

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในยุคโลกาภิวัตน์ส่งผลให้การบริหารจัดการองค์การต้องปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารจัดการ และนำแนวคิดการบริหารมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับองค์การ เพื่อให้สามารถเป็นองค์การที่ลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และเน้นคุณภาพของการบริการที่ผู้ให้บริการมีความพึงพอใจ การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารงานที่กำลังได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายทั้งในวงการบริหารธุรกิจ การบริหารราชการ การบริหารการศึกษา และอื่น ๆ (ทิพวรรณ จันทรสติชัย, 2546, หน้า 13) เพราะสามารถทำให้หน่วยงานหรือองค์การบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการทำงานต่าง ๆ ซึ่งกระทำได้หลายระดับ ตั้งแต่การร่วมกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ การวางแผนกลยุทธ์ สำหรับการดำเนินงานให้เป็นไปตามพันธกิจที่กำหนด หรือการให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในลักษณะที่ผู้บริหารนำข้อมูลที่ได้รับจากผู้ปฏิบัติงานมาใช้หรือเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ (ปรางทิพย์ อุจะรัตน์, 2541 อ้างถึงใน ทักษิณา สัทธีธรรม, 2551, หน้า 14)

การเปลี่ยนแปลงภายในและภายนอกประเทศที่จะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับความเสี่ยงในหลายมิติที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทย ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ซึ่งความเสี่ยงที่สำคัญ คือ การบริหารภาครัฐอ่อนแอ ไม่สามารถขับเคลื่อนการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ อำนาจอธิปไตยใช้เพื่อผลประโยชน์ของคนบางกลุ่ม ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนและระหว่างประชาชนกับประชาชนในบางพื้นที่มีช่องว่างมากขึ้น ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็นแต่การมีส่วนร่วมตัดสินใจในระดับนโยบายมีน้อย เจ้าหน้าที่รัฐย่อหย่อนในการปฏิบัติตามหน้าที่การบังคับใช้กฎหมายไม่จริงจัง การดำเนินงานไม่โปร่งใส เกิดการทุจริตประทุพผิดมิชอบ นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในมิติเศรษฐกิจสังคม การเมือง ส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือของต่างชาติที่มีต่อประเทศไทย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554, หน้า 15)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 87 กำหนดว่ารัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่งเสริม

และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม การจัดทำบริการสาธารณะรวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการตรวจสอบใช้อำนาจรัฐทุกระดับในรูปแบบองค์การทางวิชาชีพหรือตามสาขา อาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น และมาตรา 283 กำหนดว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนใน ท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารการจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึง ความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย (รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, 2550, หน้า 28, 112)

การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) ถือเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา ท้องถิ่น เป็นการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบ และร่วมแก้ไขปัญหา จากการศึกษางานวิจัยที่ผ่าน มา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังมีปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือ ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นค่อนข้างน้อย การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งถือเป็นหลักการทางบริหารที่ หน่วยงานภาครัฐทุกระดับควรถือเป็นกรอบปฏิบัติ โดยมีองค์ประกอบ คือ หลักความมี ประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักความเสมอภาค (Equity) และหลักการมีส่วนร่วม (Participation) ซึ่งมีการกล่าว กันว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการมีพลังสามารถขับเคลื่อนให้องค์ประกอบอื่น ๆ ของ ธรรมาภิบาลบรรลุผล (บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ, 2544, หน้า 79) แต่ถึงแม้ผู้บริหารองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ภาคปฏิบัติของ การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ผ่านมายังมีลักษณะเป็นเพียงพิธีกรรม เน้นในรูปของการให้ข้อมูล ข่าวดู การสื่อสารทางเดียวมากกว่า ดังนั้นเป้าหมายหรือจุดเน้นของการบริหารการมีส่วนร่วมของ ประชาชนจึงอยู่ที่ความสามารถในการจัดการให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการหรือการตัดสินใจเพราะการมีส่วนร่วมนี้จะนำมาซึ่งข้อตกลง ร่วมกัน และการตัดสินใจที่รอบคอบขึ้นอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนได้มากขึ้น (อรทัย กัทผล, 2546, หน้า 40)

เทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี หน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องการจัดการสาธารณูปโภค การดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชน การรักษาความสะอาดเรียบร้อย การรักษาสิ่งแวดล้อม และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมต่าง ๆ แต่จากการที่เทศบาลดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมใน

การบริหารงานของเทศบาล โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการชุมชน 4 ชุมชนในเขตเทศบาล ปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในชุมชนในการประสานงานกับเทศบาลในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ แต่ในความเป็นจริงแล้ว ถึงแม้ว่าเทศบาลจะกำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการชุมชนไว้อย่างชัดเจน แต่ก็มักพบว่าคณะกรรมการชุมชนส่วนใหญ่ยังมีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลในระดับน้อย ซึ่งจากการประชุมจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลที่ผ่านมาพบว่าคณะกรรมการชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาไม่ถึงร้อยละ 50 ของคณะกรรมการทั้งหมด และเมื่อเทศบาลมีการจัดงานเทศกาลต่าง ๆ ก็พบว่าคณะกรรมการชุมชนที่เข้ามามีส่วนร่วมมักจะเป็นบุคคลเดิม ๆ ที่เคยช่วยเหลืองานเป็นประจำ และเมื่อพิจารณาถึงประชาชนทั่วไปที่ไม่ได้มีตำแหน่งเกี่ยวข้องกับการบริหารงานของเทศบาล พบว่า มีอัตราการมีส่วนร่วมในการประชุมหรือร่วมกิจกรรมกับเทศบาลไม่ถึงร้อยละ 10 ส่งผลให้การปฏิบัติงานที่ผ่านมาที่เกี่ยวข้องกับชุมชนไม่ค่อยจะประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร (งานวิเคราะห์นโยบายและแผน เทศบาลตำบลพะโต๊ะ, 2555)

จากความเป็นมาและความสำคัญดังกล่าว จึงเป็นเหตุจูงใจให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร ในด้านการตัดสินใจ ด้านการวางแผนการบริหารงาน ด้านการร่วมรับผลประโยชน์ และด้านการร่วมติดตามประเมินผล เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลตรงต่อความต้องการของประชาชนมากที่สุดต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร จำแนกตามสถานภาพส่วนบุคคลที่แตกต่างกัน

สมมติฐานการวิจัย

1. ประชาชนที่มีเพศต่างกันมีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพรแตกต่างกัน
2. ประชาชนที่มีอายุต่างกันมีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพรแตกต่างกัน

3. ประชาชนที่มีระดับการศึกษาต่างกันมีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอบ้านฝาง จังหวัดชุมพรแตกต่างกัน

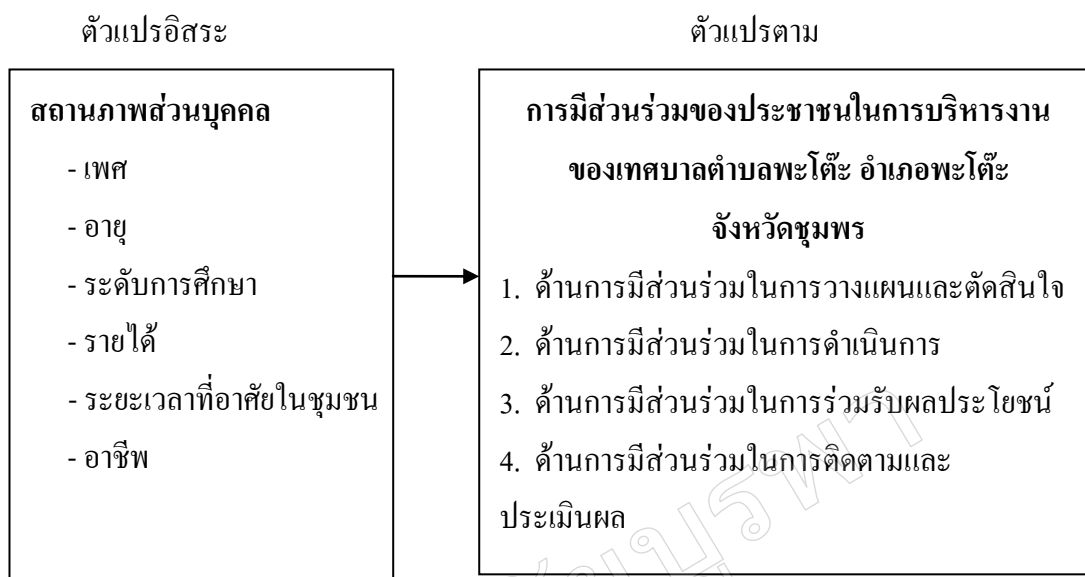
4. ประชาชนที่มีรายได้ต่างกันมีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอบ้านฝาง จังหวัดชุมพรแตกต่างกัน

5. ประชาชนที่มีระยะเวลาที่อาศัยในชุมชนต่างกันมีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอบ้านฝาง จังหวัดชุมพรแตกต่างกัน

6. ประชาชนที่มีอาชีพต่างกันมีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอบ้านฝาง จังหวัดชุมพรแตกต่างกัน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องได้กรอบแนวคิดดังนี้ ตัวแปรอิสระ คือ สถานภาพส่วนบุคคล ซึ่งได้จากการทบทวนแนวคิดปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของโคเฮน และอัฟฮอฟ (Cohen & Uphoff, 1980 อ้างถึงใน ประภาพร ศรีสถิตย์ธรรม, 2543, หน้า 30-31) และ ข้อค้นพบที่ได้งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน อาชีพ ตัวแปรตาม คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอบ้านฝาง จังหวัดชุมพร ใน 4 ขั้นตอน คือ การมีส่วนร่วมในการวางแผนตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล ซึ่งได้จากการทบทวนแนวคิดการมีส่วนร่วม โดยผู้วิจัยได้เลือกใช้แนวคิดของโคเฮน และอัฟฮอฟ (Cohen & Uphoff, 1980, pp. 210-218 อ้างถึงใน ทักษิณา สิริธรรม, 2551, หน้า 21-22) และธีระพงษ์ แก้วหาญ (2543, หน้า 149-163) ซึ่งสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ประโยชน์ที่ได้รับการวิจัย

1. ทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลแล้วสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาการบริหารงานของเทศบาลตำบลต่อไป
2. ทราบความแตกต่างของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอยะโฮรี จังหวัดชุมพร จำแนกตามสถานภาพส่วนบุคคล
3. เป็นแนวทางในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอยะโฮรี จังหวัดชุมพรให้มีระดับที่สูงขึ้นไป

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา
เป็นการมุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอยะโฮรี จังหวัดชุมพร โดยมีตัวแปรที่ศึกษา
 - 1.1 ตัวแปรอิสระ คือ สถานภาพส่วนบุคคลของประชาชน ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ ระยะเวลาที่อาศัยในชุมชน และอาชีพ
 - 1.2 ตัวแปรตาม คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอยะโฮรี จังหวัดชุมพร

2. ขอบเขตด้านพื้นที่ การศึกษาครั้งนี้มีประชากรที่ศึกษา คือ บุคคลผู้ซึ่งมีอายุ 18 ปีขึ้นไป ที่อาศัยอยู่ในเขตของเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี จำนวน 1,062 คน (งานทะเบียนราษฎร์ เทศบาลตำบลพะโต๊ะ, 2554) กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 291 คน ได้จากการคำนวณโดยใช้สูตรของทาร์ยามาเน่ที่ระดับความเชื่อมั่น 95%

3. ขอบเขตด้านระยะเวลา ในการวิจัยครั้งนี้ทำการวิจัยและเก็บข้อมูลตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2555-เดือนมีนาคม พ.ศ. 2556

นิยามศัพท์เฉพาะ

การบริหาร หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหารเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหารงานขององค์การตามขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละบุคคล เพื่อให้เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ

การมีส่วนร่วม หมายถึง คือการที่ประชาชนจะต้องเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจระดับต่าง ๆ ทางการจัดการบริหารและทางการเมืองเพื่อกำหนดความต้องการในชุมชนของตน

ประชาชน หมายถึง บุคคลผู้ซึ่งมีอายุ 18 ปีขึ้นไป หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ผู้บริหารของเทศบาลตำบลพะโต๊ะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหารงานในทุกขั้นตอน ประกอบด้วย ขั้นตอนการวางแผนและตัดสินใจ ขั้นตอนการดำเนินการ ขั้นตอนการรับผลประโยชน์ และขั้นตอนประเมินผล ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หมายถึง การได้รับโอกาสในการแสดงความคิดเห็นในการวิเคราะห์หาสาเหตุปัญหา นำเสนอปัญหาและความต้องการ จัดลำดับความสำคัญของโครงการรวมถึงแนวทางแก้ไขปัญหามาของชุมชน ซึ่งนำไปสู่การพิจารณาตัดสินใจในการกำหนดแผนงานและโครงการพัฒนาต่อไป

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ หมายถึง การได้รับโอกาสเป็นส่วนหนึ่งของ การดำเนินการตามแผนพัฒนาของเทศบาล เริ่มตั้งแต่การร่วมประชุม การดำเนินโครงการร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผน ร่วมสนับสนุนงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์แก่เทศบาล ร่วมเป็นกรรมการตรวจรับงานจ้างและตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาล

3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ หมายถึง การได้รับผลกระทบเชิงบวกจากแผนงานโครงการของเทศบาลที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เช่น การได้รับค่าตอบแทนจากเทศบาลในการเป็นกรรมการตรวจรับงานจ้าง การร่วมรับผิดชอบกับเทศบาลหากมีข้อผิดพลาดจาก

การดำเนินการตามแผนพัฒนา การร่วมแก้ไขผลกระทบที่เกิดขึ้นจากแผนพัฒนา การร่วมปรับปรุงแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

4. การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล หมายถึง การร่วมเป็นคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาเทศบาล ร่วมติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของเทศบาล ร่วมทักท้วงหากมีการใช้งบประมาณที่ไม่ตรงกับแผนพัฒนาท้องถิ่นที่กำหนดไว้ ร่วมเสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องแก่เทศบาล

ระยะเวลาที่อาศัยในชุมชน หมายถึง จำนวนระยะเวลาซึ่งนับเป็นปี ที่บุคคลผู้ซึ่งมีอายุ 18 ปีขึ้นไป หรือผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร

มหาวิทยาลัยบูรพา
Burapha University