

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา บทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดกรอบความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนและความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงมีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง โดยมีเพียงจะมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังขยายบทบาทในการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย และเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหาร และการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น แผนพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นกรอบและแนวทาง ในการบริหารงานของท้องถิ่นให้มีความคล่องตัว สอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น สามารถตอบสนองต่อปัญหาความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสอดคล้องกับนโยบายของคณะผู้บริหาร ยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอ และจังหวัด แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อีกทั้งเป็นกระบวนการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดสภาพการณ์ที่ต้องการบรรลุและแนวทางในการบรรลุบนพื้นฐานของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นด้วย

แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาสามปี โดยกำหนดแนวทางการพัฒนาตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจถ่ายโอนตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศกลุ่มจังหวัด และจังหวัด โดยให้นับเป็นการดำเนินการในยุทธศาสตร์ที่สำคัญและมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง กรอบบนยุทธศาสตร์การพัฒนาของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่แถลงต่อสภาท้องถิ่น และแผนชุมชน ซึ่งเป็นการนำปัญหา และความต้องการจากชุมชน โดยผ่านกระบวนการ “ประชาคม” ระดับหมู่บ้าน/ชุมชนก่อนแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นประชาคมท้องถิ่น พิจารณาและให้คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจัดทำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่น สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความ เห็นชอบร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น ก่อนที่จะพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้ได้แผนพัฒนาท้องถิ่นที่มาจากความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น (กระทรวงมหาดไทย. 2548 : 34)

ปัจจุบันการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบลกาฬิ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ดำเนินการในลักษณะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปของประชาคม หมู่บ้าน แต่แผนพัฒนาท้องถิ่นที่ปรากฏออกมายังไม่ครอบคลุมปัญหาความต้องการของประชาชน ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ โครงการ ที่บรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น เมื่อคณะผู้บริหารนำมาจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีมักเกิดปัญหาไม่ตรงกับความต้องการของ ประชาชน อาจเกิดจากประชาคมหมู่บ้านขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ การมีส่วนร่วม และไม่เห็นความสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากกระบวนการมีส่วนร่วมของ ประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้น ถือเป็นหัวใจสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนหรือตัวแทนประชาคมเท่านั้นที่รู้และเข้าใจดีว่าตนเอง ต้องการอะไร และเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงจากการนำแผนไปปฏิบัติ ดังนั้น ใน กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการ จัดทำแผนทุกขั้นตอน

จากสาเหตุดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงมีความประสงค์จะศึกษาถึงระดับการมีส่วนร่วมของ ประชาคมหมู่บ้านในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นว่าอยู่ในระดับใด เพื่อนำผลการศึกษารั้งนี้ ไป ใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริม และพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาคมหมู่บ้านในการจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่น ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

## คำถามการศึกษ

1. การมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลคำพื อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับใด
2. เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาคมที่จำแนกโดยตามตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการหมู่บ้าน และตัวแทนกลุ่มฝ่ายประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลคำพื อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม มีความแตกต่างกันหรือไม่
3. ข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลคำพื อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม เป็นอย่างไร

## วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลคำพื อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลคำพื อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการหมู่บ้าน และตัวแทนกลุ่มฝ่ายประชาชน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลคำพื อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

## ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตของการศึกษา ดังนี้

### 1. ขอบเขตด้านประชากร

การศึกษานี้ ผู้ศึกษากำหนดศึกษาประชากรทั้งหมด ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการหมู่บ้าน และประชาชนที่เป็นตัวแทนประชาคมหมู่บ้าน จำนวน 15 หมู่บ้าน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคำพื อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 340 คน

## 2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ผู้ศึกษาได้กำหนดเนื้อหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยใช้กรอบแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 5 ด้าน ดังนี้

- 2.1 ด้านการรวบรวมปัญหาความต้องการ
- 2.2 ด้านการวิเคราะห์ข้อมูลหรือสาเหตุของปัญหา
- 2.3 ด้านการกำหนดโครงการหรือกิจกรรม
- 2.4 ด้านการเข้าร่วมปฏิบัติ
- 2.5 ด้านการติดตามประเมินผล

## 3. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลตำบลคำพื้ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

## 4. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ในการศึกษาครั้งนี้ใช้ระยะเวลา ระหว่างเดือน ตุลาคม 2554 – ตุลาคม 2555

## 5. ขอบเขตด้านตัวแปร

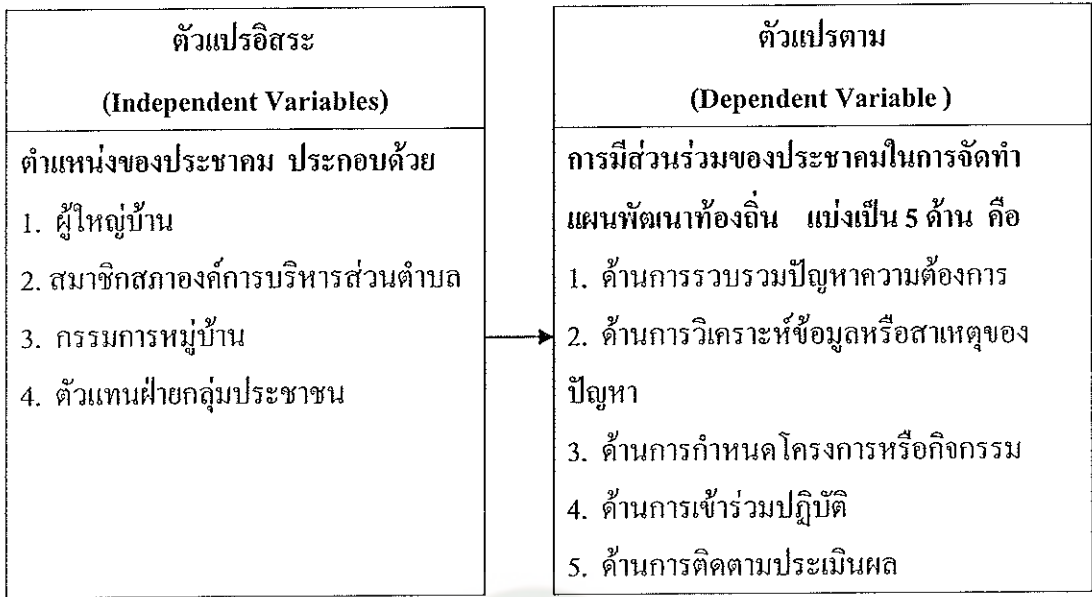
ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา แยกได้ดังนี้คือ

5.1 ตัวแปรอิสระ คือ ตำแหน่งของประชาคมประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการหมู่บ้าน และตัวแทนฝ่ายกลุ่มประชาชน

5.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลคำพื้ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 5 ด้าน

## กรอบแนวคิดการศึกษา

ผู้ศึกษาได้ศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยกำหนดตัวแปรอิสระได้แก่ ตำแหน่งของประชาคมหมู่บ้านประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการหมู่บ้าน และตัวแทนฝ่ายกลุ่มประชาชน กับตัวแปรตาม ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลคำพื้ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ตามแผนภาพดังนี้



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

### นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของ องค์การบริหารส่วนตำบลคำพี่ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม เพื่อสร้างความเข้าใจให้ตรงกัน ผู้ศึกษาขอนิยามศัพท์เฉพาะดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การร่วมมือ การทำงานร่วมกันของ ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคำพี่ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ที่มาจากการคัดเลือกจากประชาชน ประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการหมู่บ้าน และตัวแทนฝ่ายกลุ่มประชาชน

2. การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง การเปิดโอกาสให้ ประชาชนเข้าร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลคำพี่ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม แบ่งออกเป็น 5 ด้าน ดังนี้

2.1 ด้านการรวบรวมปัญหาความต้องการ หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการเข้าร่วมประชุมเพื่อสำรวจปัญหา/ความต้องการของหมู่บ้าน

2.2 ด้านการวิเคราะห์ข้อมูลหรือสาเหตุของปัญหา หมายถึง การมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการตัดสินใจเลือกปัญหา ค้นหาสาเหตุของปัญหา จัดลำดับความสำคัญของปัญหา ตลอดจนหาวิธีการแก้ไขปัญหามือหมู่บ้าน

2.3 ด้านการกำหนดโครงการหรือกิจกรรม หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาคม ในการกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนา กำหนดรายละเอียดโครงการ/กิจกรรมในการพัฒนา หมู่บ้าน

2.4 ด้านการเข้าร่วมปฏิบัติ หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาคมในการช่วยเหลือ กิจกรรมต่าง ๆ ของ อบต. ร่วมเป็นคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ในการจัดทำแผนพัฒนา

2.5 ด้านการติดตามประเมินผล หมายถึง การที่ประชาคมมีส่วนร่วมในการติดตาม และประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์ในการติดตามประเมินผล

3. แผนพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลคำพี่ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

4. ประชาคม หมายถึง กลุ่มตัวแทนของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคำพี่ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ที่มาจากการคัดเลือกจากประชาชน ประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการหมู่บ้าน และตัวแทนฝ่ายกลุ่ม ประชาชน

## ประโยชน์การศึกษา

1. เพื่อให้ทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบลคำพี่ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

2. เพื่อทราบถึงการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลคำพี่ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการหมู่บ้าน และตัวแทนกลุ่มฝ่ายประชาชน

3. เพื่อทราบถึงข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลคำพี่ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

4. นำผลการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมและเพิ่มแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นต่อไป