

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550 : 112-113) หมวด 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 281 รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ มาตรา 283 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารการจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคลการเงินและการคลังภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม โดยกำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย โดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับพิชชอบ ในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายนโยบาย ดังนั้นแผนพัฒนาจึงเป็นกลไกสำคัญที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงาน จะช่วยให้บริหารจัดการด้านกำหนดนโยบายการปกครองการบริหารการเงินและการคลังและการบริหารจัดการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง และตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลที่ให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น เป็นการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ร่วมคิดจัดทำแผนร่วมกันร่วมปฏิบัติร่วมติดตามประเมินผลและร่วมรับประโยชน์ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2542 : 87)

แผนพัฒนาสามปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

การจัดทำแผนพัฒนาสามปีเป็นเครื่องมือในการประสานงานที่ดี ทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดวางไว้มุ่งไปยังจุดมุ่งหมายอันเดียวกันที่จะให้บรรลุตามวิสัยทัศน์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ ทั้งยังเอื้อให้การจัดการและประสานงานในฝ่ายต่าง ๆ มีรูปแบบและแนวทางที่ชัดเจน ในการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้มีความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นใน หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 และด้านการปกครองท้องถิ่นใน หมวด 9 มาตรา 282-290 ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการโดยได้กำหนดให้มี “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งหมายความถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายมีกระบวนการที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และการเรียนรู้จากประสบการณ์เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน ภายในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงทำให้งบประมาณและทรัพยากรในการบริหารงานและพัฒนาประเทศลงไปสู่ระดับท้องถิ่นมากขึ้น (กระทรวงมหาดไทย, 2554 : 1 - 12)

การจัดทำแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม เป็นแผนพัฒนาที่จัดทำขึ้น โดยอันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดของแผนงานโครงการพัฒนา ที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปีขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้า คลอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำปีทุก โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อบนพื้นฐานของการบูรณาการ โครงการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันและระหว่างหน่วยงานอื่น ๆ ให้สามารถประสานรูปแบบหรืองบประมาณอย่างสอดคล้องต่อเนื่องกันเพื่อลดความซ้ำซ้อนประหยัดงบประมาณและทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด ซึ่งอาจอธิบายได้ว่า แผนพัฒนาสามปีเป็นการแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยมีหลักคิดที่ว่าภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาหนึ่ง จะมีแนวทางการพัฒนาได้มากกว่าหนึ่งแนวทางและภายใต้แนวทางการพัฒนาหนึ่งจะมีหลายโครงการหรือกิจกรรมได้มากกว่าหนึ่งโครงการหรือกิจกรรมที่จะต้องนำมาดำเนินการ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการในแต่ละยุทธศาสตร์การพัฒนา (องค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ, 2555 : 4)

การผลักดันเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นอันจะนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง แนวความคิดในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะระดับท้องถิ่นถือเป็นการผสมผสานกันระหว่างการใช้อำนาจรัฐและอำนาจประชาชนเพื่อแสวงหาแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นในรูปแบบของการพัฒนาที่ยั่งยืน และนำไปสู่การสร้างเสริมความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน ซึ่งแต่เดิมที่ผ่านมามีการจัดทำแผนงานและโครงการต่าง ๆ จะถูกกำหนดขึ้นโดยหน่วยงานจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (Top-down) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นตนเอง ทำให้การพัฒนาที่ผ่านมาไม่สอดคล้องหรือตรงกับปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเท่าที่ควร ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการของหน่วยงานหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จึงเป็นพื้นฐานการมีส่วนร่วมที่สำคัญที่จะทำให้คนในท้องถิ่นหรือชุมชนได้เรียนรู้บทบาทหน้าที่ความเป็นพลเมืองของตน เช่น การเข้าร่วมประชาคมเพื่อเสนอแนะความคิดเห็นเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหา ตลอดจนการเข้าร่วมประชาคมเพื่อเสนอแนะความคิดเห็นเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหา ตลอดจนการเข้าร่วมกำกับติดตาม ตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการทำงาน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2542 : 265 - 268)

องค์การบริหารส่วนตำบลท่าคือ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ได้จัดทำแผนพัฒนาสามปีโดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี โดยเริ่มตั้งแต่ระดับชุมชน โดยจัดเวทีประชาคมให้ผู้นำกลุ่ม องค์กรและประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมเสนอปัญหา ความต้องการ โครงการ กิจกรรมต่าง ๆ ของแต่ละชุมชนที่ประสงค์จะให้มีการพัฒนาในพื้นที่ แต่ละพื้นที่ที่มีความต้องการและสภาพปัญหาแตกต่างกัน ส่งผลให้การดำเนินการตามแผนพัฒนาตำบลภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าคือแล้วก็ตาม แต่ก็ยังประสบกับปัญหาของประชาชนหลายประการ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าคือ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมาก ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้นำชุมชน แกนนำหลัก ๆ ในพื้นที่ ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่าจะมีปัจจัยใดที่จะส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าคือ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

## สมมติฐานการวิจัย

1. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม อยู่ในระดับปานกลาง
2. ปัจจัยด้าน เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ ขนาดครอบครัว และความรู้ในระบอบประชาธิปไตย มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

## ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาถึงระดับและปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม โดยกำหนดขอบเขตในการศึกษาวิจัย ดังนี้

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้ขอบเขตด้านเนื้อหา การมีส่วนร่วมของประชาชนจำนวน 3 ด้าน ได้แก่ (ปรับปรุงจาก เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, 2525 : 11-13)

- 1.1 ด้านการร่วมคิดและตัดสินใจ
- 1.2 ด้านการดำเนินการ
- 1.3 ด้านการติดตามและประเมินผล

## 2. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ พื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม จำนวน 14 หมู่บ้าน ดังนี้

- หมู่ที่ 1 บ้านหนองจันทร์
- หมู่ที่ 2 บ้านเมืองเก่า
- หมู่ที่ 3 บ้านท่าค้อเหนือ
- หมู่ที่ 4 บ้านท่าค้อใต้
- หมู่ที่ 5 บ้านหนองเซา
- หมู่ที่ 6 บ้านโคกไก่อเซา
- หมู่ที่ 7 บ้านดอนม่วง
- หมู่ที่ 8 บ้านนาหลวง
- หมู่ที่ 9 บ้านบุงเวียน
- หมู่ที่ 10 บ้านดงหมู
- หมู่ที่ 11 บ้านใหม่แสงอรุณ
- หมู่ที่ 12 บ้านนาหลวง
- หมู่ที่ 13 บ้านหนองจันทร์
- หมู่ที่ 14 บ้านหนองจันทร์

## 3. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

3.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษาคือผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ที่มีสิทธิ์เลือกตั้งในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม จำนวน 6,324 คน (ข้อมูลการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนมและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2555)

3.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา คือ ผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ที่มีสิทธิ์เลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม จำนวน 377 คน ได้มาจากการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตรการคำนวณหาขนาดกลุ่มตัวอย่างของ ยามาเน่ (Yamane, 1973 : 727)

#### 4. ขอบเขตด้านตัวแปรที่เกี่ยวข้องในการศึกษาวิจัย

ขอบเขตด้านตัวแปรที่เกี่ยวข้องในการศึกษาวิจัย มีดังนี้

4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วย เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ ขนาดครอบครัว และความรู้ในระบอบประชาธิปไตย

4.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าคือ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม จำนวน 3 ด้าน คือ ด้านการร่วมคิดและตัดสินใจ ด้านการดำเนินการ และด้านการติดตามและประเมินผล

#### 5. ขอบเขตด้านระยะเวลาในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ศึกษาระหว่างเดือน พฤษภาคม – มิถุนายน พ.ศ. 2556

#### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลท่าคือ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม มีฐานะเป็นนิติบุคคล

2. แผนพัฒนาสามปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าที่ครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง แผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าคือ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

3. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าคือ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าคือ ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหาร

ราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และแผนชุมชนในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

4. การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชน ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม จำแนกเป็น 3 ด้าน ดังนี้

4.1 ด้านการร่วมคิดและตัดสินใจ หมายถึง ประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม มีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ความต้องการของท้องถิ่น เพื่อกำหนดแนวทางพัฒนาตำบลวางแผน โครงการหรือกิจกรรมและตัดสินใจเลือกแนวทางการพัฒนาของตำบล

4.2 ด้านการดำเนินการ หมายถึง ประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม มีส่วนร่วมเป็นกรรมการในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลหรือประชาสัมพันธน์ความก้าวหน้าในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลและร่วมปฏิบัติตามโครงการหรือกิจกรรมในแผนพัฒนาตำบล

4.3 ด้านการติดตามและประเมินผล หมายถึง ประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง มีส่วนร่วมเป็นกรรมการติดตามและประเมินแผนพัฒนาตำบลการดำเนินการตามแผนพัฒนาตำบลการประเมินความคุ้มค่าของโครงการที่ได้ดำเนินการ

5. เพศ หมายถึง ลักษณะทางชีวภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ ชาย และหญิง

6. อายุ หมายถึง อายุตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม ตั้งแต่อายุ 18 ปีขึ้นไป

7. ระดับการศึกษา หมายถึง วุฒิการศึกษาของผู้ตอบแบบสอบถามที่จบการศึกษาสูงสุด

8. อาชีพ หมายถึง การทำมาหากินจากการทำงานหรือกิจกรรมใด ๆ ที่ก่อให้เกิดรายได้

9. รายได้ หมายถึง รายได้ของผู้ตอบแบบสอบถามที่มาจากการประกอบอาชีพ โดยสุจริต

10. ขนาดครอบครัว หมายถึง จำนวนสมาชิกในครัวเรือนที่อาศัยอยู่กับครอบครัวทั้งหมดของผู้ตอบแบบสอบถาม

11. ความรู้ในระบอบประชาธิปไตย หมายถึง ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และการมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของผู้ตอบแบบสอบถาม

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

ข้อสนเทศที่ได้จากการวิจัยในครั้งนี้จะเป็นข้อมูลเสนอต่อผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง เพื่อนำไปปรับปรุงแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY