

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 10 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา 87 รัฐจะต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุก ๆ ด้านทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น จึงถือได้ว่าการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นเป็นรากฐานอันสำคัญยิ่งของการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ เพราะการเมืองระดับท้องถิ่นเป็นส่วนสำคัญของการระบอบการปกครองที่สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองการปกครองโดยตรง และเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง เกิดความรับผิดชอบและห่วงใยต่อประโยชน์ของท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยในที่สุด (ประหัดหมษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. 2540 : 105)

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เป็นแนวคิดที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการบริหารงานในภาคสาธารณะตามระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานของรัฐบาลระดับชาติหรือการบริหารจัดการในระดับท้องถิ่น เนื่องจากปัจจัยการชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินงานว่ามีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลเพียงใดนั้น เรื่องของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนับได้ว่าเป็นตัวแปรสำคัญที่จะทำให้ภารกิจดังกล่าวสามารถบรรลุได้ตามวัตถุประสงค์ตลอดจนเป็นปรากฏการณ์สำคัญในการลดปัญหาความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมและชุมชน ทั้งนี้พึงระลึกอยู่เสมอว่าการบริหารงานของภาครัฐไม่ว่าจะเป็นในระดับของส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่นก็ตาม เป็นการบริหารที่อยู่บนพื้นฐานของความเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อประชาชนในสังคมและชุมชน ทั้งจากผลของการบังคับใช้กฎหมายก็ดี การดำเนินงานตามนโยบายสาธารณะที่กำหนดไว้ก็ดี ทั้งนี้หากประชาชนได้มีโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลหรือสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นหรือด้วยวิธีอื่นใดก็ตามที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่รู้สึกว่าตนเองเป็นผู้ถูกปกครองอยู่เพียงฝ่ายเดียว มีวิธีและช่องทางให้ประชาชนสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางความเป็นไปของ

การบริหารได้จะเป็นส่วนสำคัญในการเสริมสร้างความชอบธรรมของการดำเนินการใด ๆ และลดอุปสรรคในเรื่องของแรงต้าน ตลอดจนความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายได้ (สถาบันพระปกเกล้า. 2547 ข : 4)

การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญคือประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง (โกวิท พวงงาม, 2548 : 32) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักการคือ เป็นการปกครองของชุมชนหนึ่ง มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม หน่วยปกครองต้องมีสิทธิตามกฎหมาย หน่วยปกครองมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ได้เอง มีสิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น มีองค์การที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง และประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง อย่างไรก็ตามในปัจจุบันองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายรูปแบบที่ขึ้นอยู่กับประชากร และรายได้ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุดในประเทศไทย จึงถือว่าเป็นหน่วยงานที่ครอบคลุมพื้นที่ในระดับชุมชนมากที่สุดและมีความสำคัญที่สุดในการปลูกฝังระบอบประชาธิปไตยรวมทั้งมีความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิต สังคมให้แก่ประชาชนของประเทศ (โกวิท พวงงาม, 2550 : 26)

การปกครองในรูปแบบเทศบาล เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พุทธศักราช 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12 พุทธศักราช 2496 โดยให้เทศบาลดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคล แบ่งเป็น 3 ประเภท โดยใช้เกณฑ์ประชากร คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร โครงสร้างองค์กรเทศบาลจะ ประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี ซึ่งอาจจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) (โกวิท พวงงาม, 2550 : 168)

เทศบาลตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาเทศบาลตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยบัญญัติหน้าที่ที่เทศบาลตำบลจะต้องทำ คือ 1) รักษาความ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน 2) ให้มีและบำรุงทางบก

และทางน้ำ 3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ 5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง 6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม 7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ 8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และ 9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้เทศบาลส่วนตำบลที่มีความสามารถ มีศักยภาพเพียงพอ อาจจัดทำกิจกรรมในเขตเทศบาลตำบลได้ คือ 1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ 7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ และ 9) เทศพาณิชย์

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น เทศบาลตำบลเป็นองค์การรูปแบบหนึ่งที่มีลักษณะไม่ต่างจากองค์การอื่น ๆ ที่จะต้องมีทรัพยากรหรือปัจจัยในการบริหารเช่นกัน โดยตลอดระยะเวลาของการบริหารงานและการปฏิบัติงานของเทศบาลตำบล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2496 เป็นต้นมาได้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ทั้งในแง่บวกและลบถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล รวมถึงคุณภาพของการบริหารงานของเทศบาลตำบล ว่าได้มีปัญหาในการบริหารงานอย่างยิ่ง จนนำไปสู่การปรับปรุงและแก้ไขทั้งกฎหมาย ระเบียบ ระบบ โครงสร้างและรูปแบบขององค์การตลอดมา ดังเช่น การยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ดังนั้นเพื่อให้การบริหารงานของเทศบาลตำบลให้บรรลุผลสำเร็จในการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ของเทศบาล จนสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลได้ เทศบาลตำบลจึงต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวแห่งรัฐส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเป็นผู้มีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์โดยตรงจากการบริหารงานของเทศบาลให้มากที่สุดและเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการประเมินผลการบริหารงานของเทศบาล เพราะเท่าที่ผ่านมายังไม่มีรายงานการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือการตรวจสอบเพื่อประเมินผลการบริหารงานของเทศบาลโดยประชาชนในเขตเทศบาลตำบลเฝ้าไร่ ดังนั้นผู้วิจัยทั้งในฐานะบุคลากรที่เป็นผู้ปฏิบัติงานและประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลผลิตและผลลัพธ์จากการบริหารงานของเทศบาลตำบล จึงมีความสนใจและต้องการที่จะศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลเฝ้าไร่ อำเภอเฝ้าไร่ จังหวัดหนองคาย ว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลตำบลเฝ้าไร่ในด้านการมีส่วนร่วมในการ

ตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์และการมีส่วนร่วมในการประเมินผลอยู่ในระดับใด ซึ่งผลจากการวิจัยจะข้อมูลเชิงวิชาการและประโยชน์ต่อการวางแผนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลเฝ้าไร่ อำเภอเฝ้าไร่ จังหวัดหนองคายต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษา เทศบาลตำบลเฝ้าไร่ จังหวัดหนองคาย
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษา เทศบาลตำบลเฝ้าไร่ จังหวัดหนองคาย จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพแตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศบาลตำบลเฝ้าไร่ จังหวัดหนองคาย

สมมติฐานการวิจัย

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษา เทศบาลตำบลเฝ้าไร่ จังหวัดหนองคาย อยู่ในระดับปานกลาง
2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศบาลตำบลเฝ้าไร่ จังหวัดหนองคาย จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษาและอาชีพ แตกต่างกันไป มีส่วนร่วมแตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษา เทศบาลตำบลเฝ้าไร่ จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตในการวิจัย ดังนี้

1. ด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษา เทศบาลตำบลเฝ้าไร่ จังหวัดหนองคาย ทั้งหมด 4 ด้านตามแนวคิดของ โคเฮน และอัฟท์ฮอฟฟ์ (Cohen and Uphoff. 1980 : 219) ดังนี้

- 1.1 ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- 1.2 ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ
- 1.3 ด้านการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์
- 1.4 ด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

2. ด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

- 2.1 ประชากร ได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลเฝ้าไร่ อำเภอเฝ้าไร่ จังหวัดหนองคาย จำนวน 7,723 คน
- 2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในเขตพื้นที่ เทศบาลตำบลเฝ้าไร่ อำเภอเฝ้าไร่ จังหวัดหนองคาย จำนวน 381 คน โดยได้จากการคำนวณตามสูตรของ ยามาเน่ (Yamane. 1973 : 727)

3. ตัวแปร

ในการวิจัยครั้งนี้มีตัวแปร ดังนี้ คือ

- 3.1 ตัวแปรอิสระ คือ ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษาและอาชีพหลัก
- 3.2 ตัวแปรตาม คือ การมีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษา เทศบาลตำบลเฝ้าไร่ จังหวัดหนองคาย ตามแนวคิดของ โคเฮนและอัฟน์ฮอฟ (Cohen and Uphoff. 1980 : 219) ดังนี้

- 3.2.1 ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- 3.2.2 ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ
- 3.2.3 ด้านการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์
- 3.2.4 ด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

4. ด้านพื้นที่

พื้นที่ในการวิจัย คือ พื้นที่ในเขตเทศบาลตำบลเฝ้าไร่ อำเภอเฝ้าไร่ จังหวัดหนองคาย จำนวน 17 หมู่บ้าน ได้แก่ (เทศบาลตำบลเฝ้าไร่. 2555 : 9)

- หมู่ที่ 1 บ้านนาอำเก่า
- หมู่ที่ 2 บ้านเฝ้าไร่
- หมู่ที่ 3 บ้านจับไม้
- หมู่ที่ 4 บ้านท่าหายโศก

- หมู่ที่ 5 บ้านนาฮาใหม่
- หมู่ที่ 6 บ้านหนองยาง
- หมู่ที่ 7 บ้านท่าสำราญ
- หมู่ที่ 8 บ้านวังชมพู
- หมู่ที่ 9 บ้านทรัพย์เจริญ
- หมู่ที่ 10 บ้านมีชัย
- หมู่ที่ 11 บ้านภูเงิน
- หมู่ที่ 12 บ้านเกษตรเจริญ
- หมู่ที่ 13 บ้านเมืองทอง
- หมู่ที่ 14 บ้านเฝ้าไร่พัฒนา
- หมู่ที่ 15 บ้านเจริญศรี
- หมู่ที่ 16 บ้านพรมงคล
- หมู่ที่ 17 บ้านนาฮาพัฒนา

5. ด้านระยะเวลาในการวิจัย

ใช้ระยะเวลาในการศึกษา เดือน มกราคม – มีนาคม 2555

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการวิจัยครั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจความหมายของศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย ผู้วิจัยจึงได้ให้นิยามศัพท์เฉพาะ ดังนี้

1. เทศบาลตำบล หมายถึง องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2546 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 และในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง เทศบาลตำบลเฝ้าไร่ อำเภอเฝ้าไร่ จังหวัดหนองคาย
2. ประชาชน หมายถึง ผู้ซึ่งอาศัยในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลเฝ้าไร่ อำเภอเฝ้าไร่ จังหวัดหนองคายและมีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
3. การมีส่วนร่วมในการบริหารงาน หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล ในที่นี้หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษา เทศบาลตำบลเฝ้าไร่ จังหวัดหนองคาย ทั้ง 4 ด้าน ดังนี้

3.1 ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการนำเสนอ สภาพปัญหาและความต้องการของหมู่บ้าน การมีส่วนร่วมในการเสนอแนวทางและร่วมตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาของหมู่บ้าน การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือแผนพัฒนาของเทศบาล การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ศักยภาพในการบริหารงานของเทศบาล รวมถึงการจัดลำดับความสำคัญของประเด็นหลักในการบริหารงานของเทศบาล

3.2 ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการให้ความร่วมมือในการบริหารงานของเทศบาล การมีส่วนร่วมในการให้ข้อเสนอแนะระหว่างการบริหารงานตามกิจกรรม/โครงการต่าง ๆ ของเทศบาล การมีส่วนร่วมในการสนับสนุนการบริหารงานด้านโครงสร้างพื้นฐานและโครงการต่าง ๆ ของเทศบาล การมีส่วนร่วมในการจัดการประชุมและการเข้าร่วมประชุมกับหน่วยงานของเทศบาล การมีส่วนร่วมในการจัดตั้งกลุ่มต่าง ๆ การมีส่วนร่วมในการประชาสัมพันธ์ข่าวสารและผลการบริหารงานของเทศบาล

3.3 ด้านการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ หมายถึง การมีส่วนร่วมได้รับความสะดวกสบายจากการบริหารงานของเทศบาลในด้านสาธารณูปโภค การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์จากการบริหารงานของเทศบาลจากโครงการส่งเสริมอาชีพและการฝึกอบรมตามโครงการต่าง ๆ การมีส่วนร่วมในการได้รับความไว้วางใจ การยอมรับนับถือจากผู้อื่นในการร่วมบริหารงานกับเทศบาล การมีส่วนร่วมด้านการส่งเสริมกิจกรรมทางศาสนา ประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและจากการรักษาความสงบเรียบร้อย การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมด้านสุขภาพกายและใจจากเทศบาล

3.4 ด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล หมายถึง การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความเสียหายของสาธารณภัย การมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ และการตรวจรับงานจ้างร่วมกับเทศบาล การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโครงการที่เสนอบรรจุในแผนพัฒนาและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลความถูกต้องหรือได้มาตรฐานในการบริหารงานตามโครงการของเทศบาล การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของเทศบาล การมีส่วนร่วมในการเสนอเรียกร้องเกี่ยวกับข้อบกพร่องในการบริหารงานของเทศบาล

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อเสนอแนะที่ได้การวิจัยในครั้งนี้สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดกลไก และกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY