

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งผู้แทนแต่ละหมู่บ้านเข้าไปเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานของตำบล โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อเป็นหน่วยงานที่สะท้อนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของ^๑ ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย กำลังถูกสังคมเปลี่ยนประเด็นความสนใจจากมิติทางการเมืองในอดีตมาสู่มิติทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นคือการเปลี่ยนจากข้อถกเถียงเชิงอุดมการณ์ทางการเมือง เกี่ยวกับความจำเป็นหรือบทบาทของการปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาประชาธิปไตยมาเป็นคำถามเกี่ยวกับความสามารถทางการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ดังนั้นจึงเป็นช่วงเวลาสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิสูจน์ตนเองว่ามีความสามารถบริการประชาชนได้ดีกว่า หรือเทียบเท่า หรือด้วยวิธีการที่แตกต่างจากที่ประชาชนเคยได้รับจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคเพื่อที่จะได้รับการยอมรับและได้รับความไว้วางใจจากประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน ในฐานะสมาชิกของสังคม ไม่ว่าจะเป็นบริบทของการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมืองหรือวัฒนธรรม ย่อมเป็นสิ่งที่แสดงออกให้เห็นถึงพัฒนาการรับรู้ และภูมิปัญญาในการกำหนดชีวิตของตนเองเป็นตัวของตนเองในการจัดการควบคุมการใช้ และการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรี นอกจากนี้ การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการควบคุมการใช้ทรัพยากร ควบคุมการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของตน โดยภาครัฐจะต้องคืนอำนาจในการกำหนดการพัฒนาให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนโดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสในสังคมได้มีโอกาสในการแสดงความต้องการ แสวงหาทางเลือก หรือเสนอข้อ

^๑ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๕, ๒๕๔๖, ม.ป.ท. : ม.ป.พ.

เรียกร้อง เพื่อปกป้องผลประโยชน์ร่วมของกลุ่ม และเป็นผู้มีบทบาทหลักในการดำเนินกิจกรรมพัฒนาชุมชน คือเป็นผู้กำหนดความจำเป็นพื้นฐานของชุมชนและผู้ระดมทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อสนองตอบความจำเป็นพื้นฐานและบรรลุวัตถุประสงค์บางประการทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง^๒

ด้วยเหตุนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๕ – ๒๕๔๙) จึงได้เน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา เพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนในระยะยาว นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยยังได้กำหนดนโยบายด้านการพัฒนาการบริหารเพื่อส่งเสริมให้เกิดระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานด้านการปฏิรูปการเมืองการปกครอง ตลอดจนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้สนับสนุนให้เกิดกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน เป็นระบบเปิดต่อการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนเพื่อเป็นกระบวนการเรียนรู้ สำหรับการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่ ผู้บริหารและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาความสามารถในการบริหารขององค์กรอย่างน้อย ๔ ด้าน ซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงซึ่งกันและกัน คือ ความสามารถด้านการพัฒนาท้องถิ่น ความสามารถด้านการพัฒนาองค์กร ความสามารถด้านการบริหารการเงินการคลัง และความสามารถด้านการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมถือว่าเป็นหัวใจของการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขาดไม่ได้เหตุผลประการแรกคือ การปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่บนพื้นฐานความคิดของประชาธิปไตยท้องถิ่น และการปกครองตนเอง (Local - Self Government) ที่ให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยทางตรง ประชาชนเข้ามาดำเนินการกิจการของชุมชนด้วยตนเอง ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบ จึงถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานของการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เหตุผลประการที่สอง คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของหลักการธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งถือเป็นหลักการทางการบริหารที่หน่วยงานภาครัฐทุกระดับควรถือเป็นกรอบปฏิบัติ โดยมีองค์ประกอบคือ หลักความโปร่งใส หลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักความเสมอภาค หลักความคุ้มค่า และหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งมีการกล่าวกันว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการที่มีพลัง สามารถขับเคลื่อนให้องค์ประกอบอื่น ๆ ของธรรมาภิบาลบรรลุผล ถึงแม้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ภาคปฏิบัติของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ผ่านมายังมีลักษณะเป็นเพียงพิธีกรรม เน้นในรูปของการให้ข้อมูลข่าวสาร การสื่อสารทางเดียวมากกว่า ดังนั้นเป้าหมายหรือจุดเน้นของการ

^๒ ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, การมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยมหิดล, ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข, หน้า ๒.

บริหารการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงอยู่ที่ความสามารถในการจัดการให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการหรือการตัดสินใจเพราะการมีส่วนร่วมนี้จะนำมาซึ่งข้อตกลงร่วมกัน และการตัดสินใจที่รอบคอบขึ้นอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนได้มากขึ้น

ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบล จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้พัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการปัญหาได้ด้วยตนเอง เพื่อประโยชน์ของตนเอง ครอบครัว และชุมชน ตลอดจนสามารถสนองตอบการบริหารงานของเทศบาลตำบลให้บรรลุผลสำเร็จในการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ของตนเอง จนสามารถสนองตอบความต้องการของชุมชนระดับตำบล และการที่เทศบาลตำบลจะสามารถบรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าวได้ ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวแห่งรัฐส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการถ่ายทอดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการทำงานของเทศบาลตำบล

จากความสำเร็จและปัญหาข้างต้นดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีการศึกษาวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลหนองรี อำเภอมะนัง จังหวัดยะลา สาเหตุที่ศึกษาเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังมีปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือประชาชนมีส่วนร่วมน้อย การที่ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมนั้น อาจมีสาเหตุมาจากลักษณะขององค์กรนโยบายของหน่วยงานไม่เอื้ออำนวยต่อการเข้ามีส่วนร่วม ทักษะของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมและความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นยังมีน้อย วิถีชีวิตที่ยังคงเป็นระบบอุปถัมภ์และวัฒนธรรมการยึดตัวบุคคลทำให้ประชาชนไม่กล้าเข้าไปมีส่วนร่วม

ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ยังไม่มีความชัดเจน ดังนั้นผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษาในเรื่องนี้ เพราะการมีส่วนร่วมเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของหลักธรรมาภิบาล ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องยึดถือปฏิบัติตาม การพัฒนาปรับปรุงการบริหารงานจึงจะมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของประชาชนกับองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวแล้วข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะทำการศึกษาในหัวข้อดังกล่าวเพื่อนำผลการวิจัยไปปรับปรุงแก้ไขใช้ในหน่วยงานและองค์กรอื่นๆ ต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลหนองรี อำเภอมะนัง จังหวัดยะลา

๑.๒.๒ เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลหนองรี อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

๑.๒.๓ เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลหนองรี อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี

๑.๓ ขอบเขตของการวิจัย

๑.๓.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

เป็นการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองรี อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลหนองรี และศึกษาความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การศึกษา และอาชีพ

๑.๓.๒ ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร ได้แก่ ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองรี อำเภอเมืองจังหวัดชลบุรี ที่มีอายุ ๑๘ ปีขึ้นไป จำนวน ๑๒,๗๐๕ คน

กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองรี อำเภอเมืองจังหวัดชลบุรี ที่มีอายุ ๑๘ ปีขึ้นไป ซึ่งได้มาโดยการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างจากการเปิดตารางสุ่มตัวอย่างของ R.V.Krejcie และ D.W. Morgan ได้ขนาดกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยจำนวน ๓๗๐ คน

๑.๓.๓ พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา

ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองรี อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี

๑.๓.๔ ระยะเวลาที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ระยะเวลาที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ระหว่างวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๕ – ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๕ รวมระยะเวลา ๕ เดือน

๑.๓.๕ ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

- ตัวแปรอิสระ ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้เฉลี่ย ต่อเดือน
- ตัวแปรตาม ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลหนองรี อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี

๑.๔ ปัญหาที่ต้องการทราบ

๑.๔.๑ ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองรี อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี หรือไม่

๑.๔.๒ ประชาชนที่มีปัจจัยส่วนบุคคลที่แตกต่างกันมีผลต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองรี อำเภอมือง จังหวัดชลบุรี แตกต่างหรือไม่

๑.๔.๓ มีปัญหาและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองรี อำเภอมือง จังหวัดชลบุรีบ้างหรือไม่

๑.๕ สมมุติฐานในการวิจัย

๑.๕.๑ ประชาชนที่มีเพศต่างกัน มีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองรี อำเภอมือง จังหวัดชลบุรีแตกต่างกัน

๑.๕.๒ ประชาชนที่มีอายุต่างกันมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองรีอำเภอมือง จังหวัดชลบุรีแตกต่างกัน

๑.๕.๓ ประชาชนที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองรี อำเภอมือง จังหวัดชลบุรีแตกต่างกัน

๑.๕.๔ ประชาชนที่มีอาชีพต่างกัน มีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองรี อำเภอมือง จังหวัดชลบุรีแตกต่างกัน

๑.๕.๕ ประชาชนที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่างกัน มีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองรี อำเภอมือง จังหวัดชลบุรีแตกต่างกัน

๑.๖ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการบริหารงานโดยมีการ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ปัญหาในด้านต่างๆขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยประชาชนในชุมชนจะต้องร่วมมือกันวางแผนในการบริหารงานในบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

การบริหาร หมายถึง การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองรี อำเภอมือง จังหวัดชลบุรี ที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลหนองรี อำเภอมือง จังหวัดชลบุรี

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานบริหารพัฒนาชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่องค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดไว้

๑.๗ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

๑.๗.๑ ได้ทราบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลหนองรี อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี

๑.๗.๒ ได้ทราบผลการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลหนองรี อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

๑.๗.๓ ได้ทราบปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองรี อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี