

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดบทบาทภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นหน่วยปฏิบัติรองรับภารกิจตามนโยบายการกระจายจากส่วนกลาง ทั้งการกระจายงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ลงสู่ท้องถิ่น การกระจายงบประมาณให้ท้องถิ่นบริหารจัดการเพื่อแก้ไขพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเอง ตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง ภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ปัจจุบันได้ยกเลิกและใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ให้แนวทางจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น กำหนดองค์กรจัดทำแผนพัฒนา ขั้นตอนดำเนินการจัดทำแผนพัฒนา การแก้ไขเพิ่มเติมหรือการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนา

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่น และจัดทำแผนพัฒนาของตนเอง เพื่อเป็นกรอบในการกำหนดทิศทาง การพัฒนา และเพื่อมุ่งไปสู่สภาพการณ์ที่ต้องการในอนาคต โดยสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด และแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นกรอบและแนวทางในการบริหารงานของท้องถิ่นให้มีความคล่องตัว สอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น สามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสอดคล้องกับนโยบายของคณะผู้บริหาร ยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด นโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อีกทั้งเป็นกระบวนการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดสภาพการณ์ที่ต้องการบรรลุและแนวทาง ในการบรรลุบนพื้นฐานของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นด้วย ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ดีจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้เพื่อให้แผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

การจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทิศทางในการพัฒนาส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน มีแผนงาน โครงการพัฒนาตามความต้องการของประชาชน สามารถใช้แผนพัฒนาเป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนา ตามข้อบังคับและงบประมาณรายจ่าย ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้การพัฒนาในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น และทำให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินงานอะไร เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในด้านความถูกต้อง และโปร่งใส จะเห็นได้ว่า ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดจัดทำแผนพัฒนาไว้ไม่ได้มาตรฐาน การพัฒนาส่วนท้องถิ่นนั้นก็จะมีบรรลุเป้าหมายได้ (กรมการปกครอง. 2549 : 18)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเร่งกำหนดจุดมุ่งหมายหรือทิศทางในการพัฒนาของตนเองให้ชัดเจน มีการกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายในการพัฒนาอย่างเป็นระบบ “การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น” จึงเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการวิเคราะห์สภาพปัญหาความต้องการของท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นทุกระดับได้มีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา (สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น. 2541 : 17) และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และกำหนดทิศทางการพัฒนาในลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารท้องถิ่น ยังอยู่ในวงจำกัด การเข้าไปมีบทบาทของประชาชนมีน้อย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งจะเป็นการบริหารและพัฒนาที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง (บุญยรัตน์ โดทอง. 2537 : 31)

เทศบาลตำบลนาควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม จึงได้จัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยให้ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลนาควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยมีกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ดังนี้ 1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี 2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมประเด็นหลักการพัฒนา ปัญหา ความต้องการ และข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี แล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

- 3) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาวางแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น
- 4) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปีและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี การเสนอสภาพปัญหาของท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาตามข้อบังคับ และงบประมาณรายจ่าย สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง จากรายงานการประชุมประชาคมหมู่บ้านในเทศบาลตำบลนาควน เพื่อพิจารณาปัญหาและนำเสนอปัญหาเข้าแผนพัฒนาตำบล 3 ปี (พ.ศ. 2554 – 2556) ของแต่ละหมู่บ้านนั้น พบปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาประชาคมส่วนมากไม่เข้าร่วมประชุม ปัญหาประชาคมไม่เห็นประโยชน์ของการเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุม โดยจะเห็นได้จากการที่ผู้นำในแต่ละหมู่บ้าน ได้ทำการประชุมประชาคมเพื่อช่วยกันเสนอปัญหาจัดลำดับความสำคัญของปัญหาความต้องการด้านต่าง ๆ แล้วนำผลของการประชุมที่ได้เข้าแผนพัฒนา 3 ปี ของเทศบาล เพื่อนำไปดำเนินโครงการพัฒนาตำบลในการประชุมประชาคมแต่ละครั้ง จะมีเฉพาะบุคคลที่เป็นผู้นำชุมชนและคณะกรรมการหมู่บ้านที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องจริง ๆ เข้าร่วมประชุมประชาคมส่วนมากจะไม่ให้ความสำคัญในการเข้าร่วมการประชุมประชาคม

ดังนั้น ผู้ศึกษาในฐานะที่เป็นพนักงานสังกัดองค์กรปกครองท้องถิ่น จึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้ มาเป็นแนวทางในการการพัฒนา ปรับปรุง ตลอดจนการสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวข้างต้น เป็นเหตุให้การเสนอปัญหาที่จะพัฒนาให้องค์กรให้มีการมีส่วนร่วมลงมือในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีอย่างจริงจัง และตรงตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาเป็นการจัดแผนพัฒนาสามปี เป็นการจัดทำของเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเท่านั้น ซึ่งผลที่กระทบส่งต่อในเรื่องของการลงมือปฏิบัติงานตามโครงการที่ไม่ตรงต่อประชาชนมากนัก หรือบางครั้งทำให้มีผลกระทบในทางเสียหายแก่องค์กรโดยศูนย์เสียงบประมาณ โดยไม่เกิดประโยชน์อันสูงสุด เพื่อให้การดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาสามปีให้ประสบความสำเร็จและตามวัตถุประสงค์ของหลายฝ่ายจึงได้มีการจัดให้มีประชาคมภายในเทศบาลตำบลนาควนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี การศึกษาในครั้งนี้จะทำให้ทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมและหาแนวทางพัฒนากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในเขตพื้นที่ต่อไป

## คำถามการศึกษา

1. การมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลนาควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับใด
2. ประชาคมของเทศบาลตำบลนาควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคามที่มีตำแหน่งและอาศัยอยู่ในหมู่บ้านต่างกัน มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในเขตเทศบาลตำบลนาควนแตกต่างกันหรือไม่
3. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลนาควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม เป็นอย่างไรบ้าง

## วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลนาควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม จำแนกโดยรวมและรายด้าน
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลนาควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามตำแหน่งและหมู่บ้าน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลนาควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม

## ขอบเขตการศึกษา

### 1. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ พื้นที่เทศบาลตำบลนาควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม

### 2. ขอบเขตด้านประชากร

ประชาคมหมู่บ้าน ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาและตัวแทนชุมชน (เป็นบุคคลที่ประชาชนในหมู่บ้านคัดเลือกให้เป็นตัวแทน) หมู่บ้านละ 8 คน จำนวน 10 หมู่บ้าน รวมทั้งสิ้น 80 คน (ข้อมูลแผนพัฒนาเทศบาลตำบลนาควน ปี 2553)

### 3. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลนาควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม แบ่งเป็น 4 ด้านประกอบด้วย

- 3.1 ด้านการมีส่วนร่วมในการนำเสนอปัญหาและการตัดสินใจ
- 3.2 ด้านการมีส่วนร่วมในการนำแผนไปปฏิบัติ
- 3.3 ด้านการมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์
- 3.4 ด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

### 4. ขอบเขตด้านระยะเวลา

เดือนมกราคม 2552 – ธันวาคม 2556

### นิยามศัพท์เฉพาะ

การมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี หมายถึง การที่เทศบาลตำบลนาควน เปิดโอกาสให้ผู้ใหญ่บ้าน ผู้แทนชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยเริ่มตั้งแต่การมีส่วนร่วมในด้านการมีส่วนร่วมในการนำเสนอปัญหาและการตัดสินใจ ด้านการมีส่วนร่วมในการนำแผนไปปฏิบัติ ด้านการมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ และด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล เพื่อให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการนำเสนอปัญหาและการตัดสินใจ หมายถึง การที่ประชาชนเสนอปัญหาความต้องการของท้องถิ่น ร่วมคิดและตัดสินใจกำหนดแนวทางการพัฒนาชุมชน เพื่อแก้ไขปัญหา การริเริ่มกำหนดเสนอโครงการและแผนงานต่าง ๆ ในการดำเนินกิจกรรมของชุมชน การร่วมประชุมเพื่อกำหนดนโยบายจัดสรรงบประมาณประจำปีและจัดลำดับความสำคัญ ความต้องการของท้องถิ่น

2. การมีส่วนร่วมในการนำแผนไปปฏิบัติ หมายถึง การที่ประชาชนเข้าร่วมปฏิบัติ ตามนโยบายแผนงาน โครงการหรือกิจกรรม การประชาพิจารณ์ร่างแผนพัฒนาการจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ของโครงการ การรับงานจ้างเหมาโครงการ การรับการแต่งตั้ง / รับเชิญให้เป็นผู้มีส่วนร่วมการดำเนินเกี่ยวกับแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ

3. การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ หมายถึง ประชาคมได้รับความสะดวกสบาย จากการดำเนินงาน โครงการด้านสาธารณสุขปลอดภัยร่วมเสนอขอรับการสนับสนุนด้านงบประมาณ และด้านส่งเสริมกิจกรรมทางศาสนา ประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่น การได้รับความรู้จากการเข้าร่วมการฝึกอบรมในการจัดการอบรม

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล หมายถึง ประชาคมตรวจสอบการบริหารงานการดำเนินงานโครงการพัฒนาและความโปร่งใสของการบริการงานการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนา

5. ประชาคมหมู่บ้าน หมายถึง ตัวแทนประชาคมในพื้นที่ ประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาเทศบาลและตัวแทนหมู่บ้าน

### ประโยชน์การศึกษา

ผลการศึกษาจะได้แนวทางการแก้ไขปัญหา เพื่อปรับปรุงและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลนาฉนวน อำเภอนาฉนวน จังหวัดมหาสารคาม ต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY