

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ภูมิหลัง

การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local government) เป็นการปกครองซึ่งรัฐบาลมอบอำนาจให้ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง หรือหลาย ๆ ท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการภายในขอบเขตกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ การปกครองในลักษณะนี้ถึงแม้จะเป็นอิสระแต่ก็มีได้เป็นอิสระจากอำนาจรัฐทั้งหมด และมีใช่เป็นอิสระในการดำเนินการทุกประเภทในท้องถิ่น โดยสิ้นเชิงหรือมิใช่การปกครองที่เกิดจากสิทธิของชุมชนภายในท้องถิ่น แต่เป็นผลที่เกิดจากรัฐ คือ รัฐเป็นผู้กำหนดการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น รัฐย่อมสามารถควบคุมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ความเป็นอิสระของแต่ละท้องถิ่นหรือการปลอดจากการควบคุมของรัฐจะมีมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับกาปฏิบัติที่แตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ นอกจากนี้เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพการปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์การหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้สูงสุด หน่วยงานในการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีประชาชนร่วมดำเนินการ ไม่ว่าจะในฐานะผู้ปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เลือกตั้งตัวแทนเข้ามาปกครอง ผู้เสนอแนะนโยบาย ผู้ควบคุม หรือผู้เข้าร่วมในรูปแบบอื่น ๆ องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ชัยในปัจจุบันได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ผลของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องมาจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการปกครองแบบพิเศษ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ทั้งนี้เพื่อให้้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจอิสระในการบริหารงานและปกครองตนเอง ภายใต้กฎหมายที่ได้ปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถกำหนดแผนการดำเนินงาน โครงการและกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ตำบล และหมู่บ้าน ได้สอดคล้องกับปัญหาและตรงตามความต้องการของประชาชนในแต่ละตำบลแต่ละหมู่บ้านได้อย่างแท้จริง

การกระจายอำนาจการปกครองในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น อยู่ในความสนใจของหลายฝ่ายไม่ว่าจะเป็น ฝ่ายการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ พ่อค้า ประชาชนทั่วไปตลอดถึงคณะสงฆ์ซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องกันในการร่วมแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นมากมายไม่ว่าจะเป็นปัญหาความเป็นอยู่ของประชาชน ปัญหาการขาดคุณธรรมจริยธรรมของผู้เฒ่าในท้องถิ่นปัญหา ยาเสพติด ปัญหาสุขอนามัยของประชาชนและอีกมากมายหลายปัญหาที่เกิดขึ้นสิ่งเหล่านี้ทุกฝ่ายต่างก็หวังว่าองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จะสามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหของท้องถิ่นในระดับตำบล หมู่บ้าน ได้ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และทันต่อความต้องการของประชาชน เนื่องจากเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนรับรู้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นสิ่งที่รัฐบาลต้องการและนำไปสู่การกระจายอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลอย่างแท้จริง ปัจจุบันรัฐบาลได้มีการออกพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวก็เพื่อให้ให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นในด้าน การจัดระบบการบริการสาธารณะ การปรับปรุงสัดส่วนของภมิลและอากร การถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนข้าราชการตลอดจนการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะให้ครอบคลุมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นหนึ่งที่จะได้รับผลจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

การที่จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินงาน จัดการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนการผสมผสานงานที่ปฏิบัติ จัดทำให้เป็นหมวดหมู่ไม่มีลักษณะซ้ำซ้อนในการดำเนินงานแต่ละพื้นที่ แนวทางในการดำเนินงานนั้น จึงจำเป็นต้องมีแผนการดำเนินงานเป็นตัวกำหนดซึ่งแผนการดำเนินงานและ โครงการเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวางกรอบการทำงาน โดยจะมีการระบุถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ทั้งนี้จากกล่าวได้ว่า แผนงานและ โครงการเป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับนักบริหารใช้เป็นตัวกำหนดทิศทางในการดำเนินงาน (พงศ์สิทธิ์ ศรีสมทรัพย์, 2541 :1)

แผนพัฒนาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นในระดับล่างที่ควรจะสะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนในระดับหมู่บ้าน ที่เรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยสภาพปัญหานั้น ได้ผ่านการกลั่นกรองและจัดลำดับความสำคัญแล้ว และที่สำคัญควรมาจากความร่วมมือร่วมของประชาชนในพื้นที่ ที่จะเป็นตัวกำหนดทิศทางในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล จากข้อมูลงานศึกษาวิจัย เรื่อง แนวทางการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดย

สถาบันดำรงราชานุภาพ ในตอนหนึ่งระบุถึงปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ส่วนใหญ่ไม่ค่อยเห็นความสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนาโดยคณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะจัดทำแผนพัฒนาตนเองเพื่อให้มีแสดงต่อนายอำเภอเท่านั้น ผู้นำกลุ่ม องค์กร หน่วยงาน ส่วนราชการ และประชาชนในหมู่บ้านต่าง ๆ ไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เน้นเฉพาะการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และกระจุกตัวอยู่เฉพาะ พื้นที่อาศัยของคณะกรรมการบริหาร นอกจากนี้ยังขาดการประสานแผนร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล กับท้องถิ่นอื่น และส่วนราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล” (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครอง. 2542 : 109)

ประชาชนถือได้ว่าเป็นบุคคลที่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน แต่เนื่องจากที่ผ่านมามีประชาชนยังมีความเข้าใจในเรื่องนี้ไม่มากนัก ทำให้การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่ค่อยเห็นผลเป็นรูปธรรม ประกอบกับกรมการปกครองได้กำหนดถึงกระบวนการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของประชาคมหมู่บ้าน ตำบล ทั้งนี้ทั้งนั้น ก็เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเป็นหลักในการจัดทำแผนการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั่นเอง จากเหตุผลดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยเห็นความสำคัญในการจัดทำงานวิจัย เรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล” ทั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาในพื้นที่เฉพาะในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล โพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย เนื่องจากผู้วิจัยมีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวและผู้วิจัยเองก็ได้ร่วมรับฟังปัญหาและความต้องการของประชาชนในหมู่บ้านว่ามีความต้องการอย่างหนึ่งแต่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลก็จัดทำให้อีกอย่างหนึ่ง และอีกประการสำคัญพื้นที่อาณาเขตส่วนหนึ่งติดกับชุมชนเมือง คือเทศบาลเมืองหนองคาย กับอีกส่วนหนึ่งเป็นชุมชนแบบชนบท มีประชากรอยู่กระจัดกระจายประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรมเป็นหลัก จึงทำให้ผู้วิจัยได้ตัดสินใจทำเรื่องนี้

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลของประชาชนตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย

2. เพื่อเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ของประชาชนที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษา และ อาชีพ

3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลของประชาชนตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย

### สมมติฐานการวิจัย

1. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลของประชาชนตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย อยู่ในระดับปานกลาง

2. ประชาชนตำบลโพธิ์ชัยที่มีเพศ อายุ อาชีพ และระดับการศึกษาแตกต่างกันมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลของประชาชน แตกต่างกัน

### กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะศึกษาจึงได้นำแผนการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ชัย (แผนพัฒนา 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ชัย) จำนวน 7 ด้าน ในการวิจัย ดังนี้

1. ด้านสาธารณูปโภค
2. ด้านสังคม
3. ด้านเศรษฐกิจ
4. ด้านการเมืองและการบริหาร
5. ด้านการศึกษาและวัฒนธรรม
6. ด้านสาธารณสุข
7. ด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

### ขอบเขตการวิจัย

1. ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ที่มีชื่อตามบัญชีเลือกตั้งปี พ.ศ. 2549 จำนวนหมู่บ้าน 8 หมู่บ้าน จำนวนประชากรในเขตพื้นที่ปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย จำนวน 5,877 คน

2. กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ทั้ง 8 หมู่บ้าน ได้มาจากการสุ่มตัวอย่างจากประชากร โดยใช้วิธีการคำนวณตามสูตรของยามาเน่ ทาโร (Yamane Taro, 1972 : 737 ; อ้างถึงใน สุพจน์ วัฒนวิเชียร. 2543: 28) จำนวน 375 คน

### 3. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ หมายถึงสถานภาพของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ที่มีชื่อตามบัญชีเลือกตั้งปี พ.ศ. 2549 จำนวนหมู่บ้าน 8 หมู่บ้าน ได้แก่

- 3.1.1 เพศ
- 3.1.2 อายุ
- 3.1.3 ระดับการศึกษา
- 3.1.4 อาชีพ

3.2 ตัวแปรตาม หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคายทั้ง 7 ด้าน (แผนพัฒนา 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ชัย)

- 3.2.1 ด้านสาธารณสุข
- 3.2.2 ด้านสังคม
- 3.2.3 ด้านเศรษฐกิจ
- 3.2.4 ด้านการเมืองและการบริหาร
- 3.2.5 ด้านการศึกษาและวัฒนธรรม
- 3.2.6 ด้านสาธารณสุข
- 3.2.7 ด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

### นิยามศัพท์เฉพาะ

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย อำเภอเมืองหนองคาย ตามพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2549

ประชาชนในท้องถิ่น หมายถึง ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ที่มีเพศ ระดับการศึกษา อาชีพ และระยะเวลาอาศัยอยู่ตามบัญชีทะเบียนบ้านปี พ.ศ. 2549

ระดับการศึกษา หมายถึง ระดับการศึกษาขั้นสูงสุด โดยนับทั้งที่จบการศึกษาแล้วในกรณีที่กำลังศึกษาอยู่ให้นับระดับการศึกษาสูงสุดที่จบการศึกษาแล้ว

อาชีพ หมายถึง อาชีพที่ประกอบเป็นอาชีพหลัก โดยพิจารณาได้จากอาชีพที่ใช้ระยะเวลาในการประกอบอาชีพมากที่สุดในรอบปีหนึ่ง ๆ

การมีส่วนร่วม หมายถึง การร่วมกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย

การดำเนินงาน หมายถึง การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ชัยทั้ง 7 ด้าน

1. ด้านสาธารณูปโภค
2. ด้านสังคม
3. ด้านเศรษฐกิจ
4. ด้านการเมืองและการบริหาร
5. ด้านการศึกษาและวัฒนธรรม
6. ด้านสาธารณสุข
7. ด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

การดำเนินงานด้านสาธารณูปโภค หมายถึง การเร่งรัดในการปรับปรุงจัดสรรสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่าง ๆ เช่น ถนน น้ำประปา ทางเท้า ท่อระบายน้ำ ไฟฟ้า ให้เพียงพอและทั่วถึง ขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ชัย

การดำเนินงานด้านสังคม หมายถึง การดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งด้านความเป็นอยู่และการป้องกันปัญหาของสังคมต่าง ๆ เช่น ปัญหาความเป็นอยู่ ปัญหา ยาเสพติด ปัญหาศีลธรรม ปัญหาด้านความสงบเรียบร้อยในชุมชน ขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ชัย เพื่อคุณค่าทางสังคม และความเข้มแข็งของชุมชน

การดำเนินงานด้านเศรษฐกิจ หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ชัยมีการส่งเสริมและพัฒนาให้ประชาชนในท้องถิ่นมีรายได้และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ยกตัวอย่าง เช่น การจัดให้มีการฝึกอบรมฝีมืออาชีพหรือ การส่งเสริมด้านวิชาชีพแขนงต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในชุมชน

การดำเนินงานด้านการเมืองและการบริหาร หมายถึง มีการดำเนินงานด้านส่งเสริมการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย เช่น การให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องของสิทธิและหน้าที่ตามระบอบประชาธิปไตย รวมถึงการรณรงค์ในเรื่องของการใช้สิทธิในการเลือกตั้ง

การดำเนินงานด้านส่งเสริมการศึกษาและวัฒนธรรม หมายถึง การส่งเสริมให้ความรู้แก่ประชาชนให้เห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษาทั้งในและนอกระบบ รวมถึงการรณรงค์ให้ประชาชนในท้องถิ่นร่วมมือกันในการอนุรักษ์ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมในท้องถิ่นให้คงอยู่ตลอดไป

การดำเนินงานด้านสาธารณสุข หมายถึง การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจถึงประโยชน์ของการศึกษาสุขภาพอนามัย ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและมีการปรับปรุง พัฒนาการดำเนินงานด้านการรักษาความสะอาด การจัดเก็บขยะมูลฝอยให้มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

การดำเนินงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายถึง การสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรักความหวงแหนและมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนของตนเอง

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

สารสนเทศ ที่ได้จากการวิจัยจะเป็นแนวทางในการพัฒนาความร่วมมือของประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย