

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หากประเทศใดมีการปกครองท้องถิ่นอย่างมั่นคงแล้ว ย่อมจะทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศนั้นมั่นคงด้วย เพราะการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพื่อประโยชน์โดยรวมของท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจึงเปรียบเสมือนสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยในทางปฏิบัติให้ประชาชนมีประสบการณ์ความรู้และความเข้าใจกลไกในการบริหารงานของการปกครองตนเองในระดับพื้นฐาน การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบันจะประกอบไปด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล (กระทรวงมหาดไทย. 2548 : 13)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดว่า รัฐจะต้องให้ความสำคัญกับอิสระแก่ท้องถิ่น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำได้เท่าที่จำเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะ การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้คำนึงถึงการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้น หลักสำคัญ คือ ส่งเสริมให้มีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีการกำหนดสาระสำคัญในการกระจายอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจหน้าที่ ภารกิจ หรือการกระจายอำนาจทางการคลัง และมีการออกกฎหมายเพื่อรองรับการกระจายอำนาจอีกหลายฉบับ รวมถึงพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12) ก็มีการพัฒนาในการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายจนปัจจุบัน ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 เพื่อความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องมีการปรับตัวและต้องเร่งกำหนดจุดมุ่งหมาย หรือกรอบทิศทางในการพัฒนาของตนให้ชัดเจน (“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550”. 2550 : 5)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จัดตั้งขึ้นปี พ.ศ. 2538 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีวัตถุประสงค์เพื่อการกระจายอำนาจการปกครองผู้ท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานและปกครองตนเองภายใต้กฎหมายบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เพราะหัวใจสำคัญต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจ คือ การที่ประชาชนภาคประชาสังคม องค์กรอาสาสมัคร และเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในรูปการสนับสนุนกิจกรรมและการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเสนอความคิดเห็น การตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นแผนกระจายอำนาจจึงเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้านนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ในการพัฒนาประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานของชุมชนในท้องถิ่นอีกด้วย (วุฒิสภา ตันไชย. 2547 : 20-21)

การให้ประชาชนในท้องถิ่นทุกระดับ ได้มีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา มีความสำคัญมาก เพราะทุกคนในท้องถิ่นล้วนได้รับผลกระทบต่อการวางแผนทั้งทางตรงและทางอ้อม การให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะได้ข้อมูลมากขึ้น เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ในการวางแผนพัฒนาที่จะสมบูรณ์เมื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความผูกพันกับแผนพัฒนานั้น มีความเข้าใจและยอมรับแผนพัฒนาด้วยเช่นกัน

การที่ท้องถิ่นจะพัฒนาไปในทิศทางใด จำเป็นต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์หรือภาพในอนาคตและแปลงมาสู่การปฏิบัติ แผนพัฒนาท้องถิ่นจึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างยิ่งที่ช่วยสนับสนุน หรือเป็นกรอบแนวทางในการวิเคราะห์สภาพปัญหา และความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การกำหนดเป้าหมายในการพัฒนา ซึ่งจะช่วยให้การกำหนดแผนงาน โครงการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีทิศทางที่สอดคล้องและประสานสนับสนุนในจุดหมายร่วมกัน ซึ่งนอกจากจะทำให้ปัญหาและความต้องการได้รับการตอบสนองอย่างเหมาะสมแล้ว ยังเป็นการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด (สัมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ. 2548 : 115)

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด ได้รับการยกฐานะจากสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2539 ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล มาตราที่ 40 และ 41 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ตั้งอยู่หมู่ที่ 17 บ้านทองกลาง ตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด มีจำนวนหมู่บ้านใน

เขตรับผิดชอบ 17 หมู่บ้าน ประชากรรวมทั้งสิ้น 9,911 คน (สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน. 2551 : 5)

จากการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ผ่านมา พบปัญหาหลายอย่าง เช่น ประชาชนไม่ให้ความสนใจในกระบวนการมีส่วนร่วมเท่าที่ควร ปัญหาประชาชนขาดการเข้าร่วมประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อวางแผนทางโครงการพัฒนาตำบล เนื่องจากต้องออกไปทำนาทำสวน ปัญหาประชาชนไม่เข้าใจขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ปัญหาองค์การบริหารส่วนตำบลขาดการประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้ประชาชนเข้าร่วมวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ปัญหาร้องเรียนจากประชาชนบางกลุ่มว่า องค์การบริหารส่วนตำบลพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเฉพาะในกลุ่มของตน เป็นต้น (องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน. 2552 : 3)

จากประเด็นดังกล่าว และจากการที่ผู้ศึกษาทำงานอยู่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด อีกทั้งเป็นคนในพื้นที่ตำบลหนองหมื่นถ่าน โดยกำเนิด จึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อนำผลการศึกษาค้นคว้าไปใช้เป็นแนวทางการส่งเสริมและพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด ให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกในหน้าที่ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน โดยการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ปัญหา เพื่อจะให้ ได้มาซึ่งแผนพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

### วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกตามเพศ ระดับการศึกษา และอาชีพ
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด

## สมมติฐานการศึกษา

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด อยู่ในระดับปานกลาง
2. ประชาชนในพื้นที่ตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด ที่มี เพศ ระดับการศึกษา และอาชีพ ต่างกัน มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นแตกต่างกัน

## ขอบเขตการศึกษา

### 1. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร คือ ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อาศัยอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 4,714 คน (สำนักงานทะเบียนท้องถิ่น อำเภออาจสามารถ. 2553 : 2)

1.2 กลุ่มตัวอย่าง คือ ผู้ศึกษาได้มาจากการสุ่มตัวอย่างประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 369 คน โดยใช้วิธีการคำนวณหาขนาดกลุ่มตัวอย่าง ตามสูตรของ ยามาเน่ (Yamane. 1973 : 727)

### 2. ระยะเวลาในการศึกษา

ดำเนินการศึกษา ระหว่างเดือน ธันวาคม 2553 – เดือน มกราคม 2554

### 3. ขอบเขตด้านตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variables) ได้แก่

- 3.1.1 เพศ
- 3.1.2 ระดับการศึกษา
- 3.1.3 อาชีพ

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent variable) ได้แก่

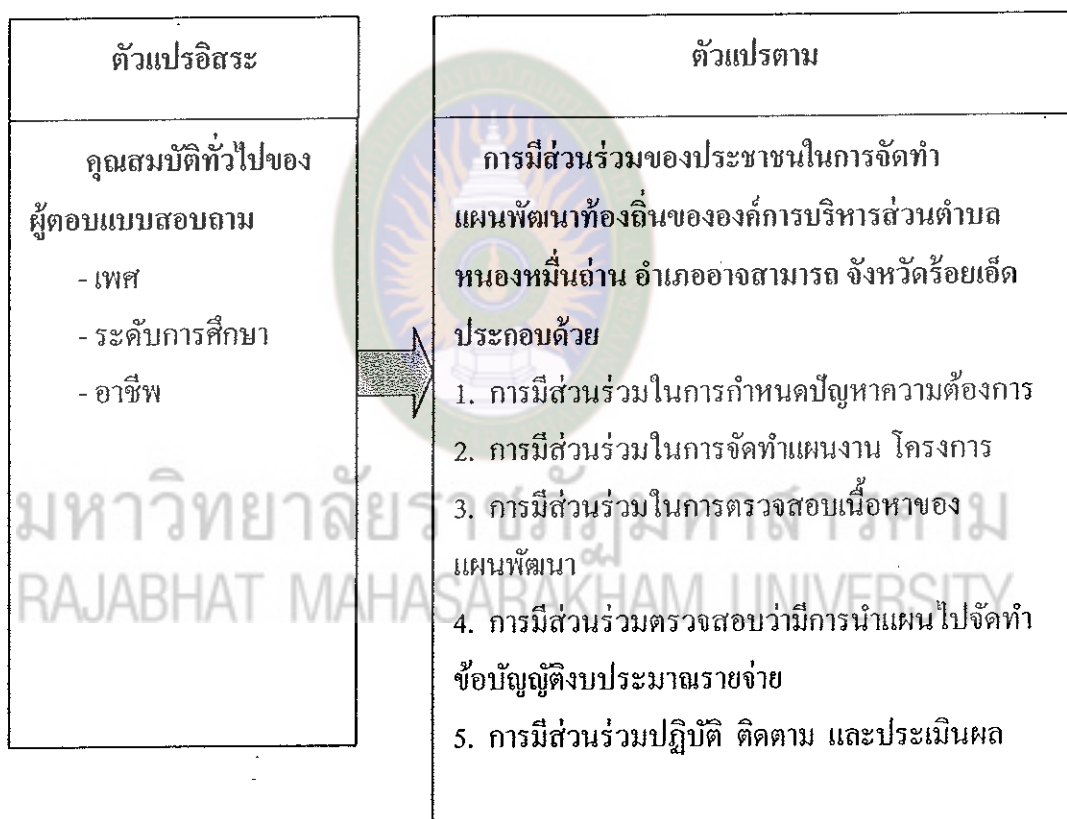
- 3.2.1 การมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหาความต้องการ
- 3.2.2 การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงาน /โครงการ
- 3.2.3 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนา

3.2.4 การมีส่วนร่วมตรวจสอบว่ามีการนำแผนไปจัดทำข้อบัญญัติ  
งบประมาณรายจ่าย

3.2.5 การมีส่วนร่วมปฏิบัติ ติดตาม และประเมินผล

### กรอบแนวความคิดการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษานำกรอบ  
แนวความคิดมีส่วนร่วมของอังคณา วงษ์นอก (2547 : 29) ประกอบด้วย 5 ด้าน ดังแผนภูมิที่ 1



แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวความคิดการศึกษา



## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ในการศึกษาครั้งนี้หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด
2. ประชาชน หมายถึง ผู้ที่มีชื่อในทะเบียนบ้านในเขตตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป และมีสิทธิเลือกตั้ง ตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำเขตเลือกตั้ง
3. เพศ หมายถึง เพศชาย และเพศหญิง ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด และเป็นผู้ตอบแบบสอบถาม
4. ระดับการศึกษา หมายถึง ระดับการศึกษาสูงสุดที่ได้รับในสถานศึกษาของผู้ตอบแบบสอบถาม ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด ดังนี้ ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาหรือเทียบเท่า ระดับ ปวส./อนุปริญญา ขึ้นไป
5. อาชีพ หมายถึง งานที่ทำเป็นประจำที่ก่อให้เกิดรายได้ในการเลี้ยงชีพของผู้ตอบแบบสอบถาม ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด แบ่งเป็นรับราชการ/วิสาหกิจ เกษตรกร/รับจ้างทั่วไป ค้าขาย/ธุรกิจส่วนตัว
6. ผู้บริหารท้องถิ่น หมายถึง นายกองตรีปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาหมายถึงนายกองตรีการบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด
7. สมาชิกสภาท้องถิ่น หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาเมืองพัทยา สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาหมายถึงสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด
8. แผนพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง แผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด ที่ได้จัดทำขึ้น เพื่อเป็นแนวทางแก้ปัญหาความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจ สังคมของประชาชนในตำบลทั้งนี้ โดยการนำปัญหาความ

ต้องการ นโยบายหรือแนวทางการพัฒนาเพื่อกำหนดเป็นวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการแก้ปัญหา สนองตอบความต้องการ นโยบายและศักยภาพแล้วจึงกำหนดออกมาในรูปของแผนงาน โครงการ กิจกรรมงานเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

9. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง การที่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน ทั้ง 17 หมู่บ้าน ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน เพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาภายในท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 5 ด้าน คือ

9.1 การมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหาความต้องการ หมายถึง การที่ประชาชนได้เข้าร่วมประชุมร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในการแสดงความคิดเห็น ค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหาภายในท้องถิ่น จัดลำดับความสำคัญของความต้องการ ตลอดจนมีส่วนร่วมในการ ออกเสียงสนับสนุนหรือคัดค้าน ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

9.2 การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงาน/โครงการ หมายถึง การที่ประชาชนได้เข้าร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อร่วมดำเนินการเกี่ยวกับขบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้ มีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และร่วมประเมินผล การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเกิดประโยชน์สูงสุด การแก้ไขปัญหาตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด

9.3 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนา หมายถึง การที่ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น สนับสนุน หรือคัดค้านเนื้อหาสาระของร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น ในการตรวจสอบเนื้อหาสาระของร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ผ่านการเห็นชอบจากสภาฯ และประกาศใช้แล้ว ว่ามีเนื้อหาถูกต้อง สมบูรณ์ตามที่สภาฯ ได้ให้ความเห็นชอบหรือไม่

9.4 การมีส่วนร่วมตรวจสอบว่ามีกรนำแผนไปจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเนื้อหาสาระข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนาท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการทักท้วงหากเห็นว่า อบต. ไม่จัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ตามแผนที่วางไว้

9.5 การมีส่วนร่วมปฏิบัติ ติดตาม และประเมินผล หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุม ติดตาม และประเมินผล โครงการหรือกิจกรรมที่ องค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการ ว่าบรรลุตามวัตถุประสงค์ เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นเพียงใด ซึ่งในการประเมินผลอาจปรากฏในลักษณะของการประเมินรูปแบบอันเป็นการประเมินผลความก้าวหน้าที่ทำเป็นระยะ ๆ หรือกระทำในรูปแบบของการประเมินผลรวม ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวบยอดว่า การโครงการหรือกิจกรรมนั้นก่อให้เกิดผลอย่างไร ตลอดจนมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาโครงการที่ อบต.ทำไว้ให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

### ประโยชน์การศึกษา

ผลจากการค้นคว้าอิสระ เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด ครั้งนี้ ทำให้ผู้ศึกษาทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ทราบถึงปัญหาและข้อเสนอแนะ สามารถนำผลที่ได้จากการค้นคว้าอิสระ ไปเป็นข้อเสนอแนะ ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นครั้งต่อไป เพื่อให้แผนพัฒนาท้องถิ่นที่ได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY