

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แบ่งการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง ใช้หลักการรวมอำนาจ คือให้อำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการขั้นสูงสุดอยู่ในส่วนกลาง โดยแบ่งหน่วยงานออกเป็น กระทรวง ทบวง กรม การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ใช้หลักการแบ่งอำนาจ คือราชการส่วนกลางเป็นเจ้าของอำนาจ แล้วแบ่งอำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการให้แก่ภูมิภาคนำไปปฏิบัติ มี 5 ระดับ คือ จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และ หมู่บ้าน การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ใช้หลักการกระจายอำนาจ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีรูปแบบดังนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพฯ และเมืองพัทยา (กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง. 2543 : 25)

การประกาศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สภาพสังคมไทยได้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการปกครองอย่างมาก ซึ่งเจตนารมณ์ที่สำคัญคือ การปฏิรูปการเมืองไทยให้เป็นเมืองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนจึงได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองตามครรลองประชาธิปไตยไว้อย่างมากทั้งในการออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา การริเริ่มเสนอกฎหมาย การออกเสียงประชามติ รวมทั้งการฟ้องกล่าวโทษให้วุฒิสภาถอดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงบางตำแหน่ง และการออกเสียงให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยตรง ตลอดจนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาการปกครองของไทยไม่เปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชนจนในที่สุดได้กลายเป็นสาเหตุหนึ่งของการทุจริตคอร์รัปชัน (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์. 2540 : 4)

รัฐธรรมนูญได้วางรากฐานแห่งการมีส่วนร่วมของพลเมืองไทยไว้ 3 แนวทาง คือ ด้านโครงสร้างการเมืองระดับชาติ ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง ด้านการกระจายอำนาจจากรัฐส่วนกลางลงไปให้แก่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น และด้านการตัดสินใจในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process) ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น (บรรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2540 : 3-5)

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น คือ รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแล จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง มีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยเนื้อแท้ของกฎหมายจะเป็นเรื่องแผนการกระจายอำนาจจะลดความซ้ำซ้อนและกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ รวมถึงมีการถ่ายโอนกิจกรรม/งานต่าง ๆ ของส่วนภูมิภาคลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการบริการสาธารณะด้วยตนเอง ทั้งนี้มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น (Local Government of Political Participation) ซึ่งประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม การดูแลตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมการปกครองตนเอง (Self Government) ของท้องถิ่นและทำให้การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) สอนเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง (ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2540 : 36-46)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสะท้อนการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยงานการปกครองพื้นฐานของประเทศ โดยแท้จริง มีความสำคัญต่อการบริหารการพัฒนาในระดับตำบลทั้งในทฤษฎีและทางปฏิบัติ ซึ่งในทางทฤษฎีมีความเชื่อว่า องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีแนวโน้มว่าจะมีศักยภาพสูงในการพัฒนาชนบท เป็นองค์กรที่มีพลังประชาชนในท้องถิ่นและใกล้ชิดกับประชาชน จึงน่าจะรู้ถึงปัญหาความต้องการที่แท้จริงรวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี อันส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด ถือเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนและเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบบริการขั้นพื้นฐานตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มาตรา 67 มี 9 ด้าน ได้แก่ 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ 7) คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น และ 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

ถึงแม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด จะได้ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จากการดำเนินงานพบว่า มีการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่อยู่ในระดับดี ซึ่งเห็นได้จากผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน ปี พ.ศ. 2551 - 2552 ที่ผ่านมา ได้คะแนน 88 คะแนน จาก 100 คะแนน แต่ยังไม่อยู่ในระดับที่ดีเลิศ อย่างไรก็ตามบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน ที่ดำเนินกิจกรรมใดๆ ต้องขึ้นอยู่กับตัวแปรที่สำคัญ คือ สภาพปัญหา ความต้องการของประชาชน นโยบายและศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลว่ามีมากน้อยเพียงใด

ดังนั้นผู้ศึกษาในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด จึงมีความสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นของ

ดังนั้นผู้ศึกษาในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด จึงมีความสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ดที่มีต่อการบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ว่า เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษาครั้งนี้จะสามารถนำไปปรับใช้ในการบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผล และทำให้ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด ได้รับความพึงพอใจในการดำเนินงานอย่างที่สุด

### วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกตามหมู่บ้านที่อยู่อาศัย
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด

### สมมติฐานการศึกษา

1. ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด อยู่ในระดับปานกลาง
2. ประชาชนที่มีหมู่บ้านที่อยู่อาศัยแตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกัน

### ขอบเขตการศึกษา

1. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

#### 1.1 ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป และมีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนราษฎรในเขตตำบลหนองหมื่นถ่าน

## 1.2 กลุ่มตัวอย่าง

ในการศึกษาครั้งนี้ได้แก่ ประชาชนในเขตตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด ทั้ง 17 หมู่บ้าน จำนวน 378 คน โดยใช้การคำนวณตามสูตรของยามานะ (Yamana. 1793 : 727)

## 2. ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษา

พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา คือ หมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด ทั้งหมด 17 หมู่บ้าน

## 3. ระยะเวลาในการศึกษา

ดำเนินการศึกษาระหว่างเดือน สิงหาคม ถึง พฤศจิกายน 2553

## 4. ขอบเขตด้านตัวแปร

4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) คือ ประชาชน ที่อาศัยอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด แบ่งออกเป็นหมู่บ้าน จำนวน 17 หมู่บ้าน

4.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) ได้แก่ ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ดทั้ง 9 ด้าน คือ

4.2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

4.2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

4.2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

4.2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

4.2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

4.2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

4.2.7 คู่สมครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

4.2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

4.2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

### กรอบแนวคิดการศึกษา

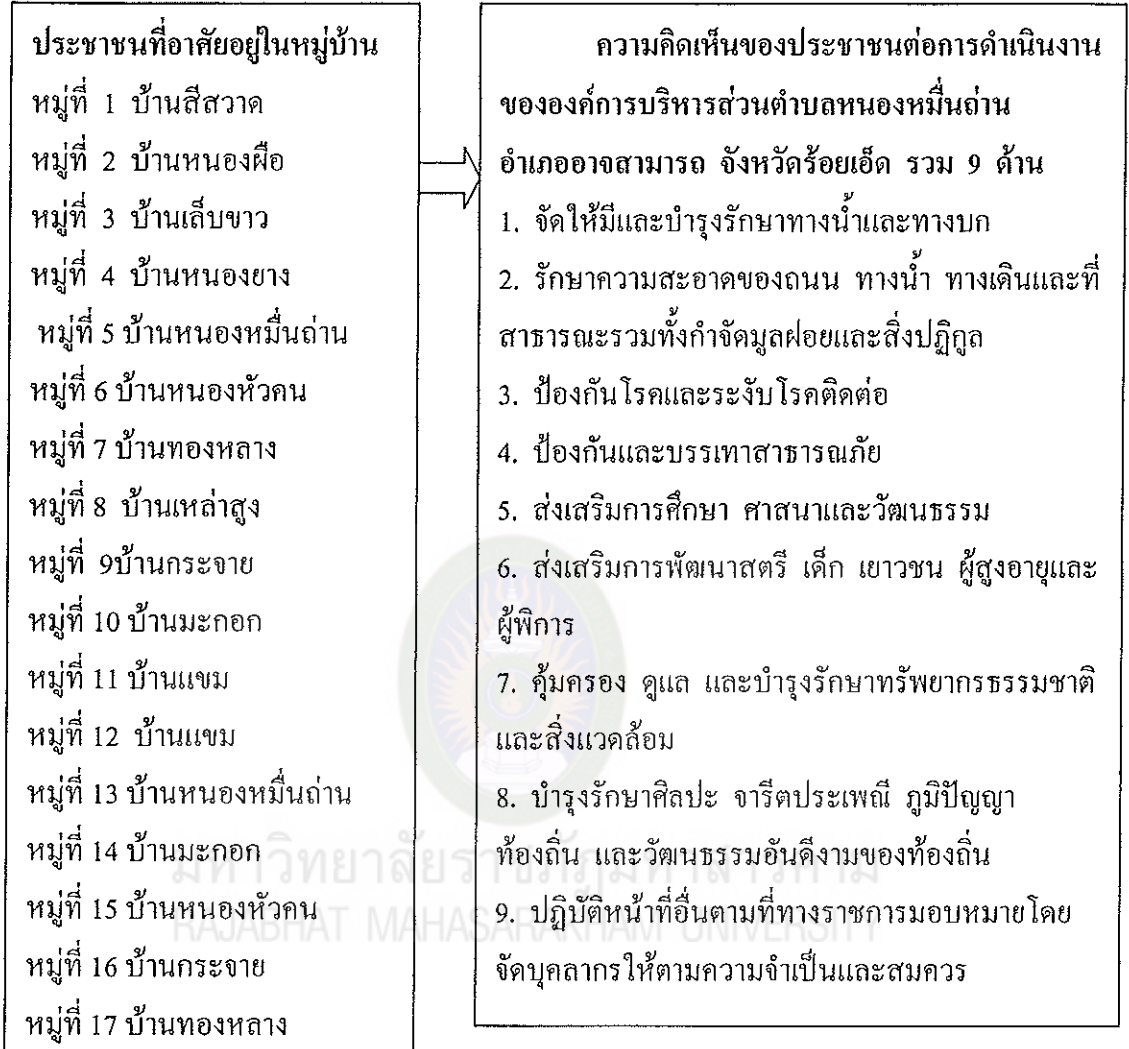
ในการศึกษาวิจัยเรื่องความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ศึกษาได้กำหนดคุณลักษณะของประชากร คือ ที่อยู่อาศัย จำนวน 17 หมู่บ้าน

การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มาตรา 67

จากแนวคิดทฤษฎีดังกล่าว สามารถนำมาสร้างกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการวิจัยเรื่องความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด ได้แผนภูมิที่ 1

## ตัวแปรอิสระ

## ตัวแปรตาม



## แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกถึงความรู้สึก ทศนคติ ความเชื่อและค่านิยมของแต่ละบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ เรื่องราว หรือสถานการณ์ต่างๆ ที่ประสบในสังคม โดยมีพื้นฐานมาจากภูมิหลังทางสังคม ความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม







ประชาชนอย่างเพียงพอ มีการจัดกิจกรรมรณรงค์รักษาความสะอาด รวมถึงการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานราชการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล รักษาความสะอาด

4.6 ด้านการส่งเสริมและพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบล ได้จัดกิจกรรมของกลุ่มสตรีและเยาวชน จัดให้มีการช่วยเหลือกิจกรรมของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กก่อนวัยเรียน จัดให้มีการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ป่วยเอดส์

4.7 ด้านการคุ้มครองดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล จัดให้มีการรณรงค์อนุรักษ์ป่าไม้ แหล่งน้ำธรรมชาติ และจัดทำโครงการป่าชุมชน

4.8 ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบล ได้เป็นศูนย์รวมในการจัดงานประเพณีต่าง ๆ ของชุมชน เขตองค์การบริหารส่วนตำบลทุกปี และจัดให้มีการกิจกรรมเพื่อรณรงค์การสืบทอดประเพณีหรือวัฒนธรรมท้องถิ่น

4.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถดำเนินงานตามที่รัฐบาลได้สั่งการ หรือมีนโยบายเร่งด่วน งานเร่งด่วนให้ดำเนินการ และองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรมได้

## ประโยชน์การศึกษา

ผลการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด ทำให้ทราบถึงความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน เพื่อเป็นข้อเสนอแนะและใช้เป็นข้อมูลนำไปปรับปรุงแก้ไขในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหมื่นถ่าน อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ดให้มีประสิทธิภาพต่อไป