

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สังคมไทยเมื่ออย่างเข้าสู่สหัสวรรษที่ 21 นับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นต้นไป กล่าวได้ว่าเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนทั้งจากกระแสโลกาภิวัตน์อันเกิดจากความก้าวหน้าด้านวิทยาการสื่อสาร ภาวะเศรษฐกิจและการเมืองของโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และจากการเปลี่ยนแปลงที่ไร้พรมแดนเช่นนี้ย่อมส่งผลดีและผลกระทบต่อสังคมไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ตลอดเวลา เพื่อให้สอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวในอนาคต การพัฒนาประเทศในระยะต่อไปจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเตรียมการจัดระเบียบทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองเสียใหม่ ให้สามารถที่จะช่วงชิงโอกาสการพัฒนาประเทศให้สามารถยืนอยู่ได้ในสังคมโลกอย่างยั่งยืนเข้มแข็ง สำหรับการเมืองและการปกครองของไทยนั้นถือเป็นปัจจัยสิ่งแวดล้อมรอบตัวบุคคลที่จะเอื้อต่อการพัฒนาคนและมีส่วนสำคัญยิ่งในกรกำหนดวิถีชีวิตของคนในสังคม ภายใต้วิสัยทัศน์ของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองรูปแบบใหม่นั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ได้มุ่งเน้นให้มีการส่งเสริมท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการพัฒนา การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานภาครัฐ การปรับปรุงบทบาทการบริหารจัดการของส่วนราชการท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหน่วยราชการลำดับแรกที่ใกล้ชิดที่สุดกับประชาชน อาทิ

1. เพิ่มบทบาทของส่วนราชการในพื้นที่ เช่น จังหวัด พร้อมทั้งลดบทบาทการบริหารราชการส่วนกลาง ลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นในการบริหารจัดการด้าน แผนงาน งบประมาณ การคลังและด้านบุคคล เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและอิสระ ในการจัดการของหน่วยงานพื้นที่ไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างเหมาะสมครบวงจร

2. ยกระดับความสำคัญของหน่วยการบริหารส่วนจังหวัด อำเภอ ตำบล พร้อมทั้งกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการวางแผนงาน งบประมาณ การบริหารบุคลากร ให้มีความคล่องตัวและอิสระในการบริหารจัดการภารกิจของตนอย่างแท้จริง

3. เพิ่มบทบาทของหน่วยงานในส่วนจังหวัด พร้อมกับสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพให้มีความสามารถในการวางแผน การบริหารงบประมาณและบุคลากร ฯลฯ อย่างมีประสิทธิภาพ

ในขณะเดียวกันเป้าหมายการพัฒนาประเทศในส่วนของ การปรับระบบการบริหารจัดการภาครัฐก็มีหลักการการสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นโดยการสร้างขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะและการพัฒนารายได้ของตนเองเพิ่มขึ้น รวมทั้งมีระบบและกลไกสนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างเหมาะสม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใส

เช่นเดียวกับแนวทางที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในหมวดที่ 9 เรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมุ่งเน้นการกระจายอำนาจให้ส่วนท้องถิ่นและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน อาทิ

มาตรา 282 ซึ่งระบุว่า รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา 283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 285 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่ บำรุงรักษาศิลปประเพณี จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น รวมถึงตลอดถึงการดูแลทุกข์สุขของประชาชน

จากความสำคัญและการปรับเปลี่ยนดังกล่าวข้างต้น จังหวัดสมุทรปราการถือเป็นจังหวัดที่การขยายตัวอย่างรวดเร็วมาก มีโรงงานอุตสาหกรรมการผลิต ธุรกิจการค้า การบริการ จำนวนมาก รวมถึงมีประชากรแฝงจากพื้นที่อื่นอพยพเข้ามาทำงาน รวมทั้งแรงงานต่างด้าวจำนวนมากเข้ามาอาศัยอยู่ในพื้นที่ ปัจจุบันนี้ประมาณการว่ามีประชากรอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลของจังหวัดสมุทรปราการทั้งสิ้นรวม 16 เทศบาล ประมาณ 608,286 คน และมีประชากรแฝงกว่า 350,000 คน (แสดงข้อมูลรายละเอียดประชากรในตารางที่ 1.2) ซึ่งการดำเนินการเพื่อดูแลทุกข์สุขสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ประชาชนถือเป็นภาระงานที่หนักขององค์กรส่วนท้องถิ่นคือเทศบาล ซึ่งในส่วนของเทศบาลในสังกัดจังหวัดสมุทรปราการเอง ก็ได้มีการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่นทั้งในภารกิจปกติ และโครงการพัฒนาอันเป็นกิจกรรมเสริมพิเศษอยู่โดยตลอด โดยโครงการที่ทุกเทศบาลได้ดำเนินการในรายงาน ที่สอดคล้องกับการศึกษาวิจัย ทั้ง 3 ด้าน อันได้แก่ ด้านการพัฒนาและปรับปรุงสาธารณประโยชน์ ด้านการพัฒนาการศึกษา ด้านการพัฒนาสาธารณสุข โดยโครงการของเทศบาลต่าง ๆ ในปี พ.ศ. 2545 สามารถสรุปเป็นโครงการตัวอย่าง แสดงในตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1
แสดงข้อมูลโครงการของเทศบาลในจังหวัดสมุทรปราการ

ลำดับที่	เทศบาล	โครงการ
1.	เทศบาลนครสมุทรปราการ	1. โครงการจัดตั้งชุมชนย่อยในเขตเมือง 2. โครงการหอกระจายข่าวประจำชุมชน
2.	เทศบาลตำบลลำไ้งเหนือ	1. โครงการเทศบาลเคลื่อนที่ 2. โครงการฝึกอบรมอาสาสมัครสาธารณสุข
3.	เทศบาลตำบลบางปู	1. โครงการสืบสานป้องกันไข้เลือดออก 2. โครงการรณรงค์ขับรถตามกฎหมายจราจร
4.	เทศบาลตำบลบางเมือง	1. โครงการจัดงานวันเทศบาล 2. โครงการกายบริหารเพื่อสุขภาพ
5.	เทศบาลตำบลด่านสำโรง	1. โครงการจัดลานค้าชุมชนและตลาดนัด 2. โครงการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์หมู่บ้านชุมชน
6.	เทศบาลตำบลแพรกษา	1. โครงการจัดกิจกรรมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม 2. โครงการแข่งขันกีฬาต้านยาเสพติด
7.	เทศบาลเมืองพระประแดง	1. โครงการรักษาความสะอาดโดยประชาชนมีส่วนร่วม 2. โครงการจัดงานประเพณีสงกรานต์พระประแดง
8.	เทศบาลตำบลคลองหลวง	1. โครงการคัดแยกขยะมูลฝอยในโรงเรียน 2. โครงการอบรมอาสาสมัครรักษาสิ่งแวดล้อม
9.	เทศบาลตำบลสำโรงใต้	1. โครงการส่งเสริมรักษาสุขภาพแวดล้อมในชุมชน 2. โครงการจัดตั้งชุมชนย่อยเพื่อการพัฒนาเทศบาล
10.	เทศบาลตำบลพระสมุทรเจดีย์	1. โครงการจัดอบรมอาสาสมัครหมู่บ้าน 2. โครงการอบรมเยาวชนสิ่งแวดล้อม
11.	เทศบาลตำบลแหลมฟ้าผ่า	1. โครงการผู้บริหารพบประชาชน 2. โครงการเผยแพร่ความรู้ด้านสาธารณสุขมูลฐาน
12.	เทศบาลตำบลบางพลี	1. โครงการอนุรักษ์บ้านบางของ 2. โครงการเยาวชนสัมพันธ์เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
13.	เทศบาลตำบลบางบ่อ	1. โครงการพัฒนาส่งเสริมอาชีพชุมชน 2. โครงการพัฒนาระบบบริการสาธารณสุข
14.	เทศบาลตำบลคลองสวน	1. โครงการอนามัยโรงเรียน 2. โครงการเผยแพร่ประชาธิปไตยสู่ชุมชน
15.	เทศบาลตำบลคลองด่าน	1. โครงการส่งเสริมประเพณีท้องถิ่น 2. โครงการส่งเสริมกีฬาต้านยาเสพติด
16.	เทศบาลตำบลบางเสาธง	1. โครงการต่อต้านยาเสพติดในชุมชน 2. โครงการอบรมสถานประกอบการเกี่ยวกับงานสุขาภิบาล

ตารางที่ 1.1 (ต่อ)

ลำดับที่	เทศบาล	โครงการ
15.	เทศบาลตำบลคลองด่าน	1. โครงการส่งเสริมประเพณีท้องถิ่น 2. โครงการส่งเสริมกีฬาต้านยาเสพติด
16.	เทศบาลตำบลบางเสาธง	1. โครงการต่อต้านยาเสพติดในชุมชน 2. โครงการอบรมสถานประกอบการเกี่ยวกับงานสุขาภิบาล

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยในฐานะปัจจุบันดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลลำโรงเหนือ ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล ที่ถือเป็นองค์กรท้องถิ่นที่สัมผัสใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด ตลอดจนภายใต้จุดมุ่งหมายภาระหน้าที่ของการบริหารเทศบาลให้มีประสิทธิภาพและมุ่งเน้นการบริการประชาชนให้เกิดสุขโดยถ้วนหน้า โดยได้บริหารงานเทศบาลลำโรงเหนือมาเป็นระยะเวลา 4 สมัย กว่า 10 ปี ได้กำหนดนโยบายและดำเนินกิจกรรมโครงการ ต่าง ๆ อันคำนึงถึงประโยชน์แก่ประชาชนมาโดยตลอด ได้ทำกิจกรรมการพัฒนาเพื่อพัฒนาท้องถิ่น และตอบสนองความต้องการและเอื้อประโยชน์สุขแก่ประชาชน ตลอดจนการสร้างความรู้ความเข้าใจ การแสวงหาความร่วมมือจากประชาชนมาอย่างต่อเนื่อง จึงเล็งเห็นว่าโครงการต่าง ๆ ของเทศบาลจะมีความสำเร็จสมเจตนาได้นั้น ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะทำการศึกษาวิจัยในประเด็นด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการทำงานพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาล รวมถึงการได้ทราบความต้องการของประชาชนในพื้นที่ของเทศบาล เพื่อผลการศึกษาวิจัยจะได้เป็นข้อมูลสำคัญไปใช้ในการกำหนดนโยบาย และกำหนดโครงการกิจกรรม ให้เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการ และปัญหาของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงเพื่อให้การบริการของเทศบาลสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนมีความสุขในชีวิตสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ตลอดจนเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการรองรับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และเป็นข้อมูลเพื่อใช้ในการศึกษาวิจัยของผู้สนใจในอนาคตได้ต่อไป

ตารางที่ 1.2
แสดงข้อมูลประชากรและรายได้ของเทศบาลในจังหวัดสมุทรปราการ
ปีงบประมาณ 2545

ลำดับ ที่	เทศบาล	พื้นที่ (ตร.กม.)	ประชากร (คน)	รายได้ (บาท)	ประชากร แฝง(คน)
อำเภอเมืองสมุทรปราการ					
1.	เทศบาลนครสมุทรปราการ	7.33	72,518	122,692,410	50,000
2.	เทศบาลตำบลลำโรงเหนือ	5.5	34,194	105,590,543	100,000
3.	เทศบาลตำบลบางปู	63	104,359	112,682,329	50,000
4.	เทศบาลตำบลบางเมือง	13.4	92,043	64,207,801	30,000
5.	เทศบาลตำบลด่านลำโรง	7.35	53,890	44,380,298	30,000
6.	เทศบาลตำบลแพรกษา	13	6,600	28,614,940	5,000
อำเภอพระประแดง					
1.	เทศบาลเมืองพระประแดง	0.61	9,693	70,240,511	3,000
2.	เทศบาลตำบลลัดหลวง	15.50	73,061	94,378,025	20,000
3.	เทศบาลตำบลลำโรงใต้	25.5	81,499	112,682,329	50,000
อำเภอพระสมุทรเจดีย์					
1.	เทศบาลตำบลพระสมุทรเจดีย์	6.55	14,209	21,072,150	2,000
2.	เทศบาลตำบลแหลมฟ้าผ่า	7	16,846	17,463,850	2,000
อำเภอบางพลี					
1.	เทศบาลตำบลบางพลี	3	7,771	18,295,300	1,000
อำเภอบางบ่อ					
1.	เทศบาลตำบลบางบ่อ	2.5	9,790	15,300,128	1,000
2.	เทศบาลตำบลคลองสวน	3.5	1,791	15,749,980	500
3.	เทศบาลตำบลคลองด่าน	5.75	15,251	12,000,000	2,000
กิ่งอำเภอบางเสาธง					
1.	เทศบาลตำบลบางเสาธง	9.6	14,776	29,718,250	6,000

ที่มา : สำนักงานจังหวัดสมุทรปราการ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน
3. เพื่อศึกษาความต้องการ ปัญหา อุปสรรค ในการเข้ามามีส่วนร่วมใน โครงการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาล

1.3 ขอบเขตการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษากลุ่มประชาชนที่มีลักษณะในครัวเรือนพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 6 อำเภอ รวม 16 เทศบาล รวมประชากรทั้งสิ้นประมาณ 608,286 คน

1.4 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ การตัดสินใจ ความคิด ความรู้สึกประทับใจที่มีได้มาจากการพิสูจน์หรือการพิจารณาอย่างถ่องแท้ว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่

ความพึงพอใจในการบริหารงานและปฏิบัติงาน หมายถึง ความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อการบริหารงาน การทำงาน การให้บริการงานด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนของเทศบาลตั้งแต่อดีตย้อนหลัง 10 ปีจนถึงปัจจุบัน

ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน หมายถึง จัดผูกพันระหว่างเทศบาลกับประชาชนในการที่จะทำงานที่ได้รับมอบหมายให้บรรลุผลสำเร็จ และตรงตามเป้าหมายกำหนดเวลาของแผนงาน

นโยบายของหน่วยงาน หมายถึง แผนงานและการดำเนินการของเทศบาล รวมถึงโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของเทศบาล

ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล หมายถึง ระยะเวลาที่ประชาชนเข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ในเขตเทศบาล

ตำแหน่งทางสังคม หมายถึง การที่บุคคลได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ในตำแหน่งโดยส่วนราชการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง เช่น สมาชิกสภาเทศบาล ประธานชุมชนย่อย กรรมการชุมชนย่อย และตำแหน่งอื่น ๆ

ความรู้ความเข้าใจในการพัฒนา หมายถึง ความเข้าใจในองค์ประกอบหรือมิติต่าง ๆ ของการพัฒนาท้องถิ่น ได้แก่ ความรู้ในมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง การบริหาร การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

การได้รับข่าวสารการพัฒนา หมายถึง การได้รับข่าวสารจากสื่อประเภทต่าง ๆ ของเทศบาล สื่อมวลชนในท้องถิ่น และสื่อบุคคลเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น ได้แก่ การได้รับข่าวสารจากเสียงตามสายของเทศบาล การบอกกล่าวของประธานชุมชน กรรมการชุมชน และการพูดคุยกับเพื่อนบ้าน

ความศรัทธาต่อผู้นำ หมายถึง การที่ประชาชนให้ความเคารพ เชื่อฟัง ปฏิบัติตามประธานชุมชน หรือผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น

ความคาดหวังในผลประโยชน์ หมายถึง การที่ประชาชนคาดหวังผลที่จะได้รับภายหลังจากการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น

การพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาล หมายถึง กระบวนการที่มุ่งปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตและศักยภาพของประชาชนในท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมายของทางราชการ โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาล หมายถึง การที่ประชาชนในเขตเทศบาลเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในโครงการหรือกิจกรรมการพัฒนาเทศบาล เพื่อมุ่งปรับปรุงแลเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตและศักยภาพของประชาชนในท้องถิ่นของเทศบาลให้บรรลุเป้าหมายของทางราชการ โดยประชาชนเหล่านั้นเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนงานและโครงการพัฒนาร่วมแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะวิธีดำเนินการพัฒนา ร่วมเป็นกรรมการจัดกิจกรรมการพัฒนา ร่วมออกแรงงาน ร่วมออกวัสดุ เงินและสิ่งของ ตลอดจนร่วมรับทราบเมื่อโครงการหรือกิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลเสร็จสิ้นแล้ว

กิจกรรมพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่บุคคลกระทำเพื่อปรับปรุงสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและสภาพแวดล้อมของชุมชนในท้องถิ่นให้เจริญยิ่งขึ้น ในการศึกษาครั้งนี้จะทำการศึกษาเฉพาะโครงการพัฒนาที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมมากที่สุด ใน 3 ด้าน ดังนี้

1. โครงการพัฒนาและปรับปรุงสาธารณประโยชน์
2. โครงการพัฒนาการศึกษา
3. โครงการพัฒนาสาธารณสุข

โครงการพัฒนาและปรับปรุงสาธารณประโยชน์ หมายถึง โครงการที่มุ่งปรับปรุงหรือจัดสร้างสาธารณสมบัติต่าง ๆ ให้เป็นประโยชน์ต่อชุมชนและท้องถิ่น เช่น ทำความสะอาด ถนน คูคลอง

โครงการพัฒนาการศึกษา หมายถึง โครงการที่มุ่งปรับปรุง ส่งเสริมด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม กีฬา ตลอดจนงานสหกรณ์การเกษตรในชุมชนให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

โครงการพัฒนาสาธารณสุข หมายถึง โครงการที่มุ่งปรับปรุง ส่งเสริมด้านการรักษาพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพอนามัย การป้องกันโรค การสุขภาพิบาล วางแผนครอบครัว การรักษาความสะอาดและการจัดการขยะ ตลอดจนการรักษาสุขภาพแวดล้อมของชุมชน

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาล เพื่อให้เป็นข้อมูลในการแก้ไขข้อบกพร่อง และปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของเทศบาลต่อไปในอนาคต
2. ได้ทราบปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชน อันจะทำให้ทราบถึงปัจจัยการสร้างความสำเร็จในการดำเนินงานและโครงการของเทศบาล อันจะเป็นข้อมูลในการดำเนินงานพัฒนาของเทศบาลอื่น ๆ ต่อไป
3. ได้ทราบปัญหา อุปสรรคและความต้องการของประชาชนในพื้นที่อันจะเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายของเทศบาลให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนต่อไป