

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2547 ได้มีการพัฒนารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดมา ได้มีความพยายามให้ประชาชนมีการเรียนรู้การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย โดยปี 2476 ได้มีการจัดตั้งเทศบาล ซึ่งถือเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมบูรณ์ขึ้นครั้งแรก มีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่จำลองจากการปกครองระบอบรัฐสภา แต่ปรากฏว่าไม่สำเร็จ กล่าวคือไม่สามารถจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นได้ในเขตท้องถิ่นที่ไม่เจริญมากนัก โดยเฉพาะในเขตชนบทเพราะประชาชนอาศัยอยู่อย่างกระจัดกระจายไม่สามารถยกฐานะเป็นเทศบาลหรือสุขาภิบาลได้ ทำให้ท้องถิ่นในชนบทขาดการพัฒนาและประชาชนขาดการเรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ดังนั้นการวางแผนการพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นไปตามความต้องการของส่วนกลางเพียงอย่างเดียว ในส่วนของการบริหารงานในระดับตำบล ได้จัดรูปแบบของสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล โดยได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสภาตำบล (กรมการปกครอง. 2547 : 32)

เทศบาลตำบลเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม มีหน้าที่ต้องทำ 9 ประการ คือ 1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน 2) ให้มีการบำรุงทางน้ำและทางบก 3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินสาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ 5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง 6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม 7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ 8) บำรุงศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร และเป็นกิจการที่อาจทำได้ในเขตภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจทำกิจกรรมใดๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ 1) ให้มีน้ำสะอาดและการประปา 2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3) ให้มีตลาด

ทำเทียบเรือและท่าข้าม 4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 6) ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ 7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีการอื่น 8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 9) เทศพานิชย์ (ตามมาตรา 51 ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543) ตามความจำเป็นหรือมีศักยภาพสามารถ และหน้าที่ที่เทศบาลต้องกระทำตามกฎหมายอื่นๆ กำหนดไว้ ได้แก่ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร เป็นต้น และหน้าที่ในการจัดบริหารสาธารณะให้กับประชาชนใน 6 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2) ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชนและสังคม 4) ด้านการวางแผนและการส่งเสริมการลงทุน 5) ด้านการบริหารการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ 6) ด้านทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งเป็นภารกิจหลักขององค์กรปกครองท้องถิ่น ในการที่จะพัฒนาให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นภารกิจหลักขององค์กรปกครองท้องถิ่น และการที่จะพัฒนาให้องค์กรปกครองท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพจะต้องมีการวางแผนการพัฒนาในรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยผู้บริหารจะต้องกำหนดนโยบายและจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นเครื่องมือในการบริหารงาน (พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์, 2541 : 25)

ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้นสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ภายในตำบลได้อย่างครอบคลุม เพราะมีอำนาจหน้าที่และมีงบประมาณในการบริหารงานแต่การวางแผนพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นยังไม่สามารถวางแผนพัฒนาได้อย่างครอบคลุมและแก้ปัญหาอย่างไม่เป็นไปตามความต้องการของคนส่วนใหญ่ในหมู่บ้านและตำบลรัฐจึงได้กำหนดแนวทางแก้ไขโดยให้มีการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้น โดยการจัดเวทีประชาคมเพื่อทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งแผนยุทธศาสตร์การ พัฒนา และแผนพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น 3 ปี โดยให้ประชาชน ผู้นำ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรปกครองท้องถิ่น และผู้นำอย่างไม่เป็นทางการ ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำทางศาสนา ผู้นำกลุ่มองค์กรในหมู่บ้านมาประชาคมร่วมกัน เพื่อหาปัญหาที่แท้จริงของประชาชน จึงส่งผลให้ประชาชนได้มีโอกาสปกครองตนเอง มีส่วนร่วมในชุมชนและอนาคตประชาชนจะมีบทบาทหน้าที่ในท้องถิ่นตนเองมากขึ้น ตลอดจนรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม ดังนั้นหากองค์กรปกครองท้องถิ่นมีการจัดทำแผนพัฒนาที่ดีจะทำให้การบริการประชาชนและการบริหารภายในองค์กรดีตามไปด้วย การบริหารงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย สร้างความผาสุกและอยู่ดีกินดีให้แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ การวางแผนพัฒนาเป็น

กระบวนการเริ่มแรกของการบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่น และเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดการกระจายอำนาจทางราชการจึงมุ่งเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วย ซึ่งน่าจะเป็นวิธีการที่ถูกต้องที่จะส่งเสริมให้ประชาชนได้รับรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตน และเข้าใจถึงการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนได้อย่างถูกต้อง ตลอดจนหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดไปใช้พัฒนาท้องถิ่นสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน โดยแท้จริง

ภารกิจและหน้าที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นมีความก้าวหน้า มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี และมีความสะดวกสบาย แต่เนื่องจากปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นแตกต่างกันตามสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ องค์กรปกครองท้องถิ่นในฐานะเป็นองค์กรสาธารณะมีหน้าที่กำหนดแผน ซึ่งเป็นขั้นตอนการปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่ตามกระบวนการนโยบายสาธารณะกล่าวคือ จะเริ่มกำหนดคน นโยบายหรือแผนก่อนจากนั้นจึงนำนโยบายหรือแผนที่กำหนดขึ้นไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ จะได้ผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) เมื่อเป็นเช่นนี้การปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนจึงประกอบด้วยการกำหนดคน นโยบายการนำนโยบายไปปฏิบัติ และผลของนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองท้องถิ่น คือ แผนพัฒนาเทศบาลตำบลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวางแผนพัฒนาตำบลในอดีตที่ผ่านมาคนสภาตำบลที่จะยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน้าที่ของทางราชการเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือสนับสนุนแก่ชุมชน ต่อมาเมื่อสภาตำบลได้รับยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลในการวางแผนพัฒนาในระยะแรกเป็นหน้าที่ของผู้นำ คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ดำเนินการวางแผนโดยที่ชาวบ้านหรือกลุ่มองค์กรอื่นๆ ไม่มีส่วนในการวางแผนพัฒนาตำบล แต่วัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลงการปกครองตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันที่มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ประชาชนจะรู้แนวทางการแก้ไขภายในพื้นที่ของตนเองดีที่สุด (สุวรรณ พิศตานนท์. 2546 : 12, 17-18)

ปัจจุบันการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นของเทศบาลตำบลแว้ง อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคามดำเนินงานในลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในรูปแบบของประชาคมหมู่บ้าน และตัวแทนประชาคมเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบล แต่การวางแผนพัฒนาเทศบาลตำบลยังไม่ได้รับความร่วมมือจาก

ตัวแทนประชาคมเท่าที่ควรในหลายๆ ด้าน จากปรากฏการณ์ดังกล่าว ผู้ศึกษาในฐานะเจ้าพนักงานเทศบาลตำบลเวียงน้ำ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม มีความสนใจที่จะศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของตัวแทนประชาคมหมู่บ้าน ในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลเวียงน้ำ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม เพื่อนำข้อเสนอเทศไปใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงแผนพัฒนาเทศบาลตำบลเวียงน้ำต่อไป

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของตัวแทนประชาคมหมู่บ้าน ในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลเวียงน้ำ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของตัวแทนประชาคมหมู่บ้านที่มีหมู่บ้านที่อาศัยอยู่แตกต่างกัน ในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลเวียงน้ำ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของตัวแทนประชาคมหมู่บ้านในการมีส่วนร่วมการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลเวียงน้ำ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม

สมมติฐานการศึกษา

1. การมีส่วนร่วมของตัวแทนประชาคมหมู่บ้าน ในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลเวียงน้ำ อยู่ในระดับปานกลาง
2. ตัวแทนประชาคมหมู่บ้านที่มีหมู่บ้านอาศัยอยู่ และเขตการเลือกตั้งแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลเวียงน้ำ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม แตกต่างกัน

ขอบเขตการศึกษา

ผู้ศึกษานำกระบวนการวางแผนของกองราชการส่วนตำบล (2543 : 35) เป็นเนื้อหาในการศึกษา 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการวางแผน ขั้นตอนการปฏิบัติ นำแผนไปสู่การปฏิบัติ และขั้นตอนติดตามและประเมินผล

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร ในการศึกษารั้งนี้ผู้ศึกษาได้กำหนดประชากรคือ ตัวแทน ประชาคมหมู่บ้านของเทศบาลตำบลเวียง อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม จาก 4 หมู่บ้าน จำนวนหมู่บ้านละ 15 คน รวม 60 คน

1.2 กลุ่มตัวอย่าง ผู้ศึกษากำหนดขนาดตัวอย่างโดยวิธีการคำนวณตามวิธีการของ ยามาเน่ (Yamana, 1973 : 717) ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 56 คน

2. ตัวแปร

2.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variables) ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกเพศและหมู่บ้านที่อาศัยอยู่ของตัวแทนประชาคมหมู่บ้าน จำนวน 4 หมู่บ้าน

2.2 ตัวแปรตาม (Dependent variable) ได้แก่ ระดับการมีส่วนร่วมของตัวแทน ประชาคมหมู่บ้านในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลเวียง อำเภอเมือง จังหวัด มหาสารคาม มี 3 ขั้นตอน ดังนี้ (กองราชการส่วนตำบล, 2543 : 35)

2.2.1 ขั้นตอนการวางแผน

2.2.2 ขั้นตอนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

2.2.3 ขั้นตอนติดตามและประเมินผล

3. สถานที่

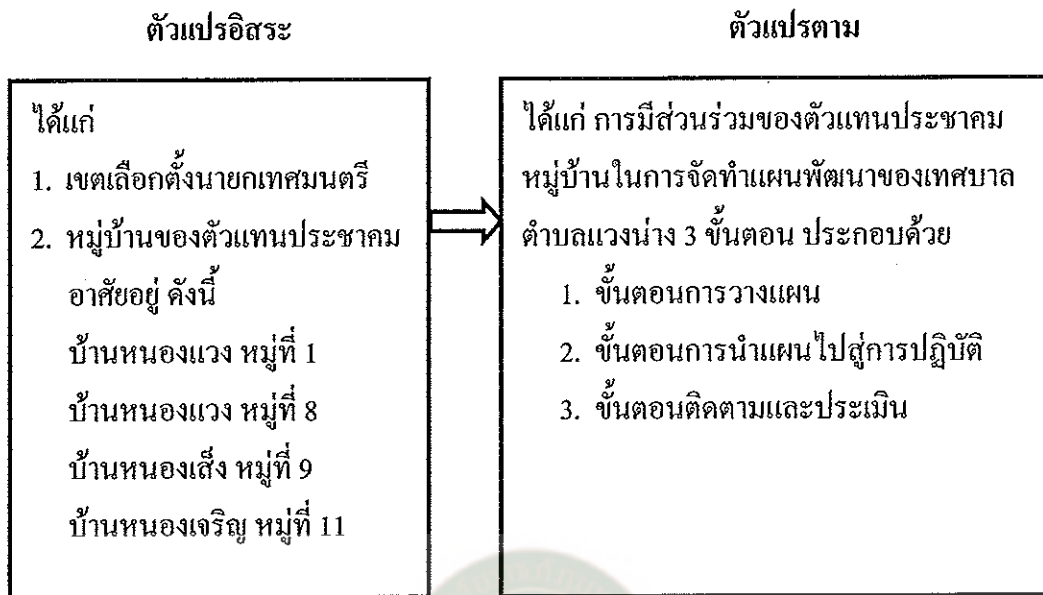
การศึกษารั้งนี้ กำหนดพื้นที่การศึกษา 4 หมู่บ้านในเขตเทศบาลตำบลเวียง อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม

4. เวลา

เดือน กุมภาพันธ์ 2554 – มีนาคม 2554

กรอบแนวคิดการศึกษา

ผู้ศึกษานำกระบวนการวางแผนของกองราชการส่วนตำบล 3 ขั้นตอน เป็นกรอบ แนวทางในการศึกษา ดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

นิยามศัพท์เฉพาะ

องค์กรปกครองท้องถิ่น หมายถึง ส่วนราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการบริการสาธารณะตามกฎหมายเพื่อประโยชน์สุขของชุมชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งในการศึกษาในครั้งนี้ คือ เทศบาลตำบลเวียงนาง อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม

ประชาชนหมู่บ้าน หมายความว่า การประชุมราษฎรในหมู่บ้านผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน (ระบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้านพ.ศ. 2551)

ตัวแทนของประชาชนหมู่บ้าน ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิก อบต. (ประชาชนหมู่บ้านละ 2 คน) ผู้แทนฝ่ายกลุ่มประชาชนที่ประชาชนหมู่บ้านคัดเลือก (อย่างน้อยประชาชนหมู่บ้านละ 4 คน) ผู้แทนกองทุนหมู่บ้านในตำบล ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน

การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนได้รับโอกาสให้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงาน ในการศึกษานี้ หมายถึง การมีส่วนร่วมของตัวแทนประชาชนหมู่บ้านในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลเวียงนาง อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม 3 ด้าน คือ 1) ด้านขั้นตอนการวางแผน 2) ด้านขั้นตอนนำแผนไปสู่การปฏิบัติ และ 3) ขั้นตอนการติดตามและประเมินผล ดังนี้

1. ด้านขั้นตอนการวางแผน หมายถึง การที่ตัวแทนประชาคมหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลเวียงน้ำ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ดังนี้ การมีส่วนร่วมในการกำหนดบทบาทหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนา การมีส่วนร่วมในการระดมความคิดเห็นในการวางแผนพัฒนา การมีส่วนร่วมในการเตรียมการวางแผนและพัฒนา การมีส่วนร่วมในการประชุมการจัดทำแผนพัฒนา การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนา การมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหาการจัดทำแผนพัฒนา การมีส่วนร่วมในการอนุมัติแผนพัฒนา การมีส่วนร่วมในการประกาศใช้แผน

2. ด้านการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ หมายถึง การที่ตัวแทนประชาคมหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลเวียงน้ำ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ดังนี้ การมีส่วนร่วมในการทำความเข้าใจในการนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการนำข้อมูลจากแผนพัฒนามาจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย การมีส่วนร่วมในการประสานงานระหว่างคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาการมีส่วนร่วมในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามแผนพัฒนา การมีส่วนร่วมในการใช้งบประมาณในการดำเนินโครงการตามแผนพัฒนา การมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนพัฒนาและโครงการ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามแผนพัฒนาทุกแผน

3. ด้านขั้นตอนติดตามและประเมินผล หมายถึง การที่ตัวแทนประชาคมหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลเวียงน้ำ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ดังนี้ การมีส่วนร่วมในการคัดเลือกคัดเลือกคณะกรรมการติดตามและประเมินผล การมีส่วนร่วมในการกำหนดวิธีการติดตามและประเมิน การมีส่วนร่วมในการนำผลการประเมินไปประกาศให้ประชาชนทราบการจัดทำโครงการตามแผนพัฒนาตำบลบรรลุมิติวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้

แผนพัฒนา หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเทศบาลตำบลเวียงน้ำที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการที่จัดทำขึ้นสำหรับงบประมาณแต่ละปี ในการศึกษาครั้งนี้หมายถึงแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลเวียงน้ำ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม

ประโยชน์การศึกษา

ข้อสนเทศที่ได้จากการศึกษาสามารถนำเสนอเพื่อเป็นข้อมูลในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของตัวแทนประชาคมหมู่บ้านในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลเวียงน้ำ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม