

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของไทย ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อกระจายอำนาจการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นระดับตำบล ซึ่งเป็นเขตชนบทอันเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศไทย ได้มีโอกาสเรียนรู้การแก้ไขปัญหา และการสนองตอบความต้องการของตนเอง โดยการเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองหรือที่เรียกกันว่า ปกครองตนเอง ตามระบอบประชาธิปไตย องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ชนบทมากที่สุด (สุภชัย ยาวะประภาส, 2540, หน้า 3) เมื่อเป็นเช่นนี้ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง กล่าวคือมีเจ้าหน้าที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในตำบล มีการบริหารงาน โดยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดทิศทางและวางแผนพัฒนาตำบล กำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ย่อมที่จะสามารถแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชนระดับตำบลได้เป็นอย่างดี อันจะส่งผลให้ประชาชนในตำบลมีความรู้สึกเชื่อมั่นและศรัทธาต่อองค์การบริหารส่วนตำบล และรู้สึกตัวว่ามีความผูกพัน มีส่วนได้ส่วนเสียต่อถิ่นอาศัยซึ่งเป็นการสร้างพลเมืองที่มีความรับผิดชอบให้แก่ประเทศชาติโดยรวม (อุทัย หิรัญโค, 2523, หน้า 5-6)

แต่ตามสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน ถึงแม้ประชาชนจะมีความรู้ ความเข้าใจเรื่องการกระจายอำนาจค่อนข้างถูกต้อง ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจปัญหาและแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง และมีความต้องการที่จะใช้สิทธิในการเลือกผู้บริหารท้องถิ่น ก็ตามแต่การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชนระดับตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (ปิยนุช เงินคล้าย, 2540, หน้า 245-250)

องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะจากราชการส่วนกลางไปดำเนินการเองตามที่พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ ภารกิจที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องรับโอนไปดำเนินการแทนกระทรวง

ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมีเป็นจำนวนมาก ซึ่งได้แก่ 1) การกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน ประกอบด้วย การคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ การผังเมือง การควบคุมอาคาร 2) การกิจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ประกอบด้วย การส่งเสริมอาชีพ งานสวัสดิการสังคม นันทนาการ การศึกษา สาธารณสุข การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย 3) การกิจด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ประกอบด้วย การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 4) การกิจด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ประกอบด้วย การวางแผนพัฒนาจังหวัด การพัฒนาเทคโนโลยี การส่งเสริมการลงทุน การพาณิชยกรรม การพัฒนา อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว 5) การกิจด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย การคุ้มครองดูแลและรักษาป่า การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ การดูแลรักษาที่สาธารณะ 6) การกิจด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2543) เมื่อเป็นเช่นนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติ เพราะถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ที่ได้รับการถ่ายโอนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่มีความเข้มแข็งแล้ว การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ย่อมไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ (สุวรรณ พินิตานนท์, 2546, หน้า 2)

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นระบอบการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน โดยหลักการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนทุก ๆ คน ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ตรงจุดมากที่สุด จึงจำเป็นต้องสร้างระบบกลไก ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องบทบาทและหน้าที่ให้ประชาชนสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างราบรื่น สามารถรวมพลังในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ และแก้ปัญหาตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม และเพื่อส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนสร้างกระบวนการเรียนรู้สำหรับการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและตรวจสอบการบริหารและการทำงานของภาครัฐมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดความโปร่งใสและดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน (จุมพล หนิมพานิช, 2550, หน้า 485)

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ฉะนั้นองค์การบริหารส่วนตำบล คือ รูปแบบของการกระจายอำนาจรัฐไปสู่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองตามหลักกระจายอำนาจซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดมีความเป็นอิสระ และมีความคล่องตัวในการบริหารงานภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด ทำให้สามารถแก้ไขปัญหา อำนาจความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ เป็นองค์กรส่งเสริมการเรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในทางปฏิบัติแก่ประชาชนในขอบเขตที่กว้างขวาง ทำให้ประชาชนมองเห็นภาพรวมอย่างชัดเจนและมีส่วนร่วมได้ง่าย เป็นองค์กรที่สร้างผู้นำทางการเมืองที่จะเข้าสู่เวทีการเมืองในระดับต่าง ๆ รวมทั้งในระดับชาติ และเป็นองค์กรส่งเสริมการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น โดยเลือกศึกษาเฉพาะประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลสนามจันทร์ อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา เนื่องจากเห็นว่าในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวมีความหลากหลายในอาชีพของประชาชน ทั้งด้านอุตสาหกรรม การเกษตร รวมถึงการจัดแบ่งออกเป็นชุมชนต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้พัฒนาชุมชนของตนเอง มีส่วนร่วมและมีบทบาทในการปกครองป้องกัน แก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนของตนทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อประสานส่งเสริมความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่นกับองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งถือได้ว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นของตน จึงได้นำองค์การบริหารส่วนตำบลสนามจันทร์มาเป็นกรณีศึกษา เพื่อให้ทราบว่าเมื่อรัฐธรรมนูญให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองการบริหารงานภาครัฐ และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลสนามจันทร์ มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหน อย่างไร เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ รวมถึงเพื่อให้ทราบถึงข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไข ปัญหาเหล่านี้ล้วนแต่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและอนาคตของประชาชนและประเทศชาติ โดยหวังว่าผลของการศึกษาจะเป็นข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสนามจันทร์

2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสนามจันทร์

3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสนามจันทร์ อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา

ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลสนามจันทร์ อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา” ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้ดังนี้

1. ขอบเขตในด้านช่วงเวลาของการศึกษา

ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสนามจันทร์ อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา โดยศึกษาในช่วงปีงบประมาณ 2551 จนถึงปัจจุบัน โดยจะดำเนินการเก็บข้อมูลในเดือนมีนาคมถึงเดือนเมษายน 2552

2. ขอบเขตในด้านพื้นที่ของการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้กำหนดขอบเขตการวิจัยไว้เฉพาะพื้นที่ที่อยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลสนามจันทร์ จำนวน 6 หมู่บ้าน ได้แก่

หมู่ที่ 1 ได้แก่ บ้านปากคลองท่าฉั่ว

หมู่ที่ 2 ได้แก่ บ้านหนองน้ำกิน

หมู่ที่ 3 ได้แก่ บ้านคลองตาเข้ม

หมู่ที่ 4 ได้แก่ บ้านคลองบางกนก

หมู่ที่ 5 ได้แก่ บ้านคลองสวนอ้อย

หมู่ที่ 6 ได้แก่ บ้านหัวสวน

3. ขอบเขตในด้านเนื้อหาของการศึกษา

ศึกษาวิจัยระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนและปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสนามจันทร์

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสนามจันทร์ต่อไป

2. ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสนามจันทร์

3. ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะของประชาชนเพื่อเป็นข้อมูลในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสนามจันทร์ อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดฉะเชิงเทรา

4. ปรับปรุงยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสนามจันทร์

5. พัฒนาขีดความสามารถในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสนามจันทร์