

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและลำดับความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาประเทศมีมาตั้งแต่ในอดีตคือ ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยซึ่งถือเป็นการเริ่มต้นของการเกิดประเทศในเบื้องต้น แต่การพัฒนาที่ผ่านมาไม่มีหลักการหรือแผนงานแต่อย่างใดแต่เกิดจากแนวคิดของผู้นำ หรือผู้มีอำนาจในแต่ละยุค-สมัย จนกระทั่งมาถึงยุคที่ประเทศไทยเริ่มมีการวางแผนอย่างเป็นระบบ โดยเริ่มที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504-2509 และในปัจจุบันเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 โดยจะเริ่มใช้ในปี พ.ศ. 2540 และสิ้นสุดแผนในปี พ.ศ. 2544 การพัฒนาที่ผ่านมาในแผนฯ ระยะแรกนั้นเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก และเน้นที่การพัฒนาเมืองมากกว่าชนบท ซึ่งผลการพัฒนาที่ผ่านมาทำให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติอย่างมากมายและทำให้เกิดช่องว่างของการกระจายรายได้ของประชาชนในชาติมากยิ่งขึ้น คนจนก็ยิ่งจนลง และหากปล่อยให้ประชาชนในประเทศดำรงชีวิตความเป็นอยู่ในสภาพนี้ต่อไป ย่อมจะทำให้เกิดผลกระทบต่องานส่วนรวมของประเทศในทุก ๆ ด้านเช่น สังคม เศรษฐกิจ การเมืองและการปกครอง การพัฒนาประเทศจะต้องมีการพัฒนาไปทุก ๆ ส่วนของประเทศโดยพร้อมเพรียงกัน การพัฒนาที่มุ่งเน้นด้านชุมชนเมืองมากกว่าชุมชนในชนบทจึงเป็นสาเหตุหนึ่งในการพัฒนาประเทศที่ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร นอกจากนี้ยังมีสาเหตุที่ทำให้การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาประสบกับภาวะล้มเหลวอีก 3 ประการคือ 1) เทคโนโลยี และความรู้อย่างไม่สัมพันธ์กับเทคโนโลยีใหม่ ๆ อีกทั้งไม่มีการส่งเสริมการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นอย่างเหมาะสม 2) ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา แผนพัฒนาต่าง ๆ เป็นแผนพัฒนาจากเบื้องบนไปสู่เบื้องล่างหรือจากรัฐบาลกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นผลของการพัฒนาที่ผ่านมาจึงไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการเพราะไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน 3) ขาดกลไกการบริหารที่เข้มแข็งขาดผู้นำที่จริงใจ และเจตนาจริงอย่างแท้จริง อุ่นตา นพคุณ (2523 : 53 -55) ด้วยเหตุนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 จึงเป็นแผนที่มุ่งเน้นพัฒนาคนโดยกำหนดให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ในขณะเดียวกันทางด้านการเมือง การปกครองก็มุ่งที่จะให้มีการกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถดูแลปกครองตนเองในรูปแบบต่าง ๆ และการปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 27) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนทางการเมือง การปกครองให้แก่ประชาชน เมื่อประชาชนรู้ดีกว่าตนเองนั้น

เป็นผู้มีส่วนร่วมได้เสียในการปกครองการบริหารงานท้องถิ่นจะทำให้คนในท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบและวางแผนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นจะได้รับ ซึ่งจะนำมาซึ่งความศรัทธา เลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด

ในการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองนั้น รัฐบาลมีความพยายามที่จะแบ่งอำนาจและกระจายอำนาจด้านการบริหารการพัฒนาไปให้ประชาชนในพื้นที่ปกครองตนเองตามความเหมาะสมของสภาพแต่ละพื้นที่ เริ่มจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ซึ่งกำหนดให้หลายบ้านรวมกันขึ้นเป็นหมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดูแล และ หมู่บ้านหลายหมู่บ้านรวมกันขึ้นเป็นตำบลโดยมีกำนันเป็นผู้ดูแล กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านจะมีภารกิจที่ช่วยเหลือทางราชการในการปกครองท้องที่นั้น ๆ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2510 ให้มีคณะกรรมการตำบลขึ้นคณะหนึ่งประกอบไปด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และครูประจำตำบลหนึ่งคนกับกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือกให้เป็นกรรมการตำบล คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแก่กำนันเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกำนันและได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขการจัดระเบียบบริหารงานในตำบลอีกหลายครั้ง ครั้งสุดท้ายจึงได้มีพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่โดยมีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งในประกาศราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2537 และมีผลทำให้สภาตำบลทั่วประเทศ 7,255 แห่ง ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ในวันที่ 2 มีนาคม 2538 จำนวน 618 แห่ง ในวันที่ 30 มีนาคม 2539 จำนวน 2,143 แห่ง และในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2540 จำนวน 3,637 แห่ง รวมจนถึงปัจจุบันมีสภาตำบล ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้น 6,398 แห่ง และรัฐบาลมีเป้าหมายที่จะยกฐานะให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2541 เพื่อให้องค์กรท้องถิ่นคือ องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น ที่มีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนอันจะเป็นการกระจายอำนาจ และเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาท มีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองท้องถิ่นของตนเองอย่างเต็มที่

องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างซึ่งประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและฝ่ายบริหารคือ คณะกรรมการบริหาร (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 44)

ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่งได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลนั้นๆ และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 2 คน นอกจากนี้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะทำการเลือกสมาชิกด้วยกันเป็นประธานสภาหนึ่งคน รองประธานสภาหนึ่งคนและเลขานุการสภาหนึ่งคนซึ่งบุคคลเหล่านี้จะต้องไม่เป็นกรรมการบริหาร ประธานสภาและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี

ฝ่ายบริหาร คือ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน คณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีโดยใน 4 ปีแรกนั้น ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีผลบังคับให้กำนันเป็นประธานกรรมการบริหาร โดยตำแหน่ง (บทเฉพาะกาล มาตรา 95 ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537)

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรท้องถิ่นที่รัฐบาลมุ่งกระจายอำนาจในการเมือง การบริหารและการปกครองและเป็นการบริหารส่วนท้องถิ่นโดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำวางแผน และพัฒนาตำบลทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม มีหน้าที่ต้องทำและวางแผน จัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 66 67 และ 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรหนึ่งที่มีความสำคัญในระดับตำบลและถือว่ามีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดย่อมรู้ปัญหาความต้องการตลอดจนแนวทางในการแก้ปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่นได้ดีที่สุดจึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับการคาดหวังว่าจะเป็นแกนนำที่สำคัญในการพัฒนาชนบทดังนั้นการสนับสนุนให้องค์กรท้องถิ่นคือ องค์การบริหารส่วนตำบลมีความเข้มแข็ง มีความสามารถที่จะบริหารงานพัฒนาตำบลในด้านต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพ และปัจจัยที่มีส่วนสำคัญที่จะทำให้การบริหารงานพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพ คือ ปัจจัยทางด้านผู้นำและการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ภิญโญ สาร (2526 : 4) สรุปว่าผู้นำคือ คนที่มีอำนาจหรือมีความสามารถที่จะโน้มน้าจิตใจคนให้ทำตามความคิดความต้องการหรือคำสั่งของตนได้ และ วรรณิกา ชมดี (2524 :11) สรุปว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึง ความร่วมมือของประชาชนไม่ว่าของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนที่มีความเห็นพ้องต้องกันและเข้าร่วมรับผิดชอบเพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ต้องการโดยการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์กรเพื่อให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์การได้มีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อดำเนินการในด้านต่าง ๆ ที่อยู่

ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งหมายถึง การเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาตำบลนั่นเอง การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้นำของชุมชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาตำบลมากน้อยเพียงใด สิ่งที่สำคัญประการหนึ่งก็คือปัจจัยทางด้านผู้นำที่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารและพัฒนาต่างๆ หากได้ศึกษาถึงปัจจัยทางด้านผู้นำที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมก็จะเป็นประโยชน์อย่างมากในการบริหารและพัฒนาตำบลและจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศต่อไป

ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาถึงปัจจัยต่าง ๆ ด้านความเป็นผู้นำที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบลว่ามีปัจจัยอะไรบ้างที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยในเชิงปริมาณโดยมุ่งที่จะศึกษาปัจจัยด้านผู้นำที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาตำบลในเขตจังหวัดขอนแก่น เหตุที่เลือกศึกษาเพราะยังไม่เคยมีผู้ใดทำการศึกษามาก่อนจึงได้ทำการคัดเลือกพื้นที่ดังกล่าวและจังหวัดขอนแก่นเป็นจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือในทุกด้าน ทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การสื่อสารคมนาคมต่าง ๆ เป็นต้น และยังเป็นศูนย์กลางในการติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน และเชื่อมต่อกับภาคเหนือของประเทศ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัจจัยด้านความเป็นผู้นำของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดขอนแก่น
2. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบล ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดขอนแก่น
3. เพื่อศึกษาปัจจัยทางด้านผู้นำที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบลของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดขอนแก่น

1.3 ประโยชน์ที่ได้รับ

1. เพื่อทราบปัจจัยต่าง ๆ ทางด้านผู้นำที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบลจะสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมการบริหารและพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. เพื่อเป็นข้อมูลให้กับราชการส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบลในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนเกิดความตื่นตัว ตระหนักในความสำคัญของการเป็นผู้นำและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

1.ขอบเขตด้านเนื้อหาหมุ่งที่จะศึกษาปัจจัยด้านความเป็นผู้นำที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบลโดยศึกษาปัจจัยด้านความเป็นผู้นำซึ่งประกอบด้วย คุณลักษณะด้านลักษณะผู้นำ คุณลักษณะด้านผู้ตาม คุณลักษณะด้านจุดมุ่งหมายขององค์การ และคุณลักษณะของสิ่งแวดล้อมภายในและนอกองค์การและการมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบลประกอบด้วย การมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมในด้านการได้รับผลประโยชน์และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

2. ขอบเขตด้านพื้นที่ใช้พื้นที่จังหวัดขอนแก่น โดยสุ่มได้ 10 อำเภอ และ 3 กิ่งอำเภอ อำเภอและกิ่งอำเภอละ 1 อบต.จำนวน 13 อบต.ได้แก่ อำเภอพระยืน อำเภออุบลรัตน์ อำเภอชุมแพ อำเภอกระนวน อำเภอภูผาม่าน อำเภอเปือยน้อย อำเภอเขาสมบวง อำเภอแวงน้อย อำเภอัญญาศิริ อำเภอหนองเรือ กิ่งอำเภอซำสูง กิ่งอำเภอบ้านแฮด และกิ่งอำเภอโคกโพธิ์ชัย ซึ่งได้รับการประกาศจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ.2537 และตามประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2539

3.ขอบเขตด้านประชากรศึกษาเฉพาะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดขอนแก่นทั้ง 13 แห่ง จำนวน 395 คน จากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดขอนแก่น ซึ่งมีจำนวน 191 แห่งจากจำนวนสมาชิก 5,818 คน

1.5 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

1.องค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

2. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ของทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบลและสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละสองคน (มาตรา 45)

3. การบริหารงานพัฒนาตำบล หมายถึง ความร่วมมือร่วมแรง ร่วมใจของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลตลอดจนองค์กรต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ไม่หวังผลกำไรในอันที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ตำบลของตนเองให้ดีขึ้นทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจการเมือง โดยเน้นที่การพึ่งตนเอง การตอบสนองความจำ

เป็นพื้นฐาน และการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น ตำบล สามารถกำหนดชะตากรรม และยืนอยู่บนขาของตนเองได้อย่างภาคภูมิใจให้สมกับที่เกิดขึ้นมาเป็น มนุษย์ในสังคม

4.การมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบลของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการบริหารการพัฒนาตำบลโดย วัตถุประสงค์มีส่วนร่วมตามประเภทของกิจกรรมหรือขั้นตอนของการมีส่วนร่วม คือ ร่วมวางแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบลร่วมปฏิบัติตามแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลร่วมรับผลประโยชน์จากองค์การบริหารส่วนตำบล และร่วมประเมินผลพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล

5. ปัจจัยความเป็นผู้นำหมายถึง องค์ประกอบที่ทำให้ผู้นำ ซึ่งหมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเป็นผู้นำในการบริหารงานพัฒนาตำบล ซึ่งประกอบด้วย คุณลักษณะของ ผู้นำ คุณลักษณะของผู้ตาม คุณลักษณะจุดมุ่งหมายขององค์การและคุณลักษณะด้านสิ่งแวดล้อม ภายในและภายนอก