**บทที่ 1**

**บทนำ**

**1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา**

 การบริหารราชการแผ่นดินในส่วนของการปกครองท้องถิ่น ได้วิวัฒนาการอย่างมาก โดยเริ่มจากรูปแบบของการให้ส่วนกลาง ซึ่งเป็นศูนย์รวมอำนาจทางด้านการบริหาร (Centralization) เป็นศูนย์รวมของการตัดสินใจ นับตั้งแต่การตัดสินใจแต่งตั้งผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่นมาเป็นรูปแบบของการปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) คือกำหนดให้มีการกระจายอำนาจ และหน้าที่ รวมทั้งพนักงานในระดับต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้องค์กรเกิดความคล่องตัวในการทำงาน และเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง คือมีอำนาจในการตัดสินใจเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง และตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้หลักการที่ว่า ผู้ปกครองท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ทำให้สามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาบริหารกิจการขององค์การซึ่งถือว่าเป็นบันไดของการปกครองตามระบอบ (พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์ และศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ, 2546, น. 9)

 เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ปัจจัยที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน คือการสร้างหรือพัฒนาคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำ หรือผู้บริหารสูงสุด ให้มีประสิทธิภาพ แม้ว่าในอดีตเชื่อกันว่าการเป็นผู้นำเป็นเรื่องของความสามารถที่เกิดขึ้นเฉพาะวงศ์สกุล หรือเฉพาะบุคคลและสืบเชื้อสายกันได้ บุคลิกและลักษณะของการเป็นผู้นำ เป็นสิ่งที่มีมาแต่กำเนิด และเป็นคุณสมบัติเฉพาะตัวที่สามารถถ่ายทอดทางพันธุกรรมได้ ผู้ที่เกิดในตระกูลของผู้นำย่อมจะต้องมีลักษณะภาวะผู้นำด้วย แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำเริ่มเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการและเทคโนโลยีเป็นไปอย่างรวดเร็วมาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นที่จะต้องมีผู้นำที่มีความรู้และมีประสิทธิภาพทำหน้าที่เป็นหัวหน้างาน ถึงแม้ว่าจะมีการพัฒนาเครื่องมือวิทยาศาสตร์ใหม่ ๆ ขึ้นมาทดแทนได้กว้างขวางมากขึ้นเช่น คอมพิวเตอร์ ก็ยังไม่สามารถนำมาใช้แทนตัวผู้นำหรือผู้บริหารองค์กรได้ แต่สามารถนำเอาคอมพิวเตอร์นั้นมาช่วยผู้นำให้ทำงานได้มีประสิทธิภาพสูงยิ่งขึ้นไปอีก “คน” จึงยังเป็นปัจจัยที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการทำหน้าที่เป็นผู้นำหรือผู้บริหารองค์กรระดับต่าง ๆ ของหน่วยงานหรือองค์กร ซึ่งจะนำองค์กรสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย ดังนั้นการที่จะเป็นผู้นำที่ยิ่งใหญ่หรือเป็นผู้นำที่ประสบความสำเร็จได้ผู้นำนั้นจะต้องบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอันได้แก่ การบริหารตนเองให้เป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพ การบริหารคน ได้แก่ผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาให้ตั้งใจและเต็มใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้องค์กรหรือหน่วยงานอย่างเต็มความสามารถ และมีวิธีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพจนกระทั่งบังเกิดผลงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ (กิติ ตยัคคานนท์, 2552, น. 14)

 องค์กรปกครองท้องถิ่นปัจจุบันที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ และที่ใกล้ชิดกับประชาชนในชนบทมากที่สุดคือองค์การบริหารส่วนตำบล ที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในมาตรา 40 ว่า สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลที่ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ และในด้านการบริหารงาน นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 กำหนดไว้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารท้องถิ่นไว้อย่างกว้าง ๆ ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารได้เกือบทุกคน แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้าสู่ระบบการเมืองในฐานะนักการเมืองท้องถิ่นได้โดยง่าย เพราะในการปฏิบัติหน้าที่หรือบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตั้งแต่นโยบาย การวางแผน ตลอดจนการควบคุมการปฏิบัติงานนั้นมีปัญหามาก ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากนักการเมืองท้องถิ่น ที่ยังเป็นนักการเมืองสมัครเล่น ปราศจากอุดมการณ์ หรือเป็นพ่อค้า นักธุรกิจที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองในท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนฐานะและกิจการทางการค้าในท้องถิ่นของตนเอง นักการเมืองในท้องถิ่นประเภทนี้ จะไม่เสียสละเพื่อท้องถิ่น ดังนั้น นักการเมืองท้องถิ่นที่ดีนอกจากต้องเป็นผู้มีแรงจูงใจที่ต้องการพัฒนาท้องถิ่นแล้ว ยังต้องอาศัยมีเงื่อนไขปัจจัยอื่น ๆ อีกค่อนข้างมากจึงจะสามารถผลักดันให้ตนเองสามารถผ่านการรับเลือกตั้งได้ เพราะการที่ผู้สมัครเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นเสนอตัวในการเลือกตั้ง ต้องแสดงให้เห็นว่ามีภาวะผู้นำที่เหมาะสม ไม่ว่าเป็นด้านฐานะ ด้านการศึกษา ด้านความซื่อสัตย์สุจริต ด้านความยุติธรรม ด้านความขยันขันแข็ง ด้านความเสียสละ และด้านอื่น ๆ ที่ทำให้ประชาชนมีความมั่นใจในการทำหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความสัมพันธ์กับประชาชนในชุมชนเป็นอย่างดี (มรุต วันทนากร, 2550, น. 25) ดังได้กล่าวแล้วว่า องค์การบริหารส่วนตำบลถือว่าเป็นหน่วยงานองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุด ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ตรวจสอบ กำกับดูแลได้ง่ายที่สุด ตลอดจนเป็นเวทีประชาธิปไตยของประชาชนในการระดมความรู้ และความคิดการตัดสินใจ วางแผนพัฒนา การดำเนินการ และการระดมทุนทรัพยากร เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองที่มีความเหมาะสม ทั้งในแง่เชิงโครงสร้างขององค์กรและในแง่การมีส่วนร่วมของประชาชน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเพื่อทำหน้าที่บริหารงานให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน

 องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง คือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องมีภาวะผู้นำที่เหมาะสมในการบริหารงานตามความต้องการของประชาชน และในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านมา ผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคนใหม่ซึ่งเป็นผู้สมัครใหม่ที่ชนะการเลือกตั้ง จึงน่าจะมีภาวะผู้นำที่เหมาะสมและเป็นไปตามความต้องการของประชาชน แต่เนื่องจากการดำรงตำแหน่งผ่านมาแล้วเกือบ 4 ปี นายกนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคนใหม่ยังไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นในการมีภาวะผู้นำให้เป็นที่ประจักษ์ เพราะมีการร้องเรียนผ่านสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใสเกี่ยวกับการแก้ปัญหาที่ล่าช้า ไม่ตัดสินใจแก้ปัญหาให้ทันต่อเหตุการณ์ ไม่ประชาสัมพันธ์ผลงานที่ทำให้ประชาชนทราบ และบางครั้ง ไม่แสดงออกถึงศักยภาพในด้านการบริหารงานที่มีความคิดริเริ่ม ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้น ล้วนเกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำของผู้บริหาร

 ผู้วิจัยในฐานะเป็นประชาชนที่อาศัยในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส มีความสนใจที่จะวิจัย ภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส เพื่อให้ได้ข้อมูลพื้นฐาน ในการพัฒนาภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอันจะนำมาซึ่งความสามารถในการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น

**1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย**

 1.2.1 เพื่อศึกษาระดับภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของประชาชน

 1.2.2 เพื่อเปรียบเทียบภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของประชาชนที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ ต่างกัน

 1.2.3 เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของประชาชนต่อภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด

**1.3 สมมติฐานการวิจัย**

 1.3.1 ภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของประชาชน อยู่ในระดับมาก

 1.3.2 ประชาชนที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นต่อภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกัน

**1.4 ขอบเขตการวิจัย**

 **1.4.1 ด้านเนื้อหา**

 ในการวิจัยภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของประชาชน ผู้วิจัยกำหนดเนื้อหาการวิจัยตามกรอบแนวคิดของ กวี วงศ์พุฒ (2549, น. 101-108) จำนวน 5 ด้าน ดังนี้

 1.4.1.1 ด้านความเป็นผู้นำ

 1.4.1.2 ด้านบุคลิกภาพ

 1.4.1.3 ด้านมนุษยสัมพันธ์

 1.4.1.4 ด้านคุณธรรมจริยธรรม

 1.4.1.5 ด้านทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงาน

 **1.4.2 ประชากร และกลุ่มตัวอย่าง**

1.4.2.1 ประชากรเชิงปริมาณได้แก่ ประชาชนที่เป็นหัวหน้าครัวเรือนหรือตัวแทนครัวเรือนที่มีอายุ 18 ปี ขึ้นไป ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด 10 หมู่บ้าน จำนวนรวม 1,323 คน จาก 1,323 ครัวเรือน (องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส, 2559, น. 23)

  1.4.2.2 กลุ่มตัวอย่างเชิงปริมาณ ได้แก่ ประชาชนที่เป็นหัวหน้าครัวเรือนหรือตัวแทนครัวเรือนที่มีอายุ 18 ปี ขึ้นไป ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด 10 หมู่บ้าน จำนวนรวม 308 คน จาก 308 ครัวเรือนโดยใช้วิธีการคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างตามสูตร ของ ทาโร ยามาเน (Taro Yamane, 1973, p. 727)

1.4.2.3 กลุ่มเป้าหมายเชิงคุณภาพ ได้แก่ ผู้รู้เกี่ยวกับภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 31 คนประกอบด้วย

 1) ตัวแทนเจ้าหน้าที่ภาครัฐ จำนวน 8 คน ประกอบด้วย 1.1) ผู้ใหญ่บ้านหรือตัวแทน 5 คน จาก 5 หมู่บ้าน 1.2) หัวหน้าส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คน 2) ตัวแทนภาคเอกชน จำนวน 3 คน 3) ตัวแทนประชาชน 20 คน จาก 10 หมู่บ้าน ๆ ละ 2 คน โดยใช้วิธีสุ่มแบบเจาะจง (Purposive Random Sampling)

 **4.1.3 พื้นที่ในการวิจัย** เขตองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใสอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด

 **4.1.4 ระยะเวลาในการวิจัย** เดือน กันยายน 2560 ถึง เดือน ตุลาคม 2560

 **4.1.5 ตัวแปร**

 4.1.5.1 ตัวแปรอิสระได้แก่ ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตาม เพศ

 อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ

 4.1.5.2 ตัวแปรตามได้แก่ ภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของประชาชน จำนวน 5 ด้าน ดังนี้

 1) ด้านความเป็นผู้นำ

 2) ด้านบุคลิกภาพ

 3) ด้านมนุษยสัมพันธ์

 4) ด้านคุณธรรมจริยธรรม

 5) ด้านทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงาน

**1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ**

 “ความคิดเห็น” หมายถึง การแสดงออกโดยมีพื้นฐานมาจากความรู้ ประสบการณ์ ภูมิปัญญา และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ถึงความเชื่อ ความรู้สึก ทัศนคติ และค่านิยม ของบุคคลต่อบุคคล เรื่องราว หรือสถานการณ์ ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึงความคิดเห็นของประชาชนต่อภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด

 “นายกองค์การบริหารส่วนตำบล” หมายถึง บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และมีหน้าที่ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด

 “ประชาชน” หมายถึง ประชาชนที่เป็นหัวหน้าครัวเรือนหรือตัวแทนที่มีอายุ 18 ปี ขึ้นไปในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด

 “ภาวะผู้นำ” หมายถึง หมายถึง ลักษณะที่เป็นคุณสมบัติประจำของคนหรือสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เป็นลักษณะอยู่ในตัวและติดตัวอยู่เสมอว่าไม่ว่าจะอยู่ในสภาวะ หรือพื้นฐานวัฒนธรรมใด

 “ภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล” หมายถึง ลักษณะที่เป็นคุณสมบัติประจำของคนหรือสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เป็นลักษณะอยู่ในตัวและติดตัวอยู่เสมอว่าไม่ว่าจะอยู่ในสภาวะ หรือพื้นฐานวัฒนธรรมใด ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึงภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของประชาชน ดังนี้

 1. ด้านความเป็นผู้นำ หมายถึง พฤติกรรมที่มีอิทธิพลต่อสมาชิกของกลุ่ม ดังนี้ มีความสามารถในการเป็นผู้นำองค์กร เป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ มีวินัยต่อตนเอง กล้าตัดสินใจเมื่อมีปัญหาสำคัญที่ต้องตัดสินใจเร่งด่วน สร้างความไว้วางใจให้กับประชาชน ยืดหยุ่นการบริหาร สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งของประชาชนได้ดี และมีวิสัยทัศน์ชัดเจนกว้างไกล ในการบริหารงาน

 2. ด้านบุคลิกภาพ หมายถึง ลักษณะของผู้นำเกี่ยวกับภาพลักษณ์ ดังนี้ มีความคล่องตัว ในการปฏิบัติงาน แต่งกายสุภาพ เรียบร้อย น่าเคารพนับถือ วางตัวเหมาะสม มีความสุขุมรอบคอบในการปฏิบัติงาน มีความมั่นใจในตนเองในการบริหารงาน ปฏิบัติงานเปิดเผย ตรงไปตรงมา ใช้วาจาสุภาพต่อบุคคลทุกวัย และรับฟังความคิดเห็นของบุคคลอื่น

 3. ด้านมนุษยสัมพันธ์ หมายถึง พฤติกรรมของผู้นำที่แสดงออกมาเพื่อสร้างความเป็นมิตรกับบุคคลอื่น ดังนี้ ให้เกียรติผู้ใต้บังคับบัญชา ประสานงานได้ดีกับผู้ใต้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงาน มีสัมพันธภาพอันดีกับประชาชน มีสัมพันธภาพอันดีกับองค์กรอื่นภายในตำบล ยกย่องชมเชยผู้ใต้บังคับบัญชาตามโอกาสอันควร ทำงานเข้ากับประชาชนได้ดี มีความสามารถในการพูดในที่สาธารณะ และมีความสามารถประชาสัมพันธ์งานขององค์กรได้ดี

 4. ด้านคุณธรรมจริยธรรม หมายถึง คุณลักษณะของผู้นำ ดังนี้ ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี อนุเคราะห์ช่วยเหลือบุคคลที่เดือดร้อนด้วยความเมตตา มีความอดทนอดกลั้นในการปฏิบัติงาน ยึดมั่นใจสัจจะในการบริหารงาน และประพฤติตนดีอย่างเสมอต้นเสมอปลาย

 5. ด้านทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงาน หมายถึง คุณสมบัติของผู้นำที่แสดงว่ามีความรู้ความสามารถในการบริหารงานที่ดี ดังนี้ มี กำหนดนโยบายได้อย่างเหมาะสม มีความสามารถในการวางแผนการพัฒนาได้ดี มีความสามารถในการสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ มีความรู้ในหลักการบริหารงานที่เป็นวิชาการ สามารถบริหารงานตามสถานการณ์การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม มีความสามารถในการสร้างแรงจูงใจให้กับพนักงาน และสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับ**

 ข้อสนเทศที่ได้จากการวิจัย สามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลในการเสนอเพื่อเป็นทางเลือกในการปรับปรุงภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ต่อไป