

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สถาปนาประเทศไทยได้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองอย่างมาก ซึ่งเจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่งคือ การปฏิรูปการเมืองไทยให้เป็นการเมืองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน จึงได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองตามครรลองประชาธิปไตยไว้อย่างมากทั้งในการออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนและสมาชิกวุฒิสภา การริเริ่มเสนอกฎหมาย การออกเสียงประชามติ รวมทั้งการฟ้องกล่าวโทษให้วุฒิสภาถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงบางตำแหน่ง และการออกเสียงให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยตรง ตลอดจนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาการปกครองของไทยไม่เปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชนจนในที่สุดได้กลายเป็นสาเหตุหนึ่งของการทุจริตคอร์รัปชัน (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, 2540 : 4)

รัฐธรรมนูญได้วางรากฐานแห่งการมีส่วนร่วมของพลเมืองไทยไว้ 3 แนวทาง คือ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2544 : 3-5)

1. ในโครงสร้างการเมืองระดับชาติ ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยตรง

2. การกระจายอำนาจจากรัฐส่วนกลางลงไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. การตัดสินใจในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process)

ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น

ในเรื่องเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งรัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญโดยบัญญัติไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ

“มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนา

จังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

ส่วนในด้านการปกครองท้องถิ่น ได้กำหนดไว้ในหมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 282-290 สรุปได้ว่ารัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองการบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายและเพื่อกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2543, น. 1. และตามมาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญจึงได้ตรา พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 อันเป็นการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 นั้น ได้กำหนดแนวทางถ่ายโอนอำนาจ การกิจ ทรัพยากร และบุคลากร ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งยังผลให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนร้อยละรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และในปี พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 เพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะด้วยตนเอง ทั้งนี้มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น (Local Government of Political Participation) ซึ่งประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม การดูแลตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ฝึกอบรมองค์ประกอบที่สำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมการปกครองตนเอง (Self Government) ของท้องถิ่นและทำให้การบริหารจัดการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) สนองเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากผลการพัฒนาในอดีต จึงต้องนำมาสู่กระบวนการพัฒนาชนบทยุคใหม่ ซึ่งมีลักษณะการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในชนบท ได้มีอำนาจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง รัฐจึงจำเป็นต้องหาแนวทาง วิธีการที่จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมใน

การพัฒนาประเทศโดยกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชนในระดับต่างตามหลักการปกครองตนเอง (Self Government) ในรูปของการปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่น (Local Government) จึงถือว่าเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีหลักการสำคัญคือส่งเสริมให้ประชาชนสามารถปกครองตนเอง (Self Government) ตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกกำหนดโดยกฎหมายให้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งรัฐบาลมอบภารกิจตลอดจนอำนาจหน้าที่ในการบริหารและแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนรวมทั้งการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการตามเจตนารมณ์ของประชาชนแต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้ในขอบเขตอำนาจอิสระ (Autonomy) ที่เหมาะสมตามสิทธิที่กฎหมายบัญญัติไว้ (Legal Rights) การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่นและจะนำไปสู่การพึ่งตนเอง (Self Reliance) ได้ดีที่สุด (ประหยัด หงส์ทองคำ, 2540 : 36-46)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสะท้อนการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองพื้นฐานของประเทศโดยแท้จริง มีความสำคัญต่อการบริหารการพัฒนาในระดับตำบลทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ ซึ่งในทางทฤษฎีมีความเชื่อว่าองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีแนวโน้มว่าจะมีศักยภาพสูงในการพัฒนาชนบทเป็นองค์กรที่มีพลังประชาชนในท้องถิ่นและใกล้ชิดกับประชาชนในชนบท จึงน่าจะรู้ถึงปัญหาความต้องการที่แท้จริงรวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี อันส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังส่งเสริมให้ประชาชนในชนบทได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส ถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนและเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบบริการขั้นพื้นฐานตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มาตรา 67 มี 8 ด้านภารกิจ ได้แก่ 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 8) บำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

ถึงแม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใสจะได้จัดทำแผนพัฒนาระยะ 3 ปี และแผนพัฒนาประจำปีอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามบทบาทและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะดำเนินกิจกรรมใด ๆ ต้องขึ้นอยู่กับตัวแปรที่สำคัญ คือ สภาพปัญหา ความต้องการของประชาชน นโยบายและศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลว่ามีมากน้อยเพียงใด

เพื่อทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใสจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพราะนอกจากจะเป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยแล้วยังทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใสได้รับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งจะสามารถนำมาปรับแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถตอบสนองความต้องการประชาชนให้ดีขึ้น และทำให้ความสำคัญแก่ประชาชนในฐานะผู้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในทางปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทางหนึ่ง ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงและเป็นข้อเสนอแนะการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ให้ดีขึ้นต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา แตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด

### สมมติฐานการวิจัย

1. ความคิดเห็นของประชาชนตำบลน้ำใส ต่อการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อยู่ในระดับปานกลาง

2. ประชาชนที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษาที่แตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกัน

## ขอบเขตการวิจัย

### 1. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

#### 1.1 ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปและมีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านในเขตตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 3,134 คน (ข้อมูล ฝ่ายทะเบียน ที่ทำการอำเภอจตุรพักตรพิมาน, 2550)

#### 1.2 กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยได้จากการสุ่มตัวอย่างของประชาชนในเขตตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 355 คน

### 2. ขอบเขตด้านพื้นที่การวิจัย

พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัย คือ องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด

### 3. ระยะเวลาในการวิจัย

ดำเนินการวิจัยระหว่างเดือนเมษายน - เดือนมิถุนายน 2550

### 4. ขอบเขตด้านตัวแปร

4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) คือ คุณสมบัติทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่

4.1.1 เพศ

4.1.2 อายุ

4.1.3 ระดับการศึกษา

4.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) ได้แก่ ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ความคิดเห็น หมายถึง ความคิดเห็นของประชาชนตำบลน้ำใส จำนวน 355 คน ต่อปัญหาการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอ จตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด

2. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการจัดตั้ง ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด

3. ประชาชน หมายถึง ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้ง ที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปและมีชื่ออยู่ในสำมะโนทะเบียนบ้านตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด

4. การบริหารงาน หมายถึง กระบวนการวางแผนการจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมทรัพยากร เพื่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ ตามอำนาจหน้าที่บัญญัติในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มาตรา 67 ซึ่งมีภารกิจ จำนวน 8 ด้าน ได้แก่

4.1. ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีการสร้างถนนครบจำนวนตามแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และจัดให้มีการซ่อมแซมดูแลรักษาถนนให้ใช้การได้ดีอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งประชาชนได้รับความสะดวกในการเดินทางในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

4.2. ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีการกำจัดมูลฝอยและป้องกันโรคไข้เลือดออกเป็นประจำทุกปี จัดให้มีการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าเป็นประจำทุกปี และมีการอบรมประชาชนให้มีความรู้เกี่ยวกับการป้องกันโรคติดต่อเป็นประจำทุกปี

4.3. ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดให้มีการอบรมประชาชนเพื่อให้ได้รับความรู้ด้านต่าง ๆ และบำรุงศาสนา ส่งเสริมวัฒนธรรมอันดีของประชาชน

4.4. ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดให้มีเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ใช้ในภาวะคับพลึงอย่างเพียงพอและทันสมัยและมีการช่วยเหลือประชาชนเมื่อประสบภัย เช่น น้ำท่วม ไฟไหม้ เป็นต้น

4.5 ด้านรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดมีการทำความสะอาดถนนและที่สาธารณะเป็นประจำ จัดให้มีภาชนะรองรับขยะสำหรับประชาชนอย่างเพียงพอ มีการจัดกิจกรรมรณรงค์รักษาความสะอาดเป็นประจำทุกเดือน และมีการประสานงานร่วมมือกับหน่วยราชการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลรักษาความสะอาด

4.6 ด้านการส่งเสริมและพัฒนาด้านสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบล ได้จัดกิจกรรมของกลุ่มสตรีและเยาวชน จัดให้มีการช่วยเหลือกิจกรรมของศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน จัดให้มีการส่งเสริมผู้สูงอายุอย่างสม่ำเสมอ และจัดโครงการช่วยเหลือผู้พิการ

4.7 ด้านการคุ้มครองดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีการรณรงค์อนุรักษ์ป่าไม้และแหล่งน้ำธรรมชาติ และอื่น ๆ

4.8 ด้านการบำรุงรักษาถัดปะ จาริตและประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบล ได้เป็นศูนย์กลางในการจัดงานประเพณีต่าง ๆ ของชุมชนเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทุกปี และจัดให้มีกิจกรรมเพื่อรณรงค์การสืบทอดประเพณีหรือวัฒนธรรมท้องถิ่น

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาค้นคว้าความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ทำให้ทราบถึงความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส เพื่อเป็น ข้อเสนอแนะและใช้เป็นข้อมูลนำไปปรับปรุงแก้ไขในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วน ตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ให้มีประสิทธิภาพต่อไป