

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

นโยบายของรัฐบาลมุ่งเน้นการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการภารกิจและงบประมาณมากขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรภาครัฐที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าองค์กรภาครัฐอื่น มีบทบาท บำบัดทุกข์ บำรุงสุขเพื่อแก้ไขปัญหาให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน เช่น การจัดระบบสาธารณสุขไปโลก การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการศึกษา เป็นต้น อันจะนำมาซึ่งความอยู่ดีมีสุขของประชาชนอันเป็นเป้าหมายสูงสุดร่วมกันของภาครัฐ

หน้าที่บริการประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการ นั่นคือ การเข้ามาทำหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่น โดยมี การแบ่งหน้าที่ระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน สภาท้องถิ่นเป็นตัวแทนประชาชนที่มีหน้าที่ตรวจสอบกำกับดูแลการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การออกข้อบัญญัติ ท้องถิ่นที่เห็นว่ามิใช่ประโยชน์ต่อท้องถิ่นและมีอำนาจถ่วงดุลผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นสาระสำคัญได้ แต่ไม่มีอำนาจล้มล้างผู้บริหารท้องถิ่นได้เพราะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ผู้บริหารท้องถิ่นมีหน้าที่ในการกำหนดคน นโยบายและบริหารงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยมีข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการตามนโยบาย และการสั่งการต่างๆ ที่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายบริหารให้สำเร็จลุล่วง รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นมีแหล่งที่มาจาก ภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บเอง ภาษีและค่าธรรมเนียมที่รัฐเก็บและจัดสรรให้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลและรายได้อื่นๆ เช่น เงินบริจาค

การบริหารจัดการพัฒนาท้องถิ่นนั้น ปัญหาสำคัญที่มาพร้อมกับการเป็นอิสระในด้านการบริหารและงบประมาณของท้องถิ่นลำดับต้นๆ คือ การทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งมีผลทำให้งบประมาณแผ่นดินที่มาจากภาษีของประชาชนเกิดการรั่วไหลเป็นจำนวนมหาศาล และนับวันยิ่งเพิ่มมากขึ้น วิธีการมีความสลับซับซ้อนตรวจสอบได้ยากขึ้น อีกทั้งยังเกิดขึ้นได้ในทุกกระบวนการทำงาน เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การขอใบอนุญาตต่างๆ ดังจะเห็นได้จากการร้องเรียนเรื่องการ

ทุจริตไปยังองค์กรอิสระ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(ป.ป.ช.) เป็นจำนวนมาก

แนวทางการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของการปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการหลายท่านมีความเห็นว่าต้องอาศัยการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการต่างๆ ตามสิทธิและหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ โดยในปัจจุบันมีกฎหมายที่เปิดช่องทางและรับรองสิทธิให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในทางการเมืองและการบริหาร เช่น รัฐธรรมนูญปี 2550 มาตรา 287 กำหนดว่าประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่างๆ ดังกล่าวจะสามารถช่วยให้การแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างตรงจุดและตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ยิ่งขึ้นเพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนยังเพิ่มขึ้น การพัฒนาท้องถิ่นภายใต้การบริหารงานของนักการเมืองท้องถิ่นจะมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น

เทศบาลตำบลสุเทพ เป็นเทศบาลตำบลขนาดกลาง ยกฐานะมาจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 คำนิยามในรูปแบบเทศบาล โดยการบริหารของสภาเทศบาลและฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2550 และจะดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ในเดือนธันวาคม 2554 นี้ ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาว่าในการเลือกตั้งครั้งต่อไป คุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักการเมืองท้องถิ่น รวมถึงการได้รับบริการสาธารณะจากเทศบาลในทัศนะของประชาชนของตำบลสุเทพนั้นมีความต้องการอย่างไร อีกทั้งสนใจศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นของประชาชนในตำบลสุเทพ โดยเริ่มตั้งแต่ขณะที่มีการเลือกตั้ง และระยะหลังการเลือกตั้งที่ผ่านมา เพื่อหาระดับการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นที่พึงประสงค์ของประชาชนตำบลสุเทพว่ามีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนภายในเขตตำบลสุเทพหรือไม่ เพื่อเป็นแนวทางพัฒนาการบริหารงานภาครัฐแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลตำบลสุเทพตามหลักธรรมาภิบาล และเป็นแนวทางเสริมสร้างประชาธิปไตยของประชาชนในเขตตำบลสุเทพให้เข้มแข็งอันเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลกับระดับความคาดหวังการบริหาร

งานพัฒนาท้องถิ่นอันพึงประสงค์ และระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

2. เพื่อศึกษาระดับความคาดหวังการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นอันพึงประสงค์ ได้แก่ คุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักการเมืองท้องถิ่น และบริการสาธารณะที่ประชาชนต้องการ

3. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน อันได้แก่ การมีส่วนร่วมทางการเมือง การมีส่วนร่วมในการบริหารงาน การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงาน ของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลสุเทพ

4. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระดับความคาดหวังการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นอันพึงประสงค์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตตำบลสุเทพ

### 1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา รายได้ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ การเสียบางปี ท้องถิ่น และจำนวนเงินภาษีที่ชำระต่อปี มีความสัมพันธ์กับความคาดหวังในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นอันพึงประสงค์และการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตตำบลสุเทพ

2. ระดับความคาดหวังการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นอันพึงประสงค์ของประชาชนตำบลสุเทพทุกด้านอยู่ในระดับสูง

3. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตตำบลสุเทพอยู่ในระดับสูง

4. ความคาดหวังต่อการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นอันพึงประสงค์ของประชาชนตำบลสุเทพมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตตำบลสุเทพ

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

1. ขอบเขตด้านสถานที่ จะทำการศึกษาในเขตเทศบาลตำบลสุเทพ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

2. ขอบเขตด้านประชากร ทำการศึกษาประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไปในเขตตำบลสุเทพ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนด

### 1.5 นิยามศัพท์ทั่วไป

การบริหารงานพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง องค์ประกอบสำคัญในการบริหารงานเพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ตามหน้าที่ของแต่ละฝ่าย ได้แก่ นายกเทศมนตรีผู้ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาเทศบาลผู้ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และบริการสาธารณะที่เทศบาลตำบลสุเทพจัดให้กับประชาชนตำบลสุเทพ

**การมีส่วนร่วมของประชาชน** หมายถึง การเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในกระบวนงานอื่นของประชาชนตำบลสุเทพ ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ การมีส่วนร่วมทางการเมือง การมีส่วนร่วมบริหารงาน การตรวจสอบการทำงานของเทศบาลตำบลสุเทพ

**นักการเมืองท้องถิ่น** หมายถึง สมาชิกสภาเทศบาลตำบลสุเทพซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และนายกเทศมนตรีตำบลสุเทพ ซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร

**อันพึงประสงค์** หมายถึง สิ่งที่ประชาชนตำบลสุเทพคาดหวัง ต้องการ อยากรู้หรือปรารถนาจะได้รับการบริการจากนักการเมืองท้องถิ่นและการจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาลตำบลสุเทพ โดยคุณสมบัติอันพึงประสงค์ของนักการเมืองท้องถิ่นมี 5 ด้าน คือ ด้านบุคลิกภาพ ด้านความสำเร็จ ด้านภาวะผู้นำ ด้านสังคม ด้านคุณธรรมจริยธรรม สำหรับการจัดทำบริการสาธารณะที่เทศบาลตำบลสุเทพจัดให้กับประชาชนตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึงบริการสาธารณะ 10 ด้าน คือ

1. ด้านการรักษาความสงบภายใน เช่น การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อัคคีภัย งานเทศกิจ การรักษาความสงบเรียบร้อย
2. ด้านการศึกษา เช่น การจัดการศึกษาเด็กก่อนวัยเรียน ประถมศึกษา มัธยมศึกษา การศึกษานอกโรงเรียน การศึกษาอื่นๆ
3. ด้านการสาธารณสุข เช่น งานสถานีอนามัย งานโรงพยาบาล การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การป้องกันและบำบัดยาเสพติด
4. ด้านสังคมสงเคราะห์ เช่น การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ป่วยเอดส์ ผู้ยากไร้ด้อยโอกาส
5. ด้านเคหะและชุมชน เช่น การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานไฟฟ้าถนน การดูแลรักษาสวนสาธารณะ การบำบัดน้ำเสีย การรณรงค์ไม่เผาขยะ การใช้สารอินทรีย์แทนสารเคมี
6. ด้านสร้างความเข้มแข็งชุมชน เช่น การพัฒนาและส่งเสริมการประกอบอาชีพ การสนับสนุนส่งเสริมความเข้มแข็งของกลุ่มต่างๆ ภายในชุมชน การร่วมคิดร่วมทำแก้ไขปัญหาต่างๆ การส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง
7. ด้านศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ เช่น ส่งเสริมการศาสนา อนุรักษ์ประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น โบราณสถาน โบราณวัตถุ แหล่งท่องเที่ยว ส่งเสริมการศึกษา
8. ด้านอุตสาหกรรมและการโยธา เช่น การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ก่อสร้างถนน รางระบายน้ำ งานซ่อมบำรุงทาง ฯ
9. ด้านการเกษตร เช่น การส่งเสริมการเกษตร การอนุรักษ์แหล่งน้ำและป่าไม้
10. ด้านพาณิชย์ เช่น การตั้งสถานธนาภูบาล การจัดให้มีกิจการตลาดสด งานกิจการ

## ประปา งานโรงฆ่าสัตว์

**ภาษีท้องถิ่น** หมายถึง ภาษีที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บเอง 3 ประเภท ได้แก่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย โดยผู้เสียภาษีมักมีการเสียภาษีประเภทใดประเภทหนึ่งหรือหลายประเภทรวมกัน

**พื้นที่** หมายถึง เขตเทศบาลตำบลสุเทพ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบระดับการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นอันพึงประสงค์ และระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตตำบลสุเทพ
2. ทำให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นอันพึงประสงค์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนตำบลสุเทพ ว่ามีความสัมพันธ์กันหรือไม่
3. ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นอันพึงประสงค์ และการมีส่วนร่วมของประชาชนตำบลสุเทพ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่