

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการปกครองไปสู่ประชาชนมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น โดยรัฐได้ทำการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า “เทศบาล” ขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ซึ่งการเกิดขึ้นของเทศบาลในสมัยนั้นเกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ตามเจตนารมณ์ของรัฐในขณะนั้นที่ต้องการยกฐานะตำบลต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่ในประเทศไทยประมาณ 4,800 ตำบลขึ้นเป็นเทศบาลให้ได้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550 : 106)

องค์กรที่เรียกว่าเทศบาลที่รัฐจัดตั้งขึ้นมานี้ มีโครงสร้างหรือรูปแบบขององค์กรที่เลียนแบบระบบรัฐสภาของประเทศ กล่าวคือ ให้มีสภาเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลเพื่อทำหน้าที่เป็นฝ่ายสภาท้องถิ่น แต่เนื่องจากว่าท้องถิ่นต่าง ๆ ในประเทศไทยในขณะนั้นมีความเจริญและมีความหนาแน่นของประชาชนแตกต่างกัน จึงกำหนดให้มีการจัดตั้งเทศบาลออกเป็น 3 ระดับด้วยกัน คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

จากข้อมูลในระหว่างปี พ.ศ. 2478 - 2489 พบว่าสามารถจัดตั้งเทศบาลได้เพียง 117 แห่งเท่านั้น สำหรับสาเหตุพอสรุปได้ว่า ฐานะของแต่ละตำบลนั้นแตกต่างกันอย่างมาก และเทศบาล ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาได้แล้วกลับไม่เจริญตามที่มุ่งหมายไว้ ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจและสนใจเข้าร่วมปกครองท้องถิ่นของตนเอง ฝ่ายรัฐเองก็ยังคงควบคุมกำกับดูแลอยู่อย่างใกล้ชิด ตลอดจนในตัวของกฎหมายจัดตั้งเทศบาลก็บัญญัติหน้าที่ของเทศบาลไว้อย่างจำกัดและมุ่งไปในทางฝึกฝนให้ประชาชนเข้าใจการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาเป็นสาระสำคัญมากกว่ามุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการกำหนดทิศทางการปกครองท้องถิ่นของตนเองตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, 2545) ในระยะเวลาต่อมารัฐเองก็พยายามแก้ไขปัญหาคูเปอร์รคต่าง ๆ โดยการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายถึง 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.

2486 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่มีผลบังคับใช้กับเทศบาล จำนวน 1,619 แห่ง ที่มีอยู่ทั่วประเทศในขณะนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2551: 1)

ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติถึงอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลตำบลในการพัฒนาพื้นที่ และโดยเฉพาะมาตรา 50 (7) ของกฎหมายเทศบาลและมาตรา 16 (10) ของกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ได้กล่าวถึงการทำหน้าที่ของเทศบาลตำบลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมสงเคราะห์ให้แก่กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ไว้ว่า เทศบาลตำบลมีหน้าที่ที่ต้องทำในการส่งเสริมและพัฒนา กลุ่มสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลตามที่ได้กล่าวถึงนั้นย่อมมีเป้าหมายสำคัญยิ่งอยู่ที่ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายที่มารับบริการตามที่ได้ปรากฏอยู่ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งได้มีผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม 2546 ที่ได้กล่าวกำหนดแนวทางการบริหารงานไว้ว่า “การบริหารราชการที่มุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจภาครัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงาน เกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ” (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2551: 5)

เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จัดตั้งเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2480 ตามพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดมหาสารคาม ลงวันที่ 11 มีนาคม 2480 มีพื้นที่ 4.04 ตารางกิโลเมตร โดยมีพระอรุณเปศลสรวดี เป็นนายกเทศมนตรีคนแรก และต่อมาเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้ขยายพื้นที่เทศบาลออกไปอีกเป็น 16.96 ตารางกิโลเมตร ตามพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2525 ทั้งนี้เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์นับว่าเป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งที่อยู่บนหลักการกระจายอำนาจทางการปกครองมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีทรัพย์สิน งบประมาณ และเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง ตลอดจนมีอำนาจอิสระในการจัดบริการในพื้นที่ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ และมีบทบาทหน้าที่สำคัญต้องรับผิดชอบกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่อาศัยในตำบลกาฬสินธุ์ ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 36,881 คน (แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ปีงบประมาณ 2553 - 2555, 2553 : 2-6 )

ปัจจุบันเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ดำเนินการตามนโยบาย ตามวิสัยทัศน์เทศบาล และดำเนินการตามระเบียบของทางราชการ แต่ก็พบปัญหาในการดำเนินงานตอบสนองความต้องการให้แก่ประชาชน ไม่ครอบคลุมในด้านการบริการชุมชนและสังคม พบว่า ประชาชนบางส่วนไม่ได้รับการบริการเท่าที่ควรในแผนงานทั้ง 6 ด้าน คือ แผนงานการศึกษา แผนงานสาธารณสุข แผนงานสังคมสงเคราะห์ แผนงานเคหะชุมชน แผนงานสร้างสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชน และแผนงานศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ ซึ่งปัญหาดังกล่าว อาจสืบเนื่องมาจากการประชาสัมพันธ์ในการดำเนินงานกิจกรรม โครงการต่าง ๆ อาจยังไม่ทั่วถึงครอบคลุมทุกพื้นที่ในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

ผู้ศึกษา ซึ่งปัจจุบันรับราชการเป็นหัวหน้าฝ่ายบริการและเผยแพร่วิชาการ เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ซึ่งมีหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์ สื่อสารให้ประชาชน ส่วนราชการ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ได้ทราบถึงการพัฒนาเมืองกาฬสินธุ์ การดำเนินกิจกรรม โครงการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่สังคม จึงมีความสนใจอยากทราบว่า ประชาชนความคิดเห็นอย่างไรต่อการดำเนินงานของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ด้านบริการชุมชนและสังคม ทั้ง 6 แผนงาน เพื่อนำข้อมูลจากการศึกษานี้มาวางแผนการทำงาน และเป็นข้อมูลเสนอแนะต่อผู้บริหารของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงาน ต่อไป

### วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษา ระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ด้านบริการชุมชนและสังคม
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ด้านบริการชุมชนและสังคม
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ด้านบริการชุมชนและสังคม

### สมมติฐานการศึกษา

ความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ด้านบริการชุมชนและสังคม ของประชาชนที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ แตกต่างกันมีความคิดเห็นแตกต่างกัน

## ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้มีขอบเขตของการศึกษา ดังนี้

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

### 2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ขอบเขตด้านประชากร ประชากรที่ใช้ในการศึกษานี้ คือ ประชาชนมีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ที่อยู่อาศัยและมีชื่อตามทะเบียนราษฎรในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวนประชากรทั้งสิ้น 30,912 คน

2.2. กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษานี้คือ ประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ที่อยู่อาศัยและมีชื่อตามทะเบียนราษฎรในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จำนวน 395 ตัวอย่าง

3. ขอบเขตด้านระยะเวลา การศึกษานี้จะใช้ระยะเวลาในการศึกษา เดือนมีนาคม – เดือนกรกฎาคม 2553

### 4. ขอบเขตด้านตัวแปรที่ศึกษา แยกได้ดังนี้

#### 4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่

4.1.1 เพศ จำแนกเป็น 2 เพศ ได้แก่ เพศชาย และเพศหญิง

4.1.2 อายุ จำแนกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ 1) อายุ 18 – 25 ปี 2) อายุอายุ 26– 35 ปี 3) 36 – 45 ปี และ 4) อายุ 46 ปีขึ้นไป

4.1.3 ระดับการศึกษา จำแนกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ 1) ระดับการศึกษา ประถมศึกษา 2) ระดับการศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น หรือเทียบเท่า 3) ระดับการศึกษา มัธยมศึกษาตอนปลาย หรือ ปวช. หรือ เทียบเท่า และ 4) ระดับการศึกษา อนุปริญญา หรือ ปวส. หรือเทียบเท่าขึ้นไป

4.1.4 อาชีพ จำแนกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ 1) อาชีพเกษตรกร 2) อาชีพค้าขาย หรือ รับจ้าง 3) อาชีพข้าราชการ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ และ 4) อาชีพนักเรียน หรือนักศึกษา

4.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ได้แก่ ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ด้านบริการชุมชนและสังคม 6 แผนงาน ได้แก่ 1) แผนงานการศึกษา 2) แผนงานสาธารณสุข 3) แผนงานสังคมสงเคราะห์ 4) แผนงานเคหะและชุมชน 5) แผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน 6) แผนงานการศาสนา

วัฒนธรรมและนันทนาการ (เทศบัญญัติเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ปีงบประมาณ 2552 : 44 - 55)

### นิยามศัพท์เฉพาะ

**ความคิดเห็น** หมายถึง การแสดงออกทางด้านเจตคติที่ออกมาเป็นคำพูด ของประชาชนที่มีต่อบุคคล สิ่งต่าง ๆ หรือสถานการณ์แวดล้อม

**เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์** หมายถึง เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

**ประชาชน** หมายถึง บุคคลและกลุ่มบุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปี ขึ้นไป ที่พักอาศัยและมีชื่อตามทะเบียนราษฎร ในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

**อายุ** หมายถึง อายุของประชากร แบ่งเป็น อายุ 18 – 25 ปี , 26 -35 ปี , 36 – 45 ปี และ 46 ปีขึ้นไป

**การศึกษา** หมายถึง ระดับการศึกษาสูงสุดของประชากร โดยแบ่งเป็น ประถมศึกษา, มัธยมศึกษาตอนต้น หรือเทียบเท่า, มัธยมศึกษาตอนปลาย หรือ ปวช. หรือเทียบเท่า อนุปริญญา หรือ ปวส. หรือเทียบเท่าขึ้นไป

**อาชีพ** หมายถึง อาชีพหลักของประชากร โดยแบ่งเป็น เกษตรกร ค้าขาย หรือรับจ้าง ข้าราชการ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ นักเรียน หรือนักศึกษา

**การดำเนินงานของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์** หมายถึง การดำเนินงานของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ตามเทศบัญญัติเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ปีงบประมาณ 2552

**เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย** หมายถึง เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2552 เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์

**แผนงานการศึกษา** หมายถึง การส่งเสริมการดำเนินงานด้านการศึกษา ด้านศาสนา วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น การยกระดับมาตรฐานและคุณภาพ การศึกษาของโรงเรียนเทศบาลให้ได้มาตรฐานตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2544 และการยกระดับคุณภาพชีวิตของนักเรียน ครู และบุคลากรทางการศึกษาของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

**แผนงานสาธารณสุข** หมายถึง การให้บริการด้านสาธารณสุขครอบคลุมพื้นที่ในเขตเทศบาลมากที่สุด การให้ประชาชนในเขตเทศบาลมีคุณภาพชีวิตที่ดี การส่งเสริมและปรับปรุง

กิจการสาธารณสุขให้ประชาชนมีสุขภาพอนามัยที่สมบูรณ์ การกระจายการให้บริการด้านสาธารณสุขให้ใกล้ชิดและเข้าถึงประชาชนให้มากที่สุด การพัฒนาศักยภาพงานด้านสาธารณสุขให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งส่งเสริมการประชาสัมพันธ์งานด้านสาธารณสุขให้ทั่วถึงของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

**แผนงานสังคมสงเคราะห์** หมายถึง การให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนในชุมชนการส่งเสริมสวัสดิการ สตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการในชุมชน การให้คำปรึกษาแนะนำด้านสังคมสงเคราะห์แก่ประชาชน การสำรวจข้อมูล ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และสตรีบางประเภท และการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการให้การสงเคราะห์ประชาชนในชุมชนในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

**แผนงานเคหะและชุมชน** หมายถึง การวางแผนด้านการให้บริการแก่ประชาชนในเขตเทศบาล การดำเนินการในด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การบำรุงรักษาสวนสาธารณะและจัดสถานที่พักผ่อนหย่อนใจและส่งเสริมให้ประชาชนอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การดำเนินการในด้านแสงสว่างถนนสาธารณะในเขตเทศบาล การสร้างจิตสำนึกและความตระหนักให้กับประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อม การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การทำให้บ้านเมืองสะอาด และมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

**แผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน** หมายถึง การพัฒนาชุมชนในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษา การอนามัย การฝึกอบรมและเผยแพร่ความรู้ด้านการพัฒนาชุมชนให้แก่ราษฎรและคณะกรรมการชุมชน การจัดทำโครงการช่วยเหลือแก่ประชาชนในชุมชน การจัดตั้งชุมชนและคณะกรรมการชุมชน ให้เป็นแกนนำในการพัฒนาชุมชน การจัดระเบียบชุมชน และการประสานงานและนำบริการไปสู่ชุมชน

**แผนงานการศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ** หมายถึง การบำรุงและส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมในเขตเทศบาล การส่งเสริมและสนับสนุนงานประเพณีต่าง ๆ การส่งเสริมให้ประชาชนและเยาวชนในท้องถิ่น มีความเป็นอยู่ดี มีพลานามัยสมบูรณ์ การส่งเสริมกิจกรรมนันทนาการ มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ มีสนามกีฬา สถานที่ออกกำลังกายที่เหมาะสม และเพื่อส่งเสริมฟื้นฟูอนุรักษ์ประเพณีวัฒนธรรมของท้องถิ่นให้สืบต่อไป ของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

## ประโยชน์การศึกษา

1. ทำให้ทราบระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ด้านบริการชุมชนและสังคม
2. ทำให้ทราบผลเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ด้านบริการชุมชนและสังคม
3. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ด้านบริการชุมชนและสังคม และนำข้อเสนอแนะที่ได้ เสนอต่อผู้บริหารของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ได้ทำการปรับปรุงแก้ไขในส่วนที่ยังบกพร่อง เพื่อการดำเนินงานของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ด้านบริการชุมชนและสังคม เกิดประสิทธิภาพสูงสุด สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างแท้จริง



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY