

# บทที่ 1

## บทนำ



### 1.1 ความเป็นมาในการศึกษา

การพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลา 40 ปีที่ผ่านมา ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ ผลของการพัฒนาได้ทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างพื้นที่เมืองและชนบทมากขึ้น พื้นที่เมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นศูนย์กลางทางการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วเนื่องจากมีปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งเสริมอย่างมากมาย ผู้คนต่างหลั่งไหลเข้ามาอยู่อาศัยและประกอบอาชีพอย่างหนาแน่นมาก ทรัพยากรต่างๆ ในชนบทได้ถูกนำมาใช้เพื่อสนองความสะดวกสบายของคนและความต้องการเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานคร จนกระทั่งพื้นที่เมืองได้ขยายตัวออกไปยังพื้นที่ในจังหวัดข้างเคียงที่เป็นบริเวณชานโดยรอบ ในขณะที่พื้นที่ส่วนอื่นๆ ของประเทศเกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจน้อยกว่า เนื่องจากความแตกต่างกันขององค์ประกอบ เช่น คุณภาพและคุณสมบัติของคนในชุมชน ลักษณะภูมิประเทศ ลักษณะภูมิอากาศ ความสนใจของเจ้าหน้าที่รัฐบาลในพื้นที่ นโยบายในการพัฒนาพื้นที่ของรัฐบาล และความใกล้ไกลจากปัจจัยพื้นฐานที่รัฐบาลได้สร้างขึ้น

การขยายความเจริญจากพื้นที่เมืองในกรุงเทพมหานครออกไปยังพื้นที่ข้างเคียงโดยรอบ ทำให้พื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่ที่มีการปะทะสัมพันธ์ระหว่างเมืองกับชนบทอย่างเข้มข้น มีประชากรหนาแน่น มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว โดยโยกย้ายจากกิจกรรมในภาคเกษตรไปเป็นกิจกรรมนอกภาคเกษตร การเปลี่ยนแปลงนี้สัมพันธ์กับโครงข่ายการคมนาคมที่ปรับปรุงแล้วและโครงสร้างพื้นฐานที่ดีขึ้น โดย McGee เรียกพื้นที่ดังกล่าวว่าเป็นภาคมหานครที่ขยายออกไป (Extended Metropolitan Region หรือ Mega-urban Region)<sup>1</sup> ปัจจุบันการขยายตัวของพื้นที่เมืองจากกรุงเทพมหานครได้แผ่ขยายออกไปยังพื้นที่บริเวณชานในจังหวัดนครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ และสมุทรสาคร อย่างรวดเร็ว ในขณะที่พื้นที่บริเวณชานเหล่านี้ปัจจุบันอยู่ในการกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด(อบจ.) และองค์การบริหารส่วนตำบล

<sup>1</sup> ดารณี ฤทธิพิพัฒน์กุล, กระบวนการเป็นเมืองกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในประเทศไทย กำลังพัฒนา (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541) หน้า 61- 69.

(อบต.) โดยมี อบต.เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่เล็กที่สุดและใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด

การขยายตัวของพื้นที่เมืองได้มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่เหล่านั้น กล่าวคือ จะเกิดการเปลี่ยนระดับความซับซ้อนของโครงสร้างด้านเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนต่างๆ โดยมีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมที่ค่อยๆ เปลี่ยนจากรูปแบบที่เรียบง่ายไม่ซับซ้อนไปสู่รูปแบบที่ซับซ้อน เกิดการแยกย่อยของโครงสร้างและหน้าที่(Differentiation)เพิ่มมากขึ้น กิจกรรมทางเศรษฐกิจมีความหลากหลายมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็มีการผสมผสานและส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างและหน้าที่(Integration)ที่มีการแยกย่อยนั้นเข้าด้วยกัน เพื่อรวบรวมและเชื่อมโยงสมาชิกที่แตกต่างกันของสังคมเข้าด้วยกัน ซึ่งเป็นลักษณะการปรับตัวที่ทำให้ชุมชนสามารถดำรงอยู่ได้ ตามแนวคิดเกี่ยวกับระบบสังคมของ Smelser<sup>2</sup>

จากเจตจำนงของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง<sup>3</sup> ประกอบกับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (2540 -2544) เป็นต้นมาได้กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการพัฒนาโดยเปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน ชุมชน และประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศมากขึ้น<sup>4</sup> มีการปรับระบบบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาประเทศที่เน้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) ให้เป็นหน่วยพัฒนาท้องถิ่นแบบบูรณาการ โดยมีเศรษฐกิจชุมชนเป็นตัวนำไปสู่การพัฒนาในมิติอื่นๆ ทั้งด้านคุณภาพชีวิต สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมในลักษณะเสริมซึ่งกันและกัน<sup>5</sup> ในขณะที่ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้ อบต.มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก วันที่ 11 ตุลาคม 2540) มาตรา 284.

<sup>4</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2541 – 2544) .

<sup>5</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2541 – 2544) เอกสารโรเนียว หน้า 69.

เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนได้เช่นเดียวกับเทศบาลหรือเมืองพัทยา<sup>6</sup> โดยรัฐดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(รวมถึงอบต.)โดยต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี<sup>7</sup> พร้อมกันนั้นรัฐต้องจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ.2544 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ.2549 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า<sup>8</sup>

จากแนวทางในการพัฒนาประเทศโดยให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่ง อบต. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดย อบต.จะมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะและพัฒนาพื้นที่ในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม<sup>9</sup> ซึ่งเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ การจัดตั้ง อบต.ได้เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง จากข้อมูลในเดือนมีนาคม 2545 มีอบต.ในพื้นที่ปริมนทลรวม 254 แห่ง<sup>10</sup> (มี อบต. ทั่วประเทศ ประมาณ 6,742 แห่ง<sup>11</sup> ทั่วประเทศมี พื้นที่ 7,255 ตำบล โดยมี ตำบลส่วนหนึ่งอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาล)

เนื่องจาก อบต. เป็นระดับของชุมชนที่เล็กที่สุดที่มีการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดประชาชนและเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมากที่สุด การศึกษาศักยภาพในการพัฒนาของ อบต. ในภาคนครหลวง(พื้นที่

<sup>6</sup> พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542. ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก วันที่ 17 พฤศจิกายน 2542) มาตรา 16.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 30(1(ก)).

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 30(4).

<sup>9</sup> ชวงส์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2539) หน้า 160.

<sup>10</sup> กรมการปกครอง, กองราชการส่วนตำบล, ข้อมูลสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ประจำปี 2545 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อาสาธาธาธาธา, 2545) หน้า 3.

<sup>11</sup> กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. เอกสารข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีเดือนมกราคม 2546 (กุมภาพันธ์ 2546).

กรุงเทพมหานครและปริมณฑล) จึงเป็นเสมือนการประเมินกำลังความสามารถหรือ ศักยภาพในการพัฒนาของชุมชนในระดับ อบต. ในพื้นที่ที่กำลังกลายเป็นเมืองอย่างรวดเร็ว ถ้าหากทราบว่าในปัจจุบันชุมชนเหล่านี้มีกำลังความสามารถในการพัฒนา และช่วยตัวเองในระดับใด หน่วยงานภาครัฐ องค์กรระหว่างประเทศ หรือองค์กร เอกชนก็สามารถวางแผนให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาในพื้นที่ชุมชนเหล่านี้ใน ปริมาณและรูปแบบที่เหมาะสมกับการพัฒนาของพื้นที่ชุมชนแต่ละระดับ เพื่อสร้างเสริมให้ชุมชนนั้นๆเกิดการพัฒนาต่อเนื่องไปได้ด้วยตนเองและมีการพัฒนา ที่เหมาะสมกับสถานการณ์และพื้นที่ ตลอดจนสามารถนำผลการศึกษามาใช้เป็น ประโยชน์ต่อการวางแผนพัฒนาพื้นที่ในภาพรวมทั้งระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และ ระดับภาค ต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาศักยภาพในการพัฒนาของ อบต. ในภาคนครหลวงโดย พิจารณาการแยกย่อยของโครงสร้างและหน้าที่ และการผสมผสานของส่วนต่างๆ ใน อบต. ในฐานะที่เป็นชุมชนๆ หนึ่ง
2. เพื่อศึกษาการกระจายตัวของ อบต. ตามศักยภาพในการพัฒนา

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาศักยภาพการพัฒนาของ อบต. ในพื้นที่ภาคนครหลวง หน่วยในการวิเคราะห์ คือ ชุมชนระดับ อบต. ในพื้นที่จังหวัดนครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ และสมุทรสาคร รวม 254 อบต.

## 1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

1. ศึกษาทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผลงานวิจัย ทั้งในและต่างประเทศเท่าที่จำเป็นและสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษานี้ได้
2. กำหนดตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา
3. เก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ที่เกี่ยวกับ ลักษณะทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม จากเอกสารและหน่วยงานในส่วนกลาง
4. เก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ซึ่งไม่สามารถเก็บ รวบรวมได้จากส่วนกลาง โดยการส่งแบบสอบถามไปยัง อบต. ต่าง ๆ ในพื้นที่ศึกษา

5. วิเคราะห์ข้อมูลโดยกระบวนการทางสถิติ เพื่อใช้จัดลำดับระดับศักยภาพในการพัฒนาของ อบต. โดยใช้เทคนิค Multidimensional Scaling ประกอบ
6. จำแนกพื้นที่ อบต. ในพื้นที่ศึกษาตามศักยภาพการพัฒนา
7. วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างเส้นทางคมนาคมกับศักยภาพในการพัฒนาของ อบต.
8. แสดงผลการศึกษาในรูปแบบของการบรรยาย ตาราง แผนภูมิ แผนภาพ และแผนที่

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงศักยภาพในการพัฒนาของ อบต. ในฐานะที่เป็นชุมชน ชุมชนหนึ่งในพื้นที่ภาคนครหลวง เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการปรับปรุงหรือส่งเสริม อบต. ที่มีศักยภาพในการพัฒนาที่แตกต่างกัน ให้สามารถพัฒนาต่อเนื่องไปได้ด้วยตนเองและมีการพัฒนาที่เหมาะสมกับสถานการณ์และพื้นที่
2. ผลการศึกษาจะเป็นข้อมูลเบื้องต้นที่ส่วนกลางสามารถจะวางแผนให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาในพื้นที่ อบต. ที่อยู่ในพื้นที่ภาคนครหลวง ในปริมาณและรูปแบบที่เหมาะสมกับศักยภาพการพัฒนาของพื้นที่ อบต. เหล่านั้น
3. ผลการศึกษาจะเป็นข้อมูลเบื้องต้นที่สามารถนำไปศึกษาลึกกลงไป ในรายละเอียดเพื่อให้การวางแผนพัฒนาในแต่ละพื้นที่มีความชัดเจนยิ่งขึ้น