

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองของไทยนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยเมื่อปีพุทธศักราช 2475 ได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพุทธศักราช 2534, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 108 ตอนที่ 156 ลงวันที่ 4 กันยายน 2534) กล่าวคือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนกลาง เป็นการปกครองแบบรวมอำนาจ โดยรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่ในการบริหารประเทศ โดยกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศมีอำนาจและใช้อำนาจเพื่อบริหารจัดการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมี กระทรวง ทบวง กรม เป็นหน่วยงานกลไกนำนโยบายของรัฐ ไปปฏิบัติ (โกวิท พวงงาม. 2550: 164)

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการแบ่งอำนาจการปกครองจากส่วนกลางให้แก่ผู้แทนราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอตามลำดับ เป็นผู้รับนโยบายจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีกระทรวง ทบวง กรมมา ปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน โดยมีศาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น รองลงมาจากอำเภอหรือกิ่งอำเภอมีกำนันเป็นหัวหน้าและมีหมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุดมีผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้านเป็นหัวหน้าผู้ปกครอง (ประจัน คะเนวัน. 2549: 129 - 135)

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นหลักการกระจายอำนาจเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นพื้นฐานการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ทำหน้าที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา มีจังหวัดและอำเภอเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้ระเบียบกฎหมายซึ่งในการบริหารราชการแต่ละส่วนต่างมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลให้บรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรม (ชวงค์ ฉายะบุตร. 2539: 11)

ดังนั้นแนวความคิดในการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่น จึงเกิดขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาล สามารถตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น ได้ อย่างทั่วถึงรวดเร็วและตรงกับความเป็นจริงที่ชุมชนต้องการการบริหารกันเองนั้นมีความสัมพันธ์ กันอย่างมากในการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) หลักการกระจายอำนาจการ ปกครองนี้มีเพื่อให้ท้องถิ่นทำกิจกรรมต่างๆ ได้ โดยมีความเป็นอิสระสามารถที่จะตอบสนองความ ต้องการของพลเมืองในท้องถิ่นได้ (ชวงส์ ฉายะบุตร. 2539: 15)

หลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครอง บางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไปจัดทำ บริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร การกระจายอำนาจการบริหารของรัฐ ไปสู่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ดังกล่าวความพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พุทธศักราช 2542 ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ และอัตรากำลังของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ไปให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยมีกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขที่ระบุไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้บังเกิด ผลในทาง ปฏิบัติอย่างแท้จริง ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรร งบประมาณในอัตราส่วนที่สูงขึ้น มีอัตรากำลังมากขึ้น รวมทั้งมีภารกิจและหน้าที่ความรับผิดชอบ ที่เพิ่มขึ้นตามกันไปด้วย

แผนพัฒนาท้องถิ่น จึงเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยสนับสนุนองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในการวิเคราะห์สภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่การกำหนด จุดมุ่งหมายการพัฒนา การกำหนดภารกิจและแนวทางการดำเนินงานเพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมายอย่าง เป็นระบบซึ่งจะช่วยให้การกำหนดแผนงาน โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทิศทางที่ สอดคล้องและประสานสนับสนุนในจุดมุ่งหมายร่วมกัน ซึ่งนอกจากจะทำให้ปัญหาและความ ต้องการได้รับการตอบสนองอย่างเหมาะสมแล้วยังเป็นการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิด ประโยชน์สูงสุด และยังเป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงาน ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในอนาคต (พวงทอง โยธาใหญ่. 2545: 2)

การวางแผนทั้งระยะสั้นและระยะยาวเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายการวางแผน การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลังและการปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด การมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกกิจกรรม จึงมีส่วนสำคัญที่จะช่วยให้การดำเนิน นโยบายต่างๆ เป็นไป ตามความต้องการและแก้ไขปัญหาให้ประชาชนได้อย่างแท้จริง

การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จึงเป็นเครื่องมือหรือกระบวนการในการจัดการอันหนึ่งและเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยให้เทศบาลตำบลขยายเข้มวัฒนา อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นองค์กรหนึ่งมีความสามารถในการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เทศบาลจะพัฒนาให้เจริญและมีความก้าวหน้าได้นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการวางแผนและการจัดทำแผนพัฒนาที่ผ่านการประชาคม โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นบทบาทที่สำคัญยิ่งเพื่อที่จะเสนอปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองอันจะช่วยให้เทศบาลสามารถแก้ไขปัญหของประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เทศบาลตำบลขยายเข้มวัฒนา อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดบุรีรัมย์ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคลใช้โครงสร้างรูปแบบนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชน มีพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 เป็นกฎหมายแม่บทมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดได้แก่หน้าที่ที่เทศบาลต้องกระทำและกิจการที่ไม่บังคับให้ทำแต่สามารถจัดทำได้ตามกำลังของตน โดยพิจารณาจากความจำเป็นของประชาชนในพื้นที่นอกจากนี้เทศบาลยังมีอำนาจหน้าที่การจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินกิจกรรมต่างๆสามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการวินิจฉัยและกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ หากเทศบาลจะพัฒนาให้เจริญและมีความก้าวหน้าได้นั้นย่อมขึ้นอยู่กับการวางแผน และการจัดทำแผนพัฒนาที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกิจกรรม ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นบทบาทที่สำคัญยิ่งที่จะนำเสนอปัญหา และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง อันจะช่วยให้เทศบาลสามารถแก้ไขปัญหของประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากหลักการและเหตุผลที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยซึ่งปฏิบัติงานในเทศบาลตำบลขยายเข้มวัฒนา รับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยตรง จึงมีความสนใจที่จะศึกษาว่า การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นแต่ละครั้งนั้น ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จำนวน 3 ด้าน (กระทรวงมหาดไทย, 2548: 6-11) คือ ด้านเตรียมการจัดทำแผน ด้านการจัดทำแผน และด้านการติดตามและประเมินผลมากนักน้อยเพียงใด เพื่อให้การบริหารงานและดำเนินกิจการของเทศบาลมีประสิทธิภาพอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและชุมชนต่อไปอย่างยั่งยืน

ความมุ่งหมายของการวิจัย

เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลยายเข้มวัฒนา อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดบุรีรัมย์

ความสำคัญของการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลยายเข้มวัฒนา อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดบุรีรัมย์

2. เป็นสารสนเทศเพื่อที่จะนำไปปรับปรุงและพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตำบลยายเข้มวัฒนา

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตเนื้อหา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลยายเข้มวัฒนา อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดบุรีรัมย์ จำนวน 3 ด้าน (กระทรวงมหาดไทย, 2548: 6-11) ดังนี้

- 1.1 ด้านเตรียมการจัดทำแผน
- 1.2 ด้านการจัดทำแผน
- 1.3 ด้านการติดตามและประเมินผล

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลยายเข้มวัฒนา อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดบุรีรัมย์ ใน 16 หมู่บ้าน จำนวน 6,281 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้จากการสุ่มประชากร โดยกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างตามตารางเครจซี่และมอร์แกน (Krejcie & Morgan) ได้ขนาดกลุ่มตัวอย่างจำนวน 364 คน แล้วทำการสุ่มให้กระจายไปยังชุมชนต่างๆตามสัดส่วนด้วยวิธีการสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling)

3. ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลยายเข้มวัฒนา อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดบุรีรัมย์

นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจความหมายของคำศัพท์เชิงปฏิบัติการที่ใช้ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยจึงให้นิยามศัพท์เฉพาะ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูล และความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกันทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่แรกเริ่ม จนกระทั่งถึงการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจและรับรู้ - เรียนรู้ การปรับเปลี่ยน โครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

2. การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง ลักษณะของกิจกรรมต่างๆ ที่ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย การวางแผน การดำเนินการตามแผน การติดตามและประเมินผล การตรวจสอบและการสนับสนุน เพื่อร่วมจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นใน 3 ด้าน คือ

2.1 ด้านเตรียมการจัดทำแผน หมายถึง การกำหนดทีมงานหรือผู้รับผิดชอบ ตรวจสอบ สถานการณ์ภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบในการตัดสินใจ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ระยะเวลาการจัดกิจกรรม งบประมาณ และประเมินสถานการณ์สาธารณะ การรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำแผนพัฒนา ท้องถิ่นเพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ ความสำคัญ ความจำเป็นและการกิจที่จะต้องดำเนินการต่อไปในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเพื่อให้ผู้บริหารทราบ

2.2 ด้านการจัดทำแผน หมายถึง การเข้าร่วมประชุมประชาคมเพื่อเสนอปัญหาความต้องการของเทศบาลตำบลยายเข้มวัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมกำหนดแนวทางพัฒนา เสนอโครงการหรือกิจกรรม ปัญหาความต้องการของท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ตลอดจนเพื่อเป็นการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญ

2.3 ด้านการติดตามและประเมินผล หมายถึง การควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนา กำหนดวิธีการติดตามและประเมินผล เป็นการแสดงถึงวิธีการติดตามและประเมินผลโครงการ โดยการกำหนดรูปแบบที่จะใช้ในการติดตามและประเมินผลเพื่อตรวจสอบว่าการดำเนินกิจกรรมตามโครงการ อยู่ภายใต้ระยะเวลา และงบประมาณที่กำหนดไว้ และผลของการ

ดำเนินโครงการ บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ การติดตามเป็นการตรวจสอบในระหว่างการดำเนินกิจกรรมตามโครงการ และการประเมินผลเป็นการตรวจสอบผลที่เกิดขึ้นจริงเมื่อดำเนินโครงการแล้วเสร็จเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้และประกาศผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกัน

3. เทศบาลตำบล หมายถึง เทศบาลตำบลยายแ้ววัฒนา อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดบุรีรัมย์

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์
Buriram Rajabhat University