

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 รัฐบาลที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางลงสู่การปกครองในระดับท้องถิ่นอยู่เสมอ ซึ่งจะเห็นได้จากการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตัวแทนของตนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานของสุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตลอดจนการให้อิสระแก่ประชาชนในการตัดสินใจเลือกสมาชิกสภาเทศบาลเข้ามาบริหารงานและควบคุมการดำเนินงานของเทศบาล การปกครองที่เป็นประชาธิปไตย คือ รูปแบบการปกครองที่ยึดถืออำนาจธิปไตยเป็นของปวงชน ไม่ว่าจะเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี (Presidential Democracy) หรือแบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) ถ้าอำนาจสูงสุดในการกำหนดการปกครองอยู่ที่ประชาชนแล้วก็เป็นกรปกครองแบบประชาธิปไตยหรือรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตย อับราฮัม ลินคอล์น อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ให้คำนิยามไว้ว่า รัฐบาลประชาธิปไตยคือรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน ดังนั้นรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยต้องเป็นรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน (เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง และวิไล วัจน์ กฤษณะภักดี. 2527 : 3 )

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีการกระจายอำนาจการปกครองมากที่สุด ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 เทศบาลแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และ เทศบาลนคร โดยมีโครงสร้างการบริหารงานประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาเทศบาลและฝ่ายบริหารคือนายกเทศมนตรี

ฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้ง จำนวนสมาชิกแตกต่างกันขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติคือพิจารณาออกกฎหมายท้องถิ่น ซึ่งเรียกว่า "เทศบัญญัติ " รวมทั้งพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการพัฒนาเทศบาล

ฝ่ายบริหาร มีนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง เลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลและนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้

เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2542 พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ขึ้น เหตุผลสืบเนื่องจากปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลมีโครงสร้างไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบดังกล่าวไม่เหมาะสมที่จะรองรับการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมควรเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมเป็นเทศบาลตำบล และเป็นผลให้สุขาภิบาลทั่วประเทศ จำนวน 981 แห่ง เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด ตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2542 และคณะกรรมการพนักงานเทศบาล มีมติอนุมัติให้จัดโครงสร้าง และกรอบอัตรากำลังของเทศบาลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล โดยการจัดชั้นเทศบาลออกเป็นเทศบาลชั้น 5 ชั้น 6 ชั้น 7 ซึ่งพิจารณาจากรายได้ ไม่รวมเงินอุดหนุนของเทศบาล มีสภาเทศบาลตำบลและมีนายกเทศมนตรี รับผิดชอบบริหารกิจการของเทศบาล เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล มีโครงสร้างการบริหารงานภายใน คือ สำนักปลัดเทศบาล กองคลัง กองช่าง กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม กองการประปา หน่วยงานตรวจสอบภายในและกองการศึกษา มีปลัดเทศบาล เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาล และลูกจ้างเทศบาล รองจากนายกเทศมนตรี และ รับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และอำนาจหน้าที่อื่นตามที่มิถุหมายกำหนดหรือตามที่นายกเทศมนตรีได้มอบหมาย (อุดร ดันติสุนทร. 2546 : 7)

จากภารกิจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี ที่จะต้องรับผิดชอบการบริหารงานตามโครงสร้างของเทศบาล เป็นภารกิจที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนางานของเทศบาล การพัฒนาชุมชน การพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้นบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ปกครองบ้านเมือง รับผิดชอบการบริหารงานเทศบาล ต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสมหลายประการทั้งด้านคุณธรรม จริยธรรม อุดมการณ์ ภาวะผู้นำ รวมถึงความรู้ความสามารถ เพื่อจะได้นำพาเทศบาลให้มีความเจริญก้าวหน้าสอดคล้องกับนโยบายการปฏิรูประบบราชการและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และระเบียบหรือข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง (อุดร ดันติสุนทร. 2546 : 11)

เทศบาลตำบลสมเด็จ อำเภอสุมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญต่อประชาชนในเขตตำบลสมเด็จ ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนมีความต้องการและปรารถนาไม่แตกต่างจากชุมชนหรือท้องถิ่นอื่น คือ คุณลักษณะหรือคุณสมบัตินายกเทศมนตรีที่น่าพึงพอใจของประชาชน ซึ่งน่าจะประกอบด้วยคุณสมบัติด้านคุณธรรมและ จริยธรรม มีอุดมการณ์พร้อมที่จะเข้ามาปกป้องและรักษาผลประโยชน์ให้แก่ประชาชน บำบัดทุกข์บำรุงสุขและนำความเจริญไปสู่ประชาชนให้มากที่สุด อันถือได้ว่าเป็นอุดมการณ์ของตัวแทนประชาชน นอกจากนี้ยังมีคุณลักษณะอื่น ๆ เช่น ระดับการศึกษา ประสบการณ์ เป็นต้น

นายกเทศมนตรีซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น สำหรับสภาเทศบาลตำบลประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12 คน ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกว่างลง ไม่ว่าด้วยเหตุใดและยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกขึ้นมาแทนตำแหน่งที่ว่างให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่ นายกเทศมนตรีอยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปี ก่อนเข้ารับหน้าที่ต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมสภาเทศบาลว่าจะรักษาไว้และปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งจะซื่อสัตย์สุจริตและปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น นายกเทศมนตรีย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนในเขตเทศบาลนั้น และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของคนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ นายกเทศมนตรีต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา หรือกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำ ดังนั้น ราษฎรที่เลือกบุคคลเป็นตัวแทนของตนทำหน้าที่นายกเทศมนตรีย่อมคาดหวังว่าจะได้พบเห็นหรือรับทราบการปฏิบัติตามหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น ซื่อสัตย์สุจริต บริสุทธิ์ใจ ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในนิติกรรมของเทศบาลทั้งทางตรงและทางอ้อม (สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น. 2543 : 127-128)

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยเป็นราษฎรคนหนึ่งที่ใช้สิทธิเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12 ) พ.ศ. 2546 เข้าไปเป็นตัวแทนปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อยกเทศมนตรีตำบลสมเด็จ อำเภอสุมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในด้านต่าง ๆ เช่น การปฏิบัติตามหน้าที่ของนายกเทศมนตรี เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น ซื่อสัตย์สุจริต บริสุทธิ์ใจ ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในนิติกรรมของเทศบาลทั้งทางตรงและทางอ้อม เป็นต้น เพื่อประเมินสถานการณ์ ความสนใจ ความเอาใจใส่ด้านการเมืองการปกครองท้องถิ่น ของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลสมเด็จ

และจะเป็นข้อมูลสำคัญส่วนหนึ่งที่จะเผยแพร่สู่ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้รับทราบ โดยทั่วกัน รวมทั้งเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งจะเป็น ประโยชน์ต่อการพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของ นายกเทศมนตรีตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ นายกเทศมนตรีตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ นายกเทศมนตรีตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกตาม เพศ อายุ และอาชีพ
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะทั่วไป ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีตำบล สมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์

### สมมติฐานการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่องระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ นายกเทศมนตรีตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐาน ของการวิจัย ดังต่อไปนี้

1. ประชาชนมีระดับความพึงพอใจต่อการปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง
2. ประชาชนที่มี เพศ อายุ และอาชีพ แตกต่างกัน มีระดับความพึงพอใจต่อการ ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ แตกต่างกัน

## ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ คือ พื้นที่เทศบาลตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์
2. ขอบเขตด้านประชากร คือ ประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป (นับถึงวันที่ 1 มกราคม 2548) และมีชื่อในบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในครั้งที่ผ่านมา ( 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548) จำนวน 8,238 คน

### 3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) คือ ปัจจัยส่วนบุคคลของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้แก่ เพศ อาชีพ และ อายุ

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) คือ ระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ในด้านต่างๆ จำนวน 8 ด้าน คือ

- 3.2.1 ด้านความรู้
- 3.2.2 ด้านความสามารถ
- 3.2.3 ด้านการเป็นผู้นำ
- 3.2.4 ด้านความคิดสร้างสรรค์
- 3.2.5 ด้านการปกครอง
- 3.2.6 ด้านมนุษยสัมพันธ์
- 3.2.7 ด้านการบริการสังคม
- 3.2.8 ด้านคุณธรรมจริยธรรม

### คำนิยามศัพท์เฉพาะ

1. ความพึงพอใจ หมายถึง สภาพความรู้สึก ความชอบ ความไม่ชอบ ความพอใจ ความไม่พอใจ ของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ในด้านต่างๆ จำนวน 8 ด้าน คือ ด้านความรู้ ด้านความสามารถ ด้านการเป็นผู้นำ ด้านความคิดสร้างสรรค์ ด้านการปกครอง ด้านมนุษยสัมพันธ์ ด้านการบริการสังคม ด้าน คุณธรรมจริยธรรม

2. การปฏิบัติหน้าที่ หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ในด้านต่าง ๆ จำนวน 8 ด้าน คือ ด้านความรู้ ด้านความสามารถ ด้านการเป็นผู้นำ ด้านความคิดสร้างสรรค์ ด้านการปกครอง ด้านมนุษยสัมพันธ์ ด้านการบริการสังคม ด้านคุณธรรมจริยธรรม

3. ความรู้ หมายถึง ความรู้ในงานที่ปฏิบัติ ของนายกเทศมนตรีตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ได้แก่ เรื่องนโยบายการบริหารงานท้องถิ่น การบริหารภารกิจต่าง ๆ ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และความรู้เกี่ยวกับระเบียบราชการ

4. ความสามารถ หมายถึง การมีความสามารถเกี่ยวกับการวิเคราะห์งานของนายกเทศมนตรีตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ การติดตามและมอบหมายงาน การแก้ไขปัญหา การให้คำปรึกษาแก่ผู้ร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชา

5. การเป็นผู้นำ หมายถึง การชักจูงให้ผู้อื่นปฏิบัติงานให้เกิดผลดีต่อหน่วยงานของนายกเทศมนตรีตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์สามารถกำหนดแนวทาง เพื่อนำให้กลุ่มบรรลุวัตถุประสงค์นั้น ๆ เข้าใจสภาพความแตกต่างและเห็นคุณค่าของผู้ร่วมงาน

6. ความคิดสร้างสรรค์ หมายถึง ความสามารถที่แสดงออกของนายกเทศมนตรีตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ในเรื่องของความคิดริเริ่มสิ่งใหม่ ให้เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น มีจินตนาการที่สามารถนำไปประยุกต์ให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนร่วมได้

7. มนุษย์สัมพันธ์ หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลของนายกเทศมนตรีตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่จะก่อให้เกิดความรักความเข้าใจอันดีต่อกัน และร่วมมือกันปฏิบัติงาน

8. การบริการสังคม หมายถึง การอำนวยความสะดวก แก่สังคมและชุมชนท้องถิ่นของนายกเทศมนตรีตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ในการจัดการร่วมกิจกรรมในชุมชนท้องถิ่น การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นและชุมชนให้เกิดประโยชน์สูงสุดร่วมกัน

9. นายกเทศมนตรี หมายถึง นายกเทศมนตรีตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 48 เบญจ

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ในการศึกษาระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อนายกเทศมนตรีตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยคาดว่าประโยชน์ที่จะได้รับและการนำไปใช้ประโยชน์ ดังนี้

1. ทำให้ทราบระดับความพึงพอใจของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ระหว่างกลุ่มอาชีพ และเพศ ที่มีต่อนายกเทศมนตรีตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์
2. ทำให้ทราบความคิดเห็นของประชาชนต่อนายกเทศมนตรีตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์
3. เพื่อใช้ข้อเสนอแนะที่ได้ในการวิจัยครั้งนี้จะนำเสนอต่อนายกเทศมนตรีตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ เพื่อใช้ในการวางแผนปฏิบัติงาน พัฒนาปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพ ต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY