

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดว่ารัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านบริหารราชการแผ่นดิน โดยกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พุทธศักราช 2550 มาตรา 53/1 ให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด และเมื่อประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดแล้ว การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินการของส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐทั้งปวงที่กระทำในพื้นที่จังหวัดต้องสอดคล้องกับการพัฒนาจังหวัดดังกล่าวด้วย

แผนกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2551 ข้อ 6.6.4 การปรับปรุงระบบการวางแผน ระบบงบประมาณ ระบบบัญชี ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบติดตามตรวจสอบและระบบข้อมูล ดังนี้ (1) พัฒนาระบบจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้มีลักษณะเป็นการผนึกกำลังแบบองค์รวมและมีการบูรณาการแผนงานและโครงการพัฒนาเพื่อลดความซ้ำซ้อน และให้เกิดการประหยัดโดยให้ประชาชนและภาคประชาสังคมที่เป็นภาคการพัฒนาต่าง ๆ มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและตรวจสอบติดตามประเมินผล (3) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ให้ประชาชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ การติดตามประเมินผล การพัฒนาท้องถิ่นเพื่อให้กระบวนการวางแผนของท้องถิ่นสอดคล้องกับ ความต้องการของประชาชนในพื้นที่

การวางแผนเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานขององค์การไม่ว่าจะเป็นภาคราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือภาคเอกชน เพื่อให้้องค์การประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์อย่างมี

ประสิทธิภาพ การที่จะเร่งให้ทุกองค์กรก้าวหน้าไปในทิศทางที่พึงประสงค์ได้มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับ การวางแผนเป็นสำคัญเพราะการวางแผนเป็นเรื่องของการกำหนดการกระทำ และผลของการกระทำในอนาคต ประเทศไทยมีการวางแผนเพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศที่สำคัญ คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนงานที่มีขอบเขตกว้างขวางมีลักษณะเป็น แผนรวม (Comprehensive Plan) เป็นแผนระดับชาติที่เป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาของการ ปกครองส่วนภูมิภาค และการปกครองท้องถิ่น

ในส่วนการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลคอนหัวฟ่อ ได้ดำเนินการจัดทำแผนของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2548 หมวด 1 ข้อ 7 องค์กรจัดทำแผนขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย 2 ส่วน

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น
2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ซึ่งในองค์กรจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้มีตัวแทน ประชาชนที่มาจากการคัดเลือกของประชาชนร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย จึงได้มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการชุมชนในฐานะตัวแทนของประชาชนเข้ามาเป็นคณะกรรมการองค์กรจัดทำ แผนพัฒนา

#### คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สุขของประชาชน เช่น การป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย การผังเมือง การกักถ่ายโอนตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจ ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ กลุ่มจังหวัด และจังหวัดโดยให้เน้น การดำเนินการในยุทธศาสตร์ที่สำคัญและมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง เช่นการแก้ไขปัญหา ความยากจนการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม ครอบนโยบายน ทิศทาง แนวทางการพัฒนาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่แถลงต่อสภาท้องถิ่น แผนชุมชน ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนา และการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการ จัดทำร่างแผนพัฒนา พิจารณาร่างแผนพัฒนาและร่างแผนการดำเนินงาน ให้ความเห็นชอบร่าง ข้อกำหนดขอบข่าย พิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา แต่งตั้งที่ บริक्षा คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานอื่นเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร ในกรณีองค์กร บริหารส่วนตำบล ให้คณะกรรมการพัฒนาองค์กรการบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ประสานกับประชาคม

หมู่บ้านในการรวบรวม วิเคราะห์ปัญหา ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและจัดทำเป็นโครงการหรือกิจกรรมเพื่อประกอบในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

### **คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น**

มีหน้าที่จัดทำร่างแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด จัดทำร่างแผนการดำเนินงานและจัดทำร่างข้อกำหนดขอบข่าย

หัวใจสำคัญที่จะส่งผลให้การพัฒนาตามแผนพัฒนาบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้จำเป็นต้องมีการเข้ามามีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชน ซึ่งเป็นบทบาทโดยตรงของประชาชน และคณะกรรมการชุมชนในฐานะตัวแทนของประชาชน ที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการติดตามและประเมินแผน คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนและคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล ที่จะเป็นกลไกสำคัญในการวางแผนพัฒนาเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพราะคณะกรรมการชุมชนเป็นผู้รับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชน แล้วนำเอาปัญหาและความต้องการนั้นบรรจุลงแผนชุมชน เพื่อนำมากำหนดแนวทางจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาล ซึ่งนับว่าการเข้ามามีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลที่จะนำไปดำเนินการพัฒนาและแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่ง แต่การเข้ามามีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนยังไม่เป็นตามที่กฎหมายกำหนดและไม่เป็นที่พอใจเท่าที่ควร อาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการชุมชนบางชุมชนอาจยังไม่เข้าใจการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา หรือบางชุมชนอาจเข้ามามีส่วนร่วมบ้าง ซึ่งอาจมีปัจจัยบางอย่างที่ทำให้คณะกรรมการชุมชนมีระดับการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้ศึกษาให้ความสนใจทำการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลคอนหัวฟ่อ ทั้งนี้เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ในการวางแผนการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี เทศบาลตำบลคอนหัวฟ่อ

### **วัตถุประสงค์ของการวิจัย**

1. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลคอนหัวฟ่อ
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนต่อการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลคอนหัวฟ่อ จำแนกตามตัวแปร เพศ อายุ อาชีพ วุฒิการศึกษา สถานภาพ ตำแหน่ง

## ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา: การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 3 ปี เทศบาลตำบลคอนหัวฟ่อ ใน 4 ด้าน คือ 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ 3) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

ขอบเขตด้านพื้นที่: การวิจัยครั้งนี้มีประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ คณะกรรมการชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคอนหัวฟ่อ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี จำนวน 81 คน จากคณะกรรมการชุมชนทั้งหมด 9 ชุมชน ๆ ละ 9 คน (ข้อมูลจากเทศบาลตำบลคอนหัวฟ่อ ปี 2554)

ขอบเขตด้านระยะเวลา: ในการวิจัยครั้งนี้ทำการวิจัยและเก็บข้อมูลในช่วงระยะเดือนกุมภาพันธ์ ถึงเดือนตุลาคม 2554 ซึ่งเป็นระยะเวลาตั้งแต่เริ่มต้นคว้าข้อมูล แนวคิด ทฤษฎี จนถึงจัดทำรูปเล่มปัญหาพิเศษ

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. คณะกรรมการชุมชน หมายถึง คณะบุคคลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในเขตชุมชนนั้น ๆ และได้รับการแต่งตั้งจากนายกเทศมนตรี เพื่อบริหารชุมชนในเขตเทศบาลที่กำหนดมีจำนวนชุมชนละ 9 คน

2. ชุมชน หมายถึง ชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคอนหัวฟ่อ ที่เทศบาลจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายโดยยึดหลักตามพื้นที่ และภูมิศาสตร์ลักษณะเป็น Block หรือ Zone เดียวกัน อาทิเช่น กลุ่มต่าง ๆ ชุมชนแออัด หรือหมู่บ้านจัดสรร เป็นต้น

3. ตำแหน่งในคณะกรรมการชุมชน หมายถึง ตำแหน่งต่าง ๆ ของคณะกรรมการชุมชน ทั้ง 9 ตำแหน่ง ได้แก่ ประธานคณะกรรมการชุมชน รองประธานคณะกรรมการชุมชน กรรมการฝ่ายการศึกษา กรรมการฝ่ายคลัง กรรมการฝ่ายสาธารณสุข กรรมการฝ่ายสวัสดิการและสังคม กรรมการฝ่ายปกครอง กรรมการฝ่ายป้องกันและรักษาความสงบ กรรมการฝ่ายพัฒนา

4. แผนพัฒนา 3 ปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเทศบาลตำบลคอนหัวฟ่อ อันมีลักษณะเป็นแนวทางปฏิบัติ การประสานแผนงาน และโครงการของจังหวัด อำเภอ ตำบล และการดำเนินงานของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งได้จัดทำขึ้นเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น

5. เทศบาล หมายถึง เทศบาลตำบลคอนหัวฟ่อ

6. กระบวนการจัดทำแผน หมายถึง ขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาประจำปี ซึ่งมี 7 ขั้นตอน คือ การเตรียมจัดทำแผน การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนพัฒนาประจำปี การกำหนดคัดเลือกแผนงานและโครงการ การประกอบแผน และการอนุมัติแผนพัฒนา

7. การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่คณะกรรมการชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอนของการทำแผนพัฒนา 3 ปี ตั้งแต่การมีส่วนร่วมตัดสินใจ การมีส่วนร่วมปฏิบัติ การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ การมีส่วนร่วมประเมินผล

8. การมีส่วนร่วมตัดสินใจ หมายถึง การที่กรรมการชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมประชุมประชาคมแผนพัฒนาเทศบาล ร่วมวางแผน นโยบาย โครงการ กิจกรรม และจัดลำดับความสำคัญหรือเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา หรือนำปัญหาเร่งด่วนเข้าเพิ่มในแผนพัฒนาเทศบาลในการจัดทำงบประมาณ

9. การมีส่วนร่วมปฏิบัติ หมายถึง การที่กรรมการชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับรู้รายละเอียดของแผนงาน โครงการ และประสานความร่วมมือระหว่างชุมชนกับเทศบาล เพื่อทบทวน ปรับปรุง ร่างแผนพัฒนาเทศบาล

10. การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ หมายถึง การที่แผนพัฒนาเทศบาลได้ดำเนินแก้ไขปัญหาและความต้องการของชุมชน ทำให้สภาพเศรษฐกิจ สังคม ชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานในชุมชนดีขึ้น

11. การมีส่วนร่วมประเมินผล หมายถึง การที่กรรมการชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดตัวชี้วัด เสนอแนะความคิดเห็นปรับปรุงโครงการ รวมทั้งการติดตามและประเมินการดำเนินโครงการในแผนพัฒนาเทศบาลให้มีความคุ้มค่าและถูกต้อง

### **ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

1. ทำให้ทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมต่อการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลคอนหัวฟ่อของคณะกรรมการชุมชน

2. ทำให้ทราบถึงความแตกต่างของการมีส่วนร่วมต่อการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลคอนหัวฟ่อของคณะกรรมการชุมชน