

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของไทย ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อกระจายอำนาจการปกครอง ให้ประชาชนในท้องถิ่นระดับตำบลซึ่งเป็นเขตชนบทอันเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ ได้มีโอกาสเรียนรู้การแก้ไขปัญหาและการตอบสนองความต้องการของตนเอง โดยการเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง หรือที่เรียกกันว่าปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด (สุภชัย ยาวะประภาส, 2540, หน้า 3) องค์การบริหารส่วนตำบลเหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ที่มีเป้าหมายสูงสุด คือการจัดบริการสาธารณะให้เป็นให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และการที่จะบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างประหยัดได้นั้น ก็จำเป็นต้องมีการวางยุทธศาสตร์การพัฒนและการวางแผนพัฒนาตำบล และการจัดทำแผนพัฒนาตำบลให้ประสบความสำเร็จสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องมีการวางแผน และมีการนำแผนไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมต่อไป

กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ประกาศใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 โดยยกเลิกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 โดยระเบียบดังกล่าว มีสาระสำคัญให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งแสดงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลท้องถิ่น อำเภอบริการ และแผนชุมชน โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 287 วรรค 1 ระบุว่า ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

การจัดทำแผนพัฒนาตำบลนับมีความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อการกำหนดทิศทางและอนาคตในการพัฒนาแต่ละท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเกิดการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและปัญหาของชุมชนอย่างแท้จริง ความสำคัญของการวางแผนตามที่ กรมการปกครอง (2543, หน้า 3) นำเสนอไว้โดยสรุปได้ดังนี้

การจัดทำแผนช่วยให้การบริหารงานเป็นไปโดยประหยัด ทั้งเวลา แรงงานของเจ้าหน้าที่และเงินหรือทรัพยากรของหน่วยงาน การปฏิบัติงานตามแผนทำให้ง่ายและสะดวกต่อการปฏิบัติช่วยให้การอำนวยความสะดวก การแบ่งงาน การประสานงาน การตรวจสอบติดตามและควบคุมงานเป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสม ทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะกระบวนการวางแผนจะช่วยให้เห็นวิธีการปฏิบัติงานที่ดีที่สุด นอกจากนี้ยังลดความผิดพลาดในการปฏิบัติงานและสามารถกำหนดล่วงหน้าในการแก้ปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการปฏิบัติงานด้วย

การจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากระบบงานที่ไม่เอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ขณะที่ประชาชนยังให้ความสำคัญกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่ำ ที่สำคัญทัศนคติของผู้บริหารยังคับแคบ คิดวัณธรรม การทำงานแบบเก่าที่คิดเอง อีกทั้งไม่บริหารกิจการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาอีกด้วย (กรมการปกครอง, 2543, หน้า 13-14)

การพัฒนาที่ผ่านมา แม้เศรษฐกิจจะขยายตัวในระดับดี แต่สังคมมีปัญหาและการพัฒนาไม่ยั่งยืน ดังนั้นแนวทางการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาตำบลนี้เองมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบท และเมืองอย่างยั่งยืนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544, หน้า 42) ระบุไว้ว่า รัฐต้องพัฒนากระบวนการชุมชนเข้มแข็ง ให้เกิดพลังของคนในชุมชน ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบในการพัฒนา แก้ไขปัญหา โดยส่งเสริมการรวมตัวของชุมชนและประชาสังคมด้วยการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ ค้นหาศักยภาพของชุมชน

องค์การบริหารส่วนตำบลคลองประเวศ (อบต.คลองประเวศ) อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา ประกอบด้วยหมู่บ้าน 3 หมู่บ้าน ประชากร 2,976 คน แยกเป็น ชาย 1,413 คน เป็นหญิง 1,563 คน (ข้อมูล ณ สิงหาคม 2551) ประกอบอาชีพส่วนใหญ่ทำการเกษตร คือ ทำนาข้าว เลี้ยงกุ้ง เลี้ยงปลา นอกจากนี้มีอาชีพรับจ้างและทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม อบต.คลองประเวศมีการบริหารสองฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รองประธานสภาองค์การ

บริหารส่วนตำบล 1 คน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 4 คน และเลขานุการสภา
องค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล) มีพนักงานส่วนตำบล 8 คน
ลูกจ้างประจำ 2 คน และพนักงานจ้าง 14 คน ร่วมปฏิบัติเพื่อช่วยฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ
พัฒนาตำบลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในตำบลจากกลุ่มต่างๆ การ
ศึกษาวิจัยเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาตำบลแบบมีส่วนร่วมจึงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นในการ
เสริมสร้างพลังของชุมชนเพื่อร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชนของตนเอง

การจัดทำแผนพัฒนาสามปี แบบมีส่วนร่วมสามารถนำไปสู่กระบวนการเรียนรู้ในการ
ทำงานร่วมกันเพื่อแสวงหาสาเหตุและแนวทางแก้ไขปัญหาของชุมชน โดยคนของชุมชนตลอดจน
ช่วยเสริมศักยภาพของคนในชุมชน ทั้งนี้ผู้ศึกษาจึงทำการศึกษาศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ
จัดทำแผนพัฒนาสามปี (2552-2554) กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองประเวศ
อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา เนื่องจากระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำ
แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำ
แผนพัฒนาสามปีขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้า
ครอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี และให้จัดทำและ
ทบทวนให้แล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายนก่อนงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยผ่านการวิจัยเชิง
ปริมาณแบบการมีส่วนร่วม (Participatory Research) ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีแบบการมีส่วน
ร่วมของประชาชน ในชุมชนเพื่อแสวงหาระดับของการมีส่วนร่วม สาเหตุและแนวทางแก้ไขปัญหา
ของชุมชน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์สำคัญมุ่งที่ศึกษาศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ
จัดทำแผนพัฒนาสามปี (2552-2554) ขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองประเวศ อำเภอบ้านโพธิ์
จังหวัดฉะเชิงเทรา ในประเด็นต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาระดับความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผนพัฒนา ขององค์การบริหารส่วน
ตำบลคลองประเวศ อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา
2. เพื่อศึกษาระดับในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (2552-
2554) ขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองประเวศ อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา สามปี
(2552-2554) ขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองประเวศ อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา

4. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระดับความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลกับระดับในการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (2552-2554) ขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองประเวศ อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (2552-2554) กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองประเวศ อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัย ดังนี้

1. ขอบเขตในด้านพื้นที่ การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาโดยกำหนดขอบเขตการศึกษาไว้เฉพาะพื้นที่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคลองประเวศ อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา
2. ประเด็นการศึกษา ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในจัดทำแผนพัฒนาสามปี (2552 - 2554)
3. ขอบเขตช่วงเวลาของการศึกษา ทำการเก็บข้อมูลในช่วงเดือนมกราคม - เมษายน 2552

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในจัดทำแผนพัฒนาสามปี (2552 - 2554) ขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองประเวศ อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา
2. ผลการศึกษาจะเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค เพื่อปรับปรุงและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (2552 - 2554)