

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็น การวางแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประการ ทั้งด้านกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลังและการปฏิบัติหน้าที่รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น โดยส่งเสริมให้มีความเป็นอิสระตามหลักแห่งการปกครอง โดยเฉพาะการให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่วางรากฐานและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

รัฐบาลไทยยังมีนโยบายที่จะกระตุ้นและส่งเสริมให้มีการตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประเทศไทยได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการส่วนกลาง หมายถึง หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง หน่วยงานราชการที่ได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานส่วนกลางให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ส่วนต่างๆ ของประเทศและทำหน้าที่กำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ขัดต่อระเบียบ กฎหมายหรือฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานที่รัฐบาลกระจายอำนาจให้คนในท้องถิ่นบริหารงานเพื่อแก้ไขปัญหาพัฒนาและให้บริการแก่คนในท้องถิ่นปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2541 : 29-30) ได้เสนอปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ายังมีปัญหา อย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก คือ การจัดตั้ง ทั้งนี้เพราะการจัดตั้งหรือกำเนิดการปกครองท้องถิ่นไม่ถูกหลักการกำเนิดของการปกครองท้องถิ่นของไทย ไม่ว่าจะในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชหรือ

สมัยประชาธิปไตย มีลักษณะเบื้องต้นหยิบยื่นให้ (Revolution) โดยที่ประชาชนมิได้เรียกร้อง ทำให้ผลอันเกิดจากการจัดตั้งไม่ถูกหลักนี้ทำให้การดำเนินการปกครองท้องถิ่นตกในมือของคนกลุ่มหนึ่งที่เห็นว่า การปกครองท้องถิ่นจะมีประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้องอย่างมหาศาล ดังนั้น จึงเกิดการขัดแย้งกันในท้องถิ่นอยู่เสมอ เมื่อข้าราชการมาขัดผลประโยชน์กับผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น จึงทำให้ราษฎรเกิดความสับสนว่าการปกครองท้องถิ่นดีหรือมีประโยชน์หรือไม่

ประการที่สอง อุดมคติหรือความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองตนเอง เรื่องนี้นับว่าเป็นหัวใจของการปกครองท้องถิ่น คือ ถ้าทุกฝ่ายมีความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นถูกต้องและตรงกันแล้ว ย่อมจะเกิดประโยชน์แก่กิจการของท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง แต่ถ้าตรงกันข้ามก็จะเกิดปัญหาแก่การปกครองท้องถิ่น เพราะคนไทยยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับคุณประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นและไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองเท่าที่ควร ประการสุดท้าย อุดมคติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลไทยกับองค์กรปกครองท้องถิ่น คือ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการบริหารกิจการของตนเองแต่องค์กรปกครองท้องถิ่นมิได้เป็นหน่วยงานที่มีอธิปไตย จึงมีสิทธิและอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะการควบคุมได้แต่ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น มิได้มุ่งแต่เพียงการควบคุมเพื่อตรวจสอบเท่านั้นหากแต่มีลักษณะของการร่วมมือประสานงาน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถสูง ในการบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ของตนด้วย

เทศบาล เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในการปกครองตนเอง ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักสำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย การจัดให้มีการเลือกตั้ง (Election) เพื่อให้คนในท้องถิ่นนั้นได้มีโอกาสเข้าไปเป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองตนเอง มีองค์กรสภาท้องถิ่น มีเขตพื้นที่ในการบริหารและความรับผิดชอบตามที่มิหน้ำที่กำหนดให้มีสถานนิติบุคคล (Jurisdic Person) เพื่อผลสมบูรณ์ในการดำเนินการ การกอนิติสัมพันธ์หรือการทำนิติกรรม (Legal Act) มีรายได้ (Revenue) มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณ (Budget) และมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) โดยมีองค์กรที่คอยกำกับดูแลในระดับนโยบายทั่วไปภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งของรัฐบาลกลาง

ตามระบบทฤษฎีการกระจายอำนาจ (Decentralization Theory) (โกวิทย์ พวงงาม. 2546 : 230-239)

ในส่วนของการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการปกครองในระดับที่ใกล้ชิดกับชุมชนมากที่สุด มีพัฒนาการในการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการกิจกรรมทางปกครองของภาครัฐ เพื่อให้การดำเนินงานปกครองเกิดผลวิัตระตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาภายในชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ การปกครองท้องถิ่นไทยก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น นอกจากไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้วประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง น้อยมากสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง โดยปรัชญาองค์กรปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองตนเองของประชาชนในชุมชนแต่สำหรับประเทศไทย หลังจากการเลือกตั้งประชาชนจะถูกคัดออกไปจากท้องถิ่นและไม่มีบทบาทผู้วินิจฉัยของกฎหมายรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงานท้องถิ่น

ในการดำเนินการของเทศบาล ทั้งด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงานงบประมาณ และการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล หรือการดำเนินการภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดถือเป็นสิ่งที่บ่งบอกได้ว่าเป็นกระบวนการบริหารการปกครองของรัฐที่ได้กระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบการบริหาร การก่อกองคิสัมพันธ์ต่อบุคคลภายนอกการจัดการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการเพื่ออำนวยความสะดวกต่อประชาชนในท้องถิ่นหลายแห่งที่ประสบกับปัญหาด้านการดำเนินงาน การจัดการและการบริหารงานของเทศบาลเป็นปัญหาที่เกิดจากการบริหารงานของเทศบาลประกอบด้วยกฎหมายระเบียบคำสั่ง และการสั่งการของส่วนกลางที่กำหนดกระบวนการดำเนินงานอย่างเป็นทางการ (Formation) จึงก่อให้เกิดปัญหาทั้งภายนอกและภายในหน่วยงานของตนเองอันเป็นภาพลักษณ์ที่บ่งบอกให้ประชาชนที่เลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลทราบว่ากระบวนการดำเนินงานที่ประชาชนได้ใช้อำนาจในการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งการกำหนดผู้แทนในการบริหารงานของท้องถิ่นจะเป็นการกระจายอำนาจตามแนวทางนโยบายแห่งรัฐตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 อย่างแท้จริง ซึ่งจะถูกละเลยโดยกลไกของรัฐจากกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ที่ขาดการประสานงานกับเทศบาล หรือเทศบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ล้วนแต่เป็นปัญหาอุปสรรคที่ต้องศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค อันจะนำไปสู่ระบบการกระจายอำนาจการปกครองไปยังท้องถิ่นอย่างแท้จริง เทศบาลตำบลชัยวารี อำเภอโพธิ์ชัย

จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นเทศบาลที่ได้รับการยกฐานะสุขาภิบาลเดิมตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากแนวคิดที่จะมุ่งมั่นพัฒนาประเทศดังกล่าวรัฐบาลต่างมุ่งหลักความเป็นประชาธิปไตยเป็นสำคัญ กล่าวคือ เน้นการพัฒนาที่ประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน การเริ่มพัฒนาประชาชนที่ชุมชนจะทำให้เกิดความรู้สึกถึงการมีคุณค่าของการอยู่ร่วมกัน แต่การยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางแห่งการพัฒนาในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จากการสังเกตพบว่าประชาชนจะมีส่วนร่วม ในการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลตำบลชัยวาปีค่อนข้างน้อยด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลชัยวาปี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อจะนำผลการวิจัยไปเป็นข้อมูลและแนวทางการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลชัยวาปี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลชัยวาปี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด ที่มีความแตกต่างกันในเรื่อง เพศ อายุ และระดับการศึกษา
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลชัยวาปี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด

สมมติฐานการวิจัย

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลชัยวาปี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด อยู่ในระดับปานกลาง
2. ประชาชนที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษาต่างกัน มีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลชัยวาปี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล ตำบลชัยวารี ที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป จำนวนประชากร 4,047 คน (สำนักทะเบียนราษฎร เทศบาลตำบลชัยวารี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด ณ วันที่ 6 ตุลาคม 2549) จำนวน กลุ่มตัวอย่าง 364 คน

2. ด้านพื้นที่ ได้แก่ เขตการปกครองของเทศบาลตำบลชัยวารี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด

3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ คือ เพศ อายุ และระดับการศึกษาของประชาชนที่มี ส่วนร่วมในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลชัยวารี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด

3.2 ตัวแปรตาม คือ การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของประชาชนในเขต เทศบาลตำบลชัยวารี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 8 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านการรักษา ความสงบเรียบร้อยของประชาชน 2) ด้านการจัดให้มีการบำรุงทางบกและทางน้ำ 3) ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล 4) ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ 5) ด้านการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง 6) ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ 7) ด้านการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 8) ด้านการจัดให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาล ตำบลชัยวารี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด

2. ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะของประชาชนซึ่งจะเป็นแนวทางในการวางแผน และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลชัยวารี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด อันจะเกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชน

นิยามศัพท์เฉพาะ

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ให้ความหมายศัพท์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลชัยวารี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด ไว้ดังนี้

1. **เทศบาลตำบล** หมายถึง เทศบาลตำบลชัยวารี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด
2. **การมีส่วนร่วมของประชาชน** หมายถึง การมีส่วนร่วม 4 ลักษณะ คือ
 - 2.1 การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหา
 - 2.2 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลือกแนวทางและการวางแผนการพัฒนาเพื่อการแก้ปัญหา
 - 2.3 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน
 - 2.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา
3. **การดำเนินงาน** หมายถึง การดำเนินงานของเทศบาลตำบลชัยวารี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ตามจำนวน 8 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน 2) ด้านการจัดให้มีการบำรุงทางบกและทางน้ำ 3) ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 4) ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ 5) ด้านการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง 6) ด้านการจัดให้มีการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ 7) ด้านการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและ 8) ด้านการจัดให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
4. **ประชาชน** หมายถึง ประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลชัยวารี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด ที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป
5. **การมีส่วนร่วมในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน** หมายถึง การมีส่วนร่วมในการรักษาความปลอดภัยในเขตเทศบาลตำบลชัยวารี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด
6. **การมีส่วนร่วมในการจัดให้มีการบำรุงทางบกและทางน้ำ** หมายถึง การมีส่วนร่วมในการจัดให้มีการบำรุงทางบกและทางน้ำ โดยร่วมจัดทำแผนเพื่อเสนอโครงการสร้างถนน ท่อ ท่อพัก ทางเดินเท้า สนับสนุนการบูรณะซ่อมแซมผิวจราจรถนนและการระบายน้ำจากชุมชนในเขตเทศบาลตำบลชัยวารี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด
7. **การมีส่วนร่วมในการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล** หมายถึง การมีส่วนร่วมกับเจ้าหน้าที่ของเทศบาล

ในการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวมทั้งการเก็บขยะตามถังขยะใกล้บ้านในเขตเทศบาลตำบลชัยวารี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด

8. การมีส่วนร่วมในการรักษาโรคติดต่อ หมายถึง การมีส่วนร่วมกับเจ้าหน้าที่เทศบาล ในการวางแผนการรักษาโรคติดต่อการป้องกันและระวังการระบาดของโรคในเขตเทศบาลตำบลชัยวารี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด

9. การมีส่วนร่วมในการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง หมายถึง การมีส่วนร่วมในการจัดซื้อรถดับเพลิงและเครื่องใช้ในการดับเพลิงอื่นๆในเขตเทศบาลตำบลชัยวารี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด

10. การมีส่วนร่วมในจัดให้มีการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการกำหนดกิจกรรมของเทศบาลเกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการในเขตเทศบาลตำบลชัยวารี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด

11. การมีส่วนร่วมในการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น หมายถึง การมีส่วนร่วมในการกำหนดกิจกรรมของการจัดงานประเพณี การบริจาคทรัพย์ทำบุญในการทอดผ้าป่า ผ้ากฐิน การผลิตสินค้าพื้นเมือง การฝึกอบรมอาชีพ ศึกษาดูงานด้านศิลปหัตถกรรมที่เทศบาลจัดขึ้นในเขตเทศบาลตำบลชัยวารี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด

12. การมีส่วนร่วมในการด้านการจัดให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดให้มีการศึกษาอบรม ตั้งแต่การทำแผนงานเพื่อเสนอโครงการสนับสนุนการจัดให้มีการศึกษาอบรม รวมทั้งการเดินทางไปศึกษาดูงานกับเทศบาลตำบลชัยวารี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด