

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในการปกครองตนเอง ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หลักสำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วยการจัดให้มีการเลือกตั้ง (Election) เพื่อให้คนในท้องถิ่นนั้นได้มีโอกาสเข้าไปเป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองตนเอง มีองค์กรสภาท้องถิ่น มีเขตพื้นที่ในการบริหาร และความรับผิดชอบตามที่มีหน้าที่กำหนดให้มีสถานนิติบุคคล (Juristic person) เพื่อผลสมบูรณ์ในการดำเนินการ การกอนิติสัมพันธ์หรือ การทำนิติกรรม (Legal act) มีรายได้ (Revenue) มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณ (Budget) และมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) โดยมีองค์กรที่คอยกำกับดูแลในระดับนโยบายทั่วไป ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งของรัฐบาลกลาง ตามระบบ ทฤษฎีการกระจายอำนาจ (Decentralization theory)

ในการดำเนินการของเทศบาล ทั้งด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงาน งบประมาณ และการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล หรือการดำเนินการภายใต้ขอบเขตที่กฎหมาย กำหนดถือเป็นสิ่งที่บ่งบอกได้ว่า เป็นกระบวนการบริหารการปกครองของรัฐที่ได้กระจาย อำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบการบริหาร การกอนิติสัมพันธ์ต่อบุคคลภายนอก การจัดการด้านสาธารณสุข โภค สาธารณูปการเพื่ออำนวยความสะดวก ประชาชน ในท้องถิ่นหลายแห่ง ที่ประสบกับปัญหาด้านการดำเนินงาน การจัดการและการบริหารงานของเทศบาล เป็นปัญหาที่เกิดจากการบริหารงานของเทศบาล ประกอบกับ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และการสั่งการของส่วนกลางที่กำหนดกระบวนการดำเนินงาน อย่างเป็นทางการ (Formation) จึงก่อให้เกิดปัญหาทั้งภายนอกและภายในหน่วยงานของตนเอง (โกวิทย์ พวงงาม. 2546 : 230-239)

จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ประเทศไทยได้จัด ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการส่วนกลาง หมายถึง หน่วยงานที่มี

หน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง หน่วยงานราชการที่ได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานส่วนกลางให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ส่วนต่างๆ ของประเทศ และทำหน้าที่กำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ขัดต่อระเบียบ กฎหมาย หรือฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานที่รัฐบาลกระจายอำนาจให้คนในท้องถิ่นบริหารงานเพื่อแก้ไขปัญหา พัฒนาและให้บริการแก่คนในท้องถิ่นเอง ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ในปัจจุบันนี้การปกครองท้องถิ่นไทยยังมีปัญหาอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2548 : 29-30)

ประการแรก คือ การจัดตั้ง ทั้งนี้เพราะการจัดตั้งหรือกำเนิดการปกครองท้องถิ่นไม่ถูกหลักการกำเนิดของการปกครองท้องถิ่นของไทย ไม่ว่าจะในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชหรือสมัยประชาธิปไตย มีลักษณะเบี่ยงเบนหนีขึ้นให้ (Devolution) โดยที่ประชาชนมิได้เรียกร้อง ทำให้ผลอันเกิดจากการจัดตั้งไม่ถูกหลักนี้ ทำให้การดำเนินการปกครองท้องถิ่นตกในมือของคนกลุ่มหนึ่งที่เห็นว่า การปกครองท้องถิ่นจะมีประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้องอย่างมหาศาล ดังนั้นจึงเกิดการขัดแย้งกันในท้องถิ่นอยู่เสมอ เมื่อข้าราชการมาขัดผลประโยชน์กับผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น จึงทำให้ราษฎรเกิดความสับสนว่าการปกครองท้องถิ่นดีหรือมีประโยชน์หรือไม่

ประการที่สอง อุดมคติหรือความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองตนเอง เรื่องนี้นับว่าเป็นหัวใจของการปกครองท้องถิ่น คือ ถ้าทุกฝ่ายมีความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นถูกต้องและตรงกันแล้ว ย่อมจะเกิดประโยชน์แก่กิจการของท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง แต่ถ้าตรงกันข้ามก็จะเกิดปัญหาแก่การปกครองท้องถิ่น เพราะคนไทยยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับคุณประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น และไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองเท่าที่ควร

ประการที่สาม อุดมคติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลไทยกับองค์กรปกครองท้องถิ่น คือ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการบริหารกิจการของตน แต่องค์กรปกครองท้องถิ่นมิได้เป็นหน่วยงานที่มีอธิปไตย จึงมีสิทธิและอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะการควบคุมได้ แต่ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น มิได้มุ่งแต่เพียงการควบคุมเพื่อตรวจสอบ

เท่านั้น หากแต่มีลักษณะของการร่วมมือประสานงาน เพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถสูงในการบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ของตนด้วย

การบริหารงานของเทศบาลตำบลที่ผ่านมาหลังจากยกฐานะจากสุขาภิบาล แม้จะเป็นช่วงระยะเวลาไม่มากนัก แต่มีข้อบ่งชี้ถึงความสำเร็จและความล้มเหลวขององค์กรในเทศบาลตำบลได้ เพราะการบริหารงานของเทศบาลตำบลแต่ละแห่ง ย่อมมีความสามารถในการบริหารงานและปัญหาของแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไปตามความสามารถของคณะบริหาร บุคลากรของเทศบาลหรือพนักงานเทศบาล ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เงินหรืองบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลกลางและที่เทศบาลจัดเก็บได้เอง ความพร้อมของเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ และการบริหาร จัดเป็นคัวแปรสำคัญที่มีผลต่อการบริหารงานของเทศบาลให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ เกิดประสิทธิภาพสูงสุดแก่องค์กรและประชาชน

จังหวัดร้อยเอ็ดมีเทศบาลตำบลที่ได้รับการยกฐานะจากสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล พ.ศ. 2542 จำนวน 16 แห่ง ได้บริหารงานตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลตำบลต้องดำเนินการ ภายใต้โครงสร้างของเทศบาลตำบล กระจายอำนาจตามแนวทางนโยบายแห่งรัฐตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อย่างแท้จริงซึ่งจะถูกควบคุมโดยกลไกของรัฐจากกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่ขาดการประสานงานกับเทศบาล หรือเทศบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ล้วนแต่เป็นปัญหาอุปสรรคที่ต้องศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค อันจะนำไปสู่ระบบการกระจายอำนาจการปกครองไปยังท้องถิ่นอย่างแท้จริง เทศบาลตำบลจังหวัดร้อยเอ็ดเป็นเทศบาลที่ได้รับการยกฐานะจากสุขาภิบาลเดิมตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากแนวคิดที่จะมุ่งมั่นพัฒนาประเทศ และจากปัญหาการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด ที่ผ่านมายังไม่ปรากฏผลงานทางวิชาการที่ได้มีการรวบรวมไว้ ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อให้ได้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ที่จะสามารถนำไปใช้ประกอบการวางแผนปรับปรุง การดำเนินงานของเทศบาลตำบลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับปัญหาการดำเนินงานของเทศบาลตำบลจังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อเปรียบเทียบปัญหาการดำเนินงานของเทศบาลตำบลจังหวัดร้อยเอ็ด ที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาที่แตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะปัญหาการดำเนินงานของพนักงานเทศบาลตำบลจังหวัดร้อยเอ็ด

## สมมุติฐานการวิจัย

1. ปัญหาการดำเนินงานของเทศบาลตำบลจังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง
2. พนักงานเทศบาลที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัญหาการดำเนินงานของเทศบาลตำบลจังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมแตกต่างกัน

## ขอบเขตการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
  - 1.1 ประชากร ประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ พนักงานเทศบาลตำบลจังหวัดร้อยเอ็ด 16 แห่ง 441 คน
  - 1.2 กลุ่มตัวอย่าง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ พนักงานเทศบาลของเทศบาลตำบลจังหวัดร้อยเอ็ด 16 แห่ง 210 คน
2. ด้านพื้นที่ ได้แก่ เทศบาลตำบลจังหวัดร้อยเอ็ด 16 แห่ง
3. ด้านเนื้อหา ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลโดยแบ่งกลุ่มหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จำนวน 8 ด้าน ได้แก่
  - 3.1 ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
  - 3.2 ด้านการจัดให้มีการบำรุงทางบกและทางน้ำ
  - 3.3 ด้านรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
  - 3.4 ด้านการรักษาโรคติดต่อ
  - 3.5 ด้านการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

3.6 ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

3.7 ด้านการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี  
ของท้องถิ่น

3.8 ด้านการจัดให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

#### 4. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

4.1 ตัวแปรอิสระ คือ คุณสมบัติของพนักงานเทศบาลตำบล ได้แก่ เพศ อายุ  
และระดับการศึกษา

4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ระดับปัญหาการดำเนินงานของเทศบาลตำบล จังหวัด  
ร้อยเอ็ด จำนวน 16 แห่ง โดยแบ่งกลุ่มหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จำนวน  
8 ด้าน ได้แก่

4.2.1 ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

4.2.2 ด้านการจัดให้มีการบำรุงทางบกและทางน้ำ

4.2.3 ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ  
รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

4.2.4 ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ

4.2.5 ด้านการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

4.2.6 ด้านการจัดให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

4.2.7 ด้านการจัดให้มีส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ  
และผู้พิการ

4.2.8 ด้านการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรม  
อันดีของท้องถิ่น

5. ระยะเวลาที่ใช้ทำการวิจัยระหว่างเดือนมีนาคม - พฤษภาคม 2550

#### คำนิยามศัพท์เฉพาะ

1. เทศบาลตำบล หมายถึง เทศบาลตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 16 แห่ง ที่จัด  
ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 และ  
พระราชบัญญัติเปลี่ยนฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล พ.ศ. 2542

2. พนักงานเทศบาล หมายถึง พนักงานเทศบาล ได้แก่ ข้าราชการ และลูกจ้าง  
ผู้รับผิดชอบงาน ของเทศบาลตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด แต่ละแห่ง

3. การดำเนินงาน หมายถึง การดำเนินงานของเทศบาลตำบลจังหวัดร้อยเอ็ด ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามจำนวน 8 ด้าน ได้แก่

- 3.1 ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 3.2 ด้านการจัดให้มีการบำรุงทางบกและทางน้ำ
- 3.3 ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 3.4 ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 3.5 ด้านการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- 3.6 ด้านการจัดให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- 3.7 ด้านการจัดให้มีการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 3.8 ด้านการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

4. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หมายถึง การการรักษาความปลอดภัยในเขตเทศบาลตำบลจังหวัดร้อยเอ็ด

5. การจัดให้มีการบำรุงทางบกและทางน้ำ หมายถึง การจัดให้มีการบำรุงทางบกและทางน้ำ โดยร่วมจัดทำแผนเพื่อเสนอโครงการสร้างถนน ท่อ ท่อพัก ทางเดินเท้า สนับสนุนการบูรณะซ่อมแซมผิวจราจรถนนและการระบายน้ำจากชุมชน ในเขตเทศบาลตำบลจังหวัดร้อยเอ็ด

6. การรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล หมายถึง การรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ในเขตเทศบาลตำบลจังหวัดร้อยเอ็ด รวมทั้งการเก็บขยะตามถังขยะใกล้บ้าน

7. การป้องกันและระงับโรคติดต่อ หมายถึง การวางแผนการรักษาโรคติดต่อ การป้องกันและระงับการระบาดของโรค ในเขตเทศบาลตำบล จังหวัดร้อยเอ็ด

8. การจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง หมายถึง การจัดซื้อรถดับเพลิงและเครื่องใช้ในการดับเพลิงอื่นๆ ในเขตเทศบาลตำบลจังหวัดร้อยเอ็ด

9. การส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ หมายถึง การกำหนดกิจกรรมของเทศบาลเกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ในเขตเทศบาลตำบลจังหวัดร้อยเอ็ด

10. การบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น หมายถึง การกำหนดกิจกรรมของการจัดงานประเพณี การบริจาคทรัพย์ทำบุญ ในการทอดผ้าป่า ฟ้ากฐิน การผลิตสินค้าพื้นเมือง การฝึกอบรมอาชีพ ศึกษาดูงาน ด้านศิลปหัตถกรรมที่เทศบาลจัดขึ้น

11. การจัดให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วม ในการจัดให้มีการศึกษาอบรม ตั้งแต่การทำแผนงานเพื่อเสนอโครงการ การสนับสนุน การจัดให้มีการศึกษาอบรม รวมทั้งการเดินทางไปศึกษาดูงานกับเทศบาลตำบลจังหวัดร้อยเอ็ด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อมูลและข้อสนเทศที่ได้สามารถนำไปปรับปรุงเทศบาลตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อพัฒนาการดำเนินงานของเทศบาลตำบลให้มีประสิทธิภาพที่ดียิ่งขึ้นต่อไป

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY