

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

ในปัจจุบันการพัฒนาประเทศไทยได้มีจุดมุ่งเน้นตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ตำบล หมู่บ้าน ซึ่งรัฐบาลจะมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นหน่วยงานดำเนินการ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใหม่ ที่จัดตั้งขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งถือเป็นการกระจายอำนาจของรัฐบาลไปสู่ฐานรากทางสังคม ทั้งนี้การกระจายอำนาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับในระดับตำบลมีพื้นที่ และประชาชนที่อาศัยอยู่ทั่วประเทศ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงาน และปกครองตนเอง ภายใต้กฎหมายบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสามารถกำหนดแผนงาน โครงการ และกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน ให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในตำบล หมู่บ้าน ได้อย่างแท้จริง (คารม คำพิฑูรย์. 2545 : 3)

องค์การบริหารส่วนตำบลในช่วงปีที่ผ่านมามีประเด็นปัญหาสำคัญ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานวางแผนขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักสำคัญในการกระจายอำนาจ และการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะถ้าหากประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหา และสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ การที่ประชาชนในตำบลไม่สนใจเข้าร่วมต่อกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล ขาดการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะในส่วนของที่ไม่เข้าร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้การไม่เข้าร่วมกิจกรรมการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ยังส่งผลให้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดไว้ไม่ตรงกับปัญหา และความต้องการของชุมชนในระดับ

ตำบล เพราะประชาชนเท่านั้นที่จะรู้ถึงปัญหา และวิธีการจัดการปัญหาของตนเองได้อย่างแท้จริง (กรมการปกครอง. 2538 : 19)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) เน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และให้ความสำคัญในฐานะผู้กำหนดการพัฒนา ผู้ได้รับประโยชน์ และผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนา ยุทธศาสตร์การพัฒนา คือการพัฒนาให้รัฐ และประชาชน มีความเข้าใจที่ดี มีความรับผิดชอบ และมีความเอื้ออาทรต่อกันเป็นการส่งเสริม การมีส่วนร่วม ในกระบวนการพัฒนาของทุกภาคทุกส่วน เพื่อให้ภาคเอกชน และภาคประชาชน ได้เข้ามามี ส่วนร่วมในการพัฒนาในฐานะผู้ตัดสินใจ และผู้ดำเนินการ มิใช่ในฐานะกลุ่มเป้าหมายที่จะ ได้รับผลการพัฒนาตามนโยบายของภาครัฐ ซึ่งรายละเอียดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติฉบับที่ 8 นี้ยังชี้ให้เห็นการพัฒนาที่มุ่งเน้นไปที่การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ ประชาชนได้บทบาทในการปกครอง และพัฒนาตนเองอย่างแท้จริง ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2540 ทำให้เกิดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ขึ้น โดยเฉพาะเป็นจุดเริ่มต้น ของการก่อเกิดองค์การบริหารส่วนตำบล ทุกตำบลในประเทศไทย (กองราชการส่วนตำบล. 2540 : 4)

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทั้งนี้กระทรวงมหาดไทย ยังได้ประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี พ.ศ. 2538 และพ.ศ. 2539 รวม 2,760 แห่ง และประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2540 อีก 3,673 แห่ง รวม ทั้งสิ้น 6,397 แห่ง การเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบล ถือว่าเป็นรูปธรรมของนโยบาย การกระจายอำนาจของรัฐบาล ไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นฐาน คือ ตำบล เพื่อ เป็นการตัดสินใจ และการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ที่มุ่งเน้นถึงการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน ของประชาชนภายในตำบลเป็นหลัก ทั้งนี้เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรการ พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ให้ความสำคัญกับ แผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 59 (2) ว่าให้ คณะกรรมการบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล และมาตรา 46 (1) ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีแผนพัฒนาตำบลของตนเองตามบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาตำบล สำหรับแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย แผนพัฒนา 5 ปี และแผนพัฒนาประจำปี ซึ่งเป็นแผนระยะกลาง และแผนระยะสั้น เป็น

ส่วนย่อยของแผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาตำบลประกอบด้วย รายละเอียดของแผนงาน และโครงการ รวมทั้งกิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการในพื้นที่ แบ่งออกเป็นส่วนที่ดำเนินการด้วยงบประมาณของตนเอง และขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานอื่น ๆ ค่าโครงสร้างของแผนแบ่งออกเป็น 3 ส่วนด้วยกัน ส่วนที่ 1 ประกอบด้วย สภาพทั่วไป สภาพทางเศรษฐกิจ และสังคม ส่วนที่ 2 ประกอบด้วย แนวทางการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการ โดยคณะทำงานสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งคณะกรรมการบริหารแต่งตั้งมีจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน ประกอบด้วย กรรมการบริหาร สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิในตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และความเห็นของคณะทำงาน (กองราชการส่วนตำบล. 2540 : 1-11)

นอกจากนั้นในการบริหารงานการจัดทำแผนขององค์การบริหารส่วนตำบล ทางราชการโดยเฉพาะในส่วนของการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีนโยบายให้องค์การบริหารส่วนตำบลยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงาน โดยการทำงานจะต้องรับวิธีการทำงานแบบใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วมเป็นหัวใจของการพัฒนา เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิด กำหนดความต้องการของตนเอง โดยส่งเสริม และเปิดโอกาสให้ประชาคมหมู่บ้าน ตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน ทั้งนี้เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลให้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง ดังนั้นจะพบว่า ปัญหาของการจัดทำแผนพัฒนานั้นซึ่งผลกระทบโดยตรงถึงการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะฉะนั้นการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร น่าจะมาจากประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้คือ (กองราชการส่วนตำบล. 2540 : 13-14)

1) การขาดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาตำบล กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถบอกได้ว่าเป้าหมายของการพัฒนา หรือสภาพที่พึงปรารถนาขององค์การบริหารส่วนตำบลในอนาคตคืออะไร 2) การจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่เน้นเฉพาะโครงสร้างพื้นฐาน โดยละเลยในส่วนของการพัฒนาในด้านอื่น ๆ 3) แผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนภายในพื้นที่ และ 4) การจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผน เนื่องจากระบบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผน รวมถึงระเบียบกฎหมาย และกระบวนการขั้นตอนของการจัดทำแผนซึ่งเป็นสิ่งสำคัญ

องค์การบริหารส่วนตำบลคอนจัว อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ได้รับการยกฐานะจากสภาตำบล เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2542 ตั้งอยู่หมู่ที่ 2 ตำบลคอนจัว อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม มีจำนวนหมู่บ้านในเขตรับผิดชอบทั้งสิ้น 10 หมู่บ้าน ประชากรรวมทั้งสิ้น 4,063 คน ปัจจุบันประสบปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เช่นปัญหาประชาชนไม่ให้ความสนใจในกระบวนการมีส่วนร่วมเท่าที่ควร ปัญหาประชาชนขาดการเข้าร่วมประชุมประชาคมหมู่บ้าน เพื่อวางแผนทางโครงการพัฒนาตำบล เนื่องจากต้องออกไปทำนา ทำสวน ปัญหาประชาชนไม่เข้าใจขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ปัญหาองค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดการประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้ประชาชนเข้าร่วมวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ปัญหาโรงเรียนจากประชาชนบางกลุ่มว่าองค์การบริหารส่วนตำบล พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเฉพาะในกลุ่มของตน ปัญหาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจในชุมชน เป็นต้น

จากสาเหตุที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้ศึกษาจึงมีความประสงค์ที่จะศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อนำผลการศึกษารั้งนี้ ไปใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริม และพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

คำถามการวิจัย

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนจัว อยู่ในระดับใด
2. การเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลคอนจัว อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ของประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ต่อเดือน เป็นอย่างไร
3. ข้อเสนอแนะในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนจัว เป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลคอนจัว อำเภอบริบือ จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลคอนจัว อำเภอบริบือ จังหวัดมหาสารคาม ตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ต่อเดือน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลคอนจัว อำเภอบริบือ จังหวัดมหาสารคาม

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตของการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. ขอบเขตประชากรและกลุ่มตัวอย่าง แยกได้ดังนี้
 - 1.1 ประชากร ได้แก่ ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคอนจัว อำเภอบริบือ จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 4,063 คน
 - 1.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประชาชนที่เป็นตัวแทนประชามหมู่บ้าน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคอนจัว อำเภอบริบือ จังหวัดมหาสารคาม หาขนาดกลุ่มตัวอย่าง โดยคำนวณตามสูตรของ ทาโร ยามานะ (Yamane, 1973 : 727) ได้จำนวน 356 คน
2. ขอบเขตด้านพื้นที่ พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ เขตองค์การบริหารส่วนตำบลคอนจัว อำเภอบริบือ จังหวัดมหาสารคาม
3. ขอบเขตด้านตัวแปร ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา แยกได้ดังนี้คือ
 - 3.1 ตัวแปรอิสระ คือข้อมูลลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ต่อเดือน
 - 3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของ องค์การบริหารส่วนตำบลคอนจัว อำเภอบริบือ จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 5 ด้าน รวมทั้งสิ้นจำนวน 21 ข้อ คือ ด้านการรวบรวมปัญหาความต้องการ ด้านการวิเคราะห์ข้อมูล หรือสาเหตุของปัญหา ด้านการกำหนดโครงการหรือกิจกรรม ด้านการเข้าร่วมปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคอนจัว มีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลคอนจัว เพื่อตอบสนองความต้องการ และแก้ไขปัญหาภายในท้องถิ่น

2. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง การที่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคอนจัว อำเภอศรีบรี อังคณาธิบดี จังหวัดมหาสารคาม มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการ และแก้ไขปัญหาภายในท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 5 ด้านคือ

2.1 ด้านการรวบรวมปัญหาความต้องการ หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าร่วมประชุมเพื่อปรึกษาปัญหา/ความต้องการของหมู่บ้าน และประชาชนเข้าร่วมประชุมเพื่อสำรวจปัญหา/ความต้องการของหมู่บ้าน เป็นต้น

2.2 ด้านการวิเคราะห์ข้อมูลหรือสาเหตุของปัญหา หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอสภาพปัญหาของหมู่บ้าน และประชาชนเข้าประชุมเพื่อหาสาเหตุของหมู่บ้าน เป็นต้น

2.3 ด้านการกำหนดโครงการหรือกิจกรรม หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าร่วมประชุมเพื่อจัดลำดับแผนงานในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล และประชาชนเข้าร่วมประชุมเพื่อจัดระดับโครงการ/กิจกรรมของหมู่บ้าน เป็นต้น

2.4 ด้านการเข้าร่วมปฏิบัติ หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าร่วมปฏิบัติในการจัดกิจกรรมประเพณีท้องถิ่นวันหรือสำคัญทางศาสนาของ อบต. และประชาชนได้มีการติดตามข้อมูลข่าวสารการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมตามแผนพัฒนาตำบล เป็นต้น

2.5 ด้านการติดตามประเมินผล หมายถึง การที่ประชาชนได้รับประโยชน์จากแผนพัฒนาท้องถิ่น และประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น

3. การวางแผน หมายถึง การมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลคอนจัว ของประชาคมท้องถิ่นทั้ง 10 หมู่บ้านในตำบลคอนจัว โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดปัญหา ขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูล ขั้นตอนการกำหนดโครงการ ขั้นตอนการปฏิบัติ และขั้นตอนการติดตามประเมินผล

4. แผนพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี และแผนปฏิบัติการ ขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนจัว อำเภอศรีบรี อังคณาธิบดี จังหวัดมหาสารคาม

5. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หมายถึง องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ตั้งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล 2537 ในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลคอนจัว อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

6. ประชาคมระดับหมู่บ้าน หมายถึง ประชาชนในแต่ละหมู่บ้านของตำบลคอนจัว ที่เข้าร่วมประชุมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

7. การกระจายอำนาจ หมายถึง การดำเนินงานตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนจัว อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

2. ทำให้ทราบถึงการศึกษาเชิงเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลคอนจัว อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ต่อเดือน ทั้งนี้เพื่อนำข้อเสนอไปส่งเสริมการมีส่วนร่วมตามกลุ่มเป้าหมายได้ถูกต้องต่อไป

3. ทำให้ทราบ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนจัว อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม และนำข้อเสนอแนะที่ได้ มาปรับปรุงแก้ไข การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในที่บพร่อง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงเกิด เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนในท้องถิ่นต่อไป