

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำโครงการพัฒนาเทศบาล:  
ศึกษาเปรียบเทียบเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลชะอำ จังหวัดเพชรบุรี



นางกุลสกาวั เลาสถิตย์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)  
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)  
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการเมืองและการจัดการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2557

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

COMMUNITY PARTICIPATION IN MUNICIPALITIES' DEVELOPMENT PROJECTS:  
A COMPARATIVE STUDY OF PHETCHABURI MUNICIPALITY AND CHA-  
AM MUNICIPALITY, PHETCHABURI PROVINCE

Mrs. Kulsakwao Laohasthit



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts Program in Politics and Governance

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2014

Copyright of Chulalongkorn University

|                                 |   |
|---------------------------------|---|
| หัวข้อวิทยานิพนธ์               | การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำโครงการพัฒนา<br>เทศบาล: ศึกษาเปรียบเทียบเทศบาลเมืองเพชรบุรีและ<br>เทศบาลชะอำ จังหวัดเพชรบุรี |
| โดย                             | นางกุลสกากรว์ เลาสถิตย์   |
| สาขาวิชา                        | การเมืองและการจัดการปกครอง  |
| อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก | รองศาสตราจารย์ ตระกุล มีชัย   |

---

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารรัฐศาสตรบัณฑิต

.....คณบดีคณะรัฐศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร. เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร. พิษณุ เสงี่ยมพงษ์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(รองศาสตราจารย์ ตระกุล มีชัย)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์)

กุลสกาวิ เลาสถิตย : การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำโครงการพัฒนาเทศบาล: ศึกษาเปรียบเทียบเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลชะอำ จังหวัดเพชรบุรี (COMMUNITY PARTICIPATION IN MUNICIPALITIES' DEVELOPMENT PROJECTS: A COMPARATIVE STUDY OF PHETCHABURI MUNICIPALITY AND CHA-AM MUNICIPALITY, PHETCHABURI PROVINCE) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ. ตรีกุล มีชัย, 208 หน้า.

วิทยานิพนธ์นี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำโครงการพัฒนาเทศบาล:ศึกษาเปรียบเทียบเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลชะอำ จังหวัดเพชรบุรี โดยการเปรียบเทียบความเหมือนและความต่างของปัจจัยทางการเมืองในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการพัฒนาเทศบาลของเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ขอบเขตของการวิจัย ได้แก่ การเปรียบเทียบระดับขั้นตอนของการมีส่วนร่วม ด้านคุณค่าของการมีส่วนร่วม และด้านข้อจำกัดในการมีส่วนร่วม ส่วนคำอธิบายเชิงทฤษฎีประกอบด้วยแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม แนวคิดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย แนวคิดระบบอุปถัมภ์ แนวคิดเครือข่ายฝักใฝ่ทางการเมืองในระดับท้องถิ่น และแนวคิดเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน

ผลการวิจัยพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลทั้งของเทศบาลเมืองเพชรบุรี และเทศบาลชะอำ ไม่แตกต่างกัน เนื่องจากสายสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับประชาชนในชุมชนทั้งสองเทศบาลค่อนข้างแน่นแฟ้น โดยมีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันมายาวนาน แม้จะจัดให้มีการดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 แต่ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังคงอยู่ในระดับต่ำ โครงการพัฒนาเทศบาลทั้งสองแห่งส่วนใหญ่จะผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติโดยมีการเจรจาต่อรองกันล่วงหน้าเนื่องด้วยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเองก็มีสายสัมพันธ์ที่แนบแน่นและมีผลประโยชน์ร่วมกัน เห็นได้จากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมาจากพรรคเดียวกัน หรือจากพรรคที่มีฐานอำนาจผูกขาดในชุมชนนั้น ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในสองเทศบาลยังคงมีข้อจำกัด สาเหตุมาจากความไม่ตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนและการดำรงอยู่ของระบบอุปถัมภ์

ภาควิชา การปกครอง ลายมือชื่อนิสิต .....  
 สาขาวิชา การเมืองและการจัดการปกครอง ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....  
 ปีการศึกษา 2557

# # 5581302724 : MAJOR POLITICS AND GOVERNANCE

KEYWORDS: COMMUNITY PARTICIPATION / MUNICIPALITIES' DEVELOPMENT PROJECT / PHETCHABURI MUNICIPALITY / CHA-AM MUNICIPALITY

KULSAKWAO LAOHASTHIT: COMMUNITY PARTICIPATION IN MUNICIPALITIES' DEVELOPMENT PROJECTS: A COMPARATIVE STUDY OF PHETCHABURI MUNICIPALITY AND CHA-AM MUNICIPALITY, PHETCHABURI PROVINCE. ADVISOR: ASSOC. PROF. TRAKOON MEECHAI, 208 pp.

This thesis aims to study the community participation level in municipalities' development project: A comparative study of Phetchaburi Municipality and Cha-am Municipality, Phetchaburi Province by comparing the similarities and differences of political factors to opportunities for public participation in the preparation of the Development Project. The scope of the research is to compare the process of participation, the value of participation and the restrictions on participation. The descriptions include theoretical concepts involved the participation, the Local public policy of Thailand, the patron-client system, alignment network in local politics, and the conflict of interest.

The results showed that the community participation level in municipalities' development project of Municipality and Cha-am Municipality was not difference because of the connections between local politicians and residents in both communities were quite strong by helping each other for a long time. Despite organize the implementation of the Ministry of Interior on the development plan, local governments in B.E. 2548 but the participation of the public was still low level. Both municipal development projects mainly through the approval of the legislature to negotiate well in advance because the executive and the legislature have a strong relationship and mutual benefit. This relationship could understand by elected or appointed an incumbent local politics were come from the same party or the party that has monopolized power base in the community, so the participation of two municipalities still has limitations. According to the both of communities were not active on political and the existence of patronage.

Department: Government

Student's Signature .....

Field of Study: Politics and Governance

Advisor's Signature .....

Academic Year: 2014

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เนื่องจากได้รับความกรุณาช่วยเหลือจาก รองศาสตราจารย์ ตระกูล มีชัย อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก รองศาสตราจารย์ ดร. พิษณุ เสี่ยงมพงษ์ ที่กรุณาเป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ และ รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย โดยท่านอาจารย์ทั้งสามได้สละเวลาอันมีค่า และ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะต่างๆ อันเป็นประโยชน์ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ โดยเฉพาะ รองศาสตราจารย์ ตระกูล มีชัย ที่ได้กรุณาตรวจสอบ แก้ไข วิทยานิพนธ์ตลอดระยะเวลาการทำวิทยานิพนธ์นี้จนสำเร็จสมบูรณ์

นอกจากนี้ ต้องขอขอบคุณ เจ้าหน้าที่หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมือง และการจัดการปกครองทุกท่าน ที่สละเวลารวมถึงอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น การติดต่อประสานงาน และงานสารบรรณ เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ขอบคุณทุกกำลังใจจากเพื่อนๆ พี่ๆ และน้องๆ ร่วมรุ่นทุกคน ที่คอยเป็นกำลังใจให้กันเสมอมา ในยามที่ท้อแท้และเจอกับปัญหาที่ยากจะแก้ไขจนสามารถให้ผ่านช่วงวิกฤตต่างๆ มาได้ด้วยดี ทุกคนเป็นเพื่อนร่วมรุ่นที่ดี มีน้ำใจ เสมอต้นเสมอปลายต่อผู้วิจัยเสมอมา

ท้ายนี้ขอขอบคุณกำลังใจจากครอบครัว ลูกสาวและลูกชายที่แสนน่ารัก ที่คอยเป็นกำลังใจให้ผู้วิจัยจนสำเร็จสมตามทีปรารถนาทุกประการ ขอขอบคุณคุณพ่อ คุณแม่ ผู้ที่เป็นที่รักยิ่ง ที่อบรมสั่งสอนผู้วิจัยจนมาถึงวันนี้ได้ และก้าวขึ้นบันไดได้สำเร็จไปอีกหนึ่งขั้น ขอขอบคุณผู้มีชีวิตอยู่ และผู้ที่จากไป คนเรามาเจอกันช่วงเวลาหนึ่งแล้วก็จากกันไป ทุกสิ่งทุกอย่างในชีวิตมีค่าเสมอ

## สารบัญ

หน้า

|   |    |
|---|----|
| บทคัดย่อภาษาไทย.....  | ง  |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....                                       | จ  |
| กิตติกรรมประกาศ.....  | ฉ  |
| สารบัญ.....   | ช  |
| สารบัญตาราง.....  | 1  |
| สารบัญรูปภาพ.....   | 1  |
| บทที่ 1 บทนำ.....   | 1  |
| 1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย.....               | 1  |
| 1.2 คำถามในการวิจัย.....                                      | 12 |
| 1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....                              | 13 |
| 1.4 สมมติฐานในการวิจัย.....                                   | 13 |
| 1.5 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....                               | 13 |
| 1.6 ระเบียบวิธีในการวิจัย.....                                | 14 |
| 1.7 การวิเคราะห์ข้อมูล.....                                   | 15 |
| 1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....                            | 15 |
| 1.9 นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง (Key Terms).....                  | 16 |
| บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....            | 17 |
| 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม.....                         | 17 |
| 2.1.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม.....                           | 17 |
| 2.1.2 ระดับและขั้นตอนการมีส่วนร่วม.....                       | 20 |
| 2.1.3 ตัวแบบขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมืองของ Arnstein..... | 22 |
| 2.1.4 ตัวแบบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนของ IAP2.....         | 24 |

|         |  |    |
|---------|--|----|
| 2.1.5   | ข้อจำกัดในการมีส่วนร่วม .....                                    | 26 |
| 2.1.6   | ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน .....                         | 29 |
| 2.2     | แนวคิดวัฒนธรรมทางการเมือง .....                                  | 30 |
| 2.3     | แนวคิดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย.....                         | 33 |
| 2.4     | แนวคิดระบบอุปถัมภ์.....  | 37 |
| 2.4.1   | ความหมายของระบบอุปถัมภ์.....                                     | 37 |
| 2.4.2   | หลักการของแนวคิดระบบอุปถัมภ์.....                                | 38 |
| 2.4.3   | รูปแบบของระบบอุปถัมภ์.....                                       | 39 |
| 2.4.4   | โครงสร้างของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย.....                          | 40 |
|         | <u>ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง</u> .....       | 41 |
| 2.5     | แนวคิดเครือข่ายไฟฟ้าทางการเมืองในระดับท้องถิ่น.....              | 49 |
| 2.5.1   | องค์ประกอบของผู้มีอิทธิพล.....                                   | 49 |
| 2.6     | แนวคิดผลประโยชน์ทับซ้อน .....                                    | 52 |
| 2.6.1   | ความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อน .....                               | 52 |
| 2.7     | งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....                                       | 55 |
| บทที่ 3 | สภาพทั่วไปของเทศบาลเมืองเพชรบุรี และเทศบาลเมืองชะอำ .....        | 62 |
| 3.1     | การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น.....                                    | 62 |
|         | <u>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับ การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น</u> ..... | 62 |
|         | <u>ประเภทของแผนพัฒนาท้องถิ่น</u> .....                           | 63 |
|         | <u>องค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น</u> .....                    | 63 |
|         | <u>แนวคิดในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น</u> .....                    | 65 |
|         | <u>การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา</u> .....                       | 66 |
|         | <u>ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา</u> .....                | 67 |



|   |     |
|---|-----|
| การจัดทำแผนพัฒนาสามปี.....  | 73  |
| <u>ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี</u> .....   | 75  |
| <u>ประโยชน์ของแผนพัฒนาสามปี</u> .....   | 79  |
| 3.2 ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลเมืองเพชรบุรี.....  | 80  |
| <u>สภาพทั่วไปของเทศบาลเมืองเพชรบุรี</u> .....   | 80  |
| 1. <u>สภาพชุมชน</u> .....   | 82  |
| 2. <u>ลักษณะการรวมกลุ่มของชุมชน</u> .....   | 83  |
| 3. <u>สภาพทางการเมืองภายในเทศบาลเมืองเพชรบุรี</u> .....                                 | 83  |
| 4. <u>ความเป็นมาและสภาพทางการเมืองในเทศบาลเมืองเพชรบุรี (พ.ศ.2512-พ.ศ.2555)</u> .....   | 93  |
| 3.3 ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลเมืองชะอำ.....  | 115 |
| <u>สภาพทั่วไปของเทศบาลเมืองชะอำ</u> .....   | 115 |
| 1. <u>สภาพชุมชน</u> .....   | 116 |
| 2. <u>ลักษณะการรวมกลุ่มของชุมชน</u> .....   | 116 |
| 3. <u>สภาพทางการเมืองภายในเทศบาลเมืองชะอำ</u> .....                                     | 117 |
| 4. <u>ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในการรวมกลุ่มทางการเมือง</u> ..... | 124 |
| 5. <u>กลยุทธ์ในการหาเสียง</u> .....   | 126 |
| 6. <u>เครือข่ายทางการเมือง</u> .....  | 126 |
| 7. <u>ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ</u> .....                   | 129 |
| 8. <u>ประวัตินายกเทศมนตรี</u> .....   | 130 |
| 9. <u>นโยบายการบริหารงานของผู้บริหารเทศบาลเมืองชะอำ</u> .....                           | 130 |
| บทที่ 4 การเมืองในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลเมืองชะอำ.....         | 133 |
| 4.1 การกำหนดนโยบายในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลกับจังหวัด.....                            | 133 |
| 4.2 ส่วนที่ 1 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลเมืองเพชรบุรี .....                        | 139 |

|   |     |
|---|-----|
| 1. นโยบายการพัฒนาของคณะผู้บริหารเทศบาลเมืองเพชรบุรี .....   | 140 |
| 2. ขั้นตอนการจัดทำแผนชุมชน .....  | 142 |
| 3. การเมืองในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี .....  | 148 |
| 4.3 ส่วนที่ 2 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลชะอำ .....   | 160 |
| 1. นโยบายการพัฒนาของคณะผู้บริหารเทศบาลเมืองชะอำ .....   | 160 |
| 2. ขั้นตอนการจัดทำแผนชุมชน .....  | 163 |
| 3. การเมืองในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี .....  | 170 |
| บทที่ 5 วิเคราะห์เปรียบเทียบความเหมือนและความต่างในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาของ<br>เทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลเมืองชะอำ ..... | 174 |
| 5.1 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี .....   | 174 |
| 5.1.1 การจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลเมืองเพชรบุรี .....   | 176 |
| 5.1.2 การจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลชะอำ .....  | 179 |
| 5.1.3 การจัดทำโครงการของเทศบาลเมืองเพชรบุรี .....   | 183 |
| 5.2 การอภิปรายผลการวิจัยทางทฤษฎี .....  | 196 |
| 5.2.1 สภาพการเมืองของทั้งสองเทศบาล .....  | 196 |
| 5.2.2 ขั้นตอนการจัดทำแผนชุมชนและการจัดทำประชาคมเมือง .....  | 197 |
| 5.2.3 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน .....  | 197 |
| บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....   | 199 |
| 6.1 บทสรุป .....  | 199 |
| 6.2 ข้อเสนอแนะ .....  | 200 |
| รายการอ้างอิง .....   | 202 |
| ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....  | 208 |

## สารบัญตาราง

|   |     |
|---|-----|
| ตารางที่ 1 เปรียบเทียบขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลเมืองเพชรบุรี กับ<br>เทศบาลชะอำ.....   | 175 |
| ตารางที่ 2 เปรียบเทียบความเหมือนและความต่างในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาล<br>เมืองเพชรบุรีและเทศบาลชะอำ.....  | 181 |
| ตารางที่ 3 เปรียบเทียบความเหมือนและความต่างในการจัดทำโครงการลดอ้วน ลดโรค ลดเสี่ยง<br>ของเทศบาลเมืองเพชรบุรี กับ โครงการธนาคารปู ของเทศบาลชะอำ.....  | 192 |
| ตารางที่ 4 เปรียบเทียบความเหมือนและความต่างในการจัดทำโครงการขับเคลื่อนศักยภาพ<br>ประธานชุมชนและกรรมการชุมชน ของเทศบาลเมืองเพชรบุรีและโครงการส่งเสริม<br>และพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ เทศบาลชะอำ..... | 195 |
| ตารางที่ 5 ประเด็นความเหมือนของทั้งสองเทศบาล .....  | 198 |

## สารบัญรูปภาพ

|   |     |
|---|-----|
| รูปภาพ 1 แสดงขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมืองของ Arnstein.....                      | 23  |
| รูปภาพ 2 ตัวแบบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนของ IAP2 .....                           | 24  |
| รูปภาพ 3 ปัจจัยต่างๆ อันนำไปสู่การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง.....                    | 44  |
| รูปภาพ 4 ตัวแบบของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง ..... | 47  |
| รูปภาพ 5 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง .....                             | 48  |
| รูปภาพ 6 กรอบการศึกษาวิจัย.....   | 61  |
| รูปภาพ 7 ความเชื่อมโยงของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากับแผนพัฒนาสามปี.....                 | 74  |
| รูปภาพ 8 กระบวนการจัดทำแผนชุมชน .....   | 143 |
| รูปภาพ 9 การเมืองในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี.....                                       | 174 |

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหลักการสากลที่ได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งในสังคมประชาธิปไตยเป็นหัวใจของการปกครองท้องถิ่นโดยเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้เพราะการปกครองท้องถิ่นหมายถึงการกระจายอำนาจทั้งการเมืองและการบริหารให้คนในชุมชนกำหนดทิศทางและดูแลแก้ปัญหาของชุมชนโดยคนในชุมชนเองการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงแยกจากการปกครองท้องถิ่นไม่ได้ การมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ใช่เพียงการกระจายอำนาจหน้าที่และบทบาทความรับผิดชอบรวมทั้งความสามารถในการบริหารจัดการเท่านั้นแต่ยังหมายรวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในการเมืองการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย เรื่องของการปกครองท้องถิ่นจึงมีใช้เรื่องของการจัดบริการสาธารณะให้มีคุณภาพได้มาตรฐานและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนเท่านั้นหากแต่เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนปกครองตนเองเสริมสร้างให้ประชาชนมีความเป็นเจ้าของชุมชนและมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้นในการกำหนดวิถีชีวิตและอนาคตของชุมชนร่วมกันซึ่งหมายถึงการส่งเสริมให้ประชาชนดำรงชีวิตตามวิถีประชาธิปไตยท้องถิ่นอันเป็นรากฐานสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยที่ยั่งยืน<sup>1</sup>

อนึ่ง หากพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะพบว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นและกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพื่อเป็นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 285-287 ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับภารกิจมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีลักษณะยืดหยุ่น ส่งเสริมและเพิ่มกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เช่น การไม่ระบุจำนวนประชาชนที่จะเข้าชื่อเพื่อลงคะแนนถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นและการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา 285 และมาตรา 286 การกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถออกเสียงประชามติในเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่นของตนเองได้ พร้อมทั้งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 287 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ซึ่งถือเป็นเรื่องใหม่ รวมทั้งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชน ในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายและผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกำกับการบริหาร

<sup>1</sup> อรรถัย ก๊กผล. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับนักบริหารท้องถิ่น. (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2552) หน้า 3-4.

จัดการตามมาตรา 287 วรรคสาม<sup>2</sup> นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลัก เกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ต่างก็ให้ความสำคัญต่อการบริหารราชการอย่างโปร่งใส สุจริต เปิดเผยข้อมูล และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การตัดสินใจทางการเมือง รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้จะเติบโตในเชิงโครงสร้างและหน้าที่ความรับผิดชอบ แต่ภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับเป็นไปในทิศทางค่อนข้างลบ เนื่องจากเกิดทุจริตคอร์รัปชันอย่างมหาศาลในโครงการบริการสาธารณะต่างๆ การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ การเกิดกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองท้องถิ่น รวมถึงบทบาทการพัฒนาที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง ซึ่งการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาพลักษณ์ในลักษณะเช่นนี้ จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินงานรอบด้าน<sup>3</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจนั้นยังมีจำนวนไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ทั้งหมด อีกทั้งยังไม่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจนว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นกลไกหลักที่จะนำไปสู่การสร้างชุมชนที่สามารถพึ่งพาตนเองตามหลักการปกครองท้องถิ่นได้อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการจัดทำงบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่น ถึงแม้ว่าจะเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ด้อยโอกาสได้มีสิทธิ์มีเสียงในกระบวนการตัดสินใจทางสาธารณะเพิ่มขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณท้องถิ่นนั้นก็ยังคงมีข้อจำกัด มิได้เกิดขึ้น และเป็นไปตามข้อกำหนดกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ<sup>4</sup> หรือตามขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในการมุ่งเน้นด้านการพัฒนาแบบองค์รวมโดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคีในการพัฒนาและการประสานงบประมาณ โดยใช้แผนยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือในการดำเนินงานและยึดความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก ทั้งในด้านการวางแผนพัฒนาจังหวัดที่เป็นการวางแผนล่วงหน้า 4 ปีโดยครอบคลุมถึงระดับผลผลิตและงบประมาณรายปี รวมทั้งการจัดทำแผนปฏิบัติการและติดตามผลซึ่งจะต้องมีตัวชี้วัดผลสำเร็จของการพัฒนาที่ชัดเจน

<sup>2</sup> ฉัตรระวี ปรีสุทธิญาณ. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น : จากรัฐธรรมนูญ' 50 สู่ร่างพระราชบัญญัติ.ทุนสนับสนุนจากมูลนิธิเอเชีย (Asia Foundation). บทความ หน้า 1.

<sup>3</sup> ทวนธง ครุฑจ้อย. โครงการศึกษาวิจัยการบริหารงานที่เป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Best Practices) กรณีศึกษาการเสริมสร้างเครือข่ายการพัฒนาเมืองทุ่งสงแบบบูรณาการเทศบาลเมืองทุ่งสง ภายใต้การสนับสนุนทุนวิจัยโดยสถาบันพระปกเกล้า. มหาวิทยาลัยทักษิณและ Universiti Urara Malaysia, หน้า 2.

<sup>4</sup> จรัส สุวรรณมาลา และ วีรศักดิ์ เครือเทพ, ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554). หน้า 209.

ในการวางแผนพัฒนาเทศบาลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 กำหนดให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยแบ่งเป็น 3 แผนหลัก ได้แก่

1. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น
2. แผนพัฒนา 3 ปี ซึ่งเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดรายละเอียดของแผนงาน โครงการที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี และเป็นแผนกำหนดครอบคลุมระยะเวลา 3 ปี
3. แผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งเป็นแผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงถึงรายละเอียดแผนงานโครงการพัฒนา และกิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะต้องมีความสอดคล้องกับแนวทางตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล และแผนพัฒนาจังหวัดและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ถือเป็นขั้นตอนของการบริหารจัดการจัดการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น และยังเป็นการกำกับดูแลและการบริหารจัดการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความโปร่งใส และตรงต่อความต้องการของประชาชนมากที่สุด

ดังนั้นการมีส่วนร่วมในความหมายนี้จึงเป็นการกำหนดเป้าหมายที่ให้ประชาชนมีบทบาทมากขึ้นถึงขั้นเป็นตัวนำของการพัฒนาโดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การวางแผนและการปฏิบัติตามแผนเพื่อที่จะนำไปสู่การพัฒนาของสังคม จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นการปลดปล่อยประชาชนให้หลุดพ้นจากการเป็นผู้รับผลจากการพัฒนา แต่กลายเป็นผู้กระทำในกระบวนการเปลี่ยนแปลงและการเข้าสู่ภาวะทันสมัย เพราะการมีส่วนร่วมเป็นการแสดงออกซึ่งเสรีภาพในการปฏิบัติตามนโยบายของตนเอง โดยได้กล่าวถึงผลของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้<sup>5</sup>

#### 1. ผลทางเศรษฐกิจ

1.1 การมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาชนบท ช่วยให้การใช้จ่ายเพื่อการดำเนินการเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพและมีความระมัดระวัง

1.2 การมีโครงสร้างการปกครองตนเอง โดยสมาชิกส่วนใหญ่รู้สึกว่าคุณมีสิทธิและหน้าที่และบทบาทสำคัญจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม จะทำให้เกิดการดำเนินงานและปฏิบัติงาน

<sup>5</sup> ลีจิต ธีรเวคิน. การเมืองการปกครองไทย. (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520)

ของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการอยู่ในความสนใจหรือเอาใจใส่ของสมาชิก ย่อมเป็นผลดีในแง่การดูแลควบคุมโดยมวลสมาชิกเอง มิให้เกิดการฉ้อโกงหรือกระทำการอันผิดระเบียบกฎ ข้อบังคับ ฯลฯ เป็นการควบคุมทรัพยากรให้เกิดการใช้ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นผลทางเศรษฐกิจอีกแห่งหนึ่ง

## 2. ผลทางการเมือง

2.1 ผลทางการเมืองที่เห็นได้ชัดก็คือ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น จะเป็นการเสริมความรู้สึกว่า การปกครองตนเองนั้นมีผลลัพธ์ประจักษ์ที่เป็นตัวตน มิใช่มีเฉพาะสิทธิในการเมืองในลักษณะนามธรรม แต่สามารถโยงนามธรรมให้ออกมาในรูปแบบ คือ การวางนโยบายการพัฒนาชุมชนของตน

2.2 การมีสิทธิในการริเริ่ม โครงการและดำเนินโครงการจนสิ้นสุดโดยมีความอิสระ ย่อมก่อให้เกิดความเชื่อมั่นทางการเมือง ซึ่งจะเป็นการเสริมความรู้สึกเรื่องการมีส่วนร่วม และการปกครองตนเองเป็นการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในลักษณะของการมีส่วนร่วมมากขึ้น

## 3. ผลทางสังคมและจิตวิทยา

3.1 ผลทางสังคมและจิตวิทยานั้น ย่อมเห็นได้ว่า จากการรู้สึกว่าเป็นเจ้าของท้องถิ่น มีสิทธิ มีเสียงและอำนาจที่จะจัดการกับโชคชะตาของท้องถิ่นได้ ทำให้เกิดความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นซึ่งสามารถและยินดีที่จะดูแลตนเองความผูกพันกับท้องถิ่นจะมีมากขึ้นและความสนใจในการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งก็จะตามมา

3.2 การมีสิทธิในการปกครองตนเอง และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนจะนำไปสู่การพัฒนาความรู้จักร่วมมือกันในชุมชน การขจัดข้อขัดแย้งและความเห็นไม่ตรงกันในเรื่องนโยบาย การตกลงกันในเรื่องการจัดสรรทรัพยากร การออมชอมและประนีประนอมในกระบวนการถกเถียงตัดสินใจนโยบาย ซึ่งเป็นการเสริมสร้างให้ชุมชนอยู่ร่วมกันอย่างมีหลักมีเกณฑ์ในการจัดการเรื่องภายในชุมชน

## 4. วิทยาการ

4.1 การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน ตั้งแต่การริเริ่ม การทำแผน ฯลฯ ทำให้เกิดการพยายามเรียนรู้วิทยาการต่าง ๆ ในด้านการวางแผน การบริหารโครงการ ฯลฯ อย่างน้อยก็ในขั้นพื้นฐาน

4.2 เมื่อกระบวนการพัฒนาชุมชนมีความต่อเนื่อง และสมาชิกชุมชนมีส่วนร่วมและผลในทางสังคมและจิตวิทยาเกิดขึ้นตามที่ได้กล่าวมา จะทำให้สมาชิกชุมชนคอยสดับรับฟังติดตามข่าวคราว โดยเฉพาะความรู้ทางวิทยาการ เพราะมีผลโดยตรงและมีความสัมพันธ์กับชีวิตในท้องถิ่นและชีวิตของตนในชุมชน ทำให้เกิดการตื่นตัวและเข้าใจถึงปัญหาและวิทยาการต่าง ๆ

## 5. ผลต่อนโยบายระดับชาติ



5.1 ผลต่อนโยบายพัฒนาระดับชาติประการแรก คือ การแข่งขันกันระหว่างชุมชนที่ปกครองตนเอง และมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นกับชุมชนอื่นๆ ทำให้พยายามปรับปรุงแก้ไขความล้ำหลังต่างๆ การแข่งขันเช่นนี้ย่อมนำไปสู่การสร้างสรรค์ เป็นการช่วยพัฒนาประเทศในระดับชาติไปในตัว

5.2 การรู้จักวางแผนการพัฒนาชุมชนในลักษณะการประสานกับแผนระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับชาติ เท่ากับเป็นหน่วยๆ หนึ่ง ซึ่งเปรียบได้กับชิ้นส่วนของการต่อภาพให้ครบรูป

5.3 การปกครองตนเองและการพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเอง เป็นการช่วยให้การพัฒนาชนบทเป็นไปตามความต้องการและจำเป็นของท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจและดำเนินการ ซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลไปในตัว

นอกจากนี้ ได้กล่าวถึงปัญหาที่เกิดจากเจ้าหน้าที่และระบบราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน 2 ด้าน คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับตัวชาวชนบทเองถึงความเป็นปัจเจกบุคคล นอกจากนั้นยังอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์หรือพึ่งพาศักดิ์สิทธิ์ภายนอกจนเกินไป ตูถูกฐานะของตนเอง เลือกผู้นำที่สามารถอุปถัมภ์ตนเองได้

2. ปัญหาเกี่ยวกับตัวของเจ้าหน้าที่และระบบราชการ ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนมีลักษณะดังนี้

2.1 นโยบายในระบบราชการมักจะมาจากเบื้องบน (Top – Down Policy)

2.2 การจัดสรรงบประมาณทำมาจากส่วนกลาง คำนึงถึงเฉพาะกิจกรรมที่ส่วนกลางกำหนด

2.3 ระบบราชการและเจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ ขาดการประสานงานและรับปฏิบัติเฉพาะนโยบายหลักของหน่วยงาน

2.4 มีความสัมพันธ์แบบผู้ใหญ่น้อย มักจะเชื่อว่าตัวเองมีฐานะสูงกว่าชาวชนบท

2.5 เจ้าหน้าที่ราชการชอบทำงานสำนักงาน

2.6 ระบบราชการใช้การให้คูปองให้โทษทำตัวให้พอใจแก่ผู้บังคับบัญชาได้ปฏิบัติงานเพื่อชาวชนบทอย่างแท้จริง<sup>6</sup>

จึงเห็นได้ว่าการศึกษามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนและใช้งบประมาณขององค์การส่วนท้องถิ่นไม่ใช่เป็นปัญหาเฉพาะด้านเจ้าหน้าที่และระบบราชการเท่านั้น แต่เป็นปัญหาด้านตัวชาวชนบทเองด้วย ปัญหาการพึ่งพาศักดิ์สิทธิ์ภายนอกจนเกินไป รวมถึงปัญหาการเลือกผู้นำที่

<sup>6</sup> เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, การบริหารการพัฒนาชนบท. มปท. 2526.

สามารถอุปถัมภ์ตนเองได้ ดังนั้น ผู้นำชุมชนจึงต้องการดำรงตำแหน่งเพราะหวังได้รับการยอมรับจากคนในชุมชน และต้องการมีเกียรติยศชื่อเสียง แม้ว่าจะได้รับค่าตอบแทนน้อย ผู้นำชุมชนส่วนหนึ่งก็ต้องการสร้างความเจริญให้ท้องถิ่น แต่โดยเนื้อแท้แล้ว ผู้นำชุมชนยังมีจิตใต้สำนึกที่ต้องการมีอำนาจเนื่องจากสามารถโน้มน้าวให้ราษฎรในชุมชนมีความเห็นคล้อยตามได้ และทางราชการก็ให้เกียรติเพราะถือว่าผู้นำชุมชนเป็นตัวแทนของราษฎรและราชการ<sup>7</sup> ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่มักเป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญในการพัฒนาเมืองค่อนข้างน้อย แต่กลับแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลักมุ่งแต่การจัดทำโครงการทางด้านโครงสร้างพื้นฐานโดยไม่คำนึงถึงสิ่งอื่นที่อาจจะมีความสำคัญมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดสรรงบประมาณลงในพื้นที่ซึ่งไม่มีความเป็นธรรมขึ้นอยู่กับนักการเมืองที่มีอำนาจบารมีที่มีความสามารถในการผลักดันงบประมาณลงในพื้นที่เขตการเลือกตั้งของตนเองได้ โดยมีการแสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมถึงการจัดสรรงบประมาณที่ไม่ปฏิบัติตามหลักการและเหตุผลที่ถูกต้องตามกระบวนการการจัดทำงบประมาณที่มีประสิทธิภาพต้องมาจากการเมืองที่ดี<sup>8</sup> สอดคล้องกับผลงานวิจัยของสิทธิกร ขวัญดี<sup>9</sup> เรื่อง การกระจายอำนาจกับระบบอุปถัมภ์ แสดงให้เห็นว่า การกระจายอำนาจในรูปองค์การบริหารส่วนตำบลมีผลกระทบต่อระบบอุปถัมภ์ ทำให้ระบบอุปถัมภ์เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยมีการยึดถือเรื่องผลประโยชน์มากขึ้น ทั้งผู้อุปถัมภ์และผู้รับการอุปถัมภ์ไม่คำนึงเรื่องบุญคุณและความยั่งยืนของ

<sup>7</sup> พิเชษฐ สิขมรังษี, “แรงจูงใจในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้นำชุมชนไทย ศึกษากรณีผู้นำชุมชนในเขตอำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529). อ้างถึงใน ตรีภูม มีชัย, รายงานฉบับสมบูรณ์การศึกษารวบรวมข้อมูลด้านการเมืองการปกครองไทยเรื่องการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทยส่วนที่หก วิทยานิพนธ์ ภาคนิพนธ์ สารนิพนธ์ การศึกษาวิจัยระดับปริญญาโท ปริญญาเอก และ สถาบันทางวิชาการเสนอสถาบันพระปกเกล้า

<sup>8</sup> วัฒนา ชัยสวัสดิ์, “การเมืองในกระบวนการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครเชียงใหม่: กรณีศึกษาปีงบประมาณ พ.ศ.2535-2540” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2541). อ้างถึงใน ตรีภูม มีชัย, รายงานฉบับสมบูรณ์การศึกษารวบรวมข้อมูลด้านการเมืองการปกครองไทยเรื่องการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทยส่วนที่หก วิทยานิพนธ์ ภาคนิพนธ์ สารนิพนธ์ การศึกษาวิจัยระดับปริญญาโท ปริญญาเอก และ สถาบันทางวิชาการเสนอสถาบันพระปกเกล้า

<sup>9</sup> สิทธิกร ขวัญดี, “การกระจายอำนาจกับระบบอุปถัมภ์ : การศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542). อ้างถึงใน ตรีภูม มีชัย, รายงานฉบับสมบูรณ์การศึกษารวบรวมข้อมูลด้านการเมืองการปกครองไทยเรื่องการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทยส่วนที่หก วิทยานิพนธ์ ภาคนิพนธ์ สารนิพนธ์ การศึกษาวิจัยระดับปริญญาโท ปริญญาเอก และ สถาบันทางวิชาการเสนอสถาบันพระปกเกล้า.

ความสัมพันธ์มุ่งแต่แสวงหาผลประโยชน์ ในขณะที่โกวิทย์ พวงงาม<sup>10</sup> ได้ศึกษาถึง สภาพปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าลักษณะปัญหาการทุจริตในองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. ปัญหาการทุจริตที่เกิดจากการทุจริตด้านงบประมาณ การทำบัญชี การจัดซื้อจัดจ้างและการเงินการคลัง เช่น ไม่จัดทำทะเบียนยืมเงิน ไม่ทำบัญชีรายรับรายจ่าย ไม่ทำหลักฐานในการเบิกจ่ายพัสดุให้เป็นปัจจุบัน ไม่มีการลงบัญชีรายรับรายจ่าย ไม่แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจรับพัสดุ เป็นต้น

2. ปัญหาทุจริตที่เกิดจากตัวบุคคล เช่น พนักงานท้องถิ่นและผู้บริหารใช้ตำแหน่งของตนเองแสวงหาประโยชน์ เก็บรายได้แล้วไม่ส่งคลังหรือมีการแก้ไขหลักฐานทางการเงิน จ่ายเงินทางการคลังโดยไม่มีหลักฐาน เก็บเงินภาษีรับเงินค่าขยะแล้วไม่นำส่งคลังหรือมีการปลอมเช็ค นอกจากนี้ยังมีการนำเงินของราชการไปใช้ส่วนตัว ตลอดจนปิดบังข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน

3. ปัญหาของการทุจริตที่เกิดจากช่องว่างของระเบียบและกฎหมาย เช่น กฎหมายมีช่องว่างให้มีการทุจริตได้โดยมีข้อสังเกตถึงโครงสร้าง อปท. กฎหมายกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นเกือบทั้งหมดเป็นทีมเดียวกัน ระบบการถ่วงดุลไม่เข้มแข็งเป็นช่องทางให้มีการทุจริตได้ง่าย เพราะผู้บริหารมีอำนาจเบ็ดเสร็จ

4. ปัญหาการทุจริตที่เกิดจากขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ เช่น ไม่มีการประกาศในช่องทางการสื่อสารให้ประชาชนทราบในการดำเนินงานโครงการและกิจกรรมต่างๆ ไม่มีการประกาศการดำเนินกิจการและงบประมาณให้ประชาชนทราบเช่นกัน

5. ปัญหาของการทุจริตที่เกิดจากการตรวจสอบขาดความหลากหลายในการตรวจสอบของภาคส่วนต่างๆ ผลการศึกษาพบว่า ผู้ตรวจสอบ อปท. ที่เป็น สตง.มีกำลังคนไม่เพียงพอที่จะตรวจสอบ อปท. ทั้งหมด อีกทั้งระบบตรวจสอบภายในของ อปท. มักพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่างๆ อย่างเคร่งครัด ส่วนฝ่ายสภาท้องถิ่นที่ต้องทำหน้าที่ดูแลและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารกลับพบว่าส่วนใหญ่กลายเป็นฝ่ายเดียวกับผู้บริหารเป็นส่วนใหญ่การตรวจสอบผู้บริหารจึงทำได้น้อย

6. ปัญหาการทุจริตที่เกิดจากอำนาจ บารมี และอิทธิพล ผลการศึกษาพบว่า ใน อปท. บางแห่งใช้อิทธิพลและฝ่ายการเมืองครอบงำ ผู้บริหารมีอำนาจให้คุณให้โทษต่อข้าราชการท้องถิ่น นอกจากนี้ยังใช้อิทธิพลข่มขู่หรือกีดกันผู้เสนอราคาบางรายหรือการบีบบังคับให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตรวจรับงานโครงการต่างๆ ตลอดจนบางครั้งประชาชนในท้องถิ่นไม่กล้าที่จะให้การเป็นพยานเพื่อเอาผิดกับ อปท. ที่ทำการทุจริตเพราะเกรงกลัวต่ออิทธิพลและความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์และการนับถือผู้มี

<sup>10</sup> โกวิทย์ พวงงาม, ธรรมนูญการปกครองท้องถิ่นว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส (กรุงเทพฯ : มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2553). หน้า 9-15.

บารมี การสำนึกบุญคุณของผู้มีพระคุณ สิ่งเหล่านี้เอื้อให้ผู้บริหารท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์

ดังนั้น หลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงต้องมีลักษณะการเข้าร่วมอย่างครบวงจร ตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นสุด ไม่ใช่เป็นการจัดเวทีการมีส่วนร่วมครั้งเดียว ตัวอย่างเช่น ในการแก้ไขปัญหาของชุมชน ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมตั้งแต่ต้นจนจบ ดังนี้<sup>11</sup>

1. เริ่มตั้งแต่การเกิดจิตสำนึกในตนเองและถือเป็นภาระหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมหรือชุมชนที่ตนเองอยู่

2. ร่วมคิดด้วยกันว่าอะไรที่เป็นปัญหาของชุมชน มีสาเหตุอย่างไร และจะจัดลำดับความสำคัญของปัญหาเป้าหมายอย่างไร และควรที่จะจัดการกับปัญหาใดก่อนหลัง

3. ร่วมกันวางแผนการดำเนินงานว่าจะจัดกิจกรรมหรือโครงการอะไร จะแบ่งงานกันอย่างไร ใช้งบประมาณมากน้อยเพียงใด จะจัดหางบประมาณมาจากที่ใด และใครเป็นผู้ดูแลรักษา

4. ร่วมดำเนินงาน ประชาชนจะต้องเข้าร่วมกิจกรรมด้วยความเต็มใจ เต็มกำลังความรู้ความสามารถของตนเอง

5. ร่วมกันติดตามประเมินผลตลอดเวลาที่ทำงานร่วมกันประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการตรวจสอบถึงปัญหาอุปสรรคและร่วมกันในการหาทางแก้ไขปัญหา เพื่อให้งานหรือภารกิจดังกล่าวสามารถสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย

6. ร่วมรับผลประโยชน์ ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมของชุมชนแล้วย่อมที่จะได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งอาจไม่จำเป็นต้องอยู่ในรูปของเงิน วัสดุสิ่งของ แต่อาจเป็นความสุขสบาย ความพอใจในสภาพของความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นก็ได้

ทั้งนี้ในการทำงานเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขหรือหลักการที่สำคัญ 3 ประการคือ

1. การมีส่วนร่วมต้องเกิดจากความเต็มใจและความตั้งใจที่จะเข้าร่วม เพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนในการแก้ไขปัญหา/ตัดสินใจในเรื่องนั้นๆ

2. กระบวนการมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค และขีดความสามารถของแต่ละบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วม

3. การมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ/อิสรภาพที่จะตัดสินใจว่าจะเลือกหรือจัดให้มีการมีส่วนร่วมหรือไม่ ข้อสำคัญคือ การมีส่วนร่วมนั้นต้องไม่เกิดจากการบังคับหรือขู่เข็ญจากผู้ที่เหนือกว่า

<sup>11</sup> อรทัย ก๊กผล, ศุภิต คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับนักบริหารท้องถิ่น กรุงเทพฯ-จรัสสนิพวงค์การพิมพ์, 2522 หน้า 18

จากผลงานวิจัยที่กล่าวมาข้างต้นของ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น ส่วนใหญ่พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับน้อย มีข้อจำกัดและมีปัญหาอยู่หลายด้าน เช่น ปัญหาจากประชาชนในท้องถิ่นเอง ปัญหาจากเจ้าหน้าที่และระบบราชการ ปัญหาจากการทุจริตคอร์รัปชันและปัญหาจากอิทธิพลทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งเป็นผลทำให้ผู้วิจัยต้องการศึกษาถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่นของตนเอง ว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับใด มีข้อจำกัด และปัญหาอย่างไรบ้าง โดยเลือกที่จะทำการศึกษา การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำโครงการพัฒนาเทศบาล โดยศึกษาเปรียบเทียบเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลชะอำ ซึ่งจัดเป็นเทศบาลเมืองเพียง 2 แห่งเท่านั้นในจังหวัดเพชรบุรี

เทศบาลเมืองเพชรบุรีได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองเพชรบุรี พุทธศักราช 2478 เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2478 โดยยกฐานะสุขาภิบาลเมืองเพชรบุรีเป็นเทศบาลเมืองเพชรบุรี ตั้งอยู่ในพื้นที่ใจกลางของอำเภอเมือง จังหวัดเพชรบุรีอันเป็นจังหวัดหนึ่งในภาคกลางตอนล่างของประเทศที่เป็นประตูสู่ภาคใต้ มีพื้นที่ 5.4 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 3,375 ไร่ มีสภาพเป็นพื้นที่ราบลุ่มริมฝั่งแม่น้ำและที่ราบเชิงเขา มีแม่น้ำเพชรบุรีไหลผ่านกลางเขตเทศบาลฯ จากแนวเขตเทศบาลฯ ด้านทิศใต้ไปจรดแนวเขตเทศบาลฯ ด้านทิศเหนือ เป็นระยะทางประมาณ 3.7 กิโลเมตร ความกว้างของแม่น้ำเพชรบุรีช่วงที่ไหลผ่านในเขตเทศบาลฯ โดยเฉลี่ยประมาณ 50 เมตร คิดเป็นพื้นที่ของแม่น้ำเพชรบุรีในส่วนที่ไหลผ่านเขตเทศบาลเมืองเพชรบุรีประมาณ .185 ตารางกิโลเมตรเขตการปกครอง แบ่งเขตการปกครองเป็น 2 ตำบล ได้แก่ ตำบลท่าราบ มีพื้นที่ 3.4 ตารางกิโลเมตร และตำบลคลองกระแซง มีพื้นที่ 2 ตารางกิโลเมตรลักษณะพื้นที่ในเขตเทศบาลเมืองเพชรบุรี เป็นที่ราบลุ่มริมฝั่งแม่น้ำเพชรบุรีและพื้นที่ราบเชิงเขาในบางส่วน มีแม่น้ำเพชรบุรีไหลผ่านกลางเขตเทศบาลจากทิศใต้ไปทิศเหนือ และแบ่งเขตเทศบาลเป็น 2 ฝั่ง หรือ 2 ตำบลตามแนวฝั่งแม่น้ำ โดยตำบลท่าราบอยู่ทางทิศตะวันออกของแม่น้ำเพชรบุรีเป็นพื้นที่ราบลุ่มทั้งตำบล มีคลองวัดเกาะซึ่งอยู่ทางตอนใต้ของตำบลเป็นคลองซอยเชื่อมระหว่างแม่น้ำเพชรบุรีกับคลองสาย โปธิ์พระ ในแนวทิศตะวันออกและทิศตะวันตก ส่วนตำบลคลองกระแซงอยู่ทางทิศตะวันตกของแม่น้ำเพชรบุรี โดยทางทิศตะวันออกของตำบลเป็นที่ราบลุ่มริมฝั่งแม่น้ำ ทางทิศเหนือของตำบลเป็นที่ราบเชิงเขาพนมขวด และทางทิศตะวันตกเป็นที่ราบเชิงเขาสมนหรือภูเขามโหฬาร อันเป็นที่ตั้งของพระนครคีรี ซึ่งเป็นสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ของจังหวัดเพชรบุรี จากสภาพพื้นที่ของเมืองซึ่งเป็นเขตชุมชนเมืองเป็นศูนย์กลางการค้าขายและการบริการ การธนาคาร การศึกษา การคมนาคมขนส่ง การศึกษาพยาบาล การสื่อสารโทรคมนาคม ประกอบกับข้อจำกัดด้านจำนวนพื้นที่และระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทำให้การลงทุนในภาคธุรกิจในพื้นที่เขตเทศบาลเมืองเพชรบุรี ส่วนใหญ่จะเป็นการลงทุนในด้านการค้าขายและการบริการโดยจะ เป็นลักษณะของการลงทุนทำธุรกิจในระบบครอบครัว จะไม่มีการลงทุนในธุรกิจขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินทุนมาก เช่น ภาคการก่อสร้างหรือภาคอุตสาหกรรม โดย

สินค้าในเชิงพาณิชย์ในเขตเทศบาลฯ แยกได้เป็นสินค้าอุปโภค-บริโภคทั่วไปในชีวิตประจำวันและสินค้าในรูปของการบริการ ซึ่งนอกจากจะเป็นการค้าขายแก่ประชาชนในเขตเทศบาลฯ ในรูปของการค้าปลีกแล้วยังเป็นการค้าแก่ประชาชนในท้องถิ่นใกล้เคียงทั้งในส่วนที่เป็นการค้าปลีกและค้าส่ง เพื่อนำไปขายต่อในหลายๆ ท้องถิ่นรอบนอกเขตเทศบาลฯ หรือจะเป็นการเข้ามาใช้บริการในธุรกิจบริการต่างๆ จากประชาชนในท้องถิ่นรอบนอก สินค้าบริโภคที่สำคัญอันเป็นสินค้าที่ผลิตขึ้นจากภูมิปัญญาท้องถิ่น สืบทอดกันมาแต่บรรพบุรุษจนถึงปัจจุบันและเป็นสินค้าพื้นเมืองที่ขึ้นชื่อของ เมืองเพชรบุรีได้แก่ ขนมหม้อแกง และขนมที่ได้จากการแปรรูปสินค้าเกษตร อาทิ มะตูมเชื่อม จาวตาลเชื่อมและขนมไทยต่างๆ ฯลฯ ซึ่งปัจจุบันเป็นอุตสาหกรรมในครัวเรือนของท้องถิ่น<sup>12</sup> นอกจากนี้ นักการเมืองท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากกลุ่ม “ผาด” ซึ่งก่อตั้งใน พ.ศ. 2510 ก่อนนายผาดเสียชีวิตเพียงปีเดียว หลังจากนั้นการเมืองและการบริหารเทศบาลเมืองเพชรบุรีอยู่ภายใต้การนำของนายยุทธ อังกินันท์ ส่วนในองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายหลัง พ.ศ. 2543 ที่นายชัยยะ อังกินันท์ บุตรชายของนายปิยะ อังกินันท์ ได้รับเลือกจากสมาชิกฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายก อบจ. จนกระทั่งถึงปัจจุบัน<sup>13</sup> จึงเห็นได้ว่าเทศบาลเมืองเพชรบุรีนับตั้งแต่ พ.ศ. 2510 เป็นต้นมาอยู่ภายใต้การบริหารของตระกูลเดียวคือ อังกินันท์ หรือกลุ่มผาด โดยสมาชิกของตระกูลสลับสับเปลี่ยนหมุนเวียนเพื่อขึ้นมาบริหารเทศบาล นอกจากนั้นสมาชิกสภาเทศบาลยังประกอบไปด้วยผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจและข้าราชการชั้นสูงในจังหวัด เทศบาลเมืองเพชรบุรี จึงถูกมองว่าเป็นแหล่งรวมของผู้มีอิทธิพลทางการเมืองและทางเศรษฐกิจจากที่ประชาชนทั่วไปจะเข้าถึง

ส่วนเทศบาลเมืองชะอำเมื่อแรกตั้งมี นายยัง อ่วมสำอางค์ เป็นนายกเทศมนตรีคนแรก จากชุมชนชายทะเลเล็กๆ สู่การจัดตั้งเป็นหมู่บ้านสหคามในสมัยรัชกาลที่ 6 มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จนต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติ จัดตั้งเป็นสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลชะอำ ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง เทศบาลตำบลชะอำ พ.ศ. 2480 อยู่ในเขตตำบลชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และยกฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองตามประกาศของกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2547 มีพื้นที่ทั้งหมด 110 ตารางกิโลเมตร ประชากร 34,639 คน ประชาชนส่วนใหญ่ในเขตเทศบาลเมืองชะอำนับถือศาสนาพุทธ รองลงมาได้แก่ ศาสนาอิสลาม และศาสนาคริสต์ ประชากรส่วนใหญ่ในเขตเทศบาลประกอบอาชีพเกษตรกรรม เนื่องจากเขตเทศบาลมีพื้นที่กว้างถึง 110 ตารางกิโลเมตร ประชากรส่วนใหญ่มีพื้นที่เพื่อทำการเกษตรกรรม ผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญ เช่น สับปะรด ข้าว อ้อย ฯลฯ พืช ผัก ผลไม้อื่น ตามฤดูกาล โดยมี

<sup>12</sup> ข้อมูลเทศบาลเมืองเพชรบุรี, สืบค้นจาก <http://www.phetchaburicity.go.th>. (ออนไลน์ : 2557).

<sup>13</sup> ณัชชานุช พิจิตธนารัตน์, นักการเมืองท้องถิ่นจังหวัดเพชรบุรี. สืบค้นจาก <http://www.kpi.ac.th/kpith>.

โครงสร้างทางเศรษฐกิจในเขตเทศบาลขึ้นอยู่กับการท่องเที่ยว จึงมีกลุ่มประกอบอาชีพการค้าขาย และการบริการแก่นักท่องเที่ยว ประเภทขายหรือให้เช่าอุปกรณ์ในการอำนวยความสะดวก และสิ่งบันเทิงแก่นักท่องเที่ยวการค้า และการให้บริการแก่นักท่องเที่ยวในปัจจุบันมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว มาก เห็นเด่นชัดคือ ธุรกิจการโรงแรม คอนโดมิเนียม สวนสนุก การเช่าเตียงผ้าใบ เรือสปีดเตอร์ บานาน่าโบ๊ท รถจักรยานเช่า รถจักรยานยนต์เช่า เป็นต้น โดยมีคณะผู้บริหารเทศบาลเมือง ประกอบด้วย นายอนุกุล พรสมบุญศิริ เป็นนายกเทศมนตรีคนปัจจุบัน<sup>14</sup>

ลักษณะของแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเมืองชะอำ เป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงานโครงการโดยจะแยกเป็นแผนภาพโครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี ดังนั้น โครงการ/กิจกรรมที่บรรจุในแผนพัฒนาสามปีจะมีการกำหนดรายละเอียดของโครงการ กิจกรรมในสภาพพร้อมจะนำไปจัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายได้ทันที โดยเฉพาะในแผนประจำปีแรกของห้วงระยะเวลาสามปี ควรมีสภาพความพร้อมอย่างน้อย 2 ประการคือ

1. มีความแน่นอนของกิจกรรมที่จะดำเนินการ โดยควรมีการประเมินถึงความเป็นไปได้ของโครงการ/กิจกรรม รวมทั้งผลประโยชน์ของสาธารณะที่จะได้รับจากโครงการ/กิจกรรม
2. กิจกรรมที่อยู่ในแผนประจำปีแรกของห้วงระยะเวลา 3 ปี ควรมีความพร้อมในเรื่องรูปแบบและรายละเอียดทางเทคนิคพอควร เพื่อให้สามารถกำหนดรายการในแผนพัฒนาที่จะนำไปใช้จัดทำงบประมาณและรายจ่ายประจำปีได้ต่อไป

แผนพัฒนาสามปี<sup>15</sup> จึงเป็นแผนที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการจัดทำงบประมาณประจำปีอย่างใกล้ชิด โดยเทศบาลใช้การวางแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นไปด้วยความรอบคอบและผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีลักษณะดังนี้

1. เป็นเอกสารที่แสดงความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา
2. เป็นเอกสารที่แสดงแนวทางการพัฒนา และวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาที่ชัดเจน
3. เป็นเอกสารที่แสดงโครงการ/กิจกรรม การพัฒนาที่จะดำเนินการเป็นห้วงระยะเวลาสามปี
4. เป็นเอกสารที่จะแสดงความเชื่อมโยงระหว่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากับงบประมาณรายจ่ายประจำปี

<sup>14</sup> เทศบาลเมืองชะอำ จังหวัดเพชรบุรี, สืบค้นจาก <http://www.cha-amcity.go.th>. (ออนไลน์ : 2557).

<sup>15</sup> แผนพัฒนาเทศบาลเมืองเพชรบุรีสามปี (พ.ศ. 2557-2559). กองวิชาการและแผนงานเทศบาลเมืองเพชรบุรี, หน้า 2-5.

ซึ่งในขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกโครงการ/กิจกรรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงสิ่งต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. งบประมาณรายรับ รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ทรัพยากรการบริหารอื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ภาวการณ์พัฒนาที่สามารถเข้าร่วมดำเนินการหรือมีภารกิจรับผิดชอบดำเนินการในเรื่องนั้นๆ โดยจะต้องแยกประเภทของโครงการออกอย่างน้อย 3 ประเภท คือ

3.1 โครงการ/กิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง กล่าวคือ มีขีดความสามารถทั้งทางด้านกำลังเงิน กำลังคน วัสดุอุปกรณ์ และความรู้ทางด้านการบริหารจัดการที่จะดำเนินการได้เอง

3.2 โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอุดหนุนให้หน่วยงานอื่นดำเนินการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เนื่องจากเป็นงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถหรือไม่ประสงค์จะดำเนินการ จึงมอบให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน โดยตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้ตามระเบียบวิธีการของทางราชการ

3.3 โครงการที่ขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นและภาคเอกชน อันเนื่องมาจากเป็นโครงการขนาดใหญ่ หรือเป็นโครงการที่หน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยปฏิบัติและมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะดังกล่าวอยู่แล้ว ทั้งนี้ รวมถึงโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ จึงเน้นศึกษาถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนที่มีต่อการจัดทำโครงการพัฒนาเทศบาล โดยจะทำการศึกษาเปรียบเทียบการจัดทำโครงการพัฒนาระหว่างเทศบาลเมืองเพชรบุรีกับเทศบาลเมืองชะอำว่ามีขั้นตอนการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการแตกต่างกันอย่างไร ใช้งบประมาณมากน้อยเพียงใด รวมทั้งปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำโครงการพัฒนาเทศบาลของเทศบาลทั้งสองแห่ง

## 1.2 คำถามในการวิจัย

1. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำโครงการพัฒนาเทศบาลระหว่างเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลชะอำ จังหวัดเพชรบุรี อยู่ในระดับใด
2. ปัจจัยทางการเมืองส่งผลต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการพัฒนาเทศบาลของเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลชะอำ จังหวัดเพชรบุรี โดยมีความเหมือนหรือแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร



### 1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำโครงการพัฒนาเทศบาลระหว่างเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลชะอำ จังหวัดเพชรบุรี
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความเหมือนและความต่างของปัจจัยทางการเมืองในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการพัฒนาเทศบาลของเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลชะอำ จังหวัดเพชรบุรี

### 1.4 สมมติฐานในการวิจัย

1. เปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำโครงการพัฒนาเทศบาลระหว่างเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลชะอำ จังหวัดเพชรบุรี
2. เปรียบเทียบความเหมือนและความต่างของปัจจัยทางการเมืองในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการพัฒนาเทศบาลของเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลชะอำ จังหวัดเพชรบุรี

### 1.5 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา งานวิจัยชิ้นนี้ ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำโครงการพัฒนาเทศบาล ซึ่งหมายถึง การเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมของชุมชน ด้านระดับขั้นตอนของการมีส่วนร่วม ด้านคุณค่าของการมีส่วนร่วม และด้านข้อจำกัดในการมีส่วนร่วม และเปรียบเทียบความเหมือนและแตกต่างของปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการพัฒนาเทศบาลระหว่างเทศบาลเมืองเพชรบุรีกับเทศบาลชะอำ จังหวัดเพชรบุรีเท่านั้น
2. ขอบเขตด้านระยะเวลาในการศึกษา ศึกษาการจัดทำโครงการพัฒนาเทศบาลเมืองเพชรบุรีและชะอำ จังหวัดเพชรบุรี พ.ศ. 2557-2559
3. ขอบเขต ด้านโครงการที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่
  - 3.1 โครงการลดอ้วน ลดเสี่ยง ลดโรค ของเทศบาล เมืองเพชรบุรีเปรียบเทียบกับโครงการธนาคารปูของเทศบาลชะอำ จังหวัดเพชรบุรี
  - 3.2 โครงการอบรมและขับเคลื่อนศักยภาพคณะกรรมการและสมาชิกในชุมชนของเทศบาลเมืองเพชรบุรีเปรียบเทียบกับโครงการสนับสนุนและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุของเทศบาลชะอำ จังหวัดเพชรบุรี

## 1.6 ระเบียบวิธีในการวิจัย

เพื่อตอบคำถามในการวิจัยข้างต้น งานศึกษาวิจัยชิ้นนี้ จะใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เป็นการศึกษาโดยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลแบบการพรรณนา (Descriptive) เน้นการพรรณนาขั้นตอนการเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการพัฒนาเทศบาลเมืองเพชรบุรีกับเทศบาลชะอำ จังหวัดเพชรบุรี รวมถึงเปรียบเทียบความเหมือนและความต่างของปัจจัยทางการเมืองในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการพัฒนาเทศบาลของเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ซึ่งจะใช้กรอบแนวคิดหลัก คือ กรอบแนวคิด การมีส่วนร่วมของประชาชน กับปัจจัยที่มีอิทธิพลทางการเมือง เพื่อตอบคำถามในการวิจัย

การศึกษานี้ จะใช้การเก็บข้อมูลจากสามส่วนเป็นหลัก คือ ข้อมูลจากการสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วม (Participation Observation) ข้อมูลจากเอกสาร (Documents) และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (Interviews)

### 1. ข้อมูลจากการสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วม (Participation Observation)

โดยผู้วิจัยจะใช้ข้อมูลที่ได้จากการสังเกตการณ์เป็นหลัก เช่น การจัดทำแผนปฏิบัติการประชาคมหมู่บ้าน การปิดประกาศแจ้งหรือการประชาสัมพันธ์ การประสานงาน การดำเนินการตามกำหนด การรายงานผลการประชาคมให้หมู่บ้านหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ และการติดตามผล เพื่อใช้เป็นส่วนประกอบหนึ่งในการวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลจากแหล่งอื่น เช่น เอกสาร และการสัมภาษณ์ ฯลฯ เป็นต้น

### 2. ข้อมูลจากเอกสาร (Documents)

2.1 การเก็บข้อมูลจากเอกสารขั้นต้น เช่น เอกสารจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงการพัฒนาเทศบาลและการใช้จ่ายงบประมาณของเทศบาล, ขั้นตอนการจัดประชาคมหลักเกณฑ์ในการจัดประชาคมหมู่บ้าน, การพิจารณาปัญหา/ความต้องการ เป็นต้น

2.2 การเก็บข้อมูลจากเอกสารชั้นรอง เช่น หนังสือพิมพ์ บทความ นิตยสาร วารสาร บทความทางวิชาการ ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งสารนิพนธ์ และวิทยานิพนธ์ รวมทั้งฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ และจากเว็บไซต์ต่างๆ เช่น เว็บไซต์ของกรมการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและเว็บไซต์ของสถาบันพระปกเกล้า เป็นต้น

### 2.3 การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (Interviews)

ผู้วิจัยจะใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) โดยอาจใช้แบบสัมภาษณ์ทั้งอย่างมีโครงสร้างและไม่มีโครงสร้าง จากฝ่ายผู้บริหาร เช่น นายกเทศมนตรี ข้าราชการ

ประจำ สมาชิกสภาเทศบาลและตัวแทนประชาชน เป็นต้น โดยการสัมภาษณ์จะใช้วิธีการสุ่ม ประชากรกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

#### ประชากรเป้าหมาย

ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างประชากรเป้าหมายแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยเลือกสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการพัฒนาและการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วยประชากรเป้าหมาย จำนวน 4 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่ 1 ฝ่ายบริหารเทศบาล ประกอบด้วย ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

กลุ่มที่ 2 ฝ่ายสภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลเมืองเพชรบุรี และเทศบาลชะอำ จังหวัดเพชรบุรี

กลุ่มที่ 3 กลุ่มพนักงานเทศบาลระดับหัวหน้างานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพัฒนาและการใช้จ่ายงบประมาณ โดยอาจเลือกสัมภาษณ์ ผู้อำนวยการกองและหัวหน้าฝ่าย

กลุ่มที่ 4 กลุ่มตัวแทนประชาชน โดยเลือกจากชุมชนหรือหมู่บ้านในเขตเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น ประธานชุมชน คณะกรรมการชุมชน และประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้ง แต่ไม่ได้เป็นกรรมการชุมชน เป็นต้น

### **1.7 การวิเคราะห์ข้อมูล**

วิเคราะห์ข้อมูลโดยการนำข้อมูลในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยที่ได้จากการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก การสนทนากลุ่ม และการเข้าสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม มาเรียบเรียง และทำการวิเคราะห์

### **1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

1. ทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการพัฒนาเทศบาลของเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลชะอำ จังหวัดเพชรบุรี

2. ทราบถึงความเหมือนและความต่างของปัจจัยทางการเมืองในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการพัฒนาเทศบาลของเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลชะอำ จังหวัดเพชรบุรี

3. ผลการศึกษาสามารถใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาความร่วมมือสู่การนำไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วมของประชาชนให้ประสบความสำเร็จ ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

### 1.9 นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง (Key Terms)

**การมีส่วนร่วมของประชาชน** หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดให้ประชาชนเข้าไปร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ นโยบาย กระบวนการบริหารและการตัดสินใจของท้องถิ่น เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนจะต้องมีอิสระทางความคิด มีความรู้ ความสามารถในการกระทำ และมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมต่อกิจกรรมนั้นๆ

**วัฒนธรรมทางการเมือง** หมายถึง ระบบทางความคิด ความเชื่อ ทศนคติและแนวคิดทางการเมืองที่สั่งสมมาต่อบุคคลแต่ละยุคแต่ละสมัยจนกลายเป็นแบบแผนแนวทางการปฏิบัติทางการเมือง โดยเป้าหมายคือการบรรลุผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองจะมีความสำคัญต่อการพัฒนาทางการเมืองของปัจเจกบุคคลอย่างมาก แต่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ แตกต่างกันได้ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจเจกบุคคลที่ได้อบรมหล่อหลอมเลาทางการเมือง กลุ่มบุคคล เช่นกลุ่มชนชั้นรากหญ้า(ล่าง) กลุ่มชนชั้นกลาง และกลุ่มชนชั้นสูง จะมีแนวคิดวัฒนธรรมทางการเมืองที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้รวมถึงปัจจัยความโน้มเอียงที่มีต่อโครงสร้างทางการเมือง ความโน้มเอียงที่มีต่อปัจจัยต่าง ๆ ในระบบการเมือง และความโน้มเอียงของบุคคลที่มีต่อกิจกรรมทางการเมือง

**รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมือง** หมายถึง ลักษณะกิจกรรมทางการเมืองของประชาชนที่แสดงออกมา เช่น การไม่สนใจและเข้าร่วมกิจกรรมใดเลย แสดงตนเป็นผู้สนใจทางการเมืองเช่นรวมพูดคุยเรื่องการเมือง ไปเลือกตั้ง เป็นผู้เปิดประเด็นพูดคุยเรื่องการเมือง ให้ความรู้ผู้อื่น พยายามพูดเชิญชวนให้ผู้อื่นไปเลือกผู้ที่ตนสนับสนุน ร่วมประชาสัมพันธ์ทางการเมือง

**ปัจจัยทางการเมือง** หมายถึง ปัจจัยหรืออิทธิพลทางการเมืองที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชน

**ชุมชน (Community)** หมายถึง กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในละแวกเดียวกัน โดยมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ในที่นี้หมายถึง ชุมชนในเขตเทศบาลเมืองเพชรบุรี 17 ชุมชน และชุมชนในเขตเทศบาลชะอำอีก 26 ชุมชน

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

##### 2.1.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคมและการเมือง ในอดีตการมีส่วนร่วมของประชาชนมักหมายถึง การมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยให้ความสำคัญกับการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่ในปัจจุบันสังคมให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยทางตรงและประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง ส่งผลให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีขอบเขตกว้างขวางขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงหมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดให้ประชาชนเข้าไปร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ นโยบาย กระบวนการบริหารและการตัดสินใจของท้องถิ่น เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนจะต้องมีอิสระทางความคิด มีความรู้ ความสามารถในการกระทำ และมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมต่อกิจกรรมนั้นๆ<sup>16</sup>

คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ ได้ให้ความหมายไว้ในรายงานวิจัยว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง กระบวนการสื่อสารสองทางซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินงานและการร่วมรับผลประโยชน์ โดยมีวัตถุประสงค์การมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณะชนและให้สาธารณะชนได้แสดงความคิดเห็นต่อโครงการและการตัดสินใจต่างๆ ของรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่และวิถีชีวิตของประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนประกอบด้วย 4 ขั้นตอนหลัก คือ การมีส่วนร่วมในการระบุปัญหาและสาเหตุ การมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจมีส่วนร่วมทั้งทางตรงหรือทางอ้อมก็ได้ แต่ควรเข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นการวางแผน นอกจากนั้นปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขหลักของการมีส่วนร่วมของประชาชน มี 3 ประการคือ ประชาชนที่เข้าร่วมต้องมีอิสรภาพ ความเสมอภาค และความสามารถในการเข้าร่วมกิจกรรม<sup>17</sup>

<sup>16</sup> อรทัย ก๊กผล. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับนักบริหารท้องถิ่น. (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2552) หน้า 17.

<sup>17</sup> คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ, แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรคและทางออก (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545). หน้า 3 - 5.

ปารีชาติ วลัยเสถียรและคณะ ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม ไว้ว่า การมีส่วนร่วม มีลักษณะ เป็นกระบวนการของการพัฒนาโดยให้ประชาชนหรือชุมชนเพื่อพัฒนาขีดความสามารถ ตั้งแต่ต้นจนสิ้นสุดโครงการ เช่น การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผนการตัดสินใจ การระดมทรัพยากร และเทคโนโลยีท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมถึงการรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยที่โครงการพัฒนาดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิต และวัฒนธรรมของชุมชน การมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภทคือ

1) การส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมือง โดยประชาชนหรือชุมชนเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรของชุมชน อันจะก่อให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถแสดงออกซึ่งความสามารถของตนและได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา

2) การเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐมาเป็นการพัฒนาที่ประชาชนมีบทบาทหลักในการกระจายอำนาจในการวางแผนจากส่วนกลางมาสู่ส่วนภูมิภาค ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นการคืนอำนาจ ในการพัฒนาให้แก่ประชาชนเพื่อให้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเอง<sup>18</sup>

อรทัย ก๊กผล ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ไว้ว่า การที่ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งของหน่วยงานภาครัฐรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม เริ่มตั้งแต่การที่ประชาชนเกิดจิตสำนึกในตนเองและถือเป็นภาระหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่ตนเองอยู่ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินงาน ร่วมติดตามประเมินผลและร่วมรับผลประโยชน์<sup>19</sup>

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะและมีส่วนในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง นอกจากนั้นจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการ หรือรัฐบาลมีความรอบคอบและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนแล้ว ยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของรัฐให้มีความโปร่งใส (Transparency) ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน (Responsiveness) และมีความรับผิดชอบหรือสามารถตอบคำถามของ

<sup>18</sup> ปารีชาติ วลัยเสถียรและคณะ, กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543). หน้า 138 - 139

<sup>19</sup> อรทัย ก๊กผล, “การบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน,” ใน คู่มือพลเมืองยุคใหม่, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2550), หน้า 40.

ประชาชนได้ (Accountability) อีกด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการเสริมสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้นด้วย<sup>20</sup>

ชาติชาติ ณ เชียงใหม่ กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นควรมีความหมายที่กว้างกว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองภายใต้กรอบสถาบันการเมืองที่เป็นทางการ เช่น การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การรณรงค์หาเสียง การลือบบ้านการเมือง และการร่วมการทำประชาพิจารณ์ โดยควรหมายความว่าไปถึงสถานการณ์ที่คนส่วนหนึ่งมารวมตัวด้วยความสมัครใจ ด้วยการมีสำนึกร่วมกัน มีอัตลักษณ์อย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันเพื่อแสดงความคิดเห็น ความห่วงใย ความสนใจ และการกระทำต่างๆ เพื่อสนับสนุน กัดดัน เรียกร้องและตรวจสอบให้ภาครัฐและ ภาคธุรกิจทำงานอย่างโปร่งใสเปิดเผย รวมทั้งมีประสิทธิภาพและเพื่อร่วมกันจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจและภาคประชาชนให้เกิดความสมดุลย์พอดี เพื่อการกินดีอยู่ดี และการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งการมีส่วนร่วมตามความหมายนี้ เป็นสิทธิและเป็นกลไกพื้นฐานของประชาชนทั้งโดยฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลและเป็นชุมชน ที่จะปกป้องและรักษาอิสรภาพทางกาย ทางปัญญาและทางจิตวิญญาณ การมีส่วนร่วมในมุมมองนี้ เป็นการแสดงออกถึงความเชื่อและคุณค่าของการพึ่งตนเอง ตระหนักในหน้าที่ของความเป็นพลเมืองที่จะต้องร่วมกันจัดการชีวิตความเป็นอยู่ของตนร่วมกันปกครองกันเอง และปกครองตนเอง

ดังนั้น การมีส่วนร่วมตามเกณฑ์คุณค่าดังกล่าวนี้ จึงมีลักษณะพื้นฐาน 3 ประการคือ

- 1) เป็นการมีส่วนร่วมเพื่อสร้างสรรค์ความดีงามให้แก่ทุกด้านของชีวิตของประชาชนและชุมชน (Inclusiveness)
- 2) เป็นการมีส่วนร่วมเพื่อความเท่าเทียมกัน (Equity) ของปัจเจกชนและกลุ่มคนในการมีส่วนร่วมให้ (Give) และมีส่วนได้รับประโยชน์ (Take) จากการกระจายทรัพยากรสาธารณะ
- 3) เป็นการมีส่วนร่วมที่ทำให้เกิดความเป็นธรรม (Justice) แก่ปัจเจกคนและกลุ่มคนที่มีสถานภาพแตกต่างกันได้มีปฏิสัมพันธ์กันในลักษณะของการแบ่งปัน เกื้อกูลกัน อุ่มชูกัน และเรียนรู้ร่วมกัน<sup>21</sup>

<sup>20</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณและถวิลวดี บุรีกุล, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2549). หน้า 18-19.

<sup>21</sup> ชาติชาย ณ เชียงใหม่, “การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย” ในการประชุมวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 3. (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2545). หน้า 358-359.

### 2.1.2 ระดับและขั้นตอนการมีส่วนร่วม

คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ กล่าวถึงระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถแบ่งได้จากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุดออกเป็น 6 ระดับ ซึ่งจำนวนประชากรที่เข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละระดับจะเป็นปฏิภาคกับระดับของการมีส่วนร่วม กล่าวคือถ้าระดับของการมีส่วนร่วม ต่ำจำนวนประชากร ที่มีส่วนร่วมจะมากและยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชากรที่เข้ามามีส่วนร่วมจะลดลงตามลำดับ ซึ่งระดับการมีส่วนร่วมเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่

1) ระดับการให้ข้อมูลเป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชนเพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการแต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใดๆวิธีการให้ข้อมูลอาจทำได้หลายวิธี เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว และการให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ

2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชนเป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนประชาชนให้แสดงความคิดเห็นเพื่อสามารถรวบรวมข้อมูลได้มากขึ้นแล้วแต่ประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น

3) ระดับการปรึกษาหารือเป็นระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงมากขึ้นซึ่งเป็นการเจรจากันอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชนเพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นหรือข้อสงสัยต่างๆ

4) ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างขวางขึ้น ซึ่งมีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมการโครงการ และผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ซึ่งการมีส่วนร่วมในระดับนี้เหมาะสมที่จะใช้การพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมา

5) ระดับร่วมปฏิบัติ เป็นระดับที่สูงถัดมาจากระดับการวางแผนร่วมกัน คือ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นตอนการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกัน

6) ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาทั้งหมดที่มีข้อขัดแย้งกัน เช่น การลงประชามติ เป็นต้น<sup>22</sup>

ถวิลวดี บุรีกุลและคณะได้กล่าวถึง ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม 4 ขั้นตอน ได้แก่

<sup>22</sup> ขาดิชาย ฅ เชียงใหม่, “การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย” ในการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 3. (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2545). หน้า 358-359.



ขั้นที่ 1 มีส่วนร่วมในการวางแผน ประกอบด้วย การรับรู้เข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการวางแผน และร่วมวางแผนกิจกรรม

ขั้นที่ 2 มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน/ดำเนินการ ประกอบด้วย การเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในกิจกรรมต่างๆและการตัดสินใจต่างๆ

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์ เป็นการมีส่วนร่วมในการจัดสรรประโยชน์ หรือผลของกิจกรรม หรือ ผลของการตัดสินใจที่เกิดขึ้น

ขั้นที่ 4 มีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล เกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะประเมิน ประสิทธิภาพของโครงการ กิจกรรมต่างๆและพิจารณาวิธีการที่จะดำเนินการต่อเนื่องต่อไป ประชาชน จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการคิดเกณฑ์ในการประเมินโครงการ หรือกิจกรรมต่างๆด้วย ซึ่งผลของการ ประเมินนี้ จะกลายเป็นปัจจัยนำเข้าไปในกระบวนการมีส่วนร่วมขั้นที่ 1 ซึ่งเป็นขั้นของการวางแผน ต่อไป<sup>23</sup>

ตระกูล มีชัย ได้อธิบายถึง การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจดำเนินการได้หลายลักษณะ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
2. การมีส่วนร่วมในการเสนอโครงการ กิจกรรมของท้องถิ่น
3. การมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาและความต้องการเพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินการได้อย่างมี ศักยภาพ
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินกิจการบริการสาธารณะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น
5. การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการกำหนดนโยบายและบริหารขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น
6. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี พัฒนาการบริหารงานที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการ “จัดให้มีประชาคม” และ “การ ประชาพิจารณ์” ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบใน กระบวนการจัดซื้อ - จัดจ้าง ทุกขั้นตอน เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เสนอปัญหาความเดือดร้อนต่อ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และติดตามประเมินผลการทำงาน<sup>24</sup>

<sup>23</sup> ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน: การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2551). หน้า 27,32.

<sup>24</sup> ตระกูล มีชัย, “การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย” ในการประชุมวิชาการสถาบัน พระปกเกล้า ครั้งที่ 3. (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2545).หน้า 50.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ทำการศึกษาการจัดการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ พบว่า ในปัจจุบันหลายประเทศต่างยอมรับถึงการเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมขององค์กรนอกภาครัฐมากขึ้น โดยเปิดโอกาสให้กลุ่มและองค์กรต่างๆ เหล่านี้เข้ามามีบทบาทในการจัดการปกครองท้องถิ่นได้ในหลายช่องทางด้วยกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงช่องทางต่างๆ ที่กลุ่มหรือองค์กรเหล่านั้น จะมีบทบาทต่อการบริหารงานของท้องถิ่นได้แล้ว การมีส่วนร่วมของกลุ่มหรือองค์กรต่างๆ ภายในท้องถิ่นจะเป็นไปได้ 3 ลักษณะด้วยกัน กล่าวคือ

ลักษณะแรก เป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ (Informative) ซึ่งหมายถึง การที่กลุ่มหรือองค์กรประชาชนมีโอกาสได้รับทราบข้อมูล ความเคลื่อนไหว ในด้านต่างๆ ของท้องถิ่นอย่างเปิดเผย กว้างขวางและเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของท้องถิ่นโดยทั่วไปด้วย

ลักษณะที่สอง เป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะของการเป็นผู้ให้ความเห็นหรือให้คำปรึกษาแก่ท้องถิ่น (Consultative) ในที่นี้หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยอมรับว่าในการดำเนินกิจกรรมใดๆ ของท้องถิ่นก็ตาม ย่อมส่งผลกระทบต่อคนกลุ่มต่างๆ ภายในท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรที่จะจัดให้มีการปรึกษาหารือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกลุ่มหรือองค์กรที่ได้รับผลกระทบเหล่านั้น

ลักษณะสุดท้าย เป็นการเข้ามามีมีส่วนร่วมในลักษณะของการเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายโดยตรง (Participation) การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้หมายถึง การที่ท้องถิ่นไม่เพียงรับฟังหรือให้โอกาสแก่กลุ่มองค์กรต่างๆ ในการร่วมแสดงความคิดเห็นเท่านั้น แต่รวมไปถึงการเปิดโอกาสให้กลุ่มองค์กรต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นผู้คิดและตัดสินใจโดยตลอดตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการตัดสินใจ จนกระทั่งนโยบายหรือการตัดสินใจนั้นได้รับการนำไปปฏิบัติ<sup>25</sup>

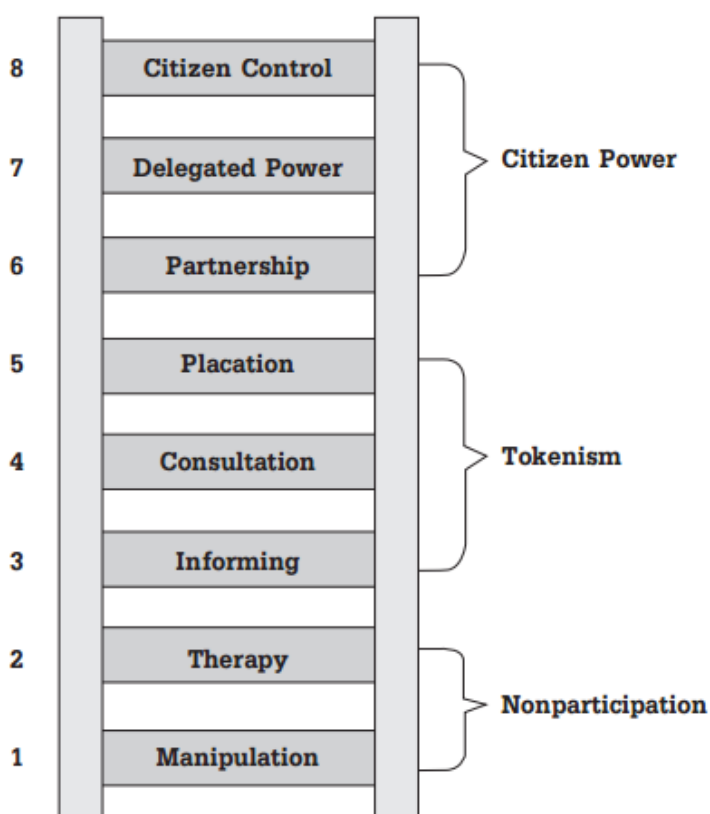
### 2.1.3 ตัวแบบขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมืองของ Arnstein

ตัวแบบขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมือง (Ladder of Citizen Participation) ของ Arnstein (1969)<sup>26</sup> ซึ่งถือเป็นตัวแบบที่ได้รับความนิยมอย่างต่อเนื่อง โดยแบ่งบันไดการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 8 ขั้น ประกอบด้วย

<sup>25</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, รายงานการวิจัยเรื่อง สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544). หน้า 223.

<sup>26</sup> อรรถชัย กักผล. คู่คิด คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับนักบริหารท้องถิ่น. (กรุงเทพฯ:

1. ขั้นการควบคุม (Manipulation)
2. ขั้นการรักษา (Therapy)
3. ขั้นการให้ข้อมูล (Informing)
4. ขั้นการรับฟังความคิดเห็น (Consultation)
5. ขั้นการปรึกษาหารือ (Placation)
6. ขั้นการเป็นหุ้นส่วน (Partnership)
7. ขั้นมอบหมายอำนาจ (Delegated Power)
8. ขั้นอำนาจพลเมือง (Citizen Control)



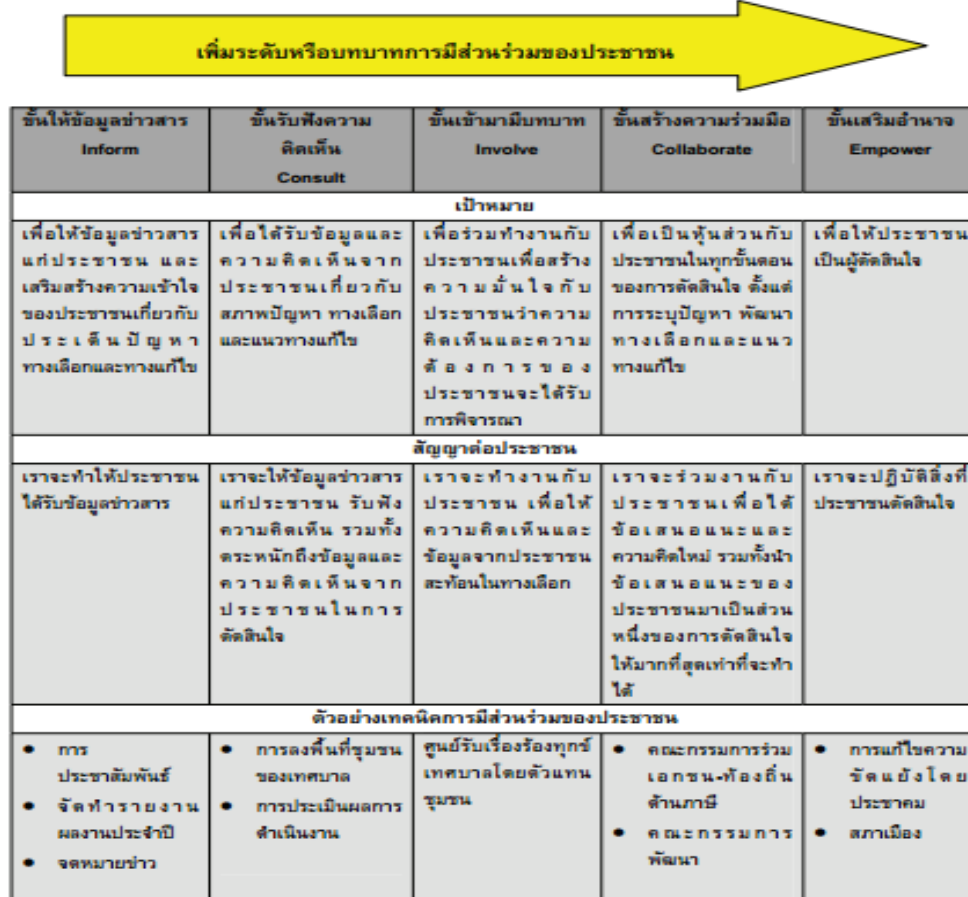
รูปภาพ 1 แสดงขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมืองของ Arnstein

ที่มา : อรรถัย ก๊กผล, 2552 หน้า 21

สำหรับ Arnstein ระดับขั้นบันไดที่สูงขึ้นจะสะท้อนให้เห็นอำนาจของประชาชนมากขึ้น โดยขั้นบันไดที่ 1 และ 2 ถือว่ายังไม่เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเลย หรือที่เรียกว่า Nonparticipation ส่วนขั้นที่ 3 ถึงขั้นที่ 5 เรียกว่า Tokenism หมายถึง ประชาชนมีโอกาสในการให้ข้อมูลความคิดเห็นแต่ยังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ขั้นที่ 6-8 ถือว่าประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจ เรียกว่า Citizen Power จากตัวแบบนี้สะท้อนให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมในระดับเป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership) จึงจะเป็นจุดเริ่มของบทบาทและอำนาจของประชาชนอย่างแท้จริง

2.1.4 ตัวแบบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนของ IAP2

ตัวแบบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้นำเสนอโดยสมาคมนานาชาติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (International Association of Public Participation) ซึ่งแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 5 ขั้น ซึ่งเป็นตามหลักการเดียวกับของ Arnstein คือ ยิ่งสูงขึ้นยิ่งสะท้อนอำนาจและอิทธิพลของประชาชนในการบริหารหรือตัดสินใจมากขึ้นดังแสดงในภาพที่ 2.2



รูปภาพ 2 ตัวแบบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนของ IAP2

จากภาพที่ 2 แสดงการมีส่วนร่วมของประชาชนแบ่งออกเป็น 5 ระดับคือ

1. การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจให้ประชาชน เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับที่สูงที่สุด เพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจด้วยตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการตามผลของการตัดสินใจนั้น รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ที่รู้จักกันดีคือ การลงประชามติ หรือ สภาเมือง การมีส่วนร่วมในรูปนี้สะท้อนความยินยอมพร้อมใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการยอมรับอำนาจการตัดสินใจของประชาชนหรือชุมชน อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในระดับนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีกระบวนการเสริมความสามารถของประชาชนให้สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง เช่น ข้อมูลที่ครอบคลุมเพียงพอ การเสริมทักษะให้ประชาชนวิเคราะห์ข้อมูลและตัดสินใจหาทางแก้ปัญหาที่มีคุณภาพ การใช้การมีส่วนร่วมในระดับนี้ สะท้อนให้เห็นอำนาจของประชาชนในระดับสูง

2. การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ เป็นการให้บทบาทของประชาชนในระดับสูง โดยประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ ฉะนั้น ความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในการตัดสินใจค่อนข้างสูง รูปแบบของการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน และคณะที่ปรึกษาฝ่ายประชาชน ผลของการตัดสินใจที่ออกมาเป็นผลการตัดสินใจร่วมกัน เชื่อว่าน่าจะนำไปสู่การเสริมสร้างความสมานฉันท์ในสังคม เพราะประชาชนหรือตัวแทนประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรตัดสินใจด้วยไม่ใช่เพียงให้ความคิดเห็นต่อองค์กรตัดสินใจ

3. การมีส่วนร่วมในระดับเข้าไปมีบทบาท เป็นลักษณะการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำงานตลอดกระบวนการตัดสินใจ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนอย่างจริงจัง และมีจุดมุ่งหมายชัดเจน ข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในทางเลือกต่างๆ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนขั้นนี้ใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมในระดับการร่วมมือ เพียงแต่รูปแบบการมีส่วนร่วมแบบร่วมมือมีลักษณะเป็นกิจกรรมถาวรมากกว่าการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ นอกจากนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นนี้ อำนาจการตัดสินใจสุดท้ายยังเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นและมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างเข้มข้น ตัวอย่าง เทคนิคการมีส่วนร่วมที่ใช้มาก เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ การตั้งคณะทำงานภาคประชาชน เป็นต้น

4. การมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็น เป็นลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้สึกและความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ดังนั้น ประชาชนมีบทบาทในฐานะเป็นผู้ให้ข้อมูล การตัดสินใจเป็นบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ เทคนิคการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ เช่น การสำรวจความคิดเห็น การประชุมสาธารณะ ปัจจุบันกฎหมายส่วนใหญ่มักกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างน้อยในระดับการรับฟังความคิดเห็น

5. การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด บทบาทของประชาชนน้อยมากเพียงแต่รับทราบว่าเกิดอะไรที่ไหน ปัจจุบันการที่ภาครัฐตัดสินใจในเรื่องที่กระทบประชาชนและแจ้งให้ประชาชนทราบสะท้อนความล่าช้าในการบริหารงาน และสะท้อนว่าภาครัฐทำตนเป็นคุณพ่อรู้ดี แต่ในขณะที่เดียวกันจำเป็นต้องตระหนักว่าไม่ว่าจะเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นใด การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเป็นเรื่องสำคัญมาก แต่ต้องไม่ใช่การให้ข้อมูลในลักษณะการประชาสัมพันธ์ โดยให้มองแต่ด้านดีเท่านั้น หัวใจสำคัญ คือ การให้ข้อเท็จจริงครบคลุมและเพียงพอ เพื่อให้ประชาชนได้ข้อเท็จจริง และตัดสินใจแสดงความคิดเห็นอย่างมีคุณภาพ

### 2.1.5 ข้อจำกัดในการมีส่วนร่วม

ศูนย์ส่งเสริมการศึกษาตามอัธยาศัย ได้ศึกษาข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย พบว่า เกิดจากปัญหาต่างๆ เหล่านี้ ได้แก่

1) ปัญหาการตื่นตัวทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้นจะต้องเป็นการมีส่วนร่วมแบบสมัครใจ มิใช่เป็นการปลุกกระดม สำหรับการมีส่วนร่วมแบบเสรีหรือแบบสมัครใจ จะเกิดขึ้นได้ เมื่อประชาชนมีความสำนึกทางการเมืองหรือความตื่นตัวทางการเมืองเสียก่อน การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยจากอดีตเป็นต้นมา ส่วนใหญ่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมทั้งในด้านการสนับสนุนหรือการต่อต้านผู้มีอิทธิพลทางการเมือง

2) ปัญหาวัฒนธรรมทางการเมืองและการศึกษา วัฒนธรรมทางการเมืองมีส่วนกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง มีงานวิจัยหลายเรื่องสรุปและแสดงถึงว่า วัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยไม่สนับสนุนให้คนไทยมีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะประชาชนทั่วไปเชื่อว่า การเมืองหรือการบริหารประเทศเป็นเรื่องของคนกลุ่มน้อยบางกลุ่มเท่านั้น อีกประการหนึ่ง คนไทยยังเห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องของผลประโยชน์อย่างชัดแจ้งจนเกินไป การเมืองเป็นเรื่องของความ “สกปรก” ความรู้สึกเช่นนี้ทำให้ประชาชนขาดความศรัทธาและขาดความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ถ้าเข้ามามีส่วนร่วมจะมิวัตถุประสงค์อย่างอื่น เช่น แลกเปลี่ยนกับเงินทองหรือช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ มิใช่เป็นเรื่องสำนึกทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองอีกประการหนึ่งที่ไม่สนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมือง คือ การยอมรับค่านิยมของความเป็นข้าราชการประชาชนทั่วไปมองว่าข้าราชการเป็นชนชั้นนำ เมื่อข้าราชการแนะนำหรือชักจูงไปในทางใด ประชาชนมักจะปฏิบัติตามโดยไม่ได้แย้ง ซึ่งไม่สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ส่วนในด้านการศึกษาการจัดการเรียนการสอน ยังคงยึดนโยบายจากส่วนกลางยังไม่มีมีการกระจายอำนาจลงไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ไม่ได้จัดการศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นโดยแท้จริง

3) ปัญหาจากบทบาทของพรรคการเมือง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อยมีสาเหตุอีกประการหนึ่งคือ การขาดองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองที่คอยกระตุ้นให้ประชาชนมีความกระตือรือร้นทางการเมืองอยู่เสมอและเป็นกลุ่มเป็นก้อน สถาบันทางการเมืองที่สำคัญคือ “ระบบพรรคการเมือง” (Political Party) ในปัจจุบันพรรคการเมืองยังเป็นองค์กรที่อ่อนแอ ขาดความเป็นสถาบันที่ต่อเนื่องดีพอ ปัญหาที่สำคัญของพรรคการเมืองไทยคือ การขาดองค์กรที่ซับซ้อนพอที่จะเผชิญกับความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว พรรคการเมืองไทยตั้งขึ้นจากการรวมตัวของบรรดาสมาชิกเพื่อสนับสนุนผู้นำทางการเมืองคนใดคนหนึ่งเท่านั้น<sup>27</sup>

ส่วนข้อจำกัดของกระบวนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นในช่วงที่ผ่านมา จากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ระบุว่า การวางแผนพัฒนาจะกระทำโดยการแนะนำและการสั่งการของระบบราชการ ส่งผลให้การกำหนดปัญหาของชุมชนไม่สามารถทำได้อย่างครอบคลุม เพราะกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมีเพียงกลุ่มผู้บริหารหรือผู้นำชุมชนไม่มากนักที่เป็นผู้กำหนดปัญหาและความต้องการของชุมชน ประกอบกับผู้บริหารขาดวิสัยทัศน์ในการพัฒนา โดยส่วนใหญ่ทำได้เพียงเอาโครงการมารวมกันเพื่อใช้เป็นแนวทางในการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปี มิได้คำนึงถึงความสำเร็จของการพัฒนาคืออะไร รวมถึงไม่ได้กำหนดทิศทางและเป้าหมายในการพัฒนาที่ชัดเจน ขณะเดียวกันบุคลากรยังขาดความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ทำให้แผนพัฒนาส่วนใหญ่ยังเน้นการพัฒนาเฉพาะโครงสร้างพื้นฐาน ละเลยการพัฒนาในด้านอื่นๆ โดยเฉพาะด้านสังคม<sup>28</sup> และข้อจำกัดที่สำคัญอีกประการหนึ่งของกรมมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ข้อจำกัดทางกฎหมาย ซึ่งอรรถัย ก๊กผลและคณะ ได้ศึกษา สภาพปัญหาและอุปสรรคการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นในเชิงกฎหมาย สามารถสรุปเป็นประเด็น ได้ดังนี้

#### 1. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

1.1 การกำหนดผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

1.2 การให้ประชาชนร่างข้อบัญญัติทั้งฉบับประกอบคำร้องมาเสนอต่อประธานสภา ซึ่งประชาชนทั่วไปไม่มีความรู้ ความสามารถในการร่างข้อบัญญัติได้

1.3 การไม่กำหนดให้มีหน่วยงานรัฐในการช่วยเหลือจัดทำร่างข้อบัญญัติ ที่เสนอโดยประชาชนและเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อในคำร้อง ซึ่งเป็นภาระสำหรับประชาชนในการจัดทำ

<sup>27</sup> ศูนย์ส่งเสริมการศึกษาตามอัธยาศัย, การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย [ออนไลน์], 8 กรกฎาคม 2557. แหล่งที่มา <http://dnfe5.nfe.go.th/ilp/soc4/so31-4-4htm>.

<sup>28</sup> กรมการปกครอง, คู่มือการปฏิบัติงานการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนตำบล (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อาสาสมัครชาติดินแดน, 2543). หน้า 2.

ร่างและรวบรวมลายมือชื่อของประชาชน และระยะเวลาในการตรวจสอบคำร้องของประธานสภาท้องถิ่นซึ่งอาจทำให้ขั้นตอนทั้งสองใช้เวลานานเกินควร

1.4 ขั้นตอนในการพิจารณาของสภาท้องถิ่นมิได้กำหนดให้ตัวแทนประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความเห็น อธิบายหรือชี้แจงข้อเท็จจริงในสภาท้องถิ่น

2. การลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

2.1 การกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเพื่อลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นค่อนข้างสูง ซึ่งความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติทำได้น้อยมาก

2.2 การกำหนดคะแนนเสียงที่เห็นด้วยกับการถอดถอนทั้งมีผู้มาใช้สิทธิ์เกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นทั้งหมด และต้องมีผู้มาลงคะแนนเสียงเห็นด้วยกับการถอดถอนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งที่มาลงคะแนน ซึ่งถือเป็นอุปสรรคต่อการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

2.3 การใช้เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนเขตเลือกตั้งในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการเข้าชื่อของประชาชน

3. การออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นมีน้อยมาก แม้ว่าจะมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับปัจจุบันก็ตาม แต่ก็ยังมีเคยมีการทำประชามติ ในระดับท้องถิ่นแต่อย่างใด

นอกจากนี้อุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนรูปแบบต่างๆ ที่กระจัดกระจายและมีหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ฯลฯ กลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อทั้งประชาชนในการรับทราบสิทธิการมีส่วนร่วมต่างๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายโดยตรง<sup>29</sup>

<sup>29</sup> อรทัย ก๊กผล และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัยการยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: จริยสุนิทวงศ์การพิมพ์, 2552). หน้า 25-54.



### 2.1.6 ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ว่าในหน่วยงานใดก็ตามเป็นสิ่งทีพึงปรารถนา เพราะการมีส่วนร่วมมีคุณประโยชน์หลากหลายประการ อย่างไรก็ตาม ประโยชน์ที่จะได้จากการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นอยู่กับความจริงใจและความจริงจังในการดำเนินการด้วย ประโยชน์โดยทั่วไป คือ

1. เพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข่าวสารและความคิดเห็นต่างๆ จะช่วยให้ได้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่ครบถ้วนรอบคอบมากขึ้น นอกจากนี้ยังช่วยให้เกิดทางเลือกใหม่ ทำให้การตัดสินใจรอบคอบและได้รับการยอมรับมากขึ้น โดยเฉพาะการตัดสินใจที่กระทบกับประชาชนโดยตรง

2. ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เมื่อการตัดสินใจนั้นได้รับการยอมรับ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น รับทราบข้อมูล คำอธิบายต่างๆ เห็นประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับ จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ แน่ใจว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีค่าใช้จ่ายและใช้ระยะเวลา แต่เมื่อประชาชนยอมรับ การนำโครงการไปสู่การปฏิบัติจะรวดเร็วขึ้น ซึ่งในประเด็นนี้จะเห็นว่าโครงการของภาครัฐที่เร่งการตัดสินใจหรือปกปิด เมื่อประชาชนทราบภายหลัง และต่อต้านบางโครงการนำไปสู่การปฏิบัติไม่ได้ ล่าช้าเป็นปีๆ บางโครงการสามารถก่อสร้างได้เสร็จและประชาชนไม่ยอมให้เข้าไปดำเนินการ กลายเป็นอนุสาวรีย์ร้าง ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าเสียดายงบประมาณดังกล่าวสามารถนำไปสร้างคุณประโยชน์ได้อีกมากมาย

3. การสร้างฉันทามติ สำหรับสถานการณ์ปัจจุบันการสร้างฉันทามติอาจเป็นเรื่องยาก สังคมเรากลายร่างเป็นพหุลักษณะ และต้องยอมรับความหลากหลายแตกต่างทางความคิด กลไกที่ช่วยให้ความแตกต่างนั้นได้มีการแลกเปลี่ยน คือ กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทางหลักการ เชื่อว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจช่วยป้องกันความขัดแย้งได้ แต่ในสังคมไทยที่ผ่านมาภาครัฐมักดำเนินการตัดสินใจไปก่อน เมื่อประชาชนต่อต้านจึงจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งช้าไปแล้ว หากเกิดเป็นความขัดแย้งขึ้น จำเป็นต้องใช้หลักการการจัดการความขัดแย้งเข้ามาแทน ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงสามารถช่วยลดความขัดแย้งทางการเมืองและเกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

4. ร่วมมือในการนำไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วมของประชาชนเมื่อประสบความสำเร็จจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความกระตือรือร้นในการช่วยทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

5. ช่วยทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความใกล้ชิด สร้างความสัมพันธ์ที่ดี สร้างความรู้สึกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นของประชาชนไม่ใช่เป็นของนักการเมืองเท่านั้น

นอกจากนั้น ด้วยความใกล้ชิดผู้บริหารท้องถิ่นจะไวต่อความรู้สึกห่วงกังวลของประชาชน และเกิดความตระหนักในการตอบสนองต่อความกังวลของประชาชน

## 2.2 แนวคิดวัฒนธรรมทางการเมือง

จรัส สุวรรณมาลาและคณะ ได้ศึกษาถึง วัฒนธรรมทางการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทยและให้คำจำกัดความของวัฒนธรรมทางการเมืองว่า หมายถึง แบบแผนความคิด ความเชื่อ ค่านิยม ท่าที ซึ่งหลอมรวมกันเป็น “อุปนิสัยทางการเมือง” ของผู้คนและสถาบันการเมืองในสังคมนั้นๆ เช่น คนไทยชอบส.ส.ที่ช่วยฝากลูกเข้าโรงเรียน ช่วยประกันตัวผู้ต้องหา มางานแต่งงาน มางานศพ งานวันเกิดของคน ในครอบครัว มากกว่า ส.ส.ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติในสภาได้อย่างยอดเยี่ยม เป็นต้น แต่บางครั้งวัฒนธรรมทางการเมืองก็อาจแฝงอยู่ในความคิดความรู้สึกต่างๆของผู้คนและสถาบันการเมืองในสังคมยากที่จะสังเกตได้ แต่จะสะท้อนออกมาเป็นท่าทีท้วงติงทางการเมืองของผู้คนในโอกาสต่างๆ

วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นองค์ประกอบย่อย (Subset) ของวัฒนธรรมในระบบสังคมหนึ่งๆ อันเป็นแบบแผนบรรทัดฐานการดำรงชีวิตร่วมกันของคนในสังคมนั้นๆ ดังนั้นบรรดาปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับความคิด ความเชื่อทางสังคม ประวัติศาสตร์ชาติพันธุ์ของคนในสังคม ภูมิศาสตร์ ภูมิอากาศ และแบบแผนการตั้งถิ่นฐานของคน รวมถึงสถานะเศรษฐกิจ การทำมาหากิน การศึกษา การกล่อมเกลாதงสังคมและการเมืองและชนชั้นเศรษฐกิจทางสังคม ย่อมมีความเชื่อมโยงกับวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมนั้นๆด้วย

### 1. แบบแผนวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นในปัจจุบัน

จากการวิจัยพบว่า วัฒนธรรมทางการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทยมีแบบแผนที่แตกต่างกัน สามารถจำแนกออกเป็น 3 แบบ ได้แก่

(1) วัฒนธรรมการเมืองแบบปรึกษาหารือหรือแบบสมาคม (Deliberative/Civic political culture) วัฒนธรรมแบบปรึกษาหารือมีจุดเด่นของวัฒนธรรมแบบสมาคมดั้งเดิม ประกอบขึ้นด้วยพลเมือง ที่รู้จักคุ้นเคยกัน เป็นญาติมิตร รักใคร่นับถือกัน ผูกพันระหว่างกันและกัน และเชื่อถือไว้วางใจกันและกันค่อนข้างสูง ส่วนใหญ่เป็นชาวเมืองหรือชาวชุมชนมาแต่กำเนิด มีจิตใจรักและผูกพันกับเมืองหรือชุมชนของตนเองอย่างชัดเจน มีจิตสำนึกสาธารณะ ให้ความสำคัญกับการเข้าร่วมกิจกรรมของกลุ่ม/สมาคม ชมรม องค์กรชุมชน ในการจัดกิจกรรม/บริการสาธารณะของชุมชน จึงมีองค์กรชุมชนทำหน้าที่จัดกิจกรรมสาธารณะประโยชน์จำนวนหลายกลุ่มหลายองค์กร แต่ละกลุ่ม/องค์กรมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตในชุมชน เช่น กลุ่มส่งเสริมอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์สหกรณ์ กลุ่มส่งเสริมอนุรักษ์วัฒนธรรม กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมือง พลเมืองในท้องถิ่นส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการเข้าไปมีส่วนร่วมใน

กิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยกว่ากิจกรรมของกลุ่ม/องค์กรชุมชน และมีความใกล้ชิด และเชื่อมั่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยกว่ากลุ่ม/องค์กรชุมชนของตนเองอย่างชัดเจน ช่องทางการเข้าร่วมกิจกรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผ่านการประชุม เวทีประชาคม ซึ่งจัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในกิจกรรมเหล่านี้มักจะเป็นแบบ Passive เป็นการรับรู้ รับทราบข้อมูลและคำอธิบายมากกว่าจะไปเรียกร้อง ต่อรองคัดค้าน เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง นโยบายหรือแผนงาน หรืออีกช่องทางหนึ่งการมีส่วนร่วมโดยผ่านกลุ่ม/องค์กรชุมชนที่ตนเป็นสมาชิก องค์กรชุมชนเหล่านี้เข้าไปมีบทบาทในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ (ต่อรอง เรียกร้อง/คัดค้าน) ในกระบวนการกำหนดนโยบายและแผนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาจรวมถึงการเฝ้าตามดูแลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพร้อมๆกัน จึงกล่าวได้ว่า พลเมืองในท้องถิ่นส่วนใหญ่มีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นและแสดงพลังทางการเมืองของตนเองโดยผ่านองค์กรชุมชนเหล่านี้ มากกว่ามีส่วนร่วมในฐานะปัจเจกโดยตรง

(2) วัฒนธรรมการเมืองแบบแข่งขันรุนแรง (Fragmented and volatile political culture) วัฒนธรรมการเมืองแบบนี้มีลักษณะโดดเด่นในเรื่องการแข่งขันทางการเมืองเพื่อแย่งชิงอำนาจทางการเมืองที่รุนแรงและต่อเนื่อง การเมืองแบบนี้อาจจะพบเห็นได้ในชุมชนเขตเมืองหรือกึ่งชนบทกึ่งเมืองที่มีการแบ่งกลุ่มการเมืองเป็นฝักเป็นฝ่ายหลายกลุ่มหลายพวกที่เข้าไม่ได้ และไม่มีกลุ่มใดมีอำนาจทางการเมืองเหนือกลุ่มอื่นอย่างเด็ดขาด วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นแบบนี้ประกอบด้วยองค์กรแนวราบแบบดั้งเดิมเป็นองค์กรแนวตั้งภายใต้เครือข่ายของส่วนราชการ และมีผู้นำกลุ่มเป็นศูนย์กลางอำนาจนำกลุ่ม ในท้องถิ่นหนึ่งๆจะประกอบขึ้นด้วยองค์กรชุมชนหลายองค์กรที่ยังสามารถรักษาอิทธิพลทางการเมืองในท้องถิ่นไว้ได้ โดยเฉพาะเมื่อองค์กรเหล่านั้นได้รับการสนับสนุนด้านการจัดตั้ง หรือได้รับทรัพยากรจากส่วนราชการที่เป็นแม่ข่ายของตนเอง วัฒนธรรมทางการเมืองแนวตั้ง ที่ประกอบขึ้นจากขั้วการเมืองขั้วอำนาจในท้องถิ่นหลายขั้ว เช่น ขั้วอำนาจกำนันผู้ใหญ่บ้าน ขั้วอำนาจผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ขั้วอำนาจนักการเมืองและพรรคการเมืองระดับชาติ และขั้วนักการเมืองท้องถิ่น ขั้วอำนาจเหล่านี้อาจรวมตัวกันในบางครั้งเพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันทางการเมืองของตนเอง แต่ไม่มีกลุ่มใดมีอำนาจเหนือกลุ่มอื่นๆอย่างเด็ดขาดถาวรได้

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมือง ประชาชนส่วนใหญ่ในชุมชนมีแนวโน้มเบื่อหน่ายทางการเมือง ไม่เชื่อถือศรัทธาในการเมืองท้องถิ่น มองภาพพจน์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารและนักการเมืองท้องถิ่นในทางลบ ในทำนอง นักการเมืองแย่งอำนาจและเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม ไม่ใช่เพื่อประชาชนพลเมืองหรือเพื่อชุมชน ประชาชนในท้องถิ่นไม่ต้องการเข้าร่วมกลุ่มขั้วความขัดแย้งทางการเมือง เพราะการต่อสู้แข่งขันระหว่างกลุ่มการเมืองในท้องถิ่นแบบไร้ขอบเขตและนอกกฎหมาย อาจมีผลทำให้เกิดความแตกแยกระหว่างคนในชุมชนในระดับกว้างขึ้นและอาจเกิดความไม่ไว้วางใจ

ระหว่างคนในชุมชนด้วยกันเอง พลเมืองส่วนใหญ่เบื่อหน่ายการเลือกตั้ง เพราะเป็นการเลือกตั้งที่สกปรก ซื้อเสียง ใช้อำนาจอิทธิพลข่มขู่ที่ชัดเจนและรุนแรง ผู้ชนะการเลือกตั้งขาดความชอบธรรมในทางการเมือง เพราะพลเมืองไม่ยอมรับการเลือกตั้ง แต่ไม่แสดงออกเพราะเกรงกลัวอิทธิพลของนักการเมือง

(3) วัฒนธรรมการเมืองแบบผูกขาด-รวมศูนย์อำนาจ (Monopolistic and centralized political culture) วัฒนธรรมการเมืองแบบนี้เกิดขึ้นจากท่วงโง่วัฒนธรรมรวมศูนย์อำนาจที่พัฒนาขึ้น ในท้องถิ่นประมาณ 50 ปีที่ผ่านมา การผูกขาดและรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองอาจเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ อาทิ เกิดจากการก่อตัวของผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ซึ่งอาศัยอำนาจรัฐเป็นองค์ประกอบในขั้นต้น เช่น กำนันผู้ใหญ่บ้านที่เป็นผู้มีอิทธิพล หรือผู้มีอิทธิพลที่อิงอำนาจของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรืออาศัยอำนาจบารมีนักการเมืองระดับชาติ หรือเกิดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่ผูกขาดอำนาจทางการเมืองเพราะมีผลงานเป็นที่ยอมรับ หรือมีนโยบายการดำเนินงานที่ประชาชนในท้องถิ่นนิยมชมชอบ เข้าถึงความต้องการของชุมชนทำให้กลุ่มการเมืองเหล่านั้นได้รับการเลือกตั้งเข้ามาอีกหลายครั้งติดต่อกันแม้จะเปลี่ยนตัวผู้นำทางการเมือง แต่กลุ่มการเมืองนั้นๆยังได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจจะมาจากอำนาจทางการเมืองที่ผูกขาดในตลาดการเมืองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและไร้คู่แข่งเป็นเวลานาน หลายสมัยติดต่อกัน การเมืองในระบบวัฒนธรรมแบบนี้จะมีกลุ่มการเมืองที่ผูกขาดอำนาจการเมืองท้องถิ่นโดดเด่นเพียงกลุ่มเดียว ปราศจากคู่แข่งที่สามารถท้าทายอำนาจได้จริงๆ

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมือง พลเมืองในระบบวัฒนธรรมการเมืองแบบผูกขาดอำนาจมีความโน้มเอียงไปในทาง “ยอมรับอำนาจ” การปกครองดูแลบ้านเมืองของผู้นำท้องถิ่น ปล่อยให้ผู้นำทางการเมืองเป็นผู้ตัดสินใจและทำตัวเป็น “ผู้รับบริการที่ดี” หรือ “ผู้บริโภครายที่ดี” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกคนมีหน้าที่และทำหน้าที่ของตน ปล่อยให้การเมืองเป็นเรื่องของนักการเมือง ประชาชนมีหน้าที่เสียภาษี และรับบริการ วัฒนธรรมการเมืองแบบผูกขาดและรวมศูนย์อำนาจเน้นระบบการตัดสินใจโดยกลุ่มผู้นำ (Elite group) ซึ่งไม่นิยมใช้วิธีการทำประชาคม ประชาธิปไตย หรือรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นอย่างจริงจัง กระบวนการทางการเมืองที่เป็นทางการ เช่น การเลือกตั้ง การจัดเวทีชุมชนเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอาจไม่ได้มีสาระสำคัญมากไปกว่าการสร้าง ความชอบธรรมให้กับการเข้าสู่อำนาจและการตัดสินใจของกลุ่มผูกขาดอำนาจทางการเมืองเท่านั้น ขณะเดียวกัน กลุ่มการเมืองที่มีอำนาจผูกขาดทางการเมืองในท้องถิ่นก็ใช้กระบวนการทางเศรษฐกิจ เช่น กิจกรรมทางศาสนา การค้าขาย การลงทุน อิทธิพลอำนาจมืด เป็นต้น เป็นวิถีแห่งการเข้าสู่อำนาจและรักษาอำนาจ และจัดสรรผลประโยชน์ทางการเมืองไปสู่ผู้ที่เกี่ยวข้อง และด้วยสภาวะผู้นำท้องถิ่นที่เข้มแข็งและเป็นการเมืองแบบรวมศูนย์และผูกขาดอำนาจต่อเนื่องอย่างชัดเจน ทำให้ประชาชนพลเมืองรู้สึกขาดความเชื่อมั่นในความสามารถทางการเมืองของตนเองรู้สึกเป็นเพียง “คนตัว

เล็กๆไม่มีความสำคัญในทางการเมือง” ไม่มีอิทธิพลใดๆต่อการตัดสินใจของนักการเมืองได้ และไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรทางการเมืองของท้องถิ่นได้ ทำให้ประชาชนไม่ค่อยสนใจเข้าไปมีส่วนร่วมกิจกรรมกลุ่มองค์กรชุมชน หรือเข้าร่วมกิจกรรมเวทีชุมชนที่จัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีทัศนคติที่เน้นความเป็นปัจเจกชนชัดเจน มากขึ้น<sup>30</sup>

## 2.3 แนวคิดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย

ความหมายนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น มีผู้ให้ความหมายไว้แตกต่างกันดังนี้

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ มีความเห็นว่า นโยบายสาธารณะเป็นการนำความรู้ความคิดที่มีเหตุผลและตั้งใจเพื่อนำไปแก้ไขปัญหเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อการปฏิบัติของรัฐบาล เป็นการกำหนดแนวทางในอนาคต เน้นเป้าหมาย วัตถุประสงค์ เงื่อนไข ผลลัพธ์ และเป็นความพยายามที่จะกระทำเพื่อให้บรรลุประโยชน์สาธารณะ

วรงค์ จันทรรุ ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐจัดขึ้นหรือแผนงาน โครงการ หรือแนวทางปฏิบัติที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้กำหนดขึ้นเพื่อเจตนาในการแก้ไขปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

สมบัติ อารังธัญวงศ์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน มีเป้าหมาย ต้องปรากฏเห็นจริง ผลลัพธ์ที่ออกมาต้องสามารถแก้ปัญหาสังคมได้ เป็นการตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของประชาชนหมู่่มาก เป็นการเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำซึ่งอาจก่อให้เกิดผลทางบวกหรือลบ ต่อสังคมและเป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย

กุลธนา ธนาพงศกร กล่าวว่า นโยบายสาธารณะหมายถึงแนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาล (ทุกระดับ) ในประเทศ ได้กำหนดเป็นโครงการ แผนงาน หรือกำหนดการไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางชี้้นำให้มีการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนั้นจากความหมายของนโยบายสาธารณะดังกล่าวข้างต้น พบว่า ผู้ที่ศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ในความหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งสามารถสรุป ความหมายโดยรวมได้ดังนี้

<sup>30</sup> จรัส สุวรรณมาลา และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548). หน้า 52-55.

1. นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น หมายถึง แนวทางการจัดกิจกรรมหรือโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดกิจกรรมนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดทำด้วยตนเอง หรืออาจใช้วิธีการอื่น ๆ เช่น มอบให้เอกชนดำเนินการแทน หรือ การดำเนินการร่วมกับองค์กรอื่นเพื่อประโยชน์ของประชาชน<sup>31</sup>

2. องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ แอนเดอร์สัน ได้กล่าวว่า นโยบายสาธารณะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่

(1) นโยบายสาธารณะจะต้องเป็นการกระทำที่มีเป้าหมายชัดเจน ซึ่งเป้าหมายดังกล่าว ได้กำหนดขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม หรือเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนรวม

(2) นโยบายสาธารณะจะเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานสำหรับข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การที่นโยบายนั้นจะบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ใด จะต้องมีการกำหนดแนวทางหรือหลักการสำหรับให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับนโยบายไปปฏิบัตินำไปจัดทำเป็นแนวทางในการดำเนินงานของตน

(3) นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐบาลควรกระทำ เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่ต้องกำหนดนโยบายสาธารณะออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม หรือตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

(4) นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐ ที่จะกระทำการอย่างใด อย่างหนึ่ง หรืองดเว้นกระทำการอย่างใด อย่างหนึ่ง

(5) นโยบายสาธารณะเป็นเอกสารที่มีผลทางกฎหมายเมื่อรัฐบาลประกาศออกมาแล้ว ประชาชนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม

3. ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ นโยบายสาธารณะมีความสำคัญดังต่อไปนี้

(1) นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อรัฐบาลในฐานะเป็นผู้กำหนดนโยบาย หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่สามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนหรือสังคมได้ จะทำให้ประชาชนเห็นว่ารัฐบาลสามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนก็ยังให้การสนับสนุนรัฐบาลต่อไป แต่ถ้าหากรัฐบาลไม่สามารถกำหนดนโยบายที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ ประชาชนก็อาจรวมตัวกันกดดันรัฐบาลจนส่งผลให้รัฐบาลต้องหลุดจากตำแหน่งไปในที่สุด

(2) นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อข้าราชการ เพราะจะทำให้ข้าราชการสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามนโยบาย เพราะนโยบายเป็นเสมือนกรอบที่กำหนดกิจกรรมของรัฐบาล ทำ

<sup>31</sup> ศุภชัย ยาวะประภาส และคณะ, นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ: บริษัท จุดทอง จำกัด, 2555) หน้า 145 – 151.

ให้ฝ่ายข้าราชการประจำที่มีหน้าที่รับนโยบายไปปฏิบัติจะได้อาศัยแนวนโยบายเป็นแนวทางในการจัดทำกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมหรือจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนตามวัตถุประสงค์ตามที่รัฐบาลกำหนดไว้

(3) นโยบายสาธารณะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนผู้เลือกตั้ง ที่จะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพราะประชาชนสามารถพิจารณาได้จากนโยบายของพรรคการเมืองที่ผู้สมัครสังกัดอยู่

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อทุกฝ่าย ทั้งข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พรรคการเมือง และประชาชน รัฐบาลที่ดีจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดนโยบายสาธารณะที่สามารถแก้ปัญหาสังคมได้และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง<sup>32</sup>

4. ตัวแสดงกับนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ตัวแสดง ที่เป็นทางการและ ตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ ดังนี้

#### 4.1 ตัวแสดงที่เป็นทางการ ได้แก่

(1) รัฐมนตรี รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยเกี่ยวข้องตามที่กฎหมายกำหนด เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 48 วรรค (6) ระบุให้รัฐมนตรีมีอำนาจให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อนายกเทศมนตรีไม่สร้างเทศบาลต่อสภาเทศบาลภายในเวลาที่กำหนด

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัด / นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทอย่างยิ่งต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นบุคคลที่ทำหน้าที่กำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งการกำกับให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและการกำกับควบคุมบุคคล เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 72 เมื่อนายอำเภอในกรณีเทศบาลตำบล หรือผู้ว่าราชการจังหวัดกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนครเห็นว่านายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติภารกิจของเทศบาลไปในทางเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ได้ชี้แจงตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติไว้ได้ แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรีบรายงานแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามสมควร

(3) ผู้บริหารท้องถิ่น / สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น / สมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และเมื่อผู้บริหารท้องถิ่นได้รับการเลือกตั้งเข้ามาแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นต้องทำหน้าที่ตามที่ได้ประกาศเป็นนโยบาย ส่วนสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องทำหน้าที่ด้าน

<sup>32</sup> ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์ , นโยบายสาธารณะ (เชียงใหม่: คณินิจการพิมพ์, 2555) หน้า 6 – 9.

นิติบัญญัติ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นยังมีบทบาทสำคัญในการเสนอกฎหมายและมีบทบาทในการดำเนินโครงการอีกด้วย

(4) ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ข้าราชการส่วนท้องถิ่น เช่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญโดยเฉพาะการนำโครงการไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ

(5) อื่น ๆ ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากตัวแสดงข้างต้นแล้ว ยังมีตัวแสดงอื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เช่น ประชาคมท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ระบุไว้ในข้อ 7 ว่า ให้องค์กรดังกล่าวจัดทำแผนพัฒนา ทำให้ประชาคมท้องถิ่นเป็นตัวแสดงหนึ่งในนโยบายสาธารณะรวมทั้งยังมีตัวแสดงอื่น ๆ อีก เช่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น

#### 4.2 ตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่

(1) องค์กรพัฒนาเอกชน/มูลนิธิ องค์กรพัฒนาเอกชน/มูลนิธิ มีบทบาทต่อการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย เช่น เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ชุมชนชอยร่วมพัฒนา และชุมชนตลาดโสมถน ต. มาบตาพุด อ. เมือง จ. ระยอง ที่ต่อสู้เรียกร้องกรณีการกำหนดให้มาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษ เป็นต้น

(2) หน่วยงานเอกชน การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการไปได้ อาจจะต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานเอกชน เช่น ร้านค้า บริษัทผู้รับเหมา ผู้ประกอบการ หรือการจ้างวานเอกชนเข้ามาดำเนินการแทน

(3) นักวิชาการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งได้มีการแต่งตั้งนักวิชาการมาทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา เช่น โครงการศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวมแบบครบวงจรจังหวัดระยอง โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองว่าจ้างมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เป็นที่ปรึกษาทำการศึกษาวิจัยศูนย์กำจัดขยะของจังหวัด เป็นต้น

(4) สื่อมวลชน ปัจจุบันสื่อมวลชนนั้นมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นสื่อมวลชนในด้านหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น วิทยุชุมชน วิทยุท้องถิ่น อินเทอร์เน็ต สื่อเหล่านี้จะเป็นช่องทางในการสื่อสารปัญหาและความต้องการของประชาชนให้กับผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อนำปัญหาและความต้องการไปกำหนดเป็นนโยบาย

(5) อื่น ๆ ตัวแสดงอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้นก็อย่างเช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาสาสมัครชุมชน พระภิกษุ ประชาชนในชุมชน เป็นต้น

สรุปได้ว่า ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น ประกอบด้วยตัวแสดงที่เป็นทางการ คือ รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น



ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่น ตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน/มูลนิธิ หน่วยงานเอกชน มีส่วนร่วมในการปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ทั้งสิ้น<sup>33</sup>

## 2.4 แนวคิดระบบอุปถัมภ์

แนวความคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์มาจากนักสังคมวิทยา แต่นักรัฐศาสตร์ได้นำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาเรื่องระบบการเมืองและความสัมพันธ์ทางการเมืองในสังคมที่กำลังพัฒนา เช่น คาร์ล ลองเด (Carl Lande) เจมส์ ซี สก็อต (Jame C .Scott) เป็นต้น แนวความคิดนี้เห็นว่าในสังคมที่กำลังพัฒนาบางแห่ง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลไม่ได้ขึ้นอยู่กับกลุ่มแต่การรวมกลุ่มขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์เฉพาะตัวบุคคลสองคน ความสัมพันธ์ระหว่างคนสองคนนี้ไม่มีลักษณะของกลุ่มในความหมายที่แท้จริง<sup>34</sup>

### 2.4.1 ความหมายของระบบอุปถัมภ์

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายดังต่อไปนี้

นิธิ เอียวศรีวงศ์ ได้อธิบายถึงระบบอุปถัมภ์ว่า เป็นระบบความสัมพันธ์ของบุคคล 2 ฝ่าย ซึ่งไม่เท่าเทียมกันในหลาย ๆ ด้าน ต่างฝ่ายต่างมาแลกเปลี่ยนสินค้าหรือบริการซึ่งกันและกัน แต่เป็นการแลกเปลี่ยนสินค้าที่ไม่เหมือนกัน ผู้ใหญ่อาจให้สินค้าแก่ผู้น้อย ในขณะที่ผู้น้อยให้บริการแก่ผู้ใหญ่หรือกลับกันแล้วแต่กรณี ความสัมพันธ์ลักษณะนี้ดำรงอยู่ได้ไม่ใช่เพราะต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์เท่านั้น แต่ต้องมีอุดมการณ์ที่ช่วยจรรโลงความสัมพันธ์นี้เอาไว้<sup>35</sup>

อคิน รพีพัฒน์ ให้ความหมายถึงระบบอุปถัมภ์ว่า เป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้ที่เหนือกว่า คือ มีทรัพยากรหรือมีอำนาจมากกว่า กับผู้ที่ด้อยกว่า คือ ผู้ที่มีทรัพยากรหรืออำนาจน้อยกว่า โดยผู้ที่เหนือกว่าให้การอุปการะช่วยเหลือคุ้มครองป้องกันให้แก่ผู้ที่ด้อยกว่า และผู้ที่ด้อยกว่าให้การสนับสนุนทำงานให้โดยยอมรับใช้และเชื่อฟังเป็นการตอบแทนและเป็นการแสดงถึงความกตัญญู กตเวทิตะ<sup>36</sup>

<sup>33</sup> ศุภชัย ยาวะประภาส และคณะ, นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ: บริษัท จู๊ดทอง จำกัด, 2555) หน้า 165 – 168.

<sup>34</sup> ชัยอนันต์ สมุทวานิช, การเมืองการบริหาร (กรุงเทพฯ: บรรณกิจ, 2523). หน้า 38.

<sup>35</sup> นिति เอียวศรีวงศ์, มองอนาคต: บทวิเคราะห์เพื่อปรับเปลี่ยนทิศทางของสังคมไทย (กรุงเทพฯ: มูลนิธิภูมิปัญญา, 2536). หน้า 171-172.

<sup>36</sup> อคิน รพีพัฒน์, สังคมไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ (พ.ศ.2325-2416) (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการด้านสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์, 2518). หน้า 79.

พิชาย รัตนดิถก ณ ฎุเก็ด อ้างใน เพิ่มพล กันเทพา โดยกล่าวว่ว ระบบอุปถัมภ์เป็นแนวคิดที่อธิบายกระบวนการก่อเกิดกลุ่มหรือพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ กระบวนการได้มาซึ่งอำนาจหรือการเลือกตั้ง กระบวนการบริหารและความขัดแย้งของสังคมไทย ภายใต้แนวคิดอุปถัมภ์ชี้ให้เห็นความจริงของสังคมไทยว่า กลุ่มการเมืองไม่ว่จะระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติมีแนวโน้มที่จะมีลักษณะหลายประการสอดคล้องกับระบบอุปถัมภ์ ไม่ว่จะเป็นเป้าหมายการหาสมาชิก ความเป็นอิสระของผู้นำในการตัดสินใจ องค์ประกอบของกลุ่มรวมทั้งเสถียรภาพและความร่วมมือของกลุ่ม<sup>37</sup>

#### 2.4.2 หลักการของแนวคิดระบบอุปถัมภ์

Lande และ Scott อ้างใน ณัฐวุฒิ จินากุล ได้กล่าวถึง ลักษณะแนวคิดของระบบอุปถัมภ์เป็นแนวคิดที่มีความสัมพันธ์และยอมรับในโครงสร้างอำนาจของชนชั้นนำ ซึ่งมีหลักแนวคิดดังนี้<sup>38</sup>

1) ในระบบอุปถัมภ์จะมีการปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างนาย หรือผู้อุปถัมภ์กับลูกน้อง หรือผู้รับอุปถัมภ์มากน้อยต่างกัน โดยปฏิสัมพันธ์จะมีมากเมื่อนายกับลูกน้องมีความสนิทสนมและค่อยๆน้อยลงเมื่อห่างออกไป นั่นคือ นายจะให้ความสนิทสนมพิเศษกับลูกน้องที่สนิทมากกว่าลูกน้องคนอื่นๆ

2) ลักษณะความสัมพันธ์เป็นแบบแนวตั้ง

3) ในระบบอุปถัมภ์จะเน้นความสำคัญที่ตัวบุคคลมากกว่าหลักการ

4) มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันในลักษณะต่างตอบแทน

5) เป็นระบบที่มีการทุจริต คอร์รัปชัน (Corruption) แฝงตัวอยู่

6) ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างนายกับลูกน้อง อาจเปลี่ยนแปลงได้ มีการเลือกผู้อุปถัมภ์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ อำนาจและความมั่งคั่ง

7) มีการสร้างระบบอุปถัมภ์ย่อย

James C Scott ยังได้ให้ความเห็นว่าอย่างไรก็ตามลักษณะของกลุ่มอุปถัมภ์ยังคงมีความแตกต่างจากลักษณะของกลุ่มที่รวมตัวกันอยู่ภายใต้หลักคิดพหุนิยมในตะวันตกและได้สร้างเกณฑ์เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มอุปถัมภ์ กับกลุ่มพหุนิยมไว้ 5 หลักเกณฑ์ด้วยกันคือ

<sup>37</sup> เพิ่มพล กันเทพา, "การเมืองในการกำหนดนโยบายท้องถิ่น: กรณีศึกษาการกำหนดงบประมาณรายจ่ายขององค์กรบริหารส่วนตำบลในอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555) หน้า 27-28.

<sup>38</sup> ณัฐวุฒิ จินากุล, "โครงสร้างอำนาจและระบบอุปถัมภ์ในชนบทไทย: กรณีศึกษา บ้านตา อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา," (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538) หน้า 73.

- 1) เป้าหมายของสมาชิก กลุ่มอุปถัมภ์มีเป้าหมายเฉพาะซึ่งผูกติดกับความสัมพันธ์ส่วนบุคคลกับกลุ่มผู้นำ ขณะที่กลุ่มพหุนิยมสมาชิกมีเป้าหมายร่วมกันที่เป็นลักษณะของกลุ่มที่ทำให้กลุ่มมีความแตกต่างจากกลุ่มอื่นๆ
- 2) ความเป็นอิสระในการตัดสินใจของผู้นำ กลุ่มอุปถัมภ์ผู้นำมีอำนาจสูงและมีทางเลือกหลากหลายในการตัดสินใจว่าจะเป็นพันธมิตรกับใครและจะใช้นโยบายอะไรที่สามารถตอบสนองผลประโยชน์ของกลุ่มได้ ในขณะที่กลุ่มพหุนิยม การตัดสินใจของกลุ่ม ผู้นำจะต้องเป็นไปตามมติของกลุ่ม
- 3) เสถียรภาพของกลุ่ม กลุ่มอุปถัมภ์ขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้นำในการแสวงหาทรัพยากรมาแจกจ่ายให้กับสมาชิกให้เพียงพอกับความต้องการ ส่วนกลุ่มพหุนิยมขึ้นอยู่กับกิจกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ภายในกลุ่ม
- 4) องค์ประกอบของกลุ่ม กลุ่มอุปถัมภ์มีความหลากหลายทางชนชั้นมากกว่ากลุ่มพหุนิยม ซึ่งส่วนใหญ่มาจากชนชั้นเดียวกัน
- 5) การร่วมมือของกลุ่ม กลุ่มอุปถัมภ์มีความเชื่อมโยงในแนวตั้ง รวมอยู่กันได้ด้วยบารมีของผู้นำ ขณะที่กลุ่มพหุนิยมจะเชื่อมโยงกันในแนวนอนหรือมีอิสระต่อกันสูง<sup>39</sup>

#### 2.4.3 รูปแบบของระบบอุปถัมภ์

สนิท สมัครการ ได้แบ่งระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่

- 1) ระบบอุปถัมภ์ในหมู่ญาติ ซึ่งนับเป็นระบบที่เก่าแก่มากในสังคมไทยตามวัฒนธรรมความสัมพันธ์ระหว่างญาติอาวูโส (พี่ พ่อ แม่ ปู่ ย่า ตา ยาย) กับญาติพี่น้อง (น้อง ลูก หลาน เหลน) เป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์อย่างชัดเจน และน่าจะเป็นระบบที่คงทนถาวรด้วย
- 2) ระบบอุปถัมภ์ในหมู่มิตรสหาย ความเป็นเพื่อนในสังคมไทยซึ่งมีหลายรูปแบบ เช่น เพื่อนเล่น เพื่อนร่วมชั้น เพื่อนร่วมรุ่น เพื่อนสถานศึกษา และเพื่อนตาย เป็นต้น ความคาดหวังระหว่างเพื่อนมีความลึกซึ้งและมากกว่าบางสังคม เพื่อนที่มีสังคมและฐานะทางเศรษฐกิจสูงกว่ายอมให้การช่วยเหลือผู้ที่ด้อยฐานะอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนที่ได้รับการอุปถัมภ์ทางด้านวัตถุก็จะตอบแทนด้วยความจงรักภักดี ปกป้องเพื่อนที่ให้การอุปถัมภ์ด้วยวิธีการต่างๆตามสติปัญญาและความสามารถที่ตนมีอยู่
- 3) ระบบอุปถัมภ์ในองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือเอกชนก็ตาม ระบบอุปถัมภ์มักจะถูกมองว่าทำให้ระบบการบริหารงานขาดประสิทธิภาพ การใช้ระบบอุปถัมภ์มากเกินไปทำให้เกิดความระส่ำระสาย เกิดการเสียขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่อยู่นอกระบบอุปถัมภ์

<sup>39</sup> Jame C.Scott,Potron –client politics and political change in Southeast Asia(London and New York:Routledge,2010)PP.80-118.

4) ระบบอุปถัมภ์ระหว่างอาชีพ เป็นระบบอุปถัมภ์ที่มีลักษณะคงทนน้อยกว่าแบบอื่นๆที่กล่าวมา สำหรับสังคมไทยระบบอุปถัมภ์ระหว่างอาชีพหรือข้ามอาชีพนี้ อาจจำแนกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มข้าราชการ พ่อค้า นักการเมือง ชาวไร่ ชาวนา การอุปถัมภ์ระหว่างข้าราชการและพ่อค้าเป็นไปในรูปของการเปลี่ยนผลประโยชน์ทางด้านวัตถุประสงค์ระหว่างกันมากกว่า คือ ฝ่ายราชการจะอำนวยสิทธิประโยชน์ให้แก่พ่อค้า นักธุรกิจ ซึ่งจะเป็นฝ่ายทดแทนบุญคุณ หรือตอบแทนด้วยการให้เงินทองหรือทรัพย์สินมีค่าอย่างอื่น<sup>40</sup>

#### 2.4.4 โครงสร้างของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย

ธีรยุทธ บุญมี ได้ศึกษาถึงโครงสร้างของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยและสามารถสรุปได้ดังนี้

1) ความสัมพันธ์ตามระบบอุปถัมภ์ของท้องถิ่นส่วนใหญ่ถูกคุกคามอย่างรุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งเกิดขึ้นรวดเร็วจากกระบวนการพัฒนาที่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

2) การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีลักษณะหลายด้าน (More Differentiation) การเกิดทรัพยากรใหม่ๆเฉพาะด้านมากขึ้น เช่น ผู้อุปถัมภ์แต่ละคนจะมีอิทธิพลเฉพาะด้านซึ่งอาจจะมีอิทธิพลทางด้านการเมืองหรืออิทธิพลในระบบราชการ

3) ระบบอุปถัมภ์ใหม่ๆไม่ค่อยมีลักษณะถาวร มีลักษณะตัดวงจรใช้ผลประโยชน์จากความสัมพันธ์ในช่วงสั้นๆ มากขึ้น มีความสัมพันธ์ทางจิตใจน้อยลง

4) ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์แบบใหม่ มีลักษณะเชิงเฉพาะด้าน มักจะมาจากภายนอกชุมชน ทำให้ไม่เกิดความผูกพันทางจิตใจหรืออารมณ์ความรู้สึกมากนัก

5) การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้น ทำให้มีการขยายตัวของเมืองและของประชาชน บุคคลสามารถประกอบอาชีพได้อย่างอิสระหรือไม่ค่อยผูกพันกับระบบอุปถัมภ์มากนัก การมีอยู่ของระบบอุปถัมภ์ในสังคมใหม่ที่พยายามพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยจะเป็นการซ้ำซ้อนของค่านิยมที่มีลักษณะที่ขัดแย้งกัน ดังนั้นหากสังคมพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงมากขึ้น ระบบอุปถัมภ์ที่มีก็ย่อมจะลดน้อยลงไปด้วย<sup>41</sup>

สรุปได้ว่า แนวคิดระบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในสังคมที่มีความแตกต่างกันอย่างมากในด้านสถานะทางสังคม ความมั่งคั่ง และอำนาจ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ทางการเมือง

<sup>40</sup> สนิท สมัครการ. ความสัมพันธ์ระหว่างครอบครัวเครือญาติกับระบบอุปถัมภ์. วารสารสังคมไทย 5 (พฤษภาคม 2533) : 50 - 53.

<sup>41</sup> ธีรยุทธ บุญมี, คำถามถึงอนาคตของระบบอุปถัมภ์ไทย: 18 - 19 สองหน้าสังคมไทย (กรุงเทพฯ: นานักวิชาการ พิมพ์, 2536). หน้า 184-185.

ระบบนี้มีตัวผู้นำหรือผู้อุปถัมภ์เป็นศูนย์กลาง มีผลประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกันระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ แต่ความสัมพันธ์ลักษณะนี้มีการเปลี่ยนแปลงได้ง่ายและไม่มั่นคง

### ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ปัจจัยที่ทรงอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นประเด็นที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งหมายความว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนย่อมจะขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนด้วย ดังนี้<sup>42</sup>

#### 1. ระบบการเมือง

1.1 ระบบประชาธิปไตย เป็นระบบการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากที่สุด กล่าวคือ

- การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน คือ การที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย อำนาจสูงสุดในการปกครองเป็นของประชาชน

- การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยประชาชน คือ ประชาชนเป็นผู้กำหนดผู้ปกครอง ผู้ปกครองเป็นตัวแทนที่ได้รับมอบฉันทะจากประชาชนให้เข้ามาทำหน้าที่ในการปกครอง

- การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองเพื่อประชาชน คือ การที่ผู้แทนประชาชนที่ได้รับมอบฉันทะให้เข้ามาทำหน้าที่ปกครองจะต้องใช้อำนาจปกครองกระทำการบริหารเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน ให้ประชาชนอยู่ดีกินดี ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย กำหนดให้ประชาชนมีเสรีภาพในทางการเมือง ได้แก่ การใช้สิทธิในการกำหนดผู้ปกครอง การวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมือง การผลักดันการตัดสินใจทางการเมืองของรัฐบาล และการชุมนุมเคลื่อนไหวทั้งการคัดค้านหรือสนับสนุนการตัดสินใจของรัฐบาล การเผยแพร่ข้อมูล ความคิด ความเห็นต่าง ๆ ทางการเมือง เป็นต้น

1.2 ระบบเผด็จการอำนาจนิยม เป็นระบบการเมืองที่กีดกัน หรือปิดโอกาสการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเพราะอำนาจเด็ดขาดมีแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งมีลักษณะการปกครองดังนี้

- อำนาจการปกครองทั้งหมดเป็นของผู้ปกครอง อาจเรียกว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของผู้ปกครอง

<sup>42</sup> สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2549 หน้า 595-604 อ้างถึงใน ภูสิทธิ์ ชันติกุล. รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร. รายงานการวิจัยที่ได้รับทุนอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา. 2553 หน้า 39-41.

- ประชาชนถูกตัดขาดออกจากการมีส่วนร่วมทางการเมือง ถ้าหากมีก็เกิดขึ้นเฉพาะเป็นคำสั่งของผู้ปกครองให้เพื่อสนับสนุนเจตนารมณ์ของผู้ปกครองเท่านั้น
- ประชาชนถูกปลุกฝังให้เชื่อว่าประชาชนที่ดีจะต้องเชื่อฟังยอมรับ และปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ผู้ปกครองกำหนด

## 2. วัฒนธรรมทางการเมือง

ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย เป็นกระบวนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยความศรัทธาและเชื่อมั่นในคุณค่าของระบอบประชาธิปไตย ต้องทำให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจและความมุ่งมั่นอย่างจริงจังของผู้นำทางการเมือง และการเรียกร้องอย่างแข็งขันจากประชาชนอย่างกว้างขวาง หากปราศจากปัจจัยดังกล่าว การเสริมสร้างให้ประชาชนมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยคงต้องอาศัยเวลาที่ยาวนาน ดังนั้น วัฒนธรรมทางการเมือง การพัฒนาทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์อันหนึ่งอันเดียวกันที่เป็นเอกภาพจนไม่อาจละทิ้งส่วนใดส่วนหนึ่งได้

## 3. โครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจ

ปัจจัยนี้มีผลต่อพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เช่น ระดับการศึกษาของประชาชนในสังคมจะมีผลต่อลักษณะวัฒนธรรมทางการเมือง และพฤติกรรมทางการเมืองของคนสังคมนั้น ๆ โดยการศึกษาทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและมีความสำนึกในบทบาทหน้าที่ของตนที่พึงกระทำต่อระบบการเมืองมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีฐานะทางเศรษฐกิจก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลเกี่ยวกับพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เช่น ผู้ที่มีรายได้น้อย ประชาชนที่ยากจน จะไม่มีเวลาสนใจการมีส่วนร่วมทางการเมืองเพราะจะให้ความสำคัญกับการดำรงชีวิตประจำวัน ในขณะที่เดียวกันผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีจะมีแนวโน้มที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองได้มากกว่า

นอกจากปัจจัยจากสิ่งแวดล้อมแล้วยังมีปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยอื่น ๆ มาเกี่ยวข้องด้วย ซึ่งสามารถอธิบายปัจจัยต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ เพศ ระดับการศึกษา รายได้ และอาชีพ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ถือว่าเป็นปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง
2. ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง ได้แก่ พฤติกรรมร่วมทางสังคม ระดับการพัฒนาหรือความทันสมัยทางสังคมและเศรษฐกิจ การกระทำหรือปฏิกิริยาตอบสนองต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยผู้นำทางการเมืองหรือผู้แทนของประชาชน

นอกจากนี้ เดวิส เอฟ รูท และแฟรงค์ แอล วิลสัน<sup>43</sup> ยังได้เสนอว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพล (Influence) ต่อระดับการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องทางการเมืองของปัจเจกบุคคลมีอยู่ 3 ประการ คือ

1. ปัจจัยส่วนบุคคล (Personal factors) ได้แก่ ทศนคติ (Attitudes) ความเชื่อ (Beliefs) และลักษณะบุคลิกส่วนบุคคล (Personality Traits) เช่น ความรู้สึกมีสมรรถนะส่วนบุคคล (Sense of Personal Efficacy) ทศนคติทางการเมือง การรับรู้หน้าที่ของพลเมือง (Civic Duties)

2. สภาพการณ์ทางการเมือง (Political Setting) รวมถึงการเปิดรับข่าวสารทางการเมืองผ่านสื่อสารมวลชน (Mass Media) หรือการติดต่อส่วนบุคคล โครงสร้างของพรรคการเมือง การจัดการของกลุ่มการเมือง เป็นต้น

3. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคม (Socioeconomic Factors)

สอดคล้องกับ ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม แบ่งออกได้ 3 ปัจจัย<sup>44</sup> คือ

1) ปัจจัยส่วนบุคคล

2) ปัจจัยทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ และ

3) ปัจจัยทางการติดต่อสื่อสาร

ส่วนปัจจัยที่เป็นตัวแปรของการมีส่วนร่วมทางการเมืองถูกกำหนดไว้ 3 ตัวแปรด้วยกัน คือ<sup>45</sup>

1. ตัวแปรสภาพแวดล้อมทางสังคม (The Social Environment) เช่น ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ อายุ เชื้อชาติ เพศ ศาสนา และถิ่นที่อยู่อาศัย

2. ตัวแปรทางด้านจิตวิทยา (Psychological Variables) เช่น แรงจูงใจ ลักษณะบุคลิกภาพ และความต้องการ เป็นต้น

3. ตัวแปรทางด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง (The Political Environment) เช่น ระบบการเมือง เหตุการณ์บ้านเมือง ลักษณะการรณรงค์หาเสียงและประเด็นทางการเมืองต่าง ๆ

<sup>43</sup> David F. Roth & Frank L. Wilson, 1976, pp. 159-160 อ้างถึงใน ภูสิทธิ์ ชันติกุล. รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร. รายงานการวิจัยที่ได้รับทุนอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา. 2553 หน้า 41.

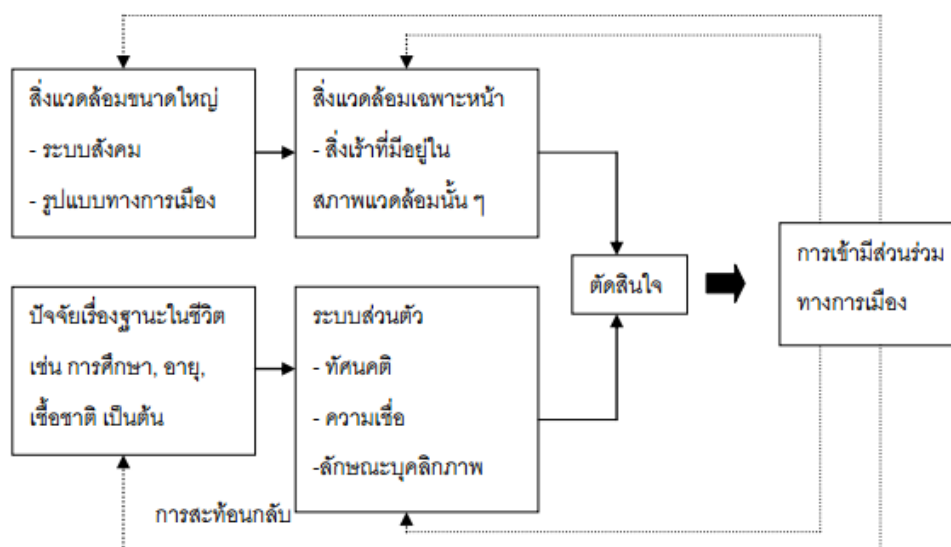
<sup>44</sup> ชูเกียรติ ภัยลี, 2536, หน้า 19-21 ภูสิทธิ์ ชันติกุล. รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร. รายงานการวิจัยที่ได้รับทุนอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา. 2553 หน้า 42.

<sup>45</sup> Herbert Mc Closky, 1968, pp. 256-262 อ้างถึงใน ภูสิทธิ์ ชันติกุล. รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร. รายงานการวิจัยที่ได้รับทุนอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา. 2553 หน้า 47.

ตัวแปรทั้ง 3 นี้ใกล้เคียงกันกับการแบ่งตามแนวคิดของ คอนเวย์<sup>46</sup> ที่ได้แบ่งตัวแปรหรือแนวคิดที่มีผล มีอิทธิพลหรือมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาไว้ดังต่อไปนี้

1. ลักษณะทางเศรษฐกิจได้แก่ เพศ อายุการศึกษา รายได้อาชีพ เชื้อชาติชนกลุ่มน้อย
2. ปัจจัยทางจิตวิทยา ได้แก่ ความเชื่อ ทศนคติ และค่านิยม การได้มาซึ่งแนวคิด (Orientation) ทางการเมือง บุคลิกภาพ และการแปลกแยกและการปรับตัวให้ลงรอยกัน (Alienation and conformity)
3. ปัจจัยสิ่งแวดล้อมทางการเมือง ซึ่งได้แก่วัฒนธรรมทางการเมือง ระบบพรรคการเมืองการเคลื่อนไหวทางการเมือง วาระทางนโยบายและการรณรงค์ทางการเมือง สื่อมวลชน และองค์การ
4. โครงสร้างทางกฎหมายซึ่งรวมการทำบัญชีรายชื่อและกฎหมายเลือกตั้งกระบวนการในการเลือกตั้ง รวมทั้งโอกาสในรูปแบบอื่นๆของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

Lester W. Milbrath และ M.L. Goel<sup>47</sup> ได้พยายามสรุปแง่มุมหรือปัจจัยต่าง ๆ อันนำไปสู่การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเขียนเป็นภาพดังนี้



รูปภาพ 3 ปัจจัยต่างๆ อันนำไปสู่การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

<sup>46</sup> Conway, 2000 อ้างถึงใน ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ, โครงการการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการท างานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ. ชุดโครงการวิจัยเรื่องการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.). 2546 หน้า 66

<sup>47</sup> Lester W. Milbrath และ M.L. Goel อ้างถึงใน ภูสิทธิ์ ชันติกุล. รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร. รายงานการวิจัยที่ได้รับทุนอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา. 2553 หน้า 43.



แหล่งที่มา : สิทธิพันธ์ พุทธหุณ (2541, หน้า 173)

ทั้งนี้สิ่งแวดล้อมเฉพาะหน้าในส่วนของเรา นั้น มิลบราท กับ โจเอล ได้รวบรวมข้อค้นพบจากการวิจัยของนักวิชาการหลายท่านไว้พอสรุปได้ดังนี้

1. ยิ่งบุคคลได้รับสิ่งเร้าเกี่ยวกับการเมืองมากเท่าไร เขาจะยิ่งมีแนวโน้มว่าจะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองและจะเข้ามีส่วนร่วมในลักษณะที่ “ลึก” มากขึ้นเท่านั้น
2. บุคคลที่เข้ามีส่วนร่วมในการพูดคุยทางการเมืองอย่างไม่เป็นทางการจะมีแนวโน้มว่าจะไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบอื่น ๆ มากกว่าพวกที่ไม่มีทางการพูดคุยทางการเมืองเลย
3. คนชั้นกลางมักจะได้รับสิ่งเร้าทางการเมืองมากกว่าชนชั้นกรรมกร
4. ในเมื่อบุคคลมีแนวโน้มว่าจะติดต่อเจรจากันกับบุคคลอื่น ๆ ที่มีระดับการศึกษาเท่าเทียมกัน และในเมื่อบุคคลที่มีการศึกษาสูงโดยทั่ว ๆ ไป จะยุ่งเกี่ยวและพูดคุยเรื่องการเมืองมากกว่า พวกนี้จึงมักพบกับสิ่งเร้าเกี่ยวกับการเมืองมากกว่าบุคคลที่มีการศึกษาดำด่วย
5. บุคคลที่พึงพอใจในพรรคหรือผู้สมัครใด ๆ มักจะมีสิ่งเร้าทางการเมืองมากกว่าบุคคลที่ไม่รู้จะเลือกใครหรือพรรคใดดี

ในเรื่องของปัจจัยส่วนตัวนั้น มิลบราท กับ โจเอล ได้รวบรวมข้อค้นพบไว้ดังนี้

1. บุคคลยังมีความสนใจและห่วงใยเรื่องการเมืองมักจะมีแนวโน้มที่จะเข้าร่วมทำกิจกรรม
2. บุคคลที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมสูง โดยเฉพาะมีระดับของการศึกษาสูงมีแนวโน้มในทางจิตวิทยาว่าจะเข้าไปเกี่ยวข้องข้องกับการเมืองมากกว่าบุคคลที่มีสถานภาพต่ำ
3. บุคคลที่มีความจงรักภักดี หรือมีความพึงพอใจในพรรคการเมือง หรือกลุ่มทางการเมืองใด ๆ มีแนวโน้มว่าจะกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง
4. บุคคลที่รู้สึกในความสำเร็จของตนเองจะเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับสูงกว่าบุคคลที่ไม่รู้สึกเช่นนี้
5. บุคคลที่สามารถเข้ามีส่วนร่วมในกิจการของครอบครัวในช่วงเยาว์วัย มีแนวโน้มว่าจะพัฒนาความรู้สึกว่าตนเองมีความสำคัญในช่วงเวลาแห่งชีวิตต่อ ๆ มา
6. พวกที่มีแนวโน้มว่าจะเข้ามีส่วนร่วมในรูปแบบของการใช้ความรุนแรงหาได้เป็นเพราะถูกบีบคั้น ถูกสังคมเพิกเฉยหรือมาจากชนชั้นต่ำ แต่พวกนี้มักจะเป็นพวกที่ได้รับการศึกษาดี เป็นที่รู้จักกันในสังคม สนใจการเมืองและมีความรู้เกี่ยวกับการเมืองเป็นอย่างดี และยังเป็นพวกที่เชื่อในความสามารถของตนเองว่าจะสามารถสร้างผลกระทบต่อการเมืองได้
7. บุคคลที่มีบุคลิกภาพชอบออกสังคม มักจะมีแนวโน้มว่าจะเข้าสู่การเมือง และมักจะมีบทบาทในตำแหน่งผู้นำด้วย

8. บุคคลที่เกิดจากชนชั้นกลางระดับสูงหรืออยู่ในสภาพแวดล้อมซึ่งมีสถานภาพทางเศรษฐกิจสูง ๆ มีแนวโน้มว่าจะพัฒนาความเชื่อมั่นในตนเอง และมีความรู้สึกว่าตนเองมีความสามารถมากกว่าบุคคลที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมต่ำ

ในส่วนปัจจัยเรื่องของฐานะตำแหน่งทางสังคมนั้น มิลบราท กับ โจเอล ได้สรุปรวบรวมไว้ดังนี้

1. บุคคลที่อยู่ใกล้ศูนย์กลางของสังคมมีแนวโน้มว่าจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าบุคคลที่อยู่ห่างไกล

2. เด็ก ๆ ที่เติบโตจากครอบครัวที่บ้านอยู่ใกล้ศูนย์กลางของสังคมมีแนวโน้มว่าจะพัฒนาบุคลิกภาพ ความเชื่อ และทัศนคติอันจะนำไปสู่การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ง่าย

3. ประเทศที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับสูงจะมีระดับของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าในประเทศที่มีระดับของการพัฒนาต่ำ

4. บุคคลยังมีความกินดีอยู่ดีมาก มักจะมีแนวโน้มว่าจะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าพวกที่ยากไร้

5. บุคคลที่มีการศึกษาสูงมีแนวโน้มว่าจะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่มีการศึกษาน้อย

6. บุคคลที่มีฐานะดีมีแนวโน้มว่าจะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าบุคคลที่มีฐานะด้อยกว่า

7. ชาวนามักจะมีความตื่นตัวทางการเมืองน้อยกว่าชาวเมือง

8. บุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับองค์กรมักจะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าบุคคลที่ไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้อง

9. สมาชิกสหภาพแรงงานมักจะมีความสนใจการเมืองมีจุดยืนทางการเมือง และไปใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนมากกว่าพวกที่ไม่ได้เป็นสมาชิก

10. ยิ่งบุคคลอาศัยอยู่ในชุมชนใด ๆ เป็นเวลานาน พวกนี้จะมีแนวโน้มว่าจะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมาก

11. การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของคนจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตามช่วงอายุจนกระทั่งถึงวัยกลางคนแล้วจะค่อย ๆ ลดลงเมื่ออายุมาก ๆ เข้า

ส่วนตัวแปรผันของสิ่งแวดล้อมขนาดใหญ่ ๆ เช่น ระบบสังคมและรูปแบบทางการเมืองนั้น มิลบราท กับ โจเอล สรุปไว้ดังนี้

1. สังคมที่ยิ่งมีความเป็นทันสมัยมากก็จะมีระดับของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองสูง

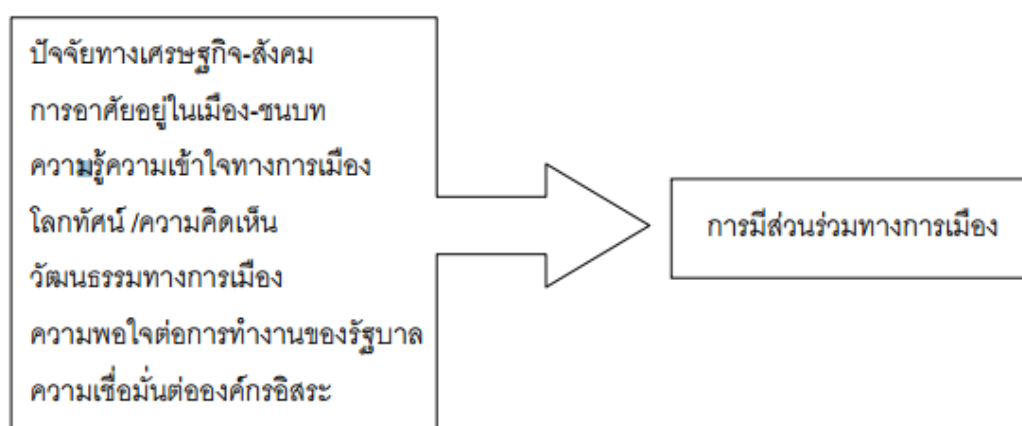
2. ยิ่งมีการแข่งขันกันระหว่างพรรคการเมืองก็จะมีแนวโน้มว่าระดับของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองจะสูงขึ้น

3. ยิ่งการเลือกตั้งเกี่ยวข้องกับตำแหน่งที่มีอำนาจมาก หรือเป็นการเลือกตั้งระดับชาติก็จะยิ่งมีผู้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมาก

4. ประชาชนมีแนวโน้มว่าจะไปใช้สิทธิเลือกตั้งในคราวที่มีผู้สมัครให้เขาเลือกมากหรือมีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดจนมากกว่าในคราวที่มีผู้สมัครน้อยคนหรือไม่มีความแตกต่างระหว่างผู้สมัคร

5. มีการโฆษณาชวนเชื่อมาก จำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจะสูง

ส่วนนักวิชาการไทยอีกท่านคือ ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ<sup>48</sup> ได้สรุปรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง ไว้เป็นแผนภาพดังนี้



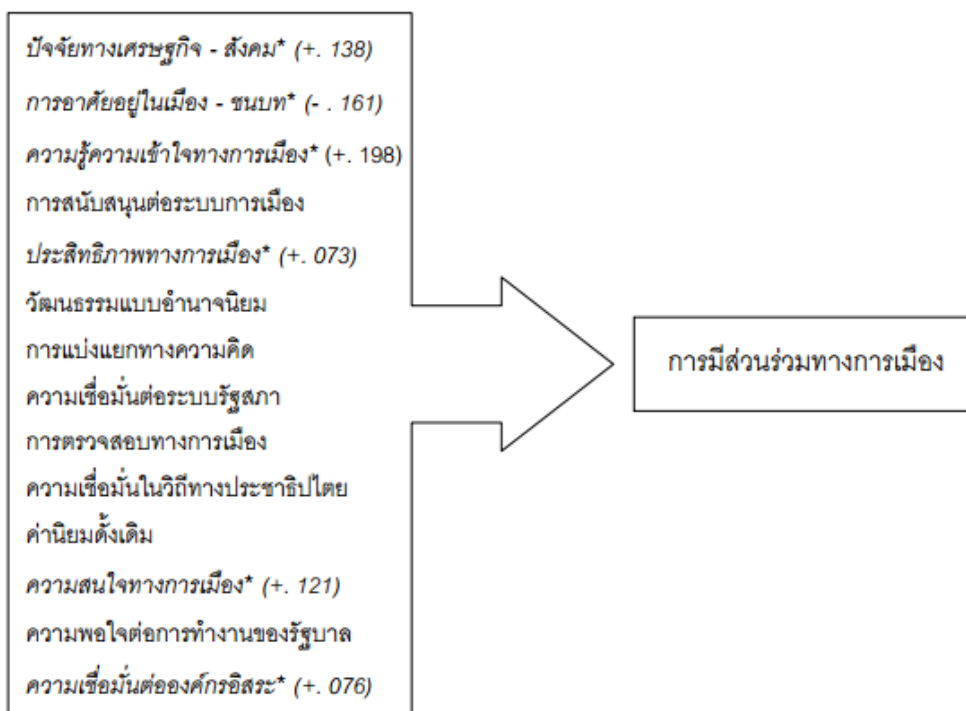
รูปภาพ 4 รูปแบบของความสัมพันธระหว่างตัวแปรที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง

แหล่งที่มา : ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2546, หน้า 5)

นอกจากนี้ ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ<sup>49</sup> ได้สรุปความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ และความเชื่อมโยงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ สามารถสรุปความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ ดังภาพต่อไปนี้

<sup>48</sup> ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2546 หน้า 5 อ้างถึงในภูสิทธิ์ ชันติกุล. รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร. รายงานการวิจัยที่ได้รับทุนอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา. 2553 หน้า 46.

<sup>49</sup> ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2546 หน้า 152-153 อ้างถึงในภูสิทธิ์ ชันติกุล. รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร. รายงานการวิจัยที่ได้รับทุนอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา. 2553 หน้า 47.



### รูปภาพ 5 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง

แหล่งที่มา : ถวิลวดีบุรีกุลและคณะ (2546, หน้า 153)

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง ได้แก่ เรียงตามลำดับความสำคัญ ได้แก่ ความรู้ ความเข้าใจทางการเมือง การอาศัยอยู่ในเขตเมือง-ชนบท สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ข่าวสาร และความสนใจทางการเมือง ความเชื่อมั่นต่อองค์กรอิสระ และประสิทธิภาพทางการเมือง ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ไปสอดคล้องกับผลการวิจัยเรื่อง พฤติกรรมการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2543 ในตัวแปร บางตัวที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในครั้งนั้น โดย

ลำดับความสำคัญจากมากไปน้อย<sup>50</sup> ได้แก่

- 1) ข่าวสารและความสนใจทางการเมือง
- 2) ความเข้าใจทางการเมือง
- 3) การเป็นสมาชิก กรรมการ ที่ปรึกษา กลุ่ม

<sup>50</sup> ถวิลวดีบุรีกุลและคณะ, โครงการการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการท างานของ รัฐบาลและองค์กรอิสระ. ชุดโครงการวิจัยเรื่องการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.). 2546 หน้า 67 อ้างถึงใน ภูสิทธิ์ ชันติกุล. รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร. รายงานการวิจัยที่ได้รับทุนอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยราชภัฏสวน สุนันทา. 2553 หน้า 47.

- 4) กิจกรรมเกี่ยวกับการเมือง
- 5) การศึกษา (ระดับอนุปริญญาขึ้นไป)
- 6) ความรู้ (เกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภา)
- 7) อายุ

## 2.5 แนวคิดเครือข่ายฝักใฝ่ทางการเมืองในระดับท้องถิ่น

ในการเมืองท้องถิ่น มีอำนาจนอกระบบที่แฝงอยู่โดยผู้มีอำนาจนอกระบบนี้ เรียกว่า “ผู้มีอิทธิพล” อำนาจในลักษณะนี้เป็นอำนาจที่มักเกิดมาจากตัวบุคคลที่สั่งสมทรัพยากรอำนาจ ได้แก่ ความมั่งคั่ง การได้รับความเคารพนับถือ จำนวนบุคคลภายใต้การสั่งการ ความเกี่ยวข้องหรือความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจหน้าที่หรือหน้าที่รัฐ และมีการใช้ทรัพยากรอำนาจดังกล่าวไปเพื่อผลประโยชน์ของตนและพวกพ้อง ซึ่งมักเรียกว่า “ผู้มีอิทธิพล” หรือในอดีตใช้คำว่า “เจ้าพ่อ” หรือ “มาเฟีย”<sup>51</sup>

อมรา พงศาพิชญ์และปรีชา คุวินทร์พันธุ์<sup>52</sup> ให้ความเห็นว่า คำว่า “เจ้าพ่อ” เป็นการแสดงถึงความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์เช่นกันซึ่งมักจะใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกต้องต่อสาธารณชน พวกนี้จะมีลูกน้องที่อาจจะเป็นนักเลงหรือมือปืนที่เป็นผู้รับอุปถัมภ์ ซึ่งพร้อมที่จะรับใช้นาย คือ “เจ้าพ่อ” ในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นได้

### 2.5.1 องค์ประกอบของผู้มีอิทธิพล<sup>53</sup>

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้กำหนดองค์ประกอบของผู้มีอิทธิพลไว้ดังนี้

1. เป็นบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่สามารถชักนำด้วยคำพูด หรือ กำลังขู่เข็ญ บังคับผู้อื่นให้กระทำการหรืองดกระทำการ
2. เป็นบุคคลที่มีพฤติกรรมข่มขู่ผู้คน อาวุธ ไม่ว่าจะเป็บุคคลในเครื่องแบบ ประชาชน กลุ่มข้าราชการ พนักงานของรัฐ หรือแก๊งต่างๆ เพื่อใช้อำนาจบีบบังคับ ขู่เข็ญให้ผู้อื่นกระทำการหรืองดกระทำการ

<sup>51</sup> ปธาน สุวรรณมงคล, การเมืองท้องถิ่น: การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร. นนทบุรี : จตุพร ดีไซน์, 2554 หน้า 81-90.

<sup>52</sup> อ่างถึงใน ปธาน สุวรรณมงคล, การเมืองท้องถิ่น: การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร. นนทบุรี : จตุพร ดีไซน์, 2554.

<sup>53</sup> กล่าวแล้วในเชิงอรรถ 52

3. เป็นบุคคลที่มีฐานความผิดเข้าข่ายพฤติกรรมสำคัญ 15 ประการ ได้แก่
  - 1) แก๊งผู้มีอิทธิพลที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด
  - 2) แก๊งผู้มีอิทธิพลในการฮั้วประมูลและขัดขวางการเสนอ/แข่งขันราคาในการประมูลงานของทางราชการ
  - 3) แก๊งผู้มีอิทธิพลเรียกร้องผลประโยชน์ จากคิรรถจักรยานยนต์ และรถยนต์รับจ้างผิดกฎหมาย
  - 4) แก๊งผู้มีอิทธิพลลักลอบขนสินค้าหนีภาษีน้ำมันเถื่อน น้ำมันปาล์มเถื่อน บุหรี่/สุราเถื่อน และรับเคลียร์การนำเข้าสินค้าผิดกฎหมาย
  - 5) แก๊งผู้มีอิทธิพลเรียกรับผลประโยชน์จากโรงงาน ร้านค้า สถานบริการ และสถานประกอบการต่างๆ
  - 6) แก๊งผู้มีอิทธิพลลักลอบจัดให้มีบ่อนการพนัน โตะพนันบอล หวยใต้ดิน จับยี่กี ตู้เกมส์ไฟฟ้า
  - 7) แก๊งผู้มีอิทธิพลลักลอบนำคนเข้า-ออกและอยู่ในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมาย
  - 8) แก๊งผู้มีอิทธิพลฉ้อโกงหลอกลวงประชาชนไปทำงานต่างประเทศ
  - 9) แก๊งผู้มีอิทธิพลหลอกลวงต้มตุ๋นนักท่องเที่ยว
  - 10) แก๊งผู้มีอิทธิพลมือปืนรับจ้าง
  - 11) แก๊งผู้มีอิทธิพลค้าหญิงและเด็ก บังคับค้าประเวณี โสเภณีเด็ก
  - 12) แก๊งผู้มีอิทธิพลรับจ้างทวงหนี้ด้วยการข่มขู่ หรือใช้กำลัง
  - 13) แก๊งผู้มีอิทธิพลลักลอบขนอาวุธ
  - 14) แก๊งผู้มีอิทธิพลที่บุกรุกที่ดินสาธารณะ และหรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
  - 15) แก๊งผู้มีอิทธิพลเรียกรับผลประโยชน์จากการรับเคลียร์หรือคุ้มครองการกระทำผิดบนเส้นทางหลวงและหรือสาธารณะ

ทั้งนี้ ผู้มีอำนาจนอกระบบหรือผู้มีอิทธิพลมักมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง แต่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐในทางที่เป็นประโยชน์ต่อผู้มีอิทธิพลนอกระบบโดยอาศัยการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน แต่ในบางกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐก็อาจเป็นผู้มีอำนาจนอกระบบได้เช่นกัน โดยการใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ไปเอื้อประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งผู้มีอิทธิพลอาจแตกต่างกันไปจากนักการเมือง แต่บางครั้งผู้มีอิทธิพลก็เข้ามาเป็นนักการเมืองโดยอาศัยอิทธิพลที่มีอยู่จากทรัพยากรอำนาจ เช่น ความมั่งคั่ง เครือญาติ ระบบอุปถัมภ์ เป็นต้น ทำให้ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในฐานะตัวแทนของการเมืองภาคตัวแทน คือ ผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยพบว่าการเข้ามาของผู้มีอิทธิพลซ่อนรูปอยู่ภายในตำแหน่งนักการเมืองมีมากขึ้น

สำหรับนักการเมืองท้องถิ่นโดยเฉพาะในสังคมประเทศกำลังพัฒนา พบว่าอิทธิพลของระบบอุปถัมภ์นั้นมีอิทธิพลต่อการเมืองท้องถิ่นมาก

ประการแรก การเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง ก่อนการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น ผู้ที่สนใจที่จะมาเป็นนักการเมืองท้องถิ่นก็ต้องแสวงหาฐานเสียงหรือผู้ที่สนับสนุนด้านคะแนนเสียง โดยผ่านระบบเครือญาติ มิตรสหายสนิท ชมรม สมาคมที่เป็นสมาชิกอยู่ หรือผู้มีอิทธิพลต่อคนในท้องถิ่น ซึ่งอาจเป็นผู้นำท้องถิ่น นักธุรกิจท้องถิ่นที่มั่งคั่ง และมีกำลังคนที่ทำงานอยู่ด้วยจำนวนมาก เช่น เจ้าของโรงงาน หรือผู้ที่เป็นที่เคารพนับถือ เช่น พระสงฆ์ ผู้เฒ่า ผู้แก่ นอกจากนี้ ผู้ที่ประสงค์เข้าวงการการเมืองก็ต้องวางแผนไว้ล่วงหน้า โดยการสร้างระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นในฐานะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือแก่ชาวบ้านที่ได้รับความเดือดร้อน เช่น การให้กู้ยืมระบบ หรือ การเป็นผู้รับซื้อสินค้าจากชาวบ้านผู้ผลิต หรือ ผู้ที่มีอาชีพทนายความก็จะให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในกรณีที่ต้องติดต่อกับทางราชการหรือศาล เป็นต้น การวางฐานทางการเมืองจึงมีความสำคัญต่อผู้ที่เข้าสู่เวทีการเมืองท้องถิ่นและการใช้ระบบอุปถัมภ์ก็เป็นเครื่องมือทางการเมืองที่สำคัญในการเมืองท้องถิ่น

ประการที่สอง การแข่งขันในการเลือกตั้ง เริ่มจากการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งก็เป็นเรื่องที่น่าหนักใจสำหรับผู้ที่จะเข้าสู่เวทีการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น แต่สำหรับผู้ที่ได้วางฐานเสียงไว้ก่อนหน้าตาที่ไต่กล่าวแล้วในประการแรก หรืออยู่ในระบบเครือข่ายอุปถัมภ์ของผู้ที่มีอิทธิพลในท้องถิ่นก็ย่อมมีความได้เปรียบทางการเมือง

ประการที่สาม การดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อผู้สมัครสามารถชนะการเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แล้ว ก็สามารถใช้ทรัพยากรการบริหาร (ตำแหน่ง เงิน คน) ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นในการสร้างระบบอุปถัมภ์อย่างชอบธรรมได้ต่อเนื่อง เช่น การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนเป็นพิเศษแก่ชุมชนที่ให้การสนับสนุนตนเองในการเลือกตั้งท้องถิ่นหรือการแต่งตั้งผู้นำชุมชนที่เป็นผู้สนับสนุนตนเองหรือเป็นหัวคะแนนให้เป็นที่ปรึกษาหรือกรรมการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ การรับลูกหลานเครือญาติ หัวคะแนน เข้ามาทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ประการที่สี่ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน พบว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองในสังคมท้องถิ่นจะมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะสังคมเมืองและสังคมชนบท กล่าวคือ ในสังคมชนบทเป็นสังคมที่คนส่วนใหญ่มีการศึกษาน้อย ได้รับรับและเข้าใจข่าวสารในวงจำกัด และที่สำคัญมีความใกล้ชิดกันแบบญาติมิตร หรือมีความสนิทสนมกัน นำไปสู่ระบบการพึ่งพาอาศัยกันและกัน ทำให้เกิดผู้นำตามธรรมชาติขึ้น เป็นที่เคารพนับถือของคนในชุมชนท้องถิ่นนั้น ซึ่งผู้นำสามารถชี้นำความคิดเห็นของคนในสังคมแบบผู้มีบารมี และเป็นที่พึ่งพิงของคนในชุมชนได้ในฐานะผู้อุปถัมภ์ ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนก็อาจเป็นการมีส่วนร่วมแบบประดมพล หากได้รับการร้องขอจากผู้อุปถัมภ์ ซึ่งในสังคมของประเทศกำลังพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย จะพบว่ามิวัณธรรมทางการเมืองแบบ

ไพร่ฟ้าและแบบมีส่วนร่วมมากขึ้น โดยเฉพาะในท้องถิ่นปัจจัยด้านวัฒนธรรมทางการเมืองส่งผลทางการเมืองมากทางด้านกรมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคพลเมือง

## 2.6. แนวคิดผลประโยชน์ทับซ้อน

### 2.6.1 ความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อน<sup>54</sup>

จากพจนานุกรมภาษาอังกฤษ ให้ความหมายว่า ผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับพันธะทางสาธารณะ และในพจนานุกรมใหม่ของวัฒนธรรมการรู้หนังสือ ให้ความหมายว่า ผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นสถานการณ์ที่คนๆหนึ่งได้ทำการตัดสินใจในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยได้รับประโยชน์ส่วนตัวจากการตัดสินใจนั้นไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

Michael Mc Donald ได้ชี้ให้เห็นองค์ประกอบ 3 ประการในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน คือ

1. การมีผลประโยชน์ส่วนตัว โดยทั่วไปอยู่ในรูปของเงินหรืออาจเป็นอย่างอื่น เช่น ดอกเบี้ยหรือสิทธิประโยชน์กับคนในครอบครัว เป็นต้น
2. อำนาจหน้าที่ ที่จะต้องรับผิดชอบในฐานะมืออาชีพที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างดีต่อลูกค้านายจ้าง ฯลฯ อำนาจหน้าที่นี้ควรจะมาก่อนผลประโยชน์ส่วนตัว
3. การที่ผลประโยชน์ทับซ้อนแทรกแซงวิจรรย์ญาณมืออาชีพเหล่านั้น ลูกคาก็ดี นายจ้างก็ดีหวังว่ามีอาชีพเหล่านั้นจะเป็นอิสระและชัดเจน มีวิจรรย์ญาณไม่บิดเบือนไปแต่เขาไม่ทำอย่างนั้นจึงเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน

ซึ่งประเด็นที่อยู่ในข่ายผลประโยชน์ทับซ้อนมี 8 ประการ<sup>55</sup>

1. การรับสินบน เป็นการยอมรับเงินที่ผิดกฎหมายหรือยอมรับคุณค่าอื่นเพื่อแลกเปลี่ยนการกระทำตามหน้าที่โดยผู้รับมีเจตนายินยอมที่จะกระทำตาม ซึ่งอาจต้องเผชิญกับการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย นโยบายตลอดจนวิธีการปฏิบัติหน้าที่
2. การใช้อิทธิพลส่วนตัว เป็นการที่ผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐพยายามเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐเพื่อเอื้อประโยชน์แก่บุคคลภายนอก ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนหรือมีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ด้วย

<sup>54</sup> ปธาน สุวรรณมงคล, การเมืองท้องถิ่น: การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร. นนทบุรี : จตุพร ดีไซน์, 2554 หน้า68-86.

<sup>55</sup> ไพโรจน์ ภัทรนรากุล, 2552 อ้างถึงใน ปธาน สุวรรณมงคล, การเมืองท้องถิ่น: การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร. นนทบุรี : จตุพร ดีไซน์, 2554 หน้า 73-74



3. การใช้ข้อมูลลับ เจ้าหน้าที่มีส่วนรู้เห็นในข้อมูลลับของทางราชการ ได้ใช้ข้อมูลนั้นเพื่อประโยชน์ของตนเองไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ทางการเงินหรือประโยชน์อื่นใดก็ตาม เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการสร้างถนน ก็อาศัยข้อมูลดังกล่าวไปกว้านซื้อที่ดินที่ถนนจะตัดผ่านไว้แก๊งกำไร เป็นต้น

4. การดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวกับทางการเงิน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเงินจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ได้ประโยชน์เป็นการส่วนตัวจากเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบตัดสินใจหรือมีส่วนรู้เห็นในการตัดสินใจ

5. การรับของขวัญ การยอมรับของขวัญและความสะดวกสบายอาจส่งอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่ให้มีอคติต่อการปฏิบัติหน้าที่ได้เช่น การรับเลี้ยงอาหารอย่างดี การได้ที่ดินจัดสรรโดยไม่ต้องเสียเงิน เป็นต้น

6. การทำงานนอกเวลา การไปเป็นที่ปรึกษากับองค์กรหรือหน่วยงานอื่นอันอาจเป็นการขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ เช่น การเป็นที่ปรึกษาด้านภาษีให้กับหน่วยงานเอกชน ในขณะที่ตนเองเป็นเจ้าหน้าที่ด้านภาษีของหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

7. การที่อดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นตำแหน่งไปแล้ว ได้รับการจ้างให้ทำงานกับภาคเอกชน อันสืบเนื่องจากการที่บุคคลดังกล่าวเคยปฏิบัติหน้าที่ที่อาจเกี่ยวข้องโดยตรงหรือโดยอ้อมกับธุรกิจของบริษัทที่จ้าง ซึ่งอาจมีความรู้ ขั้นตอน วิธีการทำงาน หรือมีความคุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่ที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่

8. การเกี่ยวพันหาเครื่องญาติ เป็นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดๆ ตามที่เครื่องญาติต้องการโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่หรืออิทธิพลที่มีจากตำแหน่งไปกระทำการเพื่อประโยชน์ทางเครื่องญาติ เช่น การกระทำการเพื่อให้เครื่องญาติได้รับสัมปทานจากรัฐ เป็นต้น

นอกจากนี้ วิทยากร เชียงกุล<sup>56</sup> ได้เสนอรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันรวมทั้งผลประโยชน์ทับซ้อนในปัจจุบัน ดังนี้

1. การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เช่น การผูกขาด การให้สัมปทาน และการเรียกเก็บส่วนแบ่งอย่างผิดกฎหมาย โดยการสร้างการขาดแคลนเทียม เช่น ปัญหาการขาดแคลนน้ำตาล

2. เครพโตคราซี (Kleptocracy) เป็นการฉกฉวยทรัพย์สินของรัฐมาเป็นของครอบครัวและอาจกระทำโดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

3. การมีผลประโยชน์ทับซ้อน สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลได้ผลเสียส่วนตัว และผลดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการกระทำหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม

<sup>56</sup> วิทยากร เชียงกุล, <http://witayakornclub.Wordpress.com/2008/04/22corrupt/>. อ้างถึงในปาน สุวรรณมงคล, การเมืองท้องถิ่น: การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร. นนทบุรี : จตุพร ดีไซน์, 2554 หน้า 74-76.

4. การใช้สิทธิพลทางการเมืองหาผลประโยชน์จากตลาดหลักทรัพย์ (ปั่นราคาหุ้นตัวเอง)
5. ปกปิดการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง การปิดบังข้อมูลและให้การเท็จ เช่น การทุจริตกรณีลำไยและกล้วย่าง
6. การใช้นโยบาย กฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่างๆ อย่างมีอคติและลำเอียง เช่น กรณี CTX และการตรวจสอบคุณภาพข้าว
7. การใช้สิทธิพลทางการเมืองการค้า แสดงบทบาทเป็นนายหน้าหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนจากการค้าต่างตอบแทน การแลกเปลี่ยนสินค้าเกษตรกับประเทศคู่ค้า เช่น การแลกเปลี่ยนผลทางการเกษตรกับเครื่องบินรบของรัสเซีย
8. การใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางมิชอบ การปลอมแปลงเอกสาร การฉ้อฉล การใช้กองทุนของรัฐ ไปเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง เช่น การใช้ธนาคารของรัฐในโครงการประชานิยม
9. ไม่กระทำการตามหน้าที่แบบตรงไปตรงมา แต่ใช้สิทธิพรรคพวกแทนเช่น การจัดตั้งประมูล
10. การรับสินบน การขู่เชิญบังคับ และการให้สิ่งล่อใจ
11. การยอมรับของขวัญที่ไม่ถูกต้อง เช่น เช็คของขวัญมูลค่าสูงและสินบนมูลค่าสูง
12. ผู้บริหารประเทศทำตัวเป็นผู้อุปถัมภ์รายใหญ่ของประเทศ โดยการใช้นโยบายประชานิยม (นักการเมืองให้เงินทองหรือสิ่งของของรัฐ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการได้รับการสนับสนุนจากประชาชน)
13. ใช้อำนาจของตำรวจ ทหาร และข้าราชการในทางที่ผิด (ข่มขู่ คุกคาม และทำร้ายให้เกิดความเกรงกลัวในการชุมนุมประท้วงนโยบายรัฐบาล และในการเลือกตั้ง)
14. ทุจริตการเลือกตั้ง ทั้งการซื้อเสียงและการทุจริตด้วยวิธีการต่างๆ
15. บริจาคเพื่อช่วยเหลือการรณรงค์ที่ผิดกฎหมาย (การบริจาคให้แก่ักการเมืองและพรรคการเมืองรัฐบาล เพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการออกกฎหมายของรัฐบาล)

สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งของการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนมาจากการที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ขาดคุณธรรม จริยธรรม และความสำนึกรับผิดชอบในการใช้อำนาจ ทำให้ไปแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ ผลประโยชน์ทับซ้อนจึงนับเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงทั้งในทางการเมือง การบริหารระดับชาติและระดับท้องถิ่น และเอื้อกับการคอร์รัปชัน

การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย อาจกล่าวได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งหมายถึงการที่ผู้มีอำนาจและหน้าที่กำหนดนโยบาย ได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนเอื้อประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง โดยวิธีการกำหนดนโยบายที่มีจุดมุ่งหมายซ่อนเร้นที่จะแสวงหาผลประโยชน์จากนโยบายดังกล่าว และมอบหมายให้ฝ่ายประจำไปดำเนินการจัดทำโครงการเสนอขึ้นมาเพื่ออนุมัติ การคอร์รัปชันเชิงนโยบายจึงเป็นรูปแบบใหม่ของคอร์รัปชันที่มีจุดเริ่มต้นมาจากผู้กำหนดนโยบายโดย

ได้รับความร่วมมือ หรือ ตกอยู่ในสภาวะจำยอมจากฝ่ายประจำในการจัดทำโครงการให้เป็นไปตามนโยบาย และเป็นการคอร์รัปชันที่อาศัยความชอบธรรมทางกฎหมายเป็นเครื่องบังหน้าในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งเป็นการกระทำผิดที่ซ่อนเร้นแยบยลยากที่จะแยกแยะได้ว่า อะไรเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือประโยชน์สาธารณะ และอะไรเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือคอร์รัปชัน เพราะเป็นการกระทำที่เกิดจากผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หรือกล่าวให้ชัดคือ ฝ่ายการเมือง (นักการเมือง) ที่กำหนดนโยบายโดยมีจุดมุ่งหมายแฝงเร้นในเชิงผลประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้องไว้ภายใต้ต้นนโยบายสาธารณะ เช่น การที่ผู้บริหารท้องถิ่นมีนโยบายปรับปรุงเส้นทางคมนาคมในเขตพื้นที่ให้เป็นถนนคอนกรีตทั้งหมดซึ่งแพงกว่าถนนลาดยาง โดยให้เหตุผลว่า เพื่อความคงทนของถนนและความคุ้มค่า แต่ในความเป็นจริงคือ ต้องการทำให้งบประมาณในการก่อสร้างถนนมีจำนวนสูงขึ้น เพื่อบริษัทของพวกพ้องได้ประมูลและได้ผลประโยชน์ส่วนตัวเพิ่มมากขึ้นด้วย เป็นต้น

## 2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารงานของเทศบาลผ่านการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลและการใช้จ่ายงบประมาณ : ศึกษาเปรียบเทียบเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ซึ่งเป็นการศึกษาถึงกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาจึงได้ทำการทบทวนวรรณกรรมและรวบรวมงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อที่ทำการศึกษาไว้ ดังนี้

ตระกูล มีชัย<sup>57</sup> ได้รวบรวมรายงานการเมืองการปกครองไทยเรื่องการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทยซึ่งเป็นการรวบรวมรายงานเกี่ยวกับวิทยานิพนธ์ ภาคนิพนธ์ สารนิพนธ์ การศึกษาวิจัยระดับปริญญาโท ปริญญาเอก และ สถาบันทางวิชาการ ซึ่งมีวิทยานิพนธ์บางเรื่องที่มีเนื้อหาใกล้เคียงกับงานวิจัยที่ผู้ศึกษากำลังทำอยู่ ได้แก่ ผลงานวิจัยของพิเชษฐ สิษณรังษี เรื่อง แรงจูงใจในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้นำชุมชนไทย ศึกษากรณีผู้นำชุมชนในเขตอำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม จากงานวิจัยเรื่องนี้สามารถได้ว่าผู้นำชุมชนต้องการดำรงตำแหน่งเพราะหวังได้รับการยอมรับจากคนในชุมชนกับทางราชการ และต้องการมีเกียรติยศชื่อเสียง แม้ว่าจะได้รับค่าตอบแทนน้อย ส่วนหนึ่งก็ต้องการสร้างความเจริญให้ท้องถิ่น แต่โดยเนื้อแท้แล้ว ผู้นำชุมชนยังมีจิตใต้สำนึกที่ต้องการมีอำนาจโดยพิจารณาได้จากแบบสอบถามส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นใกล้เคียงนี้ แม้ในคำถามแรก ๆ ผู้ตอบจะให้

<sup>57</sup> ตระกูล มีชัย, รายงานฉบับสมบูรณ์การศึกษารวบรวมข้อมูลด้านการเมืองการปกครองไทยเรื่องการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทยส่วนที่หก วิทยานิพนธ์ ภาคนิพนธ์ สารนิพนธ์ การศึกษาวิจัยระดับปริญญาโท ปริญญาเอก และสถาบันทางวิชาการเสนอสถาบันพระปกเกล้า [ออนไลน์], เมษายน 2546. แหล่งที่มา

<http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf>.

คำตอบในลักษณะมีความหมายในเชิงบวก แต่เมื่อตอบคำถามหลัง ๆ จะแสดงให้เห็นว่าผู้นำชุมชนต้องการมีอำนาจด้วย ผู้นำเหล่านี้ไม่กล้าที่จะตอบตรง ๆ ว่าตนต้องการมีอำนาจ อาจเป็นเพราะเกรงภาพพจน์ของตนจะเสีย ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ผู้นำชุมชนเหล่านี้มีอำนาจถึง 2 ด้านใหญ่ ๆ คือ

1) อำนาจหน้าที่ที่ทางราชการมอบให้เป็นตัวแทนทางราชการในการปกครอง เป็นหูเป็นตาในท้องถิ่น

2) อำนาจที่มีผลมาจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว เป็นอำนาจทางอ้อม คือ ราษฎรเกรงกลัวและราชการเกรงใจ เนื่องจากผู้นำชุมชนสามารถโน้มน้าวให้ราษฎรในชุมชน มีความเห็นคล้อยตามได้ และทางราชการก็ให้เกียรติ เพราะถือว่าผู้นำชุมชนเป็นตัวแทนของราษฎรและราชการ

ในขณะที่ วัฒนา ชัยสวัสดิ์<sup>58</sup> ได้ทำการวิจัยเรื่อง การเมืองในกระบวนการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครเชียงใหม่ : กรณีศึกษาปีงบประมาณ พ.ศ.2535-2540 ในการศึกษาครั้งนี้ได้มีแนวคิดว่าการเมืองมากกว่าการใช้หลักการหรือทฤษฎี เนื่องจากมีการต่อรองและแสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณจะเป็นเรื่องของการเมืองมากกว่าการใช้หลักการที่เป็นไปตามความถูกต้อง โดยการศึกษาในเรื่องนี้ได้มีการตั้งสมมติฐานไว้ว่าฝ่ายการเมืองจะให้ความสำคัญกับงบประมาณ หรืองบประมาณมากกว่า การจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครเชียงใหม่ส่วนใหญ่จะเป็นการจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการใหม่ที่เสนอโดยฝ่ายการเมืองมากกว่า การนำโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนา มาดำเนินการ ความคิดเห็นที่แตกต่างกันในการจัดทำงบประมาณระหว่างฝ่ายการเมือง กับฝ่ายข้าราชการประจำของเทศบาลส่วนใหญ่เกิดจากโครงการที่ไม่ปรากฏในแผนพัฒนาเทศบาลโดยผลการศึกษาปรากฏ ดังนี้

1. ฝ่ายการเมืองจะให้ความสำคัญในการพัฒนาเมืองค่อนข้างน้อย แต่กลับแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก

2. ฝ่ายการเมืองมุ่งแต่การจัดทำโครงการทางด้านโครงสร้างพื้นฐานโดยไม่คำนึงถึงสิ่งอื่นที่อาจจะมีสำคัญมากกว่า

3. การจัดสรรงบประมาณลงในพื้นที่ยังไม่มีความเป็นธรรมขึ้นอยู่กับนักการเมืองที่มีอำนาจบารมีที่จะสามารถผลักดันงบประมาณลงในพื้นที่เขตการเลือกตั้งของตนเองได้

4. ฝ่ายการเมืองได้แสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณทั้งทางตรงและทางอ้อม

<sup>58</sup> วัฒนา ชัยสวัสดิ์, “การเมืองในกระบวนการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนครเชียงใหม่ : กรณีศึกษาปีงบประมาณ พ.ศ.2535-2540” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2541). อ้างจาก ตระกูล มีชัย, รายงานฉบับสมบูรณ์การศึกษา รวบรวมข้อมูลด้านการเมืองการปกครองไทยเรื่องการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทยส่วนที่หก วิทยานิพนธ์ ภาค นิพนธ์ สารนิพนธ์ การศึกษาวิจัยระดับปริญญาโท ปริญญาเอก และ สถาบันทางวิชาการเสนอสถาบันพระปกเกล้า

5. คุณภาพงานการก่อสร้างของเทศบาล ไม่มีมาตรฐาน
6. สมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ทำหน้าที่ตามบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการจัดทำงบประมาณ
7. ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกระบวนการจัดทำงบประมาณ เกิดจากสาเหตุดังนี้
  - 7.1 เกิดจากการแย่งชิงอำนาจ
  - 7.2 เกิดจากการแสวงหาผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม
  - 7.3 การจัดสรรงบประมาณที่ไม่ปฏิบัติตามหลักการและเหตุผลที่ถูกต้องตามกระบวนการการจัดทำงบประมาณที่มีประสิทธิภาพต้องมาจากการเมืองที่ดี

ผลงานวิจัยของ จรัส สุวรรณมาลา และคณะ<sup>59</sup> เรื่อง การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในระดับ อบต. ซึ่งเป็นบทความการวิจัยที่รวมอยู่ในหนังสือทางวิชาการ “ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย” ผลการวิจัยพบว่าการจัดทำแผนและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นมาเป็นเวลาร่วมทศวรรษ แต่วิถีคิดและการปฏิบัติกลับไม่ได้ไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์มากเท่าที่ควร การศึกษาในครั้งนี้ใช้กรณีตัวอย่างของ อบต. จำนวน 4 แห่งโดยคัดเลือก อบต. ที่เป็นกรณีศึกษาโดยครอบคลุมถึงชุมชนท้องถิ่นลักษณะต่างๆที่มีความแตกต่างกันในสภาพพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและสังคม ประกอบด้วยชุมชนชนบทกึ่งชนบทและชุมชนเมือง ซึ่งในกรณีศึกษา อบต. ทั้ง 4 แห่งนี้พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมักเกิดขึ้นผ่านการทำประชาคมหมู่บ้านเป็นหลัก ส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการทำแผนพัฒนาตำบลและการจัดสรรงบประมาณ การนำแผนงาน-โครงการไปปฏิบัติหรือการตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานมิได้เกิดขึ้นอย่างเข้มข้นมากนักและมักเป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ โดยทั่วไปประชาชนนิยมมีส่วนร่วมกิจกรรมสำคัญทางศาสนาหรืองานตามประเพณีที่ อบต. จัดขึ้นมากกว่าการเข้าร่วมกิจกรรมที่มีความหมายต่อการพัฒนาตำบลหรือต่อการจัดสรรทรัพยากรเพื่อท้องถิ่น ส่วนการประชุมประชาคมหมู่บ้าน ประชาชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมพัฒนาตำบลมักเป็นคนที่มีความคุ้นเคยกับคณะผู้บริหารและสมาชิกสภา อบต. มิได้มีตัวแทนของประชาชนกลุ่มต่างๆในพื้นที่มากเท่าที่ควร บรรยากาศการสื่อสารแลกเปลี่ยนความคิดเห็นมักเกิดในแนวดิ่งและเป็นการสื่อสารทางเดียว จากแกนนำชุมชนไปสู่ประชาชน เนื้อหาสาระของการประชุมมักหาข้อสรุปร่วมกันนอกรอบมาล่วงหน้าแล้ว ส่งผลให้ งบประมาณไม่สอดคล้องกันระหว่างปัญหาและความต้องการเร่งด่วนของประชาชนที่เกิดขึ้นต้นทางกับงบประมาณปลายทางที่ปรากฏในแผนชุมชนและแผนพัฒนาตำบลเช่น ประชาชน

<sup>59</sup> จรัส สุวรรณมาลา และวีรศักดิ์ เครือเทพ, ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554). หน้า 201-215.

ส่วนใหญ่ ในตำบลหนึ่งต้องการโครงการเพื่อการแก้ไขปัญหาเสพติด ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแต่ อบต. จัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆเหล่านี้เพียงแค่ร้อยละ 2 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้นจากการวิจัยสามารถกล่าวได้ว่า เสียงและความต้องการเร่งด่วนของประชาชนมักหล่นหายไปในช่วงกระบวนการจัดทำงบประมาณของ อบต. ทั้ง 4 แห่ง หรือถ้าหากเสียงและความต้องการของประชาชนผ่านเข้าไปถึงขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการงบประมาณแล้วนั้น ก็จะได้การจัดสรรงบประมาณให้ในสัดส่วนที่น้อยมาก นอกจากนั้น ชมพูนุท ทองสุโชติ ได้ทำการวิจัยเรื่อง การเมืองในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษา การกำหนดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรี และเทศบาลนครปากเกร็ด พบว่า กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรีเริ่มด้วยการทำประชาคมเมืองจากนั้นจึงเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ โดยในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร ส่วนเทศบาลนครปากเกร็ด เริ่มต้นด้วยการอบรมจัดทำแผน จากนั้นจึงเริ่มทำแผนชุมชนและประชาคมเมือง ส่วนขั้นตอนการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารเช่นกัน ส่วนบทบาทของสมาชิกสภาของทั้งสองเทศบาลในการกำหนดงบประมาณจะมีความเหมือนกันคือ สมาชิกสภาเทศบาลทั้งสองเทศบาลไม่มีการแสดงบทบาทของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่จะมีการจัดประชุมรอบเพื่อต่อรองงบประมาณ และในส่วน of กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของทั้งสองเทศบาลจะมีความแตกต่างกันในด้านของขั้นตอน แต่จะมีตัวแสดงหลักที่มีอำนาจในการตัดสินใจเหมือนกันคือ ฝ่ายบริหาร ซึ่งตรงกับสมมติฐานที่ได้วางไว้ คือ กระบวนการในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลทั้งสองจะอยู่ภายใต้การกำหนดของฝ่ายบริหารเทศบาล ส่วนสภาเทศบาลและประชาชนจะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายค่อนข้างน้อย และบทบาทของสภาเทศบาลในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายจะไม่มี ความแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลที่เราจะเห็นว่ากระบวนการกำหนดนโยบายจะสอดคล้องกับตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม เนื่องจากในความเป็นจริงฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะนายกเทศมนตรียังรับฟังเสียงประชาชนอยู่ในระดับหนึ่ง หรือการที่นายกเทศมนตรีพยายามจัดสรรงบประมาณในรูปแบบกระจายให้ทุกเขตเท่ากันหรือจะเป็นการโอนงบประมาณให้สภาของแต่ละเขตในภายหลัง ในประเด็นนี้ก็คือการพยายามประนีประนอมกับตัวแสดงที่เข้ามามีส่วนร่วม ทั้งนี้เนื่องจากนายกเทศมนตรีสามารถรักษาตำแหน่งทางการเมืองไว้ได้ก็เพราะกลุ่มหรือตัวแสดงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการชุมชน สมาชิกสภาเทศบาล ฯลฯ ด้วยเหตุนี้การกำหนดนโยบายจึงเป็นไปตามแนวคิดดุลยภาพระหว่างกลุ่มแบบไทย กล่าวคือ กลุ่มมิได้มีพลังมากพอที่จะต่อสู้เพียงแต่ฝ่ายการเมืองจำเป็นต้องสร้างระบบการเมืองที่มีบรรยากาศของการต่อรองให้เกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อความชอบธรรมและเพื่อเสถียรภาพในการดำรงและรักษาตำแหน่งในทางการเมือง ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า การกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่นในระดับเทศบาลนครเป็นไปตามตัวแบบดุลยภาพแบบไทย ที่มีการประนีประนอมระหว่างกันเพื่อป้องกันความขัดแย้งที่จะมีต่อกันอันจะก่อให้เกิดปัญหาต่อกันได้ ซึ่ง

สอดคล้องกับผลงานวิจัยของ สมคิด เพชรประเสริฐ<sup>60</sup> เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผนและจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีผลอย่างชัดเจนต่อความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของ อบต. และต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่น จากข้อมูลที่ อบต. ได้ดำเนินการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนใน อบต.บางพระ เทศบาลนครขอนแก่น และเทศบาลเมืองท่าข้าม ผลการสำรวจความคิดเห็นที่ได้รับ ล้วนเป็นที่ผลคะแนนอยู่ในระดับดีมาก สอดคล้องกับหลักการที่ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในกระบวนการงบประมาณและการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นส่งผลอย่างชัดเจนต่อคุณภาพของบริการสาธารณะของท้องถิ่นแห่งนั้น ๆ ประชาชนไม่เพียงแต่จะสนใจเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการแสดงความคิดเห็นของตนเองเท่านั้น ในเวลาเดียวกันประชาชนยังคอยตรวจสอบการดำเนินโครงการต่าง ๆ และคอยสะท้อนกลับข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ อีกด้วย คนในชุมชนจะร่วมกันตรวจสอบ ฝึมอง และแสดงความคิดเห็น เช่น แสดงความพอใจหรือไม่พอใจเกี่ยวกับผลการดำเนินการกิจการสาธารณะของชุมชน มีการผลักดันให้มีการปรับปรุงและแก้ไขข้อบกพร่อง เพื่อให้กิจการสาธารณะของชุมชนมีความยั่งยืน และเป็นประโยชน์สูงสุดต่อชุมชนในระยะยาว นอกจากนี้ ผลสำเร็จจากความร่วมมือในการจ่ายภาษีของประชาชนยังปรากฏชัดเจนว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีผลต่อการกระตุ้นการมีจิตสำนึกในการเสียภาษีของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง เนื่องจากประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นของตนเองและมีความไว้วางใจต่อ อบต. ในเรื่องการจัดทำงบประมาณที่มาจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงและสามารถบริหารงบประมาณที่จัดเก็บจากภาษีของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ อัครพันธ์ พูลศิริ<sup>61</sup> ได้ทำการวิจัยเรื่อง วัฒนธรรมทางการเมืองกับประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเปรียบเทียบ อบต.บ้านมะเกลือ อ.เมือง และ อบต.หนองโพ อ.ตาคลี จ.นครสวรรค์ อันเป็นการศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลว่า องค์การบริหารส่วนตำบลที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมในกิจกรรมและการมีส่วนร่วมในการบริหารแผนงานของ อบต. ว่าเมื่อประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมแล้ว การให้บริการของ อบต. จะมีประสิทธิภาพมากขึ้นหรือไม่อย่างไร ซึ่ง

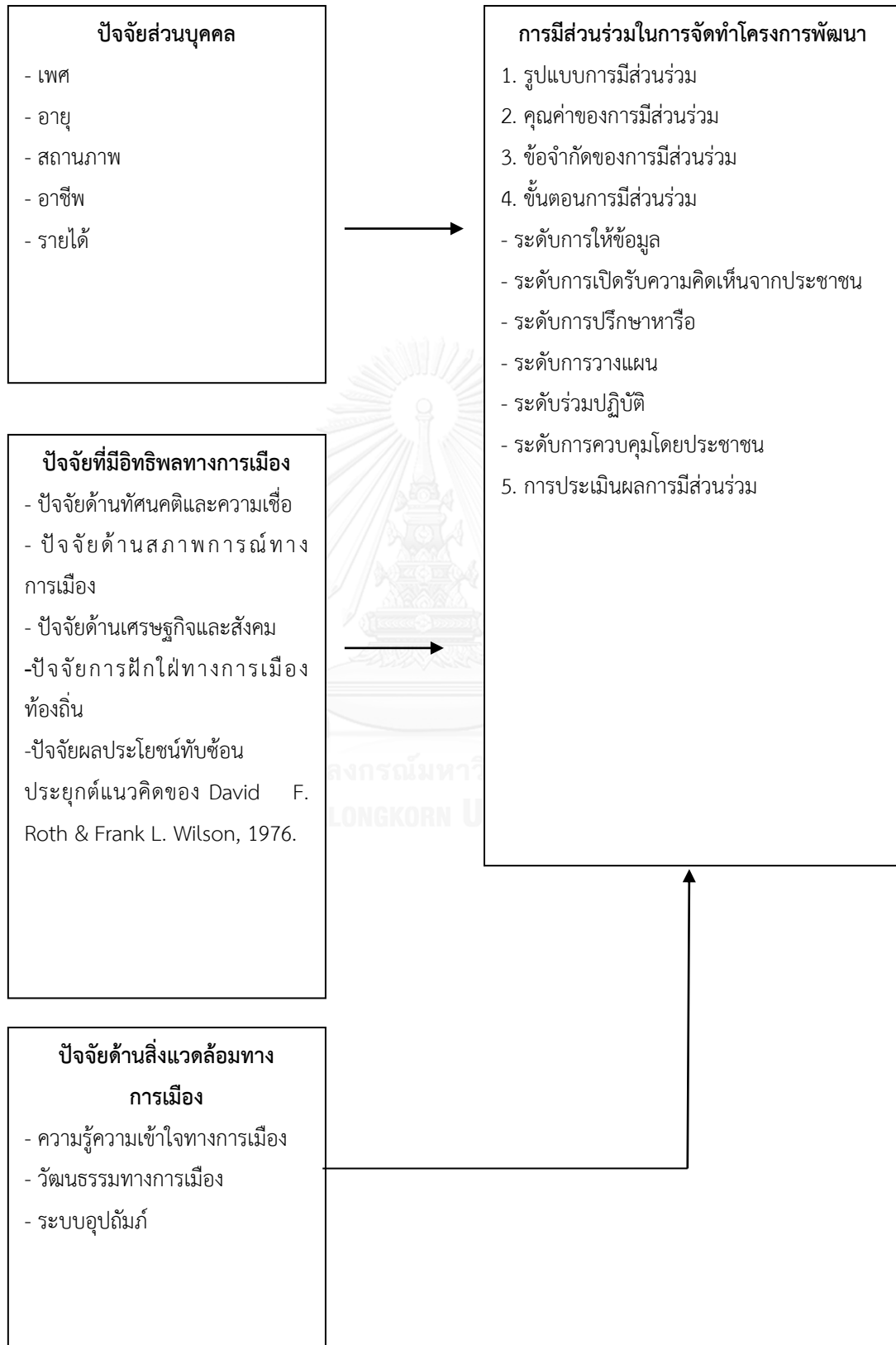
<sup>60</sup> สมคิด เพชรประเสริฐ, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผนและจัดทำงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548). หน้า 151 – 152.

<sup>61</sup> อัครพันธ์ พูลศิริ, “วัฒนธรรมทางการเมืองกับประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษาเปรียบเทียบ อบต. บ้านมะเกลือ อ.เมือง และ อบต.หนองโพ อ.ตาคลี จ.นครสวรรค์” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541). หน้าบทคัดย่อ.

ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบระหว่าง อบต.บ้านมะเกลือ อ.เมือง และ อบต.หนองโพ อ.ตากลี จ. นครสวรรค์ เพื่อให้เห็นถึงความแตกต่างและควมมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ซึ่งผลการศึกษา พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมะเกลือ ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้ง 3 ส่วน มากกว่า องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโพ ส่วนในด้านของการให้บริการสาธารณะ องค์การบริหารส่วนตำบลมะเกลือจะมีประสิทธิภาพในการให้บริการมากกว่า องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโพ เนื่องจากการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านมะเกลือจะทำให้เกิดการตรวจสอบและลดการผูกขาดอำนาจในการบริหารงานของผู้นำชุมชน รวมทั้งการกำหนดปัญหา เพื่อการวางแผนในการพัฒนาตำบลจากประชาชนจะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ในขณะที่การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโพ การมีส่วนร่วมของประชาชนมีจำนวนน้อย เนื่องจากสภาพพื้นที่ของตำบลหนองโพเป็นแบบกระจายตัว ทำให้การติดต่อสื่อสารและการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหมู่บ้านและ อบต. เป็นไปอย่างยากลำบากจึงทำให้การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนทำได้ยากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ประชาชนขาดการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของ อบต. ทำให้การบริหารงานและการให้บริการสาธารณะไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร



## รูปภาพ 6 กรอบการศึกษาวิจัย



## บทที่ 3

### สภาพทั่วไปของเทศบาลเมืองเพชรบุรี และเทศบาลเมืองชะอำ

ในบทนี้จะกล่าวถึง การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลเมืองเพชรบุรี และเทศบาลเมืองชะอำ รวมถึงสภาพชุมชน ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันโดยสังเขป และกลุ่มประชาชน สภาพทางการเมือง กลุ่มการเมือง ที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำโครงการพัฒนา เทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลเมืองชะอำ

#### 3.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

การที่ท้องถิ่นจะพัฒนาไปในทิศทางใด จำเป็นต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์หรือภาพในอนาคต และแปลงมาสู่การปฏิบัติ ดังนั้นระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสาน แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 จึงได้กำหนดประเภทของแผนพัฒนาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 2 ประเภทคือ

1. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นแผนพัฒนายาว
2. แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนพัฒนาแบบหมุนเวียน (Rolling Plan) ที่ต้องมีการทบทวนและ จัดทำทุกปีซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับ การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 บัญญัติให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและการปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และองค์การ บริหารส่วนจังหวัดซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองแล้วยังมี อำนาจหน้าที่ในกาประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดอีกด้วย

เนื่องจากการวางแผนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย ปกครองการบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ที่ กฎหมายกำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น และ การดำเนินตามแผน ความเป็นอิสระนั้นไม่ได้หมายถึงความเป็นอิสระในฐานะเป็น “รัฐอิสระ” แต่เป็น

การมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะบางส่วนให้และยังต้องอยู่ในการกำกับดูแลหรือตรวจสอบ โดยรัฐบาลและประชาคมอีกด้วย<sup>62</sup>

### ประเภทของแผนพัฒนาท้องถิ่น

จากระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กำหนดประเภทของแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ 2 ประเภท ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

“แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา” หมายความว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาอำเภอ

“แผนพัฒนาสามปี” หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียด แผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี โดยการจัดทำแผนพัฒนาสามปี จะมีความเชื่อมโยงกับการจัดทำงบประมาณประจำปีอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการจัดทำงบประมาณในระบบมุ่งเน้นผลงาน

### องค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ได้กำหนดองค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ สรุปได้ดังนี้

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น<sup>63</sup> เป็นองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดแนวทางการพัฒนาของจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ การผังเมือง ตลอดจนให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น
2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น<sup>64</sup> เป็นองค์กรที่มีหน้าที่จัดทำร่างแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด

<sup>62</sup> ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น. คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี แผนปฏิบัติและการติดตามประเมินผล. สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, หน้า 15-17.

<sup>63</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 , ข้อ 7, 10 และ 13

3. คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น<sup>65</sup> เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดกรอบ ทิศทาง แนวทาง รวมทั้งประสานการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาจังหวัด อำเภอ ตรวจสอบวิเคราะห์และประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด และให้ความเห็นชอบร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หรือ แผนพัฒนา สามปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด รวบรวมข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อ ประโยชน์ในการประสานแผน

คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น อาจมอบอำนาจในการให้ความเห็นชอบ ร่าง แผนพัฒนาฯ ให้คณะอนุกรรมการประสานแผนระดับอำเภอ เพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนได้ภายใต้การ กำหนดกรอบนโยบาย แนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการประสานแผนกำหนด

สำหรับองค์ประกอบขององค์กรในการจัดทำและประสานแผนพัฒนา (ยกเว้นคณะกรรมการ สนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา) จะมีลักษณะ “ไตรภาคี” โดยมีองค์ประกอบจาก ตัวแทนขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนของราชการบริหารส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจ และตัวแทนจากภาค ประชาชนในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการประสานงานและบูรณาการรวมทั้งสร้าง กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548<sup>66</sup>

ข้อ 7. องค์กรจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

- (1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น
- (2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ข้อ 8. ให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย

- (1) ผู้บริหารท้องถิ่น ประธานกรรมการ
- (2) รองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทุกคน กรรมการ
- (3) สมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน กรรมการ
- (4) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน กรรมการ

<sup>64</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 , ข้อ 8, 11 และ 4

<sup>65</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 , ข้อ 18

<sup>66</sup> ชมพูนุท ทองสุโขติ. การเมืองในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษา การกำหนดงบประมาณรายจ่าย ของเทศบาลเมืองนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ด. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการ ปกครอง ภาควิชาปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555 หน้า 59-60.

- (5) ผู้แทนภาคราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน กรรมการ
- (6) ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือก จำนวนไม่น้อยกว่า สามคน แต่ไม่เกิน 6 คน กรรมการ
- (7) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการและเลขานุการ
- (8) หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน ผู้ช่วยเลขานุการ กรรมการตามข้อ 8 (3) (4) (5) และ (6) ให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีและอาจได้รับการคัดเลือกอีกได้

ข้อ 9. ให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นประกอบด้วย

- (1) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประธานกรรมการ
- (2) หัวหน้าส่วนการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการ
- (3) ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวน สามคน กรรมการ
- (4) หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน กรรมการและเลขานุการ
- (5) เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนหรือ พนักงานส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย ผู้ช่วยเลขานุการกรรมการตามข้อ 9 (3) ให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีและอาจได้รับการคัดเลือกอีกได้

#### แนวคิดในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

จากแนวคิดในการวางแผน และหลักการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นในเชิงยุทธศาสตร์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีแนวคิดในการจัดทำและประสานแผนพัฒนาอย่างน้อย 4 แนวคิด ดังนี้

แนวคิดที่ 1 กระบวนการแก้ไขปัญหา

เริ่มด้วยการตอบคำถามอย่างเป็นขั้นตอนดังนี้

- ปัญหาคืออะไร
- ปัญหามีสาเหตุมาจากอะไร
- จุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาคืออะไร
- วิธีการหรือแนวทางแก้ปัญหาคืออะไร

ในการตอบปัญหาที่สี่ ต้องใช้ความสามารถในการคาดการณ์และความรู้ทางวิชาการทั้งที่เป็นทฤษฎีและปฏิกษจากผู้รู้ ผู้มีประสบการณ์

แนวคิดที่ 2 กระบวนการและเนื้อหาของวิธีการ

แนวคิดนี้จะเกี่ยวข้องกับการกำหนดโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และมุ่งสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ โดยที่จะต้องตอบคำถามทั้ง 8 คำถามคือ

- จะทำไปทำไม
- จะทำอะไร
- จะทำที่ไหน
- จะทำเมื่อไร
- จะทำโดยใคร
- จะทำเพื่อใคร
- จะทำอย่างไร
- จะใช้จ่ายเท่าไร

### แนวคิดที่ 3 ความคิดสร้างสรรค์

เป็นการมองอนาคตที่ต้องอาศัยความรู้ที่เกิดจาก

- สัญชาตญาณ หรือ การเรียนรู้จากประสบการณ์
- องค์กรแห่งการเรียนรู้ หรือ เรียนจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น
- เรียนรู้จากผู้อื่น โดยอาจศึกษาเปรียบเทียบจากบทเรียนแห่งความสำเร็จ (Benchmark) ของหน่วยงานอื่น รวมทั้งการศีกษาองค์ความรู้ งานวิจัยต่างๆ
- การวิเคราะห์สถานการณ์ ซึ่งเป็นการประเมินสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก

### แนวคิดที่ 4 การตัดสินใจ

ต้องตัดสินใจด้วยการวิเคราะห์ข้อมูล และผสมผสานหลักการตัดสินใจแบบมีเหตุผล (Rationalism) กับหลักการตัดสินใจแบบเพิ่มขึ้น (Incrementalism) แต่ทั้งนี้ต้องมุ่งการบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาและประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

### การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่น

การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นกระบวนการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดสภาพการณ์ที่ต้องการบรรลุและแนวทางในการบรรลุบนพื้นฐานของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบคอบและเป็นระบบ ทั้งนี้ จะต้องสอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น และปัญหา/ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นด้วย

การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นแผนที่มุ่งไปสู่สภาพการณ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต เป็นกรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มุ่งไปสู่สภาพการณ์อันพึงประสงค์ได้อย่างเท่าทันการเปลี่ยนแปลง โดยสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจึงเป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องกำหนดถึงสภาพการณ์ที่ต้องการจะบรรลุและแนวทางในการที่จะทำให้บรรลุถึงสภาพการณ์นั้น

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ดีจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้ เพื่อให้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

### ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

#### ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 กำหนดให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นไว้ แต่ไม่ได้กำหนดหัวระยะเวลาของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาว่าเป็นแผนระยะกี่ปี ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถที่จะพิจารณาว่าจะทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของตนสำหรับหัวระยะเวลาเท่าใด ขึ้นอยู่กับแนวคิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าคิดไปข้างหน้า (Forward Thinking) ไปในอนาคตยาวนานเพียงใด ประกอบกับข้อมูล ปัญหาที่ต้องการแก้ไข ทั้งนี้ อาจกำหนดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีระยะเวลาครอบคลุมช่วงละ 5 ปี เพื่อใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรอบนโยบายก็ได้

ในขั้นตอนนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จะต้องพบผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ ความสำคัญ แนวทางและขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แล้วจัดทำโครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอผ่านปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติในโครงการดังกล่าว แล้วแจ้งผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบเพื่อดำเนินการตามห้วงเวลาและขั้นตอนที่กำหนดต่อไป

ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบหมายให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกจัดทำหรือร่วมจัดทำวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น ขอให้กำหนดไว้ในโครงการดังกล่าวด้วยเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการต่อไป

## ขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ

### 1. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลข่าวสารให้ครบถ้วน ทันสมัย ซึ่งได้แก่ ข้อมูลเบื้องต้นในด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ โดยข้อมูลควรแสดงแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไป แสดงค่าเฉลี่ย ร้อยละ และการวิเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนการให้ความเห็น ซึ่งข้อมูลที่ควรจัดทำได้แก่ ข้อมูลประชากร อาชีพและรายได้ สุขภาพ การศึกษา ทรัพยากร การคมนาคมขนส่ง การพาณิชย์ การลงทุน อุตสาหกรรม และข้อมูลงบประมาณ เป็นต้น

### 2. การรวบรวมปัญหาสำคัญของท้องถิ่น

ข้อมูลปัญหาสำคัญของท้องถิ่นจะช่วยในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหา ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรรวบรวมปัญหาที่สำคัญไว้ และนำแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งองค์กรสหประชาชาติได้ให้หลักคิดว่าด้วย การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา” โดยใช้วิธีการ Rating Scales ซึ่งมีเกณฑ์ที่จะใช้สำหรับการจัดลำดับความสำคัญ รวม 5 เกณฑ์ ประกอบด้วย

- ขนาดของกลุ่มคนที่ได้รับประโยชน์
- ความร้ายแรงและเร่งด่วนของปัญหา
- ความเสียหายที่เกิดขึ้นในอนาคต
- การยอมรับร่วมกันของชุมชน
- ความเป็นไปได้ในการแก้ปัญหา/การดำเนินการ

## ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานการณ์การพัฒนาของท้องถิ่นในปัจจุบัน



เป็นการประเมินวิเคราะห์ถึงโอกาส ภาวะคุกคามหรือข้อจำกัด อันเป็นสภาวะแวดล้อมภายนอกที่มีผลต่อการพัฒนาด้านต่างๆ ของท้องถิ่น รวมทั้งการวิเคราะห์ จุดอ่อน จุดแข็งของท้องถิ่น อันเป็นสภาวะแวดล้อมภายในท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดเป็นการประเมินสถานการณ์ภาพของท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยเป็นการตอบคำถามว่า “ปัจจุบันท้องถิ่นมีสถานการณ์ภาพการพัฒนาอยู่จุดไหน” สำหรับใช้เป็นประโยชน์ในการกำหนดการดำเนินงานในอนาคตต่อไป

#### ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจหลักการพัฒนาท้องถิ่น

##### 1. การกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น

การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ที่รับผิดชอบดำเนินการควรจะต้องหาข้อมูลทั่วไป และปัญหาสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับจากขั้นตอนที่ผ่านมา นำเสนอที่ประชุมจากนั้นจึงตั้งประเด็นคำถามเพื่อให้ที่ประชุมร่วมกันหาคำตอบในประเด็นต่างๆ ดังนี้

- หลักการหรือความเชื่อที่ท้องถิ่นยึดถือกันมาตั้งแต่อดีต
- ขอบข่าย/แนวทางการดำเนินงานในช่วงปัจจุบันและในอนาคตที่องค์กรจะดำเนินการ
- ความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการให้สำเร็จ

##### 2. การกำหนดภารกิจหลัก (Mission)

เป็นการกำหนดสิ่งที่ท้องถิ่นจะต้องทำ โดยจะเกิดขึ้นหลังจากที่ทราบแล้วว่าท้องถิ่นต้องการอะไร เป็นอะไรในอนาคต และจะเป็นไปได้เมื่อผลการวิเคราะห์ศักยภาพและการประเมินสถานการณ์ภาพการพัฒนาท้องถิ่นในปัจจุบันปรากฏ ผนวกกับประวัติศาสตร์ของท้องถิ่นและความต้องการ/ความคาดหวังของทุกฝ่ายในท้องถิ่น

#### ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นการกำหนดขอบเขตหรือประเภทของกิจกรรมที่ควรค่าแก่การดำเนินการทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และองค์กร ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้จะสนับสนุนหรือนำไปสู่การบรรลุภารกิจหลักและวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ ซึ่งความยั่งยืนจะเกิดขึ้นได้เพียงใดขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยงานในการสร้างเสริมปัจจัยดังต่อไปนี้ให้เกิดขึ้นในกระบวนการพัฒนา

##### 1. การสร้างคุณภาพอย่างรอบด้าน (Holistic Balance)

หมายความว่า การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาต้องคำนึงถึงขอบเขตของกิจกรรมที่จะส่งเสริมให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาวัตถุกับจิตใจและการพัฒนาภาคการผลิตกับภาคเกษตรกรรมกับการค้า หลักคิดสำคัญที่ใช้พิจารณาว่า สภาวะใดคือสภาวะที่ได้ดุล ก็คือการพิจารณา “ผลกระทบ” สภาวะที่ได้ดุลนั้นคือ สภาวะที่การเจริญเติบโตของส่วนราชการไม่ไปบั่นทอนความเจริญเติบโตของส่วนที่เหลือ

## 2. คุณภาพชีวิต

หมายความว่า ในการกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนานั้น ต้องคำนึงถึงกิจกรรมที่จำเป็นต่อการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนด้วย ซึ่งอาจแบ่งคุณภาพชีวิตออกเป็น 2 ระดับ ในระดับแรก คือ คุณภาพชีวิตที่จำเป็นต้องความอยู่รอดขั้นพื้นฐานของประชาชน และในระดับที่สองคือ คุณภาพชีวิตที่จำเป็นต่อการยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น

## 3. การอนุรักษ์ควบคู่กับการใช้ประโยชน์ (Conservation with Utilization)

ในการกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนานั้น ต้องคำนึงถึงกิจกรรมที่มุ่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กับการกำหนดกิจกรรมอันชาญฉลาดที่จะใช้ประโยชน์จากธรรมชาติในการพัฒนาเศรษฐกิจด้วย การอนุรักษ์จะเกิดขึ้นควบคู่กับการใช้ประโยชน์สูงสุดเมื่ออัตราการทดแทนสอดคล้องกับอัตราการใช้เสมอ นอกจากนี้หากสามารถกำหนดกิจกรรมที่เกื้อหนุนต่อการนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) หรือ การหาวัสดุอื่นที่มีต้นทุนต่ำกว่า โดยใช้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพกว่า

## 4. การพึ่งพาตนเอง (Self-Dependency)

จุดเน้นของหลักการข้อนี้ก็คือ การลดสัดส่วนรายได้ที่ต้องพึ่งภายนอกให้น้อยลง เช่น การหันกลับมาแสวงหารายได้จากสินค้าหัตถกรรมที่ถือเป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่น ซึ่งสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นเอง อีกทั้งสินค้านั้นก็ยังมีโอกาสทางการตลาดภายในประเทศอยู่อย่างเพียงพอ หากสามารถส่งสินค้าไปขายต่างประเทศได้ก็ถือเป็นรายได้เสริมอีกทางหนึ่ง ดังนั้นการพึ่งตนเองจึงมิได้หมายความว่าถึงสัดส่วนของรายได้เท่านั้น แต่รวมไปถึงกิจกรรมที่จะเอื้ออำนวยให้ชาวบ้านสามารถใช้กระบวนการผลิตเพื่อหล่อเลี้ยงชีวิตและนำมาซึ่งรายได้ของตนเอง โดยใช้ทรัพยากรและเทคโนโลยีที่ชุมชนมีอยู่แล้วและเป็นเจ้าของด้วย

## 5. คำนึงถึงลูกหลาน (Next Generation)

การพัฒนาที่ยั่งยืนคือ การพัฒนาที่มีได้คำนึงถึงแต่เพียงความเจริญที่เกิดขึ้นแก่คนปัจจุบันเท่านั้น แต่จะคำนึงถึงด้วยว่าความเจริญนั้นจะส่งผลเสียต่อคนรุ่นต่อไปหรือไม่ หากส่งผลเสียก็จะหลีกเลี่ยงไม่ดำเนินการในส่วนนั้นโดยเด็ดขาด

ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาท้องถิ่น

เป็นการกำหนดผลสำเร็จที่ต้องการโดยดำเนินการหลังจากที่ทราบภารกิจหลักที่ท้องถิ่นจะต้องทำแล้วการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์จะต้องกำหนดวัตถุประสงค์หรือทิศทางโดยรวมของท้องถิ่นเพื่อนำท้องถิ่นไปให้บรรลุความต้องการที่จะเป็นในอนาคต ทั้งนี้วัตถุประสงค์เฉพาะส่วน/เฉพาะเรื่องต่างๆ ภายในท้องถิ่น เช่น เรื่องการเกษตร การท่องเที่ยว การคมนาคมขนส่ง เป็นต้น จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของวัตถุประสงค์โดยรวมของท้องถิ่น ที่จะนำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายตามที่กำหนดโดยภารกิจหลักของท้องถิ่น ในขั้นตอนของการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนานี้ การกำหนดวัตถุประสงค์จะเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์โดยรวมของการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งอาจแบ่งขั้นตอนการกำหนดวัตถุประสงค์ออกได้ 3 ขั้นตอน คือ

ขั้นที่ 1 การวิเคราะห์ความต้องการ (Need) / ปัญหา (Problem) / ข้อจำกัด (Constraint) ศักยภาพ (Potential) หรือเรียกอย่างง่าย ๆ ว่า “การวิเคราะห์ NPCP”

การวิเคราะห์ N หรือความต้องการ จะทำให้การกำหนดวัตถุประสงค์มุ่งที่จะจัดการกับสภาพที่บั่นทอนจุดมุ่งหมายหรือประเด็นการพัฒนาที่กำหนดไว้

การวิเคราะห์ P หรือ ปัญหา จะทำให้การกำหนดวัตถุประสงค์ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและกลุ่มผู้เกี่ยวข้องมากขึ้น

การวิเคราะห์ C หรือข้อจำกัด จะทำให้ประเมินได้ว่าขอบเขตของวัตถุประสงค์ควรเป็นไปสักเพียงใด

การวิเคราะห์ P หรือ ศักยภาพ เพื่อให้ทราบว่า มีทรัพยากรหรือปัจจัยใดที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการกับประเด็นเพื่อการพัฒนาบ้าง ทำให้สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเสริมสร้าง

ขั้นที่ 2 การนำปัญหาวิเคราะห์ (Problem Analysis)

จากขั้นตอนแรก เมื่อทำการสำรวจและค้นหาปัญหาต่าง ๆ มาได้จำนวนหนึ่งแล้ว ก็จะนำเอาปัญหาเหล่านั้นมาวิเคราะห์เพื่อค้นหาสาเหตุและความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับจุดมุ่งหมายหรือประเด็นการพัฒนา ทั้งนี้ ก็เพราะในการกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาอาจมีจุดมุ่งเพื่อการแก้ไขปัญหาหนึ่ง ย่อมหมายถึงการจัดการกับสาเหตุ

ขั้นที่ 3 ทบทวนนโยบายที่มีอยู่ตลอดจนกำหนดวัตถุประสงค์

ในขั้นตอนนี้ จะทบทวนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับจุดมุ่งหมายการพัฒนา เนื่องจากนโยบายถูกกำหนดโดยผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นทิศทางการทำงาน การทบทวนนโยบายจะทำให้สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ได้สอดคล้องกับแนวคิดของผู้บริหารท้องถิ่นมากขึ้น

ขั้นตอนที่ 7 การกำหนดและการบูรณาการแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น

เมื่อได้ดำเนินการกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจหลัก วัตถุประสงค์โดยอาศัยพื้นฐานการวิเคราะห์ SWOT แล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือ การกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง แนวคิดหรือวิธีการที่แยกค่ายันบ่งบอกถึงลักษณะการเคลื่อนไหวขององค์กรว่าจะก้าวไปสู่เป้าหมายที่ต้องการในอนาคตได้อย่างไร ดังนั้น แนวทางการพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นกรอบชี้แนะหรือส่วนหัวกระบวนของชุดแผนงาน ซึ่งเป็นการกำหนดวิธีการหรือขั้นตอนที่ท้องถิ่นเลือกที่จะปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ ทั้งวัตถุประสงค์รวมและวัตถุประสงค์เฉพาะส่วน โดยหลังจากที่ได้แนวทางการพัฒนาท้องถิ่นแล้ว จะต้องนำแนวทางที่ได้ทั้งหมดมาทำการบูรณาการเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน การบูรณาการแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นจะทำให้ได้ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นด้านต่างๆ ที่สมบูรณ์

#### ขั้นตอนที่ 8 การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น

เป็นการกำหนดปริมาณหรือจำนวนสิ่งที่ต้องการให้บรรลุในแต่ละแนวทางการพัฒนาภายในเวลาที่กำหนด จึงมีความเฉพาะเจาะจงในผลที่คาดว่าจะได้รับในเชิงปริมาณตามช่วงเวลาต่างๆ ของกระบวนการดำเนินงาน

เป้าหมายที่ดีควรมีองค์ประกอบ ดังนี้

1. เจ็อนเวลา ควรระบุว่าต้องทำอะไรให้บรรลุผลเมื่อไร
2. ปริมาณ ที่ต้องการจะเกิดขึ้นในจำนวนเท่าไร
3. คุณภาพ เป็นสภาพที่พึงปรารถนา
4. สถานที่ เป็นการระบุถึงเขตพื้นที่ครอบคลุมที่ต้องการ
5. มีความเป็นไปได้ในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จริง
6. ควรเป็นข้อความที่แสดงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นภายหลังโครงการสิ้นสุด
7. กรณีที่มีเป้าหมายมากกว่าหนึ่งเป้าหมาย ควรจัดลำดับความสำคัญหรือความเร่งด่วนไว้ เพื่อให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วน

#### ขั้นตอนที่ 9 การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

คณะกรรมการสนับสนุนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นจะนำผลที่ได้จากขั้นตอนที่ 1-8 มาจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเค้าโครงที่กำหนด จากนั้นจะนำร่างแผนฯ เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น เสนอคณะอนุกรรมการพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ (ในกรณีขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ให้นำเสนอต่อคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น)

คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ จะทำหน้าที่ ตรวจสอบ วิเคราะห์และประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอ ทั้งนี้ เพื่อให้มีการ ประสานและบูรณาการกันในมิติของพื้นที่และมิติทางด้านอำนาจหน้าที่ โดยจะพิจารณาระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่นในพื้นที่ ด้วย จากนั้น คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอจะจัดทำความคิดเห็นเพื่อ ประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ แล้วนำเสนอคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อพิจารณาให้ ความเห็นชอบต่อไป

ในกรณีที่ คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นได้มอบอำนาจในการพิจารณา ให้ความเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาให้คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการฯ จะพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาล และองค์กร บริหารส่วนตำบลเสนอแล้วส่งคืนให้ผู้บริหารท้องถิ่น ในกรณีที่คณะกรรมการประสานแผนพัฒนา ท้องถิ่น หรือคณะกรรมการฯ ในกรณีที่ได้รับมอบอำนาจ ไม่เห็นชอบกับร่างพัฒนาฯ ให้จัดทำ คำชี้แจง แสดงความคิดเห็นและเหตุผลในประเด็นที่ไม่ชอบประกอบร่างพัฒนาส่งคืนให้ผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำเสนอสภาท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติ แล้วผู้บริหารท้องถิ่นจะ ประกาศใช้

ในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นกับสภาท้องถิ่นมีความเห็นขัดแย้งกันและสภาท้องถิ่นไม่ อนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จะต้องสร้างแผนฯ พร้อมเหตุผลของแต่ละฝ่ายให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นผู้วินิจฉัย ความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นที่สุด ในกรณีของเทศบาลหรือ องค์กรบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้นายอำเภอพิจารณาได้

ในการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัดจะพิจารณาร่างแผนของผู้บริหารท้องถิ่นและ เหตุผลของสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยต้องยึดถือความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะไม่ก้าวล่วงไปปรับปรุงหรือกำหนดสิ่งใดนอกเหนือจากความเห็นที่ เสนอจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จะเป็นผู้พิจารณาถึงเหตุผลที่ถูกต้องและประโยชน์สาธารณะ ที่จะได้รับ ในการดำเนินการ ผู้ว่าราชการจังหวัดควรแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาพิจารณา โดยมีผู้แทน ที่มาจากฝ่ายต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างแผนอย่างเป็นกลางและมีประสิทธิภาพ

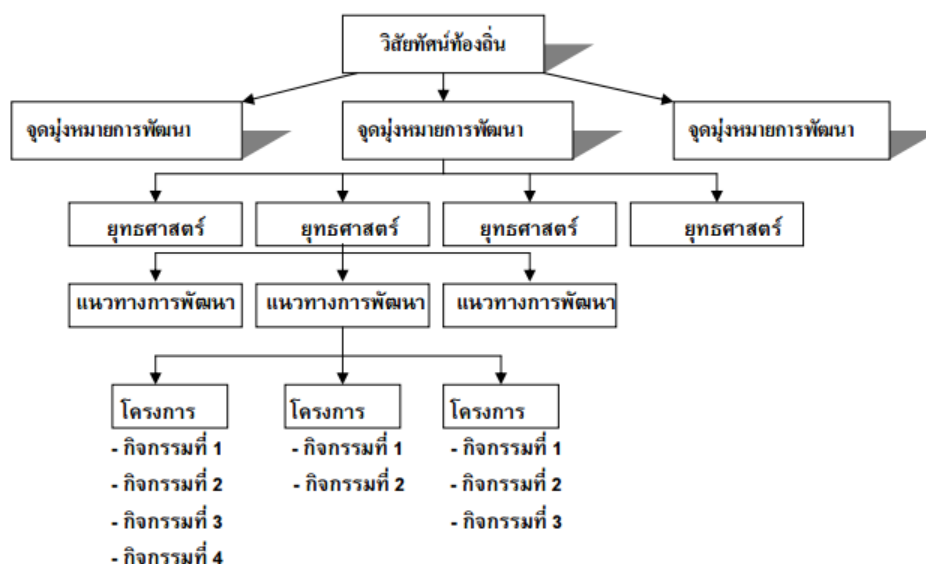
#### การจัดทำแผนพัฒนาสามปี

ความสำคัญของแผนพัฒนาสามปี

แผนพัฒนาสามปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงานโครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

การจัดทำแผนพัฒนาสามปี สามารถชี้ให้เห็นลักษณะของแผนพัฒนาสามปีในการแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยมีหลักคิดที่ว่า ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาหนึ่งๆ จะมีแนวทางการพัฒนาได้มากกว่าหนึ่งแนวทาง และภายใต้แนวทางการพัฒนาหนึ่งๆ จะมีโครงการ/กิจกรรมได้มากกว่าหนึ่งโครงการ/กิจกรรม ที่จะต้องนำมาดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการในแต่ละยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งจะมีผลต่อวัตถุประสงค์ เป้าหมาย จุดมุ่งหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน และวิสัยทัศน์ในที่สุด

แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเทศบาลสามารถใช้การวางแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยนำโครงการ/กิจกรรมจากแผนพัฒนาสามปี ในปีที่จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปจัดทำงบประมาณ เพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นไปด้วยความรอบคอบ และผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน



รูปภาพ 7 ความเชื่อมโยงของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา กับแผนพัฒนาสามปี<sup>67</sup>

<sup>67</sup> ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น, คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น, แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา, แผนพัฒนาสามปี, แผนปฏิบัติและการติดตามประเมินผล, สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น, กรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, หน้า 36.

ดังนั้น โครงการที่บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาสามปี โดยเฉพาะในแผนประจำปีแรกของห้วงระยะเวลาสามปีนั้น ควรมีสภาพความพร้อมอย่างน้อย 2 ประการคือ

1. มีความแน่นอนของกิจกรรมที่ดำเนินการโดยควรมีการประเมินถึงความเป็นไปได้ของโครงการ/กิจกรรม รวมทั้งผลประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากโครงการ
2. กิจกรรมที่อยู่ในแผนประจำปีแรกของห้วงระยะเวลาสามปี ควรมีความพร้อมในเรื่องรูปแบบและรายละเอียดทางเทคนิคพอสมควร เพื่อให้สามารถกำหนดรายการในแผนพัฒนาที่จะนำไปใช้จัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ต่อไป

### ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี<sup>68</sup>

#### ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผน

1. หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำแผนพัฒนาควรเข้าพบผู้บริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ความสำคัญและความจำเป็นในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี เพื่อให้ผู้บริหารทราบถึงภารกิจที่จะต้องดำเนินการต่อไป และดำเนินการเสนอโครงการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ผ่านปลัดองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นให้ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติโครงการดังกล่าว ซึ่งจะเป็นการกำหนดทรัพยากรในการจัดทำแผนสามปี และกำหนดปฏิทินการทำงานไว้อย่างชัดเจน
2. หน่วยงานที่รับผิดชอบ แจ้งโครงการที่ได้รับอนุมัติให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น หน่วยงานภายในขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน

#### ขั้นตอนที่ 2 การคัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

1. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา จะสรุปยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พร้อมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ปัญหาความต้องการของท้องถิ่น รวมทั้งสรุปยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด/อำเภอ และนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น
2. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดการประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่น และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันพิจารณา โดยในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในครั้งแรกให้เวทีการประชุมร่วมกันดังกล่าว คัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทางการพัฒนาที่

<sup>68</sup> เทศบาลเมืองชะอำ.แผนพัฒนาสามปี(พ.ศ. 2557-2559). กองวิชาการและแผนงาน งานวิเคราะห์นโยบาย

สมควรนำมาใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาสามปี เพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาจัดทำโครงการ/กิจกรรม ในแผนพัฒนาสามปีต่อไป

สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาสามปีครั้งต่อไป (เมื่อครบกำหนดหนึ่งปี) ให้เวทีประชุมร่วมพิจารณาทบทวนดูว่า จากยุทธศาสตร์ แนวทางการพัฒนาที่ได้คัดเลือกและคางการ/กิจกรรมที่กำหนดไว้ ยังมีความเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งในขั้นตอนนี้ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในปีต่อไป จะสามารถคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทางการพัฒนาที่จะนำมาใช้ในกรอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปีได้ รวมทั้งกำหนดโครงการ/กิจกรรมที่จะเพิ่มเติมหรือตัดทอนลงได้

3. การประชุมร่วมพิจารณาโครงการ/กิจกรรมอะไรบ้างที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแนวทางการพัฒนาที่คัดเลือกมาใช้เป็นกรอบในการพัฒนา

4. โครงการ/กิจกรรม ที่พิจารณากำหนดอาจมีเป็นจำนวนมาก ดังนั้นในขั้นตอนนี้จะต้องมีการดำเนินการ ดังนี้

4.1 พิจารณาเกี่ยวเนื่องกันระหว่างยุทธศาสตร์ หรือระหว่างแนวทางการพัฒนาโครงการจากยุทธศาสตร์การพัฒนามีความเชื่อมโยงและสนับสนุนกันได้ในการสร้างเสริมรายได้ให้แก่ประชาชน

4.2 ให้พิจารณานำโครงการ/กิจกรรม จากแผนชุมชนที่เกินขีดความสามารถในการดำเนินการของชุมชนที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามาประกอบการจัดทำแผนสามปี

4.3 จัดลำดับความสำคัญของโครงการ/ กิจกรรม เพื่อที่จะบรรจุลงในแผนพัฒนาสามปี ได้อย่างเหมาะสม และจัดลำดับโครงการไว้เพื่อทำแผนพัฒนาสามปี ในช่วงถัดไปด้วย เนื่องจากในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาอาจจะต้องใช้เวลาต่อเนื่องนานกว่าสามปี ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องพิจารณาแนวทางการจัดทำโครงการ/กิจกรรมที่ต่อเนื่องไปในระยะยาวด้วย ซึ่งอาจจะยังไม่สามารถระบุไว้ในช่วงสามปีของการจัดทำแผนพัฒนาสามปีได้

4.4 กำหนดกิจกรรม ที่ต้องดำเนินการโดยคำนึงถึง

4.4.1 ประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.4.2 ทรัพยากรบริหารอื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ 3 การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ดำเนินการสำรวจและเก็บรวบรวมข้อมูลทำเป็นต่อการจัดทำแผนสามปี ซึ่งนอกจากจะต้องเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานทั่วไปแล้วยังต้องวิเคราะห์ว่ายุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทางการพัฒนาที่เลือกต้องการข้อมูลประเภทใดเป็นพิเศษ



ต้องการข้อมูลของห้วงเวลาใดและจะเก็บข้อมูลจากแหล่งใด เพื่อเป็นข้อมูลที่จะนำมาวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาโครงการ/กิจกรรมได้อย่างถูกต้อง โดยในการเก็บรวบรวมข้อมูลจะต้องเก็บข้อมูลทั้งข้อมูลภายในองค์กรและข้อมูลภายนอก เพื่อสามารถนำมาวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อน โอกาสและอุปสรรคได้

## 2. การวิเคราะห์ข้อมูล

ประกอบด้วย 4 กิจกรรมหลัก ได้แก่

- (1) การประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมา
- (2) การคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา
- (3) การจัดลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนา
- (4) การตัดสินใจเลือกแนวทางการพัฒนาในห้วงสามปี

โดยมีรายละเอียดในแต่ละกิจกรรม ดังนี้

### 1. การประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมา

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น สรุปผลการพัฒนาที่ผ่านมาและนำเสนอที่ประชุม ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประเมินผลการพัฒนาท้องถิ่นในรอบปีที่ผ่านมา โดยประเมินทั้งในเชิงปริมาณ และในเชิงคุณภาพ การคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา

### 2. การคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา

คัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหาความต้องการของประชาคม/ชุมชนในห้วงระยะเวลาสามปี หากยุทธศาสตร์การพัฒนาไม่ได้กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแต่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ จะต้องกำหนดขึ้นใหม่ ก็อาจกำหนดขึ้นได้ แต่ทั้งนี้ต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลและวัตถุประสงค์ที่มีความสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน และวิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น

### 3. การจัดลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนา

ภายใต้ยุทธศาสตร์จะมีแนวทางการพัฒนาที่หลากหลาย ซึ่งล้วนแล้วแต่มีความจำเป็นในการดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้งสิ้น แต่มีความสำคัญความจำเป็นเร่งด่วนมากน้อยแตกต่างกัน ซึ่งต้องร่วมกันจัดเรียงลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนา

### ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา

พิจารณาคัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนา มาจัดทำเป็นวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา โดยพิจารณาคัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาจากแผนการพัฒนายุทธศาสตร์

การพัฒนาที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี โดยนำวัตถุประสงค์ดังกล่าวมาจัดทำเป็น วัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี

#### ขั้นตอนที่ 5 การจัดทำรายละเอียดโครงการ/กิจกรรมการพัฒนา

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาคัดเลือกโครงการที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี มาจัดทำรายละเอียดโครงการ ในด้านเป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ งบประมาณ ระยะเวลา ผู้รับผิดชอบ และตัวชี้วัดความสำเร็จ โดยเน้นศึกษารายละเอียดของกิจกรรมที่จะดำเนินการในปีแรกของแผนพัฒนาสามปี เพื่อให้สามารถนำไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ต่อไป

#### ขั้นตอนที่ 6 การจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี

1. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยมีเค้าโครงการประกอบด้วย 6 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 บทนำ

ส่วนที่ 2 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 3 สรุปผลกาพัฒนาท้องถิ่นในปีที่ผ่านมา

ส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี

ส่วนที่ 5 บัญชีโครงการพัฒนา

ส่วนที่ 6 การนำแผนพัฒนาสามปีไปสู่การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล

2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจัดเวทีประชาคม ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีและรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ แล้วนำไปปรับปรุงแผนพัฒนาสามปีให้สมบูรณ์ต่อไป

3. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนำร่างแผนพัฒนาสามปีที่ปรับปรุงแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณา

#### ขั้นตอนที่ 7 การอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาชนและชุมชน โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่างๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมประเด็นหลักการ พัฒนา ปัญหา ความต้องการ และข้อมูลมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี แล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

3. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

4. ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปีและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

### ประโยชน์ของแผนพัฒนาสามปี

การจัดทำแผนพัฒนาสามปี เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณาอย่างรอบคอบให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างแนวทางการดำเนินงานต่างๆ ที่อาจมีความเชื่อมโยงและส่งผลทั้งในเชิงสนับสนุน และเป็นอุปสรรคต่อกัน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำมาตัดสินใจกำหนดแนวทางการดำเนินงานและใช้ทรัพยากรการบริหารของท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

นอกจากนี้ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548<sup>69</sup> ยังกำหนดเรื่องระยะเวลา ในข้อ 18 ว่าแผนพัฒนาสามปี ให้จัดทำและทบทวนให้แล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายนก่อนงบประมาณประจำปี ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้แผนพัฒนาสามปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมทั้งวางแนวทางเพื่อให้มีการปฏิบัติบรรลุวัตถุประสงค์ตามโครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาสามปี

ดังนั้น การจัดทำแผนพัฒนาสามปี จำเป็นต้องดำเนินการตามช่วงเวลา ดังนี้คือ

- |   |                               |
|---|-------------------------------|
| 1. การเตรียมการจัดทำแผนและจัดเก็บข้อมูล | ภายในเดือนมกราคม - กุมภาพันธ์ |
| 2. การจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น          | ภายในเดือนกุมภาพันธ์-มีนาคม   |
| 3. การจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี            | ภายในเดือนเมษายน              |
| 4. การเสนอขอความเห็นชอบอนุมัติ          | ภายในเดือนพฤษภาคม- มิถุนายน   |

<sup>69</sup> ชมพูนุท ทองสุโชติ. การเมืองในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษา การกำหนดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลเมืองนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ด. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555 หน้า 59

## และประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

จากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กล่าวได้ว่าตัวแสดงสำคัญที่เกี่ยวข้องในกระบวนการดังกล่าว เช่นผู้บริหาร หมายถึงข้าราชการการเมือง เช่น นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี และข้าราชการประจำ เช่น หัวหน้ากองต่างๆ เป็นต้น นอกจากนี้จะพบว่า ตัวแสดงที่มีความสำคัญ คือ ฝ่ายบริหารและตัวแทนภาคประชาชนในฐานะตัวแทนประชาคม ที่ถือเป็นกลุ่มบุคคลสำคัญเพราะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดนโยบาย และการดำเนินนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งจากระเบียบจะพบว่า ประชาชนมีบทบาทสำคัญในขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งฝ่ายบริหารควรให้ความสำคัญ เช่น การนำปัญหาและความต้องการของชุมชนจากแผนชุมชนเข้าสู่แผนพัฒนาสามปีของเทศบาลด้วย ในขณะที่สมาชิกสภาท้องถิ่นจะมีบทบาทสำคัญ คือ เป็นตัวแทนคณะกรรมการการพัฒนาเทศบาลในการร่วมพิจารณาแผนพัฒนาสามปี นอกจากนี้จึงมีบทบาทสำคัญในการอนุมัติใช้แผนพัฒนาสามปีด้วย<sup>70</sup>

### 3.2 ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลเมืองเพชรบุรี

เทศบาลเมืองเพชรบุรี<sup>71</sup> จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งเทศบาลเมืองเพชรบุรี พ.ศ. 2478 โดยยกฐานะสุขาภิบาลเมืองเพชรบุรีเป็นเทศบาลเมืองเพชรบุรี และมีที่ตั้งเลขที่ 46/1 ถนนราชวิถี ตำบลคลองกระแซง อำเภอเมือง จังหวัดเพชรบุรี

#### สภาพทั่วไปของเทศบาลเมืองเพชรบุรี

##### ลักษณะที่ตั้ง

เทศบาลเมืองเพชรบุรี ตั้งอยู่ในพื้นที่ใจกลางของอำเภอเมือง จังหวัดเพชรบุรี อันเป็นจังหวัดหนึ่งในภาคกลางตอนล่างของประเทศที่เป็นประตูสู่ภาคใต้ โดยอยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร เมือง

<sup>70</sup> ชมพูนุท ทองสุโชติ. การเมืองในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษา การกำหนดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลเมืองนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ด. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555 หน้า 61

<sup>71</sup> กองวิชาการและแผนงานเทศบาลเมืองเพชรบุรี. แผนพัฒนาเทศบาลเมืองเพชรบุรีสามปี (พ.ศ. 2557-2559). หน้า 7-36

หลวงของประเทศเป็นระยะทางประมาณ 120 กิโลเมตร ตามเส้นทางถนนธนบุรี-ปากท่อและถนนเพชรเกษม

### สภาพพื้นที่

เทศบาลเมืองเพชรบุรีมีพื้นที่ 5.4 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 3,375 ไร่ มีสภาพเป็นพื้นที่ราบลุ่มริมฝั่งแม่น้ำและที่ราบเชิงเขา มีแม่น้ำเพชรบุรีไหลผ่านกลางเขตเทศบาลฯ จากแนวเขตเทศบาลฯด้านทิศใต้ไปจรดแนวเขตเทศบาลฯ ด้านทิศเหนือ เป็นระยะทางประมาณ 3.7 กิโลเมตร ความกว้างของแม่น้ำเพชรบุรีที่ไหลผ่านในเขตเทศบาลฯ โดยเฉลี่ยประมาณ 50 เมตร คิดเป็นพื้นที่ของแม่น้ำเพชรบุรีในส่วนที่ไหลผ่านเขตเทศบาลเมืองเพชรบุรีประมาณ .185 ตารางกิโลเมตร

ปัจจุบันเทศบาลเมืองเพชรบุรีมีจำนวนประชากรรวม 23,807 คน (ทะเบียนราษฎร ณ เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556) สำหรับเส้นทางคมนาคมในเขตเทศบาลมีเส้นทางคมนาคมเชื่อมต่อกับกรุงเทพฯ และจังหวัดที่เป็นเมืองปริมณฑลได้ 2 ทางคือ ถนนธนบุรี-ปากท่อ (ถนนพระราม 2ป และทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 4 (ถนนเพชรเกษม) ซึ่งเป็นเส้นทางที่เชื่อมต่อไปสู่ภาคใต้ของประเทศไทย เส้นทางคมนาคมที่จะเชื่อมต่อกับภาคกลางตอนบนและภาคอื่นๆ จะต้องผ่านกรุงเทพมหานครหรือเขตปริมณฑล ดังนั้น พื้นที่ในเขตเทศบาลเมืองเพชรบุรี จึงเป็นศูนย์กลางการคมนาคมของจังหวัดเพชรบุรี มีรถโดยสารประจำทาง ซึ่งจะมีจุดจอดรถประจำอยู่ในเขตเทศบาลและวิ่งรับผู้โดยสารระหว่างจังหวัดเพชรบุรีกับจังหวัดใกล้เคียง และวิ่งรับส่งผู้โดยสารในเขตจังหวัดเพชรบุรีหลายเส้นทาง ส่วนทางอากาศ ในจังหวัดเพชรบุรีไม่มีสถานที่ตั้งของสนามบินพาณิชย์ การเดินทางโดยเครื่องบินโดยสารขนาดเล็กต้องไปขึ้น-ลงที่สนามบินบ่อฝ้าย อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งมีระยะทางห่างจากเทศบาลเมืองเพชรบุรี ประมาณ 60 กิโลเมตร ส่วนการคมนาคมทางน้ำเนื่องจากแม่น้ำเพชรบุรีเป็นแม่น้ำสายสั้น มีต้นน้ำอยู่ที่อำเภอแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี และไหลออกทะเลที่อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี รวมระยะทางประมาณ 210 กิโลเมตร โดยช่วงที่ไหลผ่านเขตเทศบาลเมืองเพชรบุรีเป็นช่วงปลายลำน้ำ ส่งผลกระทบต่อระดับน้ำในแม่น้ำ ทำให้ให้ระดับน้ำในแม่น้ำไม่คงที่ น้ำจะขึ้นสูงในฤดูน้ำหลากและลดต่ำอย่างรวดเร็ว จึงทำให้เกิดภาวะตื้นเขินของลำน้ำ ไม่อยู่ในสภาวะปกติ จึงไม่สามารถใช้เป็นเส้นทางคมนาคมขนส่งได้ ส่วนด้านไฟฟ้าและการประปา ในพื้นที่เขตเทศบาลเมืองเพชรบุรี ซึ่งเป็นชุมชนเมืองที่เป็นศูนย์กลางในทุกด้านของจังหวัดเพชรบุรี จึงมีหน่วยงานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดเพชรบุรีให้บริการด้านไฟฟ้าและสำนักงานประปาเพชรบุรีให้บริการด้านประปาครอบคลุมพื้นที่ของเทศบาลเมืองเพชรบุรีทั้งหมด ส่วนด้านโทรศัพท์มีบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และ บริษัททีทีแอนด์ที จำกัดเป็นผู้ให้บริการครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด นอกจากนั้นภายในเขตเทศบาลเมืองเพชรบุรีมีสถานศึกษาในสังกัดต่างๆ ได้แก่ สังกัดกรมอาชีวศึกษา 2 แห่ง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพชรบุรี เขต 1 4 แห่ง สังกัดเทศบาลเมืองเพชรบุรี 4

แห่ง และโรงเรียนเอกชน ระดับมัธยมศึกษา 3 แห่ง ระดับประถมศึกษา 6 แห่ง และระดับอนุบาล 6 แห่ง จึงกล่าวได้ว่าประชาชนในเขตเทศบาลเมืองเพชรบุรีมีการศึกษาที่ดี ส่วนด้านสาธารณสุขปัจจุบันเทศบาลเมืองเพชรบุรี มีสถานพยาบาลของรัฐและเอกชนรวมถึงสถานที่ขายยาให้บริการแก่ประชาชน เช่น สถานพยาบาลของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข 1 แห่ง สถานพยาบาลของรัฐในสังกัดกระทรวงกลาโหม 1 แห่ง สถานีกาชาดที่ 8 และสถานพยาบาลเอกชนอย่างละ 1 แห่ง คลินิกเวชกรรม คลินิกทันตกรรม และคลินิกเทคนิคที่เป็นของสถานพยาบาลเอกชน จำนวน 58 แห่ง ร้านขายยาแผนปัจจุบัน 21 แห่ง และร้านขายยาแผนโบราณ 6 แห่ง ด้านกีฬานันทนาการและสวนสาธารณะทางเทศบาลฯ ได้จัดให้มีสนามกีฬา ลานกีฬา รวมถึงสนามเด็กเล่นและสถานที่เพื่อการออกกำลังกาย การพักผ่อนและนันทนาการ เช่น ลานกีฬาชุมชน 9 แห่ง ห้างอสมุสประชาชน 2 แห่ง สนามเด็กเล่น 12 แห่ง และสวนสาธารณะ/สวนสุขภาพ 7 แห่ง รวมถึงมีช่องทางให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนอกเหนือจากสื่อส่วนกลาง ได้แก่สื่อภาครัฐ เช่น สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย จังหวัดเพชรบุรี ระบบหอกระจายข่าวเทศบาลเมืองเพชรบุรีที่ครอบคลุมพื้นที่ที่จัดตั้งเป็นชุมชนย่อย 17 ชุมชน ระบบเอกสารที่ใช้ในการแสดงข้อมูลบนอินเทอร์เน็ต และเอกสารเผยแพร่ชาวเทศบาล “พระปรารักษ์สาร” จัดพิมพ์เผยแพร่และนำส่งทั่วทุกครัวเรือนเป็นประจำทุกเดือน ส่วนสื่อภาคเอกชนจะมีหนังสือพิมพ์เพชรภูมิ หนังสือพิมพ์มวลชนนิวส์ หนังสือพิมพ์ปฏิรูป หนังสือพิมพ์ปัญญาชน ที่จะออกเผยแพร่ทุก 15 วัน และเคเบิลทีวีที่ดำเนินการโดยห้างหุ้นส่วนจำกัดเพชรบุรีเคเบิลทีวี ซึ่งแสดงให้เห็นว่า เทศบาลเมืองเพชรบุรีจัดให้มีบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง ส่วนด้านการประกอบอาชีพของประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่เขตเทศบาลฯ นั้น เนื่องจากพื้นที่เขตเทศบาลเมืองเพชรบุรีเป็นพื้นที่ศูนย์กลางความเจริญในทุกด้าน เป็นทำเลทองในด้านธุรกิจการค้าของจังหวัดเพชรบุรี ทำให้ประชาชนมีทางเลือกในการประกอบอาชีพที่หลากหลาย ได้แก่ ข้าราชการ พนักงาน รัฐวิสาหกิจ พนักงานในองค์กรเอกชน ผู้ประกอบการค้า ผู้ประกอบการธุรกิจด้านการบริการ รวมถึงอาชีพรับจ้างใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมในครัวเรือนทั่วไป และภาคอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่ใกล้เคียง ส่วนในเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน พบว่าในเขตเทศบาลเมืองเพชรบุรี ปัญหาส่วนใหญ่มาจากยาเสพติด การพนันและการลักทรัพย์

### 1. สภาพชุมชน

เทศบาลเมืองเพชรบุรีได้แบ่งชุมชนย่อยในเขตเทศบาลตามสภาพพื้นที่โดยพิจารณาถึงการรวมกลุ่มทางสังคมแบ่งเป็น 17 ชุมชน ครอบคลุมพื้นที่เขตเทศบาลฯทั้งหมด โดยแบ่งเป็นชุมชนย่อยอยู่ในพื้นที่ตำบลท่าราบ 10 ชุมชน และอยู่ในพื้นที่ตำบลคลองกระแชง 7 ชุมชน

## 2. ลักษณะการรวมกลุ่มของชุมชน

ในท้องถิ่นเขตเทศบาลเมืองเพชรบุรี เป็นชุมชนที่ตั้งขึ้นตามนโยบายของกรมการปกครอง (เดิม) ที่กำหนดให้เทศบาลฯ ส่งเสริมให้ประชาชนในเขตเทศบาลฯ ซึ่งเป็นชุมชนเมืองได้มีการรวมกลุ่มเพื่อร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันแก้ปัญหาของกลุ่มในรูปแบบของชุมชนย่อย ซึ่งอาจแบ่งตามสภาพพื้นที่หรือการรวมกลุ่มตามสังคม โดยจัดให้มีแกนนำชุมชนในรูปของคณะกรรมการชุมชน คัดเลือกจากประชาชนในชุมชน ประกอบด้วย ประธาน รองประธาน เลขานุการ และกรรมการชุมชนฝ่ายต่างๆ ซึ่งคณะกรรมการชุมชนนอกจากจะมีบทบาทเป็นผู้นำและแกนกลางในการพัฒนาชุมชนแล้ว ยังมีบทบาทในการที่จะเป็นแกนนำในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมถึงเสนอแผนงาน โครงการ ในกรณีที่มีการแก้ไขปัญหาขึ้นต้องการความช่วยเหลือสนับสนุนจากเทศบาลฯ

## 3. สภาพทางการเมืองภายในเทศบาลเมืองเพชรบุรี

องค์กรเทศบาลเมืองเพชรบุรี ประกอบด้วย สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี

- สภาเทศบาลเมืองเพชรบุรี ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่นจำนวน 18 คน และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

- นายกเทศมนตรีเมืองเพชรบุรี มีจำนวน 1 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง นายกเทศมนตรีเมืองเพชรบุรีได้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งไม่ใช่สมาชิกสภาเทศบาล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย จำนวน 3 คน

### 3.1 ความเป็นมาและภูมิหลังของนักรการเมืองถิ่นในเทศบาลเมืองเพชรบุรี

#### 3.1.1 ภูมิหลังของนักรการเมืองท้องถิ่น<sup>72</sup>

นักรการเมืองถิ่นจังหวัดเพชรบุรีสามารถจำแนกตามภูมิหลังก่อนได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้ 6 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มนักกฎหมาย กลุ่มนักการศึกษา กลุ่มข้าราชการทหาร

<sup>72</sup> ณัชชานุช พิชิตรนารถน์. นักรการเมืองถิ่นจังหวัดเพชรบุรี. กรุงเทพฯ : สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า, 2554 หน้า 317-337

และฝ่ายปกครอง กลุ่มนักธุรกิจผู้กว้างขวาง และนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มนักสื่อสารมวลชน และกลุ่มนักเรียนเคลื่อนไหว ซึ่งข้อมูลจากการศึกษามีดังนี้

#### 1. กลุ่มนักกฎหมาย นักการเมืองจังหวัดเพชรบุรี

ส่วนใหญ่มีพื้นฐานมาจากการเป็นนักกฎหมาย ซึ่งอาจจำแนกได้ 2 ประเภท คือ นักกฎหมายที่รับราชการ ได้แก่ นายชาญนิพันธ์ และนายชาติ วัฒนางกูร กับนักกฎหมายที่ประกอบอาชีพเป็นทนายความ ซึ่งมีจำนวนมากที่สุด และมีโอกาสในการเข้าสู่เส้นทางการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นมากเนื่องจากมีโอกาสได้ใช้วิชาชีพช่วยเหลือและได้ใกล้ชิดประชาชน ซึ่งกลุ่มทนายความนี้ได้เปิดสำนักงานทนายความทั้งสิ้นได้แก่ นายทองพูน อังกินันท์ นายพานิช สัมภวคุปต์ นายผาด อังกินันท์ นายอุดม ผาสุก และนายพิชัย ขำเพชรโดยส่วนใหญ่มีลูกความที่เคยช่วยเหลือไว้เป็นฐานเสียงและห้วคะแนน

#### 2. กลุ่มนักการศึกษา

เป็นนักการเมืองที่มีภูมิหลังในอาชีพครูและนักการศึกษา ซึ่งเป็นที่รู้จักของครูในจังหวัดเนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาและมีโอกาสเดินทางไปในพื้นที่ทำให้ได้พบปะประชาชน และพบปะครูทั่วทั้งจังหวัด ได้แก่ นายเยื่อ พลจันทร์ และขุนวิเทศธรณการ (ชด มหาจันทร์) ส่วนอีก 2 คน คือ นายกัมพล สุภาแพ่ง และนางสาวสุมล สุตะวิริยะวัฒน์ เป็นผู้บริหารในโรงเรียนมีเครือข่ายเป็นครูที่อยู่ได้บังคับบัญชา ลูกศิษย์ และผู้ปกครองนักเรียนมากมาย

#### 3. กลุ่มข้าราชการทหาร

พบว่านักการเมืองจังหวัดเพชรบุรีที่มีภูมิหลังเป็นข้าราชการทหารและฝ่ายปกครอง ได้แก่ ร.อ. หลวงบาราบประทุษฐู (นิล จุฑานนท์) พ.อ. พระยาสุรพันธ์เสนี (อั้น บุนนาค) และ พ.ท. พโยม จุลานนท์ ซึ่งทั้ง 3 คน รับราชการทหารก่อนลงสมัครรับเลือกตั้ง และพบว่าทั้ง 3 คนออกจากราชการด้วยการเมืองเป็นเหตุ โดย ร.อ. หลวงบาราบประทุษฐู และ พ.ท. พโยม ลาออกจากราชการเพื่อเล่นการเมือง พ.อ. พระยาสุรพันธ์เสนี (อั้น บุนนาค) ออกจากราชการเนื่องจากต้องซื้อหากบฏ

#### 4. กลุ่มนักธุรกิจ ผู้กว้างขวาง และนักการเมืองท้องถิ่นนักการเมืองถิ่น

ในกลุ่มนี้ส่วนหนึ่งมีกิจการของตนเองในขณะที่เป็นนักการเมืองท้องถิ่นไปด้วย และบางคนอาจเรียกได้ว่าเป็น “ผู้มีอิทธิพล” หมายถึงผู้ที่เป็นที่รู้จักกว้างขวางว่าให้ความช่วยเหลือชาวบ้านได้ ใจกว้าง ใจใหญ่ ให้ความอุปถัมภ์แก่ผู้คนที่มาขอความช่วยเหลือ ช่วยเหลือประชาชนเมื่อมีเรื่องเดือดร้อน ทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย และบางคนอาจมีห้วคะแนนเป็นนักเลงหรือผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ ได้แก่



นายผาด อังกินันท์ นายเฉลิม ใหญ่กว่าวงษ์ นายอุดม ผาสุก นายปิยะ อังกินันท์ นายภิมุข อังกินันท์ นายยุทธ อังกินันท์ นายธานี ยี่สาร นายอภิชาติ สุภาแพ่ง นายพิเชษฐ สติรชวาล และนายธานี แสงวณิช

#### 5. กลุ่มนักสื่อสารมวลชน

ได้แก่ นักการเมืองที่เคยอยู่ในแวดวงและมีอาชีพสื่อสารมวลชน ทั้งหนังสือพิมพ์และโทรทัศน์ มาก่อน และใช้ประสบการณ์จากการเป็นสื่อสารมวลชน ให้เป็นประโยชน์แก่ตนเองในการประชาสัมพันธ์ และการสร้างภาพพจน์ที่ดีให้เกิดแก่ตนเอง ได้แก่ นายอลงกรณ์ พลบุตร และนายอรรถพร พลบุตร

#### 6. กลุ่มนักเคลื่อนไหว แบ่งเป็นนักเคลื่อนไหวยุคเก่าและนักเคลื่อนไหวยุคใหม่

โดยนักเคลื่อนไหวยุคเก่า ได้แก่ พ.อ. พระยาสุรพันธ์เสนี (อิน บุนนาค) ซึ่งมีประสบการณ์การต่อต้านรัฐในข้อหากบฏ และ พ.ท. พโยม จุลานนท์ ซึ่งเคยร่วมในคณะรัฐประหาร นอกเหนือจากนั้น ก่อนมาลงเลือกตั้งใหม่เคยต้องข้อหากบฏ และเคลื่อนไหวร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์ที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาล ส่วนนักเคลื่อนไหวยุคใหม่เป็นนักการเมืองที่มีภูมิหลังที่มีกิจกรรมร่วมกับประชาชนในการต่อต้านคัดค้าน และเรียกร้องต่อการกระทำของทั้งภาครัฐและเอกชนในการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและส่วนรวมและมีความคิดไม่เห็นด้วย ได้แก่ นายอรรถพร พลบุตร และนางสาวสุมล สุตะวิริยะวัฒน์ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาภูมิหลังของนักการเมืองถิ่นจังหวัดเพชรบุรี การแบ่งกลุ่มนักการเมืองดังกล่าวซึ่งเป็นไปตามภูมิหลังอาชีพ และการดำเนินกิจกรรมในสังคม ไม่สามารถแบ่งแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด เนื่องจากนักการเมืองหลายคนมีภูมิหลัง ทางด้านอาชีพและบทบาทในสังคมที่หลากหลายเช่น บางคนก็เมื่อมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น แล้วจึงประกอบธุรกิจก็มี หรือประกอบธุรกิจแล้วจึงมาเป็นนักการเมืองในขณะเดียวกันก็แสดงความเป็นผู้กว้างขวาง หรือบางคนเป็นทั้งนักการเมืองท้องถิ่น แต่ในขณะเดียวกันก็เคลื่อนไหวทางการเมือง หรือรับราชการครูด้วย หรือกลุ่มใหญ่ที่เป็นทั้งนักกฎหมาย นักการเมืองท้องถิ่น และเป็นผู้กว้างขวาง ซึ่งเหล่านี้เป็นภูมิหลังที่ต้องเกื้อกูลกันเพื่อเข้าสู่เวทีการเมืองจะเห็นได้ว่านักการเมืองถิ่นจังหวัดเพชรบุรี ส่วนใหญ่มีภูมิหลังที่มาจากครอบครัวที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจที่ดี อยู่ในสถานะชนชั้นนำของจังหวัดและพบว่านักการเมืองถิ่นจังหวัดเพชรบุรีแทบทั้งหมดในจำนวน 25 คน (ไม่นับรวมนายเจตน์ ศิรธรานนท์ ซึ่งมาจากการสรรหา) เป็นเพศชายถึง 24 คน เป็นเพศหญิงเพียง 1 คนโดยเป็นสมาชิกวุฒิสภา และจำแนกอย่างละเอียดได้ว่านักการเมืองถิ่นจังหวัดเพชรบุรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเป็นเพศชาย ซึ่งจากงานวิจัยนักการเมืองถิ่นในจังหวัดต่างๆพบว่านักการเมืองถิ่นส่วนใหญ่เป็นเพศชายเช่นเดียวกัน มีนักการเมืองถิ่นที่เป็นเพศหญิงน้อยมาก

### 3.1.2 เครือข่ายและความสัมพันธ์ของนักการเมืองถิ่นจังหวัดเพชรบุรี

1. เครือข่ายความสัมพันธ์ของนักการเมืองถิ่นจังหวัดเพชรบุรีที่ชัดเจนคือ ความเป็นเครือญาติ พี่น้อง พ่อลูก ลูกพี่ ลูกน้อง และอาหลานกัน ของนักการเมืองจากตระกูลอังกินันท์ตั้งแต่รุ่น นายทองพูน อังกินันท์ และนายผาด อังกินันท์ ที่เป็นพี่น้องต่างมารดากันแม้จะเป็น ส.ส. ต่างช่วงเวลากัน นายภิมุข ซึ่งเป็นบุตรของนายทองพูน และอยู่ในฐานะลูกผู้พี่ของนายปิยะ และนายยุทธ อังกินันท์ ซึ่งเป็นบุตรของนายผาด ส่วนนายอลงกรณ์ และนายอรรถพร เป็นบุตรของนายเพิ่มพลซึ่งเป็นบุตรของนางเพ็ญ น้องสาวร่วมบิดามารดากับนายทองพูน และเป็นพี่สาวต่างมารดาของนายผาด กลุ่มอังกินันท์เป็นกลุ่มใหญ่ และเป็นกลุ่มที่สืบต่อการเมือง ในลักษณะทายาททางการเมือง ทั้งในส่วนการเมืองท้องถิ่น และการเมืองในระดับชาติ ที่เห็นได้ชัดเจนคือ นายปิยะและนายยุทธ สืบต่อจากนายผาด นายชัยยะ และนายสุขสันต์สืบต่อจากนายปิยะ นายยุทธพล นายพลยุทธ สืบต่อจากนายยุทธ ส่วนกลุ่มตระกูลพลบุตร แม้จะเป็นเครือญาติใกล้ชิด แต่ปัจจุบันเป็นคู่แข่งกับกลุ่มอังกินันท์ โดยเฉพาะในเวทีท้องถิ่นทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลเมืองเพชรบุรี ส่วนเวที ส.ส. แม้จะเป็นคู่แข่งกันในช่วง 4 สมัยแรกที่นายอลงกรณ์ลงสมัครรับเลือกตั้งก็ตาม แต่หลังจากนายยุทธเลิกเล่นการเมืองในเวทีระดับชาติ กลุ่มอังกินันท์ก็ไม่ใช่คู่แข่งสำคัญของกลุ่มพลบุตร ซึ่งการที่นักการเมืองถิ่นเหล่านี้มีความสัมพันธ์ในเชิงเครือญาติกัน ในงานวิจัยเกี่ยวกับนักการเมืองถิ่นจำนวนหนึ่งระบุว่านักการเมืองถิ่นในจังหวัดบุรีรัมย์ จังหวัดเลย จังหวัดยโสธร จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดฉะเชิงเทรา จะแบ่งเป็นกลุ่มตระกูลนักการเมืองที่เข้มแข็งอยู่ในจังหวัดเพียง 2-3 ตระกูลซึ่งในระหว่างตระกูลเหล่านี้มีความเป็นเครือญาติที่เกื้อกูลกันมาและเล่นการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติ ในงานวิจัยนักการเมืองถิ่นจังหวัดต่างๆ เหล่านี้พบว่า ในหลายจังหวัดนักการเมืองถิ่นบางคนมีบิดามารดาเป็นนักการเมืองท้องถิ่นมาก่อน และบางคนบิดาหรือเครือญาติเคยเป็น ส.ส.มาก่อน

2.2 เครือข่ายความสัมพันธ์อีกด้านของนักการเมืองถิ่นจังหวัดเพชรบุรีคือ ความเป็นนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่มาจากกลุ่ม “ผาด” ซึ่งเริ่มก่อตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2510 ก่อนนายผาด เสียชีวิตเพียงปีเดียว หลังจากนั้นการเมืองและการบริหารเทศบาลเมืองเพชรบุรีอยู่ภายใต้การนำของนายยุทธ นักการเมืองในกลุ่ม “ผาด” ได้แก่ นายผาด อังกินันท์ นายปิยะ อังกินันท์ นายยุทธ อังกินันท์ นายภิมุข อังกินันท์ นายเฉลิม ใหญ่กว่าวรงค์ นายอันธิร์ อักษรนันท์ นายพิชัย ขำเพชร และนายธานินทร์ แสงวณิช ส่วนในองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นแม้ว่านายปิยะ อังกินันท์ จะได้รับเลือกตั้งติดต่อกันหลังจากนั้นก็ตามแต่ไม่อาจกล่าวได้ว่าอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มผาด เนื่องมาจากสมัยนั้นก่อน พ.ศ. 2540 ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตำแหน่ง ดังนั้นนักการเมืองท้องถิ่นในเวที อบจ. จึงไม่ได้จับกลุ่มโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตามหลังจากนั้น กลุ่มอังกินันท์เริ่มเข้ามามีบทบาท ภายหลังจาก พ.ศ. 2543 ที่นายชัยยะ อังกินันท์ บุตรชายของนายปิยะ ได้รับเลือก

จากสมาชิกฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายก อบจ. จนกระทั่งถึงปัจจุบันที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงสมัยที่ 2 แล้ว

ส่วนนักการเมืองถิ่นคนอื่นที่มาจากการเป็นนักการเมืองท้องถิ่น ได้แก่ นายอุดม ผาสุก ที่ถือเป็นคู่แข่งของกลุ่ม “ผาด” ในสนามเทศบาลเมืองเพชรบุรี นายธานี ยี่สาร อดีตสมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งมีฐานเสียงใหญ่ในอำเภอท่ายาง และอำเภอชะอำและดำเนินการโดยเอกเทศไม่ได้จับกลุ่มใด นายอภิชาติ สุภาแพ่ง อดีตสมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งไม่ได้จับกลุ่มใดเช่นเดียวกัน และนายอรรถพร พลบุตร อดีตสมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งพยายามตั้งทีมขึ้นมาแข่งกับกลุ่มอังกินันท์ ทั้งในสนามเทศบาล และ อบจ.

2.3 เครือข่ายความสัมพันธ์จากความเป็นเพื่อนและหุ้นส่วนทางธุรกิจ พบว่านักการเมืองถิ่นจังหวัดเพชรบุรีจำนวนหนึ่งมีความสัมพันธ์ฉันท์เพื่อนที่คบหากันมาตั้งแต่อยู่ในวัยเด็กและวัยรุ่นและให้ความช่วยเหลืออุปถัมภ์กันมา ได้แก่ นายปิยะ นายยุทธ กับนายพิเชษฐ สติรชวาล และเป็นหุ้นส่วนทางธุรกิจร่วมกัน ได้แก่ นายธานี และนายธานินทร์ ซึ่งในงานวิจัยของไชยวุฒิ มนตรีรักษ์ (นักการเมืองท้องถิ่นจังหวัดเลย, 2551) ระบุว่านอกจากความสัมพันธ์เชิงเครือญาติแล้ว นักการเมืองถิ่น 3 ตระกูลใหญ่ของจังหวัดเลย มีอาชีพธุรกิจการรับเหมาก่อสร้างและการสัมปทานแร่ธาตุ และใช้วิธีการประนีประนอมกันในเรื่องพื้นที่ อิงประโยชน์ทางธุรกิจและจัดสรรอำนาจทางการเมืองอย่างลงตัว ซึ่งนักการเมืองถิ่นในจังหวัดเพชรบุรีบางส่วนมีลักษณะประนีประนอมแบบเดียวกับนักการเมืองในจังหวัดเลยเช่นกัน จะเห็นได้ชัดเจนในกรณีของการลงสมัครสมาชิกวุฒิสภาใน พ.ศ. 2549 ที่มีการหลีกทางให้กันในกลุ่มเครือข่ายเดียวกัน เช่นกรณีข่าวการตัดสินใจไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งของ พล.ต.ต. ธนสิทธิ์ สุนทรวิภาต ที่หลีกให้นายปิยะ อังกินันท์ ที่มีข่าวในช่วงต้นว่าจะลงสมัครรับเลือกตั้ง แต่ในที่สุดทั้งสองคนตัดสินใจไม่ลงสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้นายธานินทร์ลงสมัครรับเลือกตั้ง และการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดใน พ.ศ. 2551 ที่นายธานินทร์ ไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งเพราะจะเป็นการตัดคะแนนกันเองซึ่งเป็นเครือข่ายเดียวกันกับนายชัยยะ อังกินันท์ บุตรชายนายปิยะ อังกินันท์

### 3.1.3 บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ ที่มีส่วนในการสนับสนุนนักการเมืองถิ่นจังหวัดเพชรบุรี

1. กลุ่มผู้กว้างขวางในพื้นที่ และนักการเมืองท้องถิ่นกลุ่ม ผลประโยชน์กลุ่มนี้มีบทบาทต่อคะแนนเสียงของนักการเมืองถิ่นจังหวัดเพชรบุรีมาก ผู้กว้างขวาง หมายถึง ผู้ที่มีอิทธิพลและมีฐานทางเศรษฐกิจในพื้นที่มาก อาจรวมถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือนักเลง ซึ่งจะเป็นหัวคะแนน สามารถคุมคะแนนเสียงในพื้นที่ได้ ซึ่งนักการเมืองรุ่นเก่าส่วนใหญ่ เช่น นายผาด อังกินันท์ นายพานิช สัมภาคุปต์ นายปิยะ นายภิมุข และนายยุทธ อังกินันท์ พึ่งพาบทบาทของกลุ่มนี้ โดยที่นักการเมืองถิ่น

ดังกล่าวจะอยู่ในฐานะให้การอุปถัมภ์ ดูแลช่วยเหลือ และอุปถัมภ์ห้วคະແນนเช่นกัน เช่น การฝาก ลูกหลานเข้าโรงเรียนฝากเข้าทำงาน การติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอ่อนนุ่กเป็นเบาหาก มีเหตุทำผิดกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งต่อมากลุ่มผู้กว้างขวางเหล่านี้พัฒนาตนเองมาเป็นนักการเมืองท้องถิ่น ในองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีเครือข่ายและสัมพันธ์อันดี กับนักการเมืองถิ่น เช่น นายยุทธ อังกินันท์ และที่ชัดเจนได้แก่ นายธานี ยี่สาร ซึ่งมีกลุ่ม ผลประโยชน์เหล่านี้สนับสนุน

2. กลุ่มสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมีบทบาทเป็นเครือข่ายฐานเสียงที่สำคัญ ทั้งในการหา สมาชิกพรรคเพิ่ม และบทบาทในการช่วยหาเสียงโดยเฉพาะการเลือกตั้ง ตั้งแต่ พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา ในการเลือกตั้งทุกครั้ง สมาชิกพรรคในจังหวัดเพชรบุรีจะมีบทบาทตั้งแต่การวางแผน จนถึงระดับ ปฏิบัติการ

3. กลุ่มเครือข่ายญาติ ที่เห็นได้ชัด ได้แก่ เครือญาติของตระกูลอังกินันท์ กับตระกูลพลบุตร ซึ่ง คนจากทั้ง 2 ตระกูลอยู่ในวงการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยมีบทบาทในระดับนำ แม้ว่า ในภายหลังจะเป็นคู่แข่งกันอย่างชัดเจนก็ตามทั้งในเวทีท้องถิ่น และเวที ส.ส. โดยเฉพาะกลุ่มพี่น้อง ของนายอลงกรณ์ พลบุตร ซึ่งพี่น้องทุกคนให้ความสนับสนุน และร่วมมือกันทำงานทางการเมืองด้วย แนวทางเดียวกัน และวางแผนร่วมกันตลอดมา

4. กลุ่มข้าราชการครู เป็นกลุ่มผลประโยชน์ใหญ่ ซึ่งจะเห็นได้ว่านักการเมืองถิ่นจังหวัด เพชรบุรีเป็นอดีตบุคลากรทางการศึกษาถึง 4 คน และที่สำคัญที่สุด อันแสดงให้เห็นว่าเป็นกลุ่ม เครือข่ายที่มีบทบาทต่อคะแนนเสียงของนักการเมืองถิ่นมากที่สุดคือ กรณีของนางสาวสุมล สุตะวิริยะ วัฒน์ ซึ่งเครือข่ายครูมีบทบาทในการสนับสนุนอย่างมาก

5. กลุ่มองค์กรเอกชนหรือเอ็นจีโอในจังหวัด ซึ่งเป็นเครือข่ายที่มีบทบาทในการสนับสนุน นางสาวสุมล สุตะวิริยะวัฒน์ ได้แก่ ชมรมอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพชรบุรี กลุ่มคนรักเมือง เพชร และสื่อสารมวลชนส่วนใหญ่ ที่ให้การสนับสนุนเนื่องจากเคยทำงานในกิจกรรม และการ เคลื่อนไหวทางสังคมร่วมกัน ซึ่งกลุ่มองค์กรเอกชนนี้มีบทบาทในการชักนำชาวบ้านที่เคยให้ความ ช่วยเหลือ หรือร่วมกันต่อต้านคัดค้านกิจกรรมเพื่อสังคมร่วมกัน รวมทั้งการบอกปากต่อปากถึง กิจกรรมเพื่อสังคมเหล่านี้

6. กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยในจังหวัดเพชรบุรี เป็นกลุ่มเคลื่อนไหวทาง การเมืองที่มีบทบาทต่อการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 ซึ่งภายหลังประกาศเป็นโมฆะ และการ เลือกตั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 มากเห็นได้จากผลการเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. 2549 พรรคไทย รักไทยเป็นพรรคใหญ่เพียงพรรคเดียวที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง (พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และ พรรคมหาชน คำว่าบาตรการเลือกตั้ง) และผู้สมัครเป็นที่รู้จักพอควรคือนายราชศักดิ์ คล้ายคลึง จาก พรรคไทยรักไทย ที่ลงเลือกตั้งในเขต 1 ก็ไม่ได้รับเลือกตั้ง (ยกเว้น เขต 2 ที่นายธานีได้รับเลือกตั้ง)

ส่วนผลในการเลือกตั้ง ในวันที่ 23 ธันวาคม 2550 นั้น พรรคประชาธิปัตย์ชนะแบบทิ้งห่างคู่แข่งมาก ทั้งในระบบเขตและระบบสัดส่วน กลุ่มพันธมิตรฯ ในจังหวัดเพชรบุรีมีบทบาทมาก ในการเคลื่อนไหวต่อต้าน พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร พรรคไทยรักไทย และพรรคพลังประชาชนชน เริ่มรวมตัวกันตั้งแต่ พ.ศ. 2548 เพื่อเดินทางไปชุมนุมในรายการเมืองไทยรายสัปดาห์สัญจรของนายสนธิ ลิ้มทองกุล ที่กรุงเทพฯ และเข้าร่วมกิจกรรมกับกลุ่มพันธมิตรฯ ในกรุงเทพฯ อย่างสม่ำเสมอ ทั้งเริ่มกิจกรรมการชุมนุมเพื่อปราศรัยในจังหวัด ตั้งแต่ พ.ศ. 2549 โดยเปิดเวทีที่หน้าโรงเรียนเบญจมเทพอุทิศ 1 ครั้ง ก่อนการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2550 และภายหลังมีการจัดตั้งแกนนำพันธมิตรฯ ใน 4 อำเภอใหญ่อย่างชัดเจนที่อำเภอเมือง อำเภอท่ายาง อำเภอชะอำ และอำเภอบ้านแหลม การเปิดเวทีในจังหวัดเพชรบุรี เป็นไปอย่างคึกคักภายหลังการเลือกตั้งหลายครั้งในอำเภอเมือง อำเภอท่ายาง และอำเภอชะอำ เกิดกระแสต่อต้านนายสมัคร สุนทรเวช และพรรคพลังประชาชนอย่างรุนแรง ผู้เข้าร่วมชุมนุมและให้ทุนในการสนับสนุนส่วนใหญ่เป็นประชาชนในระดับกลางถึงระดับสูง ได้แก่ แม่ค้า พ่อค้า นักธุรกิจ ข้าราชการ องค์กรภาคเอกชน สื่อมวลชน ตลอดจนนักวิชาการ และนักเคลื่อนไหวในจังหวัดเพชรบุรี ซึ่งจากผลการศึกษาดังกล่าวเมื่อพิจารณาแล้ว พบว่าสอดคล้องกับแนวคิดระบบอุปถัมภ์ที่นำเสนอในบทที่ 2 เช่นของณรงค์ พ่วงพิศ (2533) ซึ่งศึกษาถึงพฤติกรรมทางการเมืองของคนไทย ซึ่งมีพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ที่โครงสร้างของสังคมไทยมีลักษณะเป็นระบบอุปถัมภ์ อันมาจากการควบคุมกำลังคนในสังคมศักดินา รวมไปถึงค่านิยมของคนไทยที่ทำให้เกิดพฤติกรรมทางการเมืองแบบหนึ่งเฉย และเอาตัวรอด ทำให้เกิดลักษณะ “น้ำขึ้นให้รีบตัก” “รู้หลบเป็นปลา รู้หลีกเป็นหาง” “อย่าแกว่งเท้าหาเสี้ยน” และ “เข้าเมืองตาหลิ่วต้องหลิ่วตาตาม” รวมทั้งการอบรมเลี้ยงดูของคนไทยทำให้คนไทยคิดเองไม่เป็น การตัดสินใจทางการเมืองจึงฟังคำแนะนำของหัวหน้าคน ผู้ใหญ่ หรือผู้มีอำนาจ การศึกษาถึงลัทธิอุปถัมภ์และการพัฒนาในชนบทไทยของแฮส (Hass, 1978) และแฮงส์ (Hanks, 1975) ที่ศึกษาสังคมไทย ว่าเป็นสังคมที่ประสานได้ด้วยระบบอุปถัมภ์ ทำให้เห็นว่ำนักการเมืองถิ่นจังหวัดเพชรบุรีที่ประสบความสำเร็จได้รับเลือกตั้งแทบทั้งหมดอ้างอิงอยู่กับระบบอุปถัมภ์ หรือบ้างก็ใช้วิธีการสร้างระบบอุปถัมภ์ขึ้นมาเพื่อให้ได้รับเลือกตั้ง ซึ่งเบ็คชเต็ด (Bechstedt, 1992) ได้กล่าวไว้ว่าแนวคิดระบบอุปถัมภ์นั้นยังคงอยู่ในความคิดของคนไทย และวิถีชีวิตปัจจุบันทั้งแพร่หลายในวงราชการ ทหาร ตำรวจ และพลเรือน รวมถึงนักการเมือง เครือข่ายของระบบอุปถัมภ์ยังเป็นลักษณะเด่น เช่นเดียวกับที่ โยชิฟูมิ ทามาดา (2537) กล่าวว่าอิทธิพลและอำนาจการเมืองไทยด้านที่ไม่เป็นทางการว่าเกิดการอุปถัมภ์ระหว่างอำนาจจาก 3 ฝ่ายคือ พรรคการเมืองซึ่งได้รับการสนับสนุนจากพ่อค้าและนักธุรกิจที่ใช้ “อำนาจ” และ “อิทธิพล” เพื่อผลประโยชน์ของตน เกิดการฟุ้งเฟ้อและเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน ในขณะที่ฟอสเตอร์ (Foster, 1963) อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุณินทร์ พันธุ์ (2545) ได้ให้ความหมายระบบอุปถัมภ์ว่า เป็นระบบของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีอำนาจทรัพย์สินสมบัติ หรือบารมีกับ “ผู้รับอุปถัมภ์” ที่ต้องพึ่งพา “ผู้อุปถัมภ์” ที่อยู่เหนือกว่า และสนิท สมัคร

การ(2533) กล่าวไว้ว่าระบบอุปถัมภ์อยู่บนพื้นฐานของมิตรภาพที่ขาดดุลยภาพ (lob - sided friendship) และระบบอุปถัมภ์ในเมืองไทยมักมีความสัมพันธ์กับเครือข่าย โดยอ้างความเป็นญาติเพื่อผลประโยชน์ของตน ความเป็นเพื่อน และความเป็นเจ้านาย - ลูกน้อง ซึ่งเน้นความช่วยเหลือเกื้อกูลกันและจงรักภักดีกันเป็นพิเศษ ซึ่ง สนธิ สมัครการ ให้ความเห็นว่าเป็นอนาคต ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยจะลดความสำคัญลง จากความรู้และการศึกษา และการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เจริญก้าวหน้าขึ้น

สำหรับเครือข่ายทางการเมืองของนักการเมืองถิ่นที่เป็นเครือข่ายถิ่นนั้น จากงานวิจัยจำนวนมากเกี่ยวกับนักการเมืองถิ่นในจังหวัดต่างๆ นั้น จะพบว่าเครือข่ายเข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมและทำให้นักการเมืองถิ่นได้รับเลือกตั้ง นอกจากนั้นแล้วพบว่างานวิจัยจำนวนหนึ่ง เช่น งานวิจัยของ ประวิณ แจ่มศักดิ์ (2536) วิทยา เกษรพรหม (2543) สมหญิง สุนทรวงษ์ (2532) และสุชัย บุตรสาระ (2536) พบว่า ระบบอุปถัมภ์ในลักษณะความเป็นเครือข่าย เพื่อน ผู้อาวุโส ผู้มีบุญคุณอำนาจ อิทธิพลทางการเมือง และเศรษฐกิจยังคงมีบทบาทต่อการเมืองถิ่นในสังคมไทยอยู่ โดยเฉพาะในสังคมชนบท

### 3.1.4 บทบาทของพรรคการเมืองกับนักการเมืองถิ่นจังหวัดเพชรบุรี

จากข้อมูลการศึกษาพบว่าพรรคการเมืองที่เคยได้รับเลือกตั้งในจังหวัดเพชรบุรีได้แก่ 1) พรรคเสรีมนังคศิลา 2) พรรคสหภูมิ 3) พรรคสหประชาไทย 4) พรรคชาติไทย 5) พรรคธรรมสังคม 6) พรรคชาติประชาธิปไตย 7) พรรคราษฎร 8) พรรคสามัคคีธรรม 9) พรรคชาติพัฒนา 10) พรรคประชาธิปไตย 11) พรรคกิจสังคม 12) พรรคความหวังใหม่ และ 13) พรรคไทยรักไทย พบว่าพรรคการเมืองที่เป็นที่นิยม 2 ลำดับแรกคือพรรคชาติไทย และพรรคประชาธิปไตย โดยอาจแบ่งได้เป็น 2 ยุคได้แก่ ก่อนการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2544 พรรคชาติไทยเป็นพรรคที่ผู้สมัครในสังกัดได้รับเลือกตั้งมากที่สุด โดยนักการเมืองถิ่นในกลุ่มอังกินันท์ ซึ่งได้แก่ นายภิมุข และนายยุทธ เป็น ส.ส.ในสังกัดตลอดมา ซึ่งเกิดขึ้นจากการผูกพันกับตัวบุคคลที่ร่วมก่อตั้งพรรค คือ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และพลตำรวจเอกประमाण อติเรกสาร และมีความต่อเนื่องมาถึงพรรคชาติพัฒนาที่พลเอกชาติชายได้ก่อตั้งขึ้นใหม่ใน พ.ศ. 2535 นายยุทธ ซึ่งขณะยังอยู่ในเวที ส.ส. ก็ย้ายมาสังกัดพรรคชาติพัฒนาเช่นกันและหลังจากการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2544 พบว่าพรรคประชาธิปไตย เป็นพรรคมี ส.ส. ในสังกัดเพิ่มมากขึ้นในจังหวัดเพชรบุรี และส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งตลอดมาในการเลือกตั้งทุกครั้งตั้งแต่การเลือกตั้งในวันที่ 25 มีนาคม 2535 โดยการนำของนายอลงกรณ์ พลบุตร หลังจากนั้นมีการสร้างระบบเครือข่ายสมาชิกพรรคขึ้น กระทั่งปัจจุบัน ส.ส. จังหวัดเพชรบุรีทั้งหมด สังกัดพรรคประชาธิปไตย กล่าวได้ว่าแนวทางการสร้างเครือข่ายสมาชิกของพรรคที่นายอลงกรณ์ นำมาปฏิบัติเป็นปัจจัยหนึ่งของการชนะเลือกตั้ง และพรรคมีบทบาทในการสร้างความน่าเชื่อถือและให้ความสำคัญแก่ผู้สมัครของพรรค โดยแก่นำสำคัญและหัวหน้าพรรคจะมาปรากฏตัวเพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่สมาชิกพรรค ซึ่งเป็นการ

เพิ่มคุณค่าในสายตาประชาชนให้แก่ผู้สมัครของพรรค อย่างไรก็ตาม จากผลการเลือกตั้งในครั้งล่าสุด ไม่อาจสรุปได้ว่าการเลือกตั้งของประชาชนในจังหวัดเพชรบุรีในปัจจุบันขึ้นอยู่กับพรรค เพราะยังเป็นเพียงสมัยเดียวที่พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกทั้งจังหวัด เนื่องจากนายธานี ยี่สาร ซึ่งกล่าวกันว่ามีความเสี่ยงกว้างขวางคนหนึ่ง และยังไม่เคยสอบตกไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งด้วย ประกอบกับมีกระแสการต่อต้านพ.ต.ท.ทักษิณอย่างรุนแรงในรูปแบบของการดำเนินกิจกรรมร่วมกับกลุ่มพันธมิตรเพื่อประชาธิปไตย ซึ่งลักษณะเช่นนี้จะพบได้จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในจังหวัดชลบุรี จากงานวิจัยนักรการเมืองถิ่นจังหวัดชลบุรีของ พรชัย เทพปัญญา (2552) นักรการเมืองฝ่ายตรงข้ามกับพรรคประชาธิปัตย์ในตัวของนายสมชาย คุณปลื้ม (ก้านนเปาะ) ยังไม่ยอมรับว่าพรรคประชาธิปัตย์สามารถลงหลักปักฐานในจังหวัดชลบุรีได้อย่างแน่นอนเหนียว เชื่อว่าเป็นกระแสที่เกิดขึ้นเนื่องจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเสนอข่าว และความเคลื่อนไหวทางการเมืองจากสื่อสารมวลชนเคเบิลทีวีของ ASTV มากกว่า

นอกเหนือจากนี้พบว่า การสังกัดพรรคการเมืองของนักรการเมืองถิ่นจังหวัดเพชรบุรีบางคน เป็นไปตามกระแสนิยมแล้วแต่ว่าพรรคใดมีแนวโน้มที่จะได้เป็นรัฐบาลหลังการเลือกตั้งนักรการเมืองถิ่นผู้นั้นจะสมัครรับเลือกตั้งในพรรคที่มีแนวโน้มจะเป็นรัฐบาล หรือที่เคยเป็น ส.ส.ก็จะย้ายพรรคไปยังพรรคที่อยู่ในเกณฑ์จะเป็นรัฐบาลได้แก่ นายชาติ วัฒนางกูร นายผาด อังกินนทน์ นายเฉลิม ใหญ่กว่า วงษ์ นายปิยะ อังกินนทน์ นายธานี ยี่สาร นายพิเชษฐ สติรชวาล ส่วนนายภิมุข ซึ่งสังกัดพรรคชาติไทยตลอด และนายยุทธนั้นแม้จะย้ายไปพรรคชาติพัฒนาในช่วงหลัง โดยยึดที่ตัวบุคคลก็ตาม แต่ก็ประเมินแล้วว่าพรรคที่สังกัดจะได้เข้าร่วมรัฐบาล

### 3.1.5 รูปแบบ วิธีการ และกลวิธีในการหาเสียง

จากข้อมูลของนักรการเมืองถิ่นจังหวัดเพชรบุรี สามารถสรุปถึงรูปแบบ วิธีการ และกลวิธีในการหาเสียงเลือกตั้งของนักรการเมืองถิ่นจังหวัดเพชรบุรีได้ดังนี้

1. การให้ความช่วยเหลือ อุปถัมภ์ในรูปแบบต่างๆ เช่นมักจะให้ความช่วยเหลือในลักษณะเป็นกลุ่มชาวบ้านในพื้นที่ยกหมู่บ้าน ได้แก่ การถมพื้นถนน การสร้างทาง สร้างแหล่งน้ำการนำน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคไปแจกจ่ายโดยติดต่อผ่านหัวคะแนน หรือช่วยเหลือผ่านองค์กรท้องถิ่น โรงเรียน กลุ่มชมรมกีฬา เช่นการให้การสนับสนุนทุนในการจัดแข่งขันกีฬา ให้ถ้วยรางวัล เงินรางวัล ชุดกีฬา อุปกรณ์กีฬา โต๊ะเก้าอี้ เป็นต้น

2. การลงพื้นที่พบปะประชาชน แบบเคาะประตูบ้านเป็นการหาเสียงที่ใช้ทุนน้อย ซึ่งพบว่าแม้การหาเสียงแบบนี้จะเป็นที่นิยมที่สุด แต่นักรการเมืองที่ลงพื้นที่แบบเคาะประตูบ้านอย่างจริงจังตั้งแต่เข้ามีมติจนถึงค่า และให้ความสำคัญกับการพบปะประชาชน เป็นนักรการเมืองสมัยหลัง เช่น นายอภิชาติ สุภาแพ่ง นายอลงกรณ์ พลบุตร และนางสาวสุมล สุตะวิริยะวัฒน์ ส่วนนักรการเมืองยุคก่อน

หน้านี้จะลงพื้นที่เป็นเวลาไม่ลงตลอดวันในช่วงหาเสียง ช่วงเช้าจะใช้เวลาพบปะหัวคะแนนแล้วช่วงสายถึงเที่ยงหรือบ่ายจึงจะลงพื้นที่เพื่อพบปะประชาชน ส่วนนักการเมืองถิ่นในยุคแรกๆ ใช้วิธีการหาเสียงพบปะประชาชนแบบคำไหนดอนนั้น เนื่องจากการเดินทางในอดีตยังมีความยากลำบากอยู่

3. การเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคม เช่น งานสวดศพฌาปนกิจศพ งานแต่งงาน งานบวช งานบุญประเพณี และงานวัฒนธรรมอื่นๆ โดยนักการเมืองส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับงานศพมากที่สุด ซึ่งจากการสัมภาษณ์นักการเมืองถิ่นบางคนยอมรับว่าต้องช่วยงานเหล่านี้เป็นเงินซึ่งเป็นธรรมเนียมปฏิบัติผ่านหัวคะแนนในพื้นที่นำไปให้โดยใส่ซองไม่ลงชื่อและเป็นที่รู้กันว่า ส.ส. คนนี้ช่วยงานเป็นเงินซึ่งปัจจุบันงานละประมาณ 500 - 1,000 บาท และ ส.ส.บางคนต้องช่วยงานในลักษณะดังกล่าวแม้จะไม่ใช่ช่วงหาเสียงเลือกตั้ง แต่ละเดือนเป็นจำนวนเงินหลายแสนบาท

4. การใช้บัตรหาเสียงขนาดเล็ก ใบปลิว โปสเตอร์ ซึ่งนักการเมืองถิ่นเกือบทั้งหมดใช้เป็นสื่อในการหาเสียง ส่วนรถกระจายเสียงที่ใช้วิ่งไปตามท้องถนน เป็นสื่อหาเสียงในยุคถัดมา ซึ่งปัจจุบันมีความสำคัญมากเพราะจะกระจายเสียงถึงข้อมูลเกี่ยวกับผู้สมัครอย่างสั้นๆ และโดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์ เนื่องจากการหาเสียงจะมีการปราศรัยบนรถกระจายเสียงด้วย

5. สื่อสิ่งพิมพ์หรือหนังสือพิมพ์ขนาดเล็ก ซึ่งเป็นกลยุทธ์สำคัญของพรรคประชาธิปัตย์สำหรับประชาสัมพันธ์ผลงานของพรรคและผู้สมัครของพรรคอย่างละเอียด รวมทั้งแก้ข่าวในทางลบด้วย โดยภายหลังนางสาวสุมล นำมาเลียนแบบเพื่อใช้ในการหาเสียงช่วงโค้งสุดท้าย

6. การปราศรัยหาเสียง เป็นกลยุทธ์การหาเสียงเฉพาะบุคคลของนักการเมืองถิ่นบางคนเท่านั้น นักการเมืองถิ่นในอดีตที่นิยมปราศรัยหาเสียง ได้แก่ นายพานิช สัมภวคุปต์ ซึ่งมีความสามารถในการพูดและนำเสนอ ในยุคต่อมา ได้แก่ นายพิเชษฐ สติรชวาล แต่ไม่โดดเด่น ส่วนยุคปัจจุบัน ได้แก่ นักการเมืองถิ่นของพรรคประชาธิปัตย์ โดยเฉพาะนายอลงกรณ์ และนายอรรถพร พลบุตร ซึ่งมีวิธีการนำเสนอที่น่าสนใจ โดยวิธีการพูดโจมตีนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามที่มีภาพของความเป็นผู้มีอิทธิพลเจ้าพ่อ นักเลง โดยใช้การปราศรัยย่อย เป็นจุดๆ ในพื้นที่แบบปูพรม การปราศรัยบนรถ และการจัดปราศรัยใหญ่โดยพรรคอีก 2 ครั้งในการเลือกตั้งแต่ละครั้งในช่วงต้น และโค้งสุดท้ายของการหาเสียง นักการเมืองถิ่นที่ลงสมัครเป็นวุฒิสมาชิกใช้การปราศรัยเช่นกัน แต่ไม่โดดเด่น ได้แก่ นายพิชัย ขำเพชร และนางสาวสุมล สุตะวิริยะวัฒน์ เนื่องจากข้อจำกัดของกฎหมาย

7. การให้เงิน และสิ่งของเพื่อซื้อเสียง จากการสัมภาษณ์หัวคะแนน และนักการเมืองท้องถิ่นซึ่งเคยเป็นหัวคะแนนในพื้นที่ ให้ข้อมูลว่านักการเมืองถิ่นรุ่นเก่าบางคนใช้การแจกเงินเพื่อซื้อเสียง โดยจ่ายผ่านทางหัวคะแนน แล้วให้หัวคะแนนกระจายอีกที บางพื้นที่หัวคะแนนจะรับเงินก้อนใหญ่มาแต่ไม่ได้แจกจ่ายสู่ชาวบ้าน จะใช้วิธีการชมชู้ชาวบ้านให้เลือกมากกว่าและข้อมูลจากการสัมภาษณ์นักการเมืองถิ่น นักการเมืองท้องถิ่น หัวคะแนนและสื่อมวลชนท้องถิ่น บุคคลแทบทั้งหมดระบุว่าในยุคเริ่มของจังหวัดเพชรบุรีที่มี ส.ส. ได้ 3 คนตั้งแต่ พ.ศ. 2526 เป็นต้นมา เริ่มมีการซื้อถึงตัวชาวบ้าน



โดยไม่ผ่านห้วคະแนน แต่จะเป็นทีมงานของนักการเมืองนั้นๆ ในอัตราห้วละ 100 บาท ถ้าเลือกยก พวงอาจเป็น 400-500 บาท และมีการยืนยันชัดเจนจากนักการเมืองถิ่นส่วนใหญ่ ห้วคະแนน และ ผู้นำท้องถิ่นว่าการซื้อเสียงด้วยเงินอย่างชัดเจนเริ่มต้นขึ้นใน พ.ศ. 2535 โดยผู้สมัครหน้าใหม่รายหนึ่ง ของพรรคการเมืองที่ยังไม่เคยได้รับเลือกเลยในจังหวัดเพชรบุรี แม้ว่าที่สุดแล้วผู้สมัครรายนี้จะไม่ได้รับ เลือกก็ตาม แต่ปรากฏว่าพรรคการเมืองนั้นได้จำนวน ส.ส.ทั่วทั้งประเทศในการเลือกตั้งครั้งนั้นสูงเป็น อันดับสองของประเทศ และการซื้อเสียงรุนแรงมากที่สุด ใน พ.ศ. 2538 และ 2539 ซึ่งมีอัตราถึงเสียง ละ 1,000 บาท จากผู้สมัครรายหนึ่งซึ่งเป็นผู้สมัครหน้าใหม่และไม่มีฐานเสียงมาก่อน ส่วนการให้ สิ่งของ เช่น น้ำปลา ยารักษาโรค วิทยุทรานซิสเตอร์ เสื้อผ้า เครื่องอุปโภคบริโภค เช่นในกรณีของนาย พานิช สัมภาคุปต์ ซึ่งนำไปแจกจ่ายกับประชาชน พร้อมทั้งนำบุตรสาวซึ่งเป็นแพทย์ไปช่วยรักษา โรคมัยไข้เจ็บแก่ประชาชนด้วย ในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดมีรายงานถึง กกต. ประจำจังหวัดเพชรบุรีว่า กำลังจะมีการแจกผ้าห่มจากผู้สมัครรายหนึ่ง แต่ทีมงานไหวตัวเสียก่อนจึงจับไม่ได้ อย่างไรก็ตามการ ซื้อเสียงและการแจกจ่ายสิ่งของเพื่อหาเสียงเลือกตั้งน้อยลงมาก และแทบไม่ปรากฏเลยในปัจจุบัน (พ.ศ. 2552) ตั้งแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งเข้ามาจัดการเลือกตั้ง

8. การสัญญาว่าจะให้ โดยการมอบหมายทีมงานลงพื้นที่สำรวจความต้องการของประชาชน ว่าต้องการสาธารณูปโภคหรือโครงสร้างพื้นฐานใด และให้สัญญากับชาวบ้านไว้ว่าจะดำเนินการให้ หลังจากได้รับเลือกแล้ว

9. การจัดมหรสพ และเลี้ยงสุราอาหาร เป็นกลยุทธ์ของผู้สมัครในอดีต ที่จะจัดให้มีการเลี้ยง สุราอาหาร และฉายภาพยนตร์ประกอบ โดยผู้สมัครจะไปปรากฏตัวในงาน แล้วอาจปราศรัยระหว่าง การฉายภาพยนตร์ด้วย เช่น นายผาด อังกินันท์ นายพานิช สัมภาคุปต์ ส่วนผู้สมัครยุคต่อมานิยม เลี้ยงสุราอาหาร นักการเมืองถิ่นรายหนึ่งระบุว่าในการเลือกตั้งครั้งหนึ่งๆ ค่าใช้จ่ายเพื่อเป็นค่าสุรามิ จำนวนสูงมากจากผลการวิจัยเมื่อเปรียบเทียบกับแนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งแล้วพบว่ารูปแบบ วิธีการ และกลวิธีในการหาเสียงเลือกตั้งของนักการเมืองถิ่นจังหวัดเพชรบุรีนั้นไม่แตกต่างจากงานวิจัย นักการเมืองถิ่นในจังหวัดอื่นๆ เท่าใดนัก แต่นักการเมืองถิ่นจังหวัดเพชรบุรีบางรายอาจมีความโดดเด่นในกลยุทธ์และกลวิธีทำให้เกิดเอกลักษณ์เฉพาะตัว เช่น นายอภิชาติ สุภาแพ่ง ที่ได้ชื่อว่า “ส.ส. ร้อยศพ” เพราะให้ความสำคัญกับงานศพมากเป็นพิเศษโดยจะต้องไปทุกงาน

#### 4. ความเป็นมาและสภาพทางการเมืองในเทศบาลเมืองเพชรบุรี (พ.ศ.2512-พ.ศ.2555)

ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเกี่ยวกับภูมิหลังของนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบุรี จะ พบว่า “กลุ่มผาด” เป็นชื่อกลุ่มนักการเมืองที่มาจากนักกฎหมาย และตั้งชื่อกลุ่มเพื่อเป็นเกียรติแก่ นายผาด อังกินันท์ อดีตนักกฎหมายและทนายความ ที่มีชื่อเสียงในจังหวัดเพชรบุรี ลงสมัคร

การเมืองท้องถิ่นและได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมืองเพชรบุรี และได้รับเลือกให้เป็นนายกเทศมนตรีติดต่อกันตั้งแต่ พ.ศ. 2491-2501 หลังจากนั้นได้ผันตัวเองลงสมัครรับเลือกตั้งเป็น สส. และได้รับเลือกตั้งเพียงสมัยเดียวคือในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2500 ในนามพรรคสห ภูมิ แต่ปีถัดมาต้องหมดสมาชิกภาพเพราะการทำรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หลังจากนั้น นายผาดได้กลับมาเล่นการเมืองท้องถิ่นอีกครั้งได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีอีกครั้งเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2511 ซึ่งในครั้งนี้อาจได้ใช้ชื่อในการหาเสียงว่า “กลุ่มผาด” แต่ดำรงตำแหน่งได้เพียงครึ่ง ปีก็เสียชีวิต

ก่อนหน้านั้นนายผาดได้วางรากฐานทางการเมืองไว้ให้บุตรชายทั้ง 2 คนคือ นายปิยะ อังกิ นันท์ ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดในปี 2500 และเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล เมืองเพชรบุรีในปี 2508-2509 ก่อนจะลงสมัครสส. และได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรจังหวัดเพชรบุรีถึง 6 สมัย ส่วนบุตรชายคนที่ 2 คือ นายยุทธ อังกินันท์ ได้รับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาเทศบาลเมืองเพชรบุรีตั้งแต่ 24 ธันวาคม 2510 และเมื่อถึงเดือนเมษายน 2511 ก็ได้รับ ตำแหน่งเทศมนตรี และหลังจากบิดาเสียชีวิตอีกเพียง 3 เดือนถัดมา ในวันที่ 6 กันยายน 2511 นาย ยุทธก็ได้รับตำแหน่งนายกเทศมนตรีแทนบิดา

กลุ่มของนายผาดมีอิทธิพลอย่างมากสามารถชนะการเลือกตั้งในสนามเทศบาลเมืองเพชรบุรี มาตลอดนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2500 และที่สำคัญในปี 2502 นายอรุณ ภิคารวัฒน์ที่ได้รับเลือกเป็น นายกเทศมนตรีได้นั้นก็เพราะได้รับการสนับสนุนจากนายผาดซึ่งเกี่ยวข้องและเป็นญาติกันและนายผาด เองก็ลงรับสมัครรับเลือกตั้งสส.จังหวัดเพชรบุรีในขณะนั้น

สำหรับคู่แข่งที่สำคัญของนายผาด อังกินันท์ ในขณะนั้นคือ รอ.หลวงบำรุงราษฎร์ อดีต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบุรีและเคยเป็นนายกเทศมนตรีเมืองเพชรบุรีในช่วงปี 2485- 2486 นอกจากนี้ยังมีคู่แข่งกลุ่มอื่นๆจากกลุ่มของนายอรุณ ภิคารวัฒน์ ซึ่งมีศักดิ์เป็นหลานของนาย ผาด และก็มีกลุ่มของนายขาวเมือง นวรัตน์ ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลคนสำคัญในกลุ่มผาดและมี ตำแหน่งเป็นเทศมนตรีหลายสมัยได้แก่ นายเพิ่มพล พลบุตร บิดาของนายอลงกรณ์ พลบุตร อดีตสส. เพชรบุรี

กลยุทธ์ในการหาเสียงของนายผาด อังกินันท์ ได้แก่ หัวคะแนนที่เคยมีคดี และนายผาดเคย ว่าความให้รอดพ้นจากการถูกดำเนินคดี ภาพของหัวคะแนนจึงถูกมองเป็นนักเลง อันธพาล หัวคะแนนจะช่วยเหลือโดยนัดชาวบ้านจากพื้นที่ต่างๆ มาพบกันตอนเย็น เลี้ยงข้าวปลา อาหารและ มีการฉายภาพยนตร์ และในระหว่างฉายภาพยนตร์ก็จะมีหัวคะแนนออกมาพูดหาเสียงซึ่งส่วนใหญ่ผู้ที่ พูดหาเสียงให้นายผาดก็คือ นายยุทธ อังกินันท์ บุตรชายนั่นเอง

สำหรับผลงานของนายผาดขณะดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีได้ทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นมากมาย อาทิ การชักชวนประชาชนในเทศบาลสหะทุนทรัพย์ซื้อรถดับเพลิงประจำเทศบาล ปรับปรุงถนนพานิช

เจริญซึ่งเป็นถนนสำคัญในตลาดเทศบาลให้เป็นถนนคอนกรีตตลอดสาย การติดต่อขอประปาและติดตั้งไฟสาธารณะในเขตเทศบาล รวมทั้งริเริ่มโครงการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเพชรบุรีอีกหลายแห่ง เป็นต้น

นายผาดเสียชีวิตเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2511 ด้วยโรคไตและโรคหัวใจแทรกซ้อน นายบรรโลม ภูซังค์กุล รักษาการแทนนายกเทศมนตรีเพียง 3 เดือน หลังจากนั้นนายยุทธ อังกินันท์ ก็ได้รับเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาลให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในวันที่ 6 กันยายน 2511 อันที่จริงแล้วนายยุทธเคยลงสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองเพชรบุรีมาแล้วตั้งแต่ปี 2500 ขณะมีอายุเพียง 21 ปี แต่สอบตกและลงสมัครรับเลือกตั้งอีกครั้งในปี 2510 จึงได้รับเลือกตั้ง และได้รับเลือกตั้งมาตลอดหลายสมัยไม่เคยสอบตกอีกเลย ตั้งแต่ พ.ศ.2511 จนถึงปี 2526 ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองเพชรบุรีรวม 15 ปีเศษ 4 สมัยติดต่อกัน

สมาชิกในกลุ่มผาดที่สำคัญคนหนึ่งคือ นายเพิ่มพล พลบุตร (บิดานายอลงกรณ์ พลบุตร อดีต สส.จังหวัดเพชรบุรี พรรคประชาธิปัตย์) นายเพิ่มพล เป็นบุตรของขุนศักดิ์ตรุณจิตร์ (บุญเพ็ง พลบุตร) กับ นางเฟื่อง พลบุตร(สกุลเดิม อังกินันท์) นางเฟื่องเป็นพี่สาวของนายผาด อังกินันท์ จากการลำดับญาตินายเพิ่มพล พลบุตรจึงมีศักดิ์เป็นพี่ชายของนายยุทธ อังกินันท์ นายเพิ่มพล พลบุตร ลงสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในนามกลุ่มผาดครั้งแรกพร้อมกับนายยุทธในปี 2510 และได้รับการแต่งตั้งเป็นเทศมนตรีในปี พ.ศ. 2519-2526 หลังจากนั้นจึงเลิกเล่นการเมืองท้องถิ่น

ในปี 2526 นายยุทธได้ตัดสินใจลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสส.เพราะจังหวัดเพชรบุรีได้รับสัดส่วนของสส. เพิ่มอีก 1 คน และให้นางบุปผา อังกินันท์ภรรยาซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีแทนตั้งแต่ปี 2526 จนถึง ปี 2542 ซึ่งในช่วงนี้เอง นางบุปผาได้ชักนำบุตรชายคนแรกคือ นายยุทธพล อังกินันท์ เข้าสู่การเมืองท้องถิ่นและได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลให้ทำหน้าที่เทศมนตรีตั้งแต่ปี 2539 จนถึงปี 2542 ในช่วงที่นางบุปผา อังกินันท์ทำหน้าที่นายกเทศมนตรีและนายยุทธ อังกินันท์ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสส.จังหวัดเพชรบุรี แต่เมื่อเทศบาลเกิดปัญหา นายยุทธก็จะทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยช่วยแก้ไขปัญหาก็กับภรรยาเสมอ

ดังที่ นายวิรัตน์ จิระธนากร<sup>73</sup> สมาชิกสภาเทศบาล กล่าวถึงการบริหารงานในขณะนั้นว่า “นายๆบุปผาก็บริหารงานไป มีปัญหาอะไรติดขัดเดี๋ยวะท่านสส.ยุทธก็ช่วยจัดการให้เอง” อย่างเช่น ในช่วงที่นางบุปผาเป็นนายกเทศมนตรีนั้น เกิดปัญหากับประชาชนในเขตตลาดเทศบาลเรื่องการขอย้ายตลาดไต้รุ่ง นายเทียน อินซันใจ<sup>74</sup> เทศมนตรีในขณะนั้นกล่าวถึงปัญหาความขัดแย้งระหว่างเทศบาลกับประชาชนในตลาดเทศบาล ว่า “เทศบาลจะขอย้ายตลาดไต้รุ่งจากถนน 18 เมตรมาเช่าที่

<sup>73</sup> สัมภาษณ์ วิรัตน์ จิระธนากร, สมาชิกสภาเทศบาล, 3 กุมภาพันธ์ 2558.

<sup>74</sup> สัมภาษณ์ เทียน อินซันใจ, สมาชิกสภาเทศบาล, 3 กุมภาพันธ์ 2558.

รถไฟหลังที่ทำการเทศบาล เพราะที่เดิมถ้าไฟไหม้รถดับเพลิงจะเข้าลำบากเพราะตลาดปิดเส้นทางหัว และท้ายถนน พ่อค้าแม่ค้าไม่ยอมย้าย บอกมันไกล ลำบาก ชาวบ้านจัดตั้งแกนนำประท้วง ก็ต้องให้ ท่านยุทธเจรจา บางคนก็มาบางคนก็ไม่มา เช่าที่รถไฟอยู่ตั้ง 4 ปีแล้วคืนไป” อีกทั้งสภาพทางการเมือง ในเทศบาลในขณะนั้นมีการแบ่งพรรคแบ่งพวกของสมาชิกกลุ่มผาดกันเอง ผู้ที่เข้ามาแก้ปัญหาและ ประสานให้เกิดความสามัคคีได้ก็คือนายยุทธ ซึ่งตรงกับคำกล่าวของ นายจงจร สักยานุกูล<sup>75</sup> ซึ่งมี ตำแหน่งเป็นเทศมนตรีในขณะนั้น ปัจจุบันมีตำแหน่งเป็นประธานสภาเทศบาล ได้กล่าวว่า “ ในสมัย นั้นนายกฯบุปผา ก็ใช้ทีมสภาชุดเดิมชุดเดียวกันกับคุณยุทธนั้นแหละ แต่พอเริ่มไปไม่รอดคุณยุทธก็ กลับมาบริหารเทศบาลต่ออีกครั้ง”

นายยุทธ อังกินันท์ ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลให้กลับมาทำหน้าที่ บริหารงานในตำแหน่งนายกเทศมนตรีอีกครั้ง เมื่อ พ.ศ. 2543 แต่ในการเลือกตั้งครั้งนี้ มีการต่อรอง ตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลระหว่างกลุ่มผาดกับกลุ่มของนายอลงกรณ์ พลบุตร โดยต่อรอง ตำแหน่งเทศมนตรีให้กับพี่ชายคือนายอดิพล พลบุตร โดยกลุ่มผาดยอมเสียสละผู้ที่เคยได้รับเลือกตั้ง สมาชิกสภาเทศบาล 5 คนเพื่อให้กับกลุ่มนายอลงกรณ์ได้เข้ามาแทนที่ในกลุ่มผาดในจำนวน 5 คน เท่ากัน โดยใช้ชื่อในการเลือกตั้งรวมเป็นกลุ่มเดียวกันว่า “กลุ่มผาดทางเลือกใหม่”

สำหรับรายชื่อของสมาชิกของกลุ่มผาดที่เสียสละไม่ลงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในครั้งนั้น คือ

1. นายเทียน อินชื่นใจ
2. นายยงค์ นพคุณ
3. นายเกียรติศักดิ์ สุขะสุนนท์
4. นายปรากฏ โกลาวัลย์
5. นายสุนัย วสุนทรารัตน์

และรายชื่อผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลจากฝั่งของนายอลงกรณ์ พลบุตร คือ

1. นายวัชระ บุญพาไสว
2. นายจรินทร์ แสงเจริญ
3. นายวิรัตน์ จิระธนากร
4. นายชายเอก มีอิม
5. นายปภากร จรรยงค์

การต่อรองและการช่วยเหลือกันทางการเมืองนี้ นายเทียน อินชื่นใจ อดีตเทศมนตรีและ ประธานสภาเทศบาลหลายสมัย กล่าวว่า “นายกฯยุทธ จะเอาเข้าที่ประชุมของกลุ่มผาดก่อน ถ้าเอา ฝั่งโน้นเข้า 5 คนฝ่ายเราต้องออก 5 นะ ฝ่ายโน้นเค้าก็มีฐานเสียงของเค้า ใครจะออกไปก่อนให้ยกมือ

<sup>75</sup> สัมภาษณ์ จงจร สักยานุกูล, ประธานสภาเทศบาล, 15 กุมภาพันธ์ 2558.

มา ผมขอออกก่อนคนแรกเลย ตามด้วยอาจารย์รงค์ เปิดโอกาสให้คนอื่นบ้าง และก็ออกตามกันมาจนครบ 5 คน” หลังจากการเลือกตั้งในครั้งนั้นผ่านไป 10 เดือน นายเอื้อน กลมเกลี้ยง สมาชิกสภาเทศบาลกลุ่มผาดเสียชีวิตลง นายเทียน อินชื่นใจ จึงได้รับคำสั่งให้ลงเลือกตั้งซ่อม และได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งในขณะนั้นมีสมาชิกเทศบาลจากกลุ่มนายอลงกรณ์ที่ย้ายมาอยู่กับกลุ่มผาดและยังเป็นสมาชิกสภาเทศบาลอยู่คือ นายจรินทร์ แสงเจริญและนายชายเอก มีอิม

นายเทียน อินชื่นใจ กล่าวว่า “สมาชิกเทศบาลที่มาจากกลุ่มอลงกรณ์ก็ยังคงอยู่ในชุดปัจจุบัน ใครเข้ามาในกลุ่มผาดก็กลืนกันไปหมด เพราะนายกาจะดูแลและรับฟังสมาชิกเทศบาลทุกคนอยู่แล้ว”

ช่วงปลายปี พ.ศ. 2546 ได้มีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลครั้งใหญ่ เป็นผลให้เทศบาลคงเหลือเพียงรูปแบบเดียว คือ เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี หรือ นายกเทศมนตรีมาจากเลือกตั้งโดยตรง และเป็นจุดสิ้นสุดเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี

สำหรับในเทศบาลเมืองเพชรบุรี การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงของประชาชนครั้งใหญ่ที่ประชาชนให้ความสนใจและตื่นตัวมากที่สุด คือ การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลในปี 2551 ซึ่งกลุ่มที่ส่งผู้สมัครที่น่าจับตามองที่สุด คือ กลุ่มผาด นำโดย นายยุทธ อังกินันท์ และกลุ่มคนทำงานของนายอดิพล พลบุตร บุตรชายของนายเพิ่มพล พลบุตรและเป็นพี่ชายของนายอลงกรณ์ พลบุตร อดีต สส.จังหวัดเพชรบุรี พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งก่อนหน้านี้นายอดิพลเป็นสมาชิกของกลุ่มผาดและมีตำแหน่งเป็นถึงรองนายกเทศมนตรีในขณะนั้น แต่ถูกนายยุทธปลดออกจากตำแหน่งเมื่อรู้ว่านายอดิพลจะลงสมัครแข่งขันเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเพชรบุรี และผู้สมัครอีกกลุ่มหนึ่งคือ กลุ่มของนายภูวดล ชมบริสุทธิ การเลือกตั้งในครั้งนี้มีผู้มีสิทธิ 10,8074 คน จากผู้มีสิทธิ 18,650 คน คิดเป็นร้อยละ 57.95 ผลคะแนน นายยุทธ อังกินันท์ได้ 4,794 คะแนน นายอดิพล พลบุตรได้ 4,562 คะแนน และนายภูวดล ชมบริสุทธิ ได้ 938 คะแนน<sup>76</sup>

จากผลสรุปของคะแนนนายยุทธ เอาชนะนายอดิพลเพียงแค่ว่า 232 คะแนน ซึ่งสร้างความวิตกกังวลให้กับฐานเสียงของกลุ่มผาดเป็นอันมาก และจุดเด่นของการแข่งขันในครั้งนี้นายอดิพลได้ชักชวนประธานชุมชนหลายชุมชนที่มีความรู้ความสามารถและเคยร่วมงานกันในครั้งเป็นรองนายกเทศมนตรีลงสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลทั้ง 3 เขตเลือกตั้ง และผลสืบเนื่องจากการเลือกตั้งในครั้งนี้นายอดิพลได้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามกลุ่มคนทำงานของนายอดิพลถูกปลดออกจากตำแหน่งประธานชุมชนและเมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ก็พลาดจากตำแหน่งกันทุกคน

<sup>76</sup> ข้อมูลผลการลงคะแนนเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเพชรบุรี, สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพชรบุรี, วันอาทิตย์ที่ 9 มีนาคม 2551.

นายณัฐชัย ตั้งอนันต์กุล อดีตประธานชุมชนวัดลาด ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลกับกลุ่มคนทำงานของนายอดิพล และมีคำสั่งจากนายกเทศมนตรีให้ออกจากตำแหน่งประธานชุมชน กล่าวว่า “ให้คนมาล่ำรายชื่อว่ามีโกง ในชุมชนมีอะไรให้ผมโกง ผมหมดไปเป็นแสน สร้างสนามกีฬา ชุมชนวัดลาดเป็นชุมชนแรกที่มีสนามกีฬาตระกร้อ เอาทีมจากอินโดนีเซียมาเล่นเปิดสนาม รองนายกฯก็มาเปิด อ้างว่าไหนผมบอกว่าถ้าไปลงสท.ให้คนทำงานแล้วถ้ามีปัญหาจะลาออก ผมพูดไปแล้วก็เลี้ยงไม่ได้ พิมพ์หนังสือมาให้เซ็นต์ลาออก ผมก็ต้องลาออก แต่มาว่าผมโกง ผมไม่รับ” นายณัฐชัย ตั้งอนันต์กุล<sup>77</sup> เป็นประธานชุมชนที่ประชาชนในชุมชนให้การยอมรับในวิสัยทัศน์การพัฒนาโดยเฉพาะการวางแผนจัดตั้งธนาคารชุมชนและการจัดทำโครงการไปโอทีเซลในชุมชน

“การจัดตั้งธนาคารชุมชนต้องการเปลี่ยนนิสัยคน รู้จักการวางแผนชีวิต ไปโอทีเซลก็ให้ประโยชน์กับชุมชนเทศบาลเอาเข้าแผนงานแล้วให้งบประมาณ 800,000 บาท แต่พอผมลงเลือกตั้งก็เอาแผนงานออกตั้งแต่ผมยังเป็นประธานชุมชนอยู่เลย เสียหายโครงการดีๆที่ต้องติตวงจรมะเร็ง” นอกจากนี้ นายณัฐชัยยังให้ความเห็นในช่วงที่ตนเองเป็นประธานชุมชนอีกว่า “เทศบาลในช่วงที่ผมเป็นประธานชุมชน ใช้คนไม่เป็น ไม่สามารถดึงเอาศักยภาพของคนมาใช้ เปิดโอกาสให้คนเสนอความคิด แผนเขียนไปแต่ไม่ได้นำไปใช้ ยุทธศาสตร์ประชาชนไม่ได้ร่วมวางแผน การจัดงบประมาณก็แค่แจ้งให้ทราบเฉยๆ ผู้บริหารไม่ได้ลงชุมชน มีแต่หัวหน้ากอง ปัจจุบันก็ไม่ได้มีการเสนอโครงการใดๆ เพราะเกรงอิทธิพล เทศบาลไม่ชอบคนพูดมาก นายกฯคิด สบายมืออย่างเดียว” นอกจากนี้ยังกล่าวถึงระบบอุปถัมภ์ในเทศบาลช่วงที่ตนเองเคยเป็นประธานชุมชนอีกว่า “กวาดขยะ ตั้งเป็นรูปบริษัท มีผลประโยชน์ เอาคนของตนเองไปประมูล สมัยก่อนจ้างลูกจ้างรายวัน ใช้งบประมาณ 4 ล้านกว่าบาท แต่ตอนนี้ทำในรูปบริษัทใช้งบประมาณปีละเกือบแปดล้าน ประธานชุมชนก็เป็นคนของนายกฯ เป็นน้องชายรองนายกฯบ้าง เป็นที่ปรึกษานายกฯก็มี ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญตอนนี้ก็อยู่ในวังวนระบบอุปถัมภ์ทั้งนั้น”

นางเนตรอนงค์ เกตุมณี<sup>78</sup> อดีตประธานชุมชนรามราชนิเวศน์ 2 สมัย ก็เป็นประธานชุมชนอีกคนหนึ่งที่ตั้งสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในนามกลุ่มคนทำงานของนายอดิพล และได้รับผลกระทบในครั้งนี้กล่าวว่า “เทศบาลอ้างว่ามีสมาชิกในชุมชนจำนวน 10 คนอ้างว่าไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารการประชุม ประธานทำงานบกพร่องในหน้าที่ต้องปลดออก”<sup>79</sup> เมื่อมีคำสั่งจาก

<sup>77</sup> สัมภาษณ์ ณัฐชัย ตั้งอนันต์กุล, อดีตประธานชุมชนรามราชนิเวศน์, 4 กันยายน 2557.

\*ขณะทำการวิจัย นายอดิพล พลบุตร ได้เสียชีวิตลงอย่างกะทันหันเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2558 สาเหตุเนื่องมาจากมี เลือดออกในกระเพาะอาหาร

<sup>78</sup> สัมภาษณ์ เนตรอนงค์ เกตุมณี, อดีตประธานชุมชนรามราชนิเวศน์, 16 กันยายน 2557.

<sup>79</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 ดังนี้

นายกเทศมนตรีปลดนางเนตองค์ ออกจากตำแหน่งประธานชุมชน และทำการเลือกตั้งประธานชุมชนรามราชนิเวศน์คนใหม่ ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งคือ นายยงค์ นพคุณ อดีตสมาชิกสภาเทศบาลของกลุ่มผาดและก่อนหน้านี้มีตำแหน่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิของเทศบาล ในการเลือกตั้งประธานชุมชนในครั้งนี้ คนในชุมชนได้ตั้งข้อสังเกตหลายประการ เช่น คณะกรรมการจัดการเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของเทศบาล ทั้งหมดไม่เปิดโอกาสให้คนในชุมชนเข้าไปสังเกตการณ์หรือมีส่วนร่วม ผู้ที่มาลงคะแนนเสียงหลายคนไม่เคยร่วมกิจกรรมกับชุมชนและคนในชุมชนไม่เคยรู้จักมาก่อน

นางอุไร เหลือเอก<sup>80</sup> อดีตเลขานุการชุมชนรามราชนิเวศน์ ได้ตั้งข้อสังเกตถึงคนที่มาใช้สิทธิ์เลือกตั้งว่า “บางคนไม่เคยรู้จักมาก่อน ถามว่าบ้านอยู่ไหนก็ก้มหน้าก้มตารีบขึ้นรถ ถามหัวหน้าใหญ่ของเทศบาลที่มาจัดการเลือกตั้งบอกว่า ตอนนี้มีมีการขยายชุมชน จึงมีคนหน้าใหม่ๆเข้ามา เลยสงสัยว่าทำไมขยายชุมชน แล้วกรรมการชุมชนไม่รู้เรื่อง ก่อนหน้าเลือกตั้งเทศบาลก็ไม่เคยแจ้ง”

เห็นได้ว่าการดำเนินงานทางการเมืองท้องถิ่นของเทศบาลเมืองเพชรบุรีมีรากเง้ามาจากระบบอุปถัมภ์อย่างต่อเนื่อง ซึ่งรูปแบบเครือข่ายและความสัมพันธ์ทางการเมืองที่ชัดเจนคือ ความเป็นเครือญาติ พี่น้อง พ่อลูก ลูกพี่ ลูกน้อง และอาหลานกัน ของนักการเมืองจากตระกูลอังกินันท์ ทำให้การพัฒนาทางการเมืองท้องถิ่นของเทศบาลเมืองเพชรบุรีไม่ก้าวหน้า ยังคงเป็นการเมืองท้องถิ่นที่วนเวียนอยู่ในระบบอุปถัมภ์ ไม่โปร่งใส และเกื้อกูลกันมาโดยตลอด

### 3.3 สภาพการเมืองในปัจจุบัน (พ.ศ. 2555-2558)

- (1) นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง
- (2) นายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง
- (3) ตาย
- (4) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายกเทศมนตรี
- (5) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 48 นว
- (6) กระทำการฝ่าฝืนตามมาตรา 48 จตุทศ
- (7) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- (8) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสอบสวนและสั่งให้ออกจากตำแหน่งตามมาตรา 73

ให้นำความใน (1) (2) (3) (4) (6) และ (7) มาใช้บังคับกับการพ้นจากตำแหน่งของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีโดยอนุโลม

ให้นำความในวรรคสามของมาตรา 48 ปัญจทศ มาใช้บังคับกรณีของรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรีด้วยโดยอนุโลม”

<sup>80</sup> สัมภาษณ์ อุไร เหลือเอก, อดีตเลขานุการชุมชนรามราชนิเวศน์, 3 ตุลาคม 2557.

หลังจากได้รับการเลือกตั้งในปี 2551 นายยุทธ อังกินันท์ บริหารงานในตำแหน่งนายกเทศมนตรีจนสิ้นสุดวาระในปี 2555 และคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพชรบุรีได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลเมืองเพชรบุรีในวันที่ 21 เมษายน 2555 ซึ่งในครั้งนี้มีกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเพียงสองกลุ่มเท่านั้น คือ กลุ่มผาด นำโดยอดีตนายกเทศมนตรีนายยุทธ อังกินันท์ และกลุ่มคนทำงานของนายอติพล พลบุตร ส่วนกลุ่มของนายภูวดล ชมบริสุทธ์ที่เคยลงสมัครเมื่อปี 2551 ไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งในครั้งนี้เพราะได้รับการทาบทามจากกลุ่มผาดให้ดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีหากกลุ่มผาดได้รับเลือก ดังนั้นคะแนนในส่วนฐานเสียงนายภูวดลจึงถ่ายโอนมายังกลุ่มผาด ซึ่งนายภูวดลมีอาชีพเป็นทนายความมีฐานเสียงในเขตตำบลท่าราบทำให้กลุ่มผาดได้รับคะแนนเพิ่มจากปี 2551 ทั้งผลคะแนนของนายกเทศมนตรีและผลคะแนนของสมาชิกสภาเทศบาลทุกเขตเลือกตั้ง ซึ่งผลคะแนนของนายกเทศมนตรีจากผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง 17,375 คนมีผู้มาใช้สิทธิ์ 10,962 คน คิดเป็นร้อยละ 63.09 นายยุทธ ได้คะแนนทั้งสิ้น 6,244 คะแนนส่วนนายอติพลได้คะแนน 4,135 คะแนน ห่างกันถึง 2,109 คะแนน ทำให้นายยุทธได้บริหารงานในตำแหน่งนายกเทศมนตรีต่อไปเป็นสมัยที่ 8 และสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ที่ได้รับเลือกตั้งล้วนเป็นสมาชิกของกลุ่มผาดเกือบทั้งสิ้น หลังจากได้รับเลือกตั้งนายยุทธในฐานะนายกเทศมนตรีได้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีและทีมผู้บริหาร ดังนี้

รายชื่อคณะผู้บริหารเทศบาลเมืองเพชรบุรี<sup>81</sup> ได้แก่

|                              |         |                       |
|------------------------------|---------|-----------------------|
| 1. นายยุทธ อังกินันท์        | ตำแหน่ง | นายกเทศมนตรี          |
| 2. พลตำรวจตรีชวลิต ภัยสิทธิ์ | ตำแหน่ง | รองนายกเทศมนตรี       |
| 3. นายพลยุทธ อังกินันท์      | ตำแหน่ง | รองนายกเทศมนตรี       |
| 4. นายกิตติพงษ์ เทพพานิช     | ตำแหน่ง | รองนายกเทศมนตรี       |
| 5. นายสำราญ รัตนไพบูลย์กิจ   | ตำแหน่ง | ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี |
| 6. นายพีระ เกตุแก้ว          | ตำแหน่ง | เลขานุการนายกเทศมนตรี |
| 7. นายกิตติพงษ์ พึ่งแดง      | ตำแหน่ง | เลขานุการนายกเทศมนตรี |

ส่วนรายชื่อสมาชิกสภาเทศบาลเมืองเพชรบุรี ที่ได้รับการเลือกตั้ง ได้แก่

|                        |         |                      |
|------------------------|---------|----------------------|
| 1. นายจจรัส ลัภยานุกูล | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 |
| 2. นายมนู อาลี         | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 |
| 3. นายจรินทร์ แสงเจริญ | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 |
| 4. นายสุพล อนามัย      | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 |

<sup>81</sup> ข้อมูลผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกเทศบาลเมืองเพชรบุรี,สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพชรบุรี, วันเสาร์ที่ 21 เมษายน 2555.



|                             |         |                      |
|-----------------------------|---------|----------------------|
| 5. นายวัชร บัญพาไสว         | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 |
| 6. นายสมจิตต์ รอดพ่วง       | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 |
| 7. นายไวพจน์ น้อยจำรัส      | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 |
| 8. นายยงยุทธ สัจจวรรณ       | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 |
| 9. นายศุภฤกษ์ บุญเต็ม       | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 |
| 10. นายชายเอก มีอิม         | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 |
| 11. นายสมชัย เจียมจำเริญสุข | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 |
| 12. นายสงวน ตรีสกุล         | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 |
| 13. จำสืบเอกประภาส อินทหนู  | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3 |
| 14. นายจเร บุรณพานิช        | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3 |
| 15. นายปริญญา คงสถาน        | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3 |
| 16. นายเทียน อินชื่นใจ      | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3 |
| 17. นายณรงค์ ฉิมสวัสดิ์     | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3 |
| 18. นายวิรัตน์ จิระธนากร    | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3 |

จากการวิเคราะห์ตำแหน่งผู้บริหารเทศบาลที่มาจากแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี พบว่า นายยุทธ ได้แต่งตั้งบุตรชายคนที่สองคือนายพลยุทธ อังกินันท์ ให้ดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี คนที่ 1 และเป็นที่คาดการณ์กันว่า นายพลยุทธจะเป็นผู้ที่มารับตำแหน่งแทนบิดาหากนายยุทธเกษียณ ตนเองจากตำแหน่ง นายพลยุทธได้รับมอบหมายให้ดูแลด้านสวัสดิการสังคม ส่วนทางด้านพลตำรวจตรี ชวลิต ภัยลี รองนายกเทศมนตรีอีกคนที่ 2 อดีตนายตำรวจหนึ่งในตระกูลภัยลี น้องชายของพลตำรวจเอกธวัชชัย ภัยลี อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยกระทรวงคมนาคมสมัยรัฐบาลของนายทักษิณ ชินวัตร และรองนายกเทศมนตรีคนที่ 3 คือ นายกิตติพงษ์ เทพพานิช บุตรชายของอดีตสมาชิกสภาเทศบาลเมืองเพชรบุรี นายสุพัตร เทพพานิช สมาชิกของกลุ่ม ผาดซึ่งเสียชีวิตไปแล้ว ปัจจุบันมีตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนสุวรรณรังสฤษฏ์วิทยาลัย และเจ้าของหมู่บ้านจัดสรรเทพพานิช ซึ่งเป็นหมู่บ้านใหญ่เป็นอันดับต้นๆของจังหวัดเพชรบุรี ได้รับมอบหมายจากนายกเทศมนตรีให้รับผิดชอบด้านการศึกษา ดูแลโรงเรียนในสังกัดเทศบาลทั้งหมด นอกจากนั้น นายสำราญ รัตนไพบูลย์กิจ ผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 แต่ไม่ได้รับเลือกแต่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ปัจจุบันเป็นเจ้าของร้านวัสดุก่อสร้างและเป็นประธานชุมชนต้นมะม่วง ซึ่งอยู่ในเขตเทศบาล และหากพิจารณาสมาชิกสภาเทศบาล อาทิ นายจงจรัส ลักยานุกูล ซึ่งเคยทำหน้าที่ประธานสภามาถึง 3 สมัย ประกอบธุรกิจจำหน่ายอุปกรณ์การเรียนการสอนใหญ่ที่สุดในเพชรบุรีในชื่อร้านศึกษาภัณฑ์ อีกทั้งยังเป็นคณะกรรมการสมาคมต่างๆและที่ปรึกษาของ

โรงเรียนที่มีชื่อเสียงอีกหลายแห่งเข้ามาเล่นการเมืองท้องถิ่นเพราะตอบแทนบุญคุณของนายยุทธที่มีต่อครอบครัวตั้งแต่สมัยบิดา นายเทียน อินซึ้งใจ เจ้าของธุรกิจค้าวัสดุก่อสร้างร้านส.ศักดิ์เจริญ อดีตประธานชุมชนหลายชุมชน ได้แก่ ชุมชนวัดจันทร์ ชุมชนต้นมะม่วง และชุมชนวัดเกาะ เข้าเล่นการเมืองโดยการชักชวนจากนายยุทธอีกเช่นกันเพราะเห็นว่าเป็นที่รู้จักของชุมชนหลายแห่ง

เห็นได้ว่า สภาพการเมืองของเทศบาลเมืองเพชรบุรีในปัจจุบันไม่มีความแตกต่างจากสภาพการเมืองในอดีต ยังคงเป็นการเมืองท้องถิ่นที่ขึ้นอยู่กับระบบอุปถัมภ์ของคนในตระกูลอันกินนันทน์ อีกทั้งประชาชนในชุมชนส่วนใหญ่ก็ให้การสนับสนุนเป็นอย่างดีในรูปแบบของเครือข่ายทางการเมือง ซึ่งจะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป

### 3.4 การรวมกลุ่มทางการเมือง

สำหรับการรวมกลุ่มทางการเมืองในปัจจุบัน นายกิตติพงษ์ เทพพานิชกล่าวว่า “การเลือกลูกทีมของนายภาก็มีผลเพราะลูกทีมต้องเข้ามาช่วยนายภากำงานและส่งผลต่อคะแนนของนายภาคด้วย เมื่อเลือกตั้งมาได้แล้ว นายภาก็จะตั้งให้ใครเป็นอะไร ประธานสภาคนละ 2 ปี รองสภา 4 คนๆละ 1 ปี เป็นข้อตกลงของนายภาก็จะช่วยกันทำงาน” ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของนายเทียน อินซึ้งใจ สมาชิกสภาเขต 3 ที่กล่าวว่า “การเลือกผู้สมัครเข้าร่วมทีม กลุ่มผาดจะดูจากคนในชุมชน ประธานชุมชน ต้องเป็นคนที่มีชุมชนรู้จักหรือคนรู้จักกับท่านผากมา ก่อนจะเลือกใครร่วมทีม นายภาก็จะถามสมาชิกในกลุ่มก่อนว่าจะเอาใครดี คนไหนดีกว่าคนไหนตรงไหน ดูความอาวุโส ถ้ายังเอาเข้าทีมไม่ได้ก็ให้เป็นที่ปรึกษาก่อน”

ส่วนผู้สมัครที่มาจากทีมคนทำงานของนายอดิพล พลบุตรและได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาลร่วมกับกลุ่มผาดใน คือ จำสิบเอกประภาส อินทนู สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3 และนายศุภฤกษ์ บุญเต็ม สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2

คะแนนที่ได้รับจากการเลือกตั้งในครั้งนี้ นายศุภฤกษ์ บุญเต็ม<sup>82</sup> กล่าวว่า “ในเขต 2 มีการเลือกตั้งอยู่หลายหน่วย หน่วยอื่นๆผมได้คะแนนมาเป็นอันดับ 3 และ 4 แต่ในเขตบ้านผมเองผมได้คะแนนนำมาเลย เลยติดเข้ามาด้วย”

ส่วนความแตกต่างในด้านผู้สมัครของกลุ่มผาดและกลุ่มคนทำงานนั้น ตนเองมีความเห็นว่า “กลุ่มคนทำงานจะชุนโยบาย ไม่ได้เน้นคนสมัคร เน้นแต่หัวหน้ากลุ่ม ผู้สมัครบางคนทำงานอยู่กรุงเทพฯ คนไม่รู้จัก ไม่เหมือนกับกลุ่มผาดจะเน้นคนมีชื่อเสียง เป็นที่รู้จัก มีบารมี เจ้าของกิจการ นายตำรวจ นายทหาร คนเลือกตัวคนมากกว่านโยบาย” และในด้านการทำงานร่วมกับสมาชิกกลุ่มผาดก็ไม่มีปัญหาแต่อย่างใดเพราะนายกเทศมนตรีเป็นคนอะลุ่มอะล่วย รับฟังความเห็นของสมาชิกทุก

<sup>82</sup> สัมภาษณ์ ศุภฤกษ์ บุญเต็ม, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 22 เมษายน 2558.

คน ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของ นายกิตติพงษ์ เทพพานิช<sup>83</sup> รองนายกเทศมนตรี ที่ให้ความเห็นว่า “สท.ที่มาจากกลุ่มคนทำงาน ก็ไม่มีปัญหาอะไรในการทำงาน ยกมือผ่านในสภาตลอด นายกษัตริย์คุณ อยู่”

ประเด็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า กลุ่มภาคีถือเป็นกลุ่มการเมืองที่เข้มแข็ง สามารถรวบรวมสมาชิกจากกลุ่มอื่นให้เห็นด้วยกับนโยบายและการบริหารของกลุ่ม การกระจายอำนาจของกลุ่มภาคีอยู่ในลักษณะการกระจุกตัวของชนชั้นนำที่มีทุนทรัพย์ มีชื่อเสียงและเป็นที่รู้จัก มีฐานเสียงของตนเอง จากการประกอบอาชีพดั้งเดิม ชนชั้นนำเหล่านี้ถูกกำหนดให้เป็นเครื่องมือโดยฝ่ายบริหาร

เมื่อพิจารณาโครงสร้างทางการเมืองในปัจจุบันที่มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อแยกความเป็นอิสระระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งลักษณะของการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงซึ่งแตกต่างจากการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีในรูปแบบคณะเทศมนตรีใน สมัยก่อน กล่าวคือ นายกเทศมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงมีลักษณะที่เด็ดขาดกว่าและเป็นผู้ใช้ อำนาจแต่เพียงผู้เดียวไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจร่วมกับรองนายกเทศมนตรี ซึ่งสามารถสร้างภาวะผู้นำ ให้แก่นายกเทศมนตรีมากกว่านายกเทศมนตรีที่มาจาก การเลือกของสภาเทศบาล

ในประเด็นนี้ นายกิตติพงษ์ เทพพานิช รองนายกเทศมนตรี ให้ความเห็นว่า “สำหรับเทศบาล เพชรบุรีแล้วไม่แตกต่างกัน เพราะนายกษัตริย์คุณมาตลอดอยู่แล้ว การแก้ไขกฎหมายไม่ได้มีผลอะไร สมาชิกในกลุ่มก็เข้ามาได้เกือบจะทั้งหมด” จากประเด็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึง ความมีอำนาจ เด็ดขาดในการบริหารงานของนายกเทศมนตรีไม่ว่ากฎหมายจะกำหนดอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับอำนาจของ ผู้บริหารสูงสุดและการที่สมาชิกสภามาจากกลุ่มเดียวกัน ส่งผลต่อการเอื้อประโยชน์ในการออก นโยบายและการบริหารงานในเทศบาล

### 3.5 กลยุทธ์ในการหาเสียง

สำหรับการหาเสียงของกลุ่มภาคีจะเน้นการหาเสียงกันเป็นทีม โดยใช้การเดินทางหาเสียงตามบ้าน ใน ทุกชุมชน การใช้โปสเตอร์แนะนำตัวผู้สมัคร การใช้รถประกาศและโฆษณาโดยมีศูนย์ประสานงานกลุ่ม ภาคีบริเวณบ้านนายยุทธ อังกินันท์ บณถนนราชดำเนิน ส่วนค่าใช้จ่ายในการหาเสียงนายยุทธจะเป็น ผู้ออกค่าใช้จ่ายซึ่งเป็นกองทุนของกลุ่มซึ่งป้องกันการเกิดปัญหาภายในกลุ่ม ซึ่งผู้สมัครสมาชิกสภาส่วน ใหญ่เป็นเจ้าของธุรกิจมีเงินทุนในการหาเสียง แต่นายยุทธคำนึงถึงผู้สมัครส่วนน้อยที่มีปัญหาเรื่องทุน ทรัพย์ในการหาเสียง อีกทั้งผู้สมัครก็เป็นผู้ที่นายยุทธชักชวนเข้ามาเล่นการเมือง เป็นอดีตสมาชิกสภา เทศบาลที่อยู่กลุ่มเดียวกันและเคยร่วมงานกันมานาน เพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำ และเป็นเทคนิค

<sup>83</sup> สัมภาษณ์ กิตติพงษ์ เทพพานิช, รองนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเพชรบุรี, 17 มกราคม 2558.

และกลวิธีในการซื้อใจ ซึ่งกลยุทธ์ในการหาเสียงของเทศบาลเมืองเพชรบุรีปัจจุบันไม่แตกต่างกันกับรูปแบบ วิธีการและกลวิธีในการหาเสียงในอดีตดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

### 3.6 เครือข่ายทางการเมือง

เครือข่ายทางการเมืองของกลุ่มผาดมีมาตั้งแต่สมัยบิดามาตา คือ นายผาด และนางบุญยวด เมื่อสมัยยังเป็นเด็ก นายยุทธมักจะติดตามมารดาไปจ่ายตลาดทุกวัน จึงเป็นที่รักใคร่ของชาวบ้านและแม่ค้าในตลาด อีกทั้งนายยุทธยังให้ความช่วยเหลือบรรดาผู้ประกอบการต่างๆ ในเขตเทศบาลในเรื่องการก่อตั้งห้างร้านต่างๆ เนื่องจากในตลาดเพชรบุรีส่วนใหญ่เป็นคนจีนที่อพยพมาตั้งรกรากทำมาหากินในประเทศไทย ซึ่งเป็นที่มาของฐานเสียงที่สำคัญของนายยุทธในปัจจุบัน คือ สมาคมชาวจีน 7 คณะ

ในเขตเทศบาลเมืองเพชรบุรีประกอบด้วย สมาคมมูลนิธิ 7 แห่งรวมตัวกันเป็น สหสมาคมมูลนิธิชาวจีน 7 คณะได้แก่

1. สมาคมชาวจีนเพชรบุรี
2. คณะกรรมการโรงเรียนราษฎร์วิทยา
3. มูลนิธิสงเคราะห์ราษฎรเพชรบุรี (ก๊กฮง)
4. มูลนิธิสงเคราะห์เพชรบุรี สว่างสรรเพชรธรรมสถาน
5. สมาคมฮากกาเพชรบุรี
6. ศูนย์ประชาสัมพันธ์โผวเล้งแห่งประเทศไทยประจำจังหวัดเพชรบุรี
7. มูลนิธิแสงมิตรส่งเสริมการศึกษา

การรวมตัวของชาวจีนในรูปสหสมาคมนี้ มีความเข้มแข็งมาก เป็นสมาคมที่ไม่ฝักใฝ่การเมือง มีความเป็นเอกเทศน์ แต่ละแห่งจะมีประธานและคณะกรรมการโดยมีสมาคมชาวจีนเป็นพี่ใหญ่ ประธานของสมาคมทั้งหมดเรียกว่า ประธานสมาคมชาวจีน ส่วนที่เหลืออีก 6 สมาคมจะเป็นรองประธานและคณะกรรมการร่วม

นายยุทธ เป็นผู้มีส่วนร่วมในการก่อตั้งสมาคมโผวเล้งจังหวัดเพชรบุรีซึ่งเป็นสาขาของสมาคมโผวเล้งแห่งประเทศไทย

นายทวีศักดิ์ ธนสารธำรงค์ศักดิ์<sup>84</sup> ประธานสมาคมชาวจีนจังหวัดเพชรบุรี กล่าวว่า “เดิมนายยุทธ นามสกุลแซ่เฮ้ง และ 2 ตำบลในเขตเทศบาลมีคนจีนอาศัยอยู่เยอะมาก มีทั้งฮกเฮี้ยน แต่จิว ไฮหลำ กวางตุ้ง แคะ ซึ่งเริ่มเข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3” ทั้งยังได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างสมาคมกับเทศบาลเมืองว่า “มีอะไรสมาคมกับเทศบาลก็จะร่วมมือกัน งานตรุษจีนก็ช่วยกัน เทศบาลก็จะให้งบประมาณมา ส่วนเรื่องการเลือกตั้งก็ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีมานานแล้ว” ซึ่ง

<sup>84</sup> สัมภาษณ์ ทวีศักดิ์ ธนสารธำรงค์ศักดิ์, ประธานสมาคมชาวจีนจังหวัดเพชรบุรี, 28 มกราคม 2558.

สอดคล้องกับคำกล่าวของ นายจงจรัส ลัภยานุกูล สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 และสมาชิกคนหนึ่งของ สมาคมจีน ที่ว่า “ชาวจีนสั่งสอนลูกหลานให้กตัญญู ใครมีพระคุณต้องตอบแทน นายยุทธมีบุญคุณต่อ ครอบครัวตั้งแต่สมัยรุ่นพ่อที่อพยพมาจากเมืองจีน มาทำการค้าที่เพชรบุรี” อีกทั้งรายชื่อของ คณะกรรมการและสมาชิกของสมาคมชาวจีนก็ยังเป็นสมาชิกสภาเทศบาลในปัจจุบันอยู่หลายคน ได้แก่

1. นายวัชรระ บุญพาไสว ประธานสภาเทศบาล
2. นายจงจรัส ลัภยานุกูล สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1
3. นายปริญญา คงสถาน สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2
4. นายสมชัย เจียมจำเริญสุข สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2
5. นายวิรัตน์ จิระธนากร สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3

นอกจากฐานเสียงจากสมาคมชาวจีนเพชรบุรีแล้ว ยังมีฐานเสียงจากเครือข่าย ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำชุมชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเช่นเดียวกับนักการเมืองคนอื่นๆในจังหวัดเพชรบุรีและฐานเสียงที่สำคัญ อีกกลุ่มหนึ่งคือ หน่วยงานราชการต่างๆไม่ว่าจะเป็นโรงเรียน วิทยาลัย สถานีตำรวจทั้งตำรวจภูธรและ ตำรวจทางหลวง จะเห็นได้ว่าทั้งนายยุทธ และบรรดาสมาชิกสภาเทศบาลจะเป็นคณะกรรมการใน สมาคมศิษย์เก่าของโรงเรียนต่างๆในเขตเทศบาลอยู่เสมอ

สำหรับการหาเสียงในหน่วยงานราชการและโรงเรียน นายจงจรัส ลัภยานุกูล<sup>85</sup> สมาชิกสภา เทศบาลเขต 1 กล่าวว่า “จะเข้าไปหาเสียงในโรงเรียนให้เด็กๆกลับไปบอกพ่อแม่ให้เลือกเบอร์นี้นะ บางโรงเรียนเราคุ่นเคยอยู่แล้วเพราะเป็นคณะกรรมการสมาคมศิษย์เก่า ถ้าเป็นหน่วยราชการอื่น ถ้า เป็นตำรวจ นายยุทธจะให้ไปหาหัวหน้าคนเดียวกับพอ เช่น ทางหลวงก็ไปหา ดาบไฟศาล หัวหน้าให้เค้า จัดการให้”

จากการสัมภาษณ์ ร.ต.ต ไพศาล ผาสุก<sup>86</sup> อดีต ผบ.หมู่ 2 สทล. 2 กก. 2 สถานีตำรวจทาง หลวงเพชรบุรี กล่าวว่า “ตำรวจที่สังกัดทางหลวงจะมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านพักซึ่งอยู่ในเขตเทศบาล ในสถานีก็มีเกือบสองร้อยคนแล้วครอบครัวอีกหลาย”

ส่วนความสัมพันธ์กับนายยุทธและเทศบาล ร.ต.ต.ไพศาล กล่าวว่า “กับนายยุทธ สถานีไม่เคยขอความช่วยเหลือมีแต่ขอจากนายปิยะ เมื่อครั้งเป็น สส.เคยขอรถไว้ใช้งานได้รถตู้มา 3 คัน อยาก ได้อะไรก็ขอนายปิยะ สำหรับนายยุทธเราถือว่าเป็นน้องเครือข่ายเดียวกันก็ต้องช่วยเหลือกัน ทาง หลวงก็ถือเป็นฐานเสียงของอังกินันท์มานานแล้ว” และปัจจุบันฐานเสียงที่ถือว่าสำคัญที่สุดของกลุ่ม ผาดคือ ประธานชุมชนและคณะกรรมการชุมชน เพราะถือได้ว่ามีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเทศบาลทั้งที่

<sup>85</sup> สัมภาษณ์ นายจงจรัส ลัภยานุกูล, ประธานสภาเทศบาลเมืองเพชรบุรี, 17 มกราคม 2558.

<sup>86</sup> สัมภาษณ์ ไพศาล ผาสุก ร.ต.ต., ผบ.หมู่ สทล. 2 กก. 2 ตำรวจทางหลวง, 20 มกราคม 2558.

เป็นทางการตามกฎหมายและไม่เป็นทางการคือรู้จักและเคยได้รับความช่วยเหลือจากนายยุทธหรือ  
ประธานชุมชนและคณะกรรมการชุมชนเป็นเครือญาติกับสมาชิกสภาเทศบาลและคณะกรรมการด้าน  
ต่างๆที่เทศบาลแต่งตั้งขึ้นหรือแม้แต่สมาชิกสภาเทศบาลมีตำแหน่งคาบเกี่ยวเป็นประธานชุมชน

เห็นได้ว่า กลุ่มผาด ให้ความสำคัญต่อบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ  
เพื่อรักษาเครือข่ายของระบบอุปถัมภ์ ในการสนับสนุนนักรการเมืองถิ่นจังหวัดเพชรบุรีของกลุ่มผาด  
ประสบความสำเร็จได้รับเลือกตั้งแทบทุกครั้ง

### รายชื่อประธานชุมชนทั้ง 17 ชุมชน

|                                 |                            |
|---------------------------------|----------------------------|
| 1. นายสมปอง แสนสุข              | ประธานชุมชนนามอญ           |
| 2. นางปัทมา แสงศรี              | ประธานชุมชนวิหารใหญ่ฯ      |
| 3. นายยงยุทธ สัจจวรรณ           | ประธานชุมชนหน้าพระลาน      |
| 4. นางสาวสุจิตรา บุญประกฤต      | ประธานชุมชนวัดลาด          |
| 5. นายนคร เทพพานิช              | ประธานชุมชนท่าหิน          |
| 6. นางกัลยา ผู้มีศีล            | ประธานชุมชนจันทราวาส       |
| 7. นางสมจิต เองประเสริฐ         | ประธานชุมชนไร่ชิง          |
| 8. นายสำราญ รัตนไพบูลย์กิจ      | ประธานชุมชนต้นมะม่วง       |
| 9. นายจเร บุรณพานิช             | ประธานชุมชนวัดเกาะ         |
| 10. นางสาวรินทร์ มาลาสมรส       | ประธานชุมชนสุรินทร์ภักชัย  |
| 11. นายประจักษ์ ลิ้มสุวรรณ      | ประธานชุมชนรถไฟไชยสุรินทร์ |
| 12. นางเสริมศักดิ์ สอยเหลือ     | ประธานชุมชนทรัพย์สิน       |
| 13. นางสาวสุภาพ สะคราญ          | ประธานชุมชนพระนครคีรี      |
| 14. นายอดิศักดิ์ ธรรมนิยมอินทร์ | ประธานชุมชนชีสระอินทร์     |
| 15. นางสาวสมใจ ผิวผ่อง          | ประธานชุมชนพระปรารค์       |
| 16. นายบันลือ เจริญศิริ         | ประธานชุมชนไร่รอ           |
| 17. ร.ต.สุภรณ์ ไทยเอื้อ         | ประธานชุมชนรามราชนิเวศน์   |

จากรายชื่อดังกล่าวมีประธานชุมชนที่เกี่ยวข้องเป็นเครือญาติกับสมาชิกสภาเทศบาลและ  
ประธานชุมชนที่มีตำแหน่งคาบเกี่ยวสมาชิกสภาเทศบาล ได้แก่

|                            |   |
|----------------------------|---|
| 1. นายยงยุทธ สัจจวรรณ      | ประธานชุมชนหน้าพระลานเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเขต 2                           |
| 2. นายนคร เทพพานิช         | ประธานชุมชนท่าหินเป็นน้องชายของนายกิตติพงษ์ เทพพานิช<br>รองนายกเทศมนตรี |
| 3. นายสำราญ รัตนไพบูลย์กิจ | ประธานชุมชนต้นมะม่วงเป็นที่ปรึกษาของนายกเทศมนตรี                        |

4. นายจเร บุรณพานิช ประธานชุมชนวัดเกาะเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเขต 3
5. นายบันลือ เจริญศิริ ประธานชุมชนไร่ร่อ เจ้าหน้าที่เทศบาลสังกัดกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
6. ร.ต.สุภรณ์ ไทยเอื้อ ประธานชุมชนรามราชนิเวศน์เป็นบุตรเขยของนายยงค์ นพคุณ อดีตสมาชิกสภาเทศบาลและปัจจุบันเป็นผู้ทรงคุณวุฒิของเทศบาล

ส่วนความคิดเห็นของประธานชุมชนที่มีต่อผู้บริหาร นางเสริมศักดิ์ สอยเหลือง<sup>87</sup> อาชีพแม่บ้านได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้ทำหน้าที่ประธานชุมชนกล่าวถึง นายกเทศมนตรีว่า “ท่านใจดี ไม่เข้าประชุมท่านก็ไม่เคยว่า เจอกันท่านก็ทักทายตลอด” สอดคล้องกับ นายอดิศักดิ์ ธรรมเนียมอินทร์<sup>88</sup> ประธานชุมชนชีสระอินทร์ กล่าวว่า “วิสัยทัศน์ของนายกฯก็แบบเดิมๆ แต่ท่านเป็นคนเข้าถึงง่าย ไม่ต้องมีพิธีต้องอะไรมาก พอทราบปัญหาของชุมชน ท่านก็มอบให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ 2-3 วันก็มาจัดการให้แล้ว” ส่วน นายบันลือ เจริญศิริ<sup>89</sup> ประธานชุมชนไร่ร่อ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของเทศบาล จะทราบเวลาการทำงานของนายกเทศมนตรีเป็นอย่างดี กล่าวว่า “ท่านจะเข้าพบง่าย มีเวลาตายตัว จะอยู่ในเทศบาลสี่โมงเข้ากับบ่ายสองโมง” และ นางกัลยา ผู้มีศีล<sup>90</sup> ประธานชุมชนวัดจันทราวาส ที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายยุทธ อังกินันทนให้ทำหน้าที่ประธานชุมชนต่อจากนายพลยุทธ อังกินันทนที่ไปช่วยงานบิดาในตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี กล่าวว่า “ส่วนตัวสนิทกับรองนายกฯเพราะเคยช่วยงานท่านสมัยเป็นประธานชุมชน และได้รับแต่งตั้งให้เป็นประธานแทน ถือว่าท่านให้เกียรติเรามาก” และจากสัมภาษณ์ นางสาวพิน ชื่นใจ<sup>91</sup> ผู้ช่วยนักพัฒนาชุมชน กองพัฒนาชุมชน ซึ่งมีหน้าที่ดูแลชุมชน ประสานงานชุมชนในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน กล่าวถึง การให้ความสำคัญของชุมชนว่า “นายกให้ความสำคัญกับชุมชนมาก เอาชุมชนเป็นหลัก ให้ชุมชนมาก่อน ถ้าผิดพลาด เจ้าหน้าที่ต้องผิด ชุมชนไม่ผิด” และจากการสัมภาษณ์ในเชิงลึก นางยุรนันท์ กับบุญมา ข้าราชการประจำ กล่าวว่า “แต่ก่อนตอนเป็นลูกจ้างเทศบาลเคยออกหาเสียงให้นายก ประธานชุมชนถือเป็นฐานเสียงสำคัญ สำหรับประธานชุมชนที่เป็นฐานเสียงให้ตั้งแต่แรก มี ผอ.สมใจ ผิวผ่อง ประธานชุมชนพระปรารค์ เพราะอดีตเป็นผอ.โรงเรียนเทศบาล 1 วัดแก่นเหล็ก โรงเรียนในสังกัดเทศบาล พี่บุญลือ เจริญศิริ ประธานชุมชนไร่ร่อ เพราะแกทำงานอยู่ที่นี่ พี่กอบแก้ว ไชยสมนึก เลขาชุมชนวัดเกาะ นอกนั้นก็ยังมี ส.ท.ที่เป็นประธานชุมชนด้วย และพี่นคร เทพพานิช น้องชายรองนายกิตติพงษ์”

<sup>87</sup> สัมภาษณ์ สมศักดิ์ สอยเหลือง, ประธานชุมชนทรัพย์สิน, 14 มกราคม 2558.

<sup>88</sup> สัมภาษณ์ อดิศักดิ์ ธรรมเนียมอินทร์, ประธานชุมชนชีสระอินทร์, 18 มกราคม 2558.

<sup>89</sup> สัมภาษณ์ บันลือ เจริญศิริ, ประธานชุมชนไร่ร่อ, 9 มกราคม 2558.

<sup>90</sup> สัมภาษณ์ กัลยา ผู้มีศีล, ประธานชุมชนวัดจันทราวาส, 19 มกราคม 2558.

<sup>91</sup> สัมภาษณ์ สายพิน ชื่นใจ, ผู้ช่วยนักพัฒนาชุมชน กองสวัสดิการสังคม เทศบาลเมืองเพชรบุรี, 23 มกราคม 2558.

### 3.7 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

ฝ่ายบริหารประกอบด้วยนายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน มาจากการเลือกตั้ง(จากประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารสภาท้องถิ่นและมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง (เลือกตั้งวันที่ 21 เมษายน 2555) นายกเทศมนตรีเมืองเพชรบุรีแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย จำนวน 3 คน ดังได้กล่าวมาแล้ว ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยประธานสภา 1 คน และรองประธานสภาอีก 1 คนโดยเลือกตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด ซึ่งสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยเทศบาลเมืองเพชรบุรี มีจำนวนเขตเลือกตั้ง 3 เขต เขตละ 6 คน (สมาชิกสภาเทศบาลมีวาระตั้งแต่ปี พ.ศ.2555-2559) ดังรายนามต่อไปนี้

|                            |         |  |
|----------------------------|---------|--|
| 1. นายวัชระ บุญพาไสว       | ตำแหน่ง | ประธานสภาเทศบาล (เพิ่งเข้ารับตำแหน่ง มค. 58) |
| 2. นายสมชัย เจียมจำเริญสุข | ตำแหน่ง | รองประธานสภาเทศบาล                           |
| 3. นายจงจรัส ลัภยานุกูล    | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1                         |
| 4. นายมนู อาลี             | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1                         |
| 5. นายจรินทร์ แสงเจริญ     | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1                         |
| 6. นายสุพล อนามัย          | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1                         |
| 7. นายสมจิตต์ รอดพ่วง      | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1                         |
| 8. นายไวพจน์ น้อยจำรัส     | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2                         |
| 9. นายยงยุทธ สังวรณั       | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2                         |
| 10. นายศุภฤกษ์ บุญเต็ม     | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2                         |
| 11. นายชายเอก มีอิม        | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2                         |
| 12. นายสงวน ตริสกุล        | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2                         |
| 13. จำสืบเอกประภาส อินทนู  | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3                         |
| 14. นายจเร บุรณพานิช       | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3                         |
| 15. นายปริญญา คงสถาน       | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3                         |
| 16. นายเทียน อินชื่นใจ     | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3                         |
| 17. นายณรงค์ นิมสวัสดิ์    | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3                         |
| 18. นายวิรัตน์ จิระธนากร   | ตำแหน่ง | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3                         |



กฎหมายกำหนดหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลคือ

1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาเทศบาล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการของเทศบาล  
พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติเทศบาล ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและ  
ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

2. ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายแผนพัฒนา  
เทศบาล เทศบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของราชการ

3. สะท้อนความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เช่น รับฟังปัญหา ความต้องการ ความ  
เดือดร้อน ตลอดจนข้อร้องเรียนต่างๆของประชาชน เป็นตัวกลางในการส่งผ่านข้อร้องเรียนต่างๆ  
เหล่านั้นให้กับฝ่ายบริหารดำเนินการแก้ไข

สมาชิกสภาเทศบาลเมืองเพชรบุรี ทั้ง 18 คน ได้แบ่งกันดูแลประชาชนในเขตที่ตนรับผิดชอบ  
ทั้ง 3 เขตดังนี้ (แบ่งตามหน่วยเลือกตั้งที่ กกต.กำหนด)

เขต 1 ครอบคลุมพื้นที่ตั้งแต่วัดไชยสุรินทร์ หน้าเขาวัง ศาลากลางจังหวัดโรงเรียนอนุบาล  
จังหวัด โรงเรียนอรุณประดิษฐ์ วัดพระนอน โรงเรียนพรหมานุสรณ์ โรงเรียนเทศบาล 1(วัดแก่นเหล็ก)  
โรงเรียนสุวรรณรังสฤษฎ์ โรงเรียนวัดดอนไก่เตี้ย (เดิม)

เขต 2 ครอบคลุมพื้นที่ตั้งแต่บริเวณวัดพรหมวิหาร วัดใหญ่สุวรรณาราม วัดอุทัยโพธาราม  
สมาคมชาวจีนเพชรบุรี วัดพระทรง โรงเรียนอนุบาลแสงมิตร มูลนิธิสว่างสรรเพชญธรรมสถาน วัด  
ลาด

เขต 3 ครอบคลุมพื้นที่ตั้งแต่วัดอัมพวัน สโสมสรมณชลทธารบก สหกรณ์การเกษตรเมือง  
เพชรบุรี วัดเกาะ โรงเรียนศึกษาปัญญา โรงเรียนเทศบาล 3 วัดจันทราวาส วิทยาลัยเทคนิคเพชรบุรี  
แม้ในปัจจุบันกฎหมายจะพยายามแบ่งแยกหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อคานอำนาจ  
ซึ่งกันและกัน แต่ในความเป็นจริงการเมืองในเทศบาลเมืองเพชรบุรีก็ยังคงใช้ระบบอุปถัมภ์ การ  
ประนีประนอมระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเพราะมาจากกลุ่มเดียวกัน

จากการสัมภาษณ์นายจจรีส ลักยานุกูล อดีตประธานสภาเทศบาล 3 สมัย กล่าวว่า “การ  
แปรญัตติน้อยมาก ในชีวิตมีแค่ครั้งเดียว คือ งบประมาณการสร้างท่าเรือหลังจวนผู้ว่า ผมเห็นว่ามัน  
ทำไม่ได้เพราะน้ำมันน้อย มันไม่เหมือนกับอัมพวา ทำไปก็สิ้นเปลืองงบประมาณ เอาเข้าวาระ 1 ก็ไม่  
เห็นชอบ เอาเข้าวาระ 2 ก็ตกไป เอาของใหม่ทำเสาไฟขึ้นมาแทน”

ส่วนความเห็นของ นายเทียน อินชื่นใจ สมาชิกสภาเทศบาล 4 สมัย กล่าวว่า “นายกฯจะคุย  
กันนอกรอบก่อน แล้วจึงนำมาเสนอในสภา ปกติแล้วการประชุมในสภาใช้เวลาไม่ถึงชั่วโมง เพราะคุย  
กันมาก่อนแล้ว” สอดคล้องกับความเห็นของนางสาวกอบแก้ว ไชยสมนึก เลขาธิการชุมชนวัดเกาะ ที่  
ได้รับแต่งตั้งจากเทศบาลให้เป็นตัวแทนภาคประชาชนในการตรวจรับงานและเป็นตัวแทนของชุมชน  
ในการประชุมสภาเทศบาลกล่าวว่า “เทศบาลแต่งตั้งคณะกรรมการชุมชน 2-3 คนให้เข้าร่วมประชุม

มีหนังสือเชิญมา การใช้จ่ายงบประมาณ นายกาก็จะถามข้องใจหรือไม่ ถ้าข้องใจให้ถาม มีการให้เหตุผล ส่วนใหญ่ก็จะยกมือผ่าน อย่างแต่งตั้งประธานสภา นายกาบอกคนนี้เป็นแล้วขอให้คนอื่นเป็นบ้างแต่มีสท.บางคนบอกให้โหวต”

สำหรับการเลือกตั้งประธานสภานั้น นายกิตติพงษ์ เทพพานิช รองนายกเทศมนตรีให้ความเห็นว่า “ประธานสภา ก็มีการวางตัวไว้ คู่กันนอกรอบ ผลัดกันเป็นวาระละ 2 ปี เป็นข้อตกลงของนายกฯ”

จะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติมีความใกล้ชิดกันมาก ส่วนใหญ่มีการเตรียมการกันมาก่อนล่วงหน้า โดยอาศัยสายสัมพันธ์ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น

### 3.8 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ

นอกจากฝ่ายบริหารจะสร้างเครือข่ายทางการเมืองกับฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลแล้ว ยังพบว่าฝ่ายข้าราชการการเมืองยังมีความสัมพันธ์กับฝ่ายข้าราชการประจำอีกด้วย ซึ่งเป็นผลมาจากการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีมาเป็นเวลานานของกลุ่มผาด ส่วนข้าราชการประจำเมื่อเข้ามาทำงานในเทศบาลก็เกิดความผูกพันกับผู้บริหาร ฝ่ายการเมืองจึงมีอิทธิพลค่อนข้างมาก สอดคล้องกับคำกล่าวของนางยุรฉัตร กับบุญมา<sup>92</sup> ข้าราชการประจำที่ว่า “ใครเข้ามาทำงานก็ต้องรักนายกฯเป็นคนของนายกฯทั้งเทศบาล”

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ ยกตัวอย่างได้ 2 ลักษณะ ลักษณะแรก คือ ความสัมพันธ์นายกเทศมนตรีกับข้าราชการประจำและพนักงานเทศบาล จะเป็นแบบถ้อยทีถ้อยอาศัย แม้จะมีการปฏิบัติงานผิดพลาดหรือมีกรณีประพฤติผิดวินัยของข้าราชการก็จะพยายามพูดคุย ตักเตือนให้โอกาสในการแก้ตัว การให้ลาออกถือเป็นวิธีการสุดท้าย

นายจจรส ลัญยานุกูล ได้กล่าวถึง ความประนีประนอมของนายยุทธที่มีต่อผู้ใต้บังคับบัญชาจากประสบการณ์ที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลมาแล้วหลายสมัย ว่า “ผมเป็นสท.มาตั้งแต่ปี 2519 นายกฯท่านใจดี มีเมตตากับลูกน้อง ถ้าไม่เหลือบ่ากว่าแรงท่านไม่ไล่ใครออก หรือย้ายใครไปไหน มีกรณีให้ออกก็เป็นพนักงานขับรถแล้วเมาเหล้าทั้งวัน ตักเตือนมาหลายรอบแล้วไม่เชื่อฟัง” อีกทั้งยังได้เปรียบเทียบการโยกย้ายข้าราชการสมัยก่อนกับสมัยปัจจุบันอีกว่า “สมัยก่อน นายกฯ จะโยกย้ายข้าราชการประจำ ก็ทำเรื่องเข้ากระทรวง วังเข้ากรม ให้กรมส่งก็ย้ายได้ เจ้าตัวไม่ยินยอมก็ต้องไป แต่เดี๋ยวนี้ต้องเห็นชอบทั้ง 2 ฝ่ายทั้งฝ่ายที่เดิมและฝ่ายที่ใหม่ ถ้าที่ใหม่ไม่รับก็ไปไม่ได้ สมัยนี้ทำอะไรต้องผ่าน กทจ. (คณะกรรมการเทศบาลจังหวัด) ก่อนทั้งนั้นไม่ว่าจะเป็นเลื่อนขั้นเงินเดือน แต่งตั้งโยกย้าย”

<sup>92</sup> สัมภาษณ์ ยุรฉัตร กับบุญมา, ข้าราชการประจำเทศบาลเมืองเพชรบุรี, 10 มีนาคม 2558.

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างนายกเทศมนตรีกับฝ่ายบริหารระดับสูงก็มีการประชุมและพูดคุยกันอยู่เสมอ และตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงที่สำคัญได้แก่ ปลัดเทศบาล ปัจจุบันคือ นายเปี่ยมศักดิ์ ต้นดิษฐ์ ปลัดเทศบาลที่มีบทบาทสำคัญในอดีต ช่วงปี 2545-2552 คือ นางสมสุข วงษ์อุบล ภรรยาของนาย ยุทธ อังกินันท์ ซึ่งควบคุมดูแลข้าราชการประจำและชุมชนในเขตเทศบาล รวมทั้งข้าราชการ การเมืองยังให้ความเกรงใจ ซึ่งถือว่าเป็นช่วงหนึ่งที่ข้าราชการประจำมีอำนาจมากที่สุด และหลังจาก เกษียณอายุก็ยังได้รับการแต่งตั้งจากนายกเทศมนตรีให้ทำหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญประจำเทศบาลอีกด้วย ฝ่ายบริหารมีการแต่งตั้งฝ่ายประจำให้คอยช่วยเหลือในการบริหารงานในบางตำแหน่งเช่น ตำแหน่ง หน้าห้องนายกเทศมนตรี ตำแหน่งเลขานุการของรองนายกเทศมนตรี เป็นต้น

ส่วนลักษณะที่สอง คือ ความสัมพันธ์ของสมาชิกสภาเทศบาลกับข้าราชการประจำและ พนักงานเทศบาล ซึ่งเป็นไปอย่างถ้อยทีถ้อยอาศัยเช่นกัน

นายกิตติพงษ์ เทพพานิช รองนายกเทศมนตรี กล่าวถึง เลขานุการซึ่งเป็นข้าราชการประจำ ว่า “ผมต้องทำงาน 2 หน้าที่ เป็นผู้จัดการโรงเรียนในเครือของพุทธศาสนาด้วย เป็นสท.ด้วย แต่ส่วนใหญ่จะประจำที่โรงเรียนมากกว่าเพราะมีงานเข้ามาเยอะ แต่ในเทศบาลได้เลขาฯเองงานไปให้ลงชื่อ บ้าง แจ้งภารกิจ หมายกำหนดการต่างให้บ้าง”

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลกับฝ่ายบริหารระดับสูงจะมีการพูดคุยและเข้า ประชุมสรุปชี้แจงการดำเนินงานทั้งหมดของเทศบาลด้วยกันอยู่เสมอ

ในกรณีนี้ นายศุภฤกษ์ บุญเต็ม สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 ให้ความเห็นว่า “ปลัดท่านจะดูแล สท.เป็นอย่างดี มีอะไรก็จะพูดคุยกันเสมอ จะไม่ต่อว่ากันในที่ประชุม เพราะปลัดต้องดูแลข้าราชการ ทั้งหมดในเทศบาล”

จะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ในเทศบาลเมืองเพชรบุรีระหว่างข้าราชการ การเมืองและข้าราชการประจำ จะเป็นการชักนำญาติพี่น้องและลูกหลานของผู้บริหารและข้าราชการ การเมืองเข้ามาทำงานในเทศบาลโดยบรรจุตามหน่วยงานต่างๆ เช่น นายอมร อังกินันท์ น้องชาย ต่างมารดาของนายยุทธ อังกินันท์ เป็นหัวหน้าฝ่ายดับเพลิงของเทศบาล นางสาวอินทิรา อังกินันท์ บุตรสาวของนายยุทธ อังกินันท์กับนางสมสุข วงษ์อุบล อดีตปลัดเทศบาล ทำงานในตำแหน่งหัวหน้า ฝ่ายบริหารการศึกษา นางอุษา คงสถาน ภรรยาของนายปริญญา คงสถาน สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3 ทำงานอยู่ฝ่ายธุรการกองการศึกษา นายธเนศวร์ จิระธนากร บุตรชายของนายวิรัตน์ จิระธนากร สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3 ทำงานเป็นนักวิชาการกองคลัง เป็นต้น จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่าย การเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำเป็นไปด้วยความราบรื่น

### 3.9 ประวัติของนายกเทศมนตรี

นายยุทธ อังกินันท์ เกิดวันที่ 6 เมษายน 2479 เป็นน้องชายร่วมบิดามารดาของนายปิยะ อังกินันท์ อดีตสส.จังหวัดเพชรบุรี จบการศึกษาระดับมัธยมปลายที่โรงเรียนเทพศิรินทร์ ระดับปริญญาตรีศิลปศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ส่วนการศึกษาในสถาบันอื่นๆ ได้แก่ สำเร็จการศึกษาหลักสูตรนักปกครองชั้นสูง(นปส.) รุ่นที่ 1วิทยาลัยปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการทำงาน พ.ศ. 2503-2518 ทำงานที่ธนาคารกรุงไทย สาขาเพชรบุรี จากตำแหน่งพนักงานบัญชี, ผู้ช่วยสมุห์บัญชี, ผู้ช่วยผู้จัดการและผู้จัดการตามลำดับ จากนั้น พ.ศ. 2518-2526 เป็นผู้จัดการธนาคารสหธนาคาร จำกัด สาขาเพชรบุรี

เริ่มเล่นการเมืองและได้รับเลือกตั้งในสนามท้องถิ่นตั้งแต่ พ.ศ. 2510 เป็นต้นมา ในขณะที่เป็นนายกเทศมนตรีได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญดังนี้

1. นายกสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย 5 สมัย
2. อุปนายกสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย 3 สมัย
3. กรรมการบริหารสันนิบาตแห่งประเทศไทย 1 สมัย
4. สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนำโดยพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519

5. สมาชิกวุฒิสภา ระหว่าง พ.ศ. 2522-2523

เริ่มเล่นการเมืองระดับชาติโดยสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบุรี ครั้งแรกเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2526 ได้รับเลือกตั้งและได้รับเลือกมาตลอดจนถึงการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 และลาออกจากสส.เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2542 กลับมาลงสนามเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเพชรบุรีเช่นเดิม และในขณะที่เป็นสส.ได้รับเชิญเป็นที่ปรึกษาสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยและได้รับตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญดังนี้

1. ประธานคณะกรรมาธิการวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว พ.ศ. 2529-2531
2. เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2531-2534
3. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2535
4. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2537
5. กรรมการในการร่างพระราชบัญญัติต่างๆตามหน้าที่

ในส่วนกิจกรรมเพื่อสังคมในจังหวัดเพชรบุรี นายยุทธมีบทบาทและเป็นที่รู้จักของประชาชนเป็นอย่างมาก ได้รับเชิญเป็นคณะกรรมการ สมาชิกกิตติมศักดิ์ในสมาคม มูลนิธิการกุศล วัดและสถานศึกษาต่างๆมากมาย เช่น นายกสมาคมฟุตบอลและบาสเกตบอลจังหวัดเพชรบุรี เป็นประธานกีฬาในร่ม สโมสรข้าราชการพลเรือนจังหวัดเพชรบุรี ประธานชมรมกอล์ฟ ประธานศิษย์เก่าโรงเรียนอรุณประดิษฐ์ เป็นกรรมการอำนวยการฝ่ายการศึกษาของโรงเรียนในเครือคริสตจักร ประธานชมรมลูกเสือชาวบ้านจังหวัดเพชรบุรี ที่ปรึกษาสมาคมชาวจีนจังหวัดเพชรบุรีและสหสมาคมชาวจีน 7

สถาบัน ประธานสหกรณ์ชาวนาเกลือบ้านแหลม (มีสมาชิก 4 จังหวัดคือ เพชรบุรี สมุทรสงคราม สมุทรสาคร และกรุงเทพมหานคร) และเป็นที่ปรึกษาคณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี และใน พ.ศ.2540 มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรีได้มอบปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิตกิตติมศักดิ์ สาขาวิชาเทคโนโลยีอุตสาหกรรมให้

ในด้านชีวิตส่วนตัวนายยุทธ สมรสกับนางบุปผา เรียนรู้ มีบุตรและธิดาด้วยกัน 6 คน ได้แก่ 1. นางยิ่งนภา ดิสกุล ณ อยุธา (สมรสกับ มล.ณัฐดิศ ดิสกุล) 2. นางสาวกীরดิรัตน์ อังกินันท์ 3. นายยุทธพล อังกินันท์ 4. นายพลยุทธ อังกินันท์ 5. นางสาวจิราภรณ์ อังกินันท์ 6. นางสาวปิ่นนภา(นิชฎา) อังกินันท์ และมีบุตรกับนางสมสุข วงษ์อุบล 1 คนคือ นางสาวอินทิรา อังกินันท์ ส่วนอาชีพหลักอื่นๆของนายยุทธคือ การทำนาเกลือที่ ต.บางแก้ว อ.บ้านแหลม ประมาณ 2,000 ไร่ โรงงานทำน้ำแข็งและโรงงานผลิตน้ำดื่ม

นายยุทธ ได้ชื่อว่าเป็น ขงเบ้งการเมืองเพชรบุรี เนื่องจากเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าสามารถอ่านการเมืองในเพชรบุรีได้ขาดและวางแผนการเมืองได้ประสบความสำเร็จได้รับเลือกตั้งทุกครั้งไม่ว่าจะสนามใดการเมืองระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม นายยุทธ อังกินันท์ ยังมีเครือข่ายในตระกูลอังกินันท์ที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ดังนี้

1. นายยุทธพล อังกินันท์ (บุตรชาย) อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ พรรคชาติไทยพัฒนา
2. นายพลยุทธ อังกินันท์ (บุตรชาย) ปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเพชรบุรี
3. นายชัยยะ อังกินันท์ (หลาน) บุตรชายนายปิยะ อังกินันท์ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบุรี
4. นายสุขสันต์ อังกินันท์ (หลาน) บุตรชายนายปิยะ อังกินันท์ ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบุรี
5. นายอภินันท์ อังกินันท์ (น้องชาย) บุตรชายนายภิมุข อังกินันท์ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบุรี

### 3.10 ทศนคติและความเห็นต่างทางการเมือง

เรื่องความเห็นต่างทางการเมืองของนายยุทธไม่ได้ชี้ชัดไปว่าอยู่สีใดหรือฝ่ายใด แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ในอดีตมีญาติพี่น้องที่เคยลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรครัฐบาลและพรรคร่วมรัฐบาล ได้แก่ นายยุทธพล อังกินันท์ บุตรชายเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อพรรคชาติไทยพัฒนา ส่วนนายปิยะ อังกินันท์ พี่ชายเคยลงสมัครสมาชิกผู้แทนราษฎรแบบ

แบ่งเขตเลือกตั้งในนามพรรคเพื่อไทยแต่ไม่ได้รับเลือก อีกทั้งมีรองนายกเทศมนตรีเป็นน้องชายของอดีตรัฐมนตรีช่วยกระทรวงคมนาคมสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร

จากกรณีดังกล่าว ประชาชนในเขตเทศบาลจึงมีความเห็นว่า นายกเทศมนตรีน่าจะเป็นเครือข่ายของพรรคฝ่ายรัฐบาล ดังความเห็นของ รต.สุภรณ์ ไทยเอื้อ ประธานชุมชนรามราชนิเวศน์ ที่กล่าวว่า “นายกามีแนวโน้มไปทางทักษิณ ประธานชุมชนก็มีทั้งเหลืองและแดง แต่ฝ่ายแดงจะแรงกว่า” ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของนางสายพิน ชื่นใจ<sup>93</sup> ผู้ช่วยนักพัฒนาชุมชน กองสวัสดิการสังคม ที่กล่าวว่า “สท.สีเหลืองก็มี แต่น้อย 1-2 คน ไม่กล้าทำอะไรมาก”

### 3.11 นโยบายการพัฒนาของผู้บริหารเทศบาลเมืองเพชรบุรี

เนื่องจากนายกเทศมนตรีเมืองเพชรบุรี ได้เข้ามาบริหารงานและได้แถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลว่าจะพัฒนาเมืองเพชรให้เป็นเมืองน่าอยู่ น่าเที่ยว

1. นโยบายการบริหารการพัฒนาเมือง มีจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมทางกายภาพของเมืองเพื่อให้เป็นเมืองที่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีการวางแผนและการจัดบริการโครงสร้างพื้นฐานได้ทันต่อความต้องการของประชาชน มีระบบการคมนาคมขนส่งที่สะดวก ปลอดภัยและไม่สิ้นเปลือง มีสวนสาธารณะ พื้นที่สีเขียว สถานที่พักผ่อนหย่อนใจอย่างเพียงพอสามารถควบคุมมลภาวะทางน้ำ อากาศอีกทั้งทำให้เมืองมีจิตวิญญาณและความสุนทรีย์ที่ประชาชนมีความภาคภูมิใจ และช่วยกันบำรุงรักษาไว้ซึ่งมรดกทางประวัติศาสตร์ ศิลปกรรมและวัฒนธรรมท้องถิ่น ภายใต้การมีส่วนร่วมของภาคีพัฒนาทุกภาคส่วนในกระบวนการพัฒนาทุกขั้นตอนโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง

2. นโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิต มีจุดมุ่งหมายการพัฒนาเพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกระดับทั้งผู้มีฐานะดี คนชั้นกลาง ผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสให้สามารถมีคุณภาพชีวิตที่ดีที่จะอาศัยในเมืองน่าอยู่ได้อย่างเท่าเทียมกันและอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข มีความสะดวกสบาย ความสะอาดถูก สุขอนามัย มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ประชาชนได้รับการศึกษา ความรู้ การฝึกอบรม ข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวาง รวดเร็ว สิทธิของประชาชนและความยุติธรรมได้รับการคุ้มครอง

<sup>93</sup> สัมภาษณ์ สายพิน ชื่นใจ, ผู้ช่วยนักพัฒนาชุมชน กองสวัสดิการสังคม เทศบาลเมืองเพชรบุรี, 23 มกราคม 2558.

3. นโยบายการพัฒนาการบริหารงานในองค์กร มีจุดมุ่งหมายการพัฒนาเพื่อให้การบริหารงานเทศบาลเมืองเพชรบุรีมีความโปร่งใส ซื่อสัตย์สุจริต ยุติธรรม มีประสิทธิภาพและยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก พร้อมเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

4. นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ มีจุดมุ่งหมายการพัฒนาเพื่อสร้างบรรยากาศที่ดีสำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำ มีการประกอบสัมมาอาชีพที่ดีและมีการกระจายรายได้อย่างทั่วถึง

### 3.3 ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลเมืองชะอำ

เทศบาลเมืองชะอำ จังหวัดเพชรบุรี เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลตำบลชะอำ พ.ศ. 2480 อยู่ในเขตเทศบาลชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และยกฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2547

#### สภาพทั่วไปของเทศบาลเมืองชะอำ

##### สภาพพื้นที่

เทศบาลเมืองชะอำมีพื้นที่ 110 ตารางกิโลเมตร ลักษณะพื้นที่เป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้ากว้างประมาณ 4-6 กิโลเมตร และยาวไปตามแนวชายฝั่งทะเล ซึ่งอยู่ทางทิศตะวันออกซึ่งมีถนนและทางรถไฟสายใต้แบ่งพื้นที่ออกเป็นสองส่วน โดยฝั่งตะวันออกประกอบด้วยชุมชนฝั่งทะเลและชุมชนบริเวณแยกถนนเพชรเกษม ส่วนทางทิศตะวันตกพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม

ปัจจุบันเทศบาลเมืองชะอำมีจำนวนประชากรรวม 34,372 คน (ทะเบียนราษฎร เทศบาลชะอำ ณ เดือนเมษายน พ.ศ. 2556) สำหรับเส้นทางคมนาคมในเขตเทศบาลเมืองชะอำ สามารถติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียงได้อย่างสะดวก โดยทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 4 และทางรถไฟสายใต้ การจราจรในเขตเทศบาลเป็นรถยนต์ส่วนบุคคล รถมอเตอร์ไซด์ สองแถวรับจ้าง รถเมล์ประจำทาง ปริมาณรถจะมากบริเวณชายหาดชะอำ ช่วงเทศกาลจะมีนักท่องเที่ยวมาเที่ยวเป็นจำนวนมาก การจราจรติดขัดต้องจัดให้มีการเดินรถทางเดียว เนื่องจากชายหาดมีที่จอดรถไม่เพียงพอและถ้าจอดรถบริเวณชายหาดจะก่อให้เกิดปัญหาด้านการจราจร ส่วนการบริการสาธารณะของเทศบาลเมืองชะอำ เช่น การไฟฟ้าปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของการไฟฟ้าภูมิภาคอำเภอชะอำ การประปา ดำเนินการโดยเทศบาลเมืองชะอำ ซึ่งสภาพปัจจุบันกิจการประปาของเทศบาลเมืองชะอำ มีการ

เติบโตขึ้นเป็นลำดับพร้อมกับสถานภาพที่สูงขึ้น แต่ยังไม่เติบโตทันความเจริญของชุมชนเมือง เนื่องจากชะอำเป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีบ้านพัก โรงแรมและอาคารชุดเพิ่มจำนวนมากขึ้น จึงมีโครงการปรับปรุงและขยายกิจการประปาหลายครั้ง ส่วนด้านการสื่อสารในเขตเทศบาลเมืองชะอำ ประกอบด้วย ชุมสายโทรศัพท์ในเขตเทศบาล 1 ชุมสาย โทรศัพท์ส่วนบุคคล โทรศัพท์สาธารณะ และที่ทำการไปรษณีย์ 3 แห่ง มีระบบการกระจายเสียงที่ครอบคลุมในเขตเมือง รวมทั้งลูกข่ายระบบทางไกลอัตโนมัติครอบคลุมชุมชนในเขตเทศบาล มีการกระจายเสียงเป็นประจำ ตั้งแต่วันจันทร์-ศุกร์ ด้านการศึกษามีโรงเรียนในสังกัดเทศบาลเมืองชะอำ จำนวน 9 โรงเรียน และมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 3 แห่ง การสาธารณสุข มีสถานพยาบาล โรงพยาบาลชะอำ ศูนย์บริการสาธารณสุขเทศบาลเมืองชะอำ และสถานพยาบาลเอกชน 7 แห่ง นอกจากนี้มีการกีฬา นันทนาการ/พักผ่อน โดยมีสนามกีฬา อเนกประสงค์ 3 แห่ง สนามฟุตบอล 9 แห่ง สนามบาสเก็ตบอล 5 แห่ง สนามตระกร้อ 9 แห่ง ห้องสมุดประชาชน 1 แห่ง สวนสาธารณะ 1 แห่ง และสนามเด็กเล่น 9 แห่ง ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในโรงเรียนเทศบาลทั้ง 9 แห่ง ส่วนเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินพบว่า เทศบาลเมืองชะอำ ปัญหาส่วนใหญ่มาจากคดียาเสพติด

### 1. สภาพชุมชน

เทศบาลเมืองชะอำประกอบด้วยชุมชนทั้งสิ้น 27 ชุมชน และอาชีพของประชากรส่วนใหญ่ในเขตเทศบาลจะประกอบอาชีพเกษตรกรรม เนื่องจากเขตเทศบาลมีพื้นที่กว้าง ซึ่งผลผลิตทางเกษตรกรรมที่สำคัญเช่น สับปะรด ข้าว อ้อย ฯลฯ พืช ผัก ผลไม้อื่นตามฤดูกาล

### 2. ลักษณะการรวมกลุ่มของชุมชน

ในท้องถิ่นเขตเทศบาลเมืองเพชรบุรี เป็นชุมชนที่ตั้งขึ้นตามนโยบายของกรมการปกครอง (เดิม) ที่กำหนดให้เทศบาลฯ ส่งเสริมให้ประชาชนในเขตเทศบาลฯ ซึ่งเป็นชุมชนเมืองได้มีการรวมกลุ่มเพื่อร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันแก้ปัญหาของกลุ่มในรูปแบบของชุมชนย่อย ซึ่งอาจแบ่งตามสภาพพื้นที่หรือการรวมกลุ่มตามสังคม โดยจัดให้มีแกนนำชุมชนในรูปของคณะกรรมการชุมชน คัดเลือกจากประชาชนในชุมชน ประกอบด้วย ประธาน รองประธาน เลขานุการ และกรรมการชุมชนฝ่ายต่างๆ ซึ่งคณะกรรมการชุมชนนอกจากจะมีบทบาทเป็นผู้นำและแกนกลางในการพัฒนาชุมชนแล้ว ยังมีบทบาทในการที่จะเป็นแกนนำในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมถึงเสนอแผนงาน โครงการ ในกรณีที่มีการแก้ไขปัญหาขึ้นต้องการความช่วยเหลือสนับสนุนจากเทศบาลฯ



### 3. สภาพทางการเมืองภายในเทศบาลเมืองชะอำ

#### 3.1 ความเป็นมาและสภาพการเมืองในเทศบาลเมืองชะอำตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2529-พ.ศ.2551)

การทำความเข้าใจการเมืองในเทศบาลเมืองชะอำ ตั้งแต่ พ.ศ. 2529 ถึง พ.ศ. 2551 ต้องกล่าวถึงรูปแบบโครงสร้างทางการเมืองของเทศบาลแบบเก่า คือ เริ่มจากรูปแบบเก่าคือ รูปแบบคณะเทศมนตรี กล่าวคือ ฝ่ายบริหาร (ในที่นี้คือ นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี) มาจากการเลือกของสภาเทศบาล

จากการศึกษาประวัติความเป็นมาของเทศบาลเมืองชะอำ มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นตั้งแต่เคยเป็นสุขาภิบาลและได้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล สำหรับการเมืองในช่วง ปี 2529 เป็นจุดเริ่มต้นของการครองอำนาจของผู้บริหารในรุ่นของบิดาซึ่งสืบทอดมายังรุ่นลูกในปัจจุบัน

ในปี 2529 มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีครั้งสำคัญของเทศบาลตำบลชะอำ ซึ่งผู้ลงสมัครเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทั้ง 2 ฝ่ายเรียกได้ว่า มีทั้งบารมีและอำนาจทางการเงิน คือ นายอเนก พรสมบูรณ์ศิริ (บิดาของนายอนุกุล นายกเทศมนตรีคนปัจจุบัน) กับ นายแอ๊ด โชคบุญมี

สำหรับประวัติความเป็นมาของผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรี นายอเนก พรสมบูรณ์ศิริ อดีตผู้ใหญ่บ้าน และเป็นเจ้าของโรงสีเจริญวัฒนาและโรงไม้निคมการค้าในนิคมสร้างตนเองชะอำ ทั้งยังเคยเป็นหัวหน้าคณะให้แก่นายปิยะ อังกินันทน์และนายยุทธ อังกินันทน์ สมัยที่ลงสมัครผู้แทนราษฎร จังหวัดเพชรบุรี

นายทวีป ปิ่นเนียม<sup>94</sup> สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 กล่าวถึงนายอเนกว่า

“นายอเนกเป็นผู้มั่งคั่งในชะอำ สมัยก่อนตอนเลือกตั้ง ชื่อที่มาวางเงินไป 75 ล้าน ภายใน 2-3 เดือน ขยายได้ตั้ง 112 ล้าน เอาส่วนต่างมาลงเลือกตั้ง พรรคพวกพี่น้องก็ช่วยกัน มีเงินกันทั้งนั้น”

ส่วนนายแอ๊ด โชคบุญมี เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ หมู่บ้านจัดสรรหลายแห่ง เป็นคนหมู่บ้านหน้าศาลา ในอำเภอชะอำ ซึ่งถือเป็นหมู่บ้านนักเลงและถิ่นคนคูดของจังหวัดเพชรบุรี

นายศุภเสกข์ พูลลาภ<sup>95</sup> รองนายกเทศมนตรีในปัจจุบันกล่าวถึง การเลือกตั้งในครั้งนั้นว่า “สมัยนั้นเลือกตั้งแบบรวมเขต ไม่มีกต. พอใจก็ซื้อกัน นายอเนกไม่ซื้อเสียงแต่เลี้ยงโต๊ะเงิน เดินหาเสียงทุกหมู่บ้าน เดินเสร็จนายฯถามว่า จะเอากี่โต๊ะ เลี้ยงทั้งชาวบ้านเลี้ยงทั้งหัวหน้าคณะ ส่วนนาย

<sup>94</sup> สัมภาษณ์ ทวีป ปิ่นเนียม , สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 26 มกราคม 2558.

<sup>95</sup> สัมภาษณ์, ศุภเสกข์ พูลลาภ, รองนายกเทศมนตรี, 17 กุมภาพันธ์ 2558.

แอ็ด โขคบญุมมี ก็เลี้ยงชนกันเลย สู้กันสุดสุด เดินหาเสียงต้องพกปิ่นกันเลย แข่งชนกันโด่งดังไปทั่ว จนผู้ว่าเขาวัวศน์ ต้องเรียกทั้งสองฝ่ายไปคุย เพราะกลัวจะมีเรื่องกัน”

จากเหตุการณ์ในครั้งนั้น นายเขาวัวศน์ สุดลาภา ขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีในช่วงปี พ.ศ. 2527-2530 และได้ชื่อว่าเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่ปราบชুমมือปิ่นของจังหวัดเพชรบุรีได้สำเร็จ ได้เรียกผู้สมัครทั้ง 2 ฝ่ายมาตกลงกันที่โรงแรมเมธาวลัยชะอำ ให้หยุดการหาเสียง โดยการจัดเลี้ยงโต๊ะจีน ซึ่งทั้งสองฝ่ายก็ยินยอม

ผลการเลือกตั้งในครั้งนั้น นายแอ็ด โขคบญุมมี ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเพียงคนเดียวจากในกลุ่มและเข้ามาเป็นฝ่ายค้าน แต่ไม่สามารถตัดทานกลุ่มของนายอเนกได้ และไม่ขอเข้าร่วมทีมกับนายอเนก ซึ่งในการแข่งขันเลือกตั้งนายกเทศมนตรีครั้งต่อไปก็ลงสมัครรับเลือกตั้งอีกเป็นครั้งที่ 2 แต่การเลือกตั้งในครั้งนี้มีผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลจากกลุ่มของนายอเนก คือ

นายพลศักดิ์ เกิดทรัพย์ ได้ลาออกจากทีมของนายอเนก ส่วนสาเหตุคือ ได้ต่อรองตำแหน่งเทศมนตรีแต่นายอเนกไม่ตกลง เลยมาลงสมัครรับเลือกตั้งทีมของนายแอ็ด โขคบญุมมี ซึ่งผลการเลือกตั้ง กลุ่มของนายแอ็ด ไม่ได้รับเลือกตั้งแม้แต่คนเดียว

ส่วนในปี 2538 ก็มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภา 12 คน แบ่งเป็น 2 เขต โดยมีข้อตกลงกันว่าในแต่ละเขตใครได้คะแนนมากที่สุดจะได้เป็นเทศมนตรี ผลการเลือกตั้ง นายอเนก พรสมบูรณ์ศิริ ได้ตำแหน่งนายกเทศมนตรี นายเล็ก เกิดสว่าง เป็นเทศมนตรีคนที่ 1 และนายไพบูลย์ กุณชิตทอง เป็นเทศมนตรีคนที่ 2 โดยดำรงตำแหน่งวันที่ 12 พฤศจิกายน 2538 จนถึงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2542 ส่วนนายอนุกุล พรสมบูรณ์ศิริ บุตรชายของนายอเนกฟิ่งเล่นการเมืองท้องถิ่นเป็นครั้งแรกได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเขต 1

แต่มีเหตุการณ์ที่สำคัญในช่วงปี 2540 นายอเนก พรสมบูรณ์ศิริ ได้เสียชีวิตลง สมาชิกสภาเทศบาลได้เลือกนายอนุกุล พรสมบูรณ์ศิริ<sup>96</sup> ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีแทนบิดา และต้องมีการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาเทศบาลแทนนายอนุกุล ภายใน 45 วัน และได้นายอนุกุล พรสมบูรณ์ศิริ ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี

ตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน 2540 จนหมดวาระในวันที่ 11 พฤศจิกายน 2542 และมีการเลือกตั้งใหม่ในเดือนธันวาคม ปี 2542 โดยในการเลือกตั้งในปี 2542 กลุ่มชะอำพัฒนา นำโดยนาย อนุกุล พรสมบูรณ์ศิริ สามารถนำทีมเอาชนะ คู่แข่งอย่างนายจ้านงค์ กรุดนาค อดีตผู้ใหญ่บ้าน ด้วยคะแนนที่นำห่าง ซึ่งการเลือกตั้งในครั้งนี้นายอนุกุล กล่าวว่า

“เอาชนะได้ทั้งทีม เพราะเราหาเสียงกันทุกวันไม่เฉพาะวันที่จะเลือกตั้ง ลงพื้นที่ตลอด งานบุญ งานศพไปหมด ฐานเสียงมีครอบคลุมทุกพื้นที่เลยชนะทุกเขต”

<sup>96</sup> สัมภาษณ์, อนุกุล พรสมบูรณ์ศิริ, นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองชะอำ, 17 กุมภาพันธ์ 2558.

เมื่อถามถึงการหาซื้อสิทธิ์ขายเสียงในสมัยก่อน นายทวีป ปิ่นเนียม สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 กล่าวว่า “ในสมัยก่อนไม่มี กกด.ซื้อกันรายหัว แจกกันหน้าหน่วยเลย แจกทั้ง 2 ฝ่าย อยู่ที่ใครจะเชื่อถือใครมากกว่ากัน ขึ้นต่อก็ 200 สูงสุดก็ 2,000 แต่ไม่เท่ากับผู้ใหญ่บ้าน ผู้สมัครคนใดมีทุนแค่ 7-8 ล้านก็หมด จะมีคนไปเชืคทั้งหมดบ้าน ใช้เงินซื้อทับกัน ถ้าหมู่บ้านไหนเข้า 2 ฝ่ายก็ได้สองต่อถ้าคิดว่าคะแนนจะสู้ก็กัน”

นายทวีป ปิ่นเนียม<sup>97</sup> แต่ก่อนเคยช่วยหาเสียงให้นายปิยะและนายยุทธเมื่อครั้งลงสมัครสส.มาก่อน แต่มีหัวคะแนนบางคนแอบอ้างชื่อไปเอาเงินมาซื้อเสียง แต่นำเงินไปใช้ส่วนตัวทำให้ตนเองเสียชื่อเสียงจึงถอนตัวจากเป็นหัวคะแนน และได้รับการชักชวนจากนายบุญกลให้ลงเล่นการเมืองท้องถิ่น นายบุญกลดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตั้งแต่วันที่ 6 มกราคม 2543 จนถึง วันที่ 24 ธันวาคม 2546 หลังจากหมดวาระเป็นช่วงเวลาคาบเกี่ยวกับประกาศกระทรวงมหาดไทยให้เปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาลตำบลชะอำเป็นเทศบาลเมืองชะอำ สืบเนื่องจากตำบลชะอำมีการขยายชุมชนเพิ่มขึ้นและมีจำนวนประชากรมากกว่า 10,000 คน ทั้งนี้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล(ฉบับที่ 12 ) พ.ศ. 2496

หลังจากมีการยกฐานะเทศบาลตำบลชะอำเป็นเทศบาลเมืองชะอำ ประกอบกับในปลายปี พ.ศ. 2546 มีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลอีกครั้ง โดยให้นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งทั้งคู่นายกเทศมนตรี สามารถมีผู้ช่วย ซึ่งเรียกว่า รองนายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรีเอง

ในการเลือกตั้งปี 2547 กลุ่มพัฒนาชะอำ นำทีมโดยนายบุญกล พรสมบุญศิริ ลงเลือกตั้งเพียงกลุ่มเดียวไม่มีคู่แข่ง ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในเขตเทศบาลเมืองชะอำให้ทำหน้าที่นายกเทศมนตรี และมีสมาชิกสภาเทศบาลครบทั้ง 3 เขต ส่วนรองนายกเทศมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งคือ นายไพบูรณ์ กุณฐิตทอง นายสุภเสกข์ พูลลาภ และนายเล็ก เกิดสว่าง โดยดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 28 มีนาคม 2547 ถึงวันที่ 27 มีนาคม 2551

เมื่อครบวาระต้องมีการเลือกตั้งใหม่ในปี 2551 กลุ่มพัฒนาชะอำ มีคู่แข่งจากพรรคประชาธิปัตย์คือ นายแรม อัจจล่อมศรี และนายไพบูลย์ พรสมบุญศิริ

การที่นายไพบูลย์ พรสมบุญศิริ มาลงสมัครชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรี นายฤกษ์ อยู่ดี<sup>98</sup> สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 กล่าวว่า “เป็นเกมการเมืองของนายกา ป้องกันการถูกตัดสิทธิ์”

ผลคะแนนเลือกตั้งในปี 2551 นายบุญกล พรสมบุญศิริ ได้ 8,287 คะแนน นายแรม อัจจทองศรี ได้ 4,471 คะแนน และนายไพบูลย์ พรสมบุญศิริ ได้ 40 คะแนน

<sup>97</sup> สัมภาษณ์, ทวีป ปิ่นเนียม, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 26 มกราคม 2558.

<sup>98</sup> สัมภาษณ์, ฤกษ์ อยู่ดี, สมาชิกสภาเทศบาลเมืองชะอำเขต 1, 20 มกราคม 2558.

จากผลคะแนน นายบุญกุล พรสมบุญศิริ ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเป็นสมัยที่ 4 ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลของกลุ่มก็ได้รับเลือกตั้งเข้ามาทุกคนทั้งในเขต 2 และเขต 3 ส่วนในเขต 1 ผู้สมัครจากพรรคประชาธิปัตย์เข้ามาได้ 1 คนคือ นายประธาน เรืองสว่าง

หลังจากเข้ารับตำแหน่งนายกเทศมนตรี นายบุญกุล ได้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีชุดเดียวกันกับในปี 2547 คือ นายไพบูลย์ กุณทิทอง นายศุภเสกข์ พูลลาภและนายเล็ก เกิดสว่าง คณะผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลในชุดนี้ ดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 4 พฤษภาคม 2551 จนถึงวันที่ 3 มีนาคม 2555

จากการสัมภาษณ์ นายบวรเล็ก ปิ่นเนียม<sup>99</sup> ถึงการทำหน้าที่ประธานสภาในสมัยดังกล่าวเกี่ยวกับการไม่รับร่างเทศบัญญัติงบประมาณหรือร่างเทศบัญญัติรายจ่ายเพิ่มเติม นายบวรเล็ก กล่าวไว้ว่า “ตั้งแต่เป็นประธานสภายังไม่เคยมี ส่วนใหญ่การแปรญัตติ จะมีการคุยกันมาก่อน” สอดคล้องกับ คำกล่าวของ นายบุญกุล นายกเทศมนตรี ที่กล่าวว่า “ตั้งแต่ปี 2538 ที่ผมเข้ามาเล่นการเมืองถึงยังไม่มี ส่วนตัวเห็นว่า การไม่รับร่างเป็นการตัดโอกาสของประชาชน”

### 3.2 สภาพการเมืองในปัจจุบัน (พ.ศ. 2555-ปัจจุบัน)

สภาพการเมืองในปัจจุบันของเทศบาลเมืองชะอำนั้น นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเทศบาลตามกฎหมาย กล่าวคือ เทศบาลในรูปแบบของนายกเทศมนตรีหัวหน้าฝ่ายบริหาร (นายกเทศมนตรี) และสมาชิกเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งคู่ และในขณะเดียวกันนายกเทศมนตรีสามารถแต่งตั้งผู้ช่วยได้เช่นกัน เรียกว่า รองนายกเทศมนตรี ซึ่งจำนวนของรองนายกเทศมนตรีจะมีได้เท่าไรนั้นขึ้นอยู่กับขนาดของเทศบาล

ดังนั้น สาระสำคัญของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี จะมีลักษณะดังนี้

1. นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน
2. การดำรงอยู่ของนายกเทศมนตรีไม่ขึ้นอยู่กับสภาเทศบาล
3. สภาเทศบาลไม่ได้ทำหน้าที่ในการเลือกตั้งฝ่ายบริหาร
4. ในกรณีไม่รับหลักการเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ไม่ผ่าน กฎหมายรับรองโดยให้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร แต่หากสภายังยืนยันไม่เห็นชอบในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งได้รับการกลั่นกรองจากคณะกรรมการร่วมกันแล้ว สภาเทศบาลจะถูกยุบโดยกฎหมาย โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอต่อ

<sup>99</sup> สัมภาษณ์, บวรเล็ก ปิ่นเนียม, ประธานสภาเทศบาลเมืองชะอำ, 26 มกราคม 2558.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีการยุบสภาเทศบาลมีผลให้สภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง แต่ นายกเทศมนตรียังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้

จากหลักการดังกล่าวตามกฎหมายทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลกับฝ่ายบริหารมีการแบ่งแยกกันชัดเจน นายกเทศมนตรีมีอิสระในการทำงานมากขึ้น สามารถตัดสินใจเรื่องต่างๆ ได้ สะดวกและรวดเร็วไม่ต้องรอเจรจาต่อรองกับสภาเทศบาล

ปัจจุบัน นอกจากเทศบาลเมืองชะอำมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล โดยตรงแล้ว ยังได้ถูกยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ทำให้มีงบประมาณเพิ่มสูงขึ้น ภาษีจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นก็มีมากขึ้น อีกทั้งในอำเภอชะอำ เศรษฐกิจการท่องเที่ยวกำลังเติบโต มีโรงแรมที่พัก บ้านพักตากอากาศ สถานที่ท่องเที่ยวและสวนสนุกเกิดตามมาอีกมากมาย ดังนั้นจึงเป็นที่หมายตาของกลุ่มการเมืองอื่นๆ เพราะหากชนะการเลือกตั้งได้ ผลประโยชน์จากงบประมาณ ภาษีที่จัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้นล้วนอยู่ภายใต้ผู้คุมอำนาจ คือ นายกเทศมนตรี

สำหรับการเมืองในปี 2555 นายอนุกุล พรสมบุญศิริ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกเทศมนตรี ก่อนจะหมดวาระเพียง 2 เดือน และจะต้องมีการเลือกตั้งใหม่ภายใน 45 วัน ซึ่งคณะกรรมการเลือกตั้งจังหวัดเพชรบุรีได้จัดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในวันที่ 22 เมษายน 2555 ส่วนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลยังคงเป็นหมายกำหนดการเดิมคือ ในวันที่ 10 มิถุนายน 2555 ซึ่งสาเหตุในการลาออก นายอนุกุล<sup>100</sup> ต้องการให้แยกวันเลือกตั้งนายกเทศมนตรีกับสมาชิกสภาเทศบาลออกจากกัน โดยให้เหตุผลว่า

“ปกติแล้วจะมีการเลือกพร้อมกัน ทำให้ประชาชนสับสน กาบัตริมิด บัตรนายกกาเป็นบัตรสท. ใส่ไป 6 เบอร์ บัตรเสียเยอะมาก น่าเสียดายคะแนน เลยลาออกมาลงสมัครใหม่แยกลงนายกอย่างเดียวไปเลย”

และจากการตรวจสอบบัตรเลือกตั้งจากข้อมูลสถิติของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดเพชรบุรี พบว่า ในปี 2551 มีบัตรเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเสียถึง 675 ใบ คิดเป็น ร้อยละ 4.98 แต่ในปี 2555 หลังจากมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีไปล่วงหน้าก่อนสมาชิกสภาเทศบาล พบว่า มีบัตรเสียน้อยกว่าในปี 2551 คือมีเพียง 263 ใบ หรือร้อยละ 1.73 ส่วนบัตรเลือกตั้งของสมาชิกสภาเทศบาลเมื่อปี 2551 มีบัตรเสีย 553 ใบ ส่วนในการเลือกตั้งปี 2555 มีบัตรเสีย 502 ใบ แต่ในการลาออกจากตำแหน่งของนายอนุกุลในครั้งนั้น นายศุภเสกข์ พูลลาภ รองนายกเทศมนตรีในปัจจุบัน ให้เหตุผลว่า

“มันเป็นเกมการเมืองของนายก ถ้าหัวแพ้แล้ว หางก็จัดระเบียบไม่ได้ ลูกพี่แพ้แล้วจะเลือกลูกน้องไปทำไม ลูกน้องก็ขวัญเสียแล้ว”

<sup>100</sup> สัมภาษณ์, อนุกุล พรสมบุญศิริ, นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองชะอำ, 17 กุมภาพันธ์ 2558.

จากคำกล่าวของนายศุภเสกข์<sup>101</sup> หมายถึง การเลือกตั้งในครั้งนั้นมีผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรีถึง 3 คน คือ นายอนุกุล พรสมบูรณ์ศิริ จากกลุ่มชะอำพัฒนา นายแรม อาจทองศรี จากพรรคประชาธิปัตย์ และนายอภิรักษ์ พรสมบูรณ์ศิริน้องชายของนายอนุกุล ที่ลงสมัครเพื่อป้องกันพี่ชายจากการถูกตัดสิทธิ์ และผลการเลือกตั้ง นายอนุกุล ได้คะแนนทั้งสิ้น 10,284 คะแนน นายแรม ได้ 4,265 คะแนนและนายอภิรักษ์ ได้ 69 คะแนน

สรุปผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2555 นายอนุกุล พรสมบูรณ์ศิริได้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเป็นสมัยที่ 5 และมีคะแนนนำห่างนายแรมอยู่มาก ทำให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลที่ตามมาในวันที่ 10 มิถุนายน 2555 ผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลที่สังกัดกลุ่มของนายแรมหรือพรรคประชาธิปัตย์ไม่มีใครได้รับการเลือกตั้งแม้แต่คนเดียว

หลังจากการเลือกตั้งในปี 2555 นายอนุกุล พรสมบูรณ์ศิริได้จัดตั้งทีมบริหารของเทศบาลเมืองชะอำ โดยมีคณะผู้บริหารดังนี้

- |                              |                       |
|------------------------------|-----------------------|
| 1. นายอนุกุล พรสมบูรณ์ศิริ   | นายกเทศมนตรี          |
| 2. นายอภิรักษ์ พรสมบูรณ์ศิริ | รองนายกเทศมนตรี       |
| 3. นายเล็ก เกิดสว่าง         | รองนายกเทศมนตรี       |
| 4. นายศุภเสกข์ พูลลาภ        | รองนายกเทศมนตรี       |
| 5. นายประมาณ หอมคง           | ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี |
| 6. นายไพบุลย์ กุณจิตทอง      | ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี |
| 7. นายรัตน์ เป็นศิริ         | ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี |
| 8. นายน้อย นกขุนทอง          | เลขานุการนายกเทศมนตรี |

ส่วนสมาชิกสภาเทศบาล มีรายชื่อ ดังนี้

- |                                |                      |
|--------------------------------|----------------------|
| 1. นายบวรเล็ก ปิ่นเนียม        | ประธานสภาเทศบาล      |
| 2. นายไพโรจน์ เกิดสว่าง        | รองประธานสภาเทศบาล   |
| 3. นายเกรียงศักดิ์ สุขประเสริฐ | เลขานุการสภาเทศบาล   |
| 4. นายฤกษ์ อยู่ดี              | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 |
| 5. นายขยาย เรืองสว่าง          | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 |
| 6. นายประธาน เรืองสว่าง        | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 |
| 7. นายสนิท คงเจริญ             | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 |
| 8. นายจาง แป้นทอง              | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 |
| 9. นายพีระ มิตรดี              | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 |

<sup>101</sup> สัมภาษณ์,ศุภเสกข์ พูลลาภ,รองนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองชะอำ,22 กุมภาพันธ์ 2558.

|                          |                      |
|--------------------------|----------------------|
| 10. นายปิ่น พุ่มเงิน     | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 |
| 11. นายประทีป เจียมดี    | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 |
| 12. นายทวีป เจียมดี      | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 |
| 13. นายทวีป ปิ่นเนียม    | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 |
| 14. นายวิโรจน์ ปานทอง    | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3 |
| 15. นายมุกอริ หวังพิงฉาย | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3 |
| 16. นายจรูญ มีเงิน       | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3 |
| 17. นายผดุง ไม้แก้ว      | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3 |
| 18. นายอรุณ มิตรดี       | สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3 |

สำหรับพื้นที่รับผิดชอบของสมาชิกสภาเทศบาลเมืองชะอำทั้ง 3 เขต ได้แก่

เขต 1 ประกอบด้วย ชุมชนบ้านใหญ่ชะอำ ชุมชนหัวบ้านชะอำ ชุมชนบ้านพลีตลาดชะอำ ตลาดบ้านสระ เจ้าพ่อเขาใหญ่ และชุมชนสหคามบางส่วน

เขต 2 ประกอบด้วย ชุมชนบ้านหนองตาพุด ชุมชนคลองเทียน ชุมชนบ้านปากคลอง บ้านพัก โรงปูน ชุมชนบ่อแฉมด้านเหนือ และชุมชนบ่อแฉมด้านใต้

เขต 3 ประกอบด้วย บ้านบางไทร้อย ชุมชนเนินสุรา ชุมชนบ่อพุทรา ชุมชนบ้านห้วยทรายเหนือ ชุมชนบ้านห้วยทรายใต้ ชุมชนบ้านสามพระยาสันติสุข ชุมชนห้วยจิก และชุมชนรวมใจพัฒนา

### 3.3 การรวมกลุ่มทางการเมือง

กลุ่มชะอำพัฒนาของนายอนุกุล พรสมบุญศิริเกิดจากการรวมตัวของกลุ่มรองนายกเทศมนตรีที่มีอยู่เดิมในรุ่นของบิดา เช่น นายศุภเสกข์ พูลลาภ และนายเล็ก เกิดสว่าง ส่วนนายไพบุลย์ กุณทีทอง แต่เดิมในสมัยบิดาเคยเป็นรองนายกเทศมนตรีแต่โดนปลดออกและพียงมาเป็นที่ปรึกษา นายกเทศมนตรีในสมัยของนายอนุกุล ส่วนนายประมาณ หอมคง และนายรัตน์ เป็นศิริ เป็นผู้ที่นายอนุกุลไว้วางใจให้มาทำหน้าที่ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี แต่นายน้อย นกขุนทอง อดีตเคยเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเขต 3 แต่ในช่วงหลังคะแนนเสียงไม่ดีไม่ได้รับเลือกตั้ง นายอนุกุลจึงแต่งตั้งให้เป็นเลขานุการนายกเทศมนตรี

จะเห็นได้ว่า การรวมกลุ่มทางการเมืองในส่วนของผู้บริหารนั้น นายอนุกุลให้เกียรติคนของบิดา โดยมอบตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีและที่ปรึกษาให้เพื่อตอบแทนที่เคยให้ความช่วยเหลือและเป็นฐานเสียงสำคัญในสมัยบิดา ส่วนตำแหน่งอื่นๆจะพิจารณาจากคนคุ้นเคยที่ให้ความไว้วางใจและนักธุรกิจที่เป็นที่รู้จักในอำเภอชะอำ เช่น นายรัตน์ เป็นศิริ เป็นเจ้าของธุรกิจปั้มน้ำมันนายเท่ง เป็นต้น

#### 4. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในการรวมกลุ่มทางการเมือง

##### 4.1 การสร้างเครือข่ายทางการเมืองจากเครือข่ายและพวกพ้อง

ประเด็นดังกล่าวเห็นได้จากสมาชิกสภาเทศบาลในปี 2555 ถึงปัจจุบัน ประกอบด้วยบุคคลที่ไม่แตกต่างจากปี 2551 โดยมีนายบวรเล็ก ปิ่นเนียม ประธานสภาเทศบาล ก่อนจะมาเป็นสมาชิกสภาเทศบาลสังกัดกลุ่มนายอนุกุลเคยลงสมัครสมาชิกสภาเทศบาลในนามพรรคประชาธิปัตย์มาก่อน นายบวรเล็กแต่เดิมมีธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง รับประมูลงานจากหน่วยงานราชการ ผลงานที่เคยได้รับประมูลงานจากเทศบาลเมืองชะอำ ได้แก่ การก่อสร้างทางเดินและปรับภูมิทัศน์ป่าชายเลนในเขตเทศบาลชะอำ ปัจจุบันเป็นสมาชิกสภาเทศบาลมาแล้ว 4 สมัยและเป็นประธานสภาเทศบาลอีก 2 สมัย นายบวรเล็ก ปิ่นเนียม<sup>102</sup> ได้กล่าวถึงการเป็นประธานสภาทั้ง 2 สมัยว่า “ในแต่ละปี จะมีการประชุมสามัญ 4 ครั้งและวิสามัญ 2 ครั้ง การประชุมวิสามัญจะเป็นกรณีเร่งด่วนมีงบประมาณเพิ่มเติม เช่น นายกไปไต้งบประมาณต้องเข้าประชุมใช้งบประมาณ ส่วนในการประชุมสภา มีฝ่ายค้านเพียงคนเดียว 17 ต่อ 1 สู้เค้าไม่ได้ ส่วนการแปรญัตติจะมีการคุยกันนอกรอบก่อนแล้วยกมือผ่านตลอด”

ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของ นายพีระ มิตรดี สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 ที่กล่าวว่า “สมัยก่อนเคยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้ามาสังเกตการณ์แต่ต่อมาไม่มาแล้วเพราะไม่ต้องใช้กำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจ พวกเดียวกันหมด” จะเห็นได้ว่า บรรดาสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ที่ได้รับการเลือกตั้งจะมาจากกลุ่มของนายอนุกุล จึงไม่เคยมีเหตุการณ์การไม่รับญัตติงบประมาณแม้แต่ครั้งเดียว ซึ่งจากสภาวะการณ์นี้ นายอนุกุล พรสมบูรณ์ศิริ นายกเทศมนตรีกล่าวว่า “การไม่รับญัตติ เป็นการไม่ให้ประโยชน์กับประชาชน ทำให้ประชาชนเสียประโยชน์”

##### 4.2 การชักชวนคู่แข่งทางการเมืองให้เข้าร่วมกลุ่ม

จากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในปี 2555 นายอนุกุล พรสมบูรณ์ศิริ<sup>103</sup> มีคะแนนนำห่างคู่แข่งอย่างนายแรม อัจทองศรี ผู้สมัครจากพรรคประชาธิปัตย์ จึงไม่เห็นความสำคัญในการชักชวนให้มาร่วมทีม อีกทั้งได้กล่าวถึงพรรคประชาธิปัตย์ว่า “พรรคประชาธิปัตย์ขายไม่ได้หรอกในเมืองเล็ก” ประกอบกับนายแรม ไม่ใช่คนในพื้นที่มาก่อนแต่มาได้ภรรยาที่มีธุรกิจรับเหมาก่อสร้างในอำเภอชะอำชื่อ ชะอำวิสดุก่อสร้าง ซึ่งจากการแพ้การสมัครในครั้งนี้ได้ส่งผลถึงธุรกิจของนายแรมเป็นอย่างมาก ซึ่งนายทวีป ปิ่นเนียม สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 ได้กล่าวถึงสถานการณ์นี้ว่า

<sup>102</sup> สัมภาษณ์, นายบวรเล็ก ปิ่นเนียม, ประธานสภาเทศบาลเมืองชะอำ, 26 มกราคม 2558.

<sup>103</sup> สัมภาษณ์, อนุกุล พรสมบูรณ์ศิริ, นายกเทศมนตรีเทศบาลอำเภอชะอำ, 17 กุมภาพันธ์ 2558.



“นายแรม พอมาลงเลือกตั้งแข่งกับนาย ก ก็ไม่มีใครกล้าทำธุรกิจด้วยเพราะเกรงใจนาย ก โรงแรมจะจ้างก็ไม่กล้าจ้าง ถ้าไม่ลงเล่นการเมืองธุรกิจก็คงไปได้สวย” และหากย้อนไปในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในปี 2551 มีสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งในนามพรรคประชาธิปัตย์เข้ามาในเทศบาล 1 คน คือ นายประธาน เรืองสว่าง สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 ซึ่งแต่เดิมนายประธาน เคยเป็นรองประธานชุมชนหัวบ้านชะอำมาก่อนและคุ้นเคยกับนายอนุกุลและบรรดาสมาชิกสภาเทศบาลมาก่อนเพราะเคยทำงานร่วมกันในฐานะกรรมการชุมชน และหากกล่าวถึงคะแนนที่ได้รับเลือกตั้ง นายประธาน<sup>104</sup> กล่าวว่า “ชุมชนหัวบ้านและในตลาดชะอำ มีทั้งประชาชนที่เลือกประชาธิปัตย์ร่วมกับพันธมิตร และชาวบ้านที่เคยช่วยเหลือมาก่อนที่ลงคะแนนให้” ซึ่งแต่เดิมครอบครัวของนายประธาน เคยเข้าร่วมกับพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยมาก่อน แต่ปัจจุบันไม่ได้เข้าร่วมแต่อย่างใด ส่วนการเข้ามาเป็นฝ่ายค้านในสภาเทศบาล นายประธาน กล่าวว่า “เข้ามาก็แปรญัตติ ผ่านหมด ต้องทำงานเป็นทีมในเขต 6 นายกตีมากให้สมาชิกทุกคนดูแลชุมชน ชุมชนอยากได้อะไรก็บอกนาย ก ถ้าเป็นเรื่องเล็กๆสท.ก็ทำได้เลย แต่ถ้าเป็นเรื่องใหญ่ๆต้องบอกนาย ก เอาชาวบ้านมาด้วย” และเมื่อถึงการเลือกตั้งในปี 2555 นายอนุกุล นายกเทศมนตรีได้ชักชวนให้นายประธานเข้าร่วมสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในนามพรรคของนายอนุกุล และได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลอีกเป็นสมัยที่ 2 และในปีเดียวกันนี้มีผู้สมัครอิสระได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 คือ นายจาง แป้นทอง สำหรับการหาเสียงในนามผู้สมัครอิสระ นายจาง แป้นทอง กล่าวว่า “แต่ก่อนเดินตามนายแรม นาย ก ไม่เอาเข้ากลุ่มเพราะเป็นประชาธิปัตย์ สมัยก่อนเคยลงสมัครในนามพรรคประชาธิปัตย์ ได้คะแนนจากแฟนพันธุ์แท้ประชาธิปัตย์ล้วนๆเลย 1,198 คะแนนแต่คะแนนก็ไม่ชนะ สมัยต่อไปเลยลงอิสระ และทำงานอาสาช่วยชาวบ้านมา 5 ปี เข้าถึงประชาชนมากกว่าคนของนาย ก เลยได้รับเลือกตั้งได้มา 2,000 คะแนน” ส่วนในด้านการทำงานกับกลุ่มของนายอนุกุล นายจาง<sup>105</sup> กล่าวว่า “เข้ามาทำงานกับนาย ก ขออะไรก็ได้หมด ปีใหม่ สงกรานต์ก็มีเงินให้ก้อนหนึ่งไว้ใช้ช่วยชาวบ้าน ส่วนเลือกตั้งคราวหน้าคุยกับนาย ก แล้วได้อยู่กลุ่มเดียวกับนาย ก” คำกล่าวของนายจาง สอดคล้องกับคำกล่าวของนายทวีป ปิ่นเนียน<sup>106</sup> ที่ว่า “สท.ที่มาจากกลุ่มอื่น ถ้าไม่เข้ากลุ่มนาย ก ก็อยู่ไม่ได้ เพราะต้องออกเองทุกอย่าง แต่ถ้าเข้ากลุ่ม นายจะมีเงินส่วนตัวไว้ให้ก้อนหนึ่ง ให้สท.ไว้เลี้ยงประชาชนในเทศบาลต่างๆ”

<sup>104</sup> สัมภาษณ์, ประธาน เรืองสว่าง, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1, 22 กุมภาพันธ์ 2558.

<sup>105</sup> สัมภาษณ์, จาง แป้นทอง, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1, 22 กุมภาพันธ์ 2558.

<sup>106</sup> สัมภาษณ์, ทวีป ปิ่นเนียน, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 26 มกราคม 2558.

## 5. กลยุทธ์ในการหาเสียง

สำหรับกลยุทธ์ในการหาเสียงของกลุ่มนายอนุกุล จะหาเสียงกันเป็นทีม เดินเข้าพบประชาชนทุกบ้านในแต่ละเขตซึ่งลักษณะการหาเสียงหานี้ นายอนุกุล ได้กล่าวว่า “เราเดินกันตามบ้านทุกบ้าน แต่อันที่จริงเราหาเสียงกันตลอดอยู่แล้ว เพราะออกงานทุกวัน ลงพื้นที่ทุกวัน ออกงานศพ งานบุญทุกวัน มีฐานเสียงอยู่ทุกพื้นที่ เลือกตั้งทุกทีชนะทุกหน่วย” ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของ นายฤกษ์ อยู่ดี<sup>107</sup> สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 ที่กล่าวว่า “ส่วนใหญ่การหาเสียงก็เหมือนทั่วๆไป เดินกันเป็นกลุ่มตามบ้านชาวบ้านเค้ารู้จักอยู่แล้ว ไปงานเค้าทุกงาน สท. ที่หล่นไม่ได้ เพราะชาวบ้านเค้าไม่เอาจริงๆ ถ้าคนไหนพอไหวก็จะได้หมด อยู่ทีมนายกาสบาย ชาวบ้านเขาเอาอยู่แล้ว” และจากการสอบถามประชาชนในเชิงลึก ปัจจุบันไม่มีการซื้อเสียงเพราะฐานเสียงของนายอนุกุล มีครอบคลุมทุกพื้นที่ ซึ่ง นางแสง น้อยพุฒิ ประธานชมรมเตียงผ้าใบชายหาดชะอำ กล่าวสนับสนุนประเด็นฐานเสียงของนายอนุกุลว่า “นายกาครบทุกอย่าง ปูฐานเสียงไว้แน่น ตั้งแต่สมัยพ่อ นายกาอเนก เป็นคนจัดระเบียบชายหาดแบ่งสันปันส่วนไว้เรียบร้อย คสช. จะมาจัดระเบียบอะไรก็เค้าทำไว้เรียบร้อยแล้ว ประชาชนมีที่ทำกินบนชายหาดก็เพราะพ่อของนายกา นายกาไม่ต้องซื้อเสียงเพราะทำให้ประชาชนมีที่ทำกินอยู่แล้ว”

ในส่วนของการใช้จ่ายในการหาเสียง นายอนุกุล จะเป็นคนออกค่าใช้จ่ายเองทั้งหมด ไม่ว่าจะป้า ยะเนาะนำตัวผู้สมัคร รหาเสียง ผู้ช่วยหาเสียง และค่าใช้จ่ายอื่นๆ เพราะเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่มากและเป็นหน้าที่ของหัวหน้ากลุ่มที่ต้องดูแลผู้สมัคร ซึ่งส่วนใหญ่ผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลก็คือกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลกลุ่มเดิมที่เคยร่วมงานกันมานาน

## 6. เครือข่ายทางการเมือง

โดยส่วนตัวแล้วนายอนุกุล พรสมบรุณศิริ ไม่ได้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลเมืองชะอำ แต่มีภูมิลำเนาเดิมอยู่ที่นิคมสร้างตนเองชะอำ ประกอบธุรกิจโรงสีและโรงไม้ ต่อมาในปี 2529 นายอเนก บิดาได้ลงสมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลชะอำ และได้ชักชวนผู้กว้างขวางเป็นที่รู้จักในตำบลชะอำให้ร่วมกันลงสมัครรับเลือกตั้งในกลุ่มของนายอเนกและได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งและได้รับการแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลชะอำ

ในการทำหน้าที่นายกเทศมนตรีของนายอเนก พรสมบรุณศิริ เป็นที่รู้จักดีของประชาชนในเขตเทศบาลว่าเป็นผู้เอาจริงเอาจังในการทำงาน จากการสัมภาษณ์ นางทองพูน เรืองสว่าง<sup>108</sup> ประชาชนในเขตเทศบาลอำเภอชะอำ กล่าวถึงการทำงานของนายอเนก นายกเทศมนตรีในขณะนั้น

<sup>107</sup> สัมภาษณ์, ฤกษ์ อยู่ดี, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1, 20 กุมภาพันธ์ 2558.

<sup>108</sup> สัมภาษณ์, ทองพูน เรืองสว่าง, ประชาชนเขตเทศบาลเมืองชะอำ, 10 มีนาคม 2558.

ว่า “นายกขอนแก่น จะขับรถปิคอัพเก่าๆของเทศบาลมาคอยสอดส่องลูกน้องอยู่ตลอดเวลาทำงานหรือเปล่า”

นายกขอนแก่นได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 จนกระทั่งเสียชีวิตในถึงปี พ.ศ. 2540 อำนาจทางการเมืองในเทศบาลจึงถูกส่งต่อให้กับบุตรชาย คือ นายบุญกุล นายกเทศมนตรีคนปัจจุบัน

สำหรับเครือข่ายทางการเมืองกลุ่มเดิมตั้งแต่สมัยบิดาคือ กลุ่มชาวประมง ตลอดชายฝั่งทะเลชะอำ ซึ่งประกอบไปด้วย 4 ชุมชนใหญ่ๆ คือ ชุมชนบ้านคลองเทียน ชุมชนสะพานหิน ชุมชนบ้านปากคลองและชุมชนบ้านหนองแวง ในส่วนของชุมชนชาวประมง นายทวีป ปิ่นเนียม<sup>109</sup> สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 กล่าวว่า “นายถวัลย์ พี่ชายซึ่งเป็นประธานชุมชนบ้านหนองแวงก็เป็นฐานเสียงสำคัญให้กับนายกขอนแก่นมาก่อน ตอนนี่ก็เป็นฐานเสียงให้กับนายบุญกุลต่อ” ซึ่งตรงกับคำกล่าวของ นายปัญญา พุ่มเจริญ<sup>110</sup> รองประธานชุมชนบ้านคลองเทียน ที่กล่าวว่า “ชาวประมงรักนายกกันทั้งนั้น แถวนี่เลือกนายกทั้งหมด” สำหรับเครือข่ายทางการเมืองของนายบุญกุลเองในปัจจุบันที่เห็นได้ชัดเจนได้แก่ ประธานชุมชนและคณะกรรมการชุมชน ทั้ง 27 ชุมชน ได้แก่

- |                            |                            |
|----------------------------|----------------------------|
| 1. นายยีน เรืองสว่าง       | ประธานชุมชนหัวบ้านชะอำ     |
| 2. นายใจ พรหมมีเดช         | ประธานชุมชนบ้านใหญ่ชะอำ    |
| 3. นายสะอั้ง เลียบดี       | ประธานชุมชนบ้านพลี         |
| 4. นายธานินทร์ อารีรักษ์   | ประธานชุมชนเจ้าพ่อเขาใหญ่  |
| 5. นายอนันต์ ทองสัมฤทธิ์   | ประธานชุมชนตลาดชะอำ        |
| 6. นายลั่น ถาวรทรัพย์      | ประธานชุมชนบ้านสระ         |
| 7. นายบุญเกิด คะเชียรทร    | ประธานชุมชนทุ่งตระกาดพลี   |
| 8. นายเหลียม พุ่มเจริญ     | ประธานชุมชนบ้านคลองเทียน   |
| 9. นายไทย เจียมดี          | ประธานชุมชนบ้านหนองตาพุด   |
| 10. นางสาวปัทมา ศรีสะอาด   | ประธานชุมชนบ้านปากคลอง     |
| 11. นางอุไร อยู่ดี         | ประธานชุมชนสหคาม           |
| 12. นายถวัลย์ ปิ่นเนียม    | ประธานชุมชนบ้านหนองแวง     |
| 13. นางสาวผันนภา ทอมเหมือน | ประธานชุมชนสะพานหิน        |
| 14. นายประสาน กาศร         | ประธานชุมชนบ่อแถมด้านเหนือ |
| 15. นายชัยรัตน์ ทับทอง     | ประธานชุมชนบ่อแถมด้านใต้   |

<sup>109</sup> สัมภาษณ์, ทวีป ปิ่นเนียม, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 20 มกราคม 2558.

<sup>110</sup> สัมภาษณ์, ปัญญา พุ่มเจริญ, รองประธานชุมชนบ้านคลองเทียน, 3 กุมภาพันธ์ 2558.

|                            |                              |
|----------------------------|------------------------------|
| 16. นายนรินทร์ เผ่าลือ     | ประธานชุมชนบ่อพุทรา          |
| 17. นายसानิช สีคำ          | ประธานชุมชนบางไทรย่อย        |
| 18. นายตระกูล มิตรดี       | ประธานชุมชนเนินสุรา          |
| 19. นายสมใจ น้อยสะอาด      | ประธานชุมชนบ้านห้วยทรายเหนือ |
| 20. นายบุญชู เปี้ยผ่อง     | ประธานชุมชนบ้านห้วยทรายใต้   |
| 21. นายบุญเลิศ นิมนวล      | ประธานชุมชนหนองคาง           |
| 22. นายอนุพล มานะ          | ประธานชุมชนสามพระยาสันติสุข  |
| 23. นายน้อย นกขุนทอง       | ประธานชุมชนบ้านหนองจิก       |
| 24. พ.ต.ท.พิพัฒน์ อุดมยุทธ | ประธานชุมชนชัยมงคล           |
| 25. นายสุวิทย์ แก้วนวม     | ประธานชุมชนรวมใจพัฒนา        |
| 26. ร.ต.ต. ชน หน่อทอง      | ประธานชุมชนค้ายนเรศวร        |
| 27. พ.ต.ต. ไพบุรณ์ นาเมือง | ประธานชุมชนค้ายพระรามหก      |

สำหรับประธานชุมชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเทศบาลและเป็นเครือญาติกับสมาชิกสภาเทศบาลในปัจจุบัน คือ

นางอุไร อยู่ดี ประธานชุมชนสหคาม เป็นมารดาของนายฤกษ์ อยู่ดี สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 นายถวัลย์ ปิ่นเนียม ประธานชุมชนบ้านหนองแจง เป็นพี่ชายของนายบวรเล็ก ปิ่นเนียม ประธานสภาเทศบาล และนายทวีป ปิ่นเนียม สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 นายตระกูล มิตรดี ประธานชุมชนเนินสุรา เป็นพี่ชายของนายพีระ มิตรดี สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 นายน้อย นกขุนทอง ประธานชุมชนบ้านหนองจิก อดีตสมาชิกสภาเทศบาล ปัจจุบันเป็นเลขานุการนายกเทศมนตรี นายไทย เจียมดี ประธานชุมชนหนองตาพุด เป็นอาของนายประทีป เจียมดี สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 สำหรับเทศบาลเมืองชะอำ นายกเทศมนตรีไม่มีนโยบายให้สมาชิกสภาเทศบาลในปัจจุบันเป็นประธานชุมชน เพราะอยากให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับเทศบาลอย่างแท้จริงและป้องกันข้อครหาในตำแหน่งที่ทับซ้อนของประธานชุมชนกับสมาชิกสภาเทศบาล

ในด้านเครือข่ายทางการเมืองในระดับชาติ นายอนุกุล พรสมบุญศิริ มีความใกล้ชิดกับนายธานี ยี่สาร มาตั้งแต่รุ่นของบิดา และเคยได้รับการสนับสนุนจากนายธานีให้ลงเล่นการเมืองท้องถิ่น ซึ่งนายธานี ยี่สาร เป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคไทยรักไทย แต่ถูกตัดสิทธิ์ทางการเมือง 5 ปี ซึ่งรู้จักกันดีในนามของบ้านเลขที่ 111 นายธานีแม้จะถูกตัดสิทธิ์ทางการเมืองแต่ก็ยังมิพบบาทอยู่เบื้องหลังการสรรหาผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดเพชรบุรีให้กับพรรคเพื่อไทย

สำหรับประเด็นนี้ นายทวีป ปิ่นเนียม<sup>111</sup> สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2 และเคยเป็นหัวหน้าคณะให้แก่นักการเมืองระดับชาติในจังหวัดเพชรบุรีมาแล้วหลายคน กล่าวว่า “ส่วนตัว นายกฯจะสนิทกับธานีมาก ช่วยเหลือกันตลอด ช่วยหาเสียงให้พรรคเพื่อไทย ธานีเองก็สนิทกับทักษิณ เรียกว่าทักษิณมาชะอำก็ต้องไปต้อนรับ ธานีจะดูแลผู้สมัครสส.ในภาคกลางทั้งหมด ใครจะลงจังหวัดไหน เขตไหน ต้องผ่านธานีหมด”

## 7. ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

สำหรับบทบาทของข้าราชการและลูกจ้าง มีหน้าที่ในการช่วยเหลือในการปฏิบัติราชการโดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชารองจากนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาลมีหน้าที่ควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบายและอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย

การบริหารงานบุคคลภายในส่วนราชการต่างๆของเทศบาลเมืองชะอำนั้น พบว่า ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำมีความสัมพันธ์อันดี ฝ่ายข้าราชการการเมืองมีการตอบแทน การทำงานของข้าราชการประจำในเรื่องของเงินเดือนและสวัสดิการ สำหรับประเด็นนี้ นายอนุกุล ได้กล่าวถึงการดูแลข้าราชการประจำว่า “จะคอยดูแลอย่างดี ใครถึงเวลาก็จะให้เลื่อนตำแหน่ง แต่ละเดือนใช้เงินเดือนข้าราชการและพนักงานเทศบาลเดือนละ 10 ล้านกว่าบาท” ส่วน นายบวรเล็ก ปิ่นเนียม ประธานสภาเทศบาล กล่าวถึง ความสัมพันธ์นี้ว่า “ข้าราชการต้องปฏิบัติตามนายกฯ เพราะนายกฯมีสิทธิ์ย้ายข้าราชการได้ เห็นข้าราชการเรียกนายกว่า นายทุกคน” ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของ นายพีระ มิตรดี<sup>112</sup> สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 ที่ให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า “ในการประชุมเทศบาลถ้ามีการตำหนิข้าราชการประจำ ปลัดเทศบาลต้องรับผิดชอบ เพราะเป็นลูกน้องของปลัด และรายงานการประชุมก็ต้องส่งไปจังหวัด ถ้ามีการตำหนิหรือระบุว่า ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบก็เป็นเรื่องใหญ่ของปลัดเทศบาลถ้ามีการตรวจสอบขึ้นมา เพราะฉะนั้นต้องประสานกันให้ดี ปกติปลัดเทศบาลก็จะเอาใจ สท.อยู่แล้ว” ส่วนการบริหารงานบุคคลในส่วนราชการต่างๆ พบว่า ทั้งฝ่ายข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำมีการใช้ระบบฝาก หรือระบบอุปถัมภ์ กระจายอยู่ในทั่วทุกกองของเทศบาลเมืองชะอำเช่นในเทศบาลอื่นๆ สำหรับลูกหลานข้าราชการการเมืองที่ปฏิบัติงานในเทศบาล ได้แก่ นางสาวพัชรี ภูณชิตทอง บุตรสาวของนายไพบุรย์ ภูณชิตทอง ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีทำงานในฝ่ายกองสวัสดิการสังคม

<sup>111</sup> สัมภาษณ์, ทวีป ปิ่นเนียม, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 2, 26 มกราคม 2558.

<sup>112</sup> สัมภาษณ์, พีระ มิตรดี, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1, 26 มกราคม 2558.

นายประเวศ ปิ่นเนียม บุตรชายของนายบวรเล็ก ปิ่นเนียม ประธานสภาเทศบาล ทำงานกองสวัสดิการสังคม นางสาวมินตรา เรืองสว่าง บุตรสาวของนายขจาย เรืองสว่าง สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 ทำงานเป็นพนักงานเทศบาลอยู่ในกองสาธารณสุข นายไพริน ปานทอง บุตรชายของนายวิโรจน์ ปานทอง สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3 เป็นพนักงานเทศบาลสังกัดกองช่าง เป็นต้น

#### 8. ประวัตินายกเทศมนตรี

นายบุญลพ พรสมบุญศิริ เกิดวันที่ 26 พฤศจิกายน 2512 สำเร็จการศึกษาปริญญาโท สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยแสตมฟอร์ด เมื่อปี 2546 ได้เข้าร่วมฝึกอบรม หลักสูตรนักปกครองระดับสูง กรมการปกครอง โรงเรียนข้าราชการท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองหลักสูตรการพัฒนาเมือง สำหรับผู้บริหารวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า

การดำรงตำแหน่ง

- สมาชิกสภาเทศบาลตำบลชะอำ วันที่ 12 พฤศจิกายน 2538-17 พฤศจิกายน 2540
- นายกเทศมนตรีตำบลชะอำ วันที่ 18 พฤศจิกายน 2540-11 พฤศจิกายน 2542
- นายกเทศมนตรีตำบลชะอำ วันที่ 6 มกราคม 2543-24 ธันวาคม 2546
- นายกเทศมนตรีเมืองชะอำ วันที่ 28 มีนาคม 2547-27 มีนาคม 2551
- นายกเทศมนตรีเมืองชะอำ วันที่ 4 พฤษภาคม 2551-3 มีนาคม 2555
- นายกเทศมนตรีเมืองชะอำ วันที่ 22 เมษายน 2555-ปัจจุบัน

ประสบการณ์การทำงานหรือเคยดำรงตำแหน่งที่สำคัญ

- นายกเทศมนตรีตำบล/เมือง ชะอำ 5 สมัย
- กรรมการบริหารสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย
- ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการกระจายอำนาจสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย
- ประธานกองทุนหลักประกันสุขภาพเทศบาลเมืองชะอำ
- ประธานคณะศิษย์เจ้าพ่อเขาใหญ่ชะอำ

#### 9. นโยบายการบริหารงานของผู้บริหารเทศบาลเมืองชะอำ

เนื่องจากนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองชะอำ ได้เข้ามาบริหารงาน และได้แถลงนโยบายทั้ง 12 ด้านต่อสภาเทศบาลชะอำ เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2555 ไว้ดังนี้

1. นโยบายด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน มีจุดมุ่งหมายเพื่อจะก่อสร้างปรับปรุงถนนสายหลัก สายรอง และถนนซอยในชุมชนต่างๆให้เป็นถนนคอนกรีต พร้อมท่อระบายน้ำ และพัฒนา

ตัดถนนเส้นใหม่เพื่อความสะดวกในการสัญจรของประชาชน ขยายการให้บริการไฟฟ้าสาธารณะ และ ไฟฟ้าแสงสว่างอย่างทั่วถึง ก่อสร้างปรับปรุงลํารางสาธารณะสำหรับส่งน้ำเพื่อการการเกษตรกรรม และพัฒนาการผลิตน้ำประปาที่สะอาด มีปริมาณที่เพียงพอต่อความต้องการใช้น้ำ

2. นโยบายด้านการอำนวยความสะดวกและการบริการประชาชน มีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาระบบการให้บริการประชาชนโดยการนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ เพื่อความสะดวกรวดเร็ว ง่ายต่อการติดตาม เน้นการบริการด้วยอัยาศัยโมตรี อำนวยความสะดวกทุกด้านตามที่ประชาชนร้องขอ ในอำนาจหน้าที่ พัฒนาช่องทางในการติดต่อสื่อสารกับเทศบาลให้ดียิ่งขึ้น อาทิ ทางเว็บไซต์ สายด่วน ข้อความผ่านโทรศัพท์มือถือ เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการสื่อสาร

3. นโยบายด้านเศรษฐกิจ มีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมระบบเศรษฐกิจแบบพอเพียงตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พัฒนาตลาดและส่งเสริมให้เกิดแหล่งค้าขายใหม่ๆ พัฒนาและส่งเสริมให้ประชาชนมีอาชีพ มีงานทำ มีรายได้ ร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาสินค้าชุมชน และจัดหาตลาดสำหรับการจำหน่ายสินค้า ส่งเสริมผู้ประกอบการให้เข้ามาลงทุนในพื้นที่เพื่อการจ้างงานที่เพิ่มขึ้น

4. นโยบายด้านสิ่งแวดล้อม มีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาระบบการจัดการขยะมูลฝอยแบบครบวงจรให้ทันสมัยยิ่งขึ้น รมรงค้ให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการใช้ประโยชน์จากขยะ และถนนในเขตเทศบาลไม่มีขยะตกค้าง ควบคุมมลพิษทางอากาศ ฝุ่นละออง และเสียง ขยายเขตรองรับน้ำเสีย เพื่อนำไปบำบัดให้ทั่วถึงยิ่งขึ้น ดูแลระบบนิเวศน์ชายหาดสถานที่สาธารณะ และแหล่งท่องเที่ยวให้ยังคงสวยงามเป็นปอดของชุมชน

5. นโยบายด้านสวัสดิการและคุณภาพชีวิต มีจุดมุ่งหมายที่จะส่งเสริมกิจกรรมนันทนาการ และการจัดสวัสดิการต่างๆ แก่ผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง ให้การสงเคราะห์เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม และผู้ป่วยเอดส์ เพิ่มพื้นที่สีเขียวให้กับเมือง และปรับปรุงสวนสาธารณะ สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม และผู้ป่วยเอดส์ เพิ่มพื้นที่สีเขียวให้กับเมือง และปรับปรุงสวนสาธารณะเพื่อเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ พัฒนาศูนย์กีฬาของโรงเรียนและสถานที่สาธารณะให้เป็นสถานที่ออกกำลังกายอย่างทั่วถึงทุกแหล่งชุมชน

6. นโยบายด้านการศึกษา มีจุดมุ่งหมายที่จะส่งเสริมการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีมาตรฐานและเท่าเทียมโดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง จัดตั้งศูนย์กลางการเรียนรู้ในโรงเรียน จัดให้มีศูนย์พัฒนาทักษะความรู้ทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ส่งเสริมการกีฬาและนันทนาการแก่เด็กและเยาวชน เพิ่มทักษะความรู้ภาษาอังกฤษ สร้างโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต

7. นโยบายด้านสาธารณสุข มีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาศูนย์บริการสาธารณสุขให้มีความทันสมัย ครบวงจร ส่งเสริมสุขภาพประชาชนทุกวัยส่งเสริมให้มีการออกกำลังกายเพื่อเป็นภูมิคุ้มกัน

โลก พัฒนาบทบาทอาสาสมัครสาธารณสุข ควบคุมโรคติดต่อ โรคระบาดไม่ให้เกิดขึ้นในพื้นที่ พัฒนาตลาดให้ถูกสุขลักษณะและได้มาตรฐาน ตรวจสอบติดตามคุณภาพร้านอาหารอย่างต่อเนื่อง

8. นโยบายด้านประเพณี ศิลปวัฒนธรรม มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดและส่งเสริมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเทศกาลประเพณีไทยตลอดทั้งปี อาทิ งานประเพณีวันขึ้นปีใหม่ งานประเพณีสงกรานต์ งานประเพณีแห่เทียนพรรษา งานประเพณีลอยกระทง เป็นต้น

9. นโยบายด้านการท่องเที่ยว มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวตลอดทั้งปี อาทิ งานเทศกาลชิมปูชึกชะอำ งานเทศกาลกินหอย ดูนก ตกหมึก ตลอดจนจนถึงการจัดการแข่งขันกีฬาส่งเสริมการท่องเที่ยว เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เดินทางเข้ามาในพื้นที่เพิ่มขึ้น พัฒนาให้เกิดแหล่งท่องเที่ยวใหม่ๆรวมทั้งดูแลรักษาแหล่งท่องเที่ยวเดิมให้ยังคงเป็นที่นิยมของนักท่องเที่ยว จัดทำสื่อเพื่อการประชาสัมพันธ์ทางการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง ส่งเสริมพัฒนาอาชีพและธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเพื่อยกระดับมาตรฐานการให้บริการในระดับสากล ร่วมมือกับทุกภาคส่วนในการส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่

10. นโยบายด้านการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน มีจุดมุ่งหมายที่จะส่งเสริมกิจกรรมหรือโครงการต่างๆที่ดำเนินการโดยชุมชน เพื่อให้เกิดความสามัคคีและการรวมกลุ่มในการพัฒนาชุมชน ดูแลและอำนวยความสะดวกทุกเรื่องตามความต้องการของชุมชน ส่งเสริมให้มีการประชุมประจำเดือน การประชาคม และการร่วมเป็นคณะกรรมการชุมชนเพื่อการร่วมคิดร่วมทำ ร่วมแก้ปัญหาให้กับชุมชนตนเอง ปลุกจิตสำนึกในการเป็นเจ้าของชุมชน อบรมพัฒนาความรู้ให้แก่ผู้นำชุมชนและคณะกรรมการชุมชนในเรื่องที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง

11. นโยบายด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดระบบรักษาความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนให้รอบด้านเพื่อความมั่นใจของประชาชนและผู้ที่เดินทางเข้ามาในเมืองชะอำ อาทิ การขยายระบบกล้องวงจรปิดตามจุดสำคัญให้ครอบคลุมยิ่งขึ้น การจัดกำลังเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เจ้าหน้าที่เทศกิจ และอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนให้มีความพร้อมและเพียงพอกับประชาชน การประสานความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของอำเภอ ในการตรวจตรา สอดส่องดูแลและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

12. นโยบายการพัฒนาองค์การเทศบาล มีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาโครงสร้างเทศบาลให้มีความทันสมัย กระชับ คุ่มค่า และมีประสิทธิภาพในการทำงานเพื่อประชาชนในท้องถิ่น ส่งเสริมให้มีการพัฒนาความรู้ของบุคลากรในองค์การ เน้นการทำงานเป็นทีมและใกล้ชิดกับประชาชน



## บทที่ 4

### การเมืองในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลเมืองชะอำ

ในบทนี้จะกล่าวถึง การจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลชะอำ โดยเนื้อหาจะแบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนที่ 1 จะกล่าวถึงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลเมืองเพชรบุรี ส่วนที่ 2 จะกล่าวถึงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลชะอำ ทั้งนี้จะเป็นการอธิบายถึงว่ามีกระบวนการการจัดทำอย่างไร ประกอบด้วยขั้นตอนใดบ้าง ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายสภาและประชาชน และความสนใจทางการเมืองของประชาชนในแต่ละเทศบาล ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงสาเหตุที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนของทั้งสองเทศบาลจึงมีไม่มากนัก

#### 4.1 การกำหนดนโยบายในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลกับจังหวัด

การกำหนดนโยบายของเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลชะอำ เริ่มต้นจากการนำแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดเพชรบุรีเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องนำแผนพัฒนาจังหวัดมาประกอบการจัดทำแผน โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้แผนพัฒนาท้องถิ่นจะต้องทำขึ้นหลังจากที่แต่ละจังหวัดได้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแล้ว ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นโดยเฉพาะในระดับเทศบาลเมืองต้องสอดคล้องกับการกำหนดนโยบายของส่วนจังหวัดเป็นสำคัญ

สำหรับสภาพปัจจุบันของจังหวัดเพชรบุรี<sup>113</sup> ถือได้ว่ามีลักษณะภูมิประเทศส่วนใหญ่มีความอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้และแร่ธาตุ ซึ่งส่งผลให้ภูมิอากาศของจังหวัดส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลของลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ในฤดูฝนและอิทธิพลจากลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือในช่วงฤดูหนาว ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมกับการท่องเที่ยวมากที่สุดประกอบกับโครงสร้างพื้นฐานในจังหวัดเพชรบุรีมีสาธารณูปโภคครบถ้วน ทั้งไฟฟ้า ประปา แหล่งน้ำตามธรรมชาติ โทรศัพท รวมทั้งการคมนาคมทั้งทางรถยนต์และทางรถไฟ จึงสามารถวิเคราะห์ศักยภาพพื้นฐานของจังหวัดเพชรบุรี ได้ดังนี้

##### 1) ด้านเศรษฐกิจ

<sup>113</sup> กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด. แผนพัฒนาจังหวัดเพชรบุรี (2557-2560) ฉบับทบทวน. สำนักงานจังหวัดเพชรบุรี, 2557 : บทสรุปผู้บริหาร หน้า ก.

จังหวัดเพชรบุรีมีผลผลิตมวลรวมของจังหวัดประมาณ 56,582 ล้านบาท มีรายได้มวลรวมต่อประชากร 119,219 บาทต่อคนต่อปี โดยโครงสร้างทางเศรษฐกิจหลักอยู่ที่ภาคการเกษตรกรรม และการท่องเที่ยวเป็นสำคัญ

ในด้านการเกษตรมีผลผลิตหลักของจังหวัดคือ ข้าว สับปะรด กล้วยหอมทอง ชมพู่ และมะนาว รวมถึงการเพาะเลี้ยงโคเนื้อ โคนม สุกร ไก่เนื้อ และกุ้ง โดยประชากรในจังหวัดมีอาชีพเกษตรกรเป็นหลัก ซึ่งมีเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนครัวเรือนทั้งหมดภายในจังหวัด รวมถึงการผลิตมะนาวในจังหวัดเพชรบุรีสามารถผลิตได้กว่าร้อยละ 60 ของปริมาณการผลิตทั้งหมดของประเทศ

ส่วนด้านการท่องเที่ยว จังหวัดเพชรบุรีมีผลผลิตมวลรวมในสาขาการท่องเที่ยวประมาณ 13,357.41 ล้านบาท มีรายได้มวลรวมต่อประชากร 20,581.28 บาทต่อคนต่อปี โดยลักษณะการท่องเที่ยวของจังหวัดมีลักษณะที่หลากหลาย ทั้งด้านนิเวศน์ ชายทะเล ด้านประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม รวมถึงโครงการตามแนวพระราชดำริ

2) ด้านสังคมและความมั่นคง พิจารณาได้จากดัชนีความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งมีดัชนีทั้งหมด 9 มิติ ประกอบด้วย 1. มิติด้านที่อยู่อาศัย 2. มิติด้านสุขภาพอนามัย 3. มิติด้านการศึกษา 4. มิติด้านการมีงานทำและรายได้ 5. มิติด้านความมั่นคงส่วนบุคคล 6. มิติด้านครอบครัว 7. มิติด้านการสนับสนุนทางสังคม 8. มิติด้านสิทธิและความเป็นธรรม และ 9) มิติการเมืองและธรรมาภิบาล โดยสรุป อยู่ในเกณฑ์ปานกลางค่อนข้างสูง โดยเฉพาะมิติ การเมืองและธรรมาภิบาล มิติการศึกษา และ มิติสิทธิและความเป็นธรรม ในส่วนมิติที่จังหวัดเพชรบุรีต้องการแก้ไข คือ มิติด้านที่อยู่อาศัย มิติด้านสุขภาพอนามัย และมิติด้านความมั่นคงส่วนบุคคล

3) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในจังหวัดเพชรบุรี มีการจัดทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งด้านป่าไม้ น้ำ ดินและแร่ธาตุ รวมทั้งพื้นที่ภายในจังหวัดเป็นอย่างดี โดยพื้นที่ส่วนใหญ่ของจังหวัดเป็นพื้นที่ป่าไม้ประมาณร้อยละ 60 ของพื้นที่ทั้งหมด ซึ่งส่วนมากมีลักษณะเป็นป่าผลัดใบสมบูรณ์ และยังประกอบด้วยทรัพยากรดินที่มีความสมบูรณ์ด้วย แร่หินปูน เพื่ออุตสาหกรรมก่อสร้างและปูนซีเมนต์ ดินขาว คอวตซ์ หินแกรนิต ดิบุกและหินอ่อน

สรุปได้ว่า สัดส่วนรายได้และหนี้สินครัวเรือนเกษตรกรในจังหวัดเพชรบุรีอยู่ในเกณฑ์ที่ดี โดยรายได้ครัวเรือนเกษตรกรประมาณ 167,500 บาทต่อครัวเรือน สูงกว่าค่าเฉลี่ยประเทศ หนี้สินครัวเรือนเกษตรกรประมาณ 49,000 บาทต่อครัวเรือน ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยประเทศ<sup>114</sup>

แม้ว่าจังหวัดเพชรบุรีจะมีทุนทางสังคมสูง เช่น ภูมิปัญญา องค์กรความรู้ และประเพณีวัฒนธรรมต่างๆ ในพื้นที่ แต่ก็ยังพบว่ายังคงมีปัญหาด้านครอบครัวแตกแยก และด้านความมั่นคงส่วนบุคคล ส่วนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ก็พบว่ามีปัญหาด้านมลพิษจาก

<sup>114</sup> สำนักเศรษฐกิจเกษตร-สศก. ประมวลโดย สศช.

ภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่ และปัญหาการบริหารจัดการน้ำทั้งในภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรมเป็นประเด็นสำคัญ<sup>115</sup>

ในภาพรวมของจังหวัดเพชรบุรีมีจุดแข็งเป็นศักยภาพรองรับการพัฒนา/ส่งเสริมแหล่งผลิตทางการเกษตรและภาคการท่องเที่ยว เนื่องจากสภาพทางธรรมชาติหลากหลายและสมบูรณ์ มีประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่น่าสนใจ แต่จุดอ่อน คือ ขาดการบูรณาการในด้านต่างๆ เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนา ขาดการบูรณาการอย่างจริงจังและต่อเนื่องเพื่อการพัฒนาจังหวัด ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจ/เอกชน และภาคประชาชน เช่น การขับเคลื่อนการท่องเที่ยว การรวบรวมจัดเก็บ ประมวล และใช้ประโยชน์ข้อมูลเพื่อการพัฒนา ระบบการบริหารจัดการน้ำยังไม่มีประสิทธิภาพเต็มที่ ปัญหาขยะที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ขาดโครงสร้างพื้นฐานเพื่อส่งเสริมการเป็นแหล่งเรียนรู้และการพัฒนากิจกรรมสืบสานประเพณี ถนนสายรอง/ย่อยเพื่อการขนส่งผลผลิตทางการเกษตรและการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวที่ขรุขระและขาดงบประมาณดูแลซ่อมแซม การรวมกลุ่มของเกษตรกรในจังหวัดยังไม่มีวามเข้มแข็ง ไม่มีอำนาจต่อรองราคาปัจจัยการผลิต หรือกำหนดราคาสินค้าเกษตรกรรมตามที่ต้องการได้ ระบบบริหารจัดการด้านคมนาคมของจังหวัดยังขาดประสิทธิภาพ มีปัญหาด้านการจราจรหนาแน่นในช่วงเทศกาล

จึงสะท้อนให้เห็นว่า แม้จังหวัดเพชรบุรี แม้จะมีสภาพเศรษฐกิจของประชาชนโดยมวลรวมอยู่ในระดับดี แต่ก็ยังคงมีปัญหาอยู่มาก ไม่ต่างไปจากจังหวัดอื่น ดังนั้นทิศทาง ประเด็นการพัฒนาจังหวัดเพชรบุรี และเป้าหมายที่จังหวัดต้องการบรรลุ จึงสรุปได้ว่า จังหวัดเพชรบุรีควรมุ่งเน้นและให้ความสำคัญประเด็นการพัฒนาจังหวัดใน 3 ประเด็นหลัก กล่าวคือ<sup>116</sup>

#### 1) ด้านการเกษตร-อาหารมีคุณภาพปลอดภัย

สินค้าเกษตรของจังหวัดเพชรบุรีเป็นหนึ่งในธุรกิจหลักที่นำรายได้มาสู่จังหวัดเป็นจำนวนมาก เนื่องจากจังหวัดเพชรบุรีเป็นแหล่งผลิตสินค้าเกษตรและประมงสำหรับบริโภคภายในประเทศและการส่งออก โดยเฉพาะสินค้าพืชผักผลไม้ที่มีชื่อเสียงระดับประเทศ เช่น ชมพู่เพชร กลั้วหอมทอง น้ำตาลโตนด แต่จากการสำรวจพบว่ายังมีอุปสรรคและประเด็นปัญหาในการพัฒนาอยู่ ดังนี้

1.1 ด้านการผลิต โดยเกษตรกรยังขาดความรู้ความเข้าใจในการเพาะปลูก การใช้ปุ๋ย สารเคมี ขาดการพัฒนาพันธุ์ให้ผลิตผลทางการเกษตรมีคุณภาพมากขึ้น และเก็บไว้ได้นานขึ้น ปัญหา

<sup>115</sup> กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด. แผนพัฒนาจังหวัดเพชรบุรี (2557-2560) ฉบับทบทวน. สำนักงานจังหวัดเพชรบุรี, 2557 หน้า 9-36

<sup>116</sup> กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด. แผนพัฒนาจังหวัดเพชรบุรี (2557-2560) ฉบับทบทวน. สำนักงานจังหวัดเพชรบุรี, 2557 หน้า 38-42

ศัตรูพืชและโรคพืชในพืชเศรษฐกิจสำคัญ และผลผลิตบางชนิดวิธีการดูแลรักษายาก ทำให้ต้นทุนสูง และต้องใช้สารเคมีมากเพื่อกำจัดแมลง รวมถึงปัญหาเรื่องการจัดการแหล่งน้ำทางการเกษตร

1.2 ด้านการแปรรูป สินค้าเกษตรแปรรูปยังขาดการพัฒนาคุณภาพให้ได้มาตรฐาน และยังขาดการพัฒนาและคิดค้นสินค้าเกษตรแปรรูปใหม่ๆ

1.3 การตลาดและการประชาสัมพันธ์ ขาดการประชาสัมพันธ์ทั้งสินค้าเกษตรแปรรูป ทำให้ไม่สามารถขยายตลาดสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออกได้ ถ้าแม้จะมีตลาดกลางสินค้าก็ตามแต่ขาดการประชาสัมพันธ์และการบริหารจัดการที่ดี

1.4 โครงสร้างพื้นฐานและการบริหารจัดการ กลุ่มเกษตรยังไม่เข้มแข็ง ขาดการรวมกลุ่มกันเป็นเครือข่ายระดับจังหวัด อีกทั้งยังขาดการเชื่อมโยงความรู้ของกลุ่มเกษตร และขาดโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเช่น โรงอบข้าว ยุ้งฉาง และลานตากข้าวกลาง

2) ด้านทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม/ความน่าอยู่อาศัย/คุณภาพชีวิต

จังหวัดเพชรบูรณ์นับเป็นจังหวัดที่มีทุนสังคมสูง และมีโครงสร้างพื้นฐานค่อนข้างครบถ้วน เช่น โรงพยาบาล และสถานอนามัย ที่อยู่อาศัย แต่จากการวิเคราะห์สถานการณ์พบว่ายังมีอุปสรรคและประเด็นปัญหาในการพัฒนา โดยเฉพาะปัญหาความแตกแยกในระดับครอบครัวและชุมชน รวมถึงปัญหาการหย่าร้าง ซึ่งไม่มีการสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมครอบครัว และไม่มีการเชื่อมโยงเครือข่ายเพื่อพัฒนาความเข้มแข็งของครอบครัว ปัญหาด้านค่านิยมในการบริโภคที่ไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดปัญหาหนี้สิน ปัญหาท้องก่อนวัยอันควรอยู่ในระดับต้นๆ ของประเทศ ก่อให้เกิดปัญหาสังคม และปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติดในหมู่เยาวชน นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านการศึกษา เนื่องจากคุณภาพของระบบการศึกษายังขาดคุณภาพ และเยาวชนขาดความสนใจในการเรียนรู้วิชาในห้องเรียน และการเรียนรู้ในการดำรงชีพที่ถูกต้องนำมาสู่ปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติดด้วย

3) ด้านการท่องเที่ยว

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมที่นำรายได้มาสู่จังหวัดเป็นจำนวนมาก โดยมีแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติเป็นจำนวนมาก เช่น ชายหาด ทะเล เขตป่าไม้ที่สมบูรณ์ มีแนวทาง royal coast มนต์เสน่ห์ทะเลวัง และจังหวัดเพชรบูรณ์เป็นจังหวัดที่มีโครงการในพระราชดำริเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ยังมีแหล่งท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์และศิลปวัฒนธรรมรวมถึงมีขนมหวานต่างๆ ที่ได้รับความนิยมในการซื้อหาเป็นของฝากของที่ระลึก มีศักยภาพเพียงพอที่จะพัฒนาเป็นสินค้าหลักสำหรับการท่องเที่ยวได้ แต่จากการวิเคราะห์พบว่ายังมีอุปสรรคและประเด็นปัญหาในการพัฒนา ดังนี้

3.1 ไม่สามารถส่งเสริมศักยภาพหรือต้นทุนด้านการท่องเที่ยวภายในจังหวัดซึ่งมีหลากหลายทั้งแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ วิถีชีวิตชุมชน ศิลปวัฒนธรรมฯลฯ ให้เป็นจุดขายได้

3.2 การบริหารจัดการและระบบโครงสร้างพื้นฐาน ขาดการบูรณาการระหว่างภาครัฐ ท้องถิ่น ภาคประชาชน เพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวร่วมกัน ขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยวและสถาบันการศึกษาผลิตบุคลากรไม่ตรงตามความต้องการของผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว ปัญหาในการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น

3.3 ปัญหาแหล่งท่องเที่ยวเสื่อมโทรม ซึ่งขาดทั้งในเรื่องของความสะดวกสบายของแหล่งท่องเที่ยว สัตว์ในแหล่งท่องเที่ยว จรรยาบรรณของมัคคุเทศก์และแม่ค้า และการให้บริการข้อมูลข่าวสาร นอกจากนี้ จังหวัดเพชรบุรีและจังหวัดใกล้เคียงขาดการบูรณาการแผนการท่องเที่ยวร่วมกัน ทั้งๆที่มีจุดเด่นด้านแหล่งท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงกันที่สามารถพัฒนาเป็นเส้นทางท่องเที่ยวร่วมกันได้

สรุป ทิศทางในการพัฒนาจังหวัดเพชรบุรีจึงควรเน้นการส่งเสริมภาคเศรษฐกิจทั้งด้านการท่องเที่ยวและด้านเกษตรกรรมควบคู่กันไปกับการจัดการสิ่งแวดล้อมให้เป็นเมืองน่าอยู่และพัฒนาสังคมให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีการรักษาความสงบเรียบร้อยและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการของจังหวัดเอง แต่งบประมาณของจังหวัดมีจำนวนเพียง 145 ล้านบาทต่อปี<sup>117</sup> ดังนั้นทางจังหวัดแม้จะมีการกำหนดยุทธศาสตร์ไว้แต่ในทางปฏิบัติจำเป็นต้องมีการประสานงานกับท้องถิ่น ซึ่งจากการวิเคราะห์แผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดสะท้อนให้เห็นถึงความคาดหวังในการแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว และการเกษตรกรรม ซึ่งเป็นปัญหาที่ต้องมีการวางแผนแก้ไขในระยะยาว

จากหลักการการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น เช่น เทศบาลเมืองเพชรบุรี นั้นมีหลักการคือ การกำหนดนโยบายจำเป็นต้องนำยุทธศาสตร์จังหวัดมาเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย เพื่อสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการในภาพรวมของจังหวัดเพชรบุรี ซึ่งแผนยุทธศาสตร์จังหวัดปี 2557-2560<sup>118</sup> กำหนดไว้ 3 ประเด็นคือ

1. ยุทธศาสตร์ด้านสินค้าเกษตร-อาหารมีคุณภาพและปลอดภัย
2. ยุทธศาสตร์ด้านการเป็นเมืองน่าอยู่และประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี
3. ยุทธศาสตร์ด้านเมืองท่องเที่ยวชั้นนำของ ASEAN และแหล่งศึกษาดูงาน-ประชุมสัมมนาสำคัญของประเทศ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 คือ สินค้าเกษตร-อาหารมีคุณภาพและปลอดภัย ประกอบด้วย 4 กลยุทธ์ ได้แก่

1. ส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตร อาหารและอุตสาหกรรมอาหารที่มีคุณภาพและปลอดภัย

<sup>117</sup> สำนักงบประมาณ. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2558, สำนักนายกรัฐมนตรี, 2558 หน้า 83

<sup>118</sup> กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด. แผนพัฒนาจังหวัดเพชรบุรี (2557-2560) ฉบับทบทวน. สำนักงานจังหวัดเพชรบุรี, 2557 หน้า 52

2. จัดสร้าง ปรับปรุง และพัฒนาแหล่งน้ำให้เหมาะสมกับความต้องการภาคเกษตรกรรม
3. ส่งเสริมด้านการตลาดสินค้าเกษตรกรรม สามารถต่อยอด/แปรรูปสินค้าเชิงสร้างสรรค์และเพิ่มมูลค่าผลผลิตภาคการเกษตร
4. ส่งเสริมองค์ความรู้ต่อเกษตรกรด้านการเพิ่มปริมาณและประสิทธิภาพผลผลิตรวมถึงรูปแบบการเกษตรสีเขียวไร้สารเคมี

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 คือ เมืองน่าอยู่และประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ประกอบด้วย 5 กลยุทธ์ ได้แก่

1. การส่งเสริมการบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพบนพื้นฐานธรรมาภิบาล
2. บริหารจัดการเพื่อส่งเสริมสุขภาพของประชาชน
3. ดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนรวมถึงโครงสร้างพื้นฐาน
4. เสริมสร้างการบริการรักษาด้านความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน
5. ดูแลรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งและการรุกรานน้ำ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 คือ เมืองท่องเที่ยวชั้นนำของ ASEAN และแหล่งศึกษาดูงาน ประชุมสัมมนา สำคัญระดับประเทศ ประกอบด้วย 4 กลยุทธ์ ได้แก่

1. ส่งเสริมแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ และแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม สนับสนุนและพัฒนาปัจจัยผลักดันเป็นแหล่งศึกษาดูงานและจัดนิทรรศการที่สำคัญระดับประเทศ
2. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบความปลอดภัยและสิ่งอำนวยความสะดวกรองรับภาคการท่องเที่ยว
3. ปรับปรุงภูมิทัศน์และพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว สร้างสรรค์กิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยว
4. เสริมสร้างองค์ความรู้ต่อเกษตรกรด้านการเพิ่มปริมาณและประสิทธิภาพผลผลิตรวมถึงการแปรรูปแบบการเกษตรสีเขียวไร้สารเคมี

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ ส่งผลให้การกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะระดับเทศบาลมีความเป็นอิสระมากขึ้น แต่กระนั้นก็ดี การกำหนดนโยบายก็ควรอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์จังหวัด แต่ในทางปฏิบัติ ท้องถิ่นก็ไม่จำเป็นต้องนำแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดเป็นแนวทางทั้งหมด ส่งผลให้การกำหนดนโยบายของเทศบาลจึงไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดเสมอไป เพราะผู้นำท้องถิ่นจำเป็นต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ด้านฐานคะแนน

เสียง ดังนั้นการกำหนดนโยบายจึงจำเป็นต้องเน้นจากเบื้องล่างขึ้นสู่เบื้องบนมากขึ้น จึงเห็นได้ว่า แนวโน้มการตัดสินใจส่วนใหญ่อยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นสำคัญ

งานวิจัยครั้งนี้ จึงมุ่งเน้นอธิบายเชิงพรรณนาวิเคราะห์ถึงขั้นตอนการกำหนดนโยบายในระดับ เทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลชะอำ รวมถึงบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในระดับที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อศึกษาถึงบทบาทในการผลักดันนโยบายว่าใครเป็นผู้มีบทบาทหลักในการกำหนดและผลักดันนโยบาย

#### 4.2 ส่วนที่ 1 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลเมืองเพชรบุรี

นายกเทศมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลก่อนเข้ารับหน้าที่ภายหลังจากที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 48 ทศ ซึ่งกำหนดว่า ก่อนเข้ารับหน้าที่นายกเทศมนตรี ต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ก่อนที่จะแถลงนโยบายเป็นการงบประมาณได้นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงการ จัดทำแผนยุทธศาสตร์ท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด จากนั้นจึงทำแผนพัฒนาสามปีให้ สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ท้องถิ่น (ระยะ 5 ปี) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เทศบาลต้องปฏิบัติตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็น หลัก

ดังนั้น การพิจารณาถึงบทบาทของภาคประชาชนกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การจัดทำแผนสามปี ผู้วิจัยจึงต้องพรรณนาวิเคราะห์ถึงขั้นตอนสำคัญของการมีส่วนร่วมของภาค ประชาชนในขั้นตอนดังกล่าวด้วยเพื่อตอบคำถามการวิจัยในหัวข้อแรก ว่าในขั้นตอนนี้ประชาชนมี ส่วนร่วมหรือมีบทบาทมากน้อยเพียงใด โดยการกำหนดนโยบายของเทศบาลเมืองเพชรบุรีต้อง คำนึงถึงบทบาทของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายของเทศบาล การทำประชาคม เมืองเพื่อสำรวจปัญหาและความต้องการของประชาชนในชุมชน และเทศบาลจะต้องนำปัญหาและ ความต้องการนั้นมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลด้วย สอดคล้องกับนโยบายของคณะ ผู้บริหาร

### 1. นโยบายการพัฒนาของคณะผู้บริหารเทศบาลเมืองเพชรบุรี<sup>119</sup>

การจัดทำแผนพัฒนานี้ เป็นแผนที่สอดคล้องกับการแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีก่อนเข้ารับตำแหน่ง อันเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเทศบาลฯ ที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาของเทศบาลฯ แสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคตโดยมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเพชรบุรี รวมถึงแผนชุมชนมาเป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาเทศบาลตามแผนพัฒนาเทศบาลสามปี (พ.ศ. 2558-2560) โดยได้ดำเนินการตามแนวระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

ดังนั้นลักษณะของยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาเทศบาลเมืองเพชรบุรีในช่วง 3 ปี (พ.ศ. 2558-2560) โดยมีบัญชีพัฒนาโครงการจำนวนทั้งสิ้น 464 โครงการ งบประมาณ 529,820,350 บาท ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี เป็นยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญเป็นลำดับสูงสุดเพราะเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการผลักดันให้ทุกยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนไปได้ มีวัตถุประสงค์ในการสร้างกลไกการบริหารจัดการที่ดีในทุกภาคส่วน จำนวน 110 โครงการ งบประมาณ 66,021,850 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 12.46 โดยแบ่งออกเป็น

1.1 การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการของเทศบาล จำนวนทั้งสิ้น 75 โครงการ งบประมาณ 57,656,850 บาทหรือคิดเป็นร้อยละ 10.88

1.2 แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคีพัฒนาทุกภาคส่วน จำนวนทั้งสิ้น 16 โครงการ งบประมาณ 4,240,000 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ

1.3 การสนับสนุนพัฒนาระบบฐานข้อมูลในทุกระดับของเทศบาล ให้สามารถเชื่อมโยงเป็นโครงข่ายข้อมูลข่าวสารระหว่างเทศบาลกับประชาชน จำนวนทั้งสิ้น 19 โครงการ งบประมาณ 4,125,00 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.80

2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาคน มีวัตถุประสงค์เพื่อการเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชนจากฐานรากของสังคมให้เข้มแข็ง จำนวน 238 โครงการ งบประมาณ 137,096,500 บาท หรือ คิดเป็นร้อยละ 25.88โดยแบ่งออกเป็น

2.1 การพัฒนาคนให้มีคุณภาพและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนสามารถสร้างเสริมสุขภาพด้วยตนเอง มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีการฝึกอบรมและ

<sup>119</sup> กองวิชาการแผนงาน. แผนพัฒนาเทศบาลเมืองเพชรบุรีสามปี (พ.ศ. 2558-2560). เทศบาลเมืองเพชรบุรี หน้า



พัฒนาทักษะทั้งด้านคุณธรรม วิชาการ วิชาชีพ และตระหนักในความสำคัญของการพัฒนาตนเอง จำนวนทั้งสิ้น 160 โครงการ งบประมาณ 75,085,000 บาทหรือคิดเป็นร้อยละ 14.17

2.2 การเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว ชุมชน และสถาบันทางสังคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างองค์ความรู้ที่ถูกต้องและมีคุณภาพให้เป็นภูมิคุ้มกัน สร้างเครือข่ายระดับครอบครัวให้สามารถพัฒนาเป็นเครือข่ายระดับชุมชน เน้นการมีส่วนร่วมให้เกิดเป็นพลังของคนในชุมชน ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบในการพัฒนาแก้ไขปัญหา สามารถพึ่งพาตนเอง ดูแลซึ่งกันและกัน ตลอดจนสร้างจิตสำนึกในการดำเนินชีวิตโดยยึดทางสายกลาง ความพอเพียง รู้ทันการเปลี่ยนแปลง มีคุณธรรม มีวินัยและมีความรับผิดชอบต่อ เคารพในสิทธิของตนเองและผู้อื่น เพื่อเป็นรากฐานที่ดีและมั่นคงของสังคม จำนวนทั้งสิ้น 36 โครงการ งบประมาณ 10,948,000 บาทหรือคิดเป็นร้อยละ 2.07

2.3 การสร้างและปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีประสิทธิภาพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคมให้สามารถสร้างความมั่นคงด้านคุณภาพชีวิตแก่ประชาชน ให้สามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาว จำนวนทั้งสิ้น 24 โครงการ งบประมาณ 49,116,000 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 9.27

2.4 การเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหา ยาเสพติด การป้องกันภัยจากการก่อการร้ายและอาชญากรรม ภัยพิบัติ และการแพร่ระบาดของโรคภัย โดยการปรับเปลี่ยนแนวคิดและกระบวนการดำเนินการให้เป็นไปในเชิงรุกอย่างมีประสิทธิภาพควบคู่กับการเพิ่มบทบาทของทุกฝ่ายในสังคมให้มีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาทุกชั้นตอน จำนวนทั้งสิ้น 18 โครงการ งบประมาณ 1,947,500 บาทหรือคิดเป็นร้อยละ 3.68

3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน โดยมีวัตถุประสงค์ในการยกระดับคุณภาพชีวิต สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจควบคู่กับการบริหารจัดการพื้นที่อย่างมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาเมืองให้หน้าอยู่ตามศักยภาพและความพร้อมของชุมชน จำนวนทั้งสิ้น 116โครงการ งบประมาณ 326,702,000 บาท หรือ คิดเป็นร้อยละ 61.66 โดยแบ่งออกเป็น

3.1 การพัฒนาสิ่งแวดล้อมเมืองตามศักยภาพ มีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นการพัฒนาเมืองเพชรบุรีให้เป็นเมืองน่าอยู่ ปลอดภัยและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมตามศักยภาพของเมืองเดิม ไม่กระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตและจิตวิญญาณความเป็นเอกลักษณ์ของเมืองเพชร ส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาด พลังงานทดแทน และมุ่งสร้างพื้นที่สีเขียว จำนวน 59 โครงการ งบประมาณ 313,893,000 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 59.25

3.2 การอนุรักษ์ ศิลปะ วัฒนธรรมและจารีตประเพณี ภูมิปัญญาและเอกลักษณ์ท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวให้สืบต่อและเป็นฐานในการพัฒนา

เศรษฐกิจชุมชนทั้งในด้านการพัฒนาผลิตภัณฑ์และการท่องเที่ยว จำนวน 57 โครงการ งบประมาณ 12,809,000 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 2.42

จากข้อมูลดังกล่าวจะพบว่า เทศบาลเมืองเพชรบุรี มีแนวโน้มมุ่งเน้นยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน ซึ่งมีลักษณะโครงการส่วนมากเป็นการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเมืองตามศักยภาพ โดยมีงบด้านนี้มากถึง 313,893,000 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 59.25 ของโครงการทั้งหมด สะท้อนให้เห็นว่า เทศบาลเมืองเพชรบุรีต้องการเน้นโครงการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การปรับปรุงไฟฟ้าสาธารณะ การปรับปรุงโครงสร้างระบบระบายน้ำผิวดิน และ การปรับปรุงสัญญาไฟฟ้าจราจร เป็นอันดับแรก ซึ่งการกำหนดนโยบายการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลเมืองเพชรบุรีดังกล่าวได้ผ่านการทำประชาคมเมืองหรือความคิดเห็นของชาวบ้านซึ่งอยู่ในขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนและอยู่ภายใต้ภาระหน้าที่ที่เทศบาลต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2548 ซึ่งสอดคล้องนางชูชีพ<sup>120</sup> ได้กล่าวว่า “ตามระเบียบแล้วนโยบายของท้องถิ่นหรือเทศบาลก็ต้องอิงกับยุทธศาสตร์ของจังหวัด เวลาเราจะทำแผนยุทธศาสตร์ก็จะเชิญตัวแทนของเทศบาลเข้าร่วมด้วย แต่ตัวนายกฯไม่ได้มาส่งตัวแทนมา ส่วนใหญ่จะเป็นกองวิชาการและแผน ส่วนเค้าจะนำกลับไปใช้หรือไม่มันเราก็ไม่ได้ตาม ถ้าไม่นำไปใช้เราก็ทำอะไรไม่ได้ เทศบาลมีความเป็นอิสระสูง งบประมาณก็มีเป็นของตัวเองไม่ต้องขอจังหวัด”

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การกำหนดนโยบายการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลเมืองเพชรบุรี ส่วนใหญ่ก็จะอิงกับยุทธศาสตร์ของจังหวัดตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ส่วนจะนำไปกำหนดเป็นนโยบายในการพัฒนาเทศบาลหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับนายกเทศมนตรีเป็นสำคัญ ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 บัญญัติให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

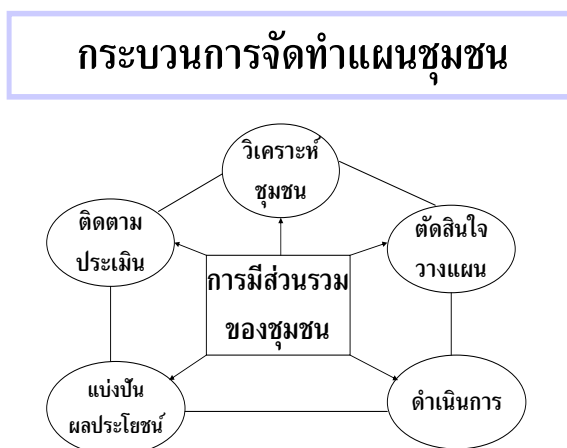
## 2. ขั้นตอนการจัดทำแผนชุมชน

### 2.1 การจัดทำแผนชุมชน

แผนชุมชน หมายถึง กิจกรรมพัฒนาที่เกิดขึ้นจากคนในชุมชนที่มีการรวมตัวกันเพื่อจัดทำแผนขึ้นมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่นของตนเอง ให้เป็นไปตามที่ต้องการและสามารถแก้ปัญหาที่ชุมชนเผชิญอยู่ร่วมกันได้โดยคนในชุมชนได้มาร่วมกันคิด ร่วมกำหนดแนวทางและกิจกรรมการพัฒนาชุมชน โดยยึดหลักการพึ่งพาตนเอง ลดการพึ่งพาภายนอก ด้วยการคำนึงถึง

<sup>120</sup> สัมภาษณ์ ชูชีพ ยิ้มละมัย, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด, 22 เมษายน 2558.

ศักยภาพ ทรัพยากร ภูมิปัญญา วิถีชีวิต วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นเป็นหลัก โดยแผนชุมชนจะมีชื่อเรียกแตกต่างกันตามความเข้าใจของแต่ละท้องถิ่น เช่น แผนแม่บทชุมชน แผนชุมชนพึ่งตนเอง แผนชีวิต เป็นต้น โดยมีกระบวนการในการจัดทำแผนชุมชน ดังแสดงในภาพที่ 4.1



รูปภาพ 8 กระบวนการจัดทำแผนชุมชน

ที่มา : สมบูรณ์ กุดนอก<sup>121</sup>

ดังนั้น กระบวนการชุมชน คือ พฤติกรรมหรือการกระทำร่วมกันของคนในชุมชนที่มาวิเคราะห์ข้อมูล สถานการณ์ แล้วร่วมกันตัดสินใจวางแผน ดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์ และติดตามประเมินผลร่วมกันโดยตรวจสอบดูว่า “ชุมชนมีแผนอยู่แล้วหรือไม่”

#### ขั้นตอนในการจัดทำแผนชุมชน

1. เตรียมความพร้อมของบุคคล ได้แก่
  - ทีมงานในชุมชน
  - ผู้ส่งเสริมนอกชุมชน
  - แกนนำขับเคลื่อนแผนชุมชน(แกนนำชุมชน)
2. เตรียมความพร้อมข้อมูลและพื้นที่

<sup>121</sup> สมบูรณ์ กุดนอก. เอกสารประกอบการสอนวิชาการจัดทำแผนชุมชน. นักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการ สสอ. เมืองสกลนคร ออนไลน์. สืบค้นจาก [cph.snru.ac.th/userfiles/file/เอกสารประกอบการอบรม1.docx](http://cph.snru.ac.th/userfiles/file/เอกสารประกอบการอบรม1.docx) เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2558.

- ข้อมูล ได้แก่ กชช.2ค. ข้อมูลสภาพชุมชน ข้อมูลด้านเกษตร สาธารณสุข เศรษฐกิจ สังคม การเมือง ฯลฯ
- พื้นที่ มีความพร้อมด้านใด เช่น ทูทางสังคม ทูทางเศรษฐกิจ ทูของชุมชน เอื้อต่อการวางแผน ของชุมชนอย่างไร

### 3. ดำเนินการจัดทำแผน

- จัดเวทีทบทวนแผน (กรณีที่มีชุมชนมีแผนอยู่แล้ว)
- แกนนำชุมชนและสมาชิก สํารวจและจัดเก็บข้อมูลเพิ่มเติม
- แกนนำชุมชนจัดเวทีประชาคม วิเคราะห์ข้อมูล ระบุปัญหา สาเหตุ กำหนด แนวทางหรือทางเลือกในการแก้ไขปัญหา หรือกำหนดแนวทางพัฒนา
- ศึกษาเรียนรู้จากชุมชนที่มีประสบการณ์ในการพัฒนา
- แกนนำจัดเวทีทำแผนโดยความร่วมมือของสมาชิกในชุมชน และประสานความร่วมมือกับภาคีเครือข่าย

### 4. นำแผนชุมชนที่ได้ไปดำเนินกิจกรรมพัฒนาชุมชน

- ชุมชนร่วมกันดำเนินการเอง
- ประสานภาคีเครือข่ายการพัฒนาทุกหน่วยงาน
- ประสานแผนชุมชนกับแผนระดับตำบล ท้องถิ่น อำเภอ และจังหวัด
- ดำเนินกิจกรรมเพื่อพัฒนาชุมชน

### 5. ติดตามสรุปบทเรียนและเผยแพร่ผลการดำเนินงาน

ในการจัดทำแผนชุมชนของเทศบาลเมืองเพชรบุรี จะเป็นการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่กองสวัสดิการและสังคมได้แก่

1. นางสาวธัญญ์ฐิตา ธนาศรีสุวรรณ รับผิดชอบชุมชนท่าหิน ชุมชนวัดจันทราวาส ชุมชนจันทราวาส ชุมชนวัดเกาะ ชุมชนไร่ชิง ชุมชนวัดลาด
2. นางสาวธัญญพัทธ์ ศิริพลสินธุ์ รับผิดชอบชุมชนพระปรารค์ ชุมชนไร่รอ ชุมชนชีสระอินทร์
3. นางสาวเกตุสุวรรณ เนรา รับผิดชอบชุมชนหน้าพระลาน ชุมชนต้นมะม่วง ชุมชนวิหารใหญ่-ไตรโลก ชุมชนนามอญ ชุมชนสุรินทร์ฤาไชย
4. นางยุรนนท์ กัญบุญมา รับผิดชอบชุมชนรถไฟสุรินทร์ ชุมชนรามราชนิเวศน์ ชุมชนทรัพย์สิน ชุมชนพระนครศิริ

โดยการลงพื้นที่เพื่อจัดประชุมชุมชนแต่ละครั้งจะมีการกำหนดวันประชุมในแต่ละชุมชนเรียงตามลำดับ เช่น การนัดประชุมกับชุมชนหน้าพระลาน ทุกวันที่ 1 ของเดือน นัดประชุมกับชุมชน

สุรินทร์ฤาไชย ทุกวันที่ 3 ของเดือน เป็นต้น โดยในปี 2558 ได้กำหนดให้มีวันนัดประชุมทำแผนตั้งแต่วันที่ 3-24 กุมภาพันธ์ 2558 ซึ่งการประชุมแต่ละครั้งประกอบด้วยสมาชิกของชุมชนเข้าร่วมประชุมประมาณ 30 คน ในการนี้เจ้าหน้าที่จะให้สมาชิกของชุมชนแต่ละชุมชนที่มาประชุมได้นำเสนอปัญหาและความต้องการของชุมชนทั้ง 17 ชุมชน โดยเจ้าหน้าที่จะเก็บบันทึกการประชุม เพื่อนำมารวบรวมความต้องการของแต่ละชุมชนในภายหลัง เช่น ร.ต.สุภรณ์ ไทยเอื้อ<sup>122</sup> ประธานชุมชนรามราชนิเวศน์ ได้กล่าวถึงปัญหาและความต้องการของชุมชนว่า

“คนในชุมชนที่มาเข้าร่วมทำแผนก็เป็นประชาชนที่เข้าร่วมประชุมชุมชนทุกๆเดือน ประมาณ 30 คน ก็จะช่วยกันออกความคิดเห็นว่าต้องการให้เทศบาลทำอะไรให้บ้าง ส่วนใหญ่ก็เป็นเรื่องโครงสร้างพื้นฐานทั่วไป ถนนในชุมชนไม่เรียบทำให้เกิดอุบัติเหตุบ่อยๆ ไฟฟ้าดับใช้ไม่ได้ อยากได้กล่องวงจรปิดติดในชุมชน ปรับปรุงหอกระจายเสียงเพราะเสียงแจ๊งชาวบ้านไม่ได้ รวมทั้งปรับปรุงพื้นที่รอบๆที่ทำการชุมชนให้ด้วย เจ้าหน้าที่เค้าก็จัดไป แต่คิดว่าคงได้ไม่ทั้งหมดหรอก” สอดคล้องกับ นางสุภาพ สะคราญ<sup>123</sup> ประธานชุมชนพระนครคีรีกล่าวว่า

“คนในชุมชนที่เข้าร่วมทำแผนก็กลุ่มเดียวกับคนที่เข้าประชุมทุกๆเดือนประมาณ 30 คน ก็ช่วยกันคิดปัญหาและความต้องการก็เป็นปัญหาทั่วไป ไฟฟ้าดับ อยากได้กระจงวงกลมในตรอกซอย และกล่องวงจรปิด กลางคืนมีเด็กแว้นมาแข่งรถอยากให้ตำรวจมาตรวจถี่หน่อยเพราะรบกวนคนในชุมชน ปัญหาก็มีซ้ำอยู่แบบนี้ การออกความคิดเห็นก็ขึ้นอยู่กับประธานชุมชนและกรรมการชุมชน เพราะถือว่าเป็นตัวแทนชุมชนอยู่แล้ว”

ต่อจากนั้น ทางเจ้าหน้าที่ทำการจำแนกความต้องการของแต่ละชุมชน แล้วจึงนัดคณะกรรมการชุมชนๆละ 5 คน เข้ามาทำแผนแม่บทชุมชนฝั่งตนเองที่เทศบาล โดยการแบ่งชุมชนตามตำบล ซึ่งประกอบด้วย ตำบลท่าราบ ได้แก่ ชุมชนหน้าพระลาน ชุมชนนามอญ ชุมชนวัดลาด ชุมชนสุรินทร์ฤาไชย ชุมชนวิหารใหญ่-ไตรโลก ชุมชนวัดเกาะ ชุมชนท่าหิน ชุมชนรถไฟสุรินทร์ ชุมชนพระปรารค์ ชุมชนพระนครคีรี ส่วนชุมชนในตำบลคลองกระแซง ได้แก่ ชุมชนรามราชนิเวศน์ ชุมชนทรัพย์สิน ชุมชนจันทราวาส ชุมชนไร่ชิง ชุมชนต้นมะม่วง ชุมชนไร่รอ ชุมชนชีสระอินทร์ ทางเจ้าหน้าที่จะชี้แจงถึงปัญหาที่รวบรวมมาและกำหนดให้ปัญหาของชุมชนที่อยู่ในตำบลเดียวกันรวมเป็นปัญหาเดียวกัน และนำปัญหาของแต่ละชุมชนมาแบ่งออกเป็น 2 ปัญหา ได้แก่ ปัญหาความต้องการโครงสร้างพื้นฐานของชุมชนกับปัญหาเกี่ยวกับภายในอาคารของชุมชน หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่กองสวัสดิการ คือ นางสาวพิน ชื่นใจ ผู้ช่วยนักพัฒนาชุมชน จะทำการบรรจุปัญหาเหล่านั้นจัดทำเป็นแผนชุมชน

<sup>122</sup> สัมภาษณ์ ร.ต. สุภรณ์ ไทยเอื้อ ประธานชุมชนรามราชนิเวศน์, 22 เมษายน 2558.

<sup>123</sup> สัมภาษณ์ สุภาพ สะคราญ, ประธานชุมชนพระนครคีรี, 26 กุมภาพันธ์ 2558

จึงเห็นได้ว่า การดำเนินการจัดทำแผนชุมชนของเทศบาลเมืองเพชรบุรี มิได้มีขั้นตอนการดำเนินการตามรายละเอียดดังที่ระบุไว้ข้างต้น แต่เป็นเพียงการนัดประชุมเพื่อสรุปปัญหาและความต้องการจากผู้เข้าร่วมประชุมเท่านั้น เป็นการดำเนินการแบบไม่เป็นทางการ หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ก็จะมาเรียงลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการของชุมชนเอง

## 2.2 การทำประชาคม

### ขั้นตอนการจัดเวทีประชาคมหมู่บ้าน

- ขั้นที่ 1 กำหนดวิสัยทัศน์/พันธกิจ
- ขั้นที่ 2 วิเคราะห์ชุมชน(SWOT)
- ขั้นที่ 3 กำหนดยุทธศาสตร์/เป้าประสงค์ฯ
- ขั้นที่ 4 ถอดทุกข์ (Mind map)
- ขั้นที่ 5 โยงใยปัญหาและจัดลำดับความสำคัญ
- ขั้นที่ 6 จัดทำแผนชุมชน
- ขั้นที่ 7 จัดทำโครงการแก้ปัญหา

ในการจัดตั้งประชาคมเมืองเพชรบุรีนั้น เกิดจากการรวมตัวของชุมชน องค์การภาครัฐ เอกชน และประชาชน อันประกอบด้วยตัวแทน 2 ฝ่าย ได้แก่ ตัวแทนฝ่ายบริหารและตัวแทนฝ่ายประชาชน ซึ่งได้ทำการคัดเลือกตัวแทนฝ่ายต่างๆ ตามแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ดังนี้

### ตัวแทนฝ่ายบริหาร

1. นายยุทธ อังกินันท์ นายกเทศมนตรี
2. นายยงยุทธ สังวรรณ สมาชิกสภาเทศบาล
3. นายวิรัตน์ จิรธนากร สมาชิกสภาเทศบาล

### ตัวแทนฝ่ายประชาชน

1. ผู้แทนกรรมการชุมชน จำนวน 17 ชุมชนๆละ 2 คน
2. ผู้แทนอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) จำนวน 17 ชุมชนๆละ 2 คน
3. ผู้นำทางศาสนา
4. ผู้ทรงคุณวุฒิ
5. ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน
6. ผู้แทนกลุ่มอาชีพ
7. ผู้แทนกลุ่มแม่บ้าน

8. เครือข่ายองค์กรชุมชน

9. ผู้แทนประชาารัฐ

การทำประชาคมของเทศบาลเมืองเพชรบุรีนั้น ปกติทางเทศบาลจะดำเนินการจัดให้มีการทำประชาคมแผนพัฒนา 3 ปี โดยเชิญคณะกรรมการชุมชน หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ในเทศบาลเมืองเพชรบุรี มาประชุมเพื่อให้หน่วยงานต่างๆ เหล่านี้เสนอปัญหาและความต้องการเพื่อนำมารวมเข้ากับแผนชุมชนที่ได้จากการเก็บรวบรวมปัญหาและความต้องการของแต่ละชุมชนดังได้กล่าวมาแล้วในเรื่องการจัดทำแผนชุมชน นอกจากนั้นก็จะเปิดโอกาสให้ผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ พลัดกันเสนอปัญหาและความต้องการเพิ่มเติมจากแผนชุมชน ซึ่งประธานชุมชนหลายชุมชนได้มีการนำเสนอปัญหาเพิ่มเติมจากแผนชุมชนที่เขียนไว้ และก็มีประธานชุมชนบางแห่งได้กล่าวท้วงติงถึงปัญหาและความต้องการซึ่งได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเทศบาลมาหลายปีแล้วแต่ยังไม่ได้รับการแก้ปัญหา ได้แก่ ชุมชนรามราชนิเวศน์ โดย ร.ต.สุภรณ์ ไทยเอื้อ ประธานชุมชนรามราชนิเวศน์ กล่าวถึง ประเด็นการทวงถามนี้ว่า

“โครงการที่ว่าเป็นโครงการทำถนนตรงโค้งตำรวจทางหลวง ท่อน้ำมันทรุดตัวเลยทำให้ถนนทรุดตัวไปด้วย ทางไม่เรียบทำให้เกิดอุบัติเหตุบ่อยโดยเฉพาะรถมอเตอร์ไซด์ที่วิ่งชิดขอบทางจะล้มเป็นประจำ ซึ่งเป็นปัญหาเร่งด่วนของชุมชนแต่นำเข้าแผนไปหลายปีแล้วยังได้ไม่ได้แก้ไขให้ ชาวบ้านฝักมาเลยต้องทวงถามในที่ประชุมว่าเมื่อไหร่จะแก้ไขให้ชั้กที ทั้งนี้ต้องขึ้นกับนายกฯจะสั่งการ ไม่อยากมีเรื่องกับเทศบาลแต่ประชาชนเดือดร้อนไม่ถามให้ก็ไม่ได้ เพราะไม่ทราบว่า จะกลับไปตอบชุมชนได้อย่างไร ปกติชุมชนก็แค่เสนอโครงการที่งบประมาณน้อยๆ โครงการใหญ่เราก็ไม่ยุ่งเพราะเกินกำลังของชุมชน แค่เทศบาลแต่งตั้งให้เป็นประธานชุมชนก็ถือว่าให้เกียรติมากแล้ว” (ร.ต.สุภรณ์ ไทยเอื้อ ได้รับแต่งตั้งจากเทศบาลให้ทำหน้าที่ประธานชุมชนต่อจากนายยงค์ นพคุณ พอตา ซึ่งนายยงค์ อดีตเคยเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมืองเพชรบุรีในนามกลุ่มผาด อังกินันท์ และเคยเป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ปัจจุบันได้รับการแต่งตั้งจากนายยุทธ อังกินันท์ให้ทำหน้าที่คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาล) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การทวงถามดังกล่าวก็เพื่อเป็นรักษาฐานเสียงของกลุ่มผาดที่ส่งผลต่อตำแหน่งประธานชุมชนด้วย

หลังจากได้ปัญหาและความต้องการจากการทำประชาคมแล้วจะนำมา รวมกับแผนชุมชนที่ได้จากชุมชนในตอนแรก ส่งต่อให้หัวหน้ากองต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำปัญหาและความต้องการไปเขียนโครงการต่างๆ และส่งต่อให้คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตรวจสอบว่าโครงการต่างๆ นี้มาจากปัญหาและความต้องการที่รวบรวมได้จากแผนชุมชนและการทำประชาคมรวมทั้งนโยบายของผู้บริหารหรือไม่ และส่งต่อให้คณะกรรมการพัฒนาเทศบาลเมืองเพชรบุรีที่มีนายกเทศมนตรีเป็นประธานและหัวหน้ากองต่างๆ เพื่ออนุมัติงบประมาณในโครงการต่างๆ ใน

แผนพัฒนา 3 ปีและจะนำเข้าเทศบาลผู้ตั้งงบประมาณให้สภาพิจารณาอนุมัติภายใน 30 มิถุนายน 2558 ตามระเบียบที่กำหนด

### 3. การเมืองในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

ในการจัดทำแผนสามปีดังกล่าวมาแล้วนั้น อาจสามารถวิเคราะห์ถึงบทบาทของสมาชิกเทศบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ดังนี้

#### 3.1 บทบาทของสมาชิกเทศบาลในการผลักดันโครงการ

ในการทำประชาคม เทศบาลเมืองเพชรบุรี จากการสังเกตการณ์การประชุมสภาที่ผ่านมาพบว่า สมาชิกสภาเทศบาลทุกเขตไม่มีบทบาทในการเสนอปัญหาและความต้องการหรือสนับสนุนผู้เข้าร่วมประชุมแต่อย่างไร โดย นายเทียน อินซันใจ<sup>124</sup> สมาชิกสภาเขต 3 ที่เข้าร่วมการทำประชาคมเมือง กล่าวว่า “ ในการทำประชาคมเมืองอยากให้หน่วยงานอื่นๆแสดงความคิดเห็นกันอย่างเต็มที่ โดยส่วนตัวจะคุยนอกรอบกับนายกฯมากกว่า ถ้ามีชาวบ้านมาร้องขอ โดยส่วนตัวจะดูแลเขตตั้งแต่ สโมสรทหารไปจนถึงท่าหิน ส่วนใหญ่ชาวบ้านจะมีปัญหาเรื่องการระบายน้ำ ถนนชำรุด เราก็จะรับเรื่องแล้วไปคุยกับนายก บางเรื่องอยู่ในแผนแล้วจัดลำดับไว้ที่ 30 แต่ถ้าชาวบ้านเดือดร้อนก็จะไปคุยกับนายกฯให้ขอเอามาทำก่อน ถ้านายกฯเห็นว่า จำเป็นก็จะเอามาทำก่อนให้ แต่ก่อนโครงการต่างๆ นายกฯจะเป็นคนทำเอง แต่ชาวบ้านไม่ชอบ ซึ่งจะเป็นผลเสียเรื่องคะแนนเสียงด้วย ก็เลยต้องให้ชาวบ้านเป็นคนบอกว่าอยากได้อะไร ก็ใส่มาในแผน เทศบาลก็จะดำเนินการให้ตามลำดับความสำคัญ” ซึ่งสอดคล้องกับ คำกล่าวของ นายมนู อาลี สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 ที่กล่าวว่า “ในการประชุมสภา ก็มีการเสนอความคิดเห็นได้ แต่ส่วนใหญ่จะเป็นไปตามวาระที่ประชุม เวลาชาวบ้านมีปัญหาเร่งด่วน ขอเข้ามาก็จะคุยกับนายกฯนอกรอบ ส่วนใหญ่ชี้แจงความจำเป็นให้ท่านพิจารณา ส่วนใหญ่ถ้าเป็นเรื่องเร่งด่วนจริงๆท่านก็จะทำให้หรือก็ทำแผนเพิ่มเติมขึ้นมาเพราะนายกฯมีอำนาจอยู่แล้ว แต่ถ้าเป็นปัญหาเล็กๆน้อยๆไม่ต้องเอาเข้าแผนก็จะประสานกองต่างๆให้เลย”

จากคำกล่าวนี้เมื่อนำมาวิเคราะห์เชื่อมโยงกับการจัดทำแผนชุมชน ก็เห็นได้ว่า ฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำจะไม่ค่อยเสนอความคิดเห็นให้เป็นการตัดสินใจของนายกฯ ซึ่งส่วนใหญ่หากเป็นความจำเป็นที่เร่งด่วนและเป็นปัญหาเล็กน้อย นายกฯ ก็จะพิจารณาทำแผนเพิ่มเติมตามความต้องการของประชาชน เพื่อรักษาฐานเสียงเดิมไว้

#### 3.2 บทบาทของภาคประชาชนในการผลักดันโครงการ

<sup>124</sup> สัมภาษณ์ เทียน อินซันใจ, สมาชิกสภาเทศบาล เขต 3, เมษายน 2558.



ในการเข้าสังเกตการณ์ประชุม ผู้วิจัยได้พยายามสังเกตบทบาทของภาคประชาชนโดยเฉพาะประธานชุมชน พบว่า จากชุมชนทั้งหมด 17 ชุมชน มีประธานชุมชนเพียง 2 ชุมชนเท่านั้นที่เสนอปัญหาและความต้องการของชุมชน คือ ชุมชนต้นมะม่วง ประธานชุมชน ได้แก่ นายสำราญ รัตนไพบูลย์กิจ อดีตสมาชิกสภาเทศบาลและปัจจุบันมีตำแหน่งเป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ได้เสนอปัญหาและความต้องการของชุมชนต้นมะม่วงทั้งหมด 6 ข้อ ซึ่งไม่ได้อยู่ในแผนชุมชน และ รต.สุภรณ์ ไทยเอื้อ ประธานชุมชนรามราชนิเวศน์ได้ท้วงติงปัญหาและความต้องการที่เคยใส่ไว้ในแผนตั้งแต่ปีที่แล้วคือ พัฒนา 3 ปี (ปี 2558-2560) แต่เทศบาลยังไม่ได้ดำเนินการให้ ส่วนประธานชุมชนอื่นๆ ไม่ได้แสดงความคิดเห็นหรือเสนอความต้องการอื่นใดเพราะเห็นว่าได้ทำแผนชุมชนไปแล้ว โดย รต.สุภรณ์ ไทยเอื้อ ประธานชุมชนรามราชนิเวศน์ กล่าวถึง บทบาทของประธานชุมชนในการผลักดันโครงการว่า “โครงการนี้เป็นการซ่อมถนนตรงโค้งทางหลวง เพราะท่อน้ำมันทรุด ถนนก็เลยทรุดตาม ทำให้เกิดอุบัติเหตุบ่อยมากกับรถมอเตอร์ไซด์ เคยทำไว้ในแผนและเข้าโครงการในแผนไว้ตั้งแต่ปีที่แล้ว แต่ยังไม่ได้ดำเนินการให้ ไม่รู้ว่าอยู่อันดับที่เท่าไรในการจัดลำดับความสำคัญ อยากให้อามาทำให้ก่อน แผนปีนี้ก็เสนอเข้ามาอีก ชาวบ้านเค้าทวงมาให้ช่วยบอกนายกฯให้ทำให้ก่อน”

จากการสังเกตการณ์สามารถวิเคราะห์ได้ว่า ประธานชุมชนส่วนใหญ่ยังไม่ได้แสดงบทบาทเต็มที่ในการทำประชาคมและเห็นว่าการกำหนดและการตัดสินใจในโครงการต่างๆส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ ถึงแม้จะมีการท้วงติงแต่การลำดับความสำคัญของแต่ละโครงการก็ยังคงขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสินใจของนายกเทศมนตรีเป็นหลัก จึงแสดงให้เห็นว่า ภาคประชาชนไม่มีบทบาทในการจัดทำแผนหรือผลักดันโครงการมากนัก

### 3.3 บทบาทของฝ่ายบริหารในการผลักดันโครงการ

ในการทำประชาคมเมือง ผู้บริหารได้พยายามผลักดันโครงการที่มีผู้เข้าร่วมประชุมได้เสนอ โดยให้บันทึกเป็นปัญหาและความต้องการของการทำประชาคม ซึ่งส่วนใหญ่ปัญหาและความต้องการจากการทำประชาคมเป็นปัญหาที่สามารถจัดการได้โดยไม่ต้องเข้าแผนพัฒนา 3 ปี ส่วนปัญหาและความต้องการที่ต้องจัดทำเป็นโครงการเพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนา 3 ปีก็เป็นโครงการที่มีการดำเนินการอยู่แล้วในปีที่ผ่านมา ซึ่งผู้บริหารจะผลักดันให้เป็นโครงการในแผนพัฒนาปีต่อไป

จากการทำประชาคม มีปัญหาใหญ่ที่ผู้เข้าร่วมประชุมถกเถียงกัน ในเรื่อง ของการดูแลอนุสาวรีย์รัชกาลที่ 4 บริเวณหน้าเขาวัง ซึ่งเป็นการจัดหาทุนสร้างร่วมกันระหว่างเทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัดและจังหวัดเพชรบุรี โดยใช้ทุนก่อสร้างทั้งหมด 130 ล้าน แต่เมื่อสร้างอนุสาวรีย์แล้ว ไม่มีหน่วยได้รับผิดชอบที่จะดูแล โดยนายกเทศมนตรีอาสาที่จะจัดทำโครงการเพื่อดูแลรักษาและทำนุบำรุง เพราะอยู่ในเขตพื้นที่ของเทศบาลและเป็นหน้าตาของคนจังหวัดเพชรบุรี ซึ่งถ้าได้ข้อยุติแล้วทางจังหวัดต้องการจะให้เทศบาลดูแล จะต้องทำการเสนอโครงการเพิ่มเติมเพื่อเข้า

แผนพัฒนา 3 ปีในภายหลัง ซึ่งเป็นหัวข้อถกเถียงกันระหว่างผู้ทรงคุณวุฒิกับเครือข่ายองค์กรชุมชน โดยนายสัณฐาน ภิระมนัส ผู้ทรงคุณวุฒิจากเทศบาล และคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลเมืองเพชรบุรีไม่เห็นด้วยกับการสร้างอนุสาวรีย์ โดยให้ความเห็นว่า “ปกติแล้วอนุสาวรีย์ของพระองค์ท่านประทับอยู่บนเขาจึงอยู่ในที่สูง ไม่ควรนำพระองค์ท่านลงมาด้านล่าง พื้นที่ตรงเป็นที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ แต่เดิมเทศบาลเช่าเพื่อให้ประชาชนได้เปิดท้ายขายของเพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ และใช้เป็นที่เล่นกีฬา พักผ่อนของเด็กๆ แต่ทางผู้จัดสร้างมาขอเช่าต่อ และสร้างอนุสาวรีย์ ซึ่งไม่เห็นด้วยและผิดวัตถุประสงค์ของพระองค์ท่าน และเมื่อประชาชนจากที่อื่นจะมาสักการะพระองค์ท่านก็ต้องขับรถเข้ามาในเมืองเพราะไม่ใช่ทางผ่าน” ซึ่งขัดแย้งกับทรรศนะของ นายชัยวัฒน์ ชาติปรีชา ผู้แทนจากองค์กรชุมชน ซึ่งสนับสนุนให้สร้างอนุสาวรีย์รัชกาลที่ 4 ประดิษฐานไว้หน้าเขาวัง กล่าวว่า “การสร้างอนุสาวรีย์รัชกาลที่ 4 เพื่อให้ประชาชนได้สักการะและสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณของบูรพกษัตริย์ และคนเพชรบุรีต้องช่วยกันดูแลเพราะเป็นสมบัติของจังหวัดและเป็นหน้าเป็นตาของจังหวัด แต่ต้องใช้งบประมาณในการดูแลรักษา ซึ่งถ้าทางเทศบาลจะรับผิดชอบโดยบรรจุโครงการนี้ไว้ในแผนพัฒนาของเทศบาลก็จะเป็นการดีมาก”

แต่ความเห็นของ นางสาวจันทร์นภัทร ภาณุวาส รักษาการผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม กล่าวว่า “ถ้าท่านนายกฯ เห็นว่า โครงการใดทำแล้วเป็นประโยชน์ ท่านก็จะสนับสนุนให้ทำต่อ บางครั้งมีการเพิ่มกิจกรรม เพิ่มงบประมาณให้ ในส่วนโครงการของกองสวัสดิการก็มีอยู่หลายโครงการที่ผู้บริหารผลักดันให้มีทุกปี เช่น โครงการขับเคลื่อนศักยภาพประธานชุมชนและคณะกรรมการชุมชน เพราะท่านเห็นว่า มีประโยชน์มากต่อเทศบาล”

จากประเด็นดังกล่าว พอจะชี้ให้เห็นว่า ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจที่จะอนุมัติโครงการหรือผลักดันให้โครงการนั้นบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาของเทศบาลในปีต่อไป คือ นายกเทศมนตรี หรือแม้แต่การเพิ่มโครงการเข้าไปในแผนเพิ่มเติมหลังจากแผนพัฒนา 3 ปีเสร็จสิ้นแล้วนายกเทศมนตรี ก็สามารถทำได้ตามอำนาจหน้าที่

### 3.4 ปัญหาด้านการประสานงาน

ในการประสานงานระหว่างชุมชนกับเทศบาล จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างชุมชนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่เมื่อสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ประสานงานของกองสวัสดิการ ยังพบปัญหาในการประสานงานและการประชาสัมพันธ์กับประชาชนในชุมชนทั้งในเรื่อง การทำแผนชุมชนและการขอความร่วมมือจากคนในชุมชนเพื่อเข้าร่วมทำแผนชุมชน โดยนางสาวเกษสุวรรณ เนรา<sup>125</sup> เจ้าหน้าที่ประสานงานชุมชน กองสวัสดิการสังคม กล่าวว่า

<sup>125</sup> สัมภาษณ์ เกษสุวรรณ เนรา, เจ้าหน้าที่ประสานงานชุมชน กองสวัสดิการสังคม, 23 มีนาคม 2558.

“ปกติจะมีเจ้าหน้าที่ของกองสวัสดิการทำหน้าที่ประสานงานกับชุมชนอยู่แล้ว ซึ่งต้องลงประชุมกับชุมชนทุกครั้ง แต่ในการลงพื้นที่ทำแผนชุมชน ปัญหาที่พบ คือ ชาวบ้านไม่รู้จักรับการดำเนินการประชาสัมพันธ์ของเราน้อยเกินไป เราต้องอธิบายถึง ขั้นตอนการทำแผน ให้ชาวบ้านช่วยกันบอกปัญหา และความต้องการของชุมชน ส่วนใหญ่ชาวบ้านที่เข้าร่วมทำแผนชุมชนก็เป็นกลุ่มเดิมๆ ที่เข้าร่วมประชุมทุกเดือน เราไม่ได้ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนกลุ่มอื่นได้รับรู้ คือ การขาดการประชาสัมพันธ์ในกลุ่มอื่นๆ” สอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของ นางอรรชต์ ชิตรัตน์<sup>126</sup> ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผน ที่กล่าวว่า “เวลามีกิจกรรมที่จะขอความร่วมมือจากชุมชน จะต้องสื่อสารหรือฝากเรื่องกับกองสวัสดิการสังคม เพราะเราไม่คุ้นเคยกับชุมชนเท่าไร คือ ไม่ค่อยได้คุยกัน หรือ ไม่ได้สื่อสารกันโดยตรง”

นอกจากนี้ นางจุฑามาส ขำนิราชกิจ คณะกรรมการชุมชนรามราชนิเวศน์ ถึงการประสานงานระหว่างเทศบาลกับชุมชน ว่า “ปกติถ้ามีเรื่องแจ้งมาจากเทศบาลจะมีเจ้าหน้าที่ของกองสวัสดิการเข้าร่วมประชุมด้วย เพราะต้องมาแจ้งข่าว แต่โดยปกติถ้าไม่มีเรื่องก็จะไม่ได้มาร่วมประชุม ส่วน สท.ไม่เคยเข้าร่วมประชุมเลย ไม่คุ้นเคยกับสท.เลย เวลามีเรื่องประธานชุมชนก็จะขึ้นไปเทศบาลเอง แจ้งกับนายกฯหรือกองต่างๆที่รู้จักกันเอง” สอดคล้องกับ นางมะลิ ลิ้มอรุณ เลขาธิการชุมชนจันทราวาส ที่กล่าวว่า “ส่วนใหญ่จะจดบันทึกเรื่องต่างๆของชุมชน เข้าพบนายกฯเอง ในวันผู้บริหารพบกรรมการชุมชน เพราะได้เรื่องมากกว่าจะฝากไปกับเจ้าหน้าที่ ส่วนสท.ไม่ต้องพูดถึงไม่เคยมาร่วมประชุมกับชุมชนเลย”

กล่าวโดยสรุป ในการประชุมประชุมประชาคมเมืองของเทศบาลเมืองเพชรบุรี ส่วนใหญ่แม้ฝ่ายบริหารจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม แต่ประชาชนส่วนใหญ่ที่เข้ามาก็คือกลุ่มเดิมๆ ที่มีสายสัมพันธ์แนบแน่นกับนายกเทศมนตรีดังได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 ส่วนการที่ประชาชนกลุ่มอื่นไม่สามารถเข้ามาบิบทบาทได้เนื่องเพราะขาดการประชาสัมพันธ์ อีกทั้งประธานชุมชนให้ความสำคัญกับนายกเทศมนตรี หรือ ข้าราชการประจำที่คุ้นเคยมากกว่าสภาเทศบาล ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้มีบทบาทต่างมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ

### 3.5 ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับชุมชนดั้งเดิม

#### 3.5.1 การประชุมภายในชุมชนส่วนใหญ่จำกัดเฉพาะกลุ่มของคณะกรรมการชุมชน

ในประเด็นนี้ ผู้วิจัยได้เข้าสังเกตการณ์การทำแผนชุมชน พบว่า ผู้ที่เข้าร่วมทำแผนชุมชน ส่วนใหญ่ล้วนเป็นคนกลุ่มเดียว และเป็นกลุ่มที่มีความสนิทสนมกับคณะกรรมการชุมชนและเข้าประชุมทุก

<sup>126</sup> สัมภาษณ์ อรรชต์ ชิตรัตน์, ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผน เทศบาลเมืองเพชรบุรี, 24 มีนาคม 2558.

ครั้งเมื่อประธานแจ้งให้ทราบ สอดคล้องกับนางกัลยา ผู้มีศีล<sup>127</sup> ประธานชุมชนจันทราวาส กล่าวถึง การมีส่วนร่วมในการทำแผนว่า “ประชาชนที่เข้าร่วมก็คนกันเอง กลุ่มเล็กๆ ชุมชนจันทราวาสมี ข้าราชการเยอะแต่ไม่เคยเข้าร่วมกับชุมชน มีแต่พ่อค้าแม่ค้าทั้งนั้น ปัญหาที่ช่วยกันเสนอ เทศบาลบอก ให้ขอมาให้หมดจะเอาอะไร ที่ชุมชนก็ให้ตัดต้นไม้ใหญ่มันขวางถนน ปัญหาหมาจรจัดเยอะให้มาช่วย ทำหมัน ที่ประชุมก็ช่วยกันออกความคิดเห็นปัญหาบางอย่างก็ขอมาหลายครั้งแล้วแต่ยังไม่ได้” ส่วนชุมชนอื่นๆ เช่น ชุมชนทรัพย์สิน นางเสริมศักดิ์ สอยเหลือง<sup>128</sup> ประธานชุมชน<sup>129</sup> ได้กล่าวถึงการมี ส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำแผนในครั้งนี้ว่า “ชุมชนทรัพย์สินเป็นชุมชนค่อนข้างปิด คนในชุมชน ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ หรือข้าราชการบำนาญ ยากที่จะเข้าถึง เรายังไม่สามารถชักชวนเค้ามาร่วมกับชุมชนได้ บางบ้านก็ไม่เปิดรับเลย อาศัยที่ตัวเองมีลูกหลานรับราชการจึงเข้าได้บ้างบางบ้าน ส่วนใหญ่คนที่เข้าร่วมช่วยกันทำงานก็เป็นอสม.ที่ทำงานด้วยกันอยู่ ปัญหาของชุมชนก็คือ ไม่มีที่ทำการชุมชน อยากให้เทศบาลสร้างที่ทำการพร้อมอุปกรณ์ให้จะได้สะดวกขึ้น”

จากคำสัมภาษณ์สะท้อนให้เห็นว่า ชุมชนส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการประชุม ประชาคมในชุมชนเพื่อรับฟังปัญหาของชาวบ้าน โดยผู้ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ก็คือ คณะกรรมการชุมชน ชุดเดิม และเป็นกลุ่มที่มีสายสัมพันธ์ กับนายกเทศมนตรี

### 3.5.2 บทบาทของประธานชุมชนกับการเสนอขอโครงการด้านการพัฒนา

สำหรับโครงการต่างๆที่ประธานชุมชนเสนอขอกับเทศบาล ส่วนใหญ่เป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับ โครงสร้างพื้นฐานรอบๆ ชุมชน โดย รต.สุภรณ์ ไทยเอื้อ<sup>130</sup> ประธานชุมชนรามราชนิเวศน์ กล่าวว่า

“ในแผนชุมชนที่เสนอไป ส่วนใหญ่เป็นเรื่อง โครงสร้างพื้นฐานทั่วไป ถนนในชุมชนไม่เรียบ เกิดอุบัติเหตุบ่อย ไฟฟ้า ไฟทางดับ อยากได้กล่องวงจรปิดในชุมชน ปรับปรุงหอกระจายข่าว การปรับ พื้นที่รอบๆที่ทำการชุมชน เจ้าหน้าที่เค้าก็จัดไป เราก็ต้องคอยตามว่าเป็นโครงการใส่ไว้ในแผน3 ปี แล้วรียัง และจะดำเนินการให้เราได้เมื่อไหร่ อันที่จริงการปรับปรุงถนนเราขอไปในแผน ตั้งแต่ปีที่แล้วแต่ไม่ทราบว่าทำไมไม่ได้เพราะงบประมาณก็ไม่ได้มาก” สอดคล้องกับ นางสุภาพ สະคราญ ประธานชุมชนพระนครคีรี ที่กล่าวว่า“ความต้องการของชุมชนส่วนใหญ่เป็นความต้องการโครงสร้าง พื้นฐานต่างๆไป ไฟฟ้าดับ อยากได้กระจงวงกลมตามตรอกซอกซอย และกล่องวงจรปิด กลางคืนมีเด็ก แวันมาแข่งรถอยากให้ตำรวจมาตรวจบ่อยๆ เพราะส่งเสียงรบกวนคนในชุมชนมาก ก็จะคอยตามเรื่อง

<sup>127</sup> สัมภาษณ์ กัลยา ผู้มีศีล, ประธานชุมชนจันทราวาส, 26 กุมภาพันธ์ 2558.

<sup>128</sup> สัมภาษณ์ เสริมศรี สอยเหลือง, ประธานชุมชนทรัพย์สิน, 16 พฤษภาคม 2558.

<sup>129</sup> สัมภาษณ์ เสริมศักดิ์ สอยเหลือง, ประธานชุมชนทรัพย์สิน, 27 กุมภาพันธ์ 2558

<sup>130</sup> สัมภาษณ์ สุภรณ์ ไทยเอื้อ, ประธานชุมชนรามราชนิเวศน์, 28 พฤษภาคม 2558.

ส่วนใหญ่จะถามนายกฯหรือผู้บริหารเวลามีการประชุมผู้บริหารพบกรรมการชุมชน ทุกๆเดือน” ขณะที่ นางกัลยา ผู้มีศีล<sup>131</sup> กล่าวถึง การเสนอโครงการให้กับชุมชนว่า

“ปัญหามากที่สุดตอนนี้ในชุมชนก็คือ สุนัขจรจัด อยากให้เทศบาลมาฉีดยาหรือทำหมันให้หน่อย ตัดต้นไม้ใหญ่มันเกะกะถนน ส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่จัดการได้ไม่ต้องเอาเข้าแผน ที่ต้องเอาเข้าแผนก็ขอกล้องวงจรปิด เห็นชุมชนอื่นขอเราก็อยกได้บ้างเพื่อความปลอดภัยของชุมชน ก็จะคอยถามชุมชนอื่นว่าได้อย่ อนุมัติรึยัง หรือไม่ก็ถามนายกฯไปเลยในวันประชุม”

ส่วนทางด้าน นางวารินทร์ อุทยานรัตน์<sup>132</sup> เลขาธิการชุมชนซีสระอินทร์ กล่าวถึง การเสนอขอโครงการพัฒนากับเทศบาลว่า “เมื่อปีที่แล้ว ขอโครงการขยายถนนหน้าวัดซีสระอินทร์ เพราะมีโรงเรียนเยอะเวลาเลิกเรียนรถจะติดมากเพราะสวนกันได้แค่ 2 เลน ต่างคนต่างออกมาจากโรงเรียนตั้ง 4 โรงเรียน ไม่รู้จะไปทางไหนกันดี รถติดมาก ขอขยายถนนเข้าแผนไป พอไปตามดูเจ้าหน้าที่บอกว่านายกฯไม่อนุมัติเพราะมันขยายถนนไม่ได้ เขตเมืองพื้นที่มันจำกัด ในปีนี้ก็เลยไม่ได้ขอ ปีนี้ขอแค่โครงการฝึกออาชีพให้คนในชุมชนมีรายได้เพิ่มขึ้น ส่วนจะได้หรือเปล่านั้นก็ต้องถามเจ้าหน้าที่ดูว่าตอนนี้แผน 3 ปีไปถึงไหนแล้ว”

นางเสริมศรี สอยเหลือง ประธานชุมชนทรัพย์สิน กล่าวถึง การเสนอโครงการพัฒนาจากเทศบาลว่า “ชุมชนเราขอเยอะที่สุด คือ ขอให้สร้างที่ทำการชุมชน เพราะไม่มีที่ประชุมชุมชน ปกติจะใช้บ้านกรรมการชุมชนซึ่งไม่สะดวก และขอหอกระจายข่าวด้วย ที่ทำการชุมชนเราทำเรื่องขอไปในแผนชุมชนเมื่อปีที่แล้ว ปีนี้ก็ขอไปในแผนชุมชนอีก ขอไปจนกว่าจะได้ แต่สอบถามกับนายกฯในวันประชาคมแผนแล้ว ท่านบอกว่า บรรจุไว้ในปีงบประมาณปี 58 แล้ว ปีนี้ได้สร้างแน่ๆ”

จากคำสัมภาษณ์ จะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่การขอโครงการพัฒนากับเทศบาล แต่ละชุมชนจะเป็นปัญหาโครงสร้างพื้นฐานซึ่งบางปัญหาก็ไม่ต้องบรรจุไว้ในแผนสามารถดำเนินการได้เลย ส่วนโครงการพัฒนาที่ต้องใช้งบประมาณก็ขึ้นอยู่กับการผลักดันและการติดตามผลของประธานชุมชนและคณะกรรมการชุมชน ซึ่งส่งผลให้แต่ละชุมชนได้รับโครงการมากน้อยแตกต่างกัน

ซึ่งในประเด็นนี้ นางยุรพันธ์ กลีบบุญมา เจ้าหน้าที่ประสานงานชุมชน กองสวัสดิการสังคม กล่าวถึงประธานชุมชนว่า “ชุมชนอยากได้อะไรก็ร้องเรียน ไม่พยายามช่วยเหลือตนเองก่อน ไม่ได้ตั้งใจร้องเรียนผู้บริหาร บางอย่างเจ้าหน้าที่ก็ต้องใช้เวลาในการดำเนินการ”

ซึ่งสอดคล้องกับ คำกล่าวของ นางสาวพิณ ชื่นใจ เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน กองสวัสดิการสังคม ที่กล่าวว่า “ผู้บริหารต้องฟังชุมชน ชุมชนไม่ผิด เจ้าหน้าที่ผิดก่อนเสมอ บางครั้งประธานชุมชนก็เอาแต่ใจ รอไม่เป็น ขอแล้วได้มาตลอดเลยเลยแก้ปัญหาด้วยตนเองก่อนไม่เป็น

<sup>131</sup> สัมภาษณ์ กัลยา ผู้มีศีล, ประธานชุมชนจันทราวาส, 26 กุมภาพันธ์ 2558.

<sup>132</sup> สัมภาษณ์ วารินทร์ อุทยานรัตน์, เลขาธิการชุมชนซีสระอินทร์, 16 มีนาคม 2558

นอกจากนี้ นางยุรพันธ์ กลับบุญมา ยังกล่าวถึง เรื่องประธานชุมชนและคณะกรรมการชุมชนในเรื่อง การขอความร่วมมือให้เข้าประชุมกับเทศบาล อีกว่า “แต่เวลาเราขอความร่วมมือให้เข้าร่วมกิจกรรมเข้าร่วมประชุมกลับบอกว่า ถ้ามาประชุมแล้วจะเอาอะไรกิน ต้องขายของคนในชุมชนถ้าเป็นผลประโยชน์ของตนเองก็จะมากขึ้น คือ ตนเองต้องได้ผลประโยชน์ส่วนรวมเอาไว้ก่อน”

แสดงให้เห็นว่า การเข้าร่วมประชุมของตัวแทนภาคประชาชนของเทศบาลเมืองเพชรบุรี ที่ได้จากการสะท้อนความคิดเห็นของข้าราชการประจำแสดงให้เห็นว่าตัวแทนภาคประชาชนเป็นกลุ่มที่มีสายสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายบริหาร จึงไม่เกรงใจข้าราชการประจำหากมีปัญหาก็จะร้องเรียนโดยตรงต่อนายกเทศมนตรี เพราะรู้ดีว่ามีอำนาจในการต่อรองได้ และจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่มมากกว่าผลประโยชน์ของส่วนร่วม ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลเมืองเพชรบุรี จึงไม่ใช่การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

### 3.5.3 การประสานงานอย่างไม่เป็นทางการระหว่างผู้นำชุมชนกับฝ่ายการเมือง

อย่างไรก็ดี ประธานชุมชนบางชุมชน มักจะติดต่อประสานงานกับเทศบาลโดยตรงเพื่อให้โครงการหรืองบประมาณที่ต้องการได้รับการดำเนินการได้เร็วขึ้น เพราะนอกจากประธานชุมชนจะเป็นผู้ประสานงานระหว่างเทศบาลกับชุมชนแล้ว ยังถือได้ว่าเป็นหัวคะแนนให้กับฝ่ายการเมืองอีกด้วย ประธานชุมชนส่วนใหญ่จะติดต่อโดยตรงกับนายกเทศมนตรี หรือมีปัญหาจะติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของเทศบาล การติดต่อผ่านทางสมาชิกสภาเทศบาลพบน้อยมาก จากการสัมภาษณ์ ประธานชุมชนและคณะกรรมการชุมชน มักจะบอกว่า สมาชิกสภาเทศบาลไม่ค่อยได้เข้าประชุมกับชุมชน ทำให้ขาดการประสานงานและขาดการสร้างควมคุ้นเคยระหว่างชุมชนกับสมาชิกสภาเทศบาล จากการเข้าสังเกตการณ์การประชุมชุมชนจะมีอยู่สมาชิกสภาเทศบาลอยู่เพียงไม่กี่คนที่ลงพื้นที่เข้าประชุมกับชุมชน

จากการสัมภาษณ์ นางนรา สุรเดชาพันธ์ กรรมการชุมชนจันทราวาส กล่าวว่า “สท.เขต 3 ไม่เคยมาร่วมประชุมเลย ส่วนใหญ่จะประชุมกันเอง มีเจ้าหน้าที่จากกองสวัสดิการมาดูบ้างเป็นบางครั้ง ถ้ามีเรื่องจากเทศบาลก็จะมาแจ้งให้ชุมชนรู้เวลามีประชุม” ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของ นางทัศนีย์ พิรัมย์พราย กรรมการชุมชนรามราชนิเวศน์ ที่กล่าวว่า “ยังรู้จัก สท.เลย ส่วนใหญ่มีปัญหาอะไรประธานก็วิ่งตรงเข้าเทศบาลเลย หรือไม่ก็โทรแจ้งฝ่ายช่าง เวลาไฟดับ เวลาเลือกตั้งหรือมีงานจึงจะเห็นสท. ส่วนใหญ่ที่เลือกเพราะอยู่กลุ่มเดียวกับนายกฯ”

นอกจากนี้ นางเสริมศักดิ์ สอยเหลือง ประธานชุมชนทรัพย์สิน ก็ได้กล่าวในลักษณะเดียวกันว่า “สท.จะไม่ได้มาร่วมประชุม จะพบก็ต่อเมื่อมีงานใหญ่ๆของเทศบาล พวกกิจกรรมใหญ่ๆเท่านั้น”

จากการสัมภาษณ์ประธานและกรรมการชุมชนจะมีสมาชิกสภาเทศบาลส่วนน้อยที่เข้าร่วมประชุมและมีความใกล้ชิดกับชุมชน มีการติดต่อแจ้งปัญหาและขอให้ประสานงานระหว่างชุมชนกับเทศบาล

จากการสัมภาษณ์ นางวารินทร์ อุทธยานรัตน์ เลขานุการชุมชนศิระอินทร์ กล่าวว่า

“มี สท.เขต 1 ที่เข้าร่วมประชุมชุมชนและติดต่อให้ช่วยได้ คือ สท.มนู อาลี เวลามีปัญหาที่จะโทรให้ช่วยประสานงานให้ สท.จะมาร่วมประชุมบ่อย เวลาในงานในชุมชนก็จะมา งานบุญ งานศพก็จะมาร่วม เรียกว่าพึ่งพาได้ ซึ่ง สท.ในเมืองมีน้อยมากที่จะเป็นแบบนี้”

จากการสัมภาษณ์ จะเห็นได้ว่า ชุมชนมีความใกล้ชิดกับนายกเทศมนตรีมากกว่าสมาชิกสภาเทศบาล การประสานงานอย่างไม่เป็นทางการระหว่างชุมชนกับเทศบาลแทบจะไม่มี มีเพียงการประชุมในรูปแบบเป็นทางการที่เทศบาลจัดขึ้น คือ การประชุมผู้บริหารพบประธานชุมชนและคณะกรรมการชุมชนที่เทศบาลจัดขึ้นเดือนละครั้งเท่านั้น เพื่อให้ประธานชุมชนและคณะกรรมการชุมชนได้พบปะพูดคุยกับผู้บริหาร ร้องเรียนปัญหาและความเดือดร้อนโดยตรงกับนายกเทศมนตรี ซึ่ง จะได้รับการตอบสนองความต้องการได้รวดเร็วกว่าวิธีอื่นๆ และเป็นวิธีการที่ได้ผลทางการเมืองคือในเรื่องของคะแนนเสียงของตัวนายกเทศมนตรีเอง

#### 3.5.4 ชุมชนไม่สามารถจัดลำดับความสำคัญของปัญหาได้

ในขั้นการจัดทำแผนชุมชน ประเด็นทางการเมืองที่เกิดขึ้น คือ ชุมชนไม่มีโอกาสในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการได้ โดย รต. สุภรณ์ ไทยเอื้อ ประธานชุมชนรามราชนิเวศน์ กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า “การจัดลำดับความสำคัญของโครงการ เทศบาลเป็นคนจัด บางอย่างที่ชุมชนเราเห็นว่าสำคัญ เค้าก็ไม่ได้ทำให้ ไม่เห็นความสำคัญ อย่างถนนชำรุด เกิดอุบัติเหตุ ชุมชนเรามีการสร้างประติมากรรมปูนปั้นใช้บะเยอะ ชาวบ้านเค้าก็ว่าเอา ถนนสำคัญกว่าเค้าเดือดร้อน” ซึ่งโครงการดังกล่าวประชาชนในชุมชนยังคงมีข้อสงสัยถึงที่มาของโครงการและการใช้ประโยชน์ของสิ่งก่อสร้าง เช่น นางประภา ช่วยเจริญ สมาชิกชุมชนรามราชนิเวศน์ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าว ได้กล่าวถึง ข้อสงสัยในโครงการนี้ว่า “เวลาออกจากซอย จะมีอุบัติเหตุบ่อยเพราะตั้งแต่มีปูนปั้น มาบด บังทัศนวิสัย รถก็เยอะ มีทั้งต้นมะฮ็อก ปูนปั้น มองไม่เห็นรถ จะออกจากซอยที่ลำบาก หน้าสำนักงาน ไฟฟ้ารถจะชนกันบ่อยมาก” ส่วน นางสาววารุณี เลี้ยงพันธ์<sup>133</sup> สมาชิกชุมชนไร่รอ ก็มีข้อสงสัยในประโยชน์การใช้งานของศาลาที่สร้างควบคู่กับประติมากรรมปูนปั้น โดยกล่าวว่า “ศาลาที่สร้างไม่ทราบ ว่า เอาไว้ทำอะไร สร้างใหญ่โต เป็นศาลารอรถโดยสาร ก็ไม่มีรถโดยสารผ่าน เป็นศาลาพักชมวิว

<sup>133</sup> สัมภาษณ์ วารุณี เลี้ยงพันธ์, สมาชิกชุมชนไร่รอ, 28 พฤษภาคม 2558.

เอาไว้หลบฝนก็ไม่มีที่นั่ง” จากข้อสงสัยดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้สัมภาษณ์ นายสัมพันธ์ สันฐาน 134 ซึ่งปัจจุบันมีตำแหน่งเป็นคณะกรรมการพัฒนาแผนเทศบาลเมืองเพชรบุรี ผู้รับผิดชอบ โครงการประติมากรรมปูนปั้น กล่าวว่า “โครงการประติมากรรมปูนปั้น เป็นโครงการที่อยู่ในแผนพัฒนาเทศบาลตั้งแต่ปี 2551 แต่มาดำเนินการได้ในปี 2555 ใช้งบประมาณจำนวน 15 ล้านบาท เพราะเทศบาลเล็งเห็นความสำคัญของการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของจังหวัดและต้องการเผยแพร่ให้รุ่นลูกรุ่นหลานได้เห็น หลังจากสร้างเสร็จหมดงบประมาณ ก็ของบในการดูแล และปรับปรุงภูมิทัศน์จากเทศบาลอยู่เรื่อยๆ สำหรับศาลาที่เห็นเอาไว้ชมวิว แต่ช่างสร้างผิดสเป็ค ใหญ่เกินไปและไม่มีที่นั่งพัก”

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า เทศบาลดูเหมือนจะให้ความสำคัญบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนและคณะกรรมการชุมชนในการเข้าประชุม การเสนอความคิดเห็น เพียงเพราะมีจุดประสงค์เพื่อต้องการรักษาฐานเสียง แต่ก็ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้ เพราะยังคงมีผลประโยชน์ต่อการดำเนินโครงการอยู่ การจัดลำดับของปัญหาความเดือดร้อน/ความต้องการของประชาชน จึงเป็นหน้าที่ของเทศบาลเท่านั้นที่เห็นควรจัดลำดับความสำคัญของโครงการใด

### 3.6 ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในเทศบาลเมืองเพชรบุรี

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การเมืองในเทศบาลเมืองเพชรบุรี มีลักษณะเป็นการสืบทอดอำนาจมาตั้งแต่รุ่นพ่อ ที่เคยสั่งสมบารมีไว้กลายเป็นเครือข่ายความสัมพันธ์ ซึ่งนอกเหนือจากความเป็นเครือญาติแล้วก็จะมีความสัมพันธ์ในฐานะเพื่อน หุ้นส่วนทางธุรกิจที่เคยอุปถัมภ์กันมาโดยตลอด บางคนก็ผันตนเองมาเป็นหัวคะแนน หรือ เป็นนักการเมืองท้องถิ่นเพื่อให้การสนับสนุนส่งเสริมซึ่งกันและกัน โดยมีผลประโยชน์ร่วมกันในการบริหารจัดการ ดังนี้ จึงเห็นได้ว่าปัจจัยทางการเมืองของเทศบาลเมืองเพชรบุรี ที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนนอกจากระบบอุปถัมภ์แล้วยังก็เป็นเรื่องของแนวความคิดทางการเมืองระดับประเทศที่ประชาชนส่วนใหญ่ในเทศบาลเมืองเพชรบุรีไม่เห็นด้วยการประธานชุมชน โดยพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่เป็นสมาชิกของพรรคประชาธิปัตย์ (ข้อมูลของงานพรรคการเมือง<sup>135</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพชรบุรี ระบุว่า มีจำนวนสมาชิกของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งแบ่งตามเขตเลือกตั้ง ในเขตเลือกตั้งที่ 1 ซึ่งรวมทั้งตำบลท่าราบและตำบลคลองกระแชง ซึ่งเป็นเขตของเทศบาลเมืองเพชรบุรีด้วยแล้ว มีจำนวนสมาชิกทั้งหมด 8,577 คน) ดังนั้น จึงไม่สนใจเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมชุมชน โดย นางยุรนนท์ กลับบุญมา<sup>136</sup> เจ้าหน้าที่ประสานงานชุมชนเทศบาลเมือง กล่าวถึง ผลคะแนนของนายยุทธ อังกินันท์ ในฐานะที่เป็น

<sup>134</sup> สัมภาษณ์ สันฐาน สันฐาน, คณะกรรมการพัฒนาแผนเทศบาลเมืองเพชรบุรี, 28 พฤษภาคม 2558.

<sup>135</sup> ข้อมูลสมาชิกพรรคการเมือง งานพรรคการเมือง สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพชรบุรี

<sup>136</sup> สัมภาษณ์ ยุรนนท์ กลับบุญมา, เจ้าหน้าที่ประสานงานชุมชน เทศบาลเมืองเพชรบุรี, 3 มีนาคม 2558.



กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งว่า “ชุมชนที่เป็นสื่อเหลือง และผลคะแนนของนายยุทธมนำนายอดิพล ได้แก่ หน่วยเลือกตั้งในชุมชนวัดลาด ชุมชนวัดใหญ่ ชุมชนสุรินทร์ไชย และชุมชนหน้าพระลาน ซึ่งแต่ละชุมชนที่กล่าวมามีสื่อเหลืองเยอะมาก แม้แต่ประธานชุมชนก็เป็นสื่อเหลือง โดยเฉพาะชุมชนสุรินทร์ไชย คนในตลาดสื่อเหลืองเกือบทั้งนั้น เขียร์พรรคประชาธิปัตย์ก็เยอะ” สอดคล้องกับ นางอุไร เหลือเอก<sup>137</sup> อายุ 70 ปี สมาชิกชุมชนรามราชนิเวศน์และประธานสาขาพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย เดิมคือ พรรคการเมืองใหม่ ซึ่งจัดตั้งโดย พันธมิตรฯ กล่าวถึง สมาชิกพรรคกับการมีส่วนร่วมกับเทศบาล ว่า “ในจังหวัดเพชรบุรีถือว่า มีพันธมิตรมากที่สุดในจังหวัดหนึ่ง ถึงตั้งเป็นสาขาพรรคได้ ปัจจุบันมีพันธมิตรที่เป็นสมาชิกพรรคทั้งสิ้น 250 คน เป็นสมาชิกในเขตเทศบาลทั้งตำบลท่าราบและตำบลคลองกระแซง จำนวน 101 คน ส่วนใหญ่เป็นห้างร้านในตลาด ค้าขาย เป็นผู้มีปัจจัยไม่เดือดร้อน ส่วนพันธมิตรที่ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคก็มีอีกมาก พันมิตรเหล่านี้ส่วนใหญ่ถ้าเลือกตั้งนายกเทศมนตรีจะเลือกพรรคประชาธิปัตย์เพราะผู้สมัครเป็นคนดี คนทำงาน หรือไม่ก็ vote no ไม่เลือกใคร เกลียดนักการเมืองไปเลย และจะไม่เข้าร่วมกิจกรรมกับเทศบาลด้วยเพราะถือว่ามีญาติลงสมัครพรรคเพื่อไทย มีลูกชายลงสมัครสส.ในนามพรรคร่วมรัฐบาล” สอดคล้องกับคำกล่าวของ นายสรรค์พร โลติเลาหสิน<sup>138</sup> อายุ 59 ปี อาชีพ รับจ้าง สมาชิกชุมชนวิหารใหญ่ เป็นพันธมิตรแต่ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย กล่าวถึง “ตนเองเป็นพันธมิตรมาตั้งแต่ปี 48 มีประชุมที่ไหนก็จะชวนคนไป ส่วนห้างร้านในตลาดก็จะออกคำรถให้ เรียกว่า มีแม่ยกบริจาคเงิน ข้าวของทุกครั้งไปชุมชน ส่วนใหญ่เป็นร้านค้าในตลาดซึ่งต้องเฝ้าหน้าจ่อ ต้องดูแลร้านเลยไปชุมนุมไม่ได้ เลยออกเงินมาช่วย แม่ยกในตลาดส่วนใหญ่มีสตางค์ บริจาคให้ตลอด มีร้านต่างๆที่เปิดตัว ก็มี ร้านก๊วยยงตึก ร้านเพชรพาร์มาซี ร้านไตชิน มีอีกหลายร้าน แม่ค้าในตลาดสดก็มีเยอะ ร้านพวกนี้จะไม่เข้าร่วมกับเทศบาลหรอกเพราะคิดว่าเทศบาลอยู่ฝั่งพรรคร่วมรัฐบาล”

นางสมจิตต์ ปลื้มใจ<sup>139</sup> อายุ 73 ปี สมาชิกชุมชนวิหารใหญ่ และสมาชิกพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย กล่าวถึง การมีส่วนร่วมกับเทศบาลว่า “ไม่เคยเข้าร่วมกับเทศบาลเลย เคยมีคนมาชวนเป็น อสม.แต่ไม่เอาอยู่แล้ว ชอบไปเคลื่อนไหวทางการเมืองมากกว่า และทัศนคติทางการเมืองก็ไม่ตรงกันด้วยกับเทศบาล ไม่เข้าไปยุ่งดีกว่า เวลาเลือกตั้งก็จะ vote no เพราะยังไม่ได้นักการเมืองที่ถูกต้องที่จะทำให้เทศบาลพัฒนาให้ดีกว่านี้”

<sup>137</sup> สัมภาษณ์ อุไร เหลือเอก, ประธานพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย สาขาเพชรบุรี, 3 มีนาคม 2558.

<sup>138</sup> สัมภาษณ์ สรรค์พร โลติเลาหสิน, พันมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย สมาชิกชุมชนวิหารใหญ่, 3 มีนาคม 2558.

<sup>139</sup> สัมภาษณ์ สมจิตต์ ปลื้มใจ, สมาชิกพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย สมาชิกชุมชนวิหารใหญ่, 3 มีนาคม 2558.

นางรัศมีลาวัลย์ สร้อยระย้า<sup>140</sup> อายุ 54 ปี อาชีพ ธุรกิจโฆษณา สมาชิกพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยและสมาชิกชุมชนต้นมะม่วง กล่าวถึง การมีส่วนร่วมกับชุมชนว่า

“ถ้ามาแจกเอกสารก็จะรับไว้ แต่ส่วนใหญ่ในชุมชนเค้าจะรู้ว่าความคิดทางการเมืองของเราเป็นอย่างไร ก็จะไม่มาชวนเข้าร่วมกิจกรรมอยู่แล้ว จะชอบทำกิจกรรมเพื่อประเทศชาติมากกว่า”

นางพิมพ์ชนก ทองใบ สมาชิกพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยและสมาชิกชุมชนต้นมะม่วง กล่าวถึง การมีส่วนร่วมกับเทศบาลว่า “สมัยก่อนเคยเป็น อสม. แต่พอไปเข้าร่วมทางการเมืองก็ลาออก ประชุมชุมชนก็เลยไม่ได้เข้า และไม่เคยเข้าร่วมกิจกรรมกับเทศบาลอีกเลย เพราะเรารู้ที่อยู่ อะไรเป็นอะไร ใครอยู่ข้างไหน ถึงจะไม่ได้ออกตัวชัดเจนแต่ก็มีแนวโน้มคนละข้าง” นางอวยพร พลบุตร<sup>141</sup> ประธานสาขาพรรคประชาธิปัตย์จังหวัดเพชรบุรี กล่าวว่า “สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ส่วนใหญ่สนับสนุน นายอดิพล พลบุตร ผู้สมัครนายกเทศมนตรีจากพรรคประชาธิปัตย์ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง และจะไม่เข้าร่วมกิจกรรมกับเทศบาลเพราะถือว่าอยู่คนละฝั่งกัน อันนี้คือบรรดาสมาชิกที่รู้จักกันเป็นส่วนใหญ่นะ แต่ก่อนก็เคยได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมืองเพชรบุรี แต่ก็ลาออกมาเพราะทำงานลำบาก” โดยนายชวน คงเหลือ<sup>142</sup> อายุ 75 ปี อาชีพ ข้าราชการบำนาญ สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์และชุมชนทรัพย์สิน เทศบาลเมืองเพชรบุรี กล่าวถึง การมีส่วนร่วมกับเทศบาลว่า “เป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์มาเกือบ 30 ปีแล้ว เคยมีคนมาชวนเป็นกรรมการชุมชนนานแล้ว เคยไปนั่งฟังประชุมชุมชนตอนประธานชุมชนคนเก่า แต่ตอนนี้ลาออกแล้วเพราะไปลงสมัครกับพรรคประชาธิปัตย์ เทศบาลเค้าเลยไม่เอา ที่ไปประชุมเพราะคุยการเมืองกันรู้เรื่องคนเดียวกับประธานคนเก่าตอนนี้ประธานคนใหม่เป็นใครไม่รู้จัก ตั้งแต่คนเก่าลาออกก็ไม่ได้ไปเลย กิจกรรมอะไรก็ไม่ได้เข้าร่วม” และนายอรรถวุฒิ เหลือเอก สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ และสมาชิกชุมชนรามราชนิเวศน์ กล่าวถึง การมีส่วนร่วมกับชุมชนว่า “เคยเข้าร่วมประชุมกับชุมชนและกิจกรรมกับเทศบาลเมื่อครั้งยังเป็นประธานชุมชนคนเก่าเพราะเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ด้วยกัน แต่พอเปลี่ยนประธานคนใหม่เป็นคนของเทศบาลก็ไม่ได้เข้าร่วมเลย ถ้าเปลี่ยนประธานชุมชนใหม่ก็เปลี่ยนชุดกันใหม่ทีหนึ่ง เปลี่ยนหมดทั้งกรรมการชุมชนและคนที่มาประชุมเรียกว่า พวกใครพวกมัน คนนอกกลุ่มก็ไม่กล้าเข้าไปหรอก”

แต่จากการเก็บรวบรวมข้อมูลก็พบว่า มีพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย อีกกลุ่มหนึ่งแม้จะมีความเห็นต่างทางการเมืองแต่ยังคงมีส่วนร่วมกับเทศบาล เช่น นางสุจิตรา หลิมเมืองมา<sup>143</sup> อายุ

<sup>140</sup> สัมภาษณ์ รัศมีลาวัลย์ สร้อยระย้า, สมาชิกพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย, 3 มีนาคม 2558.

<sup>141</sup> สัมภาษณ์ อวยพร พลบุตร, ประธานพรรคประชาธิปัตย์ สาขาเพชรบุรี, 3 มีนาคม 2558.

<sup>142</sup> สัมภาษณ์ ชวน คงเหลือ, สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์และสมาชิกชุมชนทรัพย์สิน, 20 มีนาคม 2558

<sup>143</sup> สัมภาษณ์ สุจิตรา หลิมเมืองมา, กรรมการชุมชนและอาสาสมัครสาธารณสุขวัดลาด, 3 มีนาคม 2558.

65 ปี กรรมการชุมชนวัดลาด กล่าวถึง เหตุผลที่ต้องเข้าร่วมกับเทศบาลทั้งที่มีความเห็นต่างทางการเมืองว่า “มีหลายชุมชนที่เป็นสีเหลือง ประธานและกรรมการชุมชนเคยเข้าร่วมชุมชนกับพันธมิตรและ กปปส. แต่ต้องทำงานให้กับเทศบาล เป็น อสม.บ้างเป็นกรรมการชุมชนบ้างรวมทั้งตนเองด้วย ส่วนใหญ่มีอาชีพค้าขายเล็กๆน้อยๆไม่ได้มีกิจการใหญ่โต และอยู่ในชุมชนแออัด ยังต้องการเงินเดือนในตำแหน่ง อสม. ถึงจะแค่ 600 บาทก็เป็นเงินกรรมการชุมชนก็ต้องการสวัสดิการจากเทศบาลมาให้ คนในชุมชนเพราะส่วนใหญ่ยังยากจน อยากไปเที่ยวดูงาน ถ้าไปเองก็ไม่มีเงินพอในส่วนนี้ พอเจ็บป่วยก็การเข้ารักษาที่สาธารณสุข ไม่มีเงินไปคลินิกหมอ เท่าที่เจอก็มีหลายชุมชนที่เป็นแบบนี้ ในชุมชนก็มีทั้งเหลืองและแดงปนกัน ชุมชนไหนเหลืองก็เหลืองหมด สีแดงก็จะไม่กล้าเข้าไป ชุมชนที่เป็นสีแดงก็เหมือนกัน แต่เวลาทำงานให้เทศบาล เข้าประชุม ไปดูงาน ก็จะไม่พูดถึงสี เก็บเอาไว้ ชุมชนที่เป็นสีแดงชัดเจนเลยก็ ชุมชนพระนครคีรี เพราะเป็นเขตของลูกชายนายกฯ ประธานชุมชนก็จะทำงานแบบเต็มที่ ได้รับความดีความชอบได้สายสะพาย แต่ชุมชนสีเหลือง ก็มีชุมชนวัดลาด ชุมชน สุรินทร์ฤาไชย ชุมชนหน้าพระลาน และชุมชนวิหารใหญ่ฯ ตรงนี้สีเหลืองเยอะ” สอดคล้องกับคำกล่าวของนางสาวนพภา ทรัพย์พะวง<sup>144</sup> อายุ 50 ปี อาชีพ รับจ้างทั่วไป อาสาสมัครสาธารณสุขชุมชน สมาชิกชุมชนพระนครคีรี กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า

“มีอาชีพรับจ้างไปทั่ว ใครจ้างก็ทำ ทาสีบ้าง รับจ้างเก็บดอกเบ็ญเงินกู่ เรียกว่าอะไรที่มีรายได้ก็ทำ ปัจจุบันเป็นอสม.ให้กับชุมชนพระนครคีรีเพราะได้ดูแลคนในชุมชนและมีเงินเดือนให้ด้วย แต่เวลามีชุมนุมทางการเมืองในนามพันธมิตรก็จะไปหมด เป็นสมาชิกหลายเครือข่ายมาก เช่น ทวงคืนปตท. คนไทยรักชาติ คนเพชรรักในหลวง คนเพชรรักษ์ป่า เรียกว่า อะไรที่เป็นผลประโยชน์ของประเทศชาติเอาด้วยทั้งนั้น ไปขัดขวางไม่ให้มีการเลือกตั้งก็เคย ส่วนผลกระทบก็มีคนเดือนอยู่ตลอด คนในชุมชนนั้นแหละ บอกว่า เรายังต้องทำงานให้เทศบาลอยู่ ยังรับเงินเดือนของ อสม.อยู่ให้เกรงใจนายกฯมั้ง บางคนก็บอกเทศบาลเค้าหมายหัวไว้แล้วบ้าง ระวังตัวให้ดีบ้าง ก็ยังไม่เห็นผู้ใหญ่ในเทศบาลเรียกเข้าไปพบเลย ในความเห็นของเรามันคนละส่วนกัน เทศบาลก็ต้องดูแลสวัสดิการให้กับเราเพราะเราอยู่ในชุมชนของเค้า ต้องให้เงินเดือนเราเพราะเราทำงานให้ แต่มาห้ามความคิดทางการเมืองเราไม่ได้”

สรุป ประชาชนในเขตเทศบาลเมืองเพชรบุรี ส่วนใหญ่ที่มีความเห็นทางการเมืองที่ขัดแย้งกับฝ่ายบริหาร บางกลุ่มก็จะแสดงอย่างเด่นชัดโดยการไม่เข้าไปมีส่วนร่วมกับการจัดทำแผนชุมชน แต่บางกลุ่มแม้จะมีแนวความคิดแย้งแต่ก็เข้าไปมีส่วนร่วมโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับเป็นหลัก

<sup>144</sup> สัมภาษณ์ นพภา ทรัพย์พะวง, อาสาสมัครสาธารณสุขและสมาชิกชุมชนพระนครคีรี, 4 เมษายน 2558.

### 4.3 ส่วนที่ 2 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลชะอำ

นายกเทศมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลก่อนเข้ารับหน้าที่ภายหลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 48 ทศ ซึ่งกำหนดว่า ก่อนเข้ารับหน้าที่นายกเทศมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ก่อนที่จะแปลงนโยบายเป็นการงบประมาณได้นั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด จากนั้นจึงทำแผนพัฒนาสามปีให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ท้องถิ่น (ระยะ 5 ปี) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เทศบาลต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก

ดังนั้น การพิจารณาถึงบทบาทของภาคประชาชนกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการจัดทำแผนสามปี ผู้วิจัยจึงต้องพิจารณาวิเคราะห์ถึงขั้นตอนสำคัญของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในขั้นตอนดังกล่าวด้วยเพื่อตอบคำถามการวิจัยในหัวข้อแรก ว่าในขั้นตอนนี้ประชาชนมีส่วนร่วมหรือมีบทบาทมากน้อยเพียงใด โดยการกำหนดนโยบายของเทศบาลชะอำต้องคำนึงถึงบทบาทของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายของเทศบาล การทำประชาคมเมืองเพื่อสำรวจปัญหาและความต้องการของประชาชนในชุมชน และเทศบาลจะต้องนำปัญหาและความต้องการนั้นมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลด้วย สอดคล้องกับนโยบายของคณะผู้บริหาร

#### 1. นโยบายการพัฒนาของคณะผู้บริหารเทศบาลเมืองชะอำ

การจัดทำแผนพัฒนานี้ เป็นแผนที่สอดคล้องกับการแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีก่อนเข้ารับตำแหน่ง อันเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเทศบาลฯ ที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาของเทศบาลฯ แสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคตโดยมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเพชรบุรี รวมถึงแผนชุมชนมาเป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาเทศบาลตามแผนพัฒนาเทศบาลสามปี (พ.ศ. 2558-2560) โดยได้ดำเนินการตามแนวระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

ดังนั้นลักษณะของยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาเทศบาลชะอำในช่วง 3 ปี (พ.ศ. 2557-2559) โดยมีบัญชีพัฒนาโครงการจำนวนทั้งสิ้น 769 โครงการ งบประมาณ 1,872,573,746 บาท ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นการก่อสร้างปรับปรุงถนนสายหลัก สายรอง และถนนซอยในชุมชนต่างๆ ให้เป็นถนนคอนกรีต หรือ แอสฟัลท์ติกคอนกรีต พร้อมทั้งระบายน้ำ และพัฒนาตัดถนนเส้นใหม่เพื่ออำนวยความสะดวกในการสัญจรของประชาชน ขยายการให้บริการ ไฟฟ้าสาธารณะและไฟฟ้าแสงสว่างอย่างทั่วถึง ก่อสร้างปรับปรุงลำรางสาธารณะสำหรับส่งน้ำเพื่อการ เกษตรกรรมและพัฒนาการผลิตน้ำประปาที่สะอาด มีปริมาณที่เพียงพอต่อความต้องการน้ำ จำนวน 371 โครงการ งบประมาณ 1,205,296,977 บาทหรือคิดเป็นร้อยละ 64.37

2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการส่งเสริมการศึกษาและพัฒนาคุณภาพชีวิต เป็นแนวทางการ พัฒนาและส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น พัฒนาการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบ พัฒนาส่งเสริมสุขภาพอนามัยรวมถึงการป้องกันและแก้ไข ปัญหายาเสพติดและโรคติดต่อ พัฒนา ส่งเสริมกีฬาและนันทนาการทุกระดับ พัฒนาส่งเสริมสวัสดิการสังคม และพัฒนาปรับปรุงแหล่งชุมชน แออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย จำนวน 281 โครงการ งบประมาณ 114,641,669 บาทหรือ คิด เป็นร้อยละ 6.12

3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นแนวทางการพัฒนารักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การพัฒนา จัดหาวัสดุอุปกรณ์ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และแนวทางการพัฒนาส่งเสริมและให้ ความรู้แก่เจ้าหน้าที่และประชาชนในการป้องกันอาชญากรรมและบรรเทาสาธารณภัย จำนวน 23 โครงการ งบประมาณ 96,260,000 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 5.14

4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการ ท่องเที่ยว เป็นแนวทางการพัฒนาส่งเสริมการผลิต ผัก ผลไม้ปลอดสารพิษเพื่อการบริโภค การพัฒนา สนับสนุนให้โรงงานอุตสาหกรรมใช้ เทคโนโลยีการผลิตที่สะอาด ไม่เป็นอันตรายต่อสภาพแวดล้อม แนวทางการพัฒนามาตรฐานการผลิตสินค้าเกษตรปลอดสารพิษ แนวทางการพัฒนาและส่งเสริม อาชีพให้กับประชาชนทุกระดับ และแนวทางการพัฒนาส่งเสริมการท่องเที่ยวด้านประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม รวมถึงการพัฒนาและปรับปรุงการบริหารจัดการการท่องเที่ยว อนุรักษ์และพัฒนา แหล่งท่องเที่ยว จำนวน 18 โครงการ จำนวน 250,910,000 บาท หรือคิดเป็น ร้อยละ 13.40

5. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และ สิ่งแวดล้อม เป็นแนวทางการพัฒนาโดยการสร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการจัดสรร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แนวทางการพัฒนาการเฝ้าระวังและป้องกันทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยการฟื้นฟู บำบัด ด้วยการวิจัยเชิงปฏิบัติการ จัดระบบบำบัดน้ำเสีย บำบัดขยะ ป้องกันอุทกภัย และพัฒนาภูมิทัศน์ แม่น้ำสายหลัก และแหล่งน้ำธรรมชาติ จำนวน 18 โครงการ งบประมาณ 167,529,000 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 8.95

6. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นแนวทางการพัฒนาส่งเสริมและเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น แนวทางการพัฒนาอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมโบราณสถาน โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ และพิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น จำนวน 18 โครงการ งบประมาณ 2,989,000 บาท หรือ คิดเป็นร้อยละ 1.59

7. ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการที่ดีในองค์กรและการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นแนวทางการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดีในองค์กร พัฒนาปรับปรุงบุคลากรในองค์กร เครื่องมือเครื่องใช้ และพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการส่งเสริมความรู้ ความสนใจเกี่ยวกับกิจกรรมท้องถิ่น ปรับปรุงรายได้ และปรับปรุงระบบการบริหารกิจการพาณิชย์ จำนวน 39 โครงการ งบประมาณ 35,007,100 บาทหรือคิดเป็นร้อยละ 18.70

จากข้อมูลดังกล่าวจะพบว่า เทศบาลเมืองเพชรบุรี มีแนวโน้มมุ่งเน้นยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน ซึ่งมีลักษณะโครงการส่วนมากเป็นการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเมืองตามศักยภาพ โดยมีงบด้านนี้มากถึง 313,893,000 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 59.25 ของโครงการทั้งหมด สะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลชะอำให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากชะอำเป็นแหล่งท่องเที่ยวชายทะเลที่มีชื่อเสียง จึงใช้งบด้านนี้มากถึง 1,205,296,977 บาทหรือคิดเป็นร้อยละ 64.37 ของโครงการทั้งหมด นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการที่ดีในองค์กรและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอันดับที่สอง โดยใช้งบด้านนี้ 35,007,100 บาทหรือคิดเป็นร้อยละ 18.70 โดยการกำหนดนโยบายการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลเมืองเพชรบุรีดังกล่าวได้ผ่านการทำประชาคมเมืองหรือความคิดเห็นของชาวบ้านซึ่งอยู่ในขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนและอยู่ภายใต้ภาระหน้าที่ที่เทศบาลต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2548 โดยนายอนุกุล พรสมบุญศิริ นายกเทศมนตรี ได้กล่าวในที่ประชุมว่า “เรื่องของการจัดทำแผน จัดทำงบประมาณ คือ จะต้องมาจากการจัดประชาคมในแต่ละชุมชนแต่ละพื้นที่เป็นความต้องการหรือความเดือดร้อนของพี่น้องประชาชน ทางสมาชิกสภาเทศบาลจะอยู่ในพื้นที่ เห็นความจำเป็นสำคัญกว่าคนอื่น มากกว่าผมด้วย จึงอยากให้ประธานชุมชนช่วยกันมีส่วนร่วมในวันนี้ หากท่านมีความสงสัยว่าโครงการที่อยู่ในแผน บางครั้งที่เสนอขอเทศบาลแล้วหลายปีแล้วทำไมยังไม่ได้งบประมาณ ต้องเรียนว่าในปีหนึ่งงบประมาณเรามีจำกัด เราต้องดูถึงความเหมาะสม ความต้องการที่เร่งด่วน พยายามกระจายงบประมาณให้ทั่วถึงครอบคลุม จึงอยากให้ทางสมาชิกเข้าใจขั้นตอนการได้มาของงบประมาณ มีขั้นตอนอย่างไร แต่ถ้าโครงการไหนไม่มีในแผนก็ไม่สามารถนำมาตั้งงบประมาณได้”

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การกำหนดนโยบายการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลชะอำ ส่วนใหญ่ก็จะอิงกับยุทธศาสตร์ของจังหวัดตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

และขึ้นอยู่กับนายกเทศมนตรีเป็นสำคัญ ในการจัดการปัญหาเร่งด่วนก่อน ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 บัญญัติให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

## 2. ขั้นตอนการจัดทำแผนชุมชน

### 2.1 การจัดทำแผนชุมชน

การจัดทำแผนชุมชนดังได้กล่าวมาแล้วว่า เป็นการรวมตัวกันของคนในชุมชนเพื่อจัดทำแผนขึ้นมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่นของตนเอง ให้เป็นไปตามที่ความต้องการและสามารถแก้ปัญหาที่ชุมชนเผชิญอยู่ร่วมกันได้โดยคนในชุมชนได้มาร่วมกันคิด ร่วมกำหนดแนวทางและกิจกรรมการพัฒนาชุมชน โดยยึดหลักการพึ่งพาตนเอง ลดการพึ่งพาภายนอก ด้วยการคำนึงถึงศักยภาพทรัพยากร ภูมิปัญญา วิถีชีวิต วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นเป็นหลัก โดยการจัดทำแผนชุมชนของเทศบาลจะดำเนินการดำเนินการของกองสวัสดิการสังคมเข้าไปร่วมประชุมกับประชาชนในแต่ละชุมชน ส่วนใหญ่จะเป็นการใช้แผนเดิมที่ได้จัดทำไว้แล้วในปีก่อนมากเป็นแนวทาง โครงการใดจัดทำแล้วก็จะตัดออกไป และโครงการใดยังไม่ได้จัดทำก็จะใส่ไว้ในแผนชุมชนตามเดิม หรือ บางครั้งอาจมีโครงการที่ประชาชนในเขตเทศบาลจะต้องการใส่เพิ่มเติมก็จะใส่เพิ่มเติมตามความต้องการของชุมชน สอดคล้องกับ นางจุนารัตน์ นวลละออง<sup>145</sup> ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม กล่าวว่า “การทำแผนชุมชนจะมีเจ้าหน้าที่ของเทศบาล กองสวัสดิการสังคม ลงพื้นที่ ไปร่วมชุมกับชาวบ้านในการจัดทำแผนชุมชนตอนจัดประชุมประจำเดือนของแต่ละชุมชน โดยใช้แผนชุมชนเดิมที่เคยทำมาแล้วในปีก่อนเป็นตัวอย่าง โครงการใดทำแล้วก็ตัดออกไป โครงการใดที่ยังไม่ได้ทำก็ใส่ไว้ในแผนตามเดิม ส่วนโครงการใดที่อยากจะใส่เพิ่มเติมก็ให้ชาวบ้านเสนอมา เจ้าหน้าที่ก็จะใส่เพิ่มเติมไว้ในแผนชุมชนของชุมชนนั้นๆ โดยส่วนใหญ่แล้วชาวบ้านจะขอในส่วนโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้าดับ น้ำไม่ไหล ซ่อมแซมถนนหนทาง ส่วนในเรื่องโครงการต่างๆที่เป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิต เจ้าหน้าที่เทศบาลกองสวัสดิการสังคมจะเป็นคนคิดให้และใส่ไว้ในแผน แจ้งชาวบ้านให้ทราบ เพราะชาวบ้านคิดไม่ออก เรียบเรียงภาษาเขียนไม่เป็น แผนชุมชนสามารถปรับเปลี่ยนได้ทุกปี ทำเหมือนกันทุกปี คือ เอาแผนชุมชนเมื่อปีที่แล้วเป็นหลักจึงไม่ยุ่งยากมาก ส่วนงบประมาณแต่ละโครงการ ผู้บริหารจะดูว่าคุ้มหรือไม่ ผู้อำนวยการแต่ละกองต้องดูด้วยว่าจะมีการเพิ่มงบประมาณเท่าไร และคนที่จะอนุมัติ คือนายกเทศมนตรี บางโครงการนายกฯตัดเงินเหลือเงินนิดเดียว นายกฯท่านอยู่มานาน ท่านรู้ว่าโครงการใดควรจะใช้งบประมาณเท่าไร บางโครงการมีคนร่วมอยู่แค่กลุ่มเดียวไม่หลากหลาย สิ้นเปลือง

<sup>145</sup> สัมภาษณ์ จุนารัตน์ นวลละออง, ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคมเทศบาลเมืองชะอำ, 1 เมษายน 2558.

งบประมาณ นายภาก็จะตัดโครงการนี้ทิ้งไป” นอกจากนั้นยังกล่าวเพิ่มเติมอีกว่า “นายภาก็จะตัดงบประมาณเอง ไม่ปล่อยงบให้ง่ายๆ ตามระเบียบของการใช้เงินอุดหนุน ในแผน 3 ปีอยากได้อะไรก็ใส่ไว้ก่อน ใส่ไปในแผนให้หมดในกรณีที่มีเงินด่วนเข้ามา รายได้จัดเก็บเพิ่มขึ้นระหว่างปีหรือมีเงินอุดหนุนของรัฐเข้ามาก็สามารถดึงโครงการในแผน 3 ปี ออกมาขอใช้งบประมาณได้เรียกว่า เอาเข้ามาในเทศบัญญัติเพิ่มเติมระหว่างปี โครงการเร่งด่วนที่เอาเข้ามาในเทศบัญญัติ ส่วนใหญ่จะเป็นชาวบ้านขอ ผู้บริหารก็จะผลักดันเพื่อฐานเสียงของตนเองด้วย แต่ถ้าหมิ่นหมั่นจะเป็นอันตรายกับตนเองก็จะไม่ทำ”

จากการเข้าสังเกตการณ์การทำแผนชุมชน ในชุมชนบ่อแคมด้านเหนือ เขต 2 เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2558 และชุมชนหัวบ้าน เขต 1 เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2558 พบว่า เจ้าหน้าที่กองสวัสดิการได้ลงพื้นที่ในวันประชุมประจำเดือนของทั้ง 2 ชุมชน เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในครั้งนี้อยู่คือ นางจุนารัตน์ นวลละออง ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม และ นางสาวมาลัย การินตา หัวหน้าฝ่ายพัฒนาชุมชน ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ชี้แจงแผนชุมชนเมื่อปีที่แล้วของทั้งสองชุมชน ว่า มีปัญหาและความต้องการใดบ้างที่เข้าแผนเมื่อปีที่แล้วดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้วและยังมีแผนใดบ้างที่ยังไม่ได้ดำเนินการก็จะนำไปใส่ไว้ในแผนปีถัดไป ส่วนชุมชนใดมีปัญหาและความต้องการเพิ่มเติมจากที่เจ้าหน้าที่ได้อ่านมาให้ประธานชุมชนรวบรวมส่งเจ้าหน้าที่คือ นางสาวมาลัย การินตา ที่กองสวัสดิการสังคม เพื่อจะบรรจุในแผนชุมชนต่อไป

และจากการสังเกตการณ์ การทำแผนชุมชนบ่อแคมด้านเหนือ มีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน 40 คนจะประชุมชนชนทุกวันที่ 1 ของทุกเดือน พบว่า บทบาทของภาคประชาชนต่อการมีส่วนร่วม ส่วนใหญ่จะอยู่ที่ประธานชุมชนคือ นายประสาน กาสอน ซึ่งจะชี้แจงรายละเอียดต่างๆ หัวข้อการประชุมรวมทั้งแจ้งปัญหาและความต้องการของชุมชนให้กับเจ้าหน้าที่ทราบ เพราะประชาชนส่วนใหญ่ที่เข้าร่วมประชุมเป็นผู้สูงอายุ ส่วนใหญ่แล้วจะสนับสนุนคำกล่าวของประธานมากกว่าจะออกความคิดเห็นโดยนายประสาน กาสอน<sup>146</sup> ประธานชุมชนบ่อแคมเหนือ กล่าวถึงการมีส่วนร่วมว่า

“เทศบาลแจ้งว่าจะมีการประชุมเพื่อจัดทำแผนชุมชน จึงแจ้งลูกบ้านมากันได้ประมาณ 40 คนก็กลุ่มที่มาทุกวันประชุมในทุกวัน ส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุ ความรู้ไม่ค่อยเข้าใจเรื่องการทำแผนหรอก แต่เทศบาลเปิดโอกาสให้พูด อยากได้อะไรก็บอกเค้า แต่ส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ของประธานที่ต้องเป็นตัวแทนของชุมชนในการแจ้งเรื่องต่างๆ ให้เทศบาล ประธานชุมชนต้องรู้ปัญหาของชุมชนอยู่แล้ว ก็แจ้งเทศบาลไปเดี๋ยวเค้าก็ไปเขียนให้แล้วเราก็เช็คดูอีกทีตอนประชุมใหญ่ประชาคมว่า มีปัญหาความต้องการของเราอยู่ในแผนหรือเปล่า”

<sup>146</sup> สัมภาษณ์ ประสาน กาสอน, ประธานชุมชนบ่อแคมด้านเหนือ, 1 เมษายน 2558



นอกจากนั้น จากการสังเกตการณ์การทำแผนชุมชนของชุมชนหัวบ้าน ในวันที่ 5 เมษายน 2558 พบว่า มีประชาชนเข้าร่วมจำนวน 38 คน รวมทั้งคณะกรรมการด้วย และมีสมาชิกสภาเทศบาล เขต 1 เข้าร่วมจำนวน 2 คน ได้แก่ นายประธาน เรืองสว่าง และนายพีระ มิตรดี บรรยายภาคในการประชุม นายยีน เรืองสว่าง ประธานชุมชนจะแจ้งเรื่องต่างๆให้ประชาชนทราบว่าวันนี้มีระเบียบการอะไรบ้าง ส่วน นายประธาน เรืองสว่าง สท.จะอธิบายถึงการทำแผนชุมชนอย่างคร่าวๆให้ชาวบ้านทราบและช่วยกันระดมปัญหาเพิ่มเติม โดยเจ้าหน้าที่กองสวัสดิการและสังคมจะอ่านโครงการต่างๆในแผน 3 ปีที่มาจากแผนชุมชนได้เมื่อปีที่แล้วให้ฟังและบอกว่าโครงการใดทำไปแล้วบ้างก็จะตัดออกไป โครงการใดที่ยังไม่ได้ทำก็เก็บเอาไว้ในแผนชุมชนเพื่อนำเข้าโครงการในแผน 3 ปีในปีต่อไป ส่วนใครจะมีอะไรเพิ่มเติมก็ให้เสนอมาหรือจะแจ้งประธานชุมชนให้เสนอเทศบาลให้ก็ได้ ซึ่งนายยีน เรืองสว่าง<sup>147</sup> ประธานชุมชนหัวบ้าน กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนว่า

“ส่วนใหญ่ประธานกับคณะกรรมการจะคุยกันมาก่อนแล้วว่า ในชุมชนต้องการอะไรบ้างจะเขียนในกระดาษมาให้เจ้าหน้าที่แล้ว ให้เค้าช่วยใส่ไปในแผนให้ และเราจะตามดูว่า ในแผน 3 ปีจะมีปัญหาของเราเข้าไปอยู่ในแผนหรือไม่ ถ้าไม่มีก็ต้องถามนายกฯในวันทำประชาคมแผน ซึ่งเค้าจะเชิญประธานกับคณะกรรมการเข้าร่วมประชุมทุกปี อธิบายความจำเป็นที่ชุมชนเราร้องขอ ถ้าไม่ให้ก็ต้องขอกันนอกรอบ”

และ นางทองพูน เรืองสว่าง สมาชิกชุมชนหัวบ้าน ถึงการมีส่วนร่วมในการทำแผนว่า “ส่วนใหญ่ชาวบ้านไม่เข้าใจการทำแผนหรอก ประธานก็จะบอกว่า ให้บอกมาว่าอยากได้อะไรให้ชุมชนเทศบาลจะได้ทำให้ ส่วนใหญ่ประธานจะบอกแทนชาวบ้านอยู่แล้ว ประธานจะรู้เรื่องมากที่สุด ไปประชุมที่เทศบาลก็มากกว่าคนอื่น ชาวบ้านก็มีหน้าที่เข้าประชุมเพื่อรับรู้ว่าเค้าทำอะไรกันบ้าง ส่วนใหญ่จะร่วมจัดกิจกรรมมากกว่า วันสงกรานต์ วันปีใหม่ ส่วนเรื่องเป็นทางการจะให้ประธานจัดการ เพราะเป็นตัวแทนชาวบ้าน” นายพีระ มิตรดี สมาชิกสภาเทศบาล เขต 1 ถึงการมีส่วนร่วมกับชุมชนในการทำแผนว่า “จะช่วยชาวบ้านบอกปัญหาความต้องการกับเจ้าหน้าที่ และในวันทำประชาคมก็ต้องดูว่าในร่างแผน 3 ปีมีโครงการของชุมชนในเขตเราหรือไม่ที่ชาวบ้านขอไป ถ้ามีก็จะช่วยบอกถึงความจำเป็น ถ้าไม่มีก็ต้องบอกท่านนายกฯว่าชาวบ้านต้องการจะให้ได้อะไรบ้าง ถ้างบประมาณไม่พอ ขอไปใช้สิทธิ์เวลาว่างเพิ่มเติมเข้ามาได้หรือไม่แต่เอาเข้าแผนไว้ก่อน ก็จะคุยกับนายกฯให้ชาวบ้าน” ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของ นายประธาน เรืองสว่าง สมาชิกสภาเทศบาล เขต 1 ที่กล่าวว่า “ปกติจะพาชาวบ้านขึ้นพบนายกฯเองเลยถ้าเป็นเรื่องด่วน แต่ถ้าต้องเอาเข้าแผนก็จะสนับสนุนความต้องการของชาวบ้าน และสำรวจชุมชนเพิ่มเติมว่ามีเรื่องอะไรที่ชาวบ้านยังไม่ได้แจ้งไว้ในตอนทำแผนชุมชนก็จะเอาไปพูดในที่ประชุมตอนทำประชาคมแผนให้เทศบาลช่วยเอาใส่ไว้ในแผนด้วย” โดย นางสาวมาลัย การินตา

<sup>147</sup> สัมภาษณ์ นายยีน เรืองสว่าง,ประธานชุมชนหัวบ้าน,5 เมษายน 2558

หัวหน้าฝ่ายพัฒนาชุมชน ที่รับผิดชอบการทำแผนชุมชน กล่าวว่า “การทำแผนก็จะปฏิบัติแบบนี้ทุกชุมชน คือ เอาแผนเก่ามาเป็นตัวตั้ง แผนใดอยู่ในโครงการใดทำไปแล้วก็ตัดออกไป ส่วนแผนไหนที่ยังไม่ได้ทำก็ใส่ไว้ในแผนปีต่อไป หากมีความต้องการเพิ่มก็ให้เขียนส่งมาก็จะเอาใส่ไว้ในแผนปีถัดไปให้”

ขณะที่ นายสุรพล กายเพชร หัวหน้าฝ่ายแผนงานและงบประมาณ กองวิชาการและแผนงาน กล่าวว่า “แต่ละกองจะใส่โครงการมาเพื่อเข้าแผน และจะกำหนดงบประมาณมาด้วย รวมทั้งแผนชุมชนที่มาจากกองสวัสดิการด้วย เพื่อให้เจ้าหน้าที่กองวิชาการและแผนงานนำเสนอคณะกรรมการแผนฯ การเชิญคณะกรรมการต้องสอบถามนายกว่าจะเชิญใครบ้าง จะมาประชาคมกันวันไหน เป็นการประชาคมแผนในภาพรวมทั้งหมด ตามนโยบายที่ตกลงไว้ จัดลำดับความสำคัญแต่ละชุมชนก่อนจะมีการทำประชาคม นายกว่าจะเรียก ผอ.กองแต่ละกองมาชี้แจงเรื่องงบประมาณว่าเหมาะสมหรือไม่ ตามระเบียบอัตรากำลัง แต่ละกองก็จะเอาเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบแต่ละงานมาชี้แจงรายละเอียดของโครงการ ของบเพิ่มเอาไปใช้อะไร แบ่งการประชุมเป็นเวลา เวลานี้กองนี้อธิบาย เวลาบ่ายกองนี้อธิบายต่อ จะเป็นการชี้แจงเรื่องงบประมาณของแต่ละกอง นายกว่าพิจารณาและตัดสินใจเอง นายกว่าจะรู้หมดเรื่องงบประมาณ ส่วนเรื่องการประชาคมจะพูดถึงงบประมาณทั้งหมด ทุกเรื่องจะอยู่ในแผน 3 ปี จะรวมทั้งแผนชุมชน โครงการของแต่ละกอง นโยบายของนายกว่า การทำแผน 3 ปีจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของจังหวัด นโยบายของรัฐบาลด้วย ซึ่งรายละเอียดของโครงการต่างๆจะแก้ไข ตามที่ประชาคมมีมติ จะเอาโครงการไหนหรือไม่เอาโครงการไหน ฝ่ายแผนงานทั้ง 2 คน คือ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนและเจ้าหน้าที่งานงบประมาณก็จะมาสรุปตามมติของประชาคม และจะทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเข้าสภา ถ้าสภาอนุมัติก็จะเสนอผู้ว่าฯภายในระยะเวลาที่กำหนด และประกาศใช้งบประมาณให้ประชาชนได้รับทราบตามระเบียบ”

นางธัญมาส กมลสัจจะเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน และ นางสาวกนกวรรณ หมั่นกิจ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานงบประมาณ ส่วนเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนได้แก่ นางธัญมาส กมลสัจจะ<sup>148</sup> ซึ่งได้อธิบายถึงการทำแผน ไว้ดังนี้ “เมื่อได้รับแผนชุมชนจะรวบรวมโครงการต่างๆ เพื่อบรรจุไว้ในแผน 3 ปี และจะมีการเรียกประชุมประธานชุมชนและคณะกรรมการชุมชนอีกครั้งว่าต้องการโครงการนี้หรือไม่ โดยมีการจัดงบประมาณคร่าวๆเอาไว้ ถ้าชุมชนต้องการก็จะรวบรวมมาร่างเป็นแผน นำเข้าสู่การประชาคม มติของประชาคมก็จะนำมาให้คณะกรรมการพัฒนาแผนฯของเทศบาลพิจารณาอีกครั้ง และจัดเป็นร่างแผนพัฒนาส่งต่อให้งานงบประมาณต่อไป ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่

<sup>148</sup> สัมภาษณ์ ธัญมาส กมลสัจจะ, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผน เทศบาลเมืองชะอำ, 22 มีนาคม 2558.

รับผิดชอบคือ นางสาวกนกวรรณ หมั่นกิจ” ส่วน นางสาวกนกวรรณ หมั่นกิจ<sup>149</sup> ได้กล่าวถึงงานในส่วนนี้ว่า “เมื่อได้รับร่างที่ประชาคมแล้ว ก็จะนำมารวบรวมเพื่อใส่ไว้ในร่างเทศบัญญัติเพื่อรอการพิจารณาจากท่านนายกฯ และจะมีการประชุมเรื่องงบประมาณของโครงการต่างๆ อีกครั้ง โดยท่านนายกฯ จะเรียกผอ.กองต่างๆ รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงเรื่องงบประมาณที่ขอมา นายกฯ จะเป็นผู้พิจารณางบประมาณของแต่ละโครงการ เมื่อได้ข้อสรุปแล้ว ก็นำมาใส่ไว้ในเทศบัญญัติเพื่อเข้าสู่สูทบัญญัติและประกาศใช้ ซึ่งเทศบัญญัติจะต้องนำเข้าสู่สภาก่อนวันที่ 15 สิงหาคม 2558”

จึงสะท้อนให้เห็นว่า การจัดทำแผนชุมชนเป็นไปแบบไม่เป็นทางการ แต่ต้องดำเนินการตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น ซึ่งในที่สุดผลของการผลักดันโครงการจะสำเร็จหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับนายกเทศมนตรีจะเห็นสมควร หรือบางครั้งประธานชุมชนที่มีสายสัมพันธ์อันดีกับนายกฯ ได้มีการติดต่อขอเจรจากันนอกรอบไว้แล้ว ซึ่งนายกฯ มักจะให้ความช่วยเหลือเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาฐานเสียงของตนเอง ดังนี้ จึงแสดงให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นเพียงการจัดฉากเท่านั้น

## 2.2 การทำประชาคม

ในการจัดทำประชุมประชาคมเพื่อจัดทำแผนสามปี (พ.ศ. 2559-2561) นั้น กองแผนงานและวิชาการ เทศบาลเมืองชะอำ ได้เชิญประธานชุมชนและกรรมการชุมชนรวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิ เข้าร่วมประชาคมที่เทศบาล จำนวนทั้งสิ้น 106 คน โดย นายอนุกุล พรสมบูรณ์ศิริ นายกเทศมนตรีเป็นประธาน รวมทั้งสมาชิกสภาเทศบาลที่ 3 เขต ผู้อำนวยการกอง วิชาการและแผน ซึ่งในการประชุมครั้งนี้ได้จัดขึ้น ณ ห้องประชุมเทศบาลเมืองชะอำ อย่างเป็นทางการเมื่อครบองค์ประชุม ทางกองวิชาการและแผนได้แจกเอกสารโครงการที่แต่ละชุมชนได้เสนอซึ่งบรรจุความต้องการไว้ในแผนชุมชน (เมื่อกองวิชาการได้รับแผนชุมชนจากกองสวัสดิการแล้วจะแจกจ่ายความต้องการนั้นไปยังกองต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้เสนอโครงการซึ่งตรงกับความต้องการพร้อมทั้งประมาณค่าใช้จ่ายของโครงการและส่งกลับมาที่กองวิชาการอีกครั้งเพื่อทำประชาคม) หลังจากนั้น นายกเทศมนตรีกล่าวเปิดการประชุมและเปิดโอกาสให้ตัวแทนชุมชนแต่ละชุมชนได้ชี้แจงปัญหาซึ่งกองต่างๆ ที่รับผิดชอบได้บรรจุเข้าไว้ในโครงการและมีการประมาณค่าใช้จ่ายไว้เรียบร้อยแล้ว ในการนี้ ถ้านายกเทศมนตรีเห็นว่า เป็นโครงการที่จำเป็นก็จะบรรจุไว้ในแผน แต่ถ้าเห็นว่ายังไม่จำเป็นต้องทำก็จะอธิบายและชี้แจงถึงเหตุผลที่ไม่สามารถดำเนินการได้ให้กับตัวแทนชุมชนทราบ หรือบางโครงการทำไปแล้วสิ้นเปลืองงบประมาณหรือเป็นโครงการที่ดำเนินการไปแล้วก็จำหน่ายออกจากแผน 3 ปีที่ร่างไว้ แต่ถ้าโครงการใดที่มาจากแผนชุมชนและเห็นว่าจำเป็นก็จะนำใส่ไว้ในแผน 3 ปี ให้โดยเรียงลำดับความสำคัญก่อนหลัง แต่ในทาง

<sup>149</sup> สัมภาษณ์ กนกวรรณ หมั่นกิจ, เจ้าหน้าที่งานงบประมาณ กองนโยบายและแผน เทศบาลเมืองชะอำ, 22 มีนาคม 2558.

ปฏิบัติการดำเนินการต้องขึ้นอยู่กับงบประมาณ แต่ถ้าโครงการใดยังไม่ได้ดำเนินการเนื่องจากหมดงบประมาณ แต่ในระหว่างปีมีงบสนับสนุนเข้ามาก็สามารถดึงเอาโครงการในแผน 3 ปี ออกมาทำได้ โดยปกติทางกองวิชาการและแผนจะทำการรวบรวมโครงการต่างๆที่ทำประชาคมใส่ไว้ในแผน 3 ปี นำเสนอต่อนายกเทศมนตรี และนายกเทศมนตรีก็จะเรียกผู้อำนวยการกองและผู้รับผิดชอบงานด้านต่างๆเข้าประชุมเพื่อจัดสรรงบประมาณของแต่ละโครงการอีกครั้งเพื่อนำเข้าสู่สภานุมัติและประกาศใช้ต่อไป สอดคล้องกับ นางสาวนิภาพร กฤษณะเศรษฐี<sup>150</sup> ปลัดเทศบาลเมืองชะอำ ถึงการใช้จ่ายงบประมาณในโครงการต่างๆของเทศบาล กล่าวว่า “โครงการต่างๆของเทศบาลชะอำต้องมาจากความต้องการของชุมชน และนโยบายของผู้บริหารเป็นสำคัญและต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของจังหวัดและของรัฐบาลด้วย ในส่วนรับผิดชอบของปลัดเทศบาล เมื่อทำประชาคมแล้วนำโครงการต่างๆใส่ไว้ในแผนและประมาณการงบประมาณ เจ้าของโครงการต้องชี้แจง โครงการนี้ใช้งบเท่าไร จะใช้อะไรบ้าง เจ้าหน้าที่งบประมาณ กองวิชาการและแผนต้องกลั่นกรองมารอบหนึ่งก่อน ส่งไปที่ปลัดเพื่อนำงบประมาณนี้เสนอท่านนายกฯ นายกฯก็จะดูถึงความสมเหตุสมผล นัดประชุมผู้เกี่ยวข้อง กับโครงการทั้งหมดเพื่อให้แต่ละฝ่ายชี้แจงงบที่ส่งมา เมื่อนายกฯอนุมัติงบประมาณแล้ว ฝ่ายงบประมาณของกองวิชาการจะจัดสรรงบที่ประชุมและได้รับการอนุมัติแล้วเข้าสู่เทศบาลัญญัติเพื่อเสนอต่อสภา”

“โครงการที่ใส่ไว้ในแผน ต้องขึ้นอยู่กับงบประมาณ จะจัดอันดับความสำคัญของโครงการตามระเบียบ ซึ่งนายกฯจะรู้ถึงปัญหาความสำคัญ พิจารณาจัดสรรงบประมาณตามความจำเป็น บางครั้งโครงการที่จัดลำดับไว้อาจจะยังไม่ได้ทำเพราะงบไม่พอก็เอาโครงการถัดไปขึ้นมาก่อนเพราะงบประมาณที่มีทำได้ โครงการอื่นก็รอไว้ก่อนหากมีเงินเข้ามาก็ทำเพิ่มเติมเอาโครงการที่ใส่ไว้ในแผนมาทำได้”

จากการเข้าสังเกตการณ์การประชุมประชาคมแผนของเทศบาลชะอำ จึงสรุปได้ว่า ประชุมประชาคมเพื่อจัดทำแผนสามปี แม้จะมีการเชิญตัวแทนทุกภาคส่วนเข้าร่วมประชุมเพื่อนำเสนอโครงการและอธิบายถึงปัญหาและความต้องการของชุมชน แต่การพิจารณาโครงการว่าควรบรรจุไว้ในแผนหรือไม่ นั้นส่วนใหญ่อำนาจการตัดสินใจในโครงการต่างๆว่าจะดำเนินการหรือไม่ขึ้นอยู่กับนายกเทศมนตรีเป็นสำคัญ ไม่มีการหวัดเสียงสนับสนุนข้างมากโดยตัวแทนประชาชนแต่อย่างใด ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล จึงเป็นเพียงการจัดขึ้นตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น แต่อำนาจการตัดสินใจทั้งหมดขึ้นอยู่กับนายกเทศมนตรีเพียงผู้เดียว ทั้งนี้ เพราะนายกเทศมนตรีมีสายสัมพันธ์ดีต่อสมาชิกสภาและประธานชุมชน จึงไม่มีการคัดค้านความคิดเห็นของนายกฯ แต่อย่างใด

<sup>150</sup> สัมภาษณ์ นิภาพร กฤษณะเศรษฐี, ปลัดเทศบาลชะอำ, 11 พฤษภาคม 2558.

### 2.2.1 บทบาทของภาคประชาชนในการสะท้อนปัญหาและความต้องการ

เมื่อพิจารณาความต้องการของชุมชนต่างๆ พบว่า มีโครงการที่ชุมชนมีความต้องการตรงกันถึง 24 ชุมชน จากชุมชนทั้งหมด 27 ชุมชน คือ โครงการก่อสร้างถนนเอสพีสท์ตีกคอนกรีตพร้อมท่อระบายน้ำ เนื่องจากเทศบาลเมืองชะอำยังมีชุมชนที่เป็นชุมชนกึ่งเมืองและกึ่งชนบทจึงยังมีความต้องการในด้านโครงสร้างพื้นฐานอยู่อีกมาก ซึ่งบางโครงการก็เป็นโครงการสืบเนื่องมาจากแผนชุมชนเดิมที่ยังไม่ได้ดำเนินการ ซึ่งโครงการชุมชนใดจะได้รับการอนุมัติขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของผู้บริหารเป็นหลัก แต่ตัวแทนชุมชนที่เข้าประชาคมก็พยายามแสดงบทบาทในการผลักดันโครงการในชุมชนโดยชี้แจงความต้องการและความจำเป็นของชุมชน ดังนี้ นายใจ พรหมมีเดช ประธานชุมชนบ้านใหญ่กล่าวว่า “อยากให้ช่างลงไปสำรวจว่ามีคนมากมามีที่ปิดทางน้ำ บางท่านก็ไปถมที่ปลูกบ้าน และมีคนไปปลูกต้นสนซึ่งไม่ใช่ที่ของเค้า”

นายอนันต์ ทองสัมฤทธิ์ ประธานชุมชนตลาด กล่าวว่า “ท่อน้ำบริเวณด้านหลังตลาดมันชำรุด มีน้ำเน่าขังทำให้ท่อผู้ชำรุด จะต้องซ่อมโดยด่วนเลย อีกทั้งตลาดมีกลิ่นเหม็นท่อระบายน้ำก็ไม่ระบาย เคยเสนอไว้ในแผนแล้ว แต่ตอนนี้ทำไมไม่มีแล้ว” นายรินทร์ เผ่าสื่อ ประธานชุมชนบ่อพุทรา กล่าวว่า “โครงการก่อสร้างตลาดคอนกรีตบริเวณร้านต้มยำกุ้งและข้างร้านหม้อวอ อยากให้เร่งทำตรงนี้หน่อยกันคนบุกรุก คลองจะเหลือแคบลงทุกทีแล้ว” นายบุญเสริม นิ่มนวล ประธานชุมชนหนองคางกล่าวว่า “ให้ขยายท่อประปา เพราะต่อไปจะมีบ้านจัดสรรขึ้นหลายหลัง แต่ท่อประปามันเล็ก จะไม่พอใช้กัน และฝากทำถนนคอนกรีตใส่ไว้ในแผนด้วยครับ” นายบุญชู เปียผ่อง ประธานชุมชนห้วยทรายใต้ กล่าวว่า “อยากให้ลอกคลองตรงถนนรถไฟ เพราะมันตื้นมาก” นายสุรินทร์ แก้วนวม ประธานชุมชนรวมใจพัฒนา กล่าวว่า “อยากให้ขยายเขตน้ำประปาด้วย เพราะน้ำประปาแรงมากครับ และขอให้ดำเนินการโครงการดูแลความสะอาดของชุมชนด้วยครับ โครงการนี้ยังไม่ได้ดำเนินการเลยนะครับ” นายใจ น้อยสะอาด ประธานชุมชนห้วยทรายเหนือ กล่าวว่า “การเรียกเงินอุดหนุนคืนกรณีใช้ไม่หมด ผมใส่เห็นด้วยครับ” ด.ต. ต้อย ทับใหญ่ รองประธานชุมชนชัยมงคล กล่าวว่า “อยากให้เทศบาลปรับเรื่อง ค่าเก็บขยะด้วยครับ มีหลายบ้านไม่ยอมจ่าย บอกว่าจะไปเผาเอง” ร.ต.ต. สุนทร มะกรูดทอง รองประธานชุมชนชัยมงคล กล่าวว่า “ขอให้นายกฯช่วยพิจารณาโครงการของชุมชนชัยมงคลด้วยครับ โครงการก่อสร้างที่เก็บอุปกรณ์และห้องน้ำที่ทำการชุมชน เราไม่มีห้องน้ำใช้กันครับ” และเมื่อพิจารณาถึงปัญหาที่สะท้อนจากชุมชน ส่วนใหญ่เป็นปัญหาโครงสร้างพื้นฐานที่มีทั้งมาจากแผนชุมชนและปัญหาที่เกิดขึ้นเพิ่มเติม และเมื่อนายกเทศมนตรีรับฟังปัญหาจากตัวแทนชุมชน ได้สั่งการให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเข้าไปตรวจสอบพื้นที่และมารายงานให้ทราบและจะมาปรึกษาหารือหาทางแก้ไขกันอีกครั้งในวันประชุมประจำเดือน มีเพียงปัญหาและความต้องการของชุมชนชัยมงคลเท่านั้นที่ไม่เห็นด้วยที่จะดำเนินการ โดยนายกเทศมนตรี นายอนุกุล พรสมบูรณ์ศิริ ให้เหตุผลว่า “ผม

เองไม่เห็นด้วยที่จะไปทำห้องน้ำตรงนั้น เพราะพี่น้องที่มาใช้พื้นที่ตรงนี้ออกกำลังกายก็มีบ้านอยู่แถว นั้น ก็เข้าที่บ้านได้ ทำแล้วใครจะเป็นคนดูแลรักษา ผมว่าเก็บพื้นที่สีเขียวไว้ออกกำลังกายดีกว่า ผมว่า เอาเป็นเครื่องออกกำลังกายดีกว่ามั้ยครับ” จากประเด็นดังกล่าว ที่ปัญหาและความต้องการของ ชุมชนไม่ได้รับการอนุมัติส่งผลต่อชุมชนอย่างไรบ้าง และจะส่งผลกระทบต่อผู้บริหารหรือไม่

จากการสัมภาษณ์ พ.ต.ท. พิพัฒน์ อุดมยุทธ ประธานชุมชนชัยมงคล กล่าวว่า “ ความ ต้องการนี้เป็นความต้องการของคนในชุมชน ซึ่งก่อนหน้านี้อีกเคยเข้าพบนายกฯถึงประเด็นดังกล่าวแต่ก็ ไม่ได้รับคำตอบ จนมาถึงการทำแผนชุมชนก็ช่วยเสนอความต้องการนี้คือ ให้ซ่อมแซมศาลา เอนกประสงค์จัดทำห้องเก็บอุปกรณ์และห้องน้ำแยกชายหญิงเพิ่มให้ ซึ่งแต่เดิมที่ตรงนี้เทศบาลซื้อจาก เอกชนเพื่อให้เป็นที่จัดกิจกรรมของชุมชนมีศาลาเอนกประสงค์เล็กๆใช้ประชุมชุมชนแต่ก็ชำรุด ปกติ วันพุธ พุธหัสและวันศุกร์จะมีการเดินแอร์บิคในศาลา แต่ประชาชนบอกว่าไม่มีห้องน้ำใช้ คนแก่ก็เดิน ไกลๆไปเข้าห้องน้ำที่อื่นไม่ไหว ห้องเก็บอุปกรณ์ก็ไม่มี จากที่ดูในวันทำประชาคมก็มีเขียนเป็นโครงการ แล้วใช้ งบประมาณ 1 ล้านบาท ซึ่งผมเห็นว่าน่าจะพอทำได้ แต่นายกฯไม่อนุมัติ ซึ่งก็น่ากลับมาบอก ชาวบ้านเค้าก็ผิดหวัง แต่ไม่รู้ว่าจะทำอย่างไร ให้ไปเดินขบวนก็ทำไม่ได้ ไม่อยากผิดใจกับนายกฯ ชาวบ้านเกรงใจนายกฯมาก ส่วนผมเองก็ไม่ทำอะไรแล้วเพราะขึ้นไปคุยมาหลายครั้งแล้ว คงต้องทำใจ นายกฯคงเห็นว่า ฐานเสียงท่านแน่นมากแล้วจึงไม่สนใจชุมชนเล็กๆ(ชุมชนชัยมงคลเป็นชุมชน ชำราชากร มีแต่บ้านจัดสรร ไม่มีพื้นที่เกษตรกรรม มีประชากร 100 ครัวเรือน ประมาณ 400 คน)”

จากประเด็นดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ฝ่ายบริหาร คือ นายกเทศมนตรี มีอำนาจในการตัดสินใจที่ จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการโครงการต่างๆที่ชุมชนเสนอมา อีกทั้งผู้นายกเทศมนตรียังสามารถชี้ นำ ประเด็น ควบคุมประเด็นปัญหา และสามารถพูดโน้มน้าวหรืออ้างเหตุผลที่มีอยู่มาสนับสนุนความคิด หรือนโยบายของตนได้อย่างละมุนละม่อม โดยประชาชนส่วนใหญ่ให้ความเกรงใจ แสดงให้เห็นว่า นายกฯ มีสายสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับชุมชน เพราะในความเป็นจริงแต่ละชุมชนถือได้ว่าเป็นหัวคะแนน ของฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารจึงอาจมีวิธีในการจัดสรรผลประโยชน์ให้กับชุมชนโดยตรงเพื่อคงรักษารฐาน เสียงไว้

### 3. การเมืองในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

การเมืองที่กล่าวถึงในประเด็นนี้ เช่น การที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดประเด็นนโยบายและเป็น ผู้อนุมัติโครงการ ประชาชนถูกจำกัดในช่วงการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ประชาชนมีส่วนร่วม แค่การจัดทำแผนชุมชนและการทำประชาคมที่อยู่ในกรอบที่เทศบาลจัดไว้ให้ และการดำเนินการของ

แผนพัฒนา 3 ปีต่อจากการประชามชก็เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เทศบาล ส่วนการอนุมัติโครงการและการจัดสรรงบประมาณก็เป็นไปตามดุลยพินิจของนายกเทศมนตรี

### 3.1 การที่ประชาชนถูกกีดกันในขั้นจัดลำดับความสำคัญ

จะเห็นได้ว่าการจัดประชุมประชาคมเพื่อจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลชะนั้น แม้จะมีข้อเสนอที่เป็นประเด็นปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละชุมชน แต่การจัดเรียงความสำคัญที่จะนำมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเทศบาลนั้น ก็ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของนายกเทศมนตรี แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งในประเด็นดังกล่าว นางจุนารัตน์ นวลละออง<sup>151</sup> ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคมเทศบาลเมืองชะอำ กล่าวว่า “เมื่อกองสวัสดิการได้แผนชุมชนทั้ง 27 ชุมชนแล้ว จะส่งให้กองวิชาการและแผนงาน เพื่อส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปเขียนโครงการและคาดการณ์งบประมาณ ทำการประชามช ผ่านคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ และนำไปจัดลำดับความสำคัญเข้าสู่ร่างเทศบัญญัติงบประมาณให้นายกพิจารณา โดยนายกจะดึงเอาโครงการที่เร่งด่วนมาใส่ไว้ในเทศบัญญัติ” สอดคล้องกับคำกล่าวของ นางสาวนิภาพร กฤษณะเศรษฐี ปลัดเทศบาลเมืองชะอำ ที่กล่าวว่า “โครงการที่ใส่ไว้ในแผนต้องขึ้นอยู่กับงบประมาณ เทศบาลจะจัดลำดับความสำคัญตามระเบียบ ซึ่งนายกจะรู้ดีถึงปัญหาความสำคัญ พิจารณาจัดสรรงบประมาณตามความจำเป็น บางครั้งโครงการที่จัดลำดับก็อาจจะทำไม่ได้ถ้าบที่มีอยู่ไม่พอก็ให้เอาโครงการอื่นที่พอกับงบมาทำก่อน” โดย นายชิน เรืองสว่าง ประธานชุมชนหัวบ้าน ที่กล่าวว่า “เราเสนอเข้าแผนชุมชน จะรู้อีกทีว่าเอาเข้าแผนหรือเปล่านั้นในวันประชามชว่ามีโครงการของเราหรือเปล่านั้น พอประชามชเสร็จก็รอกองสวัสดิการมาแจ้งตอนประชุมชุมชนว่าโครงการจะได้ทำหรือยัง” จะเห็นได้ว่า ในขั้นตอนการจัดลำดับความสำคัญ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในขั้นตอนดังกล่าว ตัวแสดงที่มีบทบาทมากที่สุดคือ นายกเทศมนตรี

### 3.2 การขาดการประสานงาน

สำหรับประเด็นการขาดการประสานงาน จะเป็นในช่วงของการทำแผนชุมชน เพราะการทำแผนชุมชน เทศบาลโดยกองสวัสดิการสังคมจะใช้แผนชุมชนเดิมเป็นต้นแบบ ไม่มีกระบวนการจัดทำแผนที่เป็นทางการ ไม่มีการอบรมการจัดทำแผนให้กับคนในชุมชน กระบวนการไม่มีการปรึกษาหารือกันระหว่างชุมชนกับเทศบาลหรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันระหว่างชุมชนด้วยกัน ประชาชนเพียงแต่ทำตามหน้าที่เจ้าหน้าที่กองสวัสดิการสังคมแนะนำตอนประชุมชุมชนเพียงไม่นานก็ได้ข้อมูลแผนชุมชนเพื่อบรรจุในแผนพัฒนา 3 ปีของเทศบาล จากการสัมภาษณ์ นายปัญญา พุ่มเจริญ รองประธานชุมชนคลองเทียน กล่าวถึง ขั้นตอนในการทำแผนชุมชน ว่า “ถ้าเทศบาลมีการจัดอบรมการทำแผน

<sup>151</sup> สัมภาษณ์ จุนารัตน์ นวลละออง, ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม เทศบาลเมืองชะอำ, 18 มีนาคม 2558.

ชุมชน ว่า ทำอย่างไร เขียนอย่างไร ก็ดีแล้วยิ่งเป็นกรรมการชุมชนแล้วด้วย ยังมีประโยชน์ เขียนได้ด้วยก็ดี ที่แล้วมาต้องบอกให้เจ้าหน้าที่เค้าเขียน แผนชุมชนไปถึงไหนแล้ว ถ้ามสวัสดิการเค้าก็ไม่รู้ ให้ไปดูตอนประชาคมเอาเอง” สอดคล้องกับคำกล่าวของ นายอิน เรื่องสว่าง ที่กล่าวว่า “ต้องทำตามที่ผอ.แดง สวัสดิการสังคมบอก บางที่ สท.ก็มาช่วยบอก ทำแบบนี้ละ ดูแล้วไม่ยากแต่ให้ทำเองชาวบ้านเขียนไม่ถูกหรอก” จากประเด็นดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า การทำแผนชุมชนในแต่ละครั้งประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในวิธีการจัดทำแผน ส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ของฝ่ายข้าราชการประจำเป็นผู้เขียนโครงการต่างๆ บรรจุไว้ในแผน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการที่ประธานชุมชนที่มีสายสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารได้มีการเจรจากรอบไว้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ประชาชนมีหน้าที่เพียงแต่ทำตามที่เจ้าหน้าที่แนะนำเท่านั้น ไม่มีการจัดอบรมทำแผนอย่างจริงจัง

### 3.3 การประสานงานระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลกับชุมชน

ส่วนจุดเด่นของการประสานงานของเทศบาลเมืองชะอำที่สำคัญ คือ การประสานงานระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลกับชุมชน เพราะถือว่า สมาชิกสภาเทศบาลเป็นตัวแทนของชุมชนในแต่ละเขตที่ต้องแสดงบทบาทในการผลักดันโครงการตามความต้องการของชุมชน โดยจากการสัมภาษณ์ นายบุญเกิด คะเชียรทร ประธานชุมชนทุ่งตะกวดพลี กล่าวถึง การประสานงานระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลกับชุมชน ว่า “เวลาประชุมชุมชน เขต 2สท.จะลงมาประชุมด้วยตลอด รับรู้ปัญหาด้วยกัน เวลาเสนอแผน ก็ให้สท.คุยกับนายกให้ มีปัญหาอะไรก็ประสานกันสท.ให้จัดการให้ เมื่อปีที่แล้วน้ำท่วม ท่อมันเล็ก ให้สท.บวรเล็ก ประสานให้ ตอนนี้เรียบร้อยแล้ว” และจากคำกล่าวของ นายอิน เรื่องสว่าง<sup>152</sup> ประธานชุมชนหัวบ้าน ที่กล่าวว่า “เวลาจะขึ้นหานายกาก็จะเอาสท.ไปด้วย เพราะรู้ปัญหากัน ให้สท.ช่วยพูดให้” สอดคล้องกับคำกล่าวของ นายถวัลย์ ปิ่นเนียม<sup>153</sup> ประธานชุมชนหนองแจง ที่ว่า “สท.ของชะอำ ต้องรู้ปัญหาของชุมชน ช่วยเหลือชาวบ้านจึงจะได้รับเลือกตั้ง ชาวบ้านเค้าถึงจะเอา” ซึ่งในประเด็นนี้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์อันดี ระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลและชุมชน นางผันนภา หอมเหมือน ประธานชุมชนสะพานหิน ซึ่งกล่าวว่า “สท.ของชะอำ ติดดินทุกคน เข้าถึงง่าย งานบุญ งานศพ กิจกรรมอะไรก็จะมาทั้งหมด ให้ชาวบ้านเห็นหน้า ถ้ามีเวลาก็จะคุยกันให้ช่วยชุมชนหน่อย” ประเด็นดังกล่าว สอดคล้องกับนโยบายของนายกเทศมนตรี นายอนุกุล พรสมบรมศิริ<sup>154</sup> ที่ว่า “นโยบายของเทศบาลไม่ให้ สท. เป็นประธานชุมชน แต่ให้ลงชุมชนทุกวัน ประชุมกับชุมชน รับรู้ปัญหา งานบุญ งานศพ กิจกรรมก็ให้ลงพื้นที่หมด ผมเองก็ไปทุกงาน ลงตรวจพื้นที่ คุยกับชาวบ้านทุก

<sup>152</sup> สัมภาษณ์ อิน เรื่องสว่าง, ประธานชุมชนหัวบ้านชะอำ, 18 มีนาคม 2558.

<sup>153</sup> สัมภาษณ์ ถวัลย์ ปิ่นเนียม, ประธานชุมชนหนองแจง, 8 พฤษภาคม 2558.

<sup>154</sup> สัมภาษณ์ อนุกุล พรสมบรมศิริ, นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองชะอำ 2558.



วัน เวลาเลือกตั้งก็ต้องกังวลเรื่องคะแนนเสียง เพราะทำงานกันทุกวันอยู่แล้ว” และจากประเด็นดังกล่าว มีหลักฐานมาสนับสนุนในวันเข้าสังเกตการณ์การทำประชามติของเทศบาลเมืองชะอำ มีสมาชิกสภาเทศบาลหลายคนที่แสดงบทบาทในการผลักดันโครงการให้กับชุมชน ได้แก่ นายสนิท คงเจริญ สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 ได้กล่าวถึง โครงการที่ 4 ในร่างแผนพัฒนา 3 ปีว่า “ให้เทศบาลช่วยซื้อที่ดินเวนคืนเพื่อขุดคลองเชื่อมกับคลองที่มีอยู่แล้ว เพราะตอนนี้ชาวบ้านถมดินกันหมดแล้ว จะขุดกันอยู่แล้วคลองจะเหลือไม่กี่เมตร ไม่สามารถระบายน้ำได้ ถ้าซื้อแปลงนั้นก็คงไม่น่าจะเกิน 5 ล้านเพื่อตัดคลองผ่านศาลเจ้า ตรงนั้นมีท่อลอดอยู่ ตัดลงท่อลอดได้ จะช่วยระบายน้ำได้เยอะ”

จากปัญหาดังกล่าว นายกเทศมนตรีได้ชี้แจงและยอมรับข้อเสนอแนะ โดยกล่าวว่า “การเวนคืนที่ดินต้องเข้าใจและยอมรับ ค่าเวนคืนที่ดินจะตั้งเป็นราคาซื้อขายเลยคงลำบาก เราต้องคุยกับเจ้าของที่ก่อน อีกหน่อยถ้าไม่ให้เวนคืน บ้านคุณก็จะน้ำท่วม เตือดร้อนทั้งหมดบ้านจะต้องมีการสำรวจก่อนแน่นอนแล้วก็จะรู้ว่าที่ดินจะไปโดนที่นาย ก นาย ข เป็นจำนวนพื้นที่เท่าไร ก็ตารางวา เข้าที่ใครบ้าง” ส่วน นายอรุณ มิตรดี สมาชิกสภาเทศบาลเขต 3 มีส่วนร่วมกับชุมชนในการผลักดันโครงการแก้ไขปัญหาน้ำประปาในชุมชน โดยกล่าวว่า “ชาวบ้านเตือดร้อนน้ำประปาไม่ไหล ส่วนใหญ่จะไม่ไหลในวันเสาร์อาทิตย์ เสนอให้ท่านนายกฯขยายท่อน้ำให้ใหญ่ขึ้นเพื่อเอาไว้” ซึ่งปัญหานี้ นายกเทศมนตรี ได้กล่าวว่า “เพื่อแล้วครับ ทางกรมโยธาเค้ามาออกแบบเลย ว่าวางท่อขนาดนี้ ผมแก้ไขแบบเลย ผมบอกว่า ไม่ได้ทำทีเดียวยิ่งใหญ่ไปเลย แต่เค้าบอกว่าใหญ่ที่สุดได้แค่ 4 กิโลเมตร”

จากข้อสังเกต นายกเทศมนตรีมีแนวโน้มที่จะรับฟังความคิดเห็นจากสมาชิกสภาเทศบาลที่เสนอแนะปัญหาและพร้อมที่จะตอบรับนโยบายที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

และจากการสัมภาษณ์ นายประธาน เรื่องสว่าง<sup>155</sup> สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 เพื่อสนับสนุนประเด็นดังกล่าว ว่า “คะแนนเสียงของ สท. ก็เป็นคะแนนเสียงของนายกฯด้วย เพราะ สท. ทั้ง 17 คนก็อยู่ในกลุ่มของนายกฯ สท. พุดนายกฯก็ต้องรับฟัง และช่วยเหลือ”

จากข้อมูลดังกล่าว ถือว่าเป็นข้อมูลสนับสนุนบทบาทของฝ่ายบริหารในการผลักดันนโยบาย โดยพบว่า ฝ่ายบริหารในเทศบาลมีบทบาทในการผลักดันนโยบายมากกว่าภาคประชาชน ทำให้ทราบได้ว่าฝ่ายบริหารมิได้ให้ความสำคัญกับภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ประเด็นใดที่มาจากความต้องการและการเสนอแนะของภาคประชาชนมักได้รับการชี้แจงเหตุผลจากฝ่ายบริหาร เพื่อป้องกันมิให้นโยบายที่ฝ่ายบริหารวางไว้ต้องเปลี่ยนแปลงไป จึงสะท้อนให้เห็นว่าบทบาทของภาคประชาชนมีเพียงการถามคำถามและเสนอแนะในบางประเด็นเท่านั้น ดังนี้ จึงแสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนยังคงอยู่ในระดับน้อย

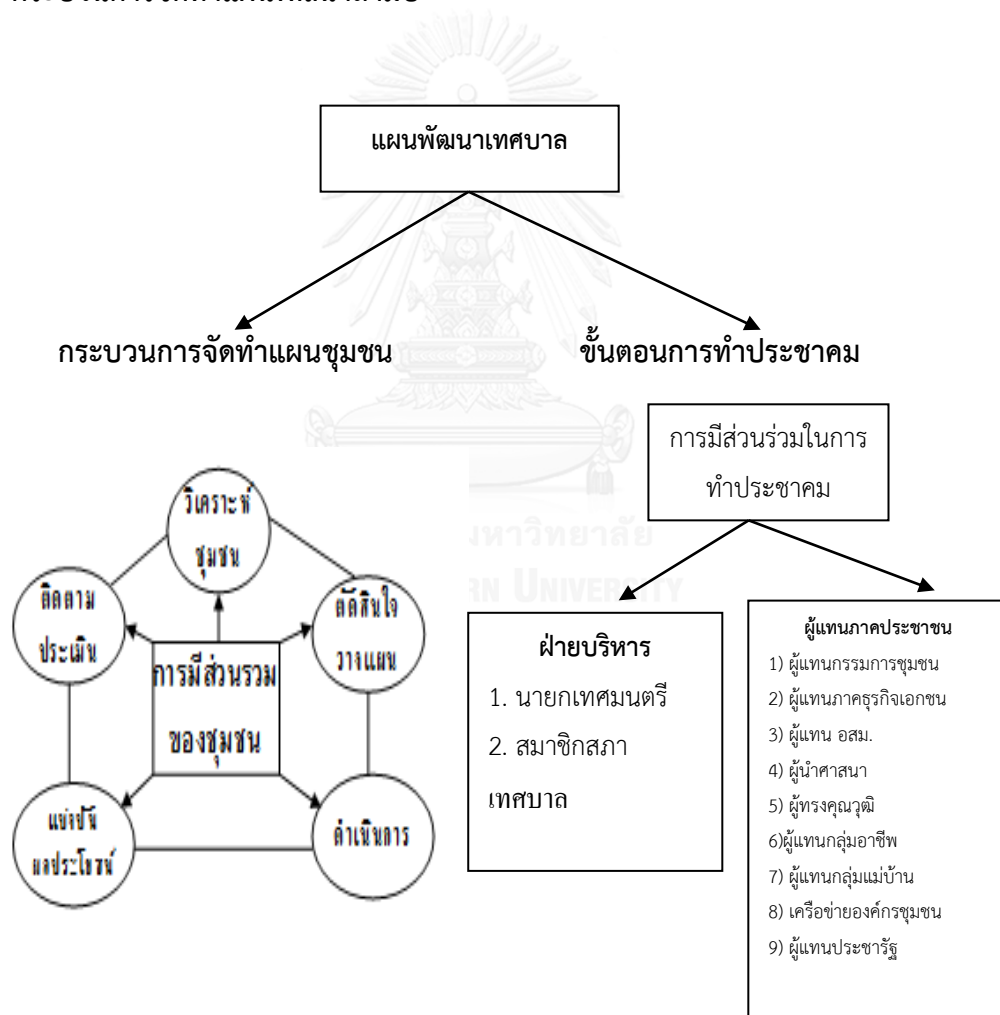
<sup>155</sup> สัมภาษณ์ ประธาน เรื่องสว่าง, สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1, 12 พฤษภาคม 2558.

## บทที่ 5

### วิเคราะห์เปรียบเทียบความเหมือนและความต่างในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลเมืองชะอำ

ในบทนี้จะกล่าวถึง จะวิเคราะห์เปรียบเทียบขั้นตอนและบทบาทของฝ่ายการเมือง ฝ่ายสภาเทศบาลและฝ่ายประชาชนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาและการจัดทำโครงการของเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลชะอำ รวมถึงการอภิปรายผล

#### 5.1 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี



รูปภาพ 9 การเมืองในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

จากภาพที่ 5.1 แสดงให้เห็นถึงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลสามปี ซึ่งเป็นขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 แต่ในความเป็นจริง การมีส่วนร่วมของ

ประชาชนมิได้เป็นไปตามขั้นตอนดังกล่าว ยังคงมีประเด็นทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ของฝ่ายการเมืองกับผู้นำชุมชน

**ตารางที่ 1** เปรียบเทียบขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลเมืองเพชรบุรี กับ เทศบาลชะอำ

| เปรียบเทียบขั้นตอน   | เทศบาลเมืองเพชรบุรี  | เทศบาลชะอำ   |
|--|--|--|
| 1. แผนพัฒนาชุมชน<br>- การประชุมชุมชน<br>- การกำหนดปัญหาและความต้องการของชุมชน<br>- การอบรมจัดทำแผน | เจ้าหน้าที่กองสวัสดิการและสังคมของเทศบาลเมืองเพชรบุรี จะกำหนดวันและเวลาในการลงพื้นที่ของแต่ละชุมชน เพื่อรับทราบปัญหาและความต้องการของแต่ละชุมชน หลังจากนั้นจะทำการรวบรวมปัญหาและความต้องการของแต่ละชุมชนเข้าไว้ด้วยกัน โดยแบ่งออกเป็นปัญหาของแต่ละตำบล   | เจ้าหน้าที่กองสวัสดิการและสังคมของเทศบาลชะอำ จะนำแผนชุมชนของปีก่อนมาลงพื้นที่แต่ละชุมชนเพื่อทำการประเมินว่าโครงการใดได้จัดทำไปแล้วและโครงการใดยังไม่ได้จัดทำ รวมถึงสอบถามปัญหาและความต้องการในปัจจุบัน แล้วเก็บรวบรวมเพื่อนัดจัดประชาคมเป็นลำดับต่อไป  |
| 2. การประชาคมเมือง   | การทำประชาคมของเทศบาลเมืองเพชรบุรีนั้น ปกติทางเทศบาลจะดำเนินการจัดให้มีการทำประชาคมแผนพัฒนา 3 ปี ในเดือน พฤษภาคม โดยเชิญนายกเทศมนตรี ผู้แทนสภาเทศบาล คณะกรรมการชุมชน หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ในเทศบาลเมืองเพชรบุรี มาประชุมเพื่อให้หน่วยงานต่างๆ เหล่านี้เสนอปัญหาและความต้องการเพื่อนำมารวมเข้ากับแผนชุมชนที่ได้จากการเก็บรวบรวมปัญหาและ | กองแผนงานและวิชาการ เทศบาลเมืองชะอำจะกำหนดวันนัดทำประชาคมในเดือน พฤษภาคม โดยเชิญนายกเทศมนตรี ผู้แทนสภาเทศบาลและผู้แทนภาคประชาชน ได้แก่ ผู้แทนชุมชนแต่ละชุมชนๆ ละ 2 คน ประกอบด้วยประธานชุมชน และรองประธานชุมชน ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน ผู้แทนภาครัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิ/นักวิชาการ หัวหน้าฝ่ายของเทศบาล เป็นต้นเข้าประชุมพร้อมเพรียงกันที่ห้องประชุมเทศบาลเมืองชะอำ และแจ้งให้ทราบถึงระเบียบกระทรวงมหาดไทยในการจัดทำ |

|   |  |   |
|---|--|---|
|   | ความต้องการของแต่ละชุมชนดังได้กล่าวมาแล้วในเรื่องการจัดทำแผนชุมชน เพื่อหาข้อสรุปปัญหาและความต้องการของชุมชน              | แผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 โดยการแจกเอกสารและร่วมอภิปรายในโครงการต่างๆที่นำเสนอไว้ในแผนชุมชน เพื่อให้นายกเทศมนตรีได้พิจารณาและสั่งการ |
| 3. การประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล                       | เทศบาลเมืองเพชรบุรีจัดทำให้มีการประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลสองครั้งเพื่อพิจารณาการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล                    | เทศบาลจะจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลสองครั้งเพื่อพิจารณาการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล  |
| 4. การเมืองในการจัดทำแผนชุมชน                           | ประธานชุมชนจะนำเสนอปัญหาและความต้องการของชุมชนเพิ่มเติมจากแผนชุมชนที่ได้จัดทำไว้แล้วในปีก่อน                             | ประธานชุมชนกับเจ้าหน้าที่กองสวัสดิการจะเช็คบัญชีรายชื่อโครงการที่ทำไปแล้วและยังไม่ได้ทำเพื่อนำโครงการที่ยังไม่ได้ทำมาบรรจุไว้ในแผนชุมชน               |
| 5. การบรรจุปัญหาและความต้องการของประชาชนในแผนพัฒนาสามปี | ในการทำประชาคมจะมีการอภิปรายและคัดเลือกโครงการจากแผนชุมชนที่ผ่านการเห็นชอบจากนายกเทศมนตรีมาร่วมเข้าไว้เป็นแผนพัฒนาเทศบาล | ในการทำประชาคมจะมีการอภิปรายและคัดเลือกโครงการจากแผนชุมชนที่ผ่านการเห็นชอบจากนายกเทศมนตรีมาร่วมเข้าไว้เป็นแผนพัฒนาเทศบาล                              |

#### 5.1.1 การจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลเมืองเพชรบุรี

ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีนั้น จะเริ่มต้นด้วยการจัดทำแผนชุมชน ปกติเป็นการกำหนดให้มีการประชุมของแต่ละชุมชนเพื่ออภิปรายถึงปัญหาและความต้องการของแต่ละชุมชนเพื่อนำมาเก็บรวบรวมเป็นข้อมูลและนำเสนอเข้าสู่การจัดทำประชาคม แต่ในการดำเนินการของเทศบาลเมืองเพชรบุรีมีรูปแบบการจัดทำแผนชุมชนที่ไม่เป็นทางการเพียงแค่การส่งเจ้าหน้าที่ลงไปสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเท่านั้น ส่วนในการจัดทำประชามานั้น แม้จะมีรูปแบบการดำเนินการแต่ก็เป็นเพียงการพูดคุยกันเฉพาะคณะกรรมการชุมชน จากนั้นฝ่ายข้าราชการประจำก็จะเรียงลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการ ตามที่นายกเทศมนตรีเห็นชอบรวบรวมเข้าไว้ในแผนพัฒนาสามปี

ปี ซึ่งในขั้นตอนดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่า ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการที่จะนำไปบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปีแต่อย่างใด ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะนายกเทศมนตรีเป็นสำคัญ โดยฝ่ายข้าราชการประจำ (กองสวัสดิการและสังคม) มีหน้าที่รวบรวมโครงการทั้งหมดเพื่อเสนอในการประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลอีกครั้ง ดังนั้น ประเด็นที่พบในการจัดทำประชาคมคือ โครงการต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นโครงการที่ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายบริหาร คือ นายกเทศมนตรี เท่านั้น ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

### 1.1 การจัดทำแผนชุมชนของเทศบาลเมืองเพชรบุรี

เริ่มต้นด้วยเจ้าหน้าที่กองสวัสดิการและสังคมของเทศบาลเมืองเพชรบุรี จะการกำหนดวันประชุมในแต่ละชุมชนเรียงตามลำดับ ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดระยะเวลาประมาณ 20 วันของเดือนกุมภาพันธ์ เพื่อเก็บรวบรวมปัญหาและความต้องการของแต่ละชุมชน หลังจากนั้นนำมารวบรวมความต้องการของแต่ละชุมชนมารวบรวมเป็นความต้องการของแต่ละตำบลได้แก่ ตำบลท่าราบ ได้แก่ ชุมชนหน้าพระลาน ชุมชนนามอญ ชุมชนวัดลาด ชุมชนสุรินทร์ฤาไชย ชุมชนวิหารใหญ่-ไตรโลก ชุมชนวัดเกาะ ชุมชนท่าหิน ชุมชนรถไฟสุรินทร์ ชุมชนพระปรารักษ์ ชุมชนพระนครคีรี ส่วนชุมชนในตำบลคลองกระแซง ได้แก่ ชุมชนรามราชนิเวศน์ ชุมชนทรัพย์สิน ชุมชนจันทรวาส ชุมชนไร่ชิง ชุมชนต้นมะม่วง ชุมชนไร่รอ ชุมชนชีสระอินทร์ โดยรวมปัญหาของชุมชนในตำบลเดียวกันรวมเข้าไว้ด้วยกัน และนำมาแบ่งแยกปัญหาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ปัญหาความต้องการโครงสร้างพื้นฐานของชุมชนกับปัญหาเกี่ยวกับภายในอาคารของชุมชน แล้วจัดทำเป็นแผนชุมชน

ดังนั้น สรุปได้ว่า ประเด็นทางการเมืองในการจัดทำแผนชุมชนของเทศบาลเมืองเพชรบุรี มีดังนี้

ประเด็นแรก คือ การดำเนินการแบบง่าย ๆ โดยมีได้มีขั้นตอนตามแนวทางการเตรียมชุมชนในการจัดทำแผนชุมชน ได้แก่ การกำหนดวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้กับประชาชน กลุ่มแกนนำชุมชน องค์กรชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ ให้ความเข้าใจในแนวความคิด กระบวนการ และกระบวนการจัดทำ แผนชุมชน บทบาทความรับผิดชอบของฝ่ายต่างๆ ตลอดจนการสร้างความรู้ความผูกพันและการค้นหาบุคคลที่อาสาเป็นกลุ่มแกนในการดำเนินงาน นอกจากนี้ยังไม่มี การจัดเวทีชี้แจงให้ประชาชน กลุ่มแกนนำชุมชน องค์กรชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเข้าใจแนวความคิด กระบวนการ และแนวทางการจัดทำแผนชุมชนแบบองค์รวมโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มุ่งสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน ที่เน้นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของทุกฝ่ายและมีการกระทำร่วมกัน ไม่มีวิธีการค้นหา กำหนดตัวบุคคล กลุ่มอาสาสมัครที่จะเป็นผู้นำหรือแกนในการผลักดันดำเนินการต่าง ๆ ตามกระบวนการจัดทำแผน

ชุมชนแบบมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาต่างๆ โดยเน้นความสมัครใจและให้ชุมชนเป็นผู้เสนอแนะ มีแต่การจัดเวทีทำได้ทั้งในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการเพื่อพูดคุยในกิจกรรมร่วมต่างๆ ของชุมชน เท่านั้น และไม่ได้ให้เวลากับชุมชนในการทำความเข้าใจ ผลที่ได้รับ ประชาชน กลุ่มแกนนำชุมชน องค์กรชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่ไม่มีความเข้าใจและไม่มีแนวคิดตามกระบวนการทัศน์ใหม่ หรือพร้อมที่จะเข้าร่วมในกระบวนการจัดทำแผนชุมชนและการพัฒนาของชุมชน ซึ่งส่วนใหญ่จะพบว่า กลุ่มแกนนำชุมชนที่เข้าร่วมประชุมจะเป็นกลุ่มเดิมๆ ทุกครั้ง

ประเด็นที่สอง คือ ในขั้นตอนจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการของชุมชน ซึ่งส่วนใหญ่ประชาชนไม่มีโอกาสได้เข้าร่วมในกระบวนการดังกล่าว เป็นเพียงการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เทศบาลในการเก็บรวบรวมข้อมูลและจัดเรียงลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการของชุมชนจากการลงพื้นที่แต่ละชุมชนเข้าไว้ด้วยกันเอง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การจัดทำแผนชุมชนส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินการของฝ่ายบริหาร คือการจัดส่งเจ้าหน้าที่ลงไปสำรวจความต้องการของแต่ละชุมชนและนำข้อมูลเหล่านั้นมาจัดเรียงลำดับความสำคัญเอง

## 1.2 การจัดทำประชาคมของเทศบาลเมืองเพชรบุรี

ในการจัดทำประชาคมของเทศบาลเมืองเพชรบุรีมีรูปแบบการประชุมอย่างเป็นทางการ โดยการกำหนดให้มีวาระในการประชุมและเชิญผู้แทนทุกภาคส่วนเช่น ผู้แทนฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรี และผู้แทนสมาชิกเทศบาลเมืองเพชรบุรี เข้าร่วมประชุมพร้อมกับผู้แทนภาคประชาชน ได้แก่ ผู้แทนกรรมการชุมชน ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน ผู้แทน อสม. ผู้นำศาสนา ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนกลุ่มอาชีพ ผู้แทนกลุ่มแม่บ้าน เครือข่ายองค์กรชุมชน และผู้แทนประชารัฐ เข้าร่วมอภิปรายและชี้แจงโครงการต่างๆที่เป็นความต้องการของชุมชน พร้อมคัดเลือกโครงการต่างๆที่จะนำมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปีต่อไป

สำหรับประเด็นการเมืองในการจัดทำประชาคม พบว่า

ประเด็นแรก คือ ฝ่ายการเมือง ได้แก่ นายกเทศมนตรี จะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการคัดกรองปัญหาและความต้องการ โดยเป็นผู้ตัดสินใจที่จะนำโครงการใดบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี โดยการแสดงความคิดเห็นของนายกเทศมนตรีส่วนใหญ่เป็นฉันทามติ ไม่มีผู้โต้แย้ง

ประเด็นที่สอง สังเกตได้ว่า ผู้แทนชุมชนภาคประชาชนส่วนใหญ่มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นแบบเป็นพิธี เมื่อนายกเทศมนตรีได้เสนอและแถลงถึงความจำเป็นว่าสมควรให้หรือไม่ ก็จะไม่มีการคัดค้านหรือโต้แย้งแต่ประการใด

กล่าวโดยสรุป ในขั้นตอนดังกล่าวแม้จะเปิดโอกาสให้ตัวแทนภาคประชาชนเข้าร่วมอภิปรายและเสนอปัญหาความต้องการ แต่ก็ยังเป็นเพียงแต่ตามหลักการเท่านั้น ไม่มีสิทธิ์ที่จะเข้าถึงการจัดสรร

งบประมาณได้ เพราะส่วนใหญ่นายกเทศมนตรีจะแถลงและตัดสินใจเลือกโครงการที่ควรจะทำได้ด้วยตนเอง ว่าโครงการใดจะมีงบประมาณให้ในปีหรือไม่ เป็นสำคัญ

### 5.1.2 การจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลชะอำ

แนวทางในการจัดทำแผนสามปีของเทศบาลเมืองชะอำนั้น เริ่มต้นด้วยการจัดประชุมชุมชนแต่ละชุมชน โดยเจ้าหน้าที่กองสวัสดิการและสังคมอย่างไม่เป็นทางการ และไม่มีกรอบวิธีการทำแผนชุมชนแต่อย่างใด เป็นเพียงนำแผนชุมชนในปีก่อนมาทำการคัดเลือกโครงการที่ได้ทำไปแล้วกับที่ยังไม่ได้จัดทำ เพื่อนำโครงการที่ยังไม่ได้จัดทำ จัดทำเป็นแผนชุมชนสำหรับปีนั้น ส่วนในการจัดทำประชาคมเมือง กองแผนงานและวิชาการ เทศบาลเมืองชะอำ ได้เชิญประธานชุมชนและกรรมการชุมชนรวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิ เข้าร่วมประชาคมที่เทศบาล จำนวนทั้งสิ้น 106 คน โดย นายอนุช พรมบูรณ์ศิริ นายกเทศมนตรีเป็นประธานซึ่งสถานที่ประชุมนั้นได้จัดขึ้น ณ ห้องประชุมเทศบาลเมืองชะอำ โดยนายกเทศมนตรีจะแถลงในที่ประชุมและเปิดโอกาสให้ตัวแทนชุมชนแต่ละชุมชนได้ชี้แจงปัญหาต่างๆโดยทางกองต่างๆที่รับผิดชอบได้บรรจุเข้าไว้ในโครงการและมีการประมาณค่าใช้จ่ายไว้เรียบร้อยแล้ว ในการนี้ ถ้านายกเทศมนตรีเห็นว่าเป็นโครงการที่จำเป็นก็จะบรรจุไว้ในแผน แต่ถ้าเห็นว่ายังไม่จำเป็นต้องทำก็จะอธิบายและชี้แจงถึงเหตุผลที่ไม่สามารถดำเนินการได้ให้กับตัวแทนชุมชนทราบ แต่ถ้าโครงการใดที่มาจากแผนชุมชนและเห็นว่าจำเป็นก็จะนำไปไว้ในแผน 3 ปี ให้โดยเรียงลำดับความสำคัญก่อนหลังแล้วฝ่ายข้าราชการประจำ (กองสวัสดิการและสังคม) ก็จะมีหน้าที่รวบรวมโครงการทั้งหมดเพื่อเสนอในการประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลอีกครั้ง ดังนั้น ประเด็นที่พบในการจัดทำประชาคมคือ โครงการต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นโครงการที่ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายบริหาร คือ นายกเทศมนตรีเป็นสำคัญ ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นที่ทราบกันดีว่าเป็นโครงการที่ได้รับการพิจารณากรอบระหว่างนายกเทศมนตรีและประธานชุมชนมาก่อนแล้ว ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

### 2.1 การจัดทำแผนชุมชนของเทศบาลชะอำ

เจ้าหน้าที่ของเทศบาล กองสวัสดิการสังคม ลงพื้นที่ ไปร่วมชุมกับชาวบ้านในการทำแผนชุมชนตอนจัดประชุมประจำเดือนของแต่ละชุมชน โดยใช้แผนชุมชนเดิมที่เคยทำมาแล้วในปีก่อนเป็นตัวอย่าง โครงการใดทำแล้วก็ตัดออกไป โครงการใดที่ยังไม่ได้ทำก็ใส่ไว้ในแผนตามเดิม ดังนั้น สรุปได้ว่า ประเด็นทางการเมืองในการจัดทำแผนชุมชนของเทศบาลชะอำ มีดังนี้

ประเด็นแรก คือ การดำเนินการแบบง่าย ๆ เจ้าหน้าที่ของเทศบาล กองสวัสดิการและสังคม โดยใช้แผนชุมชนเดิมที่เคยทำมาแล้วในปีก่อนเป็นตัวอย่างโครงการต่างๆจึงเป็นโครงการที่เจ้าหน้าที่

เทศบาลกองสวัสดิการสังคมจะเป็นคนคิดให้และใส่ไว้ในแผน แล้วแจ้งชาวบ้านให้ทราบ เพราะชาวบ้านคิดไม่ออกเรียบเรียงภาษาเขียนไม่เป็น

ประเด็นที่สอง คือ การประชุมเพื่อจัดทำแผนชุมชนส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุ ความรู้ไม่ค่อยค่อยเข้าใจเรื่องการทำแผน จึงยกให้เป็นหน้าที่ของประธานชุมชนไปแจ้งปัญหาและความต้องการให้กับเจ้าหน้าที่เป็นผู้เขียนแผนชุมชน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การจัดทำแผนชุมชนส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินการของฝ่ายบริหาร กับประธานชุมชนเป็นสำคัญ

## 2.2 การจัดทำประชาคมของเทศบาลชะอำ

ในการจัดทำประชุมประชาคมเพื่อจัดทำแผนสามปี (พ.ศ. 2559-2561) นั้น กองแผนงานและวิชาการ เทศบาลเมืองชะอำ ได้เชิญประธานชุมชนและกรรมการชุมชนรวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิ เข้าร่วมประชาคมที่เทศบาล จำนวนทั้งสิ้น 106 คน โดย นายอนุกุล พรสมบูรณ์ศิริ นายกเทศมนตรีเป็นประธาน โดยการได้แจกเอกสารโครงการที่แต่ละชุมชนได้เสนอซึ่งบรรจุความต้องการไว้ในแผนชุมชน และเปิดโอกาสให้ตัวแทนชุมชนแต่ละชุมชนได้ชี้แจงปัญหา โครงการใดที่นายกเทศมนตรีเห็นว่าสำคัญก็จะนำไปบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี หลังจากนั้นนายกเทศมนตรีก็จะเรียกผู้อำนวยการกองและผู้ที่รับผิดชอบงานด้านต่างๆ เข้าประชุมเพื่อจัดสรรงบประมาณของแต่ละโครงการอีกครั้งเพื่อนำเข้าสู่สภาอนุมัติและประกาศใช้ต่อไป

สำหรับประเด็นการเมืองในการจัดทำประชาคม พบว่า

ประเด็นแรก คือ ฝ่ายการเมือง ได้แก่ นายกเทศมนตรี จะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในคัดเลือกโครงการแต่ละชุมชนได้เสนอซึ่งบรรจุความต้องการไว้ในแผนชุมชนด้วยตนเอง

ประเด็นที่สอง สังเกตได้ว่า โครงการที่ใส่ไว้ในแผนต้องขึ้นอยู่กับงบประมาณ และการจัดอันดับความสำคัญของโครงการ โดยนายกฯ รวมถึงการพิจารณาจัดสรรงบประมาณตามความจำเป็น

กล่าวโดยสรุป การเมืองในการจัดทำแผนสามปีของเทศบาลเมืองชะอำ ส่วนใหญ่ประชาชนในพื้นที่จะยกให้เป็นหน้าที่ของประธานชุมชน เพราะประชาชนส่วนใหญ่ไม่ค่อยรู้หนังสือ และเห็นว่าประธานชุมชนส่วนใหญ่ก็จะมีสายสัมพันธ์ที่ดีกับนายกเทศมนตรี ในฐานะหัวหน้าคณะ และสามารถเจรจาต่อรองนอกรอบได้



**ตารางที่ 2** เปรียบเทียบความเหมือนและความต่างในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลชะอำ

| กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลเมืองเพชรบุรี   | กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลชะอำ  |
|---|---|
| <p><b>1. ขั้นตอนการจัดทำแผนชุมชน</b></p> <p>1.1 การประชุมเป็นรูปแบบไม่เป็นทางการ เป็นเพียงการลงพื้นที่ของเจ้าหน้าที่กองสวัสดิการและสังคม</p> <p>1.2 การประชาคมเมือง ผู้ที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ นายกเทศมนตรี แม้จะมีผู้แทนชุมชน ผู้นำศาสนา ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนกลุ่มแม่บ้าน อสม. ก็ตาม</p>   | <p><b>1. ขั้นตอนการจัดทำแผนชุมชน</b></p> <p>1.1 การประชุมเป็นรูปแบบไม่เป็นทางการ เป็นเพียงการลงพื้นที่ของเจ้าหน้าที่กองสวัสดิการและสังคม</p> <p>1.2 การประชาคมเมือง ผู้ที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ นายกเทศมนตรี และประธานชุมชน แม้จะมีองค์ประชุมที่ประกอบด้วยตัวแทนหลายฝ่ายก็ตาม</p>                                   |
| <p><b>2. การลำดับความสำคัญ</b></p> <p>ขั้นตอนนี้ทางเจ้าหน้าที่กองสวัสดิการและสังคม จะทำการเรียบเรียงปัญหาและความต้องการของแต่ละชุมชน เพื่อใช้ในการพิจารณาตามระเบียบกฎหมายและสอดคล้องกับนโยบายของฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ</p>   | <p><b>2. การลำดับความสำคัญ</b></p> <p>ขั้นตอนนี้ทางเจ้าหน้าที่กองสวัสดิการและสังคม และประธานชุมชนจะร่วมกับเรียบเรียงข้อมูลจากแผนชุมชนเดิมที่ยังไม่ได้จัดทำ จัดทำขึ้นเป็นแผนชุมชนและนำเสนอในที่ประชุมให้นายกเทศมนตรี เรียงลำดับความสำคัญของแต่ละโครงการ โดยให้ความสำคัญกับการตัดสินใจของนายกเทศมนตรี เป็นสำคัญ</p> |
| <p><b>3. บทบาทของสมาชิกเทศบาลในการผลักดันโครงการ</b></p> <p>แม้จะมีการเปิดโอกาสให้หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น แต่ในการผลักดันโครงการต่างๆ สมาชิกเทศบาลส่วนใหญ่ได้มีการคุยนอกรอบกับนายกเทศมนตรี มาก่อนแล้ว โดยมอบให้นายกเทศมนตรีเป็นคนตัดสินใจ แต่ถ้าโครงการใดที่ประชาชนไม่เห็นด้วย และกระทบต่อฐานเสียงก็จะนำมาใส่ไว้ในแผน โดยให้ทางเทศบาลเรียงลำดับความสำคัญ</p> | <p><b>3. บทบาทของสมาชิกเทศบาลในการผลักดันโครงการ</b></p> <p>ส่วนใหญ่ประธานกับคณะกรรมการจะคุยกันมาก่อนแล้วว่า ในชุมชนต้องการอะไรบ้างเพื่อให้ทางเจ้าหน้าที่นำไปบรรจุไว้ในแผนชุมชน ซึ่งหากพบว่าไม่มีในการทำประชาคมก็จะไปขออนายกเทศมนตรีนอกรอบเอง</p>   |

|  |  |
|--|--|
| <p><b>4. บทบาทของฝ่ายบริหารในการผลักดันโครงการ</b></p> <p>ส่วนใหญ่ปัญหาและความต้องการจากการทำประชาคมเป็นปัญหาที่สามารถจัดการได้โดยไม่ต้องเข้าแผนพัฒนา 3 ปี ส่วนปัญหาและความต้องการที่ต้องจัดทำเป็นโครงการเพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนา 3 ปีก็เป็นโครงการที่มีการดำเนินการอยู่แล้วในปีที่ผ่านมา ซึ่งผู้บริหารจะผลักดันให้เป็นโครงการในแผนพัฒนาปีต่อไป</p>                   | <p><b>4. บทบาทของฝ่ายบริหารในการผลักดันโครงการ</b></p> <p>ก่อนการจัดประชุมประชาคม เจ้าหน้าที่จะเข้าพบนายกเทศมนตรีเพื่อขอคำแนะนำในการเชิญผู้เข้าร่วมประชุมและจัดเรียงลำดับความสำคัญของแผนชุมชนก่อนให้นายกเทศมนตรีตัดสินใจและพิจารณางบประมาณของแต่ละโครงการ</p>  |
| <p><b>5. บทบาทของประธานชุมชนกับการเสนอขอโครงการด้านการพัฒนา</b></p> <p>ส่วนใหญ่โครงการต่างๆ ประธานชุมชนจะประสานงานกับทางเทศบาล แต่ส่วนใหญ่ไม่ค่อยคุ้นเคยกับสมาชิกเทศบาลเพราะมีสมาชิกเทศบาลไม่กี่คนที่ลงพื้นที่ ดังนั้นหากการประสานงานไม่ได้ผลก็จะติดต่อกับนายกเทศมนตรีโดยตรงเพราะส่วนใหญ่ประธานชุมชนเป็นฐานเสียงของนายกเทศมนตรีมานานแล้ว มีความสนิทสนมกันมากกว่า</p> | <p><b>5. บทบาทของประธานชุมชนกับการเสนอขอโครงการด้านการพัฒนา</b></p> <p>เมื่อนายกเทศมนตรีจะเปิดโอกาสให้ตัวแทนชุมชนแต่ละชุมชนได้ชี้แจงปัญหาที่ได้บรรจุเข้าไว้ในโครงการและมีการประมาณค่าใช้จ่ายไว้เรียบร้อยแล้ว แต่ถ้านายกเทศมนตรีเห็นว่าเป็นโครงการที่จำเป็นก็จะบรรจุไว้ในแผน แต่ถ้าเห็นว่ายังไม่จำเป็นต้องทำก็จะอธิบายและชี้แจงถึงเหตุผลที่ไม่สามารถดำเนินการได้ให้กับตัวแทนชุมชนทราบ โดยตัวแทนชุมชนส่วนใหญ่ไม่คัดค้านและไม่มีการโหวตเสียงสนับสนุนข้างมากโดยตัวแทนประชาชนแต่อย่างใด</p> |

จากตารางที่ 5.2 ประเด็นที่พบในการเปรียบเทียบความเหมือนและความต่างในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลชะอำ ส่วนใหญ่มีประเด็นที่เหมือนกัน คือ

ประเด็นแรก ผู้ที่มีบทบาทหลักในการผลักดันโครงการต่างๆของสองเทศบาลเหมือนกัน คือ ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งทุกฝ่ายให้ความสำคัญกับนายกเทศมนตรีเป็นหลักในการพิจารณาโครงการและจัดสรรงบประมาณด้วยตนเอง

ประเด็นที่สอง ผู้ที่ไม่มีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนสามปี คือ ภาคประชาชน แม้ว่าจะมีการแต่งตั้งประธานชุมชน แต่ประธานชุมชนส่วนใหญ่มีสายสัมพันธ์ในฐานะฐานเสียงของนายกเทศมนตรีมาโดยตลอด ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงอยู่ภายใต้รูปแบบที่ฝ่ายบริหารจัดขึ้น

ประเด็นที่สาม การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการของทั้งสองเทศบาลอยู่ในการกำกับการของฝ่ายสวัสดิการและสังคม ในการกำหนดโครงการต่างๆบรรจุไว้ในแผนเพื่อนำเสนอต่อนายกเทศมนตรีเพื่อการพิจารณาและจัดสรรงบประมาณ โดยให้ความสำคัญกับการตัดสินใจของนายกเทศมนตรีเพียงผู้เดียว ไม่มีการโหวตเสียงข้างมากโดยตัวแทนประชาชนแต่อย่างใด

### 5.1.3 การจัดทำโครงการของเทศบาลเมืองเพชรบุรี

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การจัดทำโครงการต่างๆ นั้นจะเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการทำแผนชุมชนสู่การทำประชาคมเมืองและจัดทำเป็นแผนพัฒนาสามปี ซึ่งการจัดทำโครงการต่างๆ นั้นขึ้นอยู่กับข้อกำหนดยุทธศาสตร์ต่างๆในการพัฒนาเทศบาลควรต้องสอดคล้องกับการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดเป็นสำคัญ สำหรับเทศบาลเมืองเพชรบุรีจากที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 4 พบว่ามุ่งเน้นให้ความสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์ 3 ด้านเรียงลำดับความสำคัญดังนี้

1. ด้านยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน โดยมีวัตถุประสงค์ในการยกระดับคุณภาพชีวิต สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจควบคู่กับการบริหารจัดการพื้นที่อย่างมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาเมืองให้มาอยู่ตามศักยภาพและความพร้อมของชุมชน จำนวนทั้งสิ้น 116โครงการ งบประมาณ 326,702,000 บาท หรือ คิดเป็นร้อยละ 61.66 โดยแบ่งออกเป็น

1.1 การพัฒนาสิ่งแวดล้อมเมืองตามศักยภาพ มีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นการพัฒนาเมืองเพชรบุรีให้เป็นเมืองน่าอยู่ ปลอดภัยและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมตามศักยภาพของเมืองเดิม ไม่กระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตและจิตวิญญาณความเป็นเอกลักษณ์ของเมืองเพชร ส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาด พลังงานทดแทน และมุ่งสร้างพื้นที่สีเขียว จำนวน 59 โครงการ งบประมาณ 313,893,000 บาท หรือ คิดเป็นร้อยละ 59.25

1.2 การอนุรักษ์ ศิลปะ วัฒนธรรมและจารีตประเพณี ภูมิปัญญาและเอกลักษณ์ท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวให้สืบต่อและเป็นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ทั้งในด้านการพัฒนาผลิตภัณฑ์และการท่องเที่ยว จำนวน 57 โครงการ งบประมาณ 12,809,000 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 2.42

2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาคน มีวัตถุประสงค์เพื่อการเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชนจากฐานรากของสังคมให้เข้มแข็ง จำนวน 238 โครงการ งบประมาณ 137,096,500 บาท หรือ คิดเป็นร้อยละ 25.88โดยแบ่งออกเป็น

2.1 การพัฒนาคนให้มีคุณภาพและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนสามารถสร้างเสริมสุขภาพด้วยตนเอง มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีการฝึกอบรมและพัฒนา

ทักษะทั้งด้านคุณธรรม วิชาการ วิชาชีพ และตระหนักในความสำคัญของการพัฒนาตนเองจำนวนทั้งสิ้น 160 โครงการ งบประมาณ 75,085,000 บาทหรือคิดเป็นร้อยละ 14.17

2.2 การเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว ชุมชน และสถาบันทางสังคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างองค์ความรู้ที่ถูกต้องและมีคุณภาพให้เป็นภูมิคุ้มกัน สร้างเครือข่ายระดับครอบครัวให้สามารถพัฒนาเป็นเครือข่ายระดับชุมชน เน้นการมีส่วนร่วมให้เกิดเป็นพลังของคนในชุมชน ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบในการพัฒนาแก้ไขปัญหา สามารถพึ่งพาตนเอง ดูแลซึ่งกันและกัน ตลอดจนสร้างจิตสำนึกในการดำเนินชีวิตโดยยึดทางสายกลาง ความพอเพียง รู้ทันการเปลี่ยนแปลง มีคุณธรรม มีวินัยและมีความรับผิดชอบต่อ เคารพในสิทธิของตนเองและผู้อื่น เพื่อเป็นรากฐานที่ดีและมั่นคงของสังคม จำนวนทั้งสิ้น 36 โครงการ งบประมาณ 10,948,000 บาทหรือคิดเป็นร้อยละ 2.07

2.3 การสร้างและปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีประสิทธิภาพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคมให้สามารถสร้างความมั่นคงด้านคุณภาพชีวิตแก่ประชาชน ให้สามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาว จำนวนทั้งสิ้น 24 โครงการ งบประมาณ 49,116,000 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 9.27

2.4 การเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม การป้องกันภัยจากการก่อการร้ายและอาชญากรรม ภัยพิบัติ และการแพร่ระบาดของโรคร้าย โดยการปรับเปลี่ยนแนวคิดและกระบวนการดำเนินการให้เป็นไปในเชิงรุกอย่างมีประสิทธิภาพควบคู่กับการเพิ่มบทบาทของทุกฝ่ายในสังคมให้มีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาทุกขั้นตอน จำนวนทั้งสิ้น 18 โครงการ งบประมาณ 1,947,500 บาทหรือคิดเป็นร้อยละ 3.68

3. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี เป็นยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญเป็นลำดับสูงสุดเพราะเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการผลักดันให้ทุกยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนไปได้ มีวัตถุประสงค์ในการสร้างกลไกการบริหารจัดการที่ดีในทุกภาคส่วน จำนวน 110 โครงการ งบประมาณ 66,021,850 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 12.46 โดยแบ่งออกเป็น

3.1 การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการของเทศบาล จำนวนทั้งสิ้น 75 โครงการ งบประมาณ 57,656,850 บาทหรือคิดเป็นร้อยละ 10.88

3.2 แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคีพัฒนาทุกภาคส่วน จำนวนทั้งสิ้น 16 โครงการ งบประมาณ 4,240,000 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ

3.3 การสนับสนุนพัฒนาระบบฐานข้อมูลในทุกระดับของเทศบาล ให้สามารถเชื่อมโยงเป็นโครงข่ายข้อมูลข่าวสารระหว่างเทศบาลกับประชาชน จำนวนทั้งสิ้น 19 โครงการ งบประมาณ 4,125,00 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.80

ส่วนการกำหนดยุทธศาสตร์ของเทศบาลเมืองชะอำ ส่วนใหญ่มุ่งเน้นยุทธศาสตร์ที่สำคัญ เรียงตามลำดับได้ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นการก่อสร้างปรับปรุงถนนสายหลัก สายรอง และถนนซอยในชุมชนต่างๆ ให้เป็นถนนคอนกรีต หรือ แอสฟัลต์ติกคอนกรีต พร้อมท่อระบายน้ำ และพัฒนาตัดถนนเส้นใหม่เพื่ออำนวยความสะดวกในการสัญจรของประชาชน ขยายการให้บริการไฟฟ้าสาธารณะและไฟฟ้าแสงสว่างอย่างทั่วถึง ก่อสร้างปรับปรุงลำรางสาธารณะสำหรับส่งน้ำเพื่อการเกษตรกรรมและพัฒนากการผลิตน้ำประปาที่สะอาด มีปริมาณที่เพียงพอต่อความต้องการน้ำ จำนวน 371 โครงการ งบประมาณ 1,205,296,977 บาทหรือคิดเป็นร้อยละ 64.37

2. ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการที่ดีในองค์กรและการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นแนวทางการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดีในองค์กร พัฒนาปรับปรุงบุคลากรในองค์กร เครื่องมือเครื่องใช้ และพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการส่งเสริมความรู้ ความสนใจเกี่ยวกับกิจกรรมท้องถิ่น ปรับปรุงรายได้ และปรับปรุงระบบการบริหารกิจการพาณิชย์ จำนวน 39 โครงการ งบประมาณ 35,007,100 บาทหรือคิดเป็นร้อยละ 18.70

3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว เป็นแนวทางการพัฒนาส่งเสริมการผลิต ผัก ผลไม้ปลอดสารพิษเพื่อการบริโภค การพัฒนาสนับสนุนให้โรงงานอุตสาหกรรมใช้ เทคโนโลยีการผลิตที่สะอาด ไม่เป็นอันตรายต่อสภาพแวดล้อม แนวทางการพัฒนามาตรฐานการผลิตสินค้าเกษตรปลอดสารพิษ แนวทางการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพให้กับประชาชนทุกระดับ และแนวทางการพัฒนาส่งเสริมการท่องเที่ยวด้านประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม รวมถึงการพัฒนาและปรับปรุงการบริหารจัดการการท่องเที่ยว อนุรักษ์และพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว จำนวน 18 โครงการ จำนวน 250,910,000 บาท หรือคิดเป็น ร้อยละ 13.40

4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นแนวทางการพัฒนาโดยการสร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แนวทางการพัฒนาการเฝ้าระวังและป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการฟื้นฟู บำบัด ด้วยการวิจัยเชิงปฏิบัติการ จัดระบบบำบัดน้ำเสีย บำบัดขยะ ป้องกันอุทกภัย และพัฒนาภูมิทัศน์ แม่น้ำสายหลัก และแหล่งน้ำธรรมชาติ จำนวน 18 โครงการ งบประมาณ 167,529,000 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 8.95

5. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการส่งเสริมการศึกษาและพัฒนาคุณภาพชีวิต เป็นแนวทางการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น พัฒนาการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบ พัฒนาส่งเสริมสุขภาพอนามัยรวมถึงการป้องกันและแก้ไข ปัญหายาเสพติดและโรคติดต่อ พัฒนาส่งเสริมกีฬาและนันทนาการทุกระดับ พัฒนาส่งเสริมสวัสดิการสังคม และพัฒนาปรับปรุงแหล่งชุมชน

แอดดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย จำนวน 281 โครงการ งบประมาณ 114,641,669 บาทหรือ คิดเป็นร้อยละ 6.12

6. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นแนวทางการพัฒนารักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การพัฒนา จัดหาวัสดุอุปกรณ์ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และแนวทางการพัฒนาส่งเสริมและให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่และประชาชนในการป้องกันอาชญากรรมและบรรเทาสาธารณภัย จำนวน 23 โครงการ งบประมาณ 96,260,000 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 5.14

7. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นแนวทางการพัฒนาส่งเสริมและเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น แนวทางการพัฒนาอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมโบราณสถาน โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ และพิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น จำนวน 18 โครงการ งบประมาณ 2,989,000 บาท หรือ คิดเป็นร้อยละ 1.59

ซึ่งในการศึกษาคั้งนี้ จะศึกษาถึงเปรียบเทียบความเหมือนและความต่างในการจัดทำโครงการของเทศบาลเมืองเพชรบุรี กับเทศบาลชะอำ ได้แก่ การเปรียบเทียบโครงการลดอ้วน ลดเสี่ยง ลดโรค ของเทศบาลเมืองเพชรบุรีกับโครงการธนาคารปูของเทศบาลชะอำ จังหวัดชะอำ และโครงการอบรมและขับเคลื่อนศักยภาพคณะกรรมการและสมาชิกในชุมชนของเทศบาลเมืองเพชรบุรี เปรียบเทียบกับโครงการสนับสนุนและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุของเทศบาลชะอำ

### 3.1 การจัดทำโครงการลดอ้วน ลดเสี่ยง ลดโรค ของเทศบาลเมืองเพชรบุรี

โครงการลดอ้วน ลดเสี่ยง ลดโรค ของเทศบาลเมืองเพชรบุรี เป็นโครงการหนึ่งในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาคน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและป้องกันโรค มีความรู้และตระหนักถึงวิธีการป้องกันโรคเรื้อรังอย่างต่อเนื่อง

#### 1) ความสำคัญของโครงการและผู้มีบทบาทในการผลักดันโครงการ

จากความคิดเห็นของนางจุไรรัตน์ คุรุฑเือก<sup>156</sup> หัวหน้างานส่งเสริมสุขภาพ กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ผู้รับผิดชอบโครงการ ได้กล่าวถึงที่มาและการมีส่วนร่วมของชุมชนในโครงการ ลดอ้วน ลดเสี่ยง ลดโรค ว่า

<sup>156</sup> สัมภาษณ์ จุไรรัตน์ คุรุฑเือก หัวหน้างานส่งเสริมสุขภาพ กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองเพชรบุรี , 5 มิถุนายน 2558.

“โครงการนี้เกิดจากการที่เทศบาลอยากสร้างความตระหนักในเรื่อง การดูแลสุขภาพ เนื่องจาก ปัจจุบันโรคอ้วน ความดันโลหิต เบาหวาน โรคหัวใจ ถือว่าเป็นโรคที่มีประชาชนเป็นกันมาก เพิ่มขึ้นทุกปี จึงตั้งโครงการนี้มาเพื่อสร้างจิตสำนึกให้กับคนในชุมชนที่ 17 ชุมชน ผ่านทางผู้นำชุมชน หรืออสม. (อาสาสมัครสาธารณสุขชุมชน) ซึ่งมีทั้งหมด 275 คนทั้ง 17 ชุมชน โดยมีขั้นตอนการ ดำเนินการดังนี้

1. ดึงแกนนำในชุมชนให้เข้ามารู้ถึงปัญหา ทำไมต้องทำโครงการนี้
2. ให้แกนนำจูงใจเพื่อนบ้านและคนในชุมชนให้เข้าร่วมโครงการ
3. เสริมความรู้ จัดอบรมให้กับแกนนำในชุมชนให้ตระหนักถึงการแก้ไขปัญหาและนำไป

เผยแพร่ให้คนในชุมชน

โครงการนี้เสนอโดยพี่เอง ไม่ได้อยู่ในแผนชุมชน แต่อยู่ในแผน 3 ปีโดยงานส่งเสริมสุขภาพ คือ ต้องการให้ประชาชนในชุมชนตระหนักถึงโรคอ้วน เบาหวานและความดัน เพราะตอนนี้ไปที่ไหนก็ หนีไม่พ้นร้านฟาร์ตฟู้ด เลยคิดโครงการนี้ขึ้นมาและเรามีผู้นำชุมชนที่เป็น อสม. อยู่แล้วทำงานได้เลย”

สอดคล้องกับความคิดเห็นของ นางบุญเลื่อน แก้วเกตุ<sup>157</sup> กรรมการชุมชนพระนครคีรีและ อาสาสมัครสาธารณสุขชุมชนพระนครคีรี ซึ่งได้กล่าวว่า

“เทศบาลแจ้งมาว่าจะมีโครงการนี้ และให้ อสม. ไปอบรมที่ รพ.จอมเกล้า และสาธารณสุข อสม. ทั้งสองตำบลคือท่าราบและคลองกระแชง ต้องไปอบรมทุกคน สำหรับการทำงาน อสม. ทุกคนใน ชุมชนจะแบ่งกันดูแลเป็นหลังคาเรือน ส่วนตัวรับผิดชอบ 14 หลังคาเรือน จะออกวัดความดัน วัดเอว ชั่งน้ำหนัก ส่วนใหญ่ถ้าเป็นคนคุ้นเคยก็จะให้ความร่วมมือ แต่ถ้าเป็นบ้านเช่ามาจากที่อื่นก็ไม่ให้ความ ร่วมมือเพราะต้องทำมาหากิน 1-2 เดือนก็จะออกไปวัดความดัน ชั่งน้ำหนัก บันทึกในแผ่นกระดาษที่ สาธารณสุขของเทศบาลให้มา สิ้นปีถ้าใครลดน้ำหนักได้เทศบาลก็จะให้รางวัลเป็นเสื้อบ้าง พาไปไหว้ พระบ้าง ส่วนเรื่องงบประมาณไม่รู้เรื่องเลยเทศบาลเค้าจัดการ ส่วนการประเมินผลเทศบาลก็จะเป็นผู้ ประเมิน ชุมชนไม่ได้ประเมิน การประเมินผลก็มีการประเมิน อสม. แต่ละคนด้วยว่าเป็นอย่างไร ชุมชน พระนครคีรี ไม่ค่อยมีราชการมีแต่พ่อค้าแม่ค้า คนหาเช้ากินค่ำ การให้ความร่วมมือของคนในชุมชน ต้องมีสิ่งของแลกเปลี่ยนจึงจะให้ความร่วมมือ”

ส่วน นางกัลยา ผู้มีศีล<sup>158</sup> ประธานชุมชนวัดจันทราวาส และ อสม. ชุมชนวัดจันทราวาส กล่าวว่

<sup>157</sup> สัมภาษณ์ บุญเลื่อน แก้วเกตุ กรรมการชุมชนพระนครคีรีและอาสาสมัครสาธารณสุขชุมชนพระนครคีรี, 5 มิถุนายน 2558.

<sup>158</sup> สัมภาษณ์ กัลยา ผู้มีศีล ประธานชุมชนวัดจันทราวาส และ อสม. ชุมชนวัดจันทราวาส, 5 มิถุนายน 2558.

“โครงการลดอ้วน ลดเสี่ยง ลดโรค มาจาก รพ.จอมเกล้าขอความร่วมมือจากเทศบาลฯเลย จัดโครงการนี้ขึ้นมาให้กองสาธารณสุขรับผิดชอบ อสม.และประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการคิดโครงการ แค่เทศบาลส่งไปอบรมที่โรงพยาบาลจอมเกล้า มีการอบรม การเจาะเลือด การวัดส่วนสูง ชั่งน้ำหนัก การคิดดัชนีมวลกาย โรคที่เกิดจากการอ้วนมีลักษณะอย่างไรบ้าง ควรจะปฏิบัติตัวอย่างไรถ้าเป็นโรคอ้วน การออกกำลังกายทำไหน อบรมเดือนละหลายครั้ง แต่ละครั้งก็คนละเรื่องกัน อสม.ต้องปฏิบัติตัวเป็นตัวอย่าง ลดน้ำหนัก ควบคุมอาหารให้เป็นตัวอย่างก่อนจะไปบอกคนในชุมชนได้ การเจาะเลือด อสม.ต้องเรียนและฝึก ต้องเช็คเลือดได้ เอาเข็มเจาะเลือดมาแล้ว ใส่ลงไปในเรื่องตัวเครื่องก็จะบอก ถ้าเกิน 120 ก็เริ่มเป็นเบาหวาน ความดัน ถ้าเกิน 130-140 ก็ต้องไปรักษา แต่ถ้าไม่ถึงก็ต้องควบคุมอาหาร การตรวจเลือดจะตรวจคนในชุมชนตั้งแต่อายุ 35 ปีขึ้นไป แต่ถ้าอายุน้อยแต่มีน้ำหนักเกินก็ต้องตรวจ เช็คเลือด อสม.ต้องแจ้งคนในชุมชนก่อนทางหอกระจายข่าวว่า พรุ่งนี้จะไปตรวจเลือด ประมาณ 6 โมงเช้า ให้อดข้าวอดน้ำไว้ด้วย ส่วนการให้ความร่วมมือของชุมชน เมื่อก่อนประชาชนไม่ให้ความร่วมมือเลย บางบ้านมีลูกรับราชการก็จะไม่เปิดประตูรับเราเลย เพราะไม่เชื่อถือ เราต้องเปลี่ยนการเข้าหาเค้าใหม่เป็นการพูดคุยแบบธรรมดาเพื่อสร้างความคุ้นเคย” นอกจากนี้ยังได้กล่าวเสริมว่า

“ปัจจุบัน อสม. จะรับผิดชอบตามที่ที่ตนเองนัดและคุ้นเคย แบ่งกันคนละ 10 หลังคาเรือน แต่ตนเองรับผิดชอบ 20 หลังคาเรือน จะทำการวัดน้ำหนักกันทุกเดือน อสม.ต้องรู้จักประชาชนในชุมชนทุกครัวเรือน นอกจากวัดส่วนสูง ชั่งน้ำหนัก เช็คเลือดแล้วต้องสอนการออกกำลังกายด้วย แต่ละเดือนจะส่งผลการวัด ช่างน้ำหนัก ไปให้สาธารณสุข เมื่อสาธารณสุขเก็บข้อมูลจากเราแล้วก็จะส่งกลับมาให้บันทึกเดือนต่อไป พอครบปีก็จะเก็บใบบันทึกนี้ไปเลย ส่วนการประเมินผล กองสาธารณสุขจะเป็นคนประเมิน โดยจะเรียกคนในชุมชนที่น้ำหนักเกินไปคุยหรือเอามือ เจ้าหน้าที่มาลง ถ้าชุมชนไหนมีความเสี่ยงมาก มีการให้รางวัลคนที่ลดน้ำหนักได้ในแต่ละปี การให้รางวัลก็จะเอาข้อมูลที่เราส่งไปดูและเรียกตัวจริงไปวัด ชั่งน้ำหนัก ถ้าลดได้จริงตรงกับใบรายงานก็จะมีรางวัลให้ บางครั้งก็จะพาคนที่ลดน้ำหนักได้ของทุกชุมชนนั่งรถของเทศบาลไปไหว้พระตามวัดต่างในเพชรบุรี และมีอาหารแจก ส่วนการประเมินผลติดบอร์ดให้ประชาชนรับรู้ไม่เคยเห็นว่ามี เขาจะอย่างไรไม่ทราบ เราทำหน้าที่ส่งข้อมูลไปให้อย่างเดียว การกำหนดงบประมาณจะเป็นหน้าที่ของเทศบาลกำหนด แต่จะมีงบประมาณให้อสม.ปีละ 30,000 บาท ไว้ใช้จ่ายทุกอย่างทุกโครงการที่อสม.รับผิดชอบ ถ้าไม่พอก็ต้องออกกันเอง”

จากบทสัมภาษณ์ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า ผู้ที่มีบทบาทในการผลักดันโครงการลดอ้วน ลดเสี่ยง ลดโรค ของเทศบาลเมืองเพชรบุรี คือ เจ้าหน้าที่ของเทศบาล ได้แก่ หัวหน้างานส่งเสริมสุขภาพ กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองเพชรบุรี มิใช่เป็นความต้องการของประชาชนโดยตรงเพราะไม่ใช่โครงการที่อยู่ในแผนชุมชน



## 2) การจัดสรรงบประมาณ

สังเกตได้ว่า โครงการโครงการลดอ้วน ลดเสียง ลดโรค ของเทศบาลเมืองเพชรบุรี แม้จะเป็นโครงการหนึ่งที่เป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการพัฒนาคน แต่การจัดสรรงบประมาณมีจำนวนไม่มากนัก โดยนางจุไรรัตน์ ครุฑเฟือก กล่าวว่า

“งบประมาณนี้นายกฯทำอนุมัติให้ เป็นงบไม่มาก แค่งบจัดอบรม อสม.และประชาชนในชุมชนที่เข้าร่วมโครงการที่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลโพธิ์ไร่หวาน จำนวน 400 คน เป็นค่าวิทยากร ค่าอาหาร ก็หมดแล้ว ที่เลือกที่นี้เพราะเค้าได้รับรางวัลโรงพยาบาลต้นแบบในการรณรงค์ลดอ้วนได้สำเร็จ”

และจากการพิจารณางบประมาณรายจ่ายที่ใช้ จำนวน 70,000 บาท แบ่งเป็น

- |  |                     |
|--|---------------------|
| 1. ค่าอาหารกลางวัน (400 คนๆละ 75 บาท                                 | เป็นเงิน 30,000 บาท |
| 2. ค่าอาหารว่างและเครื่องดื่ม (400 คนๆละ 25 บาท 2 มื้อ               | เป็นเงิน 20,000 บาท |
| 3. ค่าวิทยากร วันละ 6 ชั่วโมงๆละ 600 บาท อบรมทั้งหมด 5 รุ่นๆละ 1 วัน | เป็นเงิน 18,000 บาท |
| 4. ค่าวัสดุอุปกรณ์   | เป็นเงิน 2,000 บาท  |
| รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 70,000 บาท                                       |                     |

งบประมาณนี้คนละส่วนกับเงินเดือนของอาสาสมัครสาธารณสุขชุมชน (อสม.) สอดคล้องกับความเห็นของนางสุจิตรา บุญประกฤต ประธานชุมชนวัดลาด กล่าวถึง การเข้าร่วมโครงการนี้ว่า

“มีการอบรมจริงๆ พี่ก็ไปด้วย ดูจากค่าใช้จ่ายแล้วก็เป็นไปได้ เพราะอบรมตั้ง 5 รุ่น 5 วัน”

ดังนั้นจึงแสดงให้เห็นว่า แม้จะกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาคน เป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญอันดับสอง แต่ในทางปฏิบัติ นายกเทศมนตรีไม่ได้ให้ความสำคัญมากเท่าใดนักกว่าเป็นความต้องการของประชาชนหรือไม่ เพียงแต่กำหนดให้เจ้าหน้าที่คิดแผนการพัฒนาคนที่มีการใช้งบในส่วนนี้ไม่มากนัก เพื่อนำงบประมาณที่เหลือไปผลักดันโครงการอื่นที่นายกเทศมนตรีเห็นว่าสำคัญมากกว่า

## 3.2 โครงการธนาคารปูของเทศบาลชะอำ

โครงการธนาคารปูของเทศบาลชะอำ มีวัตถุประสงค์เพื่อบำบัด พื้นฟู และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นโครงการหนึ่งในยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการบริหารจัดการ และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นแนวทางการพัฒนาโดยการสร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงแนวทางการพัฒนาการเฝ้าระวังและป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

### 1) ความสำคัญของโครงการและผู้มีบทบาทในการผลักดันโครงการ

โดยนายอนุกุล พรสมบวรศิริ<sup>159</sup> นายกเทศมนตรี เทศบาลเมืองชะอำ กล่าวว่า

“โครงการธนาคารปู เป็นโครงการที่ทางเทศบาลให้เงินอุดหนุนกลุ่มชาวประมงในการรวมกลุ่มกันอนุรักษ์พันธุ์ปูม้า ให้จับปูขายได้ตลอดปี ธนาคารปูมีมานานแล้ว ชาวบ้านจัดกลุ่มกันอนุรักษ์พันธุ์ปูกันเองโดยมีกรมประมงเป็นที่เลี้ยง แต่ขาดเงินสนับสนุนในการสร้างโรงเรือนและอุปกรณ์ต่างๆ เทศบาลจึงคิดโครงการเพื่อให้เงินสนับสนุนกลุ่มประมง โดยทางกลุ่มจะแบ่งหน้าที่กันทำ จัดการเงินสนับสนุน รายได้ต่างๆ บริหารงานกันเอง และจะรายงานให้เทศบาลทราบเท่านั้น ส่วนการช่วยเหลืออื่นๆ เทศบาลได้จัดงานเทศกาล ชิมปูซึก ในเดือนมีนาคมของทุกปีนั้นจัดขึ้นเพื่อสนับสนุน ให้กลุ่มประมงมีที่ขายปูที่จับมาได้ โดยจะประชาสัมพันธ์ทางสื่อต่างๆของเทศบาล การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เพื่อให้นักท่องเที่ยวได้บริโภคอาหารทะเลสดๆซื้อตรงจากชาวประมงเอง นักท่องเที่ยวสามารถมาเลือกซื้อปูจากสะพานปูซึก ที่ชาวประมงจะยกปูสดๆขึ้นมาจากทะเลให้คนซื้อเลือก เอาตัวไหนก็ทำอาหารทานกันได้เลยหรือจะเอากลับบ้านก็จะมีบริการแพ็คเกจให้ ตกตอนกลางคืนก็จะมีการจัดการแสดง มีการออกบูทขายอาหารทะเลสดๆจากคนในชุมชน มีเมนูอาหารทะเลหลากหลายให้เลือกซื้อ ราคาเยี่ยมเยา ซึ่งได้รับการตอบรับด้วยดีจากนักท่องเที่ยวทุกปีที่ตั้ง เทศบาลจะสนับสนุนให้มีโครงการนี้ต่อไปทุกปี เพราะถือว่าเป็นประโยชน์ต่อชาวประมงในพื้นที่ และจะหากิจกรรมที่หลากหลายมาสนับสนุนโครงการนี้ต่อไป”

สอดคล้องกับ นายปัญญา พุ่มเจริญ<sup>160</sup> รองประธานชุมชนบ้านคลองเทียน ประธานโครงการธนาคารปู กล่าวว่า “ตอนแรกเราทำกันเอง ลองผิดลองถูกมาตลอด มีกรมประมงเป็นที่เลี้ยง ตอนหลังพอเห็นว่า ทำอนุรักษ์ปูม้าได้ผล เทศบาลลงมาดู คุณกิ่ง หัวหน้าลงมาดู เลยทำเรื่องผลักดันของบอุดหนุนให้ ตอนหลังนายกลงมาดูเองเลยอนุมัติงบอุดหนุนให้ สร้างโรงเรือนสองแสนและให้งบค่าน้ำค่าไฟอีกปีละสองหมื่น”

โดยการให้สัมภาษณ์ของ นางสาวมาลัย การินตา<sup>161</sup> หัวหน้าฝ่ายพัฒนาชุมชน ผู้รับผิดชอบโครงการ ที่กล่าวว่า “ตอนแรกเลย มีชาวประมงประมาณ 100 กว่าลำ และประธานชุมชน 4 ชุมชนชายทะเล มาเข้าพบนายกฯว่าจะขอทำธนาคารปูให้นายกฯช่วยหน่อย เพราะลองผิดลองถูกกันมาเยอะแล้ว เคยลงไปทำในทะเลก็มีค่าใช้จ่ายน้ำมันเรือ อยากจะเอาขึ้นมาไว้บนบกบ้างจะได้ช่วยกันดูแลอุปกรณ์ที่มีอยู่ก็เก่าแล้ว ขาดก็มี นายกฯท่านก็เลยให้ไปดูงานที่ศูนย์อนุรักษ์สัตว์น้ำแหลมผักเบี้ยก่อนว่าพอจะทำได้มั้ย พอชาวบ้านบอกว่าทำได้ ท่านก็เลยให้ ก็กลับมาเขียนโครงการเข้าแผนชุมชน

<sup>159</sup> สัมภาษณ์ อนุกุล พรสมบวรศิริ นายกเทศมนตรี เทศบาลเมืองชะอำ, 5 มิถุนายน 2558.

<sup>160</sup> สัมภาษณ์, ปัญญา พุ่มเจริญ, ประธานกลุ่มธนาคารปู เทศบาลเมืองชะอำ, 5 มิถุนายน 2558.

<sup>161</sup> สัมภาษณ์, มาลัย การินตา, หัวหน้าฝ่ายพัฒนาชุมชน เทศบาลชะอำ, 5 มิถุนายน 2558.

ประธานกลุ่มธนาคารปูก็กำกับว่าเขียนแบบนี้ละ ประมาณนี้ละ จะเอาอะไรบ้างและผลักดันเข้าสู่  
งบอุดหนุนของกองสวัสดิการไป ”

และจากการวิเคราะห์โครงการธนาคารปู มีประธานชุมชนที่มีส่วนร่วมในการผลักดันโครงการ  
ทั้งหมด 4 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนบ้านคลองเทียน ชุมชนสะพานหิน ชุมชนบ้านปากคลองและชุมชนบาง  
ไทรย่อย แต่ประธานชุมชนที่เข้าพบเพื่อต่อรองกับนายกเทศมนตรีคือ นางผันนภา หอมเหมือน  
ประธานชุมชนสะพานหิน ซึ่งเป็นประธานชุมชนที่ขอจัดตั้งชุมชนใหม่แยกออกมาจากชุมชนหนองแจง  
และได้รับการอนุมัติจากนายกเทศมนตรีและได้รับการแต่งตั้งจากนายกเทศมนตรีให้เป็นประธาน  
ชุมชนสะพานหินในปัจจุบัน อีกทั้งยังได้รับความไว้วางใจจากนายกเทศมนตรีแต่งตั้งให้เป็น  
คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเทศบาลชะอำ คณะกรรมการท่องเที่ยวชะอำ และคณะกรรมการอื่นๆ  
ในกิจกรรมของเทศบาล

จากการสัมภาษณ์ นางผันนภา หอมเหมือน ประธานชุมชนสะพานหิน กล่าวว่า “ขอเข้าพบ  
ท่านนายกฯให้ช่วยขอร้องเรื่องทำธนาคารปู เพราะเห็นว่ามีความประโยชน์กับชาวบ้านจริงๆ มีเรื่องถึง  
100 กว่าลำที่เข้าร่วมโครงการ พื้นที่นี้ก็เป็นฐานเสียงของนายกฯมาตั้งแต่รุ่นคุณพ่อ ท่านก็คงเห็นว่า  
เป็นประโยชน์จริงๆเลยอนุมัติให้”

## 2) การจัดสรรงบประมาณ

นายอนุกุล พรสมบุญศิริ ถึง การช่วยเหลือกลุ่มชาวประมงธนาคารปู ซึ่งกล่าวว่า

“นอกจากเราให้งบสร้างโรงเรือนและงบบุุดหนุนแล้ว ยังหาโครงการท่องเที่ยวมารองรับให้  
คือ เทศกาลปูซึก ให้ชาวเลขายปูให้ได้เยอะๆ มีการประชาสัมพันธ์กับททท. ลงเว็บไซต์เทศบาล ผมพูด  
ประชาสัมพันธ์ให้เองเลย ขึ้นป้ายตลอดทั้งเพชรบุรีเลย แยกวังมะนาว ก็ทำให้”

หากจะกล่าวถึงประเด็น ผลประโยชน์ที่เทศบาลได้รับจากโครงการธนาคารปู นายปัญญา พุ่ม  
เจริญ กล่าวว่า “หลังจากได้งบสร้างโรงเรือน อุปกรณ์จากเทศบาลมา ก็ดูดีขึ้นโรงเรือนก็น่ามองกว่าแต่  
ก่อน เวลามีคนมาดูงาน มาถ่ายทำทีวี เค้าก็จะติดต่อมาทางเทศบาลบ้าง ติดต่อมาโดยตรงก็มี เราก็  
ต้องให้หน้าตาเทศบาล ต้องขงให้นายกฯเยอะๆ บางทีก็ให้ไปสัมภาษณ์นายกฯเลย ตอนนี้มีมาจาก  
ต่างประเทศเยอะมาก ญี่ปุ่น นอร์เวย์ ฟินแลนด์ ประมาณ 6 ประเทศได้ เค้าติดต่อมาทางเทศบาล  
นายกฯก็จะลงมารับเองเลย”

ซึ่งสอดคล้อง กับ การให้สัมภาษณ์ของ นายสมฤทธิ์ พันนาค<sup>162</sup> สมาชิกธนาคารปูและคอย  
ช่วยเหลือประธานในการต้อนรับคณะมาดูงาน กล่าวว่า

<sup>162</sup> สัมภาษณ์, ผันนภา หอมเหมือน,ประธานชุมชนสะพานหิน, 5 มิถุนายน 2558.

<sup>8</sup> สัมภาษณ์, สมฤทธิ์ พันนาค, สมาชิกธนาคารปู, 5 มิถุนายน 2558.

“ที่ปัญหา เหนื่อยมาก ทำทุกอย่างให้คนมาดูงานประทับใจ นายฯได้หน้าไปเต็มๆเพราะเค้าคิดว่าเป็นของเทศบาล บางที่ต้องหาปุ๋ยไว้รับรอง เค้าอยากชิมปุ๋ย มากันเป็นร้อย เคยมีถึง 20-30 โล พวกผมนี้แหละต้องไปช่วยหามา ที่ปัญญาก็เอาเงินมาจ่ายให้ อยากให้เทศบาลช่วยหางบคนมาดูงานให้ที่เค้าเหนื่อย”

จากการวิเคราะห์ ประเด็นดังกล่าว พบว่า การจัดทำโครงการธนาคารปู เป็นการเอื้อประโยชน์ระหว่างเทศบาลกับชุมชนและเป็นช่องทางที่นายกเทศมนตรีเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อฐานเสียงของตนเอง จึงให้การสนับสนุนและส่งเสริมอย่างเต็มที่

**ตารางที่ 3** เปรียบเทียบความเหมือนและความต่างในการจัดทำโครงการลดอ้วน ลดโรค ลดเสียงของเทศบาลเมืองเพชรบุรี กับ โครงการธนาคารปู ของเทศบาลชะอำ

| โครงการลดอ้วน ลดโรค ลดเสียงของเทศบาลเมืองเพชรบุรี  | โครงการธนาคารปูของเทศบาลชะอำ   |
|--|--|
| <p><b>1. ขั้นตอนการจัดทำโครงการ</b><br/>เป็นการจัดทำโดยเจ้าหน้าที่ของเทศบาล ที่กำหนดแผนการพัฒนาเอง โดยไม่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนชุมชนแต่ต้น</p>  | <p><b>1. ขั้นตอนการจัดทำโครงการ</b><br/>เป็นการจัดทำของภาคประชาชนมาก่อนและทางเทศบาลเห็นว่าเป็นโครงการที่สามารถทำให้เทศบาลมีหน้ามีตา จึงนำเสนอโครงการให้นายกเทศมนตรีพิจารณา กำหนดไว้ในแผนพัฒนาสามปี</p> |
| <p><b>2. การจัดสรรงบประมาณ</b><br/>นายกเทศมนตรีเมืองเพชรบุรี ไม่ได้ให้ความสำคัญกับโครงการนี้มากนัก จึงจัดสรรงบประมาณให้น้อย เพราะเล็งเห็นว่าเป็นโครงการที่ไม่ส่งผลต่อฐานเสียงที่มีอยู่</p> | <p><b>2. การจัดสรรงบประมาณ</b><br/>นายกเทศมนตรีให้ความสำคัญกับโครงการและเห็นว่าส่งผลต่อฐานเสียงของตน เนื่องจากเป็นงานที่เจ้าหน้าที่เทศบาลและครอบครัวมีผลประโยชน์ร่วมอยู่ด้วย</p>                       |

**3.3** โครงการขับเคลื่อนศักยภาพประธานชุมชนและกรรมการชุมชน (โครงการพัฒนาผู้นำชุมชนสู่ประชาคมอาเซียน)

มีวัตถุประสงค์เพื่อเตรียมความพร้อมของผู้นำชุมชนให้เข้าสู่สถานการณ์ประชาคมอาเซียน ส่งเสริมความรู้ ความสามารถและทบทวนบทบาท กลไกผู้นำชุมชนในสถานการณ์ประชาคมอาเซียน และเพื่อให้ผู้นำชุมชนมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับประชาคมอาเซียน สร้างการมีส่วนร่วมระหว่างชุมชน หน่วยงานและอาเซียน โดยสามารถวิเคราะห์ความสำคัญและการจัดสรรงบประมาณได้ดังนี้

### 1) ความสำคัญของโครงการและผู้มีบทบาทในการผลักดันโครงการ

การผลักดันโครงการ จากการสัมภาษณ์ นางจันทร์นภัทร ภาณุวาส รักษาการผู้อำนวยการ กองสวัสดิการสังคม เทศบาลเมืองเพชรบุรี กล่าวถึงการ ผลักดันโครงการนี้ว่า

“โครงการนี้เป็นนโยบายของผู้บริหาร คือ นายกเทศมนตรี ที่ต้องการพัฒนาศักยภาพผู้นำชุมชน อยากรให้ไปศึกษาดูงานในภาคอื่นดูบ้าง เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในชุมชน ตั้งแต่มีชุมชนมากก็มีโครงการนี้ทุกปี ไม่ได้อยู่ในแผนชุมชนแต่เป็นนโยบายของผู้บริหารที่จะผลักดันโครงการไว้ในแผน 3 ปี เพราะเห็นว่า เป็นโครงการที่มีประโยชน์เลยให้มีทุกปี ส่วนกองสวัสดิการก็ต้องสนองนโยบายผู้บริหาร และเป็นผู้รับผิดชอบโครงการเพราะทำงานเกี่ยวกับชุมชนโดยตรง”

### 2) การจัดสรรงบประมาณ

นางสายพิน ชื่นใจ นักพัฒนาชุมชน กองสวัสดิการสังคม ที่กล่าวถึง การใช้งบประมาณในโครงการนี้ว่า “โครงการนี้มีทุกปี ขาดไม่ได้ งบประมาณก็ใช้เยอะ เพราะต้องพาไปดูงาน พักไม่ดีกว่าไม่ได้ อาหารไม่อร่อยก็โดนบ่น งบประมาณ 900,000 ใช้หมดทุกอย่าง วิทยากรในชุมชนก็มีแต่ไม่ใช่เพราะเบิกได้น้อย ถ้าใช้ไม่หมดต้องคืน”

ส่วน นางเนตองนค์ เกตุมณี อดีตประธานชุมชนรามราชนิเวศน์ 2 สมัย และเป็นประธานชุมชนแรกๆตั้งแต่มีระเบียบการจัดตั้งชุมชนของเทศบาลกล่าวถึง โครงการนี้ว่า “โครงการนี้มีมาตั้งแต่เริ่มจัดตั้งชุมชนแล้ว มีทุกปี ไปเที่ยวกันตลอด รู้กันว่าเป็นโครงการหาเสียงของนายก”

นางยุรนันท์ กัปปัญญา เจ้าหน้าที่ประสานงานชุมชน กองสวัสดิการสังคม ที่กล่าวว่า

“เป็นโครงการต้องการดูแลคนของตนเอง พาไปเที่ยว ไปกิน ไปพักผ่อน ซึ่งใครๆเค้าก็ทำกัน”

ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของ นายยุทธ อังกินันท์ นายกเทศมนตรี ที่กล่าวหยอกล้อผู้นำชุมชน ในการประชุมผู้บริหารพบผู้นำชุมชนที่หอประชุมเทศบาลว่า “ขอขอบคุณที่มาร่วมประชุม แต่ไม่ขอบคุณหรือคนที่ไปดูงานกันมา เพราะเทศบาลพาไปเที่ยว ไม่ได้ไปดูงานอะไรหรอก”

และจากการสัมภาษณ์ นางสมสุข วงษ์อุบล ผู้เชี่ยวชาญด้านการวางแผน เทศบาลเมืองเพชรบุรี ก็กล่าวสนับสนุน นายกเทศมนตรี ที่ว่า “ก็จริงอย่างที่ท่านพูด เทศบาลพาไปเที่ยว กินอาหารดีๆ นอนโรงแรมสบายๆ”

และสอดคล้องกับ คำกล่าวของ นายจจรัส ลัภยานุกูล สมาชิกสภาเทศบาลเขต 1 ที่กล่าวว่า “โครงการนี้ไม่ได้ประโยชน์อะไร ใช้งบประมาณก็เยอะ เทศบาลพาหวัคะแนนไปเที่ยว”

ซึ่งสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของ นางโสน ภาสุก กรรมการชุมชนรามราชนิเวศน์ ที่กล่าวว่า “ไปเที่ยวกับเทศบาลมาทุกปี ตั้งแต่จัดมาเลย ไปดูงานฝึกอาชีพ แต่เอามาทำอะไรไม่ได้ เพราะมีอาชีพอยู่แล้ว”

นางกัลยา ผู้มีศีล ประธานชุมชนจันทราวาส กล่าวถึง ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาดูงานกับเทศบาลว่า

“จะช่วยกันโหวตว่า อยากไปเที่ยวภาคไหน ไปดูอาชีพของเค้าก็เอากลับมาทำไม่ได้เพราะวัสดุบมันไม่เหมือนกัน อีสานกับภาคกลางมันก็ไม่เหมือนกันแล้ว เอากลับมาทำได้ก็ น้ำยาล้างจาน แต่ กศน.ของเราเค้าก็สอนให้อยู่แล้ว เรียกว่า แค้ไปให้รู้”

ดังนั้น แสดงให้เห็นว่า โครงการขับเคลื่อนศักยภาพประธานชุมชนและกรรมการชุมชน (โครงการพัฒนาศักยภาพผู้นำชุมชนสู่ประชาคมอาเซียน) เป็นโครงการที่ผู้บริหารคือ นายกเทศมนตรี เป็นผู้ผลักดันโครงการเพื่อรักษาฐานเสียงของตนเองคือ ผู้นำชุมชน โดยกำหนดเป็นนโยบายในยุทธศาสตร์การพัฒนาคมน และนางบประมาณในภาครัฐมาเอื้อประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง

### 3.4 โครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ เทศบาลเมืองชะอำ

มีวัตถุประสงค์ต้องการให้ผู้สูงอายุในเขตเทศบาลมีสุขภาพที่ดี ผู้ที่มีบทบาทในการผลักดันโครงการได้แก่ นางจุนาริรัตน์ นวลละออง ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม เทศบาลเมืองชะอำ ซึ่งได้กล่าวถึงโครงการดังกล่าว ดังนี้

“โครงการนี้เป็นนโยบายของท่านนายกที่ต้องการให้ผู้สูงอายุในเขตเทศบาลมีสุขภาพที่ดี เรียกว่าเป็นโครงการรักษาฐานเสียงผู้สูงอายุ ด้วยการดูแลเป็นอย่างดี จัดกิจกรรมต่างๆเพื่อส่งเสริมสุขภาพจิตที่ดี”

สอดคล้องกับ นายอนุกุล พรสมบูรณ์ศิริ นายกเทศมนตรี กล่าวว่

“เทศบาลให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุ เพราะในเทศบาลมีผู้สูงอายุถึง 11 เปอร์เซ็นต์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด และมีผู้เข้าร่วมโครงการมากขึ้นทุกปี”

และสอดคล้องกับคำกล่าวของ นางสาวพัชรี กุณทีทอง เจ้าหน้าที่กองสวัสดิการสังคม ผู้รับผิดชอบโครงการ กล่าวถึง การผลักดันโครงการนี้ว่า

“โครงการนี้เป็นนโยบายของนายกที่ต้องการให้มีโครงการนี้ต่อเนื่องไปทุกๆปีและเป็นหน้าที่ของกองสวัสดิการที่ต้องผลักดันเข้าไปในแผน 3 ปี และท่านเป็นคนอนุมัติโครงการและงบประมาณให้ นอกจากนั้นยังหางบประมาณมาให้เพิ่มเติมจากบที่จัดให้เช่น หางบจัดทำแว่นตาให้ผู้สูงอายุเอง และโครงการนี้เป็นโครงการเด่นของชะอำ ส่งเข้าประกวดด้วย”

จากข้อสังเกต พบว่า ผู้สูงอายุที่เข้าร่วมโครงการนั้น เทศบาลจำกัดว่า ต้องเป็นผู้สูงอายุที่มีทะเบียนบ้านอยู่ในเขตเทศบาลชะอำเท่านั้น จึงจะมารับบริการได้ จึงถูกมองว่า โครงการนี้เป็นโครงการที่ผลักดันขึ้นเพื่อหาเสียงในกลุ่มผู้สูงอายุ ซึ่งมีผู้สูงอายุเข้าร่วมโครงการเพิ่มขึ้นทุกปี และมีการยืนยันจากข้อสังเกตนี้จากนายจาง แป้นทอง สมาชิกสภาเทศบาลเมืองชะอำ เขต 1 ที่กล่าวสนับสนุนว่า

“ผู้สูงอายุที่เข้าร่วมต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเทศบาลชะอำเท่านั้น จึงจะมารับบริการได้ นอกเขตไม่มีสิทธิ์”

ส่วน นายมนตรี มีฤทธิ์ ผู้สูงอายุชุมชนสหคาม ที่มาเข้าร่วมในกิจกรรม กล่าวว่า “โครงการนี้ก็เหมือนหาเสียงให้นายกับ สท. นั้นแหละ ดูแลบริการดีขนาดนี้ใครจะไม่เลือก”

และจากคำกล่าวของ นายประธาน เรื่องสว่าง สมาชิกสภาเทศบาลเมืองชะอำ เขต 1 ที่ว่า “เป็นโครงการหาคะแนนเสียงนั้นแหละ ใครก็ทำกัน ถ้าพ่อ แม่ชอบ ลูกก็ต้องชอบ พ่อแม่ให้เลือกลูกก็ต้องเลือก เพราะดูแลพ่อแม่ให้อย่างดี”

จึงสะท้อนให้เห็นว่า โครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ เป็นโครงการที่ผู้บริหาร คือ นายกเทศมนตรี มีนโยบายทับซ้อน เพื่อต้องการดูแลฐานเสียงของตนเอง คือ ผู้สูงอายุ ซึ่งมีจำนวนมากถึง 11 เปอร์เซ็นต์จากจำนวนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งทั้งหมด โดยกำหนดให้กองสวัสดิการสังคมผู้รับผิดชอบจัดทำโครงการนี้เป็นประจำทุกปี

**ตารางที่ 4** เปรียบเทียบความเหมือนและความต่างในการจัดทำโครงการขับเคลื่อนศักยภาพประธานชุมชนและกรรมการชุมชน ของเทศบาลเมืองเพชรบุรีและโครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ เทศบาลชะอำ

| โครงการขับเคลื่อนศักยภาพประธานชุมชนและกรรมการชุมชน (โครงการพัฒนาผู้นำชุมชนสู่ประชาคมอาเซียน)  | โครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ เทศบาลเมืองชะอำ  |
|---|---|
| <p><b>1. ขั้นตอนการจัดทำโครงการ</b><br/>เป็นการจัดทำโดยเจ้าหน้าที่ของเทศบาล ที่กำหนดแผนการพัฒนาเอง โดยไม่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนชุมชนแต่ต้น</p>   | <p><b>1. ขั้นตอนการจัดทำโครงการ</b><br/>เป็นแผนพัฒนาที่นายกเทศมนตรีกำหนดและให้ทางเทศบาลจัดทำเป็นแผนพัฒนาคนประจำทุกปี เพราะเห็นว่าในทุกปีมีผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และเป็นผู้ที่ให้การสนับสนุนตนเองตลอดมา</p> |
| <p><b>2. การจัดสรรงบประมาณ</b><br/>นายกเทศมนตรีเมืองเพชรบุรี ให้ความสำคัญกับโครงการนี้เพราะเห็นว่าโครงการนี้สามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างนายกเทศมนตรีกับประธานชุมชนได้ ซึ่งส่งผลต่อการสนับสนุนฐานเสียงของตน</p> | <p><b>2. การจัดสรรงบประมาณ</b><br/>นายกเทศมนตรีให้ความสำคัญกับโครงการและเห็นว่าส่งผลต่อฐานเสียงของตน</p>  |

จากตารางที่ 5.3 และ ตารางที่ 5.4 ประเด็นที่พบในการเปรียบเทียบความเหมือนและความต่างในการจัดทำโครงการของเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลชะอำ ส่วนใหญ่มีประเด็นที่เหมือนกันคือ

ประเด็นแรก ผู้ที่มีบทบาทหลักในการผลักดันโครงการต่างๆของสองเทศบาลเหมือนกัน คือ ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งทุกฝ่ายให้ความสำคัญกับนายกเทศมนตรีเป็นหลักในการพิจารณาโครงการและจัดสรรงบประมาณด้วยตนเอง

ประเด็นที่สอง ผู้ที่ไม่มีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนสามปี คือ ภาคประชาชน แม้ว่าจะมีการแต่งตั้งประธานชุมชน แต่ประธานชุมชนส่วนใหญ่มีสายสัมพันธ์ในฐานะฐานเสียงของนายกเทศมนตรีมาโดยตลอด ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงอยู่ภายใต้รูปแบบที่ฝ่ายบริหารจัดขึ้น

ประเด็นที่สาม การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการของทั้งสองเทศบาลอยู่ในการกำกับการของฝ่ายสวัสดิการและสังคม ในการกำหนดโครงการต่างๆบรรจุไว้ในแผนเพื่อนำเสนอต่อนายกเทศมนตรีเพื่อการพิจารณาและจัดสรรงบประมาณ โดยให้ความสำคัญกับการตัดสินใจของนายกเทศมนตรีเพียงผู้เดียว ไม่มีการโหวตเสียงข้างมากโดยตัวแทนประชาชนแต่อย่างใด

ประเด็นที่สี่ การเมืองเป็นปัจจัยในการพิจารณาจัดทำโครงการ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ทับซ้อนที่จะได้จากการกำหนดนโยบายนั้น เอื้อต่อผลประโยชน์อันพึงได้รับและส่งผลกระทบต่อฐานเสียงของนายกเทศมนตรีเป็นสำคัญ

## 5.2 การอภิปรายผลการวิจัยทางทฤษฎี

จากการศึกษาการเมืองในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลชะอำ ปรากฏว่าข้อค้นพบไม่แตกต่างกัน ดังนี้

### 5.2.1 สภาพการเมืองของทั้งสองเทศบาล

โครงสร้างทางการเมืองทั้งสองเทศบาลมีจุดเริ่มต้นที่เหมือนกัน กล่าวคือ ภูมิหลังของนักการเมืองท้องถิ่นทั้งสองเทศบาลมาจากเครือข่ายความสัมพันธ์ความเป็นเครือญาติ พี่น้อง พ่อลูก ลูกพี่ ลูกน้อง และอาหลานกัน ของนักการเมืองจากตระกูลอังกินันท์และตระกูลพรสมบุญศิริ มีความสัมพันธ์ฉันท์เพื่อนที่คบหากันมาตั้งแต่อยู่ในวัยเด็กและวัยรุ่นและให้ความช่วยเหลืออุปถัมภ์กันมาตั้งแต่รุ่นพ่อ ประกอบกับภายหลังการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองของเทศบาลตามกฎหมาย โดยใช้รูปแบบการแบ่งแยกอำนาจระหว่างสภาท้องถิ่นกับผู้บริหารท้องถิ่นอย่างเด็ดขาดตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ทำให้อำนาจของนายกเทศมนตรีมีมากขึ้น ทำให้นายกเทศมนตรีหรือฝ่ายการเมืองมีอำนาจในการคัดเลือกบุคลากรที่จะเข้ามาร่วมทีมการเมืองมีแนวโน้ม



เป็นกลุ่มเดียวกันได้สะดวกขึ้น แม้การแบ่งแยกอำนาจระหว่างกันมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการถ่วงดุล แต่ในทางปฏิบัติพบว่าการรวมกลุ่มการเมืองแบบเครือข่ายนี้ พวกพ้อง ไม่สามารถกระทำได้ เพราะต่างฝ่ายต่างมีผลประโยชน์ร่วมกัน ประเด็นนี้จึงเป็นปัจจัยหลักในการผลักดันโครงการต่างๆ เข้าสู่กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลทั้งสอง

### 5.2.2 ขั้นตอนการจัดทำแผนชุมชนและการจัดทำประชาคมเมือง

จะเห็นได้ว่า การจัดทำแผนชุมชนและการจัดทำประชาคมเมืองคือขั้นตอนหลักของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยขั้นตอนดังกล่าวทั้งสองเทศบาลมีรูปแบบที่เหมือนกัน คือ เป็นการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายสวัสดิการและสังคมลงพื้นที่สำรวจปัญหาและความต้องการของประชาชน เพื่อรวบรวมความคิดเห็นให้ฝ่ายบริหารใช้เป็นส่วนประกอบในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย แม้จะมีประธานชุมชนเป็นผู้ประสานงาน แต่ในการประสานงานดังกล่าวเป็นแค่รูปแบบเท่านั้น การตัดสินใจส่วนใหญ่ทั้งสองเทศบาลมอบให้เป็นการตัดสินใจของนายกเทศมนตรีเป็นสำคัญ ซึ่งถ้าหากประธานชุมชนต้องการผลักดันโครงการใดก็จะมีภาระงานนอกกับนายกเทศมนตรีก่อน

ส่วนในการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาของทั้งสองเทศบาลพบว่า มีรูปแบบการดำเนินการที่เหมือนกันโดยฝ่ายข้าราชการประจำของเทศบาลได้แก่ ฝ่ายสวัสดิการและสังคม จะเป็นคนเรียงลำดับความสำคัญ โดยฝ่ายการเมืองอาจแทรกแซงได้เพราะฝ่ายเทศบาลเองก็มีความสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายการเมืองและมอบอำนาจในการจัดสรรงบประมาณให้กับนายกเทศมนตรีเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจโดยไม่มีภาระความเสี่ยงข้างมากจากฝ่ายใด

### 5.2.3 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า บทบาทในการจัดทำแผนชุมชนและการจัดทำประชาคมเมืองส่วนใหญ่จะเป็นของฝ่ายข้าราชการประจำในการลงพื้นที่ แม้จะมีการประสานงานจากประธานชุมชน แต่ในทางปฏิบัติก็พบว่า เป็นแค่รูปแบบในการดำเนินงานเท่านั้น แต่ละฝ่ายส่วนใหญ่ได้มีการเจรจาทันทีกับนายกเทศมนตรีและไม่มีภาระความเสี่ยงข้างมากแต่อย่างใด จึงแสดงให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนของทั้งสองเทศบาลเหมือนกันคือ อยู่ในระดับต่ำ

ประเด็นดังกล่าว จึงสะท้อนให้ถึงอำนาจและอิทธิพลของฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกเทศมนตรี นับตั้งแต่การชักชวนบุคคลเข้าร่วมในทีมการเมือง การกำหนดโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อคะแนนเสียง ส่วนภาคประชาชนมีส่วนร่วมเฉพาะโครงการที่ได้รับการเสนอจากฝ่ายข้าราชการประจำที่มีงบประมาณเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ประชาชนจึงอยู่ในฐานะผู้รับบริการมากกว่าผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ดังนี้ จึงสามารถสรุปประเด็นความเหมือนของทั้งสองเทศบาลได้ดังนี้

ตารางที่ 5 ประเด็นความเหมือนของทั้งสองเทศบาล

| ประเด็นความเหมือน                                | เทศบาลเมืองเพชรบุรี   | เทศบาลเมืองชะอำ   |
|--|---|---|
| 1. สภาพสังคม                                     | เป็นชุมชนดั้งเดิม   | เป็นชุมชนดั้งเดิม   |
| 2. ฝ่ายบริหาร                                    | เป็นผู้ที่มีอิทธิพลทางการเมืองที่สืบทอดมาจากรุ่นพ่อ   | เป็นผู้ที่มีอิทธิพลทางการเมืองที่สืบทอดมาจากรุ่นพ่อ   |
| 3. ฝ่ายเทศบาล                                    | มาจากการชักชวนของนายกเทศมนตรีและเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน   | มาจากการชักชวนของนายกเทศมนตรีและเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน   |
| 4. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาล | มีความสัมพันธ์แนบแน่นสามารถเจรจาต่อรองผลประโยชน์กันรอบนอกได้  | มีความสัมพันธ์แนบแน่นสามารถเจรจาต่อรองผลประโยชน์กันรอบนอกได้  |
| 5. ประธานชุมชน                                   | ส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กับนายกเทศมนตรีในฐานะหัวหน้าและได้รับการผลักดันจากฝ่ายบริหารและฝ่ายเทศบาลในการดำรงตำแหน่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในพื้นที่         | ส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กับนายกเทศมนตรีในฐานะหัวหน้าและได้รับการผลักดันจากฝ่ายบริหารและฝ่ายเทศบาลในการดำรงตำแหน่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในพื้นที่         |
| 6. ความสัมพันธ์ระหว่างประธานชุมชนและนายกเทศมนตรี | เป็นไปแบบแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันส่วนใหญ่ติดต่อกับนายกเทศมนตรีโดยตรงไม่ผ่านเทศบาลส่วนใหญ่สมาชิกในเทศบาลจะมอบให้  | เป็นไปแบบแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันส่วนใหญ่ติดต่อกับนายกเทศมนตรีโดยตรงไม่ผ่านเทศบาล  |
| 7. บทบาทสภาเทศบาลกับการจัดสรรงบประมาณ            | นายกเทศมนตรีเป็นผู้จัดสรรงบประมาณแต่ละโครงการด้วยตนเอง  | ส่วนใหญ่สมาชิกในเทศบาลจะมอบให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้จัดสรรงบประมาณแต่ละโครงการด้วยตนเอง  |
| 8. บทบาทของประธานชุมชนกับงบประมาณ                | แม้จะมีบทบาทในการผลักดันเสนอปัญหาและความต้องการของชุมชน แต่ก็ถูกจำกัดเป็นเพียงผู้ประสานงานระหว่างเทศบาลกับชาวบ้าน ซึ่งมักจะมีบทบาทในโครงการที่มีงบประมาณไม่มากนัก | แม้จะมีบทบาทในการผลักดันเสนอปัญหาและความต้องการของชุมชน แต่ก็ถูกจำกัดเป็นเพียงผู้ประสานงานระหว่างเทศบาลกับชาวบ้าน ซึ่งมักจะมีบทบาทในโครงการที่มีงบประมาณไม่มากนัก |

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 6.1 บทสรุป

จากการศึกษาข้อเท็จจริงและการเก็บรวบรวมข้อมูลในประเด็นต่างๆที่เกี่ยวข้องในเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำโครงการพัฒนาเทศบาล: ศึกษาเปรียบเทียบเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลชะอำ จังหวัดเพชรบุรี โดยผู้วิจัยสามารถสรุปสมมติฐานได้ว่า

ระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำโครงการพัฒนาเทศบาลระหว่างเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และความเหมือนและความต่างของปัจจัยทางการเมืองในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการพัฒนาเทศบาลของเทศบาลเมืองเพชรบุรีและเทศบาลชะอำ จังหวัดเพชรบุรีนั้น พบว่า อยู่ในระดับต่ำและไม่มีความแตกต่างกัน

จากสมมติฐาน ผู้วิจัยสามารถอภิปรายประเด็นต่างๆ ได้ดังนี้

1. ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลทั้งสองแห่ง อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 มาตรา 16 และมาตรา 17 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย โดยตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กำหนดให้การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสอดคล้องกับระเบียบว่าด้วยการปรานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นอกจากนี้ยังกำหนดให้การจัดทำแผนชุมชนและการจัดทำแผนประชาคมเมืองต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ทั้งนี้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะกำหนดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนร่วมกับ ผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนประชาคมท้องถิ่น ฯลฯ แต่ในทางปฏิบัติ พบว่าประชาชนมีบทบาทในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจริงอยู่ในระดับน้อย สาเหตุหนึ่งมาจากการแต่งตั้งและคัดเลือกตัวแทนภาคประชาชนเป็นไปตามความต้องการของนายกเทศมนตรี โดยอาศัยสายสัมพันธ์ที่มีอยู่ในระบบอุปถัมภ์ที่มีมาช้านาน ดังนั้น กลุ่มที่มีส่วนร่วมที่แท้จริง จึงเป็นเฉพาะเครือญาติ หรือ พวกพ้องของฝ่ายการเมือง ซึ่งเห็นได้จากการรับข้อมูลข่าวสารส่วนใหญ่ผู้ที่ได้รับจะเป็นกลุ่มเดิมๆ ทุกครั้ง ดังนั้น จึงทำให้การกำหนดนโยบายจึงเป็นการสนองความต้องการของฝ่ายการเมืองเป็นสำคัญ ประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่ในเทศบาลทั้งสองไม่ค่อยสนใจที่จะเข้ามามีส่วน

ร่วม โดยอ้างว่ามีภาระงานที่ต้องรับผิดชอบ และถ้าจะเข้าร่วมก็จะเลือกโครงการที่ตัวเองได้รับประโยชน์เป็นสำคัญ

2. การเมืองในการจัดทำแผนพัฒนาและการจัดทำโครงการต่างๆ ของทั้งสองเทศบาล มีขั้นตอนที่ไม่ยุ่งยาก ส่วนใหญ่จะยกให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้พิจารณาโครงการและจัดสรรงบประมาณด้วยตนเอง โดยไม่มีการโหวตเสียงข้างมากจากตัวแทนประชาชนแต่อย่างใด ซึ่งหากมีโครงการใดที่ประชาชนชุมชนต้องการก็จะมีผลการเจรจากรอบกับนายกเทศมนตรีก่อน ซึ่งนายกฯ ก็จะเรียงลำดับความสำคัญและคำนึงถึงการรักษาดุลยภาพเป็นสำคัญ

ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นได้ว่า การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลและการพิจารณาโครงการต่างๆ ของเทศบาลทั้งสองนั้นไม่แตกต่างกัน เป็นบทบาทของฝ่ายการเมืองกับฝ่ายเทศบาลที่จะทำการกำหนดและจัดสรรงบประมาณ โดยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับนายกเทศมนตรีเพียงผู้เดียว ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

### 1. ด้านโครงสร้างทางการเมือง

จากการศึกษา ผู้วิจัยพบว่า ผู้บริหารเป็นผู้มีอำนาจมาก เนื่องจากนายกเทศมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งมาได้อย่างยาวนานตั้งแต่รุ่นพ่อ ส่งผลให้มีบารมีและอิทธิพลทางการเมืองระดับท้องถิ่นแบบระบบอุปถัมภ์ที่มีสายสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้น แม้แต่การเมืองในระดับประเทศก็แทรกแซงได้ยาก จึงทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายเทศบาล ข้าราชการประจำและประชาชน ดังนั้นในการศึกษาครั้งต่อไป จึงควรศึกษาถึงแนวทางและวิธีการในการสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนรู้สึกถึงการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเทศบาล เพื่อเป็นแนวทางในการลดบทบาทของนักการเมืองท้องถิ่น

### 2. ด้านขั้นตอนการจัดทำแผนชุมชน แผนประชาคมเมือง และแผนพัฒนาสามปี

เนื่องจากผู้วิจัย ศึกษาเฉพาะกรณีที่มีอิทธิพลทางการเมืองและผลประโยชน์ทับซ้อนเข้ามาเกี่ยวข้องแต่ไม่ได้ศึกษาถึง ความคิดเห็นเกี่ยวกับการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชนว่ามีปัญหาและอุปสรรคโดยอ้อมสักซึ้ง ดังนั้นในการศึกษาครั้งต่อไปจึงควรที่จะศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่ตระหนักหรือตื่นตัวต่อการเข้ามามีส่วนร่วมกับการจัดทำแผนพัฒนาเพื่อเชื่อมโยงถึงการแก้ปัญหา เพื่อลดอิทธิพลการเมืองท้องถิ่นและผลประโยชน์ทับซ้อนได้มากขึ้น

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาวินิจฉัยครั้งนี้ ผู้วิจัยพอจะสรุปถึงปัญหาบางประการในพื้นที่กรณีศึกษาได้ดังนี้

## 2.1 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลของทั้งสองเทศบาล

จากการศึกษาพบว่า ขั้นตอนการจัดทำแผนชุมชนของเทศบาลทั้งสองเป็นไปในรูปแบบอย่างไม่เป็นทางการ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายสวัสดิการและสังคม ลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูลปัญหาและความต้องการของชุมชนหรือ การนำแผนชุมชนฉบับเดิมมาคัดเลือกโครงการที่ยังไม่ได้ดำเนินการมาใส่ไว้ในแผนชุมชนฉบับใหม่ โดยฝ่ายเทศบาลเอง จึงเป็นกระบวนการที่ไม่ได้เกิดจากการบริหารจัดการให้ชุมชน เรียนรู้จนสามารถกำหนดเป้าหมายด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของคนทั้งชุมชน โดยให้ประชาชนในชุมชนได้ร่วมกันคิด ตัดสินใจ โดยกำหนดเป็นกิจกรรมโครงการในลักษณะที่ชุมชนทำตัวเองทันทีด้วยความสามารถและศักยภาพของชุมชน หรืออาศัยความสามารถร่วมกันกับหน่วยงานสนับสนุนอื่น ๆ ในการดำเนินการร่วมกัน เพื่อมุ่งผลต่อการพัฒนา ป้องกันและแก้ไขปัญหาของชุมชน สู่จุดมุ่งหมายของการเป็นชุมชนที่เข้มแข็ง อยู่เย็น เป็นสุขอย่างแท้จริง

## 2.2 ขั้นตอนการจัดทำโครงการต่างๆในแผนพัฒนาเทศบาลของทั้งสองเทศบาล

จากการศึกษาพบว่า ส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดนโยบายจากฝ่ายเทศบาลมากกว่า โดยหากประธานชุมชนใดต้องการนำเสนอโครงการแล้วไม่ได้รับการสนองตอบจากฝ่ายเทศบาลก็จะมีภาระงานรอบกับนายกเทศมนตรีเพื่อผลักดันโครงการนั่นเอง แต่ทั้งนี้ ทั้งฝ่ายเทศบาลและประธานชุมชนก็ให้ความยอมรับในการพิจารณาโครงการและตัดสินใจจัดสรรงบประมาณของนายกเทศมนตรีเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงสะท้อนให้เห็นว่า การจัดทำโครงการต่างๆ นั้นแม้จะมีรูปแบบในการดำเนินการก็เป็นเพียงนามธรรมเท่านั้น ทั้งฝ่ายเทศบาลและตัวแทนฝ่ายประชาชนยังคงไม่มีสิทธิในการออกเสียงข้างมากแต่ประการใด

## 2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลทั้งสองอยู่ในระดับต่ำ

ผลจากการศึกษา สะท้อนให้เห็นว่า การจัดทำแผนพัฒนาสามปี ผู้ที่มีบทบาทสำคัญคือนายกเทศมนตรี การดำเนินการต่างๆ มีการเจรจาต่อรองกันรอบรอบเสมอ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสายสัมพันธ์และผลประโยชน์ร่วมกันของฝ่ายการเมือง ฝ่ายเทศบาลและประธานชุมชน โดยเป็นกลุ่มที่จัดตั้งกลุ่มเดิม ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ค่อยได้รับข้อมูลข่าวสาร อีกทั้งประชาชนส่วนใหญ่ไม่ตระหนักเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมแต่ประการใด

## รายการอ้างอิง

- Conway, 2000 อ้างถึงใน ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ, โครงการการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ. ชุดโครงการวิจัยเรื่องการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). 2546 หน้า 66.
- David F. Roth & Frank L. Wilson, 1976, pp. 159-160 อ้างถึงใน ภูสิทธิ์ ชันติกุล. รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร. รายงานการวิจัยที่ได้รับทุนอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา. 2553 หน้า 41.
- Herbert Mc Closky, 1968, pp. 256-262 อ้างถึงใน ภูสิทธิ์ ชันติกุล. รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร. รายงานการวิจัยที่ได้รับทุนอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา. 2553 หน้า 47.
- Jame C.Scott, Patron –client politics and political change in Southeast Asia (London and New York:Routledge,2010)PP.80-118.
- Lester W. Milbrath และ M.L. Goel อ้างถึงใน ภูสิทธิ์ ชันติกุล. รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร. รายงานการวิจัยที่ได้รับทุนอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา. 2553 หน้า 43.
- กรมการปกครอง, คู่มือการปฏิบัติงานการจัดทำแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนตำบล (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อาสาสมัครดินแดน, 2543). หน้า 2.
- กองวิชาการและแผนงานเทศบาลเมืองเพชรบุรี. แผนพัฒนาเทศบาลเมืองเพชรบุรีสามปี (พ.ศ. 2557-2559). หน้า 7-36.
- โกวิท พวงงาม, ธรรมาภิบาลท้องถิ่นว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส (กรุงเทพฯ : มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2553). หน้า 9-15.
- คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ, แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรคและทางออก (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545). หน้า 3 - 5.
- จรัส สุวรรณมาลา และ วีรศักดิ์ เครือเทพ, ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554). หน้า 209.
- จรัส สุวรรณมาลา และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548). หน้า 52-55.

- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, การบริหารการพัฒนาชนบท. มพท. 2526.
- ฉัตรระวี ปริสุทธิญาณ. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น : จากรัฐธรรมนูญ' 50 สู่ร่างพระราชบัญญัติ. ทนสนับสนุนจากมูลนิธิเอเชีย (Asia Foundation). บทความ หน้า 1.
- ชมพูนุท ทองสุโชติ. การเมืองในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษา การกำหนดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลเมืองนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ด. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555 หน้า 59-60.
- ชัยอนันต์ สมุทวานิช, การเมืองการบริหาร (กรุงเทพฯ: บรรณกิจ, 2523). หน้า 38.
- ชาติชาย ณ เชียงใหม่, “การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย” ในการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 3. (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2545). หน้า 358-359.
- ชาติชาย ณ เชียงใหม่, “การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย” ในการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 3. (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2545). หน้า 358-359.
- ชูเกียรติ ภัยลี้ , 2536, หน้า 19-21 ภูสิทธิ์ ชันติกุล. รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร. รายงานการวิจัยที่ได้รับทุนอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา. 2553 หน้า 42.
- ณัชชานุช พิชิตธนารัตน์, นักการเมืองถิ่นจังหวัดเพชรบุรี. สืบค้นจาก <http://www.kpi.ac.th/kpith>.
- ณัชชานุช พิชิตธนารัตน์. นักการเมืองถิ่นจังหวัดเพชรบุรี. กรุงเทพฯ : สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2554 หน้า 317-337.
- ณัฐวุฒิ จินากุล, โครงสร้างอำนาจและระบบอุปถัมภ์ในชนบทไทย: กรณีศึกษา บ้านตา อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538) หน้า 73.
- ตระกูล มีชัย, รายงานฉบับสมบูรณ์การศึกษารวบรวมข้อมูลด้านการเมืองการปกครองไทยเรื่องการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทยส่วนที่หก วิทยานิพนธ์ ภาควิชาการศึกษานโยบาย การศึกษาระดับปริญญาโท ปริญญาเอก และ สถาบันทางวิชาการเสนอสถาบันพระปกเกล้า [ออนไลน์], เมษายน 2546. แหล่งที่มา <http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf>.
- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน: การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2551). หน้า 27, 32.

ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ, 2546 หน้า 152-153 อ้างถึงใน ภูสิทธิ์ ชันติกุล. รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร. รายงานการวิจัยที่ได้รับทุนอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา. 2553 หน้า 47.

ถวิลวดีบุรีกุลและคณะ, โครงการการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ. ชุดโครงการวิจัยเรื่องการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.). 2546 หน้า 67 อ้างถึงใน ภูสิทธิ์ ชันติกุล. รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร. รายงานการวิจัยที่ได้รับทุนอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา. 2553 หน้า 47.

ทวนธง ครุฑจ้อน. โครงการศึกษาวิจัยการบริหารงานที่เป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Best Practices) กรณีศึกษาการเสริมสร้างเครือข่ายการพัฒนาเมืองทุ่งสงแบบบูรณาการเทศบาลเมืองทุ่งสง ภายใต้การสนับสนุนทุนวิจัยโดยสถาบันพระปกเกล้า. มหาวิทยาลัยทักษิณและ Universiti Urara Malaysia, หน้า 2.

เทศบาลเมืองชะอำ. แผนพัฒนาสามปี(พ.ศ. 2557-2559). กองวิชาการและแผนงาน งานวิเคราะห์นโยบาย เทศบาลเมืองชะอำ, 2557 หน้า 1-4.

ฉันทวัฒน์ รัตนศักดิ์, นโยบายสาธารณะ (เชียงใหม่: คณิงนิจการพิมพ์, 2555) หน้า 6-9.

ธีรยุทธ บุญมี, คำถามถึงอนาคตของระบบอุปถัมภ์ไทย: 18 – 19 สองหน้าสังคมไทย (กรุงเทพฯ: นำอักษรการพิมพ์, 2536). หน้า 184-185.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, รายงานการวิจัยเรื่อง สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544). หน้า 223.

นิธิ เอียวศรีวงศ์, มองอนาคต: บทวิเคราะห์เพื่อปรับเปลี่ยนทิศทางของสังคมไทย (กรุงเทพฯ: มูลนิธิภูมิปัญญา, 2536). หน้า 171-172.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณและถวิลวดี บุรีกุล, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2549). หน้า 18-19.

ปารีชาติ วลัยเสถียรและคณะ, กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543). หน้า 138 – 139.

พิเชษฐ สีชมรัมย์, “แรงจูงใจในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้นำชุมชนไทย ศึกษากรณีผู้นำชุมชนในเขตอำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529). อ้างถึงใน ตระกูล มีชัย, รายงานฉบับสมบูรณ์การศึกษารวบรวมข้อมูลด้านการเมืองการปกครองไทยเรื่องการเมือง



การปกครองท้องถิ่นไทยส่วนที่หก วิทยานิพนธ์ ภาคนิพนธ์ สารนิพนธ์ การศึกษาวิจัยระดับปริญญาโท ปริญญาเอก และ สถาบันทางวิชาการเสนอสถาบันพระปกเกล้า.

เพิ่มพล กันเทพา. การเมืองในการกำหนดนโยบายท้องถิ่น: กรณีศึกษาการกำหนดงบประมาณรายจ่ายขององค์กรบริหารส่วนตำบลในอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555. หน้า 27-28. ลิขิต ธีรเวคิน. การเมืองการปกครองไทย. (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520)

วัฒนา ชัยสวัสดิ์, “การเมืองในกระบวนการจัดหางบประมาณของเทศบาลนครเชียงใหม่ : กรณีศึกษาปีงบประมาณ พ.ศ.2535-2540” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2541). อ้างจาก ตระกูล มีชัย, รายงานฉบับสมบูรณ์การศึกษารวบรวมข้อมูลด้านการเมืองการปกครองไทยเรื่องการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทยส่วนที่หก วิทยานิพนธ์ ภาคนิพนธ์ สารนิพนธ์ การศึกษาวิจัยระดับปริญญาโท ปริญญาเอก และ สถาบันทางวิชาการเสนอสถาบันพระปกเกล้า

ศุภชัย ยาวะประภาษ และคณะ, นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ: บริษัท จุดทอง จำกัด, 2555) หน้า 145 – 151.

ศูนย์ส่งเสริมการศึกษาตามอัธยาศัย, การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย [ออนไลน์], 8 กรกฎาคม 2557. แหล่งที่มา <http://dnfe5.nfe.go.th/ilp/soc4/so31-4-4htm>.

สนิท สมัครการ. ความสัมพันธ์ระหว่างครอบครัวเครือญาติกับระบบอุปถัมภ์. วารสารสังคมไทย 5 (พฤษภาคม 2533) : 50 - 53.

สมคิด เพชรประเสริฐ, การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผนและจัดหางบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548). หน้า 151 – 152.

สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2549 หน้า 595-604 อ้างถึงใน ภูสิทธิ์ ชันติกุล. รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร. รายงานการวิจัยที่ได้รับทุนอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา. 2553 หน้า 39-41.

ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น. คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี แผนปฏิบัติและการติดตามประเมินผล. สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, หน้า 15-17.

สิทธิกร ขวัญดี, “การกระจายอำนาจกับระบบอุปถัมภ์ : การศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542). อ้างถึงใน ตระกูล มีชัย, รายงานฉบับสมบูรณ์การศึกษารวบรวมข้อมูลด้านการเมืองการปกครองไทยเรื่อง การเมืองการปกครองท้องถิ่นไทยส่วนที่หก วิทยานิพนธ์ ภาคนิพนธ์ สารนิพนธ์ การศึกษาวิจัยระดับปริญญาโท ปริญญาเอก และ สถาบันทางวิชาการเสนอสถาบันพระปกเกล้า.

อคิน รพีพัฒน์, สังคมไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ (พ.ศ.2325-2416) (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2518). หน้า 79.

อรทัย ก๊กผล และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัยการยกย่องพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: จริยสุนิทวงศ์การพิมพ์, 2552). หน้า 25-54.

อรทัย ก๊กผล, “การบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน,” ใน คู่มือพลเมืองยุคใหม่, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2550), หน้า 40.

อรทัย ก๊กผล. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับนักบริหารท้องถิ่น. (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2552) หน้า 17.

อัครพันธุ์ พูลศิริ, วัฒนธรรมทางการเมืองกับประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษาเปรียบเทียบ อบต. บ้านมะเกลือ อ.เมือง และ อบต.หนองโพ อ.ตาคลี จ. นครสวรรค์. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541). หน้าบทคัดย่อ.



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

### ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางกุลสกากรว้เลาหสถิตย์ เกิดเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2513 ที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ สาขา ธุรกิจศึกษา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เมื่อปีการศึกษา 2536 และได้เข้าศึกษาต่อในหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา การเมืองและการจัดการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในภาคปลายปีการศึกษา 2555

