

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 ซึ่งต่อมามีผลทำให้การบริหารราชการแผ่นดินปรับเปลี่ยนเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการบริหารที่เป็นหัวใจสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ปัจจุบันการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแบ่งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งได้รับการจัดตั้งทุกจังหวัดในประเทศไทย ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีจำนวนเท่ากับจังหวัดของไทย และการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ ส่วนเทศบาลได้รับการจัดตั้งในท้องถิ่นที่มีรายได้พอที่จะให้บริการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการจัดตั้งเกือบทุกตำบลที่มีสภาพตำบลเดิม แต่ปัจจุบันได้รับการปรับฐานะเป็นเทศบาลตำบลหลายแห่ง และการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษได้รับการจัดตั้งสองแห่ง ประกอบด้วยกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ด้วยเหตุผลความรวดเร็วในการให้บริการ จึงกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการของประชาธิปไตย (โกวิทย์ พวงงาม, 2553, น. 25)

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ ประกอบด้วยเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ซึ่งการที่ท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลแบบใดนั้นขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรและรายได้ของท้องถิ่นนั้นจะสามารถดำเนินงานพัฒนาและให้บริการด้านต่างๆกับประชาชนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ดังนั้น จะเห็นได้ว่าบางท้องถิ่นที่มีประชากรมากและมีรายได้สูงสามารถจัดตั้งเป็นเทศบาลนครได้ เช่น เทศบาลนครอุดรธานี เทศบาลนครขอนแก่น ฯลฯ อย่างไรก็ตามหากท้องถิ่นใดแม้ไม่ได้มีฐานะเป็นจังหวัด แต่หากมีรายได้เพียงพอก็สามารถได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลนครได้ เช่น เทศบาลนครหาดใหญ่ เป็นต้น (กรมการปกครอง, 2550, น.137-138)

อย่างไรก็ตาม หลังจากมีการจัดตั้งเทศบาลหลายแห่ง ได้ประสบปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดในการบริหารงานหลายประการ เช่น งบประมาณในการบริหารไม่เพียงพอ ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนอย่างแท้จริง และเทศบาลบางแห่งตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล มีรายได้ไม่พอต่อค่าใช้จ่ายตามหน้าที่ ขาดความรู้ความสามารถและ

ประสบการณ์ ผู้บริหารงานของเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาล รวมถึงพนักงานเทศบาล ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ และพนักงานจ้างซึ่งส่วนใหญ่ขาดประสบการณ์ ขาดความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง ขาดความเข้าใจในเรื่องกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับและหนังสือสั่งการ สมาชิกสภาบางคนปฏิบัติตนเหมือนเป็นกรรมการบริหาร เกิดความขัดแย้งระหว่าง การบริหาร สมาชิกสภาและพนักงานเทศบาล เช่น สมาชิกสภาบางคนใช้อำนาจอิทธิพลในการบริหารงานและไม่พอใจพนักงานที่ไม่ยอมปฏิบัติตามความต้องการของตน นอกจากนี้ยังมีปัญหาการทุจริต ประพฤติมิชอบ ซึ่งบางครั้งมีผลกระทบต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาซึ่งเป็นการดำเนินงานที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2549, น. 3-5)

เทศบาลเมืองมหาสารคาม เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น มีบทบาทและหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่น โดยมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลตามตามยุทธศาสตร์การพัฒนา 4 ด้าน ได้แก่ 1) การพัฒนาศักยภาพองค์กร 2) การพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม 3) การพัฒนาศักยภาพเมือง และ 4) การพัฒนาสังคมเป็นสุข และเศรษฐกิจชุมชน เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ในการพัฒนา “องค์กรคุณภาพ การศึกษาเด่น เป็นเมืองน่าอยู่ สู้สังคมเป็นสุข” ในการดำเนินงาน อาศัยอำนาจพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 บัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และมีการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนกระทรวง แผนกรม และรัฐวิสาหกิจต่างๆ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัด กรอบยุทธศาสตร์พัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดมหาสารคาม ยุทธศาสตร์พัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาอำเภอ ซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น (เทศบาลเมืองมหาสารคาม, 2559, น. 29)

การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ผ่านมามีทั้งคำติชม และข้อเสนอแนะ จากประชาชน โดยผ่านทั้งผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาล พนักงานเทศบาล และที่สำคัญคือ คณะกรรมการชุมชนที่ถือได้ว่าเป็นตัวแทนของชุมชนซึ่งคณะกรรมการชุมชนนี้ได้ประสานงานการพัฒนาเทศบาล โดยนำข้อเรียกร้องจากประชาชนมาแนะนำเทศบาลอย่างต่อเนื่อง เช่นปัญหาจากขยะที่มีปริมาณเพิ่มขึ้น ปัญหาน้ำเสียที่ไม่มีการบำบัดครอบคลุมทุกพื้นที่ ถนนคับแคบ การถมดิน การวางสินค้ากีดขวางการจราจร การจราจรคับคั่งและไม่เคารพกฎจราจรปัญหางบประมาณไม่เพียงพอในการบริหารจัดการท้องถิ่น มีพื้นที่กว้าง ปัญหาประชากรแฝง ประชากรจร มีจำนวน

มาก ปัญหาการจัดการโครงสร้างพื้นฐานไม่ทั่วถึง ครอบคลุมทุกพื้นที่ ปัญหาการถดถอยของประชาชน ความไม่แน่นอนของเงินอุดหนุนท้องถิ่นจากรัฐบาล ที่ส่งผลกระทบต่อแผนการพัฒนาเทศบาล การไหลบ่าของวัฒนธรรมต่างชาติสู่กลุ่มวัยรุ่นผ่านสื่อต่าง ๆ โดยเฉพาะอินเทอร์เน็ต ทำให้เกิดปัญหาสังคม และการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของวัยรุ่น ซึ่งเทศบาลเมืองมหาสารคามได้ดำเนินการ ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อ ผ่อนคลายปัญหาดังกล่าวให้เบาบางแต่ยังไม่มีการศึกษาวิจัย (เทศบาลเมืองมหาสารคาม, 2559 , น. 59-61)

ผู้วิจัยในฐานะประชาชนในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม มีความสนใจที่จะทำการศึกษาความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม เพราะอยู่ในช่วงเวลาการพัฒนา ตามนโยบายของรัฐบาลปัจจุบัน (2559) โดยหวังว่าผลการวิจัยจะสามารถนำเสนอเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม ได้มากยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนต่อการดำเนินงาน ตามยุทธศาสตร์การพัฒนา ของเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม

1.2.2 เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ของคณะกรรมการชุมชน ที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษา และ ผู้อาศัยอยู่ตามเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลต่างกัน

1.2.3 เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของคณะกรรมการชุมชนต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม

1.3 สมมุติฐานการวิจัย

1.3.1 ความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนต่อการดำเนินงาน ตามยุทธศาสตร์การพัฒนา ของเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับปานกลาง

1.3.2 คณะกรรมการชุมชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา และอยู่อาศัยตามเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม แตกต่างกัน

1.4 ขอบเขตการวิจัย

1.4.1 ด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนา ของเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคามจำนวน 4 ด้าน (เทศบาลเมืองมหาสารคาม, 2559, น. 25-32) ได้แก่

- 1.4.1.1 ด้านการพัฒนาศักยภาพองค์กร
- 1.4.1.2 ด้านการพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
- 1.4.1.3 ด้านการพัฒนาศักยภาพเมือง
- 1.4.1.4 ด้านการพัฒนาสังคมเป็นสุข และเศรษฐกิจชุมชน

1.4.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.4.2.1 ประชากร ได้แก่ คณะกรรมการชุมชนในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม จำนวน 330 คน (เทศบาลเมืองมหาสารคาม, 2559, น. 14)

1.4.2.2 กลุ่มตัวอย่างการวิจัยเชิงปริมาณ กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างจากประชากร โดยใช้สูตรการคำนวณของ ทาโร ยามานะ (Taro Yamane) ได้จำนวน 210 คน

1.4.2.3 กลุ่มตัวอย่างการวิจัยเชิงคุณภาพ กำหนดกลุ่มตัวอย่างจากประชากรผู้รู้เกี่ยวกับ การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 9 คน ประกอบด้วย ตัวแทนประธานชุมชน 3 คน ตัวแทนผู้ประกอบการภาคเอกชน 3 คน และ ตัวแทนประชาชน 3 คน

1.4.3 พื้นที่ในการวิจัย เขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม

1.4.4 ระยะเวลาในการวิจัย เดือน ตุลาคม 2559 - เดือน มกราคม 2560

1.4.5 ตัวแปร

1.4.5.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา และอยู่อาศัยอยู่ตามเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

1.4.5.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนต่อการดำเนินงาน ตามยุทธศาสตร์การพัฒนา ของเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม 4 ด้าน ดังนี้

- 1) ด้านการพัฒนาศักยภาพองค์กร
- 2) ด้านการพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
- 3) ด้านการพัฒนาศักยภาพเมือง
- 4) ด้านการพัฒนาสังคมเป็นสุข และเศรษฐกิจชุมชน

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางด้านความรู้สึกและแนวคิดต่าง ๆ ของบุคคล ต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ด้วยการพูดหรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานด้านความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึงความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม

เทศบาลเมือง หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่จัดตั้งขึ้นตาม จัดตั้งโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 การวิจัยครั้งนี้หมายถึงเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม

การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายถึง การปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ในการวิจัยครั้งนี้หมายถึงการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคามจำนวน 4 ด้าน ดังนี้

1. **ด้านการพัฒนาศักยภาพองค์กร** หมายถึง การปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนา เช่น อบรมบุคลากรเกี่ยวกับเศรษฐกิจอาเซียน การพัฒนาความรู้บุคลากรใน การใช้ภาษาอังกฤษ การให้บริการสมัยใหม่ ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการปฏิบัติงาน และการให้บริการประชาชน เพิ่มประสิทธิภาพงานรักษาความสะอาด การกำหนดวิธีการจัดเก็บภาษีอย่างเป็นระบบ และเปิดโอกาสให้ประชาชนประเมินการบริหารงานของเทศบาล

2. **ด้านการพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม** หมายถึง การปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนา เช่น การจัดอบรมประชาชนเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม สนับสนุนให้โรงเรียนสังกัดเทศบาลเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น สนับสนุน

ให้วัดจัดกิจกรรมการเผยแพร่พระพุทธศาสนา และจัดกิจกรรมในวันสำคัญทางศาสนา สนับสนุนการอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น สนับสนุนสถาบันการศึกษาในการเผยแพร่วัฒนธรรมระดับชาติ จัดอบรมคุณธรรมจริยธรรมให้กับเยาวชน และสนับสนุนการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น

3. ด้านการพัฒนาศักยภาพเมือง หมายถึง การปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ใน ยุทธศาสตร์การพัฒนา เช่น ปรับปรุงถนน สร้างถนนคอนกรีตหรือลาดยาง วางท่อระบายน้ำภายในชุมชน จัดไฟฟ้าส่องสว่าง ติดตั้งโคมไฟส่องสว่างตามเส้นทาง เก็บรวบรวมขยะอย่างสม่ำเสมอ ดำเนินการระบายน้ำได้อย่างรวดเร็วและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4. ด้านการพัฒนาสังคมเป็นสุข และเศรษฐกิจชุมชน หมายถึง การปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนา เช่น การจัดอบรมเกี่ยวกับอาหาร ยา รักษาโรค จัดกิจกรรมส่งเสริมการดูแลผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ติดเชื้อเอชไอวี ส่งเสริมให้ประชาชนเป็นชุมชนเอื้ออาทร และสมานฉันท์ ดำรงชีวิตของประชาชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง จัดกิจกรรมป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน เก็บรวบรวมขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และส่งเสริมสนับสนุนอาชีพเสริมให้กับกลุ่มแม่บ้านในชุมชน

1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

ผลที่ได้จากการวิจัยสามารถนำเสนอเป็นข้อมูลในการปรับปรุงการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ต่อไป