

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความสำเร็จของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลกับการมีส่วนร่วม
ร่วมของประชาชนในกระบวนการระดมความคิดเห็น ในช่วงปี 2550 - 2555

A Study of Relation Between The Success of Development Sub District

Administrative Plan with The people's participation in process during 2008 – 2012.

นายชนะ จินารักษ์¹

Chana jinarak

หลักสูตรผังเมืองมหาบัณฑิต คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ ผังเมือง และนฤมิตศิลป์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
องค์การบริหารส่วนตำบลยางใหญ่ ถนนเลี้ยวเมือง อำเภอจังหาร จังหวัดร้อยเอ็ด 45000

Chana_anakie @ windowslive.com

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 14 มาตรา 281–290 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการมีส่วนร่วมของราษฎรในท้องถิ่น และ พ.ร.บ. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อ
ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ด้านการส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
ตลอดจนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำ
แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 รวมทั้ง พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนให้แก่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตัวเองและให้มีอำนาจ
ในการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดด้วยนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถ
มีบทบาท อำนาจหน้าที่การให้บริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่น แล้วยังต้องขยายบทบาทหน้าที่ให้รวมถึง
คุณภาพชีวิต และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย รวมทั้งต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมใน
การบริหารและตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลมีความจำเป็น
ในการใช้ทรัพยากรและรายได้ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด การวางแผนถือเป็นกลไกที่มีบทบาทสำคัญหนึ่งที่สุด
ในการจะทำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุจุดมุ่งหมายได้

การวางแผน เป็นกระบวนการสำคัญในการกำหนดทิศทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการ
กำหนดจุดหมาย แนวทางการดำเนินงาน และวิธีปฏิบัติที่สอดคล้องให้เป็นระบบ พร้อมทั้งกำหนดกิจกรรมต่างๆ ไว้ล่วงหน้า
เพื่อให้บรรลุภารกิจ วัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมายขององค์กร ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนใน
ท้องถิ่นที่ดีขึ้นในอนาคต ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.
2548 ได้กำหนดแผนพัฒนาสามปีเป็นแผนระบบหมุนเวียนที่ต้องมีการทบทวนจัดทำทุกปี เป็นการแปลงแผนยุทธศาสตร์การ
พัฒนาไปสู่การปฏิบัติ นอกจากนั้น แผนสามปียังเป็นแผนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยการนำ

¹ หลักสูตรผังเมืองมหาบัณฑิต, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ ผังเมือง และนฤมิตศิลป์, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, จังหวัดมหาสารคาม 44150, ประเทศไทย.

¹ Master program of Faculty of Architecture , Faculty of Architecture Urban Design and Creative Arts , Mahasarakham University, Mahasarakham 44150, Thailand.

แผนงาน/โครงการจากแผนพัฒนาสามปีในปีที่จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปจัดทำงบประมาณ เพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นไปด้วยความรอบคอบและผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 (ราชกิจจานุเบกษา. 2550) ได้บัญญัติไว้ในส่วนที่ 10 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนมาตรา 87(1) ที่ว่า “ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น” แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยมีลักษณะการเข้าร่วมอย่างครบวงจร

ปัจจุบันการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพุทธศักราช 2541 (กรมการปกครอง. 2550) ได้มีข้อกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทำแผนเกือบทุกขั้นตอนรวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลเพื่อให้ประชาชนได้ทราบความก้าวหน้าในการดำเนินงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล การให้ความสำคัญต่อบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมที่มีผลต่อชุมชนเป็นบทบาทของประชาชนที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งก็คือการเข้ามามีบทบาทในการจัดทำประชาคมหมู่บ้านซึ่งโครงการหรือกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งที่มีผลต่อชุมชนหรือท้องถิ่นจะต้องผ่านการประชาคมของประชาชนภายในหมู่บ้านเพื่อรับทราบปัญหาความต้องการของประชาชนและกำหนดแนวทางในการพัฒนาเพื่อให้สามารถวางแผนพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องและตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อเป็นการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานประชาชนและกลุ่มองค์กรต่างในเขตพื้นที่ยึดหลักในการบริหารราชการแผ่นดินยึดหลักการกระจายอำนาจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายร่วมคิดร่วมทำร่วมแก้ปัญหาในรูปแบบประชาคมเพื่อชุมชนจะได้พัฒนาแบบมีส่วนร่วมและยั่งยืนตลอดไปเพื่อให้การพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล องค์กรชาวบ้านหรือประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพโดยใช้แผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็น ซึ่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กำหนดไว้ว่าในทุกๆ ปี องค์กรบริหารส่วนตำบลจะต้องจัดทำแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบลซึ่งจะมีประสิทธิภาพมากขึ้นแค่นั้นนั้นบุคคลที่จะมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก็คือประชาคมหมู่บ้านนั่นเองโดยจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นให้ตรงกับความต้องการของคนในชุมชนการจัดทาแผนพัฒนานั้น เริ่มต้นตั้งแต่กระบวนการประชาคมหมู่บ้านไปจนถึงการจัดทาแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบลจนเสร็จสิ้น

จากการศึกษาการจัดทำแผนพัฒนาตำบลขององค์กรบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ที่ผ่านมามักมุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก ซึ่งขาดความคิดและมุมมองในการแก้ไขปัญหาภาพรวมของท้องถิ่นอย่างเป็นระบบอีกทั้งแนวทางการวางแผนพัฒนาจะวางแผนไปในทิศทางที่เน้นถึงการแก้ปัญหาในอดีตมากกว่าการวางแผนเพื่อการแก้ปัญหาในอนาคตของชุมชนหรือท้องถิ่น และยังพบว่าป็นวัฒนธรรมของระบบราชการที่กลไกของทางราชการเข้าไปสนับสนุนช่วยเหลือชุมชนหรือไม่ก็เป็นเรื่องที่ดีที่เริ่มจัดทำขึ้นโดยกลุ่มของผู้นำและบุคคลใกล้ชิด ส่วนโครงการกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคนหรือการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ไม่ว่าจะเป็นในด้านเศรษฐกิจ สังคม หรือวัฒนธรรม มักจะถูกจัดอยู่ในลำดับรอง หรือสุดท้ายแล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นสิ่งที่องค์กรบริหารส่วนตำบลมักจะมองข้ามหรือละเลยไปในกรวางแผนเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ปัญญาที่เห็นได้ชัดเจนอีกประการหนึ่ง คือ การที่ประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนในทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการวิเคราะห์สภาพปัญหาความต้องการ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ตลอดจนการกำหนดแนวทางแก้ไข ซึ่งการขาดการมีส่วนร่วมของกลุ่มองค์กรชาวบ้านหรือประชาชนในท้องถิ่นประชาชนผู้ยากจนและผู้ด้อยโอกาสทางสังคมนั้นจะทำให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของในการดำเนินกิจกรรม โครงการต่างๆขององค์กรบริหารส่วนตำบล (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย. 2547)

องค์การบริหารส่วนตำบลยางใหญ่ อำเภอจังหาร จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลาง ได้รับการยกฐานะจากสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อปี พุทธศักราช 2539 ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย และมีหมู่บ้านในเขตพื้นที่รับผิดชอบ จำนวน 10 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ที่ 1 บ้านตลาด หมู่ที่ 2 บ้านโพน หมู่ที่ 3 บ้านโนนสูง หมู่ที่ 4 บ้านยางใหญ่ หมู่ที่ 5 บ้านหัวนาขาง หมู่ที่ 6 บ้านท่างาม หมู่ที่ 7 บ้านน้ำเค็ม หมู่ที่ 8 บ้านโนนเสถียร หมู่ที่ 9 บ้านหัวนาขาง และหมู่ที่ 10 บ้านท่างาม พื้นที่ในเขตรับผิดชอบทั้งหมด จำนวน 25.606 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนประชากร 4,177 คน และจำนวนครัวเรือนทั้งสิ้น 1,284 ครัวเรือน (สำนักงานบริหารการทะเบียนกรมการปกครอง อำเภอจังหาร จังหวัดร้อยเอ็ด ข้อมูล ณ วันที่ 29 พฤษภาคม 2556) จากข้อมูลพื้นฐานดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ภารกิจหลักขององค์การบริหารส่วนตำบลยางใหญ่ คือการส่งเสริมให้ประชาชน ผู้นำท้องถิ่น กลุ่ม และองค์กรชาวบ้านได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินกิจกรรมในการพัฒนา ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง และเป็นพื้นฐานในการพัฒนาศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เข้มแข็ง โดยเฉพาะการประสานงาน การวางแผน การบริหารงบประมาณ และการรับข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นระบบ ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ในอันจะส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาชนไปพร้อมกัน แต่จากบันทึกการประชุมประชาคมหมู่บ้าน (องค์การบริหารส่วนตำบลยางใหญ่. 2555) กลับพบว่า ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี นับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2550 – 2555 มีจำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการประชาคมมีน้อยมาก จากจำนวนประชากรในตำบลทั้งสิ้น 4,177 คน มีผู้เข้าร่วมประชาคมทั้งตำบลเพียง 434 คน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 10.47 ดังแสดงในตาราง 1

ตาราง 1 แสดงการเข้าร่วมประชาคมของประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลยางใหญ่

หมู่บ้าน พ.ศ.	2550		2551		2552		2553		2554		2555	
	จำนวน	มา	จำนวน	มา	จำนวน	มา	จำนวน	มา	จำนวน	มา	จำนวน	มา
ตลาด	809	35	809	44	809	58	734	54	734	71	724	20
โพน	672	41	672	49	672	116	654	87	633	56	659	37
โนนสูง	499	32	499	77	499	102	507	47	491	70	464	48
ยางใหญ่	583	40	583	65	583	90	590	91	600	74	583	63
หัวนาขาง	419	39	419	34	419	56	432	45	432	40	420	36
ท่างาม	321	29	321	30	321	56	297	47	300	34	294	41
น้ำเค็ม	164	15	164	23	164	33	177	41	173	38	184	38
โนนเสถียร	194	21	194	24	194	46	200	54	209	50	209	49
หัวนาขาง	322	25	322	32	322	34	313	42	312	37	317	45
ท่างาม	300	28	300	34	300	72	298	50	294	34	289	57
รวม	4,283	305	4,283	412	4,283	668	4,202	558	4,208	498	4,144	434

ที่มา : สำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลยางใหญ่ (2555)

จากข้อมูลในตาราง 1 แสดงถึงสภาพปัจจุบันในการจัดทำประชาคมหมู่บ้านแต่ละหมู่ในพื้นที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลยางใหญ่ ถึงจำนวนประชาชนที่เข้าร่วมทาประชาคมมีจำนวนน้อยมากโดยคิดค่านวนจากระเบียบที่กำหนดให้ไม่น้อยกว่า

60 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนครัวเรือนในหมู่บ้าน ซึ่งการเข้าร่วมประชาคมของประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลยางใหญ่ แสดงให้เห็นว่า ในช่วงระหว่าง ปี พ.ศ. 2548 – 2555 มีจำนวนประชาชนที่เข้าร่วมประชาคมไม่ถึง 50% ในขณะที่ช่วงปี พ.ศ. 2550 – 2552 จำนวนประชาชนที่เข้าร่วมประชาคมกลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่ในทางตรงกันข้ามช่วงระหว่าง ปี พ.ศ. 2553 – 2555 จำนวนประชาชนเข้าร่วมประชาคมกลับเริ่มลดลง ซึ่งปัญหาดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นลักษณะของการจัดทำแผนพัฒนาไม่สอดคล้องกับระยะเวลา/งบประมาณ หรือไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหา ความต้องการท้องถิ่น ความคาดหวังในความสำเร็จของแผนพัฒนาที่ผ่านการประชาคมลดน้อยลง ประชาชนจึงไม่ให้ความสนใจ การขาดแรงกระตุ้นในการเข้าร่วมประชุมการไม่รู้จักบทบาทหน้าที่ของตนเองไม่รู้จักสิทธิหน้าที่ของตน หรือผู้นำขาดการประชาสัมพันธ์การขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการประชาคมของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการมีส่วนร่วมในกระบวนการประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

จากปัญหาที่กล่าวมา ได้ส่งผลกระทบต่อชุมชนเองและหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะได้สะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาในด้านต่างๆ ที่ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ดังนั้นเพื่อให้การบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลยางใหญ่ให้มีประสิทธิภาพและตรงตามวัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น และสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้นเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจและการกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาแผนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป อันจะส่งผลให้ประชาชนตระหนักในสิทธิและหน้าที่ตลอดจนประโยชน์ของหมู่บ้านเพิ่มมากขึ้น หากมีการพัฒนาตามแผนที่มาจากชุมชนอย่างแท้จริงจะทำให้การพัฒนาทางด้าน โครงสร้างพื้นฐานนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและจะนำไปสู่การวางผังชุมชนที่ดี