

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา โดยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึงปัจจุบัน เป็นนโยบายของรัฐบาลสมัยต่างๆ การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจะปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ของประเทศและตามกระแสโลก เพื่อพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ในปัจจุบันการพัฒนามีการเน้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากขึ้น รัฐบาลมีการส่งเสริมและโอนอำนาจในการบริหารสู่ท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบลหรือ อบต. เทศบาล) จึงให้มีการจัดทำแผนพัฒนาตำบลขึ้นในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งแผนพัฒนาส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การพัฒนา ด้านถนน ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น การพัฒนาระดับตำบล ได้รับผลสืบเนื่องจากแผนพัฒนา ระดับประเทศมาถึงปัจจุบัน การพัฒนาทางด้านอื่นๆ ยังไม่ได้รับอย่างทั่วถึง ซึ่งที่ผ่านมาประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ส่วนมากจะเป็นนักการเมือง ผู้รับเหมา ผู้มีอิทธิพล ในท้องถิ่น จะมีบทบาทต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาโดยตลอด ซึ่งความจริงการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ในการเสนอแนะและแนวทางที่จะทำให้เกิดความเจริญในตำบลของตน โดยเข้ามามีบทบาทอย่างแท้จริงในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงจะนำไปสู่ความสำเร็จ และตรงตามความต้องการของประชาชน

ระบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 เป็นการกำหนดเฉพาะการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งแผนพัฒนาท้องถิ่นมี 2 ประเภท คือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาสามปี ในการจัดทำแผนพัฒนาต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ทุกระดับ มีการบูรณาการ (การผสมผสานการพัฒนาในพื้นที่โดยกระบวนการประสานความร่วมมือของหน่วยงานการพัฒนาที่เกี่ยวข้องในด้าน แผนงาน แผนเงิน บุคลากร และการปฏิบัติตามแผนร่วมกันในพื้นที่เป้าหมายหรือกลุ่มเป้าหมายที่กำหนดตามภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานการพัฒนา เพื่อนำไปสู่ผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายการพัฒนาที่วางไว้) คำนี้ถึงความเร่งด่วน และสถานะทางการคลังของท้องถิ่น ซึ่งการอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นจะเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น การใช้แผนพัฒนาสามปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณและกำหนดให้มีแผนการดำเนินการ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือควบคุมการปฏิบัติงาน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

รวมทั้งกำหนดให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยใช้หลักประเมินตนเอง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้แผนพัฒนาเป็นเครื่องมือในการบริหารงานเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญและเป็นประเด็นหลักที่สังคมไทยให้ความสนใจ เพื่อพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาลที่ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใส และเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดียิ่งขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่าย ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2546 ต่างให้ความสำคัญต่อการบริหารราชการอย่างโปร่งใส สุจริต เปิดเผยข้อมูล และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การตัดสินใจทางการเมือง รวมถึงการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ได้กำหนดยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการกระบวนการชุมชนที่หลากหลายและจัดกิจกรรมอย่างต่อเนื่องตามความพร้อมของชุมชนมีกระบวนการจัดการองค์ความรู้ และระบบการเรียนรู้ของชุมชนอย่างเป็นขั้นตอน มีเครือข่ายการเรียนรู้ทั้งภายในและภายนอกชุมชน มีกระบวนการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถพัฒนาต่อยอดให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนในการนำไปสู่การพึ่งตนเอง รวมทั้งการสร้างภูมิคุ้มกันให้ชุมชนพร้อมเผชิญการเปลี่ยนแปลง (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10. 2550 – 2554 : 6)

ดังนั้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองตนเอง ในท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อมนั้น นอกจากจะเป็นผลดีในด้านที่้องการให้้องค์กรปกครองท้องถิ่นบริหารงาน โดยบุคคลที่ประชาชนในท้องถิ่นเขาเห็นชอบด้วยแล้ว ยังเป็นผลดีในแง่ที่ว่าเจ้าหน้าที่ของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้บริหารงานในหน้าที่ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างใกล้ชิด มิใช่โดยการสั่งการหรือการบังคับบัญชาจากรัฐบาลกลาง และช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในกลไก การปกครองระบอบประชาธิปไตย เกิดความสำนึกในความสำคัญของสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของตน ตลอดจนเกิดความตื่นตัวที่จะใช้สิทธิทางการเมืองหรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับทางการด้วยความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมอีกด้วย (ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2521 : 19)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดบทบาท ภารกิจสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องมีการเตรียมการเพื่อรองรับมาตรการในการถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ และอัตรากำลังจากหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อที่จะสามารถปฏิบัติภารกิจตามที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเร่งกำหนดจุดมุ่งหมายหรือทิศทางในการพัฒนาของตนให้ชัดเจน มีการกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายในการพัฒนาอย่างเป็นระบบ โดยมีความครอบคลุมภารกิจการพัฒนาในทุก ๆ ด้าน อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความพร้อมและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะสามารถบริหารงานในความรับผิดชอบตามที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคจะถ่ายโอนให้อย่างมีประสิทธิภาพ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2550 : 110)

ที่ผ่านมาประชาชนในเขตตำบลอาจขาดความรู้ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่และการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา โดยประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่ามิใช่เป็นหน้าที่ที่ควรกระทำ ทำให้การพัฒนาเป็นไปได้ไม่เต็มที่ นอกจากนี้ยังพบว่ามีปัญหาในส่วนอื่นๆ เช่น ประชาชนมีการใช้สิทธิเลือกตั้งน้อย ผู้ใหญ่บ้าน หรือกำนัน ไม่ค่อยเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารหรือข้อมูลที่ได้รับมาจากอำเภอให้กับชาวบ้านได้รับรู้ และในบางหมู่บ้านขาดสถานที่สำหรับใช้เป็นที่พักของชาวบ้าน (ศาลาประชาคม) ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาที่ผ่านมามีการทำประชาคมและส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม แต่เนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในตำบลอาจส่วนใหญ่ประสบกับปัญหาขาดที่ดินทำกิน มีหนี้สิน ราคาสินค้าการเกษตรตกต่ำ ขาดแคลนระบบสาธารณูปโภค เกิดการว่างงาน เป็นต้น จึงทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ขาดการมีส่วนร่วม

ในฐานะผู้วิจัยปฏิบัติงาน ณ สำนักงานเทศบาลตำบลอาจ มีความสนใจจะศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้านการเตรียมการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ด้านการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ด้านการนำแผนพัฒนาเทศบาลไปสู่การปฏิบัติ และด้านการติดตามประเมินผลตามแผนพัฒนาเทศบาล เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาและบริหารงานของเทศบาลตำบลอาจ อีกทั้งเพื่อเป็นการขยายผลและเป็นข้อมูลต่อเทศบาลตำบลอื่น ๆ และหน่วยงานที่รับผิดชอบตลอดจนผู้ที่สนใจสามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อไป

ความมุ่งหมายของการวิจัย

เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลตาจาง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์

ความสำคัญของการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลตาจาง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์
2. เป็นสารสนเทศในการนำไปปรับปรุงพัฒนาในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลตาจาง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์ ให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ทั่วประเทศ

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลตาจาง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์ ใน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการเตรียมการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ด้านการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ด้านการนำแผนพัฒนาเทศบาลไปสู่การปฏิบัติ และด้านการติดตามประเมินผลตามแผนพัฒนาเทศบาล

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ได้แก่ ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตำบลตาจาง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์ จำนวนทั้งสิ้น 10,596 คน (สำนักงานทะเบียนเทศบาลตำบลตาจาง ณ วันที่ 12 กันยายน 2552)

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้จากการสุ่มจากประชากร โดยกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างตามตารางของทาโร ยามาเน่ (Taro Yamane) ที่ระดับความเชื่อมั่น 95.5% และความคลาดเคลื่อน $\pm 5\%$ (Taro Yamane ; ประสิทธิ์ สุวรรณรักษ์, 2542 : 146) ได้ขนาดของกลุ่มตัวอย่างจำนวน 390 คน แล้วทำการสุ่มให้กระจายไปตามชุมชนต่าง ๆ ตามสัดส่วน ด้วยวิธีสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling)

3. ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลตาจาง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์

นิยามศัพท์เฉพาะ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ตำบลตาจ่ง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อให้เข้าใจความหมาย ศัพท์ต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้ จึงให้นิยามศัพท์เฉพาะ ดังนี้

1. **การมีส่วนร่วม** หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดร่วมแก้ปัญหา ร่วมตัดสินใจ และมีส่วนร่วมในชุมชน

2. **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล** หมายถึง การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ใน 4 ด้าน ได้แก่

2.1 ด้านการเตรียมการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล หมายถึง การมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนการปฏิบัติงาน การคัดเลือกผู้นำชุมชน ประสานงานหน่วยงาน สร้างความเข้าใจกับชุมชน จัดเวทีเรียนรู้และขั้นตอนในการจัดกระบวนการเรียนรู้

2.2 ด้านการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล หมายถึง การมีส่วนร่วมในการศึกษาข้อมูลชุมชน จัดทำเครื่องมือเก็บข้อมูล จัดเก็บข้อมูล วางแผนการศึกษาดูงาน และร่วมกำหนดแนวทางในการพัฒนาตำบล

2.3 ด้านการนำแผนพัฒนาเทศบาลไปสู่การปฏิบัติ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการจัดทำยุทธศาสตร์ในการพัฒนา การเสนอแผนพัฒนา การพิจารณาสนับสนุนแผนพัฒนา และนำแผนพัฒนาเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.4 ด้านการติดตามประเมินผลตามแผนพัฒนาเทศบาล หมายถึง การมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการติดตามประเมินผล วางแผนการติดตามประเมินผล กำหนดประเด็นในการติดตามผล สรุปผลการติดตามประเมินผลและการมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ผลการติดตามประเมินผล

3. **เทศบาล** หมายถึง เทศบาลตำบลตาจ่ง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์

4. **ประชาชน** หมายถึง ประชาชนที่มีสิทธิ์เลือกตั้งในเขตเทศบาลตำบลตาจ่ง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์