

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของไทยที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 โดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ให้ประชาชนในท้องถิ่นระดับตำบลซึ่งเป็นเขตชนบทอันเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศได้มีการเรียนรู้การแก้ไขปัญหา และสนองตอบความต้องการของตนเอง โดยการเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง (Political participation) หรือที่เรียกกันว่า การปกครองตนเอง (Local self government) ตามระบอบประชาธิปไตย องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ชนบทมากที่สุด (สุกชัย ยาวะประกษา. 2548 : 3) เมื่อเป็นเช่นนี้ ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง กล่าวคือมีเจ้าหน้าที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในตำบล มีการดำเนินงานโดยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดทิศทาง และวางแผนพัฒนาตำบล กำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ย่อมที่จะสามารถแก้ไขปัญหา และสนองตอบความต้องการของชุมชนระดับตำบลได้เป็นอย่างดี อันจะส่งผลให้ประชาชนในตำบลมีความรู้สึกเชื่อมั่น และศรัทธาต่อองค์การบริหารส่วนตำบล และรู้สึกตัวว่ามีความผูกพัน มีส่วนได้ส่วนเสียต่อถิ่นอาศัยซึ่งเป็นการสร้างพลเมืองที่มีความรับผิดชอบให้แก่ประเทศชาติโดยส่วนรวม (อุทัย หิรัญโต. 2523 : 5-6)

คณะรัฐบาลที่ผ่านมาให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางลงสู่การปกครองในระดับท้องถิ่นอยู่เสมอ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นจากการที่รัฐบาลได้มีการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการปกครองประเทศ นอกจากนี้แล้วรัฐบาลยังได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นบทบาทและการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองท้องถิ่น

เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (2540 : 78) ที่มีเจตนารมณ์อย่างแน่ชัดในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 78 ว่า "รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ" นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังสร้างรูปแบบการมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อ และลงคะแนนเสียงเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง และเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภา เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ จึงเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น โดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้การพัฒนาท้องถิ่นในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งองค์กรมีความรับผิดชอบ โปร่งใสในการทำงาน และสามารถตรวจสอบได้ ตลอดจนเพื่อกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นตามลำดับ ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น และเป็นการศึกษาให้ประชาชนรู้จักใช้สิทธิหน้าที่อันชอบธรรม ในการปกครองตนเองตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การให้ท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางของการปกครองและริเริ่มงานต่างๆ ได้เอง จึงเท่ากับเป็นการรื้อฟื้นให้ท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของชุมชน

นอกจากนี้การเมืองในระดับท้องถิ่นจะเป็นรากฐาน และพลังสำคัญต่อความมั่นคงทางการเมืองในระดับชาติ กล่าวคือ การพัฒนาการเมืองในระดับชาติเกิดจากการพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นมาก่อน หากการเมืองในระดับท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง การเมืองไทยในระดับชาติก็มีความมั่นคงตามไปด้วย ในทางตรงข้ามถ้าการเมืองในระดับท้องถิ่นมีความล้มเหลว การเมืองในระดับชาติก็ไม่มีโอกาสสร้างความมั่นคงได้ รัฐบาลประเทศใดที่มุ่งพัฒนาการเมืองในระดับชาติ จึงมีความพยายามที่จะพัฒนาการเมืองระดับท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง และมั่นคง เพราะนอกจากการเมืองระดับท้องถิ่นเป็นสิ่งใกล้ตัวประชาชนมากกว่าการเมืองในระดับชาติ การตัดสินใจเลือกผู้รับผิดชอบในกิจการท้องถิ่นจะถูกต้องมากกว่าการเลือกตั้งระดับชาติ (เกรียงศักดิ์ เขียวขี้ และวิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2530 : 3-4)

สภาพความเป็นจริงในปัจจุบันถึงแม้ประชาชนจะมีความรู้ความเข้าใจเรื่อง การกระจายอำนาจก่อนข้างถูกต้อง ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และ แก้ไขปัญหาด้วยตนเอง และมีความต้องการที่จะใช้สิทธิในการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นก็ตาม แต่การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหา และ สนองตอบความต้องการของชุมชนระดับตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล (ปิยะนุช เงินคล้าย. 2541 : 245-250)

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้านในกระบวนการบริหารงาน องค์การบริหารส่วนตำบลโดยให้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา เข้าร่วมการประชุมสภาฯ เสียภาษีอากร เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในการจัดซื้อหรือการจ้าง การร้องขอให้ออกข้อบัญญัติ ตำบล เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการหมู่บ้านในฐานะผู้แทนของหน่วยงานส่วนภูมิภาค และใน ในฐานะผู้แทนของชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงานดังกล่าว น่าจะทำให้เกิด ความโปร่งใส และตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างความ สัมพันธ์อันดี และลดช่องว่างระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน แต่กิจกรรมการมี ส่วนร่วมดังกล่าวได้รับการส่งเสริมจากองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งในอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ แตกต่างกันไป ผู้วิจัยเห็นว่า การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้านใน กิจกรรมต่างๆขององค์การบริหารส่วนตำบล น้อย จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่า เพราะเหตุใด กิจกรรมของทางราชการจึงได้รับความร่วมมือน้อยกว่ากิจกรรมของชุมชน หรือหมู่บ้าน ผู้วิจัยปัจจุบันดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหม่อม อำเภอสมเด็จ จังหวัด กาฬสินธุ์ จึงมีความสนใจที่จะศึกษาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้านในกระบวนการ บริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ว่าอยู่ในระดับใด ผลการศึกษาวิจัยน่าจะเกิดประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่ง ในการนำข้อมูลที่ได้ จากการวิจัยมาปรับปรุงแก้ไขกระบวนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ให้สอดคล้อง กับปัญหา และความต้องการของคณะกรรมการหมู่บ้านซึ่งเป็นผู้ปกครองท้องถิ่นที่ เสริมสร้างความเชื่อมั่น และศรัทธาต่อประชาชน อีกทั้งเป็นการสนองตอบนโยบายของ รัฐบาล ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หรือเป็นประโยชน์ต่อนโยบายระดับจังหวัด นโยบายระดับประเทศต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้านในกระบวนการ

บริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์

2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้าน ในกระบวนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีเพศ อายุ อาชีพ ระดับการศึกษา

3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้าน ในกระบวนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์

สมมติฐานของการวิจัย

1. ระดับการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้าน ในกระบวนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ อยู่ในระดับน้อย

2. คณะกรรมการหมู่บ้าน ที่มีเพศ อายุ อาชีพ ระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้าน ในกระบวนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ แตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ในการศึกษาวิจัย คือ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลหมูนัน องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแวง องค์การบริหารส่วนตำบลแซงบาดาล องค์การบริหารส่วนตำบลมหาไชย องค์การบริหารส่วนตำบลผาเสวย องค์การบริหารส่วนตำบลลำห้วยหลวง องค์การบริหารส่วนตำบลศรีสมเด็จ และองค์การบริหารส่วนตำบลสมเด็จ

2. ขอบเขตด้านประชากร คือ คณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วย กำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง เป็นกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่ง และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิตามที่นายอำเภอเห็นสมควรแต่ต้องไม่น้อยกว่าสองคน ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งและมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง เฉพาะที่ตั้งบ้านเรือนและอาศัยอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 435 คน

3. ขอบเขตด้านระยะเวลาในการจัดเก็บข้อมูล ระหว่างเดือน มกราคม 2550 ถึงเดือน เมษายน 2550

4. ขอบเขตด้านเนื้อหา การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาจากแนวคิดการบริหาร

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การดำเนินงานตาม
อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร
ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

5. ตัวแปรที่ศึกษาวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย

5.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variables) ได้แก่ เพศ อายุ อาชีพ ระดับการศึกษา
ของคณะกรรมการหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์

5.2 ตัวแปรตาม (Dependent variables) คือ ระดับการมีส่วนร่วมของ
คณะกรรมการหมู่บ้านในกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอสมเด็จ
จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 6 ด้าน ประกอบด้วย

- 5.2.1 ด้านการวางแผน
- 5.2.2 ด้านการปฏิบัติงาน/วิธีการจัดการ
- 5.2.3 ด้านการบริหารงานบุคคล
- 5.2.4 ด้านการร่วมมือประสานงาน
- 5.2.5 ด้านการรายงานผลการปฏิบัติงาน
- 5.2.6 ด้านการใช้จ่ายงบประมาณ

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

1. กระบวนการบริหารงาน หมายถึง การดำเนินงาน การบริหารราชการของ
องค์การบริหารส่วนตำบลในด้านต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย แผนพัฒนาองค์การบริหาร
ส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
การบริหารงาน ปัญหา และการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
ในเขตอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์

2. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ
สมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 8 แห่งประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลหมื่น
องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแวง องค์การบริหารส่วนตำบลเขางบาล องค์การบริหาร
ส่วนตำบลมหาไชย องค์การบริหารส่วนตำบลผาเสวย องค์การบริหารส่วนตำบลลำห้วยหลวง
องค์การบริหารส่วนตำบลศรีสมเด็จ และองค์การบริหารส่วนตำบลสมเด็จ

3. การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง การจัดโครงสร้างและระบบงานการบริหารงานบุคคล การบริหารการคลัง และงบประมาณ การบริหารงานพัสดุ และการบริหารราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย แผนพัฒนาตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ และการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์

4. การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้านในกระบวนการบริหารงาน หมายถึง การที่คณะกรรมการหมู่บ้าน ที่ได้รับประโยชน์และหรือผลกระทบจากการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ เข้ามาร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนาได้แก่ การศึกษาวิเคราะห์ชุมชน การวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหา การจัดลำดับสำคัญของปัญหา การเลือกวิธีในการแก้ปัญหา การวางแผนในการแก้ปัญหา การดำเนินงานตามแผน และการติดตามประเมินผลโครงการ

5. ด้านการวางแผน หมายถึง คณะกรรมการหมู่บ้านได้สำรวจข้อมูลสภาพปัญหา ความต้องการในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ได้เสนอแผนงาน และโครงการผ่านสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้เข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณา และจัดลำดับความสำคัญของแผนพัฒนาตำบลได้เสนอแผนงานและโครงการในที่ประชุมประชาคมด้วยตนเอง

6. ด้านการปฏิบัติงาน/วิธีการจัดการ หมายถึง คณะกรรมการหมู่บ้านได้ให้ข้อเสนอแนะ และคำแนะนำแก่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ขอรับทราบข้อมูลข่าวสารจากองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ให้คำปรึกษาข้อมูลเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นกับพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้คัดค้านข้อบัญญัติตำบลหรือมติสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ได้ให้ข้อมูลกับพนักงานส่วนตำบล และพนักงานจ้าง สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้เข้าร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง กรรมการตรวจการจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้เข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ออกข้อบัญญัติตำบล

7. ด้านการบริหารงานบุคคล หมายถึง คณะกรรมการหมู่บ้านได้สอดส่องพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของ นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบลกับพนักงานจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้ส่งเสริมสนับสนุนยกย่องพนักงานส่วนตำบลกับพนักงานจ้างผู้ปฏิบัติงานดี และมีประสิทธิภาพ ได้ช่วยส่งเสริมความสามัคคีเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างสม่ำเสมอ