

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปีพ.ศ.2540 เป็นต้นมา ได้เกิดการเคลื่อนไหวขององค์กรภาคประชาชนมากขึ้น ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะประชาชนเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นการพัฒนาท้องถิ่นของตน ประกอบกับรัฐธรรมนูญ ปี 2540 ที่เน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบอำนาจของรัฐ ซึ่งในตอนนั้นประชาชนที่เห็นด้วยกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็จะใช้สัญลักษณ์สีเขียว แต่ถ้าคัดค้านก็จะใช้สัญลักษณ์สีเหลือง ซึ่งจากประเด็นนี้ ทำให้ประชาชนหันมาสนใจการเมือง หรือมีความต้องการในการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้าน คัดค้าน หรือสนับสนุนรัฐ ซึ่งไม่เฉพาะแต่เรื่องการเมืองเท่านั้น ประชาชนยังมีการรวมตัวและเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องในเรื่องอื่น เช่น กลุ่มเกษตรกร ที่เรียกร้องเกี่ยวกับการประกันราคาพืชผล เป็นต้น ซึ่งเมื่อมีการรวมตัวกันของประชาชนที่เข้มแข็งขึ้น และต่อเนื่องก็ทำให้เกิดการรวมตัวของประชาชนที่เรียกว่า ประชาสังคม เกิดขึ้น (กานต์ชนก ประกาศวุฒิสาร, 2552) ส่วนในปัจจุบันพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ตระหนักและให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ หรือสถาบันของรัฐ ในการบริหารประเทศชาติบ้านเมืองมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่มีการรวมตัวกันของประชาชนในการเคลื่อนไหว และเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำงานของภาครัฐมากขึ้น มีการชุมนุมกันของกลุ่มคนเพื่อเรียกร้องทั้งในเรื่องของการเมือง เช่น การชุมนุมของคนเสื้อเหลือง เสื้อแดง เพื่อแสดงจุดยืนทางการเมืองของตน

จากการที่ประเทศไทยได้มีการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นซึ่งเริ่มมาตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งได้จัดตั้งสุขาภิบาลในหัวเมืองเป็นแห่งแรกคือ สุขาภิบาลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร เมื่อปี ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) ต่อมาเมื่อประเทศมีการพัฒนามากขึ้น พลเมืองมีจำนวนมากขึ้น สภาพการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองในระดับท้องถิ่นมีความเจริญมากยิ่งขึ้น จึงได้มีการจัดตั้งหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นมาอีกหลายรูปแบบ และได้วิวัฒนาการเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน มีหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 6 รูปแบบ จำนวน 7,604 แห่ง (ประมวล รุจนเสรี, 2541) ได้แก่

1. กรุงเทพมหานคร 1 แห่ง
2. เมืองพัทยา 1 แห่ง

3. องค์การปกครองส่วนจังหวัด 75 แห่ง
4. เทศบาล 149 แห่ง
5. สุขาภิบาล 981 แห่ง
6. องค์การบริหารส่วนตำบล 6,397 แห่ง

ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งเน้นในการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการ แผนงาน และของเทศบาลนครเชียงใหม่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยเทศบาลนครเชียงใหม่เดิมเป็นสุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2458 ขึ้นตรงต่อมณฑลพายัพ ต่อมาเมื่อมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ.2475 สถาปนาผู้แทนราษฎร จึงมีมติสมควรจัดตั้งชุมชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นสุขาภิบาลให้มีฐานะเป็นเทศบาล

เทศบาลนครเชียงใหม่ได้ยกฐานะจากสุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่ขึ้นเป็น “เทศบาลนครเชียงใหม่” ในปี พ.ศ. 2478 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 52 ตอนที่ 80 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2478 มีพื้นที่รับผิดชอบ 17.50 ตารางกิโลเมตร มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ทุกประการนับเป็นเทศบาลนครแห่งแรกในประเทศไทย

สำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ ตั้งอยู่ที่ 1 ถนนวังสิงห์คำ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ บริเวณบนฝั่งแม่น้ำปิงด้านทิศตะวันตก ทำพิธีเปิดอาคารแรก เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2498 ก่อสร้างในที่ดินของเทศบาล มีพื้นที่ 7 ไร่ 3 งาน 26 ตารางวาและอีกส่วนหนึ่งเป็นที่ดินราชพัสดุซึ่งยกให้อยู่ในความควบคุมดูแลรับผิดชอบของเทศบาล พื้นที่ 2 ไร่ 17 ตารางวารวมพื้นที่ทั้งหมดเป็น 9 ไร่ 3 งาน 43 ตารางวา ณ ตำบลป่าตัน อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี มีพลเรือโทหลวงสุนาวิน วิวัธน์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและมีนายวรการ บัญญา เป็นนายกเทศมนตรีคนแรก และหลวงฉมาชำนาญเป็นปลัดเทศบาลคนแรก

ต่อมาเทศบาลนครเชียงใหม่มีความเจริญของตัวเมืองมากขึ้น มีชุมชนหนาแน่นและขยายตัวโดยรอบ ในปี พ.ศ. 2526 จึงได้มีพระราชกฤษฎีกาขยายเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2526 มีพื้นที่รับผิดชอบ 40.216 ตารางกิโลเมตร ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษเล่มที่ 100 ตอนที่ 53 ลงวันที่ 5 เมษายน 2526 ครอบคลุมพื้นที่ 14 ตำบล ได้แก่ ตำบลหายยา ตำบลช้างม้อย ตำบลศรีภูมิ ตำบลวัดเกต ตำบลช้างคลาน ตำบลพระสิงห์ ตำบลสุเทพบางส่วน ตำบลป่าแดดบางส่วน ตำบลฟ้าฮ่าม ตำบลหนองป่าคลั่งบางส่วน ตำบลท่าศาลาบางส่วน ตำบลป่าตัน ตำบลหนองหอยบางส่วน และตำบลช้างเผือกบางส่วน และนอกจากที่กล่าวมาข้างต้นนี้แล้วเทศบาลนครเชียงใหม่ยังมีหน้าที่และความรับผิดชอบครอบคลุม แขวงอีก 4 แขวง ได้แก่ แขวงนครพิงค์ แขวงกาวิละ แขวงเม็ງรายและแขวงศรีวิชัย โดยแบ่งพื้นที่ตามแขวงได้ดังนี้

แขวงนครพิงค์ มีพื้นที่ 11.7 ตารางกิโลเมตร

แขวงกาวิละ มีพื้นที่ 11.4 ตารางกิโลเมตร

แขวงเม็กราย มีพื้นที่ 7.7 ตารางกิโลเมตร

แขวงศรีวิชัย มีพื้นที่ 9.2 ตารางกิโลเมตร

ทั้งนี้เทศบาลนครเชียงใหม่มีรูปแบบการปกครองดังนี้ คือ

1. นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรี 1 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารเท่านั้น โดยการกำหนดนโยบาย ควบคุม และรับผิดชอบการบริหารงานของเทศบาล และสามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีช่วยบริหารงานได้โดยในส่วนของเทศบาลนครเชียงใหม่จะมีรองนายกเทศมนตรี จำนวน 4 คน และนายกเทศมนตรีเทศมนตรีจะมีวาระการทำงาน 4 ปี

2. สมาชิกสภาเทศบาล

เทศบาลนครเชียงใหม่ มีสมาชิกสภาเทศบาลนคร จำนวนทั้งสิ้น 24 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจำนวน 4 เขตเลือกตั้ง เขตละ 6 คน และมีวาระการทำงาน 4 ปี เช่นเดียวกับนายกเทศมนตรี

ส่วนโครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลนครเชียงใหม่ แบ่งเป็น 11 ส่วน ดังนี้

1. สำนักการคลัง

รับผิดชอบงานด้านการเงินและบัญชีงานพัสดุและทรัพย์สิน งานสถิติการคลัง งานพัฒนารายได้ งานแผนที่ภาษี และงานด้านผลประโยชน์ต่าง ๆ แบ่งส่วนความรับผิดชอบออกเป็น

- ส่วนงานพัฒนารายได้
- ส่วนบริหารงานคลัง

2. สำนักการช่าง

รับผิดชอบงานด้านการก่อสร้างปรับปรุงสาธารณูปโภค งานผังเมืองและงานควบคุมอาคาร และการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งส่วนการรับผิดชอบออกเป็น

- ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง
- ส่วนออกแบบและก่อสร้าง
- ส่วนการโยธา
- ส่วนช่างสุขาภิบาล

3. สำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

รับผิดชอบงานด้านสาธารณสุขต่าง ๆ งานด้านการป้องกัน และควบคุมโรคติดต่อ งานส่งเสริมสุขภาพ งานสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม งานรักษาความสะอาด งานให้บริการด้านการรักษาพยาบาลประชาชนทั่วไป

4. สำนักงานการศึกษา

รับผิดชอบงานด้านการจัดการศึกษาในเขตเทศบาล รวมถึงการส่งเสริมประเพณี ศิลปะ และวัฒนธรรมของท้องถิ่น

5. สำนักปลัดเทศบาล

รับผิดชอบด้านงานเอกสาร สารบรรณ งานสภาเทศบาล งานควบคุมเทศาภิบาล งานพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว งานทะเบียนราษฎร การเลือกตั้ง งานด้านบุคลากร งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง รวมถึงงานด้านการประชุม และพิธีการต่าง ๆ

6. กองวิชาการและแผนงาน

รับผิดชอบงานด้านการส่งเสริมและพัฒนาชุมชนในเขต เทศบาล งานด้านสังคม สงเคราะห์ และงานสวัสดิการเด็ก และเยาวชน

7. กองสวัสดิการสังคม

รับผิดชอบงานด้านการส่งเสริมและพัฒนาชุมชนในเขตเทศบาล งานด้านสังคม สงเคราะห์ และงานสวัสดิการเด็กและเยาวชน

8. กองการแพทย์

มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการพยาบาล และการบริการทางการแพทย์ งานวิชาการและแผนงานทางด้านการแพทย์พยาบาล และบริการสาธารณสุข งานเภสัชกรรม ทันตสาธารณสุข งานเภสัชกรรม งานชันสูตรและรังสีวิทยา งานเวชกรรม งานผู้ป่วยนอก งานผู้ป่วยในและห้องคลอด งานห้องผ่าตัด และวิสัญญี รวมทั้งงานต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

9. หน่วยงานตรวจสอบภายใน

รับผิดชอบงานด้านการควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับการเงิน และงานอื่น ๆ โดยขึ้นตรงต่อ ปลัดเทศบาล

10. สถานธนาบาล

รับผิดชอบงานด้านการรับจํานำทรัพย์สินจากประชาชน เพื่อป้องกันการกักขังนอก ระบบ ซึ่งเทศบาลนครเชียงใหม่ มีสถานธนาบาล ทั้งสิ้น 3 แห่ง

11. แขวง 4 แขวง

ได้แก่ แขวงนครพิงค์ แขวงกาวิละ แขวงศรีวิชัย แขวงเมืองราย โดยมีสำนักงานแขวง ซึ่ง ตั้งขึ้นเพื่อกระจายการให้บริการไปถึงประชาชนอย่างทั่วถึงในทุกพื้นที่ในเขตเทศบาล

สำหรับรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นพบว่า ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527) ได้กล่าวถึง ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายการพัฒนา คือ

1. ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าถึงปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมตลอดถึงความต้องการของชุมชน
 2. ร่วมค้นหาและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชน หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน
 3. ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการกิจกรรม เพื่อจัดและแก้ไขตลอดจนสนองความต้องการของชุมชน
 4. ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
 5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- jemศักดิ์ ปิ่นทอง (2537) ได้แบ่งไว้ 4 ขั้นตอน คือ มีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน ในการดำเนินแผนงานของเทศบาลนครเชียงใหม่ อย่างไรก็ตาม และมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ มากน้อยเพียงใด

ซึ่งจากการที่ประชาชนได้มีการตระหนักถึงการเข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานของราชการในการพัฒนาบ้านเมืองนั้นจะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นการแก้ไขปัญหาของชุมชนที่ถูกจุดเพราะเมื่อเกิดการค้นหาปัญหาของชุมชนโดยคนในชุมชนเองจะทำให้ทราบถึงปัญหาที่แท้จริงที่เกิดขึ้น และเป็นปัญหาที่กระทบกับคนในชุมชนอย่างแท้จริงทำให้สร้างความพึงพอใจกันทั้งภาครัฐและภาคประชาชน

ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ว่ามีการมีส่วนร่วมตามขั้นตอนของการมีส่วนร่วม เพื่อเป็นแนวทางการในการจัดการส่งเสริมให้ประชาชนเกิดการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของภาครัฐมากขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงบทบาทของประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ต่อการจัดทำแผนงานของเทศบาลนครเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ต่อกระบวนการจัดทำแผนของเทศบาลนครเชียงใหม่

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษารั้ครั้งนี้ผู้วิจัยได้มุ่งเน้นทำการศึกษการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยศึกษาถึงการมีส่วนร่วมในลักษณะต่าง ๆ ว่ามีมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ยังทำการศึกษถึงปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยประชากรที่ทำการศึกษาคือประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งพื้นที่ที่ทำการศึกษานั้นแบ่งเป็น 4 แขวง คือ แขวงนครพิงค์ แขวงกาวิละ แขวงเมืงราย และแขวงศรีวิชัย

1.4 นิยามศัพท์ทั่วไป

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาของชุมชน ร่วมวางแผนการแก้ไขปัญหา ร่วมดำเนินการในการแก้ไขปัญหา และติดตามผลการแก้ไขปัญหา นั้น ๆ

การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลกลางมีการกระจายอำนาจในการปกครอง และบริหารงานให้กับหน่วยงานในท้องถิ่น โดยมีขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยแบ่งเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงแนวทางในการพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างแท้จริง
2. ได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผนงานของเทศบาลนครเชียงใหม่ และหาวิธีแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น
3. ผลการศึกษานี้สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการวางแผนกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น