

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองตนเองโดยรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Self Government) เป็นจุดมุ่งหมายสำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนาประเทศ และมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารงานพัฒนาชนบทให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง อันเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวม (เบญจวรรณ วันศิศรี, 2546, หน้า 1)

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุด ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ตามกฎหมาย โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญต่อชุมชนในลักษณะที่เป็นองค์กรพื้นฐานของท้องถิ่นและเป็นกลไกที่สำคัญต่อการบริหารการพัฒนาในระดับตำบล มีความเชื่อว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีแนวโน้มจะมีศักยภาพสูงในการพัฒนาชนบทเป็นองค์กรที่มีพลังของประชาชนในท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและทรัพยากรต่างๆ ในชนบท จึงน่าจะรู้ถึงปัญหาความต้องการที่แท้จริงรวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี อันจะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อมในชุมชน (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2536, หน้า 279) และเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานการจัดการทรัพยากร และพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้อย่างอิสระและคล่องตัวมากขึ้น (สำนักประเมินผลสำนักงบประมาณ, 2540, หน้า 1) เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรของประชาชนที่สามารถกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา เพื่อสะท้อนปัญหาความต้องการของชุมชนหรือสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นได้ช่วยกันตัดสินใจแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ (ปรีดี โชติช่วง, 2538, หน้า 1)

เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกลไกหนึ่งในการพัฒนาชนบทที่สำคัญ จึงต้องมีหลักในการบริหารงานพัฒนาชนบทให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งหลักการบริหารที่มีกระแสสำคัญในช่วงเวลานี้ คือ หลักธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาล คือ การมีส่วนร่วม ความโปร่งใสตรวจสอบได้ และ

คือการมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน เพื่อให้หลักประกันว่าการดำเนินนโยบายทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจอยู่บนพื้นฐานที่กว้างขวางของสังคม และให้ความมั่นใจว่า เสี่ยงของ ชวชนบทจะเป็นที่รับฟังในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่ เกี่ยวกับการจัดการจัดสรรทรัพยากร การก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเองก็เป็นสิ่งที่รัฐบาลได้ พยายามปรับตัวเข้าสู่ระบบธรรมาภิบาล เพราะเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้ บริโภคสิ่งที่ดีตรงกับความต้องการอย่างแท้จริง ดังนั้น ตัวองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นทั้งกลไก เครื่องมือ กระบวนการและเป้าหมายของธรรมาภิบาลในการพัฒนาชนบท (ภาคภูมิ นิยมวิทย์พันธุ์, 2546, หน้า 1)

จากหลักการดังกล่าวข้างต้น ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งเป็นหน่วยงาน ปกครองท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน ต้องมีการดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการ และแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประชาชน โดยคำนึงถึงการพัฒนาเพื่อประโยชน์ส่วนรวมมากที่สุด เช่น มีการตรากฎระเบียบที่มีความเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของชุมชน การปฏิบัติงานที่ยึดมั่นใน ความถูกต้องดีงาม มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความโปร่งใทำให้ประชาชนตรวจสอบได้ การให้ ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน และมีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาความ เดือดร้อนของประชาชน ตระหนักในหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อประชาชน รวมทั้งใช้ทรัพยากรใน ท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุด

จังหวัดสมุทรปราการ แบ่งการปกครองออกเป็น 6 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอบางพลี อำเภอบางบ่อ อำเภอพระประแดง อำเภอพระสมุทรเจดีย์ และอำเภอบางเสาธง โดยในแต่ละ อำเภอและมีการกำหนดการปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะองค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งหมด 32 อบต. ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่านี้มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินงานเพื่อตอบสนองความ ต้องการและแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประชาชน รวมทั้งการพัฒนาท้องถิ่นด้านต่างๆ ให้ดียิ่งขึ้น จึง ต้องมีหลักในการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งหลักการบริหารที่มีกระแสสำคัญใน ช่วงเวลานี้ คือ หลักธรรมาภิบาล

ดังนั้น ผู้วิจัยในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีความสนใจที่จะ ศึกษาถึงแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยใน การวิจัยในครั้งนี้ได้เลือกศึกษาในเขตพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่อยู่ในความ รับผิดชอบของผู้วิจัย ซึ่งผลการศึกษาที่ได้จะเป็นประโยชน์และสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางใน การพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความเป็นชนวนาภิบาลในการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับความเป็นชนวนาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในทัศนะของประชาชน จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ เขตพื้นที่ที่อาศัย และระยะเวลาพำนักอาศัยในชุมชน

สมมติฐานการวิจัย

ประชากรที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ เขตพื้นที่ที่อาศัย และระยะเวลาพำนักอาศัยในชุมชน ที่แตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักชนวนาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านพื้นที่และประชากร

ประชากรในการศึกษาคั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนที่พำนักอาศัยอยู่ในจังหวัดสมุทรปราการ ประกอบด้วย 6 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอบางพลี อำเภอบางบ่อ อำเภอพระประแดง อำเภอพระสมุทรเจดีย์ และอำเภอบางเสาธง โดยในแต่ละอำเภอมีการกำหนดการปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รวมทั้งหมด 32 แห่ง คั้งนี้

ตารางที่ 1.1 การแบ่งเขตพื้นที่ระดับอำเภอและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด
สมุทรปราการ

อำเภอ	องค์การบริหารส่วนตำบล
อำเภอเมือง	อบต.บางเมือง อบต.บางโปรง อบต.แพรกษา อบต.บางด้วน อบต.แพรกษาใหม่ อบต.เทพารักษ์
อำเภอบางพลี	อบต.ราชาเทวะ อบต.บางพลีใหญ่
อำเภอบางพลี	อบต.บางโหลง อบต.บางแก้ว อบต.บางปลา อบต.หนองปรือ
อำเภอบางบ่อ	อบต.บางบ่อ อบต.เป็ริง อบต.บ้านระกาศ อบต.คลองนิมมยตรา อบต.บางพลีน้อย อบต.คลองด่าน อบต.บางเพ็ริง
อำเภอพระประแดง	อบต.ทรงคะนอง อบต.บางยอ อบต.บางกอบัว อบต.บางกระสอบ อบต.บางกระเจ้า อบต.บางน้ำผึ้ง

ตารางที่ 1.1 การแบ่งเขตพื้นที่ระดับอำเภอและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด
สมุทรปราการ (ต่อ)

อำเภอ	องค์การบริหารส่วนตำบล
อำเภอพระสมุทรเจดีย์	อบต.ในคลองบางปลากด อบต.แหลมฟ้าผ่า อบต.บ้านคลองสวน อบต.นาเกลือ
อำเภอบางเสาธง	อบต.บางเสาธง อบต.ศรีษะจรเข้ใหญ่ อบต.ศรีษะจรเข้น้อย

2. ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรตามที่ศึกษาในครั้งนี้ ได้แก่ ระดับความเป็นธรรมาภิบาลในการดำเนินงานของการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ โดยพิจารณาองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลใน 6 ด้านด้วยกัน คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

ส่วนตัวแปรอิสระ ได้แก่ คุณลักษณะทางประชากรศาสตร์ของประชาชนที่นำมาดำเนินการศึกษา ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ เขตพื้นที่ที่อยู่อาศัย และระยะเวลาพำนักอาศัยในชุมชน

3. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ดำเนินการตั้งแต่เดือนมีนาคม 2552 ถึงเดือนกันยายน 2552

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม ดังรายละเอียดที่แสดงในแผนภาพที่ 1.1

ตัวแปรอิสระ

ปัจจัยด้านคุณลักษณะทางประชากร

- เพศ
- อายุ
- ระดับการศึกษา
- อาชีพ
- รายได้
- เขตพื้นที่ที่อาศัย
- อำเภอหรือ อบต.
- ระยะเวลาพำนักอาศัยในชุมชน

ตัวแปรตาม

ระดับความเป็นธรรมาภิบาลในการดำเนินงาน

- การพัฒนาท้องถิ่นตามหลักนิติธรรม
- การพัฒนาท้องถิ่นตามหลักคุณธรรม
- การพัฒนาท้องถิ่นตามหลักความโปร่งใส
- การพัฒนาท้องถิ่นตามหลักการมีส่วนร่วม
- การพัฒนาท้องถิ่นตามหลักความรับผิดชอบ
- การพัฒนาท้องถิ่นตามหลักความคุ้มค่า

ภาพที่ 1.1 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย

นิยามศัพท์เฉพาะ

การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง กระบวนการที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในชุมชนหรือท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมาย หรือนโยบายที่ต้องการ ซึ่งเป้าหมายของการพัฒนาที่สำคัญที่สุดคือคนให้คนในท้องถิ่นกินดีอยู่ดี มีสภาพสังคมเศรษฐกิจและการเมืองที่ดี

การพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล หมายถึง การปฏิบัติหรือการดำเนินการ เพื่อเสริมสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นให้ดีขึ้น โดยยึดหลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย 6 องค์ประกอบด้วยกัน คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

การพัฒนาท้องถิ่นตามหลักนิติธรรม หมายถึง การปฏิบัติหรือการดำเนินการ เพื่อเสริมสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นให้ดีขึ้น โดยดำเนินการด้วยความเป็นธรรม ยุติธรรม คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ไม่เลือกปฏิบัติ ให้ความเสมอภาคแก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน

การพัฒนาท้องถิ่นตามหลักคุณธรรม หมายถึง การปฏิบัติหรือการดำเนินการ เพื่อเสริมสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนใน

ท้องถิ่นให้ดีขึ้น โดยดำเนินการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ ขยัน มีระเบียบวินัย และรับผิดชอบต่อประชาชน

การพัฒนาท้องถิ่นตามหลักความโปร่งใส หมายถึง การปฏิบัติหรือการดำเนินการ เพื่อสร้างเสริมความเจริญให้แก่ท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นให้ดีขึ้น โดยดำเนินการมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างอิสระ ตรงไปตรงมา ชัดเจน ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ง่าย และมีกระบวนการตรวจสอบที่โปร่งใส

การพัฒนาท้องถิ่นตามหลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การปฏิบัติหรือการดำเนินการ เพื่อสร้างเสริมความเจริญให้แก่ท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นให้ดีขึ้น โดยดำเนินการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการรับรู้ เสนอแนะ ตัดสินใจ ถึงปัญหาของท้องถิ่น ตลอดจนร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งร่วมรับผลที่จะเกิดขึ้น และร่วมกันติดตามตรวจสอบการดำเนินการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น

การพัฒนาท้องถิ่นตามหลักความรับผิดชอบ หมายถึง การปฏิบัติหรือการดำเนินการ เพื่อสร้างเสริมความเจริญให้แก่ท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นให้ดีขึ้น โดยองค์การบริหารส่วนตำบลตระหนักและสำนึกในหน้าที่ของตน ใฝ่ใจ มุ่งมั่น กระตือรือร้นในการทำงาน มีการจัดตั้งงบประมาณตามแผนพัฒนาท้องถิ่น และรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาต่อประชาชน

การพัฒนาท้องถิ่นตามหลักความคุ้มค่า หมายถึง การปฏิบัติหรือการดำเนินการ เพื่อสร้างเสริมความเจริญให้แก่ท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นให้ดีขึ้น โดยดำเนินการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด คุ้มค่า เหมาะสม และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด อีกทั้งตรงตามความต้องการของประชาชน มีการดำเนินการด้วยความรวดเร็ว และมีคุณภาพ

ประชาชน หมายถึง ผู้ที่พำนักอาศัยอยู่ในจังหวัดสมุทรปราการในการตอบแบบสอบถามเพื่อการวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยใช้ประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป

เขตพื้นที่พำนัก หมายถึง เขตพื้นที่อำเภอที่ประชาชนอาศัยอยู่ในจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งประกอบด้วย 6 อำเภอ ได้แก่ อำเภอบางพลี อำเภอบางบ่อ อำเภอพระประแดง อำเภอพระสมุทรเจดีย์ และอำเภอบางเสาธง

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารท้องถิ่นระดับตำบล (อบต.) ในจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจตัดสินใจในการบริหารงานและการดำเนินงานของตำบลตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ระยะเวลาที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ในจังหวัดสมุทรปราการ หมายถึง จำนวนปีที่ประชาชนอาศัยอยู่ในจังหวัดสมุทรปราการ

ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงระดับความเป็นธรรมชาติในการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ
2. ทำให้ทราบผลการเปรียบเทียบถึงระดับความเป็นธรรมชาติขององค์การบริหารส่วนตำบลในทัศนะของประชาชน เมื่อจำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ เขตพื้นที่ที่อาศัย และระยะเวลาพำนักอาศัยในชุมชน
3. สามารถนำผลการศึกษาที่ได้เสนอต่อคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ เพื่อนำไปใช้ประกอบการกำหนดแนวทาง และเสริมสร้างการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมชาติ ให้มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น