

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งแรกได้เริ่มขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ พ.ศ. 2440 ได้ทรงพระราชทานดำริการปกครองรูปแบบสุขาภิบาล ต่อมาประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราช (Democracy) เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นผลให้มีการตื่นตัวในการปกครองระบบประชาธิปไตย จึงได้จัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรก โดยพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาลพุทธศักราช 2476 ดังนั้นสุขาภิบาลจึงต้องหยุดชะงักลง โดยมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นแทน คือ จัดให้มีเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นมุ่งที่จะยกฐานะตำบลต่าง ๆ ที่มีอยู่ประมาณ 4,800 ตำบล ขึ้นเป็นเทศบาล โดยไม่ได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบใด ๆ อีกเลย ในปี พ.ศ. 2489 คงเปิดเป็นเทศบาลได้เพียง 117 แห่งเท่านั้น

การพัฒนารูปแบบการปกครองได้ดำเนินเรื่อยมาตั้งแต่ พ.ศ. 2486 ถึง พ.ศ. 2496 โดยมีการแก้ไข 9 ครั้ง จนกระทั่งฉบับสุดท้าย พ.ศ. 2523 ได้แก้ไขเป็นพระราชบัญญัติเทศบาลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทย มีผลบังคับใช้เมื่อ วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 นั้น ตามมาตรา 282 ถึงมาตรา 290 รวม 9 มาตรา ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น และตามมาตรา 285 ว่าด้วยเรื่ององค์กรปกครองท้องถิ่นว่าต้องประกอบด้วย สภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

ปัจจุบันรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีจำนวน 4 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองรูปแบบพิเศษ

การปกครองในรูปแบบเทศบาลนั้นได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภทตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 9, 10, 11 ซึ่งพิจารณาจากจำนวนประชากรและรายได้ของเทศบาล คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) เป็นผลให้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ หากท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล อาจมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

ปัจจุบัน ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดขึ้นตอนและการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ได้ให้อำนาจท้องถิ่นในการบริหารจัดการ การถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ บุคลากรต่าง ๆ จากส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งให้อำนาจท้องถิ่นในการบริหารจัดการดังกล่าว ทำให้การบริหารงานมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและในอนาคตท้องถิ่นที่มีความพร้อมในบทบาทภารกิจแล้ว ท้องถิ่นนั้นสามารถยกฐานะเป็นรูปแบบ ๆ อื่น ตามศักยภาพและความพร้อมของท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นความพร้อมในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ความพร้อมของประชาชนในการรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการเจริญเติบโตของเมือง ความพร้อมของผู้บริหารในการพัฒนาส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาตำบล เพื่อให้ประชาชนมีจิตสำนึกที่จะช่วยเหลือตนเองและชุมชน โดยมีต้องขอความช่วยเหลือจากส่วนกลางแต่เพียงฝ่ายเดียว ตลอดจนความพร้อมในด้านบุคลากร ในการพัฒนาการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และมีความเจริญก้าวหน้า ประชาชนอยู่ดีกินดี มีคุณภาพชีวิตที่ดีได้ โดยหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) มาตรา 42 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) มาตรา 7 และมาตรา 9 หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0890.2 / ว 3156 ลงวันที่ 20 กันยายน 2547 เรื่อง แนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อได้รับการยกฐานะจากสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อปี พ.ศ. 2539 จนถึงปัจจุบัน รวมระยะเวลา 13 ปี โดยในช่วงกลางปี พ.ศ. 2551 ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อได้มีแนวคิดในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อเป็นเทศบาลตำบล เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่เป็นที่ตั้งของที่ว่าการอำเภอคอยหล่อ สถานีตำรวจภูธรคอยหล่อ โรงพยาบาลคอย

หล่อ รวมถึงสถานที่ราชการต่างๆจำนวนมาก มีความเจริญในด้านเศรษฐกิจควบคู่กับการพัฒนาด้านสังคม และการเมืองการปกครอง ควรมีการพัฒนาและปรับปรุงรูปแบบการบริหารงาน เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป จึงได้เสนอเรื่องการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อเป็นเทศบาลตำบลคอยหล่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อ สมัยสามัญ สมัยที่ 3 ครั้งที่ 1/2551 เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2551 โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อได้มีมติไม่เห็นชอบให้จัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลคอยหล่อ แนวความคิดดังกล่าวจึงยุติลง

ภายหลังจากผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อชุดเดิมได้หมดวาระลง และองค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อได้จัดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อ เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2552 และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งในการประชุมครั้งที่ 121/2552 เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2552 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อได้แถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อ สมัยวิสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 1/2552 เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2552 โดยได้กำหนดนโยบายในการบริหารงานไว้ทั้งหมด 8 ด้าน และนโยบายเร่งด่วน คือการผลักดันให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อเป็นเทศบาลตำบลภายใน 3 ปี ทำให้แนวคิดในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อเป็นเทศบาลตำบลได้ถูกกล่าวถึงในแวดวงสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อและประชาชนในตำบลคอยหล่อ ประกอบกับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นในอำเภอคอยหล่อ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลยางครามองค์การบริหารส่วนตำบลสันติสุข องค์การบริหารส่วนตำบลสองแคว ได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2552 (สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ทำให้ในอำเภอคอยหล่อมืองค์การบริหารส่วนตำบลเหลือเพียงแห่งเดียว

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้ศึกษาสนใจว่า องค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อ อำเภอคอยหล่อ จังหวัดเชียงใหม่ มีความพร้อมเพียงใดในการที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล โดยเฉพาะในแง่ความพร้อมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อในการจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลคอยหล่อ รวมถึงความรู้ ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อรูปแบบการปกครองแบบเทศบาลตำบล และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของท้องถิ่นซึ่งจะมีผลต่อความพร้อมในการจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษาวิจัย

1. เพื่อทราบถึงความพร้อมของบุคลากรและประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อในการจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล
2. เพื่อศึกษาแนวทางพัฒนาในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อเป็นเทศบาลตำบล
3. เพื่อทราบถึงปัญหาและอุปสรรคโดยภาพรวมจากการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อเป็นเทศบาลตำบลคอยหล่อ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

1. ลักษณะทางประชากรของบุคลากรที่แตกต่างกันมีผลต่อความพร้อมในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลแตกต่างกัน
2. ลักษณะทางประชากรของประชาชนที่แตกต่างกันมีผลต่อความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของเทศบาลตำบลที่แตกต่างกัน
3. ลักษณะทางประชากรของประชาชนที่แตกต่างกันมีผลต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อที่แตกต่างกัน

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความพร้อมของบุคลากรและประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อในการจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล
2. เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อในการตัดสินใจจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล
3. เป็นประโยชน์ต่อคณะผู้บริหารในการสนองตอบความต้องการของประชาชนอย่างถูกต้องแท้จริง
4. เป็นแนวทางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ปรับปรุงศึกษาเพิ่มเติมหรือแก้ไขข้อบกพร่องเพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

1.5 นิยามศัพท์ทั่วไป

ความพร้อมของหน่วยงาน หมายถึง ความพร้อมของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อ อำเภอดอยหล่อ จังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ลูกจ้างประจำ พนักงานจ้าง ในการจัดตั้งเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อ เป็นเทศบาลตำบลคอยหล่อ

ความพร้อมของประชาชน หมายถึง ความพร้อมของประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อ อำเภอดอยหล่อ จังหวัดเชียงใหม่ ในการจัดตั้งเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อ เป็นเทศบาลตำบลคอยหล่อ

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลคอยหล่อ อำเภอดอยหล่อ จังหวัดเชียงใหม่

เทศบาลตำบล หมายถึง องค์การปกครองท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยในการจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล