

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองท้องถิ่น (Local self government) นับเป็นหัวใจสำคัญและเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง เนื่องจากมีความเกี่ยวพันใกล้ชิดกับประชาชนโดยตรงในการให้บริการสาธารณะ สาธารณูปโภค และสาธารณูปการต่าง ๆ ตลอดจนการให้ความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้อง (ศุภชัย ยาวะประภาส. 2540 : 3) และการสร้างความศรัทธาให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนให้เจริญก้าวหน้าตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองตนเองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน (กรมพล ท่องธรรมชาติ. 2520 : 32 ; สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2547 : 2-1 – 2-5)

ในรัฐสมัยใหม่ภาระหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะมีความหลากหลายและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้แก่ประชาชนได้ปกครองตนเอง จึงเป็นสิ่งจำเป็นและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลไปให้ประชาชนรับผิดชอบจัดบริการสาธารณะ สนองตอบความต้องการในการดำรงชีวิตให้ได้รับความสะดวกสบาย โดยประชาชนจะต้องเป็นผู้ชำระค่าบริการต่าง ๆ เหล่านี้เอง ด้วยเหตุนี้รัฐจึงใช้วิธีกระจายอำนาจทั้งในทางการเมืองและการบริหารไปให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้รับผิดชอบปกครองตนเอง (ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2526 : 3 – 6 ; อุทัย หิรัญโต. 2523 : 2 – 3)

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและมีความเป็นเมืองเป็นหลัก โดยภายหลังจากที่คณะราษฎรได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 ได้มีการตรากฎหมายจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ถือได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกของการปกครองตนเองรูปแบบเทศบาล โดยจำลองรูปแบบการปกครองระดับประเทศไปใช้ในการบริหารเทศบาล คือ การให้สภาเทศบาลเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นคณะผู้บริหารเทศบาล ทั้งนี้ เพื่อให้เทศบาลเป็นโรงเรียนฝึกสอนประชาชนให้เรียนรู้ประชาธิปไตยและการปกครองในระบอบรัฐสภา เทศบาลตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2478 (2526 : 11 ; 2523 : 6)

กฎหมายเทศบาลมีการแก้ไขปรับปรุงหลายครั้ง ได้แก่ การประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับที่ใช้มาจนถึงปัจจุบัน โดยยังคงยึดหลักการเดิม คือ ผู้บริหารเทศบาลมาจาก

สภาเทศบาลเป็นผู้เลือกตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งจำลองรูปแบบการบริหารระดับชาติมาใช้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีการแก้ไข รวม 12 ครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารเทศบาลจากเดิมที่จำลองรูปแบบการบริหารของประเทศในระบอบรัฐสภามาใช้ ไปเป็นการบริหารตามรูปแบบการบริหารในระบอบประธานาธิบดี โดยให้เทศบาลนครและเทศบาลเมืองมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงของประชาชน จึงทำให้รูปแบบการบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นแตกต่างกับรูปแบบการบริหารในระดับชาติ แต่ในส่วนเทศบาลตำบล กฎหมายบัญญัติให้ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลลงประชามติว่าจะเลือกรูปแบบการบริหารเทศบาลแบบใด ระหว่างรูปแบบเดิมที่ใช้ระบอบรัฐสภาจำลองรูปแบบการบริหารระดับชาติ หรือจะใช้รูปแบบการบริหารระบบใหม่ที่ผู้บริหารเทศบาลหรือนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา ซึ่งในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติให้เทศบาลตำบลทุกแห่งจะต้องเปลี่ยนรูปแบบการบริหารเทศบาลไปเป็นรูปแบบการบริหารที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ระบบนี้เป็นระบบบริหารแบบผู้บริหารเข้มแข็ง (Strong executive system) มีการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาอย่างเคร่งครัดตามหลักการของการปกครองในระบอบประธานาธิบดี ฝ่ายบริหารจะถูกตรวจสอบควบคุมหลายชั้น ได้แก่ จากรัฐบาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ) สภาเทศบาล สื่อมวลชนและประชาชน การบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ หรือการทุจริตไม่โปร่งใสจะถูกเปิดโปงและตรวจสอบอย่างมาก ผู้บริหารคุณภาพต่ำจะถูกตรวจสอบ ควบคุม ถูกขับไล่หรือไม่ได้รับเลือกตั้งในอนาคต สมาชิกสภาเทศบาลจะทำหน้าที่ นิติบัญญัติ และควบคุมตรวจสอบการทำงานของนายกเทศมนตรีอย่างเต็มที่ (ชนสวรรค์ เจริญเมือง. 2542 : 20)

ผลจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ดังกล่าว ทำให้การเลือกตั้งทั่วไปของเทศบาลตำบลทุกแห่ง ต้องมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงของประชาชนเข้ามาเป็นผู้บริหารเทศบาล การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลต่อความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลที่ทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับผลของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 เพราะความคิดเห็นของบุคคลย่อมแตกต่างกันไปตามปัจจัยส่วนบุคคล ดังงานวิจัยของ กิติพงศ์ เวชมาลินนท์ (2540 : บทคัดย่อ) ที่พบว่า อายุ อาชีพ รายได้ ความคิดเห็นต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของคนแตกต่างกัน และงานวิจัยของ อัญชนิ แห่มสาคร (2538 : บทคัดย่อ) ที่พบว่า ระดับการศึกษา ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของคนแตกต่างกัน

จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีเทศบาล จำนวน 27 แห่ง แยกเป็นเทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 2 แห่ง เทศบาลตำบล 24 แห่ง ผลจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ทำให้ในการเลือกตั้งทั่วไปของเทศบาลที่จะมีขึ้นเมื่อสภาเทศบาลครบวาระทุกแห่งจะต้องมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงของประชาชน ผู้วิจัยซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลที่ต้องปฏิบัติงานร่วมกับสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี จึงสนใจศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการบริหารเทศบาลให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลยิ่ง ๆ ขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลต่อการบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลต่อการบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง จำแนกตามปัจจัยด้านบุคคล ปัจจัยด้านความรู้และความเข้าใจต่อการบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ความสำคัญของการวิจัย

การบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงที่เกิดขึ้นตามผลของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 เป็นการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นตามแนวคิดผู้บริหารท้องถิ่นที่เข้มแข็งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้าน โครงสร้างของเทศบาล และอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นแนวคิดใหม่ในการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ควรมีการศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันกับนายกเทศมนตรี เมื่อรู้ว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการบริหารเทศบาลก็จะเป็นแนวทางนำไปสู่การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารเทศบาล และส่งเสริมให้สมาชิกสภาเทศบาลมีความรู้ ความเข้าใจการบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง เพื่อการบริหารเทศบาลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ทำการศึกษาวิจัยถึงความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำนวน 24 เทศบาล โดยกำหนดขอบเขตที่จะทำการศึกษาความคิดเห็นต่อการบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร ได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา 24 เทศบาล จำนวน 288 คน

1.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาลตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำนวน 24 เทศบาล จำนวน 168 คน โดยใช้วิธีคำนวณขนาดของกลุ่มตัวอย่าง ตามสูตรของ ยามานะ (Yamane. 1973 : 1089)

2. ตัวแปรที่ศึกษา

2.1 ตัวแปรต้น ประกอบด้วย

2.1.1 ปัจจัยด้านบุคคล ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ อาชีพ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล

2.1.2 ปัจจัยด้านความรู้และความเข้าใจต่อการบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรี
มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

2.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลต่อการบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

3. กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลตำบล โดยมีตัวแปรต้นคือ ปัจจัยด้านบุคคล ประกอบด้วย อายุ ระดับการศึกษา รายได้ อาชีพ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง และปัจจัยด้านความรู้และความเข้าใจการบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ที่ได้มาจากแนวคิดในงานวิจัยของ กิตติพงษ์ เวชมาลีนนท์ (2540 : บทคัดย่อ) และงานวิจัยของ อัญชนิ แซ่มสาคร (2538 : บทคัดย่อ) ตัวแปรตาม คือ ความคิดเห็นต่อการบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ประกอบด้วย 2 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างของเทศบาล และ ด้านอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี ซึ่งได้มาจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 และนำมาสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ปราบกฏดังภาพประกอบ 1

5. อาชีพ หมายถึง อาชีพหลักของสมาชิกสภาเทศบาลตำบล โดยแยกเป็นการประกอบอาชีพธุรกิจ รับจ้าง ข้าราชการบำนาญ และอื่น ๆ

6. ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง หมายถึง จำนวนสมัยที่ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลนับรวมจนถึงปัจจุบัน โดยสมัยหนึ่งมีระยะเวลา 4 ปี

7. ความรู้และความเข้าใจต่อการบริหารเทศบาล หมายถึง คะแนนที่วัดจากแบบทดสอบเกี่ยวกับเรื่องการบริหารเทศบาลตามโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ถ้าตอบถูกได้ 1 คะแนน ตอบผิดได้ 0 คะแนน

8. ความคิดเห็นต่อการบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง หมายถึง ความรู้สึกที่จะแสดงออกมาและทำให้ทราบถึงแนวทางของการตอบสนองต่อการบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยแบ่งเป็นสองด้าน คือ ด้านโครงสร้างของเทศบาล และด้านอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี โดยวัดจากแบบสอบถาม 5 ระดับ คือ “เห็นด้วยอย่างยิ่ง” “เห็นด้วย” “ไม่แน่ใจ” “ไม่เห็นด้วย” และ “ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง”

9. การบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง หมายถึง การบริหารของเทศบาลที่แยกอำนาจการบริหารและอำนาจนิติบัญญัติจากกันเด็ดขาดหรือเคร่งครัดตามรูปแบบการปกครองในระบอบประธานาธิบดี

10. โครงสร้างของเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง หมายถึง การจัดองค์ประกอบของเทศบาลตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาลที่บัญญัติถึงที่มาของนายกเทศมนตรี วาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี ที่มาของคณะผู้บริหาร การถอดถอนนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง การถ่วงดุลอำนาจระหว่างสภาเทศบาลกับนายกเทศมนตรีที่มาของสมาชิกสภาเทศบาล

11. อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง หมายถึง อำนาจหน้าที่ในการบริหารเทศบาลตามกฎหมายเทศบาล ซึ่งประกอบด้วย การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคลพนักงานเทศบาลทุกตำแหน่ง การเป็นเจ้าพนักงานตามที่กฎหมายกำหนดและการบริหารตามระเบียบและหนังสือสั่งการที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี

12. สมาชิกสภาเทศบาลตำบล หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลตำบลทั้ง 24 เทศบาลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

สมมติฐานการวิจัย

จากกรอบแนวคิดดังกล่าว ผู้วิจัยกำหนดเป็นสมมติฐานไว้ดังนี้

1. สมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่มีอายุต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงแตกต่างกัน

2. สมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงแตกต่างกัน
3. สมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่มีรายได้ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงแตกต่างกัน
4. สมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่มีอาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงแตกต่างกัน
5. สมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงแตกต่างกัน
6. สมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่มีความรู้และความเข้าใจการบริหารเทศบาลต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงแตกต่างกัน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เป็นข้อมูลพื้นฐานในการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานเทศบาลให้สอดคล้องกับความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลตำบล
2. เทศบาลตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริม และให้ความรู้กับประชาชนต่อการบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง
3. เป็นแนวทางการพัฒนาระบบการบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และการเสริมสร้างความรู้และความเข้าใจเรื่องการบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงให้กับสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นนักการเมืองท้องถิ่น เพื่อจะได้ปฏิบัติหน้าที่ ในเทศบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ