

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นถือเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งตามอุดมการณ์ประชาธิปไตยจะส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถจัดการให้บริการสาธารณะบางอย่างให้เป็นไปตามต้องการเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทำให้การมีส่วนร่วมสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นและประเทศชาติ ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (สุขุม นวลสกุล และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ, 2543 : 25) และเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 จนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ที่ให้อิสระแก่ท้องถิ่นได้ปกครองตนเองได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการเมือง การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ หลักการในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้มีสภาท้องถิ่น รวมทั้งบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยที่ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดในมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ให้มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่น 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ยังได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นของตนเอง ในแผนบริหารราชการแผ่นดินและนโยบายของรัฐบาลในปัจจุบัน มีนโยบายที่ชัดเจนด้านสังคมและคุณภาพชีวิต ทั้งด้านการศึกษา การเรียนรู้ตลอดชีวิต การพัฒนาสุขภาพของประชาชน รวมถึงการฟื้นฟูและสืบสานคุณค่าความหลากหลายทางวัฒนธรรมไทยที่เป็นวิถีชีวิต ประเพณี ค่านิยมอันดีงาม ภูมิปัญญาท้องถิ่น การดูแลรักษาอุทยานประวัติศาสตร์ โบราณสถาน พิพิธภัณฑสถานต่างๆ เพื่อการเรียนรู้และสร้างสรรค์ ดังนั้นการพัฒนาค้นให้มีคุณภาพ มีคุณธรรมนำความรู้ สร้างกำลังคนที่มีทักษะพื้นฐานในการทำงาน กำลังคนด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีเพิ่มขึ้น เพิ่มแหล่ง

เรียนรู้และกระจายความรู้สู่ภาคการผลิตและชุมชนในระดับภูมิภาค เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของแรงงานให้สูงขึ้น พัฒนาต่อยอดองค์ความรู้จากวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาชุมชน

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลจึงสะท้อนให้เห็นว่า การบริหารของราชการส่วนภูมิภาคในอดีตที่ผ่านมา นั้น เกิดปัญหาในเรื่องของการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งรัฐบาลส่วนกลางในขณะนั้นจึงได้แก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดขึ้นมา ที่ดูแลประชาชนในเขตตำบลนั้น ๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และชุมชน แต่ทางตรงกันข้ามการให้บริการแก่ประชาชนอาจมีข้อจำกัดให้เห็นอยู่หลายอย่าง ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของงบประมาณ บุคลากร และความคล่องตัวในการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ไม่เพียงพอ ประกอบกับด้านความเจริญของท้องถิ่นในด้านเศรษฐกิจ สังคม และชุมชนมีมากขึ้นจึงก่อให้เกิดเป็นปัญหาในการยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลมาเป็นเทศบาลตำบล เพราะถ้าหากเราได้พิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียของการยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลมาเป็นเทศบาลตำบลแล้วนั้น เราจะเห็นได้ชัดเจนว่า ข้อดี-ข้อเสียอาจมีแตกต่างกันไป กล่าวคือ ในแง่ของข้อดี อาจมองว่าเมื่อยกฐานะมาเป็นเทศบาลตำบลผลที่ตามมาคือ ทำให้ท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการบริหารและปฏิบัติงาน หรือแม้แต่ในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณที่เพิ่มมากขึ้น ก็จะส่งผลให้เกิดการให้บริการสาธารณะ การมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดสวัสดิการ การส่งเสริมพัฒนาศักยภาพ ด้านการเรียนรู้ การส่งเสริมกลุ่มอาชีพ และตลอดจนการมีบุคลากรและเจ้าหน้าที่ที่เพิ่มมากขึ้นก็จะสามารถทำให้มีการรองรับภารกิจในด้านการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากขึ้นทางตรงกันข้ามหากยังคงเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ ข้อเสียที่เรื้อรังก็คือ การมีงบประมาณที่ไม่เพียงพอกับภารกิจที่เพิ่มขึ้น การบริหารหรือปฏิบัติงานไม่คล่องตัวเนื่องจากบุคลากรไม่เพียงพอกับภารกิจที่เพิ่มขึ้น รวมถึงประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ไม่ทั่วถึงซึ่งจะเป็นปัญหาตามมา

ดังนั้น ในมุมมองของผู้วิจัย ผู้วิจัยจึงมีมุมมองที่ว่าการศึกษาวิจัยในหัวข้อเรื่อง ความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลกรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลอง อำเภอมือง จังหวัดพิษณุโลก จะเป็นประโยชน์อย่างมากที่สะท้อนให้เห็นมุมมองของประชาชน และในฐานะที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลอง อำเภอมือง จังหวัดพิษณุโลก นับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งที่ได้รับการจัดตั้งโดยผลพวงมาจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลจากส่วนกลางมายังท้องถิ่นที่ได้รับการเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการบริหารจัดการแทน เพื่อจะได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องรวดเร็วและทั่วถึง ตลอดจนให้สอดคล้องตามหลักเกณฑ์การจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณี

จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล โดยมาตรา 42 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537(และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ.2546)บัญญัติไว้ว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล อาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้ โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย” และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่12 พ.ศ.2546) บัญญัติว่า “เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้” ประกอบกับการพิจารณาจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล จึงมีองค์ประกอบเพียงสภาพของท้องถิ่นอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลเท่านั้น ดังนั้น แนวทางปฏิบัติจึงควรพิจารณาการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ดังสภาพของความเป็นชุมชนจำนวนรายได้ว่าเหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการบริการสาธารณะกับประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลหรือไม่เพียงใดและเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแสดงเจตนาให้จัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลโดยจะต้องแสดงเหตุผลและความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลผ่านอำเภอและจังหวัดประกอบ การพิจารณาของกระทรวงมหาดไทย และเมื่อได้รับการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทยให้จัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการพิจารณาจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล มีขอบเขต อำนาจหน้าที่และการใช้อำนาจเพิ่มมากขึ้นตามกฎหมายจัดตั้ง

ดังนั้น ด้วยสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ของตำบลบ้านคลองประกอบกับเพื่อจัดบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและความต้องการของประชาชนในเขตตำบลบ้านคลอง ทำให้มีความจำเป็นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลองต้องยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลบ้านคลอง ด้วยการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนในการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลและการยกฐานะจะสามารถตอบสนองความต้องการหรือการบริการประชาชนได้รวดเร็วมีประสิทธิภาพเพียงใด โดยเฉพาะในแง่ของความพร้อมของหน่วยงาน นอกจากนี้ความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่ออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลอง เมื่อยกฐานะเปลี่ยนไปเป็นเทศบาลตำบลบ้านคลอง ประชาชนจะเข้าใจบทบาทหน้าที่และมีความคาดหวังเกี่ยวกับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลองในด้านใดบ้าง ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาเรื่องนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ผู้ศึกษาได้ทำการค้นคว้าเรื่องนี้ เพื่อต้องการที่จะศึกษาความคาดหวังของประชาชนตำบลบ้านคลอง ต่อการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลอง โดยมุ่งศึกษาในประเด็นที่สำคัญดังนี้

1. เพื่อศึกษาความคาดหวังของประชาชนตำบลบ้านคลองต่อการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลอง
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความคาดหวังของประชาชนตำบลบ้านคลองต่อการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลอง
3. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลจากประชาชนในตำบลบ้านคลอง

สมมติฐานการวิจัย

1. การยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลองขึ้นเป็นเทศบาลตำบลบ้านคลอง มีผลต่อความคาดหวังของประชาชน
2. กลุ่มตัวอย่างที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ แตกต่างกัน มีความคิดเห็นและความคาดหวังต่อการบริการสาธารณะ ในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลองขึ้นเป็นเทศบาลตำบลบ้านคลองแตกต่างกัน

ขอบเขตในการวิจัย

การกำหนดขอบเขตการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตการวิจัยดังต่อไปนี้ คือ

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการศึกษานี้ผู้ศึกษาเน้นศึกษาศึกษาถึงความคาดหวังของประชาชนในตำบล ต่อการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลองเป็นเทศบาลตำบลในด้านการบริหาร ด้านการบริการ และด้านการพัฒนา

2. ขอบเขตทางพื้นที่

ในการศึกษานี้ผู้ศึกษาเน้นศึกษาเฉพาะผู้บริหารข้าราชการและผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลอง

3. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร คือ ผู้บริหาร ข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลอง และผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลองจังหวัดพิษณุโลกจำนวน 5 หมู่บ้านรวม 4,498 คน

กลุ่มตัวอย่าง คือ ผู้บริหาร ข้าราชการ และผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลอง อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก จำนวน 5 หมู่บ้าน โดยกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างด้วยตารางสำเร็จรูปของ เครจซี่ และมอร์แกน (Krejcie & Morgan) ได้จำนวน 354 คน

4. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย ตัวแปรต้น และตัวแปรตาม ตัวแปรต้น ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพรายได้ ส่วนตัวแปรตามความคาดหวังต่อการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลองเป็นเทศบาลตำบลบ้านคลองจำนวน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหาร ด้านการบริการ ด้านการพัฒนา

นิยามศัพท์เฉพาะ

ความคาดหวัง หมายถึง ความปรารถนาของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้เกิดผลสู่ความสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายหรือที่ต้องการ ที่มีต่อการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลอง

การยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล หมายถึง การเพิ่มฐานะการปรับระดับขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลองเป็นเทศบาลตำบลบ้านคลอง

ผู้บริหาร หมายถึง นายกององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลอง, รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลอง, เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลอง

ข้าราชการ หมายถึง ข้าราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลอง

ประชาชน หมายถึง ประชาชนที่มีสิทธิ์เลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลอง

ความคาดหวังของประชาชน หมายถึง ความคาดหวังของประชาชนในเขตตำบลบ้านคลองต่อการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลบ้านคลอง

การบริหาร หมายถึง โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลอง

การบริการ หมายถึง ภาระหน้าที่ในการบริการประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลอง

การพัฒนา หมายถึง แนวทาง วิธีการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลอง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความคาดหวังของประชาชนตำบลบ้านคลองต่อการบริการสาธารณะในการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลอง

2. ทำให้ทราบปัจจัยที่มีผลต่อความคาดหวังของประชาชนตำบลบ้านคลองต่อการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลอง

3. ทำให้ทราบปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลจากประชาชนในตำบลบ้านคลอง