

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการจัดระเบียบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) โดยมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) การบริหารราชการส่วนกลาง คือให้อำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการขั้นสูงสุดอยู่ในส่วนกลาง โดยแบ่งหน่วยงานออกเป็น กระทรวง ทบวง กรม (รวมทั้งหน่วยงานที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม เช่น สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) ราชบัณฑิตยสถาน ฯลฯ ปัจจุบันมีระดับกระทรวง 14 กระทรวง (รวมสำนักนายกรัฐมนตรี) ระดับทบวง มี 1 ทบวง ระดับกรม มี 136 กรม (ไม่รวมกรมต่างๆ ในกระทรวงกลาโหม และมหาวิทยาลัยต่างๆ ที่มีฐานะเทียบเท่ากรม) 2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือราชการส่วนกลางที่ได้รับอำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการให้แก่ภูมิภาคเพื่อนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน เป็นการลดชั้นตอนต่างๆ ลง และการปฏิบัติของภูมิภาคนั้นจะต้องให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละพื้นที่ ปัจจุบันมี 5 ระดับ คือ จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน และ 3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือส่วนกลางที่ได้รับโอนมอบอำนาจระดับหนึ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองตนเองอย่างอิสระ แต่ทั้งนี้จะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายของประเทศหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน ปัจจุบันมีรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เริ่มประกาศใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 ทำให้เกิดการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองสู่องค์กรพื้นบ้านในระดับตำบล (หจวณ ชูเพ็ญ. 2545 : 5-9)

องค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือว่าอยู่ใกล้ชิดกับประชาชน มีอำนาจและหน้าที่ในเชิงพัฒนาความเป็นอยู่ต่าง ๆ ของประชาชนในท้องถิ่นของตน ซึ่งการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นไปในทิศทางที่ตั้งไว้หรือไม่อย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับว่าบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยเฉพาะด้วย ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาตามโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลได้แบ่งโครงสร้างการบริหารงานไว้เป็น 2 ส่วน คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นฝ่ายบริหาร โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย บุคคลในท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเดียวกัน มีชื่อเรียกตามกฎหมายว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน ทำหน้าที่ ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ (กองราชการส่วนตำบล. 2553 : 3-4)

คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 คน มีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบัญญัติและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณรายจ่าย รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบปีละ 2 ครั้ง และปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 : 8) เช่น กิจกรรมของแผนพัฒนาสามปี ได้แยกประเภทของโครงการ/กิจกรรมที่ปรากฏในแผนพัฒนาสามปีออกเป็น 3 ประเภท คือ 1) โครงการ/กิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง 2) โครงการ/กิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอุดหนุนให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ และ 3) โครงการ/กิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น (เกศินี พรหมตัน. 2550 : 7-8)

แผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา มีการกำหนดรายละเอียดแผนงาน/โครงการจัดทำขึ้นสำหรับการจัดทำงบประมาณในแต่ละปี และมีความต่อเนื่อง องค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ได้รับทราบสภาพปัญหาความต้องการของประชาชน จากการประชุมประชาคมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

และมีมติกำหนดประเด็นการพัฒนาเพื่อทบทวนแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2553-2555) มาใช้พิจารณาทบทวนกำหนดรายละเอียด วัตถุประสงค์ เป้าหมาย งบประมาณ แล้วจัดลำดับความสำคัญของโครงการใหม่และเพิ่มเติมโครงการสำหรับปี 2555 และปีถัดไป เพื่อนำโครงการที่เป็นปัญหาความต้องการของประชาชน เช่น การก่อสร้างหรือซ่อมแซมบำรุงรักษาถนน เพื่ออำนวยความสะดวกและความปลอดภัยให้แก่ประชาชน การจัดหาแหล่งน้ำให้เพียงพอต่อความต้องการเพื่อใช้ในการเกษตร จัดให้มีไฟฟ้าส่องสว่างตามสถานที่สาธารณะ ส่งเสริมกลุ่มอาชีพให้มีความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ ให้มีความสำคัญกับผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ป่วยเอดส์ และผู้ด้อยโอกาส ให้มีความสำคัญกับการพัฒนาเด็ก เยาวชน และสตรี เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับโภชนาการที่เป็นปัญหาสำคัญในท้องถิ่น ให้มีความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมแก่ประชาชน จัดให้มีกิจกรรมการส่งเสริมการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การดูแลรักษาอนุรักษมรดกทางวัฒนธรรมในท้องถิ่น ฯลฯ แต่ยังมีปัญหาในการปฏิบัติคือ การเตรียมจัดประชุมประชาคมเพื่อเสนอแนะแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ขาดการประชาสัมพันธ์ถึงวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ประชาชนในชุมชนและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์การบริหารส่วนเท่าที่ควร (โลกก่อ, องค์การบริหารส่วนตำบล. 2554 : 12-14)

จากความสำคัญของการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีดังกล่าว ทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี องค์การบริหารส่วนตำบลโลกก่อ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ ของการจัดทำแผนพัฒนาสามปีอย่างไร ผู้ศึกษาในฐานะปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโลกก่อ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลโลกก่อ เป็นชุมชนที่มีขนาดเล็กและกำลังพัฒนา แผนพัฒนาสามปีจึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้พื้นที่ตำบลนี้มีการพัฒนาขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านสาธารณูปโภคและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งผู้ศึกษายังมีเครือข่ายในองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้ ส่งผลให้การเก็บรวบรวมหาข้อมูลต่าง ๆ มีความสะดวกมากยิ่งขึ้น

คำถามในการศึกษา

1. การมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี องค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับใด
2. การมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี องค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม จำแนกเพศ อายุ และระดับการศึกษา แตกต่างกันหรือไม่
3. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม มีข้อเสนอแนะในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีอย่างไร

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี องค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี องค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามเพศ อายุ และระดับการศึกษา
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี องค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม

ขอบเขตของการศึกษา

1. ประชากรเป้าหมาย

ประชากรเป้าหมาย (Target Population) ได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม จาก 16 หมู่บ้าน จำนวน 32 คน โดยการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ ชุดปัจจุบัน ทั้งหมด (องค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ. 2554 : 89-90)

2. ขอบเขตด้านพื้นที่ของการศึกษา

พื้นที่ในการศึกษา คือ องค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม

3. ระยะเวลา

ระยะเวลาที่ทำการศึกษาระหว่างเดือนตุลาคม - เดือนธันวาคม พ.ศ. 2554

4. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา แบ่งออกเป็น

4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโลกก่อ ประกอบด้วย

4.1.1 เพศ

4.1.2 อายุ

4.1.3 ระดับการศึกษา

4.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) ระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี องค์การบริหารส่วนตำบลโลกก่อ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม 4 ด้าน ประกอบด้วย

4.2.1 ด้านการตัดสินใจ

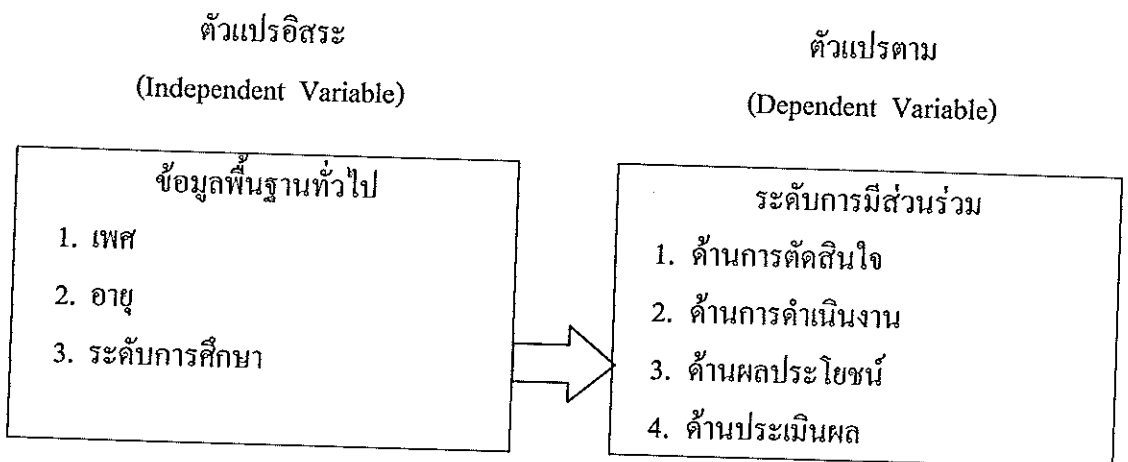
4.2.2 ด้านการดำเนินงาน

4.2.3 ด้านผลประโยชน์

4.2.4 ด้านการประเมินผล

กรอบแนวคิดในการศึกษา

จากการศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาได้นำขั้นตอนการมีส่วนร่วมของ โคนเฮนและอัปฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1980 : 219 ; อ้างถึงใน สัมพันธ์ อุปลา, 2541 : 18-19) มาบูรณาการเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี องค์การบริหารส่วนตำบลโลกก่อ 4 ด้าน ดังนี้



แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

นิยามศัพท์เฉพาะ

การมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม เข้าไปมีบทบาทหรือให้ความสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม มีองค์ประกอบ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หมายถึง การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ เข้าร่วมประชุม ร่วมแสดงความคิดเห็น ในการเสนอปัญหาและความต้องการ ร่วมจัดลำดับความสำคัญหรือเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหา ของชุมชนร่วมวางแผนนโยบาย แผนงานโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อเสนอในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน หมายถึง การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ มีส่วนร่วมในการทบทวนและปรับปรุงระบบจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีส่วนร่วมในการสนับสนุนและประสานความร่วมมือของประชาชนกับตำบลโคกก่อ ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อ-จัดจ้าง และร่วมตรวจสอบการดำเนินงานตามกรอบของแผนพัฒนาสามปีให้บรรลุตามเป้าหมาย

3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ หมายถึง การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ มีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ดำเนินการตามแผนพัฒนาตำบล

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล หมายถึง การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ มีโอกาสเข้าร่วมในการกำหนดเกณฑ์ ประเมินผลสำเร็จของแผนงาน โครงการต่าง ๆ ด้านความคุ้มค่าของงบประมาณ และร่วมประเมินความพึงพอใจและการได้รับประโยชน์ของชุมชน

แผนพัฒนาสามปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้า ครอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.) หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ที่ได้รับการเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 2 คน

โดยอยู่ในตำแหน่งครั้งละ 4 ปี ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขต องค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วย 16 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านโคกก่อ หมู่ที่ 1 บ้านโรงบ่ม หมู่ที่ 2 บ้านหนองหิน หมู่ที่ 3 บ้านหนองหิน หมู่ที่ 4 บ้านภูดิน หมู่ที่ 5 บ้านหนองแสง หมู่ที่ 6 บ้านสมศรี หมู่ที่ 7 บ้านหนองแวงน้อย หมู่ที่ 8 บ้านหนองโจด หมู่ที่ 9 บ้านหัวช้าง หมู่ที่ 10 บ้านภูดินเหนือ หมู่ที่ 11 บ้านโคกก่อใต้ หมู่ที่ 12 บ้านหนองโจด หมู่ที่ 13 บ้านหนองสูง หมู่ที่ 14 บ้านภูดินดักสילה หมู่ที่ 15 และบ้านหนองคำย หมู่ที่ 16

ประโยชน์ของการศึกษา

ผลการศึกษาที่ได้สามารถใช้เป็นข้อมูลสารสนเทศทางวิชาการและปรับปรุงตรวจสอบ การมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี องค์การบริหาร ส่วนตำบลโคกก่อ และองค์กรอื่นๆ ต่อไป