

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 281-290 ได้ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ โดยให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง และให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดมีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น ในสาระสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควรและในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติและต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณการใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้มืองค์กรรับผิดชอบในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ เป็นการกระจายหรือมอบความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพึ่งตนเองได้ รวมทั้งมีการกำหนดนโยบายและวางแผนการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อความอยู่รอดของท้องถิ่น สามารถผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเข้มแข็ง และมีการพัฒนาได้อย่างไม่หยุดนิ่ง เพื่อให้เกิดความโปร่งใส สามารถที่จะตรวจสอบได้ โดยมีแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดระยะเวลา และเงื่อนไข ที่ระบุไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง และได้มีการกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะ ที่จำเป็นแก่ท้องถิ่นให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการปกครองส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำหรืออาจจัดทำในการพัฒนาในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามมาตรา 66,67 และ68 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการปกครองส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) และมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีเป้าหมายเพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างรวดเร็วและเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความพร้อมและศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะสามารถบริหารงานในความรับผิดชอบตามที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จะถ่ายโอนภารกิจต่างๆ ให้อย่างมีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ตั้งแต่การคิด การวางแผน การดำเนินการ และการติดตามและประเมินผล ซึ่งเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษามีความประสงค์ที่จะศึกษาค้นคว้าในเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด และพยายามเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งใหม่สำหรับประชาชนและประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความรู้สึกว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหน้าที่ของรัฐอยู่ ดังนั้นจึงเป็นที่น่าสนใจว่าหลังจากที่องค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า ได้จัดตั้งขึ้นมาเป็นเวลาช่วงระยะเวลาหนึ่งประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น มากน้อยเพียงใด จากเหตุผล

ดังกล่าว ผู้ศึกษาสนใจศึกษาถึงสภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า ในด้านต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) ระดับของการมีส่วนร่วม การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และการกำหนดแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า ต่อไปในอนาคต

### วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า อำเภออมลาลัย จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและรายด้าน
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า อำเภออมลาลัย จังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกตาม เพศ อายุ และระดับการศึกษา ที่แตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า อำเภออมลาลัย จังหวัดกาฬสินธุ์

### สมมติฐานการศึกษา

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า อำเภออมลาลัย จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและรายด้าน อยู่ในระดับปานกลาง
2. ประชาชนที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษาแตกต่างกันมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า อำเภออมลาลัย จังหวัดกาฬสินธุ์ แตกต่างกัน

### ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า อำเภออมลาลัย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตไว้ดังนี้

1. พื้นที่ศึกษา คือ พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า ทั้งหมด 16 หมู่บ้าน

2. ประชากร คือ ประชาชนผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ทั้ง 16 หมู่บ้าน ซึ่งมีอายุ 18 ปีขึ้นไป จำนวน 6,565 คน (องค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า. 2553 : 13)

3. กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประชาชนผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ทั้ง 16 หมู่บ้าน ซึ่งมีอายุ 18 ปีขึ้นไป ได้มาจากการหาขนาดกลุ่มตัวอย่างของประชากร โดยใช้วิธีการคำนวณตามสูตรของยามานะ (Yamane, 1972 : 737) จำนวน 378 คน

4. ตัวแปรอิสระ ได้แก่

4.1 เพศ

4.2 อายุ

4.3 ระดับการศึกษา

5. ตัวแปรตาม ได้แก่ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดไว้ 9 ประการ ดังต่อไปนี้

5.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

5.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

5.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

5.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

5.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

5.7 คุ้มครอง ดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

5.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

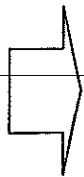
## กรอบแนวคิดการศึกษา

กรอบแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) ดังนี้

ตัวแปรอิสระ

(Independent Variables)

ข้อมูลทั่วไป
1. เพศ
2. อายุ
3. ระดับการศึกษา



ตัวแปรตาม

(Dependent Variables)

<p>การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก</li> <li>2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล</li> <li>3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ</li> <li>4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</li> <li>5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม</li> <li>6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ</li> <li>7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</li> <li>8. บำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น</li> <li>9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร</li> </ol>
---

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

2. องค์กรบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์กรบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า อำเภอ กมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

3. การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมในการคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามและประเมินผล เพื่อกำหนดความต้องการและร่วมในการแก้ปัญหาของชุมชน

3.1 ร่วมคิด หมายถึง การศึกษาสภาพปัญหา สาเหตุปัญหาหรือวิธีการในการแก้ไขปัญหา และแนวทางการพัฒนา

3.2 ร่วมวางแผน หมายถึง การวิเคราะห์สาเหตุ การจัดลำดับความสำคัญ พิจารณาทางเลือก กำหนดนโยบาย วิธีการและวัตถุประสงค์ของโครงการ

3.3 ร่วมดำเนินการ หมายถึง การร่วมปฏิบัติ ร่วมประสานงาน ร่วมแก้ไขปัญหา และร่วมกิจกรรม

3.4 ร่วมติดตามและประเมินผล หมายถึง การร่วมตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล ความสำเร็จ ความล้มเหลวของวัตถุประสงค์

4. การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า อำเภอ กมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) จำนวน 9 ด้าน ได้แก่

4.1 ด้านจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก หมายถึง การที่องค์กรบริหารส่วนตำบลจัดให้มีการก่อสร้างถนนให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน และจัดให้มีการซ่อมแซม คูแฉก รักษาถนน ให้ใช้การได้อย่างสม่ำเสมอ ซึ่งประชาชนได้รับความสะดวกในการสัญจรในเขตองค์กรบริหารส่วนตำบล

4.2 ด้านรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล หมายถึง การที่องค์กรบริหารส่วนตำบลจัดให้มีการทำความสะอาดของถนน การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในชุมชน และจัดหาที่ทิ้งขยะอย่างเพียงพอ

ตลอดจนจัดกิจกรรมรณรงค์รักษาความสะอาด การมีการประสานงานร่วมมือกับหน่วยราชการ ในการรักษาความสะอาดในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

4.3 ด้านป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วน ตำบลจัดให้มีการกำจัดขยะ การรณรงค์ป้องกัน โรคไข้หวัดนกเป็นประจำ จัดให้มีการฉีด วัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า และจัดฝึกอบรมประชาชนให้มีความรู้เกี่ยวกับการป้องกัน โรคติดต่อเป็นประจำ

4.4 ด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วน ตำบลจัดให้มีเครื่องมือ วัสดุและอุปกรณ์ที่ใช้ในการดับเพลิงอย่างเพียงพอและทันสมัย มีการ วางมาตรการป้องกันสาธารณภัย มีการฝึกอบรมการป้องกันภัยต่างๆ และมีการส่งเสริมกิจกรรม อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ในแต่ละชุมชน

4.5 ด้านส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม หมายถึง การที่องค์การ บริหารส่วนตำบล ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของศูนย์พัฒนาเด็ก ส่งเสริม กิจกรรมการศึกษา จัดกิจกรรมบำรุงศาสนาส่งเสริมศาสนา และวัฒนธรรมท้องถิ่น

4.6 ด้านส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดกิจกรรมส่งเสริมกลุ่มสตรี และเยาวชนจัดให้มีการช่วยเหลือ กิจกรรมของเด็ก ให้มีการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ผู้พิการ อย่างสม่ำเสมอ และจัดกิจกรรมใน การพัฒนาคุณภาพชีวิตของสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

4.7 ด้านคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เกี่ยวกับ การคุ้มครอง ดูแล ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดให้มีการรณรงค์อนุรักษ์ป่าไม้ แหล่งน้ำธรรมชาติ และทรัพยากรธรรมชาติ อื่นๆ ในชุมชน

4.8 ด้านบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดให้มีการบำรุงรักษาประเพณีต่างๆ ของชุมชน และได้เป็นศูนย์รวมในการจัดให้มีกิจกรรมเพื่อรณรงค์การสืบทอดประเพณี หรือ วัฒนธรรมท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

4.9 ด้านปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณ หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติ หน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่ได้รับมอบหมาย หรือได้รับถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการอื่น

ในการศึกษาครั้งนี้ ไม่นำอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในข้อ 4.9 ที่เป็นด้านปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายมาศึกษา

## ประโยชน์การศึกษา

ข้อสนเทศที่ได้รับจากการศึกษาสามารถเป็นข้อมูลในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์