

**HMOD-30**

**ความเป็นไปได้ในการยกฐานะกองวิชาการและแผนงานเป็นสำนักวิชาการและแผนงาน  
กรณีศึกษาเทศบาลนครขอนแก่น**

**A Feasibility Study On Upgrading The Division Of Technical And Planning To  
The Office Of Technical And Planning: A Case Study Of Khonkaen Municipality**

เมธินี สุดเสนาะ\* ดร.ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนะวุฒ\*\*

\*นักศึกษาคณะศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

\*\* รองศาสตราจารย์ คณบดีวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

**บทคัดย่อ**

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ต่อการตัดสินใจยกฐานะจากกองวิชาการและแผนงานเป็นสำนักวิชาการและแผนงานของเทศบาลนครขอนแก่น ผลการศึกษาในทางการเมืองผู้บริหารเห็นควรให้ยกฐานะด้วยสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์องค์กร ทางสังคมภายใต้บริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชนมีทัศนคติเห็นด้วยกับการยกฐานะและต้องตอบสนองทุกภาคส่วน ทางเศรษฐกิจต้องไม่กระทบกับสถานะทางการคลังขององค์กรและพร้อมรองรับการเข้ามาของประชาคมอาเซียน ตลอดจนสนับสนุนคลังข้อมูลเพื่อการลงทุนของภาคธุรกิจ และการยกฐานะต้องปรับรูปแบบการบริหารด้านบุคลากรกับภาระงานให้มีโครงสร้างองค์กรเป็นไปตามเกณฑ์เบื้องต้นและเกณฑ์ตัวชี้วัดของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อทุกภาคส่วนในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน

**ABSTRACT**

This study had the objective to study the feasibility of up-grading the Division of Technical and Planning in the Khon Kaen Municipal Office to be a Bureau. This study looked at the political, social and economic dimensions of decision-making in raising the status of the office. This study collected data from existing documents and focus group discussion with representatives of the public and private sectors and the local populace. All groups of respondents felt that the division should be raised to the Bureau of Technical and Planning. The respondents felt that there was adequate expertise and knowledge of the office to be elevated in status and given the context of the Municipality roles and responsibilities. This change would be consistent with the vision and strategy of the Municipality and better prepare Khon Kaen for the era of the ASEAN Economic Community in 2015. An expanded database of the office will benefit investors and businesses. Conversion to a Bureau will require some changes to the organizational structure, standards and indicators of performance as stipulated by the Central Committee of Municipal Workers to maximize effectiveness.

**คำสำคัญ:** ความเป็นไปได้ในการยกฐานะกองวิชาการและแผนงานเป็นสำนักวิชาการและแผนงาน

**Key Words:** Feasibility Study on Upgrading the Division of Technical and Planning To the Office of Technical and Planning

## บทนำ

เมืองขอนแก่นได้รับบทบาทให้เป็นเมืองศูนย์กลางต่างๆในการเชื่อมโยงระดับภูมิภาค ตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย เห็นได้ชัดนับตั้งแต่ พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นปีที่รัฐบาลโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 มาเป็นแนวทางการพัฒนา ณ ปัจจุบันการขยายตัวของเมืองขอนแก่นมีอัตราเติบโตจากการเป็นเมืองที่มีพื้นที่กว้างพร้อมรับการขยายตัวของเมือง และเป็นจุดตัดของถนนอาเซียน มีหน่วยงานราชการระดับภาค และสถานกงสุลต่างประเทศการคมนาคมมีความสะดวกทั้งทางรถยนต์ รถไฟ และเครื่องบิน ความพร้อมทางการแพทย์และสถาบันการศึกษาเป็นที่ยอมรับในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและประเทศเพื่อนบ้านประกอบกับโครงการพัฒนาท่าเรือน้ำสิริกิตติ์และนิคมอุตสาหกรรมเมืองทวาย สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์โดยรัฐบาลไทยชุดปัจจุบันมีนโยบายพัฒนาระบบรถไฟฟ้าความเร็วสูงเส้นทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือเริ่มจากกรุงเทพมหานครผ่านจังหวัดขอนแก่นไปเชื่อมต่อเส้นทางกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและระบบรางเพื่อให้เป็นจุดเปลี่ยนถ่ายสินค้ากับกลุ่มประเทศอาเซียน (สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร :สนข.) นอกจากนี้ จังหวัดขอนแก่นได้ถูกกำหนดให้เป็น MICE City (สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) หรือTCEB) เพื่อผลักดันให้เกิดการประชุมสัมมนาทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งในอนาคตจะส่งผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจเมืองและเกิดแหล่งงานใหม่ๆ และการจ้างงานในภาคเอกชนเติบโตเป็นอย่างมาก เป็นปัจจัยดึงดูดการย้ายถิ่นของประชากรเข้ามาสู่เมืองขอนแก่นมากขึ้น

สำหรับผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดขอนแก่น (Gross Provincial Products : GPP)มีมูลค่าเพิ่ม ณ ราคาประจำปี 2554 เท่ากับ 165,572 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาเท่ากับ 9,699 ล้านบาท (สำนักงานคลังจังหวัดขอนแก่น) และประชากรของจังหวัดขอนแก่นมีอัตราเพิ่มขึ้นทุกปี ณ ประจำปี 2554 มีจำนวน 1,766,066 คน ความหนาแน่นของประชากรคือ 162.2 ต่อตารางกิโลเมตร ในเขตอำเภอเมืองขอนแก่นความหนาแน่นของประชากรคือ 406.6 ต่อตารางกิโลเมตรและในเขตเทศบาลนครขอนแก่นมีความหนาแน่นของประชากรสูงคือ 2,419.4 ต่อตารางกิโลเมตรโดยไม่ได้นับรวมประชากรแฝง (สำนักงานสถิติจังหวัดขอนแก่น)และการขยายตัวของภาคอสังหาริมทรัพย์จากการอนุมัติก่อสร้างบ้านจัดสรรและคอนโดมิเนียมในเขตเทศบาลนครขอนแก่นย่อมส่งผลให้จำนวนประชากรเพิ่มและเกิดความหลากหลายของสังคมและเศรษฐกิจ

เทศบาลนครขอนแก่นได้เปิดทำการตั้งแต่วันที่ 22 ตุลาคม 2527 มีพื้นที่รับผิดชอบ 46 ตารางกิโลเมตร ชุมชนแบ่งออกเป็น 93 ชุมชน มี 4 เขตการเลือกตั้ง แบ่งลักษณะชุมชนออกเป็น 1)ชุมชนเมือง 2)ชุมชนกึ่งเมือง – กึ่งชนบท 3)ชุมชนแออัด 4)ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร และชุมชนบ้านพักราชการ โดยมีกรอบแนวคิดในการพัฒนาเมือง คือ หัวใจการบริหาร คือ การกระจายอำนาจ หัวใจการกระจายอำนาจ คือ ประชาชน เพราะอำนาจของประชาชนมีได้สิ้นสุด ณ วันเลือกตั้ง อำนาจที่แท้จริง คือ การที่ประชาชนมีความเข้มแข็ง สร้างกระบวนการเรียนรู้ของภาคประชาชน จึงเกิดวิสัยทัศน์คือ “พัฒนาเมืองสู่สากล สร้างสังคมแห่งความสุข” และมี 4 พันธกิจ คือ 1)พัฒนาศักยภาพนครขอนแก่นเพื่อเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรม 2)พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งแวดล้อมให้เป็นนครที่น่าอยู่ในระดับสากล 3)พัฒนาคุณภาพชีวิตและทุนทาง

สังคมให้เป็นสังคมที่เอื้ออาทรและพร้อมต่อการพัฒนา 4)พัฒนาขีดความสามารถขององค์กรในการบริหารงานท้องถิ่นทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

โครงสร้างเทศบาลนครขอนแก่น ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาล 24 คน ฝ่ายบริหารการเมือง 20 คน และฝ่ายประจำแบ่งออกเป็น 6 สำนัก 1 กอง งบประมาณ 2556 มีจำนวนพนักงานเทศบาลนครขอนแก่น 1,048 คน และยังมีสถานธนาบาล 2 แห่ง โรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครขอนแก่น 11 แห่ง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กอีก 10 แห่ง ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเทศบาลนครขอนแก่นและภายใต้สถานะการคลัง ปีงบประมาณ 2555 มีรายรับจริง 1,167,999,190.25 บาท และรายจ่ายจริง 1,019,337,533.88 บาท ที่มีอัตราเพิ่มขึ้นทุกปี (แผนพัฒนาสามปีเทศบาลนครขอนแก่น พ.ศ. 2557-2559)

กองวิชาการและแผนงานเป็นหน่วยงานหนึ่งภายใต้กำกับของเทศบาลนครขอนแก่น เดิมอยู่ภายใต้โครงสร้างของสำนักปลัดเทศบาล ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองขอนแก่น พ.ศ. 2478 และปี พ.ศ. 2532 ได้มีการปรับโครงสร้างของกองวิชาการและแผนงานแยกออกจากสำนักปลัดเทศบาลอย่างชัดเจน และเมื่อมีการยกฐานะเป็นเทศบาลนครขอนแก่น ในปี พ.ศ. 2538 เพื่อให้สอดคล้องกับเมืองที่เจริญเติบโตและขยายใหญ่ขึ้น หลังจากนั้นกองวิชาการและแผนงานก็มีการปรับโครงสร้างงานเป็นฝ่ายต่างๆจากปี พ.ศ. 2545 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2556) มี 7 ฝ่ายในกำกับทั้งนี้เป็นไปตามกรอบอัตรากำลังของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดขอนแก่น (ก.ท.จ.)

ด้วยองค์กรมีขนาดใหญ่ กองวิชาการและแผนงาน ณ ปัจจุบันต้องวิเคราะห์นโยบายพร้อมจัดทำแผนพัฒนาองค์กรไม่ว่าจะเป็นการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การติดตามและประเมินผลโครงการ การจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล การดูแลรักษาระบบเทคโนโลยีของทั้งเทศบาลและศูนย์พัฒนาทักษะและการเรียนรู้ ICT ขอนแก่น การดำเนินการตามกฎหมายของฝ่ายนิติการให้กับเทศบาล การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของเทศบาลและการประชาสัมพันธ์โครงการต่างๆของเทศบาล รวมถึงการจัดกิจกรรมโครงการเพื่อเผยแพร่ข่าวสารให้เกิดการท่องเที่ยวและเงินสะพัดระดับประเทศ เป็นต้น

ประกอบกับบริบทเมืองขอนแก่นเปลี่ยนแปลงจากเดิมตามปัจจัยที่กล่าวมา ด้วยเหตุนี้จึงเกิดคำถามการวิจัยว่ามีความเป็นไปได้หรือไม่ในการยกฐานะจากกองวิชาการและแผนงานเป็นสำนักวิชาการและแผนงาน ของเทศบาลนครขอนแก่น ที่จะตอบสนองทุกภาคส่วน โดยการศึกษาความเป็นไปได้ทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ซึ่งเกี่ยวข้องกันนโยบาย ทศนคติของทุกภาคส่วน และสถานะทางการคลังในเรื่องของค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

ในปัจจุบันยังไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลนครทั้ง 30 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2556) ทำการยกฐานะเป็นสำนักวิชาการและแผนงาน แต่ก็มีความเป็นไปได้ในการยกฐานะด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขกำหนดไว้ตามเกณฑ์เบื้องต้นและเกณฑ์ตัวชี้วัดการยกฐานะจาก “กอง” เป็น “สำนัก” (ประกาศการแบ่งโครงสร้างส่วนราชการในเทศบาล สำนักงานคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล: สำนักงาน ก.ท.)

## วัตถุประสงค์การวิจัย

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ต่อการตัดสินใจยกฐานะจากกองวิชาการและแผนงานเป็นสำนักวิชาการและแผนงาน

## วิธีการวิจัย

ผู้ศึกษาได้เลือกเทศบาลนครขอนแก่นเป็นกรณีศึกษาพร้อมทั้งประเมินความเป็นไปได้ทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ โดยมีระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย 6 ประเด็น คือ 1) ขั้นตอนในการศึกษา 2) แหล่งข้อมูล 3) กลุ่มเป้าหมายในการศึกษา 4) เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล 5) การเก็บรวบรวมข้อมูล และ 6) การวิเคราะห์ข้อมูล โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 1. ขั้นตอนในการศึกษา

ในขั้นตอนแรก ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสาร แนวคิดทฤษฎี ระเบียบกฎหมาย และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในข้อมูลทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ที่นอกเหนือจากเกณฑ์มาตรฐานและเกณฑ์ตัวชี้วัดตามเกณฑ์การยกฐานะหน่วยงาน ที่จะเป็นตัวบ่งชี้ในการตัดสินใจต่อการยกฐานะจากกองวิชาการและแผนงานเป็นสำนักวิชาการและแผนงาน ของเทศบาลนครขอนแก่น และช่วยเป็นข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพของสำนักวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครขอนแก่น เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

ขั้นตอนถัดไปผู้วิจัยได้นำทางเลือกหรือฉากทัศน์ที่ได้จากการศึกษาในขั้นแรก เข้าสู่การสนทนากลุ่ม ซึ่งเป็นกระบวนการที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วน มาแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจในการสร้างรูปแบบที่เหมาะสมของสำนักวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครขอนแก่น พร้อมทั้งร่วมกันประเมินความเป็นไปได้และผลกระทบทางด้านการเมือง สังคม และเศรษฐกิจต่อไป

### 2. แหล่งข้อมูล

ในการศึกษาวิจัยเรื่องความเป็นไปได้ในการยกฐานะจากกองวิชาการและแผนงานเป็นสำนักวิชาการและแผนงาน ของเทศบาลนครขอนแก่นในครั้งนี้ ใช้แหล่งข้อมูลจากสองแหล่ง ดังรายละเอียดดังต่อไปนี้

แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ในที่นี้คือบุคคลที่ให้สัมภาษณ์ซึ่งจำแนกได้เป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรกคือกลุ่มเทศบาลนครขอนแก่น ได้แก่ นายกเทศมนตรีนครขอนแก่น คณะผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่น และบุคลากรในระดับบริหารของเทศบาลนครขอนแก่น กลุ่มที่สองคือกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิและภาคประชาชน ได้แก่ หอการค้าจังหวัดขอนแก่น สภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น การท่องเที่ยวจังหวัดขอนแก่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น และตัวแทนภาคประชาชนในเขตเทศบาลนครขอนแก่น เพื่อให้ทราบถึงตัวบ่งชี้ตัดสินใจถึงความเป็นไปได้ในการยกฐานะเป็นสำนักวิชาการและแผนงานของทั้งสองกลุ่ม

แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้แก่ กฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชกฤษฎีกา

ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการยกฐานะและการปรับโครงสร้างองค์กรเทศบาล

### 3. กลุ่มเป้าหมายในการศึกษา

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้ ได้แก่ กลุ่มเทศบาลนครขอนแก่น กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิและภาคประชาชน ในเขตเทศบาลนครขอนแก่น

### 4. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษาค้างนี้ มี 2 ชนิด คือ 1) แบบวิเคราะห์เอกสารเพื่อใช้เก็บรวบรวมข้อมูล ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรูปแบบการยกฐานะโครงสร้างองค์กรของหน่วยงานอื่นๆ 2) แนวคำถามในการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันปัญหา และโครงสร้างการบริหารที่สอดคล้องกับโครงสร้างสำนักวิชาการและแผนงาน

### 5. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมในการศึกษาค้างนี้ ก่อนการสนทนากลุ่มผู้วิจัยได้ใช้การสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการตามแนวคำถามกับกลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมสนทนากลุ่ม และรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากการศึกษาวิจัยต่างๆ เพื่อสังเคราะห์ฉากทัศน์ รวมทั้งการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการวิเคราะห์เอกสารเพื่อให้ได้ข้อมูลที่สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบโครงสร้างสำนักวิชาการและแผนงาน

### 6. การวิเคราะห์ข้อมูล

นำข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่มมาวิเคราะห์เนื้อหาเชิงคุณภาพโดยปราศจากอคติ

## ผลการวิจัย

ด้วยเหตุผลหลากหลายประการที่เป็นปัจจัยให้ขอนแก่นไม่เพียงจะเป็นศูนย์กลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นประตูสู่อินโดจีน และการตั้งอยู่บนเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) โดยเหตุผลทางภูมิศาสตร์เท่านั้น แต่ยังมีความพร้อมในด้านต่างๆที่สอดคล้องทางการเมืองด้วยนโยบายผู้บริหารที่ดำเนินการพัฒนาร่วมกับภาคเครือข่ายในการรองรับการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และการผลักดันให้ขอนแก่นเป็นเมืองศูนย์กลาง

ในการศึกษาความเป็นไปได้ในการยกฐานะกองวิชาการและแผนงานเป็นสำนักวิชาการและแผนงานค้างนี้ ผู้วิจัยแบ่งประเด็นออกตามวัตถุประสงค์ ดังผลต่อไปนี้

#### ความเป็นไปได้ทางการเมือง

ด้วยผู้บริหารของเทศบาลนครขอนแก่นถือว่ากองวิชาการและแผนงานเป็นหนึ่งในหน่วยงานขององค์กรที่เปรียบเสมือน “คลังสมอง” จะต้องพร้อมต่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นและวิเคราะห์ปัญหาที่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและทางเศรษฐกิจของเมืองขอนแก่นที่มีการเปลี่ยนแปลงทุกปีอย่างรวดเร็วพร้อมกับปัญหาที่มีความซับซ้อนมากขึ้น กองวิชาการและแผนงานที่จะยกฐานะเป็นสำนักวิชาการและแผนงานจึงต้องมีการพัฒนาองค์กรให้มีความสอดคล้องกับนโยบายของผู้บริหารและวิสัยทัศน์การพัฒนาเทศบาลนครขอนแก่น ภายใต้ภาคีเครือข่ายในการขับเคลื่อนองค์กร

และการยกฐานะของกองวิชาการและแผนงานที่อยู่ภายใต้กำกับเทศบาลนครขอนแก่นที่มีรูปแบบการบริหารงานราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป ต้องคำนึงถึงการปฏิบัติตาม

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 แยกเป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาล จำนวน 23 ข้อ กับอำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำกิจการอื่นๆ ในเขตเทศบาลจำนวน 12 ข้อ และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 จำนวน 31 ข้อ และระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ในประเด็นความเป็นไปได้ทางการเมือง ตัวแทนผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่นได้มีความเห็นด้วยกับการยกฐานะกองวิชาการและแผนงานเป็นสำนักวิชาการและแผนงาน จากการที่ผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่นมีแนวนโยบายสนับสนุนตามยุทธศาสตร์ในการยกฐานะ จึงได้มีการเสนอจัดตั้งหรือปรับปรุงส่วนราชการของเทศบาลนครขอนแก่นจากกองวิชาการและแผนงานเป็นสำนักวิชาการและแผนงานเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ต่อคณะกรรมการประเมิน ที่มีหน้าที่ประเมินตัวชี้วัดการบริหารราชการของเทศบาลที่ประสงค์ขอจัดตั้งหรือปรับปรุงส่วนราชการเป็นสำนักพร้อมเหตุผลความจำเป็นในการจัดตั้งเป็นสำนัก ตามหลักเกณฑ์การจัดตั้งหรือปรับปรุงส่วนราชการเป็น “สำนัก” หรือ “กอง” (สำนักงาน ก.ท. , 2550) เพื่อเสนอพิจารณาต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดขอนแก่น (ก.ท.จ.) โดยเทศบาลต้องผ่านประเมินตามเกณฑ์เบื้องต้นด้วย แล้วนั้น

กองวิชาการและแผนงานได้ผ่านตามเกณฑ์เบื้องต้น ด้วยเทศบาลนครขอนแก่นเป็นเทศบาลขนาดใหญ่และมีรายได้รวมเงินอุดหนุนทั่วไปที่รับจริง โดยต้องนำมาตราเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีและไม่รวมเงินกู้ยืมของปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 200 ล้านบาทขึ้นไป (ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดขอนแก่น เรื่องแก้ไขหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการและอัตรากำลังของเทศบาลให้สอดคล้องกัน พ.ศ.2554) นั้น ปีงบประมาณ 2556 มีรายรับจริง 1,370,261,522.07 บาท

และเมื่อคณะกรรมการประเมินได้เข้าตรวจประเมินตามเกณฑ์ตัวชี้วัด ที่แบ่งออกเป็น 4 มิติ ได้แก่ 1) มิติปริมาณงาน 25 คะแนน 2) มิติคุณภาพ 30 คะแนน 3) มิติการพัฒนาองค์กร 15 คะแนน โดยจะเป็นสำนักได้นั้นต้องมีค่าคะแนนในมิติที่ 1 – 3 รวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 และมิติการประเมินค่างาน 1,000 คะแนน ต้องได้คะแนนตั้งแต่ 760 คะแนนขึ้นไป นั้น เทศบาลนครขอนแก่นรับการตรวจประเมินการตั้งเป็นสำนักวิชาการและแผนงานได้คะแนนเต็ม 70 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 100 ในมิติปริมาณงาน มิติคุณภาพ และมิติการพัฒนาองค์กร ส่วนมิติการประเมินค่างานนั้นได้คะแนน 862 คะแนน สูงกว่าเกณฑ์ที่ตั้งไว้ ถือว่าผ่านการประเมินในขั้นตอนของคณะกรรมการประเมินเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จากนั้น ก็จะเป็นการรายงานพิจารณาเห็นสมควรให้จัดตั้งหรือปรับปรุงส่วนราชการเป็นสำนัก เหตุผลความจำเป็น ผลการประเมินตามตัวชี้วัดการกำหนดตำแหน่งและอัตรากำลัง รวมทั้งร่างประกาศกำหนดโครงสร้างส่วนราชการเสนอคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) พิจารณาให้ความเห็นชอบ

#### ความเป็นไปได้ทางสังคม

กระแสโลกาภิวัตน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น บวกกับสภาพสังคมและการขยายตัวด้านต่างๆของจังหวัดขอนแก่น อาทิ ด้านศูนย์รวมหน่วยงานราชการ

ด้วยจังหวัดขอนแก่นเป็นที่ตั้งของส่วนราชการทั้งระดับส่วนกลางและภูมิภาค มีสถานกงสุลที่เป็นเมืองแห่งมิตรไมตรีที่ดีต่อกัน 4 แห่ง

ด้านการศึกษาและเทคโนโลยี มีสถาบันการศึกษาของรัฐและเอกชนที่มีคุณภาพและมีชื่อเสียง ครอบคลุมทุกสาขา ฯลฯ และขอนแก่นถูกกำหนดให้เป็น 1 ใน 3 นครแห่งเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT City) นอกเหนือจาก เชียงใหม่ และภูเก็ต

ด้านสื่อสารมวลชนมีมากมายหลายแขนงเกิดขึ้นและเป็นที่ตั้งของศูนย์ข่าว ดังนี้ 1. สื่อหนังสือพิมพ์ 36 แห่ง 2. สื่อวิทยุกระจายเสียง (สถานีวิทยุหลัก 14 แห่ง, วิทยุชุมชน 211 แห่ง) 3. สื่อโทรทัศน์ (โทรทัศน์ 7 แห่ง, เคเบิลทีวีท้องถิ่น 3 แห่ง) และ 4. สำนักประชาสัมพันธ์ เขต 1 ขอนแก่นที่ดูแลครอบคลุม 11 จังหวัด

ด้านการแพทย์และสาธารณสุขที่มีโรงพยาบาลขนาดใหญ่ทั้งรัฐและเอกชน มีคลินิกเอกชน และร้านขายยาที่มีมาตรฐานให้บริการ และยังเป็นที่ตั้งของศูนย์การแพทย์ที่สำคัญและการรักษาพยาบาลชั้นเลิศของภาคตะวันออกเฉียงเหนือและกลุ่มประเทศอนุภาครุ่มน้ำโขง พร้อมเป็นสถาบันผลิตแพทย์และฝึกอบรมเทคนิคทางการแพทย์

ด้านนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของภาครัฐนั้นขอนแก่นเป็น 1 ใน 5 จังหวัด (กรุงเทพฯ ภูเก็ต พัทยา เชียงใหม่ และขอนแก่น) ที่ได้ถูกกำหนดให้เป็น MICE City ตามที่สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) หรือ TCEB กำหนด และขอนแก่นถือเป็น “หัวใจภาคอีสาน ประตูสู่อินโดจีน” ทำให้ขอนแก่นมีโอกาสในการพัฒนาเมืองเพื่อพร้อมรับการจัดการประชุมและสัมมนา การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและงานประเพณีให้มีชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับของนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น อีกทั้ง เทศบาลนครขอนแก่นมีการจัดงาน Event ที่ได้รับการยอมรับและมีชื่อเสียงติด 1 ใน 3 ของประเทศไทย ที่เป็นตัวกระตุ้นเศรษฐกิจเมืองและสร้างเม็ดเงินสะพัด เช่น งานสงกรานต์บนถนนข้าวเหนียว และงานปีใหม่ที่สวยงามประตุมือง

พร้อมปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การโทรคมนาคม สื่อสารที่มีประสิทธิภาพ สามารถรองรับการเป็นเมืองศูนย์กลางการพัฒนาในภูมิภาคตามนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค อาทิ รถไฟทางคู่สายใหม่ (สายบ้านไผ่ – มหาสารคาม – ร้อยเอ็ด – มุกดาหาร – นครพนม) ปรากฏอยู่ในแผนการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร : สนข. ที่เชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้านและเป็นจุดเปลี่ยนถ่ายสินค้ากับกลุ่มประเทศอาเซียน ทำให้มีโอกาสทางการค้าการลงทุน ทางด้านท่าอากาศยานจังหวัดขอนแก่นสามารถรองรับจำนวนเที่ยวบินได้ 32 เที่ยวบินต่อวัน และด้วยสภาพแวดล้อมมีสวนสาธารณะและบึงต่างๆ กระจายอย่างทั่วถึงและครอบคลุมทั่วพื้นที่ในเขตเทศบาลนครขอนแก่นสำหรับการพักผ่อนและออกกำลังกาย เป็นพื้นที่สีเขียวสำหรับคนเมือง ทำให้มีพื้นที่สีเขียวภายในเขตเมืองสูงกว่ามาตรฐานคือ 17.2 ตรม./คน มีการปรับพื้นที่สาธารณะให้บริการประชาชนทุกกลุ่มซึ่งรวมถึงผู้พิการในการเข้าถึงบริการสาธารณะด้วย

บริบททางสภาพการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วของการขยายตัวของความเป็นเมืองทำให้ประชากรย้ายถิ่นฐานเข้ามาอยู่อาศัยและใช้บริการในเขตเมือง มีความหนาแน่นของประชากรมากขึ้น ทั้งจากการศึกษา การแพทย์ ธุรกิจ โดยประชากรจังหวัดขอนแก่น ณ ประจำปี 2554 มีจำนวน

1,766,066 คน ความหนาแน่นของประชากรคือ 162.2 ต่อตารางกิโลเมตร ในเขตอำเภอเมือง  
ขอนแก่นความหนาแน่นของประชากรคือ 406.6 ต่อตารางกิโลเมตร และในเขตเทศบาลนคร  
ขอนแก่นมีความหนาแน่นของประชากรสูงคือ 2,419.4 ต่อตารางกิโลเมตร โดยไม่ได้นับรวม  
ประชากรแฝง (สำนักงานสถิติจังหวัดขอนแก่น, 2554)

พบว่าคนที่เข้ามาทำงาน ศึกษาต่อ ติดต่อธุรกิจ และรักษาพยาบาลในจังหวัดขอนแก่นแต่  
ไม่ได้มีการย้ายฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรนั้นทำให้เกิดประชากรแฝง โดยเฉพาะผู้ที่ย้ายมาทำงานจะ  
ซื้อที่อยู่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลนครขอนแก่น ในอนาคตรูปแบบของที่อยู่อาศัยในเขตเมืองจะเป็น  
คอนโดมิเนียมใจกลางเมือง บริเวณทางเข้าประตูเมืองขอนแก่นที่จะมีห้องพักอาศัยถึง 2,000 ยูนิท/  
ครอบครัว ซึ่งจะครบครันทีเดียว ทั้งนี้ยังไม่รวมห้องพักอาศัยของคอนโดมิเนียมบริเวณบึงแก่น  
นครและฝั่งมหาวิทยาลัยขอนแก่นที่คาดว่าจะรวมแล้วไม่น้อยกว่า 4,000 ยูนิท/ครอบครัว และการก้าว  
เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยมีประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปอยู่ที่ร้อยละ 14.07 ของประชากรทั้งหมดใน  
เขตเทศบาลนครขอนแก่นตามข้อมูลทะเบียนท้องถิ่นปี 2556

ประกอบกับในปี พ.ศ.2558 จะก้าวเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมอีกอย่าง คือ  
ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ซึ่งย่อมมีผลต่อการดำรงชีวิตทั่วไป เพื่อนบ้าน ภาษา  
ชุมชน นโยบายของภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง รวมถึงเทศบาล  
นครขอนแก่น

ในประเด็นความเป็นไปได้ทางสังคม ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มได้มีความเห็นด้วยกับการยกฐานะ  
กองวิชาการและแผนงานเป็นสำนักวิชาการและแผนงาน ด้วยมีความพร้อมตามระเบียบกำหนด  
และแสดงทัศนคติจากบริบทแวดล้อมเมืองขอนแก่นที่มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาอย่างรวดเร็ว

ทั้งนี้เมื่อหากมีการยกฐานะเป็นสำนักวิชาการและแผนงานแล้ว ต้องมีการวิเคราะห์ข้อมูล  
และบริบทเมืองเตรียมพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะการเข้ามาของประชาคมอาเซียน ที่ต้องมี  
โครงสร้างการบริหารสอดคล้องกับโครงสร้างองค์กรของสำนักวิชาการและแผนงานที่เหมาะสมในด้าน  
คลังข้อมูลทางสังคมที่แก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของภาคประชาชนอย่างมี  
ประสิทธิภาพ และด้วยศักยภาพของเมืองขอนแก่นในปัจจุบันทำให้มีนักลงทุนจากต่างประเทศ  
หลากหลายธุรกิจ โครงสร้างองค์กรในด้านคลังข้อมูลทางเศรษฐกิจต้องสามารถตอบสนองความ  
ต้องการของนักลงทุนด้วย

### ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ

บทบาทเมืองขอนแก่นที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ บ่งชี้ได้จากผลิตภัณฑ์มวลรวม  
จังหวัดขอนแก่น (Gross Provincial Products : GPP) ที่มีการเติบโตเพิ่มมากขึ้น มีมูลค่าเพิ่ม ณ  
ราคาประจำปี 2554 เท่ากับ 165,572 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาเท่ากับ 9,699 ล้านบาท  
และจากรายงานภาวะเศรษฐกิจการคลังจังหวัดขอนแก่น ประจำปีเดือนมีนาคม 2557 ฉบับที่ 3/2557  
ของสำนักงานคลังจังหวัดขอนแก่น เศรษฐกิจด้านอุปทาน (การผลิต) มีสัญญาณเพิ่มขึ้นจากเดือน  
เดียวกันของปีก่อน ร้อยละ 0.46 โดยพิจารณาจากการผลิตในภาคเกษตรกรรมหดตัว ส่วน  
ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการขยายตัวเมื่อเทียบกับเดือนเดียวกันของปีก่อน เศรษฐกิจด้านอุป  
สงค์ (การใช้จ่าย) มีสัญญาณลดลงจากเดือนเดียวกันของปีก่อน ร้อยละ 5.18 โดยพิจารณาจากการ  
ลงทุนภาคเอกชนและการบริโภคภาคเอกชนขยายตัวในขณะที่การใช้จ่ายภาครัฐลดลงเมื่อเทียบกับ



เดือนเดียวกันของปีก่อน เสถียรภาพเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อทั่วไปของจังหวัดในเดือนมีนาคม 2557 ร้อยละ 5.70 ขยายตัวจากปีก่อน การจ้างงานยังอยู่ในเกณฑ์ดี

ด้านการเงินการธนาคาร และการค้าการลงทุน มีสถาบันการเงินเข้ามาลงทุนและให้บริการ ประชาชนในเขตเทศบาลนครขอนแก่น 19 แห่ง 73 สาขา แบ่งเป็น ธนาคารกลางแห่งชาติ 1 ธนาคาร, ธนาคารรัฐบาล 6 ธนาคาร, ธนาคารพาณิชย์ 12 ธนาคาร โดยการค้าการลงทุน ดึงเงิน สะพัดปี 2556 รวม 649,584,000 บาท/ปี จากธุรกิจบริการห้องพัก ร้านอาหาร รถขนส่ง (สองแถว) ค้าปลีกและร้านสะดวกซื้อ สถานบันเทิง (ภาพยนตร์,คาราโอเกะ) เครื่องซักผ้าหยอดเหรียญ บริการซักรีด เป็นต้น (แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลนครขอนแก่น พ.ศ. 2558 -2561)

การคมนาคมในภูมิภาคและอนุภูมิภาคอินโดจีน ที่เชื่อมโยงการค้า การลงทุนและการเดินทาง ไปยังจังหวัดต่างๆ ทั้งในและนอกภูมิภาคได้โดยสะดวก และด้วยความพร้อมของพื้นที่เมืองในการ ขยายหรือรองรับธุรกิจ จึงเกิดการขยายตัวของธุรกิจสินค้าอุปโภคบริโภคทั้งขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็กที่เป็น Modern trade ได้แก่ บิ๊กซี โลตัส แม็คโคร เซ็นทรัล เซเว่น รวมถึงผู้ประกอบการการค้าวัสดุก่อสร้างขนาดใหญ่ ได้แก่ โฮมโปร โฮมฮับ ดูโฮม โกลบอลเฮาส์ ไทวัสดุ อินเด็กซ์ โฮมเวิร์ก ฯลฯ

และการขยายตัวของภาคอสังหาริมทรัพย์ในเขตเทศบาลนครขอนแก่น ภายในพื้นที่ 46 ตารางกิโลเมตร ปี 2556 มีการออกใบอนุญาตก่อสร้างที่อยู่อาศัย จำนวน 673 ราย อาคารชุด จำนวน 19 บริษัท อาคารสำนักงาน จำนวน 3 แห่ง สถานบันเทิง จำนวน 1 แห่ง และโรงแรม จำนวน 4 แห่ง และการขออนุญาตก่อสร้างของอาคารชุด จำนวน 15 บริษัท และห้างสรรพสินค้า จำนวน 1 แห่ง ในปี 2557 ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2557 มีการออกใบอนุญาตก่อสร้างที่อยู่อาศัย จำนวน 191 ราย เพิ่มขึ้นจากเดิมในช่วงเวลาเดียวกัน คิดเป็นร้อยละ 5.53 อาคารชุด จำนวน 1 บริษัท อาคารสำนักงาน จำนวน 2 แห่ง และห้างสรรพสินค้า จำนวน 1 แห่ง และการขออนุญาต ก่อสร้างของอาคารชุด จำนวน 2 บริษัท และห้างสรรพสินค้า จำนวน 1 แห่ง

ด้านงบประมาณของเทศบาลนครขอนแก่น ปีงบประมาณ 2556 มีรายรับจริง 1,370,261,522.07 บาท และรายจ่ายจริง 1,142,850,800.31 บาท และค่าใช้จ่ายด้านรายจ่าย บุคลากรและประโยชน์ตอบแทนอื่น สำหรับข้าราชการพนักงานส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างประจำ และ พนักงานจ้าง เทศบาลนครขอนแก่นอยู่ที่ร้อยละ 30.16 และตามแผนอัตรากำลังสามปีของเทศบาล นครขอนแก่น ปีงบประมาณ 2557 อยู่ที่ร้อยละ 35.99 ปีงบประมาณ 2558 อยู่ที่ร้อยละ 34.86 ปีงบประมาณ 2559 อยู่ที่ร้อยละ 33.79 ตามลำดับ เป็นไปตามโครงสร้างอัตรากำลังที่เพิ่มตาม อัตราเงินเดือนและลดตามอัตราผู้เกษียณอายุราชการ

ด้วยการยกฐานะเป็นสำนักวิชาการและแผนงานจะทำให้กระทบกับงบประมาณรายจ่ายของ องค์การนั้น ต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายด้านรายจ่ายบุคลากรและประโยชน์ตอบแทนอื่นตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ภาระค่าใช้จ่ายตามมาตรา 35 กำหนดรายจ่ายไม่เกินร้อยละ 40 เป็นสำคัญ ซึ่งหากเป็นสำนักวิชาการและแผนงานจะทำให้ งบประมาณค่าใช้จ่ายด้านรายจ่ายบุคลากรและประโยชน์ตอบแทนอื่น สำหรับข้าราชการพนักงาน ส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง เทศบาลนครขอนแก่น ปีงบประมาณ 2557 อยู่ที่

ร้อยละ 36.15 (เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.16) ปีงบประมาณ 2558 อยู่ที่ร้อยละ 35.04 (เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.18) ปีงบประมาณ 2559 อยู่ที่ร้อยละ 33.95 (เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.16) ตามลำดับ

ทั้งนี้ ผู้บริหารได้พิจารณาว่าไม่เป็นอุปสรรคในการบริหารงบประมาณรายจ่ายขององค์กรในโครงการพัฒนาและบริการสาธารณะต่างๆ ของเทศบาลนครขอนแก่น ด้วยโครงสร้างองค์กรที่ปรับให้เหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงก็เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ขององค์กรที่ต้องการให้เกิดขึ้น

ในประเด็นความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มได้มีความเห็นด้วยกับค่าใช้จ่ายในการตั้งเป็นสำนักวิชาการและแผนงานจากรายรับจริงและตัวเลขที่เพิ่มขึ้นจากค่าใช้จ่ายด้านรายจ่ายบุคลากรและประโยชน์ตอบแทนอื่น และยอมรับว่ากองวิชาการและแผนงานเป็นคลังสมองของหน่วยงานด้วยภาระงานที่ต้องวิเคราะห์สถานการณ์ นโยบายการบริหาร และเป็นคลังข้อมูลของผู้บริหาร ที่ผู้บริหารต้องอาศัยคลังสมองในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น และคาดหวังว่าสำนักวิชาการและแผนงานสามารถตอบสนองภาคเอกชนในการเข้ามาลงทุนในจังหวัดขอนแก่น

### อภิปรายและสรุปผลการวิจัย

บทบาทสำนักวิชาการและแผนงานของเทศบาลนครขอนแก่นในฐานะเป็นคลังสมองของหน่วยงาน ต้องวิเคราะห์นโยบายและโครงการพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์องค์กรที่ได้กำหนดไว้จากการรวบรวมข้อมูลยุทธศาสตร์ประเทศ ยุทธศาสตร์จังหวัด แผนชุมชนในเขตเทศบาลนครขอนแก่น ข้อมูลพื้นฐานทุกด้าน และนำแนวคิดการกระจายอำนาจจากเทศบาลให้กับประชาชนในภารกิจที่ชุมชนมีความสามารถเทียบเท่าหรือดีกว่าเทศบาลดำเนินการ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนชุมชนที่มีการประชาคมปัญหาและความต้องการที่แท้จริงจากประชาชน ผนวกหลักธรรมาภิบาล เกิดการร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมตัดสินใจ แล้วนำมาจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นทุกด้าน โดยเฉพาะการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของขอนแก่นที่มีอาจหยุดยั้งได้ด้วยหลายๆ ปัจจัย พร้อมเตรียมรับการแก้ไขปัญหาที่มีความซับซ้อนมากขึ้นของเมืองและจัดเตรียมโครงการพัฒนาลดความเหลื่อมล้ำของสังคมที่จะตามมา

อีกทั้งต้องมีการส่งเสริมพัฒนานวัตกรรมท้องถิ่นและการให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการรับบริการของท้องถิ่นด้วยบริการเบ็ดเสร็จในจุดเดียว (One Stop Service) ในการอำนวยความสะดวกและลดความยุ่งยากในการเดินทางมารับบริการ และการจัดให้มีการลดขั้นตอนการให้บริการและใช้ระยะเวลาบริการที่รวดเร็วมากยิ่งขึ้น อีกทั้ง การเพิ่มช่องทางการให้บริการและสามารถตอบข้อซักถามและให้คำแนะนำภาพรวมของบริการต่อประชาชนทั้งในรูปแบบการออกหน่วยบริการเคลื่อนที่ การบริการผ่านระบบอินเทอร์เน็ต ตลอดจนการสำรวจข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อขยายฐานบริการให้ครอบคลุมพื้นที่และมีความเป็นปัจจุบัน จากความเป็นไปได้ทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจดังนี้

### ความเป็นไปได้ทางการเมือง

จากนโยบายและยุทธศาสตร์ พบว่าผู้บริหารท้องถิ่นมีความเห็นสมควรให้ยกฐานะเป็นสำนักวิชาการและแผนงาน สอดคล้องกับบริบทเมืองและเป็นไปตามวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ขององค์กรที่ต้องการให้มีการปรับโครงสร้างองค์กร ถึงแม้ยังไม่มียุทธศาสตร์ปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไปใด

ได้รับการยกฐานะเป็นสำนักวิชาการและแผนงานแล้วก็ตาม ทั้งนี้ผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่นได้เสนอยกฐานะและผ่านการพิจารณาการยกฐานะเป็นสำนักวิชาการและแผนงานในขั้นตอนของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดขอนแก่น (ก.ท.จ.) แล้ว และในลำดับถัดไปจะเป็นการพิจารณาให้ความเห็นชอบจัดตั้งเป็นสำนักวิชาการและแผนงานของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.)

#### ความเป็นไปได้ทางสังคม

จากการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ พบว่าตัวแทนหน่วยงานภายในและภายนอกองค์กรตระหนักในเรื่องการปรับตัวของเมืองและทุกภาคส่วนต้องมีการเตรียมความพร้อมในการรองรับประชาคมอาเซียนด้วย จึงมีความเห็นสมควรในการยกฐานะเป็นสำนักวิชาการและแผนงาน ด้วยการพัฒนาองค์กรให้becomeคลังข้อมูล บุคลากรมีสมรรถนะ และปรับกระบวนการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน เพิ่มภาระงานและปรับโครงสร้างองค์กรให้สอดคล้องกับด้านเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

#### ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ

จากสถานะทางการคลังขององค์กรมีความพร้อมด้วยงบประมาณรายรับจริงเกิน 1,000 ล้านบาทต่อปี พบว่าตัวเลขที่เพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายในการตั้งเป็นสำนักวิชาการและแผนงานเทียบกับรายรับจริง ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มไม่ถือว่ากระทบกับฐานะทางการคลังของเทศบาล และยอมรับว่ากองวิชาการและแผนงานเป็นคลังสมองของหน่วยงานด้วยภาระงานที่ต้องวิเคราะห์สถานการณ์นโยบายการบริหาร และการเป็นคลังสมองให้กับผู้บริหารในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น และคาดหวังว่าเมื่อยกฐานะเป็นสำนักวิชาการและแผนงานแล้วสามารถตอบสนองภาคเอกชนในการเข้ามาลงทุนในจังหวัดขอนแก่นได้

และจากข้อเสนอแนะของผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มได้เสนอให้การจัดโครงสร้างองค์กรในการบริหารงานของสำนักวิชาการและแผนงาน ควรเป็นโครงสร้างองค์กรแบบแนวราบ (Flat Organization) เพื่อให้มีสายการบังคับบัญชาสั้นที่สุด ทำให้การทำงานและการตัดสินใจเป็นไปอย่างรวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพโดยยังคงยึดหลักความรับผิดชอบในการบริหารงาน แต่สามารถตอบสนองการให้บริการสาธารณะที่เป็นรูปแบบการให้บริการ ณ จุดเดียว (One Stop Service) มีธรรมาภิบาล (Good Governance) การลดกำลังคน (Down-Sizing) แม้ต้องมีภาระงานที่เพิ่มโดยการเกลี้ยอัตรากำลังหรือบุคลากรภายในเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 35 กำหนดรายจ่ายไม่เกินร้อยละ 40 และภารกิจงานบางอย่างต้องให้หน่วยงานเอกชน (Privatization) ดำเนินการ และอาจทำสัญญาให้เอกชนจ้างเหมาดำเนินการ (Contract Out) เพื่อให้เกิดความประหยัดและคุ้มค่าต่อองค์กร สอดรับกับการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว เสริมการพัฒนาศักยภาพของเมือง และเป็นสิ่งสำคัญที่เทศบาลนครขอนแก่นได้ตั้งวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ พร้อมอำนวยความสะดวก แก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของภาคประชาชน เตรียมพร้อมในการรองรับความเป็นเมืองแห่งศูนย์กลางธุรกิจและการค้าของภูมิภาคอินโดจีน รับการเข้ามาของประชาคมอาเซียน ตลอดจนเป็นองค์ประกอบข้อสำคัญในการตัดสินใจเข้ามาลงทุน ท่องเที่ยว และสนับสนุนกิจกรรมภาคธุรกิจต่อไป

อีกทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการยกฐานะไม่ได้มีจำกัดเพียงแค่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น เพราะเมื่อบริบทรอบๆ หน่วยงานเปลี่ยนแปลงไป การปรับตัวและปรับบทบาทภารกิจหน้าที่ก็เป็นสิ่งที่จำเป็น จึงทำให้การยกฐานะพบในหลายๆ หน่วยงานในหลายๆ เหตุผล ที่ต้องปรับโครงสร้างหน่วยงานให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น จากรายงานการวิจัยเรื่อง เภมณฑ์ การพิจารณาจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น (ประสิทธิ์ การกลาง และคณะ, 2537) และการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้เพื่อยกฐานะวิทยาลัยครูสู่ความเป็นมหาวิทยาลัย : กรณีศึกษาวิทยาลัยครูสหัสวานะเขตนั้น จะมุ่งสำรวจความเป็นไปได้ในการยกฐานะและเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารและบุคลากรเกี่ยวกับการยกฐานะ (สุภี เพชรดาวง, 2552)การยกฐานะหน่วยงานควรมีคุณลักษณะพิเศษพื้นฐานที่นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ จะเห็นได้ชัดเจนจากการยกฐานะเป็นเทศบาลนครยะลา โดยการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการยกฐานะเทศบาลนครยะลา (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2539)โครงสร้างหน่วยงานก็เป็นสิ่งสำคัญในการบริหารงานองค์กร นั้นหมายถึงองค์กรต้องมีผู้นำที่ดี มีระบบงานที่ชัดเจน และเป้าประสงค์ในผลสัมฤทธิ์ของงาน โดยการศึกษาวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์โครงสร้างของเทศบาลตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์โครงสร้างของเทศบาลระบบผู้บริหารที่เข้มแข็งหรือเทศบาลแบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจมาก(strong mayor) (เฉลิมวุฒิ รักขติวงศ์, 2535) ทั้งนี้ ในความเป็นไปได้ในการยกฐานะนั้นต้องคำนึงถึงผลที่จะตามมาด้วย ดังเช่นงานวิจัยเรื่อง กระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในจังหวัดขอนแก่น ที่มุ่งศึกษาใน 4 มิติ คือ มิติการเมืองท้องถิ่น มิติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มิติด้านการจัดบริการสาธารณะ และมิติด้านความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องถิ่น

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลความเป็นไปได้ทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ที่ได้นำเสนอไปแล้วในข้างต้น เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญและจำเป็นในการยกฐานะเป็นสำนักวิชาการและแผนงานของเทศบาลนครขอนแก่นที่ควรเร่งการปรับโครงสร้างองค์กร พัฒนาบุคลากร และเพิ่มภาระงานที่ตอบสนองทุกภาคส่วนในรูปแบบเครือข่าย และนอกจากกระจายภารกิจให้หน่วยงานเอกชน (Privatization) ดำเนินการหรือจ้างเหมาเอกชน (Contract Out) ดำเนินการแล้ว ควรปรับให้ภาคเอกชนร่วมดำเนินการในรูปแบบการร่วมทุน (Public Private Partnerships : PPPs) มุ่งเน้นการบริการสาธารณะและส่งเสริมพัฒนานวัตกรรมท้องถิ่นตอบสนองทุกภาคส่วนได้มากขึ้นโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อทุกภาคส่วนในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน รวมทั้งควรเตรียมแผนรองรับการเข้ามาของประชาคมอาเซียนที่มีความหลากหลายและซับซ้อนของปัญหาที่จะตามมาจากการเคลื่อนย้ายคนและเงินลงทุนที่มากขึ้น ทั้งนี้จะช่วยให้ประชาชนสามารถปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตให้สอดคล้องและมีความสุขได้

### ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาค้างต่อไป

ควรทำการวิจัยแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารงานของสำนักวิชาการและแผนงาน

### กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาอิสระในครั้งนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเมตตาจากอาจารย์ รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภวัฒน์ นวกวรงค์ วนศ์ธนวิสุ ที่ท่านได้สละเวลาช่วยให้คำปรึกษา ตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ พร้อมทั้งแนะนำ ชี้แนะแนวทางในการดำเนินการศึกษาด้วยความเอาใจใส่

ขอขอบพระคุณคณาจารย์หลักสูตรศิลปศาสตร มหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น ทุกท่าน ที่ประสิทธิ์ประสาทความรู้ทั้งในและนอกตำราเรียนอันเป็นประสบการณ์ที่มีค่าอย่างยิ่งในการนำไปใช้ประโยชน์อย่างมากมาย

ขอขอบพระคุณผู้บริหาร นางวรพรรณ อู่ลีจันทร์ ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน และเพื่อนร่วมงานในสำนักงานเทศบาลนครขอนแก่น รวมถึงผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ทุกท่านที่ให้ความร่วมมือในการศึกษาครั้งนี้เป็นอย่างดีเสมอมา

ท้ายนี้ขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อบุญคง บุรีมาศ คุณแม่สมจิต บุรีมาศ นายภิญโญ สุดเสนาะ ด.ช. ภาธิศ สุดเสนาะ และนายโกเมศ บุรีมาศ คนในครอบครัวของข้าพเจ้าที่ให้กำลังใจเสมอมา และทำให้ผลการศึกษานี้เป็นไปด้วยดี

### เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.(2555).รวมกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.กรุงเทพฯ:กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.
- ชุมพร สังขปรีชา. (2529). บริหารรัฐกิจใหม่. กรุงเทพฯ : โอ.เอส.พรีนติ้ง เฮ้าส์.
- เทศบาลนครขอนแก่น.(2551).คู่มือการจัดทำแผนอัตรากำลัง เทศบาลนครขอนแก่น.สำนักปลัดเทศบาล เทศบาลนครขอนแก่น.
- วิเชียร วิทยอดม. (2551). แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์และทฤษฎีระบบราชการ. กรุงเทพฯ : บริษัท ธีระฟิล์ม และ โซเท็กซ์ จำกัด.
- สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. (2547). หลักรัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิดและทฤษฎี. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด จงเจริญการพิมพ์.