

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่การปกครองท้องถิ่น โดยรัฐให้อำนาจการบริหารให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แม้กระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงไว้ซึ่งการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในการให้อำนาจท้องถิ่นมีอำนาจการบริหารที่มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองในหลายเรื่อง อาทิ การกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล และการบริหารการเงินและการคลัง ตามที่ระเบียบ กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะของตนเอง โดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้กำกับดูแล และช่วยเหลือให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐบาลในการให้เกิดการเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชน โดยการให้ประชาชนเห็นความสำคัญและเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นผู้กำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นตนเองตามความต้องการของท้องถิ่นเอง อาทิ ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคุณภาพชีวิต ด้านสุขภาพอนามัย โดยปราศจากการชักนำจากส่วนกลางที่บางอย่างไม่ตอบสนองกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่มีความรวดเร็วและทั่วถึง โดยไม่ต้องรอคอยการช่วยเหลือจากส่วนกลางหรือรัฐบาล รวมทั้งการกระจายอำนาจยังสามารถให้ประชาชนสามารถตรวจสอบความถูกต้องเป็นจริงในการดำเนินงานของท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น เนื่องด้วยกฎหมายการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ได้มอบอำนาจและการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง มีส่วนร่วมทางการบริหาร มีสิทธิ มีเสียง ในการปกครองตนเองภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่ทุกคนมีอิสระและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหารประเทศ จากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ จึงก่อให้เกิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นเพื่อมารองรับให้ท้องถิ่นสามารถบริหารและ

ดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้ตามกฎหมายกำหนด ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายอำนาจการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นระดับตำบล เพื่อให้ท้องถิ่นบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในการที่จะแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น และการพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปตามที่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลที่ยั่งยืน ซึ่งการกระจายอำนาจการบริหารจัดการท้องถิ่นดังกล่าว ยังให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารจัดการบ้านเมืองหลายประการ อาทิ การแบ่งเบาภาระของรัฐบาลที่ต้องดำเนินการเอง การแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ และรวดเร็วสนองตอบความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นๆ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับรากหญ้าในการมีบทบาทหน้าที่ตามระบอบประชาธิปไตยในการดูแลรับผิดชอบร่วมกัน ถึงแม้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะมีประโยชน์อย่างมากมายมหาศาลก็ตาม แต่ก็มีสิ่งสำคัญที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างมากนั้นคือ “ผู้บริหารท้องถิ่น” เพราะผู้บริหารที่ดีต้องมีความเป็นผู้นำ การมีบุคลิกภาพและมนุษยสัมพันธ์ที่ดี และเป็นผู้มีคุณธรรมจริยธรรม เป็นต้น ความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์กรจึงขึ้นอยู่กับผู้บริหารท้องถิ่น หรือนายกองคการบริหารส่วนตำบล หรือการกระจายอำนาจการบริหารตามกฎหมายจะเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามที่กฎหมายคาดหวังมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับผู้บริหารท้องถิ่นนั่นเอง

จากข้อมูลการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นครั้งล่าสุด คือ ระหว่างปี พ.ศ. 2551-2552 พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงและการคงอยู่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จากทั้งหมด 11 ตำบล ในอำเภอพิมาย ดังนี้ มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ยังคงอยู่ในตำแหน่งเดิมจำนวน 7 ตำบล ได้แก่ ตำบลในเมือง ตำบลคงใหญ่ ตำบลท่าหลวง ตำบลกระซอน ตำบลนิคมสร้างตนเอง ตำบลกระเบื้องใหญ่ และตำบลชีวาน ซึ่งทั้ง 7 ตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ยังดำรงตำแหน่งยาวนาน ตั้งแต่เป็นประธานกรรมการบริหาร ในปี พ.ศ. 2541 กระทั่งถึงการดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันมีมากถึง 4 ตำบล ได้แก่ ตำบลกระซอน ตำบลนิคมสร้างตนเอง ตำบลกระเบื้องใหญ่ และตำบลชีวาน ส่วนตำบลที่มีการเปลี่ยนผู้บริหารท้องถิ่นใหม่จำนวน 4 ตำบล ได้แก่ ตำบลโบสถ์ ตำบลสัมฤทธิ์ ตำบลหนองระเวียง และตำบลธารละหลอด จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าว ทำให้ผู้ศึกษาสนใจที่จะศึกษาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ที่ดีของผู้บริหารท้องถิ่นหรือนายกองคการบริหารส่วนตำบล ควรประกอบด้วยอะไรบ้าง จึงจะสามารถเป็นที่ยอมรับของประชาชนในตำบล เพราะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะเป็นผู้บริหารองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญยิ่ง ในการสร้างศักยภาพขององค์กรให้มีความเข้มแข็ง สนองตอบความต้องการของประชาชนที่แท้จริงตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในปัจจุบันที่เน้นการบริการประชาชนที่ดี การเป็นที่ยอมรับจากประชาชนและสังคม นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลจึงควรประกอบด้วยคุณลักษณะที่พึงประสงค์อย่างไร เพื่อให้สามารถดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นต่อไปได้

การศึกษาคำนี้ ได้ศึกษาเฉพาะกรณีนายกองจัดการบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา โดยศึกษาความคาดหวังของพนักงานส่วนตำบล ผู้บริหาร (รองนายกองจัดการบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองจัดการบริหารส่วนตำบล) ต่อภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ของนายกองจัดการบริหารส่วนตำบล ทั้งหมด 11 แห่ง ได้แก่ ตำบลในเมือง ตำบลดงใหญ่ ตำบลท่าหลวง ตำบลกระซอน ตำบลนิคมสร้างตนเอง ตำบลกระเบื้องใหญ่ ตำบลโบสถ์ ตำบลสัมฤทธิ์ ตำบลหนองระเวียง ตำบลธารละหลอด และตำบลชีวาน ด้วยเหตุผลว่ายัง ไม่มีผู้ใด ได้ดำเนินการศึกษาในพื้นที่นี้มาก่อน ประกอบกับผู้บริหาร พนักงานส่วนตำบลมีความใกล้ชิดกับนายกองจัดการบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติงานตามนโยบาย การปฏิสัมพันธ์กับนายกองจัดการบริหารส่วนตำบล ตลอดเวลา ซึ่งจะมีมากกว่าประชาชนทั่วไป การศึกษาคำนี้ ผู้ศึกษาคาดหวังว่า การศึกษาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองจัดการบริหารส่วนตำบล จะมีส่วนช่วยให้ประชาชนใช้เป็นข้อมูลการตัดสินใจที่จะเลือกนายกองจัดการบริหารส่วนตำบลที่ดี การเป็นข้อมูลของผู้ที่สนใจที่จะมีส่วนร่วมทางการเมือง และจะเป็นข้อมูลให้นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลนำมาปรับปรุงมาตรฐานและคุณภาพของตนเองให้ดีขึ้น เพื่อให้เป็นที่พึงพอใจของประชาชน ผู้ร่วมงานในองค์กร และส่งผลให้การบริหารท้องถิ่นประสบความสำเร็จเกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนให้มากที่สุดต่อไป

## คำถามการศึกษา

1. ผู้บริหาร พนักงานส่วนตำบลมีความคาดหวังต่อภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ของนายกองจัดการบริหารส่วนตำบลในอำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมาอยู่ในระดับใด
2. ผู้บริหาร พนักงานส่วนตำบลมีความคาดหวัง ต่อภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ของนายกองจัดการบริหารส่วนตำบลในอำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา จำแนกตามตำแหน่งอยู่ในระดับใด

3. ผู้บริหาร พนักงานส่วนตำบลมีข้อเสนอแนะต่อภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างไร

### วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับความคาดหวังของผู้บริหาร พนักงานส่วนตำบลต่อภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา
2. เพื่อศึกษาระดับความคาดหวังของผู้บริหาร พนักงานส่วนตำบลต่อภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา จำแนกตามตำแหน่ง
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของผู้บริหาร พนักงานส่วนตำบลต่อภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา

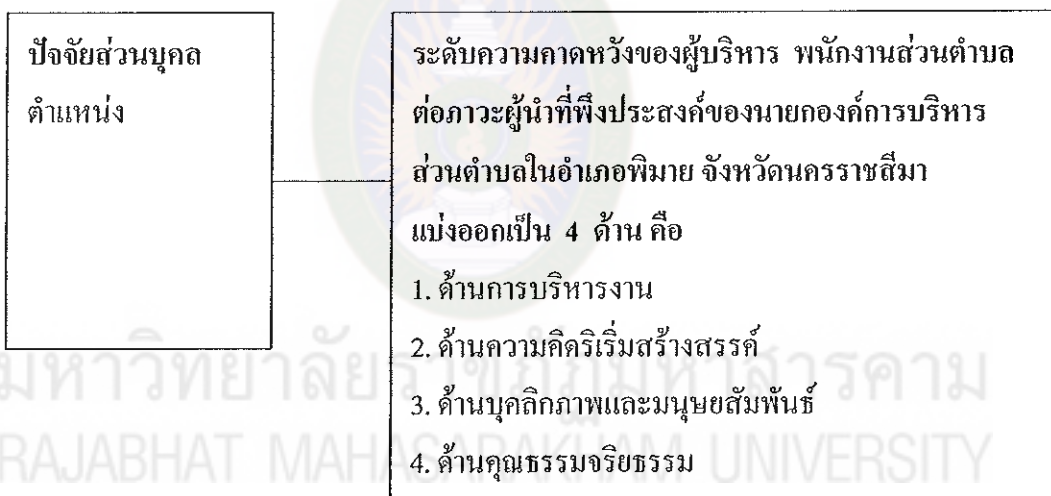
### ขอบเขตการศึกษา

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ คือ อำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา
2. ขอบเขตด้านประชากร ที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ ได้แก่ ประชากรทั้งหมดที่เป็นผู้บริหาร และพนักงานส่วนตำบลทั้งหมดในพื้นที่อำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา จำนวน 11 ตำบล คือ องค์การบริหารส่วนตำบลในเมือง ตำบลคงใหญ่ ตำบลท่าหลวง ตำบลกระซอน ตำบลนิคมสร้างตนเอง ตำบลโบสถ์ ตำบลสัมฤทธิ์ ตำบลหนองระเวียง ตำบลกระเบื้องใหญ่ และตำบลชีวาน จำนวน 340 คน (ท้องถิ่นอำเภอพิมาย. 2554 : 15)
3. ขอบเขตด้านเนื้อหา การศึกษาในครั้งนี้มุ่งศึกษาความคาดหวังของผู้บริหาร พนักงานส่วนตำบลในอำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา ต่อภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา โดยประยุกต์วรรณกรรมแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาจัดเป็นกลุ่มแต่ละด้านให้เป็นกรอบแนวแนวคิดที่สนใจ 4 ด้าน คือ
  - 3.1 ด้านการบริหารงาน
  - 3.2 ด้านความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
  - 3.3 ด้านบุคลิกภาพและมนุษยสัมพันธ์
  - 3.4 ด้านคุณธรรมจริยธรรม

4. ขอบเขตด้านเวลา ระยะเวลาในการศึกษาครั้งนี้ เริ่มตั้งแต่เดือนพฤษภาคม-เดือนธันวาคม 2554

### กรอบแนวคิดการศึกษา

จากการศึกษาวรรณกรรม แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาได้สรุปแนวคิดของ ดนัย เทียนพุด (2534 : 179-181) สุเมธ แสงนันทนวล (2540 : 46-48) พยอม วงศ์สารศรี (2542 : 199) นำมาประยุกต์แล้วจัดกลุ่มในการศึกษาตามแนวทางของสุรพงษ์ แสงเรณู (2552 : 60) ให้เป็นกรอบแนวคิดที่สนใจ 4 ด้าน คือ ด้านบริหารงาน ด้านความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ด้านบุคลิกภาพและด้านมนุษยสัมพันธ์ และด้านคุณธรรม จริยธรรม ดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

### นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษาเรื่อง การศึกษาภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา ผู้ศึกษาขอนิยามศัพท์เฉพาะ ดังนี้

ความคาดหวัง หมายถึง ความรู้สึก นึกคิด ความต้องการที่จะให้เป็นในเรื่องภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มี 5 ระดับ คือ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย น้อยที่สุด



ภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ หมายถึง คุณลักษณะที่ควรมีของนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลในความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบล โดยศึกษา 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารงาน ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ด้านบุคลิกภาพและมนุษยสัมพันธ์ และด้านคุณธรรมจริยธรรม

ด้านการบริหารงาน หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีวิสัยทัศน์ มุ่งมั่น ทำงานไปสู่ความสำเร็จ ประสพการณ์ ความรู้ ความสามารถในการบริหารงานที่เหมาะสม ความรู้ความเข้าใจในระเบียบ กฎหมายข้อบังคับ การตัดสินใจอย่างมีวิจารณญาณ ความสามารถในการวางแผนและการจัดระเบียบงาน คอยให้คำแนะนำในการปฏิบัติงานแก่ ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถูกต้อง เป็นคนขยันใฝ่เรียนรู้และเป็นผู้มีความรอบรู้ในการบริหารงาน ความเฉลียวฉลาด มีสติปัญญาดี ความสามารถในการติดต่อสื่อสารกับผู้อื่น ได้ดี ความรู้ ความสามารถในงานบริหารการที่รับผิดชอบ ความเข้าใจเกี่ยวกับบริหารงานเป็นอย่างดี ประสพการบริหาร สามารถแก้ไขปัญหาสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ได้อย่างถูกต้องเหมาะสมและรวดเร็ว รู้จักสร้างขวัญกำลังใจให้เกิดขึ้นกับผู้ใต้บังคับบัญชา การวางแผนการดำเนินงานเพื่อพัฒนา และปรับปรุงองค์กร ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ความในการตัดสินใจ สั่งการ ลงโทษ ผู้กระทำผิด เพื่อพิทักษ์ประ โยชน์ของหน่วยงานหรือสถาบัน โดยไม่คำนึงถึงพรรคพวกหรือ ผลประโยชน์ส่วนบุคคล

ด้านความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีการนำ ความรู้และแนวคิดใหม่ๆ มาปรับใช้ในองค์กรเสมอ ชอบคิดค้นและเสาะหากิจกรรมใหม่ๆ บรรลุไว้ในแผนการพัฒนาเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่เกิดผลจริง วางแผนและคิดหาทางแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นในอนาคตเสมอ มีความสนใจในนวัตกรรมหรือเทคโนโลยีต่างๆ มาปรับใช้ ให้เกิดประ โยชน์ต่อองค์กรเสมอ รู้จักมองวิกฤตให้เป็น โอกาสในการทำงาน เปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเสนอแนะในการทำงาน

ด้านบุคลิกภาพและมนุษยสัมพันธ์ หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมี อารมณ์ร่าเริงแจ่มใส เป็นผู้มีความกล้าในการตัดสินใจ ความกระตือรือร้นในการทำงาน ว่า ตัวเข้ากับสถานการณ์และคนทุกระดับ ความสุขุมรอบคอบและความรับผิดชอบ เป็นผู้ที่คอย ประสานงานกับบุคคลหรือหน่วยงานอื่นได้ดี มีความเสียสละ อดทน ปรับตัวให้สอดคล้อง กับการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เป็นคนที่มีความยืดหยุ่น สามารถควบคุมอารมณ์ได้ดี สามารถ สื่อสารให้ผู้บังคับบัญชาเข้าใจบทบาทหน้าที่ได้อย่างชัดเจน ให้เกียรติยกย่องผู้ใต้บังคับบัญชา อย่างเหมาะสมกับกาลเทศะและจริงใจทั้งต่อหน้าและลับหลัง

ด้านคุณธรรมจริยธรรม หมายถึง นายกองค้การบริหารส่วนตำบลมีการเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชาและยอมรับฟังความคิดเห็นในการปฏิบัติงาน เคารพในสิทธิและความเสมอภาคของผู้ร่วมงานและผู้ได้บังคับบัญชาทุกคน ไม่เลือกปฏิบัติการให้คุ้มหรือโทษผู้ได้บังคับบัญชา ใช้วิธีการตรวจสอบและประเมินผลงานจากผลงานที่ปฏิบัติถูกต้องตามผลระเบียบ ชี้ค้หลักมาตรฐานที่แน่นอนและชัดเจนในการพัฒนาความดีความชอบและได้สิทธิประโยชน์แก่ผู้บังคับบัญช้ายึดถือระเบียบกฎหมายเป็นหลัก ทำงานด้วยความซื่อตรงไม่หวังอามิสสินจ้าง ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้มีความอดกลั้น มีสติในการปฏิบัติหน้าที่มีสติจะพูดจริงทำจริงและรับผิดชอบต่อประชาชน มีความขยันและหมั่นเพียร ตรงต่อเวลา คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว

ผู้บริหาร หมายถึง นายกองค้การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค้การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค้การบริหารส่วนตำบล แต่ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาภาวะผู้นำของนายกองค้การบริหารส่วนตำบล การศึกษาในเรื่องนี้จึงเจาะจงสำรวจเฉพาะรองนายกองค้การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค้การบริหารส่วนตำบล เท่านั้น

พนักงานส่วนตำบล หมายถึง ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ พนักงานจ้างตามภารกิจ พนักงานจ้างทั่วไปขององค้การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา

ตำแหน่งประจำ หมายถึง ข้าราชการ และลูกจ้างประจำ ที่เกษียณอายุราชการ หกสิบปี

ตำแหน่งชั่วคราว หมายถึง พนักงานจ้างเป็นผู้ที่มีสัญญาจ้างชั่วคราว โดยมีสัญญาจ้างคราวละสี่ปีหรือหนึ่งปีแล้วแต่กรณี

## ประโยชน์การศึกษา

นายกองค้การบริหารส่วนตำบลสามารถนำข้อสนเทศที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงพัฒนาคุณลักษณะด้านภาวะผู้นำของตนเองให้มีความเหมาะสมเป็นข้อมูลให้ประชาชนนำไปใช้เป็นแนวทางการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ และเพื่อให้เป็นแนวทางให้องค้กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค้กรอื่นนำไปศึกษาและขยายผลต่อไป