

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย เริ่มขึ้นมาตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และนับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไปสู่ระบบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ.2475 จนถึงปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนาเป็นลำดับเพื่อให้เป็นไปตามหลักการของการปกครองแบบประชาธิปไตยที่กล่าวไว้ว่า เป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชน เพื่อประชาชน ซึ่งหมายความว่ารวมถึงการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย จะเห็นได้จากกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 76 บัญญัติไว้ว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2545 : 26) และที่สำคัญกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ซึ่งยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน ในมาตรา 87 บัญญัติไว้ว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ยังได้ให้ประชาชน ชุมชน และภาคประชาสังคมในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในท้องถิ่น สามารถเข้าชื่อกันเพื่อใช้สิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้เช่นเดียวกันตามมาตรา 285 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ยังได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีวิธีการเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยมาตรา 287วรรคแรกบัญญัติไว้ว่า ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีวิธีการที่ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย (สุพล สุขศรีมั่งมี, 2552 : 113) ซึ่งจะเห็นได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ลักษณะนี้เท่ากับว่าให้

ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และเป็นการบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งก็คือ การมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหา จัดทำกิจกรรม การบริหารจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวางแผนพัฒนา การตรวจสอบติดตามประเมินผล การเสนอปัญหาความต้องการ การร่วมรับผลประโยชน์ ซึ่งเกิดจากการบริหารงานของท้องถิ่น การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้ จะเป็นการกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ริเริ่มในการสร้างกลไกรูปแบบวิธีการหรือช่องทางต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด

องค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นตามกระแสปฏิรูปการเมือง ซึ่งประชาชนเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ ดังนั้นในปี พ.ศ.2537 รัฐบาลภายใต้การนำของพรรคประชาธิปัตย์ โดยมิ นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งประกาศใช้ในวันที่ 2 ธันวาคม 2537 (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2547 : 1) วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เพื่อกระจายอำนาจการปกครองให้กับประชาชนในท้องถิ่นระดับตำบล หรือที่ชอบเรียกกันว่า รากหญ้า ซึ่งเป็นพื้นที่ชนบท อันเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศได้มีโอกาสเรียนรู้การแก้ไขปัญหา การสนองตอบความต้องการตนเอง โดยการเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง หรือที่เรียกว่า การปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะว่าไปแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล การปกครองรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบลจะใกล้ชิดกับประชาชนพื้นที่ชนบทมากที่สุด ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ดูแลและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้ได้รับการบริการสาธารณะ อันประกอบด้วย ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชนและสังคม ด้านการวางแผนและส่งเสริมการลงทุน ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการทํานุบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น นอกจากนี้ภาระหน้าที่ดังกล่าวแล้ว การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบอันเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

อำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี ในปัจจุบันมีโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียง 2 รูปแบบ คือ รูปแบบเทศบาล มีจำนวนทั้งสิ้น 4 แห่ง และรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล มีจำนวนทั้งสิ้น 9 แห่ง แต่งอย่างใดก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้กำหนดในหมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นที่กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ตาม

มาตรา 281 ถึงแม้จะมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการปกครองท้องถิ่น แต่ปัจจุบันยังพบว่าประชาชนส่วนน้อยที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอท่ายาง ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบและประเมินผล การปฏิบัติงานการจัดทำแผนพัฒนา การดำเนินนโยบาย การเสนอปัญหาความต้องการที่มาจากประชาคม การเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ

จากปัญหาและสาเหตุดังกล่าวข้างต้น ทำให้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่ารัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนภาคประชาสังคม และชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่อนปท., 2545 : 196-197) ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมีแนวคิดที่จะศึกษาถึงรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดำเนินการโดยองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี อันจะนำไปสู่การสร้างแนวทางในการปรับปรุงและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา ตลอดจนหารูปแบบหรือวิธีการในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นที่ดำเนินการโดยองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี
2. เพื่อเปรียบเทียบรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล
3. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขปัญหา อุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ที่ดำเนินการโดยองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี

สมมติฐานในการวิจัย

1. รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นที่ดำเนินการโดยองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี มีทั้ง 3 รูปแบบ
2. รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นที่ดำเนินการโดยองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี แตกต่างกันตามปัจจัยส่วนบุคคล

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา
การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นที่ดำเนินการโดยองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี
2. ขอบเขตด้านพื้นที่
การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกใช้อำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี จำนวน 9 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าคอย องค์การบริหารส่วนตำบลยางห้อย องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจอก องค์การบริหารส่วนตำบลมาบปลาเค้า องค์การบริหารส่วนตำบลวังไคร้ องค์การบริหารส่วนตำบลกลัดหลวง องค์การบริหารส่วนตำบลปึกเตียน องค์การบริหารส่วนตำบลเขากระปุก องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านในดง เป็นพื้นที่การศึกษา
3. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
 - 3.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี จำนวน 9 แห่ง มีประชาชนทั้งสิ้น 760 คน
 - 3.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี จำนวน 9 แห่ง กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้สูตรของ ทาโร ยามาเน่ (Taro Yamane, 1937 : 125 อ้างถึงใน บุญยืน พานทอง, 2550 : 35) ในการคำนวณหาขนาดกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 262 คน
4. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา
 - 4.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ต่อเดือน และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน

4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมแบบชายขอบ การมีส่วนร่วมแบบบางส่วน และการมีส่วนร่วมแบบสมบูรณ์

5. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล ตั้งแต่เดือนมีนาคม - เมษายน 2554

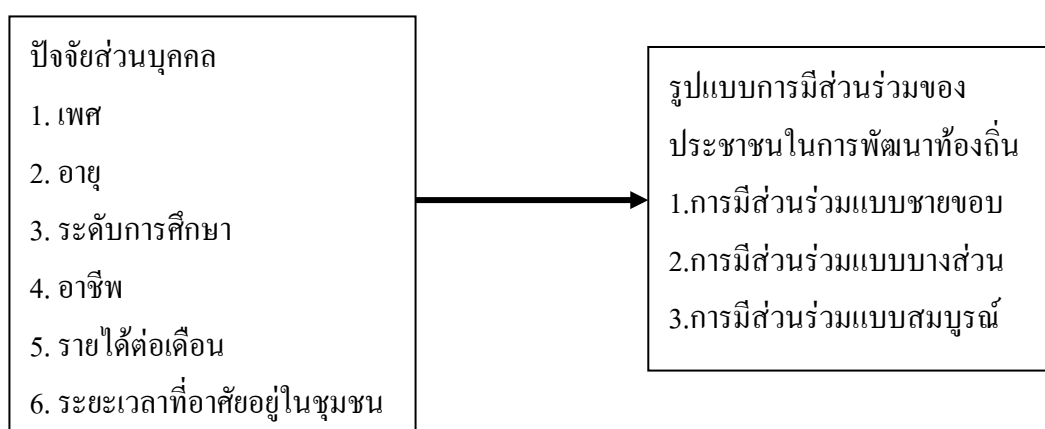
กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นที่ ดำเนินโดยองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี ผู้วิจัยได้นำแนวคิดของ ศิริกาญจน์ โกสุมภ์ (2542 : 228) มากำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังภาพที่ 1.1

ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม



นิยามศัพท์เฉพาะ

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมอย่างหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวม อย่างแท้จริง ทั้งนี้ อยู่บนพื้นฐานของความเป็นอิสระทางความคิดและเต็มใจที่จะเข้าร่วมกิจกรรมนั้น ๆ

รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมหนึ่งกิจกรรมใดที่กำหนดขึ้นมา ได้แก่ การมีส่วนร่วมแบบชายขอบ การมีส่วนร่วมแบบ

บางส่วน และการมีส่วนร่วมแบบสมบูรณ์ ทั้งนี้อยู่บนพื้นฐานของความเป็นอิสระทางความคิด มีความเต็มใจในการเข้าร่วมไม่มีการบังคับขู่เข็ญ

การมีส่วนร่วมแบบชายขอบ หมายถึง การร่วมงาน ร่วมมือ สนับสนุน ร่วมแสดงความคิดเห็น แต่ไม่มีอำนาจตัดสินใจ

การมีส่วนร่วมแบบบางส่วน หมายถึง การริเริ่มงาน ร่วมงาน สนับสนุน ดำเนินงาน แสดงความคิดเห็น และมีอำนาจตัดสินใจบ้าง

การมีส่วนร่วมแบบสมบูรณ์ หมายถึง การริเริ่มงาน ดำเนินงาน สนับสนุนแสดงความคิดเห็นร่วมงานและกิจกรรม และมีอำนาจตัดสินใจเต็มที่

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีสถานะเป็นนิติบุคคล และเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในการพัฒนาตำบลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในงานวิจัยนี้ได้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลท่าคอย องค์การบริหารส่วนตำบลยางห้อย องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจอก องค์การบริหารส่วนตำบลมาบปลาเค้า องค์การบริหารส่วนตำบลวังไคร้ องค์การบริหารส่วนตำบลกลัดหลวง องค์การบริหารส่วนตำบลปึกเตียน องค์การบริหารส่วนตำบลเขากระปุก และองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านในดง

ประชาชน หมายถึง ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมทำกิจกรรมในการพัฒนาท้องถิ่นที่ดำเนินการโดยองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี รวมถึงมีบทบาทในการพัฒนาเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวมในเขตอำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี

การพัฒนา หมายถึง กระบวนการของการเปลี่ยนแปลงที่มีการวางแผนไว้แล้ว คือ การทำให้ลักษณะเดิมเปลี่ยนไปโดยมุ่งหมายว่าลักษณะใหม่ที่เข้ามาแทนที่นั้นจะดีกว่าลักษณะเก่าสภาพเก่า

การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง โครงการ/กิจกรรมการพัฒนาที่องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี จัดขึ้นตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้แก่ โครงการ/กิจกรรมในการรักษาความสะอาดและสวยงามในชุมชน โครงการ/กิจกรรมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ประโยชน์ของการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ที่ดำเนินการโดยองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี
2. ทำให้ทราบถึงความแตกต่างของรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล
3. ใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนหารูปแบบหรือวิธีการในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี ต่อไป