

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เป็นแนวคิดที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการบริหารงานในภาคสาธารณะตามระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานของรัฐบาลระดับชาติหรือการบริหารจัดการในระดับท้องถิ่น เนื่องจากปัจจัยการชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินงานว่ามีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลเพียงใดนั้น เรื่องของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนับได้ว่าเป็นตัวแปรสำคัญที่จะทำให้ภารกิจดังกล่าวสามารถบรรลุได้ตามวัตถุประสงค์ ตลอดจนเป็นปรากฏการณ์สำคัญในการลดปัญหาความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมและชุมชน ทั้งนี้การบริหารงานของภาครัฐไม่ว่าจะเป็นในระดับของส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่นก็ตาม เป็นการบริหารที่อยู่บนพื้นฐาน ของความเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อระดับกว้างต่อประชาชนในสังคมและชุมชน ทั้งจากผลของการบังคับใช้กฎหมายและ การดำเนินงานตามนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้หากประชาชนได้มีโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลหรือสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นหรือด้วยวิธีอื่นใดก็ตามที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่รู้สึกรู้สีกว่าตนเองเป็นผู้ถูกปกครองอยู่เพียงฝ่ายเดียว มีวิธีและช่องทางให้ประชาชนสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางความเป็นไปของการบริหารได้จะเป็นส่วนสำคัญในการเสริมสร้างความชอบธรรมของการดำเนินการใด ๆ และลดอุปสรรคในเรื่องของแรงต้าน ตลอดจนความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายได้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2547 : 4)

การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตยซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญคือประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง (โกวิท พวงงาม, 2548 : 32) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักการคือ เป็นการปกครองของชุมชนหนึ่งที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม หน่วยปกครองต้องมีสิทธิตามกฎหมาย หน่วยปกครองมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ได้เอง มีสิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหาร

ท้องถิ่นมีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง และประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง อย่างไรก็ตามในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายรูปแบบที่ขึ้นอยู่กับประชากร และรายได้ ได้แก่ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุดในประเทศไทย จึงถือว่าเป็นหน่วยงานที่ครอบคลุมพื้นที่ในระดับชุมชนมากที่สุดและมีความสำคัญที่สุดในการปลูกฝังระบอบประชาธิปไตยรวมทั้งมีความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิต สังคมให้แก่ประชากรของประเทศ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550 : 26)

การปกครองในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2546 โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคล โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลจะประกอบด้วยฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกององค์การบริหารส่วนตำบลและรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอาจจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.) (โกวิทย์ พวงงาม, 2550 : 168) ทั้งนี้้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยบัญญัติหน้าที่ที่้องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำ คือ 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย และ สิ่งปฏิกูล 3) ป้องกัน โรคและระงับ โรคติดต่อ 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ 7) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และ 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือนุเคราะห์ให้ตามความจำเป็นและสมควร

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรรูปแบบหนึ่งที่มีลักษณะไม่ต่างจากองค์กรอื่น ๆ ที่จะต้องมีทรัพยากรหรือปัจจัยในการบริหารเช่นกัน โดยตลอดระยะเวลาของการบริหารงานและการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 เป็นต้นมาได้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ทั้งในแง่บวกและลบถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล รวมถึงคุณภาพของการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ว่าได้มีปัญหาในการ

บริหารงานอย่างยั่งยืน นำสู่การปรับปรุงและแก้ไขทั้งกฎหมาย ระเบียบ ระบบ โครงสร้างและรูปแบบขององค์การตลอดมาดังเช่น การยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ดังนั้นเพื่อให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้บรรลุผลสำเร็จในการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จนสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องอาศัยความร่วมมือร่วมของประชาชนตามแนวแห่งรัฐส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเป็นผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานและรับผลประโยชน์โดยตรงขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มากที่สุด

องค์การบริหารส่วนตำบลลูกดบง อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง มี 14 หมู่บ้าน ประชากร 8,680 คน ชาย 4,372 คน หญิง 4,308 คน เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลอีกแห่งหนึ่งที่มีปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้พัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการปัญหาได้ด้วยตนเอง เพื่อประโยชน์ของตนเอง ครอบครัว และชุมชน ตลอดจนสามารถสนองตอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้บรรลุผลสำเร็จในการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ของตนเอง จนสามารถสนองตอบความต้องการของชุมชนระดับตำบล ทั้งนี้เนื่องจากแนวนโยบายแห่งรัฐส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบอำนาจรัฐทุกระดับ แต่ข้อเท็จจริงแล้วการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน จากหน่วยงานราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นยังมีน้อยมาก (รายงานประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลลูกดบง, 2555 : 6) จึงเป็นเหตุจูงใจให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลลูกดบง อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย โดยเฉพาะในด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ ด้านการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ และด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล เพื่อเป็นประโยชน์และเป็นแนวทางในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผลตรงต่อความต้องการของประชาชนมากที่สุด

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลลูกดบง อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย

2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในตำบลกุคบบง อำเภอโพธาราม จังหวัดหนองคาย จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพแตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลกุคบบง อำเภอโพธาราม จังหวัดหนองคาย

### สมมติฐานการวิจัย

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลกุคบบง อำเภอโพธาราม จังหวัดหนองคาย อยู่ในระดับปานกลาง
2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลกุคบบง อำเภอโพธาราม จังหวัดหนองคาย จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพแตกต่างกัน มีส่วนร่วมแตกต่างกัน

### ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลกุคบบง อำเภอโพธาราม จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตในการวิจัย ดังนี้

#### 1. ด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลกุคบบง อำเภอโพธาราม จังหวัดหนองคาย ทั้งหมด 4 ด้าน ตามแนวคิดของโคเฮน และอัฟโฟฟ (Cohen and Uphoff, 1980 : 219) ดังนี้

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

#### 2. ด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร ได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลกุคบบง อำเภอโพธาราม จังหวัดหนองคาย จำนวน 8,680 คน (องค์การบริหารส่วนตำบลกุคบบง, 2555 : 4-5)

กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลกุดบง อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย จำนวน 383 คน โดยได้จากการคำนวณตามสูตรของยามาเน่ (Yamane, 1973 : 727)

### 3. ด้านตัวแปร

ในการวิจัยครั้งนี้มีตัวแปร ดังนี้ คือ

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกเป็น

3.1.1 เพศ

3.1.2 อายุ

3.1.3 ระดับการศึกษา

3.1.4 อาชีพ

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดบง อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย ตามแนวคิดของโคเฮน และอัฟฟ์ฮอฟ (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 พื้นที่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลกุดบง อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย จำนวน 14 หมู่บ้าน ได้แก่ (องค์การบริหารส่วนตำบลกุดบง, 2555 : 5)

หมู่ที่ 1 บ้านหนองกุ่มใต้

หมู่ที่ 2 บ้านหนองกุ่มเหนือ

หมู่ที่ 3 บ้านใหม่

หมู่ที่ 4 บ้านโนน

หมู่ที่ 5 บ้านกุดบง

หมู่ที่ 6 บ้านดงบัง

หมู่ที่ 7 บ้านนาไม้เหี้ยว

- หมู่ที่ 8 บ้านโนนธานี
- หมู่ที่ 9 บ้านโนนสวรรค์
- หมู่ที่ 10 บ้านกลุ่มพัฒนา
- หมู่ที่ 11 บ้านนิคมคงบัง
- หมู่ที่ 12 บ้านโนนธานีใหม่
- หมู่ที่ 13 บ้านกุดบงใหม่
- หมู่ที่ 14 บ้านใหม่ทรายทอง

#### 5. ด้านระยะเวลาในการวิจัย

ใช้ระยะเวลาในการศึกษา เดือนพฤษภาคม-ตุลาคม 2556

#### นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการวิจัยครั้งนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจความหมายของศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย ผู้วิจัยจึงได้ให้นิยามศัพท์เฉพาะ ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2546 ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลกุดบง อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย
2. ประชาชน หมายถึง ผู้ซึ่งอาศัยในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลกุดบง อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย และมีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
3. การมีส่วนร่วมในการบริหารงาน หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล ในที่นี้หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดบง อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย ทั้ง 4 ด้าน ดังนี้
  - 3.1 ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการนำเสนอสภาพปัญหาและความต้องการของหมู่บ้าน การมีส่วนร่วมในการเสนอแนวทางและร่วมตัดสินใจในการแก้ไขปัญหามือหมู่บ้าน การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ศักยภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลรวมถึงการจัดลำดับความสำคัญของประเด็นหลักในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล



**3.2 ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ** หมายถึง การมีส่วนร่วมในการให้ความร่วมมือในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล การมีส่วนร่วมในการให้ข้อเสนอแนะระหว่างการบริหารงานตามกิจกรรม/โครงการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล การมีส่วนร่วมในการสนับสนุนการบริหารงานด้าน โครงสร้างพื้นฐานและโครงการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล การมีส่วนร่วมในการจัดการประชุมและการเข้าร่วมประชุมกับหน่วยงานขององค์การบริหารส่วนตำบล การมีส่วนร่วมในการจัดตั้งกลุ่มต่าง ๆ การมีส่วนร่วมในการประชาสัมพันธ์ข่าวสารและผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

**3.3 ด้านการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์** หมายถึง การมีส่วนร่วม ได้รับความสะดวกสบายจากการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านสาธารณสุขปลอดภัย การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์จากการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจากโครงการส่งเสริมอาชีพและการฝึกอบรมตาม โครงการต่าง ๆ การมีส่วนร่วมในการได้รับความไว้วางใจ การยอมรับนับถือจากผู้อื่น ในการรวมบริหารงานกับองค์การบริหารส่วนตำบล การมีส่วนร่วมด้านการส่งเสริมกิจกรรมทางศาสนา ประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและจากการรักษาความสงบเรียบร้อย การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมด้านสุขภาพกายและใจจากองค์การบริหารส่วนตำบล

**3.4 ด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล** หมายถึง การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความเสียหายของสาธารณภัย การมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ และการตรวจรับงานจ้างร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโครงการที่เสนอบรรจุในแผนพัฒนาและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลความถูกต้องหรือได้มาตรฐานในการบริหารงานตามโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบล การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล การมีส่วนร่วมในการเสนอเรียกร้องเกี่ยวกับข้อบกพร่องในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้ทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมและสถานภาพของประชาชนที่ต่างกันกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการมีการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้วสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป
2. ใช้เป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้าในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้กว้างขวางยิ่งขึ้น
3. ข้อความรู้ที่ได้จากการวิจัยเป็นประโยชน์สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาองค์กรให้มีประสิทธิภาพ



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY