

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นมาโดยตลอด โดยเฉพาะในช่วงระยะเวลากว่า 10 ปีที่ผ่านมา ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา การปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่ามีความตื่นตัวกันเป็นอย่างมาก มีการปรับปรุงตัวบทกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับสภาพสังคมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับท้องถิ่นขึ้นมาใหม่หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้น ทั้งหมดนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่เป็นผลมาจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน มีนายกเทศมนตรีเป็นผู้บริหารตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) มาตรา 48 ได้กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีไว้อย่างกว้างขวาง เช่น กำหนดนโยบายการบริหารและการพัฒนาเทศบาล โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย มีอำนาจสั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล วางกฎระเบียบต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามแต่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งนับจากพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับแรก ได้มีการประกาศใช้ เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2496 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน การบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ได้มีการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขมาโดยตลอด ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความทันสมัย โดยเฉพาะด้านการพัฒนาท้องถิ่น นายกเทศมนตรีในฐานะผู้บริหารและผู้บังคับบัญชาสูงสุดของเทศบาลก็ได้มีการปรับตัวมาโดยตลอดเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นวิถีคิด ทัศนคติ บุคลิกภาพ วิธีการทำงานและการบริหารงาน แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ภาพลักษณ์ของ

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังถูกมองจากบุคคลภายนอกว่า ยังมีการทุจริตและคอร์รัปชันในกลุ่มของข้าราชการประจำหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและข้าราชการการเมือง หรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นจำนวนมากและกว้างขวาง เทศบาลจึงเป็นหน่วยงานแรกที่ได้รับผลกระทบที่สะกดกล่าว โดยถูกมองว่าเป็นจุดเริ่มต้นของวงจรการเมืองที่ไม่พึงประสงค์และต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน เพื่อนำไปสู่การสร้างฐานรากความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นแนวทางแก้ไขในรูปแบบการการปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ การศึกษา สังคมและวัฒนธรรม โดยใช้กลไกประชารัฐเป็นตัวเชื่อมทั้ง 3 ส่วนเข้าด้วยกัน คือ ประชาสังคม (Civil Society) ภาคธุรกิจเอกชน (Private Sector) และภาครัฐ (Public Sector) จากที่กล่าวมานี้ ได้นำไปสู่ความพยายามที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารของเทศบาล โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งอาศัยหลักกรรมมาภิบาล โดยมุ่งเน้นที่นายกเทศมนตรี เป็นผู้ที่มีความสำคัญที่สุดในการบริหารงาน ซึ่งการบริหารงานของนายกส่งผลต่อความสำเร็จและล้มเหลวขององค์กร ได้ เนื่องจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ใกล้ชิดกับประชาชนทำหน้าที่ในฐานะข้าราชการท้องถิ่น พร้อมทั้งควบคุมกำกับดูแลพนักงานเทศบาล อีกทั้งยังเป็นผู้ที่นำนโยบายของทางราชการมาปฏิบัติในเทศบาลนั้นๆ และจากระเบียบว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีนั้น ทำให้เกิดการศึกษาและอบรมโดยมุ่งเน้นที่จะพัฒนาให้ผู้นำมีลักษณะผู้นำที่ดีมีคุณธรรม มีความรู้ความสามารถ มีความคิดริเริ่ม มีทัศนคติที่ดี มีความซื่อสัตย์สุจริต มีวินัย คนส่วนใหญ่ให้ความยอมรับนับถือ เป็นผู้ที่มีความเสียสละเพื่อส่วนรวม มีความอดทนยอมรับฟังความคิดเห็นของบุคคลอื่นและเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นๆ เข้ามีส่วนร่วม มีความโปร่งใสและมีความเป็นประชาธิปไตย (สุวิทย์ ยิ่งวรพันธุ์. 2543 : 245)

ปัจจุบันกลับพบว่า มีปัญหาเกิดขึ้นมากมาย ไม่ว่าจะเป็นการกล่าวหานายกเทศมนตรีเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานหรือผู้บริหารบางท้องถิ่นมีความประพฤติไม่เหมาะสมทำให้เกิดข้อพิพาทต่างๆ ส่งผลต่อชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือ อีกทั้งข้อขัดแย้งระหว่างผู้บริหารกับผู้ได้บังคับบัญชาหรือบุคลากรในท้องถิ่นนั้นๆ ยังเป็นปัญหาหลักทำให้เกิดความล้ำช้าและขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการในขณะที่เทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2548 ได้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมาแล้วสองครั้ง คือ เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2548 และ 6 กันยายน 2552 ซึ่งในการเลือกตั้งทั้งสองครั้งดังกล่าว มีนักการเมืองทั้งที่มีภาพลักษณ์หรือคุณลักษณะที่แตกต่างกันลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งที่

เป็นนักการเมืองท้องถิ่นอยู่แล้ว นักธุรกิจ และผู้นำชุมชน ซึ่งผลการเลือกตั้งทั้งสองครั้งที่ผ่านมา ปรากฏว่าบุคคลที่ได้รับความนิยมไว้วางใจ หรือได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนส่วนใหญ่ให้ทำหน้าที่ นายกเทศมนตรีกลับมีคุณลักษณะและภาพลักษณ์ที่แตกต่างกัน

จากปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจศึกษาความคิดเห็นของประชาชนตำบล ห้วยโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของ นายกเทศมนตรี โดยจำแนกเป็น 3 ด้าน ประกอบด้วย 1) ด้านการบริหาร 2) ด้านภาวะผู้นำ 3) ด้านมนุษยสัมพันธ์ เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาการบริหารงานและ นำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนทั้งเป็นข้อมูลที่จะนำไปกำหนด วางแผนพัฒนา และเผยแพร่เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงาน องค์กรและบุคคลทั่วไป

### คำถามการศึกษา

1. ประชาชนตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับ คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรี โดยรวมและรายด้าน อยู่ในระดับใด
2. ประชาชนตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ ในแต่ละหมู่บ้านมีความ คิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรีอยู่ในระดับใด
3. ประชาชนตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์จะมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรี อย่างไร

### วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของประชาชนตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัด กาฬสินธุ์เกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรี โดยรวมและรายด้าน
2. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของประชาชนตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัด กาฬสินธุ์เกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรี จำแนกตามหมู่บ้าน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของประชาชนตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัด กาฬสินธุ์เกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรี

## ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาคั้งนี้ ผู้ศึกษาได้แบ่งขอบเขตของการศึกษาไว้ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา การศึกษาคั้งนี้ มุ่งศึกษาความคิดเห็นของประชาชนตำบล ห้วยโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ เกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรี

3 ด้าน ดังนี้

1.1 ด้านการบริหาร

1.2 ด้านภาวะผู้นำ

1.3 ด้านมนุษยสัมพันธ์

2. ขอบเขตด้านพื้นที่ คือ พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ ได้แก่ เทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 18 หมู่บ้าน

3. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

3.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ รวมทั้งสิ้น จำนวน 8,393 คน (สำนัทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์, 2552) แยกเป็นชาย 4,156 คน หญิง จำนวน 4,237 คน

3.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ รวมทั้งสิ้น จำนวน 382 คน กำหนดตัวอย่างโดยวิธีการคำนวณตามสูตรของ ทาโรยามาเน่

4. ขอบเขตด้านระยะเวลา ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ เริ่มตั้งแต่ภาคเรียนที่

3 /2552 – 1/2553

## นิยามศัพท์เฉพาะ

ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงความรู้สึกรออกมาเป็นคำพูด การเขียนที่มีลักษณะของการลงมติ หรือการติดตามโดยอาศัยความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม ว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ชอบหรือไม่ชอบ เกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรี

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรี หมายถึง พฤติกรรมที่นายกเทศมนตรี แสดงให้เห็นในการบริหารงานและก่อให้เกิดความรู้สึกรต่อประชาชน ใน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหาร ด้านภาวะผู้นำ ด้านมนุษยสัมพันธ์

**ด้านการบริหาร** หมายถึง นายกเทศมนตรีจะต้องเป็นผู้มีความสามารถในการปฏิบัติงานได้ผลสำเร็จตามเป้าหมายได้อย่างเป็นรูปธรรม บริหารงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมพัฒนาศักยภาพของประชาชนในท้องถิ่น กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายของเทศบาลได้อย่างชัดเจน กำหนดนโยบายในการบริหารงานที่ชัดเจน สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประสานงานกับประชาชนและหน่วยงานต่างๆ ปฏิบัติงานให้สอดคล้องและสัมพันธ์กัน กล่าวตัดสินใจ สั่งการ ลงโทษผู้กระทำผิดเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของหน่วยงานและท้องถิ่น โดยไม่คำนึงถึงพรรคพวกและประโยชน์ของตน มีความรู้ความเข้าใจในบทบาท อำนาจหน้าที่ กฎหมาย กฎระเบียบในการบริหารองค์การและท้องถิ่น สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ด้วยวิธีการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับ สามารถพัฒนาบุคลากรในองค์กรให้มีความรู้ ความสามารถปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพและใช้หลักธรรมาภิบาลในการทำงาน

**ด้านภาวะผู้นำ** หมายถึง นายกเทศมนตรีจะต้องมีวิสัยทัศน์ ความคิดกว้างไกล ให้ความร่วมมือในกิจกรรมของสังคม คล่องแคล่ว ตื่นตัวและมีความพร้อมที่จะร่วมกิจกรรมในสังคมมีการตัดสินใจที่ถูกต้อง รวดเร็ว ทันทั่วถึง มีความคงเส้นคงวา ยึดมั่นต่อเป้าหมายมีความรับผิดชอบเอาใจใส่ต่อหน้าที่ พร้อมทั้งจะทำหน้าที่เป็นผู้นำ เป็นตัวแทนหรือเป็นปากเป็นเสียงให้กับประชาชนในทุกโอกาสมีความน่าเชื่อถือเป็นที่ไว้วางใจของประชาชน สามารถสร้างสรรค์ส่งเสริมความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่คณะและทำตัวให้เข้ากับบุคคลทุกระดับทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีแก่คนอื่น ๆ ให้ผู้ตามเห็นความสำคัญและปฏิบัติตามในสิ่งที่ดีมีความเป็นมิตรและสามารถพึ่งพาได้

**ด้านมนุษยสัมพันธ์** หมายถึง นายกเทศมนตรีจะต้องสร้างเสริมความสามัคคีให้เกิดขึ้นกับผู้ร่วมงานทุกระดับให้ความใกล้ชิดและเป็นกันเองกับทุกคน ทั้งภายในและภายนอกเทศบาล ปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความเท่าเทียมกัน สื่อสารให้ผู้ร่วมงานและบุคคลที่รับผิดชอบงานให้เข้าใจบทบาทหน้าที่ได้อย่างชัดเจน เป็นผู้เสียสละ จัดให้บุคลากรระดับต่างๆ มีโอกาสพบปะสังสรรค์กันนอกเวลางาน เพื่อสร้างสัมพันธ์ไมตรีอันดีต่อกัน มีความรู้ความเข้าใจขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมท้องถิ่น เยี่ยมเยือนและพุดคุย เพื่อสร้าง สัมพันธภาพกับผู้ใต้บังคับบัญชา ให้เกียรติ ยกย่องชมเชยผู้ใต้บังคับบัญชาเหมาะสมกับกาลเทศะและจริงใจ มีเทคนิคกลีกลายบรรยากาศให้แจ่มใสได้

**ประชาชน** หมายถึง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์

## ประโยชน์การศึกษา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาไปใช้ประโยชน์ในการบริหารงานของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ มีประสิทธิผลและเกิดประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY