

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการจัดระเบียบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว โดยมีการแบ่งการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าส่วนกลาง คือ หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) ส่วนภูมิภาค คือ หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) ส่วนท้องถิ่น คือ หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ส่วนการปกครองประเทศในช่วงใดจะให้อำนาจแก่หลักการใดมากกว่ากันย่อมขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคสมัย กล่าวคือ การใช้อำนาจการปกครองประเทศในยุคแรก ๆ ใช้หลักการรวมอำนาจการปกครองไว้กับส่วนกลางเป็นหลักเพราะเหตุว่าเมื่อแรกตั้งชาตินั้นมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจเด็ดขาดในการปกครองเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ชาติ ประกอบทั้งอาณาเขตของประเทศที่กว้างขวาง ประเทศยังไม่เจริญก้าวหน้า มีการคุกคามของลัทธิล่าอาณานิคมและพลเมืองมีจำนวนไม่มากนักจึงยอมเป็นการสะดวกและเหมาะสมที่จะรวมอำนาจปกครองไว้ที่ศูนย์กลางของประเทศแต่เพียงแห่งเดียว ทั้งนี้เพื่อเอกภาพของชาติและประสิทธิภาพในการบริหารราชการเป็นสำคัญ ในระยะต่อมาเมื่อประเทศมีพลเมืองจำนวนมากขึ้น ภารกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อพลเมืองก็มากขึ้นเป็นเงาตามตัว ลำพังรัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียวจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่พลเมืองได้อย่างทั่วถึงและเป็นผลดี รัฐบาลจึงใช้วิธีแบ่งอำนาจการปกครอง โดยจัดตั้งหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคคือ จังหวัด อำเภอ ตำบล พร้อมทั้งแบ่งสรรอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ดังกล่าวรับไปปฏิบัติในฐานะเป็นตัวแทน (Agents) ของรัฐบาลกลาง เพื่อให้สามารถอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง (ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2526 : 2-4)

ต่อมาเมื่อประเทศมีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น การคมนาคมสะดวกขึ้น ท้องถิ่นของประเทศเจริญขึ้น และประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ความสามารถพร้อมที่จะรับผิดชอบภารกิจ

ในการปกครองตนเอง ประกอบกับสถานการณ์ในด้านต่างๆ ของโลกและของประเทศไทย มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระแสเรียกร้องประชาธิปไตยเพิ่มสูงขึ้น อันเป็นผลกระทบต่อบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ หน่วยงานของรัฐจะต้องปรับบทบาทให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมที่เปลี่ยนไป จึงได้ เกิดแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองขึ้น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามา มีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมือง การปกครองท้องถิ่นของตนเอง โดยที่รัฐได้มอบอำนาจให้ ท้องถิ่นไปจัดทำบริการสาธารณะเพื่ออำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนใน ท้องถิ่นของตนเองตามกำลังความสามารถ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนองตอบต่อปัญหาและความ ต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง และถือเป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลกลางอีกด้วย โดยการกำหนดให้องค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็น องค์กรนิติบุคคลต่างหากจากรัฐบาลกลาง มีงบประมาณเป็นของตนเอง มีทรัพย์สินหนี้สินเป็น ของตนเอง มีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเองและมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ (Autonomy) ตาม ที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ในปัจจุบันรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยมี 4 รูปแบบด้วยกัน คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ส่วนท้องถิ่น ดังกล่าวนั้น รัฐได้มอบอำนาจความรับผิดชอบหรือมอบภารกิจบางอย่างให้ท้องถิ่นรับไปดำเนินการ เพื่อตอบสนองต่อปัญหา และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เท่านั้น ส่วนอำนาจอื่นๆ ยังเป็นของรัฐอยู่ เนื่องจากการปกครองประเทศนั้นจำเป็นต้องมี หน่วยงานกลางหรือรัฐบาลกลางเป็นศูนย์กลางของอำนาจที่จะอำนวยความสะดวกของประเทศ รัฐบาลกลางจึงเป็นสถาบันการเมืองที่จะใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศ ทั้งอำนาจ บริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ นอกจากนี้รัฐยังต้องมีกิจการทหารไว้เพื่อรักษาอธิปไตยของ ประเทศ มีกิจการตำรวจเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ มีระบบการเงินการคลัง เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศ มีกิจการต่างประเทศไว้เพื่อการติดต่อ สัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศ ตลอดจนยังรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการต่าง ๆ ไว้แก่รัฐบาลกลาง อีกด้วย

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั้ง 4 รูปแบบดังกล่าวข้างต้น องค์กรบริหารส่วนตำบล นับเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ล่าสุด มีจำนวนมากที่สุด และเป็นรูปแบบ การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแนวโน้มว่าจะมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมี

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อกระจายอำนาจการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นระดับรากหญ้า คือ ตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งเป็นเขตชนบทอันเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ ได้มีโอกาสเรียนรู้ แก้ไขปัญหาและการสนองตอบความต้องการของตนเอง โดยการเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง (Political participation) หรือที่เรียกกันว่าปกครองตนเอง (Local self government) ตามระบอบประชาธิปไตย องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ชนบทมากที่สุด (ศุภชัย ยาวะประภาส. 2540 : 3) เมื่อเป็นเช่นนี้ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง กล่าวคือ มีเจ้าหน้าที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในตำบล มีการดำเนินงานโดยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดทิศทางและวางแผนพัฒนาตำบล กำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ย่อมที่จะสามารถแก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการของชุมชนในระดับตำบลได้เป็นอย่างดี อันจะส่งผลให้ประชาชนในตำบลมีความรู้สึกเชื่อมั่นและศรัทธาต่อองค์การบริหารส่วนตำบลและรู้สึกดีว่ามีความผูกพัน มีส่วนได้ส่วนเสียต่อถิ่นอาศัย ซึ่งเป็นการสร้างพลเมืองที่มีความรับผิดชอบให้แก่ประเทศชาติโดยรวม (อุทัย หิรัญโต. 2523 : 5-6)

คณะรัฐบาลที่ผ่านมาให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางลงสู่การปกครองในระดับท้องถิ่นอยู่เสมอ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นจากการที่รัฐบาลได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการปกครองประเทศ นอกจากนี้แล้วรัฐบาลยังได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นบทบาทและการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีเจตนารมณ์อย่างแน่ชัดในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 78 ว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณสุขในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ” นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังสร้างรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยรัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มี

สิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อและลงคะแนนเสียงเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง และเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภา เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ จึงเห็นว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย มากยิ่งขึ้น โดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนาท้องถิ่นในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมือง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งองค์กรมีความรับผิดชอบ โปร่งใสในการทำงานและสามารถตรวจสอบได้ ตลอดจนเพื่อกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลาง ลงสู่ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นตามลำดับ ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น และเป็นการศึกษาให้ประชาชนรู้จักใช้สิทธิหน้าที่อันชอบธรรม ในการปกครองตนเองตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การให้ท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางของการ ปกครองและริเริ่มงานต่าง ๆ ได้เอง จึงเท่ากับเป็นการรื้อฟื้นให้ท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของชุมชน

นอกจากนี้การเมืองในระดับท้องถิ่นจะเป็นรากฐานและพลังสำคัญต่อความมั่นคงทางการเมืองในระดับชาติ กล่าวคือ การพัฒนาการเมืองในระดับชาติเกิดจากการพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นมาก่อน หากการเมืองในระดับท้องถิ่นมีความเข้มแข็งการเมืองไทยในระดับชาติก็มีความมั่นคงตามไปด้วย ในทางตรงข้ามถ้าการเมืองในระดับท้องถิ่นมีความล้มเหลวการเมืองในระดับชาติก็ไม่มีโอกาสสร้างความมั่นคงได้ รัฐบาลประเทศใดที่มุ่งพัฒนาการเมืองในระดับชาติ จึงมีความพยายามที่จะพัฒนาการเมืองระดับท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและมั่นคง เพราะนอกจากการเมืองระดับท้องถิ่นเป็นสิ่งใกล้ตัวประชาชนมากกว่าการเมืองในระดับชาติ การตัดสินใจเลือกผู้รับผิดชอบในกิจการท้องถิ่นจะถูกต้องมากกว่าการเลือกตั้งในระดับชาติ (เกรียงศักดิ์ เชื้อวยิ่ง และวิรัช ชนิภาวรรณ. 2530 : 3-4)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการปกครอง จึงเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ถ้าปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชน การกระจายอำนาจปกครองก็ไม่มี ความจำเป็น ให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการปกครองอาจจะเป็นผลดีมากกว่า เพราะว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอเป็นนักบริหารมืออาชีพมากกว่านักการเมืองท้องถิ่น และยังอยู่ภายใต้การชี้นำและควบคุมโดยรัฐบาลที่กรุงเทพมหานคร ในขณะที่การบริหารโดยนักการเมืองท้องถิ่นที่ปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนจะขาดทั้งการชี้นำและการควบคุมจากประชาชน อันจะทำให้การปกครองท้องถิ่นเป็นรัฐของส่วนบุคคลไปในที่สุด (ปรัชญา เวสารัชช์. 2543 : 36)

จังหวัดกาฬสินธุ์ มีองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการจัดตั้งในปี พ.ศ. 2539 จำนวน 14 แห่ง ปี พ.ศ. 2540 จำนวน 101 แห่ง และในปี พ.ศ. 2543 จำนวน 14 แห่ง รวมทั้งสิ้น 129 แห่ง แยกเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 จำนวน 6 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5 จำนวน 123 แห่ง สภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านมา ประสบปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดเช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อื่นๆ โดยทั่วไป นับจากที่ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมาเห็นได้ชัดเจนว่าได้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในแง่โครงสร้างอำนาจทางการปกครอง กล่าวคือจากเดิมที่อำนาจการปกครองท้องถิ่นอยู่กับอำเภอและจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาค ปัจจุบันได้มีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไปสู่องค์การบริหารส่วนตำบล เป้าหมายหลักก็คือการให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจการปกครองตนเอง เพื่อนำพาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับรากหญ้าไปสู่การเป็นองค์กรที่มีศักยภาพในการบริหารงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล อันจะก่อประโยชน์สนองความต้องการของประชาชนได้ในที่สุด

อำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์ ตั้งอยู่ที่ศตวันตกเฉียงเหนือของจังหวัดกาฬสินธุ์ อยู่ห่างจากตัวจังหวัดกาฬสินธุ์ ระยะทาง 48 กิโลเมตร โดยใช้เส้นทางสายกาฬสินธุ์ – ยางตลาด – ปากทางฮองฮี – ห้วยเม็ก – กระนวน มีเนื้อที่ทั้งหมด 291.01 ตารางกิโลเมตร แบ่งเขตการปกครองตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2475 จำนวน 9 ตำบล 78 หมู่บ้าน มีเทศบาลตำบล 2 แห่ง มีองค์การบริหารส่วนตำบล 9 แห่ง มีประชากรทั้งสิ้น 48,059 คน แยกเป็นชาย 24,164 คน หญิง 23,895 คน มีความหนาแน่นต่อพื้นที่ประมาณ 164 คนต่อตารางกิโลเมตร มีหมู่บ้านในเขตเทศบาล จำนวน 15 หมู่บ้าน และนอกเขตเทศบาล (ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล) จำนวน 63 หมู่บ้าน (ปกครองจังหวัดกาฬสินธุ์, 2544 : 1-2) สรุปในภาพรวมที่ผ่านมาพบว่ามีปัญหาในการพัฒนาที่สำคัญ คือ กลุ่มปัญหาสภาพพื้นฐานสิทธิในที่ดิน การประกอบธุรกิจในหมู่บ้าน การคมนาคมไม่สะดวก กลุ่มปัญหาผลผลิตรายได้ การมีงานทำการประกอบอาชีพ ผลผลิตจากการทำไร่ ผลผลิตจากการทำนา การทำการเกษตรฤดูแล้ง กลุ่มปัญหาสาธารณสุขและการอนามัย การได้รับการคุ้มครองด้านการรักษาพยาบาล การบริการสาธารณสุขในหมู่บ้าน และกลุ่มปัญหาความรู้ การศึกษา วัฒนธรรม (แผนพัฒนาอำเภอห้วยเม็ก, 2544 : 3-9) และในห้วงเวลาของการเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ ห้วยเม็ก ทำให้ชุมชนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการบริหารการพัฒนาตนเอง ขณะเดียวกันบางพื้นที่ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการ

พัฒนาท้องถิ่น เป็นผลมาจากองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งมีข้อจำกัดในเรื่องของความพร้อมด้านบุคลากร ข้อจำกัดในด้านงบประมาณที่จะเป็นเครื่องมือในการบริหาร มีความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายค้าน ขาดความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน มีความเข้าใจคลาดเคลื่อนในบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ ทั้งตามกฎหมาย และความรู้สึกสำนึกรับผิดชอบของพนักงานส่วนท้องถิ่น ทำให้ภาพลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งที่ปรากฏต่อสาธารณชนเป็นภาพเชิงลบ ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและศรัทธาในหลายด้าน เป็นภาระของบุคลากรทุกฝ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่น่าเชื่อถือ ศรัทธา ทุกวิถีทางอย่างเร่งด่วนที่สุด

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา เข้าร่วมการประชุมสภา ลงสมัครรับเลือกตั้ง เลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เสียภาษีอากร เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในการซื้อการจ้าง การร้องขอให้ออกข้อบัญญัติตำบล น่าจะทำให้เกิดความโปร่งใส และตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีและลดช่องว่างระหว่างเจ้าหน้าที่ ของรัฐกับประชาชน แต่กิจกรรมการมีส่วนร่วมดังกล่าวได้รับการส่งเสริมจากองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งในอำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์ แตกต่างกันไปตามเหตุปัจจัยหลายประการ ทั้งปัจจัยทางประชากร ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางสังคม ปัจจัยทางการเมือง เช่น ตำแหน่งทางสังคมหรือภาวะผู้นำ ระดับการศึกษา ฐานะทางเศรษฐกิจ การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ การได้รับการอบรมชี้แจงทำความเข้าใจ การได้รับข่าวสาร การได้รับการสนับสนุนจากผู้นำชุมชน และยังมีอีกหลายปัจจัยที่ไม่ได้นำมากล่าวถึง ปัจจัยที่กล่าวมาข้อมีความแตกต่างกัน ไปบ้างตามสภาพพื้นที่ หรือสภาพการประกอบอาชีพ หรือสภาพแวดล้อมทั่วไป อาจจะมีข้องเกี่ยวกับความร่วมมือของประชาชน หรืออาจจะไม่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนเลยก็เป็นไปได้ แต่จากสภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนอำเภอห้วยเม็ก พบว่า ไม่มีความสม่ำเสมอ ยกตัวอย่างงานบุญประเพณีของหมู่บ้าน ได้รับความร่วมมืออย่างมาก ส่วนงานกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับความร่วมมือเพียงเล็กน้อย จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่าเพราะเหตุใดกิจกรรมของทางราชการ จึงได้รับความร่วมมือน้อยกว่ากิจกรรมของชุมชนหรือหมู่บ้าน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 9 แห่ง ในอำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์ ว่าอยู่ในระดับใดและ

มีปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ถัดมาเป็นการศึกษาหาความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และประเด็นสุดท้ายเป็นการศึกษาปัญหาอุปสรรคการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาวิจัยน่าจะเกิดประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่ง ในการนำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยมาปรับปรุงแก้ไข กระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน เสริมสร้างความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อประชาชน อีกทั้งเป็นการสนองตอบนโยบายของรัฐบาล ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หรืออาจจะ เป็นประโยชน์ต่อนโยบายระดับจังหวัด นโยบายระดับประเทศต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์
3. เพื่อศึกษาความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์
4. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหาร งานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์

สมมติฐานการวิจัย

1. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์ มีดังนี้
 - 1.1 การเป็นผู้นำกลุ่มทางสังคม (พิสิษฐ์ บุญไชย. 2528 : 212, อารยา วัฒน กิจ. 2525 : บทคัดย่อ)
 - 1.2 การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (อาสาฬห์ เกษทรัพย์. 2523 : บทคัดย่อ, อารยา วัฒนกิจ. 2525 : บทคัดย่อ)
 - 1.3 รายได้ และทรัพย์สิน (ฉอ้าน วุฒิกรรมรักษา. 2524 : บทคัดย่อ, อาสาฬห์ เกษทรัพย์. 2523 : บทคัดย่อ)

1.4 การได้รับข่าวสาร (อนุสรณ์ สุวรรณสนิสร. 2529 :บทคัดย่อ, บุญญฤทธิ์ เคนทวย. 2544 : 141)

1.5 การได้รับการสนับสนุนจากผู้นำชุมชน (มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2540 : 43)

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. **พื้นที่ในการศึกษาวิจัย** คือ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยเม็ก องค์การบริหารส่วนตำบลคำใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลคำเหมือดแก้ว องค์การบริหารส่วนตำบลกุดโดน องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสะอาด องค์การบริหารส่วนตำบลหัวหิน องค์การบริหารส่วนตำบลบึงนาเรียง องค์การบริหารส่วนตำบลพิมูล และองค์การบริหารส่วนตำบลทรายทอง

2. **ประชากร** คือ ประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งและมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง เฉพาะประชาชนที่ตั้งบ้านเรือนและอยู่อาศัยในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์

3. **ตัวแปรที่ศึกษาวิจัยครั้งนี้** ประกอบด้วย

3.1 **ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)** จากการคัดเลือกปัจจัยที่มีหลักฐานตามแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องว่าเป็นตัวแปรที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน จำนวน 5 ปัจจัย ดังนี้

- 3.1.1 การเป็นผู้นำกลุ่มทางสังคม
- 3.1.2 การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 3.1.3 รายได้ และทรัพย์สิน
- 3.1.4 การได้รับข่าวสาร
- 3.1.5 การได้รับการสนับสนุนจากผู้นำชุมชน

3.2 **ตัวแปรตาม (Dependent Variable)** คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

1. กระบวนการบริหารงาน หมายถึง การดำเนินงาน การบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านต่างๆ ตามนโยบายให้เป็นไปตามกฎหมาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การบริหารงาน ปัญหา และการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์

2. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์ ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยเม็ก องค์การบริหารส่วนตำบลคำใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลคำหม้อดแก้ว องค์การบริหารส่วนตำบลกุดโดน องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสะอาด องค์การบริหารส่วนตำบลหัวหิน องค์การบริหารส่วนตำบลบึงนาเรียง องค์การบริหารส่วนตำบลพิบูล และองค์การบริหารส่วนตำบลทรายทอง

3. การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง การจัดโครงสร้างและระบบงาน การบริหารงานบุคคล การบริหารการคลัง และงบประมาณ การบริหารงานพัสดุ และการบริหารราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ และการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่อำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์

4. ปัญหาอุปสรรค หมายถึง ข้อขัดข้องหรือความยุ่งยากที่เกิดกับประชาชนในการมีส่วนร่วมกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล หลายประการ ได้แก่ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล บุคคลในชุมชน ข้อกฎหมาย พื้นฐานทางสังคม วัฒนธรรมประเพณี

5. ความต้องการของประชาชน หมายถึง ระดับความต้องการของประชาชนในกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์

6. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหาร หมายถึง การที่ประชาชนที่ได้รับประโยชน์และหรือผลกระทบโดยตรงจากการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ อำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์ เข้าร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนา ได้แก่ การศึกษาวิเคราะห์ชุมชน การวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหา การจัดลำดับสำคัญของปัญหา การเลือกวิธีในการแก้ปัญหา การวางแผนในการแก้ปัญหา การดำเนินงานตามแผน และการติดตามประเมินผลโครงการ

7. การเป็นผู้นำกลุ่มทางสังคม หมายถึง การที่ประชาชนได้มีโอกาสเข้าไปเป็นประธานหรือกรรมการต่างๆ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรรมการหมู่บ้าน ประธานอาสาสมัครสาธารณสุข เป็นต้น

8. การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง การไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการพบปะพูดคุยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

9. รายได้และทรัพย์สิน หมายถึง รายได้จากการประกอบอาชีพและทรัพย์สินที่ได้มาจากการประกอบอาชีพ รวมถึงทรัพย์สินที่ได้มาจากมรดกตกทอดด้วย

10. การได้รับการฝึกอบรม หมายถึง การที่ประชาชนได้เข้ารับการอบรมประชุมสัมมนา ในโครงการต่าง ๆ ของทางราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรเอกชน เช่น อบรมอาสาสมัครสาธารณสุข เป็นต้น

11. การได้รับข่าวสาร หมายถึง การที่ประชาชนได้มีการรับฟัง อ่าน หรือดูข่าวสารเหตุการณ์ต่าง ๆ จากแหล่งข่าว เช่น หอกระจายข่าว หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ หรือข่าวสารจากวารสารต่างๆ เป็นต้น

12. การได้รับการสนับสนุนจากผู้นำชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนได้รับการสนับสนุนจากผู้นำชุมชนในด้านต่าง ๆ เช่น กำนันสนับสนุนให้เป็นประธานกลุ่มหรือองค์กรในชุมชน ผู้ใหญ่บ้านสนับสนุนให้สมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบว่าประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์ มีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานด้วยรูปแบบ หรือวิธีการใด เพื่อจะได้ปรับปรุงแบบและวิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างถูกต้องตามแนวทางที่ถูกต้องตรงกับความต้องการของประชาชน

2. ทำให้ทราบว่าประชาชนมีความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมากน้อยเพียงใด เพื่อจะได้จัดการส่งเสริมสนับสนุนบุคลากร ระยะเวลา และงบประมาณได้อย่างถูกต้อง

3. ทำให้ทราบว่าประชาชนมีความเอาใจใส่ในกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มากน้อยเพียงใด เพื่อจัดเก็บเป็นข้อมูลและสถิติสำหรับใช้ในงานและโครงการต่าง ๆ ต่อไป

4. ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์ ได้ทราบปัญหาอุปสรรคการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อจะได้แก้ไขปัญหาได้ตรงกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน

5. ทำให้การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของประชาชนและมีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น เกิดภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสายตาประชาชนทั่วไป

6. ทำให้ทราบว่ายังมีปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์ เพื่อจะได้นำองค์ความรู้ที่ได้มาเป็นข้อมูลในการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

Rajabhat Mahasarakham University