

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยจนถึงปัจจุบันมีลักษณะเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ในส่วนกลางถึงแม้จะมีการปฏิรูประบบราชการมาแล้วหลายครั้งแต่การพัฒนาในระบบราชการกลับพัฒนาไปอย่างเชื่องช้า ขาดประสิทธิภาพ การจัดโครงสร้างองค์กรยังมีลักษณะเป็นองค์กรปิรามิด ศูนย์อำนาจที่แท้จริงยังอยู่ในส่วนกลางโครงสร้างซับซ้อน ไม่มีการตัดสินใจที่ชัดเจน แม้จะมีการมอบอำนาจบางส่วนให้แต่การตัดสินใจส่วนใหญ่ยังอยู่ในส่วนกลาง แผนงานการดำเนินงานยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เกิดช่องว่างการปฏิบัติราชการและการให้บริการประชาชน แม้รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยมีแนวความคิดที่จะมีการปฏิรูประบบราชการและเพิ่มการกระจายอำนาจจากการบริหารราชการส่วนกลาง ลงสู่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามลำดับ

ในยุคปัจจุบันสภาพการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ปัญหาของประเทศไทยมีความสลับซับซ้อนและมีความหลากหลายเกินกว่ารัฐบาลกลางจะแก้ไขปัญหาต่างๆ เรื่อง ใดอย่างหนึ่งต่อสถานการณ์ ทั้งปัญหาทางการเมือง การแข่งขันอำนาจทางการเมือง พฤติกรรมการซื้อสิทธิขายเสียง และพฤติกรรมการประพฤตินิยมของนักการเมือง ไม่ว่าจะในระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น ทำให้ประชาชนรู้สึกเสื่อมศรัทธาต่อระบบการเมือง การปกครองเป็นสาเหตุให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองปัญหาบ้านเมืองไม่ได้แก้ไข และสะสม มาก ๆ ขึ้นตามลำดับ และมีผลเสียหายต่อประชาชนโดยทั่วไป

ภาคราชการที่จะสามารถปรับตัวและพัฒนาศักยภาพในการบริหารมีข้อจำกัดประกอบกับกระแสโลกาภิวัตน์ของโลกปัจจุบันได้เกิดการเปลี่ยนแปลงไม่ว่าในด้านการแข่งขัน การเปิดการค้าเสรีทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางศักยภาพระหว่างภาคราชการและเอกชน อันเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

จากสาเหตุดังกล่าวทำให้มีการผลักดันให้มีการปฏิรูปการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหของสังคมไทยอย่างจริงจัง จะเห็นได้จากการแก้ไขและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด มีการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจอธิปไตยใหม่ เช่น มีบทกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างจริงจัง มีการป้องกันของการใช้อำนาจการปกครอง

บ้านเมืองและแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง และพวกพ้อง มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของภาครัฐ และที่สำคัญได้ให้ความสำคัญของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง เพื่อให้ปัญหาของชาติบ้านเมืองโดยเฉพาะระดับท้องถิ่นถือว่าเป็นรากฐานที่สำคัญได้รับการพัฒนาแก้ไข โดยประชาชนในท้องถิ่นที่มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะบทบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 มาตรา 78 และหมวด 9 มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 และการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ตามแผนและขั้นตอนที่กำหนดไว้

การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตยหากประเทศใดมีการปกครองท้องถิ่นอย่างมั่นคงแล้ว ย่อมทำให้การปกครองในระบบประชาธิปไตยของประเทศมั่นคงด้วย เพราะการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพื่อประโยชน์โดยส่วนรวมของท้องถิ่นเอง การปกครองท้องถิ่นจึงเปรียบเสมือนสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยในทางปฏิบัติ ให้ประชาชนที่มีประสบการณ์ มีความรู้ และความเข้าใจในกลไกในการบริหารเพื่อให้พร้อมที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองในระดับชาติ

เทศบาลถือได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีรูปแบบเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด เทศบาลจัดตั้งครั้งแรกตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยครั้งแรกมีแนวความคิด จะยกฐานะตำบลต่างๆ ทั่วประเทศในขณะนั้นจำนวนประมาณ 4,800 ตำบล ขึ้นเป็นเทศบาลโดยไม่มีการปกครอง ท้องถิ่นรูปอื่นใดอีก แต่ไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จ เพราะฐานะของแต่ละตำบล แตกต่างกัน และได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเทศบาลอยู่หลายครั้ง ต่อมาเมื่อเดือนพฤษภาคม 2542 เป็นต้นมา ได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาล เป็นเทศบาลตำบลทุกแห่งโดยได้ยกเลิกการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลลง

เทศบาลตำบล กฎหมายกำหนดไว้แต่เพียงว่า เทศบาลตำบลได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การตั้งเทศบาลดังนี้

1. มีรายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้วมาตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป
2. ประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

เทศบาลตำบลมีรูปแบบและการบริหาร เดิมกำหนดไว้รูปแบบเดียวคือ รูปแบบสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี แต่ตามพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543 ได้กำหนดรูปแบบการบริหารแตกต่างไปจากเดิม โดยกำหนดให้มี 2 รูปแบบ คือ

1. สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี

2. สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี การที่เทศบาลใดจะมีการบริหารในรูปแบบใดให้ปฏิบัติตาม เจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่ง แต่กรณีของเทศบาลตำบลให้ใช้รูปแบบสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีต่อไป จนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลตำบลขึ้นใหม่เป็นการทั่วไปหลังจากวันที่ 1 มกราคม 2550 จึงให้นำหลักการออกเสียงประชามติมาใช้บังคับสำหรับการเลือกตั้งที่จะจัดให้มีขึ้นนั้น หน้าที่ของเทศบาลตำบลมีหน้าที่ 2 ประเภทคือ หน้าที่ต้องทำและหน้าที่อาจจัดทำในเขตเทศบาล คือ

1. รักษาความสงบ เรียบร้อย ของประชาชน
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

จะเห็นได้ว่าเทศบาลตำบลเป็นการปกครองท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง จึงยังมีปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมากมาย ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ ทั้งทางตรงและทางอ้อม จึงเป็นการสมควรที่จะศึกษากฎเกณฑ์การมีส่วนร่วม การตรวจสอบ และกฎเกณฑ์ต่างๆ ของเทศบาลตำบลสันกำแพง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งในการเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลในวาระที่ผ่านมา (ระหว่างปี พ.ศ. 2544-2547) ได้ประสบปัญหาหลายประการ โดยตลอดไม่ว่าในด้านของผู้บริหารเทศบาลได้มีการเปลี่ยนแปลงผู้ดำรงตำแหน่ง นายกเทศมนตรี ถึง 3 ครั้ง ได้มีการฟ้องร้องถึงคุณสมบัติของผู้เลือกตั้ง, การทุจริตของคณะผู้บริหาร การปฏิบัติผิดต่อพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง จนศาลได้มีคำพิพากษาให้สมาชิกสภาเทศบาลที่ถูกกล่าวหาและ

นายกเทศมนตรีตำบลสันกำแพงในขณะนั้นขาดจากการเป็นสมาชิกภาพสมาชิกเทศบาลตำบลสันกำแพง ซึ่งนับได้ว่าเป็นครั้งแรกของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในจังหวัดเชียงใหม่

ดังนั้นจึงสมควรที่จะได้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของเทศบาลตำบลสันกำแพง ที่ได้ดำเนินงานต่าง ๆ ตั้งแต่จัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลขึ้นมาเพื่อให้ทราบว่ามีปัญหาอุปสรรคอย่างไร เกิดจากสาเหตุอะไร ควรที่จะมีแนวทางแก้ไขปัญหอย่างไร โดยเฉพาะการตรวจสอบในส่วนของภาคประชาชน ประชาชนในเขตเทศบาลมีความคาดหวังในการรับบริการอย่างไร ตลอดจนศึกษาถึงปัจจัยบางประการที่มีอิทธิพลต่อการเกิดทัศนคติในเชิงบวกหรือลบอย่างไร โดยสมควรได้ศึกษาในเชิงปริมาณเพื่อเป็นแนวคิดทางวิเคราะห์ว่า การปฏิบัติงานของเทศบาลได้บรรลุผลสำเร็จตามแผนนโยบายหรือไม่เพียงใด สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างไร

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

งานค้นคว้าแบบอิสระในเรื่อง “การประเมินผลการปฏิบัติงานของเทศบาลตำบลสันกำแพง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่” มีวัตถุประสงค์

- 1) เพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานของเทศบาลตำบลสันกำแพง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่
- 2) เพื่อศึกษาความต้องการและความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการให้บริการและการมีส่วนร่วมต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลสันกำแพง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่
- 3) เพื่อให้ทราบถึงสาเหตุของปัญหา และอุปสรรค ศักยภาพในการดำเนินงาน ของเทศบาล ตำบลสันกำแพง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

- 1) อายุ การศึกษา และอาชีพ ที่ต่างกันของประชาชน มีผลให้การประเมินผลการปฏิบัติงาน ของคณะผู้บริหารเทศบาลตำบลแตกต่างกัน
- 2) อายุ การศึกษา และอาชีพ ที่ต่างกันของประชาชน มีผลให้การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลตำบลแตกต่างกัน

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะกรณี (Case Study) โดยศึกษาเฉพาะประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลกำแพง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วย 3 ตำบล 22 หมู่บ้าน โดยมุ่งหาข้อเท็จจริงและความสัมพันธ์เกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่ศึกษานำผลไปทดสอบหรือสร้าง ทฤษฎีอธิบายปรากฏการณ์นั้น ข้อมูลที่ใช้เป็นข้อมูลเชิงปริมาณเป็นตัวเลขวิเคราะห์ทางสถิติและมีการวัดระดับตัวแปรสามารถที่จะอธิบายความสัมพันธ์ต่าง ๆ ได้

1.5 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

1) ทศนคติ หมายถึง ความคิดเห็นความรู้สึกรวมทั้งความพึงพอใจที่แสดงออกมาพึงพอใจหรือไม่ การศึกษาครั้งนี้หมายถึงการให้บริการเทศบาล ตำบลสันกำแพง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่

2) การให้บริการหมายถึง การที่เทศบาลตำบลสันกำแพง ได้รับใช้บริการอำนวยความสะดวกช่วยเหลือแก่ประชาชนในพื้นที่ของเทศบาลตามอำนาจและหน้าที่

3) พนักงานเทศบาล หมายถึง พนักงาน เจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานในเทศบาลตำบลสันกำแพง

2) คณะผู้บริหารเทศบาล หมายถึง นายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี

3) สภาเทศบาล หมายถึง สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

1.6 ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ทราบถึงความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อเทศบาลตำบลสันกำแพง ในด้านต่าง ๆ
 2. ทราบถึงสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อใช้ในการพัฒนา ปรับปรุงการดำเนินงานของเทศบาลตำบลสันกำแพง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่

3. สามารถใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนการพัฒนาเทศบาลตำบลสันกำแพง เพื่อตอบสนองความต้องการของ ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างตรงจุด