

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยได้กำหนดแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนใน มาตรา 87 ว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. 2550) นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการพิจารณาท้ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางราชการส่วนภูมิภาคไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายมีกระบวนการที่ยืดหยุ่น และ มาตรา 16 ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และเป็นหน้าที่ที่จะต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2542)

จากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นและจัดทำแผนพัฒนาของตนเอง เพื่อเป็นกรอบและแนวทางในการบริหารงานของท้องถิ่นให้มีความคล่องตัว สอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น สามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสอดคล้องกับนโยบายของคณะผู้บริหาร ยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด นโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จะเห็นได้ว่าการพยายามปรับทิศทางการพัฒนาประเทศให้กระจายไปสู่ฐานรากด้วย การปกครองท้องถิ่นถือว่าเป็นพื้นฐานของการพัฒนาประเทศทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ในระดับชาติ ซึ่งจะประสบความสำเร็จได้ จำเป็นต้องอาศัยพัฒนาการของการ

ปกครองและบริหารตนเองในระดับท้องถิ่นก่อน โดยสร้างความเข้าใจและการยอมรับจากประชาชนว่าการปกครองและบริหารท้องถิ่นเป็นสิ่งจำเป็นและมีประโยชน์ต่อชีวิตความเป็นอยู่ของเขา นอกจากนี้การปกครองท้องถิ่นยังเปรียบเสมือนสถาบันฝึกอบรมประชาชนให้เข้าใจกระบวนการ และกลไกทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะช่วยให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้ และเข้าใจในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ดังนั้นหากประชาชนไม่เห็นความสำคัญและเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นอย่างเหมาะสม และจริงจังแล้ว คงจะเห็นความสำเร็จของการพัฒนาประเทศโดยรวมได้ยาก

การกระจายอำนาจการบริหารของรัฐไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองโดยรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อเป็นกรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและเพื่อมุ่งไปสู่สภาพการณ์ที่ต้องการจะเป็นในอนาคต โดยสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด (แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง. 2551 : 1 )

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 การเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเสมือนการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาล ประกอบกับกระแสการเรียกร้องให้ประชาชนมีสิทธิเลือกรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมกับตน มีงบประมาณและบุคลากรในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ทั้งรูปแบบการพัฒนา การบริหารจัดการต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้การบริหารและการพัฒนาตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของคนในท้องถิ่น ซึ่งหากองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถกระตุ้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในพื้นที่ได้ ก็อาจประสบปัญหาในการพัฒนาที่ไม่สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนเกิดความไม่โปร่งใสในการทำงานและมีการคอร์รัปชั่นเกิดขึ้น (นภารัตน์ เจริญรัตน์. 2545 : 1) การกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาล ประกอบกับกระแสการเรียกร้องให้ประชาชนมีสิทธิเลือกรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมกับตน มีงบประมาณและบุคลากรในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองให้ประชาชนมีสิทธิ มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบที่เรียกได้

ว่าเป็นประชาธิปไตยและใกล้ชิดประชาชนมาก ประชาชนในท้องถิ่นได้รวมกันอยู่อย่างหลากหลายไม่ว่าจะเป็นอาชีพ ฐานะ หรือรายได้

สภาพแตกต่างกันดังกล่าวทำให้ความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นความต้องการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ทำให้มีผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารงานเป็นอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตามองค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวงต้องรับผิดชอบต่อการที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องและเพียงพอับความต้องการของประชาชน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวางแผนอย่างถูกต้อง ได้รับความร่วมมือจากประชาชนและหน่วยงานต่างๆ ดังนั้นในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวงที่ผ่านมา ได้จัดประชุมประชาคมแต่ละหมู่บ้าน เพื่อให้ผู้นำและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอโครงการเพื่อนำเข้าบรรจุในแผนพัฒนา โดยองค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวงเข้าร่วมประชุมในแต่ละหมู่บ้าน เพื่อรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชน แต่ไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนเท่าที่ควรโดยดูจากรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมประชาคมเพื่อจัดทำแผนพัฒนาสามปี 2552-2554 แผนพัฒนาที่ได้จึงไม่ตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงในรายละเอียดของโครงการในงบประมาณรายจ่ายอยู่เป็นประจำ อีกทั้งประชาชนในพื้นที่ตำบลวังหลวงเท่าที่ผ่านมา ไม่สนใจเข้ามาดำเนินการหรือตรวจสอบการดำเนินงานตามโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการตรวจรับงานจ้าง ก็ไม่เข้ามาตรวจสอบกำกับดูแลการดำเนินงาน ทำให้งานที่ได้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเกิดการร้องเรียนจากประชาชน แต่ถ้าประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมตรวจสอบการปฏิบัติงานตามโครงการต่างๆ จะทำให้การพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง บรรลุเป้าหมายตามแผนที่วางไว้ แผนพัฒนาที่ได้ก็จะมีผลสัมบูรณ์ทั้งในส่วนเนื้อหาและตรงความต้องการของประชาชน เมื่อมีการนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติก็จะไม่มีปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติ ทำให้เป็นที่ยอมรับและเป็นที่ยอมรับของประชาคมหรือประชาชน ไม่เกิดการคัดค้านจากชุมชน โครงการหรือกิจกรรม ก็ตรงกับประเด็นปัญหาและความต้องการของประชาชนโดยส่วนใหญ่ ส่งผลให้องค์กรได้รับการสนับสนุนจากประชาชนมากขึ้น ซึ่งเป็นไปตามนโยบายการกระจายอำนาจของภาครัฐ ไปสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ด้วยเหตุนี้ ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนารวมถึงเปรียบเทียบขนาดของหมู่บ้านต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

และแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง เพื่อนำผลที่ได้ไปใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวงให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสภาพปัญหา ตรงตามความต้องการของประชาชน และที่สำคัญประชาชนจะได้รับประโยชน์จากแผนพัฒนานั้นอย่างแท้จริง

### คำถามในการศึกษา

1. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด อยู่ในระดับใด
2. ขนาดของหมู่บ้านมีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกันอย่างไรร
3. ประชาชนมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด อย่างไร

### วัตถุประสงค์การศึกษา

ในการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง โดยจำแนกตามขนาดของหมู่บ้าน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

### สมมติฐานการศึกษา

ประชาชนที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านที่มีขนาดแตกต่างกันมีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาไม่แตกต่างกัน

## ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า ดังนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ คือ พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ หัวหน้าครัวเรือนหรือผู้แทนหัวหน้าครัวเรือนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 1,416 ครัวเรือน (ข้อมูล : สำนักบริหารการทะเบียน อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ณ เดือน พฤษภาคม 2554)

2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ คือ หัวหน้าครัวเรือนหรือผู้แทนหัวหน้าครัวเรือนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด โดยคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างเพื่อเป็นตัวแทนของประชากรโดยใช้สูตรของทาโร ยามาเน่ (บุญธรรม กิจปริดาปริสุทธิ. 2540 : 71-72) จำนวน 312 คน

3. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาในครั้งนี้มุ่งศึกษาเนื้อหาที่เกี่ยวข้องดังนี้

3.1 การศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ทั้ง 4 ด้าน (พวงทอง โยธาใหญ่. 2545 : 14) ดังนี้

3.1.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

3.1.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ/ดำเนินการ

3.1.3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์

3.1.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

4. ขอบเขตด้านตัวแปร

4.1 ตัวแปรต้น ได้แก่ ขนาดของหมู่บ้าน เล็ก กลาง

4.2 ตัวแปรตาม คือ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 4 ด้าน คือ (พวงทอง โยธาใหญ่. 2545 : 14)

4.2.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

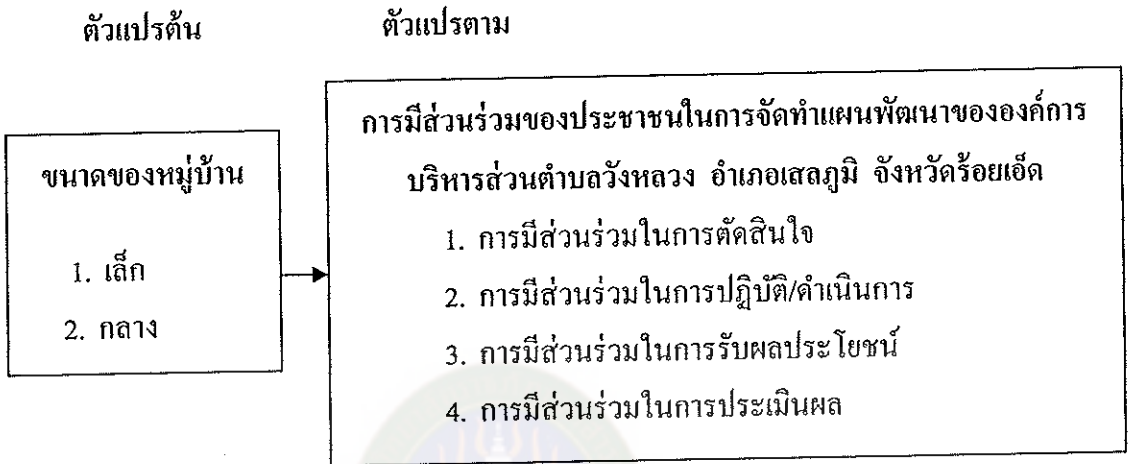
4.2.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ/ดำเนินการ



4.2.3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์

4.2.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

5. กรอบแนวคิดในการศึกษา



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

1. การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานต่าง ๆ อันมีผลกระทบต่อตัวประชาชนเองเพื่อแก้ไขปัญหา โดยเริ่มตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการพยายามติดตาม
2. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หมายถึง ประชาชนเข้ามาร่วมประชุมเพื่อเสนอปัญหาและกำหนดแนวทางการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของท้องถิ่น รวมถึงการเข้าร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม
3. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ หมายถึง ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปรับปรุงระบบการบริหารงานในการพัฒนาท้องถิ่น การจัดซื้อจัดจ้างวัสดุอุปกรณ์ในโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ การรับจ้าง การสนับสนุนทรัพยากรหรือทรัพยากรส่วนตัวให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวงเพื่อนำไปพัฒนา
4. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ หมายถึง แผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นวัสดุ สิ่งของ หรือลักษณะโดยส่วนรวม เช่น งานด้านสาธารณสุข ปลูก งานด้านการศึกษา สวัสดิการทาง

สังคม และตอบสนองในลักษณะส่วนบุคคล เช่น ค่าตอบแทนจากการเข้าร่วมกิจกรรม

5. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปร่วมติดตามความคืบหน้าของการดำเนินงาน และตรวจสอบผลการดำเนินงาน

6. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปร่วมติดตามความคืบหน้าของการดำเนินงานตามโครงการหรือกิจกรรมตามแผนพัฒนา การตรวจสอบการดำเนินงานตามโครงการ การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงาน

7. แผนพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง แผนพัฒนา 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

8. ประชากร หมายถึง หัวหน้าครัวเรือนหรือผู้แทนหัวหน้าครัวเรือนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

### ประโยชน์การศึกษา

ผลการศึกษานี้ สามารถนำไปใช้ในการปรับปรุง พัฒนา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY