

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นหัวใจของการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ขาดไม่ได้ ประการแรก คือ การปกครองท้องถิ่นอยู่บนพื้นฐานความคิดของประชาธิปไตยท้องถิ่น และการปกครองตนเอง (Local Self-government) ที่ให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยทางตรง โดยที่ประชาชนเข้ามาดำเนินกิจการชุมชนด้วยตนเอง ซึ่งแตกต่างจากการเมืองระดับชาติที่เป็นประชาธิปไตยโดยอ้อมผ่านระบบตัวแทน ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งการร่วมคิด ร่วมตรวจสอบและร่วมรับผิดชอบถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานของการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทำให้ธรรมชาติการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างจากส่วนราชการ ประการที่สองคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของหลักธรรมาภิบาล ซึ่งถือเป็นหลักการทางการบริหารที่หน่วยงานที่ภาครัฐทุกระดับควรยึดถือเป็นกรอบการปฏิบัติ โดยมีองค์ประกอบ 6 ประการ คือ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ 6) หลักความคุ้มค่า การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นหลักการที่มีพลัง สามารถขับเคลื่อนให้องค์ประกอบอื่นของธรรมาภิบาลบรรลุผล เช่น หลักความโปร่งใส ย่อมไม่เกิดขึ้น หากขาดภาคประชาชนที่ตื่นตัวและมีส่วนร่วม และรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 289 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น (สร้อย วงศ์คำจันทร์ 2551 : 2551 : 113 -114)

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ถือเป็นรูปแบบหนึ่งที่เป็นพื้นฐานการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีความสำคัญต่อการปกครองและการบริหาร ราชแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนท้องถิ่นที่มีสภาพปัญหาสังคม วัฒนธรรม ความเป็นอยู่ และทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกัน ถ้าพึ่งเพียงรัฐบาลกลางในฐานะที่ต้องดูแลประชาชนรวมทั้งประเทศ ย่อมไม่สามารถตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาได้อย่างทั่วถึง และตรงตาม

ความของประชาชนในแต่ละพื้นที่ รวมถึงการเรียกร้องของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่ต้องการมีส่วนร่วมในการปกครองและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมาอย่างยาวนาน ทำให้รัฐบาลในหลายประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลาง (Centralization) มาสู่การปกครองแบบการกระจายอำนาจ (Decentralization) มากขึ้น เพื่อให้สิทธิแก่ชุมชนในการตัดสินใจดำเนินการกิจของท้องถิ่น และถือเป็นสถาบันฝึกปฏิบัติการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (โกวิทย์ พวงงาม 2547 : 11)

นอกจากการมีส่วนร่วมของประชาชนจะสอดคล้องกับปรัชญาการปกครองท้องถิ่น และหลักธรรมาภิบาลแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีประโยชน์ต่อการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประการ คือ เพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ ช่วยให้มีทางเลือกมากขึ้น และมีการตัดสินใจที่รอบคอบมากขึ้น เป็นการสร้างฉันทามติ ลดความขัดแย้งและก่อให้เกิดความชอบธรรม สร้างการยอมรับ ความรู้สึกเป็นเจ้าของ ทำให้การนำโครงการหรือนโยบายไปสู่การปฏิบัติง่ายขึ้น และประหยัดทรัพยากร สร้างความใกล้ชิดระหว่างองค์กรส่วนท้องถิ่นและประชาชนในชุมชน ทำให้ประชาชนสนใจปัญหาของชุมชนมากขึ้น

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งมีการแก้ไขมาโดยลำดับมาจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐที่มุ่งกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงและเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนจนสามารถกระจายความเจริญเติบโตไปสู่ทุกพื้นที่ของประเทศ ในอำเภอวังเจ้า จังหวัดตาก ได้แบ่งเขตการปกครองตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2475 เป็นตำบล 3 ตำบล 28 หมู่บ้าน มีประชากร จำนวน 25,771 คน ซึ่งมีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นป่าและภูเขา ราษฎรมีวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่แตกต่างกัน ในอำเภอวังเจ้ามีราษฎรประกอบไปด้วย ชาวไทยพื้นที่ยุคเดิม ชาวไทยภูเขา และชาวไทยอีสานที่ได้อพยพย้ายถิ่นฐานมาจากต่างจังหวัด จึงมีประเพณี วัฒนธรรมที่แตกต่างกัน และในบางหมู่บ้านมีพื้นที่อยู่ห่างไกลจากหน่วยงานราชการและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอวังเจ้า มีเพียงตัวแทนของหมู่บ้าน หรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ กับองค์การบริหารส่วนตำบลเพียงเท่านั้น ทำให้เกิดปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ชุมชน หมู่บ้านเกิดความไม่เข้มแข็ง ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงในการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นการเสริมศักยภาพการปฏิบัติงาน

ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความเข้มแข็งพร้อมที่ดำเนินงานให้บรรลุตามภารกิจ วัตถุประสงค์ขององค์กร ประชาชนเกิดจิตสำนึกในการเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานตาม อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างแท้จริง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาแนวทางพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอวังเจ้า จังหวัดตาก เพื่อให้ทราบสภาพ ปัญหาและแนวทางพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานตาม อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอวังเจ้า จังหวัดตาก เพื่อนำผลการวิจัยมาใช้ เป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เกิดศักยภาพในการส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชนปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอวังเจ้า จังหวัดตาก
2. เพื่อศึกษาปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอวังเจ้า จังหวัดตาก
3. เพื่อหาแนวทางพัฒนาการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การ บริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอวังเจ้า จังหวัดตาก

### ขอบเขตของการวิจัย

#### 1. ขอบเขตเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาแนวทางพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอวังเจ้า จังหวัดตาก โดย ศึกษาการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติ สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) (นพดล อินทรเสนา 2547 : 30-34)

สำหรับขอบเขตของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ใช้กรอบแนวคิดการมีส่วนร่วมของโคเฮนและอัฟฮอฟฟ์ (Cohen and Uphoff 1980 : 7-10, อ้างถึงใน อินทิตรา มณีคุณ 2540 : 16 – 18) ซึ่งแบ่งเป็น 4 ด้าน คือ

1. การมีส่วนร่วมด้านการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมด้านการปฏิบัติ
3. การมีส่วนร่วมด้านผลประโยชน์
4. การมีส่วนร่วมด้านการประเมินผล

## 2. ขอบเขตประชากร

2.1 ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาสภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอวังเจ้า จังหวัดตาก และวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อศึกษาปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอวังเจ้า จังหวัดตาก

### 2.1.1 ประชากร

ประชากร ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอวังเจ้า จังหวัดตาก จำนวน 25,771 คน

### 2.1.2 กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอวังเจ้า จังหวัดตาก จำนวน 394 คน กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างจากการใช้สูตรของ Taro Yamane

### 2.1.3 ตัวแปรที่ศึกษา

2.1.3.1 ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ สภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอวังเจ้า จังหวัดตาก

2.1.3.2 ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอวังเจ้า จังหวัดตาก

2.2 ตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3 เพื่อหาแนวทางพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอวังเจ้า จังหวัดตาก

### 2.2.1 ผู้ให้ข้อมูล

2.2.1.1 ผู้ให้ข้อมูล ได้แก่ ผู้มีความรู้หรือมีประสบการณ์ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งสิ้น 17 คน โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์

2.2.1.2 ผู้ให้ข้อมูล ได้แก่ พนักงานส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอวังเจ้า รวมทั้งสิ้น 37 คน โดยใช้วิธีการสอบถาม

2.2.2 ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ แนวทางพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอวังเจ้า จังหวัดตาก

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การมีส่วนร่วม หมายถึง การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในด้านการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมด้านการปฏิบัติ การมีส่วนร่วมด้านผลประโยชน์ การมีส่วนร่วมด้านการประเมินผล

1.1 การมีส่วนร่วมด้านการตัดสินใจ หมายถึง การที่ประชาชนได้เข้าร่วมประชุม เสนอและกำหนดรูปแบบ ตัดสินใจคัดเลือกโครงการ/กิจกรรม ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.2 การมีส่วนร่วมด้านการปฏิบัติ หมายถึง การที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทำกิจกรรม ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.3 การมีส่วนร่วมด้านผลประโยชน์ หมายถึง การที่ประชาชนได้รับประโยชน์ และเกิดความพึงพอใจจากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการเสนอแนะให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. ประชาชน หมายถึง ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ในพื้นที่อำเภอวังเจ้า จังหวัดตาก

3. การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ คุ้มครองดูแล บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค จัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ จัดให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ จัดให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หาผลประโยชน์

จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์การบริหารส่วนตำบล

4. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอวังเจ้า จังหวัดตาก

5. พนักงานส่วนตำบล หมายถึง บุคลากรที่เป็นข้าราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่อำเภอวังเจ้า จังหวัดตาก

6. ผู้เชี่ยวชาญด้านการมีส่วนร่วม หมายถึง นักวิชาการ หรือผู้มีความรู้ ผู้มีประสบการณ์ หรือปฏิบัติงาน ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

7. สภาพการมีส่วนร่วม หมายถึง การเข้าร่วมของประชาชนตามสภาพความเป็นจริง ในการเข้ามาร่วมประชุมเสนอและกำหนดรูปแบบ ตัดสินใจคัดเลือก โครงการ/กิจกรรมร่วมทำ กิจกรรมหรือร่วมรับทราบกิจกรรม ร่วมได้รับประโยชน์ เกิดความพึงพอใจจากการปฏิบัติงาน ตามอำนาจหน้าที่ของอบต. และร่วมในการเสนอแนะให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

8. ปัญหาของการมีส่วนร่วม หมายถึง สภาพการณ์ที่เป็นอุปสรรคหรือสภาพที่ทำให้มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนตามสภาพความเป็นจริง ในการร่วมประชุมเสนอและกำหนดรูปแบบ ตัดสินใจ คัดเลือก โครงการ/กิจกรรม ร่วมทำกิจกรรมหรือร่วมรับทราบกิจกรรม ร่วมได้รับประโยชน์ เกิดความพึงพอใจจากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของอบต. และร่วมในการเสนอแนะให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

9. แนวทางพัฒนาการมีส่วนร่วม หมายถึง วิธีการที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ใน 4 ด้าน ได้แก่ การมีส่วนร่วมด้านการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมด้านปฏิบัติ การมีส่วนร่วมด้านผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมด้านประเมินผล

### **ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย**

1. ทำให้ทราบสภาพและปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอวังเจ้า จังหวัดตาก

2. ได้แนวทางพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอวังเจ้า จังหวัดตาก

3. ผลการวิจัยครั้งนี้จะเป็นข้อมูลเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล