

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้เริ่มขึ้นอย่างจริงจังภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา โดยได้มีการเริ่มกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นด้วยความระมัดระวัง และคำนึงถึงความมั่นคง ประสิทธิภาพและประชาธิปไตยไปพร้อมๆ กัน ดังนั้นในระยะแรกๆ การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงยึดหลักการรวมอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจควบคู่กันไปโดยยังคงให้มีราชการรวมอยู่ด้วยในบางองค์กร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประหยัด เนื่องจากท้องถิ่นมีรายได้น้อยและขาดแคลนบุคลากรที่มีคุณภาพ แต่ต่อมาในระยะหลังๆ รัฐบาลก็ได้มีความพยายามที่จะกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น โดยให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับ^๑

บริบททางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับตั้งแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตามหลักประชาธิปไตยทางตรงในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผ่านกลไกการที่ให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ในมาตรา ๒๘๑ กำหนดให้รัฐให้ความสำคัญอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจการแก้ไขปัญหาในพื้นที่เท่าเทียมกับการยืนยันในหลักการกระจายอำนาจที่คำนึงถึงสภาพปัญหา และความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ เพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้มีการจัดตั้งกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายของกระทรวงการแบ่งส่วนราชการ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิรูปในระบบราชการ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้แยกภารกิจการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยการพัฒนา และให้คำปรึกษาแนะนำองค์กรปกครอง

^๑อนุชา เทียมพูล, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลตาพระยา อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว”, รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ : มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๕๑), หน้า ๒.

ส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงาน บุคคล การเงิน การคลัง และการบริหารจัดการ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการให้บริหารสาธารณะ^๒

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๗ กล่าวว่า ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^๓

องค์กรปกครองส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๕๒^๔ โดยยกฐานะจากสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหาร อบต. ตาม มาตรา ๕๘ ประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ๑ คน รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ๒ คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้บริหารท้องถิ่นเรียกว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงของอบต. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ

^๒เจษฎา สอนแก้ว, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ห้วยอ้อ อำเภอลอง จังหวัดแพร่”, *วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต*, (มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์, ๒๕๕๐), หน้า ๓๓.

^๓สภาร่างรัฐธรรมนูญ, *ร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย*, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ตำรวจ , ๒๕๕๐), หน้า ๑๕๐-๑๕๖.

^๔นิติพงษ์ พงศ์วิทย์เวคิน, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอสรีสัชนาลัย จังหวัดสุโขทัย”, *วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต*, (มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์, ๒๕๕๑), หน้า ๕.

ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ อบต. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ^๕

ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลไทรตรัง อำเภอมือง จังหวัดกำแพงเพชร ประเด็นปัญหาสำคัญ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักสำคัญของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเพราะถ้าไม่มีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดขึ้นก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ การที่ประชาชนในตำบลไทรตรังไม่สนใจต่อกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลขาดการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลไทรตรัง เช่น ไม่เข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่เข้าร่วมเสนอปัญหาในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และไม่ทำการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไทรตรัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาอาจจะส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดไว้ไม่ตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการท้องถิ่นตามกฎหมายมีงบประมาณใช้ในการบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่การบริหารงานขององค์การจำเป็นต้องมีหลักการบริหารที่ดี เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าวมาข้างต้นทำให้ผู้วิจัยเกิดความสนใจที่จะทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไทรตรัง อำเภอมือง จังหวัดกำแพงเพชร เพื่อจะได้ทราบความเป็นไปชัดเจนการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใดขึ้นอยู่กับองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนในหน้าที่ของตนเองมากหรือไม่ เพื่อนำผลวิจัยครั้งนี้ไปใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหา และส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้าต่อไป

^๕สุรชัย ขอบชื่น, “ การมีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลในพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนในจังหวัดนครราชสีมา”, ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, (มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา, ๒๕๕๔), หน้า ๒.

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไทรตรัง อำเภอมือง จังหวัดกำแพงเพชร

๑.๒.๒ เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไทรตรัง อำเภอมือง จังหวัดกำแพงเพชร โดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

๑.๒.๓ เพื่อศึกษาอุปสรรคและข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไทรตรัง อำเภอมือง จังหวัดกำแพงเพชร

๑.๓ ปัญหาที่ต้องการทราบ

๑.๓.๑ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไทรตรัง อำเภอมือง จังหวัดกำแพงเพชร เป็นอย่างไร

๑.๓.๒ ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไทรตรัง อำเภอมือง จังหวัดกำแพงเพชร โดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล มีอะไรบ้าง

๑.๓.๓ ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไทรตรัง อำเภอมือง จังหวัดกำแพงเพชร มีอะไรบ้าง

๑.๔ ขอบเขตของการวิจัย

๑.๔.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

งานวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไทรตรัง อำเภอมือง จังหวัดกำแพงเพชร” ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตเนื้อหาโดยสังเคราะห์จาก จากแนวคิดการมีส่วนร่วมของ โคเฮนจอห์น และ นอร์แมน (Cohen, John & Norman T. Uphoff)^๖ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๔ ด้าน ได้แก่ ๑.) ด้านการร่วมเสนอปัญหาในชุมชน ๒.) ด้านการร่วมจัดทำแผนพัฒนาตำบล ๓.) ด้านการร่วมกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล และ ๔.) ด้านการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

^๖ Cohen, John & Norman T. Uphoff. “Participation in Rural Development : Seeking Clarity Through Specificity.” **World Development**, 1980, Vol. 8, p. 219.

๑.๔.๒ ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรต้น (Independent Variables) คือ ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้

ตัวแปรตาม (Dependent Variables) คือ “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไตรตรัง อำเภอมือง จังหวัดกำแพงเพชร” ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตเนื้อหาโดยสังเคราะห์จาก จากแนวคิดการมีส่วนร่วมของ โคเฮนจอห์น และ นอร์แมน (Cohen, John & Norman T.Uphoff) ซึ่งแบ่งออกเป็น ๔ ด้าน ได้แก่ ๑.) ด้านการร่วมเสนอปัญหาในชุมชน ๒.) ด้านการร่วมจัดทำแผนพัฒนาตำบล ๓.) ด้านการร่วมกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล และ ๔.) ด้านการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

๑.๔.๓ ขอบเขตด้านประชากรและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

๑.๔.๓.๑ ขอบเขตด้านประชากร (Population) ได้แก่ ประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลไตรตรัง อำเภอมือง จังหวัดกำแพงเพชร จำนวน ๙,๓๓๒ คน^๗

๑.๔.๓.๒ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน ๗ คน

๑.๔.๔ ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่การศึกษา ในการศึกษาครั้งนี้ได้ทำการศึกษาเฉพาะประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลไตรตรัง อำเภอมือง จังหวัดกำแพงเพชร

๑.๔.๕ ขอบเขตด้านระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ใช้ระยะเวลาในการศึกษาระหว่างเดือน กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๘ ถึง เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๙ รวมเป็นระยะเวลา ๖ เดือน

๑.๕ สมมติฐานการวิจัย

๑.๕.๑ ประชาชนที่มี เพศ ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไตรตรัง อำเภอมือง จังหวัดกำแพงเพชร แตกต่างกัน

๑.๕.๒ ประชาชนที่มี อายุ ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไตรตรัง อำเภอมือง จังหวัดกำแพงเพชร แตกต่างกัน

^๗สำนักงานทะเบียนราษฎรองค์การบริหารส่วนตำบลไตรตรัง จังหวัดกำแพงเพชร, เดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๘, (อัดสำเนา).

๑.๕.๓ ประชาชนที่มี ระดับการศึกษา ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไทรตรัง อำเภอมือง จังหวัดกำแพงเพชร แตกต่างกัน

๑.๕.๔ ประชาชนที่มี อาชีพ ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไทรตรัง อำเภอมือง จังหวัดกำแพงเพชร แตกต่างกัน

๑.๕.๕ ประชาชนที่มี รายได้ ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไทรตรัง อำเภอมือง จังหวัดกำแพงเพชร แตกต่างกัน

๑.๖ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้อธิบายคำศัพท์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไทรตรัง อำเภอมือง จังหวัดกำแพงเพชร ไว้ดังนี้

๑.๖.๑ การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไทรตรัง อำเภอมือง จังหวัดกำแพงเพชร ซึ่งแบ่งออกเป็น ๔ ด้าน ได้แก่

๑. ด้านการร่วมเสนอปัญหาในชุมชน หมายถึง ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาของชุมชน

๒. ด้านการร่วมจัดทำแผนพัฒนาตำบล หมายถึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล

๓. ด้านการร่วมกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล

๔. ด้านการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

๑.๖.๒ การบริหารงาน หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลไทรตรัง มีการดำเนินการที่เกี่ยวกับด้านต่างๆ ตลอดจนการอำนวยความสะดวกเพื่อเป็นการส่งเสริมและปรับปรุงการบริหารงานโดยมีแผนปฏิบัติงานปฏิบัติการ ติดตาม และตรวจสอบการทำงานให้เป็นไปตามเป้าหมายของภารกิจที่ได้รับมอบหมายรวมทั้งการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในองค์กร หรือวิธีการในการนำทรัพยากรทางการบริหารทั้งในทางวัตถุและบุคคล

๑.๖.๓ ประชาชน หมายถึง ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลไทรตรัง อำเภอมือง จังหวัดกำแพงเพชร

๑.๖.๔ องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลไตรตรังซ์ อำเภอมือง จังหวัดกำแพงเพชร

๑.๗ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑.๗.๑ ทำให้ทราบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไตรตรังซ์ อำเภอมือง จังหวัดกำแพงเพชรเป็นอย่างไร

๑.๗.๒ ทำให้ทราบการเปรียบเทียบความคิดเห็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไตรตรังซ์ อำเภอมือง จังหวัดกำแพงเพชรโดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล ต่างกันหรือไม่อย่างไร

๑.๗.๓ ทำให้ทราบปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไตรตรังซ์ อำเภอมือง จังหวัดกำแพงเพชรเป็นอย่างไร

๑.๗.๔ ผลที่ได้จากการวิจัยจะเป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไตรตรังซ์ อำเภอมือง จังหวัดกำแพงเพชร และองค์การบริหารที่อื่นต่อไป