

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

การพัฒนาประเทศจำเป็นต้องมีอย่างยิ่งที่จะต้องมีวางแผนให้ประเทศได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการจัดทำแผนพัฒนาประเทศจะต้องสอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงในกระแสโลกาภิวัตน์ที่ปรับเปลี่ยนเร็วและสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น จำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่เหมาะสม โดยเสริมสร้างความแข็งแกร่งของโครงสร้างของระบบต่าง ๆ ให้มีศักยภาพ สร้างฐานความรู้ให้เป็นภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรู้เท่าทัน ควบคู่ไปกับการกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรมและเสริมสร้างความเท่าเทียมกันของกลุ่มคนในสังคมและความเข้มแข็งของชุมชนในท้องถิ่น ได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนให้มีคุณธรรมนำความรู้เกิดภูมิคุ้มกัน ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการกระบวนการชุมชนเข้มแข็งด้วยการส่งเสริมการรวมตัว ร่วมคิดร่วมทำในรูปแบบที่หลากหลายและต่อเนื่องตามความพร้อมของชุมชน เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนให้สามารถบริหารจัดการประเทศให้เกิดความเป็นธรรมและความโปร่งใสในการพัฒนาประเทศ มีการกระจายอำนาจการบริหารประเทศสู่ภูมิภาค ท้องถิ่นและชุมชน โดยพัฒนาศักยภาพและกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ท้องถิ่นมีบทบาทสามารถรับผิดชอบในการบริหารจัดการบริการสาธารณะ ตลอดจนแก้ไข ปัญหาที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และสามารถสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550-2554)

การพัฒนาบนพื้นฐานความหลากหลายทางชีวภาพและการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ความสมดุลของระบบนิเวศเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์การสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและการพัฒนาที่ยั่งยืน การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ มุ่งสร้างความเป็นธรรมในสังคมอย่างยั่งยืน ตลอดจนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติและการติดตามผล ต้องให้ภาคีพัฒนาทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการ

ขับเคลื่อน โดยนำเอาแนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ของแผนมาแปลงไปสู่แผนปฏิบัติการในระดับต่าง ๆ ควบคู่ไปกับการปรับระบบการจัดสรรทรัพยากร การปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ การสร้างองค์ความรู้ รวมทั้งการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ โดยมีแนวทางสำคัญ ได้แก่ เสริมสร้างบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคีพัฒนา จัดทำแผนปฏิบัติการในระดับต่าง ๆ ที่บูรณาการเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ภายใต้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

จากกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศจะเห็นได้ว่าการพยายามปรับทิศทางการพัฒนาประเทศให้กระจายไปสู่ฐานรากด้วยไม่ใช่มุ่งเน้นพัฒนาระดับชาติเท่านั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นพื้นฐานของการพัฒนาประเทศทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การพัฒนาในระดับชาติจะบรรลุเป้าหมายได้นั้นจำเป็นต้องอาศัยการพัฒนาในระดับท้องถิ่นก่อน โดยการสร้างความเข้าใจและการยอมรับจากประชาชนว่า การปกครองและบริหารท้องถิ่นมีความจำเป็นและมีประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตของชุมชน นอกจากนี้การปกครองท้องถิ่นยังเปรียบเสมือนสถาบันฝึกอบรมให้ประชาชนเข้าใจถึงกระบวนการ และกลไกทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย หากประชาชนไม่เห็นความสำคัญในการปกครองท้องถิ่นแล้ว การพัฒนาประเทศอาจจะประสบความสำเร็จได้ยาก การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นได้รับการตอบรับอย่างรวดเร็ว ซึ่งท้องถิ่นจะมีอิสระมากยิ่งขึ้น ตามพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495 ได้เปลี่ยนแปลงฐานะของสภาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ประกอบกับกระแสการเรียกร้องให้ประชาชนมีสิทธิเลือกรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมกับตนมีงบประมาณและบุคลากรในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองให้ประชาชนมีสิทธิมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบที่เรียกว่าเป็นประชาธิปไตยและใกล้ชิดประชาชนมาก เท่าที่ปรากฏในเขตเทศบาลนั้น จะเป็นลักษณะผสมผสานระหว่างความเป็นเมืองและชนบท ประชาชนอยู่รวมกันอยู่อย่างหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นอาชีพ ฐานะ หรือรายได้ ทำให้ต้องประสบปัญหาในการจัดบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ดังนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องให้การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการทำงาน ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2545)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 กำหนดให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย มีกระบวนการที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเรียนรู้จากประสบการณ์ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความ

ต้องการของประชาชนภายในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้งบประมาณและทรัพยากรในการบริหารงานและพัฒนาประเทศลงไปสู่ระดับท้องถิ่นมากขึ้น การผลักดันเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นอันจะนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง แนวความคิดในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะระดับท้องถิ่น ถือเป็น การผสมผสานกันระหว่างการใช้อำนาจรัฐและอำนาจประชาชน เพื่อแสวงหาแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นในรูปแบบของการพัฒนาที่ยั่งยืน และนำไปสู่การสร้างเสริมความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน ซึ่งแต่เดิมที่ผ่านมามีการจัดทำแผนงานและโครงการต่าง ๆ จะถูกกำหนดขึ้นโดยหน่วยงานจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (Top-down) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นตนเอง ทำให้การพัฒนาที่ผ่านมาไม่สอดคล้องหรือตรงกับปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเท่าที่ควร ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการของหน่วยงานหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จึงเป็นพื้นฐานการมีส่วนร่วมที่สำคัญที่จะทำให้คนในท้องถิ่นหรือชุมชน ได้เรียนรู้บทบาทหน้าที่ความเป็นพลเมืองของตน เช่น การเข้าร่วมประชาคมเพื่อ

เสนอแนะความคิดเห็น เสนอปัญหาและแนวทางแก้ไข ปัญหา ตลอดจนการเข้าร่วมกำกับ ติดตาม ตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กร เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการทำงาน (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542)

เทศบาลตำบลนาแก อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม ซึ่งได้รับการยกฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล เมื่อ พ.ศ. 2542 จึงมองเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมพัฒนา เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2548 โดยเฉพาะการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พุทธศักราช 2554-2556) จำนวน 74 โครงการ ซึ่งเป็นเครื่องมือหรือแนวทางการบริหารงานของเทศบาลและเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยให้การบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความสำคัญของแผนพัฒนาทำให้ทราบเป้าหมายของการพัฒนาที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์และตัวชี้วัด แสดงถึงความต้องการหรือทิศทางที่จะให้ท้องถิ่นพัฒนาอย่างไรในอนาคต ซึ่งจะต้องอาศัยข้อมูลพื้นฐานของชุมชน สภาพปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ๆ เป็นสำคัญ แล้วนำมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดวางแผนการพัฒนาอย่างเป็นระบบ

สภาพปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลนาแก อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม จากการสังเกตของผู้วิจัยในฐานะผู้รับผิดชอบในการส่งเสริม สนับสนุน ประสานงาน รวมทั้งให้คำปรึกษา แนะนำ ในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลตำบลนาแก พบว่า ประชาชนบางส่วน ไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาล

เท่าที่ควร โดยในขั้นตอนการจัดทำแผนผู้ที่มีส่วนร่วมส่วนใหญ่จะเป็นผู้นำชุมชนเกือบทั้งหมด ตลอดจนยังไม่เคยมีการวัดระดับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลแต่อย่างใด ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลว่าอยู่ในระดับใด ศึกษาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชน จำแนกตามเพศ อายุ หมู่บ้านที่อยู่อาศัย และเขตการเลือกตั้งที่แตกต่างกันในการมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหา การจัดทำแผนงาน โครงการ การตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนา การนำแผนพัฒนาไปจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และการติดตามประเมินผล และศึกษาข้อเสนอแนะในการพัฒนาการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากที่สุด ประกอบกับผู้วิจัยปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความสนใจที่จะศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลนาแก อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม เพื่อนำผลการศึกษา ไปปรับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลนาแก อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลนาแก อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม จำแนกประชาชนตามเพศ อายุ หมู่บ้านที่อยู่อาศัย และเขตการเลือกตั้งที่แตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลนาแก อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม

สมมติฐานการวิจัย

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลนาแก อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม อยู่ในระดับปานกลาง
2. ประชาชนที่มีเพศ อายุ หมู่บ้านที่อยู่อาศัย และเขตการเลือกตั้งที่แตกต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลนาแก อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม แตกต่างกันไป

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลนาแก อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม ได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วม 5 ด้านของ กรมการปกครอง (2547 : 23-27)

2. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการทำวิจัย คือ พื้นที่ในเขตเทศบาลตำบลนาแก อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม จำนวน 4 หมู่บ้าน ประกอบด้วย บ้านนาแก หมู่ที่ 3 บ้านนาแก หมู่ที่ 4 บ้านซ่ง หมู่ที่ 5 บ้านนาแก หมู่ที่ 8

3. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

3.1 ขอบเขตด้านประชากร คือ ประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป และมีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตำบลนาแก อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม จำนวน 3,690 คน (สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลนาแก. 2554 : 5)

3.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือ ประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป และมีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตำบลนาแก อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม ปี พ.ศ. 2554 จำนวน 361 คน โดยใช้สูตรการคำนวณของทาโร่ ยามานะ (Yamane. 1973 : 727)

4. ขอบเขตด้านตัวแปรในการวิจัย

4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variables) ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย เพศ อายุ หมู่บ้านที่อยู่อาศัย และเขตการเลือกตั้ง

4.2 ตัวแปรตาม (Dependent variable) ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลนาแก อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม ประกอบด้วย 5 ด้าน คือ (กรมการปกครอง. 2547 : 23-27)

4.2.1 การมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหาความต้องการ

4.2.2 การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงาน โครงการ

4.2.3 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเนื้อหาแผนพัฒนา

4.2.4 การมีส่วนร่วมในการนำแผนพัฒนาไปจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

4.2.5 การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล

5. ขอบเขตด้านระยะเวลาในการวิจัย

ผู้วิจัยใช้ระยะเวลาในการวิจัยเดือน พฤศจิกายน 2554 – มกราคม 2555

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. เทศบาลตำบลนาแก หมายถึง เทศบาลที่ได้รับการยกฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ตำบลตามพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พุทธศักราช 2542 เป็นเทศบาลขนาดกลาง (สุขาภิบาลนาแกจัดตั้งตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสุขาภิบาล ซึ่งตั้งอยู่ตำบลนาแก อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พุทธศักราช 2499)

2. การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กิจกรรมที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามทิศทางที่ต้องการ ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน โดยร่วมคิดหาแนวทางวิธีการดำเนินงาน ร่วมในการตัดสินใจและติดตามการดำเนินงาน ตลอดจนร่วมรับประโยชน์จากกิจกรรมนั้น

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาล หมายถึง กิจกรรมที่ประชาชนในเขตเทศบาลนาแก อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาล ดังนี้

3.1 การมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหาความต้องการ หมายถึง กิจกรรมที่ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลนาแก อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม เข้าร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชน ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการของชุมชน และมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการ

3.2 การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงานโครงการ หมายถึง กิจกรรมที่ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลนาแก อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม เข้าร่วมในการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งของทรัพยากรที่จะใช้ในโครงการ

3.3 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเนื้อหาแผนพัฒนา หมายถึง กิจกรรมที่ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลนาแก อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม เข้าร่วมในการตรวจสอบ แสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแผนพัฒนาเทศบาลตำบล

3.4 การมีส่วนร่วมในการนำแผนพัฒนาไปจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย หมายถึง กิจกรรมที่ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลนาแก อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม เข้าร่วมตรวจสอบในการนำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลที่ได้ร่วมจัดทำกับประชาชนมาจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

3.5 การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล หมายถึง กิจกรรมที่ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลนาแก อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม เข้าร่วมในการประเมินว่าโครงการที่ดำเนินการนั้นบรรลุตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ตัวชี้วัดหรือไม่ ร่วมในการปฏิบัติรูปแบบต่าง ๆ ร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานในขั้นตอนต่าง ๆ เช่น กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น

4. แผนพัฒนาเทศบาลตำบล หมายถึง แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2554-2556) ของเทศบาลตำบลนาแก อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อเสนอเทศสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางการวางแผนพัฒนาเทศบาลตำบล กำหนดกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาปรับปรุงการบริหารงานของเทศบาลตำบลนาแก อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY