

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะพบว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นและกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพื่อเป็นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับประเทศ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีลักษณะยืดหยุ่น ส่งเสริมและเพิ่มกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น โดยกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น เสนอแนะปัญหา แนวทางแก้ปัญหา และการพัฒนาประเทศไปสู่ระดับท้องถิ่น หรือความต้องการของประชาชน อันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ โดยจัดให้มีเวทีประชาคม การปรึกษาหารือกัน โดยนำความคิดเห็น ปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาพิจารณาจัดลำดับความสำคัญ ต่อการดำเนิน โครงการ หรือกิจกรรมท้องถิ่นที่มีผลต่อคุณภาพชีวิต ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ของประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดียิ่งขึ้นต่อไป

การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ กิจการงานบางประการที่รัฐมอบหมายให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นรับไปบริหารเองหรืออาจกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจปกครองจากส่วนกลางของรัฐให้กับท้องถิ่น โดยรัฐได้มอบหมายอำนาจหน้าที่ให้กับท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการบริหารภายใต้ขอบเขตของกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นองค์กรที่มีลักษณะอันประกอบด้วย การมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองท้องถิ่นสามารถแบ่งเบาภาระของรัฐและสามารถให้บริการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ อย่างรวดเร็วตามความต้องการของแผนยุทธศาสตร์พัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งแสดงวิสัยทัศน์ พันธกิจและจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอและนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่น ในการวางแผนยุทธศาสตร์พัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นกระบวนการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดสภาพการณ์ที่ต้องการบรรลุและแนวทางในการบรรลุบนพื้นฐานของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล

อย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้ต้องสอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่นและปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นด้วย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2546 : ออนไลน์)

แผนพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวิเคราะห์สภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การกำหนดจุดมุ่งหมายอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะช่วยให้การกำหนดแผนงาน โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทิศทางที่สอดคล้องและประสานสนับสนุนในจุดมุ่งหมายร่วมกัน ซึ่งนอกจากจะทำให้ปัญหาและความต้องการได้รับการตอบสนองอย่างเหมาะสมแล้วยังเป็นการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยังเป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในอนาคต (พวงทอง โยธาใหญ่. 2545 : 24)

การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นถือว่าเป็นความจำเป็น โดยเฉพาะแผนพัฒนาสามปี เป็นการแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติโดยมีหลักที่ว่า ภายใต้อุทธศาสตร์การพัฒนาหนึ่งๆ จะมีแนวทางการพัฒนาได้มากกว่าหนึ่งแนวทางและภายใต้แนวทางพัฒนาหนึ่งๆ จะมีโครงการ/กิจกรรมได้มากกว่าหนึ่งโครงการ / กิจกรรมที่จะต้องนำมาดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการในแต่ละยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งจะมีผลต่อวัตถุประสงค์ เป้าหมายจุดมุ่งหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนและวิสัยทัศน์

องค์กรบริหารส่วนตำบลปราสาท อำเภอบ้านดำน จังหวัดบุรีรัมย์ มีหน้าที่ให้บริการประชาชนตามอำนาจหน้าที่ตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดกฎหมายและยังมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548 เพื่อเป็นการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งสภาพการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรบริหารส่วนตำบลปราสาทในปัจจุบันไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่นไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนอาจจะมาจากการขาดการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนของประชาชน

จากหลักการและเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยซึ่งเป็นพนักงานส่วนตำบลขององค์กรบริหารส่วนตำบลปราสาท อำเภอบ้านดำน จังหวัดบุรีรัมย์ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานช่าง ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนในการพัฒนาท้องถิ่น โดยการนำปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่มาจัดทำแผนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ซึ่งประชาชนมีความสำคัญในการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรบริหารส่วนตำบลปราสาท อำเภอบ้านดำน จังหวัดบุรีรัมย์ ว่ามีมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพื่อให้ท้องถิ่นได้จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ และประชาชนเข้าใจหลักในการจัดทำแผนพร้อมเข้ามามีส่วนร่วม และสามารถนำแผนพัฒนาท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดครอบคลุมทุกด้านการพัฒนาภายในท้องถิ่น

## ความมุ่งหมายของการวิจัย

เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลปราสาท อำเภอบ้านดำน จังหวัดบุรีรัมย์

## ความสำคัญของการวิจัย

1. ทำให้ทราบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลปราสาท อำเภอบ้านดำน จังหวัดบุรีรัมย์
2. เป็นสารสนเทศในการนำไปปรับปรุงพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลปราสาท อำเภอบ้านดำน จังหวัดบุรีรัมย์ และองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ๆ

## ขอบเขตของการวิจัย

### 1. ขอบเขตเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลปราสาท อำเภอบ้านดำน จังหวัดบุรีรัมย์ จำนวน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ และด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล โดยการบูรณาการตามแนวคิดของ เจมส์คีย์ ปิ่นทอง (เจมส์คีย์ ปิ่นทอง. 2539 : 13 ; อ้างถึงใน วาสนา ถิ่นขาม. 2548 : 29-30)

### 2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ได้แก่ ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ตำบลปราสาท อำเภอบ้านดำน จังหวัดบุรีรัมย์ จำนวน คน 6,283 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้จากการสุ่มจากประชากร โดยกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง ตามตารางของเครจซี่และมอร์แกน ( Krejcie & Morgan ; อ้างถึงใน ประสิทธิ์ สุวรรณรักษ์. 2542 : 148) ได้ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 364 คน แล้วทำการสุ่มให้กระจายไปตามหมู่บ้านต่าง ๆ ตามสัดส่วน ด้วยวิธีสุ่มอย่างง่าย ( Simple Random Sampling )

3. ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลปราสาท อำเภอบ้านดำน จังหวัดบุรีรัมย์

## นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจความหมายของคำศัพท์เชิงปฏิบัติการที่ใช้ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยจึงให้นิยามศัพท์เฉพาะ ดังนี้

1. **การมีส่วนร่วม** หมายถึง การร่วมแรงร่วมใจ การประสานงาน ความรับผิดชอบหรือหมายถึงการทำงานร่วมกันกับกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความตั้งใจ โดยดำเนินการอย่างถูกต้องและเหมาะสมทั้งด้วยความรู้สึกร่วมกันและสามารถเชื่อถือได้

2. **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น** หมายถึง ลักษณะของกิจกรรมต่าง ๆ ที่ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย การวางแผน การดำเนินการตามแผน การติดตามและประเมินผล การตรวจสอบและการสนับสนุน เพื่อร่วมจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีกระบวนการใน 3 ด้าน คือ

2.1 **ด้านการเสนอปัญหา** หมายถึง การมีส่วนร่วมในการเข้าร่วมประชุม ร่วมคิดและกำหนดแนวทางการพัฒนา ร่วมวางแผนนโยบาย แผนการดำเนินงาน โครงการหรือกิจกรรมร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม หรือการมีส่วนร่วมในการรวบรวมข้อมูลจากแผนพัฒนาท้องถิ่นในปีที่ผ่านมา ศึกษาทบทวน วิเคราะห์ข้อมูล เกี่ยวกับสภาพและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านร่วมกับผู้นำหมู่บ้าน หน่วยงานอื่นๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อจัดประเด็นและลำดับความสำคัญของปัญหา

2.2 **ด้านการปฏิบัติการ** หมายถึง การมีส่วนร่วมในการปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การร่วมสนับสนุนทรัพยากรส่วนตัวเพื่อดำเนินการในกิจกรรมโครงการของท้องถิ่น การร่วมปฏิบัตินโยบาย แผนการดำเนินงานโครงการหรือกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายการประสานขอความร่วมมือระหว่างประชาชนกับองค์การบริหารส่วนตำบล

2.3 **ด้านการติดตามและประเมินผล** หมายถึง การมีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบโดยประชาชน การแต่งตั้งประชาชนเข้าเป็นกรรมการประเมินผลแผนงานหรือการมีส่วนร่วมในการจัดแสดงผลการดำเนินงานการพัฒนาต่อประชาชน หรือการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล โครงการ/กิจกรรมการพัฒนา ให้เป็นไปตามเป้าหมายของการพัฒนา และแสดงความคิดเห็นหรือจัดประชาพิจารณ์ให้ข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานพัฒนาในอนาคต

3. **องค์การบริหารส่วนตำบล** หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลปราสาท อำเภอบ้านด่าน จังหวัดบุรีรัมย์

4. **ประชาชน** หมายถึง ประชาชนที่มีสิทธิ์เลือกตั้งที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ตำบลปราสาท อำเภอบ้านด่าน จังหวัดบุรีรัมย์