

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นการปกครองระดับรองของรัฐ ซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ทั้งทางการเมือง การบริหารจากส่วนกลาง ไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นให้จัดการปกครองตนเอง (Local Self Government) และดำเนินการบางอย่างเพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของตนเอง โดยมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง สามารถกำหนดนโยบายและการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบาย หรือความต้องการของตนเองภายใต้ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ โดยมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ ตามความมุ่งหมายของท้องถิ่นนั้นๆ การปกครองท้องถิ่นจะมีหน่วยการปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีฐานะเป็นนิติบุคคล คณะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น มีอำนาจอิสระจากรัฐบาลกลางในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของตนเองภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ มีพื้นที่การปกครองที่ชัดเจนและแน่นอน มีการแบ่งระดับการปกครองท้องถิ่น มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ไปให้ท้องถิ่น โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน มีงบประมาณ รายได้ ทรัพย์สินและบุคลากรของตนเอง ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหา และสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้าทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม อันเป็นเป้าหมายสำคัญที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องบรรลุผลสำเร็จ (สุวรรณ พิณตานนท์, 2546 : 17-22)

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลถือเป็นภาพสะท้อนของนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาล ไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับพื้นฐาน คือ “ตำบล” เพื่อ

เป็นการสร้างรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคง โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในตำบลเป็นหลัก และมีเป้าหมายสูงสุด คือ การจัดบริการสาธารณะให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และการที่จะบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างประหยัด ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและการจัดทำแผนพัฒนาตำบล เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจำเป็นจะต้องอาศัยการวางแผน และมีการนำแผนที่วางไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมต่อไป

การวางแผน จึงเป็นการพิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่ปรารถนา เปรียบเสมือนเป็นสะพานเชื่อม โยงระหว่างปัจจุบันและอนาคต เป็นการคาดการณ์สิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้น ดังนั้นการวางแผนจึงเป็นกระบวนการทางสติปัญญาที่พิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติงาน มีรากฐานมากจากการตัดสินใจตามวัตถุประสงค์ ความรู้และการคาดคะเนอย่างใช้ดุลยพินิจ อาจกล่าวได้ว่า การวางแผน คือความพยายามที่เป็นระบบเพื่อตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับอนาคตเพื่อให้องค์กรบรรลุผลที่ปรารถนา (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548 : 1)

ดังนั้น แผนพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างยิ่งในการจะช่วยสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การกำหนดจุดมุ่งหมายในการพัฒนา การกำหนดภารกิจ และแนวทางการดำเนินงานเพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมายได้อย่างเป็นระบบ ซึ่งจะช่วยให้การกำหนดแผนงานและโครงการต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีทิศทางที่สอดคล้องและประสานสนับสนุนในจุดหมายร่วมกัน ซึ่งนอกจากจะทำให้ปัญหาและความต้องการได้รับการตอบสนองอย่างเหมาะสมแล้ว ยังเป็นการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดในขณะเดียวกันด้วย

กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้ประกาศใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ซึ่งมีสาระสำคัญคือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดแนวทางการ

พัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิสัยทัศน์ พันธกิจ จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดให้ประชาชนจะต้องเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนี้แล้วตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 287 ยังกำหนดไว้ว่า ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวไว้ด้วย

แผนพัฒนาท้องถิ่น ควรจะสะท้อนถึงปัญหาและความต้องการของประชาชน โดยสภาพปัญหาเหล่านั้น ได้ผ่านการถกเถียงและจัดลำดับความสำคัญแล้ว และที่สำคัญควรมาจากความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่ ที่เป็นตัวกำหนดทิศทางในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่จากข้อมูลการศึกษางานวิจัย เรื่องแนวทางการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยสถาบันดำรงราชานุภาพ ในตอนหนึ่งระบุถึงปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ส่วนใหญ่ไม่ค่อยให้ความสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนา โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะจัดทำแผนพัฒนาตัวเองเพื่อให้มีแสดงต่อนายอำเภอเท่านั้น ผู้นำกลุ่มองค์กร หน่วยงานส่วนราชการและประชาชนในหมู่บ้านต่างๆ ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เน้นเฉพาะการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และกระจุกตัวอยู่เฉพาะในพื้นที่อาศัยของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ยังขาดการประสานแผนร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับท้องถิ่นอื่น และส่วนราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล” (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครอง. 2542 : 109)

การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ส่วนหนึ่งเกิดจากความร่วมมือจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้ที่รับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ในฐานะตัวแทนของประชาชนในการพัฒนาในแต่ละชุมชน ทั้งนี้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ถือได้ว่าเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในทุกกระบวนการ เริ่มตั้งแต่การค้นหาปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน เสนอแนวทางแก้ไขปัญหา ติดตามประเมินผล รวมถึงเป็นส่วนหนึ่งในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอีกด้วย

ดังนั้น ผู้ศึกษาในฐานะผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน องค์การบริหารส่วนตำบล โพนงาม อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล โพนงาม อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ทั้งนี้เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาไปพัฒนากระบวนการจัดทำแผนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในกระบวนการแผนพัฒนาสามปีได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

### วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในกระบวนการแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล โพนงาม อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

2. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในกระบวนการแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล โพนงาม อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

## ขอบเขตการศึกษา

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการศึกษาครั้งนี้ ใช้เป็นการศึกษาการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โพนงาม อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ในกระบวนการแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามแผนยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาสามปี ประกอบด้วย 8 ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านเศรษฐกิจและส่งเสริมอาชีพ ด้านการเมืองการบริหาร ด้านสาธารณสุข ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านแหล่งน้ำ ด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ด้านพัฒนาการสังคม โดยแยกออกเป็น 4 ด้าน คือ

1. ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
2. ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ
3. ด้านการมีส่วนร่วมในการร่วมรับผลประโยชน์
4. ด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

### 2. ขอบเขตด้านประชากร

ได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โพนงาม อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 12 หมู่บ้าน หมู่บ้านละ 2 คน รวมทั้งสิ้น 24 คน

### 3. ขอบเขตด้านพื้นที่

ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล โพนงาม อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

### 4. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระหว่างเดือน ตุลาคม – ธันวาคม พ.ศ.2553

## นิยามศัพท์เฉพาะ

การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล โพนงาม อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม เข้าร่วมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ไขปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ การร่วมปฏิบัติ และร่วมรับผิดชอบในส่วนต่าง ๆ อันจะส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่น

**การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ** หมายถึง การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีส่วนร่วมในการริเริ่มตัดสินใจ การดำเนินการตัดสินใจ กำหนดนโยบายจากความต้องการ และการตัดสินใจปฏิบัติการ อาจจะเป็นการตัดสินใจในช่วงระยะเวลาเริ่มแรก การตัดสินใจในช่วงของกิจกรรม หรือการตัดสินใจในช่วงดำเนินกิจกรรม

**การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ** หมายถึง การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีส่วนร่วมในการเข้าร่วมโครงการ โดยให้การสนับสนุนด้านการบริหาร การประสานขอความร่วมมือ รวมทั้งการลงมือปฏิบัติการด้วยแรงงาน แรงแจ้งเงิน และการสนับสนุนทรัพยากรอื่น ๆ

**การมีส่วนร่วมในการร่วมรับผลประโยชน์** หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการร่วมกันที่จะรับผิดชอบต่อผลที่จะเกิดขึ้น หรือการมีส่วนร่วมต่อผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในทุกๆด้าน

**การมีส่วนร่วมในการประเมินผล** หมายถึง การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าร่วมการควบคุม ตรวจสอบผลการดำเนินงานตลอดจนเข้าไปแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

**แผนพัฒนาสามปี** หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียด แผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณ ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี

**องค์การบริหารส่วนตำบล** หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล โพนงาม อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

**สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล** หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โพนงาม อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

## ประโยชน์การศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในกระบวนการแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล โพนงาม อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

2. ทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในกระบวนการแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลโพรงาม อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY