

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งซึ่งเห็นได้จากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช 2550 ได้มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายมาตรา ได้แก่ ภายใต้งบประมาณมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ตามมาตรา 281 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย ตามมาตรา 283 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย ตามมาตรา 287 เป็นต้นทั้งนี้เพื่อเป็นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับประเทศ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550, หน้า 112 - 115)

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 (2546, หน้า 30 - 31) มาตรา 29 ให้เพิ่มความในมาตรา 69/ 1 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งกำหนดให้การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และ

หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (2542, หน้า 63) ได้บัญญัติให้มีองค์กรรับผิดชอบในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ท้องถิ่น ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 (4) และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 5.2 (ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2544, หน้า 4) กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐทั้งหมดภายในปี 2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้ของรัฐทั้งหมดภายในปี 2549 และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ทรัพยากรรายได้ ทั้งที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง และรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีความโปร่งใสมากที่สุด ดังนั้นการวางแผนจึงเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าวได้ เห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องวางแผนการในการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นให้มีความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนทั้งในปัจจุบันและอนาคต การปฏิบัติตามแผนงาน โครงการที่กำหนดให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในช่วงเวลาที่กำหนด มีการควบคุมติดตามและประเมินผลโดยการบริหารจัดการตามแผนงาน โครงการนั้น จะต้องเป็นการบริหารจัดการที่ดีมีความโปร่งใสและพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบทั้งโดยหน่วยงานของรัฐและประชาชน

เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 (2548, หน้า 52 - 55) ซึ่งได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาสามปีขึ้น อันมีลักษณะเป็นแผนพัฒนาสามปีที่มีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล มีแนวทางการพัฒนาที่ชัดเจน และมีลักษณะเฉพาะเจาะจงที่จะดำเนินการ นอกจากนี้ยังเป็นแผนที่แสดงโครงการ/ กิจกรรมการพัฒนาที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการในห้วงระยะเวลาสามปี ซึ่งมีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์ต่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องใช้แผนพัฒนาเป็นเครื่องมือในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีนั้น ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกสาขา อาชีพ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา เพื่อพัฒนาไปสู่สังคมไทยที่พึงปรารถนาในอนาคต และเป็นการปรับเปลี่ยนแนวคิดจาก

เดิมที่เน้นการพัฒนาทางด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลักเพียงอย่างเดียว มาเป็นการพัฒนาให้ครอบคลุมทุกสาขา เพื่อให้ประชาชนในชุมชนอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข และมีสุขภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งดูแลผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับคนและสังคมของตนเอง

ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะกลาง ปัจจุบันได้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกสาขา อาชีพ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ทั้งนี้ก็เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนพัฒนาหมู่บ้าน หรือชุมชนของตนเองด้วยตนเอง ซึ่งอยู่ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งถึงการติดตามประเมินผลเพื่อให้เกิดความเข้าใจ และการรับรู้ - เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2552, หน้า 16) แต่อย่างไรก็ตามการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะกลางนั้นประชาชนยังเข้ามามีร่วมในปริมาณที่ไม่มากพอและไม่ครอบคลุมทุกกระบวนการ

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะกลาง อำเภอกะลันตา จังหวัดกระบี่ ซึ่งเป็นการศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะกลาง อำเภอกะลันตา จังหวัดกระบี่ เปรียบเทียบความแตกต่างของระดับที่มีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะกลาง อำเภอกะลันตา จังหวัดกระบี่ และศึกษาปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะกลาง อำเภอกะลันตา จังหวัดกระบี่ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะกลาง อำเภอกะลันตา จังหวัดกระบี่ต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะกลาง อำเภอกะลันตา จังหวัดกระบี่
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของ

องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะกลาง อำเภอเกาะลันตา จังหวัดกระบี่ จำแนกตาม เพศ อายุ อาชีพ การศึกษา และรายได้

3. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะกลาง อำเภอเกาะลันตา จังหวัดกระบี่

สมมติฐานการวิจัย

1. ประชาชนในเขตตำบลเกาะกลาง อำเภอเกาะลันตา จังหวัดกระบี่ ที่มีเพศต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะกลาง อำเภอเกาะลันตา จังหวัดกระบี่ แตกต่างกัน
2. ประชาชนในเขตตำบลเกาะกลาง อำเภอเกาะลันตา จังหวัดกระบี่ ที่มีช่วงอายุต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะกลาง อำเภอเกาะลันตา จังหวัดกระบี่ แตกต่างกัน
3. ประชาชนในเขตตำบลเกาะกลาง อำเภอเกาะลันตา จังหวัดกระบี่ ที่มีอาชีพต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะกลาง อำเภอเกาะลันตา จังหวัดกระบี่ แตกต่างกัน
4. ประชาชนในเขตตำบลเกาะกลาง อำเภอเกาะลันตา จังหวัดกระบี่ ที่มีการศึกษาต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะกลาง อำเภอเกาะลันตา จังหวัดกระบี่ แตกต่างกัน
5. ประชาชนในเขตตำบลเกาะกลาง อำเภอเกาะลันตา จังหวัดกระบี่ ที่มีรายได้ต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะกลาง อำเภอเกาะลันตา จังหวัดกระบี่ แตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้มุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ในด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

สำหรับตัวแปรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย

1. ตัวแปรอิสระ คือ เพศ อายุ อาชีพ การศึกษา และรายได้
2. ตัวแปรตาม คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของ

องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะกลางเกี่ยวกับการร่วมตัดสินใจ ร่วมในการปฏิบัติ ร่วมรับผลประโยชน์และร่วมในการประเมินผล

ขอบเขตด้านพื้นที่

การวิจัยครั้งนี้มีประชากรในการวิจัยคือประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตตำบลเกาะกลาง อำเภอเกาะลันตา จังหวัดกระบี่ จำนวน 7,472 คน (งานทะเบียนราษฎร ที่ว่าการอำเภอเกาะลันตา กรมการปกครอง, มิถุนายน 2553)

ขอบเขตด้านระยะเวลา

ในการวิจัยครั้งนี้ทำการวิจัยและเก็บข้อมูลในระหว่างเดือน สิงหาคม พ.ศ. 2553 ถึงเดือน พฤศจิกายน พ.ศ. 2553

นิยามศัพท์เฉพาะ

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะกลาง อำเภอเกาะลันตา จังหวัดกระบี่ เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การปฏิบัติการ การรับผลประโยชน์และการประเมินผลในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจรวบรวมปัญหาความต้องการของหมู่บ้านและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ร่วมประชุม ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมในการเสนอปัญหาและความต้องการ ตลอดจนข้อมูลต่าง ๆ เพื่อใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติงานต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ร่วมในการนำปัญหาความต้องการมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปีมีส่วนร่วมในการเพิ่มเติม เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกโครงการ ร่วมแก้ไขปัญหาดังกล่าวของหมู่บ้าน ร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี และมีส่วนร่วมในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี

การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ หมายถึง ผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคมและรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และด้านศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณี

การมีส่วนร่วมในการประเมินผล หมายถึง ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบผลการดำเนินงาน ตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบที่เกิดจากการปฏิบัติตามแผนงาน/ โครงการ การติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนา และ

การประเมินผลโครงการเกี่ยวกับโครงการที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี

ประชาชน หมายถึง ผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตตำบลเกาะกลาง อำเภอกะลันตา จังหวัดกระบี่
 การจัดทำแผนพัฒนาสามปี หมายถึง การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ
 องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะกลางที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็น
 การกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความ
 ต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำ
 ทุกปี

องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะกลาง หมายถึง ส่วนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่ยกฐานะ
 จากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะกลางเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะกลาง
 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี
 ขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะกลาง อำเภอกะลันตา จังหวัดกระบี่
2. ได้ทราบถึงความแตกต่างของระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำ
 แผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะกลาง อำเภอกะลันตา จังหวัดกระบี่ จำแนก
 ตามข้อมูลส่วนบุคคล
3. ได้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนใน
 การจัดทำแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะกลาง อำเภอกะลันตา จังหวัดกระบี่
4. ได้นำผลงานวิจัยไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนใน
 การจัดทำแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะกลาง อำเภอกะลันตา จังหวัดกระบี่