

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ภูมิหลัง

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย เพราะประเทศไทยมีพื้นที่กว้างขวางยากที่รัฐบาลจะเข้าไปดูแลได้ทั่วถึง จึงต้องมีการบริหารราชการที่จะต้องกระจายอำนาจ เพื่อให้ท้องถิ่นได้สามารถช่วยเหลือตนเอง คือ ให้ท้องถิ่นมีส่วนในการแบ่งเบาระยะของรัฐบาลกลาง เพราะผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นย่อมเข้าใจถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นดี การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รู้จักแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง รู้แนวทางในการที่จะพัฒนานำทรัพยากรมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อการพัฒนาที่จะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อท้องถิ่นของตนเอง นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ มีสิทธิ มีเสียง และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อันจะส่งผลให้เกิดความต้องการในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น (ลิขิต ชีรเวทิน, 2548 : 306)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 การปกครองท้องถิ่น กล่าวว่ารัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน มีหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในการจัดทำงบประมาณ ผลการดำเนินงานประจำปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช, 2550)

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และบริหารจัดการตามบทบาท อำนาจหน้าที่ โดยใช้กลไกของแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาทั้งด้านการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

ได้กำหนดแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ 2 ประเภทคือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปี ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นกระบวนการที่สำคัญในการกำหนดการใช้ทรัพยากรขององค์กร โดยการวางแผนจึงเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุจุดหมายของการพัฒนา โดยใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องวางแผนการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนทั้งในปัจจุบันและอนาคต (พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 : 16-37)

แผนพัฒนาท้องถิ่นจึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างยิ่ง ที่ช่วยสนับสนุน หรือเป็นกรอบแนวทางในการวิเคราะห์สภาพปัญหา และความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทิศทางที่สอดคล้องและประสานสนับสนุนในจุดหมายร่วมกัน ทำให้ปัญหาและความต้องการได้รับการตอบสนองอย่างเหมาะสมแล้ว ยังเป็นการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด

หลักการสำคัญที่ถือเป็นหลักหัวใจสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นก็คือ การกำหนดจุดหมายในการพัฒนา และการกำหนดแนวทางการพัฒนาที่จะนำไปสู่ การบรรลุเป้าหมาย ตามจุดหมายที่กำหนดไว้ หากไม่มีจุดหมายในการพัฒนาที่ชัดเจนแล้ว การบริหารงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าไปเรื่อย ๆ เมื่อมีปัญหาหรือความต้องการเกิดขึ้นก็กำหนดแนวทางการดำเนินการเป็นเรื่อง ๆ ไป ซึ่งนอกจากจะต้องแก้ไขปัญหาอย่างซ้ำซ้อน และไม่มีที่สิ้นสุดแล้ว ยังอาจทำให้ปัญหามีความรุนแรงมากขึ้นจนเกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะแก้ไขได้ (พวงทอง โยธาใหญ่, 2545 : 2)

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการจัดหรือให้บริการสาธารณะเพื่อการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจัดหรือให้บริการสาธารณะเพื่อการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างแท้จริงนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเสนอปัญหาและความต้องการของตนเอง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นต่อไป ดังนั้น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจึงถือเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างแท้จริง

ผู้เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาจะต้องตระหนักว่าแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ ในการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาระดับจังหวัดและอำเภอนั้น องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาคมจะมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย แผนพัฒนาตำบล เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี เป็นการแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ แต่ละยุทธศาสตร์การพัฒนาซึ่งจะมีผลต่อวัตถุประสงค์เป้าหมาย จุดมุ่งหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน องค์การบริหารส่วนตำบลใช้การวางแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยนำโครงการ/กิจกรรมจากแผนพัฒนาสามปีในปีที่จะทำงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไปจัดทำงบประมาณเพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นไปด้วยความรอบคอบ และผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โนนนาจัน ได้เห็นความสำคัญของการมีแผนพัฒนาที่ทำให้เกิดความชัดเจนในการทำงาน ได้ยึดถือตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง โดยผ่านกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านเศรษฐกิจ ด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ด้านการพัฒนาสังคม และด้านการพัฒนาระบบบริหารจัดการ และการบริการ ที่ผ่านมาการจัดทำแผนพัฒนาประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล โนนนาจัน มีการประชุมประชาคมทุกหมู่บ้าน แต่มีผู้เข้าร่วมประชุมน้อยทำให้การเสนอแผนงานโครงการไม่ค่อยครอบคลุมทุกด้าน และส่วนใหญ่ผู้บริหาร ผู้นำชุมชนคอยชี้แนะว่าควรจะทำ โครงการอะไร ส่วนใหญ่เป็นโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน ทำให้โครงการที่เสนอมานี้ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน และคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจนถึงประชาคมระดับหมู่บ้าน ยังไม่ให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนพัฒนา ยังขาดข้อมูลที่สมบูรณ์ และเชื่อถือได้ ในการจัดทำร่างแผนพัฒนา ขาดการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ ไม่ได้มีการเรียงเรียงลำดับความสำคัญ อีกทั้งยังขาดการวิเคราะห์ความเหมาะสมทางด้านงบประมาณในแต่ละปี

ผู้วิจัยจึงมีความสนใจต้องการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โนนนาจัน เพื่อให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงพัฒนาการจัดทำแผน ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบล โนนนาจันจัดทำแผนพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โนนนาจาน อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โนนนาจาน อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา และหมู่บ้านที่อาศัยอยู่
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โนนนาจาน อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์

### สมมติฐานการวิจัย

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โนนนาจาน อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ อยู่ในระดับปานกลาง
2. ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา และหมู่บ้านที่อาศัยอยู่ แตกต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โนนนาจาน อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ แตกต่างกัน

### ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ในการศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โนนนาจาน อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้นำแนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของโคเฮน และอัฟฮอฟฟ์ (Cohen and Uphoff, 1981 : 6 ; อ้างถึงใน พวงทอง โยธาใหญ่, 2545 : 14) โดยมีการแบ่งขั้นตอน 4 ขั้นตอน คือ

- 1.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- 1.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ
- 1.3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์
- 1.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

## 2. ขอบเขตด้านตัวแปร

2.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ คุณลักษณะทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกเป็น เพศ อายุ ระดับการศึกษา และหมู่บ้านที่อาศัยอยู่

2.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

2.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

2.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ

2.3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์

2.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

3. ขอบเขตด้านพื้นที่ การวิจัยครั้งนี้ทำการวิจัยในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล โนนนาจาน อำเภอนาตุ จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 9 หมู่บ้าน ได้แก่

3.1 บ้านจาน	หมู่ 1
3.2 บ้านนายอ	หมู่ 2
3.3 บ้านดอนจิว	หมู่ 3
3.4 บ้านหนองห้าง	หมู่ 4
3.5 บ้านม่วงนาดี	หมู่ 5
3.6 บ้านโคกยาว	หมู่ 6
3.7 บ้านโนนสูง	หมู่ 7
3.8 บ้านนาขาม	หมู่ 8
3.9 บ้านจานพัฒนา	หมู่ 9

## 4. ขอบเขตด้านประชากร และกลุ่มตัวอย่าง

4.1 ประชากร หมายถึง ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้ง อายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปและมีรายชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในตำบล โนนนาจาน อำเภอนาตุ จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 9 หมู่บ้าน จำนวน 3,721 คน (ข้อมูลประชากร กันยายน 2556 จากสำนักทะเบียนอำเภอนาตุ)

4.2 กลุ่มตัวอย่าง หมายถึง ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล โนนนาจาน อำเภอนาตุ จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 362 คน โดย ขนาดกลุ่มตัวอย่างได้มาจากการใช้สูตรของ ทาโร ยามานะ (Taro Yamane, 1973 : 727)

5. ขอบเขตด้านระยะเวลา ในการวิจัยครั้งนี้ทำการวิจัย และเก็บข้อมูลในช่วงเดือน มกราคม – เมษายน 2557

## นิยามศัพท์เฉพาะ

**การมีส่วนร่วม** หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่มการพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบถึงตัวประชาชนเอง

**การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ** หมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมสนับสนุนด้านทรัพยากร การบริหาร การประสานขอความช่วยเหลือระหว่างประชาชนหรือชุมชนกับองค์การบริหารส่วนตำบล การอภิปรายให้เหตุผลในการตัดสินใจ และการมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการ

**การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ** หมายถึง การนำแผนไปถ่ายทอดให้ชาวบ้านรับทราบบทบาทหน้าที่โครงการ/แผน ไปปฏิบัติ กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหา ได้มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาการออกแรงในการพัฒนาแผนและการออกทุนในการพัฒนาแผน

**การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์** หมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชน ได้รับเอาซึ่งแผนงาน/โครงการ หรือกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ ผลประโยชน์ทางสังคม ผลประโยชน์ส่วนบุคคล และผลประโยชน์ที่ประชาชนในท้องถิ่นมีความอยู่ดีมีสุขจากการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

**การมีส่วนร่วมในการประเมินผล** หมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมในการประเมินผล แผนงานหรือโครงการที่ต้องดำเนินการ ว่ามีความคุ้มค่ากับเงินงบประมาณที่เสียไปมากน้อยเพียงใด

**แผนพัฒนาสามปี** หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี ซึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล โนนนาจาน อำเภอนาขุ จังหวัดกาฬสินธุ์

**การจัดทำแผนพัฒนาสามปี** หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล โนนนาจาน เพื่อจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาอันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดของแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้น สำหรับปีงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

**องค์การบริหารส่วนตำบล** หมายถึง หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม

ฉบับที่ 6 พ.ศ.2552 ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีหน้าที่ในการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล โนนนาจาน อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์

### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ผลการวิจัยสามารถเป็นข้อมูลให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โนนนาจานนำไปปรับปรุงแก้ไขการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล โนนนาจานให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น
2. สามารถนำผลการวิจัยไปปรับปรุงแก้ไขปัญหาและข้อจำกัดต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อให้การจัดทำแผนขององค์การบริหารส่วนตำบล มีประสิทธิภาพก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน