

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามความคิดเห็นของประชาชนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวความคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษา และนำเสนอตามลำดับหัวข้อ ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
3. แนวคิดเกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้นำ
4. ข้อมูลทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นรูปแบบการปกครองที่รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ทั้งอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) และอำนาจในการบริหาร (Administration Decentralization) โดยเน้นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) ตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เพราะรัฐบาลมีภาระหน้าที่มากมายในการบริหารประเทศทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ จึงไม่อาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะให้ประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนของประเทศ เนื่องจากเกิดการล่าช้าในการดำเนินงาน ข้อจำกัดด้านงบประมาณ ข้อจำกัดด้านเจ้าหน้าที่ และการไม่สามารถสนองความต้องการของชุมชนทั่วถึง เมื่อรัฐบาลกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองเป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้กำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นเอง และเลือกผู้บริหารเข้ามาบริหารงาน ในท้องถิ่นของตนเอง อันนำมาซึ่งความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของท้องถิ่น และประเทศชาติโดยรวม เพื่อความเข้าใจสาระสำคัญของการปกครอง

ท้องถิ่นให้ชัดเจนขึ้นผู้ศึกษาจึงได้นำสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นมาประกอบเป็นแนวคิดในการจัดทำวิจัยในครั้งนี้ตามหัวข้อดังต่อไปนี้

### 1.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้อธิบายและให้คำจำกัดความไว้มากมายทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ คำจำกัดความดังกล่าวจะมีหลักการที่สำคัญตรงกัน และ อาจมีส่วนที่แตกต่างกันบ้างก็เป็นเรื่องของรายละเอียดปลีกย่อยด้านต่าง ๆ หรือเรื่องของถ้อยคำสำนวน ซึ่งจะได้นำเสนอต่อไปนี้

อุทัย หิรัญโต (2523 : 12) ได้อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2535 : 11) ได้อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ ซึ่งการที่จะเกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น องค์การนี้จะถูกตั้งและควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน

วิลเลียม รอปสัน (William A. Robson. 1993 : 35 ; อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2540 : 9) อธิบายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนอำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Right) และมีองค์การที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

วิลเลียม ฮอนโลเวย์ (William V. Holloway. 1987 : 63 ; อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2540 : 10) อธิบายว่า การปกครองตนเองของท้องถิ่น หมายถึง เป็นองค์การที่มีอาณาเขตแน่นอนที่มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ รวมทั้งมีอำนาจปกครองตนเอง และมีการบริหารงานคลังของตนเอง ตลอดจนมีสภาของท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

ประหัต หงษ์ทองคำ (2540 : 12) อธิบายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามแนวความคิดที่ว่า ถ้าอำนาจปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมจะเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์การของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยให้องค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2548 : 13) ได้อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วน ในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 30) สรุปการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจก็คือการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วน ซึ่งมีให้อำนาจในทางนิติบัญญัติและมีให้อำนาจในทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจทางบริหารหรือจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับกองกำลังในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

ยุทธทิวา นาเมือง (2551 : 21) ได้สรุปว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเองโดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับบริหารพัฒนาและให้บริการสาธารณะในเขตพื้นที่องค์กรหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจกำหนดนโยบายการตัดสินใจ และดำเนินกิจกรรมภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนด

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ ซึ่งรัฐได้มอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองโดยการเลือกตัวแทนเข้ามาบริหารงานของท้องถิ่น โดยคำนึงถึงสภาพปัญหา ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีอำนาจอิสระในการบริหารงานตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีคุณลักษณะของการปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง มีตัวแทนองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง (Election) เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง การปกครอง มีอำนาจในการออกกฎข้อบัญญัติเพื่อ

ใช้บังคับ ใช้กำกับ ให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย หรือความต้องการแห่งท้องถิ่น ตามครรลองของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย แต่ทั้งนี้ กฎข้อบัญญัติที่ใช้บังคับทั้งปวงต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ และอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐ และประชาชนโดยส่วนรวม

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

พรชัย เทพปัญญา (2537 : 7) ได้อธิบายว่าวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นเพื่อการแบ่งเบาภาระและการเป็นตัวแทนของแต่ละส่วนของประเทศการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นให้ปกครองตนเอง เพื่อเป็นการฝึกหัดการปกครองตนเอง สำหรับประเทศที่ยังไม่พัฒนา แต่สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น ถือว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นตัวแทนของประเทศส่วนหนึ่งในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศ อย่างเช่น อเมริกามีความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นจะเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย

ประสิทธิ์ กานกลาง (2545 : 20) ได้สรุปวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

1. เพื่อให้องค์ปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นถือว่าเป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง หรือมีส่วนร่วมเข้ามาดำเนินกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเองอย่างกว้างขวางไม่ว่าจะโดยสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนเลือกตัวแทนของตนเองเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมีส่วนทำให้ประชาชนเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองตนเองในท้องถิ่น อันเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติต่อไป

2. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง ซึ่งถือเป็นหัวใจที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย คือเป็นการปกครองที่ประชาชนปกครองตนเอง องค์กรท้องถิ่นจึงมีฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติรับผิดชอบบริหารกิจการท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ ที่มีอยู่อย่างอิสระ โดยการควบคุมของประชาชน

3. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลกลางแต่อย่างเดียวย่อมไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริง และล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถสนองความต้องการนั้นได้

4. เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เนื่องจากในปัจจุบันได้มีความก้าวหน้าทางวิทยาการต่าง ๆ และมีความหมายที่จะพัฒนาประเทศให้เจริญในทุกวิถีทาง รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจโดยจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นเพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นสนองความต้องการของประชาชน อันเป็นการแบ่งเบาภาระจากรัฐบาลกลาง

กล่าวโดยสรุป องค์กรการบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เป็นสถาบันการศึกษาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง และสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ภายใต้ที่กฎหมายกำหนด

### 1.3 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

จากแนวคิดในการปกครองท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคง รวมทั้งความผาสุกของประชาชนโดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 14)

1.3.1 การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันศึกษาการเมืองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่ง ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น ประชาชนจึงเกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

1.3.2 การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) กล่าวคือ การปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน แต่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เองโดยการเลือกบุคคลขึ้นมาบริหารงานของท้องถิ่นเอง ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

1.3.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ซึ่งเป็นความสำคัญของการกระจายอำนาจ เนื่องจากรัฐบาลมีความจำเป็นบางประการ ดังนี้

1) ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง และนับวันจะขยายเพิ่มมากขึ้นมีความซับซ้อนขึ้น ดังจะเห็นได้จากภารกิจของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตลอดจนงบประมาณที่ใช้ในภารกิจดังกล่าวเพิ่มขึ้นทุกปี

2) รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่นในรูปแบบซึ่งเหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด เนื่องจากท้องถิ่นย่อมรู้ถึงปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้อื่นซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

3) กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้เสียต่อประเทศโดยรวมจึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าว

จะเห็นได้ว่า หากไม่มีหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นถูกจุดหรือไม่ ซึ่งหากให้ท้องถิ่นดำเนินการเองแล้วภาระของรัฐบาลจะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะทำหน้าที่เพียงควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้นในส่วนของรัฐบาลก็มีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญหรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ โดยส่วนรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ที่ส่วนกลางจะลดน้อยลงความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางก็จะมีมากขึ้น

1.3.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมายและประสิทธิภาพ เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างทั้งทางด้านภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชากร ปัญหา และความต้องการ ผู้ที่จะให้บริการและแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนจึงต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงสภาพดังกล่าวเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

1.3.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองของประเทศในอนาคตเพราะนักการเมืองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้ง มีทักษะในการบริหารงานของท้องถิ่นตลอดจนการได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สามารถส่งผลให้ประสบความสำเร็จในการเมืองระดับชาติ

1.3.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาประชาชนขาดการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทจะสัมฤทธิ์ผลได้นั้นจะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่นทำให้เกิดการร่วมมือร่วมแรงกันโดยอาศัยโครงสร้างควมมีอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งหากมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงแล้วการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจะเกิดลักษณะการพึ่งตนเองได้

กล่าวโดยสรุป องค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อตั้งขึ้นแล้วประชาชนจะได้เรียนรู้ว่าตนมีส่วนได้เสียในการปกครองและการบริหารท้องถิ่น ซึ่งประชาชนจะเกิดความรับผิดชอบ และห่วงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของท้องถิ่น และเข้าไปใช้สิทธิและหน้าที่ในการตัดสินใจเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนในองค์กร ซึ่งจะเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่นที่คุณอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด

#### 1.4 หน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

การกำหนดหน้าที่รับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการมีข้อพิจารณา ดังนี้ (John Warren อ้างถึงใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 18 - 19)

1.4.1 เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน (Environmental Service and Convenience or Communal Service) เช่น พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น โบราณสถานท้องถิ่น ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรอื่น ๆ นอกจากนั้น ด้านการอำนวยความสะดวกในวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่นหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สะพานคนเดินข้าม สวนสาธารณะ สวนหย่อม การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น ดังนั้นงานดังกล่าวจึงเป็นงานที่เกี่ยวกับการดำเนินชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่นที่จะมารับบริการ จึงควรที่จะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ

1.4.2 งานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย (Protective Service) ได้แก่ งานตำรวจ งานดับเพลิง เป็นต้น

1.4.3 งานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม (Social Welfare Service) งานด้านนี้

เป็นงานที่มีความสำคัญสำหรับคนในท้องถิ่นเป็นอันมาก ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นต้องจัดให้มีขึ้น หรือต้องรับผิดชอบร่วมกับรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหา เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการสาธารณสุขในท้องถิ่น เพื่อการบริการประชาชน การจัดให้มีศูนย์เยาวชน การจัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา คนพิการ รวมทั้งงานที่มีความบันเทิงกับประชาชน หรือการจัดห้องสมุดสำหรับประชาชนในท้องถิ่น

1.4.4 งานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น (The Trading or Commercial Service) งานประเภทนี้จึงเป็นกิจการที่บริการให้ประชาชน ซึ่งหากปล่อยให้เอกชนดำเนินการอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงต้องรับมาดำเนินการเหล่านี้เอง ได้แก่ การจัดตั้งสถานธนาขุมบาล หรือ โรงรับจำนำ การจัดตลาด การจัดบริการการเดินรถ เป็นต้น และงานเหล่านี้เป็นงานที่มีรายได้ โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชนได้

ลักษณะการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรับไปดำเนินการนั้นกระทำได้ 2 ลักษณะ คือ

1. บัญญัติไว้ในกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติอันเป็นการทั่วไปทั้งนี้ก็เพื่อต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือความคล้ายคลึงกัน เช่น การบัญญัติหน้าที่ของเทศบาลในพระราชบัญญัติเทศบาลทุกเทศบาลมีหน้าที่ซึ่งแบ่งออกเป็นหน้าที่ที่บังคับให้กระทำ และหน้าที่ให้เลือกกระทำได้

2. บัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นการเฉพาะเจาะจงแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในลักษณะนี้รัฐบาลจะตรากฎหมาย หรือพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่รับผิดชอบขึ้นมาพร้อมกับกฎหมายนั้น เช่น การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ก็กำหนดหน้าที่รับผิดชอบไว้ชัดเจน

กล่าวโดยสรุป องค์กรบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด และอื่น ๆ ที่ทางรัฐบาลกลางเป็นผู้มอบหมายหรือถ่ายโอนมาให้องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นทำหรือรับผิดชอบ

## 1.5 ประโยชน์ของการจัดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น

หน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจจะมีประโยชน์หรือผลดี ดังต่อไปนี้ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2535 : 12 – 13)

1.5.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล การแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นสิ่งที่มองเห็นได้ชัดว่า การที่รัฐบาลจะบริหารประเทศก็จำเป็นต้องอาศัยงบประมาณเป็นหลัก



อนึ่งเนื่องจากรัฐบาลมีงบประมาณจำกัด แต่ภารกิจที่ต้องดำเนินการให้กับชุมชนต่าง ๆ มีมากมายเมื่อเป็นเช่นนี้มักมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็จะมีรายได้มีงบประมาณของตน พอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นเรื่องที่เห็น ได้ชัดว่าการปกครองท้องถิ่น เป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาล ภาระในเรื่องนี้ เป็นการแบ่งเบาภาระ ทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาดำเนินการ

1.5.2 เพื่อเป็นการสนองตอบต่อความต้องการของคนในท้องถิ่น การปกครองประเทศนั้น โดยเฉพาะประเทศที่มีอาณาเขตกว้างใหญ่ไพศาลอย่างสหรัฐอเมริกาได้แบ่งการปกครองเป็นมลรัฐต่าง ๆ การปกครองของสหรัฐจึงได้กระจายอำนาจให้มลรัฐต่าง ๆ ไปเพื่อแต่ละรัฐจะได้จัดการปกครองให้สอดคล้องกับความต้องการของตนเอง และภายในมลรัฐ (State) หน่วยการปกครองที่จะสนองตอบความต้องการหรือสัมผัสประชาชนมากที่สุด คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

การที่กล่าวถึงว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถสนองตอบ (Response) ต่อความต้องการของประชาชนได้ก็เพราะหน่วยการปกครองนี้จะมีการเลือกตั้งโดยวิธีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารของท้องถิ่น ดังนั้นเมื่อความประสงค์ของประชาชนมีอย่างไร เขาก็อาจแสดงความต้องการได้เสมอ การปกครองท้องถิ่นจึงถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองที่สนองตอบความต้องการและทำให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง (Political Participation) ได้

1.5.3 เป็นประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น การปกครองตนเองของแต่ละชุมชนนั้นเป็นที่ตระหนักว่าแต่ละท้องถิ่นจะได้มีโอกาสในการกำหนดนโยบายรวมทั้งการควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายที่ท้องถิ่นต้องการ และบรรดานโยบายดังกล่าวนั้นแน่นอนย่อมเป็นความต้องการของคนในท้องถิ่นเองที่จะได้มาซึ่งความเจริญทางเศรษฐกิจ และสังคมของท้องถิ่นเป็นที่ตั้ง ทุกคนก็ต้องการให้ท้องถิ่นของตนเจริญบ้านเมืองมีฐานะดีมีความเป็นอยู่สะดวกสบาย และโดยนัยนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ย่อมมีภาระอันสำคัญในการสร้างสรรค์ความเจริญทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งกล่าวโดยตรงแล้วการปกครองท้องถิ่นย่อมจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้

1.5.4 เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทางการเมือง สำหรับประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา (Developing Countries)ทั้งหลาย การปกครองท้องถิ่นจะเป็นเครื่องมือ หรืออุปกรณ์อันสำคัญที่จะพัฒนาทางการเมืองได้ การพัฒนาทางการเมืองดังกล่าวนี้ หมายถึง การที่ทำให้เกิดการเรียนรู้ และมีความเข้าใจในระบบการเมือง รู้ถึงการเข้ามามีบทบาท หรือส่วนร่วม

ทางการเมือง (Participation) ทั้งนี้ก็โดยที่ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการเลือกตั้งมีระบบพรรคการเมือง ในระดับท้องถิ่นมีการสู้และแข่งขันกันทางการเมืองตามวิถีทางและกติกา (Rule of the Game) ในที่สุดจะทำให้ประชาชนเข้าใจถึงระบบการปกครองตนเอง เข้าใจถึงหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ หน้าที่ฝ่ายบริหารและคุณค่าของการควบคุมโดยประชาชน (Popular Control) ในที่สุดก็จะทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองได้

กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่นช่วยเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองถือได้ว่าเป็นสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตย ให้ประชาชนได้รู้จักสิทธิและหน้าที่ของตนเองตามระบอบประชาธิปไตย จากแนวความคิดกระจายอำนาจ และแนวความคิดปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่าการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองของประเทศ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องกระจายการบริหารการพัฒนาจากส่วนกลางไปสู่ประชาชน โดยเฉพาะตำบลเป็นหน่วยการปกครองระดับย่อยในท้องถิ่นเพื่อให้สามารถบริหารการพัฒนาได้อย่างเป็นอิสระตามแนวคิดหลักการกระจายอำนาจ ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายอันนำไปสู่ เป้าหมายการพัฒนาให้ตอบสนองกับความต้องการของชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงได้กระจายอำนาจการปกครองให้ตำบลต่าง ๆ ทั่วประเทศ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการบริหารงานภายในท้องถิ่นของตนเอง ตามที่กฎหมายบัญญัติ มีงบประมาณเป็นของตนเอง มีบุคลากรเป็นของตนเอง

ฉะนั้น ผู้ศึกษาจึงได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมาของส่วนที่เกี่ยวข้อง ใช้เป็นแนวคิดในการศึกษาว่ามีความสำคัญอย่างไรในเบื้องต้นก่อน เพราะเรื่องคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในทัศนะของประชาชนตำบลวังหลวง อำเภอเสถภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ซึ่งที่จะเข้ามาเป็นตัวแทนของประชาชน เป็นสิ่งสำคัญที่ประชาชนผู้ซึ่งจะได้รับผลกระทบจากกิจกรรมหรือนโยบายสาธารณะ อันเกิดจากองค์กรท้องถิ่นดำเนินการ ดังนั้นประชาชนจึงต้องพึงตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตน ตลอดจนต้องให้ความสำคัญต่อสิทธิเลือกตั้ง ที่ได้ตัดสินใจเลือกตัวแทนของตนเข้าไปทำงาน

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ล่าสุดของประเทศไทย และถือว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ที่มีขนาดเล็กที่สุด คือ มีอาณาเขตตามตำบลในประกาศกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น และต้องไม่เป็นตำบลหรือหมู่บ้าน ที่ตั้งอยู่ในเขตสุขาภิบาลหรือเทศบาล ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจึงกระจายอยู่ตามตำบลต่าง ๆ ครอบคลุมเขตชนบททั่วทั้งประเทศ องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวนี้มีพัฒนาการมาจาก สภาตำบลเดิมที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น และได้มีการแก้ไขรูปแบบมาหลายครั้งจนกระทั่งได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในที่สุด เพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนขึ้นจึงขอกล่าวถึงรูปแบบของสภาตำบลก่อนที่จะได้มีการพัฒนาการมาจนถึงรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน

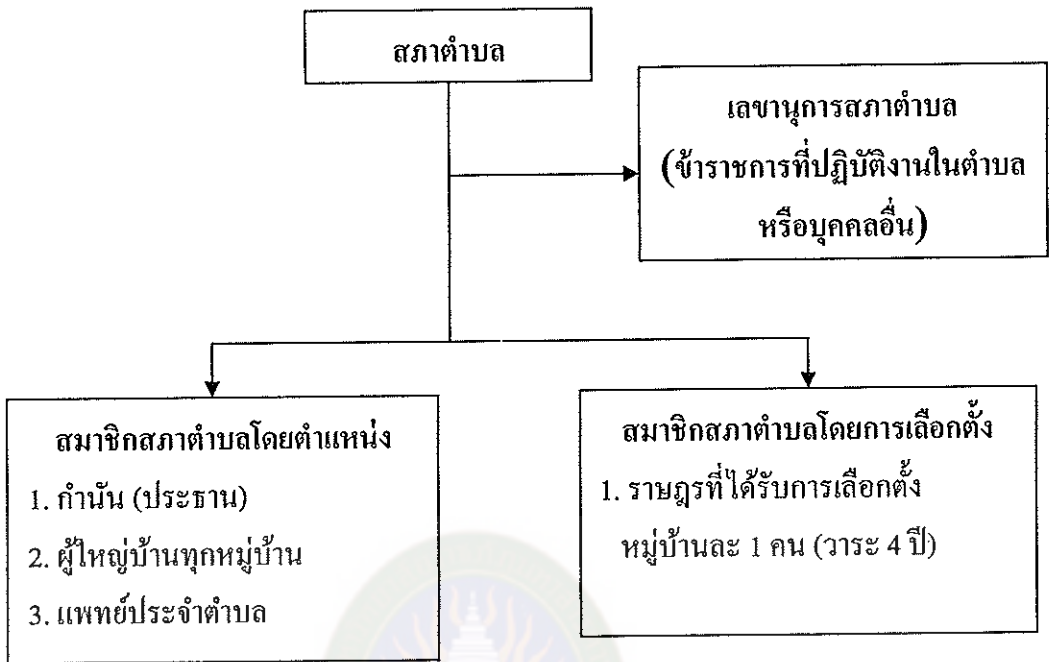
กระทรวงมหาดไทย (2519, อ้างถึงใน สุรเกียรติ์ วีตะฐาน. 2538 : 59) ตำบลมีพัฒนาการ มาจากการปกครองในแบบจตุสดมภ์ ซึ่งในขณะนั้นการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ อยู่ในความดูแลของสมุหกลาโหม โดยในแต่ละเมืองจะมีเจ้าเมืองปกครอง และแบ่งเขตการปกครองออกเป็นแขวงเมืองมีนายแขวงเป็นผู้ปกครองในแต่ละแขวงแบ่งเขตออกเป็นตำบล หัวหน้าตำบลมีตำแหน่งเป็นพันในเขตการปกครองของพันแบ่งออกเป็นหมู่บ้านมีนายบ้านปกครองบังคับบัญชา ต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงดำเนินการปรับปรุงการปกครองของไทยใหม่ โดยจัดรูปการปกครองเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนกลาง ประกอบด้วยกระทรวง ทบวงกรม และแบ่งอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาคประกอบด้วย จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ในปี พ.ศ.2440 พระองค์ได้ทรงออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 (2440) เป็นการวางรูปแบบการปกครองท้องที่อย่างเป็นทางการ โดยให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองประเทศพระราชบัญญัตินี้ นับว่าเป็นแม่บทของการจัดระเบียบการปกครองตำบล และหมู่บ้านของประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ให้กำหนดเป็นหัวหน้าปกครองตำบล ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าปกครองหมู่บ้านมีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่ปกครอง ซึ่งผู้นำบริการของรัฐหรือข้าวยศทางราชการไปสู่ประชาชน ตลอดจนนำความต้องการและข่าวสารของประชาชนเสนอทางราชการด้วย ต่อมาได้มีการจัดระเบียบการบริหารงานในตำบลใหม่ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ซึ่งคงหลักการเดิมและเป็นกฎหมายแม่บทการปกครองท้องที่ที่บังคับใช้มาจนปัจจุบันการกำเนิดสภาตำบลจนได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล

## 2.1 สถาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

รัฐบาลภายใต้การนำของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้มีนโยบายกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น โดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ ตลอดจนเพิ่มบทบาทและอำนาจ การตัดสินใจในขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้อำนาจในการกำหนดนโยบายการพัฒนา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและการวางผังเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบบประชาธิปไตย และจะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อมีความคล่องตัวและร่วมแก้ปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาลดังกล่าว ทำให้มีการปรับปรุงฐานะของสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2515 โดยมีการจัดระเบียบการปกครองตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

### 2.1.1 โครงสร้างของสภาตำบลนิติบุคคล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้ตำบลตามกฎหมายลักษณะการปกครองท้องถิ่นในส่วนที่มีพื้นที่อยู่นอกเขตเทศบาล และสุขาภิบาลมีสภาตำบลเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในตำบล โดยให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล คณะกรรมการสภาตำบลประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกโดยเลือกตั้งจากรายชื่อที่ได้รับการเลือกตั้งหมู่บ้านละหนึ่งคนมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ทั้งนี้ให้กำนันเป็นประธานสภาตำบลโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ยังกำหนดให้สภาตำบลคัดเลือกข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้น หรือบุคคลอื่นเป็นเลขานุการสภาตำบลอีกคนหนึ่ง ดังแผนภาพโครงสร้างของสภาตำบล ดังนี้



แผนภาพที่ 2 โครงสร้างของสภาตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล  
และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2537  
ที่มา : กรมการปกครอง. 2538 : 73

### 2.1.2 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

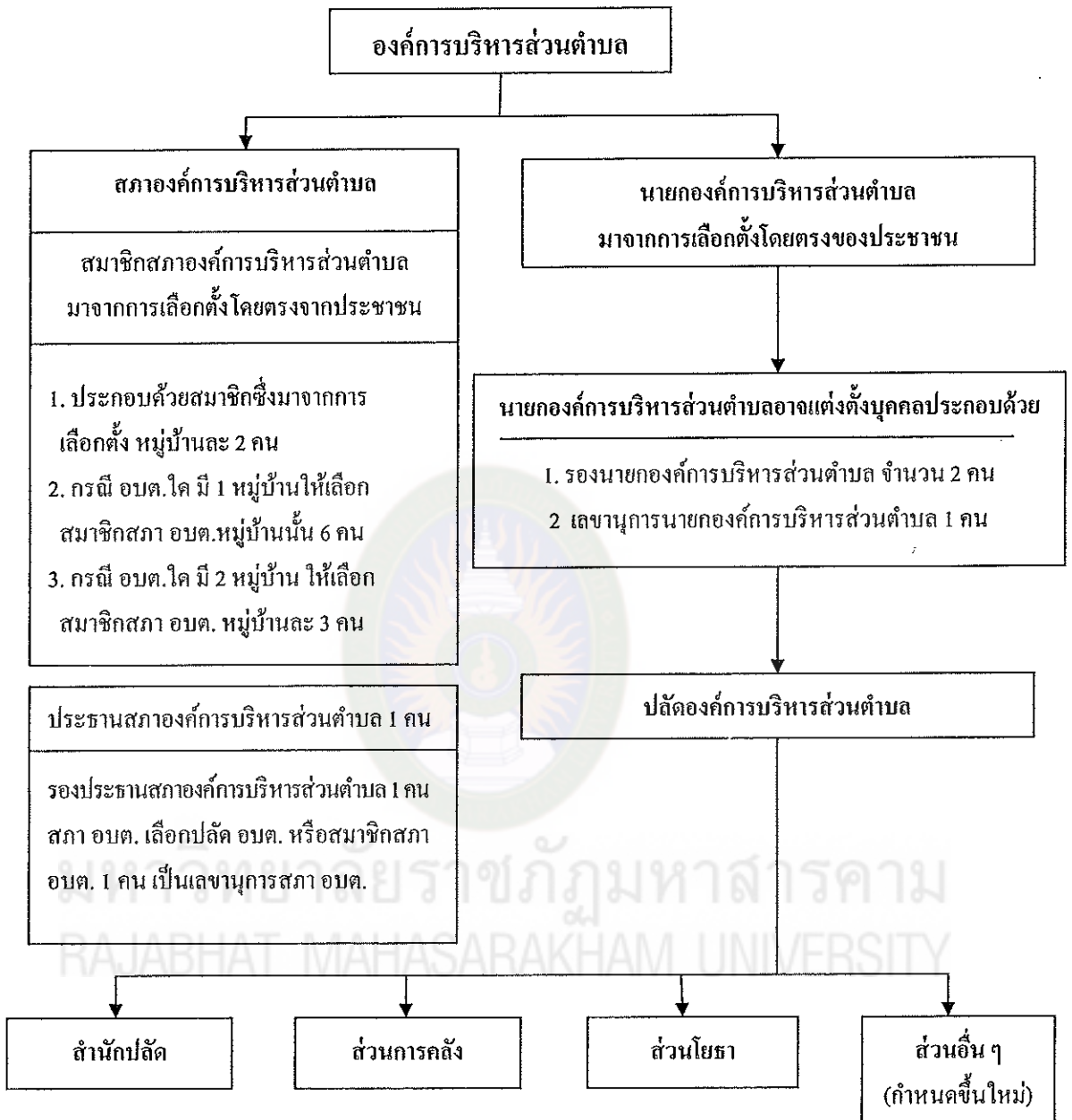
พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 40 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาลติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ หนึ่งแสนห้าหมื่นบาท และโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยในราชกิจจานุเบกษา

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ดังแผนภาพแสดงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้



แผนภาพที่ 3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2537  
ที่มา : กรมการปกครอง. 2538 : 76

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 โดยสมาชิกสภาและนายกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและนายกอาจแต่งตั้งรองนายกได้ไม่เกิน 2 คน และเลขานุการได้ 1 คน ตามรายละเอียดโครงสร้างปัจจุบัน ดังนี้



แผนภาพที่ 4 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546  
ที่มา : กรมการปกครอง. 2546 : 31

### 2.1.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2550 : 82 – 83) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ตามมาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 68 มีดังนี้

1) องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

2) ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

3) องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ที่อาจทำได้ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ การท่องเที่ยว การผังเมือง

4) องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจกรรมนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เพื่อกระทำกิจกรรมร่วมกันได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน



กล่าวโดยสรุป จากการทบทวนพัฒนาการของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวข้างต้น ทำให้ทราบความเป็นมาของการดำเนินงานในระดับตำบล ทั้งในด้านรูปแบบ การดำเนินงาน โครงสร้างการดำเนินงาน และอำนาจหน้าที่ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากเดิมสภาตำบลเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองในส่วนภูมิภาค และได้รับการพัฒนามาเป็นลำดับตามความเหมาะสมของสถานการณ์บ้านเมืองที่เกิดขึ้น จนปัจจุบันได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล และมีความสำคัญมากสำหรับประชาชนในท้องถิ่น การศึกษาถึงคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในทัศนะของประชาชนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด จึงจำเป็นต้องศึกษาในพื้นฐานความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เข้าใจก่อน เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ที่มีในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ตรงกันและเข้าใจอย่างถูกต้อง ตลอดจนการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล นั้นว่ามีความสำคัญมากน้อยเพียงไร

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้ผู้นำ

กรี วงษ์พูน (2539 : 117) ได้กล่าวถึงลักษณะของผู้ผู้นำว่า เป็นบุคคลบางคนที่เกิดมาพร้อมด้วยลักษณะบางประการที่ช่วยสนับสนุนให้เขาเป็นผู้ผู้นำ ซึ่งนั่นก็หมายถึงคุณลักษณะดังนี้

1. บุคลิกภาพ (Personality) เป็นเรื่องที่ดีคนกับตัวของบุคคลนั้น แต่ละคนก็สามารถปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นได้ บุคลิกภาพดังกล่าวคือ
  - 1.1 ความสามารถในการปรับตัว เป็นความสามารถทั่วไปของบุคคล
  - 1.2 ความต้องการที่จะนำ ซึ่งอาจจะเป็นความสามารถในส่วนลึก ๆ มองไม่เห็นชัด แต่ก็สามารถค้นคว้าได้
  - 1.3 ความมั่นคงทางอารมณ์ ซึ่งแต่ละคนจะมีนิสัยทางด้านความคงที่ของอารมณ์การควบคุมอารมณ์ได้มากน้อยเพียงใด
  - 1.4 ความเป็นตัวของตัวเอง มีอำนาจในการตัดสินใจต่าง ๆ ตามสภาพสังคมและวัฒนธรรม
  - 1.5 ความอดุสาหพยายาม หมายถึง ความอดทนของแต่ละบุคคลที่จะพยายามฟันฝ่าอุปสรรคนานาประการ

1.6 ความคิดสร้างสรรค์ ถือเป็นพรสวรรค์อย่างหนึ่ง ที่มีความสนใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะแล้วคิดออกมาเป็นรูปธรรม

1.7 ความทะเยอทะยาน เป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่ต้องการความสะดวกสบายใหม่ ๆ เกิดขึ้นตลอดเวลา หากทุกคนได้ใช้ความคิดดังกล่าวอยู่ตลอดเวลา เพราะการคิดแต่ละคนนั้นย่อมแตกต่างกันออกไป

2. ความรู้ ความสามารถ (Intelligence) สมองของคนเราโดยธรรมชาติแล้วสร้างมาเพื่อใช้สติปัญญาให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมและเห็นได้จาก

2.1 เขาว่าปัญญา คนทุกคนมีสติปัญญา ความเฉลียวฉลาดแตกต่างกันไปอาจจะด้วยสาเหตุหลาย ๆ ประการ ทั้งเรื่องพันธุกรรม สภาพแวดล้อม การแข่งขัน การฝึกฝนตนเองให้เป็นผู้ที่สนใจในการศึกษาเล่าเรียน

2.2 ความแม่นยำในการตัดสินใจ เพราะต้องทำการตัดสินใจอยู่ตลอดเวลา ในการทำงาน การดำรงชีวิต การตัดสินใจที่แม่นยำจึงต้องอาศัยประสบการณ์

2.3 ระดับความรู้ ทุกคนสามารถศึกษาเล่าเรียนได้ไม่เท่ากันเพราะสมองแต่ละคนไม่สามารถรับอะไรได้อย่างเต็มที่ คือมีการจุความจำไว้เท่ากันก็จริง แต่การรับรู้ การถ่ายทอด อาจจะมีบางสิ่งบางอย่างแตกต่างกันออกไป ดังนั้นจึงวัดระดับความรู้ได้จากการศึกษาในระดับที่สูง ๆ ขึ้นไปของแต่ละคน

2.4 ความคล่องแคล่วในการใช้ภาษา สื่อภาษาเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างหนึ่งของมนุษย์ทุกชาติจะมีภาษาของตนเองหรือไม่ก็ตาม แต่การพูดถือเป็นเรื่องของการสื่อความหมายให้สามารถเข้าใจกัน ผู้นำที่มีความสามารถในการพูด การเขียนย่อมได้เปรียบกว่า

3. คุณลักษณะทางสังคม (Social Skill) การเข้าสังคมเป็นของคนทุกคน เพราะคนเราไม่สามารถอยู่คนเดียวในโลกได้ การเข้าสังคมของคนแต่ละระดับต้องมีพิธีรีตองแตกต่างกันออกไปตามสภาพการณ์และเหตุการณ์นั้น ๆ คุณลักษณะด้านสังคมมีดังนี้

3.1 การรู้จักประนีประนอม การที่บุคคลทำงานร่วมกับคนอื่น ผลประโยชน์เป็นเรื่องที่มีความสำคัญไม่น้อย ด้วยเหตุนี้จึงต้องการคนที่จะมาประสานผลประโยชน์หรือเป็นคนที่ยอมประนีประนอมให้ทุกคนที่ร่วมงานเกิดความพอใจ

3.2 ความสามารถในการบริหาร งานบริหารเป็นการใช้ศิลป์ ซึ่งแต่ละคน ไม่สามารถใช้ได้ทัดเทียมกัน ด้วยข้อจำกัดต่าง ๆ การศึกษาเล่าเรียนก็จะเป็นส่วนประกอบในการบริหารได้บ้างเช่นกัน

3.3 ความร่วมมือ ถือเป็นเรื่องสำคัญมากในการเป็นผู้นำ เพราะผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่สามารถชักจูงให้ผู้ร่วมงาน ตั้งใจทำงานหรือทำตามที่ผู้นำต้องการด้วยความเต็มใจ

3.4 ความเป็นที่นิยมชมชอบ เราคงจะเคยเข้าไปในงานเลี้ยงและพบคนหนึ่งซึ่งจาก สีนํ้าท่าทางเป็นบุคคลที่เรามองแวบเดียวเกิดความรู้สึกอยากรู้จักอยากพักทาย มีความเลื่อมใสศรัทธาซึ่งเมื่อเห็นเขาพูดจาด้วยแล้วเกิดความนิยมชมชอบตามมา

3.5 ความเป็นนักการพูด การที่บุคคลจะเป็นนักการพูดที่ดีนั้นต้องอาศัยปฏิภาณไหวพริบบากมาย เพราะต้องเอาใจเขามาใส่ใจเรา ต้องโน้มน้าวเรื่องใหญ่ ๆ ที่เกิดขึ้นแก้ปัญหาให้กลายเป็นเรื่องเล็กต้องใช้ความสามารถหลาย ๆ ด้านประกอบกัน ซึ่งไม่ใช่การพูดเป็นเพียงอย่างเดียว

4. คุณลักษณะด้านกายภาพ (Physical Characteristic) ถือเป็นเรื่องที่คิดตัวมาอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจสามารถแก้ไข ปรับปรุงด้วยการให้อาหารหรือรับประทาน อาหาร ที่ถูกสุขลักษณะ รวมทั้งการออกกำลังกายที่เหมาะสมด้วย คุณลักษณะด้านกายภาพมีดังนี้

4.1 ส่วนสูง ถึงแม้ทุกคน ไม่สามารถจะสูงทัดเทียมกัน แต่ก็เป็นที่ประจักษ์แล้วว่า การรับประทานอาหารที่ถูกต้องตามหลักโภชนาการนั้นมีส่วนทำให้คนเราสูงได้ไม่เพียง เพราะพันธุกรรมเพียงอย่างเดียว

4.2 น้ำหนัก การควบคุมน้ำหนักจะเห็นได้ชัดเจนจากนักมวย เพราะการควบคุมต่าง ๆ ย่อมเกิดผลตามที่เราร้องการ หรือเป็นไปตามเป้าหมายระหว่างบุคคล มีนักจิตวิทยาได้ทำการทดสอบเรื่องน้ำหนักกับการเป็นภาวะผู้นำเหมือนกัน แต่ไม่มีความสำคัญอย่างมีนัยสำคัญ

4.3 การฝึกฝน นับเป็นสิ่งสำคัญอย่างมากในการดำรงชีวิต การที่ร่างกายของคนเราได้รับการออกกำลังกาย การฝึกฝนให้ใช้ความคิด การใช้สมอง การนั่งสมาธิ ล้วนแล้วแต่มีส่วนทำให้จิตใจเยือกเย็น สามารถพัฒนาตนเองไปสู่ความเป็นผู้นำได้ในที่สุด

4.4 ความสมบูรณ์ของร่างกาย การรักษาดนให้พ้นจากโรคภัยถือเป็นลาภ อันประเสริฐตามหลักของพระพุทธศาสนา ดังนั้น ความสมบูรณ์ต้องมีส่วนประกอบด้านอื่นด้วย เช่น การรักษาความอบอุ่นของร่างกาย การพักผ่อนที่เพียงพอ การออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น

สมศักดิ์ ขาวลาภ (2544 : 13) ได้ให้ความหมายของผู้นำว่าเป็นคุณลักษณะในตัวบุคคลซึ่งมีรูปแบบแตกต่างกัน เพราะความเป็นผู้นำมีผลกระทบต่อสิ่งอื่น ๆ หลายอย่าง ถ้า

หัวหน้าหรือผู้บริหารเป็นผู้ที่มีความเป็นผู้นำ กิจกรรมงานของหน่วยงานนั้นก็ดำเนินไปได้โดยเรียบร้อยราบรื่นและก้าวหน้า ในทางตรงกันข้ามหากหัวหน้าหรือผู้บริหารขาดความเป็นผู้นำ ในตัวอาจจะเกิดผลเสียต่าง ๆ หลายประการทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นตัวละครแห่งการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ภายในหน่วยงาน พฤติกรรมความเป็นผู้นำจึงมีผลไปถึงผลผลิตขององค์การ ความพึงพอใจ ขวัญและกำลังใจ ความจงรักภักดีต่อหน่วยงาน ความกระตือรือร้น ซึ่งคุณลักษณะผู้นำมักจะแสดงออกในรูปของพฤติกรรมในด้านต่าง ๆ เช่น ความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน ความสามารถในการตัดสินใจ กล้าคิด กล้าทำ มีความรับผิดชอบ มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล มีความรู้ความชำนาญในด้านเทคนิคสูง(Technical Skill) เป็นที่ยอมรับของกลุ่ม มีอิทธิพลเหนือกลุ่มบุคคลอื่นได้ในทุกสถานการณ์

ขงยุทธ เกษสาคร (2544 : 68) ได้กล่าวว่าภาวะผู้นำเป็นศิลปะหรือความสามารถของแต่ละบุคคล ที่จะกระตุ้นจิตใจหรือใช้อิทธิพลต่อบุคคลอื่น ผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชา ในสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการและอำนวยความสะดวก โดยใช้กระบวนการสื่อความหมาย การติดต่อ ซึ่งกันและกันให้เกิดมีใจร่วมดำเนินการจนบรรลุสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ การทำงานร่วมกันในองค์กรให้สำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยดีนั้น ผู้นำจึงต้องมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีต่อบุคคลทุกระดับ ไม่ว่าจะอยู่ในระดับผู้บังคับบัญชาที่อยู่ระดับเดียวกันที่อยู่คนละองค์กรกันหรือระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชา การมนุษยสัมพันธ์ที่ดีจึงจะช่วยให้การทำงานสำเร็จทั้งในระหว่างองค์กรและในองค์กร

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ (2545 : 229) ผู้นำคือบุคคลที่มีอิทธิพลสูงที่จะทำให้ผู้อื่นปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ทำให้องค์การประสบความสำเร็จความก้าวหน้า ผู้นำเป็นผู้ตัดสินใจ กำหนดปัญหา วางแผนและรับผิดชอบต่อความอยู่รอดหรือการพัฒนาองค์กร และผู้นำยังเป็นผู้ประสานประโยชน์ในกลุ่มเสมือนเป็นสัญลักษณ์ของกลุ่ม ใช้อำนาจ หรืออิทธิพล หรือความสัมพันธ์ต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อนำกลุ่มประกอบกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยพบว่าคุณลักษณะสำคัญของคนเป็นผู้นำ ได้แก่ ความมีพลังและความทะเยอทะยาน (Energy and Ambition) ความปรารถนาที่จะนำผู้อื่น (The Desire to Lead) ความซื่อสัตย์มีจริยธรรมยึดมั่นหลักการ (Honesty and Integrity) ความเชื่อมั่นตนเอง (Self-confidence) ความเฉลียวฉลาด (Intelligence) ความรอบรู้ในงาน (Job-relevant Knowledge)

นิตย์ สัมมาพันธ์ (2546 : 31) ได้อธิบายถึงคุณลักษณะผู้นำที่ช่วยให้เขาเป็นผู้นำ รวมทั้งเป็นคุณลักษณะที่ทำให้ผู้นำทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งคุณลักษณะของผู้นำสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

1. คุณลักษณะทางบุคลิกภาพ (Personality Traits) ผู้นำควรมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Initiative) ในการทำงาน มีการตัดสินใจและทำกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเอง มีการสร้างความไว้วางใจ (Trustworthiness) แก่กลุ่มผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ที่เกี่ยวข้องกลุ่มจะมีความเชื่อมั่นว่าผู้นำจะต้องแสดงความซื่อสัตย์มั่นคงและเชื่อถือได้จึงสามารถก่อให้เกิดความไว้วางใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องและมีความอันที่จจะนำไปใช้เพื่อการกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) การแก้ปัญหา (Problem Solving) การตัดสินใจที่ถูกต้อง (Correct Decision) และมีความกระตือรือร้น (Enthusiasm) เป็นการแสดงออกด้วยความสนใจและตั้งใจในการทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด โดยแสดงออกทางด้านมนุษยสัมพันธ์ ในการติดต่อเกี่ยวข้องกับระหว่างบุคคลในสังคมทั้งที่เป็นส่วนตัวและที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเพื่อให้เกิดความรัก ความศรัทธา ช่วยเหลือและร่วมมือร่วมใจกันทำงานให้บรรลุเป้าหมาย

2. คุณลักษณะทางสังคมของภาวะผู้นำ (Social Traits) ผู้นำควรมีความเชื่อมั่นในตนเอง (Self-confidence) แม้จะอยู่ใต้ภาวะแรงกดดันหรือภาวะวิกฤต มีความเข้าใจอารมณ์นึกคิด ทักษะคติ ความสนใจ และอารมณ์ ของสมาชิกกลุ่ม ความสามารถในการยืดหยุ่นได้ และความสามารถในการปรับตัว (Flexibility and Adaptability) เป็นความสามารถที่จะปรับภารกิจและความต้องการของทีมงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ความร่วมมือ (Cooperative) ถือเป็นเรื่องสำคัญในการเป็นผู้นำเพราะผู้นำต้องเป็นผู้ที่สามารถชักจูงให้ผู้ร่วมงานตั้งใจทำงานหรือทำตามที่ผู้นำต้องการด้วยความเต็มใจ รวมทั้งคุณลักษณะทางกายภาพของภาวะผู้นำ (Physiological Traits) คือ มีความสูง (Height) มีน้ำหนักมาก (Weight) และมีเสน่ห์ (Attractiveness) คุณลักษณะผู้นำจึงมีอยู่ในตัวบุคคลนั้นแต่เกิดที่จะช่วยสนับสนุนให้เขาเป็นผู้นำซึ่งแตกต่างจากลักษณะของบุคคลที่ไม่ใช่ผู้นำ โดยมีคุณสมบัติเฉพาะตัวของบุคคลนั้น ๆ และเป็นคุณลักษณะที่ทำให้ผู้นำทำงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

พอสรุปได้ว่า คุณลักษณะของผู้นำนั้นเป็นลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละบุคคล และผู้นำที่ดีนั้นต้องมีองค์ประกอบหลายอย่างเพื่อนำพาองค์กรให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย เป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองบังคับบัญชาให้การทำงานต่างๆ บรรลุสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ผู้นำจึงต้องมีทั้งความรู้และมีศิลปะ กล่าวคือผู้นำต้องมีความรู้ที่เป็นสหวิทยาการมีศิลปะที่จะนำไปใช้ได้อย่างเหมาะสมกับทุกที่ ทุกสถานการณ์ โดยเฉพาะในองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เป็นองค์กรหลักในท้องถิ่นที่ต้องแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนด้วยแล้ว จากแนวคิดเกี่ยวกับคุณลักษณะผู้นำจะเห็นได้ว่า คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้นำต้องประกอบไปด้วยคุณลักษณะดังต่อไปนี้

1. คุณลักษณะของความเป็นผู้นำ คือ มีความเชื่อมั่นในตนเองและมีภาวะของการเป็นผู้นำกล้าคิดกล้าทำกล้าตัดสินใจ มีความรู้ความสามารถและระดับการศึกษาที่ดี มีความซื่อสัตย์จริตและคุณธรรม เป็นคนตรงไปตรงมาและเปิดเผย เป็นแบบอย่างที่ดีในการทำงาน และปฏิบัติตน สามารถควบคุมอารมณ์ได้ในทุกสถานการณ์ เป็นผู้มีความรับผิดชอบตรงต่อเวลา มีความคิดสร้างสรรค์ในการทำงาน

2. คุณลักษณะผู้บริหารที่ดี คือ เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการบริหาร มีความเข้าใจในระเบียบกฎหมายที่ใช้ปฏิบัติและอำนาจหน้าที่ของตนเอง สามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในองค์กรหรือในชุมชน ได้อย่างรวดเร็วถูกต้องและเหมาะสม มีการมอบหมายงานให้ผู้ที่บังคับบัญชาได้ถูกต้องตรงตามหน้าที่และความรู้ความสามารถ มีการวางแผนงานในองค์กรอย่างเป็นระบบมีความโปร่งใสในการทำงานด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบ

3. คุณลักษณะของมนุษยสัมพันธ์ คือ สามารถเข้ากับชุมชนประชาชนและทุกคนได้ดี ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นและมีเหตุผล พุดคุยเป็นกันเองกับทุกคนและไม่ถือตัว ให้เกียรติและยกย่องชมเชยผู้อื่นได้เหมาะสมกับกาลเทศะและจริงใจ ออกพบปะเยี่ยมเยียนประชาชนในโอกาสต่าง ๆ พร้อมสร้างสัมพันธ์ไมตรีอันดีต่อกัน มีการสื่อสารกับเพื่อนร่วมงานและบุคคลอื่นได้ดีตรงไปตรงมาชัดเจน

#### 4. ข้อมูลทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

##### 4.1 ลักษณะที่ตั้งและพื้นที่

องค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวงตั้งอยู่ หมู่ที่ 9 ตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด อยู่ทางด้านทิศตะวันออกของอำเภอเสลภูมิ ห่างจากตัวอำเภอเสลภูมิประมาณ 8 กิโลเมตร โดยมีพื้นที่ติดต่อกับเขตอื่น ๆ ในอำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด คือ ทิศเหนือติดต่อกับตำบลนาแซง ทิศใต้ติดต่อกับตำบลบึงเกลือ ทิศตะวันออกติดต่อกับตำบลเหล่าน้อย ทิศตะวันตกติดต่อกับตำบลนาเมือง

##### 4.2 ลักษณะภูมิประเทศ

องค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง มีพื้นที่ 43.20 ตารางกิโลเมตร ภูมิประเทศสภาพของพื้นที่โดยทั่วไปเป็นพื้นที่ราบลุ่ม ลักษณะดินส่วนมากเป็นดินร่วนปนทรายไม่อุ้มน้ำ ด้านทิศตะวันออกของตำบลมีแม่น้ำยังไหลผ่าน พื้นที่บางส่วนเกิดน้ำท่วมขังในฤดูฝน

โดยเฉพาะในบริเวณที่ใกล้เคียงกับแม่น้ำยัง สภาพพื้นที่ราบลุ่มบางส่วนจึงมักทำให้บริเวณดังกล่าวในช่วงฤดูฝนน้ำท่วมไม่สามารถปลูกข้าวได้

#### 4.3 ลักษณะการปกครอง และจำนวนประชากร

องค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด มีหมู่บ้านในเขตให้บริการ จำนวน 18 หมู่บ้าน มีครัวเรือน จำนวน 1,416 ครัวเรือน และมีประชากร จำนวน 6,604 คน ดังนี้

ตารางที่ 1 จำนวนครัวเรือน และประชากรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด แยกเป็นหมู่บ้าน

หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	ครัวเรือน	ประชากร
1	บ้านนาดี	138	625
2	บ้านคอกควาย	80	348
3	บ้านหนองแห้ว	49	202
4	บ้านท่าทางเกวียน	38	179
5	บ้านท่าเยี่ยม	68	297
6	บ้านท่าโพธิ์	32	111
7	บ้านท่าแกม	89	375
8	บ้านกกทัน	83	357
9	บ้านดอนแก้ว	104	551
10	บ้านหนองขาม	87	340
11	บ้านท่าบ่อ	76	504
12	บ้านหนองขุ่น	71	357
13	บ้านหนองเทา	95	553
14	บ้านขาก	99	375
15	บ้านกกกอก	62	293
16	บ้านคอกควาย	69	300
17	บ้านโคกสะอาด	101	533
18	บ้านหนองขามพัฒนา	75	304
รวม		1,416	6,604

ที่มา : สำนักงานบริหารทะเบียนอำเภอเสลภูมิ. 2554 : ถ่ายเอกสาร

ในด้านประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด 6,204 คน แยกเป็น ชาย 3,105 คน และหญิง 3,099 คน และแยกเป็นแต่ละหมู่บ้านได้ดังรายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 2 ดังนี้

ตารางที่ 2 จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

ที่	ชื่อหมู่บ้าน	หมู่ที่	เขตที่	จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามบัญชีการเลือกตั้ง		
				ชาย	หญิง	รวม
1.	บ้านนาดี	1	1	304	321	625
2.	บ้านคอกควาย	2	2	173	175	348
3.	บ้านหนองแก้ว	3	3	101	101	202
4.	บ้านท่าทางเวียง	4	4	93	86	179
5.	บ้านท่าเยี่ยม	5	5	143	154	297
6.	บ้านท่าโพธิ์	6	6	57	54	111
7.	บ้านท่างาม	7	7	185	190	375
8.	บ้านกกกอก	8	8	177	180	357
9.	บ้านดอนแก้ว	9	9	225	226	451
10.	บ้านหนองขาม	10	10	174	166	340
11.	บ้านท่าบ่อ	11.	11.	215	189	44
12.	บ้านหนองขุ่น	12.	12.	178	179	357
13.	บ้านหนองเทา	13.	13.	234	219	453
14.	บ้านบาก	14.	14.	187	188	375
15.	บ้านกกหัน	15.	15.	140	153	293
16.	บ้านคอกควาย	16.	16.	151	149	300
17.	บ้านโคกสะอาด	17.	17.	215	218	433
18.	บ้านหนองขามพัฒนา	18.	18.	153	151	304
รวม				3,105	3,099	6,204

ที่มา : สำนักงานบริหารทะเบียนอำเภอเสลภูมิ. 2554 : ถ่ายเอกสาร



## 5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง พฤติกรรมการเลือกตั้งและปัจจัยในการตัดสินใจเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2543 ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ประชาชนใช้ประกอบในการตัดสินใจเลือกสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมา ผลการศึกษาพบว่าเป็นเพศหญิงมากกว่าเพศชายเล็กน้อย ประกอบอาชีพเกษตรกรมากที่สุด รองลงมา คือรับจ้างและค้าขาย ปัจจัยที่ประชาชนให้พิจารณาในการตัดสินใจเลือกผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา สามารถแบ่งได้ 9 ปัจจัยหลัก คือ ภาวะผู้นำ กล่าวคือสมาชิกวุฒิสภาของเขาต้องพร้อมที่จะเป็นผู้นำ มีความซื่อสัตย์ต่องาน มีความคิดก้าวหน้า ไม่ทำสิ่งผิดกฎหมาย โดยพิจารณาจากคะแนนในการเลือกปัจจัยพบว่าปัจจัยนี้มีความสำคัญอันดับแรก ปัจจัยที่ 2 สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม ปัจจัยที่ 3 ครอบครัวของผู้สมัคร ปัจจัยที่ 4 การให้หรือสัญญาจะให้ของกำนัลหรือสิ่งของต่าง ๆ แก่ท้องถิ่น การโจมตีผู้สมัครรายอื่น ปัจจัยที่ 5 สาขาวิชาชีพ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ปัจจัยที่ 6 การเป็นคนท้องถิ่น ปัจจัยที่ 7 บุคลิกลักษณะ ปัจจัยที่ 8 การทำงานเพื่อสังคม และปัจจัยที่ 9 การมีชื่อเสียง

คุณวุฒิ ออสุวรรณ (2545 : 78-80) ได้ศึกษาเรื่อง การเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยตรงจากประชาชน : ศึกษากรณีความคิดเห็นของกรรมการชุมชนย่อยเทศบาลตำบลหัวหิน ผลการศึกษาพบว่า กรรมการชุมชนย่อยเทศบาลตำบลหัวหิน มีความคิดเห็นในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลหัวหิน โดยตรงจากประชาชน อยู่ในระดับมาก ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของกรรมการชุมชนย่อยเทศบาลตำบลหัวหินที่มีต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลหัวหิน โดยตรงจากประชาชน ได้แก่ เพศ ระดับการศึกษา รายได้ อาชีพ ส่วนอายุเป็นปัจจัยที่ไม่มีผลต่อความคิดเห็นของกรรมการชุมชนย่อยเทศบาลตำบลหัวหิน

ถวิลาตี นุรีกุล และคณะ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง พฤติกรรมการเลือกตั้งและปัจจัยการตัดสินใจเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2543 พบว่า การตัดสินใจเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่นำมาใช้ในการตัดสินใจคือ ภาวะความเป็นผู้นำ และรองลงไปเรียงลำดับตามความสำคัญ คือ ความซื่อสัตย์ สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม ครอบครัว การสัญญาว่าจะให้วิชาชีพ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน การเป็นคนท้องถิ่น บุคลิกลักษณะ การทำงานเพื่อสังคม และการเป็นคนมีชื่อเสียง โดยการตัดสินใจเลือกตั้งนั้นปัจจัยเรื่องคุณลักษณะคุณสมบัติ และบทบาทของผู้นำ เป็นสิ่งสำคัญในการตัดสินใจ

ยุวนุช นงพรมมา (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การเลือกตั้งผู้อำนวยการเขตกรุงเทพมหานคร โดยตรงกรณีศึกษาความคิดเห็นของประชาชนเขตลาดพร้าว ผลการวิจัย

พบว่าประชาชนมีความคิดเห็นต่อการเลือกตั้งผู้อำนวยการเขตกรุงเทพมหานครโดยตรง อยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูง ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของประชาชนต่อการเลือกตั้งผู้อำนวยการเขตกรุงเทพฯ โดยตรง ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา และการมีส่วนร่วมทางการเมือง สำหรับเพศอาชีพ และที่อยู่ ไม่มีผลต่อความคิดเห็นของประชาชนต่อการเลือกตั้งผู้อำนวยการเขตกรุงเทพมหานครโดยตรง

ถวดี วงษ์ทอง (2547 : 76) ได้ศึกษาเรื่อง คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดบุรีรัมย์ ผลการศึกษา พบว่า ความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดบุรีรัมย์ ที่มีต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าอยู่ในระดับมากที่สุด 2 ด้าน คือ ด้านภาวะผู้นำ ด้านการบริหาร ด้านมนุษยสัมพันธ์ และอยู่ในระดับมาก 6 ด้าน คือ ด้านคุณธรรม ด้านนิติธรรม ด้านความโปร่งใส ด้านความคุ้มค่า ด้านความรับผิดชอบ และด้านการมีส่วนร่วม จำแนกตามเพศ อายุ และระดับการศึกษา โดยรวมไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

พุทธชาติ เชื้อไทย (2547 : 86-90) ได้ศึกษาเรื่อง พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบางปู จังหวัดสมุทรปราการ ผลการศึกษาพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุระหว่าง 35 – 50 ปี จบการศึกษาระดับมัธยมตอนปลายหรือ ปวช. ประกอบอาชีพรับจ้าง รองลงมาอาชีพค้าขาย และพบว่าด้านคุณสมบัติของหัวหน้าพรรคการเมืองมีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาด้านคุณสมบัติของพรรคการเมือง และคุณสมบัติของผู้สมัครตามลำดับ สำหรับปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง พบว่า เพศ การศึกษา และอาชีพ มีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบางปู จังหวัดสมุทรปราการ ส่วน อายุ ไม่มีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

สุภาวดี ติมินทร (2548 : 3) ได้ศึกษาเรื่อง ระดับภาวะผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่นของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรี ผลการวิจัยพบว่าระดับภาวะผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่นของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรี โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าอยู่ในระดับมากทุกด้าน ได้แก่ ด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ด้านกระบวนการวางแผน ด้านการรับรู้ข่าวสารในเรื่องการพัฒนาท้องถิ่น พบว่าปัจจัยเกี่ยวกับ เพศ อายุ ระดับการศึกษา และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง ที่แตกต่างกันมีระดับภาวะผู้นำแตกต่างกัน สำหรับ อาชีพ

รายได้ สถานภาพสมรส พบว่าระดับภาวะผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่นไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ธนกรณ์ ว่องไว (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การตัดสินใจเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด : ศึกษากรณี เขตเลือกตั้ง ที่ 1 อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพฤติกรรมและปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจ ความคิดเห็นของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านความซื่อสัตย์ สุจริต เป็นคุณสมบัติที่มีความสำคัญเป็นอันดับหนึ่ง และการรู้จักกันเป็นการส่วนตัวเป็นคุณสมบัติที่มีความสำคัญลำดับสุดท้ายของผู้สมัครเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ทรงฤทธิ์ วรรณกุล (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงของประชาชนในเขตอำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย : กรณีศึกษาการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากการศึกษาพบว่า ประชาชนในเขตอำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย มีความต้องการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณสมบัติโดยเรียงลำดับความสำคัญจากระดับมากที่สุดไปหาระดับน้อยที่สุด ดังนี้ ความซื่อสัตย์ ระดับการศึกษา ประวัติส่วนตัว เป็นคนจังหวัดเชียงราย มีฐานะทางสังคม เป็นคนกว้างขวาง มีรูปลักษณ์หน้าตาดี และมีความพร้อมของครอบครัว

วิรัตน์ สายสุด (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาตามทัศนะของข้าราชการครูและคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอำนาจเจริญ ผลการศึกษาพบว่า ข้าราชการครูและคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องการผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา มีคุณลักษณะด้านบุคลิกภาพ ด้านความคิดสร้างสรรค์ ด้านการพัฒนาทีมงาน และด้านวิสัยทัศน์ ในระดับมากที่สุด เมื่อจำแนกตามเพศและวุฒิการศึกษาที่แตกต่างกันพบว่า ข้าราชการครูและคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐานมีทัศนคติต่อลักษณะที่พึงประสงค์แตกต่างกัน ข้าราชการครูและคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สังกัดโรงเรียนที่มีขนาดแตกต่างกัน มีทัศนคติต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์โดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน

พงษ์พันธ์ ปราบพยัคฆ์ (2550 : 83) ได้ศึกษาเรื่อง คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามทัศนะของผู้อำนวยการ โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชัยภูมิ เขต 1 ผลการศึกษาพบว่า คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตามทัศนะของผู้อำนวยการโรงเรียน โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับมากที่สุดทั้ง 5 ด้าน เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้ คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพ

คุณลักษณะด้านคุณธรรม คุณลักษณะด้านความเป็นผู้นำ คุณลักษณะด้านความรู้ความสามารถทางวิชาการ และคุณลักษณะด้านความรู้ความสามารถทางการบริหาร ปัจจัยที่มีผลต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามทัศนะของผู้อำนวยการ โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชัยภูมิ เขต 1 คือ เพศ อายุ ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง แตกต่างกันมีความคิดเห็นแตกต่างกัน ส่วน ระดับการศึกษา รายได้ ที่แตกต่างกันมีความคิดไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้นพอสรุปได้ว่า ในการศึกษาครั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองจัดการบริหารส่วนตำบลตามความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบล การศึกษาด้านพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้ง ศึกษาเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีที่กล่าวมาข้างต้นจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้นล้วนต้องการศึกษาถึงคุณสมบัติทั่วไปที่เป็นลักษณะเฉพาะตัว ไม่ว่าจะเป็นคุณลักษณะของความเป็นผู้นำ คุณลักษณะการให้บริการ คุณลักษณะของการมีมนุษยสัมพันธ์ และในการศึกษาดังกล่าวยังพบว่าปัจจัยที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่จะเป็น เพศ และช่วงวัยหรืออายุที่แตกต่างกัน จากแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อตอบคำถามที่ต้องการศึกษา ของผู้ศึกษาที่ได้ตั้งไว้ ผู้ศึกษาได้นำมาเป็นแนวทางและปรับใช้ในการศึกษาเรื่องคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองจัดการบริหารส่วนตำบลตามความคิดเห็นของประชาชนตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อในการศึกษาครั้งนี้ต่อไป