

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ เพราะเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่ใกล้ชิดประชาชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากที่สุด ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจ มีหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความพร้อมในการรับถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการกิจการให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองที่ไม่สามารถรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี รวมทั้งได้กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี 2549 คิดเป็นร้อยละ 35 และยังกำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนไว้ในมาตรา 16 (ลือศักดิ์ ธรรมโสภณ, 2547, หน้า 1)

ในปัจจุบันนี้้องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้แบ่งออกเป็น 4 รูปแบบด้วยกัน คือ กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแต่ละรูปแบบนั้นมี ลักษณะ โครงสร้างและการบริหารงานแตกต่างกันออกไป การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลเป็นองค์การบริหารรูปแบบหนึ่งที่รัฐบาลกระทำเพื่อช่วยเหลือแก้ไขปัญหาทางการปกครองในท้องถิ่นที่เรียกว่า นโยบายสาธารณะ จัดตั้งครั้งแรกตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และกำหนดให้แบ่งรูปแบบเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ครอบคลุมพื้นที่ที่เป็นเขตชุมชน มีความเจริญพอสมควร มีฐานะภาษีที่จะเป็นรายได้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการปกครองตนเองได้ และครอบคลุมพื้นที่นอกเหนือจากเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโดยปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นและบริหารราชการแผ่นดินโดยการกระจายอำนาจออกจากส่วนราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองและการบริหารงาน เป็นการเรียนรู้การปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยได้โดยตรง และให้ประชาชนได้มีโอกาสร่วมพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ตลอดจนแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ตรงตามความต้องการของประชาชนมากที่สุด (ชาญนิตย์ ชุ่มชื่น, 2550, หน้า 1)

เทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอยะโฮ๊ะ จังหวัดชุมพร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งที่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลในการบริหารงาน เนื่องจากการจัดทำแผนพัฒนามีความสำคัญคือ เป็นการลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อันได้แก่สภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เป็นต้น ทำให้เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่เข้ามาในองค์กร ทำให้การดำเนินการขององค์กรบรรลุถึงเป้าหมายที่ปรารถนา เป็นการลดความสูญเสียของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนทำให้เห็นภาพรวมขององค์กรที่ชัดเจน เป็นการจำแนกงานแต่ละแผนกไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน และทำให้เกิดความแจ่มชัดในการดำเนินการ เนื่องจากการวางแผนเป็นการกระทำโดยการอาศัยทฤษฎี หลักการและงานวิจัยต่าง ๆ (a Rational Approach) มาเป็นตัวกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในอนาคตอย่างเหมาะสมกับสภาพองค์กรที่ดำเนินอยู่ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำแผนพัฒนาสามปีจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณาอย่างรอบคอบให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างแนวทางการดำเนินงานต่าง ๆ ที่อาจมีความเชื่อมโยงและส่งผลทั้งในเชิงสนับสนุนและเป็นอุปสรรคต่อกันเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาตัดสินใจ กำหนดแนวทางการดำเนินงานและใช้ทรัพยากรบริหารของท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะสูงสุด

ดังนั้นการที่จะให้การวางแผนพัฒนาเทศบาลมีประสิทธิภาพ ประสบความสำเร็จได้ตามที่ต้องการนั้น จำเป็นที่จะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญเนื่องจากการวางแผนพัฒนาเทศบาลเป็นความพยายามที่จะส่งเสริมให้ประชาชน ผู้นำท้องถิ่น กลุ่มและองค์กรชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง ร่วมตัดสินใจและร่วมดำเนินกิจกรรมในการพัฒนาพื้นที่ และการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงจะเป็นพื้นฐานในการพัฒนาศักยภาพของเทศบาลให้มีความเข้มแข็ง สามารถที่จะเป็นหน่วยการบริหารจัดการในระดับพื้นที่ได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะการประสานงาน การวางแผน การบริหารงบประมาณและข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นระบบ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอยะโฮ๊ะ จังหวัดชุมพร เนื่องจากได้ตระหนักว่าการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กรและตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากที่สุดนั้น จำเป็นที่จะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ ตลอดจนศึกษาข้อเสนอแนะในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอยะโฮ๊ะ จังหวัดชุมพร เพื่อนำผลการวิจัยที่ได้มาใช้เป็นแนวทาง ในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอยะโฮ๊ะ จังหวัดชุมพร ต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

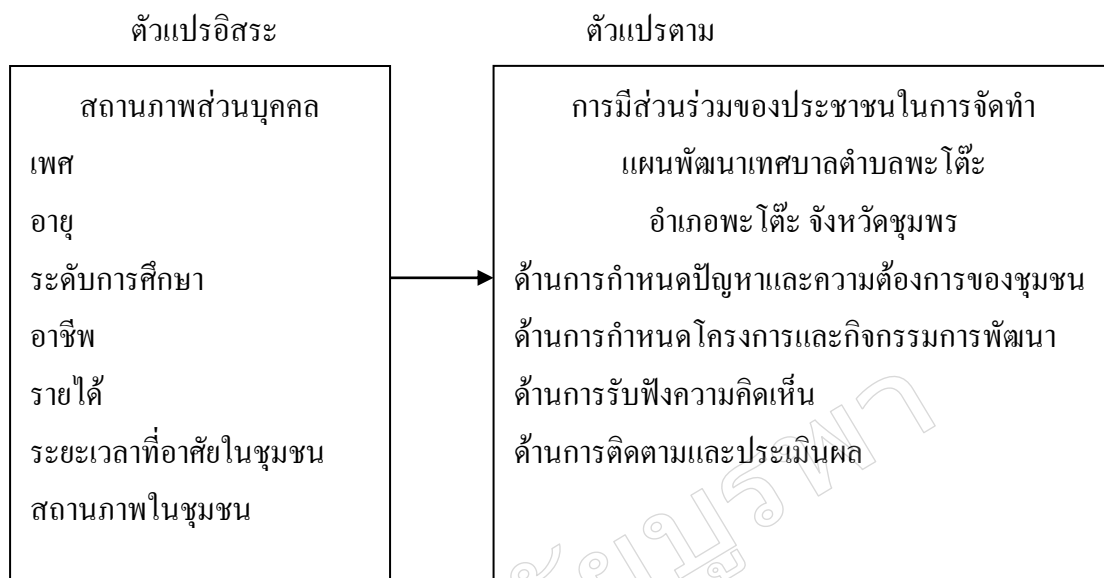
1. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอยะโฮ๊ะ จังหวัดชุมพร
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอยะโฮ๊ะ จังหวัดชุมพร จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ระยะเวลาที่อาศัยในชุมชน และสถานภาพในชุมชน

สมมติฐานการวิจัย

1. ประชาชนที่มีเพศต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอยะโฮ๊ะ จังหวัดชุมพร แตกต่างกัน
2. ประชาชนที่มีอายุต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอยะโฮ๊ะ จังหวัดชุมพร แตกต่างกัน
3. ประชาชนที่มีระดับการศึกษาต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอยะโฮ๊ะ จังหวัดชุมพร แตกต่างกัน
4. ประชาชนที่มีอาชีพต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอยะโฮ๊ะ จังหวัดชุมพร แตกต่างกัน
5. ประชาชนที่มีรายได้ต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอยะโฮ๊ะ จังหวัดชุมพร ต่างกัน
6. ประชาชนที่มีระยะเวลาที่อาศัยในชุมชนต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอยะโฮ๊ะ จังหวัดชุมพร แตกต่างกัน
7. ประชาชนที่มีสถานภาพในชุมชนต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอยะโฮ๊ะ จังหวัดชุมพร แตกต่างกัน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอยะโฮ๊ะ จังหวัดชุมพร ครั้งนี้ได้นำแนวคิดการมีส่วนร่วมของโคเฮนและอัฟฮอฟ (Cohen & Uphoff, 1980, pp. 210-218) มาประยุกต์ใช้ในการศึกษา และรูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา ของกองราชการส่วนตำบล (2543, หน้า 29) ซึ่งสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทราบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลของตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร
2. ได้ข้อเสนอแนะในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร
3. สามารถนำผลการศึกษาที่ได้ไปใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร ต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา: การวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นศึกษาเกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร ซึ่งได้นำแนวคิดการมีส่วนร่วมของโคเฮนและอัฟฮอฟ (Cohen & Uphoff, 1980, pp. 210-218) มาประยุกต์ใช้ในการศึกษา และรูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา ของกองราชการส่วนตำบล (2543, หน้า 29)

1. ตัวแปรอิสระ ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ระยะเวลาที่อาศัยในชุมชน สถานภาพในชุมชน และการเป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคม

2. ตัวแปรตาม ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภopheโต๊ะ จังหวัดชุมพร 4 ด้าน คือ การกำหนดปัญหาและความต้องการของชุมชน การกำหนดโครงการและกิจกรรมการพัฒนา การรับฟังความคิดเห็น การติดตามและประเมินผล

ขอบเขตด้านพื้นที่: การวิจัยครั้งนี้มีประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ ประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีบริบูรณ์ ในเขตเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภopheโต๊ะ จังหวัดชุมพร จำนวน 4 ชุมชน รวมทั้งสิ้น 1,062 คน (ข้อมูลสำนักบริหารการทะเบียน อำเภopheโต๊ะ จังหวัดชุมพร ณ เดือน ตุลาคม พ.ศ. 2554)

ขอบเขตด้านระยะเวลา: การวิจัยครั้งนี้ทำการวิจัย และเก็บข้อมูลในช่วง เดือน กุมภาพันธ์-มีนาคม 2556

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. เทศบาล หมายถึง เทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภopheโต๊ะ จังหวัดชุมพร
 2. แผนพัฒนา หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ของเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภopheโต๊ะ จังหวัดชุมพร ที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์พัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดของแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลา 3 ปี มีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี
 3. แผนพัฒนาเทศบาล หมายถึง แผนพัฒนาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภopheโต๊ะ จังหวัดชุมพร
 4. ประชาชน หมายถึง ประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีบริบูรณ์ ในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภopheโต๊ะ จังหวัดชุมพร ณ เดือนตุลาคม พ.ศ. 2554
 5. การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีบทบาทต่อการจัดทำแผนของเทศบาลตำบลพะโต๊ะ ในลักษณะการร่วมกำหนดปัญหาและความต้องการของชุมชน การกำหนดโครงการและกิจกรรมการพัฒนา การร่วมรับฟังความคิดเห็น และการร่วมในการติดตามประเมินผล
- 5.1 การมีส่วนร่วมกำหนดปัญหาและความต้องการ หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมเพื่อแสดงความคิดเห็น เสนอแนะ และร่วมตัดสินใจในการกำหนดปัญหาและความต้องการของชุมชน

5.2 การมีส่วนร่วมกำหนดโครงการและกิจกรรมการพัฒนา หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอ รวบรวม วิเคราะห์ จัดลำดับความสำคัญ และคัดเลือกโครงการหรือกิจกรรมการพัฒนาที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของชุมชนเพื่อบรรจุไว้ในแผน 3 ปี

5.3 การมีส่วนร่วมรับฟังความคิดเห็น หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมเพื่อรับฟังข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำแผน แสดงความคิดเห็นข้อเสนอแนะ และซักถามเกี่ยวกับสรุปร่างแผน 3 ปี

5.4 การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามการปฏิบัติตามแผน ตรวจสอบการใช้งบประมาณ ประเมินความพึงพอใจและการได้รับประโยชน์ของชุมชน

6. สมาชิกกลุ่มทางสังคม หมายถึง กลุ่มหรือชมรมในชุมชน ได้แก่ กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มอาชีพ กลุ่มสตรี กลุ่มกีฬา กลุ่มผู้สูงอายุ เป็นต้น

7. สถานภาพในชุมชน หมายถึง ผู้นำชุมชน อสม. สตรีอาสา คณะกรรมการชุมชนหรือประชาชนทั่วไป