

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลักการสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตย คืออำนาจสูงสุดต้องเป็นของประชาชน ความพยายามของผู้บริหารประเทศของไทยนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา คือ การกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชน อย่างไรก็ตามสิ่งที่น่าสังเกตจากความพยายามดังกล่าวคือ ไม่สามารถทำให้เจตนารมณ์ของประชาธิปไตยประสบผลสำเร็จได้ มีสาเหตุที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการที่มีส่วนทำให้การกระจายอำนาจการปกครองที่ผ่านมายังไม่ถึงมือประชาชนอย่างแท้จริง เหตุผลประการแรกคือ วัฒนธรรมทางการเมืองที่ผู้บริหารประเทศยังยึดติดอยู่กับอำนาจในการบริหาร การตัดสินใจใด ๆ ก็ตามยังคงอยู่ในอำนาจของการบริหารระดับกระทรวง ทบวง กรม สาเหตุที่สองคือ ปัญหาและอุปสรรคหลาย ๆ ประการในการบริหารราชการตามกฎหมายงานหลายลักษณะและหลายประเภท มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ แต่ละหน่วยงานต่างก็มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ ได้ค่อนข้างเอกเทศก่อให้เกิดความซ้ำซ้อน

แม้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองให้ถึงประชาชนในประเทศไทย จะยังไม่สามารถทำได้อย่างสมบูรณ์ แต่ที่ผ่านมาก็แสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัยในการดำเนินการอย่างดีที่สุด สิ่งที่สามารถยืนยันได้คือ การที่รัฐบาลได้ออกกฎหมายหลายฉบับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยในจำนวนกฎหมายที่แสดงถึงความพยายามกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชนมากขึ้น คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นฉบับหนึ่งในกฎหมายที่จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วนคือ 1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง 2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค 3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (มนัส สุวรรณ, 2546) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ กิจการบางประการที่รัฐมอบหมายให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นรับไปบริหารเอง ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 69 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่บัญญัติไว้ว่า “ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎร มีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น” ซึ่งปัจจุบันการจัดระเบียบบริหารราชการส่วน ท้องถิ่นแบ่งเป็น 5 รูปแบบ ดังนี้ คือ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด 2) เทศบาล 3) องค์การบริหารส่วนตำบล 4) กรุงเทพมหานคร 5) เมืองพัทยา เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง กฎหมายจึง ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการควบคุม กำกับ ดูแลไว้เป็นกรณี ๆ ไป (เอกกมล ลายจันทร์, 2546)

ปัจจุบันรัฐมีเครื่องมือในการรักษา กฎ กติกา ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปของกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลตำบลนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นสามารถทำได้ ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษากฎเกณฑ์และกระบวนการตรวจสอบรวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในรูปลักษณะต่าง ๆ ตามระบอบประชาธิปไตย (เอกกมล ลายจันทร์, 2546) เพราะการที่ประชาชนไม่ได้ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลนั้น จะก่อให้เกิดผลเสียต่อการพัฒนาในบางส่วน อาจเกิดการพัฒนาไม่ตรงกับความต้องการประชาชน เป็นต้น หากประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมก็ทำให้ ข้อเสียนั้นหมดไป

ในส่วนของเทศบาลตำบลแสนนั้น เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และได้ยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลมาเป็นเทศบาลตำบลเมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2555 ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงระดับตำบล ซึ่งการก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบลในด้านต่าง ๆ นั้น ยังมิได้กำหนดและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมเท่าที่ควร ในการพัฒนาตำบลหรือหมู่บ้านนั้น ๆ จะต้องมีการมีประชาชนเป็น ส่วนกำหนดรับรู้ร่วมกันแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้ตรงกับความต้องการของชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ นพพร นิลณรงค์ (2540, บทคัดย่อ) กล่าวว่า ประชาชนในชุมชนความเป็นผู้ที่ระบุปัญหาความต้องการ และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาของชุมชนด้วยตนเอง เพราะว่าสมาชิกในชุมชนเท่านั้นที่จะรู้ว่า ปัญหาของตนมีอะไรและจะแก้ไขปัญหาอย่างไร ซึ่งเป็นการวางแผนแบบระดับล่างขึ้นบน อันจะเป็นแนวทางในการพัฒนาแบบหนึ่งที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วม และมีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมนั้น

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาถึงระดับมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ ของการพัฒนาเทศบาลตำบลแสน อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี ในรูปลักษณะต่าง ๆ ตามระบอบประชาธิปไตย เพื่อวัดระดับการมีส่วนร่วมและการตื่นตัวของประชาชน ซึ่งจะเป็นแนวทางในการกระตุ้นความสนใจของภาคประชาชนและภาครัฐที่จะร่วมกันพัฒนาถิ่นที่อยู่อาศัยของตนเอง และที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา เทศบาลตำบลแสน อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา เทศบาลตำบลแสน อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี จำแนกตามเพศ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้

สมมติฐานการวิจัย

ในการศึกษาวิจัย เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเทศบาลตำบลแสง อำเภอมือง จังหวัดจันทบุรี ผู้ศึกษาได้กำหนดสมมติฐานไว้ดังนี้

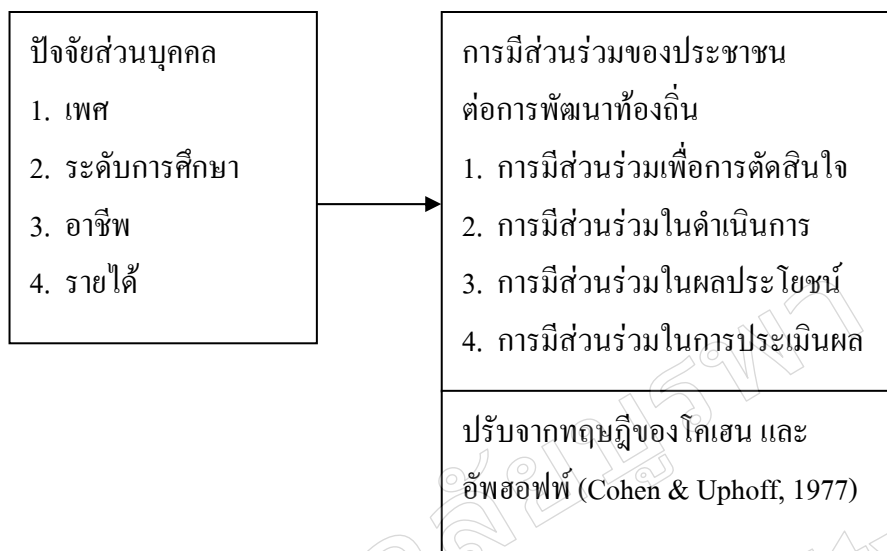
1. ประชาชนที่มีเพศต่างกัน มีส่วนร่วมในการพัฒนาเทศบาลตำบลแสงแตกต่างกัน
2. ประชาชนที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีส่วนร่วมในการพัฒนาเทศบาลตำบลแสงแตกต่างกัน
3. ประชาชนที่มีอาชีพต่างกัน มีส่วนร่วมในการพัฒนาเทศบาลตำบลแสงแตกต่างกัน
4. ประชาชนที่มีรายได้ต่างกัน มีส่วนร่วมในการพัฒนาเทศบาลตำบลแสงแตกต่างกัน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทบทวนเอกสารนำผลสรุปจากการรวบรวมข้อมูลจากรายงานการวิจัยและหนังสือพิมพ์ วารสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน จากผลงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และทฤษฎีของโคเฮน และอัฟฮอฟฟ์ (Cohen & Uphoff, 1977) มาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ และการที่นำทฤษฎีของโคเฮน และอัฟฮอฟฟ์ (Cohen & Uphoff, 1977) มา ก็เนื่องมาจากการที่ประชาชนอยากที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเทศบาลนั้น โดยส่วนมากประชาชนจะมองไปที่ผลประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับก่อนที่จะเข้าร่วมกิจกรรมเสมอ ซึ่งโคเฮนได้กล่าวไว้ว่าการมีส่วนร่วมจะต้องมีส่วนร่วมตั้งแต่ร่วมในการตัดสินใจ มีส่วนร่วมในการดำเนินการ มีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์และมีส่วนร่วมในการประเมินผล ซึ่งสอดคล้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเทศบาลตำบลแสงมาปรับปรุงกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ซึ่งผู้ศึกษาได้สรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

ตัวแปรต้น

ตัวแปรตาม



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเทศบาลตำบลแสงอำเภอมือง จังหวัดจันทบุรี ในด้านการตัดสินใจ ด้านการดำเนินการ ด้านการรับผลประโยชน์ และด้านการติดตามประเมินผล
2. ทำให้ทราบถึงผลการเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเทศบาลตำบลแสงอำเภอมือง จังหวัดจันทบุรี จำแนกตามเพศ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้
3. ทำให้ทราบแนวทางที่จะนำไปวางแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษานี้ ผู้ศึกษามุ่งศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเทศบาลตำบลแสงอำเภอมือง จังหวัดจันทบุรี โดยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาดังนี้

ขอบเขตด้านเนื้อหา

เป็นการศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเทศบาล เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเทศบาล จำแนกตามระดับการศึกษา การเป็นสมาชิกของกลุ่มสังคม และความถี่ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

สำหรับตัวแปรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย

1. ตัวแปรอิสระ ได้แก่ เพศ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้
2. ตัวแปรตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเทศบาล ใน 4 ด้าน ดังนี้
 - 1) การมีส่วนร่วมเพื่อการตัดสินใจ 2) การมีส่วนร่วมดำเนินการ 3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์
 - 4) การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล

ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษานี้ศึกษาเฉพาะประชาชนทั่วไปที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล และมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเทศบาลตำบลแสดง อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ประชากรผู้ที่อาศัยในเขตเทศบาล จำนวน 4,822 คน ซึ่งจากการสุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ (Accidental Sampling) โดยใช้สูตรของ Taro Yamané คำนวณหาขนาดตัวอย่างจากจำนวนประชากร จะได้ตัวอย่างจำนวน 400 คน

ขอบเขตด้านระยะเวลา

ในการศึกษานี้ ทำการศึกษาในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ 2556 ถึงมีนาคม 2556

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือกและการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มแรกจนกระทั่งถึงการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้ เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย
2. ประชาชน หมายถึง บุคคลหรือประชาชนทั่วไปที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล และมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเทศบาลตำบลแสดง อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี
3. การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็นให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

4. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเทศบาล หมายถึง การที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาเทศบาล โดยเริ่มตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในติดตามและประเมินผล ดังนี้

4.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการริเริ่มเสนอปัญหา เสนอความคิดเห็นในการกำหนดแนวทางการเพื่อพัฒนาแก้ไข ร่วมเสนอโครงการ ร่วมในการให้ข้อมูลชุมชน และร่วมทำแผนพัฒนาเทศบาล

4.2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมที่เทศบาลได้นำไปดำเนินการร่วมเป็นกรรมการในการตรวจรับ การจัดซื้อจัดจ้าง ตรวจรับงาน ร่วมกิจกรรมในการแก้ไขปัญหาของเทศบาล

4.3 การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการได้รับผลประโยชน์จากการที่เทศบาลนำแผนพัฒนาเทศบาลไปปฏิบัติ เช่น ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเส้นทางคมนาคม เช่น ถนน การพัฒนาระบบสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ด้านการศึกษา งานเกี่ยวกับด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เช่น แก้ไขปัญหาความยากจน การดำเนินการจัดเก็บขยะมูลฝอย

4.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล หมายถึง การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การบริหารงานของเทศบาลตามแผนพัฒนาเทศบาล ตรวจสอบผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเทศบาล ตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง ตรวจสอบการจัดทำงบประมาณ และการใช้จ่ายงบประมาณ ติดตามการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาเทศบาล