

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น และกระจายอำนาจไว้ในหมวด 9 โดยมีเจตนารมณ์ให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระในด้านบริหารและอำนาจหน้าที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ (กรมวิชาการ. 2540 : 14)

ในสถานการณ์ปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของภาครัฐ อันได้แก่ กระแสการเปลี่ยนแปลงในด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจและเทคโนโลยี ซึ่งมีแนวโน้มที่จะมีความเข้มข้นและซับซ้อนมากขึ้น องค์กรของภาครัฐถูกท้าทายและตั้งคำถามเกี่ยวกับความชอบธรรมของสถานภาพเดิมเพิ่มมากขึ้น

นอกจากนั้น กระแสอุดมการณ์ประชาธิปไตย ตามแนวความคิดการจัดระเบียบโลกใหม่ได้เป็นที่แพร่หลายไปในนานาประเทศรวมทั้งประเทศไทย ซึ่งกระแสดังกล่าวก่อให้เกิดความตื่นตัวและมีการเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบมาอย่างต่อเนื่องโดยประเทศที่มีการปกครองแบบอุดมการณ์ประชาธิปไตยทั้งหลายได้ให้ความสำคัญกับการปกครองตนเองหรือการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) เป็นอย่างมากเพราะถือเป็นสัญลักษณ์อีกประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวเกิดจากการนำเอาหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) มาใช้ โดยรัฐบาลกลางจะมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองและจัดกิจกรรมต่างๆ ด้วยตนเอง ท้องถิ่นสามารถกำหนดวิถีของท้องถิ่น โดยคนของท้องถิ่นและตามความประสงค์ของท้องถิ่นเอง สำหรับในประเทศที่พัฒนาแล้วรัฐบาลกลางถือว่าการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการสร้างความเข้มแข็งแก่ประเทศ เพราะทำให้มีนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจ ช่วยลดการติดขัดของการดำเนินการแบบเดิม ซึ่งมีศูนย์กลางอยู่ที่ส่วนกลางช่วยปรับปรุงและเร่งการดำเนินการของรัฐ รวมทั้งกระตุ้นให้ท้องถิ่นมีการริเริ่มดำเนินการใหม่ๆ ด้วย (สัมฤทธิ์ สุขสงค์. 2545 : 1)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของไทยที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ให้ประชาชนในท้องถิ่นระดับตำบลซึ่งเป็นเขตชนบทอันเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศได้มีโอกาสเรียนรู้การแก้ไขปัญหาและการตอบสนองความต้องการของตนเอง โดยการเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง (Political Participation) หรือที่เรียกกันว่าการปกครองตนเอง (Local Self Government) ตามระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง กล่าวคือ มีเจ้าหน้าที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในตำบล มีการดำเนินงานโดยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดทิศทางและวางแผนพัฒนาตำบล กำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้วการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ย่อมที่จะสามารถแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชนระดับตำบลได้เป็นอย่างดี อันจะส่งผลให้ประชาชนในตำบลมีความรู้สึกเชื่อมั่นและศรัทธาต่อองค์การบริหารส่วนตำบลและรู้สึกตัวว่ามีความผูกพันมีส่วนได้ส่วนเสียต่อถิ่นอาศัย ซึ่งเป็นการสร้างพลเมืองที่มีความรับผิดชอบ (Responsible Citizen) ให้แก่ประเทศชาติโดยส่วนรวม (อุทัย หิรัญโต. 2523 : 5-6)

จากตามสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่สามารถที่การแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชนระดับตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร (สถาบันดำรงราชานุภาพ และกองวิชาการและแผนงานกรมการปกครอง 2540 : รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจประสานแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลครั้งที่ 1/2540 : 7) แต่อย่างไรก็ตามตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นไป องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะจากส่วนราชการกลางไปดำเนินการเองตามที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องรับโอนไปดำเนินการแทนกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวซึ่งมีเป็นจำนวนมากเมื่อเป็นเช่นนี้ องค์กรการบริหารส่วนตำบลจึงมีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติ เพราะถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ ที่ได้รับการถ่ายโอนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่มีความเข้มแข็ง

แล้ว การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ย่อมไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ

การกำหนดให้องค์กรท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นเป็นราชการบริหารท้องถิ่นที่มีฐานะเป็น
องค์กรนิติบุคคลต่างจากรัฐบาลกลาง มีงบประมาณเป็นของตนเอง มีทรัพย์สินเป็นของตนเอง
มีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเองมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ (Autonomy) ตามที่กฎหมาย
บัญญัติไว้ในปัจจุบันรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทย มี 4 รูปแบบด้วยกัน คือ เทศบาล
เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษ ได้แก่
กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา รูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั้ง 4 รูปแบบ ดังกล่าวข้างต้น
องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแนวโน้มว่าจะมีความสำคัญต่อการ
พัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบท เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนใน
ตำบลต่างๆทั่วประเทศได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมือง การปกครองในท้องถิ่นของ
ตนเอง ประชาชนในชนบทยังได้เรียนรู้หลักการในกระบวนการทางการเมือง การปกครอง
ตามระบอบประชาธิปไตยได้โดยตรง โดยเฉพาะระดับตำบลในปี พ.ศ. 2537 รัฐบาลได้ออก
พระราชบัญญัติสภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนรู้จักคิด รู้จัก
วางแผนบริหารจัดการชุมชนของตนเองได้ กล่าวได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต.
เป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ฝึกให้ประชาชนแสดงความต้องการของประชาชนให้
ตรงเป้าหมายมากที่สุด เพื่อให้ทันกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับชุมชนขององค์การบริหารส่วน
ตำบล อีกทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม
โดยมีหน้าที่ที่ต้องทำ ได้แก่ จัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำ และทางบก รักษาความสะอาดของ
ถนน ทางน้ำ ทางเดิน ที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและบรรเทา
สาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน
ผู้สูงอายุ และผู้พิการ คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุง
รักษาศิลป จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่อื่น
ตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและ
สมควร นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วน
ตำบล ประกอบด้วยจัดให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภคและการเกษตร จัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้า
หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น จัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ จัดให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม
การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ จัดให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการ
สหกรณ์ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมครอบครัว บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

การดูแลคุ้มครองทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ องค์การบริหารส่วนตำบล จัดให้มีตลาดท่าเทียบเรือ และท่าข้ามกิจการพาณิชย์ การท่องเที่ยว และผังเมือง กรมการปกครอง (2541 : 57-58) องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งจะต้องมี บุคลากรที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนที่เหมาะสมเข้ามาเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล และขณะเดียวกันแผนพัฒนาตำบลประจำปีของแต่ละปีนั้น จะต้องสอดคล้องกับ ปัญหาความต้องการของประชาชน และศักยภาพของประชาชนส่วนใหญ่ในทุกหมู่บ้าน ตำบล นั้นๆ เป็นสำคัญ ฉะนั้น การที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การบริหาร ส่วนตำบล ต้องเริ่มจากการสนใจการเมืองท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต. การพิจารณาเสนอโครงการต่าง ๆ เข้าสู่แผนพัฒนาตำบล

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นของประชาชน ต่อโครงการก่อสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอแกลง จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งเป็นพื้นที่ที่กำลังขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเนื่องจากเป็นจังหวัดการศึกษา นอกจากนี้ยังได้ศึกษาว่าองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานที่สามารถ สะท้อนให้เห็นถึงประโยชน์ของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สามารถบริหารงานเพื่อแก้ไข ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ตรงตามความต้องการ ของประชาชนอย่างแท้จริงหรือไม่สมตามเจตนารมณ์ของการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภา ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่สมควรได้รับการสนับสนุนเพื่อให้มีการ ดำเนินงานในทิศทางที่ถูกต้อง และบังเกิดผลเป็นรูปธรรมชัดเจน ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่ ยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการก่อสร้างขององค์การบริหาร ส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอแกลง จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการก่อสร้างขององค์การบริหาร ส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอแกลง จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตาม เพศ อาชีพ ระดับ การศึกษา
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของประชาชนต่อโครงการก่อสร้างขององค์การบริหาร ส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอแกลง จังหวัดมหาสารคาม

สมมุติฐานการวิจัย

1. ความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการก่อสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่อำเภอแกลง จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับปานกลาง
2. ประชาชนที่มีเพศ อาชีพ ระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อโครงการก่อสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอแกลง จังหวัดมหาสารคาม แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. **ขอบเขตของเนื้อหา** การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาถึงระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีเพศ อาชีพและระดับการศึกษาที่แตกต่างกันมีภูมิลำเนาในเขตอำเภอแกลง จังหวัดมหาสารคาม ต่อโครงการก่อสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอแกลงจังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยจะใช้ระเบียบวิธีด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ของกระทรวงมหาดไทย กองราชการส่วนตำบล (2546 : 21-40) เป็นกรอบในการศึกษาแผนงานดังกล่าวกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำแนวทางพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1.1 ด้านพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การก่อสร้างถนนภายในหมู่บ้าน การก่อสร้างถนนเชื่อมระหว่างหมู่บ้าน การก่อสร้างถนนเข้าสู่พื้นที่การเกษตร การซ่อมแซม บำรุงรักษาถนนในหมู่บ้าน การก่อสร้างท่อระบายน้ำ

1.2 ด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ ได้แก่ การก่อสร้างและขยายเขตประปาหมู่บ้าน การพัฒนาระบบประปาหมู่บ้าน การขุดลอกลำห้วย ขุดลอกหนอง การขุดคลองส่งน้ำ การก่อสร้างฝายกั้นน้ำ

1.3 ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การก่อสร้างระบบบำบัดเสีย

2. ประชากร ได้แก่

2.1 ประชาชนที่มีภูมิลำเนาหรือพักอาศัยในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 5 ตำบล ของอำเภอแกลง จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 23,623 คน ยกเว้นประชาชนที่มีภูมิลำเนาหรือพักอาศัยในเขตเทศบาลตำบลแกลง อำเภอแกลง จังหวัดมหาสารคาม

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประชาชนที่มีภูมิลำเนาหรือพักอาศัยในเขตองค์การ

บริหารส่วนตำบลทั้ง 5 ตำบล ของอำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม ยกเว้นประชาชนที่มี ภูมิฐานะหรือพักอาศัยในเขตเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 394 คน ขนาดของกลุ่มตัวอย่างได้จากการใช้สูตร Taro Yamane (Taro Yamane. 1973 : 173)

3. ตัวแปร

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ประกอบด้วย เพศ อาชีพ ระดับ การศึกษา

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ได้แก่ ความคิดเห็นของประชาชน ต่อโครงการก่อสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

4. พื้นที่ที่ศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 5 ตำบล ในเขตพื้นที่อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม

นิยามศัพท์เฉพาะ

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ให้ความหมายศัพท์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการก่อสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ไว้ดังนี้

1. ความคิดเห็น หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนเข้ามามีความคิดเห็นในการ บริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม ในด้านการเสนอปัญหาในชุมชน การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล การมีส่วนร่วม ในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล และการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์กรของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในเขต พื้นที่อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม

3. โครงการก่อสร้าง หมายถึง โครงการที่องค์การบริหารส่วนตำบลสร้างขึ้น เพื่อ เป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ประกอบด้วย

3.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การก่อสร้างถนนภายในหมู่บ้าน การ ก่อสร้างถนนเชื่อมระหว่างหมู่บ้าน การก่อสร้างถนนเข้าสู่พื้นที่การเกษตร การซ่อมแซม บำรุงรักษาถนนภายในหมู่บ้าน การก่อสร้างท่อระบายน้ำ

3.2 ด้านแหล่งน้ำ เน้นการพัฒนาด้านแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและเพื่อการเกษตร ได้แก่ การก่อสร้างประปาหมู่บ้าน การพัฒนาระบบประปาหมู่บ้าน การก่อสร้างบ่อบาดาล การขุดลอกลำห้วย ขุดลอกหนอง การก่อสร้างฝายกั้นน้ำ

3.3 ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เน้นการพัฒนาซึ่งครอบคลุมกิจกรรมที่เกี่ยวกับการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ การก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย

4. ประชาชน หมายถึง ประชาชนที่มีภูมิลำเนาหรือพักอาศัยอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 5 ตำบล ของอำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม ยกเว้นประชาชนที่มีภูมิลำเนาหรือพักอาศัยในเขตเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม

5. ประชาคมหมู่บ้าน หมายถึง ตัวแทนของหมู่บ้านที่เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบควบคุมโครงการต่างๆขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 5 ตำบล ในเขตพื้นที่อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการก่อสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม

2. เพื่อเป็นข้อเสนอแนะที่จะนำไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดแผน นโยบาย ทิศทาง และขอบเขต ในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

3. เพื่อเป็นแนวทางในการวิจัยเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการก่อสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอแกดำ หรืออำเภออื่น ๆ ในจังหวัดมหาสารคาม