

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีเจตนารมณ์และมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือ การมุ่งเน้นให้มีการกระจายอำนาจการปกครองลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม โดยแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ ของท้องถิ่น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดโครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น จึงมีการออกพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 มีผลทำให้สุขาภิบาลทั่วประเทศจำนวน 980 แห่งยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ.2542 เป็นต้นมา

จากการที่เทศบาลตำบลเหล่านี้ถูกยกฐานะขึ้นด้วยสภาพบังคับจากบทบัญญัติทางกฎหมาย มิได้เกิดจากศักยภาพภายในขององค์กรอย่างแท้จริง ส่งผลทำให้เทศบาลตำบลเหล่านี้ ประสบปัญหาในการดำเนินงานทางด้านต่าง ๆ เป็นอย่างมาก ประกอบกับปัจจุบันได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งมีประเด็นที่สำคัญคือ มีการถ่ายโอนกิจการบริการสาธารณะต่าง ๆ รวมทั้งเพิ่มอำนาจหน้าที่ เพิ่มการจัดสรรเงินอุดหนุน และเงินรายได้ต่าง ๆ รวมทั้งถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้องค์กรปก

ครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหน้าที่เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะเทศบาลตำบลที่เพิ่งเปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล ระดับขีดความสามารถในด้านการดำเนินการต่าง ๆ ยังมีจำกัด ไม่สามารถจะปรับเปลี่ยนบทบาทให้ทันกับกระแสการกระจายอำนาจดังกล่าวได้ อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าจะมีการนำกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามามีใช้ในการดำเนินการ แต่สิ่งเหล่านี้ก็ยังเป็นเรื่องที่ใหม่เกินกว่าที่ประชาชนจะทำความเข้าใจได้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว ส่งผลทำให้เทศบาลตำบลเหล่านี้ยังไม่สามารถทำหน้าที่ในการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

การให้บริการสาธารณะ เป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง ของเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการให้บริการสาธารณะในเขตเทศบาล เพราะการให้บริการสาธารณะนั้น เป็นบริการขั้นพื้นฐานที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่โดยตรงของประชาชนทุกคนในท้องถิ่น และเป็นสิ่งหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับความเจริญ และความสามรถในการบริหารงานขององค์กร ซึ่งการพัฒนาการให้บริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพนั้น จะส่งผลให้อำนาจต่อการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ตามมา เช่น ทางด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติงานเพื่อบริการประชาชนเป็นจำนวนมาก ประกอบกับมีภารกิจอื่น ๆ อยู่หลายด้าน ส่งผลทำให้งานขาดความคล่องตัวในการดำเนินการ เกิดความล่าช้าทางการปฏิบัติ ผลงานไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน ส่งผลทำให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่แท้จริงของการปกครองส่วนท้องถิ่น

เทศบาลตำบลอุทัยได้เปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาล พร้อมกับสุขาภิบาลทั่วประเทศจำนวน 980 แห่ง ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ.2542 มีประชากร จำนวน 3,109 คน มีพื้นที่ 3.93 ตารางกิโลเมตร มีความหนาแน่น 791 คน/ตารางกิโลเมตร มีปัญหาเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ ซึ่งยังพัฒนาได้ไม่ดีเท่าที่ควรโดยเฉพาะการบริการถนนสาธารณะ การบริการทางระบายน้ำ การบริการน้ำประปา การเก็บขนขยะมูลฝอย และไฟฟ้าสาธารณะ ภายในเขตเทศบาลยังประสบปัญหาในด้านต่าง ๆ อยู่เป็นจำนวนมาก

ดังนั้น การศึกษาเรื่องกรให้บริการสาธารณะของเทศบาลตำบล ที่ยกฐานะมาจากสุขาภิบาลจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพราะจะทำให้ทราบถึงขีดความสามารถ และประสิทธิภาพของการให้บริการ รวมถึงปัญหาอุปสรรค เพื่อให้ทราบข้อมูลข้อเท็จจริงในระดับปฏิบัติ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้การบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ได้มาตรฐานตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อผลการศึกษาจะได้นำไปใช้เป็นสารสนเทศแก่เทศบาลตำบล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ หรือ หน่วยงานอื่น ๆ จะได้นำมาดำเนินการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้การบริการสาธารณะของหน่วยงานนั้น ๆ บังเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 1) ศึกษาบทบาทหน้าที่ และสถานภาพของโครงสร้างการบริหาร บุคลากร งบประมาณ ขั้นตอน และการดำเนินงานด้านการให้บริการสาธารณะ
- 2) ศึกษาความพร้อม ความต้องการและสภาพปัญหาข้อจำกัดของการให้บริการสาธารณะ
- 3) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานด้านการให้บริการสาธารณะ
- 4) ศึกษาถึงสภาพปัญหา ความต้องการ และความพอใจของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะ
- 5) เสนอแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะของเทศบาลตำบลอุทัย

1.3 ขอบเขตในการศึกษา

การศึกษานี้จะทำในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลอุทัย อำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยทำการศึกษาข้อมูลการให้บริการสาธารณะ จำนวน 5 ภารกิจ ดังนี้คือ

- 1) การบริการถนนสาธารณะ
- 2) การบริการทางระบายน้ำ
- 3) การบริการน้ำประปา
- 4) การบริการเก็บขนขยะมูลฝอย
- 5) การบริการไฟฟ้าสองทาง

1.4 ขั้นตอนและวิธีดำเนินการศึกษา

1.4.1 ศึกษาแนวคิดทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยและหนังสือทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ รวมทั้งข้อมูลจากเอกสาร รายงานและหนังสือราชการต่าง ๆ ของเทศบาลตำบลอุทัย เพื่อให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ และโครงสร้างการปฏิบัติงานของเทศบาลและข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.4.2 ศึกษาข้อมูลภาคสนามโดยการสังเกตการณ์ในพื้นที่ศึกษา รวมทั้งสัมภาษณ์ บุคลากรและคณะผู้บริหารของเทศบาลตำบลอุทัยเกี่ยวกับลักษณะการบริการ โครงสร้างการบริหาร บุคลากร งบประมาณ ขั้นตอนการดำเนินการ ความพร้อม ความต้องการ ปัญหา ข้อจำกัด และปัจจัยที่มีผลต่อการให้บริการสาธารณะและข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.4.3 ศึกษาข้อมูลภาคสนามโดยการสัมภาษณ์ประชาชนถึงสภาพปัญหา ความต้องการและความพึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาล โดยมีขั้นตอนดังนี้

- 1) กำหนดกลุ่มตัวอย่างประชากร คือประชาชนที่เป็นหัวหน้าครัวเรือน
- 2) กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง ตามวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์โดย

ใช้วิธีการ คำนวณของ Taro Yamane คือ

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

โดยที่

n	=	กลุ่มตัวอย่าง
N	=	จำนวนประชากร
e	=	ค่าความคลาดเคลื่อน

(ระดับความเชื่อมั่น 95 %)

ซึ่งทำให้ทราบขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยรวม จากนั้นจึงทำการแบ่งกลุ่มตัวอย่างตามหมู่บ้านอีกครั้ง โดยแบ่งตามสัดส่วนจำนวนครัวเรือนในแต่ละหมู่บ้าน ซึ่งจะได้จำนวนกลุ่มตัวอย่างดังนี้

$$n = \frac{1,128}{1 + (1,128 \times 0.05^2)}$$

$$= 295$$

จากจำนวน 295 ชุดนี้ สามารถแบ่งออกตามหมู่บ้านได้ดังนี้

ตารางที่ 1-1 แสดงจำนวนกลุ่มตัวอย่าง แยกตามพื้นที่

หมู่ที่	ครัวเรือน พ.ศ.2545		กลุ่มตัวอย่าง
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน
1	508	45.04	133
2	66	5.85	18
3	97	8.60	25
4	35	3.10	9
11	65	5.76	17
12	58	5.14	15
13	299	26.51	78
รวม	1,128	100.00	295

3) ใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) กับกลุ่มประชากรโดยทำการสุ่มตัวอย่างตามสัดส่วนประชากรของหมู่บ้าน 7 หมู่บ้านที่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลอุทัย รวมทั้งสิ้น 295 ครัวเรือน

4) เครื่องมือที่ใช้ในการสำรวจได้แก่การใช้แบบสอบถาม โดยผู้ศึกษากำหนดขึ้นตามกรอบแนวคิดของการให้บริการสาธารณะ และ กำหนดประเด็นสำคัญจากขอบเขตอำนาจหน้าที่การให้บริการสาธารณะของเทศบาลตำบลอุทัยที่เป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน โดยแบ่งออกเป็น 3 ตอน คือ

ตอนที่ 1 เป็นการสอบถามข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ จำนวนสมาชิก รายได้ต่อเดือน

ตอนที่ 2 เป็นการสอบถามความพึงพอใจในการรับบริการ สาธารณะของเทศบาลตำบลอุทัย จำนวน 4 ภารกิจ คือ ถนนสาธารณะ ไฟฟ้าสาธารณะ การบริการน้ำประปา และการบริการเก็บขยะ

ในการตอบแบบสอบถาม ผู้ศึกษาใช้เกณฑ์การวัดแบบมาตราส่วน ประเมินค่า 5 อันดับ โดยดัดแปลงมาจากแบบของ ลิเคิร์ต (Likert Scale) โดยให้ผู้ตอบทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องว่างตามความเห็น ของข้อความนั้น ๆ และจะให้ค่าคะแนนความพึงพอใจดังนี้

5	หมายถึง	พึงพอใจมากที่สุด
4	หมายถึง	พึงพอใจมาก
3	หมายถึง	พึงพอใจปานกลาง
2	หมายถึง	พึงพอใจน้อย
1	หมายถึง	พึงพอใจน้อยที่สุด

ตอนที่ 3 เป็นคำถามปลายเปิดเพื่อให้ประชาชนเสนอแนะแนวในการ ปรับปรุงบริการสาธารณะจำนวน 4 ภารกิจ คือ ถนนสาธารณะ ไฟฟ้า สาธารณะ การบริการน้ำประปา และการบริการเก็บขยะ

5) นำร่างแบบสอบถามที่สร้างเสร็จนำเสนออาจารย์ที่ปรึกษาตรวจทาน เพื่อ พิจารณาความเหมาะสมและความสมบูรณ์ตามประเด็นที่สัมภาษณ์ของแบบ สอบถาม

6) ปรับปรุงแก้ไข ตามคำแนะนำของอาจารย์ที่ปรึกษาแล้วนำแบบสอบถามไป ทดสอบ (Pre -Test) กับกลุ่มตัวอย่าง ที่มาติดต่องานที่เทศบาลตำบลอุทัย จำนวน 10 คน นำส่วนที่บกพร่องมาทำการแก้ไข จนได้แบบสอบถามที่สมบูรณ์ ก่อนนำไปใช้สอบถามประชากรกลุ่มตัวอย่าง

7) ส่งแบบสอบถามโดยขอความร่วมมือกับทาง เทศมนตรี ประธานสภาเทศ บาล สมาชิกสภาเทศบาล ผู้ใหญ่บ้าน และลูกจ้างประจำเทศบาล ในการแจก แบบสอบถามให้แก่หัวหน้าครัวเรือนจำนวน 295 ครัวเรือน ตามสัดส่วนของครัว เรือนในแต่ละหมู่บ้านในเขตเทศบาล และรวบรวมส่งคืนมายังผู้ศึกษา

8) ประมวลผลข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS PC + (Statistical Package for Social Social Sciences/Personal Computer Plus)

9) วิเคราะห์ข้อมูลโดยมีประเด็นการวิเคราะห์ในการศึกษาวิจัยดังต่อไปนี้ คือ

ก. ข้อมูลทั่วไป ข้อมูลส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม
วิเคราะห์โดยวิธีหาจำนวน และค่าร้อยละ

ข. ข้อมูลระดับความพึงพอใจ วิเคราะห์โดยวิธีหาค่าเฉลี่ย
เป็นรายข้อและค่าเฉลี่ยกลุ่มรวมบริการสาธารณะของแต่ละด้านและค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน จะวิเคราะห์จาก
เกณฑ์หาค่าเฉลี่ยโดยกำหนดค่า ดังนี้

- ค่าเฉลี่ยตั้งแต่ 3.51 ขึ้นไป มีระดับความพึงพอใจสูงมาก
- ค่าเฉลี่ยตั้งแต่ 3.00 – 3.50 ขึ้นไป มีระดับความพึงพอใจสูง
- ค่าเฉลี่ยตั้งแต่ 2.51 – 2.99 ขึ้นไป มีระดับความพึงพอใจปานกลาง
- ค่าเฉลี่ยตั้งแต่ 2.00- 2.50 มีระดับความพึงพอใจต่ำ
- ค่าเฉลี่ยตั้งแต่ 1.0 – 1.99 ขึ้นไป มีระดับความพึงพอใจต่ำมาก

ค. ข้อมูลคำถามปลายเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น
จะนำ เสนอข้อมูลโดยวิธี Descriptive อย่างมีระบบ

1.4.4. วิเคราะห์ข้อมูล สรุปผลการศึกษา

1.4.5 เสนอแนะแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะของเทศบาล
ตำบลอุทัย

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขและปรับปรุงการบริการสาธารณะของเทศบาลตำบลอุทัยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- 2) เพื่อเป็นแนวทางให้เทศบาลตำบลอุทัยวางแผนพัฒนาการบริการสาธารณะให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

1.6 นิยามศัพท์

คำนิยามที่ใช้ในวิทยานิพนธ์ เพื่อให้เกิดความกระชับและสะดวกในการดำเนินงานวิจัย ขอให้คำนิยาม ที่ใช้ในงานวิจัย เล่มนี้ดังนี้

“ ความพึงพอใจ ” หมายถึง การได้รับการบริการหรือได้รับความสะดวกสบายจากการให้บริการของเทศบาลในระดับที่น่าพอใจ

“ เทศบาลตำบล ” หมายถึง เทศบาลตำบลอุทัย

“ ประสิทธิภาพ ” หมายถึง ความสามารถที่ทำให้เกิดผลในงาน

“ บริการสาธารณะ ” หมายถึง หน้าที่ของเทศบาลที่ให้บริการแก่ประชาชน ในเขตเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 11 พ.ศ.2543)