

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล ได้มีการริเริ่มเป็นครั้งแรกในรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 โดยทรงพระราชทานให้สัมภรณ์ผู้สื่อข่าว หนังสือพิมพ์เดอะนิวยอร์กไทม์ (The New York Times) เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2474 ความตอนหนึ่งว่า “ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิเลือกตั้งของประชาชน ควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ข้าพเจ้า เชื่อว่าประชาชนควรมีสติทรมีเสียงในกิจการท้องถิ่น เรากำลังจะพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าจะเป็นการผิดพลาด ถ้าเราจะมีการปกครองแบบรัฐสภา ก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาส เรียนรู้และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น” (เลิศพร พงษ์พิพัฒน์, 2550 : 1) จากพระราชปณิธานดังกล่าว ได้สะท้อนให้เห็นถึงพระราชประสงค์ของรัชกาลที่ 7 ที่ทรงต้องการให้ระบบเทศบาลเป็น โรงเรียนฝึกหัดการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ ต่อไป และแนวพระราชดำริดังกล่าว จะไม่ได้เกิดขึ้นจนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ก็ตาม แต่เมื่อคณะราษฎร ได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 พระยามโน ปกรณนิติธาดา ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรก ก็ได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ตอนหนึ่งว่า “รัฐบาลนี้เห็นว่าวิธีการปกครองโดยรวมอำนาจและหน้าที่การปกครอง ของประเทศให้มาอยู่ในจุดศูนย์กลางจุดเดียวเช่นเดีวนี้ ไม่ได้ผลเท่ากับที่จะแบ่งอำนาจและหน้าที่ให้ ไปอยู่ในเฉพาะท้องถิ่นเสียบ้าง รัฐบาลนี้เห็นว่าเป็นการสำคัญ จะได้เตรียมจัดให้มีเทศบาลหรือการ ปกครองท้องถิ่นในราวปีหน้า” (เลิศพร พงษ์พิพัฒน์, 2550 : 1)

ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2476 สภาผู้แทนราษฎรจึงได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยจำลองโครงสร้างสถาบันการเมือง ในระบบรัฐสภา ในระดับชาติมาสู่ การปกครอง ท้องถิ่นแบบเทศบาล โดยกำหนดให้ประชาชนในเขตเทศบาลมีสิทธิเลือกตั้ง “สมาชิกสภาตำบล” หมู่บ้านละหนึ่งคน แต่ถ้าหมู่บ้านใดมีราษฎรเกิน 200 คน ให้เลือกสมาชิกเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน เพื่อให้ สมาชิกสภาตำบลทำหน้าที่ตราเทศบัญญัติและให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งและควบคุม “คณะ ผู้บริหาร” สภาตำบลและคณะผู้บริหารที่จัดตั้งขึ้น จึงมีลักษณะความสัมพันธ์ตามหลักการเชื่อมโยง อำนาจ ดังปรากฏตามระบบรัฐสภาในระดับชาติ ทั้งนี้ ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้การปกครองท้องถิ่นแบบ

เทศบาล เป็น “โรงเรียน” สอนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้กับประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้ง เพื่อให้เทศบาลเป็นสถาบันการปกครองที่มีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งนอกจากจะแบ่งเบาภาระของรัฐบาลส่วนกลางแล้ว ยังทำให้กิจการสาธารณะนั้นตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจึงได้มีการจัดตั้งอย่างแพร่หลาย และกระจายไปทั่วทุกพื้นที่ของประเทศ กล่าวคือ โดยในปี พ.ศ. 2478 ได้มีการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลครั้งแรก จำนวน 48 แห่ง และจนกระทั่ง พ.ศ. 2496 ที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้มีการจัดตั้งเทศบาลทั้งหมด 117 เทศบาล และในปี พ.ศ. 2542 รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 จึงทำให้สุขาภิบาลทั่วประเทศทั้งหมด จำนวน 980 แห่ง ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลปัจจุบันจึงมีเทศบาลทั่วประเทศ จำนวน 1,156 แห่ง (ประกาศกรมการปกครอง เรื่องแจ้งข้อมูลทางการปกครอง ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2548)

การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล มีลักษณะการปกครองเป็นลักษณะของการปกครองตนเองมากที่สุด เมื่อเทียบกับการปกครองท้องถิ่นแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ เพราะการปกครองแบบเทศบาลมีทั้งการกระจายอำนาจทางการเมือง และกระจายอำนาจทางด้านการบริหารจัดการ กล่าวคือ ลักษณะของการกระจายอำนาจทางการเมืองได้กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นตัวแทนของประชาชน ทำหน้าที่ทั้งด้านนิติบัญญัติ และควบคุมฝ่ายบริหารตามหลักการเชื่อมโยงอำนาจ ของระบบรัฐสภา ส่วนลักษณะของการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลทุกฉบับ ได้มอบหมายภารกิจให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในด้านการบริหารจัดการส่วนท้องถิ่น เพื่อทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าในภารกิจที่เป็นสาธารณะต่าง ๆ โดยเฉพาะภารกิจพื้นฐานในลักษณะของ “น้ำไหล ไฟสว่าง ถนนสะอาด” รวมทั้ง การจัดการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดสร้างสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ หรือสนามกีฬา เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ให้ประชาชนอยู่ดีกินดี มีสุขภาพอนามัยดี มีความปลอดภัยและมั่นคงในชีวิตตลอดจนการประกอบอาชีพของราษฎร ซึ่งภารกิจเหล่านี้ ตามพระราชบัญญัติเทศบาลได้กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจในการกำหนดกรอบนโยบายในการบริหารจัดการที่เป็นอิสระตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การจัดตั้งหน่วยงานของการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล จึงมีความสำคัญทั้งต่อการพัฒนาการเมืองและการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการบริหารงานเทศบาล จึงมีผลต่อการกินดีอยู่ดีและวิถีชีวิตของประชาชนในเขตเทศบาลเป็นอย่างยิ่ง

สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการบริหารงานเทศบาลให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งเทศบาลดังกล่าว นอกจากจะเกิดจากปัจจัยด้านความเป็นอิสระของเทศบาล ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อการบริหารเทศบาลแล้ว ปัจจัยด้านสมรรถนะของเทศบาลในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพและความพึงพอใจของประชาชน ก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อความสำเร็จของการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล ซึ่งปัจจัยดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นหรือไม่ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบทบาทของบุคลากรในองค์กรเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยด้านบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนต่อการบริหารงานเทศบาลว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อพัฒนาท้องถิ่นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมากน้อยเพียงใด

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น โดยเลือกศึกษาจากปรากฏการณ์จริงที่เกิดขึ้นในเทศบาลเมืองหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ประชากรที่ศึกษาคือ ประธานชุมชน และคณะกรรมการชุมชนในเขตเทศบาลเมืองหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยให้บุคคลดังกล่าว ประเมินบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ดังนั้น คำตอบจากการวิจัยที่เกี่ยวกับบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นในครั้งนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นเทศบาลเมืองหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประธานชุมชนและคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล
3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านภาวะผู้นำกับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น

สมมติฐานการวิจัย

เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ผู้เขียนตั้งสมมติฐานในการวิจัยไว้ดังนี้

1. บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลแตกต่างกันมีผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นแตกต่างกัน
2. ประชาชนชุมชนและคณะกรรมการชุมชน ที่มีปัจจัยส่วนบุคคลแตกต่างกันมีความคิดเห็นแตกต่างกันต่อบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น แตกต่างกัน
3. ปัจจัยด้านภาวะผู้นำมีความสัมพันธ์ทางบวกกับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นเทศบาลเมืองหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ เทศบาลเมืองหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ประกอบด้วย 34 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนบ่อฝ้าย ชุมชนตะวันตก ชุมชนวัดไถ่ไกลกังวล ชุมชนสมอโพรง ชุมชนประชาร่วมจิตต์ ชุมชนเขาน้อย ชุมชนฟ้าสีคราม ชุมชนทางรถไฟ ชุมชนนาปู่กล่ำ ชุมชนรวมสุข ชุมชนพร้อมมิตรพัฒนา ชุมชนประชาสามัคคี ชุมชนทุ่งยายอึ่ง ชุมชนตาลเดี่ยว ชุมชนกอล์ฟวิว ชุมชนอ่างน้ำ ชุมชนเทพนิมิตร์ ชุมชนสวนลิง ชุมชนศาลาร่วมใจ ชุมชนสนามกอล์ฟ ชุมชนเพชรสระสงฆ์ ชุมชนเนบเคหาสน์ ชุมชนศาลเจ้าพ่อเสือ ชุมชนสมอเรียง ชุมชนชายทะเล ชุมชนพลสุข ชุมชนไร่หนุ่ม ชุมชนเขาพิทักษ์ ชุมชนหนองแก ชุมชนหัวถนน ชุมชนตะเกียบ ชุมชนหัวดอน ชุมชนบ้านใหม่ – หัวนา และชุมชนเขาเต่า

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น เทศบาลเมืองหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ 3 ด้าน คือ

- 2.1 บทบาทด้านการวางแผนพัฒนา
- 2.2 บทบาทด้านการปฏิบัติตามแผนพัฒนา
- 2.3 บทบาทด้านการประเมินผลการพัฒนา

3. ขอบเขตด้านประชากรที่ศึกษา

3.1 ประชากร ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย ประชาชนชุมชน และคณะกรรมการชุมชน 34 ชุมชน รวม 408 คน ดังนี้

3.1.1 ประชาชนชุมชน 34 ชุมชน ชุมชนละ 1 คน รวม 34 คน

3.1.2 คณะกรรมการชุมชน 34 ชุมชน ชุมชนละ 11 คน เท่ากัน รวม 374 คน

4. ตัวแปรในการศึกษา

4.1 ตัวแปรต้น

4.1.1 ปัจจัยส่วนบุคคลของประธานชุมชนและคณะกรรมการชุมชน คือ เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ต่อเดือน

4.1.2 ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ คือ 1) การกำหนดวิสัยทัศน์ในการพัฒนา 2) ความสามารถในการสื่อสาร 3) การทำงานเป็นทีม

4.2 ตัวแปรตาม คือ บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น เทศบาลเมืองหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ 3 ด้าน ได้แก่ 1) บทบาทด้านการวางแผนพัฒนา 2) บทบาทด้านการปฏิบัติตามแผนพัฒนา 3) บทบาทด้านการประเมินผลการพัฒนา

5. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ระหว่างเดือนมกราคม – กุมภาพันธ์ 2553

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

เทศบาลเมือง หมายถึง เทศบาลเมืองหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งเป็นองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการยกฐานะจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาให้เป็นเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

บทบาท หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลทั้งโดยตรงและทางอ้อมที่ก่อให้เกิดกิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่นในเขตเทศบาลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

สมาชิกสภาเทศบาล หมายถึง บุคคลที่ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติ และควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี

การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง กระบวนการที่ทำให้ประชาชนและท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไปในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม

บทบาทการพัฒนาท้องถิ่นของสมาชิกสภาเทศบาล หมายถึง การแสดงความสามารถของสมาชิกสภาเทศบาลในการเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้า ซึ่งประกอบด้วย บทบาทด้านการวางแผนพัฒนา บทบาทด้านการปฏิบัติตามแผนพัฒนา และบทบาทด้านการประเมินผลการพัฒนา

บทบาทด้านการวางแผนพัฒนา หมายถึง บทบาทในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาเทศบาล

บทบาทด้านการปฏิบัติตามแผนพัฒนา หมายถึง บทบาทในการควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเทศบาล

บทบาทด้านการประเมินผลการพัฒนา หมายถึง บทบาทในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเทศบาล

ภาวะผู้นำ หมายถึง บุคคลที่ทำให้องค์การเจริญก้าวหน้าและบรรลุผลสำเร็จ โดยเป็นผู้ที่มีบทบาทแสดงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เป็นผู้บังคับบัญชา โดยกำหนดปัจจัยด้านภาวะผู้นำเป็น 3 ด้าน ได้แก่ การกำหนดวิสัยทัศน์ในการพัฒนา ความสามารถในการสื่อสาร และการทำงานเป็นทีม

การกำหนดวิสัยทัศน์ในการพัฒนา หมายถึง ความสามารถของสมาชิกสภาเทศบาลที่กำหนดจุดมุ่งหมาย สร้างกลยุทธ์ใหม่ ๆ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ได้

ความสามารถในการสื่อสาร หมายถึง ความสามารถของสมาชิกสภาเทศบาลที่สื่อสารการทำงาน ผลงานการทำงานให้ประชาชนได้รับทราบตามนโยบายที่วางไว้

การทำงานเป็นทีม หมายถึง สมาชิกสภาเทศบาลมีการกระจายงาน แบ่งงานที่เหมาะสมกับความสามารถของแต่ละคน เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ประธานชุมชน หมายถึง ผู้นำชุมชน 34 ชุมชน ที่อยู่ในเขตเทศบาลเมืองหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งเป็นผู้ที่ทำหน้าที่เป็นหัวหน้า ดูแลเอาใจใส่ และปกครองให้ชาวชุมชนมีความเป็นอยู่ที่ดี

คณะกรรมการชุมชน หมายถึง ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานชุมชน เพื่อให้มาทำหน้าที่ด้านการบริหารจัดการกิจกรรมต่างๆ ในชุมชน และคอยช่วยเหลือประธานชุมชน ซึ่งเป็นกรรมการในชุมชนทั้ง 34 ชุมชนที่อยู่ในเขตเทศบาลเมืองหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องผู้เขียนได้นำมาเป็นแนวทางในการสร้างกรอบแนวคิด ซึ่งการวิจัยครั้งนี้ผู้เขียนได้ยึดแนวคิดของ รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2544 : 55) แนวคิดของ มุกดา สุนทรรัตน์ (2547 : 49-50) และ บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2546 ฉบับที่ 12 มาเป็นแนวทางในการสร้างกรอบแนวคิดดังนี้

ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ตัวแปรต้น



ประโยชน์ของการวิจัย

1. ได้ทราบบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น จากความคิดเห็นของประชาชนชุมชนและคณะกรรมการชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลเมืองหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
2. เป็นข้อมูลสะท้อนกลับให้กับสมาชิกสภาเทศบาล รับทราบถึงความคิดเห็นของประชาชนชุมชนและคณะกรรมการชุมชนต่อบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นที่ผ่านมา
3. ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่น โดยส่งเสริมสมาชิกสภาเทศบาลให้ปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารงานของเทศบาลมีประสิทธิภาพและสนองนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ