริหารงานของคณะผู้บริหารเทศบาลนครเชียงราย ใน 6 ด้าน ได้แก่

1. ด้านการเมืองการปกครอง
2. ด้านเศรษฐกิจ
3. ด้านสังคม
4. ด้านศาสนาและความเชื่อ
5. ด้านศิลปะ และวัฒนธรรม
6. ด้านการศึกษา

### 1.3.2 ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้กลุ่มตัวอย่างจากประธานชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงรายจำนวน 60 ชุมชน (60 คน) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในพื้นที่เทศบาลนครเชียงราย

เทศบาลนครเชียงรายได้แบ่งชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงรายออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1. ชุมชนเมือง โดยใช้เกณฑ์แบ่งของชุมชนเมืองความหนาแน่นของประชากร 3,001 คน / ตารางกิโลเมตร รายได้ของประชากร 7,001 บาท / ครอบครัว/เดือน อาชีพของประชากรส่วนใหญ่ รับราชการ ลูกจ้าง ค้าขาย ฯ และสภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่อยู่ในย่านธุรกิจไม่มีพื้นที่สำหรับประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรมจำนวน 10 ชุมชน ประกอบด้วย ชุมชนเจ็ดยอดชุมชนสันตสุข ชุมชนวัดศรีเกิด ชุมชนสันโค้งน้อย ชุมชนสันโค้งหลวง ชุมชนเด่นห้า ชุมชนสันป่าหนาด ชุมชนสันคอกช้าง ชุมชนกองยาว ชุมชนประดู่เชียงใหม่

2. ชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท โดยใช้เกณฑ์ความหนาแน่นของประชากร 2,501 – 3,000 คน / ตารางกิโลเมตร รายได้ของประชากร 5,001 – 7,000 บาท / ครอบครัว / เดือน อาชีพของประชากร รับจ้าง ค้าขาย ฯ สภาพภูมิประเทศอยู่รอบ ๆ ย่านธุรกิจ มีพื้นที่ประมาณ 30 %ที่สามารถประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรมได้จำนวน ชุมชน ประกอบด้วย 27 ชุมชน ชุมชนสันป่าก่อเหนือ ชุมชนราชเดชดำรงค์ ชุมชนวัดพระแก้ว ชุมชนคอยทอง ชุมชนรั้วเหล็กโรงฆ่าสัตว์ ชุมชนรั้วเหล็ก ชุมชนเกาะลอย ชุมชนเกิดพระเกียรติ ชุมชนหนองบัว ชุมชนศรีทรายมูล ชุมชนสันเมืองเหล็ก ชุมชนสันป่าก่อใหญ่ ชุมชนแควหมาย ชุมชนริมน้ำกก ชุมชนกกไทรงาม ชุมชนมุสลิมกกไทรงาม ชุมชนเกาะทอง ชุมชนหนองบัว ชุมชนสายวิมกรณ ( หน้าสนามกีฬา ) ชุมชนร่องปลาขาว ชุมชนสันจี่เป้า ชุมชนสันกลาง ชุมชนบ้านไร่ ชุมชนป่าล้าน ชุมชนสันหนอง ชุมชนป่าดิ่ง ชุมชนสันสลี

3. ชุมชนชนบท โดยใช้เกณฑ์ความหนาแน่นของประชากร ต่ำกว่า 2,500 คน / ตารางกิโลเมตร รายได้ของประชากรต่ำกว่า 5, 000 บาท / ครอบครัว / เดือน อาชีพของประชากร รับจ้าง และเกษตรกรรมฯ สภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่ประมาณ 70 % เป็นพื้นที่ด้านเกษตรกรรมจำนวน 23 ชุมชน ประกอบด้วย ชุมชนบ้านคอย ชุมชนห้วยปลากั้ง ชุมชนน้ำลัด ชุมชนบ้านใหม่ ชุมชนป่าดิ่งริมกก ชุมชนสันตันเปา ชุมชนสันตาลเหลือง ชุมชนร่องเสือเต้น ชุมชนฝั้งหมื่น ชุมชนป่าแดง ชุมชนศูนย์วิจัยพืชสวน ชุมชนหัวฝาย ชุมชนหนองปิง ชุมชนหนองเหียง ชุมชนวัดใหม่ หน้าค่าย ชุมชนฮ่อถี่ ชุมชนป่าจั่ว ชุมชนคอยเขาควาย ชุมชนคอยพระบาท ชุมชนรอยพระพุทธรบาท ชุมชนแม่กรณ์ ชุมชนคอยสะเก็น ชุมชนทวิรัตน์

## 1.4 สมมุติฐานการวิจัย

กลุ่มผู้นำในชุมชนเมือง กลุ่มผู้นำในชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท และกลุ่มผู้นำในชุมชนชนบท มีความต้องการการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงาน ของคณะผู้บริหารเทศบาลนครเชียงราย ในด้านการเมืองการปกครอง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านศาสนาและความเชื่อ ด้านศิลปะและวัฒนธรรม และด้านการศึกษา ที่ต่างกัน

## 1.5 กรอบแนวความคิดในการศึกษา

จากทฤษฎีของนักวิชาการพอสรุปและนำมาเป็นแนวคิดในการวิจัยรูปแบบการมีส่วนร่วมออกได้เป็น 2 ด้าน

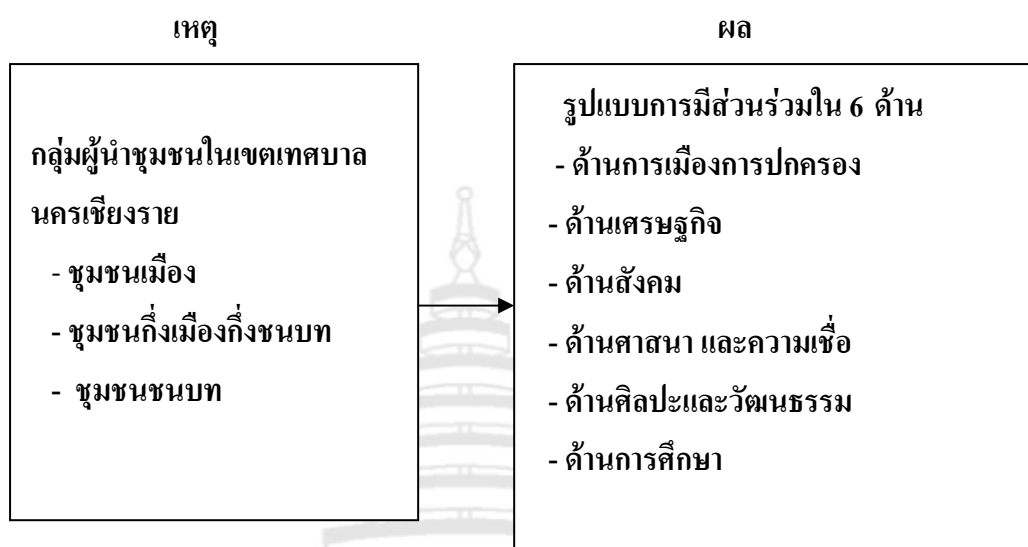
1. ปัจจัยด้านชุมชนเมือง ชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท ชุมชนชนบท
2. ปัจจัยด้านการเมือง การปกครอง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านศาสนาและความเชื่อ ด้านศิลปะและวัฒนธรรม และด้านการศึกษา

1.5.1 กรอบปัจจัยด้านเหตุ ได้แก่ปัจจัยด้านชุมชนเมือง ชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท ชุมชนชนบท

1.5.2 กรอบปัจจัยด้านผล คือรูปแบบการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้นำชุมชนในชุมชนเมือง ชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท และชุมชนชนบท ที่มีต่อการบริหารของคณะผู้บริหารงานเทศบาลนครเชียงราย ใน 6 ด้าน ได้แก่

1. ด้านการเมือง การปกครอง
2. ด้านเศรษฐกิจ
3. ด้านสังคม
4. ด้านศาสนาและความเชื่อ
5. ด้านศิลปะและวัฒนธรรม
6. ด้านการศึกษา

กรอบแนวคิดการศึกษานำมาเขียนกรอบแนวคิดได้ดังนี้



รูปที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบรูปแบบความต้องการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงรายที่มีต่อการบริหารงานของผู้บริหารเทศบาลนครเชียงราย ในด้านการเมืองการปกครอง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านศาสนาและความเชื่อ ด้านศิลปะและวัฒนธรรม และด้านการศึกษา

1.6.2 ทำให้ทราบถึงปัญหา และอุปสรรค ของรูปแบบการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้นำชุมชนที่มีต่อการบริหารงานของผู้บริหารเทศบาลนครเชียงราย

1.6.3 ทำให้ทราบข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา รูปแบบการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้นำชุมชนที่มีต่อการบริหารงานของผู้บริหารเทศบาลนครเชียงราย ผลการศึกษาค้นคว้าจะเป็นประโยชน์สำหรับหน่วยงานที่สนใจ เพื่อนำข้อมูลจากผลการศึกษา ไปใช้เป็นแนวทางในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้นต่อไป

## 1.7 นิยามศัพท์

**การมีส่วนร่วม** หมายถึง การที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ตั้งแต่การระบุปัญหา การวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหา การดำเนินการแก้ไขปัญหา การติดตามผล และการได้ร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการ

**กลุ่มผู้นำชุมชนเทศบาลนครเชียงราย** หมายถึง ประธานชุมชน ประธานแม่บ้านที่ได้รับเลือกจากประชาชนในชุมชนเทศบาลนครเชียงรายจำนวน 60 ชุมชน (ผู้นำชุมชนมีความ 3 กลุ่ม กลุ่มผู้นำชุมชนเมือง กลุ่มผู้นำชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท กลุ่มผู้นำชุมชนชนบท) ประธาน อสม. และประธาน อปพร. ได้รับเลือกจากสมาชิก อสม. และสมาชิก อปพร. ของชุมชนเทศบาลนครเชียงราย ทั้ง 60 ชุมชน

**การมีส่วนร่วมด้านการเมืองการปกครอง** หมายถึง กลุ่มผู้นำชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมจัดทำโครงการ หรือกิจกรรมเกี่ยวกับด้านการเมืองการปกครอง ร่วมคิดร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตามประเมินผลในโครงการหรือกิจกรรมเกี่ยวกับด้านการเมืองการปกครอง เช่น กิจกรรมด้านโครงสร้างพื้นฐาน (ถนน ไฟฟ้า ประปา) เป็นต้น

**การมีส่วนร่วมทางด้านเศรษฐกิจ** หมายถึง กลุ่มผู้นำชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมจัดทำโครงการ หรือกิจกรรมเกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจ ร่วมคิดร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตามประเมินผลในโครงการหรือกิจกรรมเกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจ เช่น โครงการส่งเสริมหัตถกรรมพื้นบ้าน (เครื่องจักสาน ทอผ้าพื้นเมือง) เป็นต้น

**การมีส่วนร่วมทางด้านสังคม** หมายถึง กลุ่มผู้นำชุมชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมจัดทำโครงการ หรือกิจกรรมเกี่ยวกับด้านสังคม ร่วมคิดร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตามประเมินผลในโครงการหรือกิจกรรมเกี่ยวกับด้านสังคม เช่น โครงการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ผู้ติดเชื่อเอดส์ ผู้พิการ เป็นต้น

**การมีส่วนร่วมทางด้านศาสนาและความเชื่อ** หมายถึง กลุ่มผู้นำชุมชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมจัดทำโครงการหรือกิจกรรมเกี่ยวกับด้านสังคม ร่วมคิดร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตามประเมินผลในโครงการหรือกิจกรรมเกี่ยวกับ ด้านศาสนาและความเชื่อ เช่น โครงการจัดกิจกรรมวันมาฆบูชา วันวิสาขบูชา เป็นต้น

**การมีส่วนร่วมทางด้านศิลปะและวัฒนธรรม** หมายถึง กลุ่มผู้นำชุมชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมจัดทำโครงการหรือกิจกรรมเกี่ยวกับด้านศิลปะและวัฒนธรรม ร่วมคิดร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตามประเมินผล ในโครงการหรือกิจกรรมเกี่ยวกับด้านศิลปะและวัฒนธรรม เช่น โครงการเผยแพร่ภูมิปัญญาท้องถิ่น (การทำสาล้อย ช่อ ช้าง) เป็นต้น

**การมีส่วนร่วมทางการศึกษา** หมายถึง กลุ่มผู้นำชุมชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมจัดทำ  
ที่มีโครงการหรือกิจกรรมเกี่ยวกับด้านการศึกษา ร่วมคิดร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วม  
ติดตามประเมินผล ในโครงการหรือกิจกรรมเกี่ยวกับด้านการศึกษา เช่น โครงการร่วมบริหารจัดการ  
โรงเรียนเทศบาลทั้ง 7 โรง เป็นต้น

**ชุมชนเมือง** หมายถึง ชุมชนที่ประชาชนมีรายได้ตั้งแต่ 7,001 บาท / ครอบครัว / เดือน  
ขึ้นไป และประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับราชการ ลูกจ้าง ค้าขาย ฯ

**ชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท** หมายถึง ชุมชน ที่ประชาชนมีรายได้ 5,001 – 7,000 บาท / ครอบครัว  
/ เดือน และประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ ค้าขาย รับจ้าง ฯ

**ชุมชนชนบท** หมายถึง ชุมชนที่ประชาชนมีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาท /ครอบครัว / เดือน  
และประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้าง และเกษตรกรรม ฯ



## บทที่ 2

### ทฤษฎีและแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบการปกครองตนเอง(Local Self Government) ได้มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายไว้ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
2. เอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม (Participation)

แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงราย มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาทางด้านการเมือง สังคม เศรษฐกิจศาสนาและวัฒนธรรม หรือในด้านอื่น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และชุมชน ไม่ใช่เป็นเรื่องใหม่ แต่เป็นเรื่องที่พยายามทำกันมาหลายทศวรรษ แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน เกิดจากปัญหาความล้มเหลว ในการดำเนินงานพัฒนาในอดีตที่ให้ความสำคัญกับบทบาทของคนภายในชุมชน และละเลยศักยภาพและความสามารถของคนในชุมชน นำมาซึ่งความสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของคนในชุมชน นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้นความเคลื่อนไหวและหันมาทบทวนประสิทธิภาพการพัฒนามาที่ผ่านมา ได้ข้อสรุปว่าประชาชนควรเป็นผู้กำหนดเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนาโดยเฉพาะในกระบวนการพัฒนาได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาและแสวงหาทางออกด้วยตัวเองรวมทั้งการตัดสินใจและการประเมินผลด้วยตนเองว่าดีหรือไม่ดี ซึ่งในที่นี้ได้นำเสนอประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมต่าง ๆ ดังนี้

### 2.1.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

นักวิชาการหลายท่านทั้งชาวไทย และชาวต่างประเทศได้ให้ความหมายของ “ การมีส่วนร่วม ” สรุปได้ดังนี้

การมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่มการพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติ การร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ การติดตามผลและประเมินผล ที่จะเกิดผลกระทบมาถึงประชาชนเอง เพื่อก่อให้เกิดการเรียนรู้ด้วยตนเอง และนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เพื่อการพัฒนาและแลกเปลี่ยน ให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการ โดยการกระทำของกลุ่มหรือองค์กร หาทางเลือกในการแก้ปัญหาและตัดสินใจ ตามวิถีทางประชาธิปไตย เพื่อบรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์ร่วมกัน ( ยุวัฒน์ วุฒิมณี, 2526: 25) (อภิชัย พันธเสน, 2539: 164) และ (พรณิภา โสทธิพันธุ์, 2543: 21)

### 2.1.2 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของมนุษย์ในการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ มีนักสังคมวิทยาและนักจิตวิทยาได้ทำการศึกษาและกล่าวถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม

#### 1. ทฤษฎีการมีส่วนร่วม ( Participation Theory)

ในการดำเนินกิจการต่างๆ ภายในสังคมให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ได้นั้น สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่ต้องคำนึงถึง คือทฤษฎีการมีส่วนร่วม ซึ่งนักวิชาการได้ให้ความเห็น รูปแบบการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 4 ขั้นตอนคือ

1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาของชาวชนบท ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนแรกที่สำคัญที่สุด เพราะถ้าประชาชนยังไม่สามารถเข้าใจปัญหาและสาเหตุของปัญหาด้วยตัวของเขาเอง กิจกรรมต่างๆ ที่ตามมาก็ไร้ประโยชน์เพราะชาวชนบทจะขาด ความเข้าใจและมองไม่เห็นความสำคัญของกิจกรรมนั้น สิ่งหนึ่งที่แน่นอนที่สุดคือชาวชนบทเป็นผู้อยู่กับปัญหาและรู้จักปัญหาของตนเองดีที่สุด แต่มนุษย์ย่อมจะยังมองปัญหาของตนไม่ชัดเจน จนกว่าจะมีเพื่อนมาช่วยให้ตนวิเคราะห์ถึงปัญหา และสาเหตุของปัญหาของตนได้เด่นชัดยิ่งขึ้น

2) การมีส่วนร่วมในการวางแผนการดำเนินกิจกรรม การวางแผนดำเนินกิจกรรมเป็นขั้นตอนต่อไปที่ขาดไม่ได้เพราะถ้าหากเจ้าหน้าที่หรือนักพัฒนาต้องการเพียงแต่ผลงาน การพัฒนาวัตถุให้เสร็จสิ้นโดยฉับไว ก็จะดำเนินกิจกรรมการวางแผนงานเสียด้วยตนเอง ผลที่ตามมาคือต่อไปเมื่อขาดหน้าที่ชาวชนบทก็ไม่สามารถจะดำเนินการวางแผนได้ด้วยตนเองอาจจะมีความยากลำบากที่จะผลักดันให้เจ้าหน้าที่หรือนักพัฒนาทำหน้าที่เป็นเพียงเพื่อนของชาวชนบทในการช่วยกันวางแผนงานเพราะชาวชนบททั่วไป มีการศึกษาน้อยแต่ถ้าเราไม่ให้ชาวชนบทได้มีส่วนร่วมในขั้นตอนนี้โอกาสที่ชาวชนบทจะได้รับการศึกษาและพัฒนาตนเองในการวางแผนการดำเนินงานก็



หมดไป เจ้าหน้าที่หรือนักพัฒนาควรจะตั้งใจให้ได้ว่าการศึกษาดังกล่าวต้องเริ่มความยากง่าย เร็วช้า จากระดับผู้ที่ได้รับการศึกษามีใช้จากระดับความรู้ ความสามารถของตน

3) การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน ชาวชนบทมีทรัพยากรที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการปฏิบัติงานได้ เพราะจากประสบการณ์การทำงานชนบทอย่างน้อยชาวชนบทมีแรงงานของตนเป็นขั้นต่ำที่สุดที่สามารถจะเข้าร่วมได้ในหลายๆ แห่ง ชาวชนบทสามารถจะเข้าร่วมได้ในหลายๆ แห่งชาวชนบทสามารถจะเข้าร่วมลงทุนในกิจกรรมหลายๆ ประเภทได้ การร่วมลงทุนและการปฏิบัติงานจะทำให้ชาวชนบทคิดต้นทุนให้กับตนเองในการดำเนินงานและจะระมัดระวังรักษากิจกรรมที่สร้างขึ้นเพราะเขาจะมีความรู้สึกมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ นอกจากนั้นการร่วมปฏิบัติงานด้วยตนเองได้เรียนรู้การดำเนินกิจกรรมอย่างใกล้ชิดและเมื่อเห็นประโยชน์ก็จะสามารถดำเนินกิจกรรมชนิดนั้นด้วยตนเองต่อไปได้

4) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะถ้าหากการติดตามงานและการประเมินผลงานจากการมีส่วนร่วมของชาวชนบทจะทำให้ชาวชนบทประเมินตนเองว่างานที่ทำไปนั้นได้รับผลดีได้รับประโยชน์หรือไม่อย่างใดซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินกิจกรรมอย่างเดียวกันในโอกาสต่อไป ( ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์, 2531) (เจมส์ คีดี ปิ่นทอง, 2547) (Cohen & Uphoff อ้างถึงใน นารีนาด เทียนวิหาร, 2547)

## 2. รูปแบบและลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน

นักวิชาการได้กล่าวถึงรูปแบบและลักษณะ การมีส่วนร่วมของประชาชนดังนี้

- 1) แบบการจัดการคนให้เข้าร่วม โดยคัดเลือกจากตัวแทนของประชาชน ไม่ได้มีการเลือกตั้ง และไม่มีอำนาจอะไร
- 2) แบบตอบสนองหรือค่อยเป็นค่อยไป ผู้เชี่ยวชาญจากส่วนกลางบอกว่าจะต้องทำอะไร ไม่มีการสะท้อนความเห็นจากประชาชน
- 3) แบบการขอคำปรึกษาหารือโดยองค์กรภายนอกเป็นผู้ที่ระบุปัญหากระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล และควบคุมการวิเคราะห์ข้อมูลโดยไม่ได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน
- 4) แบบการร่วมตามหน้าที่ หรือภารกิจที่กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยรวมเป็นกลุ่ม เพื่อช่วยวิเคราะห์ปัญหาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ประชาชนอาจต้องเข้าร่วมอย่างแข็งขัน ร่วมตัดสินใจ แต่คำตอบหลักสุดท้ายมักกำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว โดยหน่วยงานภายนอก
- 5) แบบแข่งขัน ร่วมในการวิเคราะห์ และพัฒนาแผนปฏิบัติการ และศักยภาพของกลุ่มองค์กรท้องถิ่น โดยกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน ใช้วิธีการที่หลากหลายจากหลายสาขา

6) แบบสมัครใจทำเอง ประชาชนเป็นผู้คิดริเริ่มได้อย่างอิสระ ประชาชนอาจติดต่อประสานหน่วยงานภายนอกมาช่วยแนะนำโดยยังสามารถควบคุมการจัดการและใช้ทรัพยากรได้ (กรณีศึกษา ชมดี, 2524:13) (เพิ่มศักดิ์ มกรารมย์, 2543: 11)

### 3. ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

การพัฒนาท้องถิ่นจะต้องพัฒนาเป็นไปตามขั้นตอนเพื่อให้ประชาชน ได้เข้าร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผน และสร้างรูปแบบวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชน ในส่วนนี้มีผู้ให้ความหมายของขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พุทธศักราช 2540) นอกเหนือจากการมีส่วนร่วมด้านวิธีการเลือกตั้งรัฐธรรมนูญยังให้สิทธิโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อีกหลายประการที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ไม่เคยระบุไว้ สรุปได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมดังนี้

- 1) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมคิด
- 2) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- 3) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการลงมือกระทำปฏิบัติ
- 4) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและประเมินผล

(แนว โสคติพันธุ์ (2534:13-14) และจันทนา สุทธิจรีและคณะ(2543:422-425)

### 4. ปัจจัยที่มีผลต่อรูปแบบการมีส่วนร่วม ของประชาชน

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 2 ปัจจัย

- 1) ปัจจัยส่วนบุคคล เช่น รายได้ ระดับการศึกษา สถานภาพส่วนบุคคล
- 2) ปัจจัยทางสังคม เช่น การได้รับรู้ การชักชวนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ การ

ชักชวนจากเพื่อนบ้าน ความเชื่อถือต่อผู้นำในหมู่บ้าน ความต้องการความสัมพันธ์ที่ดีกับเพื่อนบ้าน ความต้องการยอมรับนับถือ( ศุภฤกษ์ โรจนธรรม, 2532: 43) (วิทวัส แก้วทะนง, 2541)

## 2.2 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทั้ง 4 ภาคของประเทศไทยประกอบด้วยกรณีศึกษาภาคกลาง จังหวัดพระนครศรีอยุธยากรณีศึกษาภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่ กรณีศึกษาภาคใต้ จังหวัดสงขลา และกรณีศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดนครราชสีมา ได้แสดงให้เห็นถึงรูปแบบ และระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบกิจกรรมและการดำเนินงานของ อบต. อันมีความแตกต่างกันในแต่ละภาค อย่างไรก็ตาม

ในส่วนของความคล้ายคลึงกัน ของปรากฏการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนที่สามารถพบเห็นได้ อย่างชัดเจนเช่นเดียวกันโดยมีเป็นประเด็นดังต่อไปนี้ การร้องเรียน / ร้องทุกข์ของประชาชน ต่อ การบริหารดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่เป็นพื้นที่การศึกษาในแต่ละภาค พบว่า ประเด็นในการร้องเรียน / ร้องทุกข์ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ อบต. ที่มีจุดคล้ายคลึงกันอยู่มาก โดยประเด็นการร้องเรียนที่พบได้มากที่สุดในทุกภาค คือ การจัดบันทึกการประชุมไม่ตรงกับ ข้อความจริง การเปลี่ยนแปลงมติของที่ประชุมชาวบ้านในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของ อบต. การหลอกลวงให้ชาวบ้านเซ็นชื่อเข้าไปใช้เป็นมติของประชุมชาวบ้าน จัดทำโครงการไม่ตรงกับ แผนพัฒนาตำบลด้านการมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร กล่าวคือ ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วม ในการรับรู้ข่าวสารข้อมูลมากนัก เนื่องจาก อบต. กระทำการเพียงติดประกาศแจ้งข่าวสารซึ่งไม่ เป็นการกระตุ้นการมีส่วนร่วมของชุมชน ข้อสังเกตที่น่าสนใจจากการศึกษาในภาคเหนือนี้ คือ อบต. ใน 4 ตำบลใช้การติดประกาศและทักท้วงว่าเป็นการแจ้งข้อมูลข่าวสารให้ชุมชนรับรู้แล้ว ด้านการมีส่วนร่วมในการประชุมเสนอแผนพัฒนาตำบล พบว่าปัจจัยทางวัฒนธรรมมีผลต่อการเข้า ร่วมของประชาชน กล่าวคือ บางตำบล ชุมชนไม่นิยมเข้าร่วมการประชุม แบบประชุมแบบมีวาระ อย่างเป็นทางการด้านการมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง และการตรวจรับ กล่าวคือ ถึงแม้ประชาชนจะ ถูกกำหนดให้มีส่วนร่วมในการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจรับ แต่ตัวแทนประชาชนที่เข้า ร่วมก็จะเป็นประชาชนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด ในฐานะเพื่อน เครือญาติ ผู้มีผลประโยชน์ได้เป็น กรรมการพบความคล้ายคลึงกัน ของปรากฏการณ์การมีส่วนร่วมของสมาชิก อบต. และในบางกรณี ประชาชนตัวแทนได้รับการแต่งตั้งโดยตนเองไม่รู้ตัวก็ต่อเมื่อร่วมกรรมการ อบต. ขอให้ลงชื่อตรวจ รับ ด้านการมีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการของ อบต. ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับที่ต่ำ ด้วย ปัจจัยแตกต่างกันไป เช่น การบริหารภายในองค์การ โดยเฉพาะในระบบราชการของรัฐ เป็นสิ่งที่ ประชาชนไม่อยากจะเข้าไปยุ่งเกี่ยว เนื่องจากไม่ต้องการเสียเวลาในการประกอบอาชีพ ( นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ, 2546)

ผู้ศึกษาใช้ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของเจมส์ คัลตี้ ปิ่นทอง มาเป็นรูปแบบในการศึกษารูปแบบ การมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้นำชุมชนต่อการบริหารงานของเทศบาลนครเชียงราย ว่ามีความสอดคล้อง หรือแตกต่างกันกับการศึกษาครั้งนี้หรือไม่ แล้วนำผลที่ได้จากการศึกษามาสรุพอภิปรายผล เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงต่อไป

## บทที่ 3

### วิธีดำเนินการวิจัย

#### 3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาเรื่องรูปแบบการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้นำชุมชนที่มีต่อการปฏิบัติงานของ  
ผู้บริหารเทศบาลนครเชียงราย ได้กำหนดวิธีการศึกษาวิจัยด้วยระเบียบวิจัยเชิงคุณภาพดังนี้

##### 3.1.1 การจัดทำคำถามในการสัมภาษณ์

เตรียมเนื้อหาการสัมภาษณ์รูปแบบการมีส่วนร่วมในการวางแผน การปฏิบัติ การติดตาม  
ผล การประเมินผล ใน 6 ด้าน ด้านการเมืองการปกครอง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านศาสนา  
และความเชื่อ ด้านศิลปะและวัฒนธรรม และด้านการศึกษา

##### 3.1.2 การคัดเลือกผู้เข้าร่วมกระบวนการสัมภาษณ์

1. คัดเลือกจากประธานชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงรายจำนวน 60 ชุมชน เป็น  
ตัวแทนของประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงราย ซึ่งผู้นำชุมชนทั้ง 60 ชุมชน ได้รับการเลือกตั้งมา  
จากประชาชนทั้ง 60 ชุมชน โดยแบ่งออกเป็น 4 เขต ดังนี้

เขต 1 ประกอบด้วยชุมชนเกาะลอย ชุมชนดอยทอง ชุมชนทิวรัตน์ ชุมชน  
เทพพระเกียรติ ชุมชนน้ำลัด ชุมชนบ้านดอย ชุมชนบ้านใหม่ ชุมชนป่าจั่ว ชุมชนราชเดชดำรง  
ชุมชนวัดพระแก้ว ชุมชนห้วยปลากั้ง และชุมชนฮ้องลี

เขต 2 ประกอบด้วยชุมชนมุสลิมกกไ้ทั้ง ชุมชนกองยาว ชุมชนเกาะทอง ชุมชน  
แควหวาย ชุมชนเจ็ดยอด ชุมชนบ้านไร่ ชุมชนป่าแดง ชุมชนป่าดิงริมกก ชุมชนฝั้หมื่น ชุมชน  
กกไ้ทั้ง ชุมชนร่องเสือเต้น ชุมชนไร่เหล็ก ชุมชนไร่เหล็ก (โรงฆ่าสัตว์) ชุมชนริมน้ำกก ชุมชนวัด  
ศรีเกิด ชุมชนสันตันเปา ชุมชนสันตาลเหลือง และชุมชนสันสุข

เขต 3 ประกอบด้วยชุมชนดอยสะเก็น ชุมชนป่าดิง ชุมชนป่าส้าน ชุมชนร่อง  
ปลาค้าว ชุมชนศรีทรายมูล ชุมชนสวยริมกรณ์ (สนามกีฬา) ชุมชนสันกลาง ชุมชนสันจี้เป้า  
ชุมขนสันคอกช้าง ชุมชนสันป่าก่อ ชุมชนสันป่าก่อไทยใหญ่ ชุมชนสันป่าก่อเหนือ ชุมชนสันป่า  
หนาด ชุมชนสันสลี ชุมชนสันหนอง ชุมชนสันเมืองเหล็ก และชุมชนหนองบัว

เขต 4 ประกอบด้วยชุมชนคอยเขาควาย ชุมชนคอยพระบาท ชุมชนเด่นห้า ชุมชนประตู่เชียงใหม่ ๑ ชุมชนแม่กรณ์ ชุมชนรอยพระพุทธรบาท ชุมชนวัดใหม่หน้าค่าย ชุมชนสันโค้งน้อย ชุมชนสันโค้งหลวง ชุมชนหนองปิง ชุมชนหนองเหียง ชุมชนศูนย์วิจัยพืชสวน ชุมชนหัวฝาย

การเลือกตั้งแบ่งการเลือกตั้งใช้เวลาเลือกตั้ง 2 วัน วันที่ 19 ก.ค.2551 เลือกตั้งประธานชุมชนในเขต 1 และ 2 และในวันที่ 20 ก.ค.2551 เลือกตั้งประธานชุมชนในเขต 3 และ 4 ตั้งแต่เวลา 08:00 – 15:00 น. นับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้ง ประกาศผลรับรองอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2551 (วิธีการเลือกตั้งมีวิธีการขั้นตอนเช่นเดียวกับการเลือกตั้งทั่วไป ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีอายุตั้งแต่ 18 ปี ขึ้นไป และมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านไม่น้อยกว่า 3 เดือน)

2. ผู้นำชุมชนทั้ง 60 ชุมชน สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม โดยอาศัยเกณฑ์ความหนาแน่นของประชากร รายได้ของประชากร อาชีพ สภาพภูมิประเทศ

1) ชุมชนเมือง โดยใช้เกณฑ์แบ่งของชุมชนเมืองความหนาแน่นของประชากร 3,001 คน / ตารางกิโลเมตร รายได้ของประชากร 7,001 บาท / ครอบครัว / เดือน อาชีพของประชากรส่วนใหญ่ รับราชการ ลูกจ้าง ค้าขาย ๑ และสภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่อยู่ในย่านธุรกิจ ไม่มีพื้นที่สำหรับประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม จำนวน 10 ชุมชน ประกอบด้วย ชุมชนเจ็ดยอดชุมชนสันตูด ชุมชนวัดศรีเกิด ชุมชนสันโค้งน้อย ชุมชนสันโค้งหลวง ชุมชนเด่นห้า ชุมชนสันป่าหนาด ชุมชนสันคอกช้าง ชุมชนกองยาว ชุมชนประตู่เชียงใหม่

2) ชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท โดยใช้เกณฑ์ความหนาแน่นของประชากร 2,501 – 3,000 คน / ตารางกิโลเมตร รายได้ของประชากร 5,001 – 7,000 บาท / ครอบครัว / เดือน อาชีพของประชากร รับจ้าง ค้าขาย ๑ สภาพภูมิประเทศอยู่รอบ ๆ ย่านธุรกิจ มีพื้นที่ประมาณ 30 % ที่สามารถประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม จำนวน 27 ชุมชน ประกอบด้วย ชุมชนสันป่าก่อเหนือ ชุมชนราชเดชดำรง ชุมชนวัดพระแก้ว ชุมชนคอยทอง ชุมชนรั้วเหล็กโรงฆ่าสัตว์ ชุมชนรั้วเหล็ก ชุมชนเกาะลอย ชุมชนเทิดพระเกียรติ ชุมชนหนองบัว ชุมชนศรีทรายมูล ชุมชนสันเมืองเหล็ก ชุมชนสันป่าก่อไทยใหญ่ ชุมชนแควหมาย ชุมชนริมน้ำกก ชุมชนกกไ้ทั้ง ชุมชนมุสลิมกกไ้ทั้ง ชุมชนเกาะทอง ชุมชนหนองบัว ชุมชนสวয়ริมกรณ์ (หน้าสมานกีฬา) ชุมชนร่องปลาข้าว ชุมชนสันจี๋เป้า ชุมชนสันกลาง ชุมชนบ้านไร่ ชุมชนป่าล้าน ชุมชนสันหนอง ชุมชนป่าดิ่ง ชุมชนสันสลี

3) ชุมชนชนบท โดยใช้เกณฑ์ความหนาแน่นของประชากร ต่ำกว่า 2,500 คน / ตารางกิโลเมตร รายได้ของประชากรต่ำกว่า 5,000 บาท / ครอบครัว / เดือน อาชีพของประชากรรับจ้าง และเกษตรกรรม ๑ สภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่ประมาณ 70 % เป็นพื้นที่ด้านเกษตรกรรมจำนวน 27 ชุมชน ประกอบด้วย ชุมชนสันป่าก่อเหนือ ชุมชนราชเดชดำรง ชุมชน

วัดพระแก้ว ชุมชนคอยทอง ชุมชนรั้วเหล็กโรงฆ่าสัตว์ ชุมชนรั้วเหล็ก ชุมชนเกาะลอย ชุมชน  
เทิดพระเกียรติ ชุมชนหนองบัว ชุมชนศรีทรายมูล ชุมชนสันเมืองเหล็ก ชุมชนสันป่าก่อไทยใหญ่  
ชุมขนแควหมาย ชุมชนริมน้ำกก ชุมชนกกไ้ทั้ง ชุมชนมุสลิมกกไ้ทั้ง ชุมชนเกาะทอง ชุมชน  
หนองบัว ชุมชนสวยริมกรณ์ (หน้าสนามกีฬา) ชุมชนร่องปลาข้าว ชุมชนสันจี๋เป้า ชุมชนสัน  
กลาง ชุมชนบ้านไร่ ชุมชนป่าล้าน ชุมชนสันหนอง ชุมชนป่าดิ่ง ชุมชนสันสลี

### 3.1.3 การจัดกระบวนการกลุ่ม

ทางผู้ศึกษาได้ประสานขอใช้สถานที่จากเทศบาลนครเชียงราย และได้รับความอนุเคราะห์  
จากนายสมพงษ์ ภูหลวงศ์ นายกเทศมนตรีนครเชียงราย และได้รับอนุญาตให้ใช้ห้องประชุมของ  
เทศบาลนครเชียงราย และได้ทำหนังสือเรียนเชิญประธานชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงรายทั้ง 60  
ชุมชน เข้าร่วมประชุมสัมมนาในวันที่ 27 สิงหาคม 2551 เวลา 09:00 – 12:00 น.

ผู้ศึกษาได้จัดสถานที่หน้าห้องประชุมฯ มีการตั้งโต๊ะสำหรับผู้เข้าร่วมสัมมนาลงทะเบียน  
3 จุด โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้นำชุมชนเมือง กลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท และ  
กลุ่มผู้นำชุมชนชนบท ตั้งแต่เวลา 08:00 -09:00 น.

กลุ่มผู้นำชุมชนเมืองจำนวน 10 ชุมชน ประกอบด้วยชุมชนเจ็ดยอด ชุมชนสันสุด  
ชุมขนวัดศรีเกิด ชุมชนสันโค้งน้อย ชุมชนสันโค้งหลวง ชุมชนเด่นห้า ชุมชนสันป่าหนาด ชุมชน  
สันคอกช้าง ชุมชนกองยาว ชุมชนประดู่เชิงใหม่ ฯ ได้รับความอนุเคราะห์จากประธานชุมชนเจ็ด  
ยอด ช่วยอำนวยความสะดวกให้กับประธานชุมชนเมืองในการลงทะเบียน

กลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท จำนวน 27 ชุมชน ประกอบด้วย ชุมชนสันป่าก่อ  
เหนือ ชุมชนราชเดชดำรง ชุมชนวัดพระแก้ว ชุมชนคอยทอง ชุมชนรั้วเหล็กโรงฆ่าสัตว์ ชุมชนรั้ว  
เหล็ก ชุมชนเกาะลอย ชุมชนเทิดพระเกียรติ ชุมชนหนองบัว ชุมชนศรีทรายมูล ชุมชนสันเมือง  
เหล็ก ชุมชนสันป่าก่อไทยใหญ่ ชุมชนแควหมาย ชุมชนริมน้ำกก ชุมชนกกไ้ทั้ง ชุมชนมุสลิมกก  
ไ้ทั้ง ชุมชนเกาะทอง ชุมชนหนองบัว ชุมชนสวยริมกรณ์ (หน้าสนามกีฬา) ชุมชนร่องปลาข้าว  
ชุมขนสันจี๋เป้า ชุมชนสันกลาง ชุมชนบ้านไร่ ชุมชนป่าล้าน ชุมชนสันหนอง ชุมชนป่าดิ่ง  
ชุมขนสันสลี ได้รับความอนุเคราะห์จากประธานชุมชนสันป่าก่อเหนือ ช่วยอำนวยความสะดวก  
ให้กับประธานชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบทในการลงทะเบียน

กลุ่มผู้นำชุมชนชนบท จำนวน 27 ชุมชน ประกอบด้วย ชุมชนสันป่าก่อเหนือ ชุมชน  
ราชเดชดำรงค์ ชุมชนวัดพระแก้ว ชุมชนคอยทอง ชุมชนรั้วเหล็กโรงฆ่าสัตว์ ชุมชนรั้วเหล็ก  
ชุมขนเกาะลอย ชุมชนเทิดพระเกียรติ ชุมชนหนองบัว ชุมชนศรีทรายมูล ชุมชนสันเมืองเหล็ก  
ชุมขนสันป่าก่อไทยใหญ่ ชุมชนแควหมาย ชุมชนริมน้ำกก ชุมชนกกไ้ทั้ง ชุมชนมุสลิมกกไ้ทั้ง  
ชุมขนเกาะทอง ชุมชนหนองบัว ชุมชนสวยริมกรณ์ (หน้าสนามกีฬา) ชุมชนร่องปลาข้าว ชุมชน

สันจี๊เป้า ชุมชนสันกลาง ชุมชนบ้านไร่ ชุมชนป่าล้าน ชุมชนสันหนอง ชุมชนป่าดิง ชุมชนสันสลี ได้รับความอนุเคราะห์จากประธานชุมชนบ้านใหม่ อำนวยความสะดวกให้กับประธานชุมชนชนบทในการลงทะเบียน

ผู้เข้าร่วมประชุมมาพร้อม ในเวลา 09:30 น. ผู้ศึกษาได้กล่าวเปิดสัมมนา และกล่าวต้อนรับผู้เข้าร่วมสัมมนาทั้ง 60 ชุมชน ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษารูปแบบมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้นำชุมชนในชุมชนเมือง ชุมชนกึ่งเมือง กึ่งชนบท และชุมชนชนบทที่มีต่อการบริหารงานของ คณะผู้บริหารเทศบาลนครเชียงราย ในรูปแบบการมีส่วนร่วมด้านการเมืองการปกครองด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านศาสนาและความเชื่อ ด้านศิลปะและวัฒนธรรม และด้านการศึกษา

2. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะของกลุ่มผู้นำชุมชนทั้ง 3 กลุ่มในการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบของการทำแผนทั้ง 6 ด้าน ด้านการเมืองการปกครอง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านศาสนาและความเชื่อ ด้านศิลปะและวัฒนธรรม และด้านการศึกษาของคณะผู้บริหารเทศบาลนครเชียงราย

### 3.1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1. ทำให้ทราบรูปแบบการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงราย ที่มีต่อการบริหารงานของผู้บริหารเทศบาลนครเชียงราย ในด้านการเมืองการปกครอง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านศาสนาและความเชื่อ ด้านศิลปะและวัฒนธรรม และด้านการศึกษา

2. ทำให้ทราบถึงปัญหา และอุปสรรคของรูปแบบการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้นำชุมชนที่มีต่อการบริหารงานของผู้บริหารเทศบาลนครเชียงราย

3. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะในการแก้ไข้ปัญหา รูปแบบการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้นำชุมชนที่มีต่อการบริหารงานของผู้บริหารเทศบาลนครเชียงราย ผลการศึกษาครั้งนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับหน่วยงานที่สนใจ เพื่อนำข้อมูลจากผลการศึกษา ไปใช้เป็นแนวทางในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้นต่อไป

### 3.1.5 การจัดรูปแบบการสัมมนา ได้จัดแยกออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1. กลุ่มผู้นำชุมชนเมืองจำนวน 10 ชุมชน นั่งด้านซ้ายของห้องประชุม ทางกลุ่มได้คัดเลือกให้ประธานชุมชนเจ็ดยอด เป็นประธานกลุ่ม ประธานชุมชนวัดศรีเกิด เป็นเลขากลุ่ม

2.. กลุ่มผู้นำชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบทจำนวน 27 ชุมชน นั่งตรงกลางของห้องประชุม ทางกลุ่มได้คัดเลือก ประธานชุมชนสันป่าก่อเหนือ เป็นประธานกลุ่ม ประธานชุมชนสวยมกรณ (สนามกีฬา) เป็นเลขากลุ่ม

3. กลุ่มผู้นำชุมชนชนบท จำนวน 23 ชุมชน นั่งด้านขวาของห้องประชุม ทางกลุ่ม ได้คัดเลือกประธานชุมชนบ้านใหม่ เป็นประธานกลุ่ม ประธานชุมชนป่าตึงริมกก เป็นเลขากลุ่ม ผู้ศึกษาให้แต่ละกลุ่มใช้เวลาแสดงความคิดเห็น ความต้องการในรูปแบบการเข้าไปมีส่วนร่วมกลุ่มละ 30 นาที และให้จัดตัวแทนอภิปรายกลุ่มละ 1 คน ๆ ละ 15 นาที

#### 3.1.6 เนื้อหาของกระบวนการกลุ่มของรูปแบบการมีส่วนร่วมใน 6 ด้าน

1. ด้านการเมืองการปกครอง
2. ด้านเศรษฐกิจ
3. ด้านสังคม
4. ด้านศาสนาและความเชื่อ
5. ด้านศิลปะและวัฒนธรรม
6. ด้านการศึกษา

ความต้องการรูปแบบของกลุ่มผู้นำชุมชนเมือง กลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท และกลุ่มผู้นำชุมชนชนบท ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบด้านต่อไปนี้ ( การวางแผน การปฏิบัติ การติดตามผล และการประเมินผล ) ด้านใดบ้าง สาเหตุความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบด้านนั้น ๆ เพราะอะไร

#### 3.1.7 การเก็บข้อมูล

1. ใช้เทปบันทึกเสียง
2. ใช้โทรศัพท์
3. ใช้การบันทึกข้อมูลลงในสมุดบันทึก

#### 3.1.8 การสัมภาษณ์เพิ่มเติม

ผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์เพิ่มเติมจากผู้นำทั้ง 3 กลุ่ม ดังนี้

1. กลุ่มผู้นำชุมชนเมือง สัมภาษณ์เพิ่มเติมประธานชุมชนเจ็ดยอด วันที่ 30 ส.ค. 2551 เวลา 09:00- 10:00 น. และประธานชุมชนสันโค้งหลวง วันที่ 30 ส.ค. 2551 เวลา 15:00 – 16:00 น. ในอัตราส่วน 1/5 ของชุมชนเมืองจำนวน 10 ชุมชน
2. กลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท สัมภาษณ์เพิ่มเติมประธานชุมชนราชเดช ดำรง วันที่ 1 ก.ย.51 เวลา 10:00 – 10:30 น. ประธานชุมชนสันป่าก่อเหนือ วันที่ 1 ก.ย.2551 เวลา 16:00 -17:30 น. ประธานชุมชนริมน้ำกก วันที่ 2 ก.ย.2551 เวลา 09:00 – 10:00 น. และประธานชุมชนเกาะลอย วันที่ 2 ก.ย.2551 เวลา 16:30 – 17:30 น. ในอัตราส่วน 1/7 ของชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบทจำนวน 27 ชุมชน



3. กลุ่มผู้นำชุมชนชนบท สัมภาษณ์เพิ่มเติมประธานชุมชนบ้านใหม่ วันที่ 3 ก.ย. 2551 เวลา 09:00 – 10:30 น. ประธานชุมชนป่าจิว วันที่ 3 ก.ย. 2551 เวลา 17:00 – 18:00 น. ประธานชุมชนคอยเขาควาย วันที่ 3 ก.ย. 2551 เวลา 10:30 – 11:30 น. และประธานชุมชนศูนย์วิจัยพืชสวน วันที่ 3 ก.ย. 2551 เวลา 16:00 – 17:00 น. ในอัตราส่วน 1/6 ของชุมชนชนบทจำนวน 23 ชุมชน

การสัมภาษณ์เพิ่มเติมเนื่องจากกลุ่มตัวแทนจาก 3 กลุ่ม ใน 60 ชุมชนเทศบาลนครเชียงราย ประธานชุมชน 10 ชุมชน เป็นตัวแทนประธานชุมชนที่เคยเป็นประธานชุมชนมาแล้ว 1 สมัย ( 2547 -2550 ) ปัจจุบันประธานชุมชนที่ได้รับเลือกเข้ามาเมื่อวันที่ 19 และ 20 ก.ค. 2551 จำนวน 40 คน เคยเป็นประธานชุมชนมาแล้ว 1 สมัย ( 2547 – 2550) มีความรู้เข้าใจ และสามารถให้ข้อมูลที่แท้จริง ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบการวางแผน การปฏิบัติ การติดตามผล และการประเมินผล ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในด้านการเมืองการปกครอง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านศาสนาและความเชื่อ ด้านศิลปะและวัฒนธรรม และด้านการศึกษา

### 3.1.9 การสังเกตการมีส่วนร่วม

1. กิริยาท่าทาง ผู้ศึกษาได้เฝ้าสังเกตในระหว่างกลุ่มผู้นำชุมชนทั้ง 3 กลุ่ม ( กลุ่มผู้นำชุมชนเมือง กลุ่มผู้นำชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท และกลุ่มผู้นำชุมชนชนบท ) ในขณะที่มีการรวมกลุ่มแสดงความคิดเห็นรูปแบบของการมีส่วนร่วม ใน 6 ด้าน คือ ด้านการเมืองการปกครอง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านศาสนาและความเชื่อ ด้านศิลปะและวัฒนธรรม และด้านการศึกษา แต่ละกลุ่มแสดงออกถึงความกระตือรือร้น มีการแสดงความคิดเห็นที่หลากหลาย มีการถกเถียงถึงแนวทางรูปแบบของการเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผน การปฏิบัติ การติดตามผล และการประเมินผล ประธานชุมชนทั้ง 60 ชุมชน ได้แสดงความคิดเห็น มีการพูดถึงปัญหาและความต้องการของชุมชนของตนเอง มีพูดคุยกันด้วยใบหน้าที่ยิ้มแย้ม และกล่าวว่า “ นับเป็นนิมิตหมายที่ดีที่กลุ่มผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงราย จะได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบ ในการบริหารจัดการชุมชนของตนเอง”

### 3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษานี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้กระบวนการการศึกษาจากหนังสือวิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ: การวิจัยปัญหาปัจจุบันและการวิจัยอนาคตโดยศาสตราจารย์ ดร.สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ และรองศาสตราจารย์ ดร.กรรณิการ์ สุขเกษม (2547) ดังนี้

#### 3.2.1. การสัมภาษณ์เจาะลึก

การสัมภาษณ์เจาะลึกนั้นมีจุดมุ่งหมาย เพื่อจะได้ข้อมูลที่มีประโยชน์อย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับเรื่องที่ศึกษา ได้รายละเอียดของเนื้อหาสาระเพื่อนำไปใช้ในการวิเคราะห์ โดยจะทำปึงเจกบุคคลหรือประชากรจำนวนไม่มาก การสัมภาษณ์เจาะลึกที่ได้ผลดีที่สุดควรจะเป็นแบบเผชิญหน้ากัน แต่บางสถานการณ์ทางโทรศัพท์อาจจะประสบความสำเร็จได้เช่นกัน การสัมภาษณ์เจาะลึกมักจะใช้คำถามชักใช้ติดตามประเด็น ตามแนวข้อคำถาม เพื่อให้ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลมากที่สุด และใช้ร่วมคำถามเปิด การสัมภาษณ์เจาะลึกที่ดีมักจะอาศัย ความสามารถผู้ให้สัมภาษณ์เป็นหลักในการซักถามอย่างละเอียด และความสามารถพิเศษของผู้สัมภาษณ์ ที่จะต้องเข้าใจในประเด็นหรือเรื่องที่ศึกษาอย่างแท้จริง เพื่อจะได้ซักถามให้เข้าประเด็นมากที่สุด และเปิดโอกาสให้ผู้ให้สัมภาษณ์ได้แสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เจาะลึกจะช่วยเสริมสร้าง ผลการวิจัยด้านความเข้าใจ และตีความ

การสัมภาษณ์เจาะลึกมีความคล้ายคลึงกับ การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม โดยที่พนักงานสัมภาษณ์จะเริ่มค้นแบบช้า ๆ พยายามสร้างความสัมพันธ์ที่ดี คำถามทั่วไปก่อนที่จะเข้าสู่จุดเน้นของการวิจัย โดยการสัมภาษณ์เจาะลึกที่ดีนั้นต้องมีความยืดหยุ่นและความเป็นธรรมชาติให้มากที่สุด เพื่อให้ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ตอบตามความเป็นจริงให้มากที่สุด โดยต้องมีการคัดเลือกพนักงานสัมภาษณ์ที่ดี คือ การเป็นนักฟังที่ดี และนักถามที่ดี จะต้องไม่ใส่ทัศนคติ ความคิดเห็นและความรู้สึกของตน ต้องวางใจต่อสิ่งที่เกิดขึ้น มีความอดทน สามารถสร้างบรรยากาศในการสัมภาษณ์ให้รู้สึกคล่องตัว

สิ่งที่จำเป็นและมีประโยชน์ต่อการสัมภาษณ์เจาะลึก คือ การจดบันทึกและการใช้เทปบันทึก ซึ่งจะช่วยให้รายละเอียดต่าง ๆ และผลการสัมภาษณ์สามารถวิเคราะห์โดยผู้วิจัย ซึ่งเป็นผู้เข้าใจพื้นฐานและวัตถุประสงค์ของการศึกษา การรายงานผลการค้นพบที่ดีต้องมีการจัดระบบกรอบแนวคิด รวบรวมบทสัมภาษณ์เจาะลึกที่หลากหลาย และข้อคำตอบที่น่าสนใจจะต้องนำเสนอในรายงานในรูปแบบคำพูดของผู้ให้สัมภาษณ์ เพื่อสนับสนุนบทสรุปของการวิเคราะห์

### 3.2.2 การสนทนากลุ่ม

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการสนทนากลุ่ม (Focus group) กันหลากหลายในการกล่าวถึงการนำการสนทนากลุ่มมาใช้ในการวิจัยเช่น ให้คำจำกัดความว่า เป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นแบบมีระบบ (Kitzinger, 2003) การรวบรวมพฤติกรรม (Powell, et al., 1996) สภาวะทางสังคม และปฏิสัมพันธ์ที่ติดกัน (Kitzinger, 1995) การถกอภิปรายในประเด็นเฉพาะเจาะจง (William, 2003) และการศึกษาข้อมูลเจาะลึกจากประชากรกลุ่มย่อยๆ (Bender & Ewbank, 1994) เหตุที่เรียกว่าการสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพราะไม่ได้เป็นการสัมภาษณ์เดี่ยวหรือรายบุคคลแต่เป็นกลุ่มบุคคลที่เริ่มต้นจากการสนทนาประเด็นกว้างๆ ก่อนจากนั้นกระบวนการการสนทนาจะค่อยๆ มีจุดรวม (Focus) มาที่ประเด็นที่ต้องการศึกษา (Australian Museum Research Centre, 2003)

การดำเนินการสนทนากลุ่มมีสิ่งที่จะต้องคำนึงจุดสนใจอยู่ที่การสนทนากลุ่ม จะตรวจสอบประเด็นจุดเน้นให้เคลงตามที่ต้องการหัวข้อที่จะศึกษาควรต้องอยู่ในความสนใจของทั้งผู้วิจัยและผู้เข้าร่วม ถ้ามีความสนใจการมีส่วนร่วมจะมีสูง ความปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของกลุ่มและระหว่างนักวิจัยและผู้เข้าร่วมจะมีมากขึ้น คำตอบที่ได้จะได้รายละเอียดมากกว่า

การสนทนากลุ่มเป็นการสัมภาษณ์กลุ่ม (group interview) อย่างหนึ่ง แต่มีความแตกต่างกัน การสัมภาษณ์กลุ่มเป็นการสัมภาษณ์บุคคลกลุ่มหนึ่งในเวลาเดียวกัน โดยเน้นที่ข้อคำถามและคำตอบระหว่างนักวิจัยและผู้เข้าร่วม ส่วนการสนทนากลุ่ม (Focus group) ขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันภายในกลุ่มต่อหัวข้อที่นักวิจัยนำเสนอ (Morgan, 1997) คุณสมบัติพิเศษของการสนทนากลุ่มคือรายละเอียดของข้อมูลที่ได้จากปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันของกลุ่ม

การสนทนากลุ่มเป็นวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพวิธีหนึ่งที่นิยมใช้ในการศึกษาทัศนคติและความคิดเห็นดังที่มีการพูดถึงการสนทนากลุ่มว่า “เป็นการรวบรวมข้อมูลที่ให้ความรู้ลึกถึงว่าอะไรทำให้คนคิดอย่างนั้น และอะไรเกิดขึ้นกับจิตใจและชีวิต ที่ซึ่งคำตอบไม่สามารถค้นหาได้จากการทำสำรวจ” (ASA, 1997) จุดเด่นของการสนทนากลุ่มเป็นวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพที่สามารถรวบรวมข้อมูลที่ล้ำค่า มีรายละเอียดมากกว่ากระบวนการรวบรวม (Bender, 1994) ในขณะที่ สคัทท์ (Schutt, 1999) กล่าวว่า การสนทนากลุ่มเป็นการที่กลุ่มคนจำนวนน้อยร่วมกันกับนักวิจัยอภิปรายในประเด็นที่กำหนดซึ่งอาจเป็นรายละเอียดทางด้านสังคม ทัศนคติทางการเมือง การเลือกผลผลิต เป็นต้น ในบรรยากาศที่มีความเป็นธรรมชาติมากกว่าการสัมภาษณ์รายบุคคล

การสนทนากลุ่มเป็นการสัมภาษณ์เชิงคุณภาพแบบเจาะลึกกับกลุ่มคนจำนวนน้อยที่ได้ถูกเลือกมารวมกันและถกปัญหาหัวข้อใดหัวข้อหนึ่งที่หลากหลายมากตั้งแต่เรื่องเบาๆ เช่น อาหาร การกินจนถึงเรื่องความปลอดภัยทางชีวิต เป็นการศึกษาข้อมูลอย่างลึกๆ ซึ่งเป็นรายละเอียดที่การ

วิจัยเชิงสถิติไม่สามารถติดตามและเข้าใจได้ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มช่วยอุดช่องว่างด้านข้อมูล  
ข้อสนเทศที่ขาดหายไปในการวิจัยเชิงปริมาณ (Zikmund, 1983)

### 3.3 แผนการดำเนินงาน

เริ่มตั้งแต่เดือน พฤศจิกายน 2550 ถึงเดือน ตุลาคม 2551 ตามแผนกิจกรรม ดังนี้

ตารางที่ 3.1 แผนการดำเนินงาน

| ลำดับ | กิจกรรม                              | ระยะเวลาดำเนินการ   |                    |                       |                      |                     |                     |
|-------|--------------------------------------|---------------------|--------------------|-----------------------|----------------------|---------------------|---------------------|
|       |                                      | พ.ย.-<br>ธ.ค.<br>50 | ม.ค.<br>ก.พ.<br>51 | มี.ค.-<br>เม.ย.<br>51 | พ.ค.-<br>มิ.ย.<br>51 | ก.ค.-<br>ส.ค.<br>51 | ก.ย.-<br>ต.ค.<br>51 |
| 1.    | ศึกษาค้นคว้ากำหนดหัวข้อ              | ↔                   |                    |                       |                      |                     |                     |
| 2.    | ยื่นคำร้องขอสอบหัวข้อและ<br>โครงร่าง |                     | ↔                  |                       |                      |                     |                     |
| 3.    | สอบหัวข้อและโครงร่าง                 |                     |                    | ↔                     |                      |                     |                     |
| 4.    | แก้ไข ค้นคว้า เพิ่มเติม              |                     |                    |                       | ←                    |                     | →                   |
| 5.    | ยื่นคำร้อง และขอสอบ                  |                     |                    |                       |                      |                     | ↔                   |
| 6.    | สอบ IS                               |                     |                    |                       |                      |                     | ↔                   |
| 7.    | แก้ไขตามคำแนะนำ                      |                     |                    |                       |                      |                     | ↔                   |
| 8.    | ส่ง IS ฉบับสมบูรณ์                   |                     |                    |                       |                      |                     | ↔                   |

## บทที่ 4

### ผลการวิเคราะห์อภิปรายข้อมูล

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้นำชุมชนเกี่ยวกับการบริหารงานของคณะผู้บริหารงานเทศบาลนครเชียงราย โดยผู้วิจัยได้ประสานนายสมพงษ์ กุลวงศ์ นายกเทศมนตรีนครเชียงราย ทำหนังสือเรียนเชิญประธานชุมชนในเขตเทศบาลทั้ง 60 ชุมชน ร่วมประชุมสัมมนา ในวันที่ 27 สิงหาคม 2551 สถานที่หอประชุมเทศบาลนครเชียงราย เวลา 09:00 น. – 12:00 น. ผู้วิจัยได้ชี้แจงถึงวัตถุประสงค์ ข้อดีข้อเสีย และประโยชน์ที่จะได้รับจากรูปแบบการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้นำชุมชนเกี่ยวกับการบริหารงานของคณะผู้บริหารเทศบาลนครเชียงรายในด้านการเมืองการปกครอง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านศาสนาและความเชื่อ ด้านศิลปะและวัฒนธรรม และด้านการศึกษา แบ่งการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็นดังนี้

#### 4.1 ด้านการเมืองการปกครอง

การเมือง หมายถึง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิธีการได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน และการใช้อำนาจที่ได้มาเพื่อสร้างความผาสุกให้แก่ประชาชน เช่น การแข่งขันกันหาเสียงและส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองต่างๆ และหากได้เป็นรัฐบาล ก็จะใช้อำนาจบริหารประเทศเพื่อสร้างประโยชน์แก่ส่วนรวม

การปกครอง หมายถึง การทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจทั้งหลาย ซึ่งจะเป็นไปตามกฎหมาย และนโยบายที่รัฐบาลมอบให้ดำเนินการ โดยมุ่งที่จะสร้างความผาสุกความเป็นระเบียบ ความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในสังคมได้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางพอสรุปสาระสำคัญของปัญหาดังนี้

4.1.1 ประธานชุมชนเจ็ดยอด ตัวแทนกลุ่มผู้นำชุมชนเมือง ได้กล่าวถึงปัญหาทางด้านการเมืองการปกครอง ดังนี้

“ ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน (ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา) เป็นปัญหาเรื้อรังมานาน เนื่องจากผู้นำชุมชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบการเสนอโครงการ ของชุมชน ของตนเอง และไม่เคยทราบถึงรูปแบบการวางแผน ( การเปิดประมูลงาน การจัดซื้อ – จัดจ้าง ) การปฏิบัติ การติดตามผล และการประเมินผล กลุ่มผู้นำส่วนใหญ่ ต้องการเข้าไปร่วมในรูปแบบการวางแผน (การเปิดซองประมูลราคา การจัดซื้อ – จัดจ้าง) การติดตามผลของการดำเนินโครงการ และการประเมินผลของโครงการว่า เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ส่วนในรูปแบบที่ 2 การปฏิบัติไม่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วม เนื่องจากไม่มีเวลาเพียงพอ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับราชการ และค้าขาย”

4.1.2 ประธานชุมชนสันป่าก่อไทยเหนือ ตัวแทนกลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท ได้กล่าวถึงปัญหาทางด้านการเมืองการปกครอง ดังนี้

“ ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน (ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา) มีปัญหาเช่นเดียวกับกลุ่มผู้นำชุมชนเมือง ปัญหาอีกด้านหนึ่งคือปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจพื้นฐาน เกี่ยวกับการเลือกตั้งตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับชาติ ประชาชนในชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท มีความรู้ด้านนี้ค่อนข้างน้อย ที่ผ่านมามหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์ เชียงราย ไม่เคยมีโครงการส่งเสริมให้ความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของประชาชน ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ เป็นประมุขกลุ่มผู้นำส่วนใหญ่ ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมทั้ง 4 รูปแบบ คือ การวางแผน (การเปิดซองประมูลราคา การจัดซื้อ – จัดจ้าง) การปฏิบัติ เพื่อสร้างรายได้ให้กับประชาชนในชุมชนการติดตามผลของการดำเนินโครงการและการประเมินผลโครงการว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์และความต้องการของประชาชน”

4.1.3 ประธานชุมชนบ้านใหม่ ตัวแทนกลุ่มผู้นำชุมชนชนบท ได้กล่าวถึงปัญหาทางด้านการเมืองการปกครอง ดังนี้

“ปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน (ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา) มีปัญหาเช่นเดียวกับกลุ่มผู้นำชุมชนเมือง และกลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท สาเหตุของปัญหามาจากเทศบาล นครเชียงราย ไม่ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของกลุ่มผู้นำชุมชน มุมมองของเทศบาลเห็นว่าผู้นำชุมชนเป็นเพียงตัวกลางในการนำข่าวสารไปบอกกล่าวให้กับประชาชนในชุมชนถึงโครงการหรือกิจกรรมที่ทางเทศบาลจะดำเนินการเท่านั้น เนื่องจากในเทศบัญญัติประธานชุมชนไม่มีค่าตอบแทน และไม่มีกฎหมายรองรับเหมือนผู้ใหญ่บ้าน (ผู้ใหญ่บ้านมีกฎหมายปกครองท้องที่ 2457 รองรับ) กลุ่มผู้นำส่วนใหญ่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบของการปฏิบัติ เพื่อสร้างรายได้ให้กับประชาชนในชุมชน ส่วนอีก 3 รูปแบบ การวางแผน การติดตามผล และการประเมินผล ไม่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วม เนื่องจากเสียเวลาในการประกอบอาชีพ”

4.1.4 ที่ประชุมสัมมนาสรุปแนวทางแก้ไข ดังนี้

กลุ่มผู้นำชุมชนเมือง กลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท และกลุ่มผู้นำชุมชนชนบท

ได้เสนอแนวทางแก้ไข ดังนี้

1. ต้องการให้เทศบาลนครเชียงราย เชิญกลุ่มผู้นำชุมชนทั้ง 3 กลุ่ม เข้าร่วมรับฟังนโยบาย/แผนที่เทศบาลนครเชียงราย จำดำเนินการทั้งแผนระยะสั้น ( 1 ปี ) และแผนระยะยาว(3 ปี )

2. การจัดตั้งคณะกรรมการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบทั้ง 4 รูปแบบ (การวางแผน การปฏิบัติ การติดตามผล และการประเมินผล) ต้องการให้ทางชุมชนจัดคณะกรรมการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุก ๆ โครงการ

3. โครงการหรือกิจกรรมใดที่บรรจุไว้ในแผนและไม่สามารถกระทำได้อันเนื่องมาจากสาเหตุงบประมาณไม่เพียงพอ หรือด้วยเหตุอื่นใด ต้องการให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ(กองสวัสดิการและสังคม กองการสาธารณสุข กองการคลัง กองช่าง ฯ) ในโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ได้จัดส่งตัวแทนเข้าไปชี้แจงประชาชนในชุมชนที่มีโครงการหรือกิจกรรมนั้นได้รับทราบถึงปัญหาข้อขัดข้อง รวมทั้งแนวทางที่จะสามารถดำเนินการได้โดยวิธีการใด

4.1.5 สรุปและสังเกตการอภิปรายรูปแบบความต้องการการมีส่วนร่วมทางด้านการเมืองการปกครอง ดังนี้

กลุ่มผู้นำชุมชนเมือง ส่วนใหญ่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผน เช่น การก่อสร้างเส้นทาง ต้องการทราบว่าถนนที่สร้างตัดผ่านหรือขยายเส้นทาง ส่งผลกระทบต่อประชาชนในเขตชุมชนเมืองหรือไม่โดยต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบของคณะกรรมการเปิดของประมุขราคา กรรมการจัดซื้อ – จัดจ้าง งบประมาณการติดตามผล ต้องการทราบว่าเมื่อเกิดมีโครงการต่างๆ เช่น โครงการก่อสร้าง ถนน/ ขยาย/ ปรับปรุงจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของชุมชนเมืองมากน้อยเพียงใด การประเมินผลต้องการทราบว่าคุ้มค่าหรือไม่ในการสร้างเส้นทาง/ปรับปรุง/ขยาย เช่น เมื่อมีการขยายเส้นทาง แล้วให้รถเดินทางเดียวจะส่งผลกระทบต่อการค้าขายของประชาชนที่อยู่สองข้างทางหรือไม่ ส่วนรูปแบบการปฏิบัติ ไม่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วม เพราะกลุ่มผู้นำชุมชนเมืองและประชาชนส่วนใหญ่ ประกอบอาชีพด้านธุรกิจเป็นของตนเอง

กลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมทั้ง 4 รูปแบบ ทั้งทางด้านการวางแผน ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบของคณะกรรมการเปิดของประมุขราคาการจัดซื้อ-จัดจ้าง งบประมาณที่ใช้ดำเนินการ การปฏิบัติต้องการให้บริษัทที่ประมูลงานได้จ้างแรงงานในชุมชน เพื่อสร้างรายได้ให้กับประชาชน และประชาชนต้องการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเอง จะทำให้ประชาชนเกิดความหวงแหนสิ่งที่มีร่วมกัน การติดตามผลต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบคณะกรรมการโครงการที่กระทำเป็นไปตามแผนและเสร็จสิ้นตามแผนใช้วัสดุอุปกรณ์ตามมาตรฐานหรือไม่มีความโปร่งใสหรือไม่

กลุ่มผู้นำชุมชน ชนบท ต้องการรูปแบบความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมด้านเดียว คือ ด้านการปฏิบัติ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้าง และประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม ไม่มีรายได้ประจำเหมือนกับประชาชนชุมชนเมือง และชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท ชุมชนชนบทมีความเป็นอยู่ค่อนข้างยากจน มีความต้องการขอให้เงินใช้เท่านั้น เมื่อมีโครงการ เช่น การก่อสร้างเส้นทาง / ปรับปรุง / การขยายเส้นทาง ต้องการเข้าไปร่วมดำเนินการโดยต้องการให้มีการจ้างงาน โดยใช้แรงงานของชุมชนที่มีโครงการลงไป เพื่อให้มีรายได้เพิ่มจากอาชีพรับจ้างและอาชีพเกษตรกรรม ส่วนรูปแบบด้านการวางแผน การติดตามผล การประเมินผล ไม่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมเนื่องจากเสียเวลา ประกอบอาชีพมาเลี้ยงปากเลี้ยงท้องของตนเองและครอบครัว สามารถแสดงรูปแบบการมีส่วนร่วมด้านการเมืองการปกครอง ของกลุ่มผู้นำชุมชนเมือง กลุ่มผู้นำชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท และกลุ่มผู้นำชุมชนชนบท แสดงในรูปแบบของตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 4.1 รูปแบบการมีส่วนร่วมด้านการเมืองปกครอง

| ลำดับ | รูปแบบ                     | การวางแผน | การปฏิบัติ | การติดตามผล | การประเมินผล |
|-------|----------------------------|-----------|------------|-------------|--------------|
| 1.    | ชุมชนเมือง                 | ✓         | ✗          | ✓           | ✓            |
| 2.    | ชุมชนกึ่งเมือง<br>กึ่งชนบท | ✓         | ✓          | ✓           | ✓            |
| 3.    | ชุมชนชนบท                  | ✗         | ✓          | ✗           | ✗            |

## 4.2 ด้านเศรษฐกิจ

ด้านเศรษฐกิจ หมายถึงการกระทำใดๆ อันก่อให้เกิด การผลิต การจำหน่ายและการบริโภค ตัวแทนของกลุ่มผู้นำชุมชนทั้ง 3 กลุ่ม ได้อภิปรายอย่างกว้างขวางพอสรุป สาระสำคัญของปัญหา ดังนี้

4.2.1 ประธานชุมชนเจ็ดยอด ตัวแทนกลุ่มผู้นำชุมชนเมือง ได้กล่าวถึงปัญหาด้านเศรษฐกิจ ดังนี้

“โครงการถนนคนเดิน เป็นโครงการที่ดีที่เทศบาลนครเชียงรายได้ริเริ่ม โครงการถนนคนเดินกลับมาอีกครั้ง หลังจากที่โครงการดังกล่าวได้จัดมาแล้วเมื่อ 20 ปี(ครั้งสุดท้ายจัดในปี 2530) ในครั้งนี้ใช้ชื่อโครงการว่า “ กาดเจียงฮายรำลึก ” จะเริ่มโครงการในวันเสาร์ที่ 1 พ.ย.2551



และจะจัดทุกวันเสาร์ (ในห้วงฤดูหนาว พ.ย. – ก.พ.) ของทุกปี ตั้งแต่เวลา - สถานที่ตั้งสี่แยกธนาคารออมสิน ถึงสี่แยกไธยาสุขของถนนธนาลัย กลุ่มผู้นำชุมชนเมืองส่วนใหญ่ไม่ทราบรูปแบบทั้ง 4 รูปแบบว่ามีวิธีการ ขั้นตอน การทำโครงการในลักษณะใด ทราบเพียงแต่ว่าจะมีโครงการภาคเจียงฮายรำลึกจากแผ่นป้ายโฆษณาที่ติดตามทางแยกต่างๆ ในเขตเทศบาลนครเชียงรายเท่านั้น กลุ่มผู้นำชุมชนเมืองส่วนใหญ่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบของการทำแผน (ร่วมจัดวางผังการจัดจำหน่ายสินค้า และกิจกรรมต่างๆ อย่างเป็นระบบ) และการปฏิบัติ ต้องการให้เทศบาลนครเชียงรายให้ชุมชนเมืองได้นำสินค้าที่ผลิตในชุมชนไปจำหน่าย เพื่อเสริมรายได้ให้กับประชาชนในชุมชนเมือง”

4.2.2 ประธานชุมชนสันป่าก่อไทยเหนือ ตัวแทนกลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท ได้กล่าวถึงปัญหาด้านเศรษฐกิจ ดังนี้

“ปัญหาโครงการถนนคนเดินเหมือนกับกลุ่มผู้นำชุมชนเมืองเทศบาลนครเชียงรายไม่มีโครงการส่งเสริมพัฒนาอาชีพ ปัญหาประชาชนในชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบทมีรายได้ไม่พอเพียงในการดำรงชีพ เนื่องจากผลกระทบจากปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำของไทย ต้องการให้เทศบาลนครเชียงรายจัดโครงการส่งเสริมพัฒนาอาชีพ โดยให้กลุ่มผู้นำชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบ ทั้ง 4 รูปแบบ การวางแผน (อาชีพที่แต่ละชุมชนต้องการให้เข้าไปส่งเสริม โดยการรวมกลุ่มชุมชนที่ต้องการอาชีพเสริมที่เหมือนกัน กลุ่มละ 3-5 ชุมชน อาศัยชุมชนที่มีพื้นที่ติดต่อกัน) การปฏิบัติ (อาชีพควรเน้นภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นหลัก) การติดตามผล (คุ้มค่าหรือไม่) การประเมินผล (เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่)”

4.2.3 ประธานชุมชนบ้านใหม่ตัวแทนกลุ่มผู้นำชุมชนชนบท ได้กล่าวถึงปัญหาด้านเศรษฐกิจ ดังนี้

“ปัญหาโครงการถนนคนเดิน โครงการส่งเสริมพัฒนาอาชีพเหมือนกับกลุ่มผู้นำชุมชนเมือง และกลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท ปัญหาโครงปลูกผักปลอดสารพิษที่ผ่านมา ไม่ได้รับการบรรจุเข้าแผนของเทศบาล เนื่องจากเทศบาลไม่ได้เล็งถึงความสำคัญ กลุ่มผู้นำชุมชนชนบทส่วนใหญ่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบทั้ง 2 รูปแบบของการวางแผน (มีแนวคิดให้ชุมชนที่ต้องการจัดทำแผนผังสถานที่ที่จะดำเนินการพันธุ์พืช งบประมาณ คณะกรรมการ) การปฏิบัติ ต้องการเพิ่มรายได้ให้กับประชาชนในชุมชน”

4.2.4 ที่ประชุมสัมมนาสรุปแนวทางแก้ไข ดังนี้

กลุ่มผู้นำชุมชนเมือง กลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท และกลุ่มผู้นำชุมชนชนบท ได้เสนอแนวทางแก้ไข ดังนี้

1. ต้องการให้เทศบาลนครเชียงราย เชิญกลุ่มผู้นำชุมชนทั้ง 3 กลุ่ม เข้าร่วมรับฟังนโยบาย /แผนที่เทศบาลนครเชียงราย จำดำเนินการทั้งแผนระยะสั้น (1 ปี) และแผนระยะยาว (3 ปี)

2. การจัดตั้งคณะกรรมการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบทั้ง 4 รูปแบบ( การวางแผน การปฏิบัติ การติดตามผล และการประเมินผล ) ต้องการให้ทางชุมชนจัดคณะกรรมการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุก ๆ โครงการ

3. โครงการหรือกิจกรรมใดที่บรรจุไว้ในแผน และไม่สามารถกระทำได้อันเนื่องมาจากสาเหตุงบประมาณไม่เพียงพอ หรือด้วยเหตุอื่นใด ต้องการให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ (กองสวัสดิการและสังคม กองการสาธารณสุข กองการคลัง กองช่างฯ )ในโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ได้จัดส่งตัวแทนเข้าไปชี้แจงประชาชนในชุมชนที่มีโครงการหรือกิจกรรมนั้นได้รับทราบถึงปัญหาข้อขัดข้อง รวมทั้งแนวทางที่จะสามารถดำเนินการได้โดยวิธีการใด

4.2.5 สรุปและสังเกตการอภิปราย รูปแบบความต้องการการมีส่วนร่วมทางด้านเศรษฐกิจ ดังนี้

กลุ่มผู้นำชุมชนเมือง ต้องการรูปแบบเข้าไปมีส่วนร่วมด้านการวางแผนและการปฏิบัติ เช่น โครงการถนนคนเดิน ที่ใช้ชื่อโครงการว่า “ กาดเจียงฮายรำลึก ” ด้านการวางแผนต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปคณะกรรมการดำเนินงาน ในการกำหนดสถานที่จัดงาน การจัดโซนขายสินค้าโซนการแสดงกิจกรรมด้านการแสดงของกลุ่มต่างๆเน้นการเข้าไปขายสินค้าของประชาชนในเขตชุมชนเมืองให้ได้มากที่สุด เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับตนเองและชุมชน ส่วนรูปแบบการปฏิบัติ ต้องการให้เทศบาลดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องไปทุกปี ละอยากให้ขยายจากทุกวันเสาร์เป็นทุกศุกร์ , เสาร์ และให้ประชาชนในเขตเมือง เข้าไปขายสินค้า โดยไม่ต้องเก็บค่าเช่า จะขอเสียค่าไฟฟ้าเท่านั้น เชื่อว่าน่าจะมีประชาชนในเขตชุมชนเมือง เข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าวเป็นจำนวนมาก น่าจะส่งผลถึงการท่องเที่ยว และจะทำให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น จากที่เศรษฐกิจซบเซามานานจากการเมืองที่ยังไม่นิ่ง

กลุ่มผู้นำชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบทต้องการรูปแบบการเข้าไปมีส่วนร่วมทั้ง 4 รูปแบบ การวางแผน การปฏิบัติ การประเมินผล และการประเมินผล ด้านการวางแผนต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบของคณะกรรมการ การเปิดช่องประมูลราคา การจัดซื้อ – จัดจ้าง งบประมาณ สาเหตุที่ต้องการเข้าไปร่วมวางแผนต้องการมีส่วนร่วมในโครงการในชุมชนของตนเอง ด้านการปฏิบัติต้องการมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการเพื่อสร้างรายได้ให้กับตนเองและครอบครัวและทำให้ชุมชนมีโครงสร้างพื้นฐานที่ดีตรงกับความต้องการของประชาชน การติดตามผล ต้องการทราบว่าแต่ละโครงการมีการดำเนิน การที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ ได้มาตรฐานตรงตามแผนที่ต้องการ การประเมินผล ต้องการทราบว่าโครงการสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนในชุมชน ตรงกับความ ต้องการและสามารถก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในชุมชน

กลุ่มผู้นำชุมชนชนบท ต้องการมีส่วนร่วมในรูปแบบของการวางแผน และการปฏิบัติ ด้านการวางแผน ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบของคณะกรรมการ การเปิดช่องประมูลราคา การ

จัดซื้อ – จัดจ้าง งบประมาณสาเหตุที่ต้องการเข้าไปร่วมการวางแผน ต้องการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโครงการ ในชุมชนของตนเองการปฏิบัติ ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมดำเนิน โครงการเพื่อสร้างรายได้ ให้กับตนเอง และชุมชนส่วนรูปแบบการติดตามผล และประเมินผล ไม่ต้องการเข้าไปมี ส่วนร่วม เนื่องจากเสียเวลาประกอบอาชีพ รูปแบบการมีส่วนร่วมด้านเศรษฐกิจของกลุ่มผู้นำชุมชนเมือง กลุ่มผู้นำชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท และกลุ่มผู้นำชุมชนชนบท แสดงในรูปแบบของตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 4.2 รูปแบบการมีส่วนร่วมด้านเศรษฐกิจ

| ลำดับ | รูปแบบ                     | การวางแผน | การปฏิบัติ | การติดตามผล | การประเมินผล |
|-------|----------------------------|-----------|------------|-------------|--------------|
| 1.    | ชุมชนเมือง                 | ✓         | ✓          | ✗           | ✗            |
| 2.    | ชุมชนกึ่งเมือง<br>กึ่งชนบท | ✓         | ✓          | ✓           | ✓            |
| 3.    | ชุมชนชนบท                  | ✓         | ✓          | ✗           | ✗            |

### 4.3 ด้านสังคม

ด้านสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่อยู่ร่วมกัน มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ขอมรับ แบบแผน กฎเกณฑ์ของกลุ่ม ร่วมกันในการดำเนินชีวิต

ตัวแทนของกลุ่มผู้นำชุมชนทั้ง 3 กลุ่ม ได้อภิปรายอย่างกว้างขวางพอสรุป สาระสำคัญของปัญหา ดังนี้

4.3.1 ประธานชุมชนเจ็ดยอด ตัวแทนกลุ่มชุมชนเมืองได้กล่าวถึงปัญหาทางด้านสังคมว่า

“ปัญหาทางด้านสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ผู้ติดเชื้อเอดส์และผู้พิการ ปัจจุบันยังมีผู้ที่ไม่ได้รับการช่วยเหลืออยู่อีกจำนวนหนึ่งอันเป็นผลสืบเนื่องจากผู้บริหารชุดก่อน และฝ่ายนิติบัญญัติ ชุดก่อน ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อประธานชุมชน สมาชิกสภาเทศบาลฯ ได้ลงไปสำรวจผู้สูงอายุ ผู้ติดเชื้อเอดส์ ผู้พิการ โดยเฉพาะผู้สูงอายุ ส่วนหนึ่งเป็นญาติ ของนักการเมืองท้องถิ่น ไม่อยู่ในเกณฑ์ แต่ได้รับการช่วยเหลือ ได้รับเบี้ยยังชีพจนถึงปัจจุบันกลุ่มผู้นำชุมชนเมืองส่วนใหญ่ ต้องการให้เทศบาลตรวจสอบข้อมูลของผู้ที่ได้รับเบี้ยยังชีพ โดยให้คณะกรรมการในชุมชนเข้าร่วมในรูปแบบคณะกรรมการ และให้คณะกรรมการมีส่วนร่วมในรูปแบบการวางแผนในรูปแบบการทำประชาคมโดยใช้หลักเกณฑ์

ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยเป็นหลักการปฏิบัติคณะกรรมการชุมชนเป็นผู้เสนอชื่อผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ให้กับกองสวัสดิการเทศบาลนครเชียงราย การติดตามผล ให้คณะกรรมการชุมชนร่วมกับตัวแทนกองสวัสดิการติดตามว่าผู้ที่ได้รับเบี้ยยังชีพ หากพบว่ามีกรณีเสียชีวิต ต้องรีบดำเนินการตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยโดยทันที การประเมินผล ให้คณะกรรมการชุมชนติดตามประเมินผลว่าผู้ที่ได้รับเบี้ยยังชีพเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ หากไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ให้ว่ากล่าวตักเตือน ถ้ายังไม่เชื่อให้คณะกรรมการชุมชนเสนอเรื่องขอยกเลิกเบี้ยยังชีพให้กับบุคคล ที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบต่อไป”

4.3.2 ประธานชุมชนสันป่าก่อไทยเหนือ ตัวแทนกลุ่มชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท ได้กล่าวถึงปัญหาทางด้านสังคมว่า

“ปัญหาทางด้านสงเคราะห์ผู้สูงอายุผู้ติดเชื้อเอชไอวีและผู้พิการมีปัญหาเหมือนกับชุมชนเมืองและปัญหาทางสังคมที่กลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบทส่วนใหญ่ที่ประสบคือ ปัญหายาเสพติดที่เกิดขึ้นในชุมชน ทั้งปัญหายาเสพติดของผู้ใช้แรงงาน และกลุ่มเยาวชนที่ผ่านมาจากเทศบาลมีแต่โครงการชุมชนปลอดภัยยาเสพติด ต้องการให้มีโครงการแก้ปัญหายาเสพติดแบบยั่งยืน กลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท และต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบของการวางแผน ในการจัดทำรายชื่อผู้ที่เสพยา และทำแผนร่วมกับตำรวจ การปฏิบัติ เชิญผู้ปกครองผู้เสพยามาตักเตือน พร้อมทั้งให้ช่วยดูแลบุตรหลานและคนใกล้ชิดเลิกพฤติกรรมเสพยาหากต้องการเลิกเสพยาทางชุมชนพร้อมประสานหน่วยงานที่รับผิดชอบช่วยบำบัดต่อไป การติดตามผล จัดตั้งในรูปแบบคณะกรรมการร่วมกับตำรวจติดตามว่าผู้เสพยาที่ได้รับการบำบัดสามารถเลิกเสพยาได้หรือไม่การประเมินผล ประเมินผลการดำเนินโครงการประสบผลสำเร็จเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่”

4.3.3 ประธานชุมชนบ้านใหม่ ตัวแทนกลุ่มชุมชนชนบท ได้กล่าวถึงปัญหาทางด้านสังคมว่า

“มีปัญหาด้านสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ผู้ติดเชื้อเอชไอวีผู้พิการ เหมือนกับกลุ่มผู้นำชุมชนเมืองปัญหายาเสพติดเหมือนกับกลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท กลุ่มชนบทชนบทปัญหาที่พบ ปัญหาเกี่ยวกับรักษาแหล่งน้ำสำหรับบริโภคและอุปโภค เนื่องจากชุมชนชนบทส่วนใหญ่ ประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม ในช่วงฤดูแห้งขาดน้ำอุปโภคและบริโภค ( ห้วง มี.ค. – พ.ค. ) กลุ่มผู้นำชุมชนชนบทส่วนใหญ่ต้องการโครงการอนุรักษ์แหล่งน้ำเพื่อบริโภคและอุปโภค ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบการวางแผนในการจัดหาแหล่งน้ำ และการสร้างแหล่งกักเก็บน้ำ งบประมาณการปฏิบัติ ต้องการให้ใช้แรงงานจากชุมชน เพื่อสร้างรายได้และมีจิตสำนึกร่วมกันรักษาแหล่งน้ำ การติดตามผล ในรูปแบบคณะกรรมการว่าผลกำดำเนินการเป็นไปตามแผน การประเมินผล ในรูปแบบของคณะกรรมการ ว่าประสบผลสำเร็จเป็นไปตามวัตถุประสงค์”

หมายเหตุ เกณฑ์ผู้มีสิทธิจะได้รับเงินสงเคราะห์ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ หมวด 1 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์

ข้อ 6 ผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ ได้แก่ ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ที่มีคุณสมบัติดังนี้

1. มีภูมิลำเนาในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. มีรายได้ไม่พอเพียงแก่การยังชีพ หรือถูกทอดทิ้ง หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดูหรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้

ข้อ 7 ในกรณีผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ มีคุณสมบัติเบื้องต้น เหมือนกันให้ผู้ที่มีความเดือดร้อนกว่า หรือผู้มีปัญหาซับซ้อน หรือผู้ที่อาศัยในพื้นที่ห่างไกลกันดาร ยากต่อการเข้าถึงบริการของรัฐเป็นผู้ได้รับการพิจารณาก่อน

ปัจจุบัน ( เดือน ส.ค.2551 ) เทศบาลนครเชียงรายได้จ่ายเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุ ผู้พิการ เอดส์ ผู้พิการ ที่อยู่ในเกณฑ์ที่รับการช่วยเหลือรวมทั้งสิ้น 2,120 ราย ๆ ละ 500 บาท / คน / เดือน เกณฑ์การจ่าย 3 เดือน/ครั้ง ครั้งละ 1,500 บาท. / คน โดยกองสวัสดิการของเทศบาลนครเชียงรายเป็นผู้ดำเนินการ งบประมาณที่ใช้ในโครงการดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจาก กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จำนวน 227 ราย คิดเป็นงบประมาณ 113,500 บาท / เดือน ที่เหลือเป็นงบประมาณปีของเทศบาลมีผู้ที่อยู่เกณฑ์ที่ยังจะไม่ได้รับการสงเคราะห์ 60 ราย ซึ่งทางคณะผู้บริหารเทศบาลอยู่ในระหว่างดำเนินการจัดหางบประมาณในการช่วยเหลือซึ่งคาดว่าจะในปีงบประมาณ2552 น่าจะดำเนินการได้อย่างทั่วถึง

#### 4.3.4 ที่ประชุมสัมมนาสรุปแนวทางแก้ไข ดังนี้

กลุ่มผู้นำชุมชนเมือง กลุ่มผู้นำชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท และกลุ่มผู้นำชุมชนชนบท ได้เสนอแนวทางแก้ไข ดังนี้

1. ต้องการให้เทศบาลนครเชียงราย เชิญกลุ่มผู้นำชุมชนทั้ง 3 กลุ่ม เข้าร่วมรับฟังนโยบาย/แผนที่เทศบาลนครเชียงราย จำดำเนินการทั้งแผนระยะสั้น (1 ปี) และแผนระยะยาว (3 ปี)
2. การจัดตั้งคณะกรรมการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบทั้ง 4 รูปแบบ (การวางแผน การปฏิบัติ การติดตามผล และการประเมินผล) ต้องการให้ทางชุมชนจัด คณะกรรมการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุก ๆ โครงการ

3. โครงการหรือกิจกรรมใดที่บรรจุไว้ในแผน และไม่สามารถกระทำได้อันเนื่องมาจากสาเหตุงบประมาณไม่เพียงพอ หรือด้วยเหตุอื่นใด ต้องการให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ(กองสวัสดิการและสังคม กองการสาธารณสุข กองการคลัง กองช่างฯ) ในโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ ได้จัดส่ง

ตัวแทนเข้าไปชี้แจงประชาชนในชุมชนที่มีโครงการหรือกิจกรรมนั้นได้รับทราบถึงปัญหาข้อขัดข้อง รวมทั้งแนวทางที่จะสามารถดำเนินการได้โดยวิธีการใด

#### 4.3.5 สรุปและสังเกตการอภิปราย รูปแบบความต้องการการมีส่วนร่วมทางด้านสังคม ดังนี้

กลุ่มชุมชนเมืองส่วนใหญ่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบทั้ง 4 รูปแบบการวางแผน การปฏิบัติ การติดตามผล การประเมินผล เช่น โครงการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ผู้ติดเชื้อเอดส์ ผู้พิการ ที่ผ่านมาส่วนใหญ่ถูกฝ่ายนิติบัญญัติ ( สมาชิกเทศบาล ) เข้าไปร่วมด้วย โดยพยายามเพิ่มรายชื่อจากที่คณะกรรมการชุมชนส่งไปยังกองสวัสดิการเทศบาลนครเชียงราย จึงมีความต้องการให้ผู้ที่อยู่ในผลต้องการทราบ หลักเกณฑ์ของการรับเบี้ยยังชีพจากกระทรวงมหาดไทยการปฏิบัติ ต้องการให้ผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ได้รับการช่วยเหลืออย่างทั่วถึงและเป็นธรรม การติดตาม ตามหลักเกณฑ์ของทางกระทรวงมหาดไทย ไม่มีนักการเมืองท้องถิ่นเข้าไปแทรกแซง การประเมินผล ต้องการทราบว่าโครงการดังกล่าวบรรลุตามวัตถุประสงค์ เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

กลุ่มชุมชนชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบทั้ง 4 รูปแบบ การวางแผน การปฏิบัติ การติดตาม ผลการประเมินผลเช่น โครงการยาเสพติดที่ผ่านมาไม่ได้รับการสนับสนุนจาก เทศบาลนครเชียงราย และหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบ ทำให้ยาเสพติดระบาดมากในชุมชน บางครั้งจะมีเจ้าหน้าที่ตำรวจ เข้ามาในบ้านของบุคคลที่มีความพฤติกรรมเสพติดหรือเป็นพ่อค้ารายย่อย เข้ามาเพื่อขอเงินแลกกับการจับกุม ทำให้ยาเสพติดระบาดมากขึ้น ต้องการให้เทศบาลสนองตอบโครงการที่ชุมชนเสนอขึ้นไป โดยเฉพาะโครงการจ่อจัดการแพร่ระบาดของยาเสพติดในชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบทรูปแบบการวางแผนในรูปแบบของคณะกรรมการ เนื่องจากผู้นำชุมชนทราบถึงปัญหาฝนชุมชนว่าต้องมีการจัดทำแผนอย่างไรใช้งบประมาณและระยะเวลาเท่าใด การปฏิบัติสามารถปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากกลุ่มผู้นำชุมชนทราบว่า มีใครบ้างในชุมชนที่มีพฤติกรรมเสี่ยงเกี่ยวกับยาเสพติดและวิธีการใดที่จะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวการติดตามผลต้องการทราบว่าเมื่อมีการใช้มาตรการที่ชุมชน เช่น ว่ากล่าวตักเตือน ไม่เข้าร่วมกิจกรรมในชุมชนฯ ได้ผลในทางที่ดีขึ้นหรือไม่การประเมินผลประสบผลสำเร็จตามแผนนโยบาย มากน้อยเพียงใด เห็นควรดำเนินโครงการต่อไปหรือไม่

กลุ่มผู้นำชุมชนชนบทส่วนใหญ่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบทั้ง 4 รูปแบบ การวางแผน การปฏิบัติ การติดตามผล การประเมินผล เหมือน 2 โครงการที่กลุ่มผู้นำชุมชนเมือง และกลุ่มผู้นำชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบทได้อภิปราย กลุ่ม ผู้นำชุมชนชนบทส่วนใหญ่ยังมองเห็นปัญหาในโครงการอีกโครงการหนึ่งที่เสนอโครงการแต่ไม่ได้รับการบรรจุไว้ในแผนของเทศบาลนครเชียงราย โครงการอนุรักษ์แหล่งน้ำ สำหรับ บริโภคและอุปโภคโดยเฉพาะชุมชนคอยเขาควาย ชุมชนคอยพระ

บาท ชุมชนรอยพระพุทธรูป ในห้วงฤดูแล้ง ( มี.ค. – พ.ค. ) ขาด แคลนน้ำอุปโภคและบริโภค มา นานกว่า 20 ปี รูปแบบการวางแผน ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนทั้งระยะสั้น และ ระยะยาว ในรูปแบบคณะกรรมการ เนื่องจากทางชุมชนทั้ง 3 ทราบถึงปัญหาและแนวทางแก้ปัญหา อย่างยั่งยืน รวมทั้งการเปิดประมูลราคา การจัดซื้อ – จัดจ้าง งบประมาณ การปฏิบัติ ต้องการให้จ้าง แรงงานในชุมชน ร่วมในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวการติดตามผลหลักการดำเนินงานประชาชน ได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึงหรือไม่การประเมินผลเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ มีความโปร่งใส ในการดำเนิน โครงการมากน้อยเพียงใด สามารถแสดงรูปแบบการมีส่วนร่วมด้านสังคม ของกลุ่ม ผู้นำชุมชนเมือง กลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท และกลุ่มผู้นำชุมชนชนบทแสดงในรูปแบบของ ตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 4.3 รูปแบบการมีส่วนร่วมด้านสังคม

| ลำดับ | รูปแบบ                     | การวางแผน | การปฏิบัติ | การติดตามผล | การประเมินผล |
|-------|----------------------------|-----------|------------|-------------|--------------|
| 1.    | ชุมชนเมือง                 | ✓         | ✓          | ✓           | ✓            |
| 2.    | ชุมชนกิ่งเมือง<br>กิ่งชนบท | ✓         | ✓          | ✓           | ✓            |
| 3.    | ชุมชนชนบท                  | ✓         | ✓          | ✓           | ✓            |

#### 4.4 ด้านศาสนาและความเชื่อ

ศาสนา คือ คำสั่งสอนและแนวทางปฏิบัติ เป็นหลักในการปฏิบัติตนเพื่อให้อยู่ในกรอบ ที่ดีงามเพื่อให้ผู้ปฏิบัติตามหลักคำสอนได้รับความร่มเย็นเป็นสุขในโลกนี้มีศาสนาหลายศาสนา

ความเชื่อ คือ สิ่งที่มีมนุษย์แต่ละคนหรือแต่ละสังคมถือว่าเป็นสิ่งที่ดีที่สุด ถูกต้องที่สุด ซึ่งมักจะแสดงออกในรูปของความเชื่อทางศาสนาที่นับถือแตกต่างกันไป

มีการอภิปรายอย่างหลากหลายพอสรุปสาระสำคัญของปัญหาด้านศาสนาและความเชื่อ

4.1.1 ประธานชุมชนเจ็ดยอด ตัวแทนกลุ่มผู้นำชุมชนเมือง ได้กล่าวถึงปัญหาด้าน ศาสนาและความเชื่อ และรูปแบบความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วม ดังนี้

“กลุ่มผู้นำชุมชนเมืองส่วนใหญ่ได้แสดงความคิดเห็น ถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมทางด้าน ศาสนาและความเชื่อ ที่ผ่านมามีไม่เคยได้รับทราบข่าวสารว่าทางเทศบาลนครเชียงราย มีโครงการ

หรือกิจกรรมทางศาสนาและความเชื่อจะทราบก็ต่อเมื่อทางเทศบาลมีหนังสือเชิญชวนให้ทางชุมชนเข้าร่วมกิจกรรมเท่านั้น ทางกลุ่มผู้นำชุมชนส่วนใหญ่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบทั้ง 4 ด้าน เช่น งานวันวิสาขบูชา ต้องการเข้าไปสี ส่วนร่วมในรูปแบบในการวางแผนซึ่งทางชุมชนมีผู้มีความรู้เข้าใจถึงรูปแบบการจัดงานวันวิสาขบูชา ที่ถูกตามหลักการพุทธศาสนา การปฏิบัติต้องการให้ประชาชนการปฏิบัติ แบบดั้งเดิม เช่นการแต่งกายแบบล้านนา ในการเข้าร่วมเวียนเทียน การติดตามผล ต้องการทราบว่าผลที่ดำเนินกิจกรรมอย่างถูกต้องตามจารีตประเพณี ได้สร้างจิตสำนึกตามหลักคำสอนของศาสนาได้มากน้อยเพียงใด ส่วนการประเมินผล เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการซึ่งอาจจะส่งผลถึงการท่องเที่ยวในเชิงอนุรักษ์ได้ในอนาคตอันใกล้”

4.4.2 ประธานชุมชนสันป่าก่อไทยเหนือ ตัวแทนกลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท ได้กล่าวถึงปัญหาด้านศาสนาและความเชื่อ และรูปแบบความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วม ดังนี้

“โครงการกิจกรรมวันสำคัญทางศาสนา เช่นวันมาฆบูชา วันวิสาขบูชา วันเข้าพรรษา ประเพณีลอยกระทงไหว้สาแม่ฟ้าหลวง แห่งพระเวดเมืองเชียงราย มีปัญหาเช่นเดียวกับกลุ่มผู้นำชุมชนเมือง กลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบทส่วนใหญ่ ได้ให้ความสำคัญใน โครงการแห่งพระเวดเมืองเชียงราย ซึ่งจะจัดขึ้นทุกวันที่ 31 ธ.ค. ของทุกปี เริ่มจัดครั้งแรก เมื่อปี 2544 ที่ผ่านไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากเทศบาล มีรูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนไม่เด่นชัด กองการศึกษาเจ้าของกิจกรรม ไม่สามารถจัดรูปแบบตามประเพณี ที่เป็นมาแบบดั้งเดิมตามตำนานได้ ทางกลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบทส่วนใหญ่ ต้องการเข้ามีส่วนร่วมรูปแบบ ทั้ง 4 รูปแบบ ด้านการวางแผน ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดรูปแบบทำซุ้ม ตามหลักประเพณีโบราณ ให้ถูกต้องตามหลักพุทธศาสนา การปฏิบัติที่ผ่านมา มีการจัดทำซุ้มทุกชุมชน ซึ่งมากเกินไปจนความจำเป็น มองดูคล้ายกับซุ้มขายของที่ระลึก ควรจัดเขตละ 5 ซุ้ม 4 เขต รวม 20 ซุ้ม และมีการประชาสัมพันธ์ตามสื่อต่าง ๆ ทั้งสื่อท้องถิ่นและสื่อส่วนกลาง เพื่อเชิญชวนนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างชาติเข้ามาท่องเที่ยว ซึ่งห้วงเวลาดังกล่าวเป็นฤดูกาลท่องเที่ยว การติดตามผล ต้องมีการติดตามผลทุกระยะตั้งแต่เริ่มดำเนินการทำซุ้ม จนทำซุ้มแล้วเสร็จ ว่าเป็นไปตามหลักพุทธศาสนาหรือไม่ การประเมินผล หลังโครงการได้ดำเนินการเสร็จสิ้น ประเมินว่าโครงการประสบผลสำเร็จน่าจะมีการส่งเสริม เป็นจุดขายการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ได้มากน้อยเพียงใด”

4.4.3 ประธานชุมชนบ้านใหม่ ตัวแทนกลุ่มผู้นำชุมชนชนบท ได้กล่าวถึงปัญหาด้านศาสนาและความเชื่อ และรูปแบบความต้องการมีส่วนร่วม ดังนี้

“โครงการกิจกรรมวันสำคัญทางศาสนา กลุ่มผู้นำชุมชนชนบทส่วนใหญ่มีปัญหาเช่นเดียวกับกลุ่มผู้นำชุมชนเมือง และกลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท และทางกลุ่มผู้นำชุมชนบทได้ให้ความสำคัญประเพณีไหว้สาแม่ฟ้าหลวง ซึ่งจะจัดขึ้นในวันที่ 18 ก.ค. ของทุกปี เพื่อระลึกถึงสมเด็จพระเจ้ากรุงแรก



จัดขึ้นเมื่อ ปี 2535 จัดได้อย่างอลังการ มีการจัดแสดงแสงสีเสียงความเป็นมาของประเพณีดังกล่าว ซึ่งสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยว สร้างรายได้ให้กับประชาชนในระดับหนึ่ง ต่อมา มีการจัดเพื่อระลึกถึง สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณและเชิญข้าราชการ ส่วนราชการในจังหวัดเชียงรายเข้าร่วมพิธีเท่านั้น กลุ่ม ผู้นำชุมชน ชนบทต้องการให้รู้พื้นประเพณีไหว้สาแม่ฟ้าหลวง โดยให้กลุ่มผู้นำเข้าไปมีส่วนร่วม ในรูปแบบทั้ง 4 รูปแบบ การวางแผนต้องเชิญทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เข้ามาร่วม วางแผนรูปแบบการจัดขบวน การนำเสนอและถ่ายทอดออกมาในลักษณะการแสดงแสงสีเสียง การ ปฏิบัติ ให้กลุ่มผู้นำชุมชนต่าง ๆ ในเขตเทศบาลนครเชียงราย ร่วมจัดขบวนไหว้สาแม่ฟ้าหลวง ตามประเพณี โบราณการติดตามผลให้กลุ่มผู้นำชุมชนมีส่วนร่วมในรูปแบบคณะกรรมการการประเมินผล ให้กลุ่มผู้นำชุมชนมีส่วนร่วมในรูปแบบคณะกรรมการ กิจกรรมดังกล่าวบรรลุตามวัตถุประสงค์”

#### 4.4.4 ที่ประชุมสัมมนาสรุปแนวทางแก้ไข ดังนี้

กลุ่มผู้นำชุมชนเมือง กลุ่มผู้นำชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท และกลุ่มผู้นำชุมชนชนบท ได้เสนอแนวทางแก้ไข ดังนี้

1. ต้องการให้เทศบาลนครเชียงราย เชิญกลุ่มผู้นำชุมชนทั้ง 3 กลุ่ม เข้าร่วมรับฟัง นโยบาย/แผนที่เทศบาลนครเชียงราย จำดำเนินการทั้งแผนระยะสั้น (1 ปี) และแผนระยะยาว (3 ปี)
2. การจัดตั้งคณะกรรมการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบทั้ง 4 รูปแบบ ( การวางแผน การปฏิบัติ การติดตามผล และการประเมินผล ) ต้องการให้ทางชุมชนจัดคณะกรรมการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุก ๆ โครงการ
3. โครงการหรือกิจกรรมใดที่บรรจุไว้ในแผน และไม่สามารถกระทำได้อันเนื่องมาจาก สาเหตุงบประมาณไม่เพียงพอ หรือด้วยเหตุอื่นใด ต้องการให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ(กองสวัสดิการ และสังคม กองการสาธารณสุข กองการคลัง กองช่าง ฯ )ในโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ได้จัดส่ง ตัวแทนเข้าไปชี้แจงประชาชนในชุมชนที่มีโครงการหรือกิจกรรมนั้นได้รับทราบถึงปัญหาข้อขัดข้อง รวมทั้งแนวทางที่จะสามารถดำเนินการ ได้โดยวิธีการใด

4.4.5 สรุปและสังเกตการอภิปราย รูปแบบความต้องการการมีส่วนร่วมทางด้านศาสนา และความเชื่อ ดังนี้

กลุ่มผู้นำชุมชนเมือง ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบทั้ง 4 รูปแบบการวางแผน การปฏิบัติ การติดตามผล การประเมินผล เช่น โครงการจัดกิจกรรมวันสำคัญทางศาสนา วันวิสาขบูชา วันมาฆบูชา ที่ผ่านมาทางชุมชนไม่ได้รับทราบข่าวสาร จะได้รับข่าวสารก็ต่อเมื่อทางเทศบาลทำ หนังสือเรียนเชิญเข้าร่วมกิจกรรม ต้องการเข้าไป ร่วมวางแผน เนื่องจากต้องการให้มีจัดกิจกรรม เป็นไปตามหลักพุทธศาสนาและต้องมีการ วางแผนทุกกิจกรรมทั้งระยะสั้นและระยะยาวในรูปแบบ คณะกรรมการ ปฏิบัติต้องการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้าง

จิตสำนึกให้เกิดจริยธรรม และคุณธรรม การติดตามผล ประชาชนเกิดความพึงพอใจ และมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมกิจกรรมด้วยความสมัครใจ และเต็มใจ มากน้อยเพียงใด การประเมินผล ประสพผลสำเร็จ ตามวัตถุประสงค์หรือไม่ หากไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ต้องมีแนวทางในรูปแบบใดเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญของวันสำคัญทางศาสนา

กลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบทั้ง 4 รูปแบบ การวางแผน การปฏิบัติ การติดตามผล การประเมินผล เช่น โครงการแห่พระแควเมืองเชียงราย ที่ผ่านมามีรูปแบบที่เด่นชัด ทำพอให้เป็นพิธีไม่มีแผนงานที่เป็นรูปธรรม กลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบทส่วนใหญ่ ต้องการเข้าไปร่วมวางแผน เพื่อให้โครงการ ดังกล่าวมีความศักดิ์สิทธิ์ ตามหลักพุทธศาสนา การปฏิบัติ ที่ผ่านมามีประชาชนในชุมชน เขตเทศบาล เข้าร่วมโครงการน้อยมาก เนื่องจากไม่มีสิ่งที่จะประชาชนให้ความศรัทธา เป็น สิ่งจูงใจให้ประชาชนมาร่วม ด้วยความสมัครใจ และเต็มใจ การติดตามผล ที่ผ่านมามีการติดตามผลเมื่อเสร็จสิ้นการปฏิบัติไม่มีคณะกรรมการติดตามผลดำเนินโครงการดังกล่าวว่าประสพผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือไม่การประเมินผลโครงการแห่พระแควเมืองเชียงรายต้องการตั้งคณะกรรมการว่าโครงการดังกล่าวเห็นควรจะมีโครงการต่อไปหรือไม่ ถ้ามีควรปรับปรุงแก้ไขโครงการ โดยเชิญผู้รู้เข้ามาเป็นคณะกรรมการ เพื่อให้โครงการแห่พระแควเมืองออกมาในทางที่ดี ถูกตามหลักศาสนา ถ้าทำได้น่าจะส่งผลถึงการท่องเที่ยว เพราะในช่วงจัดกิจกรรมเป็นช่วงฤดูกาลท่องเที่ยว

กลุ่มชุมชนชนบท ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบทั้ง 4 รูปแบบ เช่น โครงการไหว้สาแม่ฟ้าหลวง ซึ่งเป็นโครงการที่กลุ่มผู้นำชุมชนชนบทให้ความสนใจ เพราะครั้งแรกที่มีการจัด(ปี 2535 ) ประชาชนในชุมชนชนบท ได้เข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมดังกล่าว ได้สร้างรายได้จากการท่องเที่ยว การวางแผนต้องการให้ไปมีส่วนร่วมในรูปแบบคณะกรรมการ ในการจัดทำแผน การจัดงาน เช่น คณะกรรมการจัดรูปขบวน จัดเครื่องสักการะไหว้สาแม่ฟ้าหลวง เป็นต้นการปฏิบัติ ต้องการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ เพื่อสร้างจิตสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณของสมเด็จพระเจ้า การติดตามผล ประชาชนที่เข้าร่วม เข้าร่วมด้วย ความศรัทธา ความสมัครใจ และด้วยความเต็มใจหรือไม่ การประเมินผล ในรูปแบบคณะกรรมการว่า ประสพผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด เห็นควรดำเนินกิจกรรมในปีต่อไปหรือไม่ รูปแบบการมีส่วนร่วมด้านศาสนาและความเชื่อของกลุ่มผู้นำชุมชนเมือง กลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท และกลุ่มผู้นำชุมชนชนบท แสดงในรูปแบบของตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 4.4 รูปแบบการมีส่วนร่วมด้านศาสนาและความเชื่อ

| ลำดับ | รูปแบบ                     | การวางแผน | การปฏิบัติ | การติดตามผล | การประเมินผล |
|-------|----------------------------|-----------|------------|-------------|--------------|
| 1.    | ชุมชนเมือง                 | ✓         | ✓          | ✓           | ✓            |
| 2.    | ชุมชนกึ่งเมือง<br>กึ่งชนบท | ✓         | ✓          | ✓           | ✓            |
| 3.    | ชุมชนชนบท                  | ✓         | ✓          | ✓           | ✓            |

#### 4.5 ด้านศิลปะและวัฒนธรรม

ความหมายของศิลปะศิลปะตรงกับภาษาอังกฤษว่า ART "การทำความเข้าใจในความหมายของคำว่าศิลปะเป็นเรื่องที่ยากเพราะศิลปะเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการสร้างและการแสดงอารมณ์ความรู้สึก ภายใจของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับความงามความพอใจของแต่ละคน บางคนอาจมีความชื่นชมในความงามแตกต่างกันและยังคงเป็นเรื่องที่เข้าใจยากสำหรับผู้ที่ไม่ได้ศึกษาศิลปะ วัฒนธรรม มีความหมายครอบคลุมถึงทุกสิ่งทุกอย่างอันเป็นแบบแผนในความคิด และการกระทำที่แสดงออกถึงวิถีชีวิตของมนุษย์ในสังคมของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือสังคมใดสังคมหนึ่ง มนุษย์ได้คิดสร้างระเบียบกฎเกณฑ์วิธีการในการปฏิบัติ การจัดระเบียบตลอดจนความเชื่อ ความนิยม ความรู้ และเทคโนโลยีต่าง ๆ ในการควบคุม และใช้ประโยชน์จากธรรมชาติ (สุพิศรา สุภาพ, 2528)

มีการอภิปรายที่หลากหลาย พอสรุปสาระสำคัญของปัญหา ด้านศาสนาและความเชื่อ และรูปแบบความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วม ดังนี้

4.5.1 ประธานชุมชนเจ็ดยอด ตัวแทนกลุ่มผู้นำชุมชนเมืองได้กล่าวถึงปัญหาและรูปแบบความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วม

“ที่ผ่านมาเทศบาลนครเชียงรายให้ความสนใจในโครงการกิจกรรมด้านศิลปะและวัฒนธรรมน้อยมา ถ้ามีกลุ่มผู้นำชุมชนเมืองส่วนใหญ่ไม่ได้รับทราบว่ามีโครงการที่จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม เช่นการสร้างหอนาฬิกาแบบล้านนา ปัจจุบันได้เสร็จแล้ว 90 % ทางกลุ่มผู้นำไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบของการวางแผน การปฏิบัติ การติดตามผลและการประเมินผลแต่อย่างใด และได้รับทราบเพียงข่าวสารว่าต่อไปจะมีการปรับปรุงเกาะกลางถนนบรรพปราการ ให้เป็นศิลปะแบบล้านนาทางกลุ่มผู้นำชุมชนเมืองต้องการเข้าไปส่วนร่วมในรูปแบบการวางแผน เช่น ควรจัดในรูปแบบศิลปะแบบล้านนาในลักษณะใด ใช้งบประมาณ การจัดซื้อ-จัดจ้างในรูปแบบคณะกรรมการการ

ติดตามผล ในรูปแบบคณะกรรมการการประเมินผลในรูปแบบคณะกรรมการว่าคุ้มค่ากับการ โครงการหรือไม่ ”

4.5.2 ประธานชุมชนสันป่าก่อไทยเหนือ ตัวแทนกลุ่มชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท กล่าวถึง ปัญหาและรูปแบบความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมดังนี้

“หลังจากได้ฟังการอภิปรายของตัวแทนกลุ่มผู้นำชุมชนเมืองเห็นด้วยอย่างยิ่งกับรูปแบบ การเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการปรับปรุงเกาะกลางถนนบรรพปราการให้เป็นศิลปะแบบล้านนา กลุ่มผู้นำชุมชนต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบของการวางแผนในรูปแบบคณะกรรมการ การปฏิบัติต้องการให้จ้างแรงงานในชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบทและการติดตามผลในรูปแบบคณะกรรมการ ส่วนการประเมินผล ไม่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วม ให้นักวิชาการของเทศบาลเป็นผู้ดำเนินการ โครงการที่ น่าสนใจที่น่าจะกระทำคือโครงการอบรมเด็กและเยาวชนในการอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรม และ ประเพณีท้องถิ่นของล้านนา ซึ่งในปัจจุบันเด็กและเยาวชนถูกมอมเมาจากสื่อและเกมส์คอมพิวเตอร์ ทางกลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งชนส่วนใหญ่อยากถ่ายทอดออกมาเป็นรูปธรรมได้ การปฏิบัติ จัดตั้งกลุ่มเด็ก และเยาวชนในเขตเทศบาลนครเชียงรายทั้ง 4 เขต จัดกิจกรรมและวิทยากรที่มีความรู้ความสามารถ เปิดค่ายอบรมในช่วงปิดภาคเรียนทุกภาคเรียน ให้เด็กและเยาวชนแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วม ในการคิด การนำเสนอ รูปแบบการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมแบบล้านนา การติดตามผล ให้จัดตั้ง ในรูปแบบคณะกรรมการ ส่วนการประเมินผลให้ผู้ทรงวุฒิและนักวิชาการของเทศบาลนครเชียงราย รวมทั้งเรียนเชิญ อาจารย์ถวัลย์ ดัชนีและอาจารย์เฉลิมชัย โฆษิตพิพัฒน์ มาร่วมเป็นกรรมการประเมินผล ให้โครงการดังกล่าว ”

4.5.3 ประธานชุมชนบ้านใหม่ ตัวแทนกลุ่มผู้นำชุมชนชนบท ได้กล่าวถึงปัญหาและ รูปแบบความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมดังนี้

“กลุ่มผู้นำชุมชนชนบทเห็นด้วยกับการอภิปราย ตัวแทนของกลุ่มผู้นำชุมชนเมืองและกลุ่ม ผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท ของปัญหาของโครงการทั้งสองโครงการ ทางกลุ่มผู้นำชุมชน ชนบท ส่วนใหญ่เห็นว่าโครงการที่น่าสนใจอีกโครงการหนึ่งคือ โครงการเผยแพร่ภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งไม่ เคยมีในโครงการของเทศบาลนครเชียงราย เช่น การทำสะล้อ (เครื่องดนตรีประเภทสี) ซอและซึง ( เครื่องดนตรีประเภทดีด คล้ายกีตาร์ มี 3 สาย และ 5 สาย ) ทางกลุ่มผู้นำชุมชนชนบทต้องการเข้าไปมี ส่วนร่วมในรูปแบบการวางแผนทำเป็นแผนระยะยาวการจัดหางบประมาณการจัดหาวิทยากรที่มี ความรู้ความสามารถในการจัดทำและเล่นเครื่องดนตรีประเภทนี้การปฏิบัติจัดอบรมให้ความรู้พร้อมทั้ง ลงมือทำเครื่องดนตรีทั้งสามประเภททั้งเล่นได้จริงและทำเป็นของที่ระลึกสำหรับ จำหน่าย ใน โครงการถนนคนเดินส่วนการติดตามผลและประเมินผลให้ทางเทศบาลจัดในรูปแบบคณะกรรมการ ใน การดำเนิน การติดตามผลและประเมินผล ของ โครงการเผยแพร่ภูมิปัญญาท้องถิ่น ”

#### 4.5.4 ที่ประชุมสัมมนาสรุปแนวทางแก้ไข ดังนี้

กลุ่มผู้นำชุมชนเมือง กลุ่มผู้นำชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท และกลุ่มผู้นำชุมชนชนบท ได้เสนอแนวทางแก้ไข ดังนี้

1. ต้องการให้เทศบาลนครเชียงราย เชิญกลุ่มผู้นำชุมชนทั้ง 3 กลุ่ม เข้าร่วมรับฟังนโยบาย/แผนที่เทศบาลนครเชียงราย จำดำเนินการทั้งแผนระยะสั้น (1 ปี) และแผนระยะยาว (3 ปี)
2. การจัดตั้งคณะกรรมการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบทั้ง 4 รูปแบบ (การวางแผน การปฏิบัติ การติดตามผล และการประเมินผล) ต้องการให้ทางชุมชนจัดคณะกรรมการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกๆ โครงการ
3. โครงการหรือกิจกรรมใดที่บรรจุไว้ในแผน และไม่สามารถกระทำได้อันเนื่องมาจากสาเหตุงบประมาณไม่เพียงพอ หรือด้วยเหตุอื่นใด ต้องการให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ (กองสวัสดิการและสังคม กองการสาธารณสุข กองการคลัง กองช่าง ฯ) ในโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ได้จัดส่งตัวแทนเข้าไปชี้แจงประชาชนในชุมชนที่มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น ได้รับทราบถึงปัญหาข้อขัดข้อง รวมทั้งแนวทางที่จะสามารถดำเนินการ ได้โดยวิธีการใด

#### 4.5.5 สรุปและสังเกตการอภิปรายรูปแบบความต้องการการมีส่วนร่วมทางด้านศิลปะและวัฒนธรรม ดังนี้

กลุ่มผู้นำชุมชนเมืองส่วนใหญ่ ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบ 3 รูปแบบการวางแผน การติดตามผล การประเมินผล เช่น โครงการสร้างหอนาฬิกาแบบล้านนา บนถนนบรรพปราการ ซึ่งปัจจุบันสร้างแล้วเสร็จ 90% กลุ่มผู้นำชุมชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบทั้ง 4 รูปแบบ ปัจจุบันได้มีโครงการปรับปรุงเกาะกลางถนนบรรพปราการ เพื่อให้เป็นถนนที่เป็นเอกลักษณ์แบบล้านนา กลุ่มผู้นำชุมชนต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบการวางแผนในลักษณะกรรมการ(ควรใช้ศิลปะแบบล้านนาลักษณะใดที่เหมาะสม) การเปิดซองประมูลราคา การจัดซื้อ-จัดจ้าง งบประมาณในการดำเนินการ การติดตามผล ในรูปแบบคณะกรรมการว่าเป็นไปตามรูปแบบที่กำหนดในแผนหรือไม่ ใช้วัสดุอุปกรณ์ได้มาตรฐานหรือไม่ การประเมินผล ในรูปแบบคณะกรรมการ คำนวณกับการลงทุนหรือไม่ ประชาชนที่อยู่สองข้างทางได้รับผลกระทบทางด้านใดบ้างส่วนการปฏิบัติ ไม่ต้องการ เข้าไปมีส่วนร่วมเนื่องจากส่วนใหญ่ มีธุรกิจส่วนตัว และประกอบอาชีพรับราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน

กลุ่มผู้นำชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบ 3 รูปแบบนอกจากโครงการปรับปรุงเกาะกลางถนนบรรพปราการ กลุ่มผู้นำ ชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท ให้ความสนใจ คือ โครงการอบรมเด็กและเยาวชนในการอนุรักษ์ศิลปะและวัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่นของล้านนา ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบ 3 รูปแบบ การวางแผน ในรูปแบบคณะกรรมการดำเนิน

กิจกรรมที่ควรดำเนินการเร่งด่วน เช่น ให้ความรู้ความเป็นมาของอาณาจักรล้านนา ประวัติของจังหวัด เชียงราย เป็นต้น การปฏิบัติ ต้องการให้ผู้สูงอายุที่มีความรู้ด้านศิลปะ วัฒนธรรม และประเพณีของ ล้านนาเข้ามามีส่วนร่วมถ่ายทอดความรู้ให้กับกลุ่มเด็กและเยาวชนในช่วงปิดภาคเรียนทั้งสองภาค เรียน ส่วนการติดตามผล และประเมินผลกลุ่มผู้นำดำเนินการ เพื่อจัดทำแผนระยะยาวต่อไป

กลุ่มผู้นำชุมชนชนบทส่วนใหญ่ เห็นด้วยกับกลุ่มผู้นำชุมชนเมืองและกลุ่มผู้นำชุมชน กึ่งเมืองกึ่งชนบททั้ง 2 โครงการ และมีความต้องการให้เทศบาลนครเชียงรายมี โครงการเผยแพร่ภูมิ ปัญญาท้องถิ่น ซึ่งที่ผ่านมาไม่มีในแผนนโยบายของเทศบาลนครเชียงราย ภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น การทำ สะล้อ ซอ ซึ่งต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบ 2 รูปแบบ การวางแผน ในรูปแบบคณะกรรมการ งบประมาณในการดำเนินโครงการ การปฏิบัติ จัดอบรมให้ความรู้ รวมกลุ่มผู้ที่สนใจและผู้มีความรู้ ในชุมชน ลงมือปฏิบัติทั้งสามารเล่นได้จริง และทำเป็นของที่ระลึก สำหรับจำหน่ายในโครงการ ถนนคนเดิน เพื่อสร้างรายได้ให้กับประชาชนในชุมชนชนบท การติดตามผลและประเมินผลให้ ทางเทศบาลจัดเจ้าหน้าที่ ในรูปแบบคณะกรรมการ เพื่อศึกษาโครงการดังกล่าวว่าประสบผลสำเร็จ บรรลุ ตามวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด สามารถแสดงรูปแบบการมีส่วนร่วมด้านศิลปะและ วัฒนธรรมของกลุ่มผู้นำชุมชนเมือง กลุ่มผู้นำชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท และกลุ่มผู้นำชุมชนชนบท แสดงในรูปแบบของตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 4.5 รูปแบบการมีส่วนร่วมด้านศิลปะและวัฒนธรรม

| ลำดับ | รูปแบบ                     | การวางแผน | การปฏิบัติ | การติดตามผล | การประเมินผล |
|-------|----------------------------|-----------|------------|-------------|--------------|
| 1.    | ชุมชนเมือง                 | ✓         | ✗          | ✓           | ✓            |
| 2.    | ชุมชนกึ่งเมือง<br>กึ่งชนบท | ✓         | ✓          | ✓           | ✗            |
| 3.    | ชุมชนชนบท                  | ✓         | ✓          | ✗           | ✗            |

## 4.6 ด้านการศึกษา

ในทัศนะแนวสังคมนิยม ให้ความหมายว่า การศึกษาคือการปรับตัวเข้ากับสังคมนาสานาเป็น การศึกษารูปแบบหนึ่งการปฏิรูปตามศาสนาวัฒนธรรมชนบธรรมเนียมประเพณี เกี่ยวกับการปรับตัวให้ เข้ากับสังคม ศาสนากับการศึกษาจึงรวมกันเป็นแนวทางเดียวกันเสมอ ในทัศนะเสรีนิยม ให้ความหมาย ว่า การศึกษาคือการมุ่งพัฒนาบุคคลแต่ละให้เจริญงอกงามเต็มที่ตามความสามารถที่เขาอยู่แล้ว บุคคลที่ได้รับการศึกษานี้จะใช้ความสามารถของตนสร้างเสริมสังคมในอนาคต

มีการอภิปรายที่หลากหลาย พอสรุปสาระสำคัญของปัญหาทางการศึกษา และ รูปแบบ ความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วม ดังนี้

4.6.1 ประธานชุมชนเจ็ดยอด ตัวแทนกลุ่มชุมชนเมือง ได้กล่าวถึงปัญหาทางด้าน การศึกษา และรูปแบบความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมดังนี้

“โครงการหรือกิจกรรมทางการศึกษา กลุ่มผู้นำชุมชนเมืองส่วนใหญ่ เห็นว่าที่ผ่านมา ทางเทศบาลนครเชียงรายไม่ต้องการให้ กลุ่มผู้นำเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบทั้ง 4 รูปแบบในโรงเรียน เทศบาลทั้ง 7 โรง ด้านการวางแผนในรูปแบบของคณะกรรมการการศึกษา ในโรงเรียนเทศบาลทั้ง 7 โรง การปฏิบัติ ต้องการให้เทศบาลจัดโควตาให้กับชุมชนทั้ง 60 ชุมชน โดยให้ทางชุมชนจัดตั้ง คณะกรรมการคัดเลือกเด็กที่เรียนดี และอยากเรียนใน โรงเรียนเทศบาลชุมชนละ 2 คน โดยแยกเป็น ในระดับประถมศึกษา 1 คน ระดับมัธยมศึกษา 1 คน ให้ได้รับสิทธิในการเข้าศึกษาในโรงเรียนเทศบาลทั้ง 7 โรง อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมด้านการติดตามผลต้องการมีรูปแบบการมีส่วนร่วมในรูปแบบ คณะกรรมการติดตามว่าการเรียนการสอนของโรงเรียนเทศบาลทั้ง 7 โรงเป็นไปตามมาตรฐาน กระทรวงศึกษาธิการหรือไม่การประเมินผลในรูปแบบคณะกรรมการประเมินผลการศึกษาว่า ประสบผลสำเร็จตามนโยบายทางการศึกษาหรือไม่

4.6.2 ประธานชุมชนสันป่าก่อไทยเหนือ ตัวแทนกลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท ได้ กล่าวถึงปัญหาทางด้านศึกษา และรูปแบบความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมดังนี้

“กลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบทเห็นด้วยกับแนวคิดรูปแบบการมีส่วนร่วมในด้าน การศึกษาเหมือนกับกลุ่มผู้นำชุมชนเมืองเทศบาลมีโครงการสร้างศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเรียน โดย ต้องการให้เทศบาลมีโครงสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตเทศบาลทั้ง 4 เขต โดยเสนอรูปแบบการ เข้าไปมีส่วนร่วม ในการวางแผนในรูปแบบคณะกรรมการ 2คนร่วมกันพิจารณาจัดหาสถานที่ ร่วม การวางแผนการบริหารจัดการงบประมาณ การปฏิบัติ ประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆให้ผู้ปกครอง ที่ทำงาน และไม่มีผู้ดูแลบุตรหลานวัยก่อนเรียน ( อายุ 1-3 ปี ) ให้เข้ามารับการดูแลจากศูนย์พัฒนา

เด็กเล็ก การติดตามผล ในรูปแบบ คณะกรรมการ ว่าได้คุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาหรือไม่ การประเมินผล ในรูปแบบคณะกรรมการว่า ประสพผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ”

4.6.3 ประธานชุมชนบ้านใหม่ ตัวแทนกลุ่มผู้นำชุมชน ชนบท ได้กล่าวถึง ปัญหาทางการศึกษา และรูปแบบความต้องการการมีส่วนร่วม ดังนี้

“เห็นด้วยกับกลุ่มผู้นำชุมชนเมืองและกลุ่มผู้นำชุมชนกึ่งชนบท และกลุ่มผู้นำชุมชนชนบทส่วนใหญ่ต้องการให้เทศบาล จัดทำโครงการส่งเสริมทักษะด้านภาษาอังกฤษ และภาษาจีน ในช่วงเสาร์ – อาทิตย์ และช่วงปิดเทอม ให้กับนักเรียนในเขตเทศบาลนครเชียงราย ผู้นำกลุ่มชุมชนชนบทต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบ การวางแผน จัดทำแผนและร่วม จัดทำงบประมาณ จัดหาครูผู้สอน สถานที่ การปฏิบัติ จัดการประชาสัมพันธ์ ให้ผู้ปกครอง ในทุกรูปแบบได้รับทราบ และส่งบุตรหลานเข้ารับการส่งเสริม การติดตามผล เมื่อดำเนินการในช่วงเวลาหนึ่งให้จัดรูปแบบ ในคณะกรรมการ เข้าไปติดตามผลการเรียนการสอนการประเมินผลในรูปแบบของคณะกรรมการ ว่า ประสพผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ”

4.6.4 ที่ประชุมสัมมนาสรุปแนวทางแก้ไข ดังนี้

กลุ่มผู้นำชุมชนเมือง กลุ่มผู้นำชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท และกลุ่มผู้นำชุมชนชนบท ได้เสนอแนวทางแก้ไข ดังนี้

1. ต้องการให้เทศบาลนครเชียงราย เชิญกลุ่มผู้นำชุมชนทั้ง 3 กลุ่ม เข้าร่วมรับฟัง นโยบาย/แผนที่เทศบาลนครเชียงราย จำดำเนินการทั้งแผนระยะสั้น (1 ปี) และแผนระยะยาว(3 ปี)
2. การจัดตั้งคณะกรรมการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบทั้ง 4 รูปแบบ ( การวางแผน การปฏิบัติ การติดตามผล และการประเมินผล ) ต้องการให้ทางชุมชนจัดคณะกรรมการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุก ๆ โครงการ
3. โครงการหรือกิจกรรมใดที่บรรจุไว้ในแผน และไม่สามารถกระทำได้อันเนื่องมาจากสาเหตุงบประมาณไม่เพียงพอ หรือด้วยเหตุอื่นใด ต้องการให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ (กองสวัสดิการและสังคม กองการสาธารณสุข กองการคลัง กองช่างฯ )ในโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ ได้จัดส่งตัวแทนเข้าไปชี้แจงประชาชนในชุมชนที่มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น ได้รับทราบถึงปัญหาข้อขัดข้อง รวมทั้งแนวทางที่จะสามารถดำเนินการได้โดยวิธีการใด

4.6.5 สรุปและสังเกตการอภิปราย รูปแบบความต้องการการมีส่วนร่วมทางการศึกษา ดังนี้

กลุ่มผู้นำชุมชนเมืองส่วนใหญ่ มีความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทั้ง 4 รูปแบบ ในโครงการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนเทศบาลทั้ง 7 โรง จัดโควต้าให้กับชุมชนในการรับเด็กเข้าเรียนในแต่ละปีการศึกษา รวมทั้งโรงเรียนมีกิจกรรมต่างๆ เช่น งานกีฬา งานวันไหว้ครู เป็น



ต้นตอต้องการเชิญผู้ปกครองเข้าร่วมกิจกรรมเพื่อสร้างความสามัคคีระหว่างโรงเรียนกับผู้ปกครอง การติดตามผล ต้องการทราบว่างบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากเทศบาลนครเชียงรายได้นำไปใช้ในทางศึกษามีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การประเมินผล ต้องการทราบว่าบางกิจกรรมที่ดำเนินการสำเร็จตามวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด เช่น โครงการนำเด็กนักเรียนไปทัศนศึกษาตามสถานที่ต่างๆ เป็นต้น

กลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบทส่วนใหญ่เห็นด้วยกับรูปแบบการเข้าไปมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้นำชุมชนเมืองและได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับโครงการสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเนื่องจาก ประชาชนในชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบทส่วนใหญ่ ประกอบอาชีพรับจ้างบุตรหลานที่อายุไม่ถึงเกณฑ์เข้าเรียนในระดับอนุบาลไม่มีสถานที่ดูแลมีแต่ของเอกชนซึ่งค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูงต้องการให้เทศบาลจัดงบประมาณจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทั้ง 4 เขตในเทศบาลนครเชียงราย โดยให้กลุ่มผู้นำชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมทั้ง 4 รูปแบบ การวางแผน ให้กลุ่มผู้นำชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมทั้ง 4 รูปแบบ การวางแผน ให้กลุ่มผู้นำชุมชนในแต่ละเขตทำประชาคม คัดเลือก สถานที่ตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การปฏิบัติให้กลุ่มผู้นำชุมชนร่วมกันจัดหาผู้ดูแลเด็ก โดยวิธีการคัดเลือกบุคคลที่มีความพร้อมในทุกด้าน ( ด้านการเลี้ยงดูเด็ก ด้านอารมณ์ ด้านจิตใจ เป็นต้น ) การติดตามผล จัดตั้งในรูปแบบคณะกรรมการ ติดตามผล เดือนละ 1 ครั้ง การประเมินผล ในรูปแบบคณะกรรมการ 6 เดือน 1 ครั้ง เพื่อหาข้อบกพร่องเพื่อปรับปรุงแก้ไข

กลุ่มผู้นำชุมชนชนบทส่วนใหญ่เห็นด้วยกับกลุ่มผู้นำชุมชนเมืองและกลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท และมีความต้องการให้เทศบาล จัดทำโครงการสอนเสริมทักษะด้านภาษาอังกฤษและภาษาจีนในช่วง เสาร์ – อาทิตย์ เนื่องจากเด็กในชุมชนชนบท ครอบครัวยากจน บิดามารดา ส่วนใหญ่ไม่สามารถส่งบุตรหลาน เรียนเสริมจากสถาบันกวดวิชาได้ กลุ่มผู้นำต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบทั้ง 4 รูปแบบ ด้านการวางแผนในรูปแบบคณะกรรมการและร่วมจัดทำงบประมาณการ ปฏิบัติจัดการ ประชาสัมพันธ์ ให้กับผู้ปกครองและเด็กได้รับทราบ และส่งบุตรหลานเข้ารับการสอนเสริม การติดตามผล การเรียนการสอน ในรูปแบบคณะกรรมการ เด็กให้ความสนใจในการเรียนการสอนหรือไม่ครูผู้สอนสอนตรงความต้องการของเด็กมากน้อยเพียงใด การประเมินผลประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่ สามารถรูปแบบการมีส่วนร่วมด้านการศึกษาของกลุ่มผู้นำชุมชนเมือง กลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท และกลุ่มผู้นำชุมชนชนบท แสดงในรูปแบบของตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 4.6 รูปแบบการมีส่วนร่วมด้านการศึกษา

| ลำดับ | รูปแบบ                     | การวางแผน | การปฏิบัติ | การติดตามผล | การประเมินผล |
|-------|----------------------------|-----------|------------|-------------|--------------|
| 1.    | ชุมชนเมือง                 | ✓         | ✓          | ✓           | ✓            |
| 2.    | ชุมชนกึ่งเมือง<br>กึ่งชนบท | ✓         | ✓          | ✓           | ✓            |
| 3.    | ชุมชนชนบท                  | ✓         | ✓          | ✓           | ✓            |



## บทที่ 5

### สรุป อภิปรายผลของการศึกษา และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษารูปแบบของการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลทั้งสามกลุ่ม คือ กลุ่มผู้นำชุมชนเมือง กลุ่มผู้นำ ชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท และกลุ่มผู้นำชุมชนชนบท ที่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบทั้ง 4 รูปแบบ คือ รูปแบบการวางแผน การปฏิบัติ การติดตามผล และการประเมินผล ทั้ง 6 ด้าน ด้านการเมืองการปกครอง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านศาสนาและความเชื่อ ด้านศิลปะและวัฒนธรรม และด้านการศึกษา ตั้งแต่มีก่อตั้งเป็นเทศบาลเมื่อตั้งแต่วันที่ 25 มีนาคม 2478 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 2 หน้า 2029 และยกฐานะเป็นเทศบาลนคร เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2547 มีผู้บริหารจำนวน 25 ชุด ตั้งแต่ปี 2478 – 2551 ตั้งแต่ปี 2538-2551 นายวันชัย จงสุทธานามณี เป็นนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ (3 สมัย) กลุ่มผู้นำชุมชนไม่เคยได้รับโอกาสให้เข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบของการวางแผนการปฏิบัติ การติดตามผล และการประเมินผลเป็นการรวมอำนาจ ประชาชนในเขตเทศบาลไม่ได้รับโอกาสรับทราบ ข้อมูลข่าวสารในทุกๆด้าน ไม่ทราบถึงแผนนโยบายของผู้บริหารและงบประมาณประจำปีของเทศบาล จนกระทั่งนายสมพงษ์ กุลวงศ์ ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี เมื่อ 20 มีนาคม 2551มีนโยบายการบริหารงานโปร่งใส ตรวจสอบได้ และได้นำแนวคิดการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 78 และมาตราต่างๆ ในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นมาใช้ เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทุกรูปแบบ ทำให้กลุ่มผู้นำชุมชนมีความตื่นตัว ที่จะได้รับการพัฒนาชุมชน เป็นไปตามความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง

#### 5.1 ระเบียบการวิจัย

ผู้ศึกษาได้เก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสาร จากกลุ่มผู้นำชุมชนทั้ง 5 กลุ่ม กลุ่มผู้นำชุมชนเมือง กลุ่มผู้นำชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท และกลุ่มผู้นำชุมชนชนบท จำนวน 60 ชุมชน (60 คน) โดยใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล การสัมภาษณ์เจาะลึก และการสนทนากลุ่ม โดยศาสตราจารย์ ดร. สุชาติ ประดิษฐ์รัฐสินธุ์ และรองศาสตราจารย์ ดร. กรรณิการ์ สุขเกษม (2547)

## 5.2 สรุปผลการศึกษา

5.2.1 ด้านการเมืองการปกครอง หมายถึง การเมือง หมายถึง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน และการใช้อำนาจที่ได้มาเพื่อสร้างความผาสุกให้แก่ประชาชน เช่น การแข่งขันกันหาเสียงและส่งผู้สมัครลงรับ เลือกตั้งของพรรคการเมืองต่างๆ และหากได้เป็นรัฐบาล ก็จะใช้อำนาจบริหารประเทศเพื่อสร้างประโยชน์แก่ส่วนรวม การปกครอง หมายถึง การทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจทั้งหลายซึ่งจะเป็นไปตามกฎหมาย และนโยบายที่รัฐบาลมอบให้ดำเนินการ โดยมุ่งที่จะสร้างความผาสุกความเป็นระเบียบความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในสังคมกลุ่มผู้นำชุมชนเมืองส่วนใหญ่ต้องการมีส่วนร่วมในรูปแบบของการวางแผนต้องการเข้าร่วมวางแผนในรูปแบบคณะกรรมการเปิดของประมูลราคาจัดซื้อ- จัดจ้าง งบประมาณ การติดตามผลมีผลกระทบต่อธุรกิจในการการค้าขายมากน้อยเพียงใด การประเมินผล สามารถสนองความต้องการของประชาชนในเขตเมือง กลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบทส่วนใหญ่ ต้องการมีส่วนร่วมทั้ง 4 รูปแบบ การวางแผน ในรูปแบบคณะกรรมการเปิด ของประมูลราคา จัดซื้อ- จัดจ้าง งบประมาณที่เป็นโครงการในชุมชนของตนเอง การปฏิบัติ ต้องการให้จ้างแรงงานใน ชุมชนในการดำเนินกิจกรรมของโครงการการติดตามผลการดำเนินกิจกรรมโปร่งใส ได้มาตรฐานหรือไม่การประเมินผล เป็นไปตามวัตถุประสงค์และความต้องการของประชาชน กลุ่มผู้นำชุมชนชนบทส่วนใหญ่ ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบของการปฏิบัติเพียงรูปแบบเดียว คือ การปฏิบัติ ต้องการให้ใช้แรงงานในชุมชนที่มีโครงการในชุมชนของตนเอง เพื่อสร้างรายได้ให้กับประชาชนในชุมชนชนบท

5.2.2 ด้านเศรษฐกิจ หมายถึงการกระทำใด ๆ อันก่อให้เกิด การผลิต การจำหน่ายและการบริโภคกลุ่มผู้นำชุมชนเมืองส่วนใหญ่ ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมใน 2 รูปแบบ คือ การวางแผน ในรูปแบบคณะกรรมการเปิดของประมูลราคา จัดซื้อ- จัดจ้าง งบประมาณ การปฏิบัติ ต้องการนำสินค้าในชุมชนออกมาจำหน่ายในโครงการถนนคนเดิน เพื่อเพิ่มรายได้ จากการเปิดร้านค้าขายประจำอยู่แล้วส่วนรูปแบบการติดตามผล และประเมินผลไม่ต้อง การเข้าไปมีส่วนร่วม เนื่องจากเสียเวลาประกอบอาชีพ ให้เป็นหน้าที่ของ หน่วยงานที่รับผิดชอบของเทศบาลนครเชียงใหม่ กลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบทส่วนใหญ่ ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วม ทั้ง 4 รูปแบบ การวางแผน ในรูปแบบคณะกรรมการเปิดของประมูล ราคา การจัดซื้อ- จัดจ้าง งบประมาณ การปฏิบัติ ต้องการนำสินค้าเข้าไปจำหน่ายในโครงการถนนคนเดิน เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับประชาชนการติดตามผล ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบคณะกรรมการ ผลการดำเนินงานเป็นไปตามแผน โปร่งใส ตรวจสอบได้ การประเมินผล ในรูปแบบคณะกรรมการเป็นไปตามวัตถุประสงค์และสนองความต้องการของ

ประชาชน ในเขตเทศบาลนครเชียงราย กลุ่มผู้นำชุมชนชนบทส่วนใหญ่ ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วม ใน 2 รูปแบบ การวางแผน ในรูปแบบของ คณะกรรมการเปิดช่องประมูลราคา การจัดซื้อ – จัดจ้าง งบประมาณ การปฏิบัติต้องการนำสินค้าไปจำหน่ายในโครงการถนนคนเดิน เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับ ประชาชนในชุมชน ชนบทรูปแบบการติดตามผลและการประกอบอาชีพให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบของเทศบาลนครเชียงราย

5.2.3 ด้านสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่อยู่ร่วมกัน มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ยอมรับแบบแผน กฎเกณฑ์ของกลุ่ม ร่วมกันในการดำเนินชีวิต กลุ่มผู้นำชุมชนเมืองส่วนใหญ่ ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมทั้ง 4 รูปแบบ การวางแผน ในรูปแบบคณะกรรมการ การทำประชาคม การเสนอรายชื่อ งบประมาณ ในโครงการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ผู้ติดเชื้อเอดส์ ผู้พิการการปฏิบัติ ต้องการให้เทศบาลให้การสงเคราะห์ผู้ที่อยู่ในเกณฑ์อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมการติดตามผลในรูปแบบคณะกรรมการมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การประเมินผล บรรลุตามวัตถุประสงค์สนองความต้องการ ของผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ได้รับการสงเคราะห์กลุ่มผู้นำชุมชนทั้งเมืองทั้งชนบทส่วนใหญ่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมทั้ง 4 รูปแบบ การวางแผน ในรูปแบบคณะกรรมการ การทำ ประชาคม การเสนอรายชื่อ งบประมาณ ในโครงการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ผู้ติดเชื้อเอดส์ ผู้พิการการปฏิบัติ ต้องการให้เทศบาลให้การสงเคราะห์ผู้ที่อยู่ในเกณฑ์อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม การติดตามผลในรูปแบบคณะกรรมการ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การประเมินผลบรรลุตามวัตถุประสงค์สนองความต้องการของผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ได้รับการสงเคราะห์ กลุ่มผู้นำชุมชนชนบทส่วนใหญ่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมทั้ง 4 รูปแบบ การวางแผน ในรูปแบบคณะกรรมการ การทำประชาคม การเสนอรายชื่อ งบประมาณ ในโครงการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ผู้ติดเชื้อเอดส์ ผู้พิการการปฏิบัติ ต้องการให้เทศบาลให้การสงเคราะห์ผู้ที่อยู่ในเกณฑ์อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมการติดตามผลในรูปแบบคณะกรรมการมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การประเมินผล บรรลุตามวัตถุประสงค์สนองความต้องการของผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ ได้รับการสงเคราะห์

5.2.4 ด้านศาสนาและความเชื่อ ศาสนา คือ คำสั่งสอนและแนวทางปฏิบัติ เป็นหลักในการปฏิบัติตนเพื่อให้อยู่ในกรอบที่ดีงามเพื่อให้ผู้ปฏิบัติตามหลักคำสอนได้รับความร่มเย็นเป็นสุข ในโลกนี้มีศาสนาหลายศาสนา ความเชื่อ คือ สิ่งที่มีมนุษย์แต่ละคนหรือแต่ละสังคมถือว่าเป็นสิ่งที่ดีที่สุด ถูกต้องที่สุด ซึ่งมักจะแสดงออกในรูปของความเชื่อทางศาสนาที่นับถือแตกต่างกันไป

กลุ่มผู้นำชุมชนเมืองส่วนใหญ่ ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมทั้ง 4 รูปแบบ การวางแผน ในรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งทางชุมชนมีผู้รู้เข้าใจการจัดรูปแบบตามหลักพุทธศาสนา ในวันสำคัญทางศาสนา เช่น วันมาฆบูชา วันวิสาขบูชา เป็นต้น การปฏิบัติ ต้องการให้ประชาชน เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมในวันสำคัญทางศาสนา การติดตามผล ต้องการทราบผลดำเนินกิจกรรม ถูกต้องตามจารีตประเพณี สร้างจิตสำนึกให้กับประชาชน การประเมินผล เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ

โครงการหรือไม่ เห็นควรดำเนินโครงการต่อหรือไม่กลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบทส่วนใหญ่ ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วม ทั้ง 4 รูปแบบ การวางแผนในการจัดทำรูปแบบตามประเพณีตามตำนาน เนื่องจากมีผู้รู้ในการดำเนินกิจกรรม แห่งพระเวศเมืองตามตำนาน เนื่องจากมีผู้รู้ในการดำเนินกิจกรรม แห่งพระเวศเมืองเชียงราย การปฏิบัติ ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำซุ้มแห่งพระเวศ เมืองเชียงราย การติดตามผล ต้องมีการติดตามผล การดำเนินกิจกรรม จนกิจกรรมดำเนินการแล้วเสร็จ การประเมินผล ประสบความสำเร็จ น่าจะส่งเสริมเป็นการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ได้หรือไม่ กลุ่มผู้นำ ชุมชนชนบทส่วนใหญ่ ให้ความสนใจในโครงการไหว้สาแม่ฟ้าหลวงต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมทั้ง 4 รูปแบบ การวางแผน ต้องมีการเชิญภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน เข้าร่วมวางแผนในการจัด รูปขบวน การนำเสนอ ฯ การปฏิบัติ ให้กลุ่มผู้นำชุมชนร่วมจัดรูปขบวนต่างๆ ในโครงการไหว้สา แม่ฟ้าหลวง การติดตามผล ในรูปแบบคณะกรรมการ การประเมินผลในรูปแบบคณะกรรมการว่า เป็นตามวัตถุประสงค์

5.2.5. ด้านศิลปะและวัฒนธรรม ความหมายของศิลปะศิลปะตรงกับภาษาอังกฤษ ว่า" ART"การทำความเข้าใจในความหมายของคำว่าศิลปะเป็นเรื่องที่ยากเพราะศิลปะเป็น สิ่งที่เกี่ยวข้องกับ การสร้างและ การ แสดงอารมณ์ความรู้สึกภายในของมนุษย์ที่เกี่ยวข้อง กับความงามความพอใจของ แต่ละคน บางคนอาจมีความชื่นชมในความงามแตกต่างกัน และยังคงเป็นเรื่องที่เข้าใจ ยากสำหรับผู้ ที่ไม่ได้ศึกษาศิลปะ วัฒนธรรม มีความหมายครอบคลุมถึงทุกสิ่งทุกอย่างอันเป็นแบบแผนใน ความคิด และการกระทำที่แสดงออกถึงวิถีชีวิตของมนุษย์ในสังคมของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือสังคม ใดสังคมหนึ่ง มนุษย์ได้คิดสร้างระเบียบกฎเกณฑ์วิธีการในการปฏิบัติ การจัดระเบียบตลอดจน ความเชื่อ ความนิยม ความรู้ และเทคโนโลยีต่างๆ ในการควบคุมและใช้ประโยชน์จากธรรมชาติ (สุพัตรา สุภาพ, 2528)

กลุ่มผู้นำชุมชนเมืองส่วนใหญ่ ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วม 3 รูปแบบ ในโครงการปรับปรุง เกาะกลางถนนบรรพปราการ การวางแผน ในรูปแบบการดำเนินกิจกรรมในรูปแบบในงบประมาณ การ จัดซื้อ- จัดจ้าง การติดตามผลในรูปแบบคณะกรรมการ เป็นไปตามแผนที่วางไว้หรือไม่ มีความ โปร่งใส ตรวจสอบได้ การประเมินผล ในรูปแบบคณะกรรมการ คุ่มค่าหรือไม่ ส่งผลกระทบต่อ ประชาชนที่อยู่สองข้างทางหรือไม่ ส่วนการปฏิบัติไม่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วม เนื่องจากเสียเวลา ประกอบอาชีพ กลุ่มผู้นำชุมชนกิ่ง เมืองกิ่งชนบทส่วนใหญ่นอกจากโครงการปรับปรุงเกาะกลาง ถนนบรรพปราการแล้วกลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบทส่วนใหญ่ให้ความสำคัญในโครงการอบรม เด็กและเยาวชนอนุรักษ์ ศิลปะ วัฒนธรรม และประเพณีท้องถิ่นของล้านนา ต้องการเข้าไปมีส่วน ร่วม 3รูปแบบ การวางแผน ต้องการเข้าไปร่วมจัดรูปแบบของกิจกรรม การปฏิบัติต้องการให้เด็ก และเยาวชนมีส่วนร่วมคิด การนำเสนอรูปแบบการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมแบบล้านนากลุ่มผู้นำ

ชุมชนชนบทส่วนใหญ่ สนับสนุนโครงการ การเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการของกลุ่มผู้นำชุมชน เมือง และกลุ่มผู้นำชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท กลุ่มผู้นำชุมชน ชนบทส่วนใหญ่ ได้เล็งเห็นความสำคัญอีกโครงการหนึ่ง คือ โครงการเผยแพร่ภูมิปัญญาท้องถิ่นใน 2 รูปแบบ การวางแผนต้องมีการจัดทำแผนระยะยาว จัดหางบประมาณ จัดหาวิทยากรฯ การปฏิบัติ จัดอบรมให้ความรู้พร้อมลงมือทำเพื่อการค้า กาดิตตามผล และการประเมินผล ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครเชียงราย เนื่องจากเสียเวลาประกอบอาชีพ

5.2.6 ด้านการศึกษา ในทัศนะแนวสังคมนิยม ให้ความหมายว่า การศึกษาคือการปรับตัวเข้ากับสังคมนิยมเป็นการศึกษารูปแบบหนึ่งการปฏิบัติตามศาสนาวัดธรรมชนบธรรมเนียมประเพณี เกี่ยวกับการปรับตัวให้เข้ากับสังคม ศาสนากับการศึกษาจึงรวมกันเป็นแนวทางเดียวกันเสมอ ในทัศนะเสรีนิยม ให้ความหมายว่า การศึกษาคือการมุ่งพัฒนาบุคคลแต่ละให้เจริญงอกงามเต็มที่ตามความสามารถที่เขามีอยู่แล้วบุคคลที่ได้รับ การศึกษานี้จะใช้ ความสามารถของตนสร้างเสริมสังคมในอนาคต

กลุ่มผู้นำชุมชนเมืองส่วนใหญ่ ให้ความสนใจและมีความกระตือรือร้น เข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบทั้ง 4 รูปแบบ ในโครงการบริหาร จัดการ โรงเรียนเทศบาลทั้ง 7 โรง การวางแผนในรูปแบบคณะกรรมการการศึกษา การปฏิบัติ ต้องมีการจัดโควต้าให้กับชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงราย ทั้ง 60 ชุมชน การติดตามผล ในรูปแบบคณะกรรมการติดตามผลการเรียนการสอน เป็นไปตามมาตรฐานกระทรวงศึกษาธิการ การประเมินผล ในรูปแบบของคณะกรรมการประเมินผลการศึกษา ประสพผลสำเร็จตามนโยบายทางการศึกษาหรือไม่ กลุ่มผู้นำชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบทส่วนใหญ่ ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบทั้ง 4 รูปแบบ ในโครงการบริหารจัดการ โรงเรียนเทศบาลทั้ง 7 โรง และได้เล็งเห็นความสำคัญโครงการสร้างศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนการวางแผนในรูปแบบคณะกรรมการ การปฏิบัติ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงรายที่มีบุตรวัยก่อนเรียน (อายุ 1 – 3 ปี) ให้ส่งบุตรหลานเข้ามาในศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน กลุ่มผู้นำชุมชนชนบทส่วนใหญ่ ให้ความสนใจในโครงการด้านการศึกษาค่อนข้างสูง และได้เล็งเห็นโครงการด้านการสอนเสริม ทักษะด้านภาษาอังกฤษและภาษาจีน ใน 4 รูปแบบการวางแผน ร่วมจัดทำแผน จัดทำงบประมาณ จัดหาครูผู้สอนสถานที่ ปฏิบัติ จัดประชาสัมพันธ์ให้ผู้ปกครอง ส่งบุตรหลานเข้าเรียนการสอนเสริมการติดตามผลผู้ปกครองให้ความสนใจเข้าสอนเสริมมากน้อยเพียงในการประเมินผล เป็นไปตามวัตถุประสงค์เห็นควรดำเนินการต่อไปหรือไม่

### 5.3 อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

#### 5.3.1 รูปแบบการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้นำชุมชน

กลุ่มผู้นำชุมชนเมืองส่วนใหญ่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบของการวางแผน โดยเน้นต้องการเขาไปมีส่วนร่วมในเชิงนโยบาย ในรูปแบบคณะกรรมการ กลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบทส่วนใหญ่ ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมทุกรูปแบบคือ รูปแบบการวางแผน รูปแบบการปฏิบัติ รูปแบบการติดตามผลและรูปแบบการประเมินผล เนื่องจากต้องการทราบวิธีการ ขั้นตอน การดำเนินการของเทศบาลนครเชียงราย มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ที่สำคัญคือ ก่อให้เกิดประโยชน์ และสร้างความพึงพอใจ ให้กับประชาชนในชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบทได้มากนักน้อยเพียงใด กลุ่มผู้นำชุมชนชนบทส่วนใหญ่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบของรูปแบบการปฏิบัติเพียงรูปแบบเดียว เนื่องจากต้องการเพิ่มรายได้ให้กับประชาชนในเขตชุมชนชนบทที่มีฐานะค่อนข้างยากจน ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้างและเกษตรกรรม

#### 1. ทฤษฎีการมีส่วนร่วม ( Participation Theory)

ในการดำเนินกิจการต่างๆ ภายในสังคมให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ได้นั้น สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่ต้องคำนึงถึง คือทฤษฎีการมีส่วนร่วม ซึ่งนักวิชาการได้ให้ความเห็น รูปแบบการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 4 ขั้นตอนคือ

1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาของชาวชนบท ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนแรกที่สำคัญที่สุด เพราะถ้าประชาชนยังไม่สามารถเข้าใจปัญหาและสาเหตุของปัญหาด้วยตัวของเขาเอง กิจกรรมต่างๆ ที่ตามมาก็ไร้ประโยชน์เพราะชาวชนบทจะขาด ความเข้าใจและมองไม่เห็นความสำคัญของกิจกรรมนั้น สิ่งหนึ่งที่แน่นอนที่สุดคือชาวชนบทเป็น ผู้อยู่กับปัญหาและรู้จักปัญหาของตนเองดีที่สุด แต่มนุษย์ย่อมจะยังมองปัญหาของตนไม่ชัดเจน จนกว่าจะมีเพื่อนมาช่วยให้ตนวิเคราะห์ถึงปัญหา และสาเหตุของปัญหาของตนได้เด่นชัดยิ่งขึ้น

2) การมีส่วนร่วมในการวางแผนการดำเนินกิจกรรมการวางแผนดำเนินกิจกรรมเป็นขั้นตอนต่อไปที่ขาดไม่ได้เพราะถ้าหากเจ้าหน้าที่หรือนักพัฒนาต้องการเพียงแต่ผลงาน การพัฒนาวัตถุให้เสร็จสิ้นโดยฉับไว ก็จะดำเนินกิจกรรมการวางแผนงานเสียด้วยตนเองผลที่ตามมาก็คือต่อไปเมื่อขาดหน้าที่ชาวชนบทก็ไม่สามารถจะดำเนินการวางแผนได้ด้วยตนเองอาจจะมี ความยากลำบาก ที่จะผลักดันให้เจ้าหน้าที่หรือนักพัฒนาทำหน้าที่เป็นเพียงเพื่อนของชาวชนบทในการช่วยกันวางแผนงาน เพราะชาวชนบททั่วไป มีการศึกษาน้อยแต่ถ้าเราไม่ให้ชาวชนบทได้มีส่วนร่วมในขั้นตอนนี้ โอกาสที่ชาวชนบทจะได้รับการศึกษาและพัฒนาตนเองในการวางแผนการ



ดำเนินงานก็หมดไป เจ้าหน้าที่หรือนักพัฒนากรจะต้องใจให้ได้ว่าการศึกษาคือตามต้องเริ่มความยากง่าย เร็ว ช้า จากระดับผู้ที่ได้รับการศึกษามีใช้จากระดับความรู้ ความสามารถของตน

3) การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน ชาวชนบทมีทรัพยากรที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการปฏิบัติงานได้ เพราะจากประสบการณ์การทำงานชนบทอย่างน้อยชาวชนบทมีแรงงานของตนเป็นขั้นต่ำที่สุดที่สามารถจะเข้าร่วมได้ในหลายๆ แห่ง ชาวชนบทสามารถจะเข้าร่วมได้ในหลายๆ แห่งชาวชนบทสามารถจะเข้าร่วมลงทุนในกิจกรรมหลายๆ ประเภทได้ การร่วมลงทุนและการปฏิบัติงานจะทำให้ชาวชนบทคิดต้นทุนให้กับตนเองในการดำเนินงานและจะระมัดระวังรักษากิจกรรมที่สร้างขึ้นเพราะเขาจะมีความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของนอกจากนั้นการร่วมปฏิบัติงานด้วยตนเองได้เรียนรู้การดำเนินกิจกรรมอย่างใกล้ชิดและเมื่อเห็นประโยชน์ก็จะสามารถดำเนินกิจกรรมชนิดนั้นด้วยตนเองต่อไปได้

4) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่สำคัญอย่างยิ่งเพราะถ้าหากการติดตามงานและการประเมินผลงานจากการมีส่วนร่วมของชาวชนบทจะทำให้ชาวชนบทประเมินตนเองว่างานที่ทำไปนั้นได้รับผลดีได้รับประโยชน์หรือไม่ อย่างใดซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินกิจกรรมอย่างเดียวกันในโอกาสต่อไป ( ม.ร.ว.อศิน รพีพัฒน์, 2531) เจมส์ ค็อกซ์ ปิ่นทอง ( 2547) และ (Cohen and Uphoff อ้างถึงใน นารีนารถ เทียนวิหาร, 2547)

ผลการศึกษาไม่เป็นไปตามทฤษฎีเนื่องจากทฤษฎีกล่าวถึงการมีส่วนร่วมเฉพาะชาวชนบท การศึกษาของผู้ศึกษาได้ศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้นำชุมชน 3 กลุ่ม คือกลุ่มผู้นำชุมชนเมือง กลุ่มผู้นำชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท และกลุ่มผู้นำชุมชนชนบท มีรูปแบบความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมที่ต่างกันตามทฤษฎีพบว่าชุมชนบตต้องการเข้ามีส่วนร่วมทุกรูปแบบ แต่ชุมชนบตในพื้นที่เทศบาลส่วนใหญ่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบการปฏิบัติเพียงรูปแบบเนื่องจากเสียเวลาประกอบอาชีพ ส่วนรูปแบบการวางแผน การติดตามผลและการประเมินผลให้เป็นหน้าที่ของผู้บริหารเทศบาลนครเชียงราย

### 5.3.2 ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมและข้อเสนอแนะ

เทศบาลนครเชียงรายมีกลุ่มชุมชนอยู่ 3 ลักษณะ ชุมชนเมือง ชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท และชุมชนชนบททำให้การประสานประโยชน์ในการประชุม / สัมมนา เป็นไปค่อนข้างยาก จากสาเหตุดังนี้

#### 1. การมีผลประโยชน์ร่วมกันที่ต่างกัน

กลุ่มผู้นำชุมชนเมืองส่วนใหญ่ต้องการมีส่วนร่วมในรูปแบบในการวางแผนเพียงรูปแบบเดียว กลุ่มผู้นำชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท ต้องการมีส่วนร่วมทุกรูปแบบ คือ รูปแบบการวางแผน

รูปแบบการปฏิบัติ รูปแบบการติดตามผลและรูปแบบการประเมินผล กลุ่มผู้นำชุมชนชนบทส่วนใหญ่ ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบการปฏิบัติ เพียงรูปแบบเดียว

## 2. เวลาของการมีส่วนร่วมที่ต่างกัน

กลุ่มผู้นำชุมชนเมืองส่วนใหญ่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการประชุมสัมมนาในวันเสาร์ และวันอาทิตย์ เนื่องจากเป็นวันหยุดราชการ กลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบทส่วนใหญ่ ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมการประชุม / สัมมนา ได้ทุกวัน (ตั้งแต่ อาทิตย์ – ถึงเสาร์ ) กลุ่มผู้นำชุมชนชนบท ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการประชุม / สัมมนา ในช่วงตอนเย็น (หลัง 5 โมงเย็น) เนื่องจากช่วงเวลาราชการและวันหยุด ต้องประกอบอาชีพรับจ้าง และเกษตรกรรม ไม่มีเวลาเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมดังกล่าว และเสียเวลาในการหาเงินหาเลี้ยงตนเองและครอบครัว

## 3. เป้าหมายของ 3 กลุ่ม แตกต่างกัน

กลุ่มผู้นำชุมชนเมืองส่วนใหญ่ มีเป้าหมายต้องการเข้าไปมีส่วนร่วม รูปแบบของการวางแผน เพียงรูปแบบเดียวใน กลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบทส่วนใหญ่ มีเป้าหมายต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมทั้ง 4 รูปแบบ คือ รูปแบบการวางแผน รูปแบบการปฏิบัติ รูปแบบการติดตามผล และรูปแบบการประเมินผล กลุ่มผู้นำชุมชนชนบทส่วนใหญ่ มีเป้าหมายต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบการปฏิบัติ เพียงรูปแบบเดียว เทศบาลต้องให้การสนับสนุนทั้ง 3กลุ่ม อย่างเป็นธรรมโดยเฉพาะกลุ่มชุมชนเมืองเป็นกลุ่มที่เสียภาษีให้กับเทศบาลนครเชียงรายมากกว่ากลุ่มชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท และกลุ่มชุมชนชนบท เทศบาลต้องชี้แจงถึงเหตุผลที่ต้องมีนโยบายลงไปสู่กลุ่มชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบทและกลุ่มชุมชนชนบทมากกว่ากลุ่มชุมชนเมือง เพื่อการประสานประโยชน์ทั้งสามกลุ่ม และสร้างความสามัคคี ให้กับชุมชนทั้ง 60 ชุมชน เพื่อให้การพัฒนาเทศบาลนครเชียงรายเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และจะส่งผลถึงคุณภาพชีวิต ที่ดีขึ้นของประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงรายต่อไป

### 5.3.3 ข้อค้นพบในการศึกษา

รูปแบบการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงราย กลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบทมีบทบาทมากเทศบาลนครเชียงรายต้องขับเคลื่อนด้วยกลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท ไปผลักดันกลุ่มผู้นำชุมชนเมืองและกลุ่มผู้นำชุมชนชนบทให้มีการเคลื่อนตัวของรูปแบบการมีส่วนร่วม เทศบาลนครเชียงรายไปประยุกต์ใช้ปัจจัยที่สำคัญของรูปแบบการมีส่วนร่วมอยู่ที่กลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบทถ้าเทศบาลนครเชียงรายสามารถขับเคลื่อนและให้โอกาสสูงแก่กลุ่มผู้นำชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบท ในการเข้าไปมีส่วนร่วมสูง และนำไปขับเคลื่อนกลุ่มผู้นำชุมชนเมือง และกลุ่มผู้นำชุมชนชนบทจะทำให้เกิดการเคลื่อนตัวของรูปแบบการมีส่วนร่วมและเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างชุมชนเมืองกับชุมชนชนบททำให้เกิดการเคลื่อนตัวในรูปแบบการมีส่วนร่วมเป็นอย่างดี

### 1. ข้อเสนอแนะของกลุ่มผู้นำชุมชน

กลุ่มผู้นำชุมชนเมือง กลุ่มผู้นำชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท และกลุ่มผู้นำชุมชนชนบท ได้เสนอแนวทางแก้ไข ดังนี้

- 1) ต้องการให้เทศบาลนครเชียงราย เชิญกลุ่มผู้นำชุมชนทั้ง 3 กลุ่ม เข้าร่วมรับฟังนโยบาย/แผนที่เทศบาลนครเชียงราย ดำเนินการทั้งแผนระยะสั้น ( 1 ปี ) และแผนระยะยาว ( 3 ปี )
- 2) การจัดตั้งคณะกรรมการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบทั้ง 4 รูปแบบ (การวางแผน การปฏิบัติ การติดตามผล และการประเมินผล ) ต้องการให้ทางชุมชนจัดคณะกรรมการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุก ๆ โครงการ

## 5.4 ข้อเสนอแนะสำหรับการบริหารจัดการเทศบาลนคร

โครงการหรือกิจกรรมใดที่บรรจุไว้ในแผน และไม่สามารถกระทำได้อันเนื่องมาจากสาเหตุงบประมาณไม่เพียงพอ หรือด้วยเหตุอื่นใด ต้องการให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ (กองสวัสดิการและสังคม กองการสาธารณสุข กองการคลัง กองช่าง ฯ) ในโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ได้จัดส่งตัวแทนเข้าไปชี้แจงประชาชนในชุมชนที่มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น ได้รับทราบถึงปัญหาข้อขัดข้อง รวมทั้งแนวทางที่จะสามารถดำเนินการได้โดยวิธีการใด

## 5.5 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

ผู้บริหารเทศบาลนครเชียงรายชุดปัจจุบัน โดยนายสมพงษ์ กุลวงศ์ นายกเทศมนตรี ได้ใช้หลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2540 มาเป็นหลักในการบริหารจัดการเทศบาลนครเชียงรายเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก ผู้วิจัยเห็นว่าผู้ที่ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงราย สามารถศึกษาในเรื่องต่อไปนี้

5.5.1 ผู้ศึกษาพบว่าประชาชนชุมชนส่วนใหญ่เป็นเพศชายเทศบาลนครเชียงรายน่าจะให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้นำที่เป็นเพศหญิงว่าต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบการบริหารจัดการเทศบาลนครเชียงราย ในรูปแบบใด

5.5.2 กลุ่มชาติพันธุ์ที่มีอยู่มากในเขตเทศบาลนครเชียงราย เทศบาลได้มองเห็นว่าเป็นบุคคลชั้นสอง น่าจะเล็งเห็นความสำคัญ กลุ่มชาติพันธุ์ดังกล่าวว่า มีต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในเขตเทศบาลนครเชียงรายในรูปแบบใดบ้าง



## บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. 2542. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. 2542. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.
- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. 2543. “การปกครองท้องถิ่นและความเป็นมาขององค์การบริหารส่วน ตำบล.” วารสารท้องถิ่น, (ม.ย.), 44 – 45.
- กรรณิกา ชมดี. 2524. การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณี โครงการสารภี ตำบลท่าช้าง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี. วิทยานิพนธ์ สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- กระมล ทองธรรมชาติ. 2532. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์
- คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี แผนปฏิบัติการและการติดตามและประเมินผล. พิมพ์ครั้งที่ 1 . กรุงเทพฯ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.
- จักรพันธุ์ วัชรบุรณาวาทย์. 2530. เทคนิคการวิจัยทางรัฐศาสตร์. เชียงใหม่: ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- จันทนา สุทธิจารี และคณะ. 2543. การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จิรศักดิ์ สีใจเจริญ. 2543. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอบ้านโฮ่ง จังหวัดลำพูน. การศึกษาค้นคว้าแบบอิสระ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. 2527. “การระดมประชาชนเพื่อการพัฒนา” ใน การบริหารงานพัฒนาชนบท กรุงเทพฯ: โอเดียน สโตร์. 272-273

- ฉลอง คิชสี. 2541. การมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนในจังหวัดเชียงใหม่ต่อการอนุรักษ์  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต.  
สาขาวิชาพัฒนสังคม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชยาวิช จันทรและคณะ. 2543. วิวัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ:  
โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ.  
ชูศักดิ์ เทียงตรง. 2518. การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ดุสิตา แก้วสมบุญ. 2545. การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาตำบลขององค์การ  
บริหารส่วนตำบลในจังหวัดสงขลา. วิทยานิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต.  
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- ดิน ปรัชญพฤกษ์. 2539. เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาพฤติกรรมมนุษย์ในองค์การ.  
นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ. 2546. รายงานการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนใน  
การตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (ร่างรายงานฉบับ  
สมบูรณ์). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการ  
ทุจริตแห่งชาติ.
- นารีนาด เทียนวิหาร. (2547). การมีส่วนร่วมของสตรีในการพัฒนาชุมชนวัดอินทร์ฐาน ต.แม่คำ  
อ. เมือง จ.พะเยา. ภาคนิพนธ์ มหาวิทยาลัยเรศวร.
- แนว โสติพันธ์. 2534. การมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาชุมชนของประชาชนในชนบท :  
ศึกษาเฉพาะกรณีในเขตพื้นที่จังหวัดสงขลา. วิทยานิพนธ์ ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต.  
สาขาวิชาศึกษาศาสตร์เพื่อพัฒนาชุมชน บัณฑิตวิทยาลัย  
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- ปรัชญา เวสารัชช. 2539. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อพัฒนาชนบท : รายงาน  
การวิจัย. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พรณิภา โสติพันธ์. 2539. การเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชารัฐ และประชาสังคมในการ  
พัฒนาศักยภาพ. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- พวงทอง โยธาใหญ่. 2545. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น :  
กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่. การศึกษาค้นคว้าแบบ  
อิสระ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์  
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์. 2543. การมีส่วนร่วมในการจัดป่า. วารสารชุมชน, ( มิ.ย.).

- ยุวัฒน์ วุฒินันท์. 2526. หลักการพัฒนาชุมชน และการพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ: อนุเคราะห์ไทย.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. 2540. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541.
2541. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.
- ลิขิต ธีรเวคิน. 2520. การเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วาริณ วัชชัย. 2545. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานของ  
องค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเพชรบุรี. วิทยานิพนธ์ สังคมสงเคราะห์  
ศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชาพัฒนาชุมชนมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- วิวัฒน์ แก้วทะนง. 2541. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่ม  
น้ำปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช. วิทยานิพนธ์ วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต. สถาบัน  
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ศุภฤกษ์ โรจนธรรม. 2532. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาหมู่บ้าน  
ตามโครงการสาธิตสุขมูลฐาน:ศึกษาเฉพาะหมู่บ้านสาธิตสุขมูลฐานดีเด่นของ  
จังหวัดนครศรีธรรมราช สงขลา และพัทลุง. วิทยานิพนธ์ สังคมสงเคราะห์ศาสตร์  
มหาบัณฑิต. สาขาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- สมศักดิ์ สุขวงศ์ และ เพิ่มศักดิ์ มกรากิรมย์. (2543). รวมบทความปาฐกถาของศูนย์ฝึกอบรม  
วนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. กรุงเทพฯ:  
ศูนย์ฝึกอบรม
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ และ กรรณิการ์ สุขเกษม. (2547). วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ  
: การวิจัยปัญหาปัจจุบันและการวิจัยอนาคตกาล. กรุงเทพฯ: เพื่อฟ้า พรินดิง.
- สุพัตรา สุภาพ. (2528). สังคมวิทยา. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช
- \_\_\_\_\_. (2528). สังคมและวัฒนธรรมไทย : ค่านิยม ครอบครัว ศาสนา ประเพณี. พิมพ์ครั้งที่  
ที่ 5. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- อकिन รพีพัฒน์. 2531. การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลสำหรับพนักงานส่วนตำบล  
พิมพ์ครั้งที่ 3 นนทบุรี สำนักพิมพ์สุโขทัยธรรมมาธิราช
- อภิชัย พันธเสน. 2539. การดูแลรักษาป่าและพื้นที่สีเขียวโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน :  
รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย.
- อุทัย หิรัญโต. 2553. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- Cohen, J. M. & Uphoff, N. T. (1980). "Participation's place in rural development: Seeking  
clarity through specificity". **World Development**. 8, 3(March), 213-235.

Wilkinson, S. & Kitzinger, C. (edited). 1995. **Feminism and discourse : psychological perspectives.** London: Sage.

\_\_\_\_\_. 2003. **Constructing Identities: A Feminist Conversation Analytic Approach to Positioning in Action.** Westport, Conn.: Praeger.





ภาคผนวก ก

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี



## แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

### การบริหารกิจการบ้านเมือง (วรทิพย์ มีมาก 2535)

แนวคิดเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองซึ่งเป็นหลักการเพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมือง และสังคมอย่างมีความสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลาย ปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธี และสังคมมีการพัฒนาที่ยั่งยืน

ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางการเมือง การพัฒนาประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและการพัฒนาด้านต่างๆ ทั่วโลกต้องตื่นตัวและได้ทุ่มเททรัพยากรเพื่อการปฏิรูปการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมของตนให้ทันโลกทันสมัยสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม และกติกาใหม่ของสังคม ประเทศหลายประเทศมีการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการและแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในสังคมแต่ละสังคม

ทุกประเทศมีแนวทางการปรับปรุงการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคม(Governance) ที่เป็นจุดร่วมเหมือนกันคือความสงบสุขของประชาชน เสถียรภาพความมั่นคง ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง หลักเกณฑ์ของสังคมใหม่ปรากฏใน รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 มีสาระสำคัญคือพยายามในการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี(Governance) สำหรับสังคมไทย เน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐการบริหารการปกครองที่โปร่งใส สามารถถูกตรวจสอบโดยประชาชนมากขึ้น

ในการปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญที่ผ่านมาเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 นั้น ได้มีการวางกรอบแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินไว้อย่างชัดเจน ดังปรากฏอยู่ใน มาตรา 3 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5 ) พ.ศ. 2545 กล่าวคือ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานการลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกตอบสนองความต้องการของประชาชน รวมทั้งยังได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือเรียกว่า ก.พ.ร. ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพดูแล ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องและบรรลุผลตามเจตนารมณ์ที่วางไว้

การนำเจตนารมณ์ดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลนั้นก.พ.ร. ได้ดำเนินการจัดวางแผนที่นำทางหรือ Roadmap ในรูปของแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2546-2550 เพื่อเป็นกรอบทิศทางและแนวทางในการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และการกำหนดคคึกใหม่ ของการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2546 เพื่อเป็นการสร้างแรงผลักดันให้เกิดการปรับเปลี่ยนวิถีทางและวัฒนธรรมการทำงานอย่างจริงจังรวมไปจนถึงมาตรการสร้างแรงจูงใจ (Incentives) เพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ

#### องค์ประกอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมี 4 ประการ

1. การทำงานอย่างมีหลักการและเหตุผลมีความรับผิดชอบสามารถตรวจสอบได้ (Accountability)
2. การมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรต่างๆในภาคประชาสังคม (Participation)
3. ระบบการบริหารจัดการต้องมีความโปร่งใส ( Transparency ) มีการเปิดเผยข้อมูลข้อเท็จจริง
4. ต้องมีเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Predictability) องค์ประกอบดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาสังคม (Civil Society) กับภาครัฐ (State) ในลักษณะของการเคลื่อนตัวจากภาคประชาสังคมเข้าสู่ภาครัฐโดยการสนับสนุนจากอิทธิพลภายนอกและความจำเป็นของสังคม อันจะนำไปสู่การสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อไป

#### การสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีของสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือนได้แบ่งหลักพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่

1. หลักนิติธรรม (Legal Justice) ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตาม กฎหมายกฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคลในการนำหลักนี้มาปฏิบัติจะต้องคำนึงเรื่องความเป็นธรรมและ ความยุติธรรม
2. หลักคุณธรรม (Virtues) ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยบรรจงทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริม สนับสนุน ให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบ วินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์การทุกวงการให้มีความโปร่งใสประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวกและเข้าถึงข้อมูลได้สะดวกและเข้าใจง่ายและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4. หลักความมีส่วนร่วม (Participation) ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจแก้ปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะแจ้งความเห็น การมีส่วนร่วมสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชนมติ หรืออื่นๆ

5. หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า (Efficiency) หมายถึงการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมโดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีการประหยัดใช้ของคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

เมื่อส่วนราชการปฏิบัติราชการเป็นไปตามจุดมุ่งหมายของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีแล้ว สิ่งที่ประชาชนจะได้รับ คือ

1. ได้รับรู้เป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน/โครงการและงบประมาณของส่วนราชการต่างๆที่ได้มีการดำเนินการไป
2. ได้รับรู้ถึงผลการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ และเกิดความเป็นธรรมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานของรัฐ
3. ได้รับรู้รับทราบและได้รับผลจากการที่ส่วนราชการต่างๆได้จัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและเป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ
4. รับรู้และสามารถเข้าตรวจสอบถึงขั้นตอน และระยะเวลาการดำเนินการรวมทั้งระยะเวลาแล้วเสร็จและรายละเอียดต่างๆของส่วนราชการ
5. ได้รับความเร็วและความสะดวกในการติดต่อสอบถาม ขอทราบข้อมูล ขออนุญาต หรืออนุมัติในเรื่องใดๆ ที่เป็นอำนาจของส่วนราชการในกระทรวงเดียวกันจากศูนย์บริการร่วมโดยไม่ต้องไปติดต่อกับอีกหลายส่วนราชการรวมทั้งในจังหวัดและอำเภอด้วยที่จะจัดให้มีศูนย์บริการร่วม

6. สามารถแสดงความคิดเห็นและข้อมูลแนะแก่ส่วนราชการเพื่อให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบต่างๆของแต่ละส่วนราชการเพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ให้มากขึ้น และดีขึ้น และลดภาระของประชาชนลง

7. ในกรณีที่มีข้อข้องใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของส่วนราชการและได้มีหนังสือสอบถามไปแล้วจะได้รับการประกันว่าส่วนราชการนั้นๆ จะต้องตอบคำถามข้อสงสัยโดยเร็วภายในเวลาไม่เกิน 15 วัน หรือตามระยะเวลาที่ได้ประกาศไว้

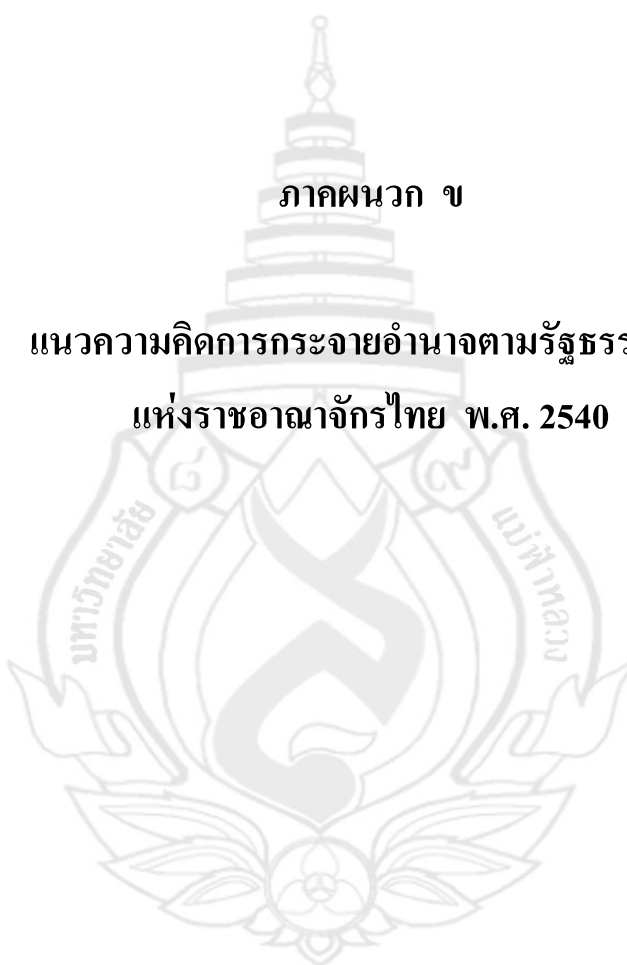
8. จะได้รับการอำนวยความสะดวกในเรื่องการรับข้อมูลทางระบบเครือข่ายสารสนเทศจากส่วนราชการ จะได้รับทราบข้อมูลและสามารถตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแต่ละปีรวมทั้งเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างที่ส่วนราชการจะดำเนินการในงบประมาณนั้นๆ

**สรุปได้ว่า** การบริหารภาครัฐ ตลอดถึงการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงส่วนร่วมของประชาชน ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง การบริหารจัดการต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่าซึ่ง ปัจจุบันมนุษย์ต้องประสบกับปัญหาอยู่เสมอ การเลือกทางออกที่จะไปสู่การแก้ปัญหาทางการบริหารถือว่าไม่มีวิธีใดที่ดีที่สุด สถานการณ์จะเป็นตัวกำหนดว่าควรจะใช้การบริหารแบบใดการบริหารในยุคนี้มุ่งเน้น ความสัมพันธ์ระหว่าง องค์กรกับ สภาพแวดล้อมขององค์กร และทุกๆส่วนจะต้องสัมพันธ์กันสถานการณ์ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ บางครั้งก็ต้องคำนึงถึงหลักมนุษย์และแรงจูงใจ บางครั้งก็ต้องคำนึงถึงเป้าหมายหรือผลผลิตขององค์กรเป็นหลัก การบริหารจึงต้องอาศัยสถานการณ์เป็นตัวกำหนดในการตัดสินใจ

ภาคผนวก ข

แนวความคิดการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540



## แนวความคิดการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2540

หลักการกระจายอำนาจ หมายถึง หลักการที่รัฐบาลมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางให้ไปจัดทำบริหารสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควรเป็นมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำกิจการโดยรัฐบาลกลางมอบอำนาจทั้งทางด้านคน ด้านงาน การเงิน การให้บริการสาธารณะภายในพื้นที่ของแต่ละท้องถิ่น การรับโอนภารกิจบริการสาธารณะซึ่งสามารถรับผิดชอบตามสภาพเขตแดน ทางด้านภูมิศาสตร์ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น มีโอกาสดูแลจัดการแก้ไขปัญหาของตนเองในระดับท้องถิ่นทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงการกระจายอำนาจทำให้เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ทำให้ปัญหาท้องถิ่นได้รับการแก้ไข ปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นๆ ส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น อันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย ในการดูแลรับผิดชอบของท้องถิ่นของตน และเป็นพื้นฐานที่สำคัญให้คนในท้องถิ่นก้าวไปดูแลปัญหาในระดับภูมิภาคและในระดับชาติ พร้อมทั้งเสริมสร้างความมั่นคงเข้มแข็งให้กับชุมชน ทำให้ประชาชนมีคุณภาพ มีบทบาทในการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง มีความสนใจ รู้จักรับผิดชอบในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น มีส่วนได้เสียในกิจการของท้องถิ่นตนเองโดยตรง เกิดความจำเป็นที่ต้องปรึกษาหารือกันในการดำเนินงาน คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 ฉบับที่ผ่านมาก็คือรัฐธรรมนูญที่บัญญัติถึงเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้มากที่สุดกล่าวคือ เพื่อแก้ไขปัญหาว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ซึ่งที่ผ่านมายังมีลักษณะที่ไม่สมบูรณ์คือ มีบทบาทอำนาจหน้าที่น้อยเกินไป มีรายได้โดยเฉพาะจากการเก็บภาษีน้อยมาก มีการบริหารงานบุคคลที่ไม่เป็นเอกภาพ รัฐบาล ในอดีตมีการตรวจสอบควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป ตลอดจน ประชาชนมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองท้องถิ่นน้อยมาก

รัฐธรรมนูญปี 2540 จึงมีแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ปรากฏอยู่ในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 รวม 9 มาตรา เพื่อเข้าไปแก้ปัญหาสำคัญของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญใน เรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่น้อยกว่าเรื่องอื่นๆ หัวใจของการปกครองส่วนท้องถิ่นปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2540 อาจกล่าวได้ว่า ในมาตรา 282 นั้นคือหลักที่เรียกว่า หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งสาระสำคัญของหลักการนี้ จะต้องให้ท้องถิ่นนั้นๆ สามารถมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามแต่ความต้องการของประชาชนของประชาชนในท้องถิ่นโดยเฉพาะในเรื่องต่าง ดังต่อไปนี้

1. ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ตามกฎหมายบัญญัติไว้จะต้องมี สิทธิปกครองตนเองได้
2. ท้องถิ่นต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นของตน
3. ท้องถิ่นต้องมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตน
4. ท้องถิ่นต้องมีอิสระในการที่จะวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นด้วยตนเอง
5. ท้องถิ่นต้องมีอิสระในการเก็บภาษีอากร และการเงินของท้องถิ่นเอง

จากสาระสำคัญของหลักการนี้เองจึงนำไปสู่การแตกแขนงของบทมาตราต่าง ๆ ที่ บัญญัติรับรองถึงสาระสำคัญและรายละเอียดที่จะทำให้หลักการนี้บรรลุผลสำเร็จลงได้ จึงสามารถ อธิบายเรียงมาตราต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

1. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจ ในกิจการท้องถิ่นเองได้พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจน โครงสร้างพื้นฐาน สารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศรวมทั้งพัฒนาจังหวัด ที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชน ในจังหวัดนั้น ( มาตรา 78 )

2. ความเป็นอิสระของท้องถิ่นภายใต้บังคับมาตรา 11 (มาตรา 11 ประเทศไทยเป็น ราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้) รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลัก แห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ( มาตรา 282 )

3. สิทธิจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครอง ตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 283 วรรคแรก)

4. ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหลาย ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงาน บุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ (มาตรา 284 วรรคแรก)

5. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



1) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการพัฒนาการกระจายอำนาจของรัฐให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจที่มีสาระเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ และจัดสัดส่วนภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ด้วยมุ่งคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ต่าง ๆ ดังกล่าวอีกด้วย ( มาตรา 284 วรรคสอง วรรคสาม )

2) การกำกับดูแลของรัฐ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือ นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ ( มาตรา 283 วรรคสอง )

#### 6. โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ( มาตรา 285 )

- 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- 2) สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง
- 3) คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ห้ามจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น
- 4) การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ
- 5) สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี
- 6) คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมิได้
- 7) การริเริ่มเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ คำร้องนั้นจะต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ( มาตรา 287 )
- 8) การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

ก) การแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่ง การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ( มาตรา 288 วรรคแรก )

ข) คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบ 3 ฝ่าย ที่มีจำนวนเท่ากัน คือผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ ( มาตรา 288 วรรคสอง )

ค) การบริหารงานบุคคล การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อน เงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ( มาตรา 288 วรรคสาม )

9) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชน ในพื้นที่ของตนการมีส่วนร่วมใน การพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมใด นอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ตามที่กฎหมาย บัญญัติ ( มาตรา 290 )

การกระจายอำนาจ รัฐสมัยใหม่การรวมศูนย์อำนาจย่อมมีขีดจำกัด เนื่องจากการบริหารปกครองประเทศที่ประกอบด้วยประชากรมากมาย โดยรัฐบาลที่ศูนย์กลางแต่เพียงสถาบันเดียวย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก และจะนำไปสู่ผลเสียมากมาย เช่น หากการบริหารสาธารณะทุกอย่างถูกจัดทำโดยรัฐบาลกลาง ย่อมจะมีปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพและความล่าช้าตามลักษณะขององค์กรแบบระบบราชการที่ใหญ่โตเทอะทะหรือเกิดสภาพของความ “ ไม่ประหยัดใน เชิงขนาด ” (Diseconomies of Scale) จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการถ่ายเทอำนาจในทางการเมืองการปกครองให้อยู่ในมือขององค์กรหรือสถาบันที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไป ทั้งนี้เพื่อให้กิจการต่าง ๆ ที่เป็นเรื่องภายในของชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่ง การกระจายอำนาจจึงเป็นสถานะที่มีความจำเป็นที่จะต้องมียู่ภายใต้รัฐเสมอ ข้อดีของการกระจายอำนาจมีอยู่ด้วยกัน 4 ประการดังนี้

1. การมีส่วนร่วม เนื่องจากการมีอยู่ของรัฐบาลในระดับท้องถิ่นหรือในระดับภูมิภาค ย่อมเอื้อต่อประชาชนในการ เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้มากกว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ในระดับชุมชนของตนซึ่งจะเป็นผลให้ประชาชนเหล่านี้ได้เรียนรู้และมีประสบการณ์ในทางการเมืองและพลเมืองที่ดีต่อไป

2. การตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชน เนื่องจากสถาบันทางการเมืองนอกศูนย์กลางย่อมจะมีความใกล้ชิด และไวต่อการรับรู้ถึงความต้องการภายในชุมชนของตน อันจะเป็นการส่งเสริมความเข้มแข็ง ให้กับหลักความรับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตย และเป็นการสร้างหลักประกันว่าการทำงานของภาครัฐ โดยรวมนั้นมีเพียงแต่เป็นไปเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมเท่านั้น หากแต่ความต้องการเฉพาะของชุมชนแห่งหนึ่งก็จะได้รับการตอบสนองด้วย

3. ความชอบธรรม โดยทั่วไปแล้วความห่างไกลทั้งในเชิงภูมิศาสตร์และในเชิงการเมืองย่อมทำให้การตัดสินใจโดยสถาบันทางการเมืองที่ห่างออกไปจากชุมชนท้องถิ่น อาจจะไม่ได้รับการยอมรับในทางตรงกันข้ามหากการตัดสินใจกระทำในระดับท้องถิ่นก็มีแนวโน้มที่จะมีความชอบธรรมและเป็นการสมเหตุสมผลมากกว่า

4. เสรีภาพ เนื่องจากอาจมีแนวโน้มที่จะถูกใช้ในทางที่ผิดเสมอ ดังนั้นหากอำนาจทางการเมืองการปกครองถูกรวบอยู่ที่ศูนย์กลางมากเกินไป ก็เป็นไปได้ที่จะเกิดการใช้อำนาจฉ้อฉลสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยการใช้อำนาจมีการกระจายออกไป อันจะนำไปสู่การสร้างโครงสร้างของการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Checks And Balances) และการกระจายอำนาจมีข้อเสียอยู่ด้วยกัน 4 ประการ ดังนี้

1) ด้านการเมือง: การกระจายอำนาจอาจนำไปสู่ภาวะของความไร้เอกภาพ และเสถียรภาพทางการเมืองได้ เช่น กรณีของรัสเซียกระจายการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นอาจจะเป็นแรงผลักดันไปสู่ความเป็นสหพันธรัฐ ส่วนประเทศที่เป็นสหพันธรัฐอยู่แล้วความเป็นเอกภาพก็อาจจะน้อยลงไปอีก นอกจากนี้ในกลุ่มประเทศที่มีความเป็นเอกภาพมีต่ำอยู่แล้ว เช่น ประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มทางศาสนา ที่มีความแตกต่างกันและขัดแย้งกันอยู่แล้ว การกระจายอำนาจอาจทำให้เกิดความไร้เอกภาพทางการเมืองได้

2) ด้านการคลัง: การกระจายอำนาจที่มากเกินไป อาจนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพในทางการคลังของประเทศได้ เนื่องจากเมื่อสัดส่วนทางการคลังในภาคสาธารณะส่วนใหญ่จะอยู่ในท้องถิ่นก็เป็นการยากที่รัฐบาลกลาง จะกำหนดทิศทางและควบคุมระบบการคลังของประเทศ โดยรวมได้และหากการใช้จ่ายของท้องถิ่นต่าง ๆ ปราศจากวินัยในทางการคลังเช่น การใช้จ่ายอย่างเกินตัวขณะที่ความสามารถในการจัดเก็บรายได้มีต่ำ ดังที่เคยเกิดขึ้นในประเทศแถบละตินอเมริกาที่สร้างปัญหาให้กับระบบการคลังของประเทศเป็นอย่างมาก

3) ด้านความเสมอภาค : การกระจายอำนาจยิ่งมากเท่าไร จะนำไปสู่ความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกันระหว่างพื้นที่หรือท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ง่ายทั้งในทางเศรษฐกิจ การคลัง คุณภาพชีวิต การบริการสาธารณะ เป็นต้น เนื่องจากอำนาจทางการเมืองและการจัดทำบริการ

สาธารณะตลอดจนทรัพยากรทางการบริหาร ขึ้นอยู่กับศักยภาพของท้องถิ่นแต่ละแห่งความแตกต่าง และความไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น

4) ด้านปัญหาการใช้ทรัพยากร : เมื่อแต่ละชุมชนต่างก็มีความเป็นอิสระในกรอบของตน การใช้ทรัพยากรภายในประเทศอาจมีแนวโน้มที่จะเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ เพราะพื้นที่แต่ละแห่งต่างใช้ทรัพยากรตามความต้องการและความจำเป็นของตน นำไปสู่สถานะต่างคนต่างทำ ทรัพยากรจึงถูกใช้อย่างกระจัดกระจายและไร้ทิศทาง

#### ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครอง

1. มีการจัดตั้งเป็นนิติบุคคลโดยพลแห่งกฎหมายโดยกำหนดหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนงบประมาณและทรัพย์สินเป็นของตนเอง และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยปกครองส่วนกลาง เพียงแต่คอยกำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น
2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชน
3. ในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง
4. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรมและวินิจัยสั่งการได้เองพอสมควรด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง
5. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามที่รัฐอนุญาต เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

ภาคผนวก ก

ความหมายของการกระจายอำนาจ



## ความหมายของการกระจายอำนาจ

ความหมายของการกระจายอำนาจมีนักวิชาการให้ความหมายไว้ดังนี้

อุทัย หิรัญโต (อ้างใน พนม วงศ์ไชย, 2541) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจตามหลักการบริหารหรือตามหลักรัฐศาสตร์ หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจและการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานรองลงมาหรือเจ้าหน้าที่ระดับต่ำลงไปที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาภาษาอังกฤษมักใช้คำว่า Delegation หรือ Delegation of Authority ซึ่งแปลว่าการมอบอำนาจหน้าที่โดยไม่ได้เรียกว่าการกระจายอำนาจหน้าที่แต่โดยเนื้อหาแล้วถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจหน้าที่นั่นเอง หน่วยงานหรือผู้ที่ได้รับการมอบอำนาจหน้าที่ มีอำนาจตัดสินใจและปฏิบัติการใดๆ ที่ได้รับมอบอย่างอิสระแต่ผู้มอบอำนาจหน้าที่มีข้อผูกพันจะต้องรับผิดชอบต่อผลงานนั้นด้วยกล่าวคือ ความรับผิดชอบสูงสุดอยู่ที่ผู้มอบอำนาจ

สรุปได้ว่าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำกิจการโดยรัฐบาลกลางมอบอำนาจทั้งทางด้านการเงิน คน การให้บริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น การรับโอนภารกิจบริการสาธารณะซึ่งสามารถรับผิดชอบตามสภาพเขตแดนทางภูมิศาสตร์ของประชาชนแต่ละท้องถิ่นมีโอกาสดูแลจัดการแก้ไขปัญหาของตนเองในระดับท้องถิ่น ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นอย่างแท้จริง การกระจายอำนาจทำให้เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ทำให้ปัญหาท้องถิ่นได้รับการปรับปรุงแก้ไข ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น อันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย ในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน และเป็นพื้นฐานสำคัญให้คนในท้องถิ่นได้ก้าวไปดูแลปัญหาระดับภูมิภาคและระดับชาติ เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ทำให้ประชาชนมีคุณภาพ มีบทบาทในการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง มีความสนใจ รู้จักรับผิดชอบในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการของท้องถิ่นตนเองโดยตรง เกิดความจำเป็นที่ต้องปรึกษาหารือกันในการดำเนินงาน คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น

## ประวัติผู้เขียน

|                   |                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ชื่อ              | จำสืบเอก อัมรินทร์ มณีรัตน์                                                                                                                                                                                                   |
| วัน เดือน ปี เกิด | 30 ตุลาคม 2503                                                                                                                                                                                                                |
| ประวัติการศึกษา   |                                                                                                                                                                                                                               |
| ระดับปริญญาตรี    | รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2534                                                                                                                                                                         |
| ประวัติการทำงาน   | พ.ศ.2551-ปัจจุบัน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด<br>เชียงราย<br>พ.ศ.2530-2544 รับราชการทหาร<br>สังกัดกรมการข่าวทหารบก กรุงเทพมหานคร<br>พ.ศ. 2523-2530 รับราชการทหาร<br>สังกัด ร.17 พัน 3 ค่ายเม็งรายมหาราช จังหวัดเชียงราย |