

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การกระจายอำนาจ เป็นคำหรือสิ่งที่คนในสังคมไทยให้ความสนใจและติดตามเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังที่ได้รับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนที่สุดฉบับหนึ่ง และเป็นผลสืบเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทำให้การกระจายอำนาจมีความชัดเจนยิ่งขึ้นในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจมากขึ้นตามลำดับและมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น ซึ่งในรัฐธรรมนูญได้กำหนดว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจกิจการของท้องถิ่นได้เอง รัฐต้องให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่นให้มีอิสระในการกำหนดนโยบายบริหาร การจัดการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของประชาชนในท้องถิ่น โดยประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น มีสิทธิเข้าชื่อยื่นถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจให้กับประชาชนในท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองตนเองร่วมกัน โดยจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นเลือกขึ้นมาทำหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่น ดำเนินตามเจตนารมณ์

ความต้องการและปัญหาของท้องถิ่นเป็นสำคัญอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง เทศบาลถือว่าเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความสำคัญในการใช้บริหารบ้านเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศ ประสบความสำเร็จในการใช้เทศบาลเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปกครองประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย สำหรับสังคมไทย เทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2553) ก็นับ 77 ปี แล้ว

กรมการปกครองจึงได้กำหนดนโยบายการบริหารงานเทศบาลเพื่อพัฒนาเมืองให้สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงสนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์กรชุมชน โดยจัดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชน ให้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาชุมชนของตนเอง และเพื่อให้การดำเนินการจัดตั้งชุมชนในเขตเมืองเป็นรูปธรรมขึ้น กรมการปกครองจึงได้มี หนังสือที่ มท 0413/ ว1553 ลงวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2530 แจ้งให้เทศบาลและสุขาภิบาลทั่วประเทศ ดำเนินการจัดตั้งชุมชนย่อย ตามแนวทางที่กำหนด โดยยึดหลักตามพื้นที่ และภูมิศาสตร์ลักษณะเป็น Block หรือ Zone เดียวกัน อาทิเช่น กลุ่มต่าง ๆ ชุมชนแออัด หรือหมู่บ้านจัดสรร เป็นต้น

จากนโยบายดังกล่าว เทศบาลตำบลบางพระจึงได้ดำเนินการจัดตั้งชุมชนย่อยขึ้น จำนวน 10 ชุมชน ดังนี้

1. ชุมชนท้ายบ้าน
2. ชุมชนพร้อมใจ
3. ชุมชนบางพระนาอยู่
4. ชุมชนวัดหลวงบางพระ
5. ชุมชนท่าตาลักษ์
6. ชุมชนคอเขาพัฒนา
7. ชุมชนชาวเขื่อนพัฒนา
8. ชุมชนบ้านนาพุ
9. ชุมชนทิวสนพัฒนา
10. ชุมชนตลาดบน

กรรมการชุมชนมีหน้าที่

1. เป็นผู้นำและแกนกลางในการพัฒนาชุมชน
2. แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน
3. เสนอผลงาน โครงการเพื่อขอความช่วยเหลือจากเทศบาล
4. ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีความสำนึกและร่วมใจกันพัฒนา

5. ส่งเสริมขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามและสร้างความสามัคคีในชุมชน

6. ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควร

การเลือกตั้งคณะกรรมการเพื่อสร้างความร่วมมือร่วมใจในการพัฒนาระหว่างประชาชน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนและการพึ่งตนเอง คณะกรรมการชุมชนนอกจากจะมีหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชนแล้วยังทำหน้าที่เป็นผู้นำชุมชนในการพัฒนาสังคมด้านอื่น ๆ ของชุมชน เช่น การรณรงค์ป้องกันยาเสพติด ป้องกันโรคเอดส์ ป้องกันโรคไข้เลือดออก เป็นต้น

การมีส่วนร่วมของชุมชนนั้นนับได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาทุกฝ่ายให้ ความร่วมมือหรือการมีส่วนร่วมแล้วจะส่งผลให้เกิดการนำไปสู่กระบวนการพัฒนาในรูปแบบ ต่าง ๆ ที่ประสบผล โดยคำนึงถึงกระบวนการรัฐ การทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และ สร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิและองค์กร อาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่อง ร่วมกัน ให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ (ไพรัตน์ เตชะรินทร์, 2527, หน้า 6)

โดยภาพรวมจากอดีตที่ผ่านมา จะเห็นได้จากการดำเนินงานของคณะกรรมการชุมชนของ เทศบาลตำบลบางพระ ยังติดขัด มีปัญหา อาจเนื่องมาจากปัญหาการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน ทั้งนี้อาจมีปัจจัยบางอย่างที่ทำให้คณะกรรมการชุมชนมีปัญหาในการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้ศึกษาให้ความสนใจและตัดสินใจทำการศึกษา เรื่องการมีส่วนร่วมของ คณะกรรมการชุมชนในการพัฒนาชุมชนในเขตเทศบาลตำบลบางพระ โดยผู้ศึกษาหวังว่า ผลการศึกษาคงจะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและเทศบาล ในการใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการวางแผน กำหนดดำเนินของคณะกรรมการชุมชนต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการพัฒนาชุมชนในเขต เทศบาลตำบลบางพระ
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการพัฒนาชุมชนในเขต เทศบาลตำบลบางพระ จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ วุฒิการศึกษา รายได้ ตำแหน่ง และปัจจัยทางสังคม ได้แก่ การได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน การได้รับข่าวสาร เกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตทางด้านเนื้อหา: การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการพัฒนาชุมชนในเขตเทศบาลตำบลบางพระใน 4 ด้าน ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมปฏิบัติ
3. การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์
4. การมีส่วนร่วมประเมินผล

ขอบเขตด้านพื้นที่: การวิจัยครั้งนี้มีประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ คณะกรรมการชุมชนในเขตเทศบาลตำบลบางพระ จำนวน 90 คน จากคณะกรรมการ 10 ชุมชน ๆ ละ 9 คน

ขอบเขตด้านระยะเวลา: ในการวิจัยครั้งนี้ทำการวิจัยและเก็บข้อมูลในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ ถึงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นระยะเวลาตั้งแต่เริ่มต้นคว้าข้อมูล แนวคิด ทฤษฎี จนถึงจัดทำรูปแบบปัญหาพิเศษ

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. คณะกรรมการชุมชน หมายถึง คณะบุคคลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในเขตชุมชนนั้น ๆ และได้รับการแต่งตั้งจากนายกเทศมนตรี เพื่อบริหารชุมชนในเขตเทศบาลที่กำหนดมีจำนวนชุมชนละ 9 คน
2. ชุมชน หมายถึง ชุมชนในเขตเทศบาลตำบลบางพระ ที่เทศบาลจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายโดยยึดหลักตามพื้นที่ และภูมิศาสตร์ลักษณะเป็น Block หรือ Zone เดียวกัน อาทิเช่น กลุ่มต่าง ๆ ชุมชนแออัด หรือหมู่บ้านจัดสรร เป็นต้น
3. ปัจจัยส่วนบุคคล หมายถึง เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ ตำแหน่งในคณะกรรมการชุมชน
4. ปัจจัยทางด้านสังคม หมายถึง การได้รับข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน และการได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน
5. การได้รับข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน หมายถึง การที่คณะกรรมการชุมชนได้รับข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนจากแหล่งต่าง ๆ
6. การได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน หมายถึง การที่คณะกรรมการชุมชนได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน ซึ่งจัดโดยหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนในส่วนต่าง ๆ

7. ตำแหน่งในคณะกรรมการชุมชน หมายถึง ตำแหน่งต่าง ๆ ของคณะกรรมการชุมชน ทั้ง 9 ตำแหน่ง ได้แก่ ประธานคณะกรรมการชุมชน รองประธานคณะกรรมการชุมชน กรรมการฝ่ายการศึกษา กรรมการฝ่ายคลัง กรรมการฝ่ายสาธารณสุข กรรมการฝ่ายสวัสดิการและสังคม กรรมการฝ่ายปกครอง กรรมการฝ่ายป้องกันและรักษาความสงบ กรรมการฝ่ายพัฒนา

8. การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่คณะกรรมการชุมชนมีแนวคิดหรือจุดมุ่งหมายที่เหมือนกันเข้ามาดำเนินการนั้น ให้แล้วเสร็จตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดแล้วรับผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งต้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

9. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) หมายถึง การที่กรรมการชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา สาเหตุของปัญหาและความต้องการของชุมชน คิดค้นหา รูปแบบและวิธีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมทั้งมีส่วนร่วมกับเทศบาลและชุมชนในการตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นในการพัฒนาชุมชนให้เกิดประโยชน์สูงสุด

10. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ (Implementation) หมายถึง การที่กรรมการชุมชนเข้าไปสนับสนุนทางด้านทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นเงิน สิ่งของเพื่อการพัฒนาชุมชน การเข้าร่วมในการบริหาร โครงการ กำหนดข้อระเบียบและมีส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากรของชุมชน รวมทั้งการประสานขอความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ในการพัฒนาชุมชน

11. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) หมายถึง การที่กรรมการชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมรับผลที่เกิดจากแผนงานหรือกิจกรรมที่เทศบาลจัดสรรให้ เช่น การได้รับการเข้าร่วมฝึกอบรม ศึกษาดูงาน เพิ่มพูนทักษะหรือหาความรู้ และการรับงบประมาณสนับสนุนจากเทศบาลเพื่อนำไปสู่การพัฒนากิจกรรมของชุมชนรวมไปถึงการได้รับค่าตอบแทน จากการเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผน และปฏิบัติร่วมกับชุมชนและเทศบาล

12. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) หมายถึง การที่กรรมการชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบในโครงการหรือกิจกรรมพัฒนาชุมชนที่เทศบาลจัดขึ้นในชุมชน ทั้งที่เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการติดตามประเมินผลโครงการของเทศบาล การแสดงความคิดเห็นในเวทีสาธารณะของเทศบาล รวมทั้งได้รับการแต่งตั้งเป็นตัวแทนชุมชนในการดำเนิน จัดซื้อจัดจ้างโครงการพัฒนาของเทศบาล

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนในเขตเทศบาลตำบลบางพระ ของคณะกรรมการชุมชน

2. ทำให้ทราบถึงความแตกต่างของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนในเขตเทศบาล
ตำบลบางพระของคณะกรรมการชุมชน จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ วุฒิการศึกษา
รายได้ ตำแหน่ง และปัจจัยทางสังคม ได้แก่ การได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน
การได้รับข่าวสารเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน

มหาวิทยาลัยบูรพา
Burapha University