

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดไว้ว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 282) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ (มาตรา 284) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 285) จึงถือได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่ราชการบริหารส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง และประการสำคัญขององค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่างๆ (วุฒิสาร ดันไชย. 2552 : 1)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างการบริหารงานแยกออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภาท้องถิ่น ซึ่งฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่น เป็นฝ่ายที่ทำหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตามทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่น ล้วนมาจากการคัดเลือก การเลือกสรรของประชาชนผ่านระบอบการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งโดยทั่วไปมักจะเรียกฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นว่า “นักการเมืองท้องถิ่น” และด้วยระบอบการเลือกตั้งนี้เอง ทำให้เกิดความสัมพันธ์กับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง คือ ประชาชนในท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นนั่นเอง ดังนั้นในฐานะ “นักการเมืองท้องถิ่น” บุคคลเหล่านี้จึงมีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับประชาชนและชุมชนซึ่งเป็นฐานคะแนนของตนเอง ประกอบ

กับด้วยเหตุผลและเจตนารมณ์ในการจัดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมุ่งหวังให้ประชาชนในชุมชน พื้นที่ได้แก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน ชุมชนและพื้นที่ด้วยคนในชุมชน หรือในพื้นที่เอง ด้วยเหตุผลที่ว่า คนในชุมชน คนพื้นที่ย่อมเป็นบุคคลที่จะเข้าใจถึงความต้องการและปัญหาของประชาชนได้ดีที่สุด และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกัน (วุฒิสภา ตันไชย. 2552 : 118-119)

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 โดยให้มีการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท (โกวิท พวงงาม. 2548 : 170) และต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้มาจนถึง ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 โดยหลังจากการประกาศใช้มีผลทำให้ อบต.ทุกแห่ง มีการเลือกตั้งนายก อบต. โดยตรงจากประชาชน

องค์การบริหารส่วนตำบลยังทำเนือง เป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ภายใต้การบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีการเลือกตั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2552 มีผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวน 2 คน ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าเบอร์ 1 ได้คะแนน 1,767 คะแนน เบอร์ 2 ได้คะแนน 955 คะแนน (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดมหาสารคาม. 2552 : 1) คะแนนที่ชนะการเลือกตั้ง 812 คะแนน ซึ่งถือว่าชนะด้วยคะแนนสูงมาก จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันการลงสมัครชิงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละพื้นที่มีการแข่งขันกันเป็นอย่างมาก โดยผู้ที่จะสามารถผ่านการเลือกตั้งในแต่ละครั้งได้ ประการหนึ่งมาจากตัวผู้สมัครเอง โดยจะต้องหาวิธีการหาเสียงเลือกตั้งที่จะทำให้ประชาชนลงคะแนนเสียงให้ และอีกประการหนึ่งมาจากการเลือกของประชาชนที่จะคัดเลือกบุคคลที่มีความจะสามารถ รวมถึงคุณสมบัติต่างๆ ในการเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประการหลังนี้นับได้ว่าเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถเข้าดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้

การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเพื่อที่จะให้ทราบถึงคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของ นายองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นแนวทางสำหรับการปรับปรุง แก้ไขและพัฒนา คุณลักษณะเฉพาะตัวที่ดี เนื่องจากนายองค์การบริหารส่วนตำบลถือได้ว่าเป็นบุคลากรที่สำคัญอย่างยิ่งในการที่จะเป็นผู้นำท้องถิ่นในการพัฒนาในด้านต่างๆ

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อ คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายองค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาตำบลยางท่าแจ้ง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม เนื่องจากนายองค์การบริหารส่วนตำบลยางท่าแจ้ง เป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายองค์การบริหารส่วนตำบลติดต่อกัน 3 สมัย รวมระยะเวลา 9 ปี ซึ่งถือได้ว่าเป็นบุคคลที่มีความสามารถบุคคลหนึ่ง โดยศึกษาถึงระดับ ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาจะเป็นข้อเสนอแนะในการปฏิบัติหน้าที่และ พฤติกรรมที่เหมาะสมของนายองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

### คำถามการศึกษา

1. ความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายองค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาตำบลยางท่าแจ้ง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับใด
2. ประชาชนที่อาศัยในหมู่บ้านที่มีขนาดต่างกัน มีความคิดเห็นต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายองค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาตำบลยางท่าแจ้ง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม แตกต่างกันหรือไม่
3. ข้อเสนอแนะของประชาชนต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์อื่นๆของนายองค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาตำบลยางท่าแจ้ง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม อย่างไรบ้าง

### วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายองค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาตำบลยางท่าแจ้ง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของ  
นายกองค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาตำบลยางท่าแจ้ง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัด  
มหาสารคาม จำนวนตามขนาดหมู่บ้าน

3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของประชาชนต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์อื่นๆของ  
นายกองค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาตำบลยางท่าแจ้ง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัด  
มหาสารคาม

### สมมติฐานการศึกษา

ประชาชนที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านที่มีขนาดต่างกัน มีความคิดเห็นต่อคุณลักษณะที่  
พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาตำบลยางท่าแจ้ง อำเภอ  
โกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม แตกต่างกัน

### ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษา ความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายก  
องค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาตำบลยางท่าแจ้ง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัด  
มหาสารคาม ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตไว้ ดังนี้

#### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

1.1 ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายก  
องค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาตำบลยางท่าแจ้ง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัด  
มหาสารคาม ใน 4 ด้าน ดังนี้ (บรรเลง อุณพิกุล. 2551: 3)

1.1.1 คุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านลักษณะส่วนตัว

1.1.2 คุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านความรู้ความสามารถ

1.1.3 คุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านคุณธรรมจริยธรรม

1.1.4 คุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านความเป็นผู้นำ

1.2 ศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณลักษณะที่พึง  
ประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาตำบลยางท่าแจ้ง อำเภอโกสุมพิสัย  
จังหวัดมหาสารคาม ที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านที่มีขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่

1.3 ศึกษาข้อเสนอแนะของประชาชนต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์อื่นๆของ  
นายกองค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาตำบลยางท่าแจ้ง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัด  
มหาสารคาม

## 2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร หมายถึง หัวหน้าครัวเรือนหรือตัวแทนหัวหน้าครัวเรือนที่มี  
อายุ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ทั้ง 10 หมู่บ้าน จำนวน 1,239 คน จาก 1,239 ครัวเรือน (สำนัก  
บริหารงานทะเบียนอำเภอโกสุมพิสัย. 2552 : 1)

2.2 กลุ่มตัวอย่าง คือ หัวหน้าครัวเรือนหรือตัวแทนหัวหน้าครัวเรือนที่มีอายุ 18  
ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ทั้ง 10 หมู่บ้าน ซึ่งเป็นผู้ที่มีรายชื่ออาศัยอยู่ในพื้นที่องค์การบริหารส่วน  
ตำบลยางท่าแจ้ง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 303 คน ซึ่งได้มาจากกร  
คำนวณตามสูตรของยามานะ (พงศพิชญ์ บุตรพระองค์. 2551 : 46-47) จากนั้นทำ  
การสุ่มกลุ่มตัวอย่างแบบง่าย

## 3. ขอบเขตด้านพื้นที่

ในการศึกษาครั้งนี้ ศึกษาในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลยางท่าแจ้ง  
อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 10 หมู่บ้าน

## 4. ขอบเขตด้านระยะเวลาการศึกษา

กุมภาพันธ์ – พฤษภาคม 2554

## คำนิยามศัพท์เฉพาะ

ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงความรู้สึกรู้สึกนึกคิดต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดด้วยการพูดหรือ  
เขียนโดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์และสิ่งแวดล้อมทางสังคม โดยการแสดงออกมา  
ให้ผู้อื่นทราบด้วยการสื่อสารออกมาเป็นภาษาพูด คำวิจารณ์ และบทความต่าง ๆ ที่แสดง  
ออกมา

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ลักษณะที่  
ดีของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นลักษณะที่ควรมีหรือเป็นที่ต้องการทางสังคมตาม  
ทัศนะของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลยางท่าแจ้ง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัด  
มหาสารคาม ประกอบด้วย

1. คุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านลักษณะส่วนตัว หมายถึง คุณสมบัติส่วนตัวของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ เป็นผู้ที่มีความสุภาพอ่อนน้อมเป็นกันเอง และเข้ากับประชาชนได้ดี เป็นผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี เป็นผู้ที่มีความเป็นอยู่ที่ดี เป็นผู้ที่มีความประพฤติดี เป็นผู้ที่มีความรอบคอบที่สมบูรณ์ เป็นผู้ที่มีความใฝ่หาความรู้และพัฒนาตนเองอยู่เสมอ เป็นผู้มีความประพฤติดี มีความน่าเชื่อถือ เป็นผู้ที่มีสุขภาพร่างกายแข็งแรง เป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบ มีวินัยและเป็นผู้ที่มีความเปิดเผยและจริงใจ

2. คุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านความรู้ความสามารถ หมายถึง การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายท้องถิ่น เป็นผู้มีความรู้ในด้านการบริหาร เป็นผู้มีความรู้ในด้านการพัฒนาชุมชน เป็นผู้มีความรู้เกี่ยวกับปัญหาของประชาชนและปัญหาของชุมชน เป็นผู้มีความรู้เกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพให้กับประชาชน เป็นผู้มีความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรในชุมชน เป็นผู้มีความสามารถในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง เป็นผู้ที่มีความสามารถในการสร้างความร่วมมือและสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ เป็นผู้มีความสามารถในการวางแผนการปฏิบัติงาน และเป็นผู้มีผลงานเป็นที่ประจักษ์แก่สังคม

3. คุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านคุณธรรมจริยธรรม หมายถึง การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ไม่ข้องเกี่ยวกับอบายมุข เป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์สุจริต เป็นผู้ที่มีความเมตตา กรุณา เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ เป็นผู้ที่มีความเสียสละแก่ส่วนรวม เป็นผู้มีความยุติธรรม เป็นผู้ที่ทำนุบำรุงศาสนา เป็นผู้ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม และเป็นผู้ควบคุมอารมณ์ได้ดี

4. คุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านความเป็นผู้นำ หมายถึง การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่ประชาชน เป็นผู้ที่มีความเชื่อมั่นต่อตนเองและกล้าแสดงความคิดเห็น เป็นผู้ที่สามารถกระตุ้นให้ผู้อื่นทำงานได้อย่างบรรลุวัตถุประสงค์ เป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้อื่นและเป็นผู้ที่มีพฤติกรรมที่สามารถนำไปเป็นแบบอย่างได้ เป็นผู้พูดในที่ประชุมชนอย่างน่ารับฟังและเป็นผู้มีความสามารถเป็นที่ยอมรับของบุคคลทั่วไป

ขนาดหมู่บ้าน หมายถึง หมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างทำแจ้งแยกตามจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ โดยแยกเป็น

1. หมู่บ้านขนาดเล็ก หมายถึง หมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างทำแจ้งแยกตามจำนวนครัวเรือนที่มีจำนวนครัวเรือนต่ำกว่า 100 ครัวเรือน ได้แก่ หมู่ที่ 1 หมู่ที่ 2 และหมู่ที่ 4



2. หมู่บ้านขนาดกลาง หมายถึง หมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ยางท่าแจ้งแยกตามจำนวนครัวเรือนที่มีจำนวนครัวเรือนต่ำกว่า 101- 150 ครัวเรือน ได้แก่ หมู่ที่ 3 หมู่ที่ 7 หมู่ที่ 8 หมู่ที่ 10

3. หมู่บ้านขนาดใหญ่ หมายถึง หมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ยางท่าแจ้งแยกตามจำนวนครัวเรือนที่มีจำนวนครัวเรือน ตั้งแต่ 151 ครัวเรือน ขึ้นไป ได้แก่ หมู่ที่ 5 หมู่ที่ 6 หมู่ที่ 9

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลยางท่าแจ้ง อำเภอ โกลศุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองการปกครอง และวัฒนธรรม จัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

## ประโยชน์การศึกษา

ผลจากการศึกษาจะเป็นข้อมูลสำหรับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือนักการเมืองท้องถิ่นในการปรับปรุง แก้ไขและพัฒนาคุณลักษณะเฉพาะตัวที่ดีตามที่ประชาชนและชุมชนคาดหวัง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาท้องถิ่นและเกิดประโยชน์สูงสุดในการบริการประชาชนต่อไป