

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย เป็นลักษณะแบบตัวแทน เพราะมีประชาชนจำนวนมากซึ่งไม่สามารถใช้อำนาจได้โดยตรง ซึ่งต้องผ่านกลไกทางการเมือง การเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย โดยให้ประชาชนเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปดำเนินการทางการเมือง ดังนั้นกระบวนการทางการเมืองที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การออกเสียงเลือกตั้งผู้แทน ไม่ว่าจะเป็นในระดับชาติ หรือในระดับท้องถิ่น การเลือกตั้งจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้กำหนดตัวบุคคลที่จะเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดและกำกับดูแลนโยบาย อันเป็นสาธารณะของสังคมและการเลือกตั้งยังชี้ให้เห็นถึงความต้องการของประชาชนอันจะทำให้ระบบการเมืองและคณะผู้บริหารได้รับการยอมรับอย่างถูกต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ (ประหยัด หงส์ทองคำ, 2545 : 36-37) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อต้องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยพิจารณาจากการกำหนดไว้ในหมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 281 ซึ่งกำหนดหลักการและสาระสำคัญไว้ว่า รัฐจะต้องให้ความสำคัญกับท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และมาตรา 283 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริหารราชการ การจัดสรรสัดส่วนภาวมีอาระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550 : 112)

ปัจจุบันรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยมี 4 รูปแบบด้วยกัน คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนี้ รัฐได้มอบอำนาจความรับผิดชอบหรือมอบภารกิจบางอย่างให้ท้องถิ่นรับไปดำเนินการ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น ส่วนอำนาจอื่นๆ ยังเป็นของรัฐอยู่เนื่องจากการปกครองประเทศนั้นจำเป็นต้องมีหน่วยงานกลางหรือรัฐบาลกลางเป็นศูนย์กลางของอำนาจที่จะอำนวยความสะดวกการปกครองประเทศรัฐบาลกลางจึงเป็นสถาบันการเมืองที่จะใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศ ทั้งอำนาจบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ นอกจากนี้รัฐยังต้องมีกิจการทหารไว้เพื่อรักษาอธิปไตยของประเทศ มีกิจการตำรวจเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ มีระบบการเงินการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศ มีกิจการต่างประเทศไว้เพื่อการติดต่อสัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศ ตลอดจนยังรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการต่าง ๆ ไว้แก่รัฐบาลกลางอีกด้วย การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยมีตัวแทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรที่จะทำภารกิจ เพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้ตรงตามเป้าหมายรวดเร็วและมีประสิทธิภาพที่สุด (ชูศักดิ์ เทียงตรง. 2548 : 57)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสะท้อนการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองพื้นฐานของประเทศโดยแท้จริง มีความสำคัญต่อการบริหารการพัฒนาระดับตำบลทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ ในทางทฤษฎีมีความเชื่อว่า องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีแนวโน้มว่าจะมีศักยภาพสูงในการพัฒนาชนบท เป็นองค์กรที่มีพลังประชาชนในท้องถิ่นและใกล้ชิดกับประชาชนในชนบท จึงน่าจะรู้ถึงปัญหา ความต้องการที่แท้จริงรวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี อันส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังส่งเสริมให้ประชาชนในชนบทได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง (วันนี นนทีศิริ. 2543 : 1) องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญ ในการพัฒนาท้องถิ่นเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ประกอบไปด้วยบุคคลในท้องถิ่น ที่ทราบถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นเป็นอย่างดี และเป็นการดำเนินงานที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ที่สมควรได้รับการสนับสนุนเพื่อให้มีการดำเนินงานในทิศทางที่ถูกต้องและบังเกิดผลเป็นรูปธรรมชัดเจน ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

จากแนวคิดพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์ต่อการวางรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยถือเป็นปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ การพัฒนาท้องถิ่นเพื่อให้ประสบผลสำเร็จนั้น ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล หากแต่ศักยภาพในการดำเนินงานของแต่ละท้องถิ่นนั้นย่อมแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกองค์การ ทั้งจากปัจจัยด้านบุคคลที่เกี่ยวข้องกลุ่มต่าง ๆ ในองค์การ โครงสร้างองค์การ ความสามารถในการบริหารจัดการและประเพณีปฏิบัติ รวมทั้งการประสานงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลประการสำคัญคือ ภาวะผู้นำของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งการบริหารงานพัฒนานั้นเป็นการบริหารเพื่อประโยชน์ ของสังคมส่วนรวม องค์การ คน หรือทรัพยากรมนุษย์ และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ต้องสอดคล้องและพัฒนา ไปในทิศทางเดียวกันตามศักยภาพและความต้องการในสถานการณ์นั้น ๆ ของชุมชน การพัฒนาท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและบรรลุผลสำเร็จได้นั้น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นคนที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ รวมถึงหลักการและกระบวนการวางแผน มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลในการพัฒนาท้องถิ่น สามารถใช้ทักษะในการจูงใจให้ประชาชนในท้องถิ่นยอมรับและเชื่อถือศรัทธาประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความร่วมมือและแก้ไขปัญหามิได้เป็นอย่างดี และสามารถชี้แนะให้คำแนะนำสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน ตลอดจนการนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์เกี่ยวกับงานการพัฒนาท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงต้องมีผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ในการพัฒนา การมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และหลักการกระบวนการวางแผน ความสามารถในการประสานงานและการแก้ไขปัญหา รวมถึงความสามารถในการจูงใจให้เชื่อถือศรัทธาจากประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งตามคุณลักษณะของแต่ละคน การเลือกตั้งในองค์การบริหารส่วนตำบลหรือในท้องถิ่นจึงมักจะปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ คือ บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปเป็นตัวแทนประชาชนส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลที่มีฐานะดีในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยบุคคลเหล่านั้นจะใช้วิธีการหาเสียงทั้งในการประชาสัมพันธ์ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนการในการเลือกตั้งจากประชาชน เกิดการแข่งขันอย่างรุนแรง ซึ่งกลุ่มผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากวิธีดังกล่าวส่วนมากจะเป็นผู้มีทุนทรัพย์มากและคาดหวังผลตอบแทน เมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้าไปเป็นตัวแทนของประชาชน ทำให้เกิดปัญหาในด้านการบริหารงานภายใน

องค์กรที่ไม่มีประสิทธิภาพตามมา ส่งผลให้การบริหารจัดการในองค์กร และประเทศโดยรวมไม่พัฒนาไปในทางเดียวกันกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ในทางตรงกันข้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคนก็มีความตั้งใจจริงที่จะเข้ามาทำงานเพื่อประชาชน และลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้นำขององค์กร ในความคิดของประชาชนเข้าต้องการผู้บริหารแบบใด เพราะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้นำเป็นบุคคลสำคัญขององค์กรที่ต้องให้ความช่วยเหลือแก้ไขปัญหาและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

องค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เพื่อกระจายอำนาจการปกครอง ไปสู่ท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นในการดูแลตนเองตามระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งส่วนใหญ่ผู้ที่เข้ามาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนเข้ามามีความคิดในการเลือกอย่างไรในการตัดสินใจเลือกผู้สมัครรายนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจเป็นอย่างยิ่งที่จะทำการศึกษาค้นคว้าถึงคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในทัศนะของประชาชนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีความแตกต่างกันไม่ว่าจะเป็น เพศ หรือวัยต่างมีความต้องการลักษณะผู้นำที่จะมาเป็นตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้บริหารในองค์กรนี้อย่างไร และผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าข้อเสนอที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ในการเสนอแนะให้ประชาชน รู้จักสิทธิ หน้าที่ เพื่อใช้สิทธินั้นเลือกผู้นำที่มีความตั้งใจ มีความสามารถ และเป็นดีเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของคุณและของประชาชนส่วนใหญ่ตามคุณลักษณะที่พึงประสงค์เพราะผลประโยชน์ก็ตกกลับคืนมาสู่ประชาชนท้องถิ่นที่เป็นคนส่วนใหญ่และเป็นส่วนรวมโดยแท้จริง

### คำถามการศึกษา

1. คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามความคิดเห็นของประชาชนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นอย่างไร
2. คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามความคิดเห็นของประชาชนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด เมื่อจำแนกตาม เพศ และอายุที่แตกต่างกัน มีทัศนะเป็นอย่างไร
3. ข้อเสนอแนะต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามความคิดเห็นของประชาชนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด มีอะไรบ้าง

## วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามความคิดเห็นของประชาชนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อเปรียบเทียบคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามความคิดเห็นของประชาชนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกตามเพศและอายุที่แตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของประชาชนต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามความคิดเห็นของประชาชนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

## ขอบเขตการศึกษา

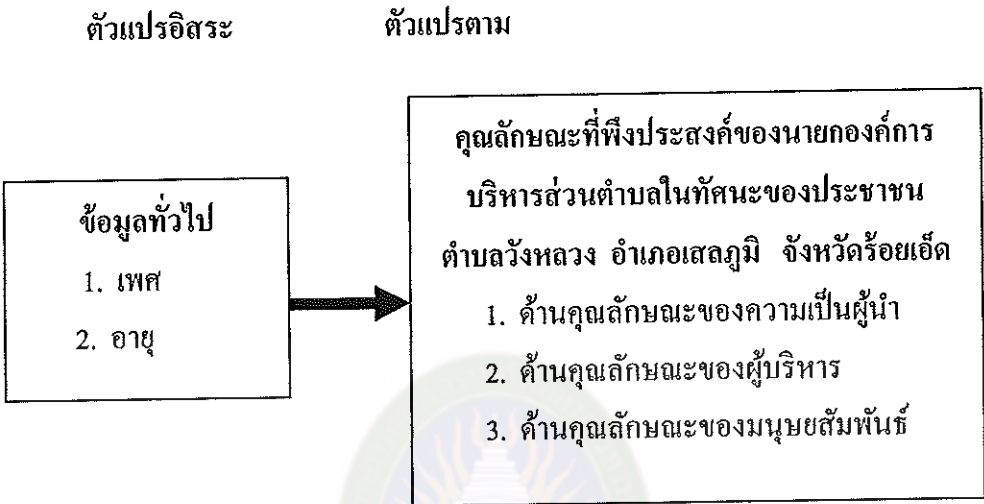
1. ขอบเขตด้านพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา คือ องค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด
2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
  - 2.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวนผู้มีสิทธิ 6,204 คน (คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดร้อยเอ็ด, 2553 : ถ่ายเอกสาร)
  - 2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 376 คน ได้มาจากการหาขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตรของ ทาโร ยามาเน่ ดังนี้ (อ้างถึงใน พิสนุ พงศ์ศรี, 2549 : 112) จากนั้นผู้ศึกษาใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างเป็นแบบบังเอิญ (Accidental)
3. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา
 

ศึกษาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในทัศนะของประชาชนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 3 ด้าน ที่ได้จากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องนำมาปรับใช้ในการศึกษาคั้งนี้ คือ

  - 3.1 ด้านคุณลักษณะของความเป็นผู้นำ
  - 3.2 ด้านคุณลักษณะของการบริหาร
  - 3.3 ด้านคุณลักษณะของมนุษยสัมพันธ์

5. กรอบแนวคิดในการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิดและผลงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาจึงได้นำมาปรับใช้เป็นการกรอบแนวคิดในการศึกษาได้ ดังนี้



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

นิยามศัพท์เฉพาะ

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยกระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เลือกให้ดำรงตำแหน่ง

ประชาชน หมายถึง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด อายุ 18 ปีขึ้นไป

คุณลักษณะที่พึงประสงค์ หมายถึง คุณสมบัติทั่วไปที่เป็นลักษณะเฉพาะตัวของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในด้าน คุณลักษณะของความเป็นผู้นำ คุณลักษณะของผู้บริหาร คุณลักษณะของการมีมนุษยสัมพันธ์

คุณลักษณะของความเป็นผู้นำ หมายถึง ความเชื่อมั่นในตนเองและมีภาวะของการเป็นผู้นำกล้าคิดกล้าทำกล้าตัดสินใจ มีความรู้ความสามารถและระดับการศึกษาที่ดี มีความซื่อสัตย์สุจริตและคุณธรรม เป็นคนตรงไปตรงมาและเปิดเผย เป็นแบบอย่างที่ดีในการทำงาน

และปฏิบัติตน สามารถควบคุมอารมณ์ได้ในทุกสถานการณ์ เป็นผู้มีความรับผิดชอบตรงต่อเวลา มีความคิดสร้างสรรค์ในการทำงาน

คุณลักษณะของผู้บริหาร หมายถึง ผู้มีประสบการณ์ในการทำงาน มีความเข้าใจในระเบียบกฎหมายที่ใช้ปฏิบัติและอำนาจหน้าที่ของตนเอง สามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในองค์กรหรือในชุมชนได้อย่างรวดเร็วถูกต้องและเหมาะสม มีการมอบหมายงานให้ผู้ที่บังคับบัญชาได้ถูกต้องตรงตามหน้าที่และความรู้ความสามารถ มีการวางแผนงานในองค์กรอย่างเป็นระบบ มีความโปร่งใสในการทำงานด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบ

คุณลักษณะของมนุษยสัมพันธ์ หมายถึง สามารถเข้ากับชุมชนประชาชนและทุกคนได้ดี ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นและมีเหตุผล พุดคุยเป็นกันเองกับทุกคนและไม่ถือตัว ให้เกียรติและยกย่องชมเชยผู้อื่นได้เหมาะสมกับกาลเทศะและจริงใจ ออกพบปะเยี่ยมเยียนประชาชนในโอกาสต่าง ๆ พร้อมสร้างสัมพันธ์ไมตรีอันดีต่อกัน มีการสื่อสารกับเพื่อนร่วมงานและบุคคลอื่นได้ดีตรงไปตรงมาอย่างชัดเจน

## ประโยชน์การศึกษา

ผลที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ในการเสนอแนะให้ประชาชน ได้รู้จักสิทธิ หน้าที่ และใช้สิทธินั้นเลือกผู้นำที่มีความตั้งใจจริง มีความสามารถ และเป็นคนดีเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของตนเพื่อพัฒนาท้องถิ่น และผู้ที่เสนอตัวเข้ามาเป็นผู้นำในองค์กรสามารถนำข้อมูลสารสนเทศไปใช้ในการพัฒนาภาวะผู้นำของตนเองให้ตรงกับทักษะของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป