

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลางรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารประเทศ โดยจะกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศและมีอำนาจกับใช้อำนาจเพื่อบริหารและจัดการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ หน่วยงานซึ่งถือว่าเป็นกลไกของรัฐบาลที่จะต้องนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติก็คือ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งรวมเรียกว่า การบริหารราชการส่วนกลาง 2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติไว้ว่า ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคดังนี้ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน 3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่น ด้วยตนเอง ตามภารกิจหน้าที่ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน มีผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งในปัจจุบันผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยการเลือกตั้งตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่เรียกว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (โกวิทย์ พวงงามและอลงกรณ์ อรรคแสง. 2547 : 1-3) และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้นำของประชาชนในตำบลนั้น ๆ ในการแก้ไขปัญหาและนำงบประมาณไปใช้ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน โดยจะมีวาระในการดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 4 ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง (กรมการปกครอง. 2542 : 1-2)

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นพื้นฐานการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและยังถือเป็นสถาบันที่ทำให้การศึกษาและฝึกปฏิบัติเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยกับประชาชน โดยให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในภารกิจของท้องถิ่นและเพื่อให้ประชาชนเกิดความสำนึกในสิทธิหน้าที่ของตนเองที่มีต่อชุมชน หน้าที่พลเมืองอันจะนำไปสู่การปกครองตนเองในที่สุด (โกวิทย์ พวงงามและอลงกรณ์ อรรคแสง.

2547 : 1) การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน ซึ่งมีตัวแทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรที่จะทำภารกิจ เพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้ตรงเป้าหมายมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพที่สุด

องค์กรบริหารส่วนตำบล จัดเป็นองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นใหม่ แต่มีความหมายต่อวิถีชีวิตของประชาชน ในการพัฒนาความเจริญก้าวหน้าและการพัฒนาประชาธิปไตยในขั้นพื้นฐานของชุมชนที่สำคัญขององค์กรหนึ่ง จากบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองที่ต้องปฏิบัติ ทั้งในเรื่องการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม การเมือง การศึกษา วัฒนธรรม การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและอื่น ๆ จะเห็นได้ว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานของประเทศอย่างแท้จริง โดยให้เป็นไปตามนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่น ได้มีการบริหารแก้ไขปัญหาและพัฒนาตนเองตามอำนาจหน้าที่ที่มีอิสระในการตัดสินใจในท้องถิ่นตนเองตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้เรียนรู้และเข้าใจวิธีการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย คือ ประชาชนสามารถเลือกผู้แทนเข้ามาบริหารในท้องถิ่นของตนเอง โดยจัดให้มีการเลือกตั้ง (Election) เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปเป็นตัวแทนในการปกครองตนเอง มีสภาองค์กรท้องถิ่น มีเขตพื้นที่ในการบริหารงานและรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ มีสภาพเป็นนิติบุคคล (Juridic Person) เพื่อผลสมบูรณ์ตามกฎหมายในการปกครองตนเอง มีรายได้ (Revenue) มีอำนาจในการจัดงบประมาณ (Budget) และมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) แต่ยังอยู่ในการควบคุมและการกำกับดูแลของรัฐ (ประธาน คงฤทธิศึกษากร. 2537 : 7-9) ทำให้องค์กรบริหารส่วนตำบลมีความเป็นอิสระในการบริหารมากขึ้น ยังผลให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถระดมพลังทางด้านความคิด การให้ความร่วมมือ เพื่อมาช่วยในการกำหนดแนวคิดแนวทางในการพัฒนาของท้องถิ่น โดยผ่านทาง การเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นของตนเองในรูปแบบขององค์กรบริหารส่วนตำบล

ดังนั้นองค์กรบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งใหม่นี้ จะต้องมีความรับผิดชอบที่สูงมาก แต่อย่างไร ก็ตามภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงถูกมองว่ายังมีการทุจริตและคอร์รัปชันในกลุ่มของข้าราชการและข้าราชการการเมืองทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติเกิดขึ้น องค์กรบริหารส่วนตำบลจึงเป็นหน่วยงานแรกที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าว โดยถูกมองว่าเป็นจุดเริ่มต้นของวงจรการเมืองที่เลวร้ายและต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนเพื่อนำไปสู่การสร้างฐานรากความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นแนว

ทางแก้ไขในรูปกระบวนการ การปฏิรูปการเมือง การปฏิรูปเศรษฐกิจ การปฏิรูปการศึกษา สังคมและวัฒนธรรม โดยใช้กลไกประชารัฐเป็นตัวเชื่อมทั้ง 3 ส่วนเข้าด้วยกัน คือ ประชาสังคม (Civil Society) ภาคธุรกิจเอกชน (Private Sector) และภาครัฐ (Public Sector)

จากที่กล่าวมานี้ ได้นำไปสู่ความพยายามที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารของ องค์การบริหารส่วนตำบล โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ว่าด้วยการสร้างระบบบริหาร กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งอาศัยหลักธรรมาภิบาล โดยมุ่งเน้นที่นายก องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ที่มีความสำคัญที่สุดในการบริหารงาน ซึ่งการบริหารงาน ของนายกส่งผลต่อความสำเร็จและล้มเหลวขององค์กรได้ เนื่องจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ ใกล้ชิดกับประชาชนทำหน้าที่ในฐานะข้าราชการท้องถิ่น พร้อมทั้งควบคุมกำกับดูแล พนักงานส่วนตำบล อีกทั้งยังเป็นผู้ที่นำนโยบายของทางราชการมาปฏิบัติในองค์การบริหาร ส่วนตำบลนั้น ๆ และจากระเบียบว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ ดีนั้น ทำให้เกิดการศึกษาและอบรม โดยมุ่งเน้นที่จะพัฒนาให้ผู้นำมีลักษณะผู้นำที่ดีมี คุณธรรม มีความรู้ความสามารถ มีความคิดริเริ่ม มีทัศนคติที่ดี มีความซื่อสัตย์สุจริต มีวินัย คนส่วนใหญ่ให้ความยอมรับนับถือ เป็นผู้ที่มีความเสียสละเพื่อส่วนรวม มีความอดทน ยอมรับฟังความคิดเห็นของบุคคลอื่นและเปิดโอกาสให้บุคคลอื่น ๆ เข้ามีส่วนร่วม มีความ โปร่งใสและมีความเป็นประชาธิปไตย (สุวิทย์ ยิ่งวรพันธุ์. 2543 : 245)

องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์ มีจำนวนทั้งสิ้น 4 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลสงเปลือย องค์การบริหารส่วนตำบลหนองผือ องค์การ บริหารส่วนตำบลกุดสิมคุ้มใหม่ และองค์การบริหารส่วนตำบลคุ้มเก่า มีนายกองค์การ บริหารส่วนตำบลที่ดำรงตำแหน่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง เพื่อทำหน้าที่ บริหารราชการให้เป็น ไปด้วยความเรียบร้อย แต่ในปัจจุบันก็ยังพบว่ามีปัญหาเกิดขึ้นมากมาย ไม่ว่าจะเป็นการร้องเรียนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการบริหารและการ ปฏิบัติงานหรือผู้บริหารบางท้องถิ่นมีความประพฤติไม่เหมาะสม ทำให้เกิดข้อวิพากษ์ต่าง ๆ ส่งผลต่อชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือ อีกทั้งข้อขัดแย้งระหว่างผู้บริหารกับผู้ได้บังคับบัญชา หรือนุคลากรในท้องถิ่นนั้น ๆ ยังเป็นปัญหาหลักทำให้เกิดความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติราชการ

จากปัญหาดังกล่าวทำให้เห็นว่า การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จะต้องมีผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ในการพัฒนา มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และ หลักของกระบวนการวางแผน มีความยุติธรรมและคุณธรรมในการบริหารงาน รับฟังความ

คิดเห็นของบุคคลในองค์กรรวมถึงมีความสามารถในการจงใจให้เชื่อถือศรัทธาและยอมรับการรับรู้ข่าวสารในเรื่องการพัฒนาท้องถิ่น มีความสามารถในการประสานงานและการแก้ไขปัญหา เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมและเกิดความเข้มแข็งของชุมชน เพราะเมื่อชุมชนเกิดความเข้มแข็งก็จะทำให้ประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้า ดังนั้นผู้ศึกษาจึงมีความสนใจศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรเกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยจำแนกเป็น 1) คุณลักษณะเฉพาะซึ่งหมายถึงลักษณะทั่วไป ได้แก่ ด้านเพศ ด้านอายุ ด้านวุฒิการศึกษา ด้านประสบการณ์การบริหาร 2) คุณลักษณะเฉพาะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ คุณลักษณะด้านความเป็นผู้นำ ด้านการบริหารและด้านมนุษยสัมพันธ์ 3) คุณลักษณะเฉพาะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลและนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนเป็นข้อมูลที่จะนำไปกำหนดวางแผนพัฒนาและเผยแพร่เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงาน องค์กรและบุคคลทั่วไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรที่มีต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยจำแนกเป็นคุณลักษณะเฉพาะด้านคุณสมบัติโดยทั่วไปและคุณลักษณะเฉพาะที่พึงประสงค์ในด้านความเป็นผู้นำด้านการบริหารและด้านมนุษยสัมพันธ์

2. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรที่มีต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

### ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษาการค้นคว้าอิสระครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้แบ่งขอบเขตของการค้นคว้าอิสระไว้ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา มุ่งศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรเกี่ยวกับคุณลักษณะ

ที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์ เกี่ยวกับคุณลักษณะ 3 ประการ ดังนี้

1.1 คุณลักษณะเฉพาะซึ่งหมายถึงลักษณะทั่วไป ได้แก่ ด้านเพศ ด้านอายุ ด้านวุฒิการศึกษา และด้านประสบการณ์การบริหาร

1.2 คุณลักษณะเฉพาะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ คุณลักษณะด้านความเป็นผู้นำ คุณลักษณะด้านการบริหารและคุณลักษณะด้านมนุษยสัมพันธ์

1.3 คุณลักษณะเฉพาะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า

2. ขอบเขตด้านพื้นที่ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 4 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลสงเปลือย องค์การบริหารส่วนตำบลหนองผือ องค์การบริหารส่วนตำบลกุดสิมคุ้มใหม่ และองค์การบริหารส่วนตำบลคุ้มเก่า

3. ขอบเขตด้านประชากร คือ ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์ รวมทั้งสิ้น 110 คน ประกอบไปด้วย

3.1 องค์การบริหารส่วนตำบลสงเปลือย จำนวน 34 คน

3.2 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองผือ จำนวน 41 คน

3.3 องค์การบริหารส่วนตำบลกุดสิมคุ้มใหม่ จำนวน 18 คน

3.4 องค์การบริหารส่วนตำบลคุ้มเก่า จำนวน 17 คน

### นิยามศัพท์เฉพาะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) อำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์ หมายถึง หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลสงเปลือย องค์การบริหารส่วนตำบลหนองผือ องค์การบริหารส่วนตำบลกุดสิมคุ้มใหม่และองค์การบริหารส่วนตำบลคุ้มเก่า

**บุคลากร** หมายถึง พนักงานส่วนตำบลและพนักงานจ้างองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์

**พนักงานส่วนตำบล** หมายถึง พนักงานส่วนตำบลที่ปฏิบัติหน้าที่ภายในองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ปลัด หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา หรือพนักงานส่วนตำบลที่ได้รับการถ่ายโอนจากหน่วยราชการอื่น ๆ ให้มาปฏิบัติหน้าที่ภายในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ

**พนักงานจ้าง** หมายถึง พนักงานที่องค์การบริหารส่วนตำบล ได้ทำการจ้างให้มาปฏิบัติหน้าที่ภายในองค์การบริหารส่วนตำบลตามภารกิจหน้าที่นั้น ๆ

**คุณลักษณะที่พึงประสงค์** หมายถึง คุณลักษณะเฉพาะคุณสมบัติทั่วไป คุณลักษณะในด้านความเป็นผู้นำ ด้านการบริหารและด้านมนุษยสัมพันธ์และการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล

### **ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

การศึกษาครั้งนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ สามารถใช้ข้อมูลจากการค้นคว้าอิสระนี้ มาประยุกต์เป็นแนวทางในการปรับปรุงคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ใช้วางแผนปรับกลยุทธ์ในการดำเนินงานหรือกระบวนการบริหารพัฒนาท้องถิ่นตามหลักการบริหารงานแบบธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์ ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะให้การสนับสนุนส่งเสริมพัฒนาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ