

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 ได้กำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน ออกเป็น 3 ส่วน คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหาร ประเทศโดยจะกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ และมีอำนาจกับใช้อำนาจ เพื่อบริหารและจัดการ ให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ หน่วยงานซึ่งถือว่าเป็นกลไกของรัฐบาลจะต้องนำนโยบายของ รัฐบาลไปปฏิบัติก็คือ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งรวมเรียกว่า การบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบ บริหารราชการส่วนภูมิภาค การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในปัจจุบันพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 บัญญัติไว้ว่าให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจไปสู่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็น สาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเองตามภารกิจหน้าที่ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีพื้นที่รับผิดชอบ ชัดเจน มีผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งในปัจจุบันผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการ เลือกตั้งของประชาชน (โกวิท พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง, 2547 : 1-3) โดยการเลือกตัวแทน เข้ามาทำหน้าที่เรียกว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (กรมการปกครอง, 2542 : 1-2) และสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้นำของประชาชน ในตำบลนั้นในการแก้ไขปัญหา และนำงบประมาณไปใช้ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนโดยจะมีวาระในการดำรงตำแหน่ง เป็นเวลา 4 ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นฐานการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย แบบมีส่วนร่วมและถือเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ให้การศึกษาและฝึกปฏิบัติเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย กับประชาชนโดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในภารกิจของท้องถิ่นและ เกิดความสำนึกในสิทธิหน้าที่ของตนเองที่มีต่อชุมชน หน้าที่พลเมือง อันจะนำไปสู่การปกครองตนเอง ในที่สุด (โกวิท พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง, 2547 : 1) การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็น การปกครองของประชาชนโดยประชาชนและความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดโดยมี

ตัวแทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรที่จะทำภารกิจเพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงตามเป้าหมาย รวดเร็วและมีประสิทธิภาพที่สุด

องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญ ในการพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ประกอบไปด้วยบุคคลในท้องถิ่น ที่ทราบถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นเป็นอย่างดี และเป็นการดำเนินงานที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่สมควรได้รับการสนับสนุนเพื่อให้มีการดำเนินงานในทิศทางที่ถูกต้องและบังเกิดผลเป็นรูปธรรมชัดเจน ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

จากแนวคิดพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์ต่อการวางรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือเป็นปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนาประเทศการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อให้ประสบผลสำเร็จนั้นขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล หากแต่ศักยภาพในการดำเนินงานของแต่ละท้องถิ่นนั้นย่อมแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกองค์กร ทั้งจากปัจจัยด้านบุคคลที่เกี่ยวข้อง กลุ่มต่าง ๆ ในองค์กร โครงสร้างองค์การ ความสามารถในการบริหารจัดการและประเพณีปฏิบัติ รวมทั้ง การประสานงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลประการสำคัญคือ ภาวะผู้นำของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งการบริหารงานพัฒนานั้นเป็นการบริหารเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวม องค์กร คน หรือทรัพยากรมนุษย์ และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ต้องสอดคล้องและพัฒนาไปในทิศทางเดียวกันตามศักยภาพและความต้องการในสถานการณ์นั้น ๆ ของชุมชน การพัฒนาท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและบรรลุผลสำเร็จได้นั้น กรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นคนที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ รวมถึงหลักการและกระบวนการวางแผน มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลในการพัฒนาท้องถิ่น สามารถใช้ทักษะในการจูงใจให้ประชาชนในท้องถิ่นยอมรับและเชื่อถือศรัทธา ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความร่วมมือและแก้ไขปัญหาในชุมชนได้เป็นอย่างดี และสามารถชี้แนะให้คำแนะนำสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน ตลอดจนการนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์เกี่ยวกับงานการพัฒนาท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ (โสภณ เนื่องจาง อ้างถึงในสุภาวดี ติมินตระ, 2548 : 48)

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นว่าการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ในการพัฒนา การมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และหลักการและกระบวนการวางแผน รวมถึงความสามารถในการจูงใจให้เชื่อถือศรัทธาและยอมรับ การรับรู้ข่าวสารในเรื่องการพัฒนาท้องถิ่น ความสามารถในการประสานงานและการแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมและเกิดความเข้มแข็งของชุมชน เพราะเมื่อชุมชนมีความเข้มแข็งจะทำให้ประเทศชาติ

เจริญก้าวหน้า เป็นกำลังของประเทศชาติในอนาคต ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาถึงภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอบราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ว่ามีภาวะผู้นำอยู่ในระดับใดและมีปัจจัยใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการมีภาวะผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงการมีความพร้อมที่จะดำเนินงาน ในการพัฒนาท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2546 เป็นไปตามจุดมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 -2554) เพื่อนำผลการวิจัยที่ได้มาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดตามนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอบราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอบราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล
3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยคุณลักษณะผู้นำกับภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอบราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

สมมุติฐานการวิจัย

1. ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอบราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อยู่ในระดับปานกลาง
2. ปัจจัยส่วนบุคคลของข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอบราณบุรี ที่ต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอบราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05
3. ปัจจัยคุณลักษณะของผู้นำมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอบราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ มุ่งศึกษาภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอปรางบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัยไว้ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

เป็นการศึกษาเฉพาะภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอปรางบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยผู้วิจัยนำแนวคิดทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ของเบสและอวอลิโอ ซึ่งมีองค์ประกอบ 4 ด้าน คือ ด้านการมีอิทธิพลต่ออุดมการณ์ ด้านการสร้างแรงบันดาลใจ ด้านการกระตุ้นทางปัญญา ด้านการคำนึงถึงปัจเจกบุคคล

2. ขอบเขตด้านตัวแปร

2.1 ตัวแปรต้น ได้แก่

ปัจจัยส่วนบุคคลของบุคลากรสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอปรางบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ประกอบด้วย ระดับการศึกษา ตำแหน่ง ประสบการณ์ในการทำงาน และอายุ

ปัจจัยคุณลักษณะของผู้นำ ได้แก่ ด้านบุคลิกภาพ ด้านความรู้ความสามารถ ด้านสังคม และด้านกายภาพ

2.2 ตัวแปรตาม คือ ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามทฤษฎีของเบสและอวอลิโอ (Bass and Avolio อ้างถึงในสราวุธรัตน์ จันทะมล, 2548 : 25-27) คือ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ใน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการมีอิทธิพลต่ออุดมการณ์ ด้านการสร้างแรงบันดาลใจ ด้านการกระตุ้นทางปัญญา ด้านการคำนึงถึงปัจเจกบุคคล

3. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย บุคลากรสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอปรางบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ 5 แห่ง จำนวน 280 คน กลุ่มตัวอย่าง ใช้การกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยสูตรของยามาเน่ (Yamane, 1970 อ้างถึงในธานินทร์ ศิลป์จารุ, 2550 : 47) ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 165 คน

4. ขอบเขตด้านพื้นที่และระยะเวลา

พื้นที่ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ พื้นที่อำเภอปรางบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น ระยะเวลาที่ศึกษาตั้งแต่ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2553 ถึงเดือนเมษายน พ.ศ. 2554

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถในการนำและการจูงใจผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนให้ทำงานด้วยความเต็มใจและกระตือรือร้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มและขององค์กร บุคลิกลักษณะบางประการที่จะช่วยสนับสนุนให้มีความเป็นผู้นำได้ 4 ด้าน คือ ด้านบุคลิกภาพ ด้านความรู้ความสามารถ ด้านสังคม และด้านกายภาพ

ด้านการมีอิทธิพลต่ออุดมการณ์ หมายถึง การที่ผู้นำประพฤติตัวเป็นแบบอย่าง สำหรับผู้ร่วมงาน ผู้นำจะเป็นที่ยกย่อง เคารพนับถือ ศรัทธาไว้วางใจ และทำให้ผู้ร่วมงานเกิดความภาคภูมิใจเมื่อได้ร่วมงานกัน ผู้ร่วมงานจะพยายามประพฤติปฏิบัติเหมือนหรือคล้ายกับผู้นำและต้องการเลียนแบบผู้นำ

ด้านการสร้างแรงบันดาลใจ หมายถึง การที่ผู้นำจะประพฤติในทางที่จูงใจให้เกิดแรงบันดาลใจกับผู้ร่วมงาน โดยการสร้างแรงจูงใจภายในการให้ความหมายและท้าทายในเรื่องงานต่อผู้ร่วมงาน

ด้านการกระตุ้นทางปัญญา หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้นำกระตุ้นให้ผู้ร่วมงานตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน ทำให้ผู้ร่วมงานมีความต้องการคิด สร้างสรรค์โดยการหาแนวทางใหม่ ๆ มาแก้ปัญหาในหน่วยงาน เพื่อหาข้อสรุปใหม่ที่ดีกว่าเดิม หรือมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่ดีต่องาน

ด้านการคำนึงถึงปัจเจกบุคคล หมายถึง ผู้นำจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับบุคคลในฐานะเป็นผู้ให้การดูแลเอาใจใส่ผู้ร่วมงานเป็นรายบุคคล และทำให้ผู้ร่วมงานรู้สึกมีคุณค่าและมีความสำคัญต่อหน่วยงานหรือองค์กร

ด้านบุคลิกภาพ หมายถึง ความเป็นผู้ใหญ่ทางด้านอารมณ์ คือ ความสามารถในการรักษาไว้ซึ่งความสงบทางใจ เมื่อแพ้หรือประสบชัยชนะ รวมถึงความสำเร็จต่าง ๆ มีการควบคุมอารมณ์ได้ มีความเชื่อมั่นในตนเอง มีความเคารพในตนเองและมีความสนใจในขอบเขตที่กว้าง

ด้านความรู้ความสามารถ หมายถึง ความสามารถในการติดต่อสื่อสารที่จะนำไปใช้ในการจูงใจ เพื่อที่จะก่อให้เกิดหรือทำให้ได้รับความร่วมมือจากผู้ร่วมงานหรือผู้อยู่ในบังคับบัญชา

ด้านสังคม หมายถึง ความสามารถในการทำให้เป็นที่ยอมรับว่าการร่วมมือระหว่างกันเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นในการทำงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพนั่นเอง

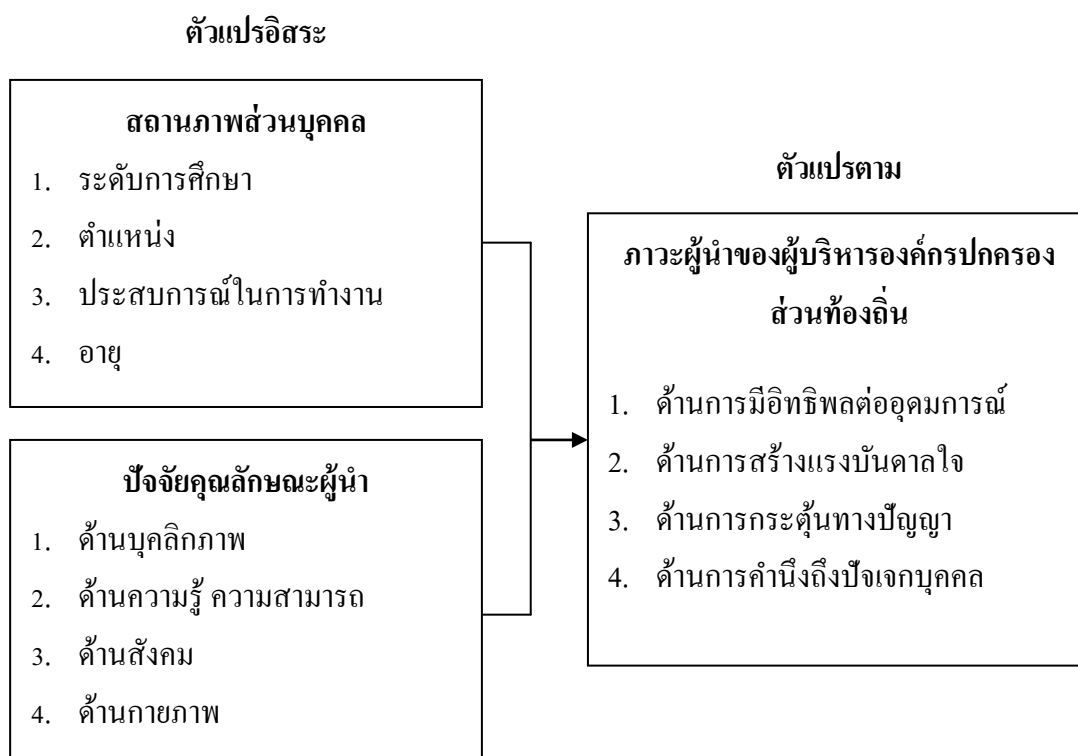
ด้านกายภาพ หมายถึง ลักษณะเด่นของผู้นำที่มีเหนือบุคคลอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัดในด้านต่าง ๆ ซึ่งสามารถสังเกตได้ทั้งภายในและภายนอกงาน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอลำปางบุรี หมายถึง องค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอลำปางบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งได้แก่ องค์กรบริหารส่วนตำบลลำปางบุรี องค์กรบริหารส่วนตำบลเขาน้อย องค์กรบริหารส่วนตำบลปากน้ำปราณ องค์กรบริหารส่วนตำบลหนองตาแต้ม องค์กรบริหารส่วนตำบลวังก้ง และองค์กรบริหารส่วนตำบลเขาข้าว

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอลำปางบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ผู้วิจัยได้นำทฤษฎีคุณลักษณะของผู้นำของกวี วงศ์พุด (2539 : 117-119) บุคคลบางคนเกิดมาพร้อมด้วยลักษณะบางประการที่จะช่วยสนับสนุน ให้เขาเป็นผู้นำได้ มากำหนดเป็นตัวแปรอิสระ ซึ่งได้แก่ ด้านบุคลิกภาพ ด้านความรู้ความสามารถ ด้านสังคม และด้านกายภาพ และนำทฤษฎีเบสและอะโวลีโอ (Bass & Avolio อ้างถึงในสรณรัตน์ จันทะมล, 2548 : 25-27) คือ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ ด้านการมีอิทธิพลต่ออุดมการณ์ ด้านการสร้างแรงบันดาลใจ ด้านการกระตุ้นทางปัญญา ด้านการคำนึงถึงปัจเจกบุคคล มากำหนดเป็นตัวแปรตาม ดังนี้

ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



ประโยชน์ของการวิจัย

1. เป็นข้อมูลให้หน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องได้รับทราบถึงภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอปรางบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
2. สามารถนำผลการศึกษาวิจัยไปเป็นแนวทางในการพัฒนานุเคราะห์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เป็นข้อมูลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาและส่งเสริมภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น