

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นการปกครองระดับรองของรัฐ ซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ทั้งทางการเมืองการบริหารจากส่วนกลาง ไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นให้จัดการปกครองตนเอง (Local self Government) และดำเนินการบางอย่างเพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของตนเอง โดยมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง สามารถกำหนดนโยบายและการบริหารงานให้ เป็นไปตามนโยบาย หรือความต้องการของตนเองภายใต้ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ โดยมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ ตามความมุ่งหมายของท้องถิ่นนั้นๆ การปกครองท้องถิ่นจะมีหน่วยการปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีฐานะเป็นนิติบุคคล คณะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น มีอำนาจอิสระจากรัฐบาลกลางในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของตนเองภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ มีพื้นที่ การปกครองที่ชัดเจนและแน่นอน มีการแบ่งระดับการปกครองท้องถิ่น มีการกระจายอำนาจ และหน้าที่ไปให้ท้องถิ่น โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน มีงบประมาณ รายได้ ทรัพย์สินและบุคลากรของตนเอง ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหา และสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้าทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม อันเป็นเป้าหมายสำคัญที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องบรรลุผลสำเร็จ (สุวรรณ พินิตานนท์. 2546 : 17-22)

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 46 (1) 59 และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ต้องจัดทำแผนพัฒนาของตนเองและบริหารกิจการตามบทบาทอำนาจหน้าที่ โดยใช้กลไกของแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือ ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนา ทั้งด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

ประโยชน์ของการจัดทำแผนพัฒนาของ อบต. (กรมการปกครอง. 2546 : 3-4) ทำให้ อบต. มีทิศทางในการพัฒนาที่ชัดเจน มีแผนงาน โครงการพัฒนาตามความต้องการของประชาชน สามารถใช้แผนพัฒนาเป็นแนวทางในการพัฒนา ตามข้อบังคับ และงบประมาณรายจ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้การพัฒนาในพื้นที่ของ อบต. ไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น และทำให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าว่า อบต. จะดำเนินงานอะไร เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของ อบต. ในด้านความถูกต้อง และโปร่งใส จะเห็นได้ว่า ถ้า อบต. จัดทำแผนพัฒนาไว้ไม่ได้มาตรฐาน การพัฒนาส่วนท้องถิ่นนั้นก็จะมีประสิทธิภาพไม่ได้

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนา อบต. ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 หมวด 3 เน้นการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่น โดยให้ประชาคม ประชาชนและประชาสังคมมีส่วนร่วม เป็นแผนพัฒนาที่มาจากความต้องการของประชาคม ประชาชน และประชาสังคม ซึ่งเป็นตัวแทนประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักของการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ทฤษฎีการมีส่วนร่วม Yadvav (อ้างใน สุวรรณ พินิตานนท์. 2546 : 46) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ คือความร่วมมือของประชาชนด้วยความเต็มใจ และสมัครใจ โดยไม่ถูกบังคับ ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 4 ขั้นตอน คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ตกลงใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแผนงานและโครงการพัฒนา การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์จากการพัฒนา การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลแผนและโครงการ ในการจัดทำแผนพัฒนา ของ อบต. จะต้องดำเนินการ โดยการประชุมประชาคมในระดับหมู่บ้านและระดับตำบลตามลำดับ เพื่อรับทราบปัญหา ความต้องการ ร่วมกันกำหนดแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของคนในท้องถิ่น ตามความจำเป็น และเร่งด่วนของปัญหา จากกระบวนการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาของ อบต. ดังกล่าว ประชาชนจึงเข้ามามีบทบาทอย่างมากในการกำหนดแนวทางในการพัฒนา

แต่จากการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลวังยาว อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ในขั้นตอนการจัดประชาคมในระดับหมู่บ้านและระดับตำบล เพื่อรับทราบปัญหา ความต้องการของประชาชนในชุมชน พบว่าประชาชนเข้าร่วมประชุมประชาคมลดลง เมื่อเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา จากเดิมในห้วงเดือนมีนาคม ถึง

เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2551 มีผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน 287 คน แต่ในห้วงเวลาเดียวกัน ในปี 2552 พบว่าประชาชนเข้าร่วมการประชุมประชาคมเพื่อเสนอปัญหาเพียง 184 คน เมื่อคิดเป็นร้อยละของจำนวนประชากร จากจำนวนประชาชนอายุ 18 ปีขึ้นไป ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลวังยาว อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 4,670 คน (งานทะเบียนราษฎร. 2552 : 1) พบว่ามีผู้เข้าร่วมประชุมเพียงร้อยละ 4 ซึ่งอยู่ในระดับต่ำมาก และผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุ เด็ก และผู้นำชุมชน ซึ่งทำให้ประสิทธิภาพของกระบวนการจัดทำแผนในขั้นตอนการมีส่วนร่วมเสนอปัญหา ลดลง ทำให้ทราบข้อมูล สภาพปัญหา และความต้องการของประชาชน ไม่ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย ส่งผลทำให้การแก้ไขปัญหา และแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาไม่ตรงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ไม่สามารถแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น ได้อย่างถูกต้อง

จากสภาพปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลวังยาว ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีดังกล่าว ซึ่งถ้าปัญหาเหล่านั้นไม่ได้รับการแก้ไข จะส่งผลทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลวังยาวมีแผนพัฒนาสามปีที่ไม่ตรงกับสภาพปัญหาของประชาชนในพื้นที่ แนวทางการพัฒนาไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน เกิดความเสียหาย ต่อประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลวังยาว อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม และยังเป็นภาระสิ้นเปลืองงบประมาณอีกด้วย ผู้ศึกษาในฐานะพนักงานส่วนตำบลตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน มีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จึงมีความสนใจที่จะศึกษาระดับการมีส่วนร่วม ปัญหาและอุปสรรค และข้อเสนอแนะของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนสามปี โดยศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลวังยาว อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้มาเป็นแนวทางในการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาสามปีให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในเขตพื้นที่ต่อไป

คำถามการศึกษา

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลวังยาว อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม โดยรวม รายด้าน และจำแนกรายหมู่บ้าน อยู่ในระดับใด
2. ปัญหาและข้อเสนอแนะของประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดทำแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลวังยาว อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม มีอะไรบ้าง

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลวังยาว อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม โดยรวม รายด้าน และจำแนกรายหมู่บ้าน
2. เพื่อศึกษาปัญหา และข้อเสนอแนะของประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดทำแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลวังยาว อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

ขอบเขตการศึกษา

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลวังยาว อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม โดยศึกษา 4 ด้าน (John M. Cohen and Norman T. Uphoff) (1980 : 219 ; อ้างใน พวงทอง โยธาใหญ่. 2545 : 14) คือ

- 1.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- 1.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ
- 1.3 การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์
- 1.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

2. ขอบเขตประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ คือประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ตำบลวังยาว อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ตามทะเบียนราษฎร จำนวน 4,670 คน (งานทะเบียนราษฎร. 2552 : 1)

2.2 กลุ่มตัวอย่าง คือ หัวหน้าครัวเรือนหรือตัวแทนหัวหน้าครัวเรือนที่มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ทั้ง 12 หมู่บ้าน ซึ่งเป็นผู้ที่มีรายชื่ออาศัยอยู่ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลวังยาว อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 369 คน กำหนดขนาดตัวอย่างโดยการคำนวณตามสูตรของทาร์โรว์ ยามาเน่ จากนั้นทำการสุ่มกลุ่มตัวอย่างแบบง่าย

3. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่การศึกษา คือ เขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลวังยาว อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 12 หมู่บ้าน

4. ขอบเขตด้านระยะเวลา

มีนาคม – ตุลาคม 2553

นิยามศัพท์เฉพาะ

การมีส่วนร่วม หมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้พัฒนาศักยภาพของตนเอง โดยการสมัครใจการเข้าร่วมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ การร่วมปฏิบัติ และร่วมรับผิดชอบในส่วนต่าง ๆ อันมีผลกระทบต่อตัวของประชาชนเอง นำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดี

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนสามปี หมายถึง การที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมใน การจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยเริ่มตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในการร่วมรับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หมายถึง การเสนอสภาพปัญหาของชุมชน การนำเสนอความต้องการของชุมชน การนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาของชุมชน การตัดสินใจแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับชุมชน กำหนดนโยบายในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล การวิเคราะห์ศักยภาพของท้องถิ่นและการจัดลำดับความสำคัญของประเด็นหลักในการพัฒนา การทบทวนวิสัยทัศน์หรือแผนพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมสนับสนุน ด้านทรัพยากร การบริหาร และการประสานขอความช่วยเหลือระหว่างประชาชนกับองค์การบริหารส่วนตำบล

การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ หมายถึง การที่ประชาชน ได้รับเอาซึ่งแผนงาน/โครงการ หรือกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลวังยาว

การมีส่วนร่วมในการประเมินผล หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินผล แผนงานหรือโครงการที่องค์การบริหารส่วนตำบลวังยาวดำเนินการ ว่ามีความคุ้มค่ากับเงินงบประมาณที่เสียไปมากน้อยเพียงใด

แผนพัฒนาสามปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลวังยาว ที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียด แผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

ประโยชน์การศึกษา

ผลการศึกษาจะเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหา เพื่อปรับปรุงและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลวังยาว อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม