

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการปกครองระบบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การปกครองส่วนท้องถิ่น (local government) ถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization) ที่ส่วนกลางได้ออนอำนาจการปกครองบางอย่างไปให้ประชาชน ภายใต้กฤษฎีกาของกฎหมาย การปกครองส่วนท้องถิ่น (local government) มีอำนาจในการปกครองตนเอง (autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (necessary organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามจุดมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่น (local government) มุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการ ร่วมค้นหาปัญหา ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมตรวจสอบติดตามผล และร่วมรับผลประโยชน์จากการดำเนินการในกระบวนการปกครองตนเองระดับหนึ่ง (โกวิท พวงงาม, 2548, หน้า 32)

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล (2545, หน้า 5) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกตัวแทนของท้องถิ่นเองมาเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางในการบริหารงานนั้น เพื่อให้ทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของท้องถิ่นทั้งจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ แก่ประชาชนโดยมีสมมติฐานสำคัญที่ว่าเมื่อได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นผู้กำหนดทิศทางในการบริหารงานเช่นนี้แล้วกิจกรรมและบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ออกมาย่อมน่าจะมีลักษณะที่สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ มากกว่า เชื่อมโยงกับ อุดม ทุมโฆสิต (2554, หน้า 236) กล่าวว่า การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดูแลแก้ไขปัญหาของตัวเอง ทำให้กลไกการแก้ไขปัญหา มีความรวดเร็ว สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด เพราะท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นย่อมเข้าใจปัญหาของตัวเองได้ดีที่สุด ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นในตัวของกฎหมาย พยายามที่จะกระจายอำนาจลงสู่ประชาชนให้ทั่วถึงและมีความต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการปกครองอย่างแท้จริง

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญในการสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนภายในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ตลอดจนเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของตนเองจะทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองได้ และการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจในทางการเมือง ถือได้ว่าเป็นสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยให้ประชาชนเกิดการมีส่วนร่วม (participation) ของรัฐบาลในระดับท้องถิ่น หรือในระดับภูมิภาค ย่อมเอื้อต่อประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้มากกว่า เป็นการ

เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชุมชนของตน และการเข้ามาบริหารกิจการสาธารณะภายในชุมชนด้วยตัวเอง เป็นผลให้ประชาชนเหล่านี้ได้เรียนรู้และมีประสบการณ์ในทางการเมืองการปกครองตามหลักการปกครองตนเอง และนำไปสู่การเติบโตของ “ความเป็นพลเมือง” ในหมู่ประชาชน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคนอื่นๆ, 2546, หน้า 15) และนอกจากนี้การมีส่วนร่วมยังมีประโยชน์ต่อการพัฒนาชนบทเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมไม่ได้มีผลเพียงสนับสนุนการพัฒนาโดยอาศัยพลังและทรัพยากรจากประชาชนเท่านั้น หากยังเป็นการส่งเสริมความสำนึกร่วมกันของประชาชน ในอันที่จะอยู่ร่วมกันด้วยความสามัคคี เน้นการคำนึงถึงผลรวมและพัฒนาศักยภาพทางจิตใจ ทางปกครอง ความสามารถในการช่วยตนเอง (ติน ปรัชญพฤกษ์, 2545, หน้า339) โดยเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าในกรณีที่ย่ำแย่ที่สุดช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชนรวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนคือการให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุก ๆ คนการมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่นเพราะประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนเองดีกว่าผู้อื่น (ถวิลวดี บุรีกุล, 2551, หน้า 6) จึงทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นน้อย เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนมากมาจากการปกครองแบบรวมอำนาจ (centralization) โดยจะมีการรวมศูนย์อำนาจและการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางทั้งสิ้นการปกครองในลักษณะนี้แม้ว่าจะมุ่งผลสัมฤทธิ์สำคัญ คือการสร้างเอกภาพให้บังเกิดขึ้นในรัฐแต่ในการเมืองการปกครองและการบริหารแล้วการรวมศูนย์อำนาจได้ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ติดตามมากมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะต่างๆ และความไร้ประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนภายในรัฐที่มีการเปลี่ยนแปลงไป ตลอดรวมทั้งเรื่องสิทธิเสรีภาพต่างๆเพราะรัฐบาลที่ศูนย์กลางเป็นผู้กำหนดทิศทางของรัฐแต่เพียงผู้เดียว การตัดสินใจต่างๆ กระทำโดยรัฐบาลกลางทั้งสิ้น และไม่มีอำนาจจากส่วนอื่นใดภายในรัฐที่สามารถท้าทาย ถ่วงดุล ทักท้วงและตรวจสอบรัฐและรัฐบาลได้เลย นอกจากนี้การกระจายการรวมศูนย์อำนาจ (deconcentration) เป็นการปกครองที่เปิดให้ตัวแทนของรัฐบาลกลางเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองการปกครองและการบริหารได้ในขอบเขตหนึ่ง ตามที่รัฐบาลกลางเป็นผู้อนุญาต โดยเจ้าหน้าที่ ที่เป็นตัวแทนของรัฐนี้จะทำงานอยู่ภายใต้คำสั่งของรัฐซึ่งการมอบอำนาจจากรัฐบาลกลางออกไปให้แก่ผู้แทนของตนออกไปปฏิบัติงานในพื้นที่ต่างๆมิได้แปลว่าผู้แทนของรัฐบาลกลางนั้นมีอำนาจอิสระตัดขาดจากรัฐบาล

กลางในทางตรงกันข้ามอำนาจที่รัฐบาลมอบหมายให้ไปนั้น นอกจากจะมีความชัดเจนและแน่นอนแล้วมีอำนาจยกเลิกคำสั่งได้ด้วย (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547, หน้า14-18)

ขณะที่ การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน ในด้านองค์กร ความมีอิสระในการปกครองตนเอง ตามหลักการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนได้วางหลักการให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ในทางปฏิบัติปัจจุบันอำนาจอิสระของท้องถิ่นยากที่จะบังเกิดผลอย่างจริงจัง เช่น ในหลักการท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในด้านการเงินการคลัง แต่ในทางความเป็นจริงท้องถิ่นไม่มีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะจัดเก็บภาษีมาใช้จ่ายในท้องถิ่นเอง อำนาจในการจัดเก็บภาษีมีน้อยมาก ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากส่วนกลางจัดสรร สำหรับด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นยังอยู่ในระดับค่อนข้างน้อย ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะมาจาก ปัญหาความรู้ความเข้าใจในการปกครองส่วนท้องถิ่น และจิตสำนึกของประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งที่ไปลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นแม้มีเปอร์เซ็นต์การไปใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งสูงกว่าในเมืองใหญ่ๆ แต่กลับมีข่าวการซื้อสิทธิ์ขายเสียงมากกว่าเมืองใหญ่ๆเป็นต้น (อมร รักษาสัตย์ 2544, หน้า 183) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นน้อย ส่งผลทำให้เกิดปัญหาท้องถิ่นไม่ได้รับการพัฒนา ทำให้การดำเนินงานที่ขาดประสิทธิภาพในที่สุด

ความมุ่งหมายในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี เมื่อจำแนกตามเพศ อายุ อาชีพ ระดับการศึกษา รายได้เฉลี่ยต่อเดือน และ สังกัด อบต.

ความสำคัญของการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี
2. ข้อมูลที่สำคัญสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้นำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไข และปรับปรุง พัฒนาการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพต่อไป

ขอบข่ายของการวิจัย

ในการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี มีการกำหนดขอบเขตการวิจัย ดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี รวมทั้งสิ้น 46,141 คน (ท้องถิ่นจังหวัดลพบุรี, 2556, หน้า 5)

1.2 กลุ่มตัวอย่าง ในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี ผู้วิจัยจึงใช้สูตรของทาโร ยามาเน่ ที่ความเชื่อมั่นร้อยละ 95 ยอมให้มีความคลาดเคลื่อน 0.05 ได้ขนาดตัวอย่างที่เหมาะสมจำนวน 397 คน

2. ตัวแปรที่ศึกษา

2.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่

2.1.1 เพศ

- 1) ชาย
- 2) หญิง

2.1.2 อายุ

- 1) 18 - 20 ปี
- 2) 21 - 30 ปี
- 3) 31 - 40 ปี
- 4) 41 - 50 ปี
- 5) 51 - 60 ปี

2.1.3 อาชีพ

- 1) รับราชการ
- 2) เกษตรกร
- 3) ค้าขาย
- 4) รับจ้าง
- 5) อื่นๆ

2.1.4 ระดับการศึกษา

- 1) ประถมศึกษา
- 2) มัธยมศึกษาตอนต้น
- 3) มัธยมศึกษาตอนปลาย / ปวช.

4) อนุปริญญา/ปวส./ปวท.

5) ปริญญาตรี

2.1.5 รายได้เฉลี่ยต่อเดือน

1) ตั้งแต่ 5,000 บาทลงมา

2) 5,000 - 10,000 บาท

3) 10,0001 - 20,000 บาท

4) 20,000 บาท ขึ้นไป

2.1.6 สังกัด อบต.

1) ทะเลชุบศร

2) โกงธนู

3) โศกกระเทียม

4) โศกลำพาน

5) จิวราย

6) ดอนโพธิ์

7) ตะลุง

8) บางขันหมาก

9) บ้านข่อย

10) ท้ายตลาด

11) พรหมมาสเตอร์

12) โพธิ์เก้าต้น

13) โพธิ์ตรู

2.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี 4 ด้าน ประกอบด้วย

2.2.1 ด้านการวางแผน

2.2.2 ด้านการดำเนินการ

2.2.3 ด้านการรับผลประโยชน์

2.2.4 ด้านการติดตามประเมินผล

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมพัฒนาไม่ใช้กระทำถึงประชาชนเข้ามาทำกิจกรรมตามที่ได้จัดทำขึ้น และหมู่บ้านหรือชุมชนมีกิจกรรมและวิธีดำเนินงานของตนเองอยู่แล้ว ประชาชนมีศักยภาพที่จะพัฒนาชุมชนของตนเองได้ การที่ประชาชนหรือชุมชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสำหรับการกำหนด

นโยบายการพัฒนาที่เป็นกระบวนการขั้นต้นของการวางแผนการพัฒนาชุมชนในส่วนที่เป็นที่อยู่อาศัยในการดำรงชีวิตของตนเอง

1.1 ด้านการวางแผน หมายถึง การกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ล่วงหน้า เพื่อรองรับกับเหตุการณ์ที่จะเกิดได้สูงสุดขึ้นในอนาคตอย่างมีระบบ และรักษาผลประโยชน์ขององค์กรไว้

1.2 ด้านการดำเนินการ หมายถึง การดำเนินการตามแผน ที่ประกอบด้วย การมีโครงสร้างรองรับ การดำเนินการ มีวิธีการ ดำเนินการ และมีผลของการดำเนินการ

1.3 ด้านการรับผลประโยชน์ หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้จากการพัฒนาหรือยอมรับ ผลประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ

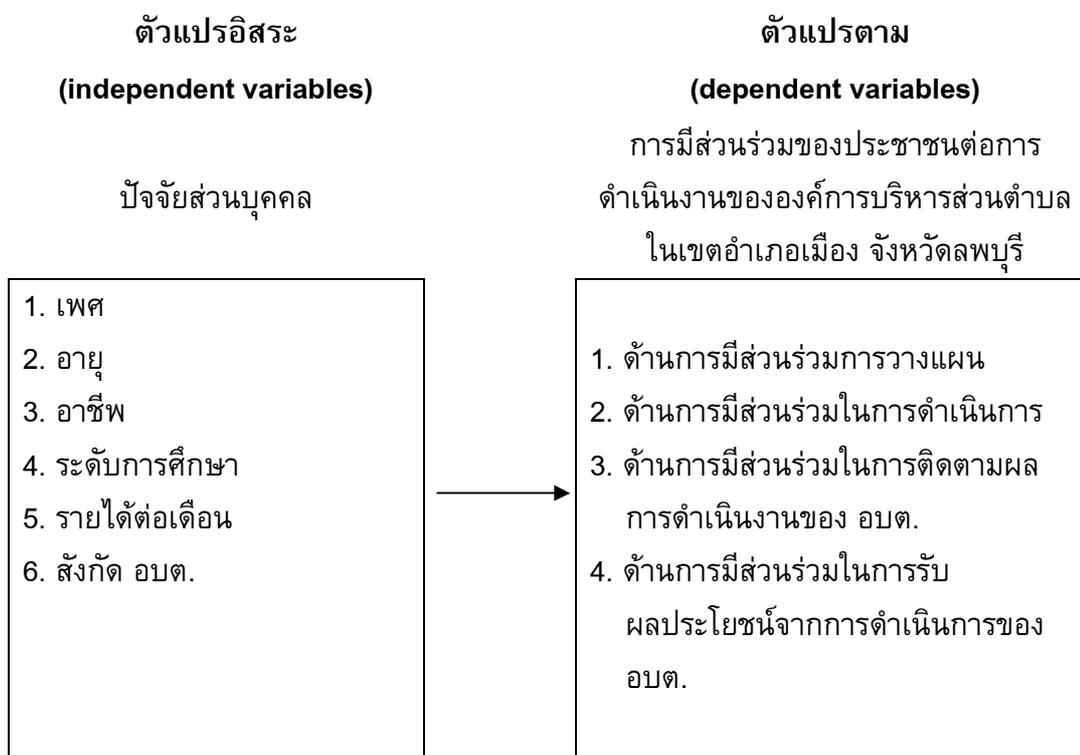
1.4 ด้านการติดตามประเมินผล หมายถึง การประเมินแผน ซึ่งประกอบด้วย การประเมินโครงสร้างที่รองรับ การดำเนินการ การประเมินขั้นตอนการดำเนินงาน และการประเมินผลของ การดำเนินงานตามแผนที่ได้ตั้งไว้ โดยในการประเมินดังกล่าวสามารถ ทำได้เอง โดยคณะกรรมการที่รับผิดชอบแผนการดำเนินงานนั้น ๆ ซึ่งเป็นลักษณะของการประเมินตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการ อีกรุมาประเมินแผน หรือไม่จำเป็นต้องคิดเครื่องมือหรือแบบประเมิน ที่ยุ่งยากซับซ้อน

2. การดำเนินงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล หมายถึง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบล : มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม: การจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองและองค์กรบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล และนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล 1.สมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์กรบริหารส่วนตำบลนั้น กรณีที่เขตองค์กรบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้มีสมาชิกองค์กรบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน และในกรณีมีเพียงสองหมู่บ้านให้มีสมาชิกองค์กรบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละสามคน 2 องค์กรบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล หนึ่งคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง|การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษามีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับ

กระบวนการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2552, หน้า 8-10) มาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังภาพ 1



ภาพ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

สมมติฐานในการวิจัย

การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี แตกต่างกันเมื่อจำแนกตามเพศ อายุ อาชีพ ระดับการศึกษา รายได้เฉลี่ยต่อเดือน และ อบต.ที่พักอาศัย