

บทที่ 1

บทนำ

ปัญหาและความเป็นมาของปัญหา

แนวความคิดในการจัดการการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยได้มีขึ้นตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีพระราชดำริให้ทดลองการปกครองฝึกฝนรูปแบบสุขาภิบาลกรุงเทพ ฯ ก่อน เมื่อ พ.ศ. 2440 และได้ตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ฯ ร.ศ.116 (พ.ศ. 2441) แต่การจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ ฯ ยังไม่มีลักษณะเป็นการปกครองตนเอง เพราะได้กำหนดให้มีผู้บริหารเป็นข้าราชการทั้งสิ้น และในต่อมากระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าลลอมขึ้นเป็นแห่งแรก ซึ่งได้ผลและได้รับความร่วมมือจากราษฎรจึงได้จัดตั้งสุขาภิบาลในหัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งนับได้ว่าเป็นการปกครองแบบการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้เข้ามาปกครองตนเอง และถือว่าสุขาภิบาลเหล่านี้ คือสถาบันปกครองท้องถิ่นอันเป็นที่มาของการปกครองรูปแบบเทศบาลในปัจจุบัน (ชวงส์ ฉายะบุตร, 2539 : 122)

สำหรับแนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล (Municipality) ได้มีการริเริ่มเป็นครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 โดยพระราชทานให้สัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ The New York Times เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2474 ความตอนหนึ่งว่า “ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิการเลือกตั้งของประชาชน ควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรจะมีสิทธิ มีเสียงในกิจการท้องถิ่น เรา กำลังพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าจะเป็นการผิดพลาด ถ้าเราจะมีกรปกครองระบอบรัฐสภา ก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น” (อาทร คุระวรรณ, 2543 : 1, อ้างถึงในประหัต หงษ์ทองคำ, 2529 : 263) จากพระราชปณิธานดังกล่าว ได้สะท้อนให้เห็นถึงพระราชประสงค์ของรัชกาลที่ 7 ที่ทรงต้องการให้ระบบเทศบาลเป็นโรงเรียนฝึกหัดการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไป และแม้ว่าแนวพระราชดำริดังกล่าว จะไม่ได้เกิดขึ้นจนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และในปี พ.ศ. 2476 สภาผู้แทนราษฎรจึงได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยจำลอง โครงสร้างสถาบันการเมืองในระบบรัฐสภาในระดับชาติ มาสู่การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล โดยกำหนดให้ประชาชนในเขตเทศบาลมีสิทธิเลือกตั้ง “สมาชิกสภาเทศบาล” ทั้งนี้ ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลเป็น “โรงเรียน” สอนการ

ปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้กับประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งเพื่อให้เทศบาลเป็นสถาบันการปกครองที่มีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลส่วนกลางแล้ว ยังทำให้กิจการสาธารณะนั้นตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจึงได้มีการจัดตั้งอย่างแพร่หลายและกระจายไปทั่วทุกพื้นที่ของประเทศ กล่าวคือ โดยในปี พ.ศ. 2478 ได้มีการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลครั้งแรก จำนวน 48 แห่ง และจนกระทั่ง ปี พ.ศ. 2496 ที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้มีการจัดตั้งเทศบาลทั้งหมด 117 แห่ง และในปี พ.ศ. 2542 รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 จึงทำให้สุขาภิบาลทั่วประเทศ จำนวน 980 แห่ง ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาล (อาทร คุระวรรณ, 2543 : 2)

จากนั้นการปรับปรุงแก้ไขการปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้กระทำอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การทำหน้าที่แทนรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ให้ได้มากที่สุด แต่ความชัดเจนที่จะนำไปสู่การปฏิบัติได้เกิดขึ้นเมื่อ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวดที่ 9 มาตรา 282-290 โดยเน้นให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองเพิ่มมากขึ้น เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ไม่ว่าจะในด้านการกำหนดนโยบาย การปกครองการบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง มีอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ โดยประชาชนสามารถเข้ามากำกับ ดูแลและมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นโดยตรง เพื่อให้การบริหารการพัฒนาท้องถิ่นมีความเหมาะสมตามลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่นจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลขึ้น ซึ่งเป็นการปรับปรุงแก้ไขรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญที่สุด เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและนโยบายของรัฐบาล โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล พ.ศ. 2542 จึงประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 ตามประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 9ก โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ฉบับนี้คือ “โดยที่ปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล มีโครงสร้างไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบดังกล่าวไม่เหมาะสมที่จะรองรับการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมควรเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมเป็นเทศบาลตำบล ยกเลิกการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” ทั้งนี้เพราะ โครงสร้างของสุขาภิบาลที่บริหารกิจการในรูปแบบของคณะกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งทำหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารนั้น ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญตามมาตรา

285 วรรคแรก ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะปัจจุบันสภาภิบาลทำหน้าที่ทั้งฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารโดยมิได้แยกจากกัน ซึ่งไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ประกอบกับสภาภิบาลส่วนใหญ่เป็นชุมชนที่มีความเจริญพอสมควร ด้วยเหตุผลที่เห็นว่าเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพมากกว่ารูปแบบอื่น โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะของสภาภิบาลทั่วประเทศเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสภาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 มีดังนี้

1. เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 285 วรรคแรก และมาตรา 286 วรรคหก
2. เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 ที่จะให้มืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 4 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ
3. การที่ไม่เปลี่ยนแปลงฐานะให้เป็นเทศบาลเมือง หรือเทศบาลนครตามระดับรายได้ เนื่องจากสภาภิบาลทั้งหมด 980 แห่ง ต้องเปลี่ยนแปลงฐานะพร้อมกันตามเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ การพิจารณาว่าสภาภิบาลใดเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร จะทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและนโยบายของรัฐบาล แต่เมื่อเป็นเทศบาลตำบลแล้ว สามารถยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง หรือเทศบาลนครได้โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดไว้แล้ว
4. การกำหนดระยะเวลาใช้บังคับพระราชบัญญัติ กำหนดให้สภาภิบาลทั้งหมด 980 แห่ง มีฐานะเป็นเทศบาลตำบลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวัน นับตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้มีเวลาเพียงพอในการดำเนินการโอนกิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ เงินงบประมาณ พนักงานและลูกจ้างของสภาภิบาลเดิมไปเป็นของเทศบาลตำบล
5. การกำหนดให้กรรมการสภาภิบาลเดิมที่มาจากการเลือกตั้งจำนวน 9 คน เป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบล เพื่อให้สิทธิแก่กรรมการสภาภิบาลเดิมได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลต่อไป จนกว่าจะครบวาระที่เหลือของกรรมการสภาภิบาล
6. การกำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลให้ครบจำนวนของสภาเทศบาลตำบลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลตำบลภายในสี่สิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ
 - เพื่อเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลอีก 3 คน ให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดให้สภาเทศบาลตำบล มีจำนวนสมาชิก 12 คน (พ.ร.บ. เทศบาลฯ พ.ศ. 2496 มาตรา 49) และกำหนด

ระยะเวลาเลือกตั้งให้สอดคล้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 115 และมาตรา 119(2)) โดยให้สมาชิกสภาที่ได้รับการเลือกตั้งอีก 3 คนดังกล่าว มีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากกรรมการสุขาภิบาล

- ถ้าวาระที่เหลืออยู่ดังกล่าว ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ไม่ต้องทำการเลือกตั้ง และให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ (9 คน)

7. การกำหนดเกี่ยวกับคณะผู้บริหาร (นายกเทศมนตรี และเทศมนตรี)

- เพื่อให้คณะผู้บริหารตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ในวันที่กฎหมายนี้มีผลใช้บังคับ สมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากคณะกรรมการสุขาภิบาลเดิม (9 คน) ต้องเลือกสมาชิกสภาเทศบาลกันเองเป็นนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี 2 คน แล้วเสนอให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง

- ถ้าเทศบาลตำบลแห่งใดได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเพิ่มขึ้น ก็ให้เลือกคณะผู้บริหารใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยเสนอชื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง และคณะผู้บริหารชุดเดิมจะพ้นจากตำแหน่งไปในวันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะผู้บริหารชุดใหม่ ทั้งนี้ เพื่อให้คณะผู้บริหารได้มาจากความเห็นชอบของสมาชิกสภาเทศบาลที่มีอยู่ทั้งหมด

ผลที่เกิดขึ้นตามมาจากการดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว คือ มีการกำหนดโครงสร้างและกรอบกำลังของเทศบาลตำบลที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเพื่อให้สอดคล้องกับระเบียบและหลักเกณฑ์ต่างๆ ของเทศบาลในปัจจุบัน และโครงสร้างของเทศบาลตำบลนั้นมีความแตกต่างจากโครงสร้างสุขาภิบาลเดิม คือ 1) ต้องเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล ที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรโดยตรงอีก ให้ครบ 12 คน ซึ่งย่อมแสดงให้เห็นว่าประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหารเพิ่มมากขึ้น 2) โครงสร้างการปกครองของเทศบาลตำบลใช้รูปแบบคณะเทศมนตรีและสภาซึ่งเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น โดยตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ที่ผ่านมาการเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเข้ามาทำหน้าที่ ประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาเทศบาล และฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ คณะเทศมนตรี แตกต่างจากโครงสร้างเดิมซึ่งใช้โครงสร้างของคณะกรรมการสุขาภิบาล เป็นรูปแบบของคณะกรรมการบริหาร อันประกอบด้วยกรรมการที่เป็นโดยตำแหน่ง กรรมการที่มาจากเลือกตั้ง และกรรมการที่มาจากแต่งตั้ง ซึ่งทำหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติควบคู่กันไป

แต่อย่างไรก็ตามหลังจากการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ก็ได้มีปัญหามาในด้านการบริหารงานหากพิจารณาอย่างแท้จริงแล้ว จะเห็นได้ว่ามิได้มีการเตรียมการไว้ล่วงหน้า ในการเตรียมบุคลากร สถานที่ หรือแม้แต่งบประมาณไว้เลย แต่เป็นเรื่องการเมืองที่ต้องดำเนินการให้ได้ตามที่แถลงไว้ในนโยบายต่อสภาไว้เท่านั้น เพราะไม่ได้มีข้อกำหนดที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ว่าสุขาภิบาลใดจะยกฐานะเป็นเทศบาลได้จะต้องมีรายได้ 12 ล้านบาทขึ้นไป

แต่การยกฐานะสุขาภิบาลครั้งนี้มิได้กำหนดอะไรเป็นมาตรฐานเพียงแต่ที่ใดเป็นสุขาภิบาลก็เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลทั้งหมดซึ่งเป็นการกระทำโดยรีบด่วน ย่อมต้องมีปัญหาตามมาอย่างแน่นอน เนื่องจากมีภาระงานที่มากขึ้นกว่าเดิม การบริหารงานอาจจะไม่มีความพร้อมเท่าที่ควรอันจะนำมาซึ่งปัญหาการบริหารงานในด้านต่างๆ ได้ โดยหลายฝ่ายก็ได้ตั้งข้อสังเกตว่าหลังจากที่เทศบาลตำบลได้บริหารงานมาช่วงระยะหนึ่งแล้ว เทศบาลตำบลได้ประสบปัญหาต่าง ๆ หลายประการ ซึ่งจะต้องหาทางแก้ไขต่อไป เช่น ปัญหาด้านการบริหารการจัดเก็บรายได้ ซึ่งเทศบาลในปัจจุบันไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ยังต้องมีการพึ่งพิงและการขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง โดยกระทรวงมหาดไทย (อลงกต วรกี, 2542 : 42) ได้สะท้อนประเด็นการศึกษาที่น่าสนใจ โดยเฉพาะข้อจำกัดของการพึ่งตนเองของเทศบาล ซึ่งเป็นอุทธาหารณ์ของการกระจายอำนาจการปกครอง แต่ก็ยังไม่ได้มีการศึกษาวิเคราะห์กันอย่างจริงจังว่า เทศบาลตำบลที่พึ่งได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะประสบปัญหาในการบริหารงานด้านใด และควรแก้ไขอย่างไร

จากการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกศึกษาเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะในจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นกรณีศึกษา เนื่องจากผู้วิจัยเห็นว่าจังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นจังหวัดที่มีการตื่นตัวทางด้านการเมืองการปกครองสูง และเป็นศูนย์กลางของภาคใต้ตอนบน รวมทั้งเป็นจังหวัดที่มีความเจริญรวดเร็วทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีเทศบาลตำบลเกิดขึ้นใหม่ในท้องที่ของจังหวัดสุราษฎร์ธานีรวม 18 แห่ง ซึ่งเป็นที่น่าศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์ต่อการบริหารงานของหน่วยงาน หรือหน่วยงานนั้นประสบปัญหาหรืออุปสรรคในการบริหารอย่างไรบ้าง ผู้วิจัยเองก็มีความสนใจเป็นพิเศษในด้านการบริหารงานของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ในบางเทศบาลเองก็มีความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะและในเทศบาลที่ไม่มีความพร้อมในด้านนี้ก็เป็นที่น่าสนใจในการศึกษาปัญหานี้เป็นอย่างยิ่งเพื่อนำปัญหานั้นมาวิเคราะห์ถึงสาเหตุต่างๆ ในการบริหารงานของเทศบาลเองด้วย

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความรู้ความเข้าใจของผู้บริหารเทศบาลเกี่ยวกับการปกครองรูปแบบเทศบาลตำบล
2. เพื่อศึกษาทัศนคติของผู้บริหารเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคการบริหารงานเทศบาลตำบลด้านทรัพยากรการบริหารทั้ง 4 ด้าน
3. เพื่อศึกษาปัจจัยส่วนบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติต่อปัญหาและอุปสรรคการบริหารงานเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล
4. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคการบริหารงานเทศบาลตำบล หลังจากที่ได้เปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล

สมมติฐานการวิจัย

1. ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานเทศบาลตำบล ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุเครื่องมือเครื่องใช้ ด้านโครงสร้างการบริหาร ตามความเห็นหรือทัศนคติของผู้บริหารอยู่ในระดับสูง
2. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา การดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งในเทศบาลจนถึงปัจจุบัน การได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการบริหาร และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองรูปแบบเทศบาลตำบล มีความสัมพันธ์กับปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของเทศบาลตำบลอยู่ในระดับสูง

ความสำคัญและประโยชน์ของการวิจัย

ผลการศึกษาครั้งนี้ จะนำไปใช้ประโยชน์ดังนี้

1. ได้ทราบถึงปัญหา อุปสรรคในการบริหารงานเทศบาลตำบล และเป็นแนวทางในการแก้ไขการบริหารงานของเทศบาลตำบลทั้งในระยะสั้นและระยะยาว
2. ได้ทราบถึงปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล
3. เพื่อเป็นข้อมูลและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการบริหารงานเทศบาลตำบล

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตของการศึกษา ศึกษาเทศบาลตำบลเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ในจังหวัดสุราษฎร์ธานี จำนวน 18 แห่ง

2. ประชากรที่ศึกษา

2.1 ข้าราชการการเมือง ได้แก่

2.1.1 คณะเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี และเทศมนตรี

2.1.2 ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งเป็นประธานสภาเทศบาล และรองประธานสภาเทศบาล

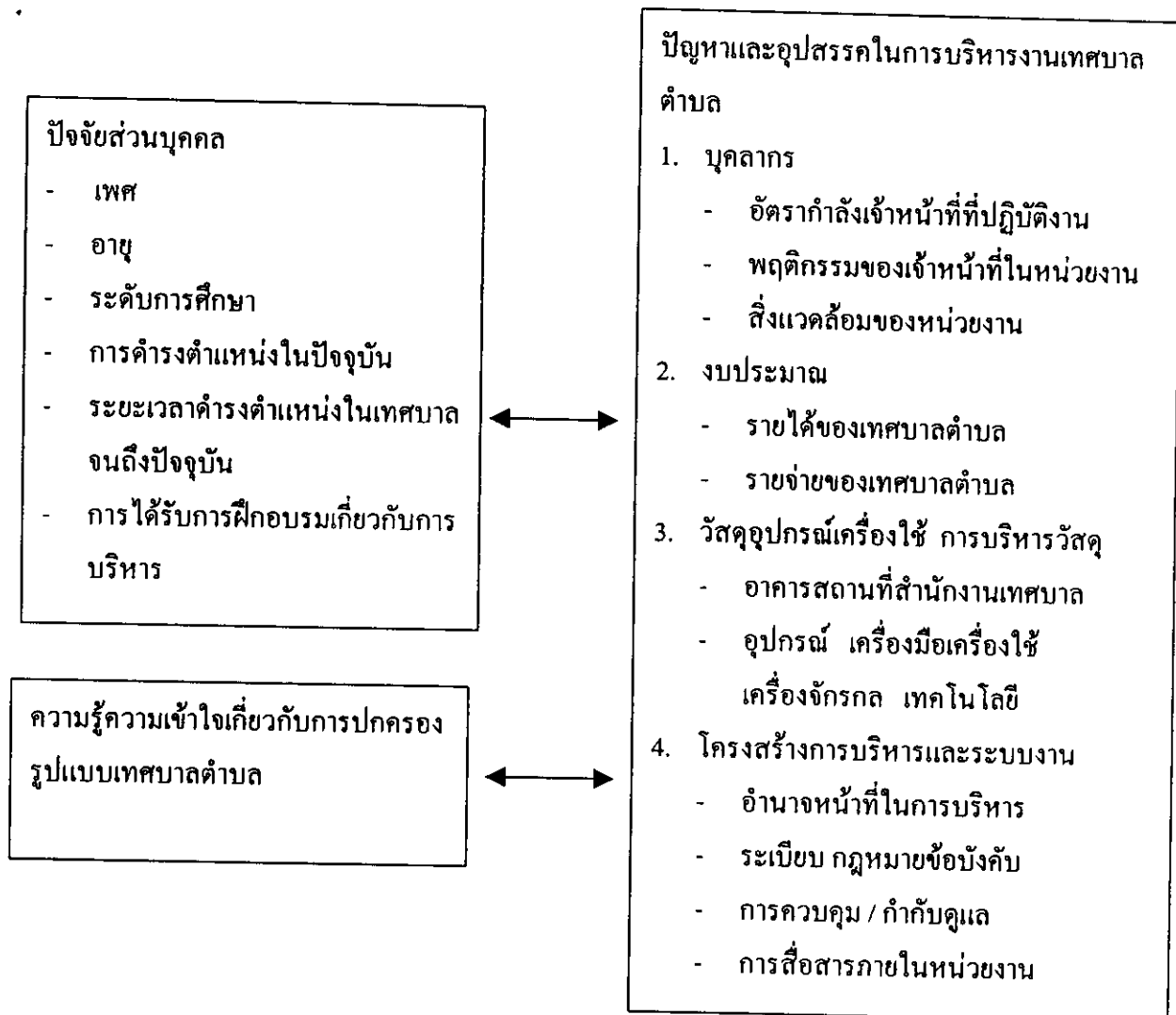
2.2 ข้าราชการประจำ ได้แก่

2.2.1 พนักงานเทศบาลที่ดำรงตำแหน่ง ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล

2.2.2 พนักงานเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งเป็น หัวหน้ากอง / หัวหน้าฝ่าย ของสำนักปลัดเทศบาล กองคลัง กองช่าง กองอนามัยและสิ่งแวดล้อม กองวิชาการและแผนงาน กองการศึกษา

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษา ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานเทศบาลตำบล และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับปัญหาและอุปสรรคการบริหารงานเทศบาลตำบลหลังจากการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาล คือ ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา การดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งในเทศบาลจนถึงปัจจุบัน การได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการบริหาร และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองรูปแบบเทศบาลตำบล ซึ่งจากการศึกษาเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวแล้วสรุปได้ว่า ตัวแปรที่ได้กล่าวมาข้างต้นมีความสัมพันธ์กับการบริหารงานเทศบาลตำบล ดังภาพประกอบ 1



ภาพประกอบ 1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองรูปแบบเทศบาลตำบลกับปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานเทศบาลตำบล

นิยามศัพท์เฉพาะ

การเปลี่ยนแปลงฐานะ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นจากรูปแบบ
 สุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล
 พ.ศ. 2542

เทศบาลตำบล หมายถึง เทศบาลตำบลในจังหวัดสุราษฎร์ธานี 18 แห่ง ที่เกิดขึ้นตาม
 พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล พุทธศักราช 2542 คือ เทศบาลตำบล
 เกาะสมุย เทศบาลตำบลเวียงสระ เทศบาลตำบลท่าชนะ เทศบาลตำบลตลาดไชยา เทศบาลตำบล
 ดอนสัก เทศบาลตำบลท่าทองใหม่ เทศบาลตำบลกาญจนดิษฐ์ เทศบาลตำบลท่าฉาง เทศบาลตำบล
 พุมเรียง เทศบาลตำบลบ้านนา เทศบาลตำบลท่าขนอน เทศบาลตำบลเขาวง เทศบาลตำบลเขาพัง
 เทศบาลตำบลพนม เทศบาลตำบลย่านดินแดง เทศบาลตำบลบางสวรรค์ เทศบาลตำบลเกาะพะงัน
 และเทศบาลตำบลเคียนซา

การบริหารงานของเทศบาลตำบล หมายถึง การบริหารงานของผู้บริหารหรือคณะเทศ
 มมนตรีตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้ทั้งหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ
 และหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ และร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน

ผู้บริหาร หมายถึง ผู้ที่บริหารงานในการปกครองรูปแบบเทศบาลตำบล คือ นายกเทศ
 มมนตรี และเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล และรองประธานสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล รองปลัด
 เทศบาล หัวหน้ากอง/หัวหน้าฝ่าย ได้แก่ สำนักปลัดเทศบาล กองคลัง กองช่าง กองอนามัยและ
 สิ่งแวดล้อม กองวิชาการและแผนงาน กองการศึกษา

ทัศนนะ หมายถึง ความคิดเห็นของผู้บริหารเทศบาลตำบลเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคใน
 การบริหารงานเทศบาลตำบล ในด้านทรัพยากรบริหารทั้ง 4 ด้าน

ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานเทศบาลตำบล หมายถึง การพิจารณาถึงสภาพ
 ปัญหา หรือข้อบกพร่องในด้านทรัพยากรการบริหาร ได้แก่

1. ปัญหาด้านบุคลากร หมายถึง การพิจารณาถึงสภาพปัญหาของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน
 ในเทศบาลตำบล อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ สิ่งแวดล้อมของหน่วยงาน พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ใน
 หน่วยงาน ซึ่งผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญ

2. ปัญหาด้านงบประมาณ หมายถึง การพิจารณาถึงสภาพปัญหาด้านรายได้ รายจ่ายของ
 เทศบาลตำบลในการบริหารงาน

3. ปัญหาด้านวัสดุอุปกรณ์เครื่องใช้ หมายถึง การพิจารณาถึงสภาพปัญหาการบริหาร วัสดุ เครื่องมือเครื่องใช้ เครื่องจักรกล ยานพาหนะ รวมทั้งด้านอาคารสถานที่ของสำนักงานเทศบาล ตำบล

4. ปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารและระบบงาน หมายถึง การพิจารณาถึงสภาพปัญหา หรือข้อบกพร่องในด้านข้อกำหนดหรือแนวทางที่กำหนดให้ยึดถือปฏิบัติซึ่งกำหนดโดยกฎหมาย ระเบียบ หรือนโยบายของกระทรวง รวมถึงอำนาจหน้าที่ การควบคุมกำกับดูแล การสื่อสารภายใน องค์การ