**บทที่ 1**

**บทนำ**

**1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา**

ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยอาศัยกลไกลการใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และตุลาการ ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทําแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็น พลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว การจัดทํา การกําหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย

การบริหารราชการแผ่นดินของราชอาณาจักรไทยภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมีการแบ่งการปกครองออกเป็น 2 แบบ คือ การปกครองส่วนภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับการปกครองส่วนภูมิภาคนั้นเป็นการปกครองที่รวมอำนาจในการบริหารในส่วนกลางแต่การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองแบบการกระจายอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการส่งเสริมบทบาท หน้าที่ของประชาชน และตะหนักถึงการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของภาครัฐ (สถาบันพระปกเกล้า, 2548)

การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทยนั้นมีการปกครองแบบท้องถิ่น 2 แบบ คือ 1) การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจำนวน 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา 2) การปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 3 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นการบริหารราชการที่จะต้องกระจายอำนาจ เพื่อให้ท้องถิ่นได้สามารถช่วยเหลือตนเอง คือ ให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เพราะผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นย่อมเข้าใจถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นดี การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รู้จักแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง รู้แนวทางในการที่จะพัฒนานำทรัพยากรมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อการพัฒนานั้นจะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อท้องถิ่นของตนเอง นอกจากนั้นยังเป็นการสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของมีสิทธิ มีเสียง และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อันจะส่งผลให้เกิดความต้องการในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น (ลิขิต ธีรเวคิน, 2530, น. 306)

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งที่มีการดำเนินงานและบริหารงานเป็นไปตามโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ตามที่มีกฎหมายที่กระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนรู้จักรับผิดชอบต่อประโยชน์ของส่วนรวมร่วมกัน (ฉลาด ขามช่วง, 2542, น. 22) จึงอาจจะกล่าวได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองที่มีการกระจายอำนาจให้กับหน่วยปกครองพื้นฐานของประเทศอย่างแท้จริง อันเป็นการสนองนโยบายการกระจายอำนาจ สู่ท้องถิ่นของรัฐบาลที่จะให้อำนาจการบริหารแก่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารพัฒนางานแก้ไขปัญหาพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ และมีอิสระในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นตามขอบข่ายกฎหมายกำหนด (กรมการปกครอง, 2547, น. 14-15) นอกจากนั้นแล้วการจัดแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม

การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นเครื่องมือ หรือกระบวนการในการจัดการอันหนึ่งและเป็นกลไกลสำคัญที่จะช่วยให้องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งมีความสามารถในการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีความเจริญก้าวหน้า มีความสามารถรับใช้ประชาชนในการอำนวยความสะดวก และความผาสุกให้แก่ประชาชนได้มากนั้น ย่อมมีตัวแบบในการกำหนดที่สำคัญ คือการวางแผน หรือการจัดทำแผนที่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมจากประชาชนในการเสนอสภาพปัญหาของท้องถิ่นด้วยในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีขั้นตอนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 แต่ในทางปฏิบัติจริงการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนหรือการดำเนินการตามขั้นตอนในระเบียบยังคงไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงพบปัญหาการจัดทำโครงการต่าง ๆ ไม่ใช่ความต้องการของประชาชน อีกทั้งพบว่าปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ (สุดาวรรณ์ มีบัว, 2547, น. 100)

ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม เพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน การเปรียบเทียบ และข้อเสนอแนะต่าง ๆ อีกทั้งท้องถิ่นได้จัดทำแผนพัฒนาอย่างเป็นระบบ ประชาชนเข้าใจหลักในการทำแผนพัฒนา พร้อมเข้ามามีส่วนร่วมและสามารถนำแผนพัฒนาท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดครอบคลุมทุกด้านการพัฒนาภายในท้องถิ่น

**1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย**

1.2.1 เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

1.2.2 เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล หนองโกอำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตาม เพศ อายุ

ระดับการศึกษา อาชีพ และหมู่บ้านที่อาศัยอยู่

1.2.3 เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวข้องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

**1.3 สมมติฐานการวิจัย**

1.3.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับปานกลาง

1.3.2 ประชาชนจำแนกตาม เพศอายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และหมู่บ้านที่อาศัยอยู่ แตกต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม แตกต่างกัน

**1.4 ขอบเขตการวิจัย**

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาการส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตวิจัย ดังนี้

1.4.1 พื้นที่ในการศึกษาวิจัย พื้นที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 10 หมู่บ้าน

1.4.2 ประชากร คือ ประชาชนอายุ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม หมู่ที่ 1 – 10 จำนวน 5,471 คน (สำนักทะเบียนอำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม, 2559)

1.4.3 กลุ่มตัวอย่าง คือ ประชาชนอายุ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 373 คน กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง (Sample Size) โดยใช้สูตรของ Taro Yamane (1973, p. 727)

1.4.4 ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย

1.4.4.1 ด้านตัวแปรอิสระ (Independent Variables)จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากการทบทวนวรรณกรรม จึงพบว่าตัวแปรหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม มีดังต่อไปนี้ ข้อมูลทั่วไป ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และหมู่บ้านที่อยู่อาศัย

1.4.4.2 ด้านตัวแปรตาม (Dependent Variable) คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 5 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านการกำหนดปัญหา 2) ด้านการจัดทำแผนงานโครงการ 3) ด้านการตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนา 4) ด้านการตรวจสอบการนำแผนพัฒนาไปจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย 5) ด้านการติดตามและประเมินผล

1.4.5 ด้านระยะเวลา ตั้งแต่ พฤศจิกายน 2559 – พฤศจิกายน 2561

**1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ**

“การมีส่วนร่วม” หมายถึง กระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูล และความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือก การร่วมแรงร่วมใจ การประสานงาน ความรับผิดชอบหรือหมายถึง การทำงานร่วมกลับกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความตั้งใจ ซึ่งจะเกิดประโยชน์กับทุกฝ่าย

“การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา” หมายถึง การที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ใน 5 ด้าน ได้แก่

1. ด้านการกำหนดปัญหา หมายถึง การที่ประชาชนได้มีโอกาสเข้าร่วมประชุมกับองค์การบริหารส่วนตำบล และได้มีการเสนอปัญหาความต้องการของท้องถิ่น

ให้ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลได้รับทราบ

2. ด้านการจัดทำแผนงานโครงการ หมายถึง การเข้าร่วมดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมตามแผนพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนดไว้

3. ด้านการตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนา หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนตรวจสอบเนื้อหาแผนพัฒนา เช่น แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นวัตถุสิ่งของ

4. ด้านการตรวจสอบการนำแผนพัฒนาไปจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การนำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล มาจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาและความต้องการของประชาชน

5. ด้านการติดตามและประเมินผล หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามความสำเร็จของแผนพัฒนาท้องถิ่นในกิจกรรมด้านต่าง ๆ ดังนี้ งานด้านโครงสร้างพื้นฐาน งานด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม งานด้านเศรษฐกิจ งานด้านสังคม งานด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และงานด้านการเมืองการบริหาร

“แผนพัฒนา” หมายถึง แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

“องค์การบริหารส่วนตำบล” หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

“ประชาชน” หมายถึง ประชาชนอายุ 18 ปีบริบูณ์ขึ้นไปและเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

**1.6 ประโยชน์ที่ได้รับ**

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคามสามารถนำไปใช้ในการปรับปรุงพัฒนาหรือเพื่อกำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์ในการวางแผนพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น และการพัฒนาท้องถิ่นที่ยังยืน