

บทที่ ๑

บทนำ



## สภาพปัญหา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถือว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานที่สำคัญ โดยเฉพาะในประเทศไทย การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะมีรากฐานมาจากการปกครองท้องถิ่นก่อนแล้วจึงนำไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบต่าง ๆ กันไป สำหรับประเทศไทยได้เริ่มนำเอาการปกครองท้องถิ่นมาใช้ตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ ๕ โดยจัดตั้งในรูปสุขาภิบาล<sup>๑</sup> และต่อมาก็ได้นำเอารูปเทศบาลโดยยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล<sup>๒</sup> กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เข้ามาใช้เพิ่มขึ้น ปรากฏว่าจากความรู้สึกของคนโดยทั่วไปรูปการปกครองท้องถิ่นที่ค่อนข้างจะประสบความสำเร็จมากกว่ารูปการปกครองอื่น ๆ ก็คือ เทศบาล เพราะเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่มีโครงสร้างเสถียรแบบอย่างระดับสูงและมีความเป็นอิสระมากที่สุด โดยฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งของประชาชน คณะเทศมนตรีหรือฝ่ายบริหารต้องบริหารงานภายใต้การควบคุมของสภาเทศบาล มีพนักงานและรายได้จากการเก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียม ฯลฯ เป็นของตนเอง

---

<sup>๑</sup> เสถียร ลายลักษณ์, บุญเรือง นาคีนพคุณ และ บุญธรรม ศิริฤทธิ์, (บรรณาธิการ) "พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. ๑๑๖" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๑๖ (พระนคร : โรงพิมพ์เคลิเมต์, ๒๔๗๘), หน้า ๑๒๗-๑๓๓.

<sup>๒</sup> ปัจจุบันรูปการปกครองท้องถิ่นแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕.

แต่อย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาลก็ยังคงมีปัญหา มีการขัดแย้งกันระหว่างสภาเทศบาล กับคณะผู้บริหาร<sup>๑</sup> ทำให้คณะผู้บริหารหรือคณะเทศมนตรีขาดเสถียรภาพไม่มั่นคง ลมลูกคลื่นคลาน มีการล้มเก้าอี้กัน ต้องเอาใจกัน ร้องเรียนกัน ฉะนั้น เทศบาลส่วนใหญ่จึงมีการเปลี่ยนแปลงตัวนายกเทศมนตรีกันบ่อย ๆ ทำให้นโยบายในการดำเนินงานต้องเปลี่ยนตามไปด้วย การบริหารงานตามนโยบายจึงมักจะมีการขาดช่วงไม่ต่อเนื่องกัน จึงมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของเทศบาล โดยเฉพาะคุณภาพในการให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ จึงมีประสิทธิภาพน้อย และจากความรู้สึกของคนโดยทั่ว ๆ ไป เห็นว่าราษฎรในท้องถิ่นมักจะให้ความสนใจเกี่ยวกับงานของเทศบาลมากกว่าที่จะสนใจว่าใครจะมา เป็นนายกเทศมนตรีหรือเป็นเทศมนตรี<sup>๒</sup> ราษฎรสนใจที่จะมีถนนที่ดี มีทางระบายน้ำที่ดี ถนนหนทางสะอาดเรียบร้อย ตลาดที่ดีและสะอาด มีโรงเรียนที่ดีมีครูสอนที่มีประสิทธิภาพและมีอุปกรณ์การเรียนการสอนอย่างพร้อมมูล มีเครื่องมือในการระงับอัคคีภัยที่ดี มีสนามและที่พักผ่อนหย่อนใจที่ดี ฯลฯ

เนื่องจากงานของเทศบาลเกี่ยวกับความเป็นอยู่และชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด<sup>๓</sup> เช่น งานทะเบียนราษฎร การรักษาความสะอาดและความ

---

<sup>๑</sup> จงศักดิ์ สุวรรณประดิษฐ์, "ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาบริหารการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐.

<sup>๒</sup> บุญรงค์ นิลวงค์, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เจริญวิทยการพิมพ์, ๒๕๒๒), หน้า ๑๘๓.

<sup>๓</sup> "พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๕๖," ราชกิจจานุเบกษา ๑๗ (กุมภาพันธ์ ๒๔๕๖) : มาตรา ๔๕-๕๗.

เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การสาธารณสุขและสุขภาพอนามัย การรักษา  
ความสงบเรียบร้อย การสร้างถนนหนทาง เป็นต้น ซึ่งพอจะกล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับ  
การแบ่งหน่วยงานของ เทศบาลที่จะให้บริการแก่ประชาชนได้ดังนี้ ๑

๑. สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ  
แบบแผน และนโยบายของเทศบาล งานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์  
งานนิติการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียน ตลอดจนงานอื่น ๆ  
ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ เช่น สถานธนาบาลของเทศบาล  
(โรงรับจำนำ)

๒. ส่วนคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ  
เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีอากร งานจัดทำงบประมาณ  
งานผลประโยชน์ของเทศบาล ควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล

๓. ส่วนสาธารณสุข เทศบาลบางแห่งที่มีรายได้เพียงพอก็จัดตั้งโรงพยาบาล  
ขึ้นเอง เช่น โรงพยาบาลของเทศบาลนคร เชียงใหม่ นอกจากนี้แล้ว  
เทศบาลเล็ก ๆ ก็จะมีสถานีอนามัย บางเทศบาลก็จัดให้มีหมวดสุขภาพตำบล ทำหน้าที่  
แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและระงับโรค การรักษา  
ความสะอาด งานสัตว์แพทย์ ตลอดจนควบคุมการประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัย  
ของประชาชน เช่น การแต่งผม การจำหน่ายอาหาร เป็นต้น ซึ่งรวมเรียกว่า  
การประกอบการค้าอันอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน

๔. ส่วนช่าง มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงรักษาทางบก  
ทางน้ำ ทางระบายน้ำ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรมและผังเมือง  
งานสาธารณสุขโลก งานควบคุมการก่อสร้างอาคาร เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ  
บ้านเมือง

---

สำนักงาน ก.ท., ระเบียบ ก.ท. ว่าด้วยการกำหนดส่วนการบริหารของ  
เทศบาล การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๕.

๕. ส่วนการประปา มีหน้าที่ดำเนินกิจการ เกี่ยวกับการให้บริการและจำหน่าย น้ำสะอาด

๖. ส่วนการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการ เกี่ยวกับงานด้านการศึกษา ระดับประถมศึกษา การสอน การนิเทศการศึกษา งานสวัสดิการสังคมและสันตนาการ

นอกจากนี้ส่วนงานต่าง ๆ อาจแยกฐานะเป็นสำนัก กอง ฝ่าย แผนก หรือ งานก็ได้ โดยคำนึงถึงลักษณะงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณและคุณภาพของงาน ตามความเหมาะสมของแต่ละเทศบาล โดย ก.ท. ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดส่วน การบริหารของเทศบาลโดยให้พิจารณาถึงฐานะกิจการและรายได้ซึ่งแบ่ง เทศบาล เป็น ๔ ชั้น คือ

- ๑. เทศบาลชั้น ๑ มีรายได้เกินกว่า ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป
- ๒. เทศบาลชั้น ๒ มีรายได้ ๑๐,๐๐๐,๐๐๑ - ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท
- ๓. เทศบาลชั้น ๓ มีรายได้ ๕,๐๐๐,๐๐๑ - ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท
- ๔. เทศบาลชั้น ๔ มีรายได้ต่ำกว่า ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาทลงมา

ทั้งนี้รายได้ก่อนจะพึงถือเป็นหลัก เกณฑ์ในการกำหนดชั้นของ เทศบาลให้ถือรายได้ที่ เทศบาลได้รับจริงในปีที่ล่วงมาแล้วเว้นแต่เงินกู้ เช่น อุดหนุนทุกประเภท หรือเงินอื่นใด ที่มีไ้รับเป็นการประจำ

จากการที่งานของเทศบาลเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่น โดยตรง จึงควรที่จะศึกษาเกี่ยวกับทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการ บริการ สาธารณะของ เทศบาล ว่าการที่เทศบาลให้บริการ ไปสู่ประชาชนนั้นประสบความสำเร็จตามภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบอย่างไรบ้าง หรือประชาชนมีปฏิกิริยาและความรู้สึกอย่างไรบ้าง ต่อการ บริการ สาธารณะของเทศบาล โดยเฉพาะเทศบาลเมืองฉะเชิงเทราซึ่งผู้เขียน รับราชการ เป็นผู้ช่วยผู้ตรวจการ ส่วนท้องถิ่นจังหวัดฉะเชิงเทรา และมีหน้าที่เกี่ยวข้อง ควบคุมการบริหารงานของเทศบาลภายในเขตจังหวัดโดยตรงพบว่า กรณีของ เทศบาล เมืองฉะเชิง เทรา มีปัญหาการ ร้อง เรียบของประชาชนมาก เกี่ยวกับงานในด้านต่าง ๆ ของ เทศบาล ปัญหาความขัดแย้งในการบริหารระหว่างพนักงานเทศบาลด้วยกันเอง

และระหว่างพนักงานเทศบาลกับคณะเทศมนตรี ปัญหาการที่นักธุรกิจเข้ามาเกี่ยวพันและมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการบริหารงานของเทศบาล ปัญหาการที่ฝ่ายบริหารและพนักงานเทศบาลมีผลประโยชน์ในด้านการค้าและพยายามที่จะกำหนดนโยบายให้เป็นประโยชน์ต่อธุรกิจของตนเอง ปัญหาค่านงงบประมาณไม่เพียงพอที่จะให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ปัญหาประชาชนละเมิดกฎหมาย เทศบัญญัติ แต่ฝ่ายเทศบาลไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างจริงจังและปัญหาอื่น ๆ อีกมาก ปัญหาเหล่านี้จะมีผลกระทบต่อกรให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนมากหรือน้อยเพียงไร และประชาชนจะมีทัศนคติอย่างไรต่อการดำเนินงานของเทศบาล เมืองฉะเชิงเทรา ซึ่งจะได้มีการศึกษากันต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑. เพื่อศึกษาถึงการดำเนินงานของท้องถิ่น (เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา) ในด้านการบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นให้กับประชาชนนั้นบังเกิดผลต่อประชาชนในฐานะผู้รับบริการนั้นมีมากน้อยเพียงไร
๒. เพื่อศึกษาการบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นโดยทั่วไปเป็นอย่างไร เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้หรือไม่ มีข้อจำกัดประการใดบ้าง
๓. เพื่อศึกษาถึงอิทธิพลต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานของท้องถิ่น

### สมมุติฐานของการศึกษา

ผู้เขียนได้ตั้งสมมุติฐานของการศึกษาไว้ดังนี้

๑. ประชาชนส่วนใหญ่ในเขตเทศบาลเมืองฉะเชิงเทราไม่พอใจต่อการบริการสาธารณะของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา
๒. กลุ่มนักธุรกิจเข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติงานของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา โดยเฉพาะงานบริการสาธารณะ
๓. การขยายตัวของชุมชนและธุรกิจไม่ได้สัดส่วนกับงบประมาณของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา อันเป็นข้อจำกัดต่อการบริการสาธารณะของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

๑. ทำให้ทราบถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการบริการ สาธารณะของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทราที่ให้บริการต่อประชาชน
๒. ทำให้เข้าใจถึงวิธีการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล คณะเทศมนตรี และอิทธิพลของกลุ่มนักธุรกิจที่มีต่อการบริหารงานของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา
๓. จะได้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นต่อไป
๔. ทำให้เข้าใจในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้นว่าประชาชนควรจะมีปฏิบัติหน้าที่ของตนเองอย่างไร
๕. เป็นแนวทางสำหรับการศึกษาวิจัยต่อไป

## ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาเรื่องทัศนคติของประชาชน ที่มีต่อการบริการ สาธารณะของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะศึกษาแต่เฉพาะกรณีของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา โดยผู้เขียนได้แบ่งหัวข้อการศึกษาเป็น ๕ บท ดังนี้

บทที่ ๑ บทนำ จะกล่าวถึงสภาพของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา สมมุติฐานของการศึกษา ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา วิธีดำเนินการศึกษาค้นคว้า

บทที่ ๒ แนวความคิดและทฤษฎีในการให้บริการ สาธารณะ การให้บริการ สาธารณะของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย ในรูปของเทศบาล

บทที่ ๓ การให้บริการ สาธารณะ ของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา โดยเน้นถึงโครงสร้างและหน่วยงานของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา หน้าที่และความรับผิดชอบในการให้บริการ สาธารณะของแต่ละหน่วยงาน

บทที่ ๔ เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลในแบบสอบถามเกี่ยวกับทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริการ สาธารณะ ของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา

บทที่ ๕ บทสรุป ศึกษาถึงปัญหาและข้อจำกัดในการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา และข้อเสนอแนะในการแก้ไขนั้น ๆ ปัญหาและข้อจำกัดจะครอบคลุมถึง

- ปัญหากลุ่มอิทธิพล นักธุรกิจ กลุ่มผลประโยชน์ เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของเทศบาล
- ข้อจำกัดด้านงบประมาณ
- ข้อจำกัดด้านกฎหมาย ระเบียบ หนังสือสั่งการ ต่าง ๆ
- การควบคุมจากส่วนกลาง
- ปัญหาด้านการจัดองค์การบริหารงาน การบริหารงานบุคคล
- ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน
- ปัญหาค่านิยมเมือง การขยายตัวของตัวเมือง ชุมชนและธุรกิจ
- ปัญหาอื่น ๆ

### วิธีดำเนินการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาเรื่องนี้จะทำการค้นคว้าข้อมูลต่าง ๆ จากเอกสาร ( Documentary Research) โดยค้นคว้าจากหนังสือ เอกสาร เผยแพร่ กฎหมาย ระเบียบการ และคำสั่งต่าง ๆ เท่าที่จะหาได้จากห้องสมุดต่าง ๆ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้จะใช้วิธีการสัมภาษณ์ การสังเกตการณ์เจ้าหน้าที่และผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้อง การออกแบบสอบถามความเห็นของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองฉะเชิงเทราจากกลุ่มอาชีพต่าง ๆ โดยแบ่งกลุ่มอาชีพเป็น ๔ อย่าง คือ

๑. รัฐบาลการ รัฐวิสาหกิจ ครู
๒. ค้าขาย ธุรกิจทั่วไป
๓. เกษตรกร
๔. อื่น ๆ เช่น รับจ้าง แม่บ้าน นิสิตนักศึกษา ฯลฯ

โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่าง ( Random Sampling ) ซึ่งคิดเป็น ๑๐% ของจำนวน  
ครอบครัวทั้งหมดในเขตเทศบาลเมืองฉะเชิงเทราซึ่งมีทั้งหมด ๖,๑๓๔ ครอบครัว และ  
เพื่อให้การสุ่มตัวอย่างกระจายครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา  
จึงแบ่งเขตเทศบาลออกเป็นเขตตำบล จำนวน ๖ ตำบล คือ

- ๑. ตำบลหน้าเมือง ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดทั้งตำบลมี ๕,๓๒๓ ครอบครัว จะออกแบบ  
สอบถามจำนวน ๕๓๒ ชุด
- ๒. ตำบลโสธร มีหมู่ที่ ๑, ๒, ๓, ๔, ๕, ๖ จำนวน ๔๑๕ ครอบครัว  
จะออกแบบสอบถามจำนวน ๔๒ ชุด
- ๓. ตำบลบางตีนเป็ด มีหมู่ที่ ๕, ๗, ๘, ๑๒ จำนวน ๑๔๔ ครอบครัว  
จะออกแบบสอบถามจำนวน ๑๕ ชุด
- ๔. ตำบลบ้านใหม่ มีหมู่ที่ ๔, ๕ จำนวน ๗๔ ครอบครัว จะออกแบบ  
สอบถาม จำนวน ๘ ชุด
- ๕. ตำบลบางขวัญ มีหมู่ที่ ๑ จำนวน ๒๕ ครอบครัว จะออกแบบสอบถาม  
จำนวน ๓ ชุด
- ๖. ตำบลวังตะเคียน มีหมู่ที่ ๒, ๖, ๑๐ จำนวน ๑๔๕ ครอบครัว จะออก  
แบบสอบถาม จำนวน ๑๕ ชุด

รวมแบบสอบถามที่จะใช้สอบถามทั้งหมดจำนวน ๖๑๕ ชุด โดยการสุ่ม  
จากทะเบียนบ้านอย่างเป็นระบบ เริ่มจากครอบครัวที่ ๑, ๑๐, ๒๐, ๓๐, ๔๐ ของแต่ละ  
ตำบล ๆ ละ ๑๐% แบบสอบถามที่จะนำไปใช้ในการวิจัยได้ทำการทดสอบความเข้าใจ  
กับประชาชนในเขตเทศบาลเมืองฉะเชิงเทราครั้งหนึ่งก่อน โดยใช้แบบสอบถามจำนวน ๑๐%  
จากจำนวนที่จะต้องใช้จริง ๆ ทั้งนี้เพื่อทดสอบรายละเอียดและข้อมูลต่าง ๆ เพื่อให้เกิด  
ความกระจ่างชัดและความเชื่อมั่นคาบหลักวิชาการในแบบสอบถามที่จะนำไปใช้จริง

ข้อมูลที่ไ้จากการศึกษาค้นคว้าโดยวิธีดังกล่าวข้างต้นจะนำมาวิเคราะห์และ  
แสดงรายการข้อมูลเป็นตารางแจกแจงความถี่ หาค่าเปอร์เซ็นต์เพื่อประกอบการพิสูจน์  
สมมุติฐานที่กำหนดไว้.