# บทที่ 1
# บทนำ

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2475 ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีรัฐธรรมนูญมาแล้ว 18 ฉบับ แต่ไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับไหนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ เช่นกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ฉบับที่ 16 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยตรงมากขึ้น ตามนัยมาตรา 76 "กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบใช้อำนาจรัฐทุกระดับ" ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในหมวด 9 รวม 9 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการวางแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นทุกประการ ทั้งด้านการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น โดยส่งเสริมให้มีความเป็นอิสระตามหลักแห่งการปกครอง โดยเฉพาะการให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่วางรากฐานและเป็นแนวทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้น

การเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นที่ยอมรับกันว่าประชาชนเป็นจักรกลที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้กลไกทางการเมืองทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และคุณสมบัติที่สำคัญของพลเมืองที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์ที่ดีได้ต่อการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ ความสนใจและความกระตือรือร้นที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างจริงจัง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือในระบอบประชาธิปไตยประชาชนพลเมืองจะต้องมีทัศนคติว่า "กิจกรรมทางการเมืองการปกครองเป็นหน้าที่ที่ทุกคนต้องเอาใจใส่รับผิดชอบจะหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธให้พ้นจากความรับผิดชอบของตนหา

ได้ไม่" แต่ถ้าประชาชนมีทัศนคติตรงกันข้ามกับหลักการดังกล่าว การปกครองระบอบประชาธิปไตยก็ย่อมจะไม่เจริญงอกงามและไม่อำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครอง (มานิตย์ จุมปา, 2541, 22)

การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองการปกครองท้องถิ่นเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพอย่างยิ่งในการเร่งเร้าให้ประชาชนเกิดความตื่นตัว และอยากเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น นานาอารยประเทศยอมรับว่าการปกครองตนเองในท้องถิ่นเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยของชาติ อย่างไรก็ตามประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยยังไม่สามารถหยั่งรากได้อย่างมั่นคง อาทิ ประเทศไทยและอีกหลายประเทศในเอเชียจะพบว่าการปกครองตนของประชาชนในท้องถิ่นก็มีลักษณะอ่อนแอ ไม่แตกต่างไปจากการเมืองระดับชาติ ประชาชนในท้องถิ่นยังไม่ตระหนักถึงคุณประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แต่ละครั้งมีประชาชนสนใจไปใช้สิทธิกันน้อยมาก ผู้ได้รับเลือกตั้งหรือประชาชนท้องถิ่น ประชาชนผู้เลือกตั้งมีความรู้สึกว่าการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นภาระจำยอมอย่างหนึ่งเท่านั้น มิใช่เป็นการไปเลือกผู้ที่ตนเห็นว่าเหมาะสมที่สุดที่จะเข้าไปดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อรับใช้ประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนให้น่าอยู่ ดังนั้น เรามักจะได้ยินอยู่เสมอเมื่อมีการชักชวนให้ประชาชนไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งมักจะแสดงให้เห็นว่า "ไปเลือกตั้งทำไม เลือกให้เขามาเป็นนายเราหรือ" ทัศนคติเช่นนี้ ไม่เพียงแต่จะแสดงให้เห็นถึงการขาดความสนใจในสิทธิอันพึงมีพึงได้ของประชาชนเท่านั้น แต่ยังแสดงให้เห็นว่า ประชาชนยังไม่เข้าใจถึงหลักการปกครองตนเองในท้องถิ่น และประโยชน์ที่เขาจะได้รับจากการปกครองท้องถิ่นอีกด้วย เมื่อประชาชนไม่เข้าใจหรือไม่เห็นถึงประโยชน์ในสิ่งที่ใกล้ตัวเขาดังกล่าว จึงย่อมจะไม่เห็นเป็นสิ่งน่าแปลกใจอะไรเลยที่เขาเหล่านั้นยิ่งจะไม่เข้าใจประโยชน์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ (ทวี พันธุวาสิฏฐ์, 2537, 103)

ด้วยเหตุและผลที่ได้กล่าวมาข้างต้นสามารถชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาการเมือง การปกครองระบอบประชาธิปไตยของชาติจะกระทำให้เป็นผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นจะต้องมีการพัฒนาการปกครองตนเองในท้องถิ่นก่อน จะต้องพัฒนาให้ประชาชนเข้าใจและยอมรับว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่จำเป็นและมีประโยชน์ต่อชีวิตความเป็นอยู่ของเขา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ชีวิตประจำวันของผู้คนพลเมืองตั้งแต่เกิดจนตายจะขาดเสียซึ่งบริการอันพึงจะได้รับจากองค์กรปกครองท้องถิ่นมิได้ นอกจากเหตุผลที่ได้กล่าวข้างตนนี้แล้ว กลไกของการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยรวมทั้งเป็นสถาบันทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ จึงมีผล

โดยตรงต่อการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีของประชาชนต่อกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งมีผลต่อการกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวสนใจที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง การปกครองอย่างกว้างขวาง ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นหัวใจที่สำคัญในการที่จะพัฒนาการเมือง การปกครองระบอบประชาธิปไตยของชาติให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2510, 72)

เทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นเทศบาลที่รับการยกฐานะจากสุขาภิบาลที่มีนายอำเภอเป็นประธานกรรมการบริหารมาเป็นเทศบาลที่มีนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา และตามอำนาจหน้าที่ได้มีกฎหมายปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ทำให้เทศบาลต้องปรับทิศทางการบริหารและโดยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิยังไม่สามารถดำเนินการได้ครบถ้วน เพราะข้อจำกัดด้านงบประมาณและความเหมาะสมด้านสภาพพื้นที่ และยังมีการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งเทศบาลยังไม่สามารถดำเนินการได้โดยสมบูรณ์ (เทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ, 2550, 3) แนวนโยบายของรัฐบาล ที่มุ่งกระจายประโยชน์สู่กลุ่มคนยากจนเป็นสำคัญ โดยเน้นการพัฒนาบทบาทขององค์กรชุมชนย่อย แนวทางการพัฒนาดังกล่าวถือว่าสอดคล้องกับแผนแม่บทกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2530 – 2534) แผนงานย่อยพัฒนาองค์การและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ส่งเสริมให้ชุมชนเมืองจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนย่อยขึ้นโดยการรวมตัวของประชาชนด้วยความสมัครใจ เพื่อคณะกรรมการชุมชนย่อยมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาของตนเองมากที่สุด และโดยให้เป็นจิตสำนึกของประชาชนในชุมชนย่อยเองให้กำหนดรูปแบบคณะกรรมการชุมชนย่อยขึ้นเพื่อความเหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาของชุมชน และกำหนดเขตแดนแต่ละชุมชน (กระทรวงมหาดไทย, 2530, 1) การจัดตั้งชุมชมย่อยดังกล่าว เป็นนโยบายสำคัญประการหนึ่งของกระทรวงมหาดไทย ที่ประสงค์ให้ประชาชนในเขตเทศบาลได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาของตนเอง และมีส่วนร่วมในการป้องกัน แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของชุมชนของตนเองตลอดจนเป็นการประสานส่งเสริมความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่นกับเทศบาลด้วย (กระทรวงมหาดไทย, 2532, 2) หัวใจสำคัญที่จะยังผลให้การพัฒนาตามแนวทางข้างต้นบรรลุเป้าหมาย ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยจัดเป็นรูปแบบคณะกรรมการ และมีระบบการบริหาร การพัฒนา(Development administration) ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของชุมชนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม เมือง การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนพัฒนาชุมชนย่อยในเขตเทศบาลเป็นบทบาทโดยตรงของประชาชน ซึ่งหากศึกษาถึงปัจจัยส่วนตัว และปัจจัยสภาพแวดล้อมของคณะกรรมการในชุมชนย่อย โดยทั่วไปแล้วอาจพบว่ามีอิทธิพลต่อการพัฒนาชุมชนในแต่ละแห่งแตกต่างกันไปดังนั้นการศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเทศบาล จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจ

ผู้วิจัยในฐานะเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด มีความสนใจที่จะศึกษาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ เพื่อจะได้ทราบว่าคณะกรรมการชุมชนคิดว่าตนเองมีส่วนร่วมอยู่ในระดับใด ด้านใดบ้าง เพื่อจะได้นำผลการศึกษาไปประกอบการวางแผนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการดำเนินงานของเทศบาลสุวรรณภูมิ อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ต่อไป

## ความมุ่งหมายของการวิจัย

เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

## ความสำคัญของการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด
2. เป็นข้อสนเทศในการนำไปปรับปรุงเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ และเทศบาลตำบลอื่น ๆ

## ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้แบ่งขอบเขตของการศึกษาไว้ดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร ได้แก่ คณะกรรมการชุมชนในเขตเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ประกอบไปด้วย ประธานกรรมการชุมชน รองประธานกรรมการชุมชน และกรรมการชุมชน จำนวน 12 ชุมชน ชุมชนละ 9 คน รวม 108 คน

1.2 กลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยใช้ข้อมูลประชากรเป็นตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้

2. ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ทั้ง 6 ด้าน ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

2.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

2.2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

2.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย

มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด Roi Et Rajabhat University

2.4 ด้านการส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรม

2.5 ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.6 ด้านการศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

**นิยามศัพท์เฉพาะ**

**1. การมีส่วนร่วม** หมายถึง การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 6 ด้าน ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นได้แก่

**1.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน** หมายถึง การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ ในการทำแผนงานเพื่อเสนอโครงการก่อสร้างถนนและทางเดินเท้าในเขตเทศบาล การเสียสละทรัพย์สิน เช่น เงิน ที่ดินเพื่ออุทิศให้เทศบาลก่อสร้างถนนหรืออาคารสาธารณประโยชน์ การเสนอโครงการติดตั้งไฟฟ้า และแสงสว่างตามถนนหรือชุมชนของเทศบาล ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของเทศบาลในการระบายน้ำจากชุมชน สนับสนุนโครงการก่อสร้างท่อระบายน้ำ รวมถึงการร่วมมือกับเทศบาลในการบูรณะซ่อมแซมผิวจราจรของถนนในเขตเทศบาล

**1.2 ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต** หมายถึง การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิในการก่อสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตเทศบาล การมีส่วนร่วมในการจัดตั้งกลุ่มอาชีพ การจัดทำแผนการพัฒนาการเกษตร การป้องกันภัยธรรมชาติ การเฝ้าระวังการป้องกันโรคและโรคระบาด การพัฒนากลุ่มอาชีพ และการส่งเสริมกีฬาชุมชน

**1.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย** หมายถึง การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ ในการแจ้งเบาะแสหรือแหล่งมั่วสุมของโจรผู้ร้ายให้เจ้าหน้าที่ของเทศบาลทราบ การร่วมมือในการวางแผนป้องกันภัยจากโจรผู้ร้าย การตรวจสอบความเสียหายของสาธารณะสถานและสิ่งปลูกสร้างการใช้บริการเก็บขยะของเทศบาล การเสนอแผนปรับปรุงตลาดสดของเทศบาลและการสนับสนุนอาสาสมัครป้องกันภัยของเทศบาล

**1.4 ด้านการส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว** หมายถึง การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ ในการวางแผนเพื่อส่งเสริมการลงทุนด้านพาณิชยกรรม การวางแผนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวการร่วมศึกษาดูงาน การปรับปรุงการประเมินราคาที่ดินในเขตเทศบาล การวางแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การเสนอโครงการก่อสร้างอาคารพาณิชย์

**1.5 ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** หมายถึง การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิในการวางแผนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเข้าร่วมโครงการส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเข้าร่วมโครงการส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ การป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

**1.6 ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น** หมายถึง การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิในการวางแผนการจัดงานประเพณีของเทศบาล การทำสินค้าที่ผลิตได้ด้วยตนเองร่วมกับเทศบาลและการสนับสนุนเทศบาลในการฝึกอบรมอาชีพให้แก่ประชาชน

**2. คณะกรรมการชุมชน** หมายถึง ประธานกรรมการชุมชน รองประธานกรรมการชุมชน กรรมการชุมชน ที่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

**3. ชุมชน** หมายถึง ชุมชนที่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ ประกอบไปด้วย 12 ชุมชน ได้แก่ (1)ชุมชนหอก๊วนพัฒนา หมู่ ที่1 (2) ชุมชนหลักเมืองหมู่ที่1 (3) ชุมชนหมู่ที่ 2 พัฒนา (4) ชุมชนพลังเมืองทองหมู่ ที่2 (5) ชุมชนหมู่ที่ 3 เจริญราษฎร์ (6) ชุมชนหมู่ที่ 3 คอนเจ้าบ้าน (7) ชุมชนหมู่ที่ 4 สามัคคี (8) ชุมชนยูเนียนพัฒนา หมู่ 4 (9) ชุมชนหมู่ 5 โซนเหนือ (10) ชุมชนโซนใต้พัฒนาหมู่ 5 (11) ชุมชนบ้านสนามหมู่ 10 (12) ชุมชนคุ้มเมืองใหม่ หมู่ 9,20

**4. เทศบาล** หมายถึง เทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University