

การเมืองในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ
จังหวัดศรีสะเกษ



นายปิยะณัฐ อินเทียน

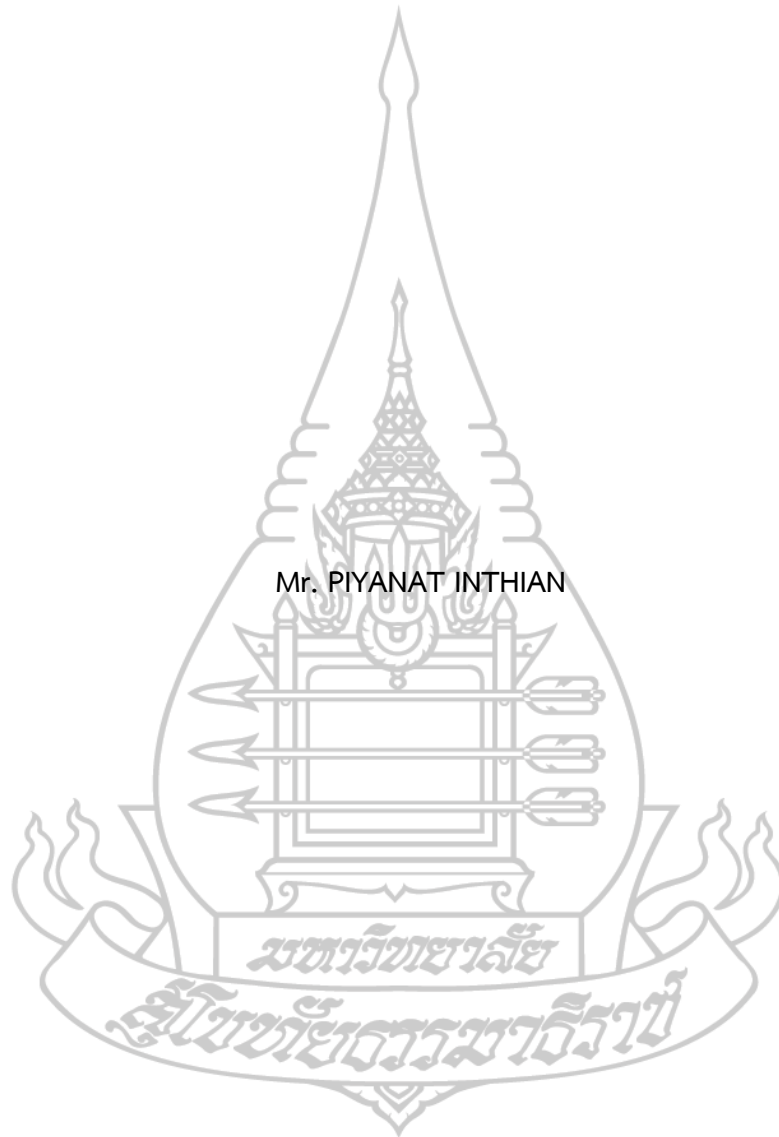
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

ตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2566

Politic in the local development plan of Sri Rattana area
in Si sa ket Province.



Mr. PIYANAT INTHIAN

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Political Science
School of Political Science Sukhothai Thammathirat Open University

2023

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	การเมืองในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในเขตพื้นที่ อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ
ชื่อและนามสกุล	นายปิยะณัฐ อินเทียน
แขนงวิชา / วิชาเอก	การเมืองการปกครอง
สาขาวิชา	รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ขจรศักดิ์ สิทธิ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2567

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

..... ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ขจรศักดิ์ สิทธิ)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ธนศักดิ์ สายจำปา)



.....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วนัส ปิยะกุลชัยเดช)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์

ชื่อการศึกษา คั่นคว้าวิสระ การเมืองในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอศรี
รัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

ผู้ศึกษา นายปิยะณัฐ อินเทียน รหัสนักศึกษา 2628000560

ปริญญา รัฐศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ขจรศักดิ์ สิทธิ ปีการศึกษา 2566

บทคัดย่อ

การศึกษาคั่นคว้าวิสระนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ (1) เพื่อศึกษากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ (2) บทบาทของตัวแสดงในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ (3) เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาคั่นคว้าวิสระ แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มการเมือง (2) กลุ่มข้าราชการประจำ (3) กลุ่มผู้นำท้องที่ ซึ่งมีกลุ่มตัวอย่างที่สำคัญ คือ นายอำเภอ ปลัดอำเภอหัวหน้ากลุ่มงานบริหารงานปกครอง ท้องถิ่นอำเภอ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำนัน รวมทั้งสิ้น 26 คน และศึกษาข้อมูลจากเอกสารวิชาการ เอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยการวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

ผลการวิจัยพบว่า (1) ปัญหาของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมไม่ครอบคลุมทุกช่วงวัยและปัญหาความต้องการที่มีมากเกินไปเกินกว่างบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ (2) บทบาทของตัวแสดงกลุ่มการเมืองเป็นกลุ่มที่สามารถกำหนดว่าโครงการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานใดที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณ เพื่อตอบสนองต่อกลุ่มผลประโยชน์ของตนเอง โดยไม่ได้คำนึงถึงปัญหาหรือความจำเป็นเร่งด่วนที่เกิดขึ้นอยู่ในทุกพื้นที่ ส่วนกลุ่มข้าราชการประจำนั้นไม่มีบทบาทอะไรที่เด่นชัดเพียงแต่ตอบสนองต่อนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นภายใต้ระเบียบและกฎหมายเพื่อรักษาสถานภาพของตัวเองไว้ และกลุ่มผู้นำท้องที่ขาดการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบกับไม่มีความเข้มแข็งและขาดความรู้ความเข้าใจทำให้ส่งผลต่อความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่ (3) งานวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนควรครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่มทุกช่วงวัย ผู้นำท้องที่จะต้องมีการบูรณาการร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง การจัดลำดับความสำคัญของโครงการจะต้องชี้แจงถึงเหตุผลและความสำคัญ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีสัดส่วนที่มากขึ้น ลดความซ้ำซ้อนระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐานให้ชัดเจน

คำสำคัญ กระบวนการจัดทำแผน, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, แผนพัฒนา, แผนดำเนินงาน, โครงสร้างพื้นฐาน

Independent Study title: “Politic in the local development plan of Sri Rattana area in Si sa ket Province.”

Author: “Mr. PIYANAT INTHIAN”; ID: “2628000560”;

Degree: Master of Politcal Science

Independent Study Advisor: Dr. Khajornsak Sitthi, Assistant Professor; Academic year: 2023

Abstract

This study has three main objectives; 1) to investigate the local development plan process in Srirattana district, Sisaket Province area; 2) to investigate the role of political actors in local development plan Srirattana District, Sisaket Province area; 3) to investigate the resolution in related politics in local development plan progress of the local government organization.

The sample groups in this study are divided into three groups; 1) political group, 2) permanent government official group and 3) local leader group Inforfants includes district secretary, leader of Local Administration Group, Chief Executive of the PAO, Secretary of the PAO Council vital and village chief in total of 26 people as a vital sample in the study. This study is a qualitative research. Data is collected from academic papers used for analyzing purposes.

The findings of this study are 1) the problems of the process in the local development plan are the lack of the people’s participation in different ages and the exceeding of budget which is not enough for the organization; 2) The role of political actors can decide the budget for many related infrastructure projects to satisfy their own benefits without the need in resolution or urgency in any areas and the permanent government official group does not have a vital role in this area but remains the value in its way and the lacks of knowledge and development in the local leader group lead to the hesitation in participation of people ; 3) the suggestions to gain more participation of people are to integrate the cooperation of local leader and related local organizations and align the importance of any projects and inform the deep detail to people. The income of local organization should have the proper ratio and reduce the complication between the local organization and the provincial government and specify the state sector for each infrastructure project.

Keywords : making plan process, local government organization, development plan, operation plan, infrastructure

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับ การเมืองในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ สำเร็จลุล่วงได้ ด้วยความกรุณาจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ขจรศักดิ์ สิทธิ ที่ได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระนี้ รวมถึงให้คำแนะนำ ตรวจทาน แก้ไข และให้แนวทางในการศึกษาค้นคว้าอิสระมาตั้งแต่ต้นโดยตลอด รวมถึงรองศาสตราจารย์ ดร.ธนศักดิ์ สายจำปา ที่ให้ความอนุเคราะห์เป็นประธานกรรมการสอบ จนสามารถทำให้การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ลุล่วงได้ด้วยดี

ผู้ศึกษาขอขอบคุณ นายอำเภอศรีรัตนะ ปลัดอาวุโส ท้องถิ่นอำเภอ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ตลอดจนผู้ให้ข้อมูลทุกท่านที่ไม่ได้เอ่ยนาม ที่ให้ความร่วมมือ เก็บข้อมูล และให้ความช่วยเหลือ เป็นอย่างดียิ่ง

ผู้ศึกษาขอขอบคุณ นายอำเภอศรีรัตนะ ปลัดอาวุโส ท้องถิ่นอำเภอ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ตลอดจนผู้ให้ข้อมูลทุกท่านที่ไม่ได้เอ่ยนาม ที่ให้ความร่วมมือ เก็บข้อมูล และให้ความช่วยเหลือ เป็นอย่างดียิ่ง



นายปิยะณัฐ อินเทียน

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญภาพ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
1.3 กรอบแนวคิดในการศึกษา	3
1.4 ขอบเขตการวิจัย	4
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย	4
1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ	5
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	7
2.1 แนวคิดและทฤษฎี	7
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ	7
2.3 แนวคิดนโยบายสาธารณะ	13
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์	23
2.5 ระเบียบกฎหมายและความเชื่อมโยงของแผนพัฒนาในระดับต่าง ๆ	28
2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	43
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	49
3.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	49
3.2 ศึกษาจากเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	50
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	50
3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล	50

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	51
บทที่ 4 ผลการศึกษาวิจัย.....	52
4.1 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ.....	53
4.2 บทบาทของตัวแสดงในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอ ศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ.....	57
4.3 ข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอ ศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ.....	61
บทที่ 5 สรุปผล อภิปรายและเสนอแนะ	68
5.1 สรุปผลการวิจัย	68
5.2 อภิปรายผล.....	71
5.3 ข้อเสนอแนะ.....	74
บรรณานุกรม	77
ภาคผนวก ก	82
ภาคผนวก ข	89
ประวัติผู้วิจัย	104



สารบัญตาราง

ตารางที่ 3.1 แสดงรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ รายรับจริง ปี 2564	62
ตารางที่ 3.2 ตารางแสดงรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ ปี 2563	64



สารบัญภาพ

ภาพที่ 3.1 แสดงรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ รายรับจริง ปี 2563	63
ภาพที่ 3.2 แสดงรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ รายรับจริง ปี 2563	65



บทที่ 1

บทนำ

1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศและได้มีการจัดระเบียบการบริหารราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ออกเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการตรากฎหมายท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรก เรียกว่า พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ.2440 (ร.ศ.116) จัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงนครบาล โดยทำหน้าที่เกี่ยวกับสุขอนามัยของชุมชน ภายหลังจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ได้ราว 8 ปี ในปี พ.ศ.2448 (ร.ศ.124) ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ในเมืองสมุทรสาครเป็นสุขาภิบาลส่วนภูมิภาคแห่งแรก

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ได้บัญญัติไว้ในหมวดการปกครองท้องถิ่น มาตรา 285 กำหนดไว้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ประกอบด้วยได้มีการออกพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล จึงได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ยังถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการกำหนดแนวทางในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยเด่นชัดที่สุด โดยมีการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า ต้องมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น พึงพาและตัดสินใจที่จะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตัวของท้องถิ่นเอง ให้อิสระให้การปกครอง การบริหาร ด้านบุคลากร การเงิน และมีอำนาจหน้าที่เฉพาะของท้องถิ่นเอง ให้รัฐกำกับดูแลท้องถิ่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติเท่าที่จำเป็น โดยรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ทำแผนงานกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นและกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของและมีแผนพัฒนาท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นของตนเอง

ซึ่งเกี่ยวข้องกับบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การจัดการศึกษา การดูแลที่สาธารณะ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อย และมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ โดยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ดังนี้

- 1) รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เอง เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย
- 2) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา และเบียร์ ภาษีสรรพสามิต
- 3) รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้
- 4) เงินอุดหนุน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานของรัฐในระดับกลางสุดที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน โดยรัฐพยายามสร้างให้เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการปกครองตนเองและเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการประชาธิปไตย แต่ในสภาพความเป็นจริงปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้ตามเป้าหมายทำให้ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างที่รัฐคาดหวัง เนื่องจากบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีสภาพพื้นที่ที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ทุกอย่างตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ จึงสะท้อนให้เห็นว่าการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองและการเงินการคลังนั้นไม่สามารถทำให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมในทุกพื้นที่ ส่งผลไปยังหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก ยังคงต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐผ่านเงินอุดหนุนเป็นสำคัญ อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและมีส่วนได้เสีย ใช้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนเอง ไม่ได้เป็นไปเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาข้างต้นผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเรื่อง การเมืองในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ ทั้งนี้ก็เพื่อต้องการที่จะทราบถึงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะและบทบาทของที่ตั้งแสดงในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและเพื่อที่จะเสนอแนะแนวทางที่จะนำไปแก้ไขข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ
2. บทบาทของตัวแสดงในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษาการค้นคว้าอิสระชิ้นนี้ เป็นการศึกษาเรื่อง การเมืองในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ เป็นการศึกษาการเมืองที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและบทบาทของตัวแสดงในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ ภายหลังจากการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 โดยใช้แนวคิดการกระจายอำนาจ ศึกษาการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยมีแนวคิดนโยบายสาธารณะ ที่ใช้ในศึกษาโดยเริ่มจากศึกษาวงจรนโยบายสาธารณะ (Public Policy Cycle) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอศรีรัตนะทั้ง 8 แห่ง ตั้งแต่กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งจะต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย และกลยุทธ์ โดยจะต้องมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาหมู่บ้านหรือแผนชุมชน ซึ่งเริ่มตั้งแต่กระบวนการประชุมประชาคมร่วมกันระหว่างประชาชน ผู้นำชุมชน นักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการ เพื่อสอบถามปัญหาความต้องการ ประเด็นที่ต้องการพัฒนา เพื่อใช้เป็นแนวทางในการนำไปจัดทำเป็นแผนพัฒนาหมู่บ้าน แผนพัฒนาท้องถิ่น จากนั้นจึงจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณโดยสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ผ่านแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ที่ใช้ศึกษา กระบวนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณดังกล่าวนี้ มักจะถูกแทรกแซงจากกลุ่มต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทในการพิจารณา

จัดสรรงบประมาณด้านโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ให้ตกแก่กลุ่มของตนเอง ผู้ทำการศึกษาจึงเลือกแนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ มาใช้ในการวิเคราะห์ว่ามีกลุ่มใดบ้างที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

4. ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระในเรื่องนี้เน้นศึกษากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ ดังนี้

4.1 ขอบเขตด้านพื้นที่ ในการศึกษาเรื่อง กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ ประกอบไปด้วยพื้นที่ 7 ตำบล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 8 แห่ง ดังนี้ 1) องค์การบริหารส่วนตำบลศรีแก้ว 2) องค์การบริหารส่วนตำบลพิงพวย 3) องค์การบริหารส่วนตำบลสระเขาวัว 4) องค์การบริหารส่วนตำบลศรีโนนงาม 5) องค์การบริหารส่วนตำบลเสี้ยว 6) องค์การบริหารส่วนตำบลตูม 7) องค์การบริหารส่วนตำบลสะพุง 8) เทศบาลตำบลศรีรัตนะ

4.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา โดยทำการศึกษาตั้งแต่กระบวนการก่อตัวของนโยบายผ่านบทบาทของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่ผู้ศึกษาได้แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม เริ่มตั้งแต่กระบวนการประชุมประชาคมหมู่บ้าน เพื่อจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน ไปสู่การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จนกระทั่งเข้าสู่กระบวนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการที่เป็นนโยบายด้านโครงการพื้นฐานโดยสภาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

5. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระในเรื่อง การเมืองในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากสองแหล่ง ดังนี้

5.1 ข้อมูลจากเอกสาร (Document) ประกอบด้วย

5.1.1 ข้อมูลจากเอกสารชั้นต้น (Primary Document) เช่น แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แผนพัฒนาอำเภอ

5.1.2 ข้อมูลเอกสารชั้นรอง (Secondary Document) เช่น ข้อมูลจากบทความวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

5.2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview)

โดยคำถามมีลักษณะเป็นแบบไม่มีโครงสร้าง (Unstructured Interviews) ซึ่งมีการเตรียมคำถามไว้ล่วงหน้า ประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้

5.2.1) กลุ่มการเมือง ได้แก่ นายกเทศมนตรีตำบลศรีรัตนะ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลทั้ง 7 แห่ง รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 8 แห่ง

5.2.2) กลุ่มข้าราชการประจำ ได้แก่ นายอำเภอศรีรัตนะ ท้องถิ่นอำเภอศรีรัตนะ ปลัดอำเภอหัวหน้ากลุ่มงานบริหารงานปกครอง ปลัดเทศบาลตำบลศรีรัตนะ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 7 แห่ง

5.2.3) กลุ่มผู้นำท้องที่ ได้แก่ กำนันในพื้นที่อำเภอศรีรัตนะทั้ง 7 ตำบล

6. นิยามศัพท์เฉพาะ

6.1 กระบวนการจัดทำแผน หมายถึง กระบวนการจัดทำแผน โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการจัดประชุมประชาคมเพื่อจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาท้องถิ่น ไปจนถึงแผนพัฒนาอำเภอ โดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นผู้เอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มผลประโยชน์ในการเข้ามาดำเนินโครงการนโยบายสาธารณะที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับและฐานะคะแนนเสียงของนักการเมืองท้องถิ่น

6.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาลตำบลศรีรัตนะ องค์การบริหารส่วนตำบลศรีแก้ว องค์การบริหารส่วนตำบลพิงพวย องค์การบริหารส่วนตำบลสระยาว องค์การบริหารส่วนตำบลเสี้ยว องค์การบริหารส่วนตำบลตูม องค์การบริหารส่วนตำบลสะพุง

6.3 แผนพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง แผนพัฒนาห้าปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

6.4 แผนดำเนินงาน หมายถึง แผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงถึงกิจกรรม แผนงาน โครงการ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการในพื้นที่ประจำปีงบประมาณนั้น

6.5 โครงสร้างพื้นฐาน หมายถึง โครงการด้านการก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซม เช่น การก่อสร้างถนนคอนกรีต ถนนลูกรัง ประปาหมู่บ้าน ไฟฟ้าเพื่อการเกษตร โครงการด้านแหล่งน้ำ เช่น ขุดลอกแหล่งน้ำ ขุดลอกคลอง ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ทำให้ทราบถึงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

7.2 ทำให้ทราบถึงบทบาทของตัวแสดงในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

7.3 นำข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษามาเป็นข้อมูลปรับปรุงแผนพัฒนาท้องถิ่น



บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิด และทฤษฎี

การศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่อง การเมืองในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ ผู้ศึกษาได้ศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานของภาครัฐร่วมกับภาคประชาชน ซึ่งในการพิจารณาคัดเลือกโครงการต่าง ๆ ที่เป็นโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานมักถูกแทรกแซง จากกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย หรือนักการเมืองในระดับที่สูงกว่า เพื่อที่จะผลักดันนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มตนเอง โดยได้นำแนวคิดทฤษฎีและบทความทางวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาใช้เป็นแนวคิดทฤษฎีในการศึกษา ดังนี้

- 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
- 1.2 แนวคิดนโยบายสาธารณะ
- 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์
- 1.4 ระเบียบกฎหมายและความเชื่อมโยงของแผนพัฒนาในระดับต่าง ๆ
- 1.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

เนื่องมาจากความล้มเหลวของรัฐบาลกลาง มีโครงสร้างทางการเมืองแบบรวมศูนย์อำนาจซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงไม่ตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ได้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้ท้องถิ่นจัดทำกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน มีอิสระให้การบริหารการเงินและการคลัง โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินนโยบายสาธารณะในพื้นที่ของตนเองเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของ

ประชาชนในพื้นที่ โดยมีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้คำนิยามและความหมายของการกระจายอำนาจ ดังนี้

2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

จรัส สุวรรณมาลา (2541, น. 12-13) ได้ให้ความเห็นว่า “การกระจายอำนาจ เป็นแนวคิดที่นักวิชาการส่วนใหญ่ในประเทศไทยนำมาใช้อธิบายสถานะทางการเมืองและการปกครอง ของประเทศไทย ซึ่งผู้คนส่วนใหญ่มักตีความคำว่า “อำนาจ” ว่าหมายถึง “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งมักจะ เข้าใจว่าอำนาจนั้นไม่สามารถแบ่งแยกได้ หรือถ้าตีความตามแบบนักสังคมวิทยาที่มองอำนาจว่า เป็นสภาวะที่บุคคลหรือองค์กรหนึ่งมีอิทธิพล (Influence) เหนือความคิดหรือพฤติกรรมของบุคคล หรือองค์กรอื่น ๆ ซึ่งแบ่งปันหรือกระจายอำนาจไปให้ใครมิได้เช่นเดียวกัน จึงทำให้เกิดความสับสน ในความหมายของการกระจายอำนาจซึ่งความหมายของคำดั้งเดิมของคำดังกล่าวนั้น เป็นเรื่องของการมุ่งเป้าประสงค์มาที่ศูนย์กลางและกระจายสิ่งที่ได้รับออกไป ซึ่งหมายถึง การกระจายอำนาจจาก ส่วนภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่น มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตย ภายใต้การยอมรับของชุมชนและอธิปไตยของชาติ

ชำนาญ ยุวบูรณ์ ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ 2 ประการ คือ

1. แนวทฤษฎีดั้งเดิม ได้ให้ความหมาย 2 ลักษณะ คือ

1.1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (decentralization by territorial) หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการ หรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

1.2) การกระจายอำนาจตามกิจการ (decentralization by function) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีความอิสระในการ ดำเนินการให้เหมาะสมแก่เทคนิคของงานนั้น

2. แนวทฤษฎีสสมัยใหม่ เห็นว่าการที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจ หรือกระจายอำนาจควรจะพิจารณาว่า อำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอยู่แก่องค์การปกครองเดียว หรือหลายองค์การ ปกครอง ถ้ารวมอยู่ในองค์การปกครองเดียวเรียกว่าการรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจนี้อยู่แกหลาย องค์การเรียกองค์การเหล่านั้นว่าองค์การกระจายอำนาจ แนวทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยที่จะแยกความหมาย การกระจายอำนาจออกเป็นกระจายอำนาจตามอาณาเขตและการกระจายอำนาจตามกิจการ เพราะการ พิจารณาว่ากระจายอำนาจหรือไม่ควรพิจารณาว่าองค์การนั้นมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่ (ชำนาญ ยุวบูรณ์, 2503 : น. 8-9)

ธเนศวร์ เจริญเมือง ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า เป็นคำที่มีความหมายเฉพาะในแวดวงวิชาการรัฐศาสตร์ และเป็นคำที่มีความหมายตรงกันข้ามกับคำว่า รวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ซึ่งแปลว่าระบบการบริหารที่รัฐบาลกลางกุมอำนาจในการตัดสินใจ

ในการบริหารกิจการต่าง ๆ ทั่วประเทศ การกระจายอำนาจ เป็นระบบการบริหารการปกครองโดย การที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติได้มอบอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ มีอำนาจในการดำเนินการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง การกระจายอำนาจ ต่างจากการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ซึ่งรัฐบาลกลางแบ่งงานออกไปให้หน่วยงานส่วนภูมิภาค เป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของส่วนกลางโดยส่วนกลางมอบอำนาจการตัดสินใจในการดำเนินการบาง เรื่องให้แก่เจ้าหน้าที่ส่งไปจากส่วนกลาง เจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังขึ้นตรงต่อส่วนกลางโดยตรง (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2545 : น. 290-299)

พรชัย รัชมีแพทย์ ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า เป็นการกระจาย อำนาจทางการเมืองไปให้ชุมชนปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะมีมาตรการ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดเขตแดนและจำนวนประชากร เป็นมาตรการที่มีความสำคัญต่อองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะทั่วไปและเป็นเรื่องของการให้บริการเกี่ยวกับ ชีวิตประจำวันของประชาชน กิจการของท้องถิ่นจึงมักเป็นกิจการที่ไม่มีลักษณะซับซ้อนหรือมีเทคนิค มากนัก แต่เป็นกิจการที่ต้องให้ความใกล้ชิดในการควบคุมดูแล ถ้ามีพื้นที่ใหญ่โตเกินไปหรือมี ประชากรกระจายทั่วไปเป็นจำนวนมาก การจัดทำบริการย่อมไม่ทั่วถึง ดังนั้น องค์กรปกครอง สาธารณะจะมีประสิทธิภาพจึงต้องมีพื้นที่และจำนวนประชากรพอสมควร

2. กำหนดกิจการให้ดำเนินการ

2.1) กิจการมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เป็นกิจการเกี่ยวกับ ชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งต้องการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดจึงจะสามารถ ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากองค์กรปกครองส่วนกลางดำเนินการเองอาจจะไม่ได้ผล การ มอบภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถเชื่อได้ว่า จะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตรงต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2.2) กิจการที่ไม่อาจมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกิจการที่เกี่ยวข้อง กับผลประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนรวมซึ่งไม่อาจจำกัดอยู่ในท้องถิ่นใดโดยเฉพาะ

3. ให้ความเป็นอิสระ ความเป็นอิสระไม่ได้หมายความว่าถึง การมีเอกราช (independence) เช่น รัฐอิสระ ซึ่งไม่ได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถ ดำเนินการใด ๆ ได้ตามความต้องการ แต่หมายความว่าสามารถดำเนินการภายใต้เงื่อนไขอันเป็น ลักษณะเฉพาะที่มีความสัมพันธ์กัน 4 ประการ คือ

3.1) การมีบุคลากรของตนเอง หมายถึง มีสภาท้องถิ่นผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และมีเจ้าหน้าที่ประจำมาจากการบรรจุแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจ บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง องค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นรับ

เงินเดือน เงินค่าตอบแทนต่าง ๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามาปฏิบัติงานในช่วงเวลาสั้น และไม่กำหนดให้อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนกลาง ย่อมมีความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก อิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการจึงมาจากประชาชนในท้องถิ่นมากกว่า อิทธิพลที่มาจากท้องถิ่นส่วนกลาง ทำให้องค์กรลักษณะนี้เป็นอิสระจากส่วนกลางในการจัดทำบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ

3.2) การมีรายได้ของตนเอง มีแหล่งรายได้และมีอำนาจในการจัดสรรรายได้เพื่อใช้จ่ายในการจัดทำกิจการต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรกล่าวคือ “มีงบประมาณของตนเอง” โดยรัฐบาลให้อำนาจองค์กรในการจัดหารายได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ คือ รายได้ทางตรง (รายได้ที่บังคับเอาจากราษฎรที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ได้แก่ ภาษีอากร ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ) และรายได้ทางอ้อม (รายได้จากการกู้ในลักษณะต่าง ๆ มาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ)

3.3) การมีฐานะเป็นนิติบุคคล การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็น “นิติบุคคล” เป็นเทคนิคทางกฎหมาย ทำให้องค์กรนั้นมีความสามารถถือสิทธิแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนกลางเป็นการประกันความเป็นอิสระ (Autonomy) ขององค์กรนั้นอีกทางหนึ่ง และยังทำให้เกิดหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย เพราะการเป็นนิติบุคคล ขององค์กรเหล่านี้ไม่ใช่นิติบุคคลเอกชนแต่เป็นนิติบุคคลมหาชน กล่าวคือ เป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อสาธารณะประโยชน์

3.4) การควบคุมกำกับโดยองค์กรปกครองส่วนกลาง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากรของตนเอง มีรายได้ของตนเองและมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น หากรัฐไม่กำหนดมาตรการควบคุมเอาไว้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้อำนาจโดยมิชอบหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ในบางเรื่องทำให้การจัดทำบริการสาธารณะขาดประสิทธิภาพหรือไม่ได้มาตรฐานขั้นต่ำและรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานของการจัดทำบริการนั้นตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลมอบหมายได้ แต่การควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมิใช่การควบคุมท้องถิ่นโดยใช้อำนาจตามสายการบังคับบัญชา แต่เป็นการกระทำขององค์กรหนึ่งโดยอีกองค์กรหนึ่งอันเป็นการควบคุมตามตัวบทกฎหมาย (Legislative control) ที่ให้อำนาจองค์กรควบคุมกำกับไม่มีอำนาจวินิจฉัยความเหมาะสมของการกระทำขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ แต่มีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำเท่านั้น การควบคุมกำกับมี 2 ลักษณะคือ

(1) การควบคุมการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกระทำกิจการต่าง ๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทั่วไป การออกคำสั่งวินิจฉัย การกระทำสัญญาและการปฏิบัติการ

(2) การควบคุมกำกับตัวบุคคลหรือองค์กร เช่น การยุบสภาท้องถิ่น การไล่ออกหรือการปฏิบัติงานนายกเทศมนตรี และการส่งเจ้าหน้าที่ในองค์กรส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน (พรชัย รัศมีแพทย์, 2535 : น. 33-61)

2.2 รูปแบบของการกระจายอำนาจ

วเรเดช จันทรศร (2534, น. 111-112) ได้แบ่งการใช้อำนาจทางการปกครองออกเป็น 5 รูปแบบ คือ

1. การรวมอำนาจ
2. การแบ่งอำนาจ
3. การกระจายอำนาจที่ยังมีการควบคุมเพื่อประสานงาน
4. การกระจายอำนาจแบบรัฐ - ราษฎร์
5. การกระจายอำนาจแบบชุมชนมีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจ

2.3 ประเภทของการกระจายอำนาจการปกครอง

2.3.1 การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือการกระจายอำนาจทางเขตแดน คือ การให้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปจัดสรรกิจกรรมเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองเท่าที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งเรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2549 : น. 18)

2.3.2 การกระจายอำนาจทางภารกิจของรัฐ หรือการกระจายอำนาจทางบริการ คือ รัฐได้มอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินกิจกรรมภายใต้การกำหนดของรัฐโดยอาศัยกฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีการกำหนดระยะเวลาการมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะออกเป็นระยะ เช่น บริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการจัดระเบียบสังคม ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย (ประยูร กาญจนดุล, 2544 : น. 17-19)

2.3.3 การกระจายอำนาจทางการคลัง รัฐพยายามกระจายอำนาจทางการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ในอนาคตและสามารถบริหารภารกิจโดยปราศจากหน่วยงานส่วนกลางเข้ามาแทรกแซงหรือมีบทบาทในการกำหนดทิศทางของการพัฒนา โดยการกระจายอำนาจทางการคลังนั้นคำนึงถึงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบเป็นสำคัญ ซึ่งงบประมาณนั้นมาจากการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลได้จัดสรรให้เป็นลักษณะของการจัดสรรงบประมาณแบบบนลงล่างที่หน่วยงานส่วนกลางหรือระดับบนจัดสรรให้หน่วยงานในระดับล่าง แบบงบประมาณก้อนเดียว ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระให้การบริหารงบประมาณของตนเองมากขึ้น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546 : น.20)

ผู้ศึกษาสรุปความหมายของ “การกระจายอำนาจ” คือ การที่รัฐบาลส่วนกลางได้มอบอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในที่นี้หมายถึงอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งรวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะ ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาลส่วนกลาง ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ตรงตามความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ซึ่งสอดคล้องความเห็นของ **จรัส สุวรรณมาลา** ที่เน้นเรื่องของ สภาวะศูนย์กลางและสภาวะการกระจายอำนาจ ที่เป็นการกระจายอำนาจไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตย เช่นเดียวกับ **ธเนศวร์ เจริญเมือง** ที่อธิบายความแตกต่างของการกระจายอำนาจกับการแบ่งอำนาจไว้ว่า การบางอำนาจรัฐบาลส่วนกลางจะแบ่งงาน ส่งเจ้าหน้าที่และอำนาจในการตัดสินใจบางเรื่องออกไปให้ส่วนภูมิภาค ซึ่งเจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังคงขึ้นตรงกับรัฐบาลส่วนกลาง และ**พรชัย รัศมีแพทย์** ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจว่าจะต้องมีมาตรการในการกำหนดเขตแดนและจำนวนประชากร การกำหนดกิจกรรมให้ดำเนินการ และจะต้องให้ความเป็นอิสระ ซึ่งประเภทของการกระจายอำนาจทางปกครอง แบ่งออกเป็น 3 ประเภท โดย **สมคิด เลิศไพฑูรย์** ได้ให้ความเห็นว่า การกระจายอำนาจทางพื้นที่ คือการที่รัฐบาลส่วนกลาง กระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับ **ประยูร กาญจนดุล** ได้ให้ความเห็นการกระจายอำนาจทางภารกิจของรัฐว่ารัฐบาลนั้นมอบภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจทางการคลัง โดย **นครินทร์ เมฆไตรรัตน์** และ**คณะ** ได้ให้ความเห็นว่า เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระรัฐจึงพยายามกระจายอำนาจทางการคลัง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองได้และปราศจากหน่วยงานอื่นเข้ามาแทรกแซง

จากความหมายของการกระจายอำนาจสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจหมายถึงการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางที่รัฐบาลกลางกุมอำนาจ (Centralization) ในการตัดสินใจในดำเนินนโยบายต่าง ๆ ไปสู่การปกครองท้องถิ่นโดยวิธีการกระจายอำนาจ ทำให้มีอิสระในการจัดทำกิจการใดกิจการหนึ่งหรือการจัดทำบริการสาธารณะในท้องที่ของตนเอง โดยปราศจากการแทรกแซง ในการจัดทำบริหารสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน จะต้องมีความเป็นอิสระและจำนวนประชากรที่เหมาะสม และการให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคลและการคลัง การสนับสนุนงบประมาณ การมีรายได้และแหล่งรายได้เองในการด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนกลางดำเนินการเองจะไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตรงต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

3. แนวคิดนโยบายสาธารณะ

3.1 ความหมายของแนวคิดนโยบายสาธารณะ

เดวิด อีสตัน (1965, น. 110) นิยามความหมายของ “นโยบายสาธารณะ” เป็นการ จัดสรรทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่าตามอำนาจหน้าที่แก่สังคมทั้งหมด ซึ่งในที่นี้เน้นเฉพาะ การใช้ อำนาจหน้าที่และการกระทำต่อสังคมทั้งหมด แต่ไม่ได้แปลว่าผู้มีอำนาจจะจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่ สังคมเสมอไป

ปธาน สุวรรณมงคล (2552, น. 91) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับคนส่วนรวม โดยผู้มีอำนาจรัฐสามารถแสดงถึงความต้องการที่จะกระทำหรือไม่ กระทำซึ่งส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมาก อีกทั้งนโยบายสาธารณะมิใช่สิ่งที่มาจากความต้องการของ คนส่วนใหญ่หรือผู้มีอำนาจเท่านั้น แต่ยังมาจากพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ประชาคม ผู้มี อำนาจรัฐเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะเท่านั้น

จุมพล หนิมพานิช (2548, น. 12) ได้ให้ความหมาย นโยบายสาธารณะไว้สาม ประการ คือ ประการที่หนึ่ง มีจุดมุ่งหมายภายใต้พื้นฐานสำคัญสามข้อคือ ข้อแรก เป็นเรื่องแนวทาง ปฏิบัติของราชการ เป็นเรื่องโครงการที่สำคัญ ๆ ที่รัฐบาลจะต้องจัดให้มีขึ้นโดยมีการกำหนด วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และวิธีปฏิบัติเพื่อให้บรรลุสิ่งดังกล่าว ประการที่สอง ความหมายที่ให้ไว้เป็น ความหมายของนักรัฐศาสตร์ ประการที่สาม ความหมายที่ให้ล้วนเกี่ยวข้องกับ “กระบวนการ” (Process) “ลำดับ” หรือแบบแผนการตัดสินใจ หรือกิจการของรัฐบาลที่ได้รับการออกแบบ มาเพื่อ การเยียวยาหรือเพื่อแก้ปัญหาของสาธารณชน ความหมายโดยสรุปของนโยบายสาธารณะ จาก นักวิชาการที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า คือ กิจกรรมที่รัฐบาลจะกระทำหรือไม่กระทำ ผ่านกิจกรรม หรือโครงการที่รัฐกำหนดขึ้นโดยใช้สรรทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ในสังคม

สรุปความหมายของนโยบายสาธารณะ หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลต้องการทำเพื่อ ตอบสนองต่อความต้องการของคนจำนวนมาก เพื่อแก้ไขปัญหาผ่านกิจกรรมหรือโครงการโดยใช้ ทรัพยากรที่มีอยู่ ซึ่งสอดคล้องกับเดวิด อีสตัน ได้ให้ความเห็นว่า เป็นการจัดสรรทรัพยากรหรือสิ่งมี คุณค่าตามอำนาจหน้าที่แก่สังคม เช่นเดียวกับปธาน สุวรรณมงคล ได้ให้ความเห็นว่า เป็นสิ่งที่ผู้มี อำนาจของรัฐต้องการหรือไม่ต้องการกระทำโดยเกี่ยวข้องกับคนส่วนรวมหรือคนจำนวนมาก และ จุมพล หนิมพานิช ได้ให้ความเห็นว่า เป็นกิจการที่รัฐบาลได้รับการออกแบบมาเพื่อการเยียวยาหรือ เพื่อแก้ไขปัญหาของสาธารณชน

ผู้ศึกษาจึงสรุปความหมายของแนวคิดนโยบายสาธารณะ ว่า หมายถึง กิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ที่ผู้มีอำนาจหรือรัฐบาลต้องการเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ โดยใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด เพื่อตอบสนองต่อความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของประชาชนส่วนใหญ่ผ่านการจัดทำนโยบายสาธารณะ

3.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

โทมัส อาร์ ดาย (1984) กำหนดทฤษฎีการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่

3.2.1 ทฤษฎีชนชั้นผู้นำ (Elite Theory) เป็นทฤษฎีที่ใช้อธิบายถึง การกำหนดนโยบายจากความปรารถนาและความต้องการของชนชั้นผู้นำประเทศเนื่องจากประเทศถูกปกครองด้วยระบอบอำนาจนิยมเป็นของผู้ปกครองประเทศแต่ผู้เดียว ซึ่งผู้นำในระบอบอำนาจนิยมจะคัดเลือกนโยบายสาธารณะโดยใช้อิทธิพลของตนเองและพรรคพวกในการตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะ ซึ่งยึดถือความพึงพอใจโดยการใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จหรือเผด็จการสะท้อนถึงความพอใจหรือค่านิยมส่วนตัวของชนชั้นผู้นำโดยตรง ข้าราชการเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่นำนโยบายที่กำหนดโดยชนชั้นผู้นำไปสู่ประชาชนเท่านั้น ทิศทางของการกำหนดนโยบายจึงเป็นทิศทางแบบแนวตั้ง (สมบัติ อารงธัญวงศ์, 2544 : น. 20)

3.2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับกลุ่ม (Group Theory) ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่ใช้อธิบายการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มาจากกระบวนการเมือง ที่ประกอบไปด้วย กลุ่มผลประโยชน์ที่ช่วงชิงอำนาจและผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ได้อธิบายแนวคิดนี้ไว้ว่าเปรียบเทียบระบอบที่มีแรงผลักดันและแรงกดดันที่กระทำต่อปฏิสัมพันธ์ต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ แนวคิดสำคัญของตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่มถือว่านโยบายสาธารณะ คือ ผลของความสมดุลของการต่อสู้ระหว่างกลุ่มความสมดุลเหล่านี้เกิดขึ้นจากอิทธิพลระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่ตกลงประนีประนอมกับการเปลี่ยนแปลง อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ใดที่คาดหมายได้ว่าจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องและนโยบายจะถูกเปลี่ยนทิศทางไปสู่กลุ่มที่มีอิทธิพลมากกว่า ส่วนกลุ่มที่มีอิทธิพลน้อยกว่าจะเป็นผู้สูญเสียผลประโยชน์ (สมบัติ อารงธัญวงศ์, 2544 : น. 208-209) ตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่มจะให้คำอธิบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบของการต่อสู้ระหว่างกลุ่มโดยผู้กำหนดนโยบายจะถูกพิจารณาว่าเป็นผู้ที่ตอบสนองต่อความกดดันของกลุ่ม ได้แก่ การต่อรอง (Bargaining) การประนีประนอม (Compromising) การพยายามที่จะก่อให้เกิดการรวมกลุ่มเสียงข้างมาก เพื่อให้การประนีประนอมประสบผลสำเร็จโดยง่าย โดยนัยนี้นักการเมืองที่เป็นตัวแบบของกลุ่มที่มีรากฐานกว้างขวางกว่าจะได้เปรียบกลุ่มที่มีรากฐานเล็กกว่า

3.2.3 ทฤษฎีเชิงระบบ (System theory) เป็นทฤษฎีที่ทำให้เห็นถึงว่านโยบายสาธารณะมาจากรากฐานของแนวความคิดที่เป็นระบบที่มีความคำนึงถึงสิ่งมีชีวิต ซึ่งมีจะต้องมีการปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ โดยมีการทำงานอย่างเป็นระบบ โดย เดวิด อิสตัน (1953) ได้นำ

ทฤษฎีเชิงระบบมาประยุกต์และใช้ในการอธิบายทางการเมืองว่า การเมืองดำรงอยู่เสมือนชีวิตการเมือง (Political Life) ฉะนั้นชีวิตการเมืองจึงจำเป็นต้องมีอยู่คล้ายกับการมีชีวิตที่มีความจำเป็นจะต้องอาศัยระบบที่ประกอบด้วย ความสัมพันธ์ของระบบการเมืองและสิ่งแวดล้อม (Environment) ที่อยู่โดยรอบระบบการเมืองเต็มไปด้วยความต้องการ ข้อเรียกร้องของกลุ่มประชาชนและสังคม หรือเรียกว่าปัจจัยนำเข้า (Input) ส่วนระบบการเมืองเปรียบเสมือนกล่องดำ (Black box) คือ กลุ่มของโครงสร้างมีกิจกรรมทางการเมืองและการบริหารที่สัมพันธ์กัน ส่วนการใช้อำนาจในการบริหารตามค่านิยมของสังคม ประเพณี และกฎระเบียบต่าง ๆ (Conversion Process) เมื่อปัจจัยได้เข้ามาสู่กระบวนการของกล่องดำ ก็จะผลิตผลลัพธ์หรือผลผลิตออกมาเรียกว่า ปัจจัยภายนอก (Output) ของระบบการเมือง หรือผลผลิตของระบบการเมือง และผลผลิตการเมืองนี้เองก็จะทำหน้าที่ส่งย้อนกลับเข้าสู่สิ่งแวดล้อมในรูปของผลสะท้อนกลับหรือผลกระทบ (Feedback) เพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมและการสนับสนุนของประชาชนอันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการสร้างแรงผลักดันของสิ่งแวดล้อมที่มีต่อระบบการเมือง เกิดความสัมพันธ์ แบบพลวัต (Dynamic System) โดยจะมีการปรับตัวเพื่อสร้างระบบให้มีความสมดุลเพื่อให้ ชีวิตการเมืองดำรงอยู่ได้ตลอดไป (เชษฐชัย ศรีชูชาติ, 2549 : น. 14)

3.2.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับสถาบัน (Institutional Theory) โรมัส อาร์ ดาย (1984) ได้ให้ความเห็นถึงตัวแบบสถาบันแสดงให้เห็นถึงนโยบายสาธารณะ ในฐานะที่เป็นผลผลิตของสถาบันทางการเมืองโดยโครงสร้างของสถาบันทางการเมือง การจัดระเบียบในสถาบัน และขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ของสถาบันทางการเมือง การจัดระเบียบในสถาบัน และขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ของสถาบันทางการเมือง ซึ่งจะมีผลต่อเนื่องต่อการกำหนดนโยบายและเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ

3.2.5 ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) ถูกพัฒนาโดยเออเนส อาร์ อเล็กซานเดอร์ เรียกว่า แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบกระบวนการ (The Policy-Program-Implementation Process, PPIP) ซึ่งเห็นว่ามีข้อจำกัดในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ประกอบด้วย 2 เหตุ คือ (1) การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความซับซ้อน ไม่มีเสถียรภาพ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาและแนวทางที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา (2) วิธีการต่าง ๆ ที่ได้จากการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจะช่วยสร้างความเข้าใจเพียงบางส่วนและยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ ทฤษฎีเหล่านี้ควรเสนอกรอบทั่วไปในการศึกษาเพื่ออธิบายถึงกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ชัดเจนและครอบคลุมถึงกรอบความคิดเชิงทฤษฎีในการศึกษาเพื่อสร้างความเข้าใจให้ครอบคลุมทั้งกระบวนการ องค์ประกอบของตัวแบบ ตัวแบบกระบวนการให้ความสำคัญต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวกับการเปลี่ยนรูปของความตั้งใจไปสู่กิจกรรมซึ่งเป็นกระบวนการเชิงปฏิสัมพันธ์

อย่างต่อเนื่อง กระบวนการนี้เริ่มต้นด้วยการกำหนดรายละเอียดแผนงาน (Program) แล้วจึงนำไปปฏิบัติ (Implementation) โดยความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

1) *ปัจจัยกระตุ้น* เป็นขั้นตอน ตระหนักถึงปัญหาและความชัดเจนของปัญหา แนวทางการพัฒนานโยบาย คุณลักษณะของปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์หรือการรับรู้เกี่ยวกับปัญหานโยบาย และผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นหรือการรับรู้ถึงผลกระทบจากนโยบายที่เคยปฏิบัติมาแล้ว

2) *นโยบาย* เป็นจุดที่ปัญหาจะถูกกำหนดให้อยู่ในกรอบนิยามของนโยบาย ดังนั้นในกระบวนการนโยบาย แผนงานและการนำนโยบายไปปฏิบัติ คำสั่งจากผู้กำหนดนโยบายสู่การปฏิบัติโดยกำหนดเป้าประสงค์และวิธีการในการบรรลุเป้าประสงค์

3) *แผนงาน* แผนงานต้องระบุทรัพยากรที่ต้องใช้และสถานที่ที่เหมาะสม การกำหนดชุดของการกระทำและประชากรกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับประโยชน์

4) *การนำนโยบายไปปฏิบัติ* การปฏิบัติเพื่อทำให้แผนงานบรรลุผลประโยชน์ตามที่ตั้งใจไว้ เป็นตัวแบบที่แสดงถึงการเชื่อมโยงต่อเนื่องของกระบวนการตามลำดับ ตั้งแต่ขั้นตอนปัจจัยกระตุ้นต่อไปยังการพัฒนานโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยอาศัยจุดเชื่อมโยงเป็นตัวประสานปัจจัยความซับซ้อน ซึ่งจุดเชื่อมโยงเปิดโอกาสให้ทางเลือกอื่นเข้ามา มีลักษณะดังนี้ (1) จากขั้นตอนที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ (2) จากขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก่อน แต่ไม่รวมขั้นตอนก่อนหน้านี้ที่เพิ่งเกิดขึ้น (3) จากขั้นตอนย่อยหรือขั้นตอนก่อนหน้านี้อื่น ๆ ในลักษณะผลสะท้อนกลับหรือการประเมินผล (4) ขั้นตอนต่อไปซึ่งอาจนำไปสู่ขั้นตอนย่อย โดยไม่รวมขั้นตอนที่ติดตามมา (5) ไปสู่ขั้นตอนก่อนความสมบูรณ์ (เออนีส อาร์ อเล็กซานเดอร์, 1985 : น. 403-426)

3.2.6 หลักทฤษฎีตัวแบบเหตุผล (Rational Model) แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบการที่นโยบายใด จะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ จะต้องมีการกำหนดภารกิจมีเป้าหมายและมีการมอบหมายงานที่ชัดเจน ทั้งจะต้องมีการจัดการการปฏิบัติงานขององค์กรและหน่วยย่อยต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ที่จะนำไปปฏิบัติสามารถปฏิบัติภารกิจภายใต้ความรับผิดชอบและหน้าที่ของตนเองให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่องค์กรตั้งไว้ ซึ่งจะช่วยให้การประสานการปฏิบัติงานเป็นไปโดยราบรื่น การกำหนดมาตรฐานในการทำงานอำนวยความสะดวกให้เกิดระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ เป็นการง่ายที่ผู้บริหารนโยบายสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะช่วยให้การประสานการปฏิบัติงานเป็นไปโดยราบรื่น การกำหนดมาตรฐานในการทำงานอำนวยความสะดวกให้เกิดระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ เป็นการง่ายที่ผู้บริหารนโยบายสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้อย่างตลอดเวลาและต่อเนื่อง และระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และการมีมาตรฐานในการทำงานที่เด่นชัดย่อมส่งผลให้การใช้ระบบการให้ข้อมูลที่ให้โทษเป็นไปอย่างเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น และการสร้างความ

เป็นธรรมในระบบจะช่วยเสริมสร้างให้มาตรฐานในการปฏิบัติงานสูงขึ้นอีกด้วย จุดเด่นของตัวแบบนี้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าอะไรเป็นเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ (วรเดช จันทรศร, 2009 : น. 134)

3.3 กระบวนการนโยบาย

อุทัย เลหาวิเชียร (2544, หน้า 292-301) ได้เสนอกระบวนการนโยบายสาธารณะแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

3.3.1 การกำหนดปัญหา นโยบายสาธารณะจะมีได้ต่อเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นก่อน และปัญหาจะเกิดขึ้นได้ก็เพราะมีคนเป็นจำนวนมากไม่พอใจในเหตุการณ์ อย่างใดอย่างหนึ่ง การที่คนส่วนใหญ่เห็นเป็นปัญหาควรจะให้กลุ่มคนที่มีหน้าที่รับผิดชอบและกลุ่มอื่น ๆ เห็นว่าเป็นปัญหาด้วย การที่คนหลายฝ่ายเห็นปัญหาอันหนึ่งอย่างเดียวกันและได้มีการเรียกร้องให้ แก้ไขปัญหาดังกล่าว ปัญหานั้นก็จะกลายเป็นนโยบายสาธารณะ ดังนั้นในขั้นของการกำหนดปัญหาจึงมีส่วนเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของการกำหนดนโยบาย เพราะปัญหาจะนำไปสู่การกำหนดนโยบาย จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นขั้นตอนเดียวกันกับเรื่องของการกำหนดนโยบาย

3.3.2 การวิเคราะห์หาทางเลือก เมื่อทราบปัญหาและได้กำหนดเป็นเป้าหมาย จากนั้นก็ทำการวิเคราะห์หาทางเลือก เพื่อการบรรลุเป้าหมาย ในการหาทางเลือก ผู้ที่ตัดสินใจจะต้องคำนึงถึงเป้าหมายและค่านิยมให้ชัดเจนแล้วจึงแสวงหาทางเลือกเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ซึ่งควรคิดว่าทางเลือกใดดีที่สุด รวมทั้งการคำนวณเพื่อหาต้นทุนและประโยชน์ที่จะได้รับ ต่อมาจึงมาเปรียบเทียบถึงผลของทุกทางเลือก โดยใช้ทฤษฎีหลักการและเหตุผล หรือที่เรียกว่า “the rational comprehensive theory” ซึ่งผู้ที่ตัดสินใจจำเป็นจะต้องเลือกเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ออกมาเป็นการเลือกที่ดีที่สุด โดยมีฐานความคิดมาจากแนวคิดจากด้านเศรษฐศาสตร์และวิทยาการจัดการ เพื่อวิเคราะห์หาทางเลือกใช้ในการตัดสินใจของทั้งคนภายในองค์กรและตัวองค์กรเอง ให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายสูงสุดโดยอาศัยหลักการและเหตุผลอย่างมีรายละเอียดแต่ก็มีข้อจำกัดอยู่ในหลายประการ คือ

ประการแรก เป็นการยากที่จะได้ข้อมูลทั้งหมดที่จำเป็นต้องทราบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนาหรือประเทศล้าหลัง ซึ่งมีวิธีการเก็บสถิติที่เชื่อถือได้ยาก การหาข้อมูลยิ่งยากขึ้นเป็นทวีคูณ

ประการที่สอง นักบริหารไม่มีเวลาที่จะศึกษาทุกทางเลือกมาเปรียบเทียบก่อนตัดสินใจ โดยปกตินักบริหารต้องตัดสินใจในเวลาที่ย่อเยียดจำกัด

ประการที่สาม เป็นการสิ้นเปลืองมากที่จะใช้วิธีการศึกษาแบบใช้เหตุผลดังกล่าว โดยปกติหน่วยงานราชการมักจะไม่มีงบประมาณเพียงพอสำหรับใช้ในกิจกรรมประเภทนี้

ประการที่สี่ วิธีการศึกษาแบบนี้เชื่อว่านักบริหารจะเลือกตัดสินใจเฉพาะทางเลือกที่ดีที่สุด การที่จะทราบว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดก็หมายความว่า มีเป้าหมายที่ตกลงกันได้ อย่างชัดเจน และมีหนทางที่จะบรรลุเป้าหมาย แต่ทางปฏิบัติการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ เป็นการยากที่จะทราบว่ามีเป้าหมายใดที่ได้มีการตกลงกัน

ประการที่ห้า การศึกษาโดยอาศัยหลักเหตุผล เหมาะกับเรื่องที่ไม่สลับซับซ้อน สามารถคิดคำนวณเป็นตัวเลขได้ โดยมีค่านิยมของมนุษย์เข้ามาเกี่ยวข้องน้อยที่สุด แต่ในโลกแห่งความเป็นจริงหลายกิจกรรมหรืออาจกล่าวได้ว่ากิจกรรมส่วนใหญ่ไม่สามารถจะอธิบายโดยการใช้ตัวเลขแต่ประการเดียว และค่านิยมก็เข้ามาเกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก

ประการที่หก ก็คือ การตัดสินใจเป็นเรื่องที่ต้องขึ้นกับปัจจัยทางจิตวิทยาด้วย นักบริหารจะตัดสินใจไปตามสภาพทางสังคมของนักบริหารผู้นั้น นั่นก็คือการตัดสินใจมักจะสอดคล้องกับตำแหน่งหน้าที่การงานของนักบริหาร สภาพภาพของหน่วยงานนั้นในสังคมและกลุ่มที่บุคคลนั้นสังกัดอยู่ อีกประการหนึ่งนักการเมืองมักมองปัญหาแบบง่าย ๆ และหาวิธีการแก้ไขที่ง่าย นักบริหารมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติตามนักการเมืองเพราะไม่มีทางเลือกอย่างอื่น

ประการที่เจ็ด การตัดสินใจโดยอาศัยหลักเหตุผลจะถือความต้องการของผู้บริโภคเป็นปัจจัยสำคัญ ในการกำหนดนโยบาย ซึ่งผู้บริโภคเป็นคำของนักเศรษฐศาสตร์ ในระบบการเมืองหมายถึงผู้รับบริการ โดยปกติมีความเชื่ออยู่ว่าสิ่งใดที่ผู้รับบริการปรารถนานักการเมืองก็ต้องสนองตอบ แต่บ่อยครั้งจะพบว่า ประชาชนหรือผู้รับบริการไม่ทราบว่าต้องการนโยบายอะไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในประเทศที่กำลังพัฒนาหรือล้าหลัง มักจะอยู่ในสภาพที่ช่วยตัวเองไม่ได้ หรือในบางกรณีจะมีปัจจัยของจริยธรรมเข้ามาเกี่ยวข้อง นักการเมืองหรือนักบริหารที่คำนึงถึงหลักจริยธรรมเป็นสำคัญจะตัดสินใจตรงกันข้ามกับประชาชน ถ้าสิ่งที่ประชาชนหรือผู้รับบริการต้องการเป็นเรื่องที่เสียหายต่อส่วนรวมเมื่อมีการคำนึงโดยรอบคอบแล้วนักการเมืองและนักบริหารอาจตัดสินใจแตกต่างไปจากความต้องการของประชาชนได้

จากข้อจำกัดทั้งหลายของการตัดสินใจโดยอาศัยหลักเหตุผล ทำให้มีการเสนอให้ใช้การตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไปหรือตัดสินใจเฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้น (incremental) โดยถือว่านโยบายเดิมที่ได้ตัดสินใจทำไว้แล้วมีความถูกต้องและเหมาะสมแล้วจะเพิ่มหรือลด หรือจะเปลี่ยนแปลงก็เพียงเล็กน้อย ต่อมาก็มีผู้ที่เห็นว่าการตัดสินใจโดยอาศัยหลักเหตุผลและการตัดสินใจเฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้นอาจไม่เหมาะสม ควรมีการใช้การตัดสินใจแบบผสมผสานกัน (mixed scanning) เพื่อให้การตัดสินใจนโยบายมีความถูกต้องและเหมาะสมมากขึ้น

3.2.3 การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในขั้นของการวิเคราะห์หาทางเลือกก็เพื่อจะได้นโยบายสาธารณะเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ขั้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นที่มีความสำคัญ

มากที่สุด เพราะนโยบายสาธารณะก็คือ แผนกระดาษจะเป็นความจริงได้ก็ต่อเมื่อการนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

3.2.4 การประเมินผลนโยบาย ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการนโยบายสาธารณะก็คือ การประเมินผลนโยบาย ซึ่งปัจจุบันเป็นกิจกรรมที่ได้รับความสนใจอย่างแพร่หลายในเกือบทุกประเทศ ความหมายของการประเมินผลก็คือการที่จะตรวจสอบว่าได้มีการบรรลุเป้าหมายของโครงการแค่ไหนและเพียงใด การประเมินผลต้องอาศัยความรู้ทางการวิจัย แต่ก็มีคนเป็นจำนวนมากน้อยได้ประเมินผลโดยอาศัยหลักการเข้าใจข้อเท็จจริงโดยปราศจากเหตุผล (intuition) การคาดคะเนหรือการเดา ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับการทำการวิจัย อาจกล่าวได้ว่า นักการเมือง นักบริหาร นักหนังสือพิมพ์ หรือประชาชน โดยทั่วไปมักประเมินผล โดยไม่ได้อาศัยพื้นฐานความรู้การวิจัยมากนัก

3.4 ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

นอกจากสถาบันหลัก ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย และเรียกสถาบันทั้ง 3 นี้ว่า ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ (Official Policy-maker) ยังมีผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ (Unofficial Policy-maker) ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง และประชาชนทั่วไป ซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.4.1 กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) หมายถึง กลุ่มคนที่มีแนวความคิดพื้นฐานชีวิต ฐานะทางสังคมที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกันหรือมีอาชีพเดียวกัน สมาชิกมารวมตัวกันเป็นครั้งคราวหรือสม่ำเสมอเพื่อเรียกร้องและปกป้องผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก เนื่องจากสมาชิกเห็นความสำคัญของการประสานกิจกรรมร่วมกัน เช่น สมาคมทนายความ สมาคมพ่อค้าข้าว สหภาพแรงงาน สมาคมแพทย์ เป็นต้น กลุ่มผลประโยชน์จะกลายเป็นกดดันหรือกลุ่มอิทธิพล (Pressure Group) เมื่อเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มจากสถาบันทางการเมือง หรือเมื่อเรียกร้องให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของส่วนรวม กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายในทุกประเทศ ทั้งในประเทศที่มีรัฐบาลแบบประชาธิปไตยหรือเผด็จการ ประเทศกำลังพัฒนาหรือพัฒนาแล้ว แต่กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้อาจมีองค์ประกอบแตกต่างกัน และมีความชอบธรรมหรือเป็นที่ยอมรับแตกต่างกันในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาหรืออังกฤษ กลุ่มผลประโยชน์เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางจึงดำเนินงานอย่างอิสระมากกว่าโดยเปรียบเทียบกับกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศอดีตสหภาพโซเวียต นอกจากกลุ่มผลประโยชน์จะทำการเรียกร้องผลประโยชน์แล้วอาจจะนำเสนอข้อมูลสารสนเทศและทางเลือกให้แก่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ เพื่อนำไปกำหนดนโยบายอย่างสมเหตุสมผลต่อไป

ดังนั้น อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อการกำหนดนโยบายจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยจำนวนมาก ได้แก่ จำนวนสมาชิกของกลุ่ม ทรัพยากรทางการบริหาร บุคลากรและงบประมาณ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่ม ทักษะด้านความเป็นผู้นำของกลุ่ม สถานภาพของผู้นำกลุ่ม ทศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อกลุ่ม กลุ่มผลประโยชน์อื่นที่ขัดแย้งและแข่งขันกับกลุ่ม ลำดับความสำคัญของกลุ่มในการตัดสินใจภายในระบบการเมือง เช่น สภาพอุตสาหกรรมอาจมีอิทธิพลต่อประเด็นเศรษฐกิจมาก แต่มีอิทธิพลต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนน้อย

3.4.2 พรรคการเมือง (Political Parties) หมายถึง องค์กรถาวรที่รวบรวมประชาชนให้เข้ามาเป็นสมาชิกพรรคโดยสมัครใจจากชุมชนระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ ประสานประโยชน์ของสมาชิกพรรค และแสวงอำนาจทางการเมืองตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดในระบบการเมืองทุกระบบ พรรคการเมืองมีหน้าที่และความสำคัญที่แตกต่างกัน ได้แก่ เป็นช่องทางที่ให้ประชาชนแสดงออกและทำการรวบรวมข้อเสนอด่าง ๆ เข้าสู่ระบบ เป็นตัวการในการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจทางการเมือง เสริมสร้างพฤติกรรมของประชาชนด้วยคุณค่าใหม่ ๆ เช่น ความซื่อสัตย์ ความยุติธรรม ความเสมอภาค เป็นต้น มีหน้าที่ในการกลั่นกรองและรวบรวมผลประโยชน์โดยแปรเปลี่ยนข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ให้เป็นทางเลือกของนโยบาย และนำข้อเสนอทางเลือกของนโยบาย เพื่อนำไปแก้ไขปัญหาทางสังคม และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่เป็นสมาชิกพรรคและประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะพรรคการเมืองต้องแสวงหาการสนับสนุนจากประชาชนผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งผ่านกระบวนการเลือกตั้ง โดยมีเป้าหมายในการเข้าไปใช้อำนาจในการปกครอง และจัดตั้งรัฐบาลหรือมีอิทธิพลต่อสถาบันหลักทั้ง 3 ที่มีอำนาจในการตัดสินใจ โดยทั่วไปพรรคการเมืองมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ในขอบเขตที่กว้างกว่ากลุ่มผลประโยชน์ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ทำหน้าที่เป็นนายหน้า (Broker) มากกว่าจะเป็นผู้สนับสนุนผลประโยชน์เฉพาะเจาะจงอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อนำไปกำหนดนโยบายสาธารณะ

ในประเทศที่มีระบบการเมืองแบบสองพรรค (Two Party System) เช่น ประเทศอเมริกาและอังกฤษ พรรคการเมืองต่างพยายามรวบรวมและประสานผลประโยชน์ของสมาชิกและนำมากำหนด

เป็นนโยบายของพรรค เพื่อพรรคจะได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่เป็นสมาชิกของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้มากที่สุด ขณะที่พรรคการเมืองในระบบหลายพรรค (Multiparty System) พรรคการเมืองมักเป็นตัวแทนของผลประโยชน์ที่เฉพาะเจาะจงของกลุ่มหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะ เช่น ในประเทศสหพันธรัฐฝรั่งเศส

3.4.3 ประชาชนทั่วไป (Individual Citizen) ในการกำหนดนโยบายสาธารณะประชาชนทั่วไปมักจะไม่ได้รับความสำคัญให้เข้ามามีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย ซึ่งเป็นหน้าที่ที่มอบหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบ แต่ในหลายประเทศ เช่น ในประเทศสมาพันธรัฐ

สวิสเซอร์แลนด์ ประชาชนมีสิทธิที่จะออกเสียงลงคะแนนโดยตรงในการออกกฎหมายหรือทำประชามติ (Referendum) ซึ่งหมายถึงการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการที่ขอให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน เพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องที่มีความสำคัญต่อประโยชน์ส่วนรวม โดยเฉพาะการแก้ไขรัฐธรรมนูญ วิธีการนี้ใช้เสียงข้างมากเป็นหลัก และเป็นรูปแบบหนึ่งของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง โดยทั่วไปประชาชนส่วนใหญ่ไม่ค่อยถือโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายโดยตรงเนื่องจากความเฉื่อยชา และความสนใจเรื่องการเมืองอยู่ในระดับต่ำ แม้แต่ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยเอง ประชาชนส่วนใหญ่เข้ามามีส่วนร่วมกำหนดนโยบายในระดับต่ำ ไม่ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ไม่เข้าร่วมในกิจกรรมของพรรคการเมืองและไม่ใส่ใจในนโยบายของพรรคหรือผู้สมัครแต่อย่างใด เมื่อไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของเจ้าหน้าที่รัฐ

สำหรับระบบเผด็จการแบบเก่าในละตินอเมริกา ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการตัดสินใจกำหนดนโยบายจะสนใจความต้องการของประชาชน ทั้งนี้เพื่อป้องกันการเกิดจลาจลก่อความวุ่นวายของประชาชน ส่วนในระบบเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จ เช่น ในประเทศอดีตสหภาพโซเวียต ผู้มีอำนาจหน้าที่เองดูเหมือนว่าจะไวใจความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ แม้ว่าประชาชนจะไม่ได้มีส่วนร่วมโดยตรงในการกำหนดนโยบายอย่างไรก็ตามในบางกรณีการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับภูมิปัญญาของประชาชนได้ส่งผลให้มีการนำแนวคิดใหม่ ๆ และทิศทางใหม่ ๆ เข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบาย เช่น นโยบายการควบคุมยาฆ่าแมลง นโยบายความปลอดภัยในการขับขี่ นโยบายสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

สรุปได้ว่า สถาบันที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ ได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหารและสถาบันตุลาการ ขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง และประชาชนทั่วไป เป็นผู้มีส่วนร่วมที่ไม่เป็นทางการในการกำหนดนโยบาย

3.5 ประเภทของนโยบายสาธารณะ

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์ (2540 : น.13-15) ได้จำแนกแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ ออกได้เป็น 4 ประเภทหลัก ๆ คือ

3.5.1 จำแนกตามการเน้นเนื้อหาสาระหรือวิธีปฏิบัติของนโยบาย

ถ้าเน้นเนื้อหาสาระก็มักจะเกี่ยวกับสิ่งที่รัฐบาลจะกระทำ อาทิ การสร้างถนนทางหลวง การสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า ดังเช่น เขื่อนน้ำโจน จ.กาญจนบุรี เป็นต้น แต่ถ้าเน้นวิธีปฏิบัติก็จะตรงกันข้าม โดยจะเป็นการเน้นว่าใครมีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบายหรือตามวิธีการปฏิบัติ อาทิ นโยบายการรณรงค์ให้ประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่บริโภคปลาดิบๆ นโยบายรณรงค์ไม่ขับรถในขณะมึนเมา และนโยบายรณรงค์ให้ประหยัดพลังงาน เป็นต้น

3.5.2 จำแนกตามผลกระทบของสังคมและความสัมพันธ์ระหว่างผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย

การจำแนกตามแนวนี้โดยทั่วไป ได้แก่ นโยบายกระจายผลประโยชน์ (Distributive Policy) ดังเช่น การส่งเสริมการส่งออกด้วยการลดขั้นตอนและส่วนลดภาษีส่งออกให้แก่ผู้ส่งออกหรือนโยบายกระจายผลประโยชน์ใหม่ (Re-Distributive Policy) นโยบายการควบคุมความประพฤติของประชาชน (Regulatory Policy) ดังเช่น นโยบายการจัดระเบียบสังคม เป็นต้น

3.5.3 จำแนกตามกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบาย

จากการจำแนกตามกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์นั้น มักเป็นนโยบายเพื่อสาธารณชน ซึ่งมีใช้เพื่อกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ อาทิ การจัดให้มีแสงสว่างอย่างเพียงพอบนท้องถนนเพื่อป้องกันอาชญากรรมและลดอุบัติเหตุแก่คนทุกคนบนท้องถนน แต่ไม่ใช่นโยบายให้กู้ยืมเงินแก่เกษตรกรเฉพาะรายย่อย หรือที่เกิดขึ้นกับนโยบายข้าว (Rice Policy) ของไทยนั้น แทนที่รัฐจะใช้การลดภาษีการส่งออกเพื่อชาวนาทุกคนได้มีกำไรมากขึ้น แต่กลับเป็นการให้เงินอุดหนุนเจ้าของโรงสีเพื่อรับซื้อข้าวจากเฉพาะกลุ่มชาวนาที่เป็นฐานคะแนนเสียงให้พรรคของตน เป็นต้น

3.5.4 จำแนกลักษณะเสรีนิยม หรืออนุรักษนิยมของนโยบาย

ถ้าเป็นเชิงเสรีนิยมก็จะเน้นการสร้างความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้นโดยการออกนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความไม่ยุติธรรมและปัญหาความสงบเรียบร้อยของสังคม ส่วนเชิงอนุรักษนิยมนั้น ก็จะตรงกันข้าม คือจะคัดค้านบทบาทของรัฐ ในเชิงเสรีนิยมก็จะตรงกันข้าม คือจะคัดค้านบทบาทของรัฐในเชิงเสรีนิยม แต่จะมีความพอใจในสภาพปัจจุบันที่เป็นอยู่ หรือชอบที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงช้า ๆ ตามกระบวนการตามธรรมชาติ ซึ่งจะปรากฏให้เห็นความคัดแย้งอยู่เสมอ ดังเช่น โครงการก่อสร้างเขื่อนน้ำโจน จ.กาญจนบุรี โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินที่บ้านกรูดและบ่อนอก จ.ประจวบคีรีขันธ์ โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย จ.สงขลา ซึ่งถือว่าเป็นความขัดแย้งในเชิงนโยบายของรัฐเอง ระหว่าง “นโยบายเพื่อการพัฒนา” กับ “นโยบายเพื่อการอนุรักษ์” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นความขัดแย้งเชิงระบบของวิวัฒนาการของกระแสโลกระหว่าง กระแสโลกาวัตน์ (Globalization) กับกระแสท้องถิ่นหรือภูมิภาค (Regionalization) ซึ่งรัฐจะต้องตระหนักและดำเนินนโยบายสาธารณะให้เกิดความสมดุลระหว่างสภาวะการณ์ทั้งสองขั้วดังกล่าวให้สอดคล้องกันให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

อย่างไรก็ตาม ผู้กำหนดนโยบายในกลุ่มประเทศพัฒนาทั้งหลาย ก็กำลังหันมาสร้างความร่วมมือเชิงนโยบายกันมากขึ้นโดยเฉพาะความร่วมมือในด้านการลงทุนต่างประเทศโดยตรง มุ่งสร้างความร่วมมือแบบทวิภาคีหรือพหุภาคี และสร้างเสถียรภาพของนโยบายด้านเศรษฐกิจความมั่นคงทางการเมืองและความเจริญเติบโตด้านการลงทุนระหว่างกันควบคู่กันไปด้วย

4. แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์

4.1 ความหมายของแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์

สุขุม นวลสกุล (2528 : น. 227-235) ได้ให้ความหมายแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ หมายถึงกลุ่มคนที่มีความเกี่ยวข้องกันเนื่องจากมีจุดประสงค์เดียวกัน กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) และต้องการให้รัฐตอบสนองนโยบายต่อกลุ่มของตนเอง ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับพรรคการเมืองแต่แตกต่างกันที่พรรคการเมืองต้องการที่จะเป็นรัฐบาลเสียเองเพื่อที่จะกำหนดนโยบายที่ตนเองต้องการ

แสวง รัตนมงคลมาศ (2532 : น. 213) ได้ให้ความหมายว่า “กลุ่มผลประโยชน์” หมายถึง กลุ่มที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันซึ่งเกิดขึ้นจากความต้องการของบุคคลในกลุ่มโดยมิได้ถูกบังคับหรือถูกครอบงำ เพื่อเรียกร้องผลประโยชน์หรือปกป้องผลประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนเอง โดยมีความต้องการที่จะใช้ประโยชน์จากการรวมกลุ่มเป็นเครื่องมือในการต่อรองหรือดำเนินการทางการเมือง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐเรื่องต่าง ๆ

สุรพล ราชภัณฑารักษ์ (2521 : น. 185-186) ได้ให้ความหมายว่า กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) และกลุ่มอิทธิพล (Pressure Group) นั้น เป็นคำที่ใช้มีความหมายใกล้เคียงกัน ทำให้การนำคำกลุ่มสองกลุ่มไปใช้อธิบายนั้นปะปนกันซึ่งอยู่ที่ทัศนะนักวิชาการแต่ละท่านจะให้ความหมาย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วคำทั้งสองคำนี้อาจใช้แทนกันได้ แต่ในความเป็นจริงแล้วกลุ่มผลประโยชน์มักจะก่อตัวขึ้นก่อนผ่านผลประโยชน์ของคนในกลุ่มที่มีร่วมกัน ซึ่งเมื่อดำเนินกลุ่มไประยะหนึ่งแล้วประสบผลสำเร็จมีการบริหารจัดการกลุ่มได้ดีจึงพัฒนากลายเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลและพลังที่อยู่เหนืออำนาจรัฐ

มนตรี เจนวิทย์การ (2528 : น. 1) อธิบายความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ว่า เป็นการรวมกลุ่มเพื่อรักษาหรือแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่ม โดยการพยายามมีอำนาจเหนือกระบวนการตัดสินใจในนโยบายหรืออำนาจการตัดสินใจ

คณะอนุกรรมการอุดมการณ์ของชาติในกรรมการเอกลักษณ์ของชาติ (2527 : น. 137-138) ได้ให้ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ว่า คือตัวแทนของกลุ่มสาขาอาชีพซึ่งมีอยู่จำนวนมากในสังคม ซึ่งแบ่งตามความเชี่ยวชาญโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปกป้องและเรียกร้องผลประโยชน์ของคนในกลุ่มหรือประโยชน์ทั่วไปของสังคม

ผู้ศึกษาสรุปความหมายของ “แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์” ว่าหมายถึง การรวมตัวกันของบุคคลที่มีจุดประสงค์เดียวกัน เพื่อเรียกร้องหรือปกป้องในสิ่งที่สมาชิกภายในกลุ่มต้องการ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ **สุขุม นวลสกุล** ที่เห็นว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่ว่านั้นสมาชิกต้องมีจุดประสงค์เดียวกันคือต้องการให้รัฐตอบสนองต่อข้อเรียกร้องนโยบายของกลุ่มตนและมีลักษณะของกลุ่มที่คล้ายกับพรรคการเมือง โดย **คณะอนุกรรมการอุดมการณ์ของชาติในกรรมการเอกลักษณ์ของชาติ** ให้ความเห็นว่าด้วยสาขาอาชีพที่มีอยู่มากในสังคม ทำให้ผู้แทนจากสาขาอาชีพต่าง ๆ ก็มีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะเรียกร้องหรือปกป้องผลประโยชน์ของตน **มนตรี เจนวิทย์การ** ให้ความเห็นว่าการรวมกลุ่มของกลุ่มผลประโยชน์กระทำโดยการพยายามมีอำนาจเหนือกระบวนการตัดสินใจในนโยบายของรัฐ **แสวง รัตนมงคลมาศ** อธิบายว่า กลุ่มต้องการใช้ประโยชน์จากการรวมกลุ่มเป็นเครื่องมือในการต่อรองหรือดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐในเรื่องต่าง ๆ

จากความหมายของกลุ่มผลประโยชน์จึงสรุปได้ว่า แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์หมายถึง กลุ่มคนที่รวมตัวกันโดยปราศจากการครอบงำหรือชักจูง โดยมีจุดประสงค์หรือเป้าหมายเดียวกันเพื่อเรียกร้องหรือปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่มภายใต้สาขาหรืออาชีพที่แตกต่างกัน ซึ่งใช้จุดแข็งของการรวมตัวเป็นกลุ่ม เพื่อต่อรองกับรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการหรือปกป้องผลประโยชน์ จนพัฒนาไปสู่กลุ่มที่มีอิทธิพลและมีอำนาจต่อรองกับอำนาจของรัฐ

4.2 การเกิดขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์

พฤทธิสาณ ชุมพล (2531 : น. 125-130) กล่าวถึงการเกิดขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์ว่าการเกิดขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์นั้นประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ คือ

4.2.1 จำนวนบุคคล (Size) จำนวนบุคคลที่มีความเห็นอย่างเดียวกันมีความสำคัญที่จะก่อให้เกิดการรวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ แต่ก็ไม่ใช่เพียงปัจจัยเดียว ต้องประกอบด้วยปัจจัยอื่น ๆ อีกเช่นกัน

4.2.2 สำนึกในผลประโยชน์ร่วมกัน เป็นอีกปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ สำนึกที่ว่านี้หมายถึงสมาชิกภายในกลุ่มได้รับผลกระทบจากการเมืองในรูปแบบหรือลักษณะเดียวกัน

4.2.3 การติดต่อสัมพันธ์กันมากพอ ซึ่งเป็นปัจจัยแวดล้อมที่ส่งผลให้ก่อให้เกิดการรวมกลุ่มกัน โดยปราศจากอคติจึงจะทำให้กลุ่มเกิดขึ้นได้

4.2.4 ความรู้สึกว่าถูกคุกคาม (threatened) เป็นปัจจัยที่สภาพทางสังคมของกลุ่มตกต่ำลง (Status loss) ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับสิ่งของที่เป็นวัตถุหรือรายได้ เช่น สิทธิอันพึงมีพึงได้ หรือสิทธิด้านอื่น ๆ

4.2.5 ลักษณะหรือคุณสมบัติของระบบการเมือง การรวมตัวกันของกลุ่มผลประโยชน์ อาศัยการเปิดช่องว่างของกฎหมายที่จะกำหนดว่าจะมีการรวมกลุ่มไปในทิศทางใด ทำให้เกิดการดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์เพื่อประโยชน์แก่กลุ่มตนอย่างเพียงพอ

4.3 ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์

กาเบรียล อัลมอนต์และ จี บิงแฮม เพาเวลล์ จูเนียร์ (1966 : น. 75) ได้แบ่งกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

1. กลุ่มผลประโยชน์แบบสถาบัน (Institutional Interest Group) โดยเป็นการจัดตั้งองค์กรอย่างเป็นทางการและเป็นระเบียบ เช่น หน่วยงานราชการ กองทัพ ศาสนา พรรคการเมือง หน่วยงานราชการ หรือสถาบันอื่น ๆ ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์แบบสถาบันนี้มีหน้าที่เฉพาะของตนเองที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเรียกร้องผลประโยชน์เพื่อกลุ่มของตนเองโดยตรง แต่ในบางครั้งอาจเรียกร้องผลประโยชน์โดยเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์อื่นในสังคม โดยอาศัยการยอมรับนับถือในสถาบันที่ตนเองสังกัดอยู่เป็นทรัพยากร

2. กลุ่มผลประโยชน์ที่จัดตั้งเป็นสมาคม (Association Interest Group) เป็นการรวมกลุ่มอย่างเป็นทางการเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มตนเองโดยเฉพาะ เป็นกลุ่มที่มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นอย่างถาวร ตัวอย่างเช่น สหภาพแรงงาน สมาคมชาติพันธุ์ สมาคมนักธุรกิจ สมาคมพ่อค้า กลุ่มประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งมีการบริหารจัดการกลุ่มอย่างเป็นทางการและมีระเบียบดำเนินการที่ชัดเจน ที่บุคลากรและเจ้าหน้าที่ประจำกลุ่มที่ทำงานตลอดเวลาเพื่อวางนโยบายหรือข้อเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่ม ซึ่งกลุ่มประเภทนี้ได้รับการยอมรับจากสังคม และเป็นแหล่งกำเนิดนโยบายของรัฐบาลในกลุ่มสังคมของประเทศที่พัฒนาแล้ว

3. กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่ได้จัดตั้งเป็นสมาคม (Non Association - Interest Group) มีการรวมกลุ่มกันแบบชั่วคราว โดยไม่มีระเบียบหรือกระบวนการดำเนินงานของกลุ่ม รวมถึงโครงสร้างที่ชัดเจน สมาชิกของกลุ่มจะเกิดจากกลุ่มที่มีฐานสำนึกร่วมกัน เช่น กลุ่มญาติ กลุ่มเชื้อชาติ กลุ่มภูมิภาค กลุ่มชนชั้น ซึ่งจะเปิดรับเฉพาะสมาชิกที่มีพื้นฐานเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้อาจพัฒนาไปสู่กลุ่มผลประโยชน์แบบเป็นทางการได้หากมีการสนับสนุนหรือมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

4. กลุ่มผลประโยชน์ที่รวมตัวชั่วคราว (Anomic Interest Group) การรวมกลุ่มของกลุ่มประเภทนี้เกิดขึ้นแบบกะทันหันโดยฉับพลันและสลายตัวลงอย่างรวดเร็ว โดยไม่มีระเบียบหรือกฎเกณฑ์ในการเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่ม ไม่มีองค์กรที่เป็นตัวแทนของกลุ่มที่ชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม การดำเนินงานของกลุ่มจะอาศัยวิธีการที่ใช้ความรุนแรงในการเรียกร้อง เช่น การประท้วง การก่อจลาจล การก่อความไม่สงบ กลุ่มประเภทนี้มักจะถูกปิดกั้นไม่ให้แสดงออกถึงความ

ต้องการแต่อาจเป็นที่มาของการจัดตั้งกลุ่มประเภทสมาคมได้ เช่น เหตุการณ์ พฤษภาทมิฬที่นำมาสู่การจัดตั้งองค์กร กลุ่มต่าง ๆ มากมาย

ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย คณะกรรมการอุดมการณ์ของชาติ (2527 : น. 144-149) ได้แบ่งกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยออกเป็น 3 ชนิด ดังนี้

1. กลุ่มผลประโยชน์ทางเกษตรกรรม เป็นกลุ่มผลประโยชน์ของชาวสวนชาวไร่และผู้ผลิตผลผลิตทางการเกษตร ภายหลังการตื่นตัวทางการเมืองหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ทำให้เกิดกลุ่มเกษตรกร ยกตัวอย่างเช่น สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ

2. กลุ่มผลประโยชน์ทางอาชีพธุรกิจ เป็นกลุ่มที่เกิดจากนายจ้างและลูกจ้าง ที่มีอาชีพเดียวกันหรือมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจเหมือนกัน ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้มีอิทธิพลมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์ประเภทอื่น ๆ

3. กลุ่มผลประโยชน์ทางสังคม กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้เป็นกลุ่มบุคคลที่ประกอบอาชีพเดียวกันหรืออยู่ในสถานที่เดียวกัน เช่น กลุ่มผลประโยชน์โลกทัศน์และสื่อมวลชน

4.4 หน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์

1. สร้างความสมดุลของการเรียกร้องของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งในสังคมนั้นประกอบด้วยกลุ่มระดับท้องถิ่นและกลุ่มระดับชาติ กลุ่มที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดนั้นก็คือกลุ่มระดับท้องถิ่นทำให้เปรียบเสมือนสะพานที่เชื่อมระหว่างประชาชนกับรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ทำให้กลุ่มระดับชาติหรือผู้บริหารให้ความสำคัญกับกลุ่มระดับท้องถิ่นที่เข้าถึงความต้องการของประชาชน

2. เป็นเครื่องมือที่แสดงถึงความต้องการของประชาชน เพราะเนื่องจากผลประโยชน์และความต้องการของแต่ละกลุ่มที่แตกต่างกัน ทำให้ต้องป้องกันเพื่อไม่ให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นผู้กำหนดแนวนโยบายแต่เพียงฝ่ายเดียว เพื่อผลประโยชน์ของทุกกลุ่มที่อาจจะได้รับการพิจารณาจากผู้กำหนดนโยบายอย่างเสมอภาค

3. เป็นแหล่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์เพื่อใช้ในการตัดสินใจต่อทางเลือก ไม่ว่าจะ เป็นปัญหาหรือนโยบายของรัฐ ทำให้ประชาชนทราบถึงความก้าวหน้าหรือความเคลื่อนไหวของรัฐที่บริหารบ้านเมือง กลุ่มผลประโยชน์จะใช้ข้อมูลที่มีในการชักจูงให้ ประชาชนหรือรัฐบาลคล้อยตามแนวทางของกลุ่ม

4. เป็นเครื่องมือที่ประชาชนสามารถนำความต้องการหรือข้อเสนอไปสู่ผู้จัดสรรนโยบาย ในสภาวะที่สังคมมีความสลับซับซ้อนและการแข่งขันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ ทำให้กลุ่มที่มีการบริหารจัดการที่ดีกว่าได้เปรียบกลุ่มที่ไม่มีการบริหารจัดการกลุ่มที่ดีพอ

5. ทำหน้าที่เป็นตัวแทนพรรคการเมือง ในการเรียกร้องผลประโยชน์ให้กับกลุ่มประชาชนระหว่างที่ไม่มีพรรคการเมือง ในการเรียกร้องสิ่งต่าง ๆ จากรัฐ

6. พื้นที่ที่มีสถานิติบัญญัติกลุ่มผลประโยชน์เข้าจะไปมีอิทธิพล เปรียบเสมือนกับ สถานิติบัญญัติ ที่พิจารณาผ่านการนำปัญหาเข้ามาในสถานิติบัญญัติโดยคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ซึ่ง กลุ่มนี้จะมีอิทธิพลมากกว่าสมาชิกสถานิติบัญญัติด้วยการสนับสนุนทางอื่น ๆ เช่น ด้านการเงิน ตัวอย่างของกลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้ที่เด่นชัดก็คือสภาคองเกรสของสหรัฐอเมริกา

7. ทำหน้าที่เป็นเกราะป้องกันอำนาจของรัฐ ผ่านการตรวจสอบการใช้อำนาจที่ กระทบกับผลประโยชน์ของประชาชน เพื่อมิให้รัฐใช้อำนาจโดยมิชอบหรือมากเกินไป

8. ทำให้สังคมที่มีแนวทางเรื่องความหลากหลายของกลุ่มในสังคมดำรงอยู่ได้ เพื่อเป็นหลักประกันมิให้ถูกลิดรอนสิทธิและเสรีภาพจากอำนาจรัฐหรือสังคม

9. ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมหรือบทบาทในระบอบการปกครองมากยิ่งขึ้น นำไปสู่การพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546 : น. 124) ได้อธิบายวิธีการของกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ตามเป้าหมายของกลุ่มสามารถใช้วิธีการต่าง ๆ ดังนี้

1. การสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชนชั้นนำทางอำนาจ เนื่องจากใน กระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจต้องอาศัยอำนาจของกลุ่มชนชั้นนำที่ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ใน การกำหนดนโยบายตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ซึ่งในอดีตนั้นอำนาจนี้ให้ไว้เฉพาะกลุ่มข้าราชการ ทหารและพลเรือนเท่านั้นแต่ในปัจจุบันการสร้างสายสัมพันธ์มาในรูปแบบของเงินบริจาคพรรค การเมือง ซึ่งผ่านการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างพรรคการเมืองหรือนักการเมืองที่มีการติดต่อกันของ กลุ่ม

2. การสร้างสายสัมพันธ์กับสื่อมวลชน ผ่านรูปแบบของการนำเสนอข่าวในทิศทาง ที่เป็นคุณให้แก่กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มนั้นก็ตอบแทนด้วยการจ่ายค่าโฆษณา ซึ่งเป็นผลประโยชน์ ต่างตอบแทน

3. การว่าจ้างนักวิจัย ให้ทำการศึกษาประเด็นเศรษฐกิจที่กลุ่มต้องการและนำผลที่ ได้มาเผยแพร่แก่สังคมเพื่อเป็นแรงในการสนับสนุน

4. สร้างความสัมพันธ์กับสมาชิกรัฐสภาและสมาชิกวุฒิสภา ที่มีอำนาจทางนิติ บัญญัติโดยตรง

5. ระเบียบกฎหมายและความเชื่อมโยงของแผนพัฒนาในระดับต่าง ๆ

5.1 ความเป็นมาของการจัดทำและประสานแผนพัฒนาในระดับพื้นที่

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและงบประมาณในระดับจังหวัดมีพัฒนาการมาตามลำดับโดยเฉพาะในส่วนของโครงสร้างงบประมาณ จากเดิมที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการในพื้นที่จังหวัดผ่านส่วนราชการ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นใดของรัฐ การได้รับการจัดสรรงบประมาณจากบกลาง (งบ CEO) และได้พัฒนามาในรูปแบบของการได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการในพื้นที่จังหวัดโดยตรงในฐานะเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยมีพัฒนาการของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดมาตามลำดับช่วงเวลา (สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2562) ดังนี้

5.1.1 ช่วงแรก : คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515 – 2519) รัฐบาลเริ่มมีการพัฒนาชนบท โดยรวมงานชนบทอยู่กับแผนเศรษฐกิจส่วนรวม และแผนกิจกรรมตามสาขาต่าง ๆ และกำหนดให้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือในการวางแผนจากล่างขึ้นบน กล่าวคือให้จังหวัดเป็นผู้จัดทำโครงการและส่งให้ส่วนกลางพิจารณา แต่การพัฒนาในช่วงดังกล่าวไม่บรรลุเป้าหมาย ทั้งนี้ เพราะปัญหาความยากจนทวีความรุนแรงมากขึ้น และมีความเหลื่อมล้ำของรายได้ค่อนข้างสูงระหว่างสังคมเมืองและชนบท ต่อมาจึงได้มีการกำหนดนโยบายการพัฒนาชนบทที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525 – 2529) ซึ่งใช้ระบบแผนเป็นแกนนำในการพัฒนาและกำหนดทิศทางการพัฒนาชนบท โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเป็นผู้วิเคราะห์ปัญหา และเลือกโครงการของรัฐที่ทันต้องการสำหรับการแก้ไขปัญหาในหมู่บ้านชนบทของตน และให้ภาครัฐดำเนินการให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการที่ประชาชนในท้องถิ่นยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปรับปรุงด้วยตนเองได้ และให้เน้นความสำคัญในการสนับสนุนประชาชนที่ยากจนให้ทั่วถึงมากที่สุด

จนกระทั่งในช่วงปี พ.ศ.2535 รัฐบาลได้มีนโยบายสนับสนุนการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค มีการปรับปรุงองค์กรพิเศษทำหน้าที่การประสานงานพัฒนาชนบท คือ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) โดยเพิ่มเติมขอบข่ายการปฏิบัติงานและอำนาจหน้าที่ให้กว้างขวางขึ้น โดยจะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานการกระจายการลงทุนของภาคเอกชนไปสู่ภูมิภาคด้วย จึงปรับคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (กชช.ภ.) ขึ้นเพื่อที่จะได้พิจารณาแนวทางและนโยบายในการดำเนินการ โดยกระทรวงมหาดไทยและ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่ในการประสานหลักการ นโยบายและแจ้งวงเงินจัดสรรให้แก่จังหวัดจัดทำโครงการให้สอดคล้องกับหลักการ นโยบายและวงเงินที่ กชช.ภ. กำหนด โดยกระทรวงมหาดไทยกำหนดวิธีการและขั้นตอนในการจัดทำโครงการพัฒนาจังหวัด หลังจากนั้น จังหวัดจัดทำโครงการพัฒนาจังหวัดตามวิธีการและขั้นตอนที่กำหนดแล้วส่งผ่านมายังคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) พิจารณาอนุมัติ และจัดส่งแผนพัฒนาจังหวัดไปยังศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักนโยบายและแผน สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงหลักที่เกี่ยวข้อง เพื่อประสานแผนต่อไป ทั้งนี้ โครงการพัฒนาจังหวัดได้ถูกใช้เพื่อเป็นมาตรการในการพัฒนาสู่ภูมิภาค โดยกำหนดให้มีการจัดทำแผนงานโครงการมาจากสภาพปัญหาและความต้องการระดับพื้นที่ ซึ่งมีคณะกรรมการสภาตำบล (กสต.) พิจารณาให้ความเห็น และส่งให้กับคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) วิเคราะห์โครงการ และส่งผ่านมายังคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) พิจารณาอนุมัติโครงการดำเนินการดังกล่าวทำให้เกิดความชัดเจนในการพัฒนาในระดับพื้นที่มากขึ้น นำไปสู่การสร้างความเห็นพ้องระหว่างกระทรวง กรม ในการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของการเร่งรัดพัฒนาหมู่บ้านต่าง ๆ และทำให้เกิดการประสานงานที่ดีขึ้น ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชาติไปจนถึงระดับตำบลในกระบวนการตัดสินใจการจัดสรรทรัพยากรและการปฏิบัติโครงการกิจกรรมพัฒนา ทั้งนี้ เพราะมีความเข้าใจและยึดถือเป้าหมายเดียวกัน โดยเนื้อหาภายในแผนพัฒนาจังหวัดเน้นเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ยากจน รวมทั้งการปรับปรุงระบบการผลิตและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านอื่น ๆ เพิ่มเติมมากขึ้น ทำให้แผนพัฒนาจังหวัดหลากหลายและเป็นแผนที่ครอบคลุมในด้านต่าง ๆ มากขึ้น

5.1.2 ช่วงที่ 2 : ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ ผู้ว่า CEO

ต่อมาในปี พ.ศ.2544 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2544 มีนโยบายกระจายอำนาจในการบริหารโดยการสนับสนุนให้การปฏิบัติราชการของจังหวัดต่าง ๆ เป็นการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งนี้ เพื่อให้มีหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐในระดับพื้นที่ที่มีศักยภาพและสมรรถนะสูงสามารถประสานและกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐและส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนให้สามารถริเริ่มแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ของตนเองรวมทั้งส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่มีกระบวนการสร้างความเห็นพ้องต้องกันของทุกภาคส่วนในสังคมเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนในการบริหารราชการในระดับพื้นที่ โดยให้มีการทดลองปฏิบัติในปีงบประมาณ พ.ศ.2545 ตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาเป็นเวลา 1 ปี ประกอบด้วย 5 จังหวัด ได้แก่ ศรีสะเกษ ชัยนาท ลำปาง ภูเก็ต และนราธิวาส และกำหนดจังหวัดเปรียบเทียบกับจังหวัดทดลองไว้ 5 จังหวัด ได้แก่ สุรินทร์ อ่างทอง พิษณุโลก พังงา และปัตตานี

ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2546 และวันที่ 6 พฤษภาคม 2546 ให้ทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ใช้การบริหารงานแบบบูรณาการ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) และใช้การบริหารงานแบบบูรณาการเช่นเดียวกับจังหวัดตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 เป็นต้นไป และได้ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546 เป็นต้นไป และได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546 เพื่อรองรับการบริหารงานจังหวัด กลุ่มจังหวัดและภาคแบบบูรณาการ

สำหรับการบริหารงานกลุ่มจังหวัดนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2546 ให้พิจารณาจัดตั้งกลุ่มจังหวัด เพื่อบูรณาการงานของพื้นที่ให้มีความชัดเจนมากขึ้นและกำหนดให้มีองค์กรเพื่อทำหน้าที่กำกับ ควบคุมและดูแลการทำงานของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประกอบด้วย

1) คณะกรรมการสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กสจ.) ทำหน้าที่กำหนดกรอบนโยบาย วางระบบ แนวทาง มาตรการในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและกำหนดแนวทางในการแปลงนโยบายรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด

2) คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (กกจ.) มีหน้าที่บูรณาการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค โดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคีการพัฒนา

3) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) โดยมีหน้าที่จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนงานหรือโครงการ โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคและยุทธศาสตร์ชาติ

ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2545 ถึงปีงบประมาณ พ.ศ.2551 ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจยังคงเป็นเจ้าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี แต่รัฐบาลได้มีนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเพิ่มเติม ด้วยการกำหนดให้มีระบบสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและในปีงบประมาณ พ.ศ.2547 – 2549 มีการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อจัดสรรให้จังหวัดผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยและกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการด้วย

5.1.3 ช่วงที่ 3 : การบริหารราชการจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

ในปี พ.ศ.2550 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 ซึ่งกำหนดให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดสามารถยื่นขอจัดตั้งงบประมาณได้ โดยให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกำหนดให้มีการจัดทำแผนจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และต่อมาในภายหลังมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551 เพื่อกำหนดแนวทางในการบริหารงาน การจัดทำแผนพัฒนา การจัดสรรงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ตลอดจนกำหนดให้ ก.น.จ. ดำเนินการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดซึ่ง ก.น.จ. ได้ออกประกาศคณะกรรมการนโยบายบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2552 โดยกำหนดให้มีการตั้งกลุ่มจังหวัดจำนวน 18 กลุ่มจังหวัด การตั้งกลุ่มจังหวัดถือเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารส่วนภูมิภาคครั้งสำคัญของประเทศไทย โดยตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2550 เปิดโอกาสให้จังหวัด และกลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ และความต้องการของพื้นที่ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาต้องเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนในจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยเจตนารมณ์สำคัญ คือ การเพิ่มประสิทธิภาพ และลดขั้นตอนปฏิบัติ สร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในพื้นที่ ตลอดจนการกระจายภารกิจและทรัพยากรให้กับพื้นที่เพื่อตัดสินใจในการตอบสนองต่อปัญหา และความต้องการของประชาชน

5.1.4 ช่วงที่ 4 : การจัดตั้งภาค และการบริหารราชการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

ในปี พ.ศ.2560 รัฐบาลมีนโยบายให้ปรับปรุงรูปแบบการบูรณาการในลักษณะภาคขึ้น ในคราวประชุมคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.) เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2560 โดยให้มีการจัดทำแผนงานบูรณาการระดับภาคออกเป็น 6 ภาค ประกอบด้วย ภาคเหนือ 17 จังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 20 จังหวัด ภาคกลาง 20 จังหวัด ภาคตะวันออก 5 จังหวัด ภาคใต้ 9 จังหวัด และภาคใต้ชายแดน 5 จังหวัด รวมทั้งได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 57/2560 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2560 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ แผนงานบูรณาการเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ ปีงบประมาณ พ.ศ.2561 และมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2560 เห็นชอบให้มีการจัดตั้ง

คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ.2560 โดยมีอำนาจหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานภาค กำหนดนโยบายหลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาภูมิภาค และแผนพัฒนาภาค ซึ่งแผนพัฒนาภาคต้องสอดคล้องกับแผนระดับชาติและนโยบายของรัฐบาล โดยกำหนดให้ ก.บ.ภ. ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และให้เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานภาค กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาภูมิภาค และแผนพัฒนาภาค ซึ่งแผนพัฒนาภาคสอดคล้องกับแผนระดับชาติและนโยบายของรัฐบาล บูรณาการแผนของส่วนราชการและแผนพัฒนาพื้นที่ โดยการจัดตั้งภาคอยู่บนพื้นฐานแนวคิดของการเชื่อมโยงภารกิจและพื้นที่ (Function-Area Approach) ซึ่งมีเจตนารมณ์หลัก 3 ด้าน ได้แก่

1) การเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน แนวคิดพื้นฐานหลักของการรวมกลุ่มพื้นที่เพื่อการพัฒนา มุ่งเน้นการสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันให้กับพื้นที่ซึ่งเป็นการสร้างความเชื่อมโยงการพัฒนา และการจัดทำโครงการขนาดใหญ่ (Mega Project) ซึ่งสามารถส่งผลกระทบเชิงบวกต่อการพัฒนาภาคได้เป็นวงกว้าง อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของภาคที่ผ่านมามีข้อสังเกตเห็นว่า การดำเนินการที่ผ่านมามีความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาระหว่างภาคได้ ตลอดจนขาดศักยภาพในการจัดทำโครงการขนาดใหญ่ที่เชื่อมโยงการพัฒนาระหว่างพื้นที่ อันเนื่องจากข้อจำกัดด้านองค์ความรู้ ความชำนาญ และงบประมาณ

2) การสร้างความเชื่อมโยงของทิศทางการพัฒนา การจัดตั้งภาคและกำหนดให้มีการจัดทำทิศทางการพัฒนา ตลอดจนแผนพัฒนาภาคจะช่วยส่งเสริมการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์และทิศทางการพัฒนาจากระดับชาติลงสู่พื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมา จังหวัดและกลุ่มจังหวัดประสบปัญหาในการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดจากระดับชาติลงสู่การจัดทำแผนพัฒนาในระดับพื้นที่ เพราะกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนระดับชาติมีลักษณะเปิดกว้าง ไม่เฉพาะเจาะจงส่งผลการถ่ายทอดด้วยยุทธศาสตร์และตัวชี้วัดของกลุ่มจังหวัด และจังหวัดในกลุ่มจังหวัดไม่มีทิศทาง รูปแบบ หรือกรอบที่ชัดเจน ส่งผลให้ไม่สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ในภาพรวมไปในทิศทางเดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การจัดตั้งภาค การจัดทำยุทธศาสตร์และทิศทางการพัฒนาภาคจะช่วยวางกรอบแนวทางการพัฒนา และการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดของยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ลงสู่แผนพัฒนาในระดับพื้นที่ได้ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

3) บูรณาการการดำเนินงานของส่วนราชการและพื้นที่ การจัดตั้งภาคมุ่งเน้น การดำเนินงานของส่วนราชการ (Function) ให้สอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการของพื้นที่ (Area) ภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเพื่อให้เกิดการบูรณาการร่วมระหว่างหน่วยงานผ่านทิศทางการพัฒนาภาค และแผนพัฒนาภาคซึ่งจะผลักดันแผนงาน/โครงการสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมและก่อให้เกิดการพัฒนาในภาพรวมได้อย่างแท้จริง

5.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและประสานแผนในระดับพื้นที่

ในปัจจุบันรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนพัฒนาให้มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกันทั้งระบบ โดยเป็นการเชื่อมโยงแผนพัฒนาทั้งในลักษณะบนลงล่าง (Top-Down) คือ การเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนปฏิรูป แผนแม่บทต่าง ๆ และแผนพัฒนาภาค ลงไปสู่แผนพัฒนาในระดับพื้นที่เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการพัฒนา และลักษณะล่างขึ้นบน (Bottom – up) คือ การเชื่อมโยงจากแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน แผนชุมชนระดับตำบล แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาอำเภอ ขึ้นไปสู่แผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งเป็นการสะท้อนสภาพปัญหา และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยมีแผนพัฒนาจังหวัดและแผนกลุ่มจังหวัดเป็นจุดเชื่อมสำคัญ (Focal Point) ในการประสานนโยบายระดับชาติและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งได้มีการบัญญัติหลักการและแนวคิดดังกล่าว ไว้ในดับทกกฎหมายต่าง ๆ ดังนี้

5.2.1 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561 – 2580)

ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

ข้อ 4.2 การกระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี
 ข้อย่อย 4.2.2 กำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละกลุ่มจังหวัด ในมิติต่าง ๆ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ของตนเอง และบูรณาการแผนให้มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกันในทุกระดับเป็นแผนเดียวกัน ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด จนถึงกลุ่มจังหวัด เน้นการกระจายแหล่งอุตสาหกรรมในท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมการสร้างงานในพื้นที่ และการพัฒนาภาคบริการที่คนในพื้นที่ สามารถเป็นผู้ประกอบการ และสามารถกระจายรายได้ให้เกิดความเป็นธรรมให้มีความสำคัญกับการสร้าง “คุณค่า” และ “มูลค่า” ทางเศรษฐกิจจากศักยภาพของฐานทรัพยากรของแต่ละพื้นที่ ทั้งทรัพยากรทางธรรมชาติ ทุนทางวัฒนธรรมและทุนทางสังคม การสร้างการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่และผู้ประกอบการในการสืบค้นนำมาปรับใช้ และยกระดับการใช้ทรัพยากรนั้นอย่างยั่งยืน

ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการ

ภาครัฐ

ข้อ 4.2 ภาครัฐบริหารงานแบบบูรณาการโดยมียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมาย และเชื่อมโยงการพัฒนาในทุกระดับ ทุกประเด็น ทุกภารกิจ และทุกพื้นที่ การบริหารจัดการภาครัฐมีความสอดคล้องเชื่อมโยงและเป็นกลไกสำคัญในการนำยุทธศาสตร์ชาติสู่การปฏิบัติในทุกระดับ มีการจัดสรรงบประมาณที่มีลักษณะยึดโยงกับยุทธศาสตร์ในทุกระดับ มีเป้าหมายร่วมกันทั้งในเชิงประเด็น เชิงภารกิจ และเชิงพื้นที่โดยอาศัยข้อมูลขนาดใหญ่ รวมทั้งมีระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานทั้งในระดับยุทธศาสตร์ภารกิจและพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การกำหนดประเด็นการพัฒนาการจัดทำนโยบาย และการติดตามประเมินผลที่เป็นระบบอย่างต่อเนื่อง

5.2.1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550

มาตรา 52 วรรคสาม เพื่อเป็นประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในกรณีนี้ให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา 53/1 และมาตรา 53/2 ให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ประชุมหารือร่วมกับ หัวหน้าส่วนราชการ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งภาคประชาสังคม/ผู้แทนภาคเอกชน ทั้งนี้ การสรรหาให้เป็นไปตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนด

5.2.3 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551

กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ทำหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายและการวางระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำ รวมทั้งพิจารณากลับกรองและให้ความเห็นชอบแผนพัฒนา แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด การจัดทำและบริหารงบประมาณจังหวัดและงบประมาณกลุ่มจังหวัด มีเจตนารมณ์ คือ

- 1) ต้องการเน้นการพัฒนากระบวนการบริหารพัฒนาที่ยึดพื้นที่ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาของแต่ละพื้นที่ ให้มีลักษณะใกล้เคียงกันมากขึ้น และตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่
- 2) เป็นเรื่องของระบบการบริหารจัดการตามหลักการบริหารจัดการแนวใหม่ เป็นการจัดความสัมพันธ์ในแนวตั้งระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

รวมทั้งความสัมพันธ์ในแนวนอนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อบูรณาการการทำงานร่วมกัน

5.2.4 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ.2560

ระเบียบฉบับนี้มีเจตนารมณ์ในการบูรณาการและเชื่อมโยงแผนระดับชาติกับแผนในระดับพื้นที่ โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งภาค และจัดทำแผนพัฒนาภาคขึ้นเพื่อใช้เป็นกรอบทิศทาง การพัฒนาพื้นที่ซึ่งเชื่อมโยงแผนระดับชาติ และนโยบายรัฐบาลโดยปรับระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดให้เท่ากัน คือ 5 ปี ตลอดจนกำหนดให้มีองค์กรในการบริหารขึ้นใหม่ เรียกว่า คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาค กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำรวมทั้งพิจารณากลับกรอง และให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาภาค แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด การจัดทำและบริหารงบประมาณจังหวัด งบประมาณกลุ่มจังหวัด และงบประมาณของส่วนราชการที่จะดำเนินการตามแผนพัฒนาภาค โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

ข้อ 1 “แผนพัฒนาภาค” หมายความว่า แผนที่กำหนดทิศทางการพัฒนาภาคที่สอดคล้องเชื่อมโยงกับ แผนระดับชาติและนโยบายรัฐบาล มีมิติการพัฒนาเชิงกายภาพและครอบคลุมทุกมิติเป็นเครื่องมือ บูรณาการแผนของส่วนราชการ เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาลและประเด็นการพัฒนาภาคสู่การปฏิบัติ

ข้อ 7 ให้แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาภาค มีระยะเวลา 5 ปี

ข้อ 12 ในครั้งแรกให้ปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับนโยบายและหลักเกณฑ์ที่ ก.บ.ภ. กำหนด และให้แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัดมีห้วงระยะเวลาสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 - พ.ศ.2564) ให้จัดทำแผนพัฒนาภาคและให้กลุ่มจังหวัดที่ไม่มีแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด จัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด โดยมีห้วงระยะเวลาสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 - 2564)

5.2.5 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ.2562

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้มีเจตนารมณ์ในการบูรณาการและเชื่อมโยงการจัดทำแผนและประสานแผนในระดับพื้นที่หมู่บ้าน ชุมชน ตำบลและอำเภอให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด ภาคและประเทศ

ข้อ 4 กำหนดความหมายของแผนพัฒนาหมู่บ้าน แผนชุมชน แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาท้องถิ่นและแผนพัฒนาอำเภอ

ข้อ 6 – 8 กำหนดกลไกการจัดทำแผน และแนวในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและแผนชุมชน ตลอดจนแนวทางในการประสานแผนระดับหมู่บ้านและชุมชน

ข้อ 9 – 11 กำหนดกลไกการจัดทำแผน และแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลตลอดจนแนวทางในการประสานแผนระดับตำบล

ข้อ 12 – 20 กำหนดกลไกการจัดทำแผน และแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอตลอดจนแนวทางในการประสานแผนระดับอำเภอ

ข้อ 21 – 24 กำหนดแนวทางบูรณาการและประสานแผนพัฒนาในภาพรวม

5.2.6 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2545 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2559) และฉบับที่ 3 (พ.ศ.2561)

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเจตนารมณ์ในการกำหนดองค์การการจัดทำแผนพัฒนา กำหนดเนื้อหาและองค์ประกอบของแผน ตลอดจนวางกรอบแนวทางในการจัดทำ แก้ไข ติดตาม ประเมินผลแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อ 4 ในระเบียบนี้ “แผนพัฒนาท้องถิ่น” หมายความว่า แผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“แผนพัฒนาท้องถิ่น” หมายความว่า แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย และกลยุทธ์ โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาหมู่บ้านหรือชุมชน อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปีซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าและให้หมายความรวมถึงการเพิ่มเติมหรือการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาท้องถิ่น

ข้อ 7 องค์การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

- 1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น
- 2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ข้อ 10 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจถ่ายโอนตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ กลุ่มจังหวัด และจังหวัด โดยให้เน้นดำเนินการในยุทธศาสตร์ที่สำคัญ และมีผลต่อประชาชนโดยตรง เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจน การป้องกันและแก้ไขปัญหา ยาเสพติด กรอบนโยบาย ทิศทาง แนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่แถลงต่อสภาท้องถิ่น และแผนพัฒนาหมู่บ้านหรือแผนชุมชน

2) ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนาในการจัดทำร่างแผนพัฒนาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง นำปัญหาความต้องการจากแผนพัฒนาหมู่บ้าน หรือแผนชุมชนที่เกินศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชนที่จะดำเนินการเองได้มาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนา แต่หากเกินศักยภาพของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งให้เสนอปัญหาความต้องการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนำมาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่

7) ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ประสานกับประชาคมหมู่บ้านในการรวบรวมวิเคราะห์ปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและจัดทำเป็นโครงการหรือกิจกรรมเพื่อประกอบในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

ข้อ 11 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มีหน้าที่จัดทำร่างแผนพัฒนาในสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด จัดทำร่างแผนการดำเนินงาน และจัดทำร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงาน

ข้อ 17 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการและวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น รับทราบปัญหา ความต้องการประเด็นการพัฒนาและประเด็นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยให้นำข้อมูลพื้นที่ในการ

พัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนพัฒนาหมู่บ้าน หรือแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวบรวมแนวทางและข้อมูลนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

3) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

4) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นและประกาศใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

5.2.7 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการหมู่บ้าน เพื่อเป็นองค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการหมู่บ้านของประชาชนในพื้นที่

มาตรา 28 ตี ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีคณะกรรมการหมู่บ้านประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน เป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากผู้ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสิบคน ให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน และบริหารจัดการกิจกรรมที่ดำเนินงานในหมู่บ้านร่วมกับองค์กรอื่นทุกภาคส่วน

5.3 กลไกการเชื่อมโยงแผนพัฒนาทั้งระบบ

แนวความคิดในการเชื่อมโยงแผนพัฒนาตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางการพื้นที่/ชุมชน ของตนเอง ตลอดจนรัฐบาลให้ความสำคัญอย่างยิ่งยวดในการดำเนินที่สามารถตอบสนองความต้องการของพื้นที่และประชาชนได้อย่างแท้จริง โดยใช้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายและเชื่อมโยงการพัฒนาในทุกระดับ ทุกประเด็น ทุกภารกิจ และทุกพื้นที่ การบริหารจัดการภาครัฐต้องมีความสอดคล้องเชื่อมโยงและเป็นกลไกสำคัญในการนำยุทธศาสตร์ชาติสู่การปฏิบัติในทุกกระดับ มีการจัดสรร งบประมาณที่มีลักษณะยึดโยงกับยุทธศาสตร์ในทุกระดับ

มีเป้าหมายร่วมกันทั้งในเชิงประเด็น เชิงภารกิจ และเชิงพื้นที่ โดยอาศัยข้อมูลขนาดใหญ่ รวมทั้งมีระบบการติดตามและประเมินผล การดำเนินงานทั้งในระดับยุทธศาสตร์ภารกิจ และพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การกำหนดประเด็นการพัฒนาการจัดทำนโยบาย และการติดตามประเมินผลที่เป็นระบบอย่างต่อเนื่อง จึงได้กำหนดเป็นประเด็นยุทธศาสตร์สำคัญไว้ในยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาส และความเสมอภาคภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ.2561 – 2580 คือ

ข้อ 4.2.2 กำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละกลุ่มจังหวัดในมิติต่าง

๗ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ของตนเอง และบูรณาการแผนให้มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกันในทุกระดับเป็นแผนเดียวกัน ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด จนถึงกลุ่มจังหวัด

ข้อ 4.4.2 เสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการพึ่งตนเองและการพึ่งพากันเอง

โดยสนับสนุนการรวมกลุ่มของสมาชิกในชุมชนเพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ให้ชุมชนได้บริหารจัดการและมีส่วนร่วมในกิจการที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนโดยตรง การสนับสนุนการจัดทำแผนแม่บทชุมชนที่สะท้อนปัญหาความต้องการที่แท้จริงของชุมชน โดยมีข้อมูลครัวเรือนเพื่อสนับสนุนการจัดทำแผนและเชื่อมโยงแผนชุมชนกับแผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด และเชื่อมโยงแผนพัฒนาภาค และเชื่อมโยงกับการกำหนดการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกัน ขับเคลื่อนกลไกความร่วมมือทุกภาคส่วนให้มีเป้าหมายทิศทาง มีความสมดุล มีอิสระและมีอำนาจในการตัดสินใจ

จากเจตนารมณ์ข้างต้นรัฐบาลจึงกำหนดให้มีแผนพัฒนาภาคขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์หลักในการบูรณาการเชื่อมโยงแผนระดับชาติ กับแผนพัฒนาในระดับพื้นที่ซึ่งแผนพัฒนาภาคจะเป็นแผนที่กำหนดทิศทางการพัฒนาภาคที่สอดคล้องเชื่อมโยงกับแผนระดับชาติและนโยบายรัฐบาลครอบคลุมทุกมิติ โดยมี อ.ก.บ.ภ. ทั้ง 5 ชุด เป็นผู้จัดทำแผนพัฒนาภาคซึ่งจะถ่ายทอดเป้าประสงค์ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมายจากยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และยุทธศาสตร์ที่ 9 การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นเหมือนจุดเชื่อมต่อที่สำคัญ (Focal Point) ระหว่างนโยบายเน้นหนักของรัฐบาลและการดำเนินการของส่วนราชการต่าง ๆ (Agenda-function) ในขณะเดียวกันก็เชื่อมโยงกับนโยบายเน้นหนักของรัฐบาลกับศักยภาพและความต้องการของพื้นที่ (Agenda-Area) โดยสำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะดำเนินการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลศักยภาพของพื้นที่ก่อนกำหนดเป็นทิศทางการพัฒนาภาค เพื่อเสนอ อ.ก.บ.ภ. ให้ความเห็นชอบสำหรับใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาภาค โดยการจัดทำกรอบทิศทางการพัฒนาภาค จะเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นแผนที่ชี้ทิศทางการพัฒนาของประเทศใน 20 ปี ข้างหน้า นโยบายของรัฐบาล แผนระดับชาติต่าง ๆ เช่น ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวางกรอบการพัฒนาในภาพรวมของประเทศให้กับทุกพื้นที่โดยการเชื่อมโยงแผนระดับต่าง ๆ ดังนี้

1. ระดับนโยบาย

1.1) กรอบทิศทางการพัฒนาภาค

กรอบทิศทางการพัฒนาภาค คือ กรอบแนวคิดในการพัฒนาภาค ทำให้การจัดทำแผนพัฒนามีกรอบการดำเนินการที่ชัดเจน เป็นแผนที่กำหนดทิศทางการพัฒนาในภาพรวม โดยสำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาค เป็นหน่วยงานดำเนินการจัดทำทิศทางการพัฒนาภาค เสนอต่อ อ.ก.บ.ภ. เพื่อเห็นชอบ ซึ่งการจัดทำกรอบทิศทางการพัฒนาภาคจะเป็นการถ่ายทอดยุทธศาสตร์การพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามยุทธศาสตร์ที่ 9 การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ ลงสู่การปฏิบัติในพื้นที่ โดยการจัดทำกรอบทิศทางการพัฒนาภาคของประเทศ ยึดแนวคิดการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่สมดุล เป็นธรรมและมีภูมิคุ้มกันผลกระทบการเปลี่ยนแปลงทั้งจากภายนอกและภายในประเทศ ควบคู่กับการพัฒนาอย่างบูรณาการและเป็นองค์รวมที่เชื่อมโยงการพัฒนาทุกมิติ ทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง และการพัฒนาให้สอดคล้องกับภูมิสังคมที่แต่ละพื้นที่มีความต่างของศักยภาพ วิถีชีวิต วัฒนธรรม อัตลักษณ์ธรรมชาติ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาเชิงพื้นที่ ตามศักยภาพและภูมิสังคมของแต่ละภาคที่เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 – 2564) สำหรับแนวทางในการขับเคลื่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ และเป็นแนวทางให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการประจำปี ตลอดจนหน่วยงานภาคีการพัฒนา ทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น นำไปใช้ในการจัดทำแผนระดับพื้นที่ ให้มีความสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาภาค ตลอดจนมุ่งหวังให้เกิดการประสานการดำเนินงานและสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาร่วมกัน และแนวทางการพัฒนาดังกล่าวมีผลปฏิบัติจริงในพื้นที่ต่อไป เพื่อให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขด้วยความเสมอภาคและมีภูมิคุ้มกันต่อความเปลี่ยนแปลง

1.2) แผนพัฒนาภาค

แผนพัฒนาภาค มีลักษณะเป็นแผนแบบบนลงล่าง (Top-Down) คือ มีการวางแผนและชี้เป้าหมาย หรือพื้นที่การพัฒนาจากส่วนกลางที่มุ่งกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องเชื่อมโยงกับแผนระดับชาติและระดับนโยบายรัฐบาล ซึ่งครอบคลุมทุกมิติ โดยจะเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการเชื่อมโยงนโยบายเน้นหนักของรัฐบาล และการดำเนินการของส่วนราชการต่าง ๆ (Agenda-Function) และในขณะเดียวกันก็เป็นการเชื่อมโยงนโยบายเน้นหนักของรัฐบาลกับศักยภาพและความต้องการของพื้นที่ (Agenda-Area) ตลอดจนเป็นเครื่องมือสำคัญในการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ เป้าหมาย ตัวชี้วัด จากแผนอื่น ๆ ในระดับนโยบายลงสู่แผนพัฒนาระดับพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรม

1.3) แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

เป็นแผนที่มุ่งเน้นการขึ้นนำการพัฒนาของพื้นที่ในลักษณะกลุ่มจังหวัด โดยมีเป้าหมายในการเพิ่มศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจของกลุ่มจังหวัด ซึ่งในปัจจุบันแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดต้องดำเนินการจัดทำให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาภาค และแผนพัฒนาภาค ตลอดจนต้องเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด และค่าเป้าหมาย มาจากแผนพัฒนาภาคลงสู่พื้นที่ โดยการพิจารณาคัดเลือกโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด จะต้องเป็นโครงการที่มีการเชื่อมโยงกับโครงการขนาดใหญ่ (Mega Project) ตามแผนพัฒนาภาค และทุกจังหวัดในกลุ่มจังหวัดได้รับประโยชน์จากการดำเนินการ และสามารถยกระดับศักยภาพทางการแข่งขันร่วมกันของกลุ่มได้ กลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM) จึงต้องเป็นศูนย์กลางในการเก็บข้อมูลจากนโยบาย/แผนบูรณาการภาค ถ่ายทอดลงไปสู่จังหวัดและอำเภอ และข้อมูลระดับพื้นที่จากระดับอำเภอและจังหวัดไปสู่ระดับนโยบายเพื่อให้เกิดการประสานสอดคล้องกันในกระบวนการวางแผน โดยมีคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) เป็นกลไกในการดำเนินการ

1.4) แผนพัฒนาจังหวัด

เป็นแผนที่มุ่งเน้นการขึ้นนำการพัฒนาของพื้นที่ซึ่งมีเป้าหมายในการยกระดับคุณภาพของชีวิตประชาชนในพื้นที่ ซึ่งการดำเนินการที่ผ่านมาประสบปัญหาในการวางแผน เพราะไม่มีข้อมูลแผนงาน/โครงการของส่วนราชการในพื้นที่ ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อการวางแผนภาพรวมของพื้นที่ในรูปแบบห่วงโซ่คุณค่าได้ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จังหวัดต้องมีแนวทางการประสานแผนจะช่วยให้จังหวัดสามารถเข้าถึงข้อมูลการดำเนินโครงการของส่วนราชการที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ตามแผนพัฒนาภาค ตลอดจนแผนงาน/โครงการของส่วนราชการในภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านกระบวนการประสานแผนในระดับพื้นที่และระดับแผนพัฒนาภาค ซึ่งจะช่วยให้การวางแผนของจังหวัดมีประสิทธิภาพสูงขึ้น โดยมีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) เป็นกลไกในการดำเนินการ

1.5) แผนพัฒนาอำเภอ

แผนพัฒนาอำเภอกำหนดโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ.2562 ซึ่งระเบียบฉบับนี้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2562 โดยมีหลักการเหตุผลว่า โดยที่มาตรา 53/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 กำหนดให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของจังหวัด ประกอบกับยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2561-2580 ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนา ระบบการบริหารจัดการภาครัฐข้อ 4.2 กำหนดให้ภาครัฐบริหารงานแบบบูรณาการโดยมียุทธศาสตร์

เป็นเป้าหมายและเชื่อมโยงการพัฒนาในทุกระดับ ทุกประเด็น ทุกภารกิจ ทุกพื้นที่ จึงสมควรกำหนดแนวทางเพื่อบูรณาการในการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาในระดับพื้นที่หมู่บ้าน ชุมชน ตำบล และอำเภอให้เกิดความเชื่อมโยงสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาในระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด ภาค และประเทศไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่า นำไปสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน และมีคณะกรรมการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการ (ก.บ.อ.)

1.6) แผนระดับตำบล

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ.2562 มีผลทำให้ศูนย์ประสานงานองค์การระดับตำบลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานศูนย์ประสานงานองค์การชุมชน พ.ศ.2551 ซึ่งเคยมีหน้าที่บูรณาการจัดทำแผนชุมชนระดับตำบล ประสานแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนพัฒนาจังหวัดต้องหมดความรับผิดชอบกลายเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารตำบลแบบบูรณาการ (ก.บ.ต.) แผนพัฒนาตำบลเป็นแผนที่รวบรวมรายการแผนงานหรือโครงการหรือกิจกรรมที่จำเป็นต้องทำเพื่อการพัฒนาแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ระดับตำบล ที่มาจากแผนพัฒนาหมู่บ้าน แผนชุมชน แผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่ดำเนินการในพื้นที่ โดยมีคณะกรรมการบริหารตำบลแบบบูรณาการ (ก.บ.ต.) เป็นกลไกในการขับเคลื่อน

1.7) แผนพัฒนาท้องถิ่น

แผนพัฒนาท้องถิ่น (เทศบาล/อบต.) เป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2561 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อวางกรอบแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องนำความต้องการจากประชาชน และแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน มาใช้เป็นข้อมูลประกอบการวางแผน โดยโครงการใดที่เกินศักยภาพ เทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถขอสนับสนุนจากอำเภอหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มีกลไกของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามระเบียบฉบับดังกล่าว ประกอบด้วย คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

1.8) แผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน

ถือเป็นแผนในระดับล่างสุด ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนพัฒนาของจังหวัดและมีความสำคัญในการรวบรวมความต้องการของประชาชน เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการวางแผน โดยคณะกรรมการหมู่บ้าน/คณะกรรมการชุมชน มีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน โดยอำเภอ/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้การสนับสนุนในการจัดทำประชาคมและพัฒนากำหนดอำเภอเป็นผู้สนับสนุนองค์ความรู้ให้แก่ประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน โดยหมู่บ้าน/ชุมชนสามารถดำเนินกิจกรรม/โครงการได้เองโดยตรง หรือทำร่วมในลักษณะขอรับการสนับสนุนงบประมาณบางส่วน หากกิจกรรมใดเกินศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน ให้เสนอไปยังอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อขอรับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจังหวัดต่อไป

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ดลธรรม สัมมานุช (2559) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นไทย : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามช่วงก่อนและหลังรัฐประหาร วันที่ 22 พฤษภาคม 2557” ซึ่งพบว่า

1. กระบวนการนโยบายสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีกลุ่มนายทุน กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชน เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายด้านการบริการสาธารณะ

2. ภายหลังกองรัฐประหารวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ส่งผลให้การบริหารส่วนกลางเข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะมากขึ้น เนื่องด้วยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 ออกคำสั่งและระเบียบต่าง ๆ ในการควบคุมและตรวจสอบการกำหนดและดำเนินนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงส่งผลให้การบริหารราชการส่วนกลางกลายเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกำหนดนโยบายตามแนวทางของยุทธศาสตร์ชาติและแนวนโยบายของ คสช. เป็นสำคัญ ดังนั้นภายหลังกองรัฐประหารวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 จึงส่งผลให้ตัวแสดงอื่น ๆ ทั้งกลุ่มนายทุน กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชน ไม่สามารถเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายได้มากเท่าที่ควร เมื่อเปรียบเทียบกับก่อนรัฐประหารวันที่ 22 พฤษภาคม 2557

การศึกษาของดลธรรม สัมมานุช ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นไทย : กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามช่วงก่อนและหลังรัฐประหาร วันที่ 22 พฤษภาคม 2557” มีความคล้ายคลึงกับการศึกษาเรื่อง “การเมืองในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ” ที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาในหลายประการ เช่น การกำหนดนโยบายด้านการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม มีการศึกษาถึงกระบวนการในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามว่ามีบุคคลใดบ้างมีอิทธิพลต่อกระบวนการดังกล่าว ผ่านแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2557-2559) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านการบริการสาธารณะ เช่น การทำถนน การขุดลอกคลองน้ำ การแก้ไขปัญหากล้วยน้ำท่วม แต่มีความแตกต่างกันกับงานของข้าพเจ้าตรงที่การศึกษาของดลธรรม สัมมานุช เป็นการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและมีการศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของตัวแสดงในการกำหนดนโยบาย ในช่วงก่อนและหลังรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557

คมสันต์ บัวดีบ (2560) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะ : กรณีศึกษานโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแห่งหนึ่งในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง” ซึ่งพบว่า

1. กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะภายใต้วิธีการกระจายอำนาจมีขั้นตอน ดังนี้

1.1) ขั้นตอนการทำประชาคมท้องถิ่นซึ่งในขั้นตอนนี้อาจมีการเรียกร้องของกลุ่มประชาชนที่เป็นฐานคะแนนเสียงของนักการเมืองท้องถิ่น เช่น กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มธุรกิจท้องถิ่น

1.2) ขั้นตอนการรวบรวมและวิเคราะห์โครงการ โดยมีการคำนวณจำนวนงบประมาณและออกแบบซึ่งเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ คือ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนและเจ้าหน้าที่กองช่างซึ่งเป็นผู้ร่างแผนพัฒนา 3 ปี

1.3) ขั้นตอนการพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปี ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นและปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและโครงการส่วนใหญ่ก็ถูกบรรจุลงไปในแผนพัฒนา 3 ปี ทั้งหมด

1.4) ขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นได้ทราบข้อมูลจากการทำประชาคมท้องถิ่น โดยขั้นตอนนี้สามารถเลือกพื้นที่ที่จะตอบสนองนโยบายสาธารณะตามฝ่ายที่ตนต้องการและภายใต้การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่กฎหมายได้กำหนดไว้ก็อาจมีการประสานประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกสภาท้องถิ่นบางกลุ่มหรือข้าราชการประจำบางคนแต่ก็ยังคงอยู่ในเกณฑ์ที่สามารถรับได้และไม่โจ่งแจ้งมากเกินไป

2. ปัจจัยทางการเมืองที่มีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะทางด้านโครงสร้างพื้นฐานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนี้แบ่งเป็นปัจจัยภายนอก คือ การแข่งขันระหว่างกลุ่ม

ผลประโยชน์ต่าง ๆ ในชุมชนเพื่อพยายามชี้แจง เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และนำไปสู่การครอบงำและแทรกแซงต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ เช่น กลุ่มประชาชนที่เป็นฐานคะแนนเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นทั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยมีการคำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นที่ตั้งเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มฐานคะแนนเสียงเป็นสำคัญ

3. เกิดปัญหาความขัดแย้ง ความรุนแรงระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มการเมืองในพื้นที่เพื่อแย่งชิงนโยบายสาธารณะที่ฝ่ายตนต้องการ ความไม่เหมาะสมตามข้อเท็จจริงซึ่งมักเกิดความไม่เท่าเทียมกัน บางหมู่บ้านขาดโอกาสสิทธิประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่และยังมีความล่าช้าในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน

4. ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจอย่างเหมาะสมรวมทั้งบทบาทในการตรวจสอบและการกำกับดูแลของส่วนราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดและอำเภอ ควบคู่ไปกับการพัฒนาทางการเมืองระดับท้องถิ่นให้เป็นประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy)

การศึกษาของคมสันต์ บัวดีได้ทำการศึกษาเรื่อง “การเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะ : กรณีศึกษานโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแห่งหนึ่งในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง” มีความคล้ายคลึงกับการศึกษาเรื่อง “การเมืองในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ” ที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาในหลายประการ เช่น มีการศึกษาตั้งแต่กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะภายใต้วิธีการกระจายอำนาจด้านโครงสร้างพื้นฐานและการศึกษากิจกรรมตามแผนพัฒนา 3 ปี ช่วงปี 2554-2556 ตั้งแต่ขั้นตอนการทำประชาคม การรวบรวมและวิเคราะห์โครงการ ไปจนถึงขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของอำเภอแห่งหนึ่งในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง เพื่อนำนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานไปปฏิบัติในพื้นที่

สมพงษ์ ศรีบุญสูง (2555) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของผู้นำชุมชนและประชาชน ที่มีต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลสะอาด อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น” ซึ่งพบว่า

1. ผู้นำชุมชนและประชาชนมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในลักษณะเพื่อน คนสนิท คนคุ้นเคย คนช่วยเหลือเกื้อกูลกัน และความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นั้นมีผลต่อการเมืองท้องถิ่นในประเด็นการเข้าสู่อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น และการกำหนดนโยบายสาธารณะในลักษณะการใช้และ/หรือเป็นหัวคะแนน การโน้มน้าวชักจูง การใช้เงิน การให้ข้อเสนอแนะนโยบาย และการช่วยต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งอันพึงมีประโยชน์ต่อท้องถิ่น

2. ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการเข้าสู่อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นเพราะมีการใช้ระบบหัวคะแนนในระบบเลือกตั้ง มีการใช้เงินซื้อสิทธิขายเสียง และเพิ่มระบบอุปถัมภ์ในระบบเลือกตั้งให้มากขึ้น แต่ไม่เกิดผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะไม่มีการแทรกแซงจากผู้นำชุมชนในการกำหนดนโยบาย ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบาย และดำเนินนโยบายให้สอดคล้องตรงตามความต้องการของประชาชน โดยไม่มีการเอื้อประโยชน์ให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด

การศึกษาของสมพงษ์ ศรีบุญสูง ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของผู้นำชุมชนและประชาชน ที่มีต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลสะเอาต อำเภอป่าพอง จังหวัดขอนแก่น” มีความคล้ายคลึงกับการศึกษาเรื่อง “การเมืองในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ” ที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาในหลายประการ กล่าวคือ งานของสมพงษ์ ศรีบุญสูง มีการศึกษาลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างผู้นำชุมชนและประชาชนที่มีต่อการเข้าสู่อำนาจและการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตั้งแต่การเข้าสู่อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น ที่ความสัมพันธ์ระหว่างตัวผู้นำชุมชนกับประชาชนในการเป็นผู้สนับสนุนให้เข้าสู่ตำแหน่ง ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับงานของผู้ทำการศึกษาที่มีการอาศัยความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างตัวผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดึงงบประมาณที่จะต้องใช้ในกิจกรรมด้านโครงสร้างพื้นฐานผ่านการจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดภายใต้กลุ่มการเมือง

7. ข้อมูลพื้นฐานของอำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ ตั้งอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ในพื้นที่ของจังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งประกอบด้วย 7 ตำบล 90 หมู่บ้าน โดยแบ่งเขตการปกครอง ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ดังนี้

1. ตำบลศรีแก้ว จำนวน 15 หมู่บ้าน
2. ตำบลพิงพวย จำนวน 14 หมู่บ้าน
3. ตำบลตุม จำนวน 12 หมู่บ้าน
4. ตำบลสระเยาว์ จำนวน 14 หมู่บ้าน
5. ตำบลเสื่องข้าว จำนวน 11 หมู่บ้าน
6. ตำบลศรีโนนงาม จำนวน 10 หมู่บ้าน
7. ตำบลสะพุง จำนวน 14 หมู่บ้าน

7.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 8 แห่ง ประกอบด้วย 1 เทศบาล 7 องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. เทศบาลตำบลศรีรัตนะ
2. องค์การบริหารส่วนตำบลศรีแก้ว
3. องค์การบริหารส่วนตำบลพิงพวย
4. องค์การบริหารส่วนตำบลตูม
5. องค์การบริหารส่วนตำบลสระเยาว์
6. องค์การบริหารส่วนตำบลเสื่องข้าว
7. องค์การบริหารส่วนตำบลศรีโนนงาม
8. องค์การบริหารส่วนตำบลสะพุง

อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ ตั้งอยู่ทางทิศใต้ของจังหวัดศรีสะเกษ ห่างจากจังหวัดศรีสะเกษ ตามถนนทางหลวงหมายเลข 221 (ศรีสะเกษ - กันทรลักษ์) ระยะทาง 38 กิโลเมตร มีเนื้อที่ทั้งหมด 236.684 ตารางกิโลเมตร พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบสลับกับที่ราบสูงบางพื้นที่

7.2 อาณาเขตติดต่อ

ทิศเหนือ ติดกับอำเภอพยุห์และอำเภอน้ำเกลี้ยง จังหวัดศรีสะเกษ

ทิศใต้ ติดกับอำเภอกันทรลักษ์และอำเภอขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ

ทิศตะวันออก ติดกับอำเภอน้ำเกลี้ยงและอำเภอเบญจลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ

ทิศตะวันตก ติดกับอำเภอไพรบึง จังหวัดศรีสะเกษ

7.3 จำนวนประชากร

มีประชากรทั้งหมด 53,151 คน จำนวน 12,632 ครัวเรือน แบ่งเป็น เพศชาย 26,459 คน เพศหญิง 26,692 คน (ข้อมูลจากสำนึกทะเบียนอำเภอศรีรัตนะ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2564)

7.4 ลักษณะด้านกายภาพทั่วไป อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ มีลักษณะพื้นที่เป็นที่ราบสลับที่ราบสูงบางพื้นที่ เหมาะแก่การทำเกษตรกรรมเพาะปลูก การใช้ประโยชน์ด้านพื้นที่จะใช้เพื่อเกษตรกรรมร้อยละ 98 ที่เหลือจะเป็นการใช้ประโยชน์ด้านที่อยู่อาศัยและด้านพาณิชยกรรม ประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

7.5 ลักษณะด้านเศรษฐกิจ อำเภอศรีรัตนะ สภาพภูมิศาสตร์ พื้นที่เหมาะแก่การทำเกษตร จึงมีพืชเศรษฐกิจที่มีความสำคัญหลายชนิด ประกอบด้วย ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ข้าวโพดหวาน ทุเรียนภูเขาไฟ

7.6 ลักษณะด้านภาษาและวัฒนธรรม อำเภอศรีรัตนะ มีประชากรดั้งเดิมของจังหวัดศรีสะเกษ 4 เผ่า ได้แก่ ชาวกูย (กวยหรือส่วย) ซึ่งพูดภาษากูยหรือส่วย ชาวเขมร ซึ่งพูดภาษาเขมร

หรือขแมร์เลอ ชาวเยอ ซึ่งพูดภาษาเยอ และชาวลาว ซึ่งพูดภาษาลาว ซึ่งประชากรทั้ง 4 เผ่ายังคงรักษาขนบธรรมเนียมและประเพณีดั้งเดิมของตนไว้

จากข้อมูลข้างต้นจะเป็นข้อมูลด้านพื้นฐานของอำเภอศรีรัตนะ ซึ่งในบริบทโดยรวมของอำเภอศรีรัตนะ เป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ภาษา และวัฒนธรรม ประกอบกับสังคมยังคงเป็นสังคมเกษตรกรรม ด้วยลักษณะของภูมิประเทศที่เอื้อต่อการเพาะปลูกและเป็นพื้นที่ที่มีพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของจังหวัดศรีสะเกษ คือ ทุเรียนภูเขาไฟและข้าวโพด สภาวะทางการเมืองในพื้นที่จึงมีส่วนสำคัญในการดำเนินนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็น ถนน การขยายเขตไฟฟ้า การขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณะ ซึ่งการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเกี่ยวข้องกับปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามาแทรกแซง ทำให้ส่งผลกระทบต่อประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่ที่คนส่วนใหญ่ในพื้นที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ดังนั้น จึงต้องพิจารณาต่อไปว่าปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลในการกำหนดนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ มีอะไรบ้าง



บทที่ 3

วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่อง การเมืองในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ โดยใช้เทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อต้องการทราบถึงปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (Indepth Interview) โดยทำการเก็บข้อมูลจากประชากรและกลุ่มตัวอย่าง และการวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) โดยมีขั้นตอนและรายละเอียดดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การศึกษาค้นคว้าอิสระในครั้งนี้ ผู้ทำการศึกษาได้แบ่งประชากรและกลุ่มตัวอย่างของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบาย ออกเป็น 3 กลุ่ม รวมทั้งสิ้น 26 คน ดังนี้

1.1 กลุ่มการเมือง ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีตำบลศรีรัตนะ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลศรีแก้ว นายกองค้การบริหารส่วนตำบลพิงพวย นายกองค้การบริหารส่วนตำบลพิงพวย นายกองค้การบริหารส่วนตำบลสระยาว นายกองค้การบริหารส่วนตำบลศรีโนนงาม นายกองค้การบริหารส่วนตำบลสะพุง นายกองค้การบริหารส่วนตำบลตูม และนายกองค้การบริหารส่วนตำบลเสื่องข้าว รวมจำนวน 8 คน

1.2 กลุ่มข้าราชการประจำ ประกอบด้วย นายอำเภอศรีรัตนะ ปลัดอำเภอหัวหน้ากลุ่มงานบริหารงานปกครอง ท้องถิ่นอำเภอศรีรัตนะ ปลัดเทศบาลตำบลศรีรัตนะ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลศรีแก้ว ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลพิงพวย ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสระยาว ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลศรีโนนงาม ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสะพุง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลตูม ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเสื่องข้าว รวมจำนวน 11 คน

1.3 กลุ่มผู้นำท้องที่ ประกอบด้วย กำนันตำบลศรีแก้ว กำนันตำบลพิงพวย กำนันตำบลสระยาว กำนันตำบลศรีโนนงาม กำนันตำบลสะพุง กำนันตำบลตูม กำนันตำบลเสื่องข้าว รวมจำนวน 7 คน

2. ศึกษาจากเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาได้ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง จากตำรา เอกสารวิชาการ บทความ แนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำมาประมวลและรวบรวม วิเคราะห์สร้างเป็นเครื่องมือเพื่อใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล นอกจากนี้ยังได้เข้าร่วมสังเกตการณ์แบบ ไม่มีส่วนร่วม (Non-participation observation) โดยเริ่มจากระดับล่างสุดจากการทำแผน โดยประชาคมในระดับหมู่บ้านเพื่อให้ประชาชนสามารถเสนอโครงการที่สำคัญต่าง ๆ ที่เป็นความต้องการของหมู่บ้าน/ชุมชน ตลอดจนเอกสารรายงานการประชุมสภาของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

3.1 การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participation observation) โดยผู้ศึกษาเข้าร่วมประชาคมในระดับหมู่บ้านร่วมกับคณะกรรมการหมู่บ้านและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุมสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเก็บข้อมูลในประเด็นที่ต้องการศึกษา

3.2 การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง (Unstructured Interview) หรือการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ (Informal Interview) การสัมภาษณ์วิธีนี้ทำให้ผู้ทำการศึกษามีอิสระ ในการตั้งคำถาม ภายใต้ชุดคำถามที่ผู้ศึกษาได้ตั้งแนวคำถามไว้แบบกว้าง ๆ เป็นโครงสร้างล่วงหน้า เพื่อให้ได้ประเด็นที่ต้องการสัมภาษณ์ ตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยตามที่ได้กำหนดประเด็นคำถามไว้ล่วงหน้า โดยวิธีการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการเพื่อให้ผู้ถูกสัมภาษณ์เกิดความผ่อนคลาย และเป็นกันเอง ทำให้ได้ข้อมูลที่แม่นยำและตรง และทำการบันทึกเทปโดยขออนุญาตจากผู้ให้สัมภาษณ์

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเตรียมการประสานกับผู้ให้สัมภาษณ์ นัดเวลา สถานที่ กับกลุ่มตัวอย่าง เพื่อให้ได้ ข้อมูลถึงปัจจัยในการกำหนดนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน และปัญหาอุปสรรคในการกำหนด นโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน ตามประเด็นโครงสร้างของคำถามที่ได้กำหนดไว้ โดยผู้ศึกษาได้ร่วม สนทนา พร้อมขออนุญาตทำการบันทึกเสียงการสนทนา สังเกตการณ์ การพูดคุย การแลกเปลี่ยน ความคิดเห็น ตามประเด็นต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน

5. การวิเคราะห์ข้อมูล

ภายหลังจากการที่ได้ลงพื้นที่เก็บข้อมูล จากกลุ่มตัวอย่างผู้ศึกษานำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง และดำเนินการจำแนกข้อมูลในแต่ละประเด็นออกเป็นกลุ่ม เพื่อให้ได้ผลการศึกษาที่ตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด โดยการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ศึกษาจากเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และระเบียบกฎหมายต่าง ๆ



บทที่ 4

ผลการศึกษาวิจัย

การศึกษาเรื่อง การเมืองในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าจากเอกสารและหลักฐานชั้นต้นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาทุกระดับโดยเริ่มตั้งแต่ ได้แก่ แผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี พ.ศ. (2566 – 2570) แผนการดำเนินการและข้อบัญญัติรายจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2565 แผนพัฒนาอำเภอ 5 ปี พ.ศ. (2566 – 2570) ที่รวบรวมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษและจากที่ทำการปกครองอำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ และข้อมูลเอกสารชั้นรอง ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลของวารสาร บทความ หนังสือทางวิชาการ และข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต โดยผู้ศึกษาได้ค้นคว้าจากสำนักวิทยบริการมหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี สำนักวิทยบริการมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี และข้อมูลที่ได้จากการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน การประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการศึกษาครั้งนี้ใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ การลงพื้นที่เก็บข้อมูลภาคสนามด้วยวิธีการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง โดยได้แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม รวมทั้งสิ้น 26 คน ดังนี้

1. กลุ่มการเมือง ได้แก่ นายกเทศมนตรีตำบลศรีรัตนะ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลศรีแก้ว นายกองค้การบริหารส่วนตำบลพิงพวย นายกองค้การบริหารส่วนตำบลสระเยาว์ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลศรีโนนงาม นายกองค้การบริหารส่วนตำบลสะพุง นายกองค้การบริหารส่วนตำบลตูม และนายกองค้การบริหารส่วนตำบลเสื่องข้าว รวมจำนวน 8 คน

2. กลุ่มข้าราชการประจำ ได้แก่ นายอำเภอศรีรัตนะ ปลัดอำเภอหัวหน้ากลุ่มงานบริหารงานปกครอง ท้องถิ่นอำเภอศรีรัตนะ ปลัดเทศบาลตำบลศรีรัตนะ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลศรีแก้ว ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลพิงพวย ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสระเยาว์ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลศรีโนนงาม ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสะพุง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลตูม ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเสื่องข้าว รวมจำนวน 11 คน

3. กลุ่มผู้นำท้องที่ ได้แก่ กำนันตำบลศรีแก้ว กำนันตำบลพิงพวย กำนันตำบลสระเยาว์ กำนันตำบลศรีโนนงาม กำนันตำบลสะพุง กำนันตำบลตูม กำนันตำบลเสื่องข้าว รวมจำนวน 7 คน

จากการรวบรวมข้อมูลที่ได้นำมาวิเคราะห์ข้อมูลโดยนำเสนอเป็นลำดับ ดังนี้

1. กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ
2. บทบาทของตัวแสดงในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ
3. แนวทางแก้ไขข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

1. กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

จากการศึกษาในประเด็นกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ โดยศึกษาจากโดยวิธีการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม และการสัมภาษณ์ของกลุ่มเป้าหมาย และศึกษาจากเอกสาร ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สามารถแบ่งออกได้ ดังนี้

1.1 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน

อาศัยอำนาจตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2559 และ ฉบับที่ 3) พ.ศ.2561 โดยเริ่มจากกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน ผ่านการประชุมประชาคมหมู่บ้าน/ชุมชน อาศัยการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ร่วมกับส่วนราชการต่าง ๆ ผ่านเวทีที่ระดมความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่เพื่อเสนอปัญหาและความต้องการของหมู่บ้าน/ชุมชน แห่งนั้น ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน เกิดขึ้นจากการเก็บข้อมูลบริบทของหมู่บ้าน/ชุมชนในพื้นที่ของอำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ.2562 ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปตามสภาพสังคมและสถานการณ์โรคติดต่อที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน โดยขั้นตอนและวิธีการเป็นไปตามที่ผู้นำท้องถิ่นและท้องที่พิจารณาว่าจะมีวิธีการอย่างไรเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน แต่ทั้งนี้ต้องสอดคล้องครบถ้วนและเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ.2562

การจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน นั้น มีลักษณะการดำเนินการแบบ “Bottom – up” หมายถึง เป็นการเสนอปัญหาหรือความต้องการที่มาจากประชาชน ที่จัดอยู่ในขั้นแรกระดับล่างสุด ซึ่งนายอำเภอศรีรัตนะได้อธิบายว่า “สภาพสังคมของอำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ เป็นสังคมที่ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ช่วงเวลาของการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนนั้น จะอยู่ระหว่างช่วงเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนเมษายน ของทุกปี ซึ่งเป็นช่วงที่ประชาชนว่างวันจากภาระกิจการงานในหน้าที่การประกอบอาชีพ ทำให้การร่วมประชุมประชาคมหมู่บ้านไม่กระทบ

กับงาน มีเวลาว่าง ประชาชนจึงให้ความสนใจ เสียสละเวลา และเข้าร่วมประชุมประชาคม” (ภัทรนันท์ บุญมานัด สัมภาษณ์ 20 ธันวาคม 2564) เช่นเดียวกันกับปลัดอำเภอหัวหน้ากลุ่มงานบริหารงานปกครอง ได้ให้ความเห็นว่า “ประชากรส่วนหนึ่งของอำเภอศรีรัตนะ เคลื่อนย้ายแรงงานไปประกอบอาชีพอยู่ต่างจังหวัด ทำให้กลุ่มคนส่วนใหญ่ที่อยู่ในพื้นที่ จะเป็นกลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มคนเหล่านี้ให้ความสำคัญกับตัวของผู้นำท้องถิ่นซึ่งไม่ว่าผู้นำจะบอกให้ร่วมทำกิจกรรมอะไร ก็จะได้รับบริการตอบรับและให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี” (สมปอง พงษ์วัน สัมภาษณ์ 23 ธันวาคม 2564)

โดยเริ่มจาก การจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาอำเภอ และไปสู่แผนพัฒนาจังหวัด เป็นลำดับ ผ่านการบูรณาการขององค์กรหน่วยงานของภาครัฐต่าง ๆ ประกอบด้วย คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) คณะกรรมการบริหารงานตำบลแบบบูรณาการ (กบต.) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการ (กบอ.) และคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาทั้งหมดโดยรวมของอำเภอและจังหวัดมีความสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ขั้นตอนแรกของการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน นั้นผู้นำท้องถิ่นจะต้องกำหนดวันประชุมประชาคมหมู่บ้านและประชาสัมพันธิ์ให้ประชาชนในพื้นที่ทราบ พร้อมทั้งแจ้งให้ส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ร่วมประชุมประชาคมเพื่อจัดทำแผนพัฒนาด้วยซึ่งเมื่อถึงวันที่ได้กำหนดแล้วจึงจะเริ่มขั้นตอนกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน จากประเด็นการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น กำนันตำบลพิงพวยให้ความเห็นว่า “จากการดำเนินการจัดกิจกรรมประชุมประชาคมเพื่อจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านนั้น เพื่อนำไปจัดทำเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้น แต่เดิมในอดีตนั้นประชาชนส่วนใหญ่ให้ความสนใจและเข้าร่วมประชุมประชาคม เป็นจำนวนมาก เนื่องจากการให้ความสำคัญของแผนพัฒนาหมู่บ้าน ว่าหากได้มีการเสนอปัญหาหรือความต้องการแล้ว ปัญหาเหล่านั้นจะได้รับการแก้ไข” (สมพันธ์ พันธุ์แก่น สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2565) ซึ่งสอดคล้องกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลศรีโนนที่ให้ความเห็นว่า “ประชาชนเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ซึ่งหมายถึง จะมีการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการนั้นก็ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง ดังนั้นประชาชนส่วนใหญ่จึงให้ความสำคัญเมื่อทราบว่าจะมีการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งก็คือ แผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน” (ประดิษฐ์ สานทอง สัมภาษณ์ 18 มกราคม 2565)

ส่วนประกอบของแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน นั้นมีอยู่ด้วยกันทั้งหมด 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 คือ ข้อมูลพื้นฐานของหมู่บ้าน (ประวัติความเป็นมาของหมู่บ้าน จำนวนประชากร ขนาดของพื้นที่ อาณาเขต ลักษณะภูมิประเทศ ระดับการศึกษา อาชีพ ประเพณี วัฒนธรรม และข้อมูลโครงสร้างพื้นฐาน)

ส่วนที่ 2 คือ การวิเคราะห์ถึงศักยภาพของหมู่บ้าน โดยการใช้เครื่องมือ SWOT Analysis เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยภายในและภายนอกของหมู่บ้าน หลังจากนั้นจึงจะเป็นการเสนอปัญหาและความต้องการของประชาชน ประกอบด้วย แผนงานโครงการที่หมู่บ้านสามารถดำเนินการได้เอง หรือโครงการที่เกินศักยภาพของหมู่บ้านที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณของส่วนราชการเข้ามาดำเนินการ ซึ่งโครงการที่ประชาชนส่วนใหญ่หยิบยกขึ้นมาเสนอจะเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การก่อสร้างถนน ติดตั้งขยายเขตไฟฟ้า ประปา ชุดลอกแหล่งน้ำ เป็นต้น หลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการเสนอโครงการแล้วจึงเป็นการจัดลำดับความสำคัญแผนงาน/โครงการ ที่ประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชน นั้นได้เสนอ

ด้วยอำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ เป็นอำเภอที่มีขนาดกลาง ประกอบด้วย 7 ตำบล 90 หมู่บ้าน ซึ่งเป็นจำนวนที่ไม่มากเกินไปหรือน้อยเกินไป แต่ด้วยบุคลากรส่วนภูมิภาคที่สังกัดกรมการปกครอง ก็คือ “ปลัดอำเภอ มีจำนวนน้อยทำให้ไม่สามารถที่เข้าร่วมประชุมประชาคมเพื่อจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน ได้ครบทุกพื้นที่ ทำให้จำเป็นต้องมอบหมายภารกิจให้ปลัดอำเภอ ซึ่งมีอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น 7 คน รับผิดชอบพื้นที่ในแต่ละตำบล เรียกว่า ปลัดอำเภอประจำตำบล ซึ่งอาศัยระเบียบกรมการปกครอง ว่าด้วยการบริหารงานปกครองและพัฒนาระดับตำบลร่วมประชุมเพื่อกำกับดูแลและให้คำแนะนำแก่หมู่บ้าน เพื่อให้กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน ที่ประชาชนเสนอปัญหาและความต้องการเป็นไปตามเจตนารมณ์และตรงตามความต้องการของประชาชน ร่วมกับสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนครบถ้วนตามกระบวนการและเป็นไปตามวัตถุประสงค์” (สมปอง พงษ์วัน สัมภาษณ์ 23 ธันวาคม 2564)

1.2 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

หลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนแล้ว แต่ละหมู่บ้านจะส่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ของตนเองรวบรวมและจัดทำเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่น ที่มีคณะกรรมการท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ โดยการนำเอาแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน ที่ได้มีการนำปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่เป็นโครงการที่เกินศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน บรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้แทนจากประชาคมท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยกว่า 3 แต่ไม่เกิน 6 คน ที่ผ่านการคัดเลือกจากประชาคมท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ซึ่งหมายความว่า ผู้แทนประชาคมจะต้องเป็นตัวแทนของประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น และยังมีสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ผ่านการคัดเลือกจากสภาของท้องถิ่นในพื้นที่อีกจำนวน 3 คน ร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งหลังจากจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเสร็จสิ้นเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงเสนอแผนพัฒนาท้องถิ่นให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่ละแห่งพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นต่อไป ซึ่งในประเด็นดังกล่าว ท้องถิ่นอำเภอศรีรัตน์ ได้ให้ความเห็นว่า “คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งจะนำปัญหาและความต้องการของประชาชนที่ถูกบรรจุไว้ในแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน มีจัดทำเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งมีระยะเวลา 5 ปี โดยมีผู้แทนประชาชนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ไม่เกิน 6 คน ซึ่งหมายถึงการเป็นผู้แทนของชาวบ้านพี่น้องประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นแล้ว จะต้องจัดทำแผนการดำเนินงานซึ่งเป็นกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการในปีงบประมาณนั้น” (สมเกียรติ ปะสาวะโท สัมภาษณ์ 30 ธันวาคม 2564)

ส่วนนายอำเภอศรีรัตน์ ได้ให้ความเห็นว่า หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะต้องจัดทำแผนการดำเนินงานประจำปี ซึ่งหมายถึง กิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการในปีงบประมาณนั้นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ได้ผ่านการอนุมัติและประกาศใช้จากผู้บริหารท้องถิ่น และจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอต่อสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบเมื่อสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้วจึงเสนอข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อนายอำเภอเพื่ออนุมัติและประกาศใช้ต่อไป (ภัทรนันท์ บุญมานัด สัมภาษณ์ 20 ธันวาคม 2564)

จากกระบวนการที่กล่าวมาทั้งหมด เพื่อแสดงให้เห็นถึงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน จนนำไปสู่การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสามารถแบ่งออกได้ ดังต่อไปนี้

1. การประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวบรวมแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน ในพื้นที่ จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ผู้บริหารอนุมัติและดำเนินการประกาศใช้
3. จัดทำแผนการดำเนินงานประจำปีและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นชอบ
4. นายอำเภออนุมัติและประกาศใช้

2. บทบาทของตัวแสดงในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

บทบาทของตัวแสดงในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ โดยแยกการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน สามารถแบ่งออกได้ ดังนี้

1. โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เอง
2. โครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม ผู้ศึกษาได้ศึกษาบทบาทของตัวแสดงในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เองและโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

นโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นเครื่องมือที่นักการเมืองในระดับท้องถิ่น ใช้ในการเรียกคะแนนความนิยมให้แก่ตนเองและพรรคพวกเพื่อเข้าสู่อำนาจ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วนั้นมักจะใช้วิธีการเปรียบเทียบการจัดทำนโยบายสาธารณะกับนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งครั้งก่อนทำให้มีความคาดหวังว่าจะได้รับคะแนนเสียงและเป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตอบสนองต่อนักการเมือง พรรคพวกและกลุ่มผลประโยชน์ของตน (สุทธิวรรณ มาลาศรี สัมภาษณ์ 7 มกราคม 2565) ภายหลังจากที่เสร็จสิ้นกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจนถึงได้มีการประกาศใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น “ก่อนที่นักการเมืองในระดับท้องถิ่นส่วนใหญ่จะเข้ามาสู่ตำแหน่งก็ต้องใช้ทุนและงบประมาณในการหาเสียงและลงทุนไปกับการเลือกตั้ง เมื่อครั้งตนเองและพรรคพวกได้เข้าสู่ตำแหน่งแล้วต่างก็ต้องการตอบสนองต่อ” (กิตตินาวิน คำโท สัมภาษณ์ 5 มกราคม 2565)

การพิจารณาโครงการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานเองนั้นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เป็นผู้ที่เสนอปัญหาและความต้องการ ซึ่งกระบวนการเสนอปัญหาและความต้องการนั้นมาจากการรับฟังความต้องการของประชาชน ทำให้ตัวของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกมองว่าเป็นผู้คัดเลือกโครงการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน “แต่ถ้าหากพิจารณาถึงข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจะเห็นได้ว่าด้วยงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้นั้นหรือแม้กระทั่งงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล ไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนทำให้ถูกประชาชนมองว่าตัวผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนได้เสียกับโครงการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานหรือมีส่วนที่เชื่อมโยงกับนักการเมืองในระดับที่สูงกว่าเพื่อ

แสวงหาผลประโยชน์ให้กับตัวเองและพวกพ้อง” (บุญเพ็ง พรหมมานนท์ สัมภาษณ์ 28 ธันวาคม 2564)

นโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานนั้นเกิดขึ้นจากปัญหาที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข ซึ่งเกิดขึ้นจากระดับล่างสุด คือ ประชาชน “เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วสมาชิกสภาท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ต่างก็เรียกร้องให้มีการดำเนินกิจกรรมด้านโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ของตนเองแทบทั้งสิ้น แต่เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณทำให้จำเป็นต้องมีการจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วน ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นถูกมองว่าจัดสรรงบประมาณให้กับพื้นที่ที่สนับสนุนตนเองและพรรคพวกเพื่อเป็นการสร้างความนิยมและเป็นฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่อไป” (สุระเชษฐ์ วัฒนา สัมภาษณ์ 7 มกราคม 2565)

แต่ในข้อเท็จจริงแล้วโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้เอง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสระเตวีได้ให้ความเห็นว่า “กลุ่มผู้บริหารท้องถิ่นเองที่เป็นผู้กำหนดว่าโครงการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานนั้น โครงการใดจะถูกหยิบมาดำเนินการก่อนถึงแม้ว่าโครงการดังกล่าวจะผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น แต่ท้ายที่สุดแล้วโครงการที่จะดำเนินการในปีงบประมาณนั้น ๆ จะต้องผ่านผู้บริหารท้องถิ่นที่ต้องอนุมัติและประกาศใช้แผนการดำเนินการประจำปีและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ (วรารักษ์ ปาณาตี สัมภาษณ์ 11 มกราคม 2565) และกำนันตำบลสะพุงก็ได้ให้ความเห็นว่า “การพิจารณาคัดเลือกโครงการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานนั้นกระทำโดยไม่ได้คำนึงถึงความเดือดร้อนหรือความจำเป็นเร่งด่วน แต่ตัวผู้บริหารท้องถิ่นเลือกที่จะตอบสนองต่อกลุ่มคนที่สนับสนุนตนเองหรือกลุ่มที่มีผลประโยชน์ร่วมกันเป็นสำคัญ” (พรชัย กล้าเกิด สัมภาษณ์ 11 มกราคม 2565) “ซึ่งนอกเหนือจากตัวของผู้บริหารท้องถิ่นแล้วกลุ่มการเมืองที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการเรียกร้องโครงการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้เองนั้น ก็คือ สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต่างก็เป็นฐานคะแนนเสียงให้กับผู้บริหารท้องถิ่นในพื้นที่ของตนและเป็นหนึ่งในกลุ่มผลประโยชน์ด้วยเพื่อลดความขัดแย้งกันเองของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่เลือกที่จะใช้วิธีการหั่นงบประมาณออกเป็นจำนวนที่เท่ากัน ตามจำนวนของหมู่บ้าน” (พิศาล โทศก สัมภาษณ์ 9 กุมภาพันธ์ 2565)

หากพิจารณาจากแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะเห็นได้ว่า “นโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งจะตั้งงบประมาณ

ดำเนินการไม่เกิน 5 แส่นบาท และใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบเฉพาะเจาะจง ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐ ซึ่งเป็นวิธีการที่หน่วยงานของภาครัฐส่วนใหญ่นิยมเลือกใช้ โดยวิธีนี้เป็นการจัดซื้อจัดจ้างกับผู้ประกอบการเพียงรายเดียว ที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดให้เข้ามายื่นข้อเสนอหรือเข้ามาเจรจาต่อรองกับหน่วยงานภาครัฐโดยตรง เป็นการเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มของผู้บริหารท้องถิ่นเจรจาต่อรองหรือเรียกรับผลประโยชน์” (ริญญาภัสร์ วุฒิจริญลักษณ์ สัมภาษณ์ 7 มกราคม 2565)

ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณที่เหล่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ความเห็นนั้น ทำให้โครงการที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากจะเป็นจะต้องขอสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด “ท้องถิ่นอำเภอได้ให้ความเห็นว่า “เป็นโครงการที่มีขนาดของโครงการใหญ่ ใช้งบประมาณจำนวนมากและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้เอง หรือเป็นโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปจะต้องดำเนินการร่วมกัน ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้งบประมาณเข้าไปดำเนินกิจกรรมดังกล่าวแล้วจะทำให้ไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมอื่น ๆ” (สมเกียรติ ปะสาวะโท สัมภาษณ์ 30 ธันวาคม 2564) ซึ่งมีแนวทางในการเสนอขอสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2 แนวทาง ดังนี้

1. นำโครงการที่เกินศักยภาพเข้าบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด โดยเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลเสนอโครงการที่เกินศักยภาพผ่านคณะกรรมการประสานแผนในระดับอำเภอ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาถ่วงดุลโครงการที่เกินศักยภาพของเทศบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอ รวบรวมและจัดส่งให้คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประธาน บรรจุโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในพื้นที่ของจังหวัดไว้ในแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. ขอรับสนับสนุนงบประมาณเงินอุดหนุนจากกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขอสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินกิจกรรมโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ นอกเหนือจากบรรจุโครงการไว้ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเสนอผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดส่งถึงกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะต้องเป็นโครงการที่ไม่ซ้ำซ้อนกับโครงการที่จะขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นและโครงการจะต้องถูกบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่าเมื่อเป็นโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ทำให้มีความจำเป็นจะต้องมีเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองในระดับที่สูงกว่าเข้ามาเกี่ยวข้อง

“ซึ่งในพื้นที่ของอำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ มีการแบ่งกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มภูมิใจไทยและกลุ่มเพื่อไทย” (สุระเชษฐ์ วัฒนา สัมภาษณ์ 7 มกราคม 2565) กลุ่มภูมิใจไทย ประกอบด้วย นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีรัตนะ (นายก อบจ.) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำเภอศรีรัตนะ (สจ.ปัจจุบัน) กลุ่มเพื่อไทย ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรศรีสะเกษ เขต 3 (สส.) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ (อดีต.สจ) (สมเกียรติ ปะสาวโท สัมภาษณ์ 30 ธันวาคม 2564) ซึ่งสอดคล้องกับการเสนอโครงการที่เกินศักยภาพผ่านการบรรจุโครงการในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจำเป็นต้องอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงจะทำให้ได้รับการจัดสรรโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน “จะเห็นได้จากโครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วง ปีงบประมาณ 2564 ที่ผ่านมา ประกอบไปด้วย โครงการก่อสร้างถนนสายบ้านโคก ตำบลศรีแก้ว ถึงบ้านสลับ ตำบลสระยาว อำเภอศรีรัตนะ โครงการก่อสร้างถนนจากบ้านจามบัว ถึงบ้านกระหวน ตำบลเสี้ยว ตำบลโครงการก่อสร้างถนนบ้านพิงพวย ตำบลพิงพวย ถึงบ้านหนองสูง ตำบลศรีโนนงาม โครงการก่อสร้างถนนจากบ้านกล้วยถึงบ้านชำสะโหมง ซึ่งโครงการต่าง ๆ ได้ถูกร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นระยะเวลานาน ในสมัยของ “กลุ่มเพื่อไทย” เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในพื้นที่ และได้เสนอให้พิจารณาจัดสรรงบประมาณอยู่หลายปีแต่ปัญหาดังกล่าวก็ไม่ได้ได้รับการแก้ไข จนกระทั่งกลุ่มภูมิใจไทยได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโครงการต่าง ๆ เหล่านี้ต่างก็ได้รับการจัดสรรในประมาณในปีงบประมาณถัดมา” (ภัทรนันท์ บุญมานัด สัมภาษณ์ 20 ธันวาคม 2564)

จะเห็นได้จากการร้องเรียนเรื่องโครงการก่อสร้างถนนเส้นต่าง ๆ และมีการนำประเด็นปัญหาความเดือดร้อนของถนนโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรศรีสะเกษ เขต 3 (กลุ่มเพื่อไทย) ได้อภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง ความเดือดร้อนของถนนที่ชำรุดเสียหายหลายแห่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายต่อหลายครั้งที่ผ่านมา แต่ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข (สรุปข้อมูลการดำเนินงานตามข้อปรีกษาหารือในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 2 ครั้งที่ 23 สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่ 1 วันพฤหัสบดีที่ 20 สิงหาคม 2563)

จะเห็นได้ว่าโครงการที่เกินศักยภาพจ้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้มีเรื่องความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นในพื้นที่กับผู้บริหารท้องถิ่นระดับจังหวัด มีส่วนสำคัญที่ทำให้ได้รับการจัดสรรนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน “สังเกตได้จากโครงการที่เกี่ยวข้องกับถนน ถือว่าเป็นนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานลำดับต้น ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญ เนื่องจากประชาชนใช้สัญจรไปมาระหว่างหมู่บ้าน ใช้ขนส่งผลผลิตทางการเกษตร เพราะนอกเหนือจากถนนที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้รับผิดชอบแล้วส่วนใหญ่ยังอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด” (สุทธิวรรณ มาลาศรี สัมภาษณ์ 7 มกราคม 2565) อย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากที่สุด ก็คือ องค์การบริหารส่วนตำบลศรีแก้ว ซึ่งหากพิจารณาจากความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลศรีแก้ว ที่มีการไปมาหาสู่อยู่ตลอดเวลา มีความใกล้ชิดสนิทสนม และอยู่ในกลุ่มของภูมิใจไทย ทำให้พื้นที่ดังกล่าวได้รับการจัดสรรงบประมาณ สำหรับโครงการที่เกินศักยภาพอยู่บ่อยครั้ง (สมเกียรติ ปะสาวโท สัมภาษณ์ 30 ธันวาคม 2564)

ซึ่งหากพิจารณาลงลึกถึงระดับความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองจะเห็นได้ว่า “สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในพื้นที่หากเป็นกลุ่มฝ่ายตรงข้ามกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (กลุ่มเพื่อไทย) ก็จะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งภายหลังจากการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในคราวต่อมา สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (กลุ่มภูมิใจไทย) โครงการที่มีการร้องเรียนและอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรก็ได้รับการจัดสรรงบประมาณในคราวต่อมา” (ดารณี ศรีชาติ สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2565) และ “มีการนำประเด็นดังกล่าว มาใช้เป็นเครื่องมือในการหาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการสร้างคะแนนนิยมให้กับกลุ่มของตนเองและพรรคพวก และแสดงให้เห็นว่าสามารถแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นได้จริงที่ตามตนได้เสนอไว้ในคราวสมัครรับเลือกตั้ง” (เพื่อน ทองสุข สัมภาษณ์ 20 มกราคม 2565)

3. ข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

3.1 ข้อจำกัดด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และเกิดคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีการกิจที่ส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 1) พ.ศ.2545 และแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 โดยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีองค์ประกอบหลัก 3 ส่วน ดังนี้

1. รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บและจัดหาได้เอง เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอน ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ภาษีบำรุงท้องที่ที่จัดเก็บจากยาสูบ น้ำมัน ค่าธรรมเนียมเข้าพักโรงแรม

2. รายได้ที่รัฐจัดแบ่งหรือจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุราและสรรพสามิต ภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์ ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียม และภาษีที่รัฐแบ่งให้

3. รายได้เงินอุดหนุน แบ่งเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

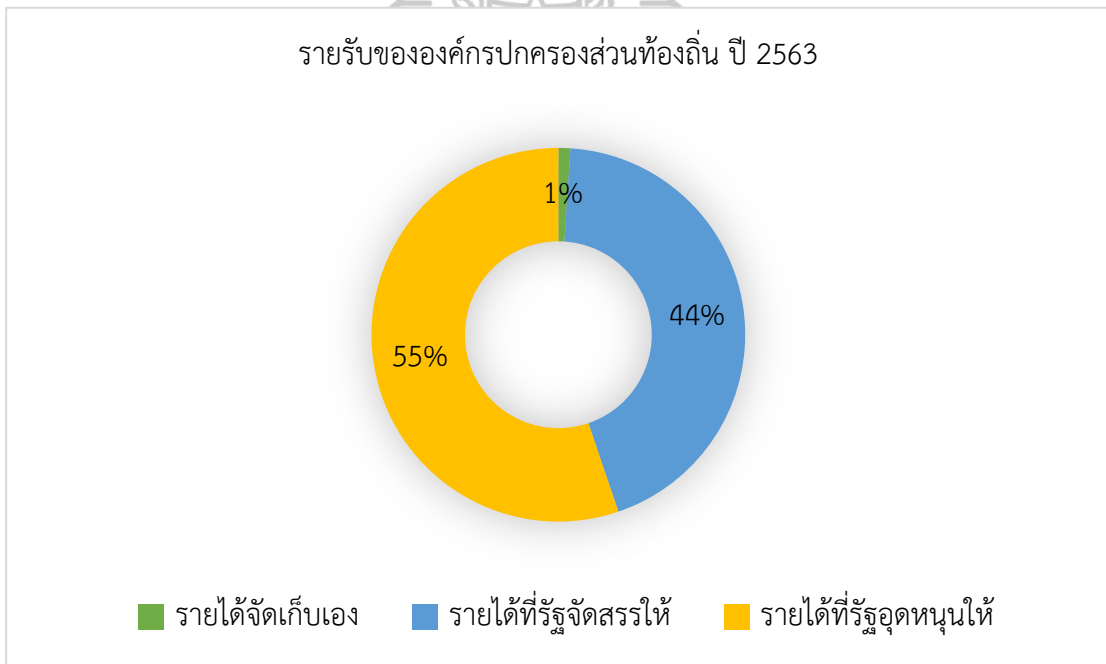
ซึ่งกำนันตำบลตุ้มใต้ให้ความเห็นว่า “ภายใต้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างจำกัดทำให้กลุ่มผู้มีอำนาจต้องเลือกว่าโครงการใดที่จะได้ดำเนินการในปีนี้ ซึ่งอาจจะพิจารณาถึงความจำเป็นเร่งด่วนเป็นหลัก หรือพิจารณาโครงการจากในพื้นที่ที่เป็นกลุ่มฐานเสียงของตนเอง ซึ่งเมื่อครั้งหาเสียงกลุ่มผู้มีอำนาจได้ให้คำมั่นสัญญาไว้กับประชาชนในพื้นที่ที่สนับสนุนตนเอง ซึ่งอาจจะเกิดจากความต้องการของกลุ่มผู้มีอำนาจเองหรือข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ทำให้มีความจำเป็นจะต้องเลือกโครงการใดโครงการหนึ่งที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มที่สนับสนุนตนเอง” (สุวิทย์ เรือเรือ สัมภาษณ์ 5 มกราคม 2565) ซึ่งสอดคล้องกับปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งก็มีความเห็นเป็นไปในทิศทางเดียวกันว่า “ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณมีส่วนสำคัญที่ทำให้กลุ่มผู้มีอำนาจมีความจำเป็นจะต้องเลือกกระทำนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดคำถามว่าการเลือกโครงการนั้น ๆ เป็นไปด้วยวัตถุประสงค์ใด” (ยงยุทธ วิปุละ สัมภาษณ์ 28 ธันวาคม 2564) แต่ในขณะเดียวกันกำนันตำบลศรีแก้ว ใต้ให้ความเห็นว่า “ในบางพื้นที่จะใช้วิธีการแบ่งงบประมาณออกเป็นส่วน ๆ ให้มีจำนวนเท่ากับจำนวนของหมู่บ้าน ซึ่งการใช้วิธีการดังกล่าวจะสามารถลดความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นระหว่างผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้นำในพื้นที่ โดยเฉพาะเป็นไปเพื่อรักษาฐานคะแนนเสียงของตนเองไว้” (ประจักษ์ ผิวงาม สัมภาษณ์ 7 มกราคม 2565)

ตารางที่ 3.1 รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ รายรับจริง ปี 2563

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จัดเก็บเอง	รัฐจัดสรรให้	รัฐอุดหนุนให้	รวม
อบต.ศรีโนนงาม	170,678.09	13,956,803.35	12,665,532.00	26,793,013.44
อบต.เสื่องข้าว	384,144.99	16,407,898.15	15,322,236.00	32,114,279.14
อบต.ศรีแก้ว	424,794.01	15,592,307.36	21,017,494.00	37,034,595.37
อบต.ตุ้ม	361,648.48	20,770,061.30	25,642,210.00	46,773,919.78
อบต.พิงพวย	550,290.99	20,264,276.11	32,749,365.00	53,564,931.99
อบต.สะพุง	107,021.97	15,281,835.27	18,266,060.00	33,654,917.24
อบต.สระยาว	323,433.27	18,050,153.81	26,884,815.00	45,258,402.08
เทศบาลตำบลศรีรัตนะ	1,023,600.00	20,835,000.00	25,517,700.00	47,376,300.00
รวม	3,345,611.80	141,158,335.35	178,065,412.00	322,570,359.04

ที่มา : ข้อบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2565

ในประเด็นข้อจำกัดด้านงบประมาณ ทุกกลุ่มเป้าหมายให้ความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเสีงข้าวให้ความเห็นว่า “ดังจะเห็นได้จากงบประมาณด้านรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ผ่านมามองเห็นได้ว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากรัฐจัดสรรและอุดหนุนให้ สะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่สามารถที่จะพึ่งพาตนเองได้ยังคงต้องพึ่งพาเงินจากรัฐบาลส่วนกลางเป็นสำคัญ” (วิศิษฐ์ ไตชัย สัมภาษณ์ 2 กุมภาพันธ์ 2565) ซึ่งจากดูจากบัญชีรายรับปีที่ผ่านมา ๆ มาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปีงบประมาณ พ.ศ.2563 จากข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2565 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ มีสัดส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เองต่อจำนวนรายรับที่ได้จาก ทั้ง 3 ประเภท ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เอง รัฐจัดสรรและอุดหนุนให้ คิดเป็น 1 เปอร์เซ็นต์ของรายรับทั้งหมดเท่านั้น (สมเกียรติ ปะสาวะโท สัมภาษณ์ 30 ธันวาคม 2564)



ภาพที่ 3.1 แสดงรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ
รายรับจริง ปี 2563

ที่มา : ข้อบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2565

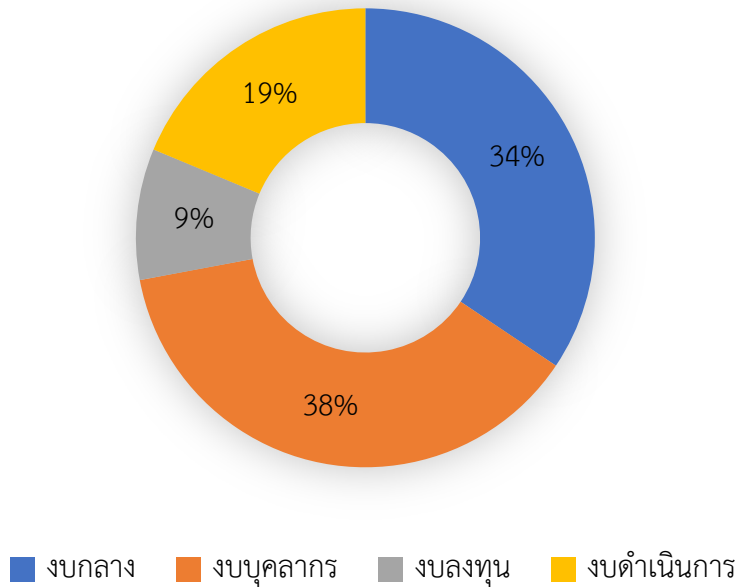
ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่า ปัจจัยด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายได้หลัก มาจากรัฐบาลส่วนกลางที่จัดสรรให้ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็ตั้งหน้าตั้งตารอเงินที่จะได้รับในแต่ละปี ไม่ต่างจากลูกที่รอเงินจากพ่อแม่ ไม่สามารถเลี้ยงดูตนเองได้” (อภิชาติ สว่างเมา สัมภาษณ์ 5 มกราคม 2565) การกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐานต่างก็ต้องใช้งบประมาณทั้งสิ้น หากดูจากสัดส่วนภาษีที่รัฐจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐแบ่งสรรปันส่วนให้ท้องถิ่นมีอัตราส่วนที่น้อยกว่ารัฐบาลส่วนกลางโดยที่รัฐบาลส่วนกลางเป็นผู้จัดเก็บภาษีเหล่านั้นเอง ซึ่งน่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บภาษีเหล่านั้นทั้งหมดแล้วจึงส่งให้รัฐบาลส่วนกลาง” (โยธิน มุลกะกุล สัมภาษณ์ 7 มกราคม 2565)

ตารางที่ 3.2 รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ รายรับจริง ปี 2563

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	งบกลาง	งบบุคลากร	งบลงทุน	งบดำเนินการ	รวม
อบต.ศรีโนนงาม	7,663,619.92	9,185,160.76	2,786,500.00	2,751,439.08	22,386,719.75
อบต.เสื่องข้าว	15,841,040.00	15,074,460.00	203,700.00	5,468,504.00	36,587,704.00
อบต.ศรีแก้ว	12,347,957.00	11,098,186.00	4,190,750.95	6,290,633.70	33,927,527.65
อบต.ตุม	10,207,806.00	12,206,212.50	4,940,421.00	8,140,899.60	35,495,339.10
อบต.พิงพวย	15,256,685.50	15,478,341.00	5,086,832.73	9,191,275.40	45,013,134.63
อบต.สะพุง	7,463,789.60	13,539,633.00	2,716,595.00	4,912,228.92	28,632,246.52
อบต.สระยาว	14,533,570.00	13,369,509.00	1,569,100.00	7,116,158.81	36,588,337.81
เทศบาลตำบลศรีรัตนะ	13,924,590.00	16,428,950.00	4,615,030.00	9,185,730.00	44,154,300.00
รวม	97,239,058.02	106,380,452.26	26,108,929.68	53,056,869.51	282,785,309.46

ที่มา : ข้อบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2565

รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2563



ภาพที่ 3.2 แสดงรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ ปี 2563

ที่มา : ข้อบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2565

ด้านนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสระเขาใต้ให้ความเห็นว่า “ด้วยจำนวนงบประมาณที่มีอยู่อย่างค่อนข้างจำกัด ซึ่งพิจารณาได้จากข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง จะเห็นว่างบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองส่วนใหญ่เป็นงบประมาณที่ท้องถิ่นต้องจ่ายเป็นประจำอยู่แล้ว งบประมาณที่จะนำมาใช้ในกิจกรรมการดำเนินนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน จึงมีเหลืออยู่เพียงน้อยนิดทำให้ผู้บริหารต้องเลือกว่าจะดำเนินนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานพื้นที่ใดก่อน ทำให้พื้นที่บางแห่งต้องเป็นปีงบประมาณถัดไปผู้บริหารท้องถิ่นจึงถูกมองว่าเลือกปฏิบัติ ซึ่งอาจจะเกิดจากการสื่อสารระหว่างท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่เพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน” (นำ สอพง สัมภาษณ์ 11 มกราคม 2565)

จากข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2565 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะเห็นได้ว่าสัดส่วนงบประมาณที่มีการจัดสรรมากที่สุด ได้แก่ 1) งบบุคลากร คิดเป็นร้อยละ

38 % 2) งบกลางคิดเป็นร้อยละ 34 % 3) งบดำเนินการ คิดเป็นร้อยละ 19 % และ 4) งบลงทุน คิดเป็นร้อยละ 9 % ซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลศรีโนนงาม ได้ให้ความเห็นว่า “งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็น งบบุคลากร ซึ่งประกอบด้วย เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนของข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองเสียเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีบุคลากรเป็นจำนวนมากเกินความจำเป็น” (ปรัชญา ปาณาตี สัมภาษณ์ 18 มกราคม 2565)

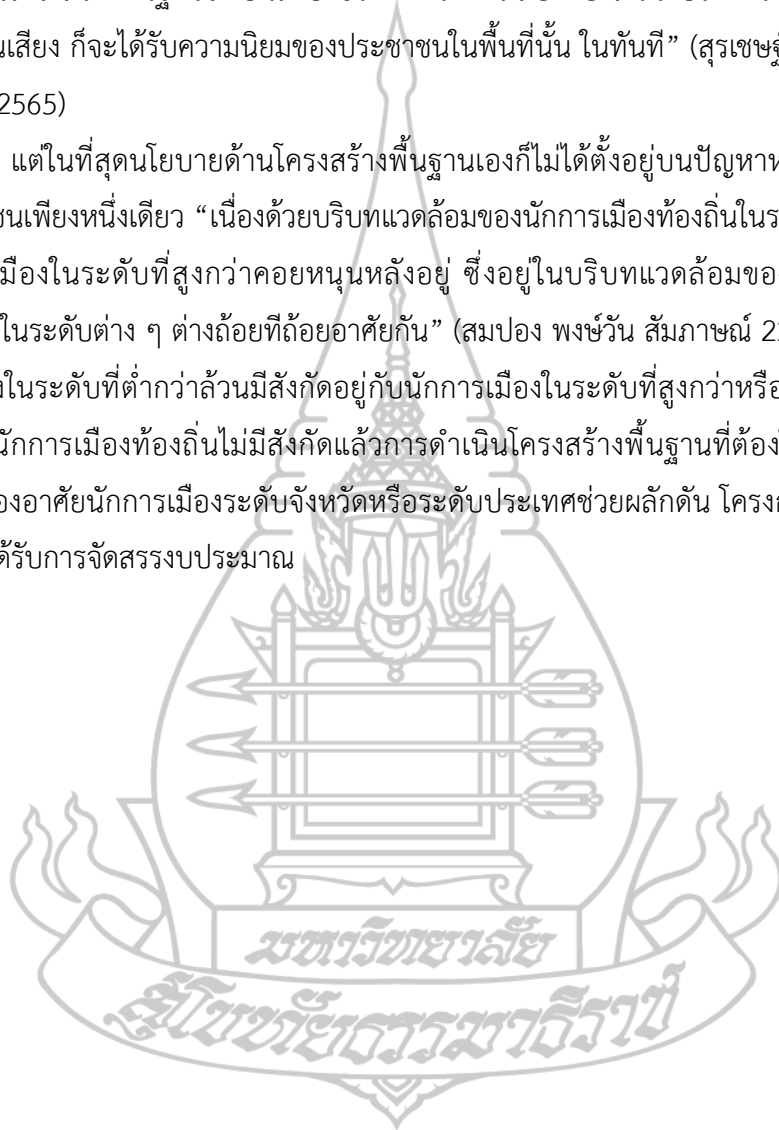
3.2 ความต้องการมากเกินไป โดยพิจารณาจากแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน จะเห็นได้ว่ากิจกรรมที่อยู่ในแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน มีแต่การดำเนินกิจกรรมด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ผ่านการประชุมประชาคมหมู่บ้านในทุกปีและในแต่ละปีจะมีการทบทวนแผนพัฒนาฯ ดังกล่าว เพื่อพิจารณาว่ากิจกรรมใดที่ได้ดำเนินการไปแล้วบ้าง และกิจกรรมใดที่ยังไม่ได้ดำเนินการ รวมถึงจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่มีอยู่แล้วและเสนอเข้าไปใหม่เพื่อจะเสนอส่วนราชการต่าง ๆ สนับสนุนงบประมาณ โดยในประเด็นดังกล่าวนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพิงพวยได้ให้ความเห็นว่า “หากพิจารณาถึงจำนวนการเสนอด้านโครงสร้างพื้นฐานกับโครงการที่ได้รับอนุมัติยังมีจำนวนน้อยพอสมควร อีกทั้งเมื่อได้รับการอนุมัติโครงการและดำเนินการไปแล้ว ไม่นานโครงการที่ได้ดำเนินการไปก่อนแล้วนั้นก็ชำรุดเสียหาย เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาไปอย่างนี้ไม่รู้จบ ทำให้ต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการแทบทั้งสิ้น เหล่านี้การดำเนินนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานถูกเสนอเข้ามาอยู่เนื่อง ๆ” (สุทิน เค้ามั่น สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2565)

3.3 การจัดลำดับความสำคัญไม่เป็นไปตามขั้นตอน ในการพิจารณาโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานนั้น เมื่อผ่านการประชุมประชาคมหมู่บ้านไปแล้วนั้น ประชาชนชาวบ้านนั้นไม่สามารถรับรู้หรือทราบได้เลยว่าโครงการใดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณและเพราะเหตุใดโครงการดังกล่าวถึงได้รับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้ โดยปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลชุมได้ให้ความเห็นว่า “เหตุผลดังกล่าวอาจเกิดจากความต้องการของตัวผู้บริหารท้องถิ่นเอง ที่ต้องการให้พื้นที่นั้น ๆ ได้รับการดำเนินโครงการดังกล่าวฯ ซึ่งอาจเกิดจากมีเหตุผลหรือเจตนาอื่นแอบแฝง ที่ประชาชนไม่สามารถที่จะทราบได้และไม่สามารถโต้แย้งได้ เช่น ถนนเส้นนี้มีสภาพที่ตื้ออยู่แล้วแต่ก็ได้รับงบประมาณเพื่อปรับปรุงหรือรื้อถนนเพื่อดำเนินการใหม่ ซึ่งแทนที่จะเป็นอีกหนึ่งหมู่บ้านที่ถนนชำรุด เป็นหลุมเป็นบ่อ แต่กลับไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ” (กิตตินาวิน คำโท สัมภาษณ์ 5 มกราคม 2565)

3.4 โครงการขนาดใหญ่ต้องพึ่งพาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมือง ด้วยนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานเอง เป็นสิ่งที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง และเป็นสิ่งที่นักการเมืองท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ มีความคาดหวังและให้ความสำคัญเป็นสิ่งแรก ก่อนเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองและเมื่ออยู่ในตำแหน่งทางการเมืองของท้องถิ่น ตัวของนักการเมืองระดับท้องถิ่นจำเป็นจะต้องสร้างความนิยมด้วยการนำนโยบายด้าน

โครงสร้างพื้นฐานมาเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการเรียกคะแนนเสียงจากประชาชนในพื้นที่ “ด้วยตัวนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นสิ่งที่สามารถจับต้องได้สามารถแสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ และเป็นความต้องการหรืออาจจะเป็นปัญหาความเดือดร้อนโดยตรงของประชาชนในพื้นที่เอง สิ่งนี้เองนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานจึงเป็นสิ่งบ่งชี้ว่าหากนักการเมืองท้องถิ่นนำประเด็นเหล่านี้มาใช้ในการเรียกคะแนนเสียง ก็จะได้รับคามนิยมของประชาชนในพื้นที่นั้น ในทันที” (สุรเชษฐ์ วัฒนา สัมภาษณ์ 7 มกราคม 2565)

แต่ในที่สุดนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานเองก็ไม่ได้ตั้งอยู่บนปัญหาหรือความต้องการของประชาชนเพียงหนึ่งเดียว “เนื่องด้วยบริบทแวดล้อมของนักการเมืองท้องถิ่นในระดับพื้นที่เอง ต่างก็มีนักการเมืองในระดับที่สูงกว่าคอยหนุนหลังอยู่ ซึ่งอยู่ในบริบทแวดล้อมของระบบอุปถัมภ์ที่นักการเมืองในระดับต่าง ๆ ต่างถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน” (สมปอง พงษ์วัน สัมภาษณ์ 23 ธันวาคม 2564) นักการเมืองในระดับที่ต่ำกว่าล้วนมีสังกัดอยู่กับนักการเมืองในระดับที่สูงกว่าหรือในระดับประเทศ เพราะหากนักการเมืองท้องถิ่นไม่มีสังกัดแล้วการดำเนินโครงสร้างพื้นฐานที่ต้องใช้งบประมาณสูง จำเป็นจะต้องอาศัยนักการเมืองระดับจังหวัดหรือระดับประเทศช่วยผลักดัน โครงการดังกล่าวก็ไม่มีวิ้วว่าจะได้รับการจัดสรรงบประมาณ



บทที่ 5

สรุปผลอภิปรายและเสนอแนะ

1. สรุปผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ 2) บทบาทของตัวแสดงในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาข้อมูลจากเอกสารจาก แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แผนพัฒนาอำเภอ และด้วยวิธีการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย ทั้งหมด 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มข้าราชการประจำ และกลุ่มผู้นำท้องถิ่น รวมทั้งสิ้น 26 คน ผลการศึกษาวิจัยสรุปได้ ดังนี้

1.1 สรุปว่า ปัญหาของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เริ่มตั้งแต่กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน ประชาชนมีส่วนร่วมเพียงแค่กระบวนการประชุมประชาคมหมู่บ้าน เพื่อจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนเพียงเท่านั้น ซึ่งผู้นำท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณากำหนดวัน เวลา และสถานที่ประชุม ส่วนใหญ่แล้วกลุ่มคนที่ร่วมประชุมประชาคมจะเป็นกลุ่มของผู้สูงอายุเป็นส่วนมาก ซึ่งไม่ครอบคลุมถึงกลุ่มบุคคลช่วงวัยอื่น ๆ ทำให้การเสนอโครงการภายในหมู่บ้านนั้น ไม่ครอบคลุมถึงปัญหาและความต้องการของกลุ่มประชาชนช่วงวัยอื่น ๆ ซึ่งเป็นผลมาจากประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม หากว่างเว้นจากฤดูทำการเกษตรแล้ว กลุ่มคนวัยหนุ่มสาวส่วนใหญ่อีกก็เดินทางไปประกอบอาชีพยังพื้นที่อื่น ๆ ทำให้ประชากรที่อยู่ในพื้นที่เป็นกลุ่มผู้สูงอายุและเด็ก

โครงการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานที่ถูกบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นเริ่มจากความต้องการของประชาชน แต่ไม่สามารถจัดลำดับความสำคัญหรือความจำเป็นเร่งด่วน เนื่องจากมีจำนวนความต้องการที่มากเกินกว่างบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้หรือรัฐจัดสรรให้ ทำให้ในแต่ละปีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องเลือกว่าโครงการใดจะได้รับการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งประชาชนไม่สามารถรับรู้ได้เลยว่าเพราะเหตุใด ประกอบกับโครงการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ได้ดำเนินการในปีก่อนหน้านั้น ดำเนินการไม่ได้มาตรฐานทำให้เกิดความเสียหายก่อนเวลาที่เหมาะสม ทำให้ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานเกิดขึ้นวนไปแบบไม่มีที่สิ้นสุด

ในสภาวะที่เกิดข้อจำกัดด้านงบประมาณที่เกิดขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ ประกอบด้วย 1 เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล 7 แห่ง รวม 8 แห่ง มีรายละเอียดการใช้งบประมาณ ดังนี้

1. งบบุคลากร คิดเป็นร้อยละ 38 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งงบประมาณส่วนใหญ่ถูกใช้ไปกับงบบุคลากรที่เป็น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ซึ่งสัมพันธ์กับจำนวนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่มีจำนวนเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นงบประมาณส่วนที่ถูกใช้มากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณทั้งหมด

2. งบกลาง คิดเป็นร้อยละ 34 เปอร์เซ็นต์ที่ถูกใช้ไปกับการจ่ายเบี้ยยังชีพต่าง ๆ ประกอบด้วย เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพความพิการ เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ เงินสมทบกองทุนประกันสังคมของพนักงานจ้าง ซึ่งเป็นรายจ่ายประจำที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะต้องจ่ายเป็นประจำทุกปี

3. งบดำเนินการ คิดเป็นร้อยละ 19 เปอร์เซ็นต์ เป็นงบประมาณที่ใช้จ่ายไปกับกิจกรรมที่เกิดขึ้นเป็นประจำ ประกอบด้วย ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุอุปกรณ์ และค่าสาธารณูปโภคต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสัมพันธ์กับงบบุคลากรที่มีสัดส่วนที่มาก

4. งบลงทุน คิดเป็นร้อยละ 9 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งเป็นงบประมาณที่มีสัดส่วนน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับงบประมาณด้านอื่น ๆ สะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ต้องใช้งบประมาณไปกับการดำเนินงานด้านอื่น ๆ ทำให้นโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานต้องดำเนินการภายใต้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด

1.2 สรุปว่า บทบาทของตัวแสดงในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเป็นกลุ่มที่สามารถเป็นผู้กำหนดได้ว่าโครงการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านโครงการพื้นฐานใดจะถูกคัดเลือกมาดำเนินการ ในสภาวะข้อจำกัดด้านงบประมาณที่เกิดขึ้นภายใต้โครงการที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เอง เพื่อสร้างความนิยมให้กับตัวของผู้บริหารท้องถิ่นเองก่อนการสมัครรับเลือกตั้งผ่านการชูนโยบายการแก้ไขปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน และเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งแล้วต่างก็ต้องการตอบสนองต่อกลุ่มที่สนับสนุนตนเองและพรรคพวก เพื่อเป็นการสร้างฐานเสียงให้กับตนเองในการเลือกตั้งครั้งต่อไป และโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องอาศัยความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นในระดับจังหวัดและนักการเมืองระดับประเทศ เพื่อผลักดันโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่และต้องใช้งบประมาณในการก่อสร้างสูงส่งผลให้จำเป็นต้องอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองในระดับที่สูงกว่าหรือข้าราชการระดับสูงช่วยผลักดันให้โครงการดังกล่าวได้รับการสนับสนุนหรือจัดสรรงบประมาณ ในลักษณะที่เป็นระบบกลุ่มผลประโยชน์และและเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน จึงส่งผลให้โครงการดังกล่าวได้รับการจัดสรรงบประมาณ

ส่วนบทบาทของกลุ่มข้าราชการประจำ ที่เด่นชัดคือ มีหน้าที่ในการสนับสนุนกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน แผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำกับดูแลและให้คำแนะนำหมู่บ้าน เพียงเท่านั้น มิได้มีส่วนที่เกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจการในกระบวนการพิจารณาดำเนินนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งกลุ่มข้าราชการประจำนั้นต่างทำหน้าที่ภายใต้ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ระเบียบกรมการปกครองว่าด้วยการบริหารงานปกครองและพัฒนาระดับตำบล ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ.2562 และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บริหารท้องถิ่น

บทบาทของกลุ่มผู้นำท้องถิ่น เป็นจุดเริ่มของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนและแผนพัฒนาทุกระดับ โดยเริ่มขึ้นจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 กำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน ซึ่งผู้นำท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการหมู่บ้าน เริ่มจากวิธีการเรียกประชุมประชาคมประชาชนในหมู่บ้าน เพื่อจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน เพื่อเสนอปัญหาและความต้องการ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและคุณภาพชีวิต ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย และการบริหารจัดการ หรืออื่น ๆ ผ่านกลไกของคณะกรรมการหมู่บ้าน พร้อมทั้งจัดลำดับความสำคัญและเร่งด่วน เพื่อรองรับนโยบายสำคัญเร่งด่วนที่จะแก้ไขปัญหา และส่งแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยมีผู้แทนประชาคมท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยกว่า 3 แต่ไม่เกิน 6 คน ที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ซึ่งอาจเป็นกลุ่มของผู้นำท้องถิ่นอีกเช่นกันที่มีโอกาสเข้าไปมีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นอันเสร็จสิ้นบทบาทการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้นำท้องถิ่น

2. อภิปรายผล

2.1 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ ประกอบไปด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 8 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบล 1 แห่ง และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 8 แห่ง ภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจที่สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2549 : น. 18) อธิบายว่าเป็นการกระจายอำนาจทางพื้นที่ ที่รัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ เพื่อแบ่งเบาภาระของส่วนกลางตามที่ ธีเนศวร์ เจริญเมือง (2545 : น. 290-299) ได้ให้ความหมายไว้ และสอดคล้องกับ ประยูร กาญจนกุล (2544 : น. 17-19) ได้อธิบายว่ารัฐได้มอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินกิจกรรมภายใต้การกำหนดของรัฐ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และการกระจายตามอาณาเขต (decentralization by territorial) ซึ่งมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น ตามที่ชำนาญ ยูวบูรณ์ (2503 : น. 8-9) ได้ให้ความหมายไว้ กรอบของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และตามแนวคิดนโยบายสาธารณะที่ อุทัย เลาหนีเชียร (2544 : น. 292-301) อธิบายว่าผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ นอกจากสถาบันหลัก ซึ่งได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ยังมีผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ (Unofficial Policy-maker) ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง และประชาชนทั่วไป ซึ่งสามารถสรุปออกมาเป็นขั้นตอนได้ดังนี้

2.1.1 แผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน (คณะกรรมการหมู่บ้าน)

- 1) เรียกประชุมประชาคมหมู่บ้าน/ชุมชน เสนอปัญหาและความต้องการ
- 2) ส่งแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.2 แผนพัฒนาท้องถิ่น (คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น)

- 1) พิจารณาโครงการ/กิจกรรมจาก หมู่บ้าน/ชุมชน และจัดลำดับความสำคัญ แล้วจัดทำเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่น
- 2) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอนุมัติและประกาศใช้
- 3) จัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและจัดทำแผนการดำเนินงานประจำปี (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

4) เสนอสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นชอบ

5) นายอำเภออนุมัติและประกาศใช้

ซึ่งเป็นไปตามมาตรการการกระจายอำนาจทางการเมืองไปให้ชุมชนปกครองตนเอง ในรูปของการปกครองท้องถิ่น (พรชัย รัชมีแพทย์ 2535 น. 33-61) ที่ได้มอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการโดยตรง เชื่อมโยงแนวคิดนโยบายสาธารณะที่ปธาน สุวรรณมงคล ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะนั้นเกี่ยวข้องกับคนส่วนรวม โดยผู้ที่อำนาจรัฐสามารถแสดงถึงความต้องการที่จะกระทำหรือไม่กระทำ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมาก ที่อุทัย เลาหวิเชียร (2544 น. 292-301) อธิบายว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การกำหนดปัญหา (2) วิเคราะห์ทางเลือก (3) นำนโยบายไปปฏิบัติ (4) ประเมินผลนโยบาย

ดังนั้น ภายใต้กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจ ที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ที่ได้กำหนดให้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ให้มีบทบาทในการจัดการกับปัญหาเรื่องของโครงสร้างพื้นฐานที่ส่งผลกระทบต่อตัวของประชาชนโดยตรง แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมประชาชนในทุกกลุ่มหรือช่วงวัย และประกอบกับแนวคิดนโยบายสาธารณะเป็นอีกแนวคิดที่ทำให้ทราบว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการพิจารณานโยบายยังไม่มี ความครอบคลุมหรือชัดเจน

2.2 บทบาทของตัวแสดงในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

สำหรับบทบาทตัวแสดงในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ถูกอธิบายผ่านแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ ที่สุชุม นวลสกุล (2528 : น. 227-235) อธิบายว่ากลุ่มคนที่มีจุดประสงค์เดียวกันที่ต้องการให้รัฐตอบสนองต่อกลุ่มของตนเอง ผ่านบทบาทของกลุ่มการเมืองที่ประกอบด้วยผู้บริหารท้องถิ่นที่เข้าสู่สนามการแข่งขันทางการเมือง ที่แสวง รัตนมงคลมาศ (2532 : น. 213) อธิบายว่าภายใต้การรวมกลุ่มที่ต้องการใช้ประโยชน์จากกลุ่มเป็นเครื่องมือเพื่อต่อรองหรือดำเนินการทางการเมืองและใช้ปัญหาความต้องการของประชาชนในการแสวงหาฐานคะแนนเสียงหรือการสนับสนุนกลุ่มของตนให้ได้รับคะแนนนิยมตามที่ คณะอนุกรรมการอุดมการณ์ของชาติในกรรมการเอกลักษณ์ของชาติ (2527 : 137-138) อธิบายว่าโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปกป้องและเรียกร้องผลประโยชน์ของคนในกลุ่มหรือประโยชน์ทั่วไปของสังคม จนนำไปสู่อิทธิพลของกลุ่มที่มีมากขึ้นและมีอำนาจในการต่อรองโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายที่จะกำหนดว่าจะมีการรวมกลุ่มไปในทิศทางใด

สำหรับการดำเนินนโยบายโครงการที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เอง กลุ่มการเมืองจึงพยายามมีอำนาจเหนือกระบวนการตัดสินใจในนโยบายหรือใช้อำนาจในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในการดำเนินนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานให้แก่พื้นที่ที่สนับสนุนกลุ่มของตนเอง และโครงการขนาดใหญ่ที่ใช้งบประมาณสูง และเกินศักยภาพของท้องถิ่นทำให้กลุ่มการเมืองมีหน้าที่เรียกร้องผลประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนเอง ผ่านความสัมพันธ์ส่วนตัวของผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้โครงการดังกล่าวได้รับการจัดสรรงบประมาณ โดยกลุ่มในระดับท้องถิ่นเปรียบเสมือนสะพานที่เชื่อมระหว่างประชาชนกับรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ทำให้กลุ่มระดับชาติหรือผู้บริหารให้ความสำคัญกับกลุ่มระดับท้องถิ่นที่เข้าถึงความต้องการของประชาชนทำให้เกิดผลประโยชน์ต่างตอบแทนขึ้นระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ ในลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน

สำหรับกลุ่มข้าราชการประจำ เนื่องจากต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ระเบียบของกฎหมาย และสายการบังคับบัญชาของผู้บริหารท้องถิ่น จึงทำได้เพียงแค่ตอบสนองต่อนโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อมิให้เกิดปัญหาขึ้นภายในองค์กรที่จะส่งผลเสียต่อตัวของกลุ่มข้าราชการประจำเพียงเท่านั้น โดยมีได้มีบทบาทอะไรที่เด่นชัดในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มผู้นำท้องถิ่นที่ไม่มีความเข้มแข็งขาดการบูรณาการบุคคลอื่นในชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในลักษณะของการมีส่วนร่วม ส่งผลให้กระบวนการประชุมประชาคมหมู่บ้านเองก็ทำให้ประชาชนในพื้นที่ขาดความเชื่อมั่นและลดความสำคัญกับกระบวนการดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากกลุ่มคนที่มีส่วนร่วมในการประชาคมจะเป็นกลุ่มของผู้สูงอายุ ทำให้แผนพัฒนาหมู่บ้านในบางพื้นที่ทำยสุดแล้วก็ไม่เกิดการขับเคลื่อน และปัญหาและความต้องการด้านนโยบายโครงสร้างพื้นฐานเอง ก็มาจากตัวของผู้นำชุมชนเพียงผู้เดียว เพราะฉะนั้นผู้นำท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับคณะกรรมการหมู่บ้านที่เป็นองค์กรหลักให้เป็นองค์กรที่มีความเข้มแข็ง มีการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ผ่านรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนในชุมชนมีความเชื่อมั่น เห็นความสำคัญและให้ความร่วมมือในการทำกิจกรรมต่าง ๆ รวมถึงการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน

ภายใต้กรอบแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ ผ่านกลุ่มการเมืองที่ในพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ แยกออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มเพื่อไทยและกลุ่มภูมิใจไทย นั้น สมาชิกในกลุ่มนั้น ๆ ต่างก็ต้องการเรียกร้องผลประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนเองอยู่แล้วเพื่อให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้แก่พื้นที่ของตนเอง ภายใต้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดผ่านโครงการที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เองและโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ผู้ที่ได้รับ

ผลกระทบหมายถึงประชาชน ต่างก็จำเป็นที่จะต้องเลือกข้างเพื่อที่จะทำให้โครงการที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ได้รับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ดังนั้นกรอบแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อบทบาทของตัวแสดงในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

3. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาในครั้งนี้ มีข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ดังนี้ คือ

3.1 ด้านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้องในการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จะมีส่วนร่วมอยู่เพียงแค่ขั้นตอนของการประชุมประชาคมเพื่อจัดทำแผนพัฒนาเพียงเท่านั้น ซึ่งผู้นำท้องที่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนด ซึ่งประชากรที่เข้าร่วมประชุมประชาคมส่วนใหญ่ เป็นกลุ่มของผู้สูงอายุเป็นส่วนใหญ่ทำให้ในการเสนอปัญหาและความต้องการนั้น ไม่ครอบคลุมกลุ่มบุคคลช่วงวัยอื่น ๆ ที่อาจจะมีความต้องการและข้อเสนอแนะในนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานในประเด็นอื่น ๆ ให้มีความครอบคลุมและได้ประโยชน์มากยิ่งขึ้น โดยหน่วยงานของภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับการสื่อสารและให้ความสำคัญกับกลุ่มบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาให้ยิ่งขึ้น

3.2 ด้านความเข้มแข็งของผู้นำท้องที่ ด้วยหมู่บ้าน/ชุมชน ต้องขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ด้านต่าง ๆ ผ่านกลไกของคณะกรรมการหมู่บ้าน แต่ในบางพื้นที่องค์กรนี้ยังไม่เกิดการขับเคลื่อนผ่านการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม ทำให้ผู้นำท้องที่ที่ต้องทำทุกอย่างในหมู่บ้านของตนเองเพียงคนเดียว ซึ่งหากผู้นำไม่มีความเข้มแข็งแล้วก็ยากที่จะขอความร่วมมือให้ประชาชนในพื้นที่ร่วมมือในการที่จะทำกิจกรรมต่าง ๆ ส่งผลไปยังการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนที่ประชาชนไม่เห็นถึงความสำคัญทำให้ปัญหาและความต้องการเกิดขึ้นจากตัวของผู้นำท้องที่แต่เพียงคนเดียว

3.3 การจัดลำดับความสำคัญของโครงการ จะเห็นได้ว่าเมื่อมีการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านเสร็จสิ้นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะรวบรวมแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนนำไปจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แผนการดำเนินงาน แล้วจึงจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นหน้าที่ของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาท้องถิ่นและพิจารณาคัดเลือกโครงการจากแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อจัดทำแผนการดำเนินงาน ที่เป็นโครงการที่จะ

ดำเนินการในงบประมาณนั้น ๆ แล้วจึงจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป แต่กระบวนการคัดเลือกโครงการของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ประชาชนในพื้นที่มิได้ทราบถึงเหตุผลว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้กระบวนการหรือวิธีการใดในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ หรือเพราะเหตุผลโครงการนี้จึงไม่ได้รับการตอบสนอง และควรจัดสรรโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานโดยใช้วิธีการกระจายโครงการให้ครอบคลุมทุกพื้นที่อย่างเท่าเทียม เพื่อเป็นการสร้างความโปร่งใสและมาตรฐานในการพิจารณาคัดเลือกโครงการต่อไปในอนาคต

3.4 ด้านศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยภาระทางด้านรายจ่ายที่เป็นรายจ่ายประจำเป็นส่วนใหญ่ ประกอบกับรายได้ไม่มีความสัมพันธ์กันที่ยังคงต้องพึ่งพารายได้ที่รัฐจัดสรรและอุดหนุนให้และจำนวนบุคลากร พนักงาน ลูกจ้างที่มีมากเกินไปจนเกินความจำเป็น ทำให้งบประมาณในส่วนงบลงทุนที่จะจัดสรรให้โครงการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานมีอยู่อย่างจำกัดไม่เพียงพอต่อความต้องการที่มีอยู่ในทุกพื้นที่ ควรจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเองทั้งหมดแล้วแบ่งให้ส่วนกลางและควรเพิ่มสัดส่วนภาษีที่ควรจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนที่มากกว่าส่วนกลาง เพื่อที่จะได้มีงบประมาณในการดำเนินนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานที่มากขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการที่มีจำนวนมาก

3.5 ความซ้ำซ้อนกันระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการแบ่งพื้นที่ตามเขตการปกครองทำให้มีจำนวนมากเกินไป ซ้ำซ้อนกันระหว่างนายอำเภอกับนายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ควรยุบส่วนภูมิภาคให้เหลือเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเดียว และจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่มากเกินความจำเป็น ซึ่งปัจจุบันหากไม่มีการประสานการปฏิบัติระหว่างท้องถิ่นกับท้องที่แล้ว การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในพื้นที่ก็จะกระทำได้อย่างสิ้นเปลืองงบประมาณโดยไม่เกิดผลประโยชน์

3.6 จำนวนภารกิจที่มีจำนวนมากเกินไป ควรมีการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านโครงสร้างพื้นฐานโดยเป็นหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งให้ชัดเจน ลดความซ้ำซ้อนของหน้าที่ ประชาชนจะได้เข้าใจว่าโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ หน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ เมื่อเกิดปัญหาจะได้แจ้งหรือร้องทุกข์ได้ถูกจุด ยกตัวอย่างเช่น ถนน ซึ่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบที่มากเกินไป หรือไม่ก็ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ดูแลเรื่องคุณภาพชีวิตของประชาชนเพียงอย่างเดียว

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

การศึกษาวิจัยฉบับนี้ มุ่งเน้นเฉพาะศึกษากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในเขตพื้นที่ของอำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ พบว่าในการศึกษาครั้งต่อไปควรศึกษาถึงการเมืองในระดับที่สูงขึ้นคือครอบคลุมการเมืองในระดับที่สูงกว่าเฉพาะพื้นที่ของอำเภอศรีรัตนะ โดยเฉพาะปัจจัยของการเมืองในระดับ องค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ และการเมืองระดับประเทศ คือ กลุ่มผู้บริหารระดับจังหวัด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ โดยเฉพาะเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองในท้องถิ่นขนาดเล็ก ไปสู่นักการเมืองระดับจังหวัดและระดับประเทศ ที่เข้ามามีบทบาทต่อกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและส่งผลต่อการกำหนดนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งนี้ ด้วยเงื่อนไขของเวลาที่มีจำกัด เพื่อให้การศึกษาวิจัยมีความละเอียดและชัดเจนมากยิ่งขึ้น



บรรณานุกรม

- David Easton. (1953). The political system. New York: Wiley.
- David Easton. (1965). A Freamwork for Political Analysis. Englewood Cliffs,
New Jersey: Prentice-Hill.
- Ernest R. Alexander. (1985). Administration and Society. Form Idea to Action:
Notes for a Contingency Theory of Policy Implementation Process.
- Gabriel Almand and G.Bingham Powell Jr. (1966). Comparative Politic :
A developmental Approach. Boston: Little Brown.
- Thomas R. Dye. (1984). Understanding public policy.
Englewood Cliffs: NJ: Prentice-Hall.
- กิตตินาวิน คำโท. (2565, 5 มกราคม). ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลตูม
ขอบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2565 ของเทศบาลตำบลศรีรัตนะ
อำเภอศรีรัตนะจังหวัดศรีสะเกษ
- ขอบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2565 ขององค์การบริหารส่วนตำบลศรีแก้ว
อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ
- ขอบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2565 ขององค์การบริหารส่วนตำบลสะพุง
อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ
- ขอบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2565 ขององค์การบริหารส่วนตำบลสระเยาว์
อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ
- ขอบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2565 ขององค์การบริหารส่วนตำบลเสี้ยว
อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ
- ขอบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2565 ขององค์การบริหารส่วนตำบลสะพุง
อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ
- ขอบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2565 ขององค์การบริหารส่วนตำบลตูม
อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ
- ขอบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2565 ขององค์การบริหารส่วนตำบลศรีโนนงาม
อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

คณะอนุกรรมการอุดมการณ์ของชาติในกรรมการเอกลักษณ์ของชาติ. (2527).

ความรู้เรื่องประชาธิปไตยสำหรับประชาชน. กรุงเทพฯ:

สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ.

จรัส สุวรรณมาลา. (2541). ปฏิรูประบบการคลังไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

จุมพล หนิมพานิช. (2548). การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง.

นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ชำนาญ ยุวบูรณ์. (2503). การรวมอำนาจและกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย.

กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.

เชษฐชัย ศรีชูชาติ . (2549). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ :

กรณีศึกษา การจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ให้แก่ชาวชุมชนแออัดในเขตเทศบาลนคร

เชียงใหม่. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ดารณี ศรีชาติ. (2565, 5 กุมภาพันธ์). รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลพิงพวย รักษาราชการแทน

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลพิงพวย อำเภอศรีรัตน์ะ จังหวัดศรีสะเกษ

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์. (2540). การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ :

ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2546). เทคนิควิธี การวิเคราะห์นโยบาย. กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทองมูล โยธี. (2565, 3 กุมภาพันธ์). กำนันตำบลศรีโนนงาม อำเภอศรีรัตน์ะ จังหวัดศรีสะเกษ

ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2545). 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440 - 2540. กรุงเทพฯ:

โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

และต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

นำ สอทอง. (2565, 11 มกราคม). นายองค์การบริหารส่วนตำบลสระยาว

บุญเพ็ง พรหมมานนท์. (2564, 28 ธันวาคม). นายกเทศมนตรีตำบลศรีรัตน์ะ

ปธาน สุวรรณมงคล. (2552). การเมืองท้องถิ่น การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร.

นนทบุรี: สำนักพิมพ์อักษร.

ประจักษ์ พิวงาม. (2564, 7 มกราคม). กำนันตำบลศรีแก้ว อำเภอศรีรัตน์ะ จังหวัดศรีสะเกษ

ประดิษฐ์ สานทอง. (2565, 18 มกราคม). นายองค์การบริหารส่วนตำบลศรีโนนงาม

- ประยูร กาญจนดุล. (2544). การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพฯ:
โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปรัชญา ปาณาตี. (2565, 18 มกราคม). ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลศรีโนนงาม
อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ
- พรชัย กล้าเกิด. (2565, 11 มกราคม). กำนันตำบลสะพุง อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ
- พรชัย รัตมีแพทย์. (2535). หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย. นนทบุรี:
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- พฤทธิสาน ชุมพล. (2531). การสร้างชาติกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง: กรณีไทย.
กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์
- พิศาล โทศก. (2565, 9 กุมภาพันธ์). กำนันตำบลสระเยาว์ อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ
- เพื่อน ทองสุข. (2565, 20 มกราคม). กำนันตำบลเส่องข้าว อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ
- ภัทรนันท์ บุญมานัด. (2564, 20 ธันวาคม). นายอำเภอศรีรัตนะ ที่ทำการปกครองอำเภอศรีรัตนะ
อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ
- มนตรี เจนวิทย์การ. (2528). บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อรัฐบาล ระบบราชการ
ประชาชน และการพัฒนาประเทศ เอกสารทางวิชาการหมายเลข 23.
กรุงเทพฯ. ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ยงยุทธ วิปุละ. (2564, 28 ธันวาคม). ปลัดเทศบาลตำบลศรีรัตนะ อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ
- โยธิน มุลกะกุล. (2565, 7 มกราคม). นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสะพุง
อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ
- รังสรรค์ ณะพรพันธ์. (2546). กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย:
บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง. กรุงเทพฯ ม.ป.พ
- ริญญาภัสร์ วุฒิเจริญลักษณ์. (2565, 7 มกราคม). ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสะพุง
อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ
- เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. (2557). นโยบายสาธารณสุข. อุบลราชธานี: บริษัท บพิตรการพิมพ์.
- วรารณ ปาณาตี. (2565, 11 มกราคม). ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสระเยาว์ อำเภอศรีรัตนะ
จังหวัดศรีสะเกษ
- วรเดช จันทรศร. (2009). ทฤษฎี การนำนโยบายสาธารณสุขไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ:
สมาคมนักวิจัยแห่งประเทศไทย.

- วรเดช จันทรศร. (2534). การปฏิรูปและการปรับปรุงระบบราชการแผ่นดินไทย. กรุงเทพฯ:
โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- วิศิษฐ์ โตชัย. (2565, 2 กุมภาพันธ์). นายกองค้การบริหารส่วนตำบลเสื่องข้าว
สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2549). กฎหมายปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สมพันธ์ พันธุ์แก่น. (2565, 5 กุมภาพันธ์). กำนันตำบลพิงพวย อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ
สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2544). นโยบายสาธารณะ : แนวคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ.
กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สมปอง พงษ์วัน. (2564, 23 ธันวาคม). ปลัดอำเภอหัวหน้ากลุ่มงานบริหารงานปกครอง
ที่ทำการปกครองอำเภอศรีรัตนะอำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ
สมเกียรติ ปะสาวะโท. (2564, 30 ธันวาคม) ท้องถิ่นอำเภอศรีรัตนะ
สำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ
- สุขุม นวลสกุล. (2528). การเมืองและการปกครองไทย. กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- สุทธีวรรณ มาลาศรี. (2565, 7 มกราคม). ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลศรีแก้ว อำเภอศรีรัตนะ
จังหวัดศรีสะเกษ
- สุวิทย์ เรือเรือ. (2565, 5 มกราคม). กำนันตำบลตูม อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ
สร้อยตระกูล อรรถมานะ. (ม.ป.ป.). การปรับปรุงแก้ไขโดยการวิเคราะห์ข้อมูลย้อนกลับแผนภูมิ
กระบวนการของนโยบาย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย . (2562).
ความรู้พื้นฐานสำหรับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด.
- สิริราไพ พวงเสรี. (2539). การกำกับดูแลเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย.
วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน, บัณฑิตวิทยาลัย:
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สุทิน เคามัน. (2565, 5 กุมภาพันธ์). นายกองค้การบริหารส่วนตำบลพิงพวย
อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ
- สุรเชษฐ์ วัฒนา. (2565, 7 มกราคม). นายกองค้การบริหารส่วนตำบลศรีแก้ว
อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

สุรพล ราชภัณฑารักษ์. (2521). พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์. กรุงเทพฯ.

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

แสวง รัตนมงคลมาศ. (2532). กลุ่มผลประโยชน์. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

อภิชัย สว่างเมา. (2565, 5 มกราคม). นายกองค้การบริหารส่วนตำบลตูม

อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

อัจฉราภา สังข์สัมฤทธิ์. (2565, 2 กุมภาพันธ์). นักรัพยากรบุคคล รักษาราชการแทน

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเสื่องข้าว อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

อุทัย เลาหวิเชียร. (2544). รัฐประศาสนศาสตร์: ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ. กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์สมาธรรม.



ภาคผนวก ก

แบบสัณนิษฐาน



ชุดที่ 1 กลุ่มการเมือง ได้แก่ นายกเทศมนตรีตำบลศรีรัตนะ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลศรีแก้ว นายกองค้การบริหารส่วนตำบลพิงพวย นายกองค้การบริหารส่วนตำบลพิงพวย นายกองค้การบริหารส่วนตำบลสระเยาว์ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลศรีโนนงาม นายกองค้การบริหารส่วนตำบลสะพุง นายกองค้การบริหารส่วนตำบลตูม และนายกองค้การบริหารส่วนตำบลเสื่องข้าว

แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย

เรื่อง การเมืองในการกำหนดนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ

จังหวัดศรีสะเกษ

ชื่อผู้วิจัย นายปิยะณัฐ อินเทียน

อาจารย์ที่ปรึกษาผู้ช่วยศาสตราจารย์ขจรศักดิ์ สิริธิ

1. ท่านมีความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานฯ หรือไม่อย่างไร?

2. ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานหรือไม่ภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน?

3. ท่านทราบได้อย่างไรว่านโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ได้กำหนดนั้นจะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่?

4. การกำหนดหรือเลือกนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ ผู้ใดที่มีบทบาทที่แท้จริงในการตัดสินใจเลือก?

5. ที่มาของโครงการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ ที่เกิดขึ้นคัดเลือกจากอะไรเป็นสำคัญ?

6. มีปัจจัยอย่างอื่น เช่น การเข้ามาแทรกแซงของนักการเมืองในระดับที่สูงกว่า ความสัมพันธ์ส่วนตัว ผลประโยชน์ เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ หรือไม่อย่างไร?

7. อะไรที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการดำเนินนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

.....

8. ข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาปัจจัยการเมืองในการกำหนดนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ?

.....



ชุดที่ 2 กลุ่มข้าราชการประจำ ได้แก่ นายอำเภอศรีรัตนะ ปลัดอำเภอหัวหน้ากลุ่มงานบริหารงานปกครอง ท้องถิ่นอำเภอศรีรัตนะ ปลัดเทศบาลตำบลศรีรัตนะ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลศรีแก้ว ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลพิงพวย ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสระยาว ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลศรีโนนงาม ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสะพุง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลตุม ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเสื่องข้าว

แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย

เรื่อง การกำหนดนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

ชื่อผู้วิจัย นายปิยะณัฐ อินเทียน

อาจารย์ที่ปรึกษาผู้ช่วยศาสตราจารย์ขจรศักดิ์ สิริ

1. ท่านมีความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานฯ หรือไม่อย่างไร?

.....

2. ท่านมีหน้าที่ใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ?

.....

3. การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน เพื่อเสนอนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ ท่านคิดว่าประชาชนให้ความสำคัญหรือมีส่วนร่วมหรือไม่อย่างไร?

.....

4. บุคคลใดที่มีบทบาทแท้จริงหรือมีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ?

.....

5. การดำเนินโครงการ/นโยบาย มีผู้มีอิทธิพลหรือระบบอุปถัมภ์เข้ามาแทรกแซงหรือเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ หรือไม่อย่างไร?

.....

6. อะไรที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการดำเนินนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ?

.....

7. ข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาปัจจัยการเมืองในการกำหนดนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ?

.....



ชุดที่ 3 กลุ่มผู้นำท้องถิ่น ได้แก่ กำนันตำบลศรีแก้ว กำนันตำบลพิงพวย กำนันตำบลสระยาว กำนันตำบลศรีโนนงาม กำนันตำบลสะพุง กำนันตำบลตูม กำนันตำบลเสื่องข้าว

แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย

**เรื่อง การเมืองใน การกำหนดนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ
จังหวัดศรีสะเกษ**

ชื่อผู้วิจัย นายปิยะณัฐ อินเทียน

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ขจรศักดิ์ สิทธิ

1. ท่านมีความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานฯ หรือไม่อย่างไร?

.....

2. ท่านมีหน้าที่ใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ?

.....

3. ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานหรือไม่ภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน?

.....

4. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับกลุ่มผู้บริหาร/สมาชิก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลต่อการกำหนดนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ หรือไม่อย่างไร?

.....

5. การดำเนินโครงการ/นโยบาย มีผู้มีอิทธิพลหรือระบบอุปถัมภ์เข้ามาแทรกแซงหรือเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ หรือไม่อย่างไร?

.....

6. อะไรที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการดำเนินนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ?

.....

7. ข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาปัจจัยการเมืองในการกำหนดนโยบายด้าน
โครงสร้างพื้นฐาน ในเขตพื้นที่อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ?

.....



ภาคผนวก ข

ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2565

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

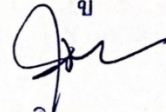


ค่าแถลงงบประมาณ
ประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565
องค์การบริหารส่วนตำบลศรีแก้ว
อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

1. รายรับ

รายรับ	รายรับจริง ปี 2563	ประมาณการ ปี 2564	ประมาณการ ปี 2565
รายได้จัดเก็บเอง			
หมวดภาษีอากร	14,762.62	19,500.00	19,500.00
หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบ อนุญาต	23,845.60	19,500.00	19,500.00
หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	64,315.79	56,000.00	50,000.00
หมวดรายได้จากสาธารณูปโภค และ กิจการพาณิชย์	294,580.00	260,000.00	260,000.00
หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	27,290.00	17,000.00	16,100.00
รวมรายได้จัดเก็บเอง	424,794.01	372,000.00	365,100.00
รายได้ที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น			
หมวดภาษีจัดสรร	15,592,307.36	16,533,000.00	17,391,000.00
รวมรายได้ที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	15,592,307.36	16,533,000.00	17,391,000.00
รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น			
หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป	21,017,494.00	26,602,000.00	25,762,900.00
รวมรายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	21,017,494.00	26,602,000.00	25,762,900.00
รวม	37,034,595.37	43,507,000.00	43,519,000.00

สำเนาถูกต้อง



(นางสุทธิวรรณ มาลาศรี)

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลศรีแก้ว

ค่าแถลงงบประมาณ

ประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

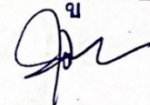
องค์การบริหารส่วนตำบลศรีแก้ว

อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

2. รายจ่าย

รายจ่าย	รายจ่ายจริง ปี 2563	ประมาณการ ปี 2564	ประมาณการ ปี 2565
จ่ายจากงบประมาณ			
งบกลาง	12,347,957.00	13,389,320.00	14,120,858.00
งบบุคลากร	11,098,186.00	13,030,680.00	13,332,140.00
งบดำเนินงาน	6,290,633.70	9,042,600.00	8,566,002.00
งบลงทุน	4,190,750.95	5,464,400.00	5,014,000.00
งบเงินอุดหนุน	2,436,841.79	2,580,000.00	2,486,000.00
รวมจ่ายจากงบประมาณ	36,364,369.44	43,507,000.00	43,519,000.00

สำเนาถูกต้อง



(นางสุทวิจรณ มาลากรี)

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลศรีแก้ว

ค่าแกลงงบประมาณ

ประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

องค์การบริหารส่วนตำบลเสด็จขาว

อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

1. รายรับ

รายรับ	รายรับจริง ปี 2563	ประมาณการ ปี 2564	ประมาณการ ปี 2565
รายได้จัดเก็บเอง			
หมวดภาษีอากร	8,781.36	90,500.00	24,018.00
หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	20,841.00	17,200.00	2,674.00
หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	231,023.63	204,000.00	193,074.00
หมวดรายได้จากสาธารณูปโภค และกิจการพาณิชย์	123,099.00	167,600.00	41,514.00
หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	400.00	2,300.00	12,250.00
รวมรายได้จัดเก็บเอง	384,144.99	481,600.00	273,530.00
รายได้ที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			
หมวดภาษีจัดสรร	16,407,898.15	18,244,297.00	20,725,373.00
รวมรายได้ที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	16,407,898.15	18,244,297.00	20,725,373.00
รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			
หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป	15,322,236.00	21,191,799.00	21,817,197.00
รวมรายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	15,322,236.00	21,191,799.00	21,817,197.00
รวม	32,114,279.14	39,917,696.00	42,816,100.00

สำเนาถูกต้อง

(นายปรัชญา ปานาคี)
ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลศรีโนนงาม
ข้าราชการแทน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเสด็จขาว

ค่าแถมงบประมาณ
ประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565
องค์การบริหารส่วนตำบลเสด็จขาว
อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

2. รายจ่าย

รายจ่าย	รายจ่ายจริง ปี 2563	ประมาณการ ปี 2564	ประมาณการ ปี 2565
จ่ายจากงบประมาณ			
งบกลาง	0.00	15,841,040.00	12,271,666.00
งบบุคลากร	0.00	15,074,460.00	15,593,690.00
งบดำเนินงาน	0.00	5,468,504.00	7,043,244.00
งบลงทุน	0.00	203,700.00	2,375,500.00
งบเงินอุดหนุน	0.00	2,696,000.00	5,532,000.00
รวมจ่ายจากงบประมาณ	0.00	39,283,704.00	42,816,100.00

สำเนาถูกต้อง

(นายปรัชญา ปานาคี)

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลศรีโนนงาม

ข้าราชการแทน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเสด็จขาว

-3-

คำแถลงงบประมาณ

ประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

องค์การบริหารส่วนตำบลศรีโนนงาม

อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

1. รายรับ

รายรับ	รายรับจริง ปี 2563	ประมาณการ ปี 2564	ประมาณการ ปี 2565
รายได้จัดเก็บเอง			
หมวดภาษีอากร	14,838.19	102,500.00	20,000.00
หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และ ใบอนุญาต	13,045.70	17,700.00	15,300.00
หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	52,589.20	75,000.00	60,500.00
หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	90,205.00	32,100.00	93,000.00
รวมรายได้จัดเก็บเอง	170,678.09	227,300.00	188,800.00
รายได้ที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น			
หมวดภาษีจัดสรร	13,956,803.35	17,540,000.00	17,758,300.00
รวมรายได้ที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรร ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	13,956,803.35	17,540,000.00	17,758,300.00
รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น			
หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป	12,665,532.00	16,606,633.00	18,030,900.00
รวมรายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	12,665,532.00	16,606,633.00	18,030,900.00
รวม	26,793,013.44	34,373,933.00	35,978,000.00

สำเนาถูกต้อง

(นายปริญญา ปาณาดี)

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลศรีโนนงาม

-4-

คำแถลงงบประมาณ

ประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

องค์การบริหารส่วนตำบลศรีโนนงาม

อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

ส่วนที่ 2

2. รายจ่าย

รายจ่าย	รายจ่ายจริง ปี 2563	ประมาณการ ปี 2564	ประมาณการ ปี 2565
จ่ายจากงบประมาณ			
งบกลาง	7,663,619.92	8,311,973.00	8,776,300.00
งบบุคลากร	9,185,160.76	13,127,080.00	12,956,500.00
งบดำเนินงาน	2,751,439.08	6,853,530.00	7,152,950.00
งบลงทุน	2,786,500.00	4,675,850.00	5,742,650.00
งบเงินอุดหนุน	1,591,000.00	1,379,000.00	1,349,600.00
งบรายจ่ายอื่น	0.00	26,500.00	0.00
รวมจ่ายจากงบประมาณ	23,977,719.76	34,373,933.00	35,978,000.00

สำเนาถูกต้อง

(นายปรัชญา ปาณชาติ)

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลศรีโนนงาม

คำแถลงงบประมาณ
ประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565
องค์การบริหารส่วนตำบลสระเขาว์
อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

1. รายรับ

รายรับ	รายรับจริง ปี 2563	ประมาณการ ปี 2564	ประมาณการ ปี 2565
รายได้จัดเก็บเอง			
หมวดภาษีอากร	3,974.13	107,000.00	19,839.00
หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	30,935.10	65,000.00	102,583.00
หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	75,747.04	80,000.00	32,000.00
หมวดรายได้จากสาธารณูปโภค และกิจการพาณิชย์	207,547.00	170,000.00	245,258.00
หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	5,230.00	15,500.00	29,730.00
รวมรายได้จัดเก็บเอง	323,433.27	437,500.00	429,410.00
รายได้ที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			
หมวดภาษีจัดสรร	18,050,153.81	16,613,800.00	17,683,449.00
รวมรายได้ที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	18,050,153.81	16,613,800.00	17,683,449.00
รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			
หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป	26,884,815.00	28,284,700.00	27,727,141.00
รวมรายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	26,884,815.00	28,284,700.00	27,727,141.00
รวม	45,258,402.08	45,336,000.00	45,840,000.00

ค่าแถมงบประมาณ
ประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565
องค์การบริหารส่วนตำบลสระเตเวว
อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

2. รายจ่าย

รายจ่าย	รายจ่ายจริง ปี 2563	ประมาณการ ปี 2564	ประมาณการ ปี 2565
จ่ายจากงบประมาณ			
งบกลาง	14,533,570.00	14,531,270.00	15,341,353.00
งบบุคลากร	13,369,509.00	15,447,120.00	16,628,820.00
งบดำเนินงาน	7,116,158.81	9,298,250.00	8,349,827.00
งบลงทุน	1,569,100.00	2,038,900.00	1,404,800.00
งบเงินอุดหนุน	4,330,072.29	4,020,460.00	4,115,200.00
รวมจ่ายจากงบประมาณ	40,918,410.10	45,336,000.00	45,840,000.00

คำแถลงงบประมาณ
ประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565
องค์การบริหารส่วนตำบลสะพุง
อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

3

1. รายรับ

รายรับ	รายรับจริง ปี 2563	ประมาณการ ปี 2564	ประมาณการ ปี 2565
รายได้จัดเก็บเอง			
หมวดภาษีอากร	10,508.99	48,200.00	46,700.00
หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	27,959.10	26,500.00	78,000.00
หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	61,206.88	80,000.00	80,000.00
หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	7,347.00	5,200.00	85,200.00
หมวดรายได้จากทุน	0.00	5,000.00	5,000.00
รวมรายได้จัดเก็บเอง	107,021.97	164,900.00	294,900.00
รายได้ที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			
หมวดภาษีจัดสรร	15,281,835.27	16,286,000.00	17,001,900.00
รวมรายได้ที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	15,281,835.27	16,286,000.00	17,001,900.00
รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น			
หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป	18,266,060.00	20,603,200.00	21,053,200.00
รวมรายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	18,266,060.00	20,603,200.00	21,053,200.00
รวม	33,654,917.24	37,054,100.00	38,350,000.00

คำแถลงงบประมาณ
ประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565
องค์การบริหารส่วนตำบลสะพุง
อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

2. รายจ่าย

รายจ่าย	รายจ่ายจริง ปี 2563	ประมาณการ ปี 2564	ประมาณการ ปี 2565
จ่ายจากงบประมาณ			
งบกลาง	7,463,789.60	8,867,434.00	9,584,290.00
งบบุคลากร	13,539,633.00	14,957,400.00	16,084,740.00
งบดำเนินงาน	4,912,228.92	6,489,366.00	6,284,270.00
งบลงทุน	2,716,595.00	4,305,900.00	4,024,700.00
งบเงินอุดหนุน	2,464,463.81	2,404,000.00	2,372,000.00
งบรายจ่ายอื่น	25,000.00	30,000.00	0.00
รวมจ่ายจากงบประมาณ	31,121,710.33	37,054,100.00	38,350,000.00

ค่าแกลงงบประมาณ
 ประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565
 องค์การบริหารส่วนตำบลตุม
 อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

1. รายรับ

รายรับ	รายรับจริง ปี 2563	ประมาณการ ปี 2564	ประมาณการ ปี 2565
รายได้จัดเก็บเอง			
หมวดภาษีอากร	34,430.67	41,000.00	66,000.00
หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	60,260.15	71,500.00	58,000.00
หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	147,800.14	150,000.00	152,000.00
หมวดรายได้จากสาธารณูปโภค และกิจการพาณิชย์	118,845.00	150,000.00	150,000.00
หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	312.52	30,000.00	6,000.00
หมวดรายได้จากทุน	0.00	0.00	1,000.00
รวมรายได้จัดเก็บเอง	361,648.48	442,500.00	433,000.00
รายได้ที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			
หมวดภาษีจัดสรร	20,770,061.30	23,650,000.00	23,342,000.00
รวมรายได้ที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	20,770,061.30	23,650,000.00	23,342,000.00
รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			
หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป	25,642,210.00	25,500,000.00	26,500,000.00
รวมรายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	25,642,210.00	25,500,000.00	26,500,000.00
รวม	46,773,919.78	49,592,500.00	50,275,000.00

ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2565 หน้าที่ 6

ค่าแถมงบประมาณ

ประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

องค์การบริหารส่วนตำบลตุม

อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

2. รายจ่าย

รายจ่าย	รายจ่ายจริง ปี 2563	ประมาณการ ปี 2564	ประมาณการ ปี 2565
จ่ายจากงบประมาณ			
งบกลาง	10,207,806.00	12,326,925.00	13,245,640.00
งบบุคลากร	12,206,212.50	14,295,060.00	15,047,180.00
งบดำเนินงาน	8,140,899.60	12,657,449.00	12,121,370.00
งบลงทุน	4,940,421.00	5,333,066.00	5,887,610.00
งบเงินอุดหนุน	5,635,564.09	4,980,000.00	3,973,200.00
รวมจ่ายจากงบประมาณ	41,130,903.19	49,592,500.00	50,275,000.00

คำแถลงงบประมาณ
ประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565
องค์การบริหารส่วนตำบลพิงพวย
อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

1. รายรับ

รายรับ	รายรับจริง ปี 2563	ประมาณการ ปี 2564	ประมาณการ ปี 2565
รายได้จัดเก็บเอง			
หมวดภาษีอากร	13,144.87	30,000.00	35,000.00
หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	16,279.85	25,000.00	42,050.00
หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	141,157.27	130,000.00	130,000.00
หมวดรายได้จากสาธารณูปโภค และกิจการพาณิชย์	374,509.00	350,000.00	350,000.00
หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	5,200.00	5,000.00	125,050.00
รวมรายได้จัดเก็บเอง	550,290.99	540,000.00	682,100.00
รายได้ที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			
หมวดภาษีจัดสรร	20,264,276.11	22,500,000.00	19,382,045.00
รวมรายได้ที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	20,264,276.11	22,500,000.00	19,382,045.00
รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			
หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป	32,749,365.00	33,560,000.00	33,560,000.00
รวมรายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	32,749,365.00	33,560,000.00	33,560,000.00
รวม	53,563,932.10	56,600,000.00	53,624,145.00

สำเนาถูกต้อง



(นางสาวดารณี ศรีชาติ)
 รองปลัด รักษาราชการแทน
 องค์การบริหารส่วนตำบลพิงพวย

คำแถลงงบประมาณ

ประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

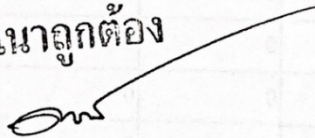
องค์การบริหารส่วนตำบลพิงพวย

อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ

2. รายจ่าย

รายจ่าย	รายจ่ายจริง ปี 2563	ประมาณการ ปี 2564	ประมาณการ ปี 2565
จ่ายจากงบประมาณ			
งบกลาง	15,256,685.50	16,339,691.00	18,511,337.00
งบบุคลากร	15,478,341.00	17,557,410.00	18,491,340.00
งบดำเนินงาน	9,191,275.40	13,256,299.00	13,552,031.00
งบลงทุน	5,086,832.73	5,984,200.00	6,954,100.00
งบเงินอุดหนุน	4,696,900.39	5,206,400.00	3,837,600.00
รวมจ่ายจากงบประมาณ	49,710,035.02	58,344,000.00	61,346,408.00

สำเนาถูกต้อง



(นางสาวดารณี ศรีชาติ)
รองปลัด รักษาราชการแทน
ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลพิงพวย

สำเนาถูกต้อง



(นางสาวดารณี ศรีชาติ)
รองปลัด รักษาราชการแทน
ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลพิงพวย

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นายปิยะณัฐ อินเทียน
วัน เดือน ปี เกิด	22 กรกฎาคม พ.ศ.2535
สถานที่เกิด	อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร
ที่อยู่ปัจจุบัน	อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ
ประวัติการศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ อุบลราชธานี
ประวัติการทำงาน	ปลัดอำเภอ ที่ทำการปกครองอำเภอเบญจลักษ์

