

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีมาตั้งแต่ในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 (ชยอนันต์ สมุทวณิช, 2539, หน้า 35) ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี พ.ศ. 2475 จนมาถึงปัจจุบันที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนามาเป็นลำดับ และตอบสนองแนวทางการปกครองแบบ ประชาธิปไตยที่เด่นชัดไม่ว่ารัฐธรรมนูญของไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร การดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีความต่อเนื่องและเติบโตอย่างมาก โดยในปี พ.ศ. 2542 ได้มี พระราชบัญญัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเพิ่มบทบาทให้อำนาจในการ ตัดสินใจขององค์กรปกครองท้องถิ่น ในการกำหนดนโยบายการพัฒนา การจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและการวางผังเมืองเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเอง ในระบบประชาธิปไตย และส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อมี ความคล่องตัวและร่วมแก้ปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นองค์กร ท้องถิ่นจึงมีความสำคัญอย่างมากในการพัฒนาชุมชนในขณะนี้เพราะอยู่ใกล้ชิดชุมชนและสามารถ ช่วยแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็วสอดคล้อง กับปัญหาหรือความต้องการที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้การปกครองตนเองอันเป็นรากฐานสำคัญของการ ปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยเป็นองค์กรหลักที่ใช้กระบวนการทำงานแบบการมีส่วนร่วม ของภาคประชาชนในการติดตามและตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ (อนุกก เหล่าธรรมทัศน์, 2543, หน้า 14) ความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดจากปัจจัยที่สำคัญมากประการ หนึ่งก็คือ การที่ประชาชนมีบทบาทและ มีส่วนร่วมตัดสินใจการบริหารองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ก่อให้เกิดความผูกพันและเห็นความสำคัญขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อระบอบ ประชาธิปไตย และต่อการตอบสนองความต้องการจำเป็นของประชาชนในท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหัวใจของการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนนั้นมีส่วนร่วมมากขึ้นจากการที่ ประเทศไทยมีการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย และมีช่องทางให้ประชาชนได้มีโอกาสในการมี ส่วนร่วมมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ที่ นำเอาแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ มีส่วนส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ซึ่งการมี ส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหลักสากลที่อารยะประเทศให้ความสำคัญ และเป็นประเด็นหลักที่

สังคมไทยให้ความสนใจ เพื่อพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามหลัก  
 ธรรมชาติที่ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนรับรู้ ร่วมคิด ร่วม  
 ตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้น ตอบสนองต่อ  
 ความต้องการของสังคมส่วนรวม และเกิดประโยชน์ต่อสังคมชุมชนสูงสุด มีความรับผิดชอบ มี  
 ประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย ซึ่งเป็นรูปแบบสถาบันประชาธิปไตยขั้นสูง ที่ต้องรับฟังความ  
 คิดเห็นจากสังคมจากประชาชน และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุก ๆ ฝ่าย ในการบริหารราชการ เพื่อ  
 ประโยชน์สุขของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติระเบียบ  
 บริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ  
 บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ต่างให้ความสำคัญต่อ  
 การบริหารราชการอย่างโปร่งใส สุจริต เปิดเผยข้อมูล และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามา  
 ร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การตัดสินใจทางการเมืองรวมถึงการตรวจสอบการใช้  
 อำนาจรัฐในทุกระดับ ซึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 มียุทธศาสตร์การ  
 เสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการวางรากฐาน  
 กระบวนการประชาธิปไตย โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และเพิ่มประสิทธิภาพกลไก  
 กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการเมืองให้เข้มแข็งและเป็นอิสระมากขึ้น

การกระตุ้นการมีส่วนร่วม ทำให้ภาครัฐต้องมุ่งแสวงหารูปแบบการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้  
 ประชาชนเกิดการรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง โดยให้ประชาชน  
 ได้ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินกิจกรรม และร่วมติดตามตรวจสอบ มีลักษณะการ  
 ดำเนินการทั้งในรูปบุคคล กลุ่มคน ชุมชน สมาคมและองค์กรอาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ ได้มีส่วน  
 ร่วมในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องร่วมกันให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบาย  
 การพัฒนาที่กำหนดไว้ (ไพรัตน์ เจริญมิตร, 2527, หน้า 6 - 21) อีกทั้งใช้กระบวนการประชาคม  
 หมู่บ้าน ประชาคมตำบล แกนนำชุมชน เครือข่ายภาคประชาชน และองค์กรพัฒนาต่าง ๆ ในการ  
 ผลักดันให้เกิดการรวมตัวกันเพื่อพัฒนาท้องถิ่น จากการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการพัฒนา  
 ประเทศ พัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาชนบทในด้านต่าง ๆ ที่ผ่านมายังไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร สาเหตุ  
 สำคัญประการหนึ่ง ก็คือ ความล้มเหลวในการดำเนินการพัฒนาต่างๆ ของรัฐบาลมาจากการยึดกล  
 ยุทธ์การพัฒนาและยึดแนวคิดทฤษฎีที่มาจากภายนอก บ่อยครั้งที่หน่วยงานภาครัฐบาลเองก็มุ่ง  
 แสวงหารูปแบบการพัฒนาชนบทที่เหมาะสมจากต่างประเทศโดยหวังเป็นสูตรสำเร็จของทั่ว  
 ประเทศ แต่การแสวงหาแนวทางและกลยุทธ์การพัฒนาจากภายนอก โดยหวังนำมาประยุกต์ใช้ต่อ  
 ชนบทนั้นไม่ได้ผล ซึ่งไม่สามารถแทนแนวการศึกษาภาวะเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมของเราเอง  
 ได้เลย (โกวิท พวงงาม, 2546, หน้า 35) นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลส่วนใหญ่คิดว่าการมีส่วน

ร่วมเป็นเครื่องมือหรือเทคนิคใหม่ให้ชาวบ้านยอมรับกิจกรรมที่เจ้าหน้าที่กำหนดไว้แล้ว ผลที่ตามมาคือโครงการและรายละเอียดการทำงานต่าง ๆ ถูกยึดเย็ดแก่ชาวบ้าน และชาวบ้านถูกดึงให้ร่วมมือแทนที่จะมีส่วนร่วมเทศบาลเป็นองค์กรขนาดใหญ่มีการกิจตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (มาตรา 50, มาตรา 51) ตามกฎหมายแม่บท กำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งนี้โดยแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2546 (มาตรา 16) รวมทั้งเป็นศูนย์รวมของผู้ปฏิบัติที่มาจากหลายรูปแบบ เช่นจากข้าราชการ การเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน และข้าราชการประจำ สำหรับด้านการบริหารงาน ประกอบด้วยฝ่ายบริหารซึ่งมีนายกเทศมนตรีทำหน้าที่กำหนดนโยบายตามอำนาจหน้าที่โดยการมอบหมาย ให้นายงานต่าง ๆ นั้นต้องดำเนินงานร่วมกันเพื่อให้นโยบาย และเป้าหมายที่ตั้งไว้บรรลุวัตถุประสงค์ซึ่งในการจัดตั้งเทศบาลตำบลนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปของสุขาภิบาลอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้มีหลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลไว้ โดยต้องมีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้วมาตั้งแต่ 5,000,001 บาท ขึ้นไป มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนเป็นต้นไป ความหนาแน่นของประชากร ตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร และต้องได้รับความเห็นชอบจากรายการในท้องถิ่นนั้นซึ่งเทศบาลตำบลหัวดวงได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล พ.ศ. 2542 ซึ่งแต่เดิมเป็นสุขาภิบาลหัวดวง จัดตั้งเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2526 โดยกระทรวงมหาดไทย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 100 ตอนที่ 131 ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2526

ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบล จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้พัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการปัญหาได้ด้วยตนเอง เพื่อประโยชน์ของตนเอง ครอบครัว และชุมชน ตลอดจนสามารถสนองตอบการบริหารงานของเทศบาลตำบลให้บรรลุผลสำเร็จในการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ของตนเอง จนสามารถสนองตอบความต้องการของชุมชนระดับตำบล และการที่เทศบาลตำบลจะสามารถบรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าวได้ ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวแห่งรัฐส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการถ่ายทอดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการทำงานของเทศบาลตำบลจากปัญหา และความสำคัญที่กล่าวมาข้างต้นทำให้ทราบว่าปัจจุบันแนวนโยบายแห่งรัฐส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบอำนาจรัฐทุกระดับ แต่ข้อเท็จจริงแล้วการส่งเสริมและสนับสนุนการ

มีส่วนร่วมของประชาชน จากหน่วยงานราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นยังมีน้อยมาก จึงเป็นเหตุจูงใจให้

เทศบาลเมืองแสนสุข อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี ได้รับการยกฐานะจากสุขาภิบาลแสนสุขเป็นเทศบาลตำบลแสนสุข เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2531 หลังจากเป็นเทศบาลแล้ว ผู้นำและผู้บริหารท้องถิ่นดำเนินการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จนทำให้เทศบาลเมืองแสนสุขเป็นเมืองท่องเที่ยวที่สวยงามประชาชนในท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป การเมืองการปกครองเทศบาลเมืองแสนสุขก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ปี 2540 มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศ ซึ่งเป็นผลมาจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รัฐต้องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง โดยคำนึงถึงความเป็นอยู่และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชนในท้องถิ่น และให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประชาชนสามารถริเริ่มข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ โดยเข้าชื่อเรียกเรื่องต่อประธานสภา จากข้อบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้วส่งผลให้ประชาชนมีความสนใจ และเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและทางอ้อม

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลเมืองแสนสุข อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี โดยเฉพาะในการตัดสินใจด้านการวางแผนการบริหารงาน ด้านการร่วมรับผลประโยชน์ และด้านการร่วมติดตามประเมินผล เพื่อเป็นประโยชน์และเป็นแนวทางในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผลตรงต่อความต้องการของประชาชนมากที่สุด

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลเมืองแสนสุข อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
2. เพื่อศึกษาปัจจัยส่วนบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลเมืองแสนสุข อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลเมืองแสนสุข อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี

## ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตช่วงเวลา

การศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลเมืองแสนสุข อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี จะทำการศึกษาวิจัยข้อมูลในช่วง เดือนมกราคม – เมษายน 2555

ขอบเขตพื้นที่การศึกษา ได้แก่ ประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลเมืองแสนสุข อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี จำนวน 43,362 คน (ข้อมูล ณ ตุลาคม 2554)

ขอบเขตหน่วยวิเคราะห์ประชากร จะศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลเมืองแสนสุข อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. คาดว่าจะทำให้ทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลเมืองแสนสุข อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
2. ทำให้ทราบถึงปัจจัยส่วนบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลเมืองแสนสุข อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี
3. ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาสามารถนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลเมืองแสนสุข อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี