

## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยกำหนดระเบียบปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับแรกที่สภาผู้แทนราษฎรได้ตราขึ้นบังคับหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ คือพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยามพุทธศักราช ๒๔๗๖ ประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๔๗๖<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ได้จัดระเบียบบริหารราชการออกเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้ยังบังคับจนถึงปัจจุบัน ในช่วงของการต่อสู้กับลัทธิอาณานิคมและการพยายามสร้างบูรณภาพในชาติด้วยการรวมอำนาจนั้นได้นำไปสู่ความเจริญของกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานของรัฐบาลกลาง และแขนขาของอำนาจรัฐบาลกลางในลักษณะการแบ่งอำนาจ แต่การแบ่งอำนาจในระบบบริหารของไทยนั้นมิได้เป็นการแบ่งอำนาจอย่างจริงจัง รัฐบาลกลางยังคงไว้ซึ่งอำนาจอย่างเต็มที่ในการวางนโยบายใหญ่ๆ และการตัดสินใจสั่งการ ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งถูกแต่งตั้งจากส่วนกลางและมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นจึงทำทุกอย่างเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของรัฐบาลกลาง ปัญหาเรื่องการรวมอำนาจและการแบ่งอำนาจจึงเป็นปัญหาที่มีความเป็นมาของวิวัฒนาการในประวัติศาสตร์ และผลจากการ “หวง” อำนาจย่อมมีผลกระทบต่อการกระจายอำนาจหรือการปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจ คือ การมอบอำนาจการปกครองให้กับคนในท้องถิ่น โดยมีอิสระในการปกครองตนเอง มีอำนาจในการบริหารท้องถิ่น มีงบประมาณของตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เนื่องจากการรวมอำนาจอย่างเกินขนาดและการเติบโตของสถาบันการรวมอำนาจซึ่งได้แก่ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงอื่น ๆ ทำให้การกระจายอำนาจเป็นไปอย่างไม่สมบูรณ์<sup>๒</sup> สำหรับหลักการกระจายอำนาจก็คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญ และเป็นประเด็นหลักที่สังคมไทยให้ความสนใจเพื่อพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามหลักการธรรมาภิบาลที่ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุก ๆ ฝ่ายในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๔๕ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ จึงต่างให้ความสำคัญต่อการบริหาร

---

<sup>๑</sup>ราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๔๗๖ เล่ม ๕๐ อ้างใน, สมาน ริงสิโยภิญญ์, **การจัดโครงสร้างส่วนราชการ**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๐), หน้า ๑๕๔.

<sup>๒</sup>ลิขิต อีระเวคิน, ศ.ดร., **วิวัฒนาการการเมืองการปกครองของไทย**, พิมพ์ครั้งที่ ๘, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓), หน้า ๒๕๕.

ราชการอย่างโปร่งใส สุจริต เปิดเผยข้อมูล และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การตัดสินใจทางการเมืองรวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ หลักการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐการนั้น International Association for Public Participation ได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น ๕ ระดับ ดังนี้

๑. การให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาครัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

๒. การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

๓. การเกี่ยวข้อง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

๔. ความร่วมมือ เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

๕. การเสริมอำนาจแก่ประชาชน เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น<sup>๓</sup>

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในชนบทเป็นส่วนใหญ่มีจำนวนมากครอบคลุมพื้นที่เกือบทุกตำบล หมู่บ้าน หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเข้มแข็ง สามารถบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างครอบคลุมก็จะส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นหรือในชนบท ซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้รับการดูแลและเอาใจใส่พัฒนา แก้ไขบรรเทาปัญหาต่าง ๆ อย่างทันท่วงที อันจะนำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของประชาชนทั้งประเทศ และในทางตรงกันข้ามหากองค์การบริหารส่วนตำบลบริหารงานบกพร่องไม่มีประสิทธิภาพก็จะเกิดความเสียหาย เกิดความสูญเสียแก่บ้านเมืองและประเทศชาติอย่างใหญ่หลวง การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบอบการปกครองของประชาชน โดยประชาชนเพื่อประชาชน โดยหลักการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชน

<sup>๓</sup>กลุ่มพัฒนาการบริการ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, เอกสารประกอบการประชุม วันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๙, (นนทบุรี : กลุ่มพัฒนาการบริการ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข), เอกสารอัดสำเนา.

เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ตรงประเด็นมากที่สุด จึงจำเป็นต้องสร้างระบบกลไก ความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องบทบาทและหน้าที่ให้ประชาชนสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างราบรื่นสามารถรวมพลังในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ และแก้ปัญหาตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม และเพื่อส่งเสริมการมีบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและตรวจสอบการบริหารและการทำงานของภาครัฐมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดความโปร่งใสและดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน<sup>๔</sup>

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในระยะที่ผ่านมามีปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น เพราะถ้าไม่มีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ การที่ประชาชนในตำบลไม่สนใจต่อกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล ขาดการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ไม่เข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่เข้าร่วมเสนอปัญหาในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และไม่ทำการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลอาจส่งผลทำให้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดไว้ไม่ตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เพราะประชาชนคือคนที่จะรู้ปัญหาในชุมชน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งได้ ความอ่อนแอของชุมชน คือ การขาดแคลนทรัพยากรบุคคลชุมชนที่มีความรู้ ความสามารถที่จะช่วยในการแก้ปัญหาและช่วยกันพัฒนาชุมชนให้ดีขึ้น เมื่อชุมชนขาดความสามารถในการคิด วิเคราะห์ คนจำนวนมากตกอยู่ภายใต้การครอบงำของระบบการตลาด ส่งผลให้ชุมชนอ่อนแอลง<sup>๕</sup> การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น ซึ่งในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ หมวด ๑๔ เรื่อง การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๘๑ ว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา ๒๘๒ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่

<sup>๔</sup>จุมล หนิมพานิช, พัฒนาการการเมืองไทย อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย หรือประชาธิปไตย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (สพจ.), ๒๕๔๐), หน้า ๔๘๕.

<sup>๕</sup>พันทิพา พันธุ์สุรินทร์, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลหนองขุ่นใหญ่ อำเภอนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด”, การศึกษาค้นคว้าอิสระ, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, ๒๕๔๘), หน้า ๑.

กฎหมายบัญญัติโดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย<sup>๖</sup>

สำหรับความสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพ (Efficiency) ต่อการพัฒนาท้องถิ่นและสร้างความพึงพอใจ (Satisfaction) ให้กับประชาชนในชุมชน นอกจากนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านสมรรถนะ (Capabilty) ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารจัดการ (Administration) ทรัพยากรทางการบริหารขององค์การให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดแล้ว ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วม (Participation) ของประชาชนต่อการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลก็เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชน (Popular Control) ต่อบุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยการปกครองนั้น ๆ ทำให้บทบาทของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองได้กระทำบทบาทของการกระทำจริง (Actual Role) กับบทบาทในอุดมคติ (Ideal Role) หรือบทบาทที่ประชาชนคาดหวัง (Expected Role) ให้มีความสอดคล้องต้องกัน ซึ่งจากความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ ก็ได้มีบทบัญญัติที่สะท้อนความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในหลายมาตรา อาทิ ในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๗๖ ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง” หรือในหมวด ๙ ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มาตรา ๒๘๖ ได้บัญญัติให้สิทธิกับผู้เลือกตั้งในองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ หรือมาตรา ๒๘๗ ได้กำหนดให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ เป็นต้น ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จ หรือล้มเหลวของการปกครองท้องถิ่นแบบองค์การบริหารส่วนตำบลจึงขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานตามกฎหมายได้แก่ คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอีก ๒ คน เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหาร ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล<sup>๗</sup>

องค์การบริหารงานส่วนตำบลท่าแดง อำเภอนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์ เป็นหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับคนในชุมชน ทราบปัญหาและความต้องการของคนในชุมชนเป็นอย่างดี การจะทำให้คนในชุมชนมีความสุขเป็นไปแบบอย่างยั่งยืน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากคนในชุมชนเอง การกำหนดนโยบายหรือแผนงานต่าง ๆ ที่หน่วยงาน

<sup>๖</sup>สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๑), หน้า ๓๖-๓๗.

<sup>๗</sup>สุวิทย์ ยิ่งวรพันธุ์, ยุทธศาสตร์การบริหารของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.), พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : เท็กซ์ แอนด์ เจอร์นัล พลับลิเคชั่น, ๒๕๔๘), หน้า ๓๒-๓๕.

ภาครัฐเป็นผู้กำหนดก็ต้องได้รับการยอมรับจากคนในชุมชนหรือท้องถิ่นเองซึ่งจะทำให้การพัฒนาเป็นไปแบบอย่างยั่งยืนและมีความสุขร่วมกันทั้งภาครัฐและภาคประชาชน เพราะการพัฒนาในท้องถิ่นถ้ารัฐเป็นผู้กำหนดเอง ในบางครั้งจะมีความเสี่ยงต่อการต่อต้านเหมือนกันถ้าโครงการนั้นไปกระทบกับการดำรงชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในชุมชน การมีส่วนร่วมในการพัฒนาของประชาชนจะเป็นตัวจักรสำคัญที่จะทำให้นโยบายหรือโครงการนั้น ๆ ประสบความสำเร็จ และได้รับความร่วมมือจากหลาย ๆ ฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องเป็นหน่วยงานหลักที่จะเป็นผู้ประสานทำให้เกิดความร่วมมือจากภาคประชาชน

ดังนั้น การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจะประสบความสำเร็จมีประสิทธิภาพประสิทธิผลก็อยู่ที่คณะผู้บริหารส่วนตำบลบริหารจัดการ ในด้านนโยบาย โครงการ กิจกรรม และปัญหาอื่น ๆ เช่น การขัดผลประโยชน์ ความขัดแย้งต่าง ๆ ปัญหาการคอร์รัปชันในหน่วยงานดังที่เป็นข่าวในโทรทัศน์และหนังสือพิมพ์เป็นประจำ ทำให้ภาพพจน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดีในความรู้สึกของประชาชน และสื่อมวลชน องค์การปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นส่วนราชการท้องถิ่นตามกฎหมาย มีงบประมาณใช้ในการบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหน่วยงานท้องถิ่น จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากคนในท้องถิ่น เพื่อให้การทำงานไปสู่จุดมุ่งหมายของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง จะทำให้เกิดความคุ้มค่าเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน การจัดทำนโยบาย แผนงาน โครงการ กิจกรรม การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จะทำให้เกิดความโปร่งใสในการทำงาน ที่บริหารตามกฎหมายระเบียบกฎเกณฑ์ของทางราชการ จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้ผู้วิจัยเกิดความสนใจที่จะทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าแดง อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์ เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดขององค์การสหประชาชาติ (UN) ใน ๕ ด้าน ๑) ด้านข้อมูลข่าวสาร ๒) ด้านการรับฟังความคิดเห็น ๓) ด้านการตัดสินใจ ๔) ด้านการร่วมกิจกรรม และ ๕) ด้านการส่งเสริมอำนาจ และเพื่อนำผลวิจัยครั้งนี้ไปใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหา และส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้าต่อไป

## ๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าแดง อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์

๑.๒.๒ เพื่อเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าแดง อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์ จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

๑.๒.๓ เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าแดง อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์ โดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

## ๑.๓ ปัญหาที่ต้องการทราบ

๑.๓.๑ ความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารงานส่วนตำบลท่าแดง อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์ เป็นอย่างไร

๑.๓.๒ ผลการเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารงานส่วนตำบลท่าแดง อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์ จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคลแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร

๑.๓.๓ ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารงานส่วนตำบลท่าแดง อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์ โดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล เป็นอย่างไร

## ๑.๔ ขอบเขตการวิจัย

### ๑.๔.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

งานวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าแดง ตำบลท่าแดง อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์” ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตเนื้อหาจากแนวคิดการมีส่วนร่วมขององค์การสหประชาชาติ (UN) ซึ่งแบ่งออกเป็น ๕ ด้าน ได้แก่ ๑) ด้านข้อมูลข่าวสาร ๒) ด้านการรับฟังความคิดเห็น ๓) ด้านการตัดสินใจ ๔) ด้านการร่วมกิจกรรม และ ๕) ด้านการส่งเสริมอำนาจ

### ๑.๔.๒ ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรต้น (Independent variables) คือ ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้

ตัวแปรตาม (Dependent Variables) คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าแดง อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์ โดยผู้วิจัยจากการมีส่วนร่วมตามแนวคิดขององค์การสหประชาชาติ (UN) ซึ่งแบ่งออกเป็น ๕ ด้าน ได้แก่ ๑) ด้านข้อมูลข่าวสาร ๒) ด้านการรับฟังความคิดเห็น ๓) ด้านการตัดสินใจ ๔) ด้านการร่วมกิจกรรม และ ๕) ด้านการส่งเสริมอำนาจ

### ๑.๔.๓ ขอบเขตด้านประชากรและผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญในการวิจัย

๑) ประชากร ได้แก่ ประชาชน ที่อยู่ในเขตปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าแดง อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์ จำนวน ๔,๓๔๘ คน<sup>๔</sup>

๒) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน ๗ รูป/คน

### ๑.๔.๔ ขอบเขตด้านสถานที่

สถานที่ ที่ใช้ในการศึกษาวิจัย คือ องค์การบริหารงานส่วนตำบลท่าแดง อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์

### ๑.๔.๕ ขอบเขตด้านเวลา

---

<sup>๔</sup>อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์, สถิติประชากร, (ออนไลน์), แหล่งที่มา : [www.amphoe.com/menu.php](http://www.amphoe.com/menu.php) (วันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๘).

ระยะเวลาในการดำเนินการวิจัย ตั้งแต่ เดือน กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๘ ถึงเดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๙ รวมเป็นระยะเวลา ๖ เดือน

## ๑.๕ สมมติฐานการวิจัย

๑.๕.๑ ประชาชนที่มีเพศต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าแดง อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์ แตกต่างกัน

๑.๕.๒ ประชาชนที่มีอายุต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าแดง อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์ แตกต่างกัน

๑.๕.๓ ประชาชนที่มีการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าแดง อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์ แตกต่างกัน

๑.๕.๔ ประชาชนที่มีอาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าแดง อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์ แตกต่างกัน

๑.๕.๕ ประชาชนที่มีรายได้ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าแดง อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์ แตกต่างกัน

## ๑.๖ นิยามศัพท์ที่ใช้เฉพาะในการวิจัย

๑.๖.๑ การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าแดง อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๕ ด้าน ๑) ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ๒) ด้านการรับฟังความคิดเห็น ๓) ด้านการตัดสินใจ ๔) ด้านการร่วมกิจกรรม และ ๕) ด้านการส่งเสริมอำนาจแก่ประชาชน ได้แก่

๑) ด้านข้อมูลข่าวสาร คือ การให้ข้อมูลข่าวสาร เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การตีพิมพ์ และ การให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

๒) ด้านการรับฟังความคิดเห็น คือ เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็น เพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

๓) ด้านการตัดสินใจ คือ การเกี่ยวข้อง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย

๔) **ด้านการร่วมกิจกรรม** คือ เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ฝ่ายประชาชนร่วมเป็นคณะกรรมการฝ่ายจัดกิจกรรม

๕) **ด้านการส่งเสริมอำนาจ** คือ การส่งเสริมอำนาจแก่ประชาชน เป็นขั้นที่ทำให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ

**๑.๖.๒ การบริหาร** หมายถึง การดำเนินการหรืออำนวยการเพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีแผนปฏิบัติงานปฏิบัติการ การทำงานตามโครงสร้างของข้าราชการส่วนท้องถิ่น และการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าแดง อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์

**๑.๖.๓ ประชาชน** หมายถึง ประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ ๑๘ ปีขึ้นไปที่มีสิทธิ์เลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลท่าแดง อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์

**๑.๖.๔ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)** หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลท่าแดง อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์

## ๑.๗ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑.๗.๑ ทำให้ทราบถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลท่าแดง อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์

๑.๗.๒ ทำให้ทราบผลการเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลท่าแดง อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์

๑.๗.๓ ทำให้ทราบปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าแดง อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์ เป็นอย่างไร

๑.๗.๔ ผลที่ได้จากการวิจัยเป็นแนวทางสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าแดง อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์ และจังหวัดอื่น ๆ ต่อไป