

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นอีกประเทศหนึ่งของชุมชน โลกที่ต้องการปกครองในระบบประชาธิปไตยซึ่งจากประวัติศาสตร์ความต้องการของประเทศไทยเรานั้นเกิดจากกลุ่มขุนนางและทหาร ซึ่งเรียกตัวเองว่าคณะราษฎร ได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อปี พ.ศ. 2475 โดยได้ล้มล้างระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเพื่อสถาปนาระบบประชาธิปไตยขึ้น โดยที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไม่รู้และไม่เข้าใจว่าประชาธิปไตยนั้นคืออะไร นอกจากนี้ยังปราศจากจิตสำนึกที่ต้องการประชาธิปไตยอย่างแท้จริง (พรชัย เทพปัญญา. 2541 : 1-2)

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองทำให้มีการปรับปรุงระบบราชการมาอย่างต่อเนื่องเพื่อพัฒนาให้มีความก้าวหน้า โดยยังได้มีการรับเอาแนวคิดในเรื่องการปกครองตนเอง โดยการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น มาตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 มีความพยายามในการกระจายอำนาจทางการปกครองสู่ท้องถิ่นให้ถึงประชาชนผู้เปรียบเสมือนรากหญ้าของการปกครองประเทศ คือ ระดับตำบล หมู่บ้าน ได้มีการจัดทำโดยเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนขึ้น ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2475 ในราชกิจจานุเบกษา ทำให้สภาตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่มีอยู่เดิม ส่วนหนึ่งได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 และอีกส่วนหนึ่งที่มีรายได้ ไม่รวมเงินอุดหนุน 3 ปี ย้อนหลังติดต่อกันเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท รับการยกฐานะเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” มีอำนาจในการปกครองตนเอง มีอิสระในการบริหาร การกำหนดนโยบายการตัดสินใจ การจัดทำแผนพัฒนาตำบล ตลอดจนการทำนิติกรรมที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวนสิทธิ์ หรือระงับซึ่งสิทธิในทางกฎหมายด้วยตนเอง ภายใต้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ องค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติหรือข้อบัญญัติตำบล เพื่อใช้บังคับในพื้นที่ได้อีกด้วย

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 10 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา 87 รัฐจะต้อง

ดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกๆ ด้านทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของไทย ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ให้ประชาชนในท้องถิ่นระดับตำบลซึ่งเป็นเขตชนบทอันเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศได้มีการเรียนรู้การแก้ไขปัญหา และสนองตอบความต้องการของตนเอง โดยการเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) หรือที่เรียกกันว่าการปกครองตนเอง (Local Self Government) ตามระบอบประชาธิปไตย องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ชนบทมากที่สุด (ศุภชัย ยาวะประภาส. 2540 : 3) เมื่อเป็นเช่นนี้ ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง กล่าวคือ มีเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในตำบล มีการดำเนินงาน โดยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดทิศทางและวางแผนพัฒนาตำบล กำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้วการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ย่อมที่จะสามารถแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชนระดับตำบลได้เป็นอย่างดี อันจะส่งผลให้ประชาชนในตำบลมีความรู้สึกเชื่อมั่นและศรัทธาต่อองค์การบริหารส่วนตำบลและรู้สึกดีว่ามีความผูกพัน มีส่วนได้เสียต่อถิ่นอาศัย ซึ่งเป็นการสร้างผลเมืองที่มีความรับผิดชอบให้แก่ประเทศชาติโดยส่วนรวม (อุทัย หิรัญโต. 2523 : 5-6)

กรรมการหมู่บ้าน คือคณะบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้านเพื่อให้เป็นตัวแทนในการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมของหมู่บ้านและเป็นตัวแทนของหมู่บ้านเพื่อตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและร่วมดำเนินการในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของกรรมการหมู่บ้านในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยการให้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา เข้าร่วมการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เสียภาษีอากรเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในการจัดซื้อหรือการจ้าง และการร้องขอให้ออกข้อบัญญัติตำบล เป็นต้น ซึ่งกรรมการหมู่บ้านในฐานะผู้แทนของชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานดังกล่าวจะทำให้เกิดความโปร่งใส และยังคงตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดี และลดช่องว่างระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน

องค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่ในการบริการสาธารณะให้กับประชาชน ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น การส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ในด้านการวางแผน การปฏิบัติงาน การบริหารงานบุคคล การอำนวยความสะดวก การร่วมมือประสานงาน การรายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาการมีส่วนร่วมของกรรมการหมู่บ้านในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ ว่าอยู่ในระดับใด เปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วม ตาม เพศ อาชีพ ระดับการศึกษา ผลการศึกษาอาจจะเกิดประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ในการนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาปรับปรุงแก้ไขการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของกรรมการหมู่บ้านซึ่งเป็นผู้ปกครองท้องที่ เสริมสร้างความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อประชาชน อีกทั้งเป็นการสนองต่อนโยบายรัฐบาลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หรือเป็นประโยชน์ต่อนโยบายระดับจังหวัด นโยบายระดับประเทศต่อไป

### วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของกรรมการหมู่บ้านในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของกรรมการหมู่บ้านในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกตาม เพศ อายุ และระดับการศึกษา
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของกรรมการหมู่บ้านในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์

### สมมติฐานการศึกษา

1. ระดับการมีส่วนร่วมของกรรมการหมู่บ้านในการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ อยู่ในระดับปานกลาง
2. กรรมการหมู่บ้าน ที่มีเพศ อาชีพ ระดับการศึกษา แตกต่างกันมีส่วนร่วมในการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ แตกต่างกัน

## ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตการศึกษา ดังนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ในการศึกษา คือ องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลยอดแกง องค์การบริหารส่วนตำบลนามน องค์การบริหารส่วนตำบลหลักเหลี่ยม องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว

### 2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาได้กำหนดให้กรรมการหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 368 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง กำหนดจากกรรมการหมู่บ้านในเขตพื้นที่อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์โดยใช้สูตรของ ยามานะ (Yamane, 1973 : 272) จำนวน 192 คน

### 3. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variable) ได้แก่ ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของกรรมการหมู่บ้าน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกตาม

3.1.1 เพศ

3.1.2 อาชีพ

3.1.3 ระดับการศึกษา

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent variable) คือ การมีส่วนร่วมของกรรมการหมู่บ้านในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ ทั้ง 7 ด้าน จากทฤษฎีการบริหารของกุลลิค และเออร์วิค (Gulick and Urwick, 1973 : 17)

3.2.1 ด้านการวางแผน

3.2.2 ด้านการจัดส่วนราชการ/องค์กร

3.2.3 ด้านการบริหารงานบุคคล

3.2.4 การอำนวยความสะดวก

3.2.5 ด้านการร่วมมือประสานงาน

3.2.6 ด้านการรายงานผลการปฏิบัติงาน

3.2.7 ด้านการใช้จ่ายงบประมาณ

## กรอบแนวคิดการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้ศึกษา ได้ดัดแปลงจากทฤษฎีการบริหารของกวลิกและเออร์วิค คือ

ตัวแปรอิสระ	ตัวแปรตาม
<p>ได้แก่ ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของ กรรมการหมู่บ้าน แบ่งเป็น</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. เพศ</li> <li>2. อาชีพ</li> <li>3. ระดับการศึกษา</li> </ol>	<p>ได้แก่ การมีส่วนร่วมของกรรมการหมู่บ้าน ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วน ตำบล ในเขตอำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ ประกอบด้วย 7 ด้าน ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ด้านการวางแผน</li> <li>2. ด้านการปฏิบัติงาน/วิธีการจัดการ</li> <li>3. ด้านการบริหารงานบุคคล</li> <li>4. การอำนวยความสะดวก</li> <li>5. ด้านการร่วมมือประสานงาน</li> <li>6. ด้านการรายงานผลการปฏิบัติงาน</li> <li>7. ด้านการใช้จ่ายงบประมาณ</li> </ol>

แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

## นิยามศัพท์เฉพาะ

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในเขตพื้นที่อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง การจัดโครงสร้างและระบบงานการบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลัง และงบประมาณ การบริหารงานพัสดุและการบริหารราชการให้เป็นตามกฎหมาย แผนพัฒนาตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการและการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์

การมีส่วนร่วมของกรรมการหมู่บ้านในการบริหาร หมายถึง การที่กรรมการหมู่บ้าน ได้รับประโยชน์หรือผลกระทบจากการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ เข้ามาร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนา ได้แก่ ด้านการวางแผน ด้านการปฏิบัติงาน/วิธีการจัดการ ด้านการบริหารงานบุคคล การอำนวยความสะดวก ด้านการร่วมมือประสานงาน ด้านการรายงานผลการปฏิบัติงาน ด้านการใช้จ่ายงบประมาณ

กรรมการหมู่บ้าน หมายถึง กรรมการหมู่บ้าน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ ประกอบด้วยกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนันผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และกรรมการหมู่บ้าน โดยการเลือกตั้ง ได้แก่ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้เลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีจำนวนไม่น้อยกว่าสองคน และควรจะมีคณะกรรมการหมู่บ้าน 5-9 แล้วแต่หมู่บ้านใหญ่เล็ก โดยให้อยู่ในดุลยพินิจของนายอำเภอ

การมีส่วนร่วมด้านการวางแผน หมายถึง กรรมการหมู่บ้าน ได้สำรวจข้อมูลสภาพปัญหา/ความต้องการในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ได้เสนอแผนงานและโครงการผ่านสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้เข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาและจัดลำดับความสำคัญของแผนพัฒนาตำบลได้ เสนอแผนงานและโครงการในที่ประชุมประชาคมด้วยตนเอง

การมีส่วนร่วมด้านการจัดองค์กร หมายถึง กรรมการหมู่บ้าน ได้ให้ข้อเสนอแนะและคำแนะนำแก่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ขอรับทราบข้อมูลข่าวสารจากองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ให้คำปรึกษาข้อมูลเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นกับพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้คัดค้านข้อบัญญัติตำบลหรือมติสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ได้ให้ข้อมูลกับพนักงานส่วนตำบล และพนักงานจ้าง สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้เข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติตำบล

การมีส่วนร่วมด้านการบริหารงานบุคคล หมายถึง กรรมการหมู่บ้านได้สอดส่องพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของนายกองตำบล รองนายกองตำบล พนักงานส่วนตำบลกับพนักงานจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้ส่งเสริมสนับสนุนยกย่องพนักงานส่วนตำบลกับพนักงานจ้างผู้ปฏิบัติงานดีและมีประสิทธิภาพ ได้ช่วยส่งเสริมความสามัคคีเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างสม่ำเสมอ

การมีส่วนร่วมด้านอำนาจการ หมายถึงการควบคุมและนิเทศงาน ตลอดจนศิลปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human relations) และการจูงใจ (Motivation) เป็นต้น การอำนาจการในที่นี้รวมถึงการวินิจฉัยสั่งการ (Decision making) ซึ่งเป็นหลักการอันสำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารและขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บังคับบัญชามากเหตุเพราะการที่จะอำนาจการให้ภารกิจดำเนิน ไปด้วยดีได้ จำเป็นต้องมีการตัดสินใจที่ดีและมีการสั่งการที่ถูกต้องเหมาะสมกับแต่ละลักษณะของการตัดสินใจ

การมีส่วนร่วมด้านการร่วมมือประสานงาน หมายถึง กรรมการหมู่บ้าน ได้เสียดำเนินการแก่องค์การบริหารส่วนตำบลอย่างสม่ำเสมอ ได้เข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลแสดงความคิดเห็นเพื่อพิจารณาข้อดีข้อเสียโครงการต่างๆ ของรัฐ ได้ให้ความร่วมมือและเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดขึ้น

การมีส่วนร่วมด้านการรายงานผลการปฏิบัติงาน หมายถึง กรรมการหมู่บ้าน ได้ติดตามและตรวจสอบผลการดำเนินงานโครงการต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้ตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ได้รับข้อมูลข่าวสารที่องค์การบริหารส่วนตำบลประชาสัมพันธ์ผ่านหอกระจายข่าว ได้ตรวจสอบแผนพัฒนาตำบลว่าตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชน ได้รับทราบผลการปฏิบัติงานประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล

การมีส่วนร่วมด้านการใช้จ่ายงบประมาณ หมายถึง กรรมการหมู่บ้าน ได้ร่วมการเตรียมงบประมาณและเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับขออนุมัติงบประมาณประจำปี ได้ร่วมรับฟังการพิจารณางบประมาณประจำปี ได้ให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำงบประมาณได้ร่วมติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปี

## ประโยชน์การศึกษา

ผลการศึกษาการมีส่วนร่วมของกรรมการหมู่บ้านในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ สามารถใช้เป็นข้อเสนอแนะ นำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการวางแผนและปรับปรุงการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ ให้เกิดความมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเพื่อทราบระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในการที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลต่อไป