

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติระเบียบแบบแผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยได้แบ่งระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นออกเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา (โกวิท พวงงาม. 2543 : 82)

เทศบาลจัดเป็นองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นใหม่แต่มีความหมายต่อวิถีชีวิตการพัฒนาความเจริญก้าวหน้าและการพัฒนาประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานของชุมชนที่สำคัญองค์กรหนึ่งจากบทบาทอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่มีต่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองที่จะต้องปฏิบัติทั้งในเรื่องพัฒนาเศรษฐกิจ พัฒนาสังคม การเมือง การศึกษา วัฒนธรรม การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและอื่นๆ จะเห็นได้ว่า เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานของประเทศอย่างแท้จริง โดยเป็นไปตามนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นได้มีการบริหารแก้ไขปัญหาและพัฒนาตนเองตามอำนาจหน้าที่ มีอิสระในการตัดสินใจในท้องถิ่นตนเองตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้เรียนรู้และเข้าใจวิธีการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย คือ ประชาชนสามารถเลือกผู้แทนเข้ามาบริหาร ในท้องถิ่นตนเอง โดยจัดให้มีการเลือกตั้ง (election) เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปเป็นตัวแทน ในการปกครองตนเอง มีสภาองค์กรท้องถิ่น มีเขตพื้นที่ในการบริหารงานและรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ มีสภาพเป็นนิติบุคคล (Jurisdic Person) เพื่อผลสมบูรณ์ตามกฎหมายในการปกครองตนเอง มีรายได้ (Revenue) มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณ (Budget) และมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) แต่ยังคงอยู่ในการควบคุมและกำกับดูแลของรัฐ ทำให้เทศบาล มีความเป็นอิสระในการบริหารมากยิ่งขึ้น ยังผลให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถระดมพลังทางด้านความคิด ความร่วมมือมาช่วยกำหนดแนวคิดแนวทางการพัฒนาของท้องถิ่น โดยผ่านการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นของตนเองในรูปแบบของเทศบาล

ดังนั้น เทศบาลจึงต้องมีความรับผิดชอบที่สูงมาก อย่างไรก็ตามภาพลักษณ์ของการปกครองท้องถิ่นยังถูกมองว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันในกลุ่มของข้าราชการและข้าราชการการเมือง

ทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติเกิดขึ้น องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหรือเทศบาลจึงเป็นหน่วยงานแรกที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าว โดยจะถูกมองว่าเป็นจุดเริ่มต้นของวงจรการเมืองที่เลวร้าย และต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนเพื่อนำไปสู่การสร้างรากฐานความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นแนวทางแก้ไขในรูปกระบวนการ การปฏิรูปการเมือง การปฏิรูปการศึกษา สังคมและวัฒนธรรม

การปฏิบัติราชการในปัจจุบันนี้มุ่งหมายเอาประสิทธิภาพ ปริมาณงานและความรวดเร็วเป็นสิ่งสำคัญ ผู้ปฏิบัติราชการจึงพากันนำเอาวิชาการก้าวหน้า พร้อมทั้งเครื่องกลที่ทรงประสิทธิภาพสูงต่างๆ มาใช้กันอย่างกว้างขวาง วิชาการเครื่องกลเหล่านี้เมื่อนำมาปฏิบัติการแล้วจะต้องได้ผลอย่างสูงทุกครั้งไป คือถ้าใช้ถูกก็ทำให้ได้ประโยชน์มาก ถ้าใช้ไม่ถูกก็ทำให้เสียหายได้มากเท่าๆ กัน การจะนำเอาสิ่งเหล่านั้นมาใช้งานจึงต้องระมัดระวัง ศึกษาให้ทราบแน่แท้โดยตลอดก่อน ทั้งโครงการที่จะทำ ทั้งเครื่องปฏิบัติงานที่จะใช้ มิฉะนั้นจะเกิดความสิ้นเปลืองและสูญเปล่าได้ง่ายดายที่สุดและเนื่องมาจากวิวัฒนาการที่ก้าวหน้าและความเจริญทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสารสนเทศในสังคมโลกนั่นเองจึงทำให้ส่วนราชการไทยต้องมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงในด้านการบริหารเพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับนโยบายและเกิดความคล่องตัวยิ่งขึ้น

(<http://www.thaisnews.com/prdnews/king/tamroy/official.html>. 2542)

จากที่กล่าวมาได้นำไปสู่ความพยายามที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานเทศบาล โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งอาศัยหลักการมาภิบาล โดยมุ่งเน้นที่นายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทที่สำคัญที่สุดในการบริหารงาน ซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จและล้มเหลวขององค์กร เนื่องจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ใกล้ชิดประชาชน ทำหน้าที่ในฐานะข้าราชการท้องถิ่น ควบคุมกำกับดูแลพนักงานลูกจ้างเทศบาล อีกทั้งยังเป็นผู้ที่นำนโยบายของทางราชการมาปฏิบัติในเทศบาลนั้นๆ และจากระเบียบว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีนั้นทำให้เกิดการศึกษาและอบรมโดยมุ่งเน้นที่จะพัฒนาให้ผู้นำมีลักษณะผู้นำที่ดีมีคุณธรรม มีความรู้ความสามารถ มีความคิดริเริ่ม มีทัศนคติที่ดี มีความซื่อสัตย์สุจริต มีวินัย คนส่วนใหญ่ให้ความยอมรับเชื่อถือ เป็นผู้ที่มีความเสียสละเพื่อส่วนร่วม มีความอดทนยอมรับฟังความคิดเห็นของบุคคลอื่น เปิดโอกาสให้บุคคลอื่น ๆ มีส่วนร่วม มีความโปร่งใสและมีความเป็นประชาธิปไตย (สุวิทย์ ยี่วรพันธุ์. 2543 : 245)

จังหวัดบุรีรัมย์ มีเทศบาลทั้งหมด 26 แห่ง โดยแบ่งเป็น เทศบาลเมือง 2 แห่ง และเทศบาลตำบล 24 แห่ง สำหรับเทศบาลเมืองนางรองเป็นเทศบาลที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับที่สองรองจากเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ โดยมีพนักงานเทศบาล จำนวน 76 คน ลูกจ้างประจำ จำนวน 14 คน พนักงานจ้างจำนวน 191 คน รับผิดชอบการให้บริการประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนางรอง

จำนวน 20 ชุมชน 8,571 หลังคาเรือน 21,048 คน (แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา.2549 : 6) แม้จะ
 ดำเนินการบริหารตามนโยบายตามระเบียบสำนักนายกแต่ในปัจจุบันก็ยังปรากฏว่ามีการร้องเรียน
 เทศบาลบางแห่งเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงาน ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในท้องถิ่น การ
 ประสานงานและการมีส่วนร่วมของชุมชน การทุจริตประพฤติมิชอบ และการขาดความรู้ความ
 เข้าใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการการเมือง พนักงานเทศบาลและลูกจ้างในองค์กรท้องถิ่นนั้นๆ

ผู้วิจัยในฐานะเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ มีความสนใจที่จะศึกษา
 ความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อบทบาทหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาลของนายกเทศมนตรี
 เทศบาลเมืองนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมสนับสนุนการบริหารของ
 เทศบาลตลอดทั้งเป็นข้อมูล ที่จะนำไปกำหนด วางแผน พัฒนา เผยแพร่ให้เกิดประโยชน์ต่อ
 หน่วยงาน องค์กรและบุคคลทั่วไป

ความมุ่งหมายของการวิจัย

เพื่อศึกษาความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลเมืองนางรอง จังหวัด
 บุรีรัมย์ ที่มีต่อบทบาทหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองนางรอง อำเภอนางรอง จังหวัด
 บุรีรัมย์ ตามหลัก ธรรมาภิบาล 6 หลักคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส
 หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า

ความสำคัญของการวิจัย

ผลการวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาถึงความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานต่อบทบาทหน้าที่ตามหลัก
 ธรรมาภิบาลของนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อประโยชน์ต่อไปนี้

1. ทำให้ทราบถึงบทบาทหน้าที่ของนายกเทศมนตรีตามความคิดเห็นของพนักงาน
 เทศบาลและลูกจ้างเทศบาลเมืองนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ ตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลักคือ หลักนิติ
 ธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความ
 คุ้มค่า
2. เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาบุคลากรทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการ
 ประจำ ด้านการพัฒนาการบริหาร การฝึกอบรมเผยแพร่ เพิ่มทักษะให้ความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตย
 และความมีบุคลิกภาพการเป็นผู้นำ ให้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และมีส่วนร่วมในการจัดทำ
 แผนพัฒนาท้องถิ่นตามความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่นเนื่องจากการกำหนดระดับ

การศึกษาอาจเป็นการกีดกันหรือขัดขวางประชาชนที่มีความรู้ต่ำในการเข้ามาบริหารองค์กร ซึ่งขัดกับหลักการประชาธิปไตย

3. นำหลักการมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาล เป็นแนวทางในการบูรณาการและส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและการบริหารงานขององค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจเพื่อการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นให้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่นเอง

ขอบเขตของการวิจัย

1. ด้านเนื้อหามุ่งศึกษาถึงบทบาทหน้าที่ของนายกเทศมนตรี ตามความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลเมืองนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของนายกเทศมนตรีตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วมและหลักความคุ้มค่า

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร คือ พนักงานและลูกจ้างในสำนักงานเทศบาลเมืองนางรอง อำเภอ นางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ จำนวน 281 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง คือ ได้จากการสุ่มจากประชากร โดยกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตร Taro Yamane ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 197 คน แล้วทำการสุ่มแบบชั้นภูมิ (Stratified Random Sampling) โดยแบ่งเป็นกลุ่มย่อย คือพนักงานและลูกจ้าง หลังจากนั้นทำการสุ่มให้กระจายตามสัดส่วนด้วยวิธีการสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling)

3. ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ ความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อบทบาทหน้าที่ของนายกเทศมนตรีตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. **ความคิดเห็น** หมายถึง ความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานในเทศบาลเมืองนางรอง ซึ่งได้แก่ พนักงานและลูกจ้าง ที่มีต่อบทบาทหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองนางรอง

2. **ผู้ปฏิบัติงาน** หมายถึงกลุ่มบุคคลที่ปฏิบัติราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนของเทศบาลเมืองนางรอง โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

2.1 **กลุ่มพนักงานเทศบาล** หมายถึง พนักงานเทศบาลที่ปฏิบัติหน้าที่ภายในเทศบาลเมืองนางรอง เช่น ปลัดเทศบาล หัวหน้าส่วนงานต่างๆ หรือพนักงานเทศบาลที่ได้รับการถ่ายโอนจากหน่วยราชการอื่นๆ ให้มาปฏิบัติหน้าที่ภายในเทศบาลนั้นๆ

2.2 กลุ่มลูกจ้าง หมายถึง พนักงานที่เทศบาลได้ทำการว่าจ้างให้มาปฏิบัติหน้าที่ภายในเทศบาลตามภารกิจหน้าที่นั้นๆ

3. นายกเทศมนตรี หมายถึง บุคคลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของเทศบาลเมืองนางรอง

4. การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลได้มอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามที่กฎหมายกำหนด ได้ดำเนินการปกครองและการจัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตน คือเทศบาลเมืองนางรอง

5. การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองหรือสภาวะที่ชุมชนหรือหน่วยงานที่ระดับล่างสุดมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรมของตนเองได้อย่างอิสระ

6. เทศบาล หมายถึง องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ตามมาตรา 7 และมาตรา 10

7. บทบาทในการบริหารงานของนายกเทศมนตรี หมายถึง การทำตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามตำแหน่งหน้าที่เป็นแบบแผนของพฤติกรรมหรือการกระทำต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งนายกเทศบาลเมืองนางรอง

8. ธรรมนูญ หมายถึง การบริหารจัดการที่ดีของการปกครองที่ดีของภาครัฐ ซึ่งมีความหมายรวมถึงระบบ โครงสร้างและกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อที่ก่อให้เกิดการพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข โดยยึดหลักพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่

8.1 หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมพร้อมใจกันปฏิบัติตาม โดยถือเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย

8.2 หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยตรงค้ำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมรวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

8.3 หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยการปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใสมิมีการเปิดเผยข้อมูล

ข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก

8.4 หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ

8.5 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในหน้าที่รับผิดชอบของสังคมการใส่ใจปัญหาสาธารณะของสังคมและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้ายอมรับผลจากการกระทำของตน

8.6 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยแรงจูงใจให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน พัฒนาระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล