

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 78 กำหนดว่า รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจ ในกิจการท้องถิ่น ได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณสุข โภค และสาธารณูปการ ตลอดจน โครงสร้างพื้นฐาน สาธารณสุขในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และสืบได้จากรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนมากที่สุดทั้งยังมีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ จะเห็นได้จาก รัฐธรรมนูญ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ กล่าวคือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ที่พ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 286) และให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ (มาตรา 287)

อีกทั้งมีเจตนารมณ์อย่างชัดเจนในเรื่องการกระจายอำนาจของรัฐสู่ท้องถิ่น โดยกำหนดหลักการและแนวทางเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อย่างละเอียด กล่าวคือ ในด้านหลักการรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เท่าที่จำเป็นและต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม (มาตรา 282 มาตรา 283 และมาตรา 284) ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากขึ้น และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ส่วนแนวทางการกระจายอำนาจ รัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีการและขั้นตอน

ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างละเอียด โดยบัญญัติว่า ให้มีกฎหมาย กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสาระสำคัญคือ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและ อากาศระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงการหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ (มาตรา 284)

การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจ ทางการปกครองของรัฐ โดยการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลกลาง แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง ทั้งนี้ ลักษณะสำคัญของการกระจาย อำนาจนั้น ในประการแรก จะต้องมีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจาก องค์กรของรัฐบาลกลาง ประการที่สอง ต้องมีการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นเข้ามาทำ หน้าที่ในการบริหารองค์กรนี้ และประการสุดท้าย คือ ต้องเป็นองค์กรที่มีอำนาจเป็นอิสระ (autonomy) ในการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้การบังคับ บัญชาของรัฐบาล

แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยเกิดขึ้นมา นับตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทรงมีพระราชดำริให้ตราพระราช กำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 (พุทธศักราช 2440) ต่อมาได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลแห่งที่สอง คือ สุขาภิบาลท่าลอมที่จังหวัดสมุทรสาครตามพระบรมราชโองการ ร.ศ. 124 (พุทธศักราช 2448) ภายหลังสืบเนื่องจากผลปฏิบัติงานที่ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยจึงมีการตราพระราชบัญญัติจัด สุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 (พุทธศักราช 2451) เพื่อจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่าง ๆ (ชวงส์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 51 - 53)

ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้ระบุไว้ในหมวด 9 รวมทั้งหมด 9 มาตรา อันเริ่มตั้งแต่มาตราที่ 282 ถึงมาตรา 290 ซึ่งโดยรวม แล้วพบว่ามาตราทั้งหมดกล่าวถึงการที่รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นซึ่งเป็นรากฐานใน การจัดการตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงาน บุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ใน การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น

บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นรากหญ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวพันกับการบริหารจัดการซึ่งจะเป็นประโยชน์ของชาติในภาพรวม จึงต้องสนับสนุนและ เสริมสร้างความโปร่งใส ต้องสร้างความน่าเชื่อถือให้กับประชาชนเป็นสำคัญให้สอดคล้องกับการ บริหารจัดการที่ดี เนื่องจากความโปร่งใสถือเป็นสิ่งสำคัญในการที่จะทำให้ได้รับการยอมรับจาก ประชาชนและชุมชนซึ่งจะส่งผลต่อภาพรวมขององค์กรในอนาคต และปัจจุบันปัญหาของประเทศ มาจากการขาดจิตสำนึกในการบริหารจัดการที่ดีโดยเฉพาะการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นสิ่งที่ทำให้ สังคมเสียหาย ซึ่งการทุจริตเกิดขึ้นจากคนที่เห็นแก่ตัวเห็นแก่ได้ ให้อำนาจหน้าที่ทั้งในภาครัฐและ ภาคเอกชน แลกกับผลประโยชน์ที่ตัวเองอยากได้จนกระทั่งเกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม

จากข้อมูลข้างต้น เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษารวมภาคีตำบลที่ทุกภาคส่วนควรให้ความสำคัญ และนำมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ปรับปรุงแก้ไขให้เป็นที่ยอมรับ การบริหารบ้านเมืองตามหลัก ธรรมาภิบาลจึงเป็นสิ่งสำคัญ ในการสร้างความมั่นคงทั้งในระดับประเทศจนถึงระดับรากหญ้าคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งขึ้นพื้นฐานรากของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย ควรต้องได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางกรรมวิธีการปกครอง อีก หนึ่งหากประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุก ๆ ด้านตามหลักธรรมภิบาลจะทำให้เกิดความ โปร่งใส ยิ่งขึ้นสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย และลดปัญหาการทุจริตในสังคม มีความสุจริต เกิดการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืน ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญของ การปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย ที่สามารถลดช่องว่างระหว่างผู้บริหารในทุกระดับกับ ประชาชนทุกภาคส่วนให้มีความเข้าใจร่วมกันในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน

การศึกษาวิจัยครั้งนี้กำหนดให้ตำบลหนองปรือ อำเภอหนองปรือ จังหวัดกาญจนบุรี เป็น พื้นที่ศึกษาวิจัย เนื่องจากอำเภอหนองปรือ จังหวัดกาญจนบุรี ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นอำเภอ หนองปรือตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2540 ซึ่งเดิมเป็นตำบลหนองปรือแยกจากตำบลหนองรีของอำเภอบ่อพลอย จังหวัดกาญจนบุรี ด้วยเหตุที่มีอาณาเขตกว้างขวางและอยู่ห่างไกลจากอำเภอบ่อพลอยเป็น ระยะทาง 36 กิโลเมตร ทำให้ราษฎรที่จะไปทำธุรกิจติดต่อกับทางราชการไม่ได้รับความสะดวก ทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น ตามหลักธรรมาภิบาลซึ่งข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการ ท้องถิ่นโดยรวมต่อไป

### วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล
2. เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล

### สมมติฐานของการวิจัย

1. ประชาชนชายและหญิงมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล แตกต่างกัน
2. ประชาชนที่อายุต่างกันมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล แตกต่างกัน
3. ระดับการศึกษาต่างกันมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล แตกต่างกัน
4. อาชีพต่างกัน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล แตกต่างกัน
5. รายได้ต่างกัน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล แตกต่างกัน

### ขอบเขตการศึกษา

1. ด้านระยะเวลา ในการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาดำบลหนองปรือ อำเภอนองปรือ จังหวัดกาญจนบุรี ได้ทำการศึกษาในระหว่างวันที่ 1 ธันวาคม 2549 ถึง 30 เมษายน 2550
2. ด้านเนื้อหา ในการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาดำบลหนองปรือ อำเภอนองปรือ จังหวัดกาญจนบุรี ได้ทำการศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลใน 6 ด้าน คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า
3. ด้านพื้นที่ ประชากร และกลุ่มตัวอย่าง คือ ประชากรในพื้นที่ตำบลหนองปรือ อำเภอนองปรือ จังหวัดกาญจนบุรี

## นิยามศัพท์เฉพาะ

อายุ หมายถึง อายุของผู้ตอบแบบสอบถามที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป

ท้องถิ่น หมายถึง องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น รูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537

ธรรมาภิบาล หมายถึง หลักการการบริหารงานที่มุ่งเน้นหลักการ โดยที่มีใจหลักการที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้วจะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด มีองค์ประกอบ 6 ด้าน คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตระหนักของ กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัย เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่า เป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามบรรจงให้เข้าหน้าของรัฐบาลถือหลักในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกในการทำหน้าที่ขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4. หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิด โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญของท้องถิ่นหรือประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการเห็นใจ การได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

5. หลักความสำนึกรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรจงให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการ ที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากงานวิจัย

1. ทราบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักธรรมาภิบาล
2. ทราบความแตกต่างการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักธรรมาภิบาล
3. นำไปสู่ความร่วมมืออย่างสร้างสรรค์ในการพัฒนา ปรับปรุงแก้ไขระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองท้องถิ่น/ หน่วยงานภาครัฐ
4. เป็นข้อมูล แนวทางให้กับส่วนราชการ/ หน่วยงานภาครัฐนำไปปรับใช้ในการปฏิบัติงาน