

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา โดยได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้กำหนดกรอบความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่ของตนเองและอีกประการหนึ่งคือ มีความเป็นอิสระในการบริหารการกำหนดนโยบาย การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ (เสถียร ธนยศเมธี. 2552 : 1-2)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานพื้นฐานในท้องถิ่นซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีภารกิจในการที่จะต้องจัดบริการสาธารณะที่จำเป็นให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล ที่มีหน้าที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 283 ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตน โดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย ด้วยการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 282 ซึ่งระบุว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น และมีหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อประโยชน์

ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือที่นอกเหนือจากกฎหมายบัญญัติไว้มิได้” และที่สำคัญก็คือการถือปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 287 ที่กำหนดว่า ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวไว้ด้วย (โกวิทย์ พวงงาม. 2550 : 153-155)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันได้มีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง โดยมีใช้เพียงมีหน้าที่ในการบริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในพื้นที่เท่านั้น แต่ยังขยายบทบาทหน้าที่รวมไปถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย และเป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหาร และการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย จุดมุ่งหมายในการพัฒนา การกำหนดภารกิจ และแนวทางการดำเนินงานเพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมายอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะช่วยให้การกำหนดแผนงาน โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทิศทางที่สอดคล้องและประสานสนับสนุนในจุดมุ่งหมายร่วมกัน ซึ่งนอกจากจะทำให้ปัญหาและความต้องการ ได้รับการตอบสนองอย่างเหมาะสมแล้ว ยังเป็นการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด และยังเป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในอนาคต

องค์การบริหารส่วนตำบลหัวงัว ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 เป็นองค์กรที่ส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง และการมีส่วนร่วมในการบริหารงานในท้องถิ่นและดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดในการรับทราบปัญหาที่เกิดขึ้นจริง และการดำเนินการแก้ไขปัญหามาให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนับว่าเป็นปัจจัยและเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้การจัดการบริการสาธารณะตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชน อันจะส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นมีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นด้วยความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16(6) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนใน

การพัฒนาท้องถิ่น และต้องเป็นไป เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้ได้ชี้ให้เห็นแนวนโยบายที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อมุ่งเน้นให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆในการจัดการบริการสาธารณะ อันจะทำให้เกิดความรู้สึกความเป็นเจ้าของเกิดความรักความหวงแหน ซึ่งจะก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน (มนัส สุวรรณ, เอกกมล สายจันทร์ และไพสิฐ พาณิชย์กุล. 2546 : 4)

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ผู้ศึกษาเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยวัง อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่ได้รับถ่ายโอนภารกิจจำนวน 6 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผนส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ด้านการบริหาร การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น และเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นของประชาชนที่อยู่ในหมู่บ้านที่มีขนาดแตกต่างกัน ตลอดจนการศึกษาข้อเสนอแนะของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยวัง ว่าควรทำอย่างไรจึงจะเหมาะสม องค์ความรู้ที่ได้จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยวังได้รับทราบถึงความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งจะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยวังสามารถจัดบริการสาธารณะได้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและตรงตามความต้องการของประชาชน ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการจัดบริการสาธารณะนั้นอย่างแท้จริง

คำถามการศึกษ

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยวังอยู่ในระดับใด
2. ขนาดของหมู่บ้านที่แตกต่างกันมีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยวังอย่างไร

3. ประชาชนในตำบลห้วยงิ้วมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริการสาธารณะท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยงิ้วอย่างไรบ้าง

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยงิ้ว อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยงิ้ว อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกตามขนาดหมู่บ้าน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยงิ้ว อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์

สมมติฐานการศึกษา

ประชาชนที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านขนาดแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยงิ้ว อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์แตกต่างกัน

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้ ผู้ศึกษาได้มุ่งที่จะศึกษาในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยงิ้ว อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยทำการกำหนดขอบเขตของการศึกษา ดังนี้

1. เนื้อหา

การจัดบริการสาธารณะใน 6 ด้าน ได้แก่

1.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

1.2 ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต

1.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

1.4 ด้านการวางแผนส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

1.5 ด้านการบริหาร การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.6 ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

2. ประชากร

ประชากรในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนที่มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ที่มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยจั่ว อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์

3. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า

3.1 ตัวแปรต้น คือ ขนาดของหมู่บ้าน ได้แก่

3.1.1 หมู่บ้านขนาดเล็ก (จำนวนประชากรน้อยกว่า 500 คน)

3.1.2 หมู่บ้านขนาดกลาง (จำนวนประชากร 500 คน – 1,000 คน)

3.1.3 หมู่บ้านขนาดใหญ่ (จำนวนประชากรมากกว่า 1,000 คน)

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น จำแนกเป็น 6 ด้าน คือ

3.2.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

3.2.2 ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต

3.2.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

3.2.4 ด้านการวางแผนส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

3.2.5 ด้านการบริหาร การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.2.6 ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

4. ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า

ตั้งแต่ 1 มิถุนายน 2554 – 30 กันยายน 2554

ประโยชน์การศึกษา

1. ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยจั่ว อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ได้รับทราบถึงความคิดเห็นของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล

2. เป็นข้อมูลในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหัวจัว อำเภอขงตลาค จังหวัดกาฬสินธุ์และองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริม และสนับสนุนให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในระบบการบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสม

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในระบบการบริหารงาน และการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) ร่วมปฏิบัติงาน (Implementation) ร่วมติดตามประเมินผล (Evaluation) และมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) จากกิจการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดทำขึ้น

2. ประชาชน หมายถึง ประชาชนที่มีอายุ 18 บริบูรณ์ที่มีสิทธิในการเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหัวจัว อำเภอขงตลาค จังหวัดกาฬสินธุ์

3. การบริการสาธารณะท้องถิ่น หมายถึง กิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมขององค์การบริหารส่วนตำบลหัวจัว อำเภอขงตลาค จังหวัดกาฬสินธุ์ที่จัดทำขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ตามภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งได้จัดแบ่งกรอบการให้บริการสาธารณะออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่

3.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน การจัดเตรียมน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร การจัดให้มีหรือบำรุงรักษาไฟฟ้าและแสงสว่าง และงานวิศวกรรมจราจร

3.2 ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ได้แก่ การส่งเสริมการพัฒนาสตรี การพัฒนาเด็กและเยาวชน การส่งเสริมการพัฒนาผู้สูงอายุ การส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพคนพิการให้สามารถพึ่งตนเองได้ การส่งเสริมสุขภาพผู้ป่วย โรคเอดส์ และการสาธารณสุขมูลฐาน

3.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการแก้ไขและป้องกันปัญหาเสพติด

3.4 ด้านการวางแผนส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ได้แก่ งานส่งเสริมการท่องเที่ยว และการส่งเสริมประชาชนให้มีการประยุกต์ใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียง

3.5 ด้านการบริหาร การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บขนและการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.6 ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ได้แก่ การอนุรักษ์ประเพณี ศิลปะ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น

4. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การปกครองที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ในที่นี้คือ องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยจั่ว อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์

5. ขนาดหมู่บ้าน หมายถึง การแบ่งหมู่บ้านตามจำนวนประชากรทั้งหมดที่ได้จากทะเบียนราษฎร โดยมีเกณฑ์ในการแบ่งตามโครงการพัฒนาศักยภาพ ของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) คือ หมู่บ้านขนาดเล็ก (S) ได้แก่ หมู่บ้านที่มีจำนวนประชากรน้อยกว่า 500 คน หมู่บ้านขนาดกลาง (M) ได้แก่ หมู่บ้านที่มีจำนวนประชากรระหว่าง 500 คน – 1,000 คน และหมู่บ้านขนาดใหญ่ (L) ได้แก่ หมู่บ้านที่มีจำนวนประชากรมากกว่า 1,000 คน