

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

ในประเทศไทย การบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติให้การบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ บริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยทั้ง 3 ส่วนนี้ ล้วนอยู่ในการควบคุมดูแลของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบบริหารราชการแผ่นดิน อันครอบคลุมไปถึงการกำหนดนโยบายเพื่อให้ข้าราชการนำไปปฏิบัติ การอำนวยความสะดวกและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามกฎหมาย นโยบาย และคำสั่งของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นการกระจายหน้าที่ ที่เป็นประโยชน์โดยตรงต่อท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการเอง กระจายอำนาจการตัดสินใจ กระจายทรัพยากรการบริหาร เช่น บุคลากร งบประมาณ และเทคโนโลยีที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่น รวมทั้งการสนับสนุนให้ท้องถิ่นเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการท้องถิ่นได้เองอย่างมีประสิทธิภาพ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. 2546 : 3)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย เป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 มีพื้นที่เต็มทั้งจังหวัด มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ รายได้เป็นของตนเองและมีภารกิจเกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริการสาธารณะ มีความใกล้ชิดกับประชาชน และได้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ การกำหนดนโยบาย สาธารณะ การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ควบคู่กับการพัฒนาทางการเมือง การส่งเสริม สนับสนุนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม อนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณี การสืบสานภูมิปัญญาท้องถิ่น การสนับสนุนการพัฒนาอาชีพกลุ่มแม่บ้านควบคู่กับการส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียง รวมทั้งการพัฒนาและการฟื้นฟูการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิด

ประ โยชน์ เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน การพัฒนาอาชีพ การพัฒนารายได้ การพัฒนา เศรษฐกิจชุมชนระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน การให้บริการเพื่อสนองความต้องการและ แก้ไขปัญหาให้กับประชาชน สร้างความประทับใจในการให้บริการ รวมทั้งการส่งเสริมการมี ส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ซึ่งต้องเป็น ไปตามความต้องการของประชาชน และใน การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารซึ่งนำโดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้มีหน้าที่ในการ บริหารกิจการต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องดำเนินการผ่านบุคลากรซึ่งเป็น ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ที่จะต้องร่วมมือร่วมใจกันทำงานเพื่อขับเคลื่อนภารกิจขององค์กร ให้สำเร็จตามเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น นายก องค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงเป็นบุคคลที่มีความสำคัญอย่างมากในการพัฒนากิจการต่างๆ ให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (พิชิต ดิหะปัญโญ, 2552 : 20)

ภาวะผู้นำจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารงาน เพราะผู้นำเป็นดังดวง ประทีปของหน่วยงาน ผู้นำเป็นจุดรวมแห่งพลังของสมาชิกในองค์กร ดังนั้นผู้นำจึงเป็น เสมือนหลักชัยในการดำเนินงาน โดยเฉพาะต่อผู้ใต้บังคับบัญชาและต่อผลงานในส่วนรวม ความสามารถและลักษณะของผู้นำมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับปริมาณ คุณภาพ และ คุณค่าของ องค์กรที่มีผลสะท้อนให้เป็นประสิทธิผลของการปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้นๆ ได้เป็น อย่างดี นอกจากนี้ผู้นำยังเป็นตัวอย่างในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงาน อีกด้วย โดยนัยนี้ภาวะผู้นำจึงมีความสำคัญต่อผู้ร่วมงาน ต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ต่อสถาบัน โดยเฉพาะต่อความสำเร็จขององค์กรเป็นอย่างยิ่ง (สมพงษ์ เกษมสิน, 2519 : 281) ในองค์การ ผู้บริหารหรือผู้นำจะนำพาองค์กร ไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ได้ ขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำของผู้บริหาร หรือผู้นำนั้น การดำเนินกิจกรรมหรือการเปลี่ยนแปลงใดๆ ในสังคมเกิดจากการที่สมาชิกคนใด คนหนึ่งใช้อิทธิพลหรืออำนาจที่มีอยู่จูงใจให้สมาชิกภายในกลุ่มคล้อยตาม เพื่อปฏิบัติกิจกรรม ให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน พลังของกลุ่มทำงานสำเร็จได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ ความสามารถของผู้นำกลุ่ม ที่จะทำให้สมาชิกซึ่งเป็นผู้ตามในขณะนั้น เกิดความศรัทธายอมรับ และพร้อมที่จะร่วมปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ ให้สำเร็จได้ (วุฒิชชาติ สุนทรสมบัติ, 2541 : 1-2)

ในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคายอยู่ในวาระการดำรงตำแหน่งของ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคายชื่อนายยุทธนา ศรีตะบุตร ซึ่งได้รับการยอมรับว่า เป็นผู้มีความสามารถในการบริหารงาน โดยในวาระที่ท่านดำรงตำแหน่งนั้น ท่านสามารถทำ ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคายเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะ อย่างยิ่งการสร้างและการพัฒนาองค์การ ส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นของจังหวัดหนองคาย

มีความเจริญมากขึ้น ซึ่งสามารถพิจารณาจากประวัติผลงานพบว่า ท่านอยู่ในวาระของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย 2 วาระติดต่อกัน ตั้งแต่ปี 2547 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน และในส่วนการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย มีผลงานและรางวัลเป็นที่ประจักษ์มากมาย เช่น ในปี 2548 องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ได้เข้าร่วมประกวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2548 ประเภทองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามโครงการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2548 จัดโดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคายได้รับคัดเลือกเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีการบริหารจัดการที่ดี ได้รับรางวัล 5 ด้านบาท (องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย. 2548 : 5)

ดังนั้น การที่จะดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องมีภาวะผู้นำมีวิสัยทัศน์กว้างไกลในการทำงาน สามารถนำความรู้ ความสามารถในด้านต่างๆ เช่น ด้านความเป็นผู้นำ ด้านการบริหาร มาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นข้าราชการในองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย จึงมีความสนใจที่จะศึกษาภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย โดยกำหนดให้บุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ซึ่งเป็นผู้ดำเนินงานภายใต้การควบคุมดูแลของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ที่ให้ความคิดเห็นและตอบคำถามเพื่อให้ได้คำตอบที่ชัดเจนและใกล้เคียงกับข้อเท็จจริงมากที่สุด ซึ่งผลการวิจัยในครั้งนี้จะใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาภาวะผู้นำในด้านต่างๆ ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย อีกทั้งยังส่งผลต่อศักยภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคายด้วย

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย
2. เพื่อเปรียบเทียบภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคายตามความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย จำแนกตาม สำนัก/กอง ประเภทบุคลากร และระยะเวลาในการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของบุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย

สมมุติฐานการวิจัย

1. ความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย อยู่ในระดับปานกลาง
2. บุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคายที่มี สำนัก/กอง ประเภทบุคลากร และระยะเวลาในการปฏิบัติงานแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย แตกต่างกันไป

ขอบเขตการวิจัย

1. แหล่งข้อมูลเชิงปริมาณ

1.1 ประชากร ได้แก่ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย จำนวน 203 คน จำแนกได้ดังนี้ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย. 2554 : 5)

1.1.1 ข้าราชการ	จำนวน 100 คน
1.1.2 ลูกจ้างประจำ/พนักงานจ้าง	จำนวน 103 คน
รวม	จำนวน 203 คน

1.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย จำนวน 135 คน กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตรของ ทาโร ยามาเน่ (Yamane. 1973 : 727) ได้กลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

1.2.1 ข้าราชการ	จำนวน 67 คน
1.2.2 ลูกจ้างประจำ/พนักงานจ้าง	จำนวน 68 คน
รวม	จำนวน 135 คน

2. แหล่งข้อมูลเชิงคุณภาพ

ผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้กำหนดให้ผู้สัมภาษณ์ จำนวน 5 คน ได้แก่ ผู้อำนวยการกองกิจการสภา จำนวน 1 คน ผู้อำนวยการกองช่าง จำนวน 1 คน หัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผน จำนวน 1 คน เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป จำนวน 1 คน และหัวหน้าลูกจ้างประจำ จำนวน 1 คน

3. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variables) ได้แก่ คุณลักษณะทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ สำนัก/กอง ประเภทบุคลากร และระยะเวลาในการปฏิบัติงาน

3.2 ตัวแปรตาม คือ ภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยใช้ทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของเบส (Bass, 1985: 60) และทฤษฎีภาวะผู้นำแบบความสามารถพิเศษของคองเกอร์ และคานันโก (Conger and Kanungo, 1987 : 637-647) ประกอบด้วย

3.2.1 ด้านการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์

3.2.2 ด้านการกระตุ้นทางปัญญา

3.2.3 ด้านการมีวิสัยทัศน์กว้างไกล

3.2.4 ด้านการสื่อสารด้วยความมั่นใจ

3.2.5 ด้านการให้รางวัลตามสถานการณ์

3.2.6 ด้านการบริหารแบบวางเฉยเชิงรุก

3.2.7 ด้านการบริหารแบบวางเฉยเชิงรับ

3.3 พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัย

องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย

3.4 ระยะเวลาในการวิจัย

ตั้งแต่ เดือน มกราคม 2555 ถึงเดือน มีนาคม 2555

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการวิจัยครั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจความหมายของศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย ผู้วิจัยจึงได้ให้นิยามศัพท์ ดังนี้

1. **ความคิดเห็น** หมายถึง การแสดงออกถึงความรู้สึก ทศนคติ ความเชื่อและค่านิยมของแต่ละบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ เรื่องราว หรือสถานการณ์ต่างๆ ที่ประสบในสังคมโดยมีพื้นฐานมาจากภูมิหลังทางสังคม ความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมต่างๆ ของบุคคลนั้นๆ โดยไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึงความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย

2. ภาวะผู้นำ หมายถึง การใช้อิทธิพลของบุคคลหรือของตำแหน่ง โดยการจูงใจให้บุคคลหรือกลุ่มปฏิบัติตามความคิดเห็นความต้องการของตนเองด้วยความเต็มใจ ยินดีที่จะให้ความร่วมมือเพื่อจะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มตามที่กำหนดไว้ ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง ภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย

3. ด้านการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ หมายถึง พฤติกรรมของผู้นำที่แสดงออก ดังนี้ สร้างรูปแบบของมาตรฐานการปฏิบัติงานเอาไว้ชัดเจน ควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาให้ทำงานอย่างเต็มกำลังความสามารถอย่างใกล้ชิด ประพฤติตนเป็นประโยชน์ต่อองค์การ ให้ความสำคัญกับเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์แก่บุคลากรทุกคน แสดงให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเห็นถึงความเชื่อมั่นในตนเอง และแนะแนวทางในการแก้ปัญหาในการปฏิบัติงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชา

4. ด้านการกระตุ้นทางปัญญา หมายถึง พฤติกรรมของผู้นำที่แสดงออก ดังนี้ เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา เสนอแนะวิธีการปฏิบัติงานใหม่ๆ ให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ส่งเสริมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้เรียนรู้และสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ ให้เกิดขึ้นในองค์การ แสดงให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเห็นถึงเหตุผลในการตัดสินใจในการทำงานต่างๆ ของตนเองแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

5. ด้านการมีวิสัยทัศน์กว้างไกล หมายถึง พฤติกรรมของผู้นำที่แสดงออก ดังนี้ ให้ความสำคัญในการมีวิสัยทัศน์ มีความกล้าในการปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติงาน มีนโยบายและกลยุทธ์ที่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน มีแผนงานอย่างเป็นรูปธรรมให้ทุกคนได้รู้หรือปฏิบัติตามได้

6. ด้านการสื่อสารด้วยความมั่นใจ หมายถึง พฤติกรรมของผู้นำที่แสดงออก ดังนี้ สื่อสารเรื่องราวต่างๆ กับผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความมั่นใจและชัดเจน เป็นแบบอย่าง ในการทำงานให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา มีการรับฟังเหตุผลของผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคนอย่างมีเหตุผล มีความรู้และมีวิธีการที่จะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

7. ด้านการให้รางวัลตามสถานการณ์ หมายถึง พฤติกรรมของผู้นำที่แสดงออก ดังนี้ แสดงความพึงพอใจเมื่อผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานสำเร็จ แนะนำแนวทางด้านความก้าวหน้าและการพัฒนาการทำงานให้แก่บุคลากร มีการสื่อสารถึงความคาดหวังในการทำงานของบุคลากรให้แต่ละฝ่ายได้ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงผลตอบแทนที่จะได้รับ ถ้าทำงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ให้กำลังใจสนับสนุนผู้ใต้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงานเสมอ

8. ด้านการบริหารแบบวางเฉยเชิงรุก หมายถึง พฤติกรรมของผู้นำที่แสดงออก ดังนี้ บริหารปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยมาตรการที่เรียบง่าย ติดตามการปฏิบัติงานของ

ผู้ได้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด มีการกำหนดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้เป็นกรอบการทำงานอย่างชัดเจนและเป็นธรรมแก่บุคลากร

9. ด้านการบริหารแบบวางเฉยเชิงรับ หมายถึง พฤติกรรมของผู้นำที่แสดงออก ดังนี้ เปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชามีการตัดสินใจในการทำงาน ให้อิสระในการทำงานเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ร่วมกัน แสดงให้ผู้ได้บังคับบัญชาเห็นว่าตนมีความเชื่อมั่นและไม่เข้าแทรกแซงปัญหาเล็กน้อยในการปฏิบัติงานของผู้ได้บังคับบัญชา

10. บุคลากร หมายถึง บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ซึ่งจำแนกเป็น ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ/พนักงานจ้าง ในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย

11. นายกองคํการบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง บุคคลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นายกองคํการบริหารส่วนจังหวัดดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง นายกองคํการบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ใช้เป็นข้อมูลเสนอเทศบาลนํสนุนการพัฒนา ปรับปรุงภาวะผู้นำ รูปแบบการบริหาร และการบังคับบัญชาบุคลากรในองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย

2 ทำให้ทราบถึงภาวะผู้นำของนายกองคํการบริหารส่วนจังหวัดตามความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย อันจะนำไปสู่การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย