

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลัง

ประเทศไทยมีการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนับจากเมื่อมีการเปลี่ยนการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา และได้มีการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยแบ่งการบริหารออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง คือ หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารประเทศ ได้แก่ กระทรวง ทบวง และกรม การบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ หน่วยงานทางราชการที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางให้ปฏิบัติงานในพื้นที่ส่วนต่างๆ ของประเทศ และทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ขัดต่อระเบียบกฎหมาย หรือไม่ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ และสำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานที่รัฐบาลกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นบริหารงาน เพื่อการแก้ไขปัญหา พัฒนา และให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งปัจจุบันมี 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา (กรมการปกครอง, 2543 : 7)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติที่ได้รับการแก้ไขใน โครงสร้างการบริหารงาน พ.ศ. 2540 ความมุ่งหมายของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานและปกครองตนเองภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสามารถกำหนดทิศทาง นโยบาย โครงการและกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ตำบลและหมู่บ้านของตนเอง ได้อย่างสอดคล้องกับปัญหาและตรงกับความต้องการของประชาชน ได้อย่างแท้จริง (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2543 : 56) ทั้งนี้เนื่องจากโลกในยุคไร้พรมแดน สังคมมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลพวงจากการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ทำให้สังคมไทยเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอย่างมากทั้งในด้านดีและด้านที่เป็นปัญหาสังคม ความสลับซับซ้อนของปัญหาต่าง ๆ ก็มีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว และมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับกลุ่มต่าง ๆ อย่างเหนียวแน่น ทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจที่มีความสัมพันธ์กับวิกฤติเหล่านี้ มีการถกทอกันอย่างเนิ่นนานและยาวนาน การที่จะบรรเทาปัญหาหรือวิกฤติเหล่านี้โดย

อาศัยเพียงอำนาจรัฐหรืออำนาจเงินจากภาคธุรกิจเท่านั้นย่อมไม่เพียงพอ (สุวิทย์ วิบุลย์ผลประเสริฐ และคนอื่น ๆ, 2540 : 2)

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขั้นมูลฐาน มีส่วนสัมผัศผูกพันใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดทั่วประเทศการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีการถึงซึ่งกรอบคุณภาพพัฒนาท้องถิ่นหลายประการ ได้แก่ การพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การจัดให้มีน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคและเพื่อการเกษตร การรักษาความสะอาดของถนนหนทาง และสถานที่สาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเป็นต้น ก่อนที่จะเกิดปัญหาการทับซ้อนกัน ด้านพื้นที่ขอบเขต อำนาจและหน้าที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีขอบเขตรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่ และมีรายได้ของตนเองที่ได้มาจากภาษีอากรซึ่งรัฐกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจให้ตามกฎหมายคือพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้จังหวัดมีหน้าที่กระทำการใน 29 ประการหลัก (ละออศรี ประภัสสรพงษ์, 2547 : 2) และพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการถ่ายโอนภารกิจด้าน โครงสร้างพื้นฐาน ด้านคุณภาพชีวิต ด้านสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการแห่งกฎหมายดังกล่าวนี้เป็นการกำหนดบทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับต่ำสุด เป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรหรือประชาชนในหมู่บ้าน ตำบล อำเภอกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังนั้นหน้าที่ทั้งหลายตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โครงสร้างของเขตอำนาจหน้าที่ด้านการปฏิบัติการ การบริหารจัดการและสภาพรายได้ย่อมผูกพันกับภาวะดำรงอยู่ของประชาชนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การพัฒนาและขนบธรรมเนียมประเพณีศีลธรรมจรรยาของประชาชนทั้งสิ้นทั้งนี้รวมไปถึงองค์กรชุมชน ประชาชน หน่วยงานเอกชนกลุ่มกิจกรรมของประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ ซึ่งเป็นพฤติกรรมทางสังคมบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นปัจจัยหลักของการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่นการจัดการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โยงใยเกี่ยวเนื่องในทุกขั้นตอนของการบริหารในรูปแบบมูลฐาน อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน นอกจากนั้นทางราชการ โดยเฉพาะกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้มีนโยบายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานและเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาโดยให้ประชาชนเป็นผู้รับผลประโยชน์ส่วนในด้านการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องส่งเสริมและเปิด โอกาสให้ประชาชนหมู่บ้าน

ตำบลและอำเภอ เข้ามามีส่วนร่วม ทั้งนี้ เพื่อให้ทิศทางการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง อันจะส่งผลประโยชน์ต่อการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนได้หลากหลาย โดยการส่งเสริมกระบวนการดังกล่าว ทำได้โดยผ่านทางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเทศบาล (น้ำฝน สมนศรีนวล. 2547 : 1-2) นอกจากนี้ที่กล่าวมาแล้วนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังได้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยได้บัญญัติไว้ในหมวด 5 ส่วนที่ 10 มาตรา 87 (1) (2) (3) และ (4) ให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่นๆ ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง จัดให้มีกฎหมายจัดตั้งพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งการดำเนินการสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบ ให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชน (สภาร่างรัฐธรรมนูญ. 2550 : 39)

กล่าวโดยสรุป การสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้ จำเป็นจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นด้วยประชาชนในแต่ละท้องถิ่นประกอบด้วยกลุ่มประชาชนหลายกลุ่ม อาทิ กลุ่มสตรี กลุ่มเกษตรกร กลุ่ม อสม. ผู้แทนกลุ่มเยาวชน และกลุ่มผู้แทนที่เป็นสมาชิกขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งกลุ่มเหล่านี้จะเห็นผู้ได้รับผลจากการบริหารเพื่อการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาชุมชนร่วมกันอย่างเป็นกระบวนการ อาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งท้องถิ่นในพื้นที่ชนบทนั้นจะต้องพัฒนาโดยอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประชาชนที่มีการรวมกลุ่มกันทำกิจกรรมเพื่อการพัฒนาอยู่แล้ว (สำนักนายกรัฐมนตรี. 2545 : 2-4) แต่จากการศึกษาของสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เมื่อปี พ.ศ.2543 พบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับอุปสรรคในการดำเนินการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เห็นความสำคัญของการวางแผนการดำเนินการพัฒนาโดยการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทำให้การพัฒนาไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และปัญหาที่

สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ประชาชนขาดความสนใจในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้านการพัฒนาท้องถิ่นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งหากสภาพการณ์ในอนาคตยังคงดำเนินไปในลักษณะเช่นนี้ก็เป็นที่แน่นอนว่าการดำเนินงานพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นการพัฒนาที่ไม่ตรงจุดและจะทำให้การพัฒนาท้องถิ่นขาดความสมดุลคือ โครงสร้างการพัฒนาทางเศรษฐกิจอาจจะดีแต่โครงการพัฒนาการทางสังคมมีปัญหา และจะนำไปสู่การพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนในที่สุด

สำหรับอำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ดถือเป็นอำเภอที่มีขนาดใหญ่ของจังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 14 ตำบล 186 หมู่บ้าน จำนวนประชากร 153,309 ซึ่งขณะนี้กำลังประสบปัญหาในด้านการดำเนินงานพัฒนา คือ ไม่สามารถสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน หรือการพัฒนาที่ไม่ตรงจุดเช่นเดียวกัน จากการที่ผู้วิจัยได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดในอดีตที่ผ่านมา พบว่า มีการพยายามเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม แต่ประชาชนยังคงเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานพัฒนาน้อยซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าอาจจะเป็นเพราะการดำเนินงานพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดในปัจจุบัน ยังไม่มีแนวทางที่ตีพอที่จะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาด้านการพัฒนาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องทำการศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น โดยการวิจัยครั้งนี้จะศึกษาแนวทางการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตอำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ต้องการศึกษาการดำเนินงานในเขตอำเภอเมืองจังหวัดร้อยเอ็ด ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ดังนี้

- 1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น
- 1.2.2 เพื่อหาแนวทางในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น
- 1.2.3 เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น อันเป็นผลจากการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1.3.1 พื้นที่การทำวิจัย เนื่องจากอำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด ประกอบด้วย 15 ตำบล 198 หมู่บ้าน 1 เทศบาล และ 14 อบ.ต. ซึ่งข้อมูล ณ วันที่ 15 กันยายน 2549 มีประชากร 119,261 คน เป็นประชากรชาย 59,197 คน และประชากรหญิง 60,064คน (ศูนย์บริการข้อมูลอำเภอ. 2550 : 2-3.) ซึ่งพื้นที่ทั้ง 15 ตำบล ประกอบด้วย

- 1) ตำบลในเมือง
- 2) ตำบลชนแก่น
- 3) ตำบลเหนือเมือง
- 4) ตำบลรอบเมือง
- 5) ตำบลกลาง
- 6) ตำบลปอภาร
- 7) ตำบลหนองแวง
- 8) ตำบลตีนแก้ว
- 9) ตำบลโนนรัง
- 10) ตำบลโนนตาล
- 11) ตำบลนาโพธิ์
- 12) ตำบลสะอาดสมบูรณ์
- 13) ตำบลหนองแก้ว
- 14) ตำบลเมืองทอง
- 15) ตำบลคนใหญ่

อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ดจึงเป็นอำเภอที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ ด้วยข้อจำกัดด้านระยะเวลาในการทำการวิจัย ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้เลือกศึกษาบ้านเปือย ตำบลรอบเมือง อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งประกอบด้วยบ้านเปือยหมู่ 9 หมู่ 10 และ หมู่ 11

1.3.2 ประชากรกลุ่มเป้าหมายเนื่องจากการวิจัยครั้งนี้ใช้กระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม ดังนั้นจึงมีความเกี่ยวข้องกับบุคคลซึ่งผู้วิจัยแยกเป็น 2 ฝ่ายดังนี้

- 1) ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย จำนวน 13 คน ประกอบด้วย
 - 1.1) นักวิจัย ได้แก่ นายพรชัย จิตชินะกุล ในฐานะผู้วิจัย
 - 1.2) แกมนำ ได้แก่ ตัวแทนที่เลือกจากผู้นำชุมชนจำนวน 6 คน (หมู่ละ 2 คน)

1.3) นักพัฒนา ได้แก่ ปกัต้องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 1 คน และตัวแทน
สำนักงานพัฒนาชุมชน สำนักงานเกษตรอำเภอ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานทรัพยากร
ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสำนักงานชลประทาน รวมทั้งสิ้นจำนวน 6 คน (สำนักงานละ 1 คน)

2) ประชากรกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ประชาชนผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนา
ท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยผู้นำชุมชน และประชากรในชุมชน จำนวนทั้งหมด 103 คน โดย จำแนกเป็น

- 2.1) ผู้ใหญ่บ้าน (ผญบ.) จำนวน 3 คน
- 2.2) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.) จำนวน 4 คน
- 2.3) คณะกรรมการพัฒนาสตรีหมู่บ้าน (กพสม.) จำนวน 39 คน
- 2.4) เครือข่ายอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) จำนวน 3 คน
- 2.5) กรรมการกลุ่มผู้นำอาชีพ (กช.) จำนวน 6 คน
- 2.6) กรรมการกองทุนหมู่บ้าน (กทบ.) จำนวน 33 คน
- 2.7) กรรมการศูนย์เยาวชนตำบล (กยต.) จำนวน 15 คน

1.3.3 กลุ่มตัวอย่าง การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยศึกษาประชากรกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด จำนวน 103 คน

1.3.4 กระบวนการวิจัย เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action
Research : PAR)

1.3.5 ระยะเวลาในการวิจัย ตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2550 ถึงเดือนตุลาคม 2550

1.3.6 เนื้อหา เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นมีหลายด้าน
ดังนั้นการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตเนื้อหาด้านประเภทของการมีส่วนร่วม โดยยึดตามกลุ่ม
ภารกิจที่กำหนดในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จำนวน 6 ด้าน (บุญเทียน ชันทร์สุข. 2548 : 4) คือ

- 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- 2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
- 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน /สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
- 4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน การพาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว
- 5) ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
- 6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรมจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

สำหรับเนื้อหาตามขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นยึดตามกระบวนการพัฒนา
แบบมีส่วนร่วม ใน 5 ขั้นตอน (พีชราลลิตี ศิริโกมุท. 2547 : 7-8) คือ

- 1) การกำหนดความต้องการ
- 2) การจัดทำแผนพัฒนา

- 3) การดำเนินการพัฒนา
- 4) การรับผลประโยชน์จากการพัฒนา
- 5) การติดตามและประเมินผลการพัฒนา

1.3.7 ประเด็นที่ศึกษา ผู้วิจัยกำหนดประเด็นที่ศึกษาดังนี้

1) สภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดในด้านการพัฒนาท้องถิ่น ตามกลุ่มภารกิจที่กำหนดในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จำนวน 6 ด้าน คือ

- 1.1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- 1.2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
- 1.3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน / สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
- 1.4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน การพาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว
- 1.5) ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
- 1.6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรมจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

และคุณสมบัติทั่วไปของประชากรกลุ่มเป้าหมาย เช่น เพศ อายุ สภาพรายได้ กลุ่มอาชีพ ระดับการศึกษา เป็นต้น

2) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งแบ่งเป็น 5 ระดับ คือ

2.1)ระดับการมีส่วนร่วมในอุดมคติ ซึ่งประชาชนมีโอกาสได้เข้าไปเป็นผู้บริหาร มีส่วนร่วมกิจกรรมการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโอกาสได้ตัดสินใจในการดำเนินโครงการด้วยตนเองคือ เป็นสมาชิกที่เข้าร่วมการประชุม หรือเป็นคณะกรรมการ มีอำนาจและสามารถตัดสินใจดำเนินกิจกรรมด้วยตนเอง

2.2) ระดับการมีส่วนร่วมสูง หมายถึงระดับที่ประชาชนมีโอกาสได้เป็นผู้เสนอโครงการ

2.3)ระดับการมีส่วนร่วมปานกลาง หมายถึงระดับที่ประชาชนมีโอกาสได้เข้าร่วมกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ คือ ร่วมแสดงความคิดเห็น และร่วมในการปฏิบัติงาน

2.4)ระดับการมีส่วนร่วมน้อย หมายถึงระดับที่ประชาชนถูกชักชวนให้มาร่วมมือเพื่อพัฒนาท้องถิ่นด้วยการให้การสนับสนุน และส่งเสริมกิจกรรมการพัฒนา โดยการบริจาคเงินหรือสิ่งของช่วยเหลือ หรือถูกหลอกให้เข้าร่วมกิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

2.5)ระดับมีส่วนร่วมน้อยที่สุดจนถึงไม่มีส่วนร่วมเลย หมายถึงการที่ประชาชนถูกบังคับให้เข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่ถูกจัดขึ้นโดยผู้อื่นหรือหน่วยงานอื่น ๆ โดยไม่เต็มใจ หรือไม่เคยได้รับทราบข้อมูลข่าวสารในเรื่องดังกล่าวมาก่อน

3) แนวทางการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น

1.4 ข้อตกลงเบื้องต้นของการวิจัย

เพื่อเป็นการปกป้องและรักษาสิทธิของประชาชนในท้องถิ่นที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการอธิบายปรากฏการณ์หรือเหตุการณ์ที่สอดคล้องจนการแสดงความคิดเห็นในบางเรื่อง ผู้วิจัยเห็นว่าชื่อของบุคคลผู้ให้ข้อมูล ไม่มีความสำคัญเท่าสาระทางวิชาการที่ต้องการ ดังนั้นในการนำเสนอผลการวิจัยถ้าไม่จำเป็น ผู้วิจัยจะพยายามหลีกเลี่ยงชื่อของบุคคลต่างๆ ที่เป็นผู้ให้ข้อมูล เว้นแต่มีความจำเป็นต้องอ้างถึงเท่านั้น

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

1.5.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) หมายถึง หน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการแก้ไขโครงสร้างการบริหารงาน ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

1.5.2 การดำเนินงาน หมายถึงการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ในเขตอำเภอเมืองจังหวัดร้อยเอ็ด โดยในการศึกษารั้งนี้ จะทำการศึกษาคำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นตามกระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใน 5 ขั้นตอน ได้แก่

- 1) การกำหนดความต้องการ หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่ม เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์ ในการพัฒนาหรือเป้าหมายการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยการเสนอความต้องการของตนเอง

- 2) การจัดทำแผนพัฒนา หมายถึงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในหลายลักษณะ ได้แก่ การแต่งตั้งผู้แทนชุมชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ การเปิดโอกาสให้ชุมชนเสนอแผนงานหรือโครงการที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของกลุ่มหรือชุมชนนั้นและการให้ประชาชนได้รับรู้ตรวจสอบแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแผนงาน โครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด

- 3) การดำเนินการพัฒนาหมายถึงการร่วมปฏิบัติโครงการพัฒนาโดยประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาเข้าร่วมดำเนินการตาม โครงการ หรือ ให้การสนับสนุนในด้านต่าง ๆ

- 4) การรับผลประโยชน์จากการพัฒนา หมายถึงการนำเอากิจกรรมการพัฒนามาใช้ให้เกิดประโยชน์ในด้านต่างๆ โดยยึดหลักความเสมอภาค

5) การติดตามและประเมินผลการพัฒนา หมายถึงการดำเนินการวิเคราะห์ ข้อดี ข้อเสีย จุดแข็ง จุดอ่อน เพื่อเป็นข้อมูลย้อนกลับให้สามารถแก้ไขปัญหาการพัฒนาในโครงการต่างๆ ที่เกิดขึ้น ได้ทันที รวมทั้งเป็นแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานพัฒนาในอนาคต

1.5.3 ประชาชน หมายถึง ประชากรที่มีภูมิลำเนาในเขตท้องที่อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด

1.5.4 บทบาท หมายถึง การกระทำกิจกรรมต่างๆ ตามสภาพภาพ หรือหน้าที่ ซึ่งได้รับผิดชอบต่อการพัฒนาท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดและประชาชนในเขต อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด

1.5.5 การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นต่อการดำเนินงานพัฒนาชุมชนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม ได้แก่ ด้านการกำหนดความต้องการด้านการจัดทำแผนพัฒนาด้านการดำเนินการพัฒนาด้านการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา และด้านการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน

1.5.6 การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง การดำเนินการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปทางที่เจริญขึ้นของท้องถิ่นระดับจังหวัด ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด

1.6 ข้อยกเว้นของการวิจัย

ด้วยข้อจำกัดด้านเวลาของการวิจัย ผู้วิจัย ได้เลือกพื้นที่เพียง 3 หมู่บ้านในเขตอำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อเป็นพื้นที่ดำเนินการวิจัยคือ บ้านเปลือย ตำบลอรบเมือง อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งประกอบด้วยบ้านเปลือยหมู่ 9 หมู่ 10 และ หมู่ 11 ซึ่งเป็นหมู่บ้านที่มีสภาพคล้ายคลึงกับหมู่บ้าน โดยทั่วไปในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ดมีอาณาเขตไม่ใหญ่จนเกินไป มีวัฒนธรรมหรือเอกลักษณ์ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เป็นของตนเองมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลที่ได้จากการวิจัยจะทำให้ทราบแนวทางในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ในด้านต่าง ๆ ทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน / สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน การพาณิชย์กรรม และการท่องเที่ยว และ ด้านศิลปะ วัฒนธรรมจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การวางแผนและการกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน และใช้ในการกำหนดแนวทางในการทำงานร่วมกับประชาชนในพื้นที่