

# บทที่ 1

## บทนำ

### ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น คือ 1) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วยรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ไปปฏิบัติ คือ กระทรวง ทบวง กรม 2) การจัดระเบียบบริหารส่วนภูมิภาค คือ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) ที่แบ่งแยกออกไปดำเนินการในพื้นที่ต่าง ๆ ตามการแบ่งเขตการปกครองประเทศ 3) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ การจัดระเบียบบริหารราชการให้ราษฎรมีอำนาจในการปกครองตนเองตัดสินใจเลือกผู้บริหารของตนเอง และตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ดังนั้นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึงถือหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้กับประชาชนโดยตรง (หจวณ ชูเพ็ญ, 2546 : 11)

การปฏิรูปบริหารท้องถิ่นในด้านโครงสร้างเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติหลักการเกณฑ์ในการกำหนด โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญพอสรุปได้ 2 ประการ ประการแรก คือ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบและจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สอง คือ การปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนการประกาศในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมี 6 รูปแบบ ดังนี้ 1) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด 2) เทศบาล 3) สุขาภิบาล 4) องค์กรบริหาร ส่วนตำบล 5) กรุงเทพมหานคร 6) เมืองพัทยา ทั้งนี้รูปแบบที่ 5 - 6 ซึ่งเป็นรูปแบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่น และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2542 เป็นผลให้รูปแบบการปกครอง ส่วนท้องถิ่นไทยลดลงเหลืออยู่เพียง 5 รูปแบบ (รตสุคนธ์ รัตนเสริมพงศ์, 2546 : 24)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของไทยที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อการกระจายอำนาจการปกครองให้ประชาชน ในท้องถิ่นระดับตำบลซึ่งเป็นเขตชนบทอันเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศได้มีโอกาสเรียนรู้การแก้ปัญหาและการตอบสนองความต้องการของตนเอง โดยการเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง (Political participation) หรือเรียกกันว่าการปกครองตนเอง (Local self government) ตามระบอบประชาธิปไตย มีเจ้าหน้าที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในตำบล มีการดำเนินงาน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดทิศทางและวางแผนพัฒนาตำบลกำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ย่อมที่จะสามารถแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชนระดับตำบลได้เป็นอย่างดี อันจะส่งผลให้ประชาชนมีความรู้สึกเชื่อมั่นและศรัทธาต่อองค์การบริหารส่วนตำบลและรู้สึกตัวว่ามีความผูกพันมีส่วนได้เสียต่อถิ่นที่อยู่อาศัยเป็นการสร้างพลเมืองที่มีความรับผิดชอบ (Responsible citizen) ให้แก่ประเทศชาติโดยส่วนรวม (อุทัย หิรัญโต, 2523 : 5-7)

ตามสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชนระดับตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลเท่าที่ควร (กองวิชาการ และแผนงานกรมการปกครอง, 2540 : 7) การกำหนดแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างยิ่ง ที่ช่วยสนับสนุน หรือเป็นกรอบแนวทางในการวิเคราะห์สภาพปัญหา และความต้องการขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อนำไปสู่การกำหนดเป้าหมายในการพัฒนา การกำหนดภารกิจ และแนวทางการดำเนินงานเพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมายอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะช่วยให้การกำหนดแผนงาน โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีทิศทางที่สอดคล้องและประสานสนับสนุนในจุดหมายรวมกัน นอกจากจะทำให้ปัญหาและความต้องการได้รับการตอบสนองอย่างเหมาะสมแล้ว ยังเป็นการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด จึงต้องมีการวางแผนทั้งในระยะสั้นและระยะยาวที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง การพัฒนาโครงการด้านต่าง ๆ และการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งต้องตระหนักว่าแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ โดยที่ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา

ในเขตอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด มีองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้น 12 แห่ง จัดเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดเล็ก บริหารงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มของหน่วยงาน ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยมีหน้าที่ที่ต้องทำ ได้แก่ จัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยจัดให้มีน้ำอุปโภค บริโภคและการเกษตร จัดให้มีไฟฟ้าและแสงสว่าง ส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมครอบครัว บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร การดูแลคุ้มครองทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบลหาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล (กรมการปกครอง. 2541 : 57-58) องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งต่างมีภารกิจอำนาจหน้าที่จำนวนมากที่ต้องดำเนินการเพื่อบริการประชาชนในพื้นที่ในสถานะเศรษฐกิจของประเทศ และโลกที่เปลี่ยนแปลง ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องรับภาระในด้านต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ประกอบกับปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบริหารประเทศชุดใหม่ ซึ่งมีนโยบายมุ่งให้หน่วยงานต่าง ๆ ยึดหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้น จึงอาจทำให้ผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละแห่งแตกต่างกัน หรือคล้ายคลึงกัน และด้วยในพื้นที่จังหวัดร้อยเอ็ดยังไม่มีการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด โดยเน้นศึกษาแผนพัฒนา จำนวน 3 ด้าน ประกอบด้วย ด้าน โครงสร้างพื้นฐาน ด้านแหล่งน้ำ และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งทั้ง 3 ด้าน มีกิจกรรมโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนที่สามารถรับรู้และเข้าใจในการดำเนินงานทุกกระบวนการที่สอดคล้องกับแผนพัฒนา ภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมชัดเจนมากกว่าแผนงานในด้านอื่น ๆ

## วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อแผนพัฒนาองค์การบริหาร ส่วนตำบล ในเขตพื้นที่อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกตามเขตพื้นที่องค์การบริหาร ส่วนตำบล
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของประชาชนต่อแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด

## สมมุติฐานการศึกษา

1. ความคิดเห็นของประชาชนต่อแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด อยู่ในระดับปานกลาง
2. ประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน มีความ คิดเห็นต่อแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกัน

## ขอบเขตการศึกษา

### 1. ขอบเขตของเนื้อหา

การศึกษานี้มุ่งศึกษาถึงระดับความคิดเห็นของประชาชนที่อยู่อาศัยในเขต พื้นที่อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ต่อแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ศึกษามุ่งเน้นศึกษาแผนงาน ตามระเบียบว่าด้วยการวางแผน พัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ของกระทรวงมหาดไทย กองราชการส่วนตำบล (2546 : 21-40) เป็นกรอบในการศึกษานี้ โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำ แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

- 1.1 แผนพัฒนาด้าน โครงสร้างพื้นฐาน
- 1.2 แผนพัฒนาด้านแหล่งน้ำ
- 1.3 แผนพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

## 2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร หมายถึง ประชาชนที่มีสิทธิ์เลือกตั้งอายุ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง 12 แห่ง ในเขตพื้นที่อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 54,498 คน (สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง อำเภอเกษตรวิสัย. 2552 : 1-15)

2.2 กลุ่มตัวอย่าง หมายถึง ประชาชนที่มีสิทธิ์เลือกตั้งอายุ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง 12 แห่ง ในเขตพื้นที่อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งผู้ศึกษาได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตรการคำนวณหาขนาดของกลุ่มตัวอย่างตามวิธีของ ยามาเน่ (Yamane. 1973 : 173) ได้จำนวน 398 คน

## 3. ตัวแปร

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variables) ประกอบด้วย ประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 12 แห่ง

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent variable) ประกอบด้วย ความคิดเห็นของประชาชนต่อแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 ด้าน ดังนี้

3.2.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

3.2.2 ด้านแหล่งน้ำ

3.2.3 ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

## 4. พื้นที่ที่ศึกษา

ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 12 แห่ง ในเขตพื้นที่อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด

## นิยามศัพท์เฉพาะ

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ให้ความหมายศัพท์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เรื่องความคิดเห็นของประชาชนต่อแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ดังนี้

1. ประชากร หมายถึง ประชาชนที่มีสิทธิ์เลือกตั้งอายุ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง 12 แห่ง ในเขตพื้นที่อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด



2. ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกถึงความรู้สึกรู้สึก ความคิด ความเชื่อ ค่านิยม ความเข้าใจเฉพาะบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของเรื่องราวหรือสถานการณ์ต่าง ๆ แสดงออกโดยการพูดหรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ประสบการณ์ สภาพแวดล้อม และข้อมูลข่าวสารที่ตนมีอยู่ โดยมีอารมณ์กับเป็นไปตามสภาพแวดล้อมในขณะนั้นเป็นแรงเสริม โดยไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว และในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง ความคิดเห็นของประชาชนต่อแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด

3. แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง แผนพัฒนาที่องค์การบริหารส่วนตำบลสร้างขึ้น เพื่อเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึงแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ประกอบด้วย

3.1 แผนพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน หมายถึง การก่อสร้างถนน ท่อระบายน้ำ และทางระบายน้ำ การขยายเขตไฟฟ้า การติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะ ไฟส่องสว่าง ทั้งในเขตชุมชนและพื้นที่การเกษตร การซ่อมแซมบำรุงรักษารักษาถนน ท่อระบายน้ำ ทางระบายน้ำ และไฟฟ้า

3.2 แผนพัฒนาด้านแหล่งน้ำ หมายถึง การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและเพื่อการเกษตร ได้แก่ การก่อสร้างประปาหมู่บ้าน การพัฒนาระบบประปาหมู่บ้าน การก่อสร้างบ่อบาดาล การขุดลอกลำห้วย ขุดลอกหนอง การก่อสร้างฝายกั้นน้ำ

3.3 แผนพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เน้นการพัฒนาซึ่งครอบคลุมกิจกรรมที่เกี่ยวกับการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ จัดการระบบบำบัดน้ำเสีย บำบัดและจัดการขยะ

4. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 12 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลเกษตรวิสัย องค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าหลวง องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง องค์การบริหารส่วนตำบลกำแพง องค์การบริหารส่วนตำบลดงครั่งใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลดงครั่งน้อย องค์การบริหารส่วนตำบลสิงค์โลก องค์การบริหารส่วนตำบลภูกาสิงห์ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแวง องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งทอง และองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสว่าง

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

เป็นข้อมูลสารสนเทศสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการวางแผน เพื่อพัฒนางานของ  
องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ให้มีประสิทธิภาพ  
ยิ่งขึ้น



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY