

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินของไทยใหม่ ให้ทันสมัยเป็นอันเดียวกันกับนานาอารยประเทศ โดยจัดให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยในรูปแบบสุขาภิบาลที่สุขาภิบาลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2441 และได้ขยายการตั้งสุขาภิบาลออกไปในท้องถิ่นต่างๆ เพิ่มขึ้นทั่วประเทศ ต่อมาเมื่อประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 ซึ่งได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล จนกระทั่งได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 จนถึงปัจจุบัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบันนี้เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาล และกระทรวงมหาดไทย ที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีต่อการให้บริการสาธารณะ เพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างดีที่สุด ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเทศบาลเป็นองค์กรที่มีบทบาทอย่างยิ่งในการบำบัดทุกข์บำรุงสุข และสร้างความเจริญต่างๆ ให้แก่ประชาชนในเขตชุมชนเมืองและชนชนบท ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมและพัฒนาได้ด้วยตนเอง

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 มาตรา 48 ได้กำหนดให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกหรือผู้บริหารท้องถิ่นและต้องมีคุณสมบัติไม่มีลักษณะต้องห้ามดังนี้ คือ มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่าหรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น

หรือสมาชิกสภา ไม่เป็นผู้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะมีเหตุได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง และนายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย ตั้งอนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษา นายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น ตามที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับแรกเรื่อยมาจนถึงฉบับปัจจุบัน เทศบาลก็ได้มีการปรับปรุงการบริหารราชการ เพื่อให้ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความทันสมัย โดยเฉพาะด้านการพัฒนาท้องถิ่น นายกเทศมนตรีในฐานะผู้บริหารและผู้บังคับบัญชาสูงสุดของเทศบาลก็ได้มีการปรับปรุงตัวมาโดยตลอดเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นของตนเองยอมรับ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังถูกมองจากบุคคลภายนอกว่า ยังมีการทำงานที่ไม่โปร่งใส ในกลุ่มของข้าราชการประจำหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง หรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยถูกมองว่าเป็นจุดเริ่มต้นของวงจรการเมืองที่ไม่พึงประสงค์และต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนเพื่อนำไปสู่การสร้างรากฐานความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นแนวทางแก้ไขในรูปกระบวนการปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ การศึกษา สังคมและวัฒนธรรม โดยใช้กลไกประชารัฐเป็นตัวเชื่อมทั้ง 3 ส่วนเข้าด้วยกัน คือ ประชาสังคม (Civil Society) ภาคธุรกิจเอกชน (Private Sector) และภาครัฐ (Public Sector) จากที่กล่าวมานี้ได้นำไปสู่ความพยายามที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารของเทศบาล โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งอาศัยหลักธรรมาภิบาล โดยมุ่งเน้นที่นายกเทศมนตรีเป็นผู้ที่มีความสำคัญที่สุดในการบริหารงาน ซึ่งในการบริหารงานของนายกส่งผลต่อความสำเร็จและล้มเหลวขององค์กรได้ เนื่องจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ใกล้ชิดกับประชาชน ทำหน้าที่ในฐานะข้าราชการท้องถิ่นพร้อมทั้งควบคุมกำกับดูแลพนักงานเทศบาล อีกทั้งยังเป็นผู้ที่นำนโยบายของทางราชการมาปฏิบัติในเทศบาลนั้นๆ และจากระเบียบว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีคุณธรรม มีความรู้ ความสามารถ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีทัศนคติที่ดี มีความซื่อสัตย์ สุจริต มีวินัย คนส่วนใหญ่ให้ความยอมรับนับถือ เป็นผู้ที่มีความเสียสละเพื่อส่วนรวม มีความอดทน

ยอมรับฟังความคิดเห็นของบุคคลอื่นและเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วม มีความโปร่งใสและมีความเป็นประชาธิปไตย (สุวิทย์ ชี้งวรพันธุ์. 2543 : 245)

ในขณะที่เทศบาลตำบลคูเมือง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2552 ได้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงครั้งแรกเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2553 ซึ่งในการเลือกตั้งที่ผ่านมา มีนักการเมืองทั้งที่มีภาพลักษณ์หรือคุณลักษณะที่แตกต่างกันลงสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งที่เคยเป็นนักการเมืองท้องถิ่น นักธุรกิจและผู้นำชุมชน ซึ่งผลการเลือกตั้งผู้ที่ได้รับความไว้วางใจหรือได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนส่วนใหญ่ให้ทำหน้าที่นายกเทศมนตรีเป็นผู้หญิงและเป็นอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคูเมืองสมัยที่ผ่านมา จากที่กล่าวมานี้ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรีของประชาชนตำบลคูเมือง อำเภอเมืองสรวง จังหวัดร้อยเอ็ด โดยจำแนกเป็น 5 ด้าน ประกอบด้วยด้านการบริหาร ด้านกิจกรรมรณรงค์ ด้านภาวะผู้นำ ด้านมนุษยสัมพันธ์ และด้านการมีส่วนร่วม เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาการบริหารงานและนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนทั้งเป็นข้อมูลที่จะนำไปกำหนดวางแผนพัฒนา และเผยแพร่เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงาน องค์กรและบุคคลทั่วไป

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรีของประชาชนตำบลคูเมือง อำเภอเมืองสรวง จังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรีของประชาชนตำบลคูเมือง อำเภอเมืองสรวง จังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ ที่ตั้งหมู่บ้าน
3. เพื่อศึกษาข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่มีต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรีของประชาชนตำบลคูเมือง อำเภอเมืองสรวง จังหวัดร้อยเอ็ด

## ขอบเขตในการศึกษา

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มุ่งศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรีของประชาชนตำบลคูเมือง อำเภอเมืองสรวง จังหวัดร้อยเอ็ด เกี่ยวกับคุณลักษณะ 5 ด้าน ดังนี้

- 1.1 ด้านการบริหาร
- 1.2 ด้านหลักธรรมาภิบาล
- 1.3 ด้านภาวะผู้นำ
- 1.4 ด้านมนุษยสัมพันธ์
- 1.5 ด้านการมีส่วนร่วม

### 2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตำบลคูเมือง อำเภอเมืองสรวง จังหวัดร้อยเอ็ด รวมทั้งสิ้น 3,812 คน (สำนักทะเบียนอำเภอเมืองสรวง จังหวัดร้อยเอ็ด ข้อมูล ณ วันที่ 11 มกราคม 2552)

2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา จำนวน 362 คน จากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตำบลคูเมือง อำเภอเมืองสรวง จังหวัดร้อยเอ็ด โดยใช้สูตรของ ทาโร ยามาเน่ (Taro Yamane) (บุญชม ศรีสะอาด. 2543 : 45)

2.3 การสุ่มตัวอย่างแบบง่าย โดยการจับสลากจากรายชื่อประชากรที่มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดจับให้ได้ครบตามขนาดตัวอย่าง

3. ขอบเขตด้านพื้นที่ คือ พื้นที่เทศบาลตำบลคูเมือง อำเภอเมืองสรวง จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 10 หมู่บ้าน

4. ขอบเขตด้านระยะเวลา คือ ระหว่างเดือน มกราคม ถึงเดือน พฤศจิกายน 2553

## นิยามศัพท์เฉพาะในการศึกษา

ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงความรู้สึกลอกออกมาเป็นคำพูด การเขียนที่มีลักษณะของการลงมติ หรือการติดตาม โดยอาศัยความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม ว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ชอบหรือไม่เกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรี

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรี หมายถึง พฤติกรรมของนายกเทศมนตรีที่ประชาชนต้องการ ใน 5 ด้าน คือ

ด้านการบริหาร หมายถึง นายกเทศมนตรีจะต้องเป็นผู้มีความสามารถในการปฏิบัติงานได้ผลสำเร็จตามเป้าหมายได้อย่างเป็นรูปธรรม บริหารงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมพัฒนาศักยภาพของประชาชนในท้องถิ่น กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายของเทศบาลได้อย่างชัดเจน ประสานงานกับประชาชนและหน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัติงานให้สอดคล้องและสัมพันธ์กัน กล้าตัดสินใจ สั่งการ ลงโทษผู้กระทำผิดเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของหน่วยงานและท้องถิ่น โดยไม่คำนึงถึงพรรคพวกและประโยชน์ของตน มีความรู้ความเข้าใจในบทบาท อำนาจหน้าที่ กฎหมาย กฎระเบียบในการบริหารองค์กร และท้องถิ่น สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ด้วยวิธีการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับ สามารถพัฒนาบุคลากรในองค์กรให้มีความรู้ ความสามารถปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ

ด้านหลักธรรมาภิบาล หมายถึง นายกเทศมนตรีจะต้องมีกลไกการบริหาร ที่มีหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนึกรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า มีความรับผิดชอบในบทบาท ภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบต่อสาธารณชน

ด้านภาวะผู้นำ หมายถึง นายกเทศมนตรีจะต้องมีวิสัยทัศน์ ความคิดกว้างไกล ให้ความร่วมมือในกิจกรรมของสังคม คล่องแคล่ว ตื่นตัวและมีความพร้อมที่จะร่วมกิจกรรมในสังคมมีการตัดสินใจที่ถูกต้อง รวดเร็ว ทันทีทันใด มีความคงเส้นคงวา ยึดมั่นต่อเป้าหมายมีความรับผิดชอบต่อหัวใจใส่ต่อหน้าที่ พร้อมทั้งทำหน้าที่เป็นผู้นำ เป็นตัวแทนหรือเป็นปากเป็นเสียงให้กับประชาชนในทุกโอกาสมีความน่าเชื่อถือเป็นที่วางใจของประชาชน สามารถสร้างสรรค์ส่งเสริมความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่คณะและทำตัวให้เข้ากับบุคคลทุกระดับ ทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีแก่คนอื่น ๆ ให้ผู้ตามเห็นความสำคัญและปฏิบัติตามในสิ่งที่ดีมีความเป็นมิตร และสามารถพึ่งพาได้

ด้านมนุษยสัมพันธ์ หมายถึง นายกเทศมนตรีจะต้องสร้างเสริมความสามัคคีให้เกิดกับผู้ร่วมงานทุกระดับให้ความใกล้ชิดและเป็นกันเองกับทุกคน ทั้งภายในและภายนอก

เทศบาลปฏิบัติต่อผู้ได้บังคับบัญชาด้วยความเท่าเทียมกัน สื่อสารให้ผู้ร่วมงานและบุคคลที่รับผิดชอบงานให้เข้าใจบทบาทหน้าที่ได้อย่างชัดเจน เป็นผู้เสียสละ จัดให้บุคลากรระดับต่างๆ มีโอกาสได้พบปะสังสรรค์กันนอกเวลางาน เพื่อสร้างสัมพันธ์ไมตรีอันดีต่อกันมีความรู้ความเข้าใจขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมท้องถิ่น เยี่ยมเยือนและพูดคุย เพื่อสร้างสัมพันธ์ภาพกับผู้ได้บังคับบัญชา ให้เกียรติ ยกย่อง ชมเชยผู้ได้บังคับบัญชาเหมาะสม กับกาลเทศะและจริงใจ มีเทคนิคลีลาบรรยากาศให้แจ่มใสได้

ด้านการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่นายกเทศมนตรีเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของเทศบาลตำบล มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล หรือผู้บริหาร การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การแสดงความคิดเห็น การประเมินผลงานของเทศบาลตำบล

ประชาชน หมายถึง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในเขตเทศบาลตำบลภูเมือง อำเภอเมืองสรวง จังหวัดร้อยเอ็ด

### ประโยชน์ที่ได้รับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาไปใช้ประโยชน์ในการบริหารงานของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และเกิดประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป