

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

การปกครองในประเทศไทยปัจจุบันเน้นการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (2540 : 26) จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารของภาครัฐอย่างกว้างขวาง รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เช่น หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 76 บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ” นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550 : 28) ได้บัญญัติในหน้าที่ 10 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา 87 (1) ที่ว่า ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยมีลักษณะการเข้าร่วมอย่างครบวงจร

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดรูปแบบการปกครองในลักษณะของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค และมอบหมายภารกิจหน้าที่ของรัฐบาลจากส่วนกลางไปให้แก่ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ องค์การบริหารส่วนตำบลถือเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่กระจายอำนาจให้กับประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง และพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (2550 : 5) ได้กำหนดว่า รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำได้เท่าที่จำเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้คำนึงถึงการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้น หลักสำคัญ คือ ส่งเสริมให้มีการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น 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

เทศบาลส่วนตำบล จัดตั้งขึ้นปี พ.ศ. 2496 ตามพระราชบัญญัติเทศบาลตำบล พ.ศ. 2496 มีวัตถุประสงค์เพื่อการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานและปกครองตนเองภายใต้กฎหมายบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เพราะหัวใจสำคัญต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจ คือ การที่ประชาชนภาคประชาสังคม องค์กรอาสาสมัครและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในรูปการสนับสนุนกิจกรรมและการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเสนอความคิดเห็น การตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นแผนกระจายอำนาจจึงเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้านนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ในการพัฒนาประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานของชุมชนในท้องถิ่นอีกด้วย การให้ประชาชนในท้องถิ่นทุกระดับได้มีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา มีความสำคัญมาก เพราะทุกคนในท้องถิ่นล้วนได้รับผลกระทบต่อการวางแผนทั้งทางตรงและทางอ้อม การให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะได้ข้อมูลมากขึ้น เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ในการวางแผนพัฒนาที่ จะสมบูรณ์เมื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความผูกพันกับแผนพัฒนานั้น มีความเข้าใจและยอมรับแผนพัฒนาด้วยเช่นกัน (วุฒิสภา ดันไชย. 2547 : 20-21)

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

เทศบาลตำบลนาตาล อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ ได้รับการยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลนาตาลเป็นเทศบาลตำบลเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2552 ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล มาตราที่ 7 และ 9 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ตั้งอยู่หมู่ที่ 5 บ้านแก้ง ตำบลนาตาล อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ มีจำนวนหมู่บ้านในเขตรับผิดชอบ 10 หมู่บ้าน ประชากรรวมทั้งสิ้น 6,998 คน (สำนักปลัดเทศบาลตำบลนาตาล. 2552 : 5)

จากการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ผ่านมา พบปัญหาหลายอย่าง เช่น ประชาชนไม่ให้ความสนใจในกระบวนการมีส่วนร่วมเท่าที่ควร ปัญหาประชาชนขาดการเข้าร่วมประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อวางแนวทางโครงการพัฒนาตำบล เนื่องจากต้องออกไปทำนา ทำสวน ปัญหาประชาชนไม่เข้าใจขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ปัญหาองค์การบริหารส่วนตำบลขาดการประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้ประชาชนเข้าร่วมวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ปัญหา ร้องเรียนจากประชาชนบางกลุ่มว่า องค์การบริหารส่วนตำบลพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเฉพาะในกลุ่มของตน เป็นต้น (เทศบาลตำบลนาตาล. 2554 : 3)

จากประเด็นดังกล่าว และจากการที่ผู้วิจัยทำงานอยู่ที่เทศบาลตำบลนาตาล อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ อีกทั้งเป็นคนในพื้นที่ตำบลนาตาล โดยกำเนิด จึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลนาตาล อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ เพื่อนำผลการศึกษานี้ไปใช้เป็นแนวทางการส่งเสริมและพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลนาตาล อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ ให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกในหน้าที่ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน โดยการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ปัญหา เพื่อจะได้มาซึ่งแผนพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลนาตาล อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลนาตาล อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกตามเพศ ระดับการศึกษา อาชีพ และหมู่บ้านที่อาศัยอยู่
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลนาตาล อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์

## สมมติฐานการวิจัย

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลนาตาล อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ อยู่ในระดับปานกลาง
2. ประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลนาตาล อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีเพศ ระดับการศึกษา อาชีพ และหมู่บ้านที่อาศัยอยู่ต่างกัน มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นแตกต่างกัน

## ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
  - 1.1 ประชากร คือ ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลนาตาล อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 5,155 คน (สำนักงานทะเบียนท้องถิ่น อำเภอท่าคันโท. 2554 : 2)
  - 1.2 กลุ่มตัวอย่าง คือ ผู้วิจัยได้มาจากการสุ่มตัวอย่างประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตำบลนาตาล อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 372 คน โดยใช้วิธีการคำนวณหาขนาดกลุ่มตัวอย่าง ตามสูตรของ ยามาเน่ (Yamane. 1973 : 727)

## 2. ระยะเวลาในการวิจัย

ระยะเวลาในการวิจัย คือ เดือน เมษายน พ.ศ. 2556

### 3. ขอบเขตด้านตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variables) ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกเป็น ดังนี้

3.1.1 เพศ

3.1.2 ระดับการศึกษา

3.1.3 อาชีพ

3.1.4 หมู่บ้านที่อาศัยอยู่

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent variable) ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลนาตาล อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 5 ด้าน ได้แก่ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2547 : 75)

3.2.1 ด้านการมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหาความต้องการ

3.2.2 ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงาน / โครงการ

3.2.3 ด้านการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนา

3.2.4 ด้านการมีส่วนร่วมตรวจสอบว่ามีกรนำแผนไปจัดทำเทศบัญญัติ

งบประมาณรายจ่าย

3.2.5 ด้านการมีส่วนร่วมปฏิบัติ ติดตาม และประเมินผล

#### นิยามศัพท์เฉพาะ

เทศบาลตำบล หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับเมืองขนาดเล็ก โดยทั่วไปเทศบาลตำบลมีฐานะเดิมเป็นสุขาภิบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) การจัดตั้งเทศบาลตำบลกระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในการศึกษาครั้งนี้หมายถึง เทศบาลตำบลนาตาล อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์

ประชาชน หมายถึง ผู้ที่มีชื่อในทะเบียนบ้านในเขตตำบลนาตาล อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป และมีสิทธิเลือกตั้ง ตามประกาศคณะกรรมการเลือกตั้ง ประจำเขตเลือกตั้ง

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง กระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการดำเนินงานในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ร่วมในการแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ติดตามและประเมินผลในการจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่น ในเขตเทศบาลตำบลนาตาล ทั้ง 10 หมู่บ้าน เพื่อตอบสนองความต้องการ และแก้ไขปัญหาภายในท้องถิ่น โดยพื้นฐานแล้วการมีส่วนร่วม หมายถึง การปลดปล่อย ประชาชนให้หลุดพ้นจากการเป็นเพียงผู้รับผลจากการพัฒนาและให้กลายเป็นผู้กระทำ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 5 ด้าน คือ

1. ด้านการมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหาความต้องการ หมายถึง การที่ ประชาชนได้เข้าร่วมประชุมร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่น ในการแสดงความคิดเห็น ค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหาภายใน ท้องถิ่น จัดลำดับความสำคัญของความต้องการ ตลอดจนมีส่วนร่วมในการ ออกเสียงสนับสนุน หรือคัดค้านในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

2. ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงาน/โครงการ หมายถึง การที่ประชาชน ได้เข้าร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อร่วม ดำเนินการเกี่ยวกับขบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้ มีส่วนร่วมในการ เสนอปัญหา ร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และร่วมประเมินผล การจัดทำแผนพัฒนา ท้องถิ่น เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเกิดประโยชน์สูงสุด การแก้ไขปัญหา ตรงกับความ ต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด

3. ด้านการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนา หมายถึง การที่ ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น สนับสนุน หรือคัดค้านเนื้อหาสาระของร่างแผนพัฒนา ท้องถิ่น ในการตรวจสอบเนื้อหาสาระของร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ผ่าน การเห็นชอบจากสภาฯ และประกาศใช้แล้ว ว่ามีเนื้อหาถูกต้อง สมบูรณ์ตามที่สภาฯ ได้ให้ ความเห็นชอบหรือไม่

4. ด้านการมีส่วนร่วมตรวจสอบว่ามีกรนำแผนไปจัดทำเทศบัญญัติ งบประมาณรายจ่าย หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเนื้อหาสาระเทศ บัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนาท้องถิ่น และมีส่วนร่วมใน การทักท้วงหากเห็นว่าเทศบาล ไม่จัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ตามแผนที่วางไว้

5. ด้านการมีส่วนร่วมปฏิบัติ ติดตาม และประเมินผล หมายถึง การที่ประชาชน มีส่วนร่วมในการควบคุม ติดตาม และประเมินผล โครงการหรือกิจกรรมที่ เทศบาลตำบลได้ ดำเนินการ ว่าบรรลุตามวัตถุประสงค์ เป็น ไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น เพียงใด ซึ่งในการประเมินผลอาจปรากฏในลักษณะของการประเมินรูปแบบอื่นเป็นการ

ประเมินผลความก้าวหน้าที่ทำเป็นระยะ ๆ หรือกระทำในรูปแบบของการประเมินผลรวม ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวบยอดว่า การ โครงการหรือกิจกรรมนั้นก่อให้เกิดผลอย่างไร ตลอดจนมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาโครงการที่เทศบาลทำไว้ให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลจากการวิจัย เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ของเทศบาลตำบลนาตาล อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ ครั้งนี้ ทำให้ผู้วิจัยทราบถึงระดับ การมีส่วนร่วมของประชาชน ทราบถึงปัญหาและข้อเสนอแนะ สามารถนำผลที่ได้จากการวิจัย ไปเป็นข้อเสนอแนะ ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นครั้งต่อไป เพื่อให้แผนพัฒนาท้องถิ่นที่ได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด