

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้ให้ความสำคัญต่อบุคคลในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น ตามมาตรา 39 และ มาตรา 56 ได้บัญญัติเรื่องสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐบาลและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติ และต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามกฎหมายบัญญัติ มาตรา 61 ได้บัญญัติเช่นเดียวกันว่าบุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ในขณะที่วรรคก่อน และ มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

รัฐบาลในแต่ละยุคแต่ละสมัย ได้มีนโยบายที่จะกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น ขณะเดียวกัน ได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงฐานะของสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคล ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรตำบลสามารถบริหารพัฒนาตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคล่องตัวและมีทรัพยากรการบริหารอย่างเพียงพอที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาได้อย่างเป็นรูปธรรม (อารีย์ วงศ์อารยะ. 2540 : 3)

องค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับการยกฐานะจากสภาตำบลตามลำดับดังนี้ ปี พ.ศ. 2538 มี 617 แห่ง ปี พ.ศ. 2539 มีเพิ่มขึ้น 2,143 แห่ง ปี พ.ศ. 2540 มีเพิ่มขึ้น 3,637 แห่ง และ ปี พ.ศ. 2542 เพิ่มขึ้น 350 และปัจจุบันรวมเป็น 6,746 แห่ง เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล นับว่าเป็นหน่วยบริการส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุดในประเทศไทย จากการก่อเกิดขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นเสมือนภาพสะท้อนของการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาล และกระทรวงมหาดไทยและสอดคล้องกับกระแสเรียกร้อง ในการที่จะให้ประชาชนมีสิทธิเลือกรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมกับงานมีงบประมาณและบุคคลกรที่มีศักยภาพในการพัฒนาท้องถิ่น

ของตนเอง โดยลดการกำกับดูแลจากฝ่ายข้าราชการให้น้อยลง จึงนับได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกับหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ซึ่งน่าจะทำให้เกิดความสนใจของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นทั้งในด้านการเมือง การปกครอง และการพัฒนาขึ้น โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบไปด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน และกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงสองหมู่บ้าน ให้มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี (วิวัฒน์ ศรีแก้ว. 2546: 1-12)

ด้านการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นคณะกรรมการจะต้องประกอบด้วย ประธานกรรมการ จำนวน 1 คน และกรรมการบริหาร จำนวน 1 คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้งให้ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร ซึ่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 จะแตกต่างกับพระบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 คือ จะไม่มีสมาชิกสภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล โดยตำแหน่ง แต่ก็ยังให้สิทธิกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ลงสมัครเลือกตั้งโดยไม่ต้องลาออกเมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้วจึงลาออก (ชวงค์ ฉายะบุตร.2538 : 153-160) โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายก องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้งให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะผู้บริหาร

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 22 และ 59 กำหนดให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาและบริหาร กิจการให้เป็นไปตามแผนพัฒนา ที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ให้ความเห็นชอบและระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำแผนพัฒนาระยะ 5 ปี

และแผนพัฒนาประจำปี ประกอบกับกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายส่งเสริมกระบวนการประชาคมให้มีบทบาทในการจัดทำแผนพัฒนาในทุกระดับ

การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าต่างคำได้ประสบกับปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะการพัฒนาหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น การส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน การสร้างสาธารณูปการในหมู่บ้าน การจัดการขยะมูลฝอย การให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุ เป็นต้น ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขโดยการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานมากขึ้น ในการกำหนดนโยบายแม้ว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการเป็นไปตามระบบ ระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดไว้ก็ตาม กล่าวคือ ประชาชนขาดการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล สอดคล้องกับ ประเวศ วะสี (2539 : 41) ได้เสนอแนะว่า การพัฒนานั้น กระบวนการของการมีส่วนร่วม เป็นวิธีการสร้างพลังสร้างสรรค์ให้เข้าถึงประชาชนเพื่อให้ได้ข้อมูลและวิธีการพัฒนานั้น ทฤษฎีและวิธีการบริหารที่ดี เช่นเดียวกันกับ สัมพันธ์ อุปลา (2541 : 9) กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมว่าเป็นการบริหารที่เห็นความสำคัญของผู้ร่วมงาน ในฐานะมนุษย์ในองค์กรที่มีความสามารถ มีเหตุผล มีวิจารณ์ญาณ การบริหาร แบบมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิด การระดมพลังสมอง พลังงานอย่างเข้มข้น เป็นการสนองความต้องการของมนุษย์มากที่สุด และปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2543 :13) ก็ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในพัฒนาชุมชนว่าเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนได้ร่วมกันเรียนรู้สภาพของชุมชน การดำเนินชีวิต ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการทำงานและร่วมกันค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา ตลอดจนลำดับความสำคัญของปัญหา การมีส่วนร่วมในการวางแผน โดยมีการรวมกลุ่มอภิปรายและแสดงความคิดเห็นเพื่อกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์และวิธีการแนวทางการดำเนินงานและทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนา โดยการสนับสนุนอุปกรณ์ แรงงานเงินทุนหรือเข้าร่วมบริหารงาน การใช้ทรัพยากร การประสานงาน และดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ และ การมีส่วนร่วมในการติดตามผลและประเมินผล เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น

จะเห็นได้ว่าหากการพัฒนาชุมชนดำเนินไปด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้วจะทำให้การพัฒนานั้นประสบผลสำเร็จ เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้วางไว้และบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้วิจัยจึงสนใจจะศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าต่างคำ อำเภอ โพนพิสัย จังหวัดหนองคาย เพื่อจะได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าต่างคำ อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าต่างคำ อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย ที่มี เพศ และ อายุ แตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าต่างคำ อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย

สมมติฐานการวิจัย

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าต่างคำ อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย อยู่ในระดับปานกลาง
2. ประชาชนที่มีเพศและอายุ แตกต่างกันมีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าต่างคำ อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าต่างคำ อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตไว้ดังนี้

1. พื้นที่ศึกษา คือ พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าต่างคำทั้งหมด 15 หมู่บ้าน
2. ประชากร คือ ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าต่างคำ อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย จำนวน 6,225 คน
3. กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าต่างคำ อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย ทั้ง 15 หมู่บ้าน ได้มาจากการสุ่มตัวอย่างจากประชากร โดยใช้วิธีการคำนวณตามสูตรของยามาเน่ ทาโร (Yamane, Taro. 1972 : 737; อ้างถึงใน สุพจน์ วัฒนวิเชียร. 2543 : 28) จำนวน 376 คน
4. ตัวแปรอิสระ ได้แก่
 - 4.1 เพศ
 - 4.2 อายุ

5. ตัวแปรตาม ได้แก่ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าต่างคำ อำเภอโพธิ์พิสัย จังหวัดหนองคาย ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ภายใต้ข้อบังคับแห่งกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบลตาม มาตรา 67 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ 9 ประการ ดังต่อไปนี้

- 5.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำทางบก
- 5.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 5.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 5.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 5.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 5.7 คุ้มครอง ดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 5.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี
- 5.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

หมายเหตุ ในการวิจัยไม่นำอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลข้อ 9 ที่เป็นอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายอื่น

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าต่างคำ อำเภอโพธิ์พิสัย จังหวัดหนองคาย มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีอำนาจหน้าที่ในการการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และวัฒนธรรม จัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

2. การมีส่วนร่วม หมายถึง การร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผลประโยชน์ เพื่อกำหนดความต้องการและเข้าร่วมดำเนินการ ในการแก้ปัญหาของชุมชน

3. การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าต่างคำ อำเภอโพธิ์พิสัย จังหวัดหนองคาย ของประชาชน 8 ด้าน ได้แก่

3.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีการสร้างถนนครบจำนวนตามแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และจัดให้มีการซ่อมแซมดูแลรักษาถนนให้ใช้การได้คืออย่างสม่ำเสมอ ซึ่งประชาชนได้รับความสะดวกในการเดินทางภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

3.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีการทำความสะอาดในที่สาธารณะเป็นประจำจัดให้มีภาชนะรองรับขยะสำหรับประชาชนอย่างเพียงพอมีการจัดกิจกรรมรณรงค์รักษาความสะอาดเป็นประจำทุกเดือนและมีการประสานงานร่วมมือกับหน่วยราชการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลในการรักษาความสะอาด

3.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีการกำจัดขยะและป้องกันโรคไข้เลือดออกเป็นประจำทุกปีจัดให้มีการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าเป็นประจำทุกปี และมีการอบรมประชาชนให้มีความรู้เกี่ยวกับการป้องกันโรคติดต่อ เป็นประจำทุกปี

3.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีเครื่องมือ วัสดุและอุปกรณ์ที่ใช้ในการดับเพลิงอย่างเพียงพอและทันสมัย และมีการจัดตั้งอาสาสมัครรักษาความสงบเรียบร้อยภายในแต่ละชุมชน

3.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบล ได้จัดให้มีการอบรมประชาชนเพื่อให้ได้รับความรู้ด้านต่าง ๆ และบำรุงศาสนา ส่งเสริม วัฒนธรรมอันดีของประชาชน

3.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดกิจกรรมของกลุ่มสตรีและเยาวชนจัดให้มีการช่วยเหลือกิจกรรมของศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนจัดให้มีการสงเคราะห์ผู้สูงอายุอย่างสม่ำเสมอและจัด โครงการช่วยเหลือผู้พิการ

3.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีการรณรงค์อนุรักษ์ป่าไม้และแหล่งน้ำธรรมชาติและอื่น ๆ

3.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตและประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้เป็นศูนย์รวมในการจัดประเพณีต่าง ๆ ของชุมชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทุกปี และจัดให้มีกิจกรรมเพื่อรณรงค์การสืบทอดประเพณีหรือวัฒนธรรมท้องถิ่น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ได้ข้อเสนอแนะ ที่ได้รับจากการวิจัยจะเป็นข้อมูลในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าต่างคำ อำเภอโพธิ์พิสัย จังหวัดหนองคาย



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY