

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดบทบาทภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นหน่วยปฏิบัติรองรับภารกิจตามนโยบายการกระจายจากส่วนกลาง ทั้งการกระจายงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ลงสู่ท้องถิ่น การกระจายงบประมาณให้ท้องถิ่นบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเอง ตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง ภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2546 ซึ่งปัจจุบันได้ยกเลิกและใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ให้แนวทางจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น กำหนดองค์กรจัดทำแผนพัฒนา ขั้นตอนดำเนินการจัดทำแผนพัฒนา การแก้ไขเพิ่มเติมหรือการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนา

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นและจัดทำแผนพัฒนาของตนเอง เพื่อเป็นกรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนา และเพื่อมุ่งไปสู่สภาพการณ์ที่ต้องการ ในอนาคต โดยสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด และแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นกรอบและแนวทางในการบริหารงานของท้องถิ่นให้มีความคล่องตัว สอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น สามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสอดคล้องกับนโยบายของคณะผู้บริหาร ยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด นโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อีกทั้งเป็นกระบวนการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดสภาพการณ์ที่ต้องการบรรลุและแนวทางในการบรรลุบนพื้นฐานของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้าน และเป็นระบบ ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นด้วย ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ดีจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของ

การรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้เพื่อให้แผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

การจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทิศทางในการพัฒนาส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน มีแผนงาน โครงการพัฒนาตามความต้องการของประชาชน สามารถใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาตามข้อบังคับ และงบประมาณรายจ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้การพัฒนาในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น และทำให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินงานอะไร เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในด้านความถูกต้อง และโปร่งใส จะเห็นได้ว่า ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใด จัดทำแผนพัฒนาไว้ไม่ได้มาตรฐาน การพัฒนาส่วนท้องถิ่นนั้นก็ย่อมบรรลุเป้าหมายได้ (กรมการปกครอง, 2539 : 18)

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม จึงได้จัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยให้ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวายมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี การเสนอสภาพปัญหาของท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนา ตามข้อบังคับ และงบประมาณรายจ่าย ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย ได้มีการจัดเวทีประชาคมเพื่อการจัดแผนพัฒนาประจำปี ซึ่งมีการจัดประชุมผู้นำชุมชนของแต่ละหมู่บ้าน เพื่อชี้แจงแนวทางและวัตถุประสงค์ในการที่จะออกประชาคมให้ผู้นำชุมชนทราบ พร้อมกำหนดการออกประชาคมในแต่ละหมู่บ้าน เพื่อประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในหมู่บ้านรับทราบ และเข้าร่วมการประชุมประชาคมตามกำหนดการดังกล่าว โดยองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวายได้มีการชี้แจงถึงความสำคัญและประโยชน์ของการเข้าร่วมในเวทีประชาคม เพื่อให้ประชาชนได้เล็งเห็นความสำคัญและเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี อันจะเป็นประโยชน์ในการจัดทำโครงการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน พร้อมทั้งสามารถแก้ไขปัญหาและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งจากสถิติจำนวนประชาชนที่เข้าร่วมประชาคมเพื่อการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ประจำปี 2553 พบว่า จำนวนประชาชนที่เข้าร่วมมีจำนวน 725 คน และในปี 2554 ประชาชนเข้าร่วมการประชุมประชาคม มีเพียงจำนวน 538 คน(องค์การบริหารส่วนตำบล

บ้านหวาย 2554 : 42) จากประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่องค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 5,760 คน จะเห็นได้ว่ามีผู้เข้าร่วมประชาคมคิดเป็นเพียงร้อยละ 9.34 เท่านั้น ซึ่งมีจำนวนลดลงอย่างเห็นได้ชัด ทำให้ประสิทธิภาพของกระบวนการจัดทำแผนในขั้นตอนการมีส่วนร่วมลดลง และเป็นผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับทราบข้อมูล สภาพปัญหา และความต้องการของประชาชนไม่ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น ได้ครบถ้วนในทุกด้าน อีกทั้งนับตั้งแต่องค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านหวายได้ก่อตั้งมา ก็ยังไม่พบงานวิจัยหรืองานศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีมาก่อน

ดังนั้น ผู้ศึกษาในฐานะพนักงานส่วนตำบลตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีว่าอยู่ในระดับใด และประชาชนมีข้อเสนอแนะอย่างไรในการเข้าร่วมเวทีประชาคมเพื่อการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

คำถามการศึกษา

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับใด
2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามหมู่บ้านอยู่ในระดับใด
3. ข้อเสนอแนะของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม เป็นอย่างไรบ้าง

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม จำแนกโดยภาพรวมและรายด้าน

2. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตาม หมู่บ้าน

3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของประชาชน เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดทำ แผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม

ขอบเขตการศึกษา

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ จัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม โดยกรอบแนวคิดที่ได้เน้น ได้ประยุกต์มาจากแนวคิด ทฤษฎี ของโคเฮน และ อับฮอฟ (Cohen and Uphoff. 1980 ; 219 ; อ้างถึงใน ธนพร คูสกุลรัตน์. 2554 : 5) แบ่งเป็น 4 ด้าน ประกอบด้วย

- 1.1 ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- 1.2 ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน
- 1.3 ด้านการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์
- 1.4 ด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปี ขึ้นไป ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ตามทะเบียนราษฎร จำนวน 5,760 คน (สำนักบริหารงานทะเบียน อำเภอวาปีปทุม. 2554 : 1)

2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปี ขึ้นไป ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ตามทะเบียนราษฎร จำนวน 374 คน ได้มาโดยการกำหนดขนาดกลุ่ม ตัวอย่างโดยใช้สูตรของทาโร ยามาเน่ (ไพศาล วรคำ. 2554 : 101)

3. ขอบเขตด้านพื้นที่

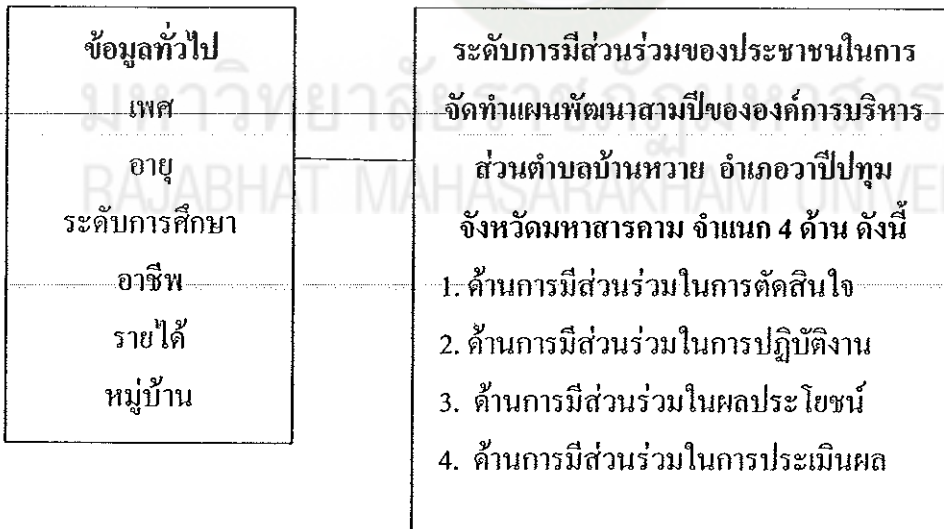
พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษารั้งนี้ ได้แก่ พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม

4. ขอบเขตด้านระยะเวลาในการศึกษา

มิถุนายน – กุมภาพันธ์ 2555

กรอบแนวคิดการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาได้นำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษา เพื่อให้มีความสอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ที่ผู้ศึกษากำลังทำการศึกษาอยู่ ภายใต้หัวข้อเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม โดยกรอบแนวคิดที่ได้นั้น ได้ประยุกต์จากแนวคิด แนวคิด ทฤษฎี ของโคเฮน และอัปฮอฟ (Cohen and Uphoff. 1980 ; 219 ; อ้างถึงธนพร กุสกุศลรัตน์. 2553 : 5) แบ่งเป็น 4 ด้าน ประกอบด้วย ดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ผู้ศึกษาขอนิยาม ศัพท์เฉพาะเพื่อสร้างความเข้าใจตรงกัน ดังนี้

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้พัฒนาศักยภาพของตนเอง โดยการสมัครใจการเข้าร่วมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาของชุมชนตั้งแต่การค้นหาปัญหา การตัดสินใจวางแผนในกิจกรรม การร่วมดำเนินการตามแผน การได้รับประโยชน์อย่างเป็นธรรมจากกิจกรรม และการประเมินผลเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาจากบทเรียนร่วมกันของกิจกรรมการพัฒนานั้นๆ

การจัดทำแผนพัฒนาสามปี หมายถึง แผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียด แผนงาน โครงการพัฒนา ที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณ ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวนำครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมี การทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี หมายถึง การที่ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ แผนพัฒนาสามปี โดยเริ่มตั้งแต่การมีส่วนร่วมในด้านการมีส่วนร่วมในการนำเสนอปัญหา และการตัดสินใจ ด้านการมีส่วนร่วมในการนำแผนไปปฏิบัติ ด้านการมีส่วนร่วมรับ ผลประโยชน์ และด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล เพื่อให้ผู้บริหารขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้รับทราบซึ่งสามารถอธิบายรายละเอียดการมีส่วนร่วมทั้ง 4 ด้าน ดังนี้

1. **การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ** หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านหวาย เปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอปัญหาของท้องถิ่น ร่วมคิดและตัดสินใจกำหนด แนวทางการพัฒนาชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหา การริเริ่มกำหนดเสนอ โครงการและแผนงานต่าง ๆ ในการดำเนินกิจกรรมของชุมชน การร่วมประชุมเพื่อกำหนดนโยบายจัดสรรงบประมาณ ประจำปีและจัดลำดับความสำคัญความต้องการของท้องถิ่น

2. **การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน** หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านหวาย เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมปฏิบัติตามนโยบายแผนงาน โครงการหรือ กิจกรรม การปรึกษาหารือร่างแผนพัฒนา การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ของโครงการ การรับงาน

จ้างเหมาโครงการ การรับการแต่งตั้ง / รับเชิญ ให้เป็นผู้มีส่วนร่วมการดำเนินเกี่ยวกับ แผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล

3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านหวาย เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบาย จากการดำเนินงานโครงการ ด้านสาธารณูปโภค การร่วมเสนอขอรับการสนับสนุนด้านงบประมาณและด้านส่งเสริม กิจกรรมทางศาสนา ประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่น การได้รับความรู้จากการเข้าร่วมการฝึกอบรมในการจัดการอบรมขององค์การบริหารส่วนตำบล

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมตรวจสอบการบริหารงานการดำเนิน กิจกรรมโครงการพัฒนาและความโปร่งใสของการบริการงาน การประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย อำเภอ วาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีหน้าที่ในการ พัฒนาดำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองการปกครอง และวัฒนธรรม จัดระบบ บริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

ประชาชน หมายถึง ประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ที่อาศัยอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย 17 หมู่บ้าน ตามทะเบียนราษฎร

ประโยชน์การศึกษา

ทำให้ทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมและข้อเสนอแนะของประชาชนในการจัดทำ แผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย อำเภอวาปีปทุม จังหวัด มหาสารคาม ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อเสนอแนะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนด แนวทางเกี่ยวกับการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้าใจถึงบทบาทการมีส่วนร่วมของตนเองตามบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น