

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญในทางการเมืองการปกครองของชุมชนต่าง ๆ เฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตย ซึ่งกล่าวในทางทฤษฎีและแนวความคิดทางปกครอง จะเห็นได้ว่า รัฐบาลซึ่งเป็นกลไกในการบริหารการปกครองของรัฐบาลนั้น ย่อมมีภาระหน้าที่อย่างมากมาในการบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความสุข ความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต อีกทั้งความมั่นคงแห่งชาติทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แต่ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่รัฐบาลจะดูแลและจัดทำบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนของประเทศ เพราะอาจจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินงาน การที่อาจจะไม่สนองตอบต่อความต้องการของแต่ละชุมชนได้ และรวมทั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณ และตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินงานให้ทั่วถึงได้ เมื่อเป็นดังนี้ การลดภาระของรัฐบาลโดยการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพื่อการสนองตอบต่อความต้องการของชุมชน จะได้เกิดความสะดวก รวดเร็ว และตรงกับความต้องการของชุมชนนั้น ๆ จึงเป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญเกิดขึ้น

การปกครองตนเอง นับเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยเนื่องจากเป็นรูปแบบที่แสดงออกซึ่งสิทธิ เสรีภาพของประชาชนในการกำหนดแนวทางการดำเนินชีวิตของตนเอง และเป็นช่องทางสำคัญในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งการจัดการปกครองตนเองในรูปของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญ 3 ประการ คือส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชน การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของท้องถิ่น นอกจากนั้นแล้วการปกครองท้องถิ่นยังเป็นแหล่งสร้างหรือผลิตผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคตด้วย (กรมการปกครอง, 2542, หน้า 3)

หากพิจารณาไปที่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นก็ยิ่งพบว่า การเมืองการบริหารของไทยมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ระบบราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นธรรมชาติของการเมืองไทยที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปเลย ตั้งแต่การปฏิรูประบบบริหาร

สมัยรัชการที่ 5 การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ก็ได้ส่งผลใด ๆ ต่อระบบการรวมศูนย์อำนาจของระบบราชการไทยทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (นรนิติ เศรษฐบุตร, 2542, หน้า 1)

ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ มาตรา 287 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอ จากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อน การกระทำนั้นหรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลได้แถลงนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สนับสนุนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เร่งรัดถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณให้ท้องถิ่น ปรับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐให้เหมาะสม

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนหนึ่งทำให้เกิดการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอน เพื่อตอบสนองความต้องการ ได้ตรงจุดมากที่สุด จึงจำเป็นต้องสร้างระบบกลไก ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องบทบาทและหน้าที่ให้ประชาชนสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างราบรื่น ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบและแก้ไขปัญหาตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม และเพื่อส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน สร้างกระบวนการเรียนรู้สำหรับการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อประชาชนมีความพร้อมในทุก ๆ ด้าน ประชาชนก็จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ใช้ในประเทศไทย ปัจจุบันการปกครองรูปแบบเทศบาลเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย เกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเริ่มจากการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 (พ.ศ. 2440) โดยมีพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 ในส่วนภูมิภาค มีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลท่าฉลอม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ขึ้นมีวิวัฒนาการเรื่อยมา จนถึงปี พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้มีการกระจายอำนาจการปกครองที่สมบูรณ์แบบยิ่งขึ้น

โดยมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2476 โดยมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มีการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลหลายแห่ง ต่อมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลหลายครั้ง จนในที่สุดได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ยกเลิกพระราชบัญญัติเดิม ทั้งหมดขณะนี้มีผลบังคับใช้ซึ่งมีการแก้ไขครั้งสุดท้าย โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2543 จากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 117 วันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2543) มาตรา 16 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตนเองและต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น และมาตรา 32 กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญว่าให้ส่วนราชการให้การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น และให้ส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบว่าภารกิจประเภทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ และภารกิจใดราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้จัดทำ เพื่อประชาชน จะได้ขอความช่วยเหลือหรือร้องเรียนได้อย่างถูกต้อง

เทศบาลตำบลท่าหลวงได้จัดทำแผนพัฒนาเทศบาล (พ.ศ. 2555 - 2557) โดยกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้ 5 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ด้านเศรษฐกิจและด้านเกษตรกรรม ด้านคุณภาพชีวิตและด้านสังคม ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และแหล่งน้ำ และด้านการเมือง การบริหาร และการบริการ จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่า การดำเนินงานในแผนงานต่าง ๆ ไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก โดยเฉพาะในเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

ดังนั้นในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยในฐานะเป็นพนักงานเทศบาลอยู่ในหน่วยงานดังกล่าว มีความสนใจที่จะศึกษาวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น เทศบาลตำบลท่าหลวง อำเภอมะขาม จังหวัดจันทบุรี” ว่าอยู่ในระดับใด และมีแนวทางในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลท่าหลวง อำเภอมะขาม จังหวัดจันทบุรี ได้อย่างแท้จริง

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น เทศบาลตำบลท่าหลวง อำเภอมะขาม จังหวัดจันทบุรี
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น เทศบาลตำบลท่าหลวง อำเภอมะขาม จังหวัดจันทบุรี จำแนกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา สถานภาพการสมรส อาชีพ รายได้ และระยะเวลาในท้องถิ่น

### สมมติฐานการวิจัย

1. ประชาชนที่มีเพศต่างกัน มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น เทศบาลตำบลท่าหลวง อำเภอมะขาม จังหวัดจันทบุรี แตกต่างกัน
2. ประชาชนมีอายุต่างกัน มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น เทศบาลตำบลท่าหลวง อำเภอมะขาม จังหวัดจันทบุรี แตกต่างกัน
3. ประชาชนที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น เทศบาลตำบลท่าหลวง อำเภอมะขาม จังหวัดจันทบุรี แตกต่างกัน
4. ประชาชนที่มีสถานภาพการสมรสต่างกัน มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น เทศบาลตำบลท่าหลวง อำเภอมะขาม จังหวัดจันทบุรี แตกต่างกัน
5. ประชาชนที่มีอาชีพต่างกัน มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น เทศบาลตำบลท่าหลวง อำเภอมะขาม จังหวัดจันทบุรี แตกต่างกัน
6. ประชาชนที่มีรายได้ต่างกัน มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น เทศบาลตำบลท่าหลวง อำเภอมะขาม จังหวัดจันทบุรี แตกต่างกัน
7. ประชาชนที่มีระยะเวลาในท้องถิ่นต่างกัน มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น เทศบาลตำบลท่าหลวง อำเภอมะขาม จังหวัดจันทบุรี แตกต่างกัน

## ขอบเขตของการวิจัย

**ขอบเขตด้านเนื้อหา:** การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น เทศบาลตำบลท่าหลวง อำเภอมะขาม จังหวัดจันทบุรี สำหรับตัวแปรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย

1. ตัวแปรอิสระ ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา สถานภาพการสมรส อาชีพ รายได้ และระยะเวลาในท้องถิ่น
2. ตัวแปรตาม ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น เทศบาลตำบลท่าหลวง อำเภอมะขาม จังหวัดจันทบุรี ร่วมในการตัดสินใจ ร่วมในการดำเนินกิจกรรม ร่วมในการรับผลประโยชน์ และร่วมในการประเมินผลการดำเนินงาน 5 ด้าน ดังนี้

- 2.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ
- 2.2 ด้านเศรษฐกิจและด้านเกษตรกรรม
- 2.3 ด้านคุณภาพชีวิตและด้านสังคม
- 2.4 ด้านทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และแหล่งน้ำ
- 2.5 ด้านการเมือง การบริหาร และการบริการ

**ขอบเขตด้านพื้นที่:** การวิจัยครั้งนี้มีประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ ประชากรที่อาศัยอยู่ในตำบลท่าหลวง อำเภอมะขาม จังหวัดจันทบุรี จำนวนทั้งสิ้น 2,399 จากจำนวน 8 หมู่บ้าน (ที่มา: สำนักทะเบียนราษฎรอำเภอมะขาม จังหวัดจันทบุรี ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554)

**ขอบเขตด้านระยะเวลา:** ในการวิจัยครั้งนี้ทำการศึกษาจากแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลท่าหลวง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2557 โดยดำเนินการระหว่างวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554 ถึงวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2555 รวมระยะเวลา 3 เดือน

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง ประชาชนมีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามประเมินผล
2. การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น เทศบาลตำบลท่าหลวง อำเภอมะขาม จังหวัดจันทบุรี โดยมีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามประเมินผล การดำเนินงาน 5 ด้าน
  - 2.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หมายถึง การคมนาคม การพัฒนาระบบจราจร/ ป้ายประชาสัมพันธ์ สนับสนุนกิจกรรมด้านผังเมืองรวม พัฒนาระบบ

## สาธารณูปโภค/ สาธารณูปการ

2.2 ด้านเศรษฐกิจและด้านเกษตรกรรม หมายถึง การฝึกอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพผลไม้ การส่งเสริม สนับสนุนอาชีพเสริม การสนับสนุนแปลงเรียนรู้การปลูก ปาล์มน้ำมันพืชทดแทนพลังงาน การจัดเวทีชุมชนเกษตรกรตำบลท่าหลวง สนับสนุนการแก้ไข ปัญหาผลผลิตทางการเกษตรราคาตกต่ำ การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ เครื่องจักรที่จำเป็นทางการเกษตร การส่งเสริม สนับสนุนอาชีพของประชาชนตามแนวพระราชดำรัสปรัชญาเศรษฐกิจแบบพอเพียง การส่งเสริมสนับสนุนการท่องเที่ยวเชิงเกษตรและเชิงอนุรักษ์

2.3 ด้านคุณภาพชีวิตและด้านสังคม หมายถึง สนับสนุนกิจกรรมด้านกีฬา สนับสนุน และพัฒนาด้านสาธารณสุข ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่นและงานรัฐพิธีต่าง ๆ สงเคราะห์ ดูแล สวัสดิการผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ได้รับเชื้อโรคเอดส์ และผู้ด้อยโอกาส สนับสนุนและ พัฒนาการศึกษาและการศาสนา สงเคราะห์ช่วยเหลือ ผู้ประสบเหตุภัยพิบัติต่าง ๆ ป้องกันความเสียหาย จากเหตุอุทกภัย ปรับปรุงภูมิทัศน์ สวนสาธารณะ

2.4 ด้านทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และแหล่งน้ำ หมายถึง การพัฒนาปรับปรุง บำรุง รักษา ป่าไม้ชุมชน การสร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม บำบัด และจัดการขยะมูลฝอย ขุดลอกร่องน้ำ คู คลอง หนอง สระน้ำ ก่อสร้าง/ ปรับปรุงฝายกักเก็บน้ำ ก่อสร้างถังกักเก็บน้ำและ ก่อสร้าง/ ซ่อมแซมประตูกันน้ำ ประตูระบายน้ำ สถานีสูบน้ำและก่อสร้างท่อลอดเหลี่ยม

2.5 ด้านการเมือง การบริหาร และการบริการ หมายถึง เพิ่มประสิทธิภาพความรู้ ให้กับนักการเมืองท้องถิ่น พนักงานเทศบาลตำบลผู้นำท้องถิ่นและประชาชน สนับสนุนกิจกรรม เพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เสริมสร้างความรู้การป้องกันประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของประชาชน เพิ่มช่องทางในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชน สนับสนุน การให้บริการและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน

3. เทศบาล หมายถึง เทศบาลตำบลท่าหลวง อำเภอมะขาม จังหวัดจันทบุรี ที่จัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

4. ประชาชน หมายถึง ประชาชนทุกสาขาอาชีพที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตการปกครองของ เทศบาลตำบลท่าหลวง อำเภอมะขาม จังหวัดจันทบุรี มีอายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไป

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น เทศบาลตำบลท่าหลวง อำเภอ มะขาม จังหวัดจันทบุรี

2. ทราบถึงผลการเปรียบเทียบความแตกต่างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น เทศบาลตำบลท่าหลวง อำเภอมะขาม จังหวัดจันทบุรี

3. ผลการศึกษาที่ได้จะนำไปเป็นแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น เทศบาลตำบลท่าหลวง อำเภอมะขาม จังหวัดจันทบุรี ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม

มหาวิทยาลัยบูรพา  
Burapha University