

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญต่อบุคคลในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น ตามมาตรา 45 และมาตรา 67 ได้บัญญัติเรื่องสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับการบริหารราชการ และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของคน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติมาตรา 58 ได้บัญญัติเช่นเดียวกันว่าบุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติในขณะเดียวกัน และมาตรา 87 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนา ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (พระศรีเมธี ฅ หนองคาย. 2550 : 1)

ตามรัฐธรรมนูญ ปี 2550 จะเห็นได้ว่าการพัฒนาจะต้องมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน แล้วจะทำให้การพัฒนานั้นประสบผลสำเร็จเป็นไปตามเป้าหมายที่ได้วางไว้และบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพประเทศไทยในแต่ละยุคแต่ละสมัยได้มีนโยบายที่จะกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นขณะเดียวกันได้มีความพยายามที่จะยกฐานะของสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคล ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคล่องตัวและมีทรัพยากร การบริหารอย่างเพียงพอที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาได้อย่างรูปธรรม (อารี วงศ์อารยะ. 2538 : 39-40) องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด กล่าวคือ มีเจ้าหน้าที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในตำบล มีการดำเนินงาน โดยใช้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการกำหนดทิศทางการวางแผนพัฒนาตำบล กำกับดูแล ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ย่อมที่จะสามารถแก้ไขปัญหาสนองตอบความต้องการของชุมชน

ในระดับตำบลได้เป็นอย่างดี อันจะส่งผลให้ประชาชนในตำบลมีความรู้สึกเชื่อมั่น และศรัทธาต่อองค์การบริหารส่วนตำบล รู้สึกมีความผูกพันมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียต่อถิ่นอาศัย ซึ่งเป็นการสร้างพลเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม เมื่อเป็นเช่นนี้องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการกระจายอำนาจ ไปปฏิบัติ เพราะถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถปฏิบัติงานตามภารกิจ และหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการถ่ายโอนภารกิจแล้ว การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ย่อมไม่เกิดผลในทางปฏิบัติในการกำหนดนโยบายพัฒนาท้องถิ่น แม้ว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดการเป็นไปตามระบบ ระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดไว้ก็ตามแต่การมีส่วนร่วมของประชาชน ยังมีไม่มากพอ สาเหตุอาจเป็นเพราะการขาดความรับผิดชอบ คิดว่านั่นไม่ใช่หน้าที่ของตนเอง จึงทำให้การกำหนดนโยบายไม่ตรงตามความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง กล่าวคือ ประชาชนขาดการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังที่ ประเวศ วะสี (2537 : 41) ได้เสนอแนะว่า การพัฒนานั้น กระบวนการของการมีส่วนร่วมเป็นวิธีการสร้างพลังสร้างสรรค์ให้เข้าถึงประชาชน เพื่อให้ได้ข้อมูลและวิธีการพัฒนานั้น

ทฤษฎีและวิธีการบริหารที่ดีเช่นเดียวกัน ซึ่งสอดคล้องกับ ปาริชาติ วลัยเสถียรและคณะ (2543 : 13) ก็ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนว่าเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนได้ร่วมกันเรียนรู้สภาพของชุมชน การดำเนินชีวิต ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เป็นข้อมูลในการทำงานและร่วมกันค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา ตลอดจนลำดับความสำคัญของปัญหา การมีส่วนร่วมในการวางแผน โดยการรวมกลุ่มอภิปราย และแสดงความคิดเห็นเพื่อกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์และวิธีการแนวรวมกลุ่มอภิปรายและแสดงความคิดเห็นเพื่อกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์และวิธีการแนวทางการดำเนินงานและทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนา โดยการสนับสนุนอุปกรณ์ แรงงาน เงินทุนหรือเข้าร่วมบริหารงาน การใช้ทรัพยากร การประสานงาน และดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์และการมีส่วนร่วมในการติดตามผลและประเมินผลเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

องค์การบริหารส่วนตำบลลดงควน เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกแห่งหนึ่ง ที่เป็นเสมือนภาพสะท้อนของการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย เพื่อที่จะให้ประชาชนมีสิทธิการเลือกรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมกับงาน มีงบประมาณ

และบุคลากรที่มีศักยภาพในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง โดยลดการกำกับดูแลจากฝ่ายข้าราชการ ให้น้อยลง จึงนับได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกับหลักการปกครองตามระบอบ ประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ซึ่งน่าจะทำให้เกิดความสนใจของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกิจกรรม ของท้องถิ่นทั้งในด้านการเมือง การปกครองและการพัฒนาขึ้น

จากการดำเนินงานที่ผ่านขององค์การบริหารส่วนตำบลคงควนในต่าง ๆ ได้ประสบกับ ปัญหาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นด้านการสร้างสาธารณูปการในหมู่บ้าน ด้านการจัดการขยะมูล ฝอย ด้านการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุ คนพิการ และคนด้อยโอกาสในสังคม (รายงานการ ประชุมสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคงควนสมัยสามัญครั้งที่ 2/2554) ซึ่งอาจมาจากหลาย สาเหตุ เช่น งานโครงสร้างพื้นฐานไม่เหมาะสมกับพื้นที่ การแก้ปัญหาที่ไม่ตรงกับความต้องการของ ประชาชน ไม่มีข้อมูลที่แท้จริงในการนำมาประกอบการพิจารณาแก้ปัญหา ฯลฯ จากที่ยกมาล้วน แต่เป็นปัญหาที่จะต้องได้รับการแก้ไขทั้งสิ้น โดยการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการ ดำเนินงานในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในด้านการเสนอปัญหา การมีส่วนร่วมในด้าน การตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล ซึ่งการ ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของ ตนเองจะทำให้มีการพัฒนาไปในทางที่ถูกต้องและยั่งยืนต่อไป

ดังนั้นผู้ศึกษาในฐานะเป็นพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ตำแหน่งบุคคลกร จึงมีความสนใจที่จะศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบลคงควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม มีความต้องการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อจะได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ ต่อการดำเนินการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลคงควน ต่อไป

คำถามการศึกษา

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล คงควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับใด
2. ข้อเสนอแนะของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลคงควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม เป็นอย่างไร

สมมติฐานการศึกษา

ประชาชนที่มีเพศ อายุ และหมู่บ้านที่อยู่อาศัยต่างกัน มีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคงควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม ไม่แตกต่างกัน

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคงควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคงควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามเพศ อายุ และหมู่บ้านที่อยู่อาศัย
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคงควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม

ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคงควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้ดังนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ เขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลคงควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนที่เป็นหัวหน้าหรือตัวแทนหัวหน้าครัวเรือนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไปที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรขององค์การบริหารส่วนตำบลคงควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม จำนวนครัวเรือน 891 ครัวเรือน (แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล. 2554 : 5)

2.2 กลุ่มตัวอย่าง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนที่เป็นหัวหน้าครัวเรือนหรือตัวแทนหัวหน้าครัวเรือนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไปที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรของเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคงควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 274 คน ซึ่งผู้ศึกษา

ได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตรการคำนวณ หาขนาดของกลุ่มตัวอย่างของ ยามาเน่ (Yamane. 1973 : 727)

3. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาในครั้งนี้มุ่งศึกษาเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคงควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม ในจำนวน 4 ด้าน โดยนำขั้นตอนการมีส่วนร่วมของโคเฮนและอัฟฮอฟฟ์ (Cohen and Uphhoff. 1980 : 219) มาใช้เป็นกรอบการศึกษาครั้งนี้ คือ

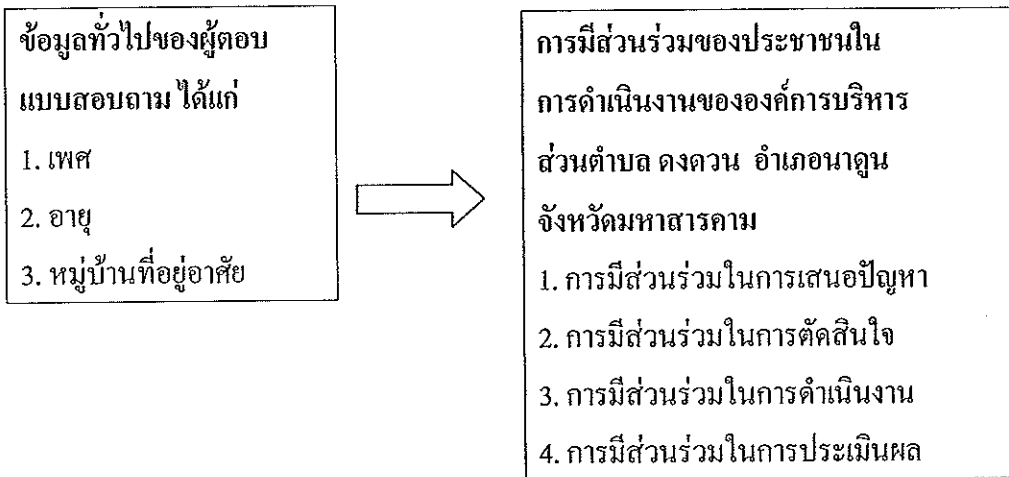
- 3.1 ด้านการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา
- 3.2 ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- 3.3 ด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน
- 3.4 ด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

4. ขอบเขตด้านระยะเวลาการศึกษา

เดือนกุมภาพันธ์ 2555 – กรกฎาคม 2556

กรอบแนวคิดการศึกษา

การศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคงควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม ผู้ศึกษาได้ประยุกต์กรอบแนวคิดการศึกษาการมีส่วนร่วมของโคเฮนและอัฟฮอฟฟ์ (Cohen and Uphhoff. 1980 : 219) และพบทวนตรวจสอบงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของ คารม คำพิฑูรย์ (2545) ชลธิชา มีแสง (2544) นवलน้อย ตีร์รัตน์ และคณะ (2546) ปทุม ปียากุล (2545) พวงทอง โยธาใหญ่ (2545) เรณู คุปต์ชัยเชิธร และคณะ (2545) สมศักดิ์ พรหมเดื่อ (2551) ผู้ศึกษาจึงได้ประยุกต์เป็นกรอบแนวคิดการศึกษาครั้งนี้ ดังนี้



นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดงควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม เพื่อสร้างความเข้าใจตรงกัน ผู้ศึกษาขอนิยามศัพท์เฉพาะ ดังนี้

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมในองค์การบริหารส่วนตำบลดงควน ใน 4 ด้าน ซึ่งได้แก่ ด้านการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

การมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา หมายถึง การที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในสำรวจปัญหา วิเคราะห์สาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจนการเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดงควน

การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หมายถึง การที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดตัดสินใจ วางแผน ให้ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลดงควน

การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน หมายถึง การที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามโครงการ หรือกิจกรรม ขององค์การบริหารส่วนตำบลดงควน อำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม เช่น ร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง เข้าร่วมกิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนตำบลดงควนจัดขึ้นในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดงควน

การมีส่วนร่วมในการประเมินผล หมายถึง การที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลในโครงการ หรือกิจกรรม ที่องค์การบริหารส่วนตำบลดงควนได้ดำเนินการ

การดำเนินงาน หมายถึง การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดงควน อำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม ตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้แก่

1. จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
2. การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่ง ปฏิกูล
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
6. ส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุและพิการ
7. คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึง ปัจจุบัน (ฉบับที่ 6) ในการศึกษาครั้งนี้ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลดงควน อำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม

หมู่บ้านที่อยู่อาศัย หมายถึง หมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ในเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลดงควน อำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งประกอบด้วย 10 หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ 1 หมู่ที่ 2 หมู่ที่ 3 หมู่ที่ 4 หมู่ที่ 5 หมู่ที่ 6 หมู่ ที่ 7 หมู่ที่ 8 หมู่ที่ 9 และหมู่ที่ 10

ประโยชน์จากการศึกษา

ผลการศึกษาครั้งนี้จะทำให้ทราบถึง ระดับการมีส่วนร่วมและข้อเสนอแนะ ของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดงควน อำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม ทั้งนี้เพื่อนำไปส่งเสริมพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลดงควน อำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อ ประชาชนในพื้นที่