

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดกรอบความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนและความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. มาตรา 284) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง ทั้งในการให้บริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชน การพัฒนาคุณภาพชีวิต การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น การที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุจุดมุ่งหมายในการพัฒนาการวางแผน โดยใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมจึงเป็นกลไกสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งนับแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังกล่าว บทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้มีองค์กรรับผิดชอบในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ท้องถิ่น ตลอดจนรายได้ของท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานส่วนบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระมากขึ้น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. 2550:347)

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้ (ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี) ไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ให้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล คือ จัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน

และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน และคนพิการ ส่งเสริมสุขภาพและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษา ศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลยังอาจทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้อีก คือให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภคและการเกษตร ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ให้มีการบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ให้มีการบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ ให้มีการส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครัวเรือน บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม กิจการเกี่ยวกับพาณิชย์ การท่องเที่ยว การผังเมือง (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546)

ในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบล มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นนับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 จนถึงปัจจุบัน มีสภาตำบลยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลกว่า 6,145 แห่ง, เทศบาล 1,631 แห่ง, เทศบาลนคร 23 แห่ง, เทศบาลเมือง 140 แห่ง, เทศบาลตำบล 1,468 แห่ง (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2552:ออนไลน์)

การจัดระเบียบบริหารงานในตำบล อันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจจากรัฐบาลลงสู่ท้องถิ่น ได้มีการจัดระเบียบบริหารในตำบลโดยองค์กรรูปแบบต่างๆ ตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันซึ่งกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ร่วมทำงานกับองค์กรส่วนตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการพัฒนา ส่งผลให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและเป็นรากฐานสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินมีการพัฒนาและเจริญก้าวหน้าได้เป็นอย่างดี และแม้ว่าได้ปรับปรุงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดผู้ใหญ่บ้านยังคงมีบทบาทสำคัญในองค์กรระดับตำบลตั้งแต่อดีตเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันการปกครองรูปแบบตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลต่างมีความสำคัญและจำเป็นต่อการปกครองระดับตำบล แต่เนื่องจากการปกครองทั้งสองรูปแบบมีประเด็นปัญหาว่า ในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน มีการปกครองรูปแบบตำบล โดยมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองตำบล การบริหารการปกครองขึ้นตรงต่ออำเภอ เป็นการปกครองส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และนายอำเภอเป็นผู้มีหน้าที่กำกับดูแลบังคับบัญชา ในขณะที่เดียวกันก็มีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รูปแบบเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในพื้นที่ปกครองเดียวกัน โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีพื้นที่ปกครองทับซ้อนกับการปกครองรูปแบบตำบลเต็มพื้นที่ทั้งตำบล ทั้งภารกิจอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองระดับตำบลก็มีความซ้ำซ้อนกันอยู่หลายประการ

ดังนั้น ผู้วิจัยในฐานะเป็นประชาชนในเขตอำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ จึงมีความสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นของกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่มีต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อให้ทราบว่ากำนันและผู้ใหญ่บ้านมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ อย่างไร จะได้นำความคิดเห็นเหล่านั้น ไปบูรณาการในการพัฒนาตำบลหมู่บ้าน และช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านได้มีบทบาทในการทำงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการรวมพลังความรู้ ความสามารถของผู้นำในระดับท้องถิ่นในการพัฒนาตำบลหมู่บ้านให้เจริญก้าวหน้า สนองนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของรัฐบาล และช่วยให้เกิดชุมชนเข้มแข็งพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืนตามเจตนารมณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนลดความขัดแย้ง การแตกความสามัคคี ใช้เป็นข้อมูลประกอบการแก้ไขปรับปรุงและการพัฒนาท้องถิ่น ร่วมกับฝ่ายปกครอง ฝ่ายการเมืองส่วนท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมร่วมกันในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีต่อไป

ความมุ่งหมายของการวิจัย

เพื่อศึกษาความคิดเห็นของกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่มีต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์

ความสำคัญของการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงระดับความคิดเห็นของกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่มีต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์
2. เป็นสารสนเทศในการจัดรูปแบบการปกครองและการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความสอดคล้องกับการปกครองท้องถิ่น และเป็นแนวทางในการนำไปเผยแพร่ให้กับชุมชนและผู้บริหาร กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายองค์การบริหารส่วนตำบลและพัฒนาการของท้องถิ่นในการที่จะจัดการปัญหาาร่วมกันได้ โดยไม่มีปัญหาข้อขัดแย้งและแตกความสามัคคีของหมู่บ้าน/ชุมชนในด้านความคิด

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาไว้เฉพาะกรณีความคิดเห็นของกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่มีต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ ใน 6 ด้านคือ

รักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีต และภูมิปัญญาท้องถิ่น

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ จำนวน 342 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประชากร

3. ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ ความคิดเห็นของกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่มีต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์

นิยามศัพท์เฉพาะ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาความคิดเห็นของกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่มีต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อให้เข้าใจความหมายศัพท์ต่างๆ ที่นำมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้ จึงนิยามศัพท์เฉพาะดังนี้

1. ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกที่มีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดเกี่ยวกับความเชื่อรวมถึงความรู้สึกลึกโดยอาศัยพื้นฐานที่ได้จากการเรียนรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมเป็นส่วนช่วยในการแสดงความคิดเห็น อาจแสดงออกโดยการพูด การเขียน และอาจแสดงออกทั้งทางบวกและทางลบ ทั้งนี้ความคิดเห็นอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

2. ความคิดเห็นของกำนันและผู้ใหญ่บ้านต่อการดำเนินงาน หมายถึง ความคิดเห็นของกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่มีต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ ใน 6 ด้าน ได้แก่

2.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน หมายถึง บริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ จัดทำหรือจัดให้มีเพื่อการบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกจัดให้มีน้ำเพื่อบริโภค อุปโภค และการเกษตร รวมทั้งการดูแลการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง บำรุงรักษาทางระบายน้ำ การสาธารณสุข และการก่อสร้างอื่นๆ

2.2 ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต หมายถึง บริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ จัดให้มีเพื่อส่งเสริมการรณรงค์เกี่ยวกับการศึกษา เช่น การส่งเสริมอาชีพในชุมชน การสนับสนุนอุปกรณ์ด้านการศึกษา การส่งเสริมเกี่ยวกับเงินทุนเพื่อการศึกษา การมีศูนย์บริการอินเทอร์เน็ตเพื่อการศึกษาค้นคว้า

2.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน / สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ จัดทำหรือจัดให้มีเพื่อบริการประชาชนด้านต่างๆ เช่น ความพร้อมของบุคลากรต่อการบริการประชาชน ความพร้อมของสำนักงาน การมีระบบรับเรื่องราวจ้องทุกข์ การมีกระบวนการแก้ไขปัญหาคัดค้าน

2.4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว หมายถึง บริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ จัดทำหรือจัดให้มีเพื่อส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว ส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร กิจกรรมการสหกรณ์ บำรุงส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ให้มีการตลาด การท่องเที่ยว กิจกรรมเกี่ยวกับพาณิชยกรรม การส่งเสริม การฝึกอบรม ประกอบอาชีพ การพาณิชยกรรมและการส่งเสริมการลงทุน

2.5 ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ จัดทำหรือให้มีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลสถานที่สาธารณะ การรณรงค์ให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า การสนับสนุนให้ประชาชนใช้วิทยุอินทรีในการเพาะปลูก

2.6 ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีต และภูมิปัญญาท้องถิ่น หมายถึง บริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ จัดทำหรือจัดให้มีด้านศาสนาและวัฒนธรรม เช่น กิจกรรมเกี่ยวกับวันสำคัญทางพระพุทธศาสนา การส่งเสริมประเพณีวันสงกรานต์ การส่งเสริมและสนับสนุนภูมิปัญญาท้องถิ่น

3. กำนันและผู้ใหญ่บ้าน หมายถึง ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) 2552 ในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์

4. การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

5. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง หน่วยบริหารราชการท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 องค์การปกครองตนเองในท้องถิ่นชนบทที่อยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์