

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้ว่า ประเทศไทย มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา 2) ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ (มาตรา 1) (ราชกิจจานุเบกษา, 2550 : 2) โดยรัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา ในพื้นที่ (มาตรา 281) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตน โดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย (มาตรา 283) (สำนักงานกรรมการเลขาธิการ 3; สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551 : 260-263) ซึ่งรัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้ 1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น 2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ 3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบขององค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น 4) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ และ 5) ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม การมีส่วนร่วมของประชาชนในมาตรานี้ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน (มาตรา 87) (ราชกิจจานุเบกษา, 2550 : 28)

ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นนั้น จึงทำให้มีการตรากฎหมายเพื่อรองรับการกระจายอำนาจรัฐ เรียกว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549) บัญญัติไว้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง (มาตรา 5) (ราชกิจจานุเบกษา. 2549 : 49) ซึ่งกำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง (หมวด 2) ด้วยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น (มาตรา 16 (16) (ราชกิจจานุเบกษา. 2549 : 53) โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น โดยประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ตั้งแต่การคัดเลือกตัวแทน การเสนอแนะ การร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผิดชอบ ร่วมในการควบคุม และตรวจสอบ ร่วมในการประเมินผล ตลอดจนร่วมรับผลประโยชน์ (กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง. 2543 ; อ้างถึงใน เบญจพร เบ้าดี. 2554 : 2) ประกอบกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552) กำหนดให้เทศบาลตำบลปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อ จัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งใน พ.ร.บ.เทศบาล มาตรา 50 กำหนดให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ได้แก่ 1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน 2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ 3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ 5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง 6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม 7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ 8) บำรุงศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และ 9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล อีกทั้งใน มาตรา 51 ยังกำหนดให้เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังนี้ 1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ 7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น และ 8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2546 : 18)

จากอำนาจหน้าที่ของเทศบาลดังกล่าวข้างต้น รัฐจำเป็นต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายประการด้วยกัน คือ คุณภาพการตัดสินใจ ช่วยให้เกิดการพิจารณาทางเลือกใหม่ ทำให้การตัดสินใจรอบคอบขึ้น การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เมื่อการตัดสินใจนั้นได้รับการยอมรับจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ การสร้างฉันทามติลดความขัดแย้งทางการเมือง และเกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของท้องถิ่น การเพิ่มความง่ายในการนำไปปฏิบัติสร้างให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในการปฏิบัติ การมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้าและความขัดแย้งที่รุนแรงได้ ช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชนและเป็นเวทีฝึกผู้นำชุมชน ช่วยทำให้ประชาชนสนใจประเด็นสาธารณะมากขึ้น เป็นการเพิ่มทุนทางสังคมและช่วยเสริมสร้างประชาชนให้เป็นพลเมืองที่กระตือรือร้นสอดคล้องกับการปกครองตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (วันชัย วัฒนศัพท์, 2544 ; อ่างถึงโน เบลูจพร เบ้าลี, 2554 : 2) ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้เกิดระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีและสนับสนุนการดำเนินงานด้านการปฏิรูปการเมืองการปกครอง ตลอดจนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้สนับสนุนให้เกิดกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนเป็นระบบเปิดการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนเพื่อเป็นกระบวนการเรียนรู้สำหรับการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่นั้น ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพัฒนาความสามารถในการบริหารองค์กรอย่างน้อย 4 ด้าน ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงซึ่งกันและกัน คือ 1) ความสามารถด้านการพัฒนาท้องถิ่น ความสามารถด้านการพัฒนาองค์กร ความสามารถด้านการบริหารการเงินการคลัง และความสามารถด้านการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในขณะเดียวกันรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนการพัฒนา เริ่มตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา การมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและติดตามผล และการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ฯลฯ ซึ่งการมีส่วนร่วมถือเป็นหัวใจของการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขาดไม่ได้ เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่บนพื้นฐานความคิดของประชาธิปไตยท้องถิ่นและการปกครองตนเอง (Local-Self Government) ที่ให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยโดยตรง ประชาชนเข้ามาดำเนินกิจการของชุมชนด้วยตนเอง ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน

ทั้งการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบ จึงถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานของการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของหลักการธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งถือเป็นหลักการทางการบริหารที่หน่วยงานภาครัฐทุกระดับควรถือเป็นกรอบปฏิบัติ โดยมีองค์ประกอบคือ หลักความโปร่งใส หลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักความเสมอภาค หลักความคุ้มค่า และหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งมีการกล่าวว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการที่มีพลังสามารถขับเคลื่อนให้องค์ประกอบอื่น ๆ ของธรรมาภิบาลบรรลุผล

ถึงแม้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ภาคปฏิบัติของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ผ่านมายังมีลักษณะเป็นเพียงพิธีกรรม เน้นในรูปการให้ข้อมูลข่าวสาร การสื่อสารทางเดียวมากกว่า ดังนั้น เป้าหมายหรือจุดเน้นของการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงอยู่ที่ความสามารถในการจัดการให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการหรือการตัดสินใจ เพราะการมีส่วนร่วมนี้จะนำมาซึ่งข้อตกลงร่วมกันและการตัดสินใจที่รอบคอบขึ้น อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนได้มากขึ้น (อรทัย ก๊กผล, 2546 : 40) ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระแสที่ได้รับความสนใจจากหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ที่ผ่านมาพบว่าอุปสรรคและปัญหาของการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ประชาชนขาดความสนใจหรือขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคประชาชน (โกวิทย์ พวงงาม, 2544 ; อ้างถึงใน เบญจพร เบ้าดี, 2554 : 2) ดังนั้น รัฐบาลจึงมีแนวนโยบายที่จะปรับปรุงรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเป็นประชาธิปไตย มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งเทศบาลตำบลก็เป็นหน่วยการปกครองหนึ่งที่ถูกนำมาพิจารณาปรับปรุงด้วย โดยมุ่งหวังว่าต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากยิ่งขึ้น โดยระเบียบการกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยกรจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 (ราชกิจจานุเบกษา, 2548 : 1-11) ที่อาศัยอำนาจความในมาตรา 5 มาตรา 16 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มีข้อกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลทุกชั้นตอน รวมทั้งประชาชนมีส่วนร่วมติดตามประเมินผลการจัดทำแผนพัฒนา เพื่อให้ประชาชนได้ทราบความก้าวหน้าในการดำเนินงานของเทศบาลตำบล รวมทั้งเสนอแนะหรือเสนอความต้องการเพิ่มเติมแก่คณะทำงานเพื่อนำมาใช้ในการปรับแผนพัฒนาต่อไป

เทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งแต่เดิม เทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน มีฐานะเป็นสุขาภิบาลจตุรพักตรพิมานตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2499 และได้เปลี่ยนฐานะเป็นเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 โดยมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 90 วัน นับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มีผลวันที่ 25 พฤษภาคม 2542) และมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 7 วรรค 2 ประกอบพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 7 (สำนักปลัดเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน. 2553-2556 : 6-10) ลักษณะที่ตั้งของเทศบาลนั้น ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ของจังหวัดร้อยเอ็ด บนถนนสายร้อยเอ็ด-จตุรพักตรพิมาน-เกษตรวิสัย อยู่ห่างจากตัวจังหวัดร้อยเอ็ด เป็นระยะทาง 26 กิโลเมตร และอยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร เป็นระยะทางประมาณ 536 กิโลเมตร เขตการปกครอง แบ่งออกเป็น 3 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ที่ 1 บ้านคุ้มใต้ หมู่ที่ 2 บ้านคุ้มตลาด และหมู่ที่ 3 บ้านคุ้มเหนือ มีพื้นที่ทั้งหมด 4 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนครัวเรือนในเขตเทศบาลทั้งสิ้น 1,371 ครัวเรือน มีประชากรทั้งสิ้น 4,180 คน ความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่เท่ากับ 1,045 คน/ตารางกิโลเมตร แบ่งออกได้ ดังนี้ 1) หมู่ที่ 1 บ้านคุ้มใต้ มีจำนวน 729 ครัวเรือน จำนวนประชากร 2,124 คน แบ่งเป็นชาย จำนวน 1,020 คน หญิง 1,104 คน 2) หมู่ที่ 2 บ้านคุ้มตลาด มีจำนวน 240 ครัวเรือน จำนวนประชากร 669 คน แบ่งเป็นชาย จำนวน 302 คน หญิง 367 คน และ 3) หมู่ที่ 3 บ้านคุ้มเหนือ มีจำนวน 402 ครัวเรือน จำนวนประชากร 1,387 คน แบ่งเป็นชาย จำนวน 676 คน หญิง 719 คน (สำนักปลัดเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน. 2553-2556 : 8) ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ในระยะที่ผ่านมาปรากฏว่า ปัจจุบันแม้ระเบียบกฎหมายจะเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเทศบาลตำบลในการกำหนดนโยบายการมีส่วนร่วมทางการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อเข้าไปทำหน้าที่เป็นตัวแทนเข้าไปบริหารเทศบาลตำบลมากขึ้นก็ตาม แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าท่าที่ผ่านมาแม้ว่าเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมานจะเป็นรูปแบบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมากแต่ก็ไม่สามารถพัฒนาไปสู่เป้าหมายของการปกครองเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมานได้อย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้เพราะประชาชนยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองภาคประชาชนเท่าที่ควร อาจเป็นเพราะประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือจากการที่ประชาชนมีทัศนคติทางการเมืองแบบเก่าว่ากิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ เป็นเรื่องของผู้นำ แท้จริงแล้วการมีส่วนร่วม

ทางการเมืองภาคประชาชนนั้นเป็นกิจกรรมต่าง ๆ ที่กระทำโดยสมัครใจ ซึ่งสมาชิกทั้งหลาย ที่อยู่ในชุมชนของเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน ได้มีส่วนกระทำกัน ในอันที่จะเลือกผู้นำของตน และกำหนดนโยบายสาธารณะทั้งทางตรงและทางอ้อม กิจกรรมเหล่านี้ ได้แก่ การกระทำที่ มุ่งต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองหรือมุ่งที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ (Public Policies) หรือเป็นความพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของทางราชการ (Bureaucratic Actions) ที่ประชาชนแต่ละบุคคลต้องการมีอิทธิพลผลักดัน หรือยอมรับสนับสนุนต่อรัฐบาลและการเมือง ซึ่งผู้ที่ยอมรับคณะผู้บริหารเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมานก็จะแสดงออกโดยปรับพฤติกรรมตนเอง ตามคำสั่งหรือข้อเรียกร้องของคณะผู้บริหาร แต่ผู้ที่ไม่เห็นด้วยก็จะพยายามต่ออิทธิพลผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขใหม่การมีส่วนร่วมการเมืองภาคประชาชนจึงมีทั้งที่เป็นการต่อต้านและ ทั้งที่เป็นการสนับสนุน (McClosky. 1968 : 252 ; Weiner. 1971 : 161-164 ; Milbrath and Goel. 1977 : 2 อ้างถึงใน ไชยพร ดัชนีจิตานนท์. 2536 : 23-25 ; โกมินทร์ กุลเวชกิจ. 2549 : 12-14) ซึ่งจากเหตุผลดังกล่าว ส่งผลให้การแสดงออกเพื่อรักษาผลประโยชน์ ตลอดจนการแสดงความคิดเห็นต่อผู้บริหารเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน เพื่อนำ ไปปฏิบัตินั้นมีน้อยหรืออาจกล่าวได้ว่าแทบ ไม่มีเลย เมื่อเป็นเช่นนี้ การบริหารงานของเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมานที่ผ่านมาจึงมักไม่ ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรและนับ ได้ว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นเทศบาลตำบลอยู่ไม่น้อย

จากปัญหาดังกล่าวประชาชนในเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมานส่วนใหญ่ยังไม่สนใจ เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองเท่าที่ควร จึงทำให้ที่ผ่านมาการพัฒนาของเทศบาล ตำบลจตุรพักตรพิมานยังไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง สาเหตุ เนื่องมาจากการที่ประชาชนไม่ได้สนใจ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ เช่น การไม่เข้าร่วม ประชุมประชาคมเพื่อเสนอความต้องการและสภาพปัญหาที่ตนเองประสบ เพื่อนำไปสู่การจัดทำ แผนพัฒนาเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมานและนำไปสู่การจัดทำงบประมาณในรูปแบบของงาน และ โครงการเพื่อการแก้ไขปัญหให้กับประชาชนในเขตเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมานต่อไป

(สำนักปลัดเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน. 2553-2556 : 9)

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกประชาชนตามเพศ อาชีพ และหมู่บ้านที่อาศัยอยู่ ที่แตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด

## สมมติฐานการวิจัย

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง
2. ประชาชนที่มีเพศ อาชีพ และหมู่บ้านที่อาศัยอยู่ แตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกัน

## ขอบเขตการวิจัย

การวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตในการวิจัย ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ผู้วิจัย ได้ศึกษาและพัฒนารูปแบบขั้นตอนในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา จำนวน 5 ด้าน (ทิววงศ์ ศรีบุรี. 2541 : 36-37) ได้แก่

- 1.1 การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มการพัฒนา
- 1.2 การมีส่วนร่วมในขั้นวางแผนการพัฒนา
- 1.3 การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินการพัฒนา
- 1.4 การมีส่วนร่วมในขั้นรับผลประโยชน์จากการพัฒนา
- 1.5 การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลการพัฒนา

### 2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

- 2.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ หัวหน้าครัวเรือนหรือสมาชิกในครัวเรือนที่มีสิทธิ์เลือกตั้งตั้งแต่อายุ 18 ปี ขึ้นไป ครัวเรือนละ 1 คน จำนวน 1,371 คน (1,371 ครัวเรือน)

ในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด  
(สำนักปลัดเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน. 2553-2556 : 6-10)

2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ หัวหน้าครัวเรือนหรือสมาชิกในครัวเรือน ครัวเรือนละ 1 คน จำนวน 310 คน ในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด โดยวิธีการหาขนาดกลุ่มตัวอย่างเพื่อเป็นตัวแทนของประชากร ตามสูตร Yamane (Taro Yamane. 1973 : 727)

### 3. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการวิจัย คือ พื้นที่ในเขตเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 3 หมู่บ้าน (สำนักปลัดเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน. 2553-2556 : 6-10) ได้แก่

หมู่ที่ 1 บ้านคุ้มใต้

หมู่ที่ 2 บ้านคุ้มตลาด

หมู่ที่ 3 บ้านคุ้มเหนือ

4. ขอบเขตด้านระยะเวลาในการวิจัย ใช้ระยะเวลาในการวิจัย เดือน ม.ค. – มี.ค. 2556

5. ขอบเขตด้านตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

5.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) คือ ข้อมูลทั่วไปของหัวหน้าครัวเรือนหรือสมาชิกของครัวเรือนในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกเป็น

5.1.1 เพศ

5.1.2 อาชีพ

5.1.3 หมู่บ้านที่อาศัยอยู่

5.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 5 ด้าน (ทวิวงส์ ศรีบุรี. 2541:36-37)

5.2.1 การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มการพัฒนา

5.2.2 การมีส่วนร่วมในขั้นวางแผนการพัฒนา

5.2.3 การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินการพัฒนา

5.2.4 การมีส่วนร่วมในขั้นรับผลประโยชน์จากการพัฒนา

5.2.5 การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลการพัฒนา



## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการดำเนินงานหรือกิจกรรมการพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิด สร้างสรรค์ความรู้และความชำนาญ และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับองค์การเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด

2. การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง การเจริญเติบโต (Growth) เปลี่ยนแปลง (Change) และก้าวหน้า (Progress) อย่างมีระบบ ทั้งในรูปธรรม คือ สิ่งให้เห็นเป็นรูปร่าง และนามธรรม คือ สิ่งที่ยังเกิดผลทางใจหรือความรู้สึกนึกคิด ซึ่งสามารถวัดผลและประเมินค่าของความแตกต่างหรือการเปลี่ยนแปลงนั้นได้ ตลอดจนมาตรฐานการครองชีพดีขึ้น คือ มีคุณภาพของชีวิต ทั้งด้านคุณภาพ (Quality) และทางด้านปริมาณ (Quantity) การพัฒนาท้องถิ่นเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นกระบวนการเพื่อเพิ่มความสามารถของคนและองค์กร ในอันที่จะปรับปรุงคุณภาพชีวิตให้ได้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งการพัฒนาที่ศักยภาพมากที่สุดต้องมีการเปิด โอกาสให้ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนานั้นด้วย

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น คือ กระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิด สร้างสรรค์ความรู้และความชำนาญ และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น จำนวน 5 ด้าน ดังนี้

3.1 การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา หาสาเหตุของปัญหา เข้ามาตัดสินใจกำหนดปัญหา การกำหนดความต้องการของชุมชน และมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญเพื่อพัฒนาท้องถิ่นเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด

3.2 การมีส่วนร่วมในขั้นวางแผนการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมในท้องถิ่นเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมานเพื่อการวางแผน การวิเคราะห์ปัญหา การกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ของโครงการการพัฒนา กำหนดวิธีการ และแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรที่จะใช้ในการพัฒนา

3.3 การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินการพัฒนา ท้องถิ่นเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นสมาชิกหรือกรรมการของกลุ่มและชมรม มีการติดต่อประสานงานและการขอรับความช่วยเหลือจากองค์กรทั้งในและนอกชุมชน สมาชิกของชุมชน มีการเข้าร่วมในการบริหารกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน สนับสนุนทรัพยากรเพื่อส่วนรวม เช่น การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ในการพัฒนา การใช้แรงงานในการพัฒนาในกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่นเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน

3.4 การมีส่วนร่วมในขั้นรับผลประโยชน์จากการพัฒนาท้องถิ่นเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนาตามนโยบายที่กำหนด ผลประโยชน์ที่ได้รับตรงตามความต้องการ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี สามารถลดค่าใช้จ่ายในครอบครัว ประชาชนสามารถยอมรับผลกระทบอันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ และปัญหาของท้องถิ่นได้รับการแก้ไขในเชิงรูปธรรมและนามธรรม ต่อสังคมหรือต่อบุคคลด้วยความเป็นธรรม

3.5 การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลการพัฒนาท้องถิ่นเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้าร่วมติดตามและประเมินผลการพัฒนา การดำเนินงาน กิจกรรมในโครงการ แผนงานด้านการพัฒนาท้องถิ่นนั้นเป็นไปตามแผนพัฒนาและสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้หรือไม่ ตลอดจนประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการพัฒนาและประชาชนสามารถเข้ามาแสดงความคิดเห็นและวิพากษ์วิจารณ์การพัฒนาท้องถิ่นเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมานได้ด้วย

4. เทศบาลตำบล หมายถึง เทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งแต่เดิมเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมานมีฐานะเป็นสุขาภิบาลจตุรพักตรพิมาน ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2499 และได้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 โดยมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 90 วัน นับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มีผลวันที่ 25 พฤษภาคม 2542) และมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 7 วรรค 2

5. หัวหน้าครัวเรือน หมายถึง หัวหน้าครัวเรือนหรือสมาชิกภายในครัวเรือนที่มีสิทธิ์เลือกตั้งตั้งแต่อายุ 18 ปี ขึ้นไป ในเขตเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อเสนอที่ได้จากการวิจัยในครั้งนี้ ทำให้ทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน และจะเป็นข้อมูลที่น่าเสนอต่อเทศบาล ตำบลจตุรพักตรพิมาน เพื่อนำไปปรับปรุงและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา เทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมานให้เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY