

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

การเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นเป็นรากฐานอันสำคัญยิ่งของการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ เพราะการเมืองระดับท้องถิ่นเป็นส่วนสำคัญของระบอบการปกครองระดับชาติที่สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองการปกครองโดยตรง และเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนรู้สึกตนมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียในการปกครอง เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์ของท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยในที่สุด (ประหยัด หงส์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. 2529 : 105)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้ความสำคัญต่อบุคคลในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น ตามมาตรา 45 และมาตรา 67 ได้บัญญัติเรื่องสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐบาลและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพและการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติมาตรา 58 ได้บัญญัติเช่นเดียวกันว่าบุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติในขณะเดียวกัน และมาตรา 87 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (ศรีเมือง ณ หนองคาย. 2550 : 1)

ประเทศไทย มีการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งราชการบริหารส่วนกลาง มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ราชการบริหารส่วนภูมิภาค นั้นจะได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ปฏิบัติงานในพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศ ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติหน้าที่ไม่ขัดต่อระเบียบกฎหมาย หรือไม่ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ส่วนราชการ

บริหารส่วนท้องถิ่น นั้นรัฐบาลกระจายอำนาจในท้องถิ่นเอง ซึ่งปัจจุบันมี 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา (กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง. 2543 : 1)

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งที่มีการดำเนินงาน และบริหารงานเป็นไปตามโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายที่กระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนรู้จักรับผิดชอบต่อประโยชน์ของส่วนร่วมกัน (ฉลาด ขามช่วง. 2542 : 22) จึงอาจจะกล่าวได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองที่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของรัฐบาล ที่จะให้อำนาจการบริหารแก่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น ท้องถิ่นสามารถบริหารพัฒนางานแก้ไขปัญหาพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ และมีอิสระในการตัดสินใจ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นตามขอบข่ายกฎหมายกำหนด (กรมการปกครอง. 2547 : 14 – 15)

เมื่อเป็นเช่นนี้ ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง กล่าวคือ มีเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในตำบล มีการดำเนินงานโดยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดทิศทาง และวางแผนพัฒนาตำบล กำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้วการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ย่อมที่จะสามารถแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชนระดับตำบลได้เป็นอย่างดี อันจะส่งผลให้ประชาชนในตำบลมีความรู้สึกเชื่อมั่น และศรัทธาต่อองค์การบริหารส่วนตำบล และรู้สึกตัวว่ามีความผูกพัน มีส่วนได้ส่วนเสียต่อถิ่นอาศัย ซึ่งเป็นการสร้างพลเมืองที่มีความรับผิดชอบให้แก่ประชาชาติโดยส่วนรวม (อุทัย หิรัญโต. 2529 : 5 – 6)

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งสาธารณชนมีความห่วงกังวล มีความต้องการ และมีทัศนคติที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการตัดสินใจ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้น และได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน (Jame L. Creighton ; อ้างถึงใน วันชัย วัฒนศัพท์ (แปล และเรียบเรียง). 2544 : 1)

จากการศึกษายังพบว่ามีปัญหาที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนคือปัญหาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ขาดความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ของตนเอง ผู้บริหารมีความรู้ความสามารถในการบริหารไม่เพียงพอ ซึ่งไม่ได้ศึกษาหรือเรียนรู้อย่างจริงจัง สถานที่ทำงานในหน่วยงานไม่สะดวก ข้าราชการบางคนไม่เคยบริหารงานเกี่ยวกับท้องถิ่นไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ ตลอดจนระเบียบกฎหมายในการบริหารงานไม่ชัดเจน องค์การบริหารส่วนตำบลประสบปัญหาการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ และปัญหาขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้ามาบิบทบาทในการบริหารงาน โดยมีส่วนร่วม

ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบกฎหมาย ขั้นตอนการบริหารงาน ทำให้การพัฒนา มีปัญหาขาดความต่อเนื่อง คนส่วนมากจึงมององค์การบริหารส่วนตำบลในแง่ลบ (ชูชัย สุภวงค์ และยูวดี ศาคการณโกศล. 2542 : 1)

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ ประชาชนขาดความสนใจในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล จะเห็นได้จากรายงานผลการวิจัยเกี่ยวกับแนวทางการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแบบมีส่วนร่วม พบว่า กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยตอบว่าไม่เคยตรวจสอบโครงการ กิจกรรมต่าง ๆ ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลว่าตรงกับปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน มีจำนวนร้อยละ 59.8 รองลงมาตอบว่าเคยตรวจสอบโครงการ กิจกรรมต่าง ๆ ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล มีจำนวนร้อยละ 22.8 ไม่ทราบ มีจำนวนร้อยละ 17.4 และยังพบว่าไม่เคยขอรับข้อมูลข่าวสารจากองค์การบริหารส่วนตำบลหากเห็นว่าการทำงานไม่โปร่งใสมีจำนวนร้อยละ 88.0 กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ ร้อยละ 63.0 ตอบว่าไม่เคยตรวจสอบการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล ว่ามีการใช้จ่ายเงินไปทำอะไร สอดคล้องและเป็นไปตามแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ และกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ ร้อยละ 58.7 ตอบว่าไม่เคยตรวจสอบติดตามการก่อสร้างโครงการ และการใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลว่าถูกต้องโปร่งใสเกิดประโยชน์หรือไม่ (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. 2543 : 103)

การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลชี้ให้เห็น อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด ได้ประสบกับปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะการพัฒนาหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น การส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน การสร้างสาธารณูปการในหมู่บ้าน การจัดการขยะมูลฝอย การให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุ เป็นต้น ล้วนแต่เป็นปัญหาที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข โดยการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานมากขึ้น ในการกำหนดนโยบายแม้ว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดการเป็นไปตามระบบ ระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดไว้ก็ตาม กล่าวคือ ประชาชนขาดการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล (วิทยาลัยการอาชีพวาปีปทุม. 2550 : 7) สอดคล้องกับ ประเวศ วะสี (2539 : 41) ได้เสนอแนะว่า การพัฒนานั้น กระบวนการของการมีส่วนร่วมเป็นวิธีการสร้างพลังสร้างสรรค์ให้เข้าถึงประชาชน เพื่อให้ได้ข้อมูลและวิธีการพัฒนานั้นทฤษฎีและวิธีการบริหารที่ดี เช่นเดียวกันกับ สัมพันธ์ อุปลาด (2541 : 9) กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมว่าเป็นการบริหารที่เห็นความสำคัญของผู้ร่วมงาน ในฐานะมนุษย์ในองค์กรที่มีความสามารถ มีเหตุผล มีวิจารณญาณ การบริหารแบบมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดการระดมพลังสมอง พลังงานอย่างแข็งขัน เป็นการสนองตอบความต้องการของมนุษย์มากที่สุด ปารีชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2543 : 13) ก็ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน

ว่าเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนได้ร่วมกันเรียนรู้สภาพของชุมชน การดำเนินชีวิต ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการทำงานและร่วมกันค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา ตลอดจนลำดับความสำคัญของปัญหาการมีส่วนร่วมในการวางแผน โดยการรวมกลุ่มอภิปราย และแสดงความคิดเห็นเพื่อกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ และวิธีการแนวทางการดำเนินงาน และทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนา โดยการสนับสนุนอุปกรณ์ แรงงาน เงินทุน หรือเข้าร่วมบริหารงาน การใช้ทรัพยากร การประสานงาน และดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์และการมีส่วนร่วมในการติดตามผลและประเมินผล เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น

จะเห็นได้ว่าหากการพัฒนาชุมชนดำเนินการไปด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว จะทำให้การพัฒนานั้นประสบผลสำเร็จเป็นไปตามเป้าหมายที่ได้วางไว้และบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้วิจัยจึงสนใจจะศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลชี้เหล็ก อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อจะได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลชี้เหล็ก อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา แตกต่างกันใน การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลชี้เหล็ก อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลชี้เหล็ก อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด

สมมติฐานการวิจัย

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลชี้เหล็ก อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด อยู่ในระดับปานกลาง
2. ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา แตกต่างกันมีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลชี้เหล็ก อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจี่เหล็ก อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตไว้ดังนี้

1. พื้นที่การศึกษา คือ องค์การบริหารส่วนตำบลจี่เหล็ก อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด ประชากร (Population) ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดให้ ประชาชนที่มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งในวันที่ 23 ธันวาคม 2550 ขององค์การบริหารส่วนตำบลจี่เหล็ก อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด จาก 8 หมู่บ้าน จำนวน 3,456 คน (สำนักงานทะเบียนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย : 23 ธันวาคม 2550)

กลุ่มตัวอย่าง (Sample) กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนในเขตพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลจี่เหล็ก อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 359 คน ซึ่งได้จากการคำนวณด้วยสูตรทาโร ยามาเน่ (Taro Yamanee, 1973 : 727)

2. ตัวแปรอิสระ (Independent variables) คือ คุณลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่

2.1 เพศ

2.2 อายุ

2.3 ระดับการศึกษา

3. ตัวแปรตาม (Dependent variables) คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจี่เหล็ก อำเภอเมืองปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้วิจัยได้นำเอากรอบแนวคิด เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2526:53-68) และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2537 มาปรับใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ จำนวน 4 ด้าน ดังนี้

3.1 การมีส่วนร่วมในการในการเสนอปัญหา

3.2 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

3.3 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ

3.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

4. ระยะเวลาในการดำเนินการวิจัย

ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ถึงเดือนกรกฎาคม 2553

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลซีเหล็ก อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด

2. การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมในองค์กร โดยร่วมแสดงความคิดเห็นและกระทำในสิ่งที่เห็นพ้องต้องกัน ตลอดจนร่วมพิจารณา กำหนดปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหา ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนให้ลุล่วงไป

3. การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา ตั้งแต่ การมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ความต้องการ ร่วมปฏิบัติงาน ร่วมติดตามประเมินผล และมีส่วนร่วมในผลประโยชน์จากแผนพัฒนาที่จัดทำขึ้น

4. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงาน หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในกระบวนการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลซีเหล็ก ดังนี้

4.1 การมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา หมายถึง การที่ประชาชนได้เข้าร่วมประชุมร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล และได้มีการเสนอปัญหาสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจนแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.2 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หมายถึง การที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมเสนอโครงการ หรือกิจกรรม ที่ต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการแก้ไขปัญหาให้กับชุมชน ตามความต้องการของประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน ในการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.3 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ หมายถึง การที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามโครงการ หรือกิจกรรม ขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง เข้าร่วมกิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดขึ้น ในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล หมายถึง การที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลในโครงการ หรือกิจกรรม ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาให้กับชุมชน ว่ามีความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และตรงตามเป้าหมายที่ประชาชนได้เสนอไปมากน้อยเพียงไรในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการวิจัยจะเป็นข้อสนเทศในเชิงวิชาการและสามารถนำไปส่งเสริมพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลจี้เหล็ก อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY