

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550 : 157 – 163) ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ได้ เป็นการให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้อิสระในการบริหาร การเมืองการปกครอง หรืองบประมาณต่างๆ ทั้งนี้ทั้งนั้นต้องให้สนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นหลัก ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณและบุคลากร จากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ให้แก่ส่วนท้องถิ่น ไว้ทั้งสิ้น 6 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีต ประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระในการปกครองตนเอง โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง เป็นการกระจายความรับผิดชอบ หรือมอบความรับผิดชอบในการจัดการบริการสาธารณะ ให้สามารถพึ่งตนเองได้ ซึ่งหัวใจสำคัญที่ผลักดันให้ท้องถิ่นได้มีการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน เกิดการตัดสินใจร่วมกันเพื่ออนาคตของท้องถิ่น โดยจะต้องมีการวางแผน วางแนวทางในการพัฒนา โดยการกำหนดยุทธศาสตร์ กำหนดวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่ชัดเจนในการพัฒนา โดยพิจารณาถึงศักยภาพ จุดด้อย โอกาส และปัญหาหรืออุปสรรคในการพัฒนาท้องถิ่น นำมาสู่การพัฒนาที่เกิดประสิทธิภาพ

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งได้บัญญัติให้สภาตำบลยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง เพื่อกระจายอำนาจการปกครอง ให้ประชาชนในท้องถิ่นระดับตำบล ซึ่งเป็นเขตชนบท ให้มีโอกาสเรียนรู้

การแก้ไขปัญหา และการสนองต่อความต้องการของตนเอง โดยการเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง หรือที่เรียกว่าปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย องค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จึงมีภารกิจและหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ตาม มาตรา 67, 68 และมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) โดยภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีหลายภารกิจ แบ่งเป็น ภารกิจและหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำ จำนวน 9 ภารกิจ ภารกิจและหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำ จำนวน 13 ภารกิจ และมาตรา 69/1 ให้้องค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ เพื่อให้เกิดประโยชน์ และสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง (กรมการปกครอง. 2547 : 19-20)

ภายใต้ มาตรา 69/1 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ซึ่งแผนพัฒนาท้องถิ่นจะประกอบไปด้วยแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปี ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยจะต้องวิเคราะห์ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น นำไปสู่การมีส่วนร่วมในกำหนดแผนของท้องถิ่น ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ร่วมกันบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ร่วมปฏิบัติตามแผนงาน/โครงการที่กำหนด พร้อมทั้งมีการร่วมควบคุมติดตาม และการประเมินผลการปฏิบัติตามแผน ฉะนั้นจึงเกิดกระบวนการบริหารจัดการโดยประชาชน เพื่อให้เกิดความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้โดยประชาชนเอง

ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลภู่อ ตั้งอยู่ในเขต อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ มีพื้นที่การปกครองทั้งสิ้น 7 หมู่บ้าน และได้รับการยกฐานะจากสภาตำบล ตามประกาศ กระทรวงมหาดไทย เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อปี พ.ศ. 2540 ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลภู่อ ได้มีการพัฒนาทางด้าน โครงสร้างพื้นฐานและด้านอื่น ๆ อย่างต่อเนื่อง อาทิเช่น ด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนด้านการรักษาความสงบภายใน เพื่อดำรงไว้ซึ่งความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ฉะนั้น แผนพัฒนาท้องถิ่น อันหมายถึง แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลภู่อ จึงถือเป็น เครื่องมือสำคัญในการที่จะดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นให้ออกมาเป็นรูปธรรม ดังนั้นการมีส่วนร่วม

ร่วมของประชาชนจึงเป็นส่วนสำคัญในการที่จะช่วยวิเคราะห์ถึงจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ของการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อสนองต่อประชาชนในท้องถิ่น แต่การจะดำเนินการ จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลสามปี นั้นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นสำคัญ ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น โดยผ่านเวทีประชาคมระดับ หมู่บ้าน และประชาคมระดับตำบล ผ่านคณะกรรมการพัฒนาสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา ท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จากนั้นเสนอให้สภาองค์การ บริหารส่วนตำบลพิจารณาอนุมัติ พร้อมทั้งประกาศใช้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล สามปีต่อไป ซึ่งแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลนี้จะใช้เป็นแนวทางการจัดทำ ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่เป็นตัวกำหนดแผนงาน/โครงการต่างๆ ตาม ความต้องการของประชาชน (องค์การบริหารส่วนตำบลภูโป. 2550 : 7-20)

ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วน ตำบล ต้องผ่านการจัดเวทีประชาคมระดับหมู่บ้านเพื่อร่วมแสดงความคิดเห็น เสนอปัญหาและ ความต้องการของพื้นที่ และผ่านเวทีประชาคมตำบล เพื่อรับทราบปัญหาและความต้องการ ในระดับตำบล นำข้อมูลที่ได้มาจัดทำเป็นแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยผ่าน การวิเคราะห์ปัญหา หรือศักยภาพต่าง ๆ แต่ที่ผ่านมาในการจัดทำแผนองค์การบริหาร ส่วนตำบลที่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ประเด็นของปัญหาจากการสันนิษฐานเกิดจาก การขาดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาตำบล ส่วนใหญ่เน้นพัฒนาเฉพาะ โครงสร้างพื้นฐาน ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยตรง ที่สำคัญยังขาดการมีส่วนร่วมของ ประชาชน ซึ่งเป็นหัวใจในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับ จากแนวคิดของการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง สาเหตุนี้เองผู้วิจัยจึงมีความสนใจในการศึกษาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำ แผนพัฒนา ขององค์การบริหารส่วนตำบลภูโป อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่จำแนกตาม เพศ อาชีพ และระดับการศึกษาที่แตกต่างกัน ในการมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหา การมี ส่วนร่วมในการจัดทำแผนงานโครงการ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเนื้อหาของ แผนพัฒนา การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบว่ามีกรนำแผนพัฒนาไปจัดทำข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่าย การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล ว่าอยู่ในระดับใด และมีปัญหา อุปสรรคมากน้อยเพียงใด ข้อเสนอที่ได้เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลให้เหมาะสม ทำให้ประชาชนมี ส่วนร่วมมากที่สุด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ส่งผลให้การทำงานขององค์การบริหาร

ส่วนตำบลเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และหลักการกระจายอำนาจ ที่มุ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองอย่างแท้จริง

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลภู่อ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลภู่อ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีเพศ อาชีพ และระดับการศึกษาแตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลภู่อ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์

### สมมติฐานของการวิจัย

1. ประชาชนที่มีเพศ ที่แตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลภู่อ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ แตกต่างกัน
2. ประชาชนที่มีอาชีพ ที่แตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลภู่อ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ แตกต่างกัน
3. ประชาชนที่มีระดับการศึกษา ที่แตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลภู่อ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ แตกต่างกัน

### ขอบเขตของการวิจัย

#### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลภู่อ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 3,053 คน (สำนักทะเบียนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย : 2550)

1.2 กลุ่มตัวอย่าง (Sample) ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ จำนวนประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลภู่อ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 354 คน ซึ่งได้จากสูตรของทาโร ยามาเน่ (Taro Yamanae. 1973 : 727)

## 2. พื้นที่ของการวิจัย

พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัย คือ เขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลลูปอ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์

## 3. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

### 3.1 ตัวแปรต้น (Independent Variables) ได้แก่

- 3.1.1 เพศ
- 3.1.2 อาชีพ
- 3.1.3 ระดับการศึกษา

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) ได้แก่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยแบ่งเป็น 5 ด้าน ดังนี้

- 3.2.1 ด้านการมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหา
- 3.2.2 ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงานโครงการ
- 3.2.3 ด้านการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนา
- 3.2.4 ด้านการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบว่ามีกานำแผนพัฒนาไปจัดทำ

ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

- 3.2.5 ด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล

### นิยามศัพท์เฉพาะ

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลลูปอ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลลูปอ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ 5 ด้าน คือ 1) ด้านการมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหา 2) ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงานโครงการ 3) ด้านการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนา 4) ด้านการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบว่ามีกานำแผนพัฒนาไปจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย 5) ด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล

การมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหา หมายถึง การที่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลลูปอ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ เข้าร่วมในการค้นหาปัญหา และสาเหตุ

ของปัญหาภายในชุมชน ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการของชุมชน และมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการนั้น

การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงานโครงการ หมายถึง การที่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลภูปอ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ เข้าร่วมในการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งของทรัพยากรที่จะใช้ในโครงการ

การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนา หมายถึง การที่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลภูปอ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ เข้าร่วมในการตรวจสอบแสดงความคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบว่ามีกรนำแผนพัฒนาไปจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย หมายถึง การที่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลภูปอ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ เข้าร่วมในการตรวจสอบ ในการนำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เข้าร่วมจัดทำกับประชาชนมาจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

การมีส่วนร่วมในการติดตาม ประเมินผล หมายถึง การที่ประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลภูปอ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ เข้าร่วมในการประเมินว่าโครงการที่ดำเนินการนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ร่วมในการปฏิบัติ ในโครงการในรูปแบบต่าง ๆ ร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานในขั้นตอนต่าง ๆ เช่น กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

องค์การบริหารตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลภูปอ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์

แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลภูปอ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ ประจำปี 2551

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลภูปอ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่กำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน

**แผนพัฒนาสามปี** หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลภู่อ อำเภอมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวนำครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

**แผนพัฒนาประจำปี** หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลภู่อ อำเภอมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ อันมีลักษณะเป็นแนวทางปฏิบัติและรายการประสานงานแผนงานและโครงการของจังหวัด อำเภอ ตำบล และการดำเนินงานของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปีเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและแก้ไขปัญหาของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล

**แผนดำเนินงาน** หมายถึง แผนการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลภู่อ อำเภอมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่แสดงถึงรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนา และกิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลประจำปีงบประมาณนั้น

### **ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

ข้อสนเทศที่ได้จากการวิจัยในครั้งนี้จะเป็นข้อมูลเสนอต่อองค์การบริหารส่วนตำบลภู่อ อำเภอมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ เพื่อนำไปปรับปรุงแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น