

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ได้นำหลักวิชาการว่าด้วยทฤษฎีการจัดองค์กรปกครองที่ว่าด้วยหลักการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจและการกระจายอำนาจ มาใช้ตั้งที่นานาประเทศใช้กัน กรณีของประเทศไทย ได้นำมาใช้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบไปด้วยการบริหารราชการส่วนกลาง (การรวมอำนาจ) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (การแบ่งอำนาจ) และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (การกระจายอำนาจ) จึงขอขยายความ ดังนี้ 1) การบริหารราชการส่วนกลาง คือการบริหารราชการที่รวมเอาอำนาจการสั่งการ การบังคับบัญชา และการตัดสินใจ ไว้ที่กระทรวง ทบวง และกรมในส่วนกลาง เป็นการรวมศูนย์อำนาจเพื่อความเป็นเอกภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน 2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือการบริหารราชการที่ส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) ส่งข้าราชการในสังกัดออกไปปฏิบัติงานในพื้นที่ต่าง ๆ แล้วแบ่งอำนาจการสั่งการ การบังคับบัญชา และการตัดสินใจบางส่วนให้ปฏิบัติ โดยส่วนกลางยังมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาได้ทุกระดับ และอาจเรียกอำนาจคืนเมื่อใดก็ได้ หน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาคได้แก่จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน 3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือการบริหารราชการที่ส่วนกลางกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้จัดการปกครองตนเอง โดยการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปบริหาร มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการกำหนดนโยบายการจัดทำแผนและการบริหารจัดการงบประมาณ ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้โดยรัฐส่วนกลางจะกำกับดูแลเฉพาะเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยแบ่งออกเป็น 5 รูปแบบ ดังนี้ 1) กรุงเทพมหานคร 2) เมืองพัทยา 3) องค์การบริหารส่วนจังหวัด 4) เทศบาล 5) องค์การบริหารส่วนตำบล (เจริญ พรหมพนิต. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2553 จาก <http://chaiyaphum.ect.go.th/k3.htm>)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3

(พ.ศ.2546) ในจังหวัดหนึ่งให้มืองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่เขตจังหวัด สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเหมือนกัน นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ เช่น กำหนดนโยบาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ และนโยบาย สั่ง อนุญาต และอนุมัติ เกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่งตั้งและถอดถอนรองนายก เลขานุการนายก และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการ ลูกจ้างในองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการควบคุม ดูแลและกำกับการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย การบริหารงาน มักจะขึ้นอยู่กับบุคคลที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ในการบริหารงานมาก ปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่ทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ ย่อมขึ้นอยู่กับผู้นำมีความรู้ความเข้าใจต่อบทบาทในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น ปฏิบัติงานถูกต้องตามระเบียบ มีวิสัยทัศน์มองเห็นปัญหาในอนาคต และมีความเตรียมพร้อมที่ดีในฐานะผู้กำหนดนโยบายในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องรับผิดชอบโดยตรง ไม่ว่าจะทางด้านการวางแผน สั่งการ ดูแลและควบคุมให้บุคลากรขององค์การปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นบุคคลที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานขององค์กร ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ก็มีความต้องการคุณลักษณะของผู้นำที่พึงประสงค์ที่จะส่งผลต่อการบริหารงานในด้านการสร้างแรงจูงใจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา เพราะถ้าหากผู้บริหาร

มีคุณลักษณะที่ผู้ได้บังคับบัญชาคาดหวังไว้ ก็จะทำให้ผู้ได้บังคับบัญชายอมรับและสนับสนุน ผู้บริหารและจะสนองตอบด้วยความเคารพนับถือ นิยมชมชอบ ผู้ได้บังคับบัญชาก็จะทำตาม ผู้บริหารด้วยความรัก ให้ความร่วมมือ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารและผู้ได้บังคับบัญชา ก็จะเป็นไปในลักษณะดีต่อดีอาศัยกัน และมีความสามัคคี คำสั่งของผู้บริหารก็จะ ได้รับการสนองตอบด้วยความสมัครใจมากกว่าทำเพราะกลัวอำนาจบังคับบัญชา

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาสนใจที่จะศึกษาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ที่มีต่อการบริหารและพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด กาฬสินธุ์ ตามทัศนะของข้าราชการและลูกจ้าง ว่ามีมุมมองอย่างไรต่อนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ เพื่อเสนอข้อมูลที่ศึกษาเป็นแนวทางในการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลง ในทางที่ดีขึ้น และเป็นข้อมูลศึกษาจะเกิดประโยชน์ต่อผู้บริหารหรือผู้เกี่ยวข้องต่อไป

คำถามการศึกษา

1. คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ตามทัศนะของข้าราชการและลูกจ้างเป็นอย่างไร
2. คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ตามทัศนะของข้าราชการและลูกจ้าง จำแนกตามคุณลักษณะของประชากรแตกต่างกันหรือไม่

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ตามทัศนะของข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อเปรียบเทียบคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด กาฬสินธุ์ตามทัศนะของข้าราชการและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนก ตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา และระดับตำแหน่ง

ขอบเขตการศึกษา

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา คือ คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามทัศนะของข้าราชการและลูกจ้างในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด กาฬสินธุ์ จำนวน 5 ด้าน คือ ด้านภาวะผู้นำ ด้านบุคลิกภาพ ด้านคุณธรรมและจริยธรรม

ด้านมนุษยสัมพันธ์ และด้านการบริหาร

2. ประชากร คือ ข้าราชการและลูกจ้างในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 140 คน แบ่งเป็น ข้าราชการจำนวน 109 คนและลูกจ้างจำนวน 31 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 27 เมษายน 2552 ตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่ 390/2552 เรื่อง เลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด)

3. ขอบเขตด้านระยะเวลา ระหว่างเดือนสิงหาคม 2552 - ตุลาคม 2552

4. ขอบเขตทางค่านพื้นที่ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

นิยามศัพท์เฉพาะ

คุณลักษณะ หมายถึง แบบอย่างแห่งพฤติกรรมหรือสิ่งที่ปรากฏให้เห็น แสดงความดีหรือลักษณะประจำของบุคคล คุณลักษณะประกอบด้วย ด้านคุณสมบัติทางด้านภาวะผู้นำ ด้านบุคลิกภาพ ด้านคุณธรรมและจริยธรรม ด้านมนุษยสัมพันธ์ และด้านการบริหาร ซึ่งในที่นี้หมายถึง คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ หมายถึง คุณลักษณะจะเป็นการชี้ลักษณะที่ดีของผู้บริหารจะเป็นการชี้ให้เห็นว่า จะต้องปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ทุกอย่างได้ ไม่ขัดต่อหลักการและวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเป็นสำคัญ

1. คุณลักษณะด้านภาวะผู้นำ หมายถึง เป็นผู้ที่มีความต้องการทำอะไรให้ได้ดีที่สุด เป็นผู้มีความรับผิดชอบเสมอ มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับงานนั้น มีความยืดหยุ่นในการทำงาน มีความสามารถในการสร้างทีมงานมีวิสัยทัศน์กว้างไกล เป็นผู้มีการวางเป้าหมายและวางแผนอย่างชัดเจน มีความสามารถในการตัดสินใจมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความสามารถในการสร้างทีมงาน

2. คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพ หมายถึง คุณสมบัติทั่วไปภายนอกที่แสดงออกทางพฤติกรรม ทางร่างกายหรือวาจา เช่น ความกระตือรือร้นในการทำงาน .ควบคุมอารมณ์ได้ มีการแต่งกายที่เหมาะสม สุขภาพสมบูรณ์แข็งแรง มีจุดมุ่งหมายแน่นอน ศิลปะในการพูดด้วยความจริงใจ มีกิริยาวาจาสุภาพ อ่อนโยนไม่เย่อหยิ่ง มีน้ำใจโอบอ้อมอารี และมีความสุขรอบคอบมองโลกในแง่ดี และเป็นผู้พิจารณาสิ่งต่างๆ อย่างมีเหตุผล

3. คุณลักษณะด้านคุณธรรมและจริยธรรม หมายถึง คุณสมบัติที่ช่วยให้บุคคลมีความรู้สึกรับผิดชอบชั่วดี และเป็นแนวทางในการตัดสินใจของบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการ เหตุผล และสิ่งที่ควรปฏิบัติสิ่งใดควรละเว้นปฏิบัติ และความดีงามที่มีอยู่ในจิตใจบุคคล

เช่นความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์ สุจริต จริงใจ มีความยุติธรรม เป็นคนรักษาคำพูด มีอุดมการณ์ หลักการในการดำเนินชีวิตทั้งส่วนตัวและการบริหารองค์กร เป็นผู้เสียสละผลประโยชน์ของตนเพื่อส่วนรวม อยู่ในกรอบศีลธรรม ยึดมั่นในศาสนา มีสติรู้สึกลึกซึ้งใจ มีความพากเพียรอดทนและรับผิดชอบ วางใจเป็นกลาง มีจิตสำนึกในความถูกต้องและชอบธรรมอยู่เสมอ

4. คุณลักษณะด้านมนุษยสัมพันธ์ หมายถึง พฤติกรรมที่แสดงออกถึงความสามารถในการปรับตัว สماعคมและมีส่วนร่วมกับคนอื่นได้ดี เช่น มองโลกในแง่ดี ไม่อาฆาต เป็นผู้ออกสังคมได้ดี รู้จักควบคุมอารมณ์ตนเอง ให้ความเสมอภาคแก่ลูกน้อง ความน่าเชื่อถือไว้วางใจและน่าเคารพ มีความเป็นกันเอง ส่งเสริมเป็นที่ปรึกษาและให้กำลังใจแก่ผู้ได้บังคับบัญชา มีความสามารถในการปฏิบัติงานร่วมกับผู้อื่นได้ และมีทักษะการติดต่อสื่อสารกับประชาชนในท้องถิ่น

5. คุณลักษณะด้านการบริหาร หมายถึง การเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการบริหารในงานที่รับผิดชอบด้านต่าง ๆ เช่น มีความสามารถในการวางแผนและการจัดการสมัยใหม่ การสรรหาและสอบคัดเลือกบุคลากร รู้ชอบเขตงานที่รับผิดชอบ มีทักษะและประสบการณ์ในการบริหาร มีความสามารถในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่เป็นผู้ผูกขาดในด้านความคิดหรือการกระทำ เข้าใจและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายใน มีความสามารถในการวิเคราะห์งาน การตัดสินใจและวินิจฉัยสั่งการ ความสามารถในการแนะนำเทคนิคการปฏิบัติงาน

อายุ หมายถึง อายุของข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยแบ่งเป็นช่วง ระหว่าง ต่ำกว่า 30 ปี 31-40 ปี 41-50 ปี และ 50 ปีขึ้นไป

ระดับการศึกษา หมายถึง ระดับการศึกษาที่ได้รับสูงสุด โดยแบ่งเป็น 4 ระดับคือ ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลาย ปวช./ปวส.อนุปริญญาตรี ปริญญาตรี และสูงกว่าปริญญาตรี

ระดับตำแหน่ง หมายถึง จำแนกชั้นยศและระดับตำแหน่งของข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

องค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด และแก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 3 พ.ศ.2546 ในที่นี้หมายถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ในที่นี้หมายถึงนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง ข้าราชการที่ปฏิบัติกิจการของ
องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่ได้รับเงินเดือน โดยมีอัตราเงินเดือนและตำแหน่งใน
งบประมาณที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์กำหนดขึ้น

ลูกจ้าง หมายถึง ลูกจ้างประจำ ที่ปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
กาฬสินธุ์และได้รับเงินเดือน โดยมีอัตราเงินเดือนและตำแหน่งในงบประมาณที่องค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดกำหนดกาฬสินธุ์กำหนดขึ้น

ทัศนนะ หมายถึง การแสดงออกทางด้านความรู้สึกของบุคคลใดต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดด้วย
การเขียน โดยมีพื้นฐานเดิม ประสบการณ์เดิมและอารมณ์เป็นส่วนประกอบในการแสดงออกนั้น

ประโยชน์การศึกษา

ผลการศึกษาที่ได้สามารถนำไปใช้เป็นข้อมูล สำหรับนายกององค์การบริหารส่วน
จังหวัดหรือผู้บริหารในการที่จะปรับปรุง แก้ไข ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพตนเองให้มี
คุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามความต้องการของบุคลากร และใช้เป็นหลักในการบริหารงาน
ให้มีประสิทธิภาพ