

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ มีการจัดระเบียบบริหารราชการอยู่ 2 หลักควบคู่กันไป คือ หลักการรวมอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ การรวมอำนาจเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เทียบเท่า โดยส่วนราชการในส่วนกลางจะแต่งตั้งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ซึ่งมีสายบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้นออกไป ปฏิบัติหน้าที่ในทุกระดับของประเทศ ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาและวินิจฉัยสั่งการจากส่วนกลาง ส่วนการกระจายอำนาจ คือการโอนอำนาจในการดำเนินกิจการบางอย่างจากส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปดำเนินการ มีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการดำเนินกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ กล่าวคือไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาโดยตรงจากส่วนกลาง และระเบียบจากส่วนกลาง การจัดระเบียบบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจนี้เป็นการลดอำนาจของส่วนกลางหรือเป็นการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นสำหรับการบริหารกิจการบางอย่างที่กระจาย หรือโอนอำนาจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สมาน รังสีโยกฤษฎ์, 2546 : 14)

หลังจากที่ประเทศไทย มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ คือการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย ใน พ.ศ. 2475 ต่อมา มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแห่งอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476” พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นสามส่วน คือ การบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง การบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการแผ่นดินส่วนท้องถิ่น ซึ่งการบริหารราชการส่วนกลาง หมายถึงหน่วยงานที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง หน่วยงานราชการที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางให้ปฏิบัติงานในพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศและทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ขัดต่อระเบียบ กฎหมาย หรือไม่ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ได้แก่ จังหวัด อำเภอ และราชการส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานที่รัฐ กระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นบริหารงาน พัฒนา และให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น (ถรงค์ พ่วงพิศ, 2527 : 35)

การปรับเปลี่ยนครั้งสำคัญของการปกครองท้องถิ่นของไทยนั้น เมื่อมีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยได้กำหนดไว้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในมาตรา 78 ว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีความสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย มากที่สุดรูปแบบหนึ่ง อาจจัดตั้งจากองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 42 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล อาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 บัญญัติไว้แต่เพียงว่า เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้

อย่างไรก็ตามใน การดำเนินงานของเทศบาลตำบลนั้นคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (2544 : 27) ได้ทำการศึกษาบทบาทหน้าที่ของเทศบาลตำบลที่จัดตั้งขึ้นใหม่พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก ตั้งแต่ การจัดรูปแบบองค์การ โครงสร้างการบริหารงาน บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ ขอบข่ายงาน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ที่ผ่านมาเทศบาลตำบลที่เกิดขึ้นใหม่ ยังประสบปัญหาในด้านการบริหารงานและการดำเนินงาน และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล งบประมาณส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดได้ใช้เพื่อการดำเนินงานเพื่อพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน และการใช้งบประมาณเพื่อตอบสนองต่อฝ่ายการเมืองมากกว่าการให้บริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ในระยะยาว อาจเนื่องมาจากบุคลากรส่วนใหญ่ยังขาดความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดความเห็นที่ไม่สอดคล้องกัน ขาดทักษะหรือขาดความชำนาญเกี่ยวกับการบริหารจัดการ เป็นต้น (หควณ ชูเพ็ญ. 2544 : 3)

เทศบาลตำบลอิตื้อ อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ เป็นเทศบาลที่ได้รับการยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเทศบาลตำบลอิตื้อ เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2551 เป็นต้นมา ผลจากการปรับเปลี่ยนฐานะดังกล่าวทำให้ มีการปรับเปลี่ยนหลายด้าน ทั้ง โครงสร้างการบริหาร จำนวนสมาชิกสภา จำนวนพนักงาน รวมถึงการดำเนินงานที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ จากการมีฐานะ

เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลซึ่งหลังจากปรับเปลี่ยนแล้วเทศบาลตำบลถือได้ ดำเนินงานตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 การดำเนินงานตามหน้าที่ของเทศบาลตำบล แต่ละด้าน เทศบาลได้แจ้งให้ประชาชนทราบเป็นระยะ โดยผ่านทางสมาชิกสภา และผ่านคณะกรรมการหมู่บ้านให้มีการดำเนินการด้านต่าง ๆ และ คณะกรรมการหมู่บ้านที่ได้ประสานงานกับเทศบาลอย่างต่อเนื่อง (เทศบาลตำบลถือ. 2556 : 12)

อย่างไรก็ตามการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลถือที่ผ่านมายังไม่มี บุคคลหรือหน่วยงานใดทำการศึกษาวิจัยในเรื่องดังกล่าวนี้อย่างเป็นระบบ ในฐานะผู้ศึกษาดำรง ตำแหน่งรองปลัด เทศบาลตำบลถือ อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ มีหน้าที่รับผิดชอบการ ดำเนินงานของเทศบาลโดยตรงจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการดำเนินงานของเทศบาลตำบลถือ โดยกำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นประชากรในการศึกษาครั้งนี้ ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการ หมู่บ้านเป็นคณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ เป็นตัวแทนของประชาชนและ ประสานงานระหว่างประชาชนกับเทศบาล จึงน่าจะเป็นกลุ่มประชากรที่สามารถตอบข้อคำถามได้ ตรงประเด็นและเป็นไปตามข้อเท็จจริง ซึ่งข้อสนเทศที่ได้น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการ ดำเนินงานของเทศบาลตำบลถือ ให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้น

### คำถามการศึกษา

1. ความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลถือ อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ อยู่ในระดับใด
2. ระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลถือ อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกตาม ประเภทตำแหน่งของคณะกรรมการหมู่บ้าน และ ขนาดของหมู่บ้านแตกต่างกันหรือไม่
3. ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการหมู่บ้านเกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาลตำบลถือ อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ มีอะไรบ้าง

### วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านต่อการดำเนินงานของเทศบาล ตำบลถือ อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้าน ต่อการดำเนินงานของ เทศบาลตำบลถือ อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกตาม ประเภทตำแหน่งของ คณะกรรมการหมู่บ้าน และขนาดของหมู่บ้าน

3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของคณะกรรมการหมู่บ้านเกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาล ตำบลอิตื้อ อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์

## ขอบเขตการศึกษา

### 1. ด้านเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษา การดำเนินงานของเทศบาลตำบลอิตื้อ อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งเป็นการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติม จนถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) มาตรา 50 (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 120 ตอนที่ 124 ก วันที่ 22 ธันวาคม 2546) ได้กำหนดให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำ ดังต่อไปนี้

- 1.1 รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 1.2 ให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ
- 1.3 รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการ

กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- 1.4 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 1.5 ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- 1.6 ให้ราษฎรได้รับการศึกษาและอบรม
- 1.7 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 1.8 บำรุงศิลป ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 1.9 หน้าที่อื่นๆตามที่กฎหมายบัญญัติ ให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

ผู้ศึกษากำหนดการศึกษา 8 ข้อ ทั้งนี้ เพราะข้อ 9 กล่าวถึงหน้าที่อื่นที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล ซึ่งมีการดำเนินงานเพียงบางครั้งเท่านั้น

### 2. ด้านพื้นที่

การศึกษานี้เป็นการศึกษาภายในพื้นที่ของเทศบาลตำบลอิตื้อ อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์

### 3. ด้านประชากร

ประชากร ได้แก่ คณะกรรมการหมู่บ้าน ในเขต เทศบาลตำบลอิตื้อ จำนวน 12 หมู่บ้าน รวม 191 คน โดยศึกษาจากประชากรทั้งหมด

### 4. ด้านตัวแปร

4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ ประเภทตำแหน่งของ คณะกรรมการหมู่บ้าน และขนาดของหมู่บ้าน

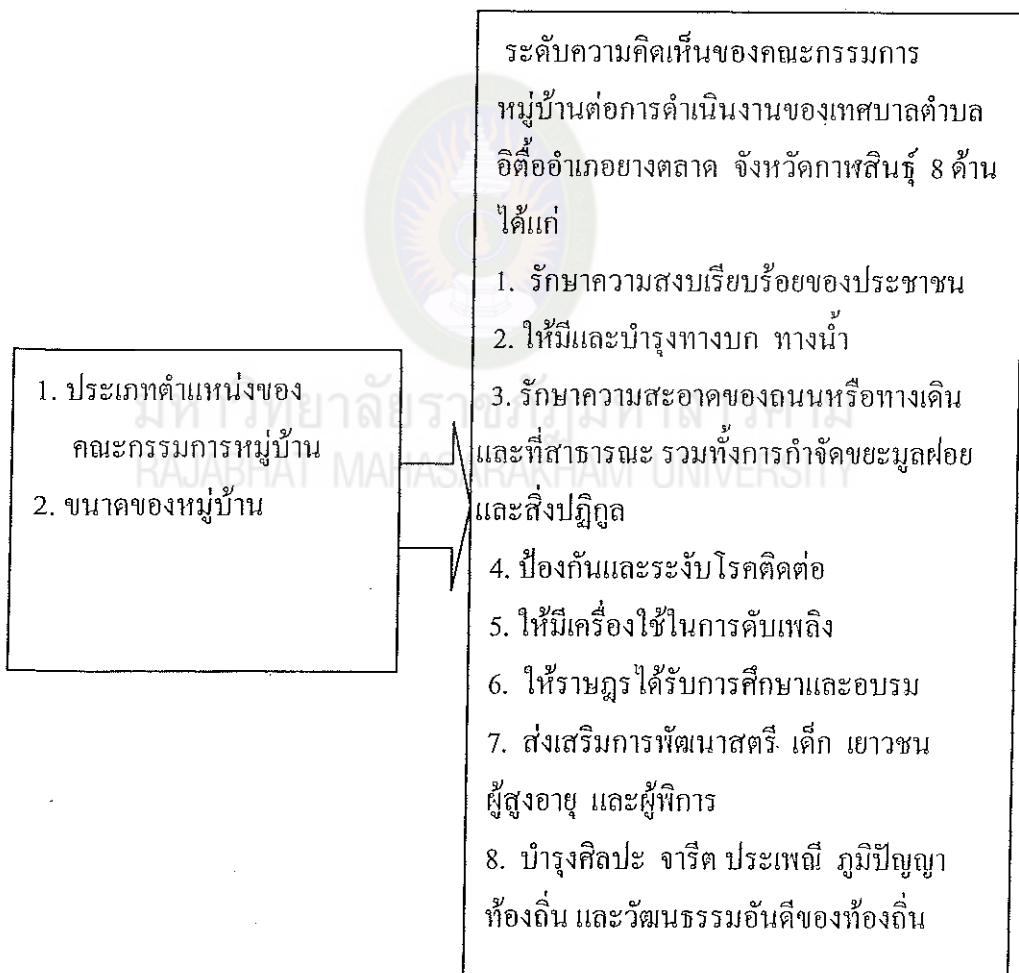
4.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) ได้แก่ ระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบล อําเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์

### กรอบแนวคิดการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 มาตรา 50 เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

ตัวแปรตาม (Dependent Variable)



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ความคิดเห็น หมายถึง ความคิด ความรู้สึก หรือ การแสดงออกในด้านความเชื่อที่นำไปสู่การคาดคะเนหรือการแปลผลเกี่ยวกับพฤติกรรมหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ อาจมีแนวโน้มที่จะมีความเห็นทั้งทางบวกและทางลบต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ในการศึกษาครั้งนี้หมายถึงความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านในเขตเทศบาลตำบลอติต้อ อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์
2. เทศบาลตำบล หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ในการศึกษาครั้งนี้หมายถึง เทศบาลตำบลอติต้อ อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์
3. คณะกรรมการหมู่บ้าน หมายถึง คณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายอำเภอ ผู้นำจากหมู่บ้านตามประกาศของนายอำเภอและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น ผู้นำกลุ่มหรือกลุ่มกิจกรรมที่มาจากความร่วมมือกันของสมาชิก ผู้นำกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มกิจกรรมที่มาจากความร่วมมือกันของสมาชิก ในการศึกษาครั้งนี้หมายถึง คณะกรรมการหมู่บ้านในเขตเทศบาลตำบลอติต้อ อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์
4. ประเภทตำแหน่งของคณะกรรมการหมู่บ้าน หมายถึง ประเภทตำแหน่งที่มาของคณะกรรมการหมู่บ้านซึ่งกำหนดโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดให้ กรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วยกรรมการ 2 ประเภท ประกอบด้วย กรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่ง และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ
5. การดำเนินงาน หมายถึง การกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเป็นการปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งที่ได้กระทำ หรือปฏิบัติตามหน้าที่หรือตามบทบาทของบุคคล หรือองค์การใดองค์การหนึ่ง เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และเป็นการแสดงออกให้เห็นได้ สังเกตได้ และในที่นี้หมายถึงการดำเนินงานของเทศบาลตำบลอติต้อ อำเภอ  
ยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 มาตรา 50 ได้แก่
  - 5.1 ด้านรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หมายถึง การที่เทศบาลจัดเวรยามคอยรับแจ้งเหตุจากประชาชน รักษาความสงบเรียบร้อย ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เทศบาลจัดให้มีการฝึกปฏิบัติเจ้าหน้าที่ของเทศบาลและอาสาสมัครด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

5.2 ด้านให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ หมายถึง การที่เทศบาลจัดให้มีการสร้างและซ่อมแซมถนนคอนกรีตหรือถนนลาดยางครบทุกสายให้มีมาตรฐานและมีช่องทางเดินบนถนน

5.3 ด้านรักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล หมายถึง การที่เทศบาลจัดให้มีการทำความสะอาดถนนและที่สาธารณะเป็นประจำ ให้มีลักษณะรองรับขยะสำหรับประชาชนเพียงพอ รถขยะของเทศบาลปฏิบัติงานเป็นประจำ จัดให้มีกิจกรรมรณรงค์และร่วมมือกับหน่วยงานอื่นในการรักษาความสะอาด

5.4 ด้านป้องกันและระงับโรคติดต่อ หมายถึง การที่เทศบาลจัดให้มีการกำจัดยุงลายและฉีดวัคซีนเพื่อป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า มีการอบรมให้ความรู้ประชาชน แจงให้ประชาชนทราบ และจัดให้มีเจ้าหน้าที่เฉพาะในการป้องกันและระงับโรคติดต่อ

5.5 ด้านให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง หมายถึง การที่เทศบาลจัดให้มีรถดับเพลิงและรถบรรทุกน้ำและวัสดุอุปกรณ์ในการดับเพลิง รวมถึงจัดให้มีสถานที่รับแจ้งเพลิงไหม้ที่สะดวก มีการอบรมประชาชนเกี่ยวกับวิธี การดับเพลิง และเตรียมแหล่งน้ำไว้เพื่อการดับเพลิง

5.6 ด้านให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม หมายถึง การที่เทศบาลจัดอบรมความรู้ด้านต่างๆให้ประชาชน รวมถึงการฝึกอาชีพ และศึกษาดูงาน

5.7 ด้านส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ หมายถึง การที่เทศบาลจัดงบประมาณในการส่งเสริมอาชีพ การส่งเสริมสุขภาพ การพัฒนาอาชีพผู้พิการ กลุ่มสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ จัดให้มีกีฬาเยาวชนทุกปี

5.8 ด้านบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น หมายถึง การส่งเสริมประเพณี การอนุรักษ์วัฒนธรรม การอบรมประชาชนให้มีความรู้เกี่ยวกับศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

6. ขนาดของหมู่บ้าน หมายถึง ขนาดของหมู่บ้านในเขตเทศบาลตำบลอติต้อ อำเภอ ยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่ใช้เกณฑ์จำนวนประชากรในหมู่บ้าน แบ่งเป็น 3 ขนาด คือ

6.1 หมู่บ้านขนาดเล็ก คือหมู่บ้านที่มีประชากรไม่เกิน 500 คน

6.2 หมู่บ้านขนาดกลาง คือหมู่บ้านที่มีประชากรตั้งแต่ 501 - 1,000 คน

6.3 หมู่บ้านขนาดใหญ่ คือหมู่บ้านที่มีประชากรตั้งแต่ 1,001 คน ขึ้นไป

## ประโยชน์การศึกษา

ข้อเสนบทศที่ได้ รับจากการศึกษาครั้งนี้จะเป็นข้อมูลประกอบการวางแผน เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานของเทศบาลตำบลอติต้อ อำเภอ ยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น