

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดแนวทางเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ โดยเน้นให้รัฐต้องเป็นผู้มีหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วม เช่น หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 บัญญัติไว้ว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 : 22)

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะและเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าว ไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจการลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เป็นการสร้างฉันทมติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมและช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของของสาธารณชน (ประหยัด หงส์ทองคำ. 2546 : 112)

อย่างไรก็ตามความเข้มแข็งของการปกครองท้องถิ่น เป็นรากแก้วที่สำคัญของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเกิดขึ้นได้ในสังคมหรือประเทศใดนั้น จะต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมในกระบวนการเมืองและการบริหารของประชาชน เพราะการมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว เป็นกระบวนการที่มีผลต่อวิถีชีวิต และความเป็นอยู่ของตัวประชาชนเอง ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นกระบวนการพัฒนาโดยประชาชนที่ยึด “ประชาชน” เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเสริมสร้างพลังอำนาจของประชาชน จึงกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นการปกครองโดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง (พีรสิทธิ์ คำนวนคิดป๋. 2549 : 138)

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 ซึ่งถือว่าเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในการปกครองตนเอง เป็นองค์กรท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับชุมชนมากที่สุด การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น นอกจากไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้ว ประชาชนคนไทยมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองน้อยมาก และไม่มียกเว้นของกฎหมายรับรอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงานท้องถิ่น ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงานงบประมาณ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น หรือการดำเนินการภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เป็นสิ่งที่บ่งบอกได้ว่า เป็นกระบวนการบริหารการปกครองของรัฐ ที่ได้กระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเต็มรูปแบบการบริหาร การก่อกองคึกฉันทสัมพันธ์ต่อบุคคลภายนอก การจัดการด้านสาธารณสุขไปไกล เพื่ออำนวยความสะดวกต่อประชาชนในท้องถิ่นหลายแห่ง ที่ประสบปัญหาการดำเนินงาน การจัดการและการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นปัญหาที่เกิดจากการบริหารงาน ประกอบกับกฎหมาย ระเบียบคำสั่ง และการสั่งการของส่วนกลาง ที่กำหนดกระบวนการดำเนินงานเป็นรูปแบบ จึงก่อให้เกิดปัญหาทั้งภายนอกและภายในหน่วยงานของตนเอง อันเป็นภาพลัทธิที่บ่งบอกให้ประชาชนที่เลือกตั้ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทราบว่า กระบวนการดำเนินงาน โดยประชาชนได้ใช้อำนาจในการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง การกำหนดผู้แทนในการบริหารงานของท้องถิ่น จะเป็นการกระจายอำนาจตามแนวทางนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งจะถูกรวม โดยกลไกของรัฐ จากกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่ขาดการประสานงานกับองค์การบริหารส่วนตำบล หรือจากองค์การบริหารส่วนตำบล กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ล้วนแต่เป็นปัญหาอุปสรรคที่ต้องศึกษา เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค อันจะนำไปสู่ระบบการกระจายอำนาจการปกครอง ไปยังท้องถิ่นอย่างแท้จริง (โกวิทย์ พวงงาม. 2546 : 230-239)

จังหวัดกาฬสินธุ์ แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 18อำเภอ มีหมู่บ้านจำนวน 1,556 หมู่บ้าน มีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้นจำนวน 151 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาล 57 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 81 แห่ง สำหรับในเขตตำบลยางอู่ม อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ มีประชากรจำนวน 4,436 คน จากรายงานการตรวจประเมินรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ 2554 ของท้องถิ่นอำเภอท่าคันโท ที่ได้ตรวจประเมินเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2555 ที่ผ่านมา พบว่า การบริหารงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ต่อภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับการส่งเสริมความต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ยังพบมีปัญหา เช่น

ปัญหาประชาชนหมู่บ้าน ส่วนใหญ่ ไม่เข้าร่วมประชุมประชาคม เนื่องจากติดภารกิจงานประจำ เช่น ทำนา ทำสวน ทำไร่ ปัญหาประชาชนไม่เห็นประโยชน์ของการเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุม เนื่องจากเมื่อเข้าร่วมประชุมประชาคมหมู่บ้าน ได้เสนอปัญหา อุปสรรคเช่น ภายในหมู่บ้าน ขาดแคลนน้ำในการเพาะปลูกพืชในฤดูแล้ง แล้วองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีงบประมาณในการจัดสรรน้ำให้แก่ชาวบ้านอย่างเพียงพอ ปัญหาการคัดเลือกบุคคลเข้ารับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพผู้พิการ ผู้ป่วยติดเชื้อเอชไอวี เบี้ยยังชีพผู้พิการ องค์การบริหารส่วนตำบล มักจะนำพวกห้องของตน ให้มีสิทธิ์เข้ารับเบี้ยยังชีพก่อนกลุ่มอื่น ปัญหาประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะการจัดซื้อ จัดจ้าง เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ปัญหาองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานในทุก ๆ ด้านขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น (รายงานการตรวจประเมินรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ 2554. 2555 : 1 - 2)

จากสาเหตุที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ตำบลยางชุม อำเภอกำกันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลของประชาชนระหว่าง อายุ ระดับการศึกษาและอาชีพ ที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ตำบลยางชุม อำเภอกำกันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ ทั้งนี้เพื่อจะได้นำข้อเสนอที่ได้จากการวิจัย ไปใช้ข้อเสนอแนะ ปรับปรุง แนวทางการพัฒนา การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น โดยมุ่งหวังให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ให้มีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลอย่างสูงสุด และเพื่อสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ในชุมชน ได้อย่างแท้จริง เกิดความเข้มแข็งและยั่งยืนต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ตำบล ยางชุม อำเภอกำกันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ มีวัตถุประสงค์การวิจัย ดังนี้

1. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ตำบลยางชุม อำเภอกำกันโท จังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นในเขตพื้นที่ตำบลยางชุม อำเภอกำกันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกตามอายุ ระดับการศึกษา และรายได้ต่อเดือนแตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ตำบลยางชุม อำเภอกำกันโท จังหวัดกาฬสินธุ์

## สมมติฐานการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ตำบลยางอู๋ อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ มีสมมติฐานการวิจัย ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ตำบลยางอู๋ อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง
2. ประชาชนที่มีอายุ ระดับการศึกษา และรายได้ต่อเดือนแตกต่างกัน มีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ตำบลยางอู๋ อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ แตกต่างกัน

## ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ตำบลยางอู๋ อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ มีขอบเขตของการวิจัย ดังนี้

### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร (Population) ได้แก่ ประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ตำบลยางอู๋ อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 3,638 คน (องค์การบริหารส่วนตำบลยางอู๋ อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์. 2555 : 4 - 8)

1.2 กลุ่มตัวอย่าง (Sampling) ได้แก่ ประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ตำบลยางอู๋ อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 361 คน โดยการคำนวณหาขนาดกลุ่มตัวอย่างจากประชากรทั้งหมด โดยใช้สูตรของ ทาโร่ ยามาเน่ (Yamane. 1973 : 727)

### 2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

2.1 ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ตำบลยางอู๋ อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ประยุกต์ใช้กรอบแนวคิด การมีส่วนร่วมของโคเฮนและอัฟฮอฟฟ์ (Cohen and Uphoff. 1977 ; อ้างถึงใน รวีพรรณ ไชยจันทร์. 2550 : 10) คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่จะกำหนดปัญหาและความต้องการด้วยตนเอง มี 4 ขั้นตอนคือ

- 2.1.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision - making)
- 2.1.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation)
- 2.1.3 การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits)
- 2.1.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

เป็นกรอบแนวคิดหลักในการวิจัยครั้งนี้ ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ตำบลยางอู้ม อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ แบ่งออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ ด้านการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

## 2.2 ตัวแปรที่ศึกษา แยก ได้ดังนี้

2.2.1 ตัวแปรอิสระ คือ ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา และรายได้

2.2.2 ตัวแปรตาม คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ตำบลยางอู้ม อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ แบ่งออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ ด้านการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

## 3. ขอบเขตพื้นที่

ได้แก่ พื้นที่ตำบลยางอู้ม อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์

## 4. ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ใช้ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลรวม 30 วัน โดยเริ่มเก็บรวบรวมข้อมูล วันที่ 1 - 30 พฤศจิกายน 2555

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552

2. การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง การกระทำร่วมกันด้วยความตั้งใจระหว่างประชาชน และองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ อย่างร่วมแรงร่วมใจ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนา ที่ได้กำหนดไว้ร่วมกันอย่างมีเหตุผล

3. การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม ตัดสินใจ ดำเนินการทำกิจกรรมใดๆด้วยความสมัครใจ และกิจกรรมนั้นๆ สอดคล้องกับความต้องการและการดำเนินชีวิตของชุมชนนั้นๆ และเป็นกิจกรรมที่พวกเขาได้รับผลประโยชน์

4. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง ความอยากหรือความประสงค์ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ตำบลยางอู้ม อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ แบ่งออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้านการมี

ส่วนร่วมในการปฏิบัติการ ด้านการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

4.1 ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หมายถึง ประชาชนได้เข้าร่วมประชุมประชาคม เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล การพัฒนาท้องถิ่น ประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ในที่ประชุม จากการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชน ได้ร่วมจัดลำดับความสำคัญของโครงการ ในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น

4.2 ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ หมายถึง ประชาชนได้เข้าร่วมประชุมระดมสมอง เพื่อเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหา ต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนได้เข้าร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เช่น วันปีใหม่ วันสงกรานต์ วันเข้าพรรษา วันพระ เป็นต้น และ ประชาชนได้ช่วยบำรุงรักษา สาธารณสมบัติของชุมชน เช่น วัด โบสถ์ วิหาร เป็นต้น

4.3 ด้านการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ หมายถึง ประชาชนได้เข้าร่วมรับทราบประโยชน์ที่จะได้รับจากบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนมีความรู้สึกภาคภูมิใจที่เป็นส่วนหนึ่งในชุมชน ที่ร่วมกันดำเนินการพัฒนาท้องถิ่น และประชาชนได้เข้าร่วมรับทราบ การวางแผนนโยบายการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

4.4 ด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล หมายถึง ประชาชนได้เข้าร่วมตรวจสอบโครงการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อทำให้เกิดความโปร่งใส ประชาชนได้เข้าร่วมติดตามประเมินผล การใช้จ่ายงบประมาณของ และประชาชนได้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ตำบลยางฮ่อม อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ คาดว่าจะมีประโยชน์ที่จะได้รับดังนี้

1. ได้ทราบสภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ตำบลยางฮ่อม อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์
2. ได้ทราบปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการปกครอง ส่วนท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ตำบลยางฮ่อม อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ และนำผลที่ได้จากการวิจัย ใช้เป็นข้อมูลในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ตำบลยางฮ่อม อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ ให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการพัฒนาท้องถิ่น ให้เข้มแข็งและยั่งยืน ต่อไป