

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

ในสภาพการณ์ปัจจุบันของประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งส่งผลกระทบต่อโดยตรงและโดยอ้อมต่อวิถีการดำรงชีพของประชาชน อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้กำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นแยกเป็น 2 กรณีใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ การมีส่วนร่วมที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ และการมีส่วนร่วมที่บัญญัติไว้ในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ซึ่งรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ง่ายขึ้นดังจะเห็นได้จากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ ที่ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ ในระบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาล โดยประชาชนมากยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้ว จะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือก่อประโยชน์สำคัญของเอกชน ทั้งนี้เพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตย ให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงสิทธิหน้าที่ของตนเองอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลใน ส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน จึงต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ และการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะถ้าประชาชนไม่มีส่วนร่วมแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นก็จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนในตำบลไม่สนใจต่อกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล ขาดการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ไม่เข้าร่วมเสนอปัญหาในการดำเนินงาน

ขององค์การบริหารส่วนตำบลและไม่ทำการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล จะทำให้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดไม่ตรงกับปัญหาและความต้องการของชุมชน เพราะ ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไข ของตนเองอย่างแท้จริง (ชวงส์ ฉายะบุตร. 2539 : 13)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ได้จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บางตำบลซึ่งมีลักษณะเป็นชุมชนที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจพอที่จะดำเนินการส่วนตำบลด้วยตนเอง สามารถปกครองตนเองด้วยรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่สมบูรณ์ควบคู่ไปกับสภาตำบลตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 โดยองค์การบริหารส่วนตำบลจัดองค์กรเป็นคณะผู้บริหารและสภาตำบล แยกจากกัน

ในปี พ.ศ.2515 คณะปฏิวัติออกประกาศ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารในตำบลให้มีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสถานการณ์ขณะนั้นและเพื่อไม่ให้กระทบต่อการปกครองส่วนภูมิภาคจึงได้จัดระเบียบการบริหารในตำบลมีรูปแบบเดียว เรียกว่า “สภาตำบล” มีผลทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลถูกยกเลิกไป

ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความคล่องตัว และร่วมแก้ปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพและให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นจึงมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 มีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน ได้ประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลมาแล้ว 6,616 แห่ง (สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง. 2550 : เว็บบไซต์)

การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งได้ คังงานวิจัยของวรางคณา วัชโย (2540 : 188 - 189) พบว่า โครงการพัฒนาต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน เพราะขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดทำแผนพัฒนาชุมชน โดยวิธีการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนสามารถทำให้มองปัญหาได้รอบด้าน มองปัญหาได้ตรงจุดมากกว่า เพราะประชาชนเหล่านี้จะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม การแก้ปัญหาก็ทำได้ตรงจุด และพบว่า การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามแผนพัฒนาที่ร่วมกันจัดทำขึ้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าใจถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น จาก การปฏิบัติงาน ตามแผนพัฒนา ความร่วมมือของประชาชน ที่จะตามมาก็มีมาก ทำให้ การปฏิบัติตามแผนพัฒนาประสบผลสำเร็จในที่สุด นอกจากนี้การใช้ประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมในการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนา ยังเป็นการตรวจสอบและประเมินผลแผนพัฒนา โดยประชาชนอีกทางหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบลในแต่ละหมู่บ้าน ไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมด้วยตัวเอง จึงอาศัยตัวแทนของ ประชาชน หรือที่เรียกว่า “ผู้นำชุมชน” ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิ กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ในการเข้ามามีส่วนร่วม ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น การที่ผู้นำชุมชน เป็นตัวแทนของ ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีส่วนร่วมใน การดำเนินการ มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ มีส่วนร่วมในการรับประ โยชน์ และมีส่วนร่วมใน การประเมินผล ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การที่จะพัฒนาการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพ นั้น จำเป็นที่จะต้องศึกษา วิเคราะห์ ค้นหาระดับการมีส่วนร่วมในด้านต่างๆ เพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนใน การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป จึง ได้จัดทำงานวิจัยเรื่องนี้ขึ้น ผู้วิจัยต้องการ ที่จะศึกษาว่า การมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ ในระดับใด และต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลใน เรื่องใดบ้าง ผู้นำชุมชนมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การ บริหารส่วนตำบลอย่างไร

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในการดำเนินงานขององค์การ บริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม

2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ที่มีความแตกต่างกันทางด้าน เพศ อายุ การศึกษา และอาชีพ

3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม

### สมมุติฐานของการวิจัย

1. การมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับปานกลาง

2. การมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ที่มีเพศ อายุ การศึกษา และอาชีพแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมและรายด้านแตกต่างกัน

### ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านพื้นที่

ศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิ หมู่บ้านละ 1 คน กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน หมู่บ้าน ละ 1 คน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 2 คน ในเขตอำเภอ กันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ทั้งหมด 179 หมู่บ้าน จำนวน 716 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิ กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 260 คน

3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ การจำแนกตามคุณลักษณะทั่วไป

3.1.1 เพศ

3.1.2 อายุ

3.1.3 การศึกษา

3.1.4 อาชีพ

3.2 คิวแปรตาม ได้แก่ การมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ตามขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ของ อคิน รพีพัฒน์ (2527 : 107-111) และ ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527 : 8-16) ผู้วิจัยได้นำมาบูรณาการและได้จำแนกขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ 6 ด้าน คือ

3.2.1 การมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา

3.2.2 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

3.2.3 การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

3.2.4 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

3.2.5 การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์

3.2.6 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

4. ระยะเวลาในการวิจัย

ตั้งแต่ เดือน เมษายน 2549 ถึงเดือน มีนาคม 2550

**ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

1. ใช้เป็นข้อมูลหรือแนวทางให้กับผู้นำชุมชนในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม นำผลการวิจัยไปเป็นข้อพิจารณาในการจัดทำกิจกรรม เพื่อส่งเสริมให้ประชาชน เข้ามามีส่วนในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ใช้เป็นข้อมูลหรือแนวทางปฏิบัติให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ กันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม สำหรับใช้ปรับปรุงแก้ไข ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลของตน ให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลยิ่งขึ้น
3. ใช้เป็นข้อมูลสำหรับผู้นำชุมชน และองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นๆ อาจนำไป ประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

**นิยามศัพท์เฉพาะ**

1. การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่รัฐ หรือหน่วยงานภาครัฐ ทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุนและสร้าง โอกาสให้ประชาชนและชุมชนทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชุมรรม สมาคม และ องค์การอาสาสมัครรูปแบบต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใด เรื่องหนึ่ง

2. ผู้นำชุมชน หมายถึง ตัวแทนของประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิ กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม

3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบล ที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลเป็นนิติบุคคล ในที่นี้ หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม

4. การมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในการดำเนินงาน หมายถึง การที่ผู้นำชุมชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเริ่มตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

5. การมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา หมายถึง การที่ผู้นำชุมชนได้เข้าร่วมประชุมร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล และได้มีการเสนอปัญหาความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ให้ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลได้รับทราบ

6. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หมายถึง การที่ผู้นำชุมชนได้เข้าร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่น เช่น งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล ภาษีที่จัดเก็บได้ภายในท้องถิ่น ทรัพยากรที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ตลอดจนการใช้บุคลากรในหน่วยงานองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เกิดประโยชน์และคุ้มค่าต่อท้องถิ่นให้มากที่สุด

7. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ หมายถึง การที่ผู้นำชุมชนได้เข้าร่วมดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมตามแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้

8. การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ หมายถึง การที่ผู้นำชุมชนได้เข้าร่วมในการตรวจสอบ การใช้จ่ายเงินงบประมาณที่เสียไปมากนักน้อยเพียงใด และการที่ประชาชนเข้าร่วมเป็นกรรมการในชั้นตอนของระเบียบพัสดุ เช่น การเป็นกรรมการตรวจรับงานตามแผนงาน โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

9. การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์ หมายถึง การที่ผู้นำชุมชนได้เข้าร่วมรับประโยชน์จากแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน

ในท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์ของ หรือลักษณะโดยส่วนรวม เช่น งานด้านสาธารณสุขปโลก งานด้านการศึกษา งานด้านการศึกษา และตอบสนองในลักษณะส่วนบุคคล เช่น ค่าตอบแทน จากการเข้าร่วมกิจกรรม การได้รับการยกย่องจากองค์กรท้องถิ่นหรือจากประชาชนในท้องถิ่น

10. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล หมายถึง การที่ผู้นำชุมชนได้เข้าร่วมในการติดตาม และประเมินผล แผนงาน หรือ โครงการที่ท้องถิ่นดำเนินการว่ามีความคุ้มค่ากับเงินงบประมาณที่เสียไปมากน้อยเพียงใด



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY