

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองของประเทศไทยนับตั้งแต่สมัยสุโขทัยมีการปกครองแบบพ่อปกครองลูกและในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้นที่มีแนวความคิดการปกครองแบบนายปกครองบ่าว จนมาถึงการปกครองแบบจตุสดมภ์ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย ทั้งนี้ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ไม่ปรากฏว่ามีร่องรอยของการปกครองท้องถิ่นตามนัยทางกฎหมายดังเช่นในปัจจุบัน วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ จากการที่ทรงริเริ่มให้มีสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ขึ้นในปี พ.ศ. 2440 จนกระทั่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเป็นระบอบประชาธิปไตยใน พ.ศ. 2475 ได้มีการจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ครอบคลุมพื้นที่ทั่วทั้งประเทศ ประกอบด้วย 1) ระบบเทศบาล ตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยจัดแบ่งเทศบาลเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลเมือง เทศบาลจังหวัดและเทศบาลตำบล ซึ่งกฎหมายเทศบาลได้ปรับปรุงต่อมารวมหลายครั้ง 2) ระบบสุขาภิบาล ตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.สุขาภิบาล พ.ศ. 2495 โดยจัดแบ่งสุขาภิบาลเป็นหลายรูปแบบและมีการแก้ไขรวม 3 ครั้ง จนถูกยกเลิกไปตาม พ.ร.บ.เปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 3) ระบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 โดยได้แก้ไขรวม 10 ฉบับ ก่อนออกใหม่ในปี พ.ศ. 2540 และแก้ไข ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2542 4) การจัดการปกครองนครหลวงรวมเทศบาลนครกรุงเทพฯ และเทศบาลนครนนทบุรีเข้าด้วยกันเมื่อ พ.ศ. 2515 ตามประกาศคณะปฏิวัติที่ 335 ต่อมาได้ปรับปรุงอีกหลายครั้งจนมาเป็นกรุงเทพมหานคร เมื่อ พ.ศ. 2528 5) เมืองพัทยาเป็นการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และ 6) ระบบองค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2479 โดยได้ตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นไม่กี่แห่งแล้วก็ล้มเลิกไป แล้วมารื้อฟื้นขึ้นใหม่ใน พ.ศ. 2509 และปรับปรุงครั้งใหญ่ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ทั้งนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ได้กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล

มีหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง (ศรีเพชร อินพันทัง, 2548 : 23) ดังนี้ 1) จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง 2) จัดให้มีและบำรุงรักษา ทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ 3) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ 4) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ 5) การสาธารณสุขการ 6) การส่งเสริมการฝึกและประกอบ อาชีพ 7) การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน 8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว 9) การจัดการศึกษา 10) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส 11) การ บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น 12) การ ปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย 13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ พักผ่อนหย่อนใจ 14) การส่งเสริมกีฬา 15) ส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน 16) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น 17) การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง 18) การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย 19) การ สาธารณสุข การอนามัย ครอบครัวและการรักษาพยาบาล 20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปน สถาน 21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ 22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ 23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย โรงมหรสพและสาธารณสถานอื่นๆ 24) การจัดการ การบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 25) การผังเมือง 26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร 27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ 28) การควบคุมอาคาร 29) การ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และ 31) กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 การปกครอง ส่วนท้องถิ่น มาตรา 281 ยังได้เขียนไว้ว่าภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และมาตรา 283 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมี ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องของ จังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุน ให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนใน ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังของท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้

โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์กรเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง (สถาบันพระปกเกล้า, 2551)

ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทและอำนาจหน้าที่มีอิสระในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังที่กล่าวถึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ต่างๆ เพิ่มมากขึ้น ทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ด้านการพัฒนาสังคมและความเข้มแข็งของชุมชน ด้านการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นและด้านการบริหารจัดการและการปกครองส่วนท้องถิ่น

เทศบาลเมืองสมุทรสงคราม จัดตั้งขึ้น โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสงคราม พ.ศ. 2479 ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งที่จะทำให้เทศบาลสามารถปฏิบัติงานและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม (เทศบาลเมืองสมุทรสงคราม, 2550) จำนวน 5 ด้าน ประกอบด้วย 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2) ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม 3) ด้านการพัฒนาสังคมและความเข้มแข็งของชุมชน 4) ด้านการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น และ 5) ด้านการบริหารจัดการและการปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการศึกษาวิจัย เรื่อง การศึกษาระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะและประสิทธิผลการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม (เทศบาลเมืองสมุทรสงคราม, 2550) ในโอกาสต่อไป

## วัตถุประสงค์การวิจัย

ในการวิจัยเรื่อง “การศึกษาระดับความพึงพอใจของประชาชนและประสิทธิผลการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม” ครั้งนี้ ผู้เขียนได้ตั้งวัตถุประสงค์ในการวิจัยไว้ 4 ประการ คือ

1. เพื่อศึกษาระดับประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม

2. เพื่อเปรียบเทียบระดับประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม
3. เพื่อศึกษาระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม
4. เพื่อเปรียบเทียบระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม

### สมมติฐานการวิจัย

การวิจัยในเรื่อง การศึกษาระดับความพึงพอใจของประชาชนและประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม ครั้งนี้ ผู้เขียนได้ตั้งสมมติฐานการวิจัยดังนี้

1. ประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม อยู่ในระดับปานกลาง
2. ผู้ตอบแบบสอบถามที่มีปัจจัยส่วนบุคคลต่างกันมีความคิดเห็นต่อระดับประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม แตกต่างกัน
3. ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม อยู่ในระดับปานกลาง
4. ผู้ตอบแบบสอบถามที่มีปัจจัยส่วนบุคคลต่างกันมีความพึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม แตกต่างกัน

### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยในเรื่อง การศึกษาระดับความพึงพอใจของประชาชนและประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม ครั้งนี้ ผู้เขียนได้กำหนดขอบเขตในการวิจัยดังนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ เขตเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม
2. ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม
3. ขอบเขตประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ แบ่งเป็น 2 กลุ่มประกอบด้วย

**ประชากร** คือ พนักงานเทศบาลที่ปฏิบัติหน้าที่หลักในการบริการสาธารณะแก่ประชาชนในแต่ละด้าน จำนวน 60 คน และใช้ประชากรทั้งหมดในการให้ข้อมูลโดยจำแนกตามสังกัดส่วนราชการ

**กลุ่มตัวอย่าง** ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม จำแนกตามครัวเรือน จำนวน 6,696 ครัวเรือน ซึ่งจำนวนกลุ่มตัวอย่างได้กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง โดยคำนวณหาขนาดของผู้ตอบแบบสอบถามที่เหมาะสมตามตารางระบุจำนวนของกลุ่มตัวอย่างของเครจซี่และมอร์แกน (Krejcie & Morgan, 1970 : 45 อ้างถึงใน พวงรัตน์ ทวีรัตน์, 2548 : 53) ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 361 ครัวเรือน

4. ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างเดือนมกราคม 2553 – กุมภาพันธ์ 2553

### คำนิยามศัพท์เฉพาะ

**ประสิทธิผล** หมายถึง ความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายต่างๆ ของเทศบาลเมืองสมุทรสงครามที่ได้กำหนดไว้ โดยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและหนทางที่มีอยู่ ทำให้ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจและสมาชิกขององค์กรสามารถปรับตัวและพัฒนาให้องค์กรดำรงอยู่ต่อไปได้

**ความพึงพอใจ** หมายถึง ความรู้สึกทางบวก ความรู้สึกที่ดีที่ได้รับการตอบสนองในสิ่งที่ต้องการทั้งทางด้านวัตถุและจิตใจ ในที่นี้ หมายถึง ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการได้รับการบริการสาธารณะในด้านต่างๆ จากเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม

**บริการสาธารณะ** หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจหรือในความควบคุมของเทศบาลเมืองสมุทรสงครามที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยรัฐได้มอบหมายกิจการบางประเภทให้เทศบาลเป็นผู้จัดการทำเอง บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของเทศบาลและสอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่น ได้แก่ บริการที่มีลักษณะของกิจการที่เป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น หรือที่สามารถแยกออกหรือมีลักษณะแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น

**บริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน** หมายถึง งานบริการของเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม อันเกี่ยวกับการพัฒนาระบบป้องกันและแก้ไขปัญหาทั่วม การพัฒนาระบบสาธารณูปการ โครงสร้างพื้นฐานและการจัดระเบียบเมืองเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน ได้อย่างแท้จริง

**บริการสาธารณะด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม** หมายถึง งานบริการของเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม อันเกี่ยวกับการสร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการรักษาสิ่งแวดล้อมของชุมชน

การแก้ไขปัญหาและบำบัดฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม การพัฒนาและส่งเสริมการสาธารณสุขมูลฐานชุมชน การปรับปรุงและแก้ไขระบบการสุขภาพชุมชนและการคุ้มครองผู้บริโภค โภคทางด้านสาธารณสุข เพื่อให้การบริการด้านสาธารณสุขมีประสิทธิภาพมากขึ้น

**บริการสาธารณะด้านการพัฒนาสังคมและความเข้มแข็งของชุมชน** หมายถึง งานบริการของเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม อันเกี่ยวกับการพัฒนาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาและส่งเสริมสวัสดิการและการบริการประชาชน การป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคม และยาเสพติด เพื่อให้สภาพสังคมดีขึ้น การแก้ไขปัญหาต่างๆ ของชุมชนมีประสิทธิภาพมากขึ้นส่งผลให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

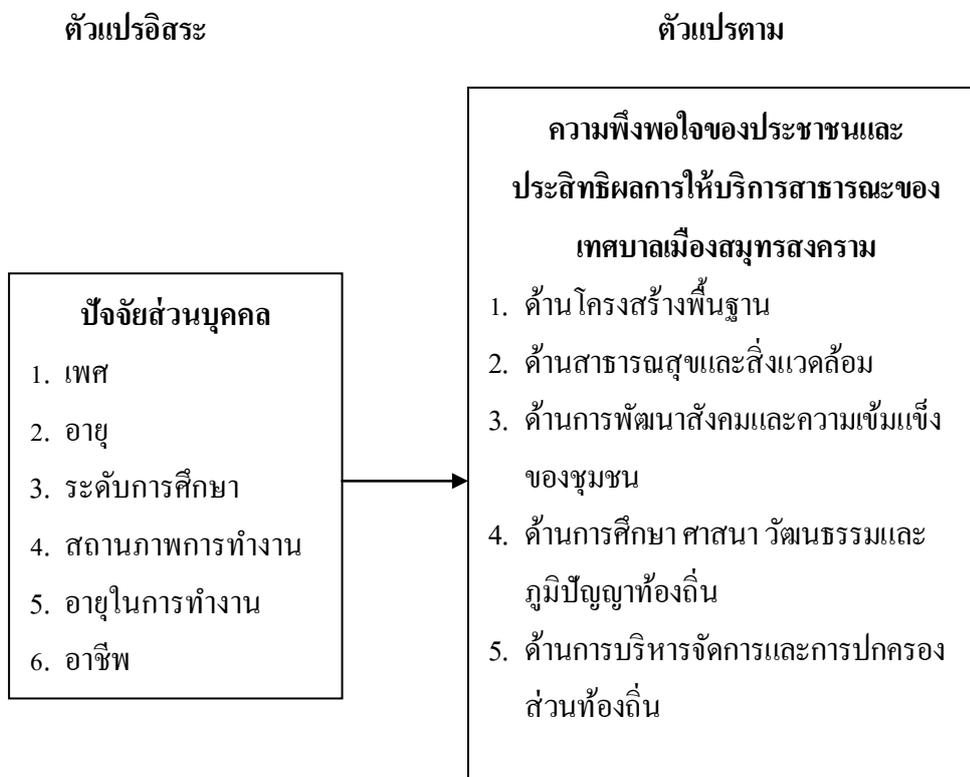
**บริการสาธารณะด้านการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น** หมายถึง งานบริการของเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม อันเกี่ยวกับการประกันสิทธิและสร้างโอกาสทางการศึกษา การประกันมาตรฐานและพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ การมีส่วนร่วมและการระดมทรัพยากรทางการศึกษาส่งเสริมและสนับสนุน การเรียนรู้ตลอดชีวิตและกิจกรรมกีฬา นันทนาการ ส่งเสริมและสนับสนุน อนุรักษ์ เผยแพร่ และดำรงไว้ซึ่งศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี กิจกรรมทางศาสนาอันดีงาม โบราณสถานและภูมิปัญญาท้องถิ่นให้ดำรงอยู่ต่อไป

**บริการสาธารณะด้านการบริหารจัดการและการปกครองส่วนท้องถิ่น** หมายถึง งานบริการของเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม อันเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย การปรับปรุงและพัฒนาระบบการบริหารจัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพ งานบริหารบุคลากรท้องถิ่น งานบริหารงานทั่วไปของหน่วยงาน งานสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานอื่นๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเทศบาล งานปรับปรุงและพัฒนาเครื่องมือ เครื่องใช้และสถานที่ปฏิบัติงาน งานเผยแพร่ประชาสัมพันธ์กิจกรรมและการดำเนินงานของท้องถิ่น ซึ่งผลการดำเนินงานทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจในการบริหารงานของเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม

## กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยในเรื่องการศึกษาระดับความพึงพอใจของประชาชนและประสิทธิผลการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม ครั้งนี้ ผู้เขียนได้ประยุกต์ใช้แนวคิดของ ริชาร์ด เอ็ม สเตียร์ส (Richard M. Steers, 1977 : 8 อ้างถึงใน สิริพันธ์ญาภา จันทพิริกษ์, 2546 : 44-60) ในเรื่องเกี่ยวกับประสิทธิผลของการปฏิบัติงานและแนวความคิดของกิบสันและคณะ (James L. Gibson, 1973 : 19 อ้างถึงใน กาญจนา บุญยัง, 2547 : 17) ในเรื่องประสิทธิผลของการดำเนินการ โดยอาศัยเครื่องวัดระยะสั้น คือ ผลผลิตและความพอใจ

ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



### ประโยชน์ของการวิจัย

1. เทศบาลเมืองสมุทรสงครามได้ทราบถึงประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะของเทศบาล
2. เทศบาลเมืองสมุทรสงครามสามารถนำผลการศึกษาไปใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาล เพื่อปรับปรุงการให้บริการสาธารณะของเทศบาล
3. หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนสามารถใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาการให้บริการของหน่วยงานตนเองได้