

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย เพราะประเทศไทยมีพื้นที่กว้างขวางยากที่รัฐบาลจะเข้าไปดูแลได้ทั่วถึง จึงต้องมีการบริหารราชการที่จะต้องกระจายอำนาจ เพื่อให้ท้องถิ่นได้สามารถช่วยเหลือตนเอง คือ ให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เพราะผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นย่อมเข้าใจถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นดี การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รู้จักแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง รู้แนวทางในการที่จะพัฒนานำทรัพยากรมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อการพัฒนานั้นจะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อท้องถิ่นของตนเอง นอกจากนั้นยังเป็นการสร้างความรู้สึกรักเป็นเจ้าของ มีสิทธิ มีเสียง และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อันจะส่งผลให้เกิดความต้องการในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น (ลิขิต ชีรเวทิน. 2530 : 306)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติในเรื่องของการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 10 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา 87 ระบุว่า “รัฐจะต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกๆ ด้านทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น”

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดบทบาทภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นหน่วยปฏิบัติรองรับภารกิจตามนโยบายการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ทั้งการกระจายงานของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ลงมาสู่ท้องถิ่น การกระจายงบประมาณให้ท้องถิ่นบริหารจัดการเพื่อแก้ไข พัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเอง ตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ให้แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาของท้องถิ่น กำหนดองค์กรจัดทำแผนพัฒนา ขั้นตอนดำเนินการจัดทำแผนพัฒนา การแก้ไขเพิ่มเติมหรือการเปลี่ยนแปลง

แผนพัฒนา จากระเบียบดังกล่าว ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นและจัดทำแผนพัฒนาของตนเอง เพื่อเป็นกรอบในการกำหนดทิศทาง การพัฒนา และเพื่อมุ่งไปสู่สภาพการณ์ที่ต้องการ ในอนาคต โดยสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

การเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นยังเป็นรากฐานอันสำคัญยิ่งของการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ เพราะการเมืองระดับท้องถิ่นเป็นส่วนสำคัญของระบอบการปกครองระดับชาติที่สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองการปกครองโดยตรง และเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนรู้สึกว่าตนมีส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์ของท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยในที่สุด (ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. 2529 : 105)

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งที่มีการดำเนินงานและบริหารงานเป็นไปตาม โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ตามที่มีกฎหมายที่กระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนรู้จักรับผิดชอบต่อประโยชน์ของส่วนรวมร่วมกัน (ฉลาด ขามช่วง. 2542 : 22) จึงอาจจะกล่าวได้ว่าเทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองที่มีการกระจายอำนาจให้กับหน่วยปกครองพื้นฐานของประเทศอย่างแท้จริง อันเป็นการสนองนโยบายการกระจายอำนาจ สู่ท้องถิ่นของรัฐบาล ที่จะให้อำนาจการบริหารแก่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถบริหารพัฒนางานแก้ไขปัญหาพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ และมีอิสระในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นตามขอบข่ายกฎหมาย กำหนด (กรมการปกครอง. 2547 : 14-15)

การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นเครื่องมือ หรือกระบวนการในการจัดการอันหนึ่ง และเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยให้เทศบาล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งมีความสามารถในการบริหารงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเทศบาลจะมีความเจริญก้าวหน้า มีความสามารถรับใช้ประชาชนในการอำนวยความสะดวก และความผาสุกให้แก่ประชาชน ได้มากนั้น ย่อมมีตัวแบบในการกำหนดที่สำคัญ คือการวางแผน หรือการจัดทำแผนที่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมจากประชาชนในการเสนอสภาพปัญหาของท้องถิ่นด้วย

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาล ผลการศึกษาพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาล ยังคงอยู่ใน

ระดับปานกลาง โดยการมีส่วนร่วมยังค่อนข้างจำกัดอยู่ในเรื่องการรับรู้ข่าวสารข้อมูลเป็นด้าน หลักการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายหรือการตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาล ยังมีค่อนข้างต่ำ ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาเทศบาล ฝ่ายสภา ได้แก่ อายุ ประสบการณ์ในงานพัฒนาอาชีพ การติดตามข่าวสารการเมือง และอุดมการณ์ ประชาธิปไตย

สาเหตุของการไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะมีตัวแทนอยู่แล้วนอกจากนี้ คือไม่เข้าใจขั้นตอนการดำเนินงานรวมถึงปัจจัยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีน้อยไม่พอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล จะมีขั้นตอนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 แต่ในทางปฏิบัติจริง การเข้ามามีมีส่วนร่วมของประชาชนหรือการดำเนินการตามขั้นตอนในระเบียบ ยังคงไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงพบปัญหาการจัดทำโครงการต่างๆ ไม่ใช่ความต้องการของประชาชน อีกทั้งพบว่าปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ (สุดาวรรณ์ มีบัว, 2547 : บทคัดย่อ)

จากการศึกษาผู้วิจัยยังพบว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่ให้ความสนใจในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาล หรือเข้ามามีส่วนร่วม ไม่มาก ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ก็เป็นที่แน่นอนว่าการพัฒนาของเทศบาลจะไม่สามารถสนองตอบปัญหาความต้องการที่แท้จริงของประชาชน หรือเรียกกันว่าเป็นการพัฒนาที่ไม่ตรงจุด ซึ่งปัจจุบันการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลมุ่งดำเนินงานในลักษณะการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบประชาคมหมู่บ้าน เทศบาลมีความเจริญและขยายตัวอย่างรวดเร็วทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม จำนวนประชากร ทำให้ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นด้านการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลอย่างแท้จริง และไม่เข้าใจถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นด้านการจัดทำแผน จึงถือได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

เทศบาลตำบลพยุหะภูมิพิสัย เป็นอีกส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้มีการยกฐานะจากสุขาภิบาลมาเป็นเทศบาลตำบล โดยมีชุมชนทั้งหมด จำนวน 12 ชุมชน เทศบาลตำบลพยุหะภูมิพิสัยนั้น ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ตามแนวทางปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 แต่ยังไม่เคยศึกษาการเข้ามามีมีส่วนร่วมของประชาชนและพบปัญหาประชาชนมีส่วนร่วม

ในการจัดตั้งกลุ่มอาชีพ การพัฒนาอย่างไม่ยั่งยืน รวมถึงการส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชน ยังไม่ทั่วถึง ซึ่งจำเป็นต้องพัฒนาให้ชุมชนมีความเข้มแข็งเป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้ มีอาชีพ มั่นคง เกษตรกรรมที่ยั่งยืนภายใต้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และแผนพัฒนาเทศบาล สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนเพียงใด ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษา เทศบาล ตำบลพัคฆภูมิพิสัย ได้มีกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นอย่างไร ศึกษาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการวางแผนพัฒนาเทศบาลที่จำแนกตาม เพศ อายุ อาชีพ รายได้ ระดับการศึกษา สถานภาพการสมรส ตำแหน่งในชุมชน และลักษณะของกิจกรรมที่เข้าร่วม ที่แตกต่างกันในการมีส่วนร่วม ขั้นตอนการวางแผน ขั้นตอนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ และขั้นตอน ติดตามประเมินผล

การจัดทำแผนในแต่ละครั้งนั้นประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน พัฒนาท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด และศึกษาความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชน ตลอดจนแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาล ควรทำอย่างไรจึงจะเหมาะสม และทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด โดยข้อมูลที่ได้จากการวิจัย ในครั้งนี้สามารถนำไปปรับใช้ในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์และประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการวางแผนพัฒนาเทศบาลให้มากที่สุด และส่งผลให้เทศบาลทำงานด้วยความโปร่งใสสามารถแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้ตรงตามสภาพ ปัญหา ความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาลตำบล พัคฆภูมิพิสัย อำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนา เทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย อำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาล ตำบลพัคฆภูมิพิสัย อำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

สมมติฐานการวิจัย

1. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาลตำบลพัคณภูมิพิสัย อำเภอพัคณภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับมาก
2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาลตำบลพัคณภูมิพิสัย อำเภอพัคณภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ได้แก่ เพศ อายุ อาชีพ รายได้ ระดับการศึกษา สถานภาพการสมรส ตำแหน่งในชุมชน และลักษณะของกิจกรรมที่เข้าร่วม

ขอบเขตการวิจัย

1. ด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร (Population) ในการวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดจำนวนประชากร ได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งมีชื่อในทะเบียนบ้านในเขตเทศบาลตำบลพัคณภูมิพิสัย อำเภอพัคณภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ทั้ง 12 ชุมชน จำนวน 6,270 คน (สำนักทะเบียน อำเภอพัคณภูมิพิสัย. 2554 : ไม่มีเลขหน้า)

1.2 กลุ่มตัวอย่าง (Sample) ผู้วิจัยได้มาจากการสุ่มกลุ่มตัวอย่างจากประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งมีชื่อในทะเบียนบ้านในเขตเทศบาลตำบลพัคณภูมิพิสัย อำเภอพัคณภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ทั้ง 12 ชุมชน จำนวน 377 คน ซึ่ง ได้จากการคำนวณด้วยสูตรยามานะ (Yamanac. 1973 : 727)

2. ด้านตัวแปร ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย แบ่งออกเป็น

2.1 ด้านตัวแปรอิสระ (Independent variables) ได้แก่

- 2.1.1 เพศ
- 2.1.2 อายุ
- 2.1.3 อาชีพ
- 2.1.4 ระดับการศึกษา
- 2.1.5 รายได้
- 2.1.6 สถานภาพการสมรส
- 2.1.7 ตำแหน่งในชุมชน
- 2.1.8 ลักษณะของกิจกรรมที่เข้าร่วม

2.2 ด้านตัวแปรตาม (Dependent Variable) ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลพัคณภูมิพิสัย อำเภอพัคณภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ได้แก่

2.2.1 ชั้นการวางแผน

2.2.2 ชั้นการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

2.2.3 ชั้นการติดตามประเมินผล

2.3 ด้านพื้นที่ หมายถึง เทศบาลตำบลพัคณภูมิพิสัย อำเภอพัคณภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

2.4 ด้านระยะเวลา ตั้งแต่ เดือนเมษายน - มิถุนายน พ.ศ. 2555

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ประชาชน หมายถึง ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งและมีชื่อในทะเบียนบ้านในเขตเทศบาลตำบลพัคณภูมิพิสัย อำเภอพัคณภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ทั้ง 12 ชุมชน
2. อายุ หมายถึง ประชาชนที่ตอบแบบสอบถามซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้
3. อาชีพ หมายถึง อาชีพของผู้ตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วย อาชีพรับราชการหรือรัฐวิสาหกิจ อาชีพค้าขายหรือธุรกิจส่วนตัว อาชีพเกษตรกรหรือรับจ้างทั่วไป และอาชีพนักเรียนและนักศึกษา
4. รายได้ หมายถึง ช่วงรายได้ของผู้ตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วย รายได้ 1-5,000 บาท รายได้ 5,001-10,000 บาท รายได้ 10,001-15,000 บาท และรายได้ 15,001 บาทขึ้นไป
5. ระดับการศึกษา หมายถึง ระดับการศึกษาของผู้ตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วย ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาหรือเทียบเท่า ระดับอนุปริญญาหรือเทียบเท่า และระดับปริญญาตรีขึ้นไป
6. สถานภาพการสมรส หมายถึง สถานภาพการสมรสของผู้ตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วย โสด สมรส และหย่าร้าง
7. ตำแหน่งในชุมชน หมายถึง ตำแหน่งของผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นตำแหน่งในชุมชนประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน อสม. หรืออป.พร. กรรมการหมู่บ้าน และอื่นๆ

8. ลักษณะของกิจกรรมที่เข้าร่วมหรือเคยเข้าร่วม หมายถึง ลักษณะกิจกรรมที่ทางเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย ได้จัดขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้เข้าร่วมประกอบด้วย กิจกรรมประชาคมชุมชน และกิจกรรมอื่นๆ

9. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนา หมายถึง การที่ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย อำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม มีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย อำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม 3 ด้าน ดังนี้

9.1 ขั้นวางแผน หมายถึง การที่ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย อำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำ เริ่มตั้งแต่การเตรียมการ ระดมความคิด การวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดปัญหา การกำหนดแนวทางการแก้ไข การจัดทำรูปเล่มจนถึงขั้นการอนุมัติเพื่อประกาศใช้

9.2 ขั้นการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ หมายถึง การที่ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย อำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม มีส่วนร่วมในการนำโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนาเทศบาล ไปสู่การปฏิบัติโดยผ่านกระบวนการการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบของหน่วยงานนั้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

9.3 ขั้นการติดตามประเมินผล หมายถึง การที่ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย อำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม มีส่วนร่วมในการประเมินว่าโครงการที่ดำเนินการนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ร่วมในการปฏิบัติในโครงการในรูปแบบต่างๆ ร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานในขั้นตอนต่างๆ

10. แผนพัฒนาเทศบาล หมายถึง แผนพัฒนาเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย อำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ประจำปี 2555

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อสนเทศที่ได้จากการวิจัยสามารถนำไปเป็นข้อมูลวางแผนพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย อำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น