

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มุ่งหวังให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ และนอกจากนี้ยังได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจด้านการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 ได้กำหนดไว้ว่ารัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจกรรมท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547 : 27) และมาตรา 79 ได้กำหนดให้รัฐบาลต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และมาตรา 76 มีการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองซึ่งกำหนดว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคม การเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2546 : 43) ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 หมวด 1 มาตรา 12 (12) กำหนดว่าให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจเสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในยุคปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และการบริหารอย่างรวดเร็ว กระแสดังกล่าวทำให้การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญ และเป็นความคาดหวังของประชาชนที่ท้องถิ่นจะเป็นหน่วยงานที่ให้บริการแก่ประชาชนส่วนรวมได้อย่างใกล้ชิด รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพสามารถแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชน ความเข้มแข็งของการปกครองท้องถิ่นเป็นรากแก้วสำคัญของ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งจะเกิดขึ้นได้ต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมในกระบวนการที่มีผลต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน (อ้างถึงใน พิระสิทธิ์ คำวนศิลป์ และสุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ, 2543 : 32)

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2551 : 24) โดยมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ เป็นต้น จากอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลดังที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า ภารกิจสำคัญอย่างมากภารกิจหนึ่ง คือ ภารกิจด้านการจัดโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต และมีคุณภาพที่ดีขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพลับพลา อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทุกปี ดังนั้น จากหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่คำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานด้านต่างๆ ซึ่งการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดิน โครงสร้างพื้นฐาน ก็เป็นภารกิจหนึ่งขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในชุมชนท้องถิ่น

ผู้วิจัยซึ่งได้ปฏิบัติงานและรับผิดชอบร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพลับพลา ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพลับพลา เป็นประเด็นที่สำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล สอดคล้องกับความต้องการ และปัญหาของคนในท้องถิ่น ชุมชน และจะได้นำข้อมูลที่ได้เป็นข้อมูลและสารสนเทศในการกำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน การปรับปรุงและพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพบริหารส่วนตำบลเกาะพลับพลา พื้นฐานในการกำหนดวางแผนพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจจะศึกษาวิจัยความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพลับพลา อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี ผลของการวิจัยจะเป็น ประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพลับพลา ให้เกิดการพัฒนาคูณภาพของประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพลับพลา อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการมีส่วนร่วมกับสถานภาพส่วนบุคคลเกี่ยวกับการจัดการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพลับพลา อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี

## สมมติฐานการวิจัย

1. ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน อยู่ในระดับปานกลาง
2. ประชาชนที่มี เพศอายุ ระดับการศึกษา รายได้ และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ แตกต่างกัน มีความคิดเห็นในการมีส่วนร่วมในการจัดการบริการสาธารณะด้าน โครงสร้างพื้นฐาน แตกต่างกัน

## ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหาสาระ ศึกษาระดับการความคิดเห็นของประชาชนที่มีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีการมีส่วนร่วมของประชาชนกับสถานภาพส่วนบุคคลเกี่ยวกับการจัดการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพลับพลา อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี
2. ขอบเขตด้านประชากร การวิจัยครั้งนี้กำหนดขอบเขตการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่มีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพลับพลา อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี

### 2.1 ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนที่มีความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพลับพลา จำนวน 2,847 คน (งานทะเบียนราษฎร อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี เดือนกุมภาพันธ์, 2553)

## 2.2 กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างได้โดยใช้การสุ่มอย่างง่าย ได้แก่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพลับพลา โดยใช้ตารางสำเร็จรูปของเครชชีและมอร์แกน (อ้างถึงใน สิ้น พันธุ์พินิจ, 2551 : 137) ได้กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด จำนวน 341 คน

## 3. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

### 3.1 ตัวแปรอิสระ ประกอบด้วย

3.1.1 เพศ

3.1.2 อายุ

3.1.3 ระดับการศึกษา

3.1.4 รายได้

3.1.5 ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในพื้นที่

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการจัดการบริการสาธารณะด้าน โครงสร้างพื้นฐาน ประกอบด้วย 5 ด้านคือ

3.2.1 ด้านการกำหนดนโยบาย

3.2.2 ด้านการวางแผน

3.2.3 ด้านการปฏิบัติ

3.2.4 ด้านการใช้ประโยชน์

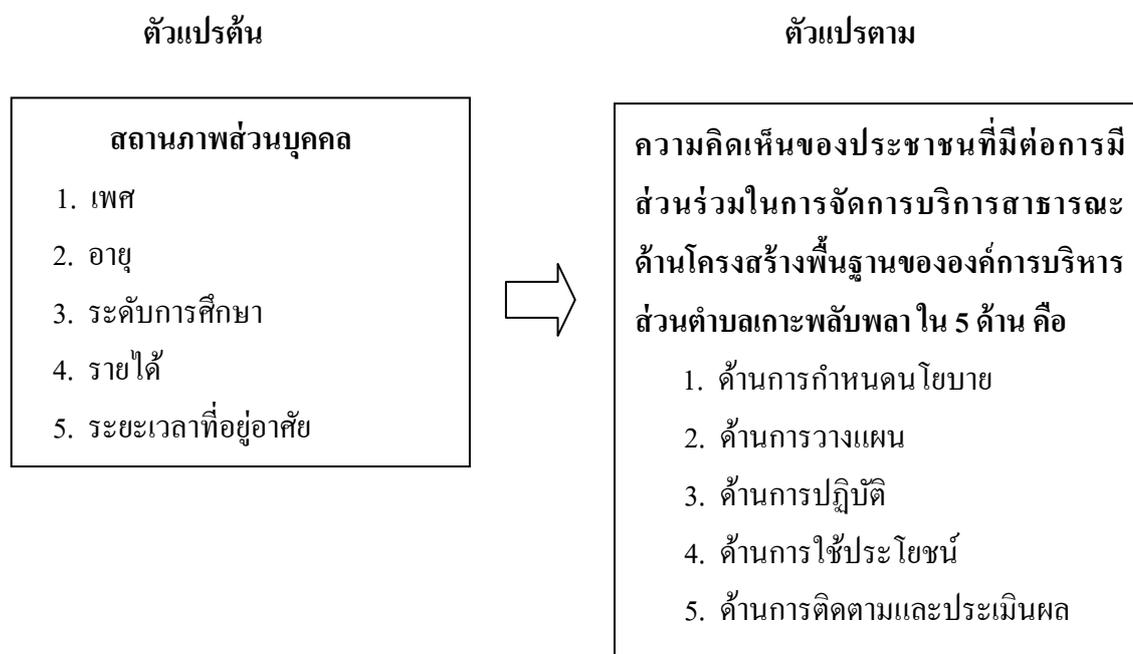
3.2.5 ด้านการติดตามและประเมินผล

## กรอบแนวคิดการวิจัย

ผู้วิจัยมีกรอบแนวคิดการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการบริการสาธารณะด้าน โครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพลับพลา ว่า เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีความสัมพันธ์ต่อความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการบริการสาธารณะด้าน โครงสร้างพื้นฐาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพลับพลา ด้านการกำหนดนโยบาย ด้านการวางแผน ด้านการปฏิบัติ ด้านการใช้ประโยชน์ ด้านการติดตามประเมินผล

ผู้วิจัยได้สังเคราะห์แนวคิดของ พิษณุ ชนะสีสังกูร (2550 : 6) และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของ จุไรลักษณ์ จิตรสหาย (2548 : 7) มาเป็นตัวแปรที่ศึกษาในการวิจัยครั้งนี้ดังนี้

ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัยเรื่องความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพลับพลา อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี



### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การมีส่วนร่วม หมายถึง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการร่วมคิดร่วมกำหนดความต้องการ ร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมปฏิบัติ ร่วมใช้ประโยชน์ ร่วมในการติดตามและประเมินผล
2. บริการสาธารณะ หมายถึง กิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่หรือในความควบคุมของรัฐที่จัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน
3. โครงสร้างพื้นฐาน หมายถึง การก่อสร้างถนน สะพาน เพื่อการคมนาคมและการขนส่ง ก่อสร้างระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การผังเมือง และการควบคุมอาคาร เพื่อการพัฒนาเมืองและชนบทอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการและความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างทั่วถึงเพียงพอกับความต้องการของประชาชน
4. ด้านการกำหนดนโยบาย หมายถึง การที่ประชาชนได้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น เสนอแนะ เข้าร่วมประชุมชี้แจงจัดลำดับความสำคัญของปัญหา กำหนดการใช้ทรัพยากรร่วมตัดสินใจ กำหนดเป้าหมาย กำหนดวิธีการติดตามและประเมินผล

5. ด้านการวางแผน หมายถึง การที่ประชาชนมีบทบาทในกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนโครงการ นับตั้งแต่การวิเคราะห์ปัญหา การกำหนดความสำคัญของปัญหา การกำหนดเป้าหมาย การกำหนดแนวทางในการดำเนินงาน การกำหนดแนวทางในการดำเนินงาน การกำหนดแนวทางในการติดตามและประเมินผลโครงการ

6. ด้านการปฏิบัติ หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนทรัพยากรทางการบริหาร การบริหารการใช้ทรัพยากร ควบคุมการเงินและการบริหาร การประสานความร่วมมือ

7. ด้านการใช้ประโยชน์ หมายถึง การที่ประชาชนได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ ประโยชน์ทางสังคม และประโยชน์ส่วนบุคคล สามารถนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับการพึ่งตนเอง

8. การติดตามและประเมินผล หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกแบบและวิธีการประเมินผล ได้รับบทบาทในการประเมินผล การได้รับรู้รายงานการประเมินผล

9. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการให้บริการสาธารณะซึ่งได้แก่ การก่อสร้างถนน สะพาน เพื่อการคมนาคมและขนส่ง การสร้างระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่มีขึ้นในชุมชนของคนในด้าน การกำหนดนโยบาย ด้านการปฏิบัติ ด้านการใช้ประโยชน์ และด้านการติดตามและประเมินผล

10. ประชาชน หมายถึง ตัวแทนครัวเรือนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป (ตามสำนักบริการทะเบียนกรมการปกครอง เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2553) ตำบลเกาะพลับพลา อำเภอมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี