

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในส่วนที่ 10 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา 87 และหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 287 โดยกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชน ในพื้นที่และส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพและโปร่งใส ตรวจสอบได้

นอกจากนั้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (2550 - 2554) ได้กำหนดให้มีประชาคม เพื่อเป็นรูปแบบการรวมตัวของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ประกอบด้วยตัวแทนกลุ่มภาคธุรกิจ ข้าราชการ ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชนและสื่อมวลชนที่อยู่ในชุมชน หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัดหรือเป็นคนที่มิถิณกำเนิดในจังหวัดแต่ไปประกอบอาชีพที่อื่น ทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมระดมความคิดเห็นในการกำหนดแนวทางพัฒนาบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของชุมชน ติดตามและประเมินผลสภาพปัญหา เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาที่มาจากประชาชนเข้าสู่กระบวนการบริหารของภาคราชการ ซึ่งประชาคม เป็นแนวคิดที่สืบเนื่องมาจากความเป็นชุมชนเพื่อให้ประชาชนรวมกลุ่มและมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ประชาคมจึงเป็นรูปแบบของการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน นโยบายของรัฐบาลต้องการให้เกิดประชาคมหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด และกระทรวงมหาดไทย มีนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดประชาคมหมู่บ้าน และประชาคมตำบล ที่ประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตัวแทนกลุ่มอาชีพ ตัวแทนกลุ่มภาคเอกชนในหมู่บ้าน และตำบล เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางพัฒนาชุมชนในทุก ๆ ด้าน โดยมีแนวคิดว่าปัญหาของชุมชน หมู่บ้าน ตำบลใด ผู้ที่รู้ปัญหาและสามารถแก้ปัญหาได้ดีที่สุดก็คือ

ประชาชนในชุมชน หมู่บ้าน ตำบล นั้น ๆ (ชัยยุทธ รัตนปทุมวรรณ. 2544 : 1)

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2548 ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดของโครงการพัฒนา ภายใต้ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา ซึ่งเค้าโครงแผนพัฒนาสามปี มีองค์ประกอบซึ่งประกอบด้วย ลักษณะของแผนพัฒนาสามปี วัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาสามปี ขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ประโยชน์ของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งขั้นตอนในการจัดทำแผนสามปีจะเปิดโอกาสให้ประชาคมซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีใน 4 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ การมีส่วนร่วมในการประเมินผล ทำให้การจัดทำแผนพัฒนาสามปีเป็นแผนพัฒนาที่นำเอาปัญหาความเดือดร้อนความต้องการของประชาชนในชุมชนนำไปแก้ไขได้ตรงจุดมากที่สุด ดังนั้น ในการจัดทำโครงการจะคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ โดยคำนึงถึงสถานะทางการคลังของท้องถิ่น และความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ เพื่อให้แผนพัฒนาสามปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีทีใกล้เคียงความจริง และในการจัดทำโครงการให้มีการจัดลำดับความสำคัญ ความเร่งด่วนของโครงการ กล่าวคือ โครงการที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและมีความจำเป็นเร่งด่วนมากต้องนำไปปฏิบัติก่อน เพราะฉะนั้นในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลถือเป็นเรื่องสำคัญที่เทศบาลจะต้องปฏิบัติภารกิจในการให้บริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

การจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทิศทางในการพัฒนาส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน มีแผนงาน โครงการพัฒนาตามความต้องการของประชาชน สามารถใช้แผนพัฒนาเป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนา ตามข้อบังคับ และงบประมาณรายจ่าย ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้การพัฒนาในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น และทำให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินงานอะไร เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในด้านความถูกต้อง และโปร่งใส จะเห็นได้ว่า ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใด จัดทำแผนพัฒนาไว้ไม่ได้มาตรฐาน การพัฒนาส่วนท้องถิ่นนั้นก็ จะไม่บรรลุเป้าหมายได้ (กรมการปกครอง. 2539 : 18)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเร่งกำหนดจุดมุ่งหมายหรือทิศทางในการพัฒนาของตนเองให้ชัดเจน มีการกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายในการพัฒนาอย่างเป็นระบบ “การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น” จึงเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการวิเคราะห์สภาพปัญหา ความต้องการของท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นทุกระดับได้มีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา

เทศบาลตำบลยางตลาด ยกฐานะจากสุขาภิบาลตำบลยางตลาด เมื่อ วันที่ 25 พฤษภาคม 2542 ตามพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 จากกรดำเนินงานตามนโยบายของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น แต่จากสถิติผู้เข้าร่วมประชุมประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี พบว่าส่วนมากประชาชนจะไม่เข้าร่วมประชุม ปัญหาประชาคมไม่เห็นประโยชน์ของการเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุม โดยจะเห็นได้จากกรณีที่ผู้นำในแต่ละหมู่บ้าน ได้ทำการประชุมประชาคมเพื่อช่วยกันเสนอปัญหาจัดลำดับความสำคัญของปัญหาความต้องการด้านต่าง ๆ แล้วนำผลของการประชุมที่ได้เข้าแผนพัฒนา 3 ปี ของเทศบาล เพื่อนำไปดำเนินโครงการพัฒนาตำบล ในการประชุมประชาคมแต่ละครั้ง จะมีเฉพาะบุคคลที่เป็นผู้นำชุมชนที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องจริง ๆ เข้าร่วมประชุมประชาคมส่วนมากจะไม่ให้ความสำคัญในการเข้าร่วมการประชุมประชาคม

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจและต้องการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี เทศบาลตำบล ยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งผลการศึกษาที่ได้จะเป็นประโยชน์ในการส่งเสริม พัฒนาระดับการมีส่วนร่วมของประชาคม และเพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนด เสนอแนะ ปรับปรุงแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยมุ่งหวังให้การมีส่วนร่วมของการประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลอย่างสูงสุด และเพื่อสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในชุมชนได้อย่างแท้จริง เกิดความเข้มแข็งและยั่งยืนต่อไป

คำถามการศึกษา

1. การมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเทศบาลตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ อยู่ในระดับใด
2. ประชาคมในเขตเทศบาลตำบลยางตลาด ที่มีตำแหน่งต่างกัน มีส่วนร่วมในกา

จัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ แตกต่าง
กันหรือไม่

3. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี
เทศบาลตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ เป็นอย่างไรบ้าง

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเทศบาล
ตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี
เทศบาลตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์จำแนกตามตำแหน่ง
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำ
แผนพัฒนาสามปีเทศบาลตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งเน้นศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนา
สามปีเทศบาลตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยมีขอบเขตของการศึกษา
ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีได้มาจาก
แนวคิด ของ โคเฮน และอัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff : อ้างใน พิบูลย์ ไชยคุณ. 2545 : 19 – 20)
แบ่งเป็น 4 ด้าน ประกอบด้วย

- 1.1 ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- 1.2 ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ
- 1.3 ด้านการมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์
- 1.4 ด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

2. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรหมู่บ้าน ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน และตัวแทนชุมชน (เป็นบุคคลที่ประชาชนในหมู่บ้านคัดเลือกให้เป็นตัวแทน) หมู่บ้านละ 8 คน จำนวน 9 หมู่บ้าน รวมทั้งสิ้น 72 คน (เทศบาลตำบลยางตลาด. 2556 : 1)

3. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ หมู่บ้านจำนวน 9 หมู่บ้าน ในเขตเทศบาลตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์

4. ขอบเขตด้านตัวแปร ประกอบด้วย

4.1 ตัวแปรต้น ได้แก่ ตำแหน่ง

4.2 ตัวแปรตาม คือ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเทศบาลตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ ด้านการมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ และด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

5. ระยะเวลาในการศึกษา

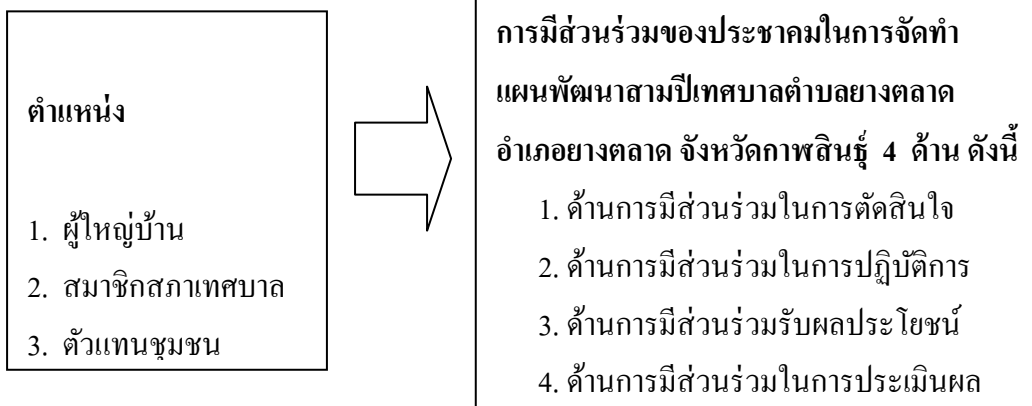
เดือนกรกฎาคม 2557 – เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2558

กรอบแนวคิดการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้ศึกษาจึงได้ประยุกต์ใช้ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของ โคเฮนและอัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff; อ้างใน พิบูลย์ ไชยคุณ. 2545 : 19 – 20) เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเทศบาลตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ 4 ด้าน ดังนี้

ตัวแปรต้น

ตัวแปรตาม



แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

นิยามศัพท์เฉพาะ

การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี หมายถึง การที่ตัวแทนของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ใน 4 ด้าน ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หมายถึง การที่ประชาชน เสนอปัญหาของท้องถิ่น ร่วมคิดและตัดสินใจกำหนดแนวทางการพัฒนาชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหา การริเริ่มกำหนดเสนอโครงการและแผนงานต่าง ๆ ในการดำเนินกิจกรรมของชุมชน การร่วมประชุมเพื่อกำหนดนโยบายจัดสรรงบประมาณประจำปีและจัดลำดับความสำคัญความต้องการของท้องถิ่น

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ หมายถึง การที่ประชาชนเข้าร่วมปฏิบัติตามนโยบายแผนงานโครงการหรือกิจกรรม การประชาพิจารณ์ร่างแผนพัฒนา การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ของโครงการ การรับงานจ้างเหมาโครงการ การรับการแต่งตั้ง / รับเชิญ ให้เป็นผู้มีส่วนร่วมการดำเนินเกี่ยวกับแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ของเทศบาล

3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ หมายถึง การที่ประชาชนได้รับความสะดวกสบายจากการดำเนินงานโครงการด้านสาธารณูปโภค การร่วมเสนอขอรับการสนับสนุนด้านงบประมาณและด้านส่งเสริมกิจกรรมทางศาสนา ประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่น การได้รับความรู้จากการเข้าร่วมการฝึกอบรมในการจัดการอบรมของเทศบาลตำบล

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล หมายถึง การที่ประชาคมเข้าร่วมตรวจสอบการบริหารงานการดำเนินงานกิจกรรม โครงการพัฒนาและความโปร่งใสของการบริการงาน การประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาของเทศบาลตำบล

ประชาคมหมู่บ้าน หมายถึง ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาเทศบาลและตัวแทนชุมชนหมู่บ้านละ 8 คน ในเขตเทศบาลตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์

หมู่บ้าน หมายถึง เขตปกครองที่เล็กที่สุด ประกอบด้วยบ้านเรือน ราษฎรจำนวนมากหรือน้อย แล้วแต่นาขนาดหมู่บ้าน ตามลักษณะการปกครองท้องถิ่น

ชุมชน หมายถึง ชุมชนท้องถิ่นหนึ่งที่มีบ้านเรือน ราษฎรอาศัยอยู่ ตามลักษณะการปกครองท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายการดำเนินงานและควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะของการร่วมคิดร่วมพิจารณาการตัดสินใจและร่วมกันปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ตลอดจนร่วมตรวจสอบและแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น

ประโยชน์การศึกษา

เพื่อเป็นข้อเสนอแนะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดแนวทางเกี่ยวกับการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ต่อไป