

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยนั้นมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทยซึ่งปัจจุบันประกอบด้วยการบริหารราชการส่วนกลาง มีรัฐบาลและคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการบริหาร ส่วนภูมิภาคมีผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และข้าราชการทำหน้าที่ในการบริหารงานแต่ละจังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน และส่วนท้องถิ่นจะมีนักการเมืองท้องถิ่นและข้าราชการท้องถิ่นทำหน้าที่ในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ได้มีการเพิ่มสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคให้ประชาชน การทำให้สิทธิเสรีภาพเกิดขึ้นในทางปฏิบัติและให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ โดยเฉพาะในทางการเมืองการปกครองเพิ่มมากขึ้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่ถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการปกครองท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการปกครองตนเอง ให้อิสระปกครองตนเอง แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ โดยมีบทบัญญัติที่สะท้อนถึงเจตนารมณ์ของความเป็นประชาธิปไตยดังปรากฏอยู่ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาตรา 78 และหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย 10 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 282 -290 กำหนดให้รัฐต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน โดยท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย

จากนั้นประเทศไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งประวัติศาสตร์โดยการปฏิวัติของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาล สมัยนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีผลสืบเนื่องให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ใช้ในปัจจุบันนี้ ในส่วนของหมวดที่ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงยึดตามหลักแนวคิดตามเดิมจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

เพียงแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวดการปกครองท้องถิ่น บัญญัติในหมวด 14 ตั้งแต่มาตรา 281-290 ใจความสำคัญของแต่ละมาตรายังคงเดิม ดังนั้นถึงแม้ว่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการปกครองอย่างไร แต่ในหมวดของการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่เสมอ

ดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจึงมีความสำคัญ เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในการฝึกฝน ให้การศึกษาเกี่ยวกับการเมืองแก่ประชาชน โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เกิดสำนึกและเห็นความสำคัญ คู่ขนานกับการใช้สิทธิทางการเมือง หน้าที่พลเมือง อันจะนำไปสู่ความศรัทธาและความเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันได้แบ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีความสำคัญหลายประการ ทั้งเป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นที่เก่าแก่ที่สุด มีวิวัฒนาการสืบต่อกันมาช้านานมากที่สุด และพัฒนาการมาจนถึงปัจจุบันนี้

การจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลจะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาไว้ 3 ประการ ได้แก่ การพิจารณาจำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่น ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นและความสำคัญทางการเมือง โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อย ในปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในแต่ละประเภท

การบริหารเทศบาลในปัจจุบันนั้น จะมีผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่น มีวาระ 4 ปี และดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ (กวิทย์ พวงงาม, 2548, น. 208) ผู้บริหารจะมีทีมบริหารที่นายกเทศมนตรีแต่งตั้งขึ้นมาเอง ประกอบด้วยรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรี เพื่อเข้ามาช่วยกันในการบริหารพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และดูแลรักษาทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเองและใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รวมทั้งเปิดโอกาสในประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารพัฒนาท้องถิ่นของตนเองด้วยความรู้สึกที่มีความเป็นชุมชนร่วมกัน

ในการบริหารท้องถิ่นในปัจจุบันซึ่งอยู่ภายใต้กระแสความเปลี่ยนแปลงของโลก และความเป็นท้องถิ่นที่มีลักษณะแตกต่างจากการบริหารองค์กรรูปแบบอื่น คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรแบบกึ่งราชการ กฎระเบียบต้องมีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติ ให้ความสำคัญอิสระ

ในการบริหารงานของตนเอง และที่สำคัญต้องมีการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ดังนั้นความเป็นผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีความเข้าใจถึงบริบทใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคปัจจุบัน ผู้บริหารท้องถิ่นต้องตระหนักว่าธรรมชาติและลักษณะการให้บริการประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างจากส่วนราชการ โดยทั่วไปมักเข้าใจการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนส่วนราชการ ซึ่งในทางกฎหมายก็ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการ หากแต่ในหลักการการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะบางประเภทที่เป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่น ผู้บริหารจะต้องยึดบทบาทด้วยการเป็นผู้บริหารที่มีความคิดสร้างสรรค์ ทำงานเชิงรุก เพิ่มบทบาทเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมใหม่ เช่น การเป็นผู้สร้างข้อตกลงร่วมกัน เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง เป็นผู้ประสานความขัดแย้ง เป็นผู้ให้การศึกษาแก่ชุมชน เป็นผู้สร้างทีมงานและเป็นผู้ส่งเสริมให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่มีความตื่นตัวและมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสำคัญของผู้บริหารท้องถิ่นที่จะสามารถบริหารงานทั้งภายในองค์กร หรือการทำงานกับประชาชนในท้องถิ่นได้ประสบความสำเร็จมากแค่ไหนนั้น การที่มีผู้นำที่มีคุณลักษณะโดดเด่นเฉพาะตัว และมีวิธีการทำงานที่สามารถเป็นที่ยอมรับจากประชาชนในท้องถิ่นจนนำไปสู่ความสำเร็จในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้ เป็นสิ่งที่น่าศึกษาค้นคว้าเป็นอย่างมาก ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล เพื่อที่จะค้นหาคุณลักษณะที่ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวิธีการทำงานที่นำไปสู่การประสบความสำเร็จในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาภูมิหลัง ความเป็นมา ประสบการณ์ และวิธีการทำงานของผู้นำเทศบาลที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี
2. เพื่อศึกษาคุณลักษณะของผู้นำเทศบาลที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

ขอบเขตในการศึกษา

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาคุณลักษณะของผู้นำเทศบาลที่มีวิธีการทำงานที่นำพาเทศบาลประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีของเทศบาลทั้งการบริหารงานในระดับองค์กร และการบริหารงานในระดับชุมชน ซึ่งอยู่ในส่วนของภาคประชาชนและหน่วยงานอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเทศบาล นั้นหมายถึงคุณลักษณะผู้นำในส่วนที่ทำให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของท้องถิ่นไปในทางที่ดีขึ้นเกิดการพัฒนายอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน อีกทั้งยังมีการศึกษาถึงภูมิหลัง ความเป็นมา และประสบการณ์ของผู้นำเทศบาลในอดีตที่สามารถเป็นรากฐานทางความคิดและการกระทำที่บังเกิดขึ้นเป็นแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองให้สามารถบริหารจัดการตนเองและประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในที่สุด

2. ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะกรณี (Case study) โดยมุ่งศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ซึ่งเทศบาลนั้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีวิวัฒนาการในเรื่องของการปกครองส่วนท้องถิ่นมายาวนาน เกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลมีความชัดเจน อาจถือได้ว่าเป็นท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่สามารถพัฒนาชุมชนให้เจริญรุ่งเรืองได้ ในการศึกษาครั้งนี้ได้เลือกเทศบาลจากประเภทของเทศบาลที่มีการแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร ที่มีความชัดเจนของผู้นำเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นทั้งในด้านของความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการเข้ามาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองร่วมกัน อันได้แก่ เทศบาลตำบลอุโมงค์ อำเภอมะนัง จังหวัดลำพูน เทศบาลเมืองท่าช้าง อำเภอพนมไพร จังหวัดสุราษฎร์ธานี และเทศบาลนครพิษณุโลก อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก

3. ขอบเขตด้านกลุ่มตัวอย่าง

เป็นการศึกษานายกเทศมนตรีที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาล และมีความต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีโดยตลอด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

จากการที่ได้ศึกษาในเรื่อง “คุณลักษณะของผู้นำเทศบาลที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี” เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพที่ผู้ศึกษาจะต้องลงไปเก็บข้อมูลในพื้นที่เป็นระยะเวลาพอสมควร เพื่อที่จะได้ข้อมูลที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการศึกษาครั้งนี้ ดังนั้น ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาในครั้งนี้มากมายมหาศาลอย่างยิ่ง ในส่วนตัวของผู้ศึกษาเองที่เป็นผู้ที่ต้องลงไปเก็บข้อมูลในพื้นที่เอง เป็นการฝึกทักษะและนำความรู้ที่ได้เรียนมาตลอดระยะเวลาที่ทำการศึกษาในสาขาพัฒนาชุมชนมาบัตินิต ทำให้เกิดความชำนาญและสามารถเรียนรู้จากพื้นที่จริงได้มากขึ้น ในส่วนของเนื้อหาที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้ เป็นการที่ผู้ศึกษาได้ไปศึกษาคุณลักษณะของผู้นำเทศบาลที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ทำให้ได้มีโอกาสในการศึกษาคุณลักษณะของผู้นำเทศบาลที่มีความเฉพาะเจาะจงในตัวบุคคลที่มีความโดดเด่นในการบริหารงานในท้องถิ่น และได้ศึกษาถึงวิธีการทำงานที่เป็นเลิศในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีที่สามารถนำพาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่การปกครองตนเองอย่างแท้จริงและการพึ่งตนเองอย่างยั่งยืน และผู้ศึกษาเองมีความคาดหวังว่าผลของการศึกษาในครั้งนี้จะเป็นประโยชน์และแนวทางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ศึกษาเรียนรู้และนำไปประยุกต์ใช้สำหรับการที่จะเป็นผู้นำเทศบาลที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการที่ดีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองได้ต่อไปในอนาคต

นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการศึกษา

1. ผู้นำเทศบาล หมายถึง นายกเทศมนตรีที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาล และมีความต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี
2. ภูมิหลัง ความเป็นมา และประสบการณ์ของผู้นำเทศบาล หมายถึง ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทั่วไป การศึกษา การดำเนินชีวิต พื้นฐานของครอบครัว รวมไปถึงเส้นทางการเมืองของผู้นำเทศบาล
3. คุณลักษณะของผู้นำเทศบาล หมายถึง ลักษณะของผู้นำที่มีความเฉพาะเจาะจงที่มีความโดดเด่นเฉพาะตัวของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่น่าจะเป็นส่วนหนึ่งทำให้ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี
4. วิธีการทำงาน หมายถึง การบริหารงานของผู้นำเทศบาลทั้งการบริหารงานภายในองค์กร เป็นลักษณะการทำงานร่วมกับข้าราชการ พนักงานเทศบาล สภาเทศบาล และการบริหารงานภายนอกองค์กร เป็นลักษณะการทำงานร่วมกับภาคประชาชน หน่วยงานภายนอก ทั้งภาครัฐและเอกชน