

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยได้มีการรับเอาแนวคิดในเรื่องการปกครองตนเอง โดยการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมาใช้ตั้งแต่สมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงมีพระราชดำริให้จัดการปกครองรูปแบบ “สุขาภิบาล” ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ขึ้นที่อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2448 แต่ก็ยังไม่มีการเลือกตั้งผู้แทนประชาชน เข้ามาทำหน้าที่บริหารกิจการ ของสุขาภิบาลตามหลักการของการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต่อมาจึงได้วิวัฒนาการมาตามลำดับ จวบจนกระทั่งปัจจุบันรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยประกอบไปด้วย กรุงเทพมหานคร เทศบาลเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล (โกวิทย์ พวงงาม. 2546 : 2)

หลังจากที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจทางการปกครองไปสู่ประชาชนก็มีความสำคัญมากยิ่งขึ้น โดยรัฐได้ทำการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า เทศบาล ขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย การเกิดขึ้นของเทศบาลในสมัยนั้นเกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 เจตนารมณ์ของรัฐในขณะนั้นต้องการที่จะยกฐานะตำบลต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่ในประเทศไทยประมาณ 4,800 ตำบลขึ้นเป็นเทศบาลให้ได้ทั้งสิ้น องค์กรที่เรียกว่าเทศบาลที่รัฐจัดตั้งขึ้นมานี้ มีโครงสร้างหรือรูปแบบขององค์กรที่เลียนแบบระบบรัฐสภาของประเทศ กล่าวคือ ให้มีสภาเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลเพื่อทำหน้าที่เป็นฝ่ายสภาท้องถิ่น แต่เนื่องจากว่าท้องถิ่นต่าง ๆ ในประเทศไทยในขณะนั้นมีความเจริญและมีความหนาแน่นของประชาชนแตกต่างกันจึงกำหนดให้มีการจัดตั้งเทศบาลออกเป็น 3 ระดับด้วยกัน คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร

เทศบาลที่เกิดขึ้นมานี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีทรัพย์สิน งบประมาณและเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง ตลอดจนมีอำนาจอิสระ ในการจัดบริการในพื้นที่ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

ไว้ จึงนับได้ว่าเทศบาลเป็นหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงที่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย แต่การปกครองในรูปแบบเทศบาลที่เกิดขึ้นมานี้กลับไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งสังเกตได้จากข้อมูลในระหว่างปี พ.ศ. 2478 - 2489 พบว่าสามารถจัดตั้งเทศบาลได้เพียง 117 แห่งเท่านั้น สำหรับสาเหตุพอสรุปได้ว่า ฐานะของแต่ละตำบลนั้นแตกต่างกันอย่างมากและเทศบาลที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาได้แล้วกลับไม่เจริญตามที่มุ่งหมายไว้ ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจและสนใจเข้าร่วมปกครองท้องถิ่นของตนเอง ฝ่ายรัฐเองก็ยังคงควบคุม กำกับดูแลอยู่อย่างใกล้ชิด ตลอดจนในตัวของกฎหมายจัดตั้งเทศบาลก็บัญญัติหน้าที่ของเทศบาลไว้อย่างจำกัดและมุ่งไปในทางฝึกฝนให้ประชาชนเข้าใจการปกครองในระบบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาเป็นสาระสำคัญมากกว่ามุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม กำหนดทิศทางการปกครองท้องถิ่นของตนเองตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ในระยะเวลาต่อมารัฐเองก็พยายามแก้ไขปัญหาลักษณะต่าง ๆ โดยการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายถึง 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่มีผลบังคับใช้กับเทศบาลจำนวน 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) ของกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ได้กล่าวถึงการทำหน้าที่ของเทศบาลตำบลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมสงเคราะห์ให้แก่กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ไว้ว่า เทศบาลตำบลมีหน้าที่ที่ต้องทำในการส่งเสริมและพัฒนา กลุ่มสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลตามที่ได้กล่าวถึงนั้นย่อมมีเป้าหมายสำคัญยิ่งอยู่ที่ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายที่มารับบริการตามที่ได้ปรากฏอยู่ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งได้มีผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม 2546 ที่ได้กล่าวกำหนดแนวทางการบริหารงาน ไว้ว่า

“การบริหารราชการที่มุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจภาครัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงาน เกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์

ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ” (สำนักมาตรฐานการบริหารงาน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ม.ป.ป.: 5)

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่มีความผูกพันใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ตั้งแต่เกิดจนตายเพราะเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในด้านการให้บริการสาธารณะ การสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น การกีฬาที่โดยรวม คือ การดูแลทุกข์สุขของประชาชน ในท้องถิ่นด้านต่างๆ อาทิ การจัดบริการขั้นพื้นฐาน การบริการด้านสาธารณสุข โภค สาธารณูปการ การศึกษา การสาธารณสุข การดูแลรักษาสภาพแวดล้อม การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การพัฒนาชุมชนเมืองให้น่าอยู่ เข้มแข็ง โดยมีการนำทรัพยากรในท้องถิ่น ไปใช้ อย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ซึ่งการทำงานใกล้ชิด กับประชาชน นับว่าเป็นข้อดีประการหนึ่งที่ทำให้รับทราบปัญหา และความต้องการของประชาชน ทำให้สามารถ สนองตอบต่อปัญหา ความต้องการ และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ของประชาชนในท้องถิ่นได้ และนับได้ว่าเป็นกลไกสำคัญ ในการสนับสนุนการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมความกินดี อยู่ดีของประชาชนตามเป้าหมายของการบริหารราชการแผ่นดิน

การพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็งต้องส่งเสริมให้เกิด การพัฒนาแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน (Development Participation) โดยชุมชนและเพื่อชุมชน โดยการจัดตั้งเป็นชุมชนย่อยขึ้นมา เพื่อนำไปสู่ชุมชนที่เข้มแข็ง ชุมชนที่พึ่งตนเอง ชุมชนที่สามารถแก้ไขปัญหาวิกฤติต่างๆ ได้ โดยชุมชนเอง ทั้งนี้ เทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการกำกับ ดูแลให้การสนับสนุนการดำเนินของชุมชนในเขตบริการในส่วนที่ยังเกินขีดความสามารถของชุมชน

คณะกรรมการชุมชนจึงเป็นบุคคลที่บทบาทสำคัญ ในการพัฒนาชุมชน หรือหมู่บ้าน มีหน้าที่ ส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขประสานงานและดำเนินงานร่วมกับหน่วยราชการ องค์กร และหน่วยงานเอกชนต่างๆที่เกี่ยวข้องในอันที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในชุมชน พัฒนาชุมชนทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม เสริมสร้างความสามัคคี ความมีวินัยของผู้คนที่อาศัยอยู่ในชุมชน และเป็นผู้ที่จะต้องทำหน้าที่เป็นแกนนำในการพัฒนาคนให้มีความรู้ ความเข้าใจในการดำเนินงานด้านต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความเข้าใจที่ถูกต้องร่วมกันและกัน ระหว่างเทศบาลหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก

เทศบาลตำบลพยัคฆภูมิพิสัย อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จัดตั้งขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงยกฐานะของ “สุขาภิบาลพยัคฆภูมิพิสัย” เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 285 ซึ่งบัญญัติไว้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และจากการที่รัฐบาลมีนโยบายปฏิรูประบบราชการเพื่อให้การบริการประชาชนมีความคล่องตัว และสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ทันต่อความต้องการ เทศบาลตำบลพยัคฆภูมิพิสัยได้เน้นให้มีการให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพโดยการนำเอาเทคโนโลยีมาปรับใช้ในการบริหารจัดการจากการเติบโตอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจและสังคมพร้อมทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในรูปการบริหารงานย่อยแบบชุมชน ซึ่งมีกรรมการชุมชนเป็นตัวแทนของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน ในการประสานงานระหว่างชุมชนกับเทศบาลให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาในด้านต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด

ผู้ศึกษามีความสนใจในการศึกษาความคิดเห็นของกรรมการชุมชนต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลพยัคฆภูมิพิสัย อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม และการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงสำรวจเพื่อให้เห็นภาพการบริหารงานทั่วไปตลอดแนว ผลการศึกษาได้ข้อมูลสารสนเทศ ที่ผู้บริหารทุกระดับของเทศบาลตำบลพยัคฆภูมิพิสัย สามารถนำไปเป็นข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารและการบริการให้มีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของกรรมการชุมชนต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลพยัคฆภูมิพิสัย อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของกรรมการชุมชนต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลพยัคฆภูมิพิสัย อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของกรรมการชุมชนต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลพยัคฆภูมิพิสัย อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

สมมุติฐานการศึกษา

1. กรรมการชุมชนมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย อำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับปานกลาง
2. กรรมการชุมชนมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย อำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ แตกต่างกัน

ขอบเขตของการศึกษา

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ประชากรที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ ได้แก่ กรรมการชุมชน จำนวน 12 ชุมชนๆละ 9 คน รวมทั้งสิ้น 108 คน ในเขตเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย อำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม (เทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย. 2552 : 5)
2. กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ ได้แก่ กรรมการชุมชน จำนวน 12 ชุมชน รวมทั้งสิ้น 80 คน ในเขตเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย อำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ได้มาโดยใช้วิธีการคำนวณตามสูตรของ ยามานะ (Yamane. 1972 : 727)
3. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา
 - 3.1 ตัวแปรต้นประกอบด้วยข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคล ได้แก่
 - 3.1.1 เพศ
 - 3.1.2 อายุ
 - 3.1.3 ระดับการศึกษา
 - 3.1.4 อาชีพ
 - 3.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) ได้แก่ ความคิดเห็นของกรรมการชุมชนต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย อำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ตามภารกิจอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย ในแผนอัตรากำลัง 3 ปี (พ.ศ. 2552 – 2554) 6 ด้าน และข้อเสนอแนะอื่น ๆ ดังนี้
 - 3.2.1 ด้านโครงสร้างและระบบ
 - 3.2.2. ด้านการวางแผนและจัดทำงบประมาณ
 - 3.2.3 ด้านการบริหารงานบุคคล การเงิน และพัสดุ
 - 3.2.4 ด้านความพร้อมของทรัพยากรทางการบริหาร
 - 3.2.5 ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน
 - 3.2.6 ด้านทักษะการบริหารจัดการทั่วไปของผู้บริหาร

3.3 ระยะเวลาที่ใช้ใน

การศึกษา การศึกษารั้งนี้ผู้ศึกษาดำเนินการเป็นเวลา 3 เดือน ตั้งแต่เดือนมกราคม 2553 ถึง เดือนมีนาคม 2553

นิยามศัพท์เฉพาะ

ชุมชน หมายถึง ชุมชนในเขตบริการของเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัยที่ประชาชนอาศัยอยู่ร่วมกัน โดยเทศบาลกำหนดขอบเขต แนวนอน ครอบคลุม อาคารบ้านเรือน ที่มีพื้นที่หรือมีลักษณะเป็นหมู่บ้าน มีวัตถุประสงค์การพัฒนาร่วมกัน มีการทำ กิจกรรมร่วมกัน

กรรมการชุมชน หมายถึง ผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนนั้นและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในชุมชนที่ตนอาศัยอยู่มาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 6 เดือน นับถึงวันเลือกตั้ง และได้รับเลือกจากจากผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนนั้นๆ ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการชุมชน

ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกถึงระดับความรู้สึก ความพึงพอใจในการบริหารงานของเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย อำเภอพัคฆภูมิพิสัย ในด้านโครงสร้างการบริหารงาน ด้านการให้บริการของเจ้าหน้าที่ และด้านสาธารณะสิ่งอำนวยความสะดวก

ด้านโครงสร้างและระบบงาน หมายถึง การแผนผังโครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย มีแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน มีระบบการทำงานเป็นทีม

ด้านการวางแผนและจัดทำงบประมาณ หมายถึง การวางแผนการใช้งบประมาณการจัดซื้อจัดจ้างวัสดุอุปกรณ์ที่นำมาใช้ในการบริหารงานมีความชัดเจน ถูกต้อง โปร่งใส และตรวจสอบได้

ด้านการบริหารงานบุคคล การเงิน และพัสดุ หมายถึง การบริหารของเทศบาลด้านบุคลากร

ด้านความพร้อมของทรัพยากรทางการบริหาร หมายถึง ความคุ้มค่าของการนำทรัพยากรทางการบริหารมาใช้ในการปฏิบัติงาน เช่น งบประมาณ สื่ออุปกรณ์ที่ทันสมัย เครื่องสาธารณูปโภค ใช้ประโยชน์ตรงกับความต้องการ

ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น และมีการทำกิจกรรมร่วมกัน เช่น การผลิตสินค้า O-TOP เพื่อจำหน่ายสร้างรายได้ให้กับครอบครัว

ด้านทักษะการบริหารจัดการทั่วไปของผู้บริหาร หมายถึง ผู้บริหารหรือคณะกรรมการบริหารเทศบาล ใช้เทคนิควิธีการบริหารงานเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวก

ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

เทศบาลตำบล หมายถึง เทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย อำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และวัฒนธรรม จัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เป็นข้อมูลสารสนเทศที่เป็นประโยชน์สำหรับผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ ของเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย อำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม และผู้เกี่ยวข้องสามารถนำข้อมูลไปใช้วางแผนกำหนดนโยบายพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานมากยิ่งขึ้น
2. สามารถนำผลการศึกษามาเป็นแนวทางการพัฒนาเทศบาลในรูปแบบอื่น ๆ ได้



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY