

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมทางการเมือง กิจกรรมวางแผน กิจกรรมการพัฒนาและกิจกรรมอื่น ๆ ที่จะต้องอาศัยแนวคิดข้อเสนอของคนหลายฝ่ายถือเป็นหลักสำคัญและหลักสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญ และเป็นประเด็นหลักที่สังคมไทยให้ความสนใจเพื่อพัฒนาการเมืองเข้ามาสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาลที่ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารงานของท้องถิ่น และเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุก ๆ ฝ่าย

การมีส่วนร่วมถือเป็นกระบวนการทางการพัฒนาที่สำคัญอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นพัฒนานั้นจะเกี่ยวข้องกับระบบการเมืองโดยตรงที่เรียกว่า การมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือเกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่เรียกว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนก็ตาม เหตุที่การมีส่วนร่วมมีความสำคัญก็เนื่องมาจากที่ว่า การพัฒนาต้องมาจากประชาชนซึ่งเป็นหัวใจของการพัฒนาแบบกระจายอำนาจ ที่ให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นร่วมวางแผน ร่วมกิจกรรม ร่วมบริหาร และร่วมในการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นหน่วยงานหลักที่จะต้องดูแล และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ให้ได้รับการบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดรูปแบบการปกครองของตนเองอย่างสอดคล้อง และเหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ

นับตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2475 ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีรัฐธรรมนูญมาแล้ว 18 ฉบับ แต่ไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับไหนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ เช่นกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ฉบับที่ 16 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการเมืองไทยตรงมากขึ้น ตามนัยมาตรา 76 “กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบใช้อำนาจรัฐทุกระดับ” ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในหมวด 9 รวม 9 มาตรา แต่ตั้งมาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็น การวางแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นทุกประการ ทั้งด้านการกำหนด นโยบายการปกครองและบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งให้มี อำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น โดยส่งเสริมให้มีความเป็นอิสระตามหลักแห่งการปกครอง โดยเฉพาะ การให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่วางรากฐานและเป็นแนวทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารส่วนราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนน เสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการ เข้าชื่อเสนอบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้น (มานิตย์ จุมปา. 2546 : 22)

การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะ การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นสถานฝึกสอนการปกครองให้กับประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจ มี ส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง และการบริหารงานในท้องถิ่นทำให้เกิดความรู้สึกผูกพัน ห่วงแหน ในผลประโยชน์ที่เกิดต่อท้องถิ่นของตนอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเชื่อมโยงในการปกครองระบบ ประชาธิปไตย และผู้แทนฝ่ายบริหาร เพื่อเข้าใจบริหารกิจการท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้เกิดทักษะใน การบริหารงานท้องถิ่น อันเป็นการปูพื้นฐานในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้ในหมวด 14 ว่าด้วย การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 281 ถึงมาตรา 290 ให้อิสระท้องถิ่นในการบริหารงาน บุคคล การปกครอง การบริหารงานการเงินการคลัง กำหนดนโยบาย มีอำนาจในการบริหารงาน บุคคล การปกครอง การบริหารงานการเงินและการคลัง กำหนดนโยบาย มีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยให้ท้องถิ่นเลือกตั้งผู้บริหารขึ้นมาบริหารงานในท้องถิ่นด้วยตนเอง และมีสภาท้องถิ่นควบคุม ตรวจสอบการทำงาน ซึ่งเป็นการบริหารงานในท้องถิ่นด้วยตนเอง และมีสภาท้องถิ่นควบคุม ตรวจสอบการทำงาน ซึ่งเป็นการปกครองแบบกระจายอำนาจ ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ใน การจัดระบบบริหารสาธารณะ การจัดสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยกันเองและยังจัดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งมีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดรวมทั้งมาตรา 284 กำหนดให้มีสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชนและ อยู่ในวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองโดยประชาชน ที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้เลือกตั้งตัวแทนของตนขึ้นมาบริหารจัดการความเป็นอยู่ของตนเอง ส่งผล ให้การพัฒนามีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล เพราะเป็นการพัฒนาจากรากฐานซึ่งเป็นความ ต้องการของชุมชน นอกจากนี้ยังช่วยให้การปฏิบัติงานเร็วขึ้น ไม่ต้องรอคำสั่งจากส่วนกลางเพียง อย่างเดียว ดังนั้นเพื่อให้การพัฒนาอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดดังกล่าว รัฐบาลจึงกระจายอำนาจ

การปกครองในรูปแบบของสภาตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2553 : ออนไลน์) เพื่อมารองรับการกระจายอำนาจการปกครองไปยังท้องถิ่นแต่การปฏิบัติของสภาตำบลก็ไม่ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้เพราะสภาไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารและไม่สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้อย่างแท้จริง รัฐบาลมีการปรับปรุงของสภาตำบลใหม่ให้เป็นนิติบุคคล โดยจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. 2548 : 258)

ดังนั้น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการมากขึ้น โดยร่วมในการเสนอแนะความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับประโยชน์และตรวจสอบผลการดำเนินงานของภาครัฐ ซึ่งการบริหารราชการดังกล่าวเป็นปัจจัยสนับสนุนให้ระบบราชการสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และนำไปสู่ประโยชน์สุขของประชาชนอย่างยั่งยืน ผู้วิจัยจึงได้จัดทำโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเมืองที่ อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ โดยการสร้างความรู้ ความเข้าใจเรื่องการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมหรือการพัฒนากระบวนการสู่ราชการในระบบเปิดที่เป็นประชาธิปไตย

องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองที่ อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกแห่งหนึ่งที่ได้ยกฐานะจากสภาตำบลเมืองที่ อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ ที่ผ่านมานั้นประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองที่ ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานในท้องถิ่นเท่าที่ควร อาจเนื่องมาจากองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองที่ มีพื้นที่ติดต่อกับเทศบาลเมืองสุรินทร์ ประชาชนส่วนใหญ่ที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองที่ จะเข้าไปประกอบอาชีพหรือรับจ้างทำงานในเมือง และประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยเข้าใจบทบาทหน้าที่ สิทธิของตนเอง และการรับรู้ข่าวสาร เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนหรือชุมชนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้อาจจะเป็นได้ว่าประชาชนขาดในการรับรู้ นโยบาย การวางแผนพัฒนาโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบล และการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการบริหารงาน การรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองที่ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและตรงตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ อันที่จริงแล้ว การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเมืองที่ จะมีประสิทธิภาพเพียงใด

ย่อมขึ้นอยู่กับประชาชนในท้องถิ่นเองที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน และตรวจสอบการดำเนินงานของท้องถิ่นเอง

จากที่กล่าวข้างต้น ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นพนักงานส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล เมืองที่ อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ สนใจที่จะศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเมืองที่ อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ ใน 3 ด้าน คือ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการวางแผนพัฒนา ด้านการดำเนินงาน และด้านการติดตามตรวจสอบการดำเนินงาน เพื่อเป็นสารสนเทศในการปรับปรุงพัฒนาการบริหารงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลเมืองที่ให้มีประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์ เพื่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนในพื้นที่มากยิ่งขึ้น

ความมุ่งหมายของการวิจัย

เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเมืองที่ อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์

ความสำคัญของการวิจัย

1. ทำให้ทราบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเมืองที่ อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์
2. เป็นสารสนเทศในการนำไปแก้ไขปรับปรุงพัฒนาการมีส่วนร่วมของการบริหารงานให้ดียิ่ง ๆ ขึ้นไป ขององค์การบริหารส่วนตำบลเมืองที่ อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ และองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ๆ ทั่วประเทศ

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตเนื้อหา

การวิจัยในครั้งนี้มุ่งศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเมืองที่ อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ มี 3 ด้านคือ ด้านการวางแผนพัฒนา ด้านการดำเนินงาน และด้านการติดตามตรวจสอบการดำเนินงาน

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองที่ อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ จำนวน 6,278 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง คือ ได้จากการสุ่มจากประชากร โดยการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างตามตารางสำเร็จรูปของเครจซี่ และมอร์แกน (Krejcie & Morgan ; อ้างถึงใน ประสิทธิ์ สุวรรณรักษ์. 2542 : 148) ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 364 คน แล้วทำการสุ่มให้กระจายไปตามหมู่บ้านต่าง ๆ ตามสัดส่วน ด้วยวิธีสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Slimpling)

3. ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเมืองที อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์

นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจความหมายของคำศัพท์ในการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเมืองที อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ ผู้วิจัยได้ให้นิยามศัพท์เฉพาะเกี่ยวกับความหมายของคำศัพท์เชิงปฏิบัติการที่ใช้ในการวิจัย ดังนี้

1. การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้ามาร่วมดำเนินกิจกรรม ตั้งแต่การวางแผนดำเนินการ การตัดสินใจ การแก้ไขปัญหา เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและประสพผลสำเร็จ

2. การมีส่วนร่วมในการบริหาร หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานใน 3 ด้าน ดังนี้

2.1 ด้านการวางแผน หมายถึง การมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนากลุ่มอาชีพต่าง ๆ ของกลุ่มแม่บ้าน และชุมชน มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงานด้านสาธารณูปโภค,ด้านโครงการสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ท่อระบายน้ำ ไฟฟ้าและอื่น ๆ และมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญ กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จความต้องการของหมู่บ้านเพื่อจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

2.2 ด้านการดำเนินงาน หมายถึง การมีส่วนร่วมในการประชุมประชาคมเพื่อคัดเลือกตัวแทนชุมชนเป็นคณะกรรมการจัดซื้อ/จัดจ้าง และร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อ/จัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำแผนปฏิบัติการเมื่อได้รับอนุมัติงบประมาณแล้ว โดยกำหนดกิจกรรมที่จะทำและจำนวนเงินที่จะใช้ในช่วงเวลาต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับเงินงบประมาณที่ได้รับร่วมกับ อบต.ในการดำเนินการใช้งบประมาณตามแผนปฏิบัติการโดยการขออนุมัติเงินตามระเบียบของหน่วยงาน สนับสนุนทรัพยากรส่วนตัวให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้โครงการบรรลุผล เช่น บริจาคเงิน ที่ดิน อื่น ๆ

2.3 ด้านการติดตามตรวจสอบการดำเนินงาน หมายถึง การมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบการทำงาน /กิจกรรมต่าง ๆ ติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานว่าเป็นไปตาม

แผนงาน/โครงการต่าง ๆ ร่วมในการตรวจสอบความโปร่งใสของการบริหารงาน ตรวจสอบ
การใช้เงินงบประมาณ ติดตามการจัดซื้อจัดจ้างตามโครงการต่าง ๆ ร่วมประเมินผล
การดำเนินงานว่าเป็นไปตามแผนหรือโครงการที่จัดทำขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบลมากน้อย
เพียงใด

3. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองที่ อำเภอ
เมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์

4. ประชาชน หมายถึง ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองที่
อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์