

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นหน่วยงานบริหารท้องถิ่นซึ่งรัฐให้ความอิสระ โดยใช้หลัก แห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่การที่จะบริหารงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประสบความสำเร็จ บรรลุประสิทธิผล สร้างความรุ่งเรืองเติบโต ให้กับท้องถิ่น มีภาพลักษณ์ที่ดี ได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากสาธารณะ สามารถตอบสนอง ความคาดหวังและความต้องการของประชาชน และสร้างความพึงพอใจแก่ผู้มีส่วนได้เสียที่ สำคัญทุกกลุ่ม ย่อมไม่ใช่เรื่องง่าย และไม่สามารถทำได้ด้วยการมีผู้บริหารที่ขาดภาวะผู้นำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบันจึงมีความต้องการผู้นำซึ่งมีความสามารถในการรับมือ กับปัญหา และการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อม ทว่างานที่สำคัญกว่าของผู้นำองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น คือการเตรียมสมาชิกขององค์กรเพื่อให้สามารถรับมือและปรับตัวให้ทันกับ การเปลี่ยนแปลงของทิศทางการพัฒนาสังคม พันธกิจใหม่ และความไม่แน่นอนของ สิ่งแวดล้อม ผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำเท่านั้นที่จะผลักดันและสร้างสิ่งเหล่านี้ขึ้นมาได้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2550 : 123)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จึงเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอีก รูปแบบหนึ่งที่มีขนาดเล็กที่สุด ถูกจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ซึ่ง เดิมองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นสภาตำบลซึ่งสภาตำบลได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 22/2499 ลง วันที่ 8 มีนาคม 2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน ให้จังหวัดและอำเภอ ดำเนินการเปิดสภาตำบลขึ้นและสภาตำบลนี้อยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดและ นายอำเภอ จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2499 ทุกจังหวัดสามารถจัดตั้งและเปิดสภาตำบลเป็น ครั้งแรก มีจำนวน 4,475 ตำบล และได้มีการยกฐานะสภาตำบลเดิมที่มีรายได้เฉลี่ย 3 ปี ย้อนหลังเกินกว่า 150,000 บาท ให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งให้มีการระบุชื่อและเขต

ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (กรมการปกครอง, 2542 : 34-40)

การเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบลก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอย่างมาก สืบเนื่องจากแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจจากภาครัฐสู่องค์กรประชาชน เป็นหน่วยงานระดับตำบล มีอำนาจในการปกครองตนเองและมีอิสระในการบริหารงานบุคลากร บริหารงบประมาณ และบริหารงานทั่วไปในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การกระจายอำนาจการปกครองในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในความสนใจของหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำ นักวิชาการ ตลอดจนประชาชนทั่วไป ด้วยความคาดหวังว่า องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดจะเป็นจุดเริ่มต้นที่เปิดโอกาสให้กับประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง กำหนดนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเองภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น (สุภชัย เหาะน้อย, 2550 : 2)

จะเห็นได้ว่า นายกององค์การบริหารส่วนตำบล นั้น เป็นผู้มียุทธศาสตร์สำคัญอย่างยิ่ง ต่อการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นในอดีตจนถึงปัจจุบัน ความสำคัญของผู้นำไม่ได้ลดลงแต่ประการใด แต่ในทางตรงกันข้าม กลับมียุทธศาสตร์ในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น มีอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตามสัดส่วนของงบอุดหนุนจากรัฐบาลและภาษีอากรที่เก็บได้ที่จะโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบทบาทของนายกฯ ยังไม่ได้มีบทบาทแค่พัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าแค่นั้น ยังมีบทบาทในการบริหารงาน ด้านการบริหารบุคคลได้แก่ การออกคำสั่งบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ ร้องทุกข์ เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการแต่งตั้งและให้พ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นอีกด้วย (จรรยา ศิวานนท์, 2548 : 5-7)

แต่ในปัจจุบันกลับพบว่ามีปัญหาเกิดขึ้นมากมาย ในองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านการบริหารงาน ปัญหาการปฏิบัติงานและปัญหาการขาดความเป็นผู้นำและภาวะผู้นำ อีกทั้งข้อขัดแย้งระหว่างผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชาหรือบุคลากรในท้องถิ่นนั้นๆ ยังเป็นปัญหาหลักทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติราชการ ดังเช่น อำเภอโพธาราม จังหวัดหนองคาย เป็นอำเภอที่มีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 10 ตำบล 159 หมู่บ้าน โดยที่ผ่านมามองการบริหารส่วนตำบลวัดหลวง อำเภอโพธาราม จังหวัดหนองคาย ได้ยกฐานะจากสภา

ตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยตรงมาแล้วหลายครั้ง ซึ่งในการเลือกแต่ละครั้ง มีนักการเมืองทั้งมีภาพลักษณ์และคุณลักษณะที่แตกต่างกันลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งที่เป็นนักการเมืองท้องถิ่นอยู่แล้ว นักธุรกิจและผู้นำชุมชน ซึ่งผลการเลือกตั้งที่ผ่านมาปรากฏว่าบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจ หรือ ได้คะแนนเสียงจากประชาชนส่วนใหญ่ให้ทำหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลวัดหลวงนั้น มีคุณลักษณะและภาพลักษณ์ที่แตกต่างกัน

จากปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจศึกษาความคิดเห็นของประชาชนตำบลวัดหลวง อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย ที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลวัดหลวง โดยจำแนกออกเป็น 5 ด้าน ประกอบด้วย ด้านความเป็นผู้นำ ด้านบุคลิกภาพ ด้านมนุษยสัมพันธ์ ด้านคุณธรรมจริยธรรม ด้านความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนทั้งเป็นข้อมูลที่จะนำไปกำหนดวางแผนการพัฒนา และเผยแพร่เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงาน องค์กรและบุคคลทั่วไป

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณลักษณะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลวัดหลวง อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนจำแนกตาม เพศ ระดับการศึกษา และอาชีพต่อคุณลักษณะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลวัดหลวง อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของประชาชนต่อคุณลักษณะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลวัดหลวง อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย

สมมติฐานการศึกษา

1. ความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณลักษณะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลวัดหลวง อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย อยู่ในระดับปานกลาง
2. ประชาชนที่มีเพศ ระดับการศึกษาและอาชีพแตกต่างกัน มีความความคิดเห็นต่อคุณลักษณะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลวัดหลวง อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย แตกต่างกัน

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษามุ่งศึกษาถึงความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณลักษณะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลวัดหลวง อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย โดยแบ่งขอบเขตการศึกษาไว้ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา การศึกษาครั้งนี้ มุ่งศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณลักษณะ ผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลวัดหลวง อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย ผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนในเขตตำบลวัดหลวง จำนวน 5 ด้าน ดังนี้

- 1.1 ด้านความเป็นผู้นำ
- 1.2 ด้านบุคลิกภาพ
- 1.3 ด้านมนุษยสัมพันธ์
- 1.4 ด้านคุณธรรมและจริยธรรม
- 1.5 ด้านทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงาน

2. ขอบเขตด้านพื้นที่ ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาได้กำหนดองค์การบริหารส่วนตำบลวัดหลวง อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย เป็นพื้นที่ในการศึกษา โดยมีหมู่บ้าน จำนวน 16 หมู่บ้าน

3. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

3.1 ประชากร ได้แก่ ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ทั้งเพศชาย เพศหญิง ที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนทั้งหมด 2,545 ครัวเรือน ในเขตพื้นที่ตำบลวัดหลวง อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย (สำนักทะเบียนอำเภอโพธิ์ชัย. 2553 : 16)

3.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ทั้งเพศชาย เพศหญิง ครัวเรือนละ 1 คน จำนวน 346 คน จาก 346 ครัวเรือน ได้มาโดยการคำนวณตามสูตรของยามานะ (Yamane. 1973 : 727)

4. ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่

4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variables) ประกอบด้วย

4.1.1 เพศ ได้แก่ เพศชายและเพศหญิง

4.1.2 ระดับการศึกษา ได้แก่ ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีและระดับปริญญาตรีขึ้นไป

4.1.3 อาชีพ ได้แก่ เกษตรกร ค้าขาย/รับจ้าง และข้าราชการ

4.2 ตัวแปรตาม (Dependent variable) ได้แก่ ความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณลักษณะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลวัดหลวง อำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย ซึ่งประกอบด้วย 5 ด้าน คือ

4.2.1 ด้านความเป็นผู้นำ

4.2.2 ด้านบุคลิกภาพ

4.2.3 ด้านมนุษยสัมพันธ์

4.2.4 ด้านคุณธรรมจริยธรรม

4.2.5 ด้านทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงาน

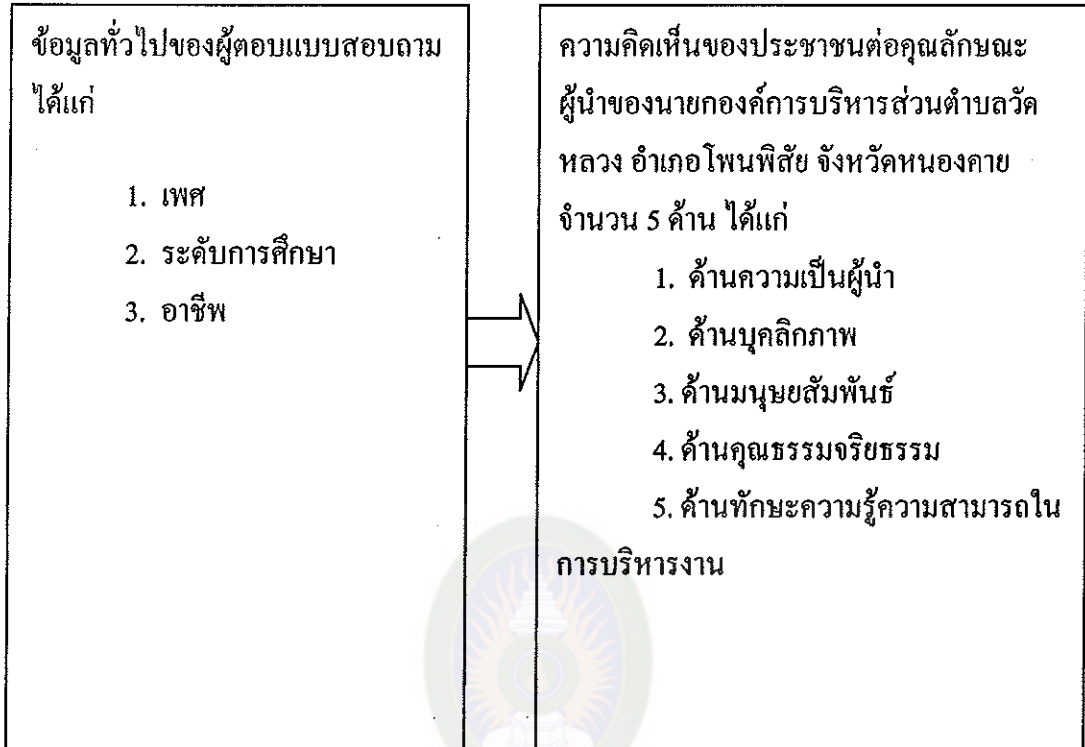
กรอบแนวคิดการศึกษา

จากการศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาได้นำกรอบแนวคิดตาม กวี วงศ์พุ่ม (2539 : 39-108) และพิมพ์ใจ โอภาณูรักษธรรม (2542 : 63-176) ดังนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม



แผนภูมิที่ 1 : กรอบแนวคิดการศึกษา

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. **ความคิดเห็น** หมายถึง ความรู้สึกนึกคิด การตัดสินใจ และการแสดงออกในด้านความเชื่อต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ความเชื่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยอาศัยความรู้ ประสบการณ์ สิ่งแวดล้อมมาประกอบกับความเชื่อนั้นๆ ซึ่งอาจจะแสดงออกหรือไม่แสดงออกก็ได้ หรืออาจเป็นไปในแนวทางใดแนวทางหนึ่งก็ได้ หรืออาจมีแนวโน้มที่จะมีความเห็นทั้งทางบวกและทางลบต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง อย่างไรก็ตามความคิดเห็นอาจจะผิดพลาดได้หากไม่มีข้อมูลความจริง ในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง ความคิดเห็นของประชาชนต่อภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหลวง อำเภอ โพนพิสัย จังหวัดหนองคาย

2. **ประชาชน** หมายถึง ผู้ที่มีรายชื่ออาศัยอยู่ในบ้านเลขที่หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัดนั้นๆ ในที่นี้ หมายถึง ประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ทั้งเพศชาย เพศหญิง ที่อยู่ในครัวเรือนทั้ง 16 หมู่บ้าน ในเขตตำบลหลวง อำเภอ โพนพิสัย จังหวัดหนองคาย

3. คุณลักษณะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง พฤติกรรมที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแสดงให้เห็นในการบริหารงานและก่อให้เกิดความรู้สึกต่อประชาชนใน 5 ด้าน ได้แก่ ด้านความเป็นผู้นำ ด้านบุคลิกภาพ ด้านมนุษยสัมพันธ์ ด้านคุณธรรมจริยธรรม ด้านความรู้ความสามารถในการบริหารงาน

4. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ผู้บริหารสูงสุดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่ตำบล ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานในหน่วยงานองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 กำหนด ในที่นี้ หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลวัดหลวง อำเภอโพธิ์พิสัย จังหวัดหนองคาย

5. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การที่ได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลวัดหลวง อำเภอโพธิ์พิสัย จังหวัดหนองคาย

6. ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่ได้รับการเลือกหรือได้รับการยกย่องจากกลุ่มคนให้เป็นที่หัวหน้า หรือเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ โดยนำกลุ่มคนให้ปฏิบัติงานให้สำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งอาจเป็นผู้นำตามตำแหน่งอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ ในการศึกษาครั้งนี้ได้จำแนกออกเป็น 5 ด้าน คือ

6.1 ด้านความเป็นผู้นำ หมายถึง ผู้นำที่มีคุณลักษณะด้านความเป็นผู้นำ จะต้องมีความรู้คุณลักษณะพิเศษเหนือบุคคลอื่น รวมทั้งต้องมีพฤติกรรมที่มีอิทธิพลต่อสมาชิกของกลุ่ม เช่น กล้าตัดสินใจเมื่อมีปัญหา มีความทะเยอทะยาน มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีวินัยในตนเอง สร้างความไว้วางใจต่อผู้ใต้บังคับบัญชา มีความสามารถในการประสานงาน ชัดหยุ่นตามสถานการณ์ สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งในองค์กรได้ดี เป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงพัฒนา

6.2 ด้านบุคลิกภาพ หมายถึง บุคลิกภาพเป็นส่วนประกอบที่สำคัญส่วนหนึ่งของบุคคลที่จะเป็นผู้นำ ซึ่งจำเป็นจะต้องปรับปรุงบุคลิกให้เหมาะสมกับกาลเทศะ เช่นเป็นผู้มีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน มีวุฒิทางสติปัญญาที่เหมาะสม มีความสุขุมรอบคอบในการปฏิบัติ การแต่งกายสุภาพเรียบร้อย นำเคารพนับถือ มีความมั่นใจในตนเอง เปิดเผยตรงไปตรงมา วาจาสุภาพต่อบุคคลทุกวัยทุกสถานะ มีความเป็นประชาธิปไตย เป็นต้น

6.3 ด้านมนุษยสัมพันธ์ หมายถึง พฤติกรรมของผู้บริหารหรือผู้นำที่แสดงออกมาเพื่อสร้างความเป็นมิตรกับบุคคลอื่น ซึ่งพฤติกรรมที่แสดงออกมามีลักษณะดังนี้ ให้

เกียรติผู้ได้บังคับบัญชา สนับสนุนผู้ได้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงานมีสัมพันธภาพอันดีต่อผู้ได้บังคับบัญชา ปฏิบัติต่อผู้ได้บังคับบัญชาด้วยความจริงใจ ยกย่องชมเชยผู้ได้บังคับบัญชาตามโอกาสอันควร ยืดหยุ่นยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น มีความสามารถในการพูดในที่สาธารณะ มีความสามารถในการอธิบาย สั่งการให้ผู้ได้บังคับบัญชาเข้าใจได้ดี

6.4 ด้านคุณธรรมจริยธรรม หมายถึง คุณธรรมจริยธรรม เป็นหลักธรรมที่จำเป็นสำหรับผู้นำที่ควรตระหนักและยึดหลักธรรม น้อมนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานในองค์กร โดยคุณธรรมที่จำเป็นที่ผู้นำควรมี เช่น มีความสำรวมกาย วาจาและใจ อนุเคราะห์ช่วยเหลือบุคคลอื่นที่เดือดร้อน มีความอดทนอดกลั้นต่อแรงบีบบังคับต่างๆ มีความยุติธรรม ยึดมั่นในจริยธรรมในการทำงาน เป็นต้น

6.5 ด้านทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงาน หมายถึง คุณลักษณะของผู้นำด้านทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงาน เป็นคุณสมบัติของผู้นำที่แสดงว่ามีความรู้ความสามารถในการบริหารงานที่ดี โดยผู้นำควรมีคุณสมบัติดังนี้ รู้และเข้าใจกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ มีความสามารถในการวางแผน มีความสามารถในการสร้างทีมงาน รู้และเข้าใจในหลักการบริหารงาน มีความรู้และเข้าใจสถานการณ์การเมืองเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป มีความสามารถในการใช้เหตุผลและแก้ปัญหา และแสวงหาความรู้ให้ทันต่อเหตุการณ์อยู่เสมอ

ประโยชน์การศึกษา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อมูลจากการศึกษาไปใช้ประโยชน์ในการบริหารงานของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ มีประสิทธิผลและเกิดประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น