

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานอันสำคัญยิ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ถือว่าเป็นสถาบันขั้นต้นสำหรับฝึกประชาชนให้เข้าใจ การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นตนเองและแก้ไขปัญหาตนเองเป็นการกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองและการบริหาร จากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นส่วนช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการบริหาร และสามารถแก้ไขปัญหาให้ตรงกับความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น อีกทั้งการกระจายอำนาจจากรัฐบาลนั้นเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองการปกครองของท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม ภายใต้งบเงื่อนไขและขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล มีสิทธิที่จะออกเสียงเลือกตั้ง มีสิทธิที่แสดงประชามติเพื่อถอดถอน ผู้ที่รับเลือกตั้งจากประชาชน มีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ผู้บริหารเทศบาลรับไปพิจารณาประกอบการตัดสินใจในกิจการต่าง ๆ ของเทศบาล (ประหยัด หงส์ทองคำ, 2542 : 80)

เทศบาลแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร โดยมีโครงสร้างการบริหารงานประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาเทศบาลและฝ่ายบริหาร คือ นายกเทศมนตรี ฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้ง จำนวนสมาชิกแตกต่างกันขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติคือพิจารณาออกกฎหมายท้องถิ่น ซึ่งเรียกว่า “เทศบัญญัติ” รวมทั้งพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการพัฒนาเทศบาล ฝ่ายบริหารมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง เลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล และนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาล ให้เป็นไปตามตามกฎหมาย ตามระเบียบข้อบังคับ เทศบัญญัติและนโยบาย ตั้งอนุญาติและอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาลแต่งตั้ง

และถอดถอนรองนายกเทศมนตรีที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีวางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546)

ตามโครงสร้างการบริหารงานตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้ผู้นำทางการเมืองระดับท้องถิ่น หรือนายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุดของเทศบาลเป็นตัวจักรสำคัญในการทำหน้าที่บริหารงานท้องถิ่นที่มีบทบาท และมีความสำคัญอย่างยิ่ง เป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุด ในการกำหนดนโยบายการพัฒนาท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การบริหารการเงิน และการคลัง ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (สำนักมาตรฐานการบริหารงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. 2546 : 5)

เทศบาลตำบลนามน อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ ได้รับการยกฐานะจากสุขาภิบาลนามน เป็นเทศบาลตำบลนามน เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2540 จากผลการบริหารงานของเทศบาลนามน อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่ผ่านมาการปฏิบัติงานไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรเนื่องจากได้รับหนังสือร้องเรียนจากประชาชนอยู่เสมอ ซึ่งผู้ศึกษาค้นคว้าเป็นบุคลากรในหน่วยงานแห่งนี้ เห็นว่า เมื่อผู้นำทางการเมืองระดับท้องถิ่น หรือนายกเทศมนตรี มีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน การพิจารณาถึงบทบาทของนายกเทศมนตรี ตามความคิดเห็นของประชาชนจึงเป็นสิ่งที่ควรสนใจที่จะศึกษาค้นคว้า เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ด้วยเหตุนี้ บทบาทหน้าที่ของนายกเทศมนตรี ที่จะต้องรับผิดชอบการบริหารงานตามโครงสร้างของเทศบาล เป็นบทบาทที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนางานของเทศบาล ด้วยเหตุนี้บุคคลที่จะมาทำหน้าที่ปกครองบ้านเมืองรับผิดชอบการบริหารงานเทศบาล ต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสมหลายประการทั้งด้านคุณธรรม จริยธรรม อุทิศตน ภาวะผู้นำ รวมถึงความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ และประการสำคัญ จะต้องมีความเหมาะสมกับการเป็นผู้นำ เพื่อมาบริหารงบประมาณ และรองรับนโยบายต่าง ๆ จากรัฐบาล จะได้นำพาเทศบาลให้มีความเจริญก้าวหน้า สอดคล้องกับนโยบายการปฏิรูประบอบราชการ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น ในฐานะที่ผู้ศึกษาค้นคว้าเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในเขตเทศบาลตำบลนามนตลอดจนมีสิทธิเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

มีความสนใจที่จะศึกษาระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อบทบาทของนายกเทศมนตรีตำบลนามน ในการมีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้หากประชาชนส่วนใหญ่ยอมรับ ย่อมส่งผลต่อการทำงานของนายกเทศมนตรีในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคมการเมือง ส่งผลต่อการพัฒนาเทศบาลตำบลนามนในอนาคต ให้มีความเจริญ และตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งจะได้นำไปเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบโดยทั่วกัน

### คำถามในการวิจัย

1. ประชาชนมีความคิดเห็นต่อบทบาทนายกเทศมนตรีตำบลนามน อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ อยู่ในระดับใด
2. ประชาชนมีความคิดเห็นต่อแนวทางในการปรับปรุงบทบาทของนายกเทศมนตรีอย่างไร

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบทบาทของนายกเทศมนตรีตำบลนามน อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบทบาทของนายกเทศมนตรีตำบลนามน อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์

### ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา มุ่งศึกษาถึงระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อบทบาทนายกเทศมนตรีตำบลนามน อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามแผนพัฒนาเทศบาลตำบลนามน รวม 7 ด้าน ตามกฎหมายแผนพัฒนาเทศบาลตำบลนามน ดังนี้

- 1.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- 1.2 ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต
- 1.3 ด้านจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
- 1.4 ด้านการวางแผนส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว
- 1.5 ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 1.6 ด้านการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

## นิยามศัพท์เฉพาะ

เทศบาล หมายถึง พื้นที่ภายในเขตเทศบาลตำบลนามน อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์

นายกเทศมนตรี หมายถึง บุคคลที่ลงสมัครตามขั้นตอนที่ได้รับการคัดเลือกจากประชาชนในท้องถิ่นให้เข้ามาบริหารงานพร้อมทีมงานโดยมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

ผู้นำ หมายถึง ผู้นำท้องถิ่น ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ มีคุณธรรม มีจุดหมายในการทำงาน มีเป้าประสงค์ อันเป็นคุณสมบัติภายในตัวรวมทั้งมีความสามารถที่จะใช้ความรู้นั้นในการปฏิบัติงาน

ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดซึ่งมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบจะมีปฏิกริยาเฉพาะอย่างต่อบทบาทนายกเทศมนตรีตำบลนามน อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ ในสถานการณ์นั้น ๆ อาจมีความคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันมี 5 ระดับก็ได้ เช่น เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วยปานกลาง เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง และบุคคลนั้นสามารถที่จะมีความคิดเห็นที่เหมือนกัน หรือแตกต่างกันก็ได้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ของแต่ละบุคคล ซึ่งจะส่งผลต่อการแสดงความคิดเห็นของบุคคลนั้นได้

ประชาชน หมายถึง ประชากรที่เป็นหัวหน้าครัวเรือนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปี ขึ้นไป ทั้งเพศชาย และเพศหญิง ที่อาศัยอยู่ภายในเขตเทศบาลตำบลนามน อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ บทบาทของนายกเทศมนตรี หมายถึง บทบาทที่นายกเทศมนตรีได้ปฏิบัติงานในหน้าที่ โดยยึดหลักการตามกฎหมาย ระเบียบ ของเทศบาลตำบลนามน ประกอบด้วย 7 ด้าน คือ

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน หมายถึง ความคิดเห็นของประชาชน ต่อบทบาทของนายกเทศมนตรี ตำบลนามน อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ เช่น การบำรุงรักษา ทางบก ทางน้ำ และการระบายน้ำ ให้สามารถใช้งานได้ พัฒนาสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปาภายในหมู่บ้านให้ใช้งานได้ การควบคุมการก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ให้อยู่ในมาตรฐานจัดทำถนนลาดยางหรือถนนคอนกรีตภายในหมู่บ้านให้ครอบคลุมทุกหมู่บ้านหรือทุกชุมชน

2. ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต เช่น การจัดการศึกษา หมายถึง ความคิดเห็นของประชาชน ต่อบทบาทของนายกเทศมนตรี ตำบลนามน อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ เช่น ส่งเสริมกีฬา และการออกกำลังกายให้แก่ประชาชนทุกคนในชุมชน มีมาตรการป้องกันและระงับโรคติดต่อภายในชุมชน เช่น โรคเอดส์ โรคติดต่อร้ายแรงอื่น ๆ และจัดให้มีการเฝ้าระวังและป้องกันปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดภายในชุมชน เป็นต้น

3. ด้านจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย หมายถึง ความคิดเห็นของประชาชน ต่อบทบาทของนายกเทศมนตรี ตำบลนามน อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ เช่น จัดให้มีการฝึกอบรมการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน สนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยภายในชุมชน จัดฝึกอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับยาเสพติด ให้แก่เด็กและเยาวชนภายในชุมชน เป็นต้น

4. ด้านการวางแผนส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว หมายถึง ความคิดเห็นของประชาชน ต่อบทบาทของนายกเทศมนตรี ตำบลนามน อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ เช่น ปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยว และสถานที่สำคัญภายในชุมชน ปรับปรุงตลาดสด ให้มีความสะอาด ปลอดภัยและถูกสุขอนามัย จัดให้มีตลาดนัดการเกษตร ศูนย์จำหน่ายสินค้าภายในชุมชน เป็นต้น

5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่า ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สนับสนุนให้เด็กและเยาวชน รู้จักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และร่วมรณรงค์ให้ประชาชนปลูกป่าไม้ในวันสำคัญ ๆ เช่น วันสิ่งแวดล้อมโลก

6. ด้านการศาสนา ศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น หมายถึง ความคิดเห็นของประชาชน ต่อบทบาทของนายกเทศมนตรี ตำบลนามน อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ เช่น ทำนุบำรุงศาสนา เช่น บวรณปฏิบัติสังฆรณ์ โบรต วิหาร กุฏิสงฆ์ที่ชำรุดทรุดโทรม ให้สามารถใช้งานได้ และสนับสนุนให้ประชาชนทำบุญและเข้าวัดฟังธรรมในวันสำคัญทางศาสนา เช่น วันพระ วัดเข้าพรรษา วันมาฆบูชา และวันอาสาฬหบูชา เป็นต้น

7. ด้านการบริหารจัดการและการสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการ หมายถึง ความคิดเห็นของประชาชน ต่อบทบาทของนายกเทศมนตรี ตำบลนามน อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ เช่น สนับสนุนโครงการของรัฐบาล เช่น โครงการชุมชนพอเพียง สนับสนุนโครงการแจกเบี้ยยังชีพให้แก่ ผู้สูงอายุที่อายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ทุกคนในเขตเทศบาล และจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนผู้ยากไร้ ที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง เป็นต้น

### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

เพื่อให้ทราบถึงระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อบทบาทของนายกเทศมนตรี ตำบลนามน อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ และนำข้อเสนอแนะที่ได้รับเสนอต่อนายกเทศมนตรี ตำบลนามน เพื่อใช้ในการปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของตน ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น