

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีการพัฒนาด้านการปกครองมาช้านาน ในสมัยสุโขทัยเป็นราชธานี มีการปกครองแบบ “พ่อปกครองลูก” พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจสูงสุด และ ทรงปฏิบัติ พระ-ราชกรณียกิจที่สำคัญต่าง ๆ ด้วยพระองค์เอง เช่น การนำทัพออกศึกสงคราม การเสด็จออก พินักษาอรรถคดี เป็นต้น ในสมัยกรุงศรี-อยุธยา ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นแบบ “นาย ปกครองบ่าว” พระมหากษัตริย์ทรงมีข้าราชการบริพารจำนวนมาก คอยปฏิบัติ หน้าที่แทนพระองค์ ในสมัยนี้การจัดระเบียบราชการ มีการแยกกิจการฝ่ายทหาร และฝ่ายพลเรือนออกจากกัน มีการจัด องค์การแบบจตุสดมภ์ ได้แก่ เวียง วัง คลัง นา จนกระทั่งถึง สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ไทยก็ยังคงใช้รูปแบบการปกครองแบบเดิมที่เคยใช้ในสมัยกรุงศรีอยุธยา จนมีการปฏิรูประบบราชการอย่างเป็นทางการ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอันเป็นรากฐานสำคัญของการปกครอง ในปัจจุบัน

ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศไทยมีกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นเป็น ครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2476 โดยมีการจัดการปกครองในรูปแบบเทศบาล ปัจจุบันการดำเนินการ กระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติที่เป็นการวางพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ เช่น มาตรา 284 กำหนดไว้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เปิดโอกาสให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระ สามารถเพิ่มศักยภาพในการปกครองตนเอง ทั้งในด้านการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การจัดการ การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจ หน้าที่ของตนเอง โดยการส่งเสริม ให้มีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ไม่ให้รัฐบาลกลางตรากฎหมาย ในลักษณะที่เป็นการควบคุมท้องถิ่น จนขาดความเป็นอิสระที่จะบริหารงานเพื่อสนองความ ต้องการของประชาชน (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 67) นอกจากนั้นยังมีการออกกฎหมายที่มีความ สำคัญอีกฉบับหนึ่ง คือ “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ซึ่งกฎหมาย ฉบับนี้ถือได้ว่า มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

องค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยมีหลายรูปแบบ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร พัทธา และเทศบาล เป็นต้น ซึ่งเทศบาลเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่ได้รับการยอมรับว่า เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจปกครองตนเองมากที่สุด แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล แต่ละระดับจะมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะจำนวนประชากร เศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ ปัจจุบันเทศบาลทั่วประเทศ มีจำนวน 1,129 แห่ง แบ่งเป็น เทศบาลนคร 20 แห่ง เทศบาลเมือง 78 แห่ง และเทศบาลตำบล 1,031 แห่ง

เทศบาลแต่ละระดับจะมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเดียวกันอยู่ 2 ประการ คือ อำนาจตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาลได้กำหนดไว้ ซึ่งมีทั้งที่ต้องปฏิบัติและเลือกปฏิบัติ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดให้มีการดูแลและบำรุงทางบก ทางน้ำ การรักษาความสะอาดถนน การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การจัดให้มีเครื่องดับเพลิง การจัดการศึกษา การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา โรงฆ่าสัตว์ สถานที่พิทักษ์รักษาคนเจ็บ การไฟฟ้า ทางระบายน้ำ ส้วมสาธารณะ โรงรับจำนำ การสงเคราะห์มารดาและเด็ก เป็นต้น กับมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พ.ร.บ.ป้องกันอันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพ พ.ร.บ.ภายในโรงเรียนและที่ดิน พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร และพ.ร.บ.การผังเมือง เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการปกครองแบบเทศบาลจะบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายได้หรือไม่ขึ้นทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยของการที่คณะผู้บริหาร มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน หรือพนักงานประจำที่มาจากแต่งตั้ง การดำเนิน กิจกรรมใด ๆ ขององค์กรต้องอาศัยบุคลากรในการวินิจฉัยงาน การวางแผน การจัดรูปแบบ องค์กร การบริหารงาน ตลอดจนการควบคุมให้บุคคลปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายประการในการบริหารและการดำเนินกิจการของเทศบาล ดังนี้คือ

1. การบริหารงานบุคคล ก่อนจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เทศบาลทั่วประเทศสังกัดกองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีคณะกรรมการกลางเทศบาล 1 ชุด โดยรองอธิบดีกรมการปกครองฝ่ายท้องถิ่น เป็นกรรมการเลขานุการ มีหนังสือสั่งการต่าง ๆ เพื่อให้เทศบาลทั่วประเทศปฏิบัติให้เป็นไปแนวเดียวกัน โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ไม่ว่าจะเป็น การสอบบรรจุ แต่งตั้งพนักงานเทศบาล การโอนย้าย การสอบเลื่อนดำรงตำแหน่งให้สูงขึ้น ส่วนกลางจะเป็นผู้ดำเนินการ ผู้ที่จะขอย้ายไปดำรงตำแหน่งที่เทศบาลใหม่ หรือขอย้ายกลับภูมิลำเนาเดิม ก็ทำหนังสือแจ้งไปตามวัตถุประสงค์ ซึ่งแต่ละปีจะมีจากการโยกย้ายตาม ฤดูกาลปีละ 2 ครั้ง

ประมาณเดือนตุลาคม และเดือนเมษายน ซึ่งส่วนกลางจะเป็นผู้ออก คำสั่ง, การสอบเลื่อนตำแหน่งก็เช่นเดียวกัน ส่วนกลางจะเป็นผู้ดำเนินการ และจะบรรจุตามลำดับผู้สอบได้ ซึ่งทุกคนจะมีสิทธิ์ และมีโอกาสเท่าเทียมกัน

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมีกฎหมายบังคับใช้ การบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

- 1.1 ไม่มีการโอนย้ายประจำปีเหมือนเดิม
- 1.2 ไม่มีการสอบเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นจากส่วนกลาง
- 1.3 การขอโอนย้ายเป็นไปได้ยาก

2. การกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคให้แก่ท้องถิ่น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

2.1 การถ่ายโอนถนน ท่อระบายน้ำ คันหิน ทางเท้า ไฟฟ้า ต้นไม้ เกาะกลางถนน ทางหลวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทางหลวงที่อยู่ในเขตเทศบาล ทำให้เทศบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดูแลและปรับปรุง บำรุงรักษา

2.2 การถ่ายโอนข้าราชการส่วนภูมิภาคสู่ท้องถิ่น ทำให้เทศบาลที่มีรายได้น้อยไม่มีงบประมาณในการบริหารตนเอง

3. การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 285 กำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

3.1 การกำหนดให้นายกเทศมนตรีอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 สมัย ถ้านายกเทศมนตรีบริหารบ้านเมืองดี ทำให้ประชาชนไม่สามารถเลือกนายกเทศมนตรีคนเดิมได้อีก และจะทำให้การบริหารบ้านเมืองไม่ต่อเนื่อง

3.2 นายกเทศมนตรีได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน แต่สมาชิกสภาเทศบาลไม่ใช่ทีมงานของนายกเทศมนตรี จะทำให้การบริหารงานด้านสภาเทศบาลไม่ราบรื่น

3.3 การบริหารงานของนายกเทศมนตรี อาจไม่ฟังเสียงหรือความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาล เพราะนายกเทศมนตรีไม่ได้มาจากคะแนนเสียงของสมาชิกสภาเทศบาล

จากการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ผู้วิจัยสัมภาษณ์พนักงานเทศบาลทุกระดับชั้น ต่างก็ให้ความคิดเห็นต่างๆ กัน เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งจะสรุปเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

**กลุ่มที่ 1** มีความคิดเห็นในทางที่ดีต่อการบริหารงานท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งปัจจุบันกลุ่มนี้จะเป็นพนักงานชั้นผู้ใหญ่และดำรงตำแหน่งในเทศบาลซึ่งเป็นตำแหน่งที่พอใจแล้ว ไม่กระตือรือร้นอีกต่อไป หรือ เป็นพนักงานที่รอการเกษียณอายุราชการ

**กลุ่มที่ 2** มีความคิดเห็นทั้งด้านดีและไม่ดี ต่อการบริหารงานท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งปัจจุบันกลุ่มนี้ จะเป็นพนักงานเทศบาลระดับกลาง และกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มที่มีความพอใจในตำแหน่งที่ตนเองดำรงอยู่ แต่เมื่อจะมีความก้าวหน้าในชีวิตราชการ โดยที่จะต้องมีการสอบ และการ โอนย้าย กลุ่มนี้จะไม่เห็นด้วย

**กลุ่มที่ 3** มีความคิดเห็นในทางที่ไม่ดีต่อการบริหารงานท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งปัจจุบันกลุ่มนี้จะเป็นพนักงานเทศบาลระดับผู้ปฏิบัติ และเป็นกลุ่มที่มีพนักงานเป็นจำนวนมาก กลุ่มนี้ก็จะเป็นอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งมีความต้องการที่จะเจริญก้าวหน้าในชีวิตราชการ แต่ถ้าหากต้องมีการสอบ และการ โอนย้ายด้วยแล้ว กลุ่มนี้จะ ไม่เห็นด้วย

ในฐานะที่ผู้วิจัยรับราชการเป็นพนักงานเทศบาลอยู่ในเทศบาลกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือมาโดยตลอดและในปัจจุบันได้ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร ณ เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ประกอบกับเทศบาลในกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนมากกว่าภาคอื่น ๆ จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะเลือกศึกษาเฉพาะเทศบาลกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อศึกษาว่าพนักงานเทศบาลกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอย่างไรต่อการบริหารท้องถิ่น เพื่อนำผลวิจัยนี้เสนอต่อชมรมผู้บริหารงาน เทศบาล ชมรมช่างเทศบาลแห่งประเทศไทย ชมรมคลังเทศบาล ชมรมสาธารณสุขเทศบาล สมาคมนักนิเทศศาสตร์แห่งประเทศไทย และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นกรมที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ สังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อประโยชน์ในการพัฒนา ปรับปรุง หรือ เป็นข้อมูลในการเสนอแนะต่อผู้มีอำนาจต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อการบริหารงานท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานเทศบาล ที่มีระดับเงินเดือนแตกต่างกันต่อการบริหารงานท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
3. เพื่อศึกษาข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะของพนักงานเทศบาลในการปฏิบัติงานท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

## สมมุติฐานของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยกำหนดสมมุติฐานของการวิจัย ดังนี้

1. ระดับความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อการบริหารงานท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อยู่ในระดับเห็นด้วยปานกลาง
2. พนักงานเทศบาลที่มีกลุ่มระดับเงินเดือนที่แตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แตกต่างกัน

## ขอบเขตการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลตะวันออกเฉียงเหนือ เฉพาะเทศบาลที่ก่อตั้งขึ้นก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จำนวน 19 จังหวัด 28 เทศบาล โดยมีขอบเขตดังนี้

1. ขอบเขตด้านประชากร ได้แก่ พนักงานเทศบาล กลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งหมด 19 จังหวัด จำนวน 28 เทศบาล จำนวน 2,539 คน
2. ขอบเขตด้านพื้นที่วิจัยเฉพาะเทศบาล กลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่ก่อตั้งก่อนจะมีการปรับยกระดับฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลทั่วประเทศ

### 3. ขอบเขตด้านตัวแปรที่ศึกษา แบ่งเป็นดังนี้

3.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ระดับเงินเดือนของพนักงานเทศบาลกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาล กลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ต่อการบริหารงานท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนี้

3.2.1 ด้านการบริหารงานบุคคล

3.2.2 ด้านการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นแก่ท้องถิ่น

3.2.3 ด้านการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล

### คำนิยามศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจความหมายข้อความเฉพาะที่ใช้ใน การวิจัย ผู้วิจัยจึงได้ให้คำนิยามศัพท์เฉพาะดังนี้

1. รัฐธรรมนูญ หมายถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
2. การบริหารงานราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง การบริหารตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการกระจายอำนาจ ซึ่งรัฐบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง
3. องค์กรปกครองท้องถิ่น หมายถึง เทศบาลในกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่ก่อตั้งก่อนที่จะมีการปรับยกระดับฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาล
4. ความคิดเห็นต่อการบริหารงานท้องถิ่น หมายถึง การแสดงออกของแต่ละบุคคล ในอันที่จะพิจารณาถึงข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง ในการบริหารงานของเทศบาล ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
5. พนักงานเทศบาล หมายถึง ข้าราชการประจำที่มาจากการบรรจุแต่งตั้งของเทศบาล ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
6. ประสบการณ์ในการทำงาน หมายถึง ช่วงระยะเวลาที่พนักงานเทศบาล ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปฏิบัติงาน นับตั้งแต่ให้ปฏิบัติหน้าที่ในเขตเทศบาลจนถึงปัจจุบัน

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อการบริหารงานท้องถิ่น
2. ทำให้ทราบถึงความแตกต่างเกี่ยวกับความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลที่มีระดับเงินเดือนแตกต่างกันต่อการบริหารงานท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
3. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาและวิธีการแก้ไขแนวทางในการปรับปรุงปัญหาของพนักงานเทศบาลต่อการบริหารงานท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

Rajabhat Mahasarakham University