

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

มนุษย์ทุกคนเกิดมามีความต้องการมีความสุขในการดำรงชีวิตด้วยกันทั้งสิ้นแต่เชื่อว่าทุกคนจะสมหวังในสิ่งที่ปรารถนาไม่ สิ่งที่กำหนดในการทำให้แต่ละคนมีความสุขไม่เท่ากันคือ สภาพภูมิอากาศ ภูมิประเทศ องค์กร การปกครองตลอดจนถึงผู้นำการบริหารเพื่อให้ผู้ที่อยู่ในการปกครองเกิดความอยู่ดีมีสุข ซึ่งผู้บริหารที่จะนำความสุขมาสู่ผู้ที่อยู่ในการปกครองนั้นจะต้องเปี่ยมไปด้วยคุณธรรมและจริยธรรมมีบารมีที่ดีและเป็นที่ยอมรับของผู้ที่อยู่ในการปกครองและพร้อมเปิดรับเทคโนโลยีที่ทันสมัยพัฒนาองค์กรให้ทันกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วมีวิสัยทัศน์กว้างไกลทั้งทางสติปัญญา อารมณ์และจิตวิญญาณเป็นวิสัยทัศน์ที่สามารถทำได้และสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในระยะยาวและยั่งยืน

สำหรับประเทศไทยได้มีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาจนถึงยุคปลายรัตนโกสินทร์ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปีพุทธศักราช 2475 และต่อมาได้มีการกระจายอำนาจขึ้นในปีพุทธศักราช 2540 และปี 2550 ให้กับท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมซึ่งได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลส่วนกลาง โดยการโอนภารกิจในการบริการสาธารณะจำนวน 6 ด้านให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการสาธารณะให้กับประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งปัจจุบันกระแสการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ตอบสนองกับความต้องการของประชาชนเท่าที่ควรจะเป็นอาจทำให้ประชาชนรู้สึกไม่พอใจต่อการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ สาระสำคัญการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติแต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น, การกำกับดูแลและการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สถาบันพระปกเกล้า, น. 19-30 )

ประสิทธิภาพสามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตาม  
อำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่  
เพื่อให้เกิด ความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง

สำคัญกว่านั้นรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และพ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้มีกฎหมายกำหนด  
แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดการแบ่ง  
อำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการ ส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับท้องถิ่น  
และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยให้คำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับ  
ความสามารถของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบรวมทั้งกำหนดระบบตรวจ สอบและประเมินผล โดยมี  
คณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องผู้แทนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิมี  
จำนวนเท่ากันหรือไตรภาคีเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย นอกจากนี้กำหนดให้  
กฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นของท้องถิ่น  
โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิดการจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐการ  
มีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นโดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทาง  
เศรษฐกิจของท้องถิ่นสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความยั่งยืน  
ทางการคลังของรัฐ ส่วนการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร  
ท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นโดยประชาชนนั้นรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้อย่างละเอียด  
เช่นกัน ในมาตรา 285 ที่ระบุว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด เห็น  
ว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหาร และผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป มีสิทธิ  
ลงคะแนนเสียงถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อ  
ประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาขอบัญญัติท้องถิ่นได้พร้อมกันนี้ยังกำหนดให้  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำ  
งบประมาณการใช้จ่ายและผลการดำเนินงานในรอบปีเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ  
ตรวจสอบและกำกับบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีกทางหนึ่งด้วย ส่วนการ  
บริหารงานบุคคลเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งนั้นต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น  
โดยการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกันและอาจได้รับการพัฒนาร่วมกัน  
หรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องได้รับความ  
เห็นชอบ จากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่บริหารงาน  
บุคคลส่วนท้องถิ่นก่อนสำหรับการบริหารงานบุคคลยังต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของ  
ข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล  
ด้วยโดยคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นนั้นต้องประกอบไปด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่  
เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ  
โดยมีจำนวนเท่ากันและเพื่อให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่าง

ต่อเนื่องมีและประสิทธิภาพ ยังได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกฎหมายรายได้ท้องถิ่นกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นและกฎหมายอื่นตามที่หมวด 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด ให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา จะเห็นว่ากรอบกว้างๆ ของรัฐธรรมนูญในเรื่องท้องถิ่นบทบัญญัติไว้ค่อนข้างครอบคลุมในมิติของอำนาจ หน้าที่ และการพัฒนาด้านอื่นๆ ระหว่าง “รัฐบาลกลาง” กับ “รัฐบาลท้องถิ่น” แต่ที่ผ่านมามีการทำงานของท้องถิ่นถือว่ามิอุปสรรคอยู่พอสมควร ทั้งด้านกฎหมาย และทัศนคติของผู้มีอำนาจดังนั้นจึงเห็นว่าควรถึงเวลาแล้วที่จะปฏิรูปท้องถิ่นให้มีการพัฒนาไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งปัจจุบันกำลังพัฒนาเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ จากหน่วยงานของรัฐบาล เพื่อให้การบริการสะดวกและการเข้าถึงการรับบริการของประชาชนได้มากยิ่งขึ้นแต่ในทางปฏิบัติแล้วยังพบว่า การให้บริการกับประชาชนไม่เป็นไปตามมาตรฐานหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังเช่นภารกิจในการพัฒนาทั้งหมด 6 ด้านที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบอยู่ไม่มีคุณภาพตามมาตรฐานชาติจิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อสังคมขาดความให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บริการงานตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นบริหารโดยประชาชนแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและบริการเพื่อประชาชน

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลไผ่รอบ อำเภอโพธิ์ประทับช้าง จังหวัดพิจิตร
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลไผ่รอบ อำเภอโพธิ์ประทับช้าง จังหวัดพิจิตร
3. เพื่อศึกษาแนวทางปรับปรุงพัฒนาการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลไผ่รอบ อำเภอโพธิ์ประทับช้าง จังหวัดพิจิตร

### สมมติฐานการวิจัย

1. ความคิดเห็นของประชาชนมีผลต่อการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลไผ่รอบ อำเภอโพธิ์ประทับช้าง จังหวัดพิจิตร

2. ปัจจัยด้าน บุคคล ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ที่แตกต่างกัน มีผลต่อการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาล ตำบลไผ่รอบ อำเภอโพธิ์ประทับช้าง จังหวัดพิจิตรแตกต่างกัน

## ขอบเขตของการวิจัย

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาจากเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องรวมทั้งพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และพ.ศ. 2550, พระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ.2540 , พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496, พระราชบัญญัติว่าด้วยการ ลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยศึกษาการ ให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 ด้าน ดังนี้

- 1.ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
2. ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต
3. ด้านจัดระเบียบชุมชนสังคมและรักษาความสงบเรียบร้อย
4. ด้านการวางแผนส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว
5. ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
6. ด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น

### 2. ขอบเขตด้านพื้นที่

ประชาชนในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลไผ่รอบ อำเภอโพธิ์ประทับช้าง จังหวัดพิจิตร

### 3. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้แก่ ประชาชนในชุมชน ในเขตพื้นที่รับผิดชอบเทศบาลตำบลไผ่รอบ อำเภอโพธิ์ประทับช้าง จังหวัดพิจิตร จำนวน 7,794 คน กลุ่มตัวอย่าง 380 คนโดยใช้ตารางการคำนวณสำเร็จรูปของ "Taro Yamane"

การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) ผู้ให้ข้อมูลได้แก่ ตัวแทนชุมชน,ปราชญ์ ชาวบ้านหมู่บ้านละ1คนรวม 18 คน, สมาชิกสภาเทศบาลตำบลไผ่รอบ12 คน,คณะผู้บริหาร เทศบาลตำบลไผ่รอบ 5 คนรวมทั้งสิ้น 55 คน

### 4. ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรต้น เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้

ตัวแปรตาม ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านจัดระเบียบชุมชน สังคมและรักษาความสงบเรียบร้อยด้านการวางแผนส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรมและการ

ท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น

#### คำนิยามศัพท์เฉพาะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามความหมายของงานวิจัยนั้น หมายถึง เทศบาล ตำบล ฝัรอบ อำเภอโพธิ์ประทับช้าง จังหวัดพิจิตร

การศึกษา หมายถึงกระบวนการเรียนรู้ และกระบวนการเรียนรู้นั้นเกิดกับบุคคล และสังคม ถ้าเราถือว่าคนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ดังนั้น การเรียนรู้ ก็คือการเรียนรู้ของคนในสังคม ประชาชน หมายถึง บุคคลที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลฝัรอบ อำเภอโพธิ์ประทับช้าง จังหวัดพิจิตรตามทะเบียนราษฎร

การมีส่วนร่วม หมายถึงการเปิดโอกาสให้แสดงทัศนะ และการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อความเป็นอยู่ของตนเองมี 6 ด้านคือ 1)ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2)ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต 3)ด้านจัดระเบียบชุมชนสังคมและรักษาความสงบเรียบร้อย 4)ด้านการวางแผนส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว 5)ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 6)ด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึงการเปิดโอกาสให้แสดงทัศนะ และการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อความเป็นอยู่ของตนเองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลักดันสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลตามที่ประกาศหรือกำหนดไว้เพื่อช่วยสร้างเสริมให้ก้าวสู่ความเจริญถูกต้องดีงามได้อย่างมั่นคง

ปราชญ์ชาวบ้าน หมายถึง ผู้ที่มีสติปัญญา มีองค์ความรู้ในด้านต่าง ๆ ที่เกิดจากการดำเนินชีวิตสั่งสมประสบการณ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมประกอบกับมีความศรัทธาและความคิดวิเคราะห์ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของตนเองจนหลอมรวมเป็นแนวคิด มีการแก้ไขปัญหาที่เป็นลักษณะของตนเองสามารถพัฒนาความรู้ ปรับปรุงปรับจนเกิดทักษะ และความชำนาญแล้วนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับยุคเศรษฐกิจพอเพียงและถ่ายทอดความรู้ที่มีอยู่ให้กับชุมชน

โครงสร้างพื้นฐาน หมายถึงโครงสร้างทางกายภาพและโครงสร้างหลักของหน่วยงานสำหรับใช้งานภายในชุมชนหรือให้บริการตามความจำเป็นเพื่อรูปแบบทางเศรษฐกิจ

ส่งเสริมคุณภาพชีวิต หมายถึงการพัฒนาเพื่อให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นปรับปรุงการดำเนินชีวิตให้สอดคล้องและรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เช่น ปัจจัย 4 ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรคและที่อยู่อาศัย

จัดระเบียบชุมชนสังคมและรักษาความสงบเรียบร้อย หมายถึงส่งเสริมและพัฒนาสังคมให้มีความเข้มแข็งแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนประสานความร่วมมือเพื่อป้องกันปัญหา

ทางสังคมและป้องกันการเกิดภัยพิบัติต่างๆ ส่งเสริมให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

การวางแผนส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว หมายถึงการชักจูงแรงจูงใจให้มีการลงทุนที่เกี่ยวกับพาณิชยกรรมและการท่องเที่ยวให้เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนให้มากที่สุด

การบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายถึงการให้มีทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมสำหรับมนุษย์ได้ใช้สอยพึงพิงในการดำรงชีวิต และการจัดการที่ถูกต้องในด้านการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้ใช้ได้ผลแบบยั่งยืนตลอดไป

ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น หมายถึง ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีค่านิยมและพฤติกรรมที่เหมาะสม มีความภูมิใจและสืบทอดวัฒนธรรมอันเป็นอัตลักษณ์ของตนเองและชุมชน สามารถประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตและพัฒนาที่ยั่งยืน

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลไผ่รอบ อำเภอโพธิ์ประทับช้าง จังหวัดพิจิตร
2. ทำให้ทราบถึงการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลไผ่รอบ อำเภอโพธิ์ประทับช้าง จังหวัดพิจิตร
3. ทำให้ทราบถึงแนวทางปรับปรุงพัฒนาการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลไผ่รอบ อำเภอโพธิ์ประทับช้าง จังหวัดพิจิตร