

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ภูมิหลัง

การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดจากแนวคิดการกระจายอำนาจ การปกครองจากรัฐบาลไปยังท้องถิ่นให้สามารถดำเนินกิจการใด ๆ ได้ตามขอบเขตที่กฎหมาย กำหนดการปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการจัดการ สาธารณะให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ การปกครองท้องถิ่นยังเป็นสถาบันที่ส่งเสริมให้ประชาชนได้เรียนรู้หลักการปกครองในระบบ ประชาธิปไตย (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 25-26) เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น รูปแบบหนึ่งที่ได้มีการจัดตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 แนวคิดและรูปแบบโครงสร้างของเทศบาล ไทยเลียนแบบมาจากประเทศตะวันตก นับว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็น อุดมคติของหลักกระจายอำนาจมากที่สุด (วิทยา ภาศิริกุลกิจ. 2523 : 61) ยิ่งไปกว่านั้น เทศบาลยังได้ชื่อว่าเป็นสถาบันหลักของการปกครองของประชาชนในท้องถิ่นบทบาท และหน้าที่สำคัญของเทศบาลในฐานะดังกล่าว ได้แก่ การให้ความรู้ด้านการเมืองการปกครอง ระบบประชาธิปไตย ทั้งในภาคทฤษฎี และภาคปฏิบัติอย่างถ่องแท้ และกว้างขวางแก่ ประชาชนโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีสิทธิทางการเมือง โดยเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อเข้าไปบริหารกิจการสาธารณะแทนประชาชน นอกจากบทบาทหน้าที่ในด้านการเมืองแล้ว บทบาทหน้าที่ที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่ง คือ การจัดการบริการสาธารณะสนองความต้องการ ของประชาชนในท้องถิ่น การที่รัฐบาลมอบหมายให้เทศบาลจัดการบริการสาธารณะจะมีผล ทางจิตวิทยาที่ก่อให้เกิดความรัก ความผูกพันในผลประโยชน์ของท้องถิ่นซึ่งสภาพเช่นนี้จะ เกิดขึ้นได้ด้วยความเข้าใจและจริงใจจากฝ่ายรัฐบาล การเมืองท้องถิ่น ประชาชนและ ข้าราชการท้องถิ่น (ประหยัด หงษ์ทองคำและคณะ. 2525 : 271-273) เทศบาลแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนครเทศบาลแต่ละประเภท จัดตั้งขึ้นโดยคำนึงถึงความหนาแน่นของประชากร ความเจริญทางเศรษฐกิจและความสำคัญ ทางการเมืองท้องถิ่น (กุลธนะ ธนาพงศธร. 2531 : 329-330) ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 แบ่งโครงสร้างเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรก ได้แก่ สภาเทศบาล มีสมาชิกสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งซึ่งมีจำนวนสมาชิก

สภาเทศบาล แตกต่างกันขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล กล่าวคือ เทศบาลนคร มีสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 24 คน เทศบาลเมือง มีสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 18 คน และเทศบาลตำบลมีสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 12 คน สภาเทศบาลมีหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ พิจารณาออกกฎหมายท้องถิ่น ซึ่งเรียกว่าเทศบัญญัติรวมทั้งพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานโครงการพัฒนาเทศบาล ส่วนที่สอง ได้แก่ คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีแล้วแต่กรณีโดยเทศบาลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่ง กล่าวคือ

กรณี มีประชาชนในเขตเทศบาลได้ออกเสียงแสดงประชามติให้คณะเทศมนตรี ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี คนหนึ่งและเทศมนตรีซึ่งเลือกจากสภาเทศบาลตามจำนวน 2-4 คน คือ เทศบาลตำบลให้มีเทศมนตรีไม่เกิน 2 คน เทศบาลเมืองให้มีเทศมนตรีไม่เกิน 3 คน และเทศบาลนครให้มีเทศมนตรีไม่เกิน 4 คน

กรณี มีประชาชนในเขตเทศบาลได้ออกเสียงแสดงประชามติให้การบริหารเทศบาล ใช้รูปแบบนายกเทศมนตรี ให้เทศบาลนั้นมีนายกเทศมนตรีหนึ่งคน ซึ่งราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ และมีคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นหน้าที่ของพนักงานเทศบาลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น มีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ กำกับดูแลพนักงานให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามนโยบายของคณะเทศมนตรี และระเบียบกฎหมาย บทบาทหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาลมีทั้งกฎหมายบังคับให้เทศบาลต้องกระทำและให้เทศบาลเลือกกระทำได้กล่าวโดยสรุป อาจแบ่งได้เป็นประเภทใหญ่ๆ 8 ประเภท ดังนี้ (ประยูร กาญจนดุล. 2535 : 332-334)

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ได้แก่ ป้องกันและระงับอัคคีภัย
2. การสาธารณสุข ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงสถานที่พิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ การป้องกัน และระงับโรคติดต่อการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลการจัดให้มีบำรุงร่วมสาธารณะ การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน และกิจกรรมอย่างอื่นที่จำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
3. การสาธารณสุขูปการ ได้แก่ สงเคราะห์มารดาและเด็ก การสงเคราะห์คนชรา คนอนาถาเด็กกำพร้า
4. การนโยบายสาธารณะ ได้แก่ การสร้างและบำรุงทางบก ทางน้ำ การจัดให้

มีและบำรุงทางระบายน้ำ การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น การจัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของราษฎร

5. การศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประถมศึกษาภาคบังคับ การจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา

6. การสาธารณสุขโรคและพาณิขย์ ได้แก่ การประปา การไฟฟ้า การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ เคนรถประจำทาง การเทศพาณิขย์ เช่น การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม การจัดให้มีและดำเนินกิจการโรงรับจำนำ หรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

7. การทะเบียนราษฎร ซึ่งเป็นหน้าที่ของเทศบาลต้องทำตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร

8. การบำรุงส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

สำหรับเทศบาลเมืองมหาสารคามได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาล ตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2479 เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2479 มีเขตพื้นที่รับผิดชอบ 24.14 ตารางกิโลเมตร และมีหน้าที่รับผิดชอบตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าโดยบทบาทและหน้าที่แล้วเทศบาลมีภารกิจในการให้บริการสาธารณะครอบคลุมวิถีชีวิตของประชาชนในเขตเทศบาลทั้งหมดแต่ผลการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลในส่วนของให้บริการสาธารณะกลับพบว่า มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่า ประชาชนไม่ได้รับบริการที่ดีอยู่ตลอดเวลา และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะด้านการโยธาสาธารณะ เช่น การขออนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง ต่อเติมอาคาร ทั้งในส่วนอาคารที่พักอาศัยและอาคารพาณิขย์และงานด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เช่น การป้องกันระงับโรคติดต่อการรักษาความสะอาด ทางเดินสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ซึ่งเป็นงานที่ประชาชนจะต้องมาติดต่อขอรับบริการที่สำนักงานเทศบาลโดยตรงและผู้วิจัยได้รับการร้องเรียนจากประชาชน โดยเฉพาะการร้องเรียนมากที่สุด คือ การบริการที่ล่าช้าไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีกรชี้แจงเหตุผลหรือให้ความกระจ่าง ขาดความเป็นธรรมและเสมอภาคทำให้ประชาชนเสียโอกาสเสียเวลา ฉะนั้นเทศบาลยังต้องรับผิดชอบในการพัฒนาการบริการ ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้บรรลุเป้าหมายในการให้บริการสาธารณะซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการปฏิรูประบบข้าราชการไทยที่เน้นการสร้างประสิทธิภาพและเพิ่มคุณภาพการให้บริการประชาชน อันจะเป็นการเพิ่มพูนขีดความสามารถของภาคราชการให้สามารถตอบสนองความต้องการและความจำเป็นของสังคมจากปรากฏการณ์เหล่านี้มีผลต่อความพึงพอใจ

ของประชาชนในการรับบริการของเทศบาลในระดับที่แตกต่างกันและเพื่อต้องการทราบลำดับความพึงพอใจในแต่ละด้าน ซึ่งจะทำให้ทราบถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในแต่ละด้านเพื่อสร้างความพึงพอใจสูงสุดให้กับประชาชนผู้มารับบริการงานสาธารณะของเทศบาล จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาความพึงพอใจของประชาชนที่มาขอรับบริการในการให้บริการของเทศบาลเมืองมหาสารคาม โดยเฉพาะงานด้านการโยธาสาธารณะ เช่น ในส่วนการขออนุญาตก่อสร้างดัดแปลงต่อเติมอาคารและงานบริการ ก่อสร้างถนน และทางเดิน งานระบายน้ำและบำบัดน้ำเสียและงานด้านการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เช่น งานป้องกันและการระงับโรคติดต่อ งานรักษาความสะอาด งานกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล เพื่อจะเป็นประโยชน์ในการหาแนวทางพัฒนาปรับปรุงการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองมหาสารคามให้สามารถสนองตอบต่อความต้องการ และสร้างความพึงพอใจของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น ตามเจตนารมณ์ของการจัดการปกครองรูปแบบเทศบาล ต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
Rajabhat Mahasarakham University
1. เพื่อศึกษาระดับความพึงพอใจของประชาชนผู้มารับบริการในการให้บริการของเทศบาลเมืองมหาสารคาม
  2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความพึงพอใจของประชาชนผู้มารับบริการที่มีเพศและอาชีพต่างกัน ต่อการให้บริการของเทศบาลเมืองมหาสารคาม
  3. เพื่อศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างเพศและอาชีพของประชาชนผู้มาขอรับบริการที่มีต่อความพึงพอใจในการให้บริการของเทศบาลเมืองมหาสารคาม
  4. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงการให้บริการในงานของเทศบาลเมืองมหาสารคาม

### สมมติฐานการวิจัย

จากการศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริการและความพึงพอใจ ผู้วิจัยได้นำมาเป็นแนวทางในการตั้งสมมติฐานในการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. ระดับความพึงพอใจของประชาชนผู้มาขอรับบริการในการให้บริการของเทศบาลเมืองมหาสารคาม อยู่ในระดับต่ำ
2. ประชาชนผู้มารับบริการที่มีเพศและอาชีพแตกต่างกันมีความพึงพอใจในการให้บริการของเทศบาลเมืองมหาสารคาม แตกต่างกัน

3. เพศและอาชีพมีปฏิสัมพันธ์กันต่อความพึงพอใจในการให้บริการของเทศบาลเมืองมหาสารคาม

### ขอบเขตของการวิจัย

1. การให้บริการของเทศบาลเมืองมหาสารคาม ในการศึกษาครั้งนี้กำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะ การให้บริการด้านการโยธาสาธารณะ และด้านการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

2. พื้นที่ในการศึกษาวิจัย กำหนดขอบเขตเฉพาะเทศบาลเมืองมหาสารคาม ตำบลตลาด อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม รวมทั้งสิ้น 17 ชุมชน ซึ่งมีพื้นที่ทั้งสิ้นรวม 24.14 ตารางกิโลเมตร

3. ประชากรที่ศึกษา คือ ประชาชนผู้มาขอรับบริการงานด้านการโยธาสาธารณะและงานด้านการสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองมหาสารคาม

### นิยามศัพท์เฉพาะ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

1. ความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึกด้านดีของประชาชนต่อการได้รับบริการในด้านต่างๆ ตามความต้องการในการมาใช้บริการ ตลอดจนเมื่อได้รับผลสำเร็จตามความมุ่งหมายของการมาติดต่อขอรับบริการ

2. ประชาชน หมายถึง ประชาชนในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคามผู้มารับบริการงานด้านการโยธาสาธารณะ ด้านการสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองมหาสารคาม

3. อาชีพรับราชการ หมายถึง ประชาชนที่เป็นข้าราชการของหน่วยงานของรัฐ

4. อาชีพส่วนตัว หมายถึง ประชาชนที่มีอาชีพอื่น ๆ ที่ไม่ใช่อาชีพรับราชการ

5. เทศบาล หมายถึง เทศบาลเมืองมหาสารคามที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

6. เจ้าหน้าที่ หมายถึง พนักงานเทศบาลและลูกจ้างของเทศบาลเมืองมหาสารคามที่ปฏิบัติงานในการบริการหรือปฏิบัติหน้าที่ในการบริการแก่ประชาชน

7. บริการ หมายถึง การมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างบุคคลหนึ่งคือเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองมหาสารคาม ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติกรตอบสนองความต้องการของบุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่า ประชาชนให้ได้รับความสำเร็จตามที่ประชาชนคาดหวัง

8. การบริการของเทศบาลเมืองมหาสารคาม หมายถึง การให้บริการในงานด้านการโยธาสาธารณะ เช่น การสร้างและบำรุงถนน ทางเดินสาธารณะ การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ การขออนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง ต่อเติม อาคารที่พักอาศัย อาคารพาณิชย์ และด้านการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เช่น การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การรักษาความสะอาดถนนหรือทางเดินสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

9. ความพึงพอใจในบริการ หมายถึง ความรู้สึกด้านดีของประชาชนที่มีต่อการบริการของเทศบาลเมืองมหาสารคามครอบคลุมการบริการทั้ง 2 ตัว ได้แก่ ด้านการโยธาสาธารณะ และด้านการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งเน้นการให้บริการ 7 ด้าน ได้แก่ การให้บริการอย่างเท่าเทียมหรือเป็นธรรม การให้บริการอย่างรวดเร็ว ถูกต้อง แม่นยำ การให้บริการอย่างเพียงพอ การให้บริการอย่างก้าวหน้า การให้บริการอย่างสุภาพอ่อนน้อม มีมนุษยสัมพันธ์ การให้บริการอย่างต่อเนื่อง และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่จัดไว้ให้บริการ

9.1 การให้บริการอย่างเท่าเทียมหรือเป็นธรรม หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ให้บริการโดยยึดหลักว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการแบ่งแยกเชื้อชาติ ศิพ ฐานะทางสังคมและโดยไม่คำนึงถึงตัวบุคคล ตำแหน่งหน้าที่การงาน และการให้บริการแก่ประชาชนตามลำดับอย่างเป็นธรรม

9.2 การให้บริการอย่างรวดเร็ว ถูกต้อง แม่นยำ หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ให้บริการอย่างกระตือรือร้น เอาใจใส่เมื่อประชาชนมาใช้บริการ ไม่ไ้อ้ไ้อ้ พุดคุยหรือทำธุระอื่นที่ไม่ใช่การให้บริการแก่ประชาชน ทำด้วยความสุขุมรอบคอบ รอบรู้ ะมัดระวังเป็นอย่างดี ได้บรรลุตามประสงค์ของประชาชนในเวลาอันรวดเร็ว

9.3 การให้บริการอย่างเพียงพอ หมายถึง การให้บริการที่คำนึงถึงจำนวนเจ้าหน้าที่และการบริการต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนและมีอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ที่เพียงพอกับประชาชนที่มาใช้บริการ

9.4 การให้บริการอย่างก้าวหน้า หมายถึง การให้บริการที่มีความก้าวหน้าทั้งในด้านผลงานและคุณภาพ เช่น มีการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการให้บริการแก่ประชาชน เจ้าหน้าที่ให้บริการด้วย ความชำนาญมากขึ้น เป็นต้น

9.5 การให้บริการอย่างสุภาพ อ่อนน้อม มีมนุษยสัมพันธ์ หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนด้วยคำพูดที่ไพเราะ ถูกกาลเทศะ ไม่แสดงสีหน้าและอารมณ์ในขณะที่ให้บริการข้อมูลและตอบข้อซักถามของประชาชน ตลอดจนมีความเป็นกันเองกับประชาชน



9.6 การให้บริการอย่างต่อเนื่อง หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ให้บริการจนบรรลุตามความประสงค์ของประชาชนในการมาติดต่อแต่ละครั้ง มิใช่เลื่อนนัดผลัดให้มีการติดต่อใหม่หรือทำอย่างติดขัดมีความพร้อมในการให้บริการตลอดเวลา มิใช่ทำๆ หยุดๆ

9.7 สภาพแวดล้อมที่ให้บริการแก่ประชาชน หมายถึง สถานที่ตั้งของเทศบาลเมืองมหาสารคาม บริเวณที่นั่งรอรับบริการ การบริการน้ำดื่ม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในการมารับบริการ เป็นต้น

10. ข้อเสนอแนะ หมายถึง แนวทางในการพัฒนาปรับปรุง เปลี่ยนแปลงการให้บริการของเทศบาลเมืองมหาสารคามในด้านการโยธาสาธารณะและด้านการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ได้ข้อมูลไปใช้ในการปรับปรุงพัฒนาการให้บริการประชาชนให้ดีขึ้น
2. ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยจะเป็นประโยชน์เพื่อใช้ในการวางแผนปรับปรุงและพัฒนาการให้บริการให้ดีขึ้น
3. ทำให้ทราบปัญหาและข้อเสนอแนะการให้บริการงานด้านโยธาสาธารณะและด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ซึ่งข้อมูลที่ได้จะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงระบบการให้บริการประชาชนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
5. เทศบาลอื่นๆ สามารถนำผลวิจัยไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนางานการให้บริการงานด้านโยธาสาธารณะและด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมของเทศบาลได้