

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นปัจจุบันมีความสำคัญอย่างมาก รัฐกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นเพื่อต้องการให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถปกครองตนเองได้นับเป็นรากฐานที่สำคัญยิ่ง สอดคล้องตามที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ได้ประกาศใช้ระบบสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพมหานครเป็นครั้งแรกในปีพ.ศ. ๒๔๔๘ แต่อย่างไรก็ตามยังไม่มีลักษณะที่จะมีการอำนาจปกครองตนเอง เป็นขั้นแนะแนวทางสำหรับอนาคต จากนั้นในปี พ.ศ. ๒๔๕๑ ได้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ ขึ้น ได้ทรงตั้งสุขาภิบาล อำเภอท่าฉลอม สมุทรสงครามเป็นแห่งแรก กระจายอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินในการปกครองตนเองไปให้เป็นอำนาจของท้องถิ่นเพื่อให้ ท้องถิ่นได้มีโอกาสดำเนินการปกครองทำนุบำรุงภายในท้องถิ่นนั้นๆ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่นนั้น มาในยุคสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ได้ทรงทดลองจัดระบอบการเทศบาลขึ้นในรูปแบบของดุสิตธานี บริเวณพระที่นั่งอัมพรสถานเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๖๑ ต่อมาได้มีการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของตำบล ตามพระราชบัญญัติปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช ๒๔๕๗ เรื่อยมาจนถึงในยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะปฏิวัติ ๒๔๗๕ จัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อพ.ศ. ๒๔๗๗ ต่อมาได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนเลือกตั้งผู้แทน แต่ละหมู่บ้านเข้าไปเป็นสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

ในระบบการบริหารงานของทุกๆ องค์กร กลไกสำคัญที่จะทำให้ดำเนินการไปสู่จุดหมายที่ตั้งใจ ก็คือ “ผู้นำ” ทั้งนี้เนื่องจากผู้นำเป็นผู้มีบทบาท ในการกำหนดนโยบายการบริหาร การจัดการรวมถึงความคิดริเริ่มในการวางแผน การบริหารกำกับและดำเนินการปรับปรุงแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายขององค์กร ผู้นำจึงเป็นผู้มีอิทธิพลที่สามารถส่งผลกระทบต่อความเป็นไปขององค์กรในทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านที่เกี่ยวกับการบริหารและงานบุคคล ภาวะผู้นำหรือความเป็นผู้นำ (leadership) นั้นเป็นกระบวนการที่ผู้บริหารจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้อื่น ปัจจัยที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งแห่งความสำเร็จของการทำหน้าที่

ผู้นำคือการเป็นผู้ประกอบด้วยภาวะผู้นำที่ดีเหมาะสมถูกต้องดังนั้นในทุกองค์กรจึงจำเป็นต้องมีผู้นำที่ดี

ปัญหาเรื่องภาวะผู้นำก็มักเกิดขึ้นในสังคมปัจจุบันเสมอ เช่น บริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ แก้ปัญหาในองค์กรไม่ได้ เกิดความขัดแย้งที่ไม่มีวันจบสิ้น ไม่มีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน หรือเรื่องการควบคุมอารมณ์ตนเองไม่อยู่ มีวุฒิภาวะทางอารมณ์น้อย จนกระทั่งเรื่องการผิดศีลธรรม มองข้ามบรรยากาศในการทำงาน ขาดมนุษยสัมพันธ์ที่ดี ขาดการสร้างขวัญและกำลังใจแก่เจ้าหน้าที่และประชาชน ปัญหาความไม่ยุติธรรมไม่มีวิสัยทัศน์ ขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และระเบียบปฏิบัติ การตัดสินใจที่ขาดหลักเกณฑ์และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่ดีพอ และเรื่องที่มีปัญหาซ้ำซากสำหรับผู้นำคือไม่โปร่งใสในการทำงาน

หน่วยงานองค์กรไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ เอกชนจะพบปัญหาเรื่องภาวะผู้นำที่ดีอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งสอดคล้องกับ "ดัชนีชี้วัดคอร์รัปชัน" (Corruption Perceptions Index - CPI) ประจำปี ๒๕๕๒ ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสสากล (Transparency International) ที่ได้ศึกษาพบว่าประเทศไทยมีการคอร์รัปชันอยู่ในอันดับที่ ๘๔ จาก ๑๘๐ ประเทศทั่วโลก โดยเรียงลำดับจากการทุจริตน้อยที่สุดไปหามากที่สุด^๑ การทุจริตต่อหน้าที่หรือการคอร์รัปชัน ความไม่จริงใจต่อประชาชน การใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ใส่ตนและพวกพ้อง ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาด้านจริยธรรมในตัวบุคคล ไม่เกี่ยวกับระบอบการเมืองการปกครอง ซึ่งส่งผลเสียต่อประเทศชาติโดยรวม^๒

ปัญหาในองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ลุกลามหนักขึ้นทุกขณะคณะกรรมการ ป.ป.ช. ระบุว่าองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณมากกว่า ๓ แสนล้านบาทต่อปี หรือ ๒๔ % ของงบประมาณแผ่นดินและเป็นหน่วยงานที่ป.ป.ช. ตรวจพบการทุจริตมากที่สุดถึง ๑๑,๐๐๐ เรื่องโดยองค์กรการบริหารส่วนตำบลพบมากที่สุด รองลงไปคือเทศบาล และองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด

อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่ มีองค์การบริหารส่วนตำบล ๔ แห่ง พบว่าตัวผู้นำผู้บริหารเองประสบ ปัญหาเรื่องภาวะผู้นำ มีการขัดแย้งกันในองค์กร การมีคุณธรรม การพัฒนาบุคลากร การสื่อสาร การตอบสนองความต้องการประชาชนเป็นต้น ซึ่งเกี่ยวกับภาวะผู้นำทั้งสิ้น

^๑ ประชาไทย, เผยรายงานดัชนีชี้วัดคอร์รัปชันปี ๕๒ ไทยได้ ๓.๔ คะแนน อยู่อันดับ ๘๔, (เข้าถึงเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๓), <<http://www.prachatai.com>>.

^๒ ธีรโชติ เกิดแก้ว, พระพุทธศาสนากับปัญหาสังคม(กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์สื่อสันติวัน, ๒๕๔๗), หน้า ๑๓๖.

^๓ PCTV NEWS, ป.ป.ช.-สดง.ล่าทุจริตองค์กรปกครองท้องถิ่นผลาญงบแสนล้าน , (เข้าถึงเมื่อวันที่ ๑๓ เดือนกันยายน ๒๕๕๒), <<http://www.cablephet.com>>.

จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งผู้ที่มาดำรงตำแหน่งเป็นนายก ผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับเลือกมาจากประชาชน เป็นตัวแทนประชาชน ต้องมีความสามารถ มีวิสัยทัศน์ เป็นคนดีมีภาวะผู้นำที่ดีเป็นที่ต้องการของประชาชนโดยรวม

การมีความสามารถมีวิสัยทัศน์ มีความขยันอดทน มีความซื่อสัตย์สุจริต การมีมนุษยสัมพันธ์เหล่านี้เป็นลักษณะภาวะผู้นำที่ดี สอดคล้องตรงกับหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา คือผละ ๔ ประการ เมื่อพิจารณาผู้นำที่ยิ่งใหญ่ทั้งหลายที่ประสบความสำเร็จทั้งในอดีตและปัจจุบันพบว่า ผู้นำเหล่านั้นจะต้องมีหลักผละ ๔ ดังกล่าว ยึดเหนี่ยวเป็นข้อปฏิบัติ ไม่ข้อใดก็ข้อหนึ่ง หรือบางคนก็มีครบทั้ง ๔ ข้อซึ่งเป็นหลักธรรมที่เกื้อหนุน ส่งเสริมให้เป็นผู้นำที่นำเศรษศรัทธาได้รับการยอมรับสามารถครองใจผู้ร่วมงานและสามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรคได้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจในการที่จะศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อภาวะผู้นำตามหลักผละ ๔ ของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอพร้าวก จังหวัดเชียงใหม่ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่จะสามารถสะท้อนให้เห็นถึงภาวะผู้นำ ต่อตัวผู้นำได้ดีที่สุด โดยจะศึกษาหลักภาวะผู้นำตามหลัก ผละ ๔ อันประกอบด้วย ความสามารถ ความขยัน หมั่นเพียร ความซื่อสัตย์สุจริต และความมีมนุษยสัมพันธ์ ศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อภาวะผู้นำตามหลักผละ ๔ ตลอดจนถึงปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับภาวะผู้นำ ของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอพร้าวก จังหวัดเชียงใหม่

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อภาวะผู้นำตามหลักผละ ๔ ของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอพร้าวก จังหวัดเชียงใหม่

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อภาวะผู้นำตามหลักผละ ๔ ของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอพร้าวก จังหวัดเชียงใหม่ จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ และสถานภาพสมรส

๑.๒.๓ เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับภาวะผู้นำตามหลักผละ ๔ ของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอพร้าวก จังหวัดเชียงใหม่

๑.๓ ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อภาวะผู้นำตามหลักผละ ๔ ของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอพร้าวก จังหวัดเชียงใหม่ กำหนดขอบเขตไว้ดังนี้

๑.๓.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาภาวะผู้นำโดยทั่วไป ภาวะผู้นำทางพระพุทธศาสนา และภาวะผู้นำตามหลัก
 พละ ๔ คือ ปัญญาพละ ความสามารถ วิริยพละ ความขยัน อดวัชพละ ความสุจริต ซื่อสัตย์
 สังคหพละ ความมีมนุษยสัมพันธ์ ที่ปรากฏในพระไตรปิฎก เอกสารที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์
 หนังสือตำราทางวิชาการรวมทั้งการออกแบบสอบถาม

๑.๓.๒ ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ได้แก่ ประชาชนในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล
 อำเภอพร้าวจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน ๔ แห่ง มีจำนวนทั้งหมด ๒๒,๗๘๓ คน^๐

๑.๓.๓ ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรต้น คือ สถานภาพส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ
 รายได้ และสถานภาพสมรส

ตัวแปรตาม คือ ความคิดเห็นของประชาชนต่อภาวะผู้นำองค์การบริหารส่วน
 ตำบล (อบต.)ตามหลักพละ ๔ คือ ปัญญาพละ วิริยพละ อดวัชพละ และสังคหพละ

๑.๓.๔ ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาในการศึกษาวิจัยระหว่างเดือน พฤษภาคม ๒๕๕๓ จนถึงเดือน
 พฤศจิกายน ๒๕๕๓ รวมเป็นระยะเวลา ๗ เดือน

๑.๔ ปัญหาที่ต้องการทราบ

๑.๔.๑ ความคิดเห็นของประชาชนต่อภาวะผู้นำตามหลักพละ ๔ ของผู้นำองค์การ
 บริหารส่วนตำบล อำเภอพร้าวจังหวัดเชียงใหม่ เป็นอย่างไร

๑.๔.๒ ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ และสถานภาพสมรส
 ต่างกัน จะมีความคิดเห็นต่อภาวะผู้นำตามหลักพละ ๔ ของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล
 อำเภอพร้าวจังหวัดเชียงใหม่ แตกต่างกันหรือไม่อย่างไร

๑.๔.๓ ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับภาวะผู้นำตามหลักพละ ๔
 ของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอพร้าวจังหวัดเชียงใหม่ เป็นอย่างไร

^๐ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, (เข้าถึงเมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๓),
 <<http://www.thailocaladmin.go.th/work/apt/apt.jsp>>.

๑.๕ สมมติฐานการวิจัย

สมมติฐานที่ ๑ ประชาชนที่มีเพศต่างกันมีความคิดเห็นต่อภาวะผู้นำตามหลักผล
๔ แตกต่างกัน

สมมติฐานที่ ๒ ประชาชนที่มีอายุต่างกันมีความคิดเห็นต่อภาวะผู้นำตามหลัก
ผล ๔ แตกต่างกัน

สมมติฐานที่ ๓ ประชาชนที่มีระดับการศึกษาต่างกันมีความคิดเห็นต่อภาวะผู้นำ
ตามหลักผล ๔ แตกต่างกัน

สมมติฐานที่ ๔ ประชาชนที่มีอาชีพต่างกันมีความคิดเห็นต่อภาวะผู้นำตามหลัก
ผล ๔ แตกต่างกัน

สมมติฐานที่ ๕ ประชาชนที่มีรายได้ต่างกันมีความคิดเห็นต่อภาวะผู้นำตามหลัก
ผล ๔ แตกต่างกัน

สมมติฐานที่ ๖ ประชาชนที่มีสถานภาพต่างกันมีความคิดเห็นต่อภาวะผู้นำตาม
หลักผล ๔ แตกต่างกัน

๑.๖ คำจำกัดความของศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกนึกคิด มุมมอง ความเชื่อความเห็นความเข้าใจ
เฉพาะหรือส่วนบุคคลต่อภาวะผู้นำตามหลักผล ๔ ของ ผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอ
พร้าว จังหวัดเชียงใหม่

ประชาชน หมายถึง บุคคลผู้มีภูมิลำเนาอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วน
ตำบลทั้ง ๔ แห่ง ของอำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่

ภาวะผู้นำ หมายถึง พฤติกรรมที่แสดงออกมาทางกาย วาจาในลักษณะท่าของผู้นำ
เพื่อให้ผู้ร่วมงาน หรือผู้ใต้บังคับบัญชา ร่วมกันทำงาน ให้งานบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ผู้นำ หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายก และ สมาชิกองค์การ
บริหารส่วนตำบล อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่

ผล ๔ หมายถึง ความสามารถ ความขยันหมั่นเพียร การประพฤติสุจริต ความมี
มนุษยสัมพันธ์ดี ตามหลักธรรมผล ๔ ทางพระพุทธศาสนาซึ่งประกอบด้วย

๑. ปัญญาผล หมายถึง มีความสามารถ มีประสบการณ์ มีวิสัยทัศน์
บริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล กล้าหาญในการตัดสินใจ

๒. วิริยผล หมายถึง ขยันหมั่นเพียร อดทน ตั้งมั่นตั้งใจทำงาน ไม่ยอมแพ้
ต่ออุปสรรค การไม่บกพร่องต่อหน้าที่ ไม่ขาดประชุมกัน

๓. อนุวัชพละ หมายถึง การหลีกเลี่ยงการทุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ ไม่มีระบบอุปถัมภ์ มีความยุติธรรมเป็นกลางเสมอภาค

๔. สังคพละ หมายถึง สังคหัตถ์ ๔ คือ การทำงานไม่มุ่งผลประโยชน์ตน การให้ขวัญและกำลังใจ การจูงใจ ประนีประนอม มีการติดต่อสื่อสารมีมนุษยสัมพันธ์ เข้ากับผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคนได้เป็นอย่างดีเสมอตนเสมอปลาย

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในเขตพื้นที่อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน ๔ แห่ง คือองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อนผาก ตำบลสันทราย ตำบลแม่แว่น ตำบลโหล่งขอด

อำเภอพร้าว หมายถึง หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ที่รองลงมาจากจังหวัด ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่

๑.๗ ประโยชน์ที่ได้รับ

๑.๗.๑ ทำให้ทราบความคิดเห็นของประชาชนต่อภาวะผู้นำตามหลักพละ ๔ ของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่

๑.๗.๒ ทำให้ทราบการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อภาวะผู้นำตามหลักพละ ๔ ของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่ตามปัจจัยส่วนบุคคล

๑.๗.๓ ทำให้ทราบ ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ ภาวะผู้นำของ ผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่

๑.๗.๔ ผลที่ได้จากการวิจัย จะสามารถเป็นข้อมูลแก่ผู้นำ ผู้บริหารหรือผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาองค์กรโดยการนำหลักธรรมไปประยุกต์ใช้ ทำให้เกิดผลที่มีประสิทธิภาพได้