

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการจัดระเบียบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว โดยแบ่งการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1) ราชการบริหารส่วนกลาง ได้นำเอาหลักการรวมอำนาจการปกครองมาใช้เป็นหลักสำคัญประกอบด้วย กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ 2) ราชการส่วนภูมิภาค ได้นำเอาหลักการแบ่งอำนาจการปกครองมาใช้เป็นหลักสำคัญประกอบด้วย จังหวัด อำเภอ และ 3) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้นำหลักการกระจายอำนาจการปกครองมาใช้เป็นหลักสำคัญ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองสู่องค์กรพื้นฐานในระดับตำบล (หควณ ชูเพ็ญ, 2545 : 5-9)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550 : 28, 115) ได้กำหนดแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในมาตรา 87 ไว้โดยเฉพาะ โดยให้รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และต้องส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ และมาตรา 287 ได้บัญญัติให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย และในการพัฒนาประเทศไทย ซึ่งมีจุดมุ่งเน้นตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ตำบล หมู่บ้าน รัฐบาลจะมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นหน่วยงานดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งถือเป็นการกระจายอำนาจของรัฐบาลไปสู่ฐานรากทางสังคม ทั้งนี้การกระจายอำนาจมีส่วนเกี่ยวข้องในระดับตำบล มีพื้นที่ และประชาชนที่อาศัยอยู่ทั่วประเทศ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงาน และปกครองตนเอง

ภายใต้กฎหมายบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสามารถกำหนดแผนงาน โครงการ และกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน ให้สอดคล้อง กับปัญหาและความต้องการของประชาชนในตำบล หมู่บ้าน ได้อย่างแท้จริง (การม คำพิพัตร์ย์. 2545 : 3)

องค์การบริหารส่วนตำบลสามัคคี อำเภอร่องคำ จังหวัดกาฬสินธุ์ ก็เป็นหน่วยงาน บริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 คือ การกระจายอำนาจความรับผิดชอบ การตัดสินใจให้กับประชาชนในท้องถิ่นพึ่งตนเอง บริหาร กิจการของท้องถิ่นเอง โดยไม่ต้องรอความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางแต่เพียงฝ่ายเดียว และ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ก็ได้กำหนดให้องค์การ บริหารส่วนตำบลต้องจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในทุก ๆ ด้าน เพื่อการพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่นของตน แต่ไม่ทราบว่าองค์การบริหารส่วนตำบล สามัคคี ได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด อยู่ในระดับใด เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกระดับ เข้ามามีส่วนร่วมเพียงใด และประชาชนในพื้นที่เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการจัดทำ แผนพัฒนาสามปีของตำบลหรือไม่

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาในฐานะบุคลากรที่ทำงานด้านนี้ในองค์การบริหารส่วน ตำบลสามัคคี เห็นความสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี จึงมีความสนใจที่จะศึกษาการมี ส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีใน 4 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมใน การตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (ดำเนินการ) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล ว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ระดับใด เพื่อจะนำผลการศึกษาในครั้งนี้ไปใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมหรือสนับสนุนให้ ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล สามัคคี อำเภอร่องคำ จังหวัดกาฬสินธุ์ อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตรงตามกลุ่มเป้าหมาย และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

คำถามการศึกษา

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วน ตำบลสามัคคี อำเภอร่องคำ จังหวัดกาฬสินธุ์ อยู่ในระดับใด
2. ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยจำแนกตาม

อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลสามัคคี อำเภอ ร่องคำ จังหวัดกาฬสินธุ์ เป็นอย่างไร

3. ประชาชนมีข้อเสนอแนะในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วน ตำบลสามัคคี อำเภอร่องคำ จังหวัดกาฬสินธุ์ อย่างไร

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี องค์การบริหารส่วนตำบลสามัคคี อำเภอร่องคำ จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยภาพรวม และรายด้าน
2. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี จำแนกตาม อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลสามัคคี อำเภอ ร่องคำ จังหวัดกาฬสินธุ์
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลสามัคคี อำเภอร่องคำ จังหวัดกาฬสินธุ์

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มุ่งเน้นศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา สามปี ซึ่งแบ่งขอบเขตของการศึกษา ดังนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้คือ พื้นที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลสามัคคี อำเภอร่องคำ จังหวัดกาฬสินธุ์ แบ่งเขตการปกครอง 15 หมู่บ้าน ได้แก่

- | | |
|-----------------------------|----------------------------|
| หมู่ที่ 1 บ้านโนนสามัคคี | หมู่ที่ 9 บ้านนาเรียง |
| หมู่ที่ 2 บ้านโคกสำราญ | หมู่ที่ 10 บ้านนาเรียง |
| หมู่ที่ 3 บ้านนาเรียง | หมู่ที่ 11 บ้านทรัพย์เจริญ |
| หมู่ที่ 4 บ้านนาเรียง | หมู่ที่ 12 บ้านนาเรียง |
| หมู่ที่ 5 บ้านเหล่าเชียง | หมู่ที่ 13 บ้านนาคำ |
| หมู่ที่ 6 บ้านโนนเสียว | หมู่ที่ 14 บ้านคำไผ่ |
| หมู่ที่ 7 บ้านโคกสำราญ | หมู่ที่ 15 บ้านโคกสำราญ |
| หมู่ที่ 8 บ้านโนนศรีสวัสดิ์ | |

2. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนที่เป็นตัวแทนประชาคมหมู่บ้าน ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามัคคี อำเภอร่องคำ จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 275 คน ซึ่งเป็นการศึกษาจากประชากรทั้งหมด (กองราชการส่วนตำบล. 2543 : 20 - 22)

ประชาคมหมู่บ้านประกอบด้วย

1. ตัวแทนฝ่ายบริหาร ได้แก่

1.1 กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

1.2 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในหมู่บ้าน

1.3 กรรมการหมู่บ้าน 3 คน

2. ตัวแทนฝ่ายกลุ่มประชาชน ได้แก่

2.1 ผู้แทนกลุ่มอาชีพทุกกลุ่ม

2.2 ผู้แทนกลุ่มเกษตรกร

2.3 เกษตรกรก้าวหน้า

2.4 ปราชญ์หมู่บ้าน

2.5 ผู้แทนกลุ่มแม่บ้าน

2.6 พระที่ชาวบ้านศรัทธา

2.7 ครูโรงเรียนในหมู่บ้าน 1 คน

2.8 อาสาสมัครประชาสงเคราะห์อาสาพัฒนาหมู่บ้าน

2.9 องค์กรพัฒนาเอกชน

2.10 ฯลฯ

รวมแล้วให้ได้จำนวนสมาชิกประชาคมหมู่บ้านจำนวนร้อยละ 5-10 ของจำนวนประชากรในหมู่บ้าน โดยมีการเลือกประธาน และเลขานุการประชาคมหมู่บ้านอย่างละ 1 ตำแหน่ง จากผู้แทนฝ่ายกลุ่มประชาชน

3. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตด้านเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี 4 ขั้นตอน ดังนี้ โคะเฮน และอัฟฮอฟฟ์ (Cohen and Uphoff. 1981 : 6 ; อ้างถึงใน พวงทอง โยธาใหญ่. 2545 : 14)

- 3.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making)
- 3.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation)
- 3.3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits)
- 3.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

4. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาในการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ตั้งแต่ เดือนพฤศจิกายน 2553 – เดือนเมษายน 2554

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การมีส่วนร่วม หมายถึง การร่วมมือ การทำงานร่วมกันของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกันและเข้าร่วมรับผิดชอบ หรือเข้าร่วมกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมเพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ต้องการ โดยการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์กรให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่พึงประสงค์

2. การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนได้เห็นพ้องต้องกันและเข้าร่วมรับผิดชอบ หรือเข้าร่วมกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม คิดค้นปัญหา เป็นผู้ทำทุกอย่างซึ่งไม่ได้กำหนดจากภายนอก แล้วให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งในที่นี้คือ การที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลสามัคคี อำเภอร่องคำ จังหวัดกาฬสินธุ์ ในลักษณะการร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติการ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมประเมินผล

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี หมายถึง การที่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลสามัคคี อำเภอร่องคำ จังหวัดกาฬสินธุ์ ได้เข้าร่วมรับผิดชอบ หรือเข้าร่วมกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม คิดค้นปัญหา ความต้องการของตนเองในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลสามัคคี เพื่อตอบสนองความต้องการ และแก้ไขปัญหภายในท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 4 ด้าน คือ

3.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หมายถึง การที่ประชาชนเข้าร่วมประชุมร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความต้องการ กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมวางแผนกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม และตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัดให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม

3.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการปรับปรุงระบบการบริหารให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สนับสนุนทรัพยากรส่วนบุคคลให้องค์การบริหารส่วนตำบล ประสานความร่วมมือของประชาชนกับองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่นและร่วมปฏิบัติตามกรอบของแผนพัฒนาให้บรรลุตามเป้าหมาย

3.3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ หมายถึง แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นวัตถุ สิ่งของ หรือลักษณะโดยส่วนรวม เช่น งานด้านสาธารณสุข โภค งานด้านศาสนา งานด้านการศึกษา และตอบสนองในลักษณะส่วนบุคคล เช่น ค่าตอบแทนจากการเข้าร่วมกิจกรรม การได้รับการยกย่องจากองค์กรท้องถิ่น หรือจากประชาชนในท้องถิ่น

3.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล หมายถึง การที่ประชาชนมีโอกาสเข้าร่วมในการควบคุมและตรวจสอบการใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล และมีส่วนร่วมในการประเมิน แผนงาน โครงการ ด้านความคุ้มค่าของงบประมาณ

4. แผนพัฒนาสามปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดของแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้น สำหรับปีงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาสามปี จะมีความเชื่อมโยงกับการจัดทำงบประมาณประจำปีอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการจัดทำงบประมาณในระบบมุ่งเน้นผลงาน

5. การจัดทำแผนพัฒนาสามปี หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลสามัคคี เพื่อจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดของแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้น สำหรับปีงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

6. ประชาชน หมายถึง ประชาชนที่เป็นตัวแทนประชาคมหมู่บ้าน ตามโครงสร้างประชาคมหมู่บ้าน จำนวน 15 หมู่บ้าน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลสามัคคี อำเภอร่องคำ จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 275 คน

7. ประชาคมหมู่บ้าน หมายถึง ตัวแทนฝ่ายบริหาร ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในหมู่บ้าน กรรมการหมู่บ้าน 3 คน และตัวแทนกลุ่มประชาชน ได้แก่ ผู้แทนกลุ่มอาชีพทุกกลุ่ม ผู้แทนกลุ่มเกษตรกร เกษตรกรก้าวหน้า ประชาชนหมู่บ้าน ผู้แทนกลุ่มแม่บ้าน พระที่ชาวบ้านศรัทธา ครู โรงเรียนในหมู่บ้าน 1 คน อาสาสมัครประชาสงเคราะห์

อาสาพัฒนาหมู่บ้าน องค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ รวมแล้วให้ได้จำนวนสมาชิกประชาคมหมู่บ้าน จำนวน ร้อยละ 5-10 ของจำนวนประชากรในหมู่บ้าน โดยมีการเลือกประธาน และเลขานุการ ประชาคมหมู่บ้านอย่างละหนึ่งตำแหน่ง จากผู้แทนฝ่ายกลุ่มประชาชน (กองราชการส่วนตำบล. 2543 : 20 - 22)

ประโยชน์การศึกษา

1. ทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของ องค์การบริหารส่วนตำบลสามัคคี อำเภอร่องคำ จังหวัดกาฬสินธุ์ เพื่อเป็นแนวทางในการ พัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น
2. ทราบถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยจำแนก ตามอายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลสามัคคี อำเภอร่องคำ จังหวัดกาฬสินธุ์ เพื่อนำข้อเสนอเทศไปส่งเสริมการมีส่วนร่วมตามกลุ่มเป้าหมาย ได้ถูกต้องต่อไป
3. ทราบถึงข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลสามัคคี อำเภอร่องคำ จังหวัดกาฬสินธุ์ เพื่อการปรับปรุงแก้ไข พัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีให้มีประสิทธิภาพเกิด ประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่นต่อไป