

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การกระจายอำนาจการบริหารของรัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 อันเป็นการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 ซึ่งได้แนวทางการถ่ายโอนอำนาจ การกิจงบประมาณ และอัตรากำลังของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขพระบวรไว้ชัดเจน ทั้งนี้มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government of Participation) คือ ประชาธิปไตยที่ประชาชนนับว่าเป็นศูนย์กลางสำคัญที่จะนำไปสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ขององค์กรภาครัฐทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น คือ มีความรับผิดชอบต่อประชาชน (Public Responsibility) และมีจริยธรรม (Ethics)

จากการประเมินผล การพัฒนาในระยะสี่ทศวรรษที่ผ่านมาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2543, หน้า 1-6) สรุปได้ว่าแม้การขยายตัวทางเศรษฐกิจจะอยู่ในระดับสูงในช่วงก่อนวิกฤต 2540 แต่ได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาที่สำคัญหลายประการ เช่น การว่างงาน เกิดช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวย ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนำไปสู่ความขัดแย้งในสังคมมากขึ้น ระบบการบริหารทางเศรษฐกิจ การเมืองและระบบราชการ ยังมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจและขาดประสิทธิภาพ จากปัญหาดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากประชาชนไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ขาดระบบตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยอุปถัมภ์และอำนาจที่รวมศูนย์มาช้านาน (ประเวศ วะสี, 2541 อ้างถึงใน จิตา จิตรตั้งตรง, 2550, หน้า 1) ของการพัฒนาให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว ซึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) จึงเน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) ยังคงนำแนวทางการพัฒนามาเป็นวิธีการในการดำเนินงานการพัฒนาประเทศต่อไป

หลักการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชน เป็นปัจจัยสำคัญที่จะเสริมสร้างความมั่นคง และความรุ่งเรืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนจะมีลักษณะใดก็ตาม จะนำมาซึ่งผลประโยชน์และความต้องการร่วมกันของประชาชน นำมาซึ่งการปฏิบัติต่าง ๆ ที่จะเสริมสร้างความพอใจในหมู่ประชาชน และช่วยให้ประชาชนเกิดความรับผิดชอบต่อโครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักการเมือง ข้าราชการ ตลอดจนพนักงานส่วนท้องถิ่น จะมีความรับผิดชอบต่อความต้องการของท้องถิ่นมากขึ้น อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติก็มีปัญหามากมายหลายประการ กล่าวคือ มีทั้งปัญหาารัฐบาลไม่มีนโยบายการกระจายอำนาจอย่างจริงจัง และประชาชนขาดความสำนึกในการปกครองตนเอง (อุทัย หิรัญโต, 2525, หน้า 19)

เนื่องจากเทศบาลตำบลหมอนนาง ได้ดำเนินการยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลหมอนนาง เป็นเทศบาลตำบลหมอนนาง ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2550 เป็นเทศบาลตำบลขนาดกลาง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ และปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในเขตเทศบาล โดยใช้วิธีหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เน้นการทำงานด้วยความโปร่งใส ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และสามารถตรวจสอบการทำงานของเทศบาล โดยเฉพาะคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลหมอนนาง ซึ่งตามแผนพัฒนานี้จะต้องส่งผลการดำเนินกิจกรรมสู่ชุมชน แต่พบว่ากรรมการชุมชนบางส่วน ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นตัวแทนของชุมชน ยังไม่ค่อยที่จะให้ความร่วมมือและมีส่วนร่วม กับเทศบาลตำบลหมอนนางเท่าที่ควร และไม่ได้นำเรื่องที่รับทราบจากชุมชนเสนอในที่ประชุม ในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาล ทำให้บางปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขและไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในชุมชน จึงส่งผลให้การพัฒนาไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควรและไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน ผู้ศึกษาจึงอยากทราบว่า การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลหมอนนางมีมากน้อยเพียงใด และปัญหาในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของคณะกรรมการชุมชน ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนต่อการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลหมอนนาง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนต่อการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลหมอนนาง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนต่อการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลหมอนนาง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี จำแนกตาม เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา และอาชีพ

สมมติฐานการวิจัย

1. คณะกรรมการชุมชนในเขตเทศบาลตำบลหมอนนาง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี ที่มีเพศต่างกันมีส่วนร่วมต่อการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลหมอนนางแตกต่างกัน
2. คณะกรรมการชุมชนในเขตเทศบาลตำบลหมอนนาง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี ที่มีอายุต่างกันมีส่วนร่วมต่อการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลหมอนนางแตกต่างกัน
3. คณะกรรมการชุมชนในเขตเทศบาลตำบลหมอนนาง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี ที่มีสถานภาพสมรสต่างกันมีส่วนร่วมต่อการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลหมอนนางแตกต่างกัน
4. คณะกรรมการชุมชนในเขตเทศบาลตำบลหมอนนาง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี ที่มีระดับการศึกษาต่างกันมีส่วนร่วมต่อการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลหมอนนางแตกต่างกัน
5. คณะกรรมการชุมชนในเขตเทศบาลตำบลหมอนนาง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี ที่มีอาชีพต่างกันมีส่วนร่วมต่อการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลหมอนนางแตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนต่อการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลหมอนนาง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ระเบียบเทศบาลตำบลหมอนนางว่าด้วยคณะกรรมการชุมชน พ.ศ.2552 และหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท.0413/ว 1553 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2530 เรื่อง การจัดตั้งชุมชนย่อยเพื่อพัฒนาเทศบาลและสุขาภิบาล สำหรับตัวแปรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย

- 1.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ

1.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ด้านการคิดและกำหนดความต้องการของชุมชน ด้านการจัดทำแผน ด้านการดำเนินการตามแผน ด้านการติดตามและประเมินผล

2. ขอบเขตด้านประชากร การวิจัยครั้งนี้มีประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ ประชาชนที่มีตำแหน่งเป็นคณะกรรมการชุมชนในเขตเทศบาลตำบลหมอนนาง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี จากจำนวน 16 ชุมชน จำนวนทั้งสิ้น 162 คน

3. ขอบเขตด้านระยะเวลา ในการวิจัยครั้งนี้ทำการวิจัย และเก็บข้อมูลในช่วงเดือน เมษายน พ.ศ.2553 - กันยายน พ.ศ.2553

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนต่อการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลหมอนนาง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี ผู้ศึกษาได้กำหนดความหมายหรือคำจำกัดความเฉพาะสำหรับการศึกษาไว้ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่คณะกรรมการชุมชนทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมและขั้นตอนการร่วมคิด ร่วมกำหนดความต้องการของชุมชน ร่วมจัดทำแผนพัฒนา ร่วมดำเนินการตามแผน และร่วมติดตามประเมินผล

2. คณะกรรมการชุมชน หมายถึง บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งและได้รับมอบหมายให้เป็นผู้นำในการพัฒนาชุมชน และทำหน้าที่ร่วมมือกับประชาชนหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวของชุมชนในเขตเทศบาลตำบลหมอนนาง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี

3. ชุมชน หมายถึง กลุ่มบุคคลที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลหมอนนาง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี ประกอบด้วยชุมชนย่อย จำนวน 16 ชุมชน

4. เทศบาลตำบล หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งมีฐานะเป็นทบวงการเมือง เป็นท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรต่ำกว่าหนึ่งหมื่นคน ทั้งมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552) และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย ในที่นี้คือเทศบาลตำบลหมอนนาง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี

5. การกำหนดความต้องการของชุมชน หมายถึง การร่วมคิดและกำหนดความต้องการของประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาความต้องการ รวมถึงแนวทาง

แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จากนั้นจัดทำเป็นแผนงาน/โครงการเสนอ จัดทำเป็นแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลหมอนนาง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี

6. การจัดทำแผนพัฒนา หมายถึง การร่วมคิด ร่วมกำหนดความต้องการของชุมชน ร่วมจัดทำแผนพัฒนา ร่วมดำเนินการตามแผน และร่วมติดตามประเมินผล ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลหมอนนาง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี

7. การดำเนินการตามแผน หมายถึง การดำเนินงานตามแผนงานย่อย แผนการดำเนินงาน หรือกิจกรรมที่จะนำไปปฏิบัติได้โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานอย่างชัดเจน มีระยะเวลาเริ่มต้น มีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติ ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด ในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลหมอนนาง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี

8. การติดตามและประเมินผล หมายถึง การเก็บรวบรวมข้อมูลการปฏิบัติงานตามแผนงาน/โครงการที่กำหนด เพื่อตัดสินใจแก้ไขปรับปรุงวิธีการปฏิบัติให้ผลงานเป็นไปตามแผนงานอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการตรวจสอบความก้าวหน้าของแผนงาน/โครงการ ตลอดจนพิจารณาผลสัมฤทธิ์ของแผนงาน/โครงการ ตามแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลหมอนนาง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบว่าคณะกรรมการชุมชนในเขตเทศบาลตำบลหมอนนาง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี มีส่วนร่วมและความคิดเห็นต่อการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลหมอนนาง มากน้อยเพียงใด เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชน และประชาชน ในเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

2. เพื่อเป็นข้อมูลให้ผู้บริหารท้องถิ่น ใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการในการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชน และประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลต่อไป