

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง “คุณลักษณะของผู้นำเทศบาลที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี” เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยใช้แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในการศึกษาเรื่องดังกล่าว คือ

1. แนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. แนวคิดการบริหารการพัฒนา
3. แนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี
4. แนวคิดผู้นำและภาวะผู้นำ
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดในการศึกษา

วรรณกรรมดังกล่าวข้างต้น ปรากฏในรายละเอียดต่อไปนี้

1. แนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์หลัก คือ ต้องการให้ประชาชนดูแลและรับผิดชอบปัญหาในท้องถิ่นร่วมกัน โดยยึดหลักที่ว่า ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกันออกไป คนที่เข้าใจและรับทราบถึงปัญหาได้ดีที่สุด คือ คนในท้องถิ่น การกระจายอำนาจได้วางแนวทางไว้อย่างมีแบบแผนและขั้นตอน โดยนอกจากจะให้ความเป็นอิสระในการแก้ไขปัญหาแล้วรัฐบาลจากส่วนกลางก็ยังได้โอนงบประมาณ และบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถหรืออาจเป็นคนในท้องถิ่นนั้น ๆ เข้ามาแก้ไขปัญหาพร้อมกับประชาชนในท้องถิ่น โดยจะผ่านทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลและรับผิดชอบ

ความหมายการกระจายอำนาจ

อุทัย หิรัญโต (2523, น. 14) ได้ให้ความหมายของคำว่า “การกระจายอำนาจ” หมายถึง การที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ กระจายอำนาจบริหารให้แก่หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง

คือ มีอำนาจอิสระที่จะดำเนินกิจการแต่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของรัฐบาลที่มอบความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2520, น. 8) ได้ให้ความหมายของคำว่า “การกระจายอำนาจ” คือ การที่รัฐมอบอำนาจบางส่วนให้องค์การขึ้นจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ในความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น โดยได้แบ่งลักษณะความสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองไว้ ดังนี้

1. เป็นองค์การที่ไม่ขึ้นกับบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง ก็คือ องค์การซึ่งเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) ตามกฎหมาย กล่าวคือ องค์การจะมีงบประมาณเป็นของตนเอง มีความเป็นอิสระและสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายกำหนดไว้

2. องค์การที่เป็นอิสระภายในขอบเขตแห่งกฎหมายที่กำหนดให้เป็นนิติบุคคลนั้น ต้องมีเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของตนเองเป็นผู้ปฏิบัติงาน และที่สำคัญในการกระจายอำนาจเพื่อการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองนั้น การเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการหรือตัวบุคคลที่จะเข้ามากำหนดนโยบายการบริหารท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญ เพราะการแต่งตั้งบุคคลโดยความเห็นชอบของส่วนกลางโดยปราศจากความรู้เห็น หรือยอมรับจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมขัดกับหลักการปกครองตนเองอย่างเด่นชัด

3. หลักการกระจายอำนาจ “ความอิสระ” (Autonomy) ถือเป็นสิ่งสำคัญ เพราะหากกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่อย่างรัดกุมและไม่ให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกระจายอำนาจ ก็ถือว่าประเทศนั้นยังไม่ได้ใช้หลักการกระจายอำนาจที่แท้จริง

ลิขิต วีรเวทิน (2535, น. 3) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้ว เป็นรากฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควรซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

นอกจากนั้นยังได้กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) จะต้องมีการเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การรัฐบาลกลาง เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนและจะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง
2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้
3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ
4. มีงบประมาณของตนเอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย

การกระจายอำนาจจากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า หัวใจสำคัญอยู่ที่ความหมายของคำกล่าวคือ “การกระจายอำนาจ” คือ การที่รัฐบาลส่วนกลางมอบอำนาจให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดูแลและรับผิดชอบโดยที่รัฐบาลกลางจะให้ความเป็นอิสระในการบริหารและจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นอย่างลงตัว เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาให้กับคนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผู้ตัดสินใจแก้ไขปัญหาให้รัฐบาลกลางอีกต่อไปแต่จะให้คนในท้องถิ่นเลือกผู้นำท้องถิ่นมาดูแลและรับผิดชอบงานกันเอง

การกระจายอำนาจการปกครองนั้นก็เพื่อให้ประชาชนบริหารราชการของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน เป็นหลักการขั้นพื้นฐานที่สำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย และหลักการกระจายอำนาจควรเริ่มจากประชาชนในระดับท้องถิ่น โดยมีพัฒนาการอย่างค่อยเป็นค่อยไปเพื่อการเรียนรู้และการยอมรับ ซึ่งจะนำไปสู่การกระจายอำนาจการปกครองในระดับชาติอย่างมีคุณภาพมากกว่าการกระจายอำนาจการปกครองในเชิงปริมาณที่มีการผูกขาดอำนาจและผลประโยชน์โดยนักการเมืองท้องถิ่น

ก่อนการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง 2475 นั้น รัชกาลที่ 7 ได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาที่กล่าวถึงการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ว่า “ มันเป็นการดีกว่าอย่างแน่นอนสำหรับประชาชนที่จะเริ่มต้นด้วยการควบคุมกิจการท้องถิ่นก่อนที่จะพวกเขาพยายามที่จะควบคุมกิจการของรัฐโดยผ่านทางรัฐสภา ข้าพเจ้าเชื่อว่าการปฏิรูปเหล่านี้ได้เริ่มใช้อย่างค่อยเป็นค่อยไป เช่นวิธีนี้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยสามารถจะถูกนำมาใช้ได้โดยไม่มีผลเสียมากนัก แต่กระบวนการนี้จะต้องค่อยเป็นค่อยไป และมีการทำอย่างระมัดระวัง ถ้าการทดลองนี้ล้มเหลวในทุกขั้นตอนเมื่อนั้นจึงจะเป็นไปได้ที่จะชักจูงให้ประชาชนเชื่อว่า ประชาธิปไตยเป็นไปได้สำหรับ

ประเทศสยาม อันตราอยู่ที่ความไม่อดทน ” (พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 พระราชทานแก่เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เมื่อปี พ.ศ. 2473)

การกระจายอำนาจการปกครองลงสู่ท้องถิ่นเกิดผลเป็นรูปธรรมมากขึ้น เนื่องมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ได้มีการเพิ่มสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคให้ประชาชน การทำให้สิทธิเสรีภาพเกิดขึ้นในทางปฏิบัติและให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ โดยเฉพาะในทางการเมืองการปกครองเพิ่มมากขึ้น จะเห็นได้ว่าในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในการดำเนินการปกครองตนเอง ให้อิสระปกครองตนเอง แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ โดยพิจารณาได้จาก หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาตรา 78 ที่กำหนดว่า

รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

และที่สำคัญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีหมวดที่ 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 282-290 ได้แยกเป็นหมวดเฉพาะที่ได้กำหนดบทบัญญัติว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยรายละเอียดจะกล่าวต่อไป (วุฒิสาร ตันไชย, 2547, น. 3-5)

1. ความเป็นอิสระ: หลักสำคัญในการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 1.1 ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย
 - 1.2 ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล
 - 1.3 ความเป็นอิสระด้านการเงินและการคลัง
2. โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 285 วรรคแรก)
 - 2.2 สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง (มาตรา 285 วรรคสอง)
 - 2.3 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือ มาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น (มาตรา 285 วรรคสาม)
 - 2.4 วิธีการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 285 วรรคสี่)

- 2.5 การดำรงตำแหน่งในแต่ละวาระไม่เกิน 4 ปี (มาตรา 285 วรรคห้า)
- 2.6 ข้อห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น (มาตรา 285 วรรคหก)
3. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 3.1 อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ (มาตรา 284)
 - 3.2 ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ
 - 3.3 สิทธิและหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญา และจัดการศึกษาในท้องถิ่น (มาตรา 289)
 - 3.4 อำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 290)
4. การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 4.1 การจัดตั้งคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เพื่อรับผิดชอบเรื่องการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (มาตรา 288)
5. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 5.1 การเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 286)
 - 5.2 การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 287)
6. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 283)

นอกจากนี้แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์ที่มุ่งหวังให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ นอกจากนี้ยังได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจด้านการปกครองไปสู่ท้องถิ่น เพื่ออนุวัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งมีสาระในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และภารกิจเดียวกันนั้นเององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถรับผิดชอบดำเนินการได้ รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วุฒิสภา ตันไชย, 2547, น. 18) นับได้ว่าแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวทางและเป็นจุดเริ่มต้นของพัฒนาการของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง และเริ่มมีความชัดเจนยิ่งขึ้นในการให้ท้องถิ่นรู้จักที่จะปกครองตนเอง บริหารงานอย่างเป็นอิสระ เพื่อที่จะได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ความสำคัญกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมและนำไปสู่การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ถึงแม้ ณ ปัจจุบันประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แต่เนื้อหาใจความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเดิมเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

2. แนวคิดการบริหารการพัฒนา

แนวทางหรือวิธีการบริหารของหน่วยงานภาครัฐมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามยุคสมัย และเกิดจากปัจจัยภายนอกและภายในประเทศ ปัจจัยภายนอก เช่น กระแสโลกหรืออิทธิพลของประเทศมหาอำนาจที่แพร่กระจายหรือส่งออกแนวทางหรือวิธีการบริหารงาน โดยส่วนหนึ่งเข้ามาทางวิชาการหรือตำราหนังสือที่นักวิชาการได้รับอิทธิพลหรือนำเข้ามาจากต่างประเทศ ส่วนปัจจัยภายใน เช่น หัวหน้ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญหรือยึดถือแนวทางหรือวิธีการในการบริหารพัฒนาประเทศแล้วแต่หัวหน้ารัฐบาลในสมัยนั้น

โดยแนวทางหรือวิธีการบริหารงานที่หน่วยงานภาครัฐนำมาใช้นั้น มีวิวัฒนาการพอสรุปได้ว่า ก่อนที่จะใช้คำว่า การบริหารการพัฒนา (Development administration) มีคำหลายคำที่รัฐบาลได้นำมาใช้ เช่น การบริหารราชการแผ่นดินหรือการบริหารภาครัฐ (public administration) การบริหาร (administration) การพัฒนา (development) การพัฒนาชุมชน (community development) การพัฒนาชนบท (rural development) จากนั้น จึงมาใช้คำว่า การบริหารการพัฒนา (development administration)

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้มีความเห็นว่า ไทยได้ผ่านพ้นสภาพที่เป็นประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนามาแล้ว และกำลังจะก้าวไปสู่สภาพของประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือประเทศที่มีเทคโนโลยีสูงก็ตาม แต่แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา ยังไม่หมดสิ้นไปได้ เพราะในสภาพความเป็นจริง ทุกประเทศรวมทั้งประเทศไทยยังคงมีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลาตราบใดที่การพัฒนายังมีความหมายครอบคลุมถึงการเปลี่ยนไปสู่สภาพที่ดีขึ้น (change for the better) ด้วย อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดหรือลักษณะสำคัญของแนวทางหรือวิธีการบริหารใด ๆ ก็ตาม ซึ่งรวมทั้งการบริหารการพัฒนา ไม่อาจกำหนดได้อย่างชัดเจนและตายตัวเหมือนกับการให้ความหมายของคำทั้งหลาย

ในทางสังคมศาสตร์ที่ขึ้นอยู่กับความรู้ ความคิด และประสบการณ์ของนักปรัชญาผู้รู้ นักวิชาการ นักกฎหมาย และนักบริหาร แต่ละคน อย่างไรก็ตาม การบริหารการพัฒนาที่มีลักษณะสำคัญ 4 ประการ ดังจะได้กล่าวต่อไป ซึ่งแนวคิดบริหารการพัฒนานั้น แพร่หลายอย่างมากในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งรวมทั้งในเอเชีย สำหรับประเทศไทยได้นำแนวคิดนี้มาปรับใช้อย่างแพร่หลายในช่วงที่เน้นการพัฒนาประเทศและการพัฒนาชนบท

ความหมายของการบริหารการพัฒนา

จอร์จ เอฟ. แกนท์ (George F. Gant อ้างถึงใน ติน ปรัชญาพฤทธิ, 2548, น. 46) นักวิชาการชาวอเมริกันอธิบายแนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนา (development administration) เป็นคนแรก ๆ โดยมีประสบการณ์มาจากการปฏิบัติงานที่ Tennessee Valley Authority (TVA.) ว่า การบริหารการพัฒนาเป็นคำที่ให้ความสำคัญกับหน่วยงานระบบการจัดการ และกระบวนการต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนา พร้อมกันนี้ การบริหารการพัฒนายังเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่กำหนดให้เกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ ของการพัฒนาเพื่อทำการเชื่อมโยงและทำให้วัตถุประสงค์ทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของชาติ ประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้การบริหารการพัฒนายังช่วยปรับให้ระบบราชการและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ตอบสนองต่อการพัฒนาอีกด้วย ดังนั้น การบริหารการพัฒนาจึงหมายถึง การบริหารนโยบาย แผนงาน และโครงการต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนา การบริหารการพัฒนาของ แกนท์ แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ “การบริหารงานภายใน (internal administration) หมายถึงว่าการบริหารงานใด ๆ มีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีองค์การบริหารงานนั้น ๆ สามารถเป็นกลไกการบริหารที่ดีเสียก่อน จึงจำเป็นต้องจัดการภายในองค์การ ให้ดีให้มีประสิทธิภาพที่สุดซึ่งอาจทำได้ด้วยการจัดองค์การการบริหารงานบุคคล งานคลัง งานวางแผน การตัดสินใจ ฯลฯ อันเป็นสาขาย่อยของรัฐประศาสนศาสตร์ให้ดีที่สุด ส่วนการบริหารงานภายนอก (external administration) ครอบคลุมถึงเรื่องต่าง ๆ ที่หน่วยงานนั้นติดต่อกับปัจจัยนอกทั้งหมด ทั้งนี้ด้วยการที่ค้นพบว่า ในการบริหารงานนั้น มิใช่แต่จะมุ่งถึงประสิทธิภาพของการบริหารภายในองค์การอย่างเดียว เพราะองค์การมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนให้เป็นผลสำเร็จอย่างดีที่สุด ซึ่งหมายถึงว่า นอกเหนือไปจากการจัดการภายในที่ดีแล้ว ยังต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการหาช่องทางที่ดีติดต่อกับปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ให้ปัจจัยเหล่านั้นมาร่วมมือกับองค์การของตนเพื่อช่วยให้งานที่ได้รับมอบหมายสัมฤทธิ์ผล ความสามารถในการบริหารขององค์การที่จะบริหารปัจจัยภายนอกนี้ มีผลเกี่ยวกับความก้าวหน้าขององค์การส่วนมาก เพราะองค์การบริหารต้องมีส่วนปฏิบัติการติดต่อกับคนหรือปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ด้วยกันแทบทั้งนั้น

ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้กล่าวสรุปถึงการบริหารการพัฒนาตามแนวคิดของ จอร์จ เอฟ. แกนท์ ชำรงต้นว่า การบริหารพัฒนานั้นถูกสร้างขึ้นเพื่อแยกเป้าหมายของการบริหารเพื่อให้การสนับสนุนและการจัดการสำหรับการพัฒนา ออกจากการบริหารกฎหมาย และความเป็นระเบียบ และเนื่องจากการบริหารเพื่อการพัฒนาไม่ใช่จะรวมถึงเฉพาะสมรรถนะที่จะเติบโตและเปลี่ยนแปลงเท่านั้น แต่ยังหมายถึงทิศทางของการเปลี่ยนแปลง และเป้าหมายอันสูงสุดของการมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าอีกด้วย ดังนั้น การบริหารการพัฒนาจึงมีความเกี่ยวพันกับการบริหารทั้งด้านภายในและภายนอก

อนันต์ เกตุวงศ์ (อ้างถึงใน ดิน ปรัชญาพฤทธิ, 2548, น. 47) มีความเห็นว่า นักวิชาการส่วนใหญ่ถือว่า การบริหารพัฒนามีขอบเขต ครอบคลุมไปถึงการเมืองด้วย และบางคนมีแนวคิดกว้างมากถึงขนาดที่กล่าวว่าการบริหารการพัฒนาหมายถึงการบริหารการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น ไม่ว่าจะกระทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เป็นไปตามนโยบายและแผน ย่อมถือว่าอยู่ในขอบเขตของการบริหารการพัฒนาทั้งสิ้น โดยมีขอบเขตทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหาร ฉะนั้น การบริหารการพัฒนา จึงย่อมนำหมายถึง การบริหารของงานพัฒนา หรือนำเอาโครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ ไปดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จ รวมทั้งการพัฒนาการบริหาร หรือทำให้การบริหารมีขีดความสามารถเพิ่มมากขึ้น และอาจเขียนเป็นรูปสมการดังนี้ $\text{development administration (การบริหารการพัฒนา)} = \text{administration of development (การบริหารเพื่อการพัฒนา)} + \text{development of administration (การพัฒนาการบริหาร)}$ หรือ $DA = A \text{ of } D + D \text{ of } A$

อุทัย เลาหิเชียร (อ้างถึงใน ดิน ปรัชญาพฤทธิ, 2548, น. 47) เขียนบรรยายถึงการบริหารพัฒนาว่าหมายถึง หน่วยงานทางราชการ หรือกระบวนกรของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การบริหารพัฒนาจะช่วยให้กลไกต่าง ๆ ของรัฐเชื่อมโยงส่วนต่าง ๆ ของงานพัฒนาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การบริหารการพัฒนาตามแนวคิดของ อุทัย เลาหิเชียร นั้นยังมีความหมายรวมไปถึงการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและการควบคุมการบริหารโดยประชาชนหรือผู้รับบริการด้วย

ดิน ปรัชญาพฤทธิ (2548, น. 45) อธิบายว่า การบริหารการพัฒนา หมายถึง การนำเอาความสามารถที่มีอยู่ในการพัฒนาการบริหารมาลงมือปฏิบัติตามนโยบายแผน แผนงาน หรือโครงการพัฒนาประเทศจริง ๆ เพื่อให้บังเกิดความเปลี่ยนแปลงตามที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้า และความเปลี่ยนแปลงตามที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้านี้ จะมุ่งความเจริญของงานทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม

และการเมืองของประเทศอันจะนำไปสู่การลดความทุกข์ยากของคนทั้งที่อยู่
องค์การ (ข้าราชการ) และที่อยู่ภายนอกองค์การ (ประชาชน)

หากแยกความหมายและแนวคิดการบริหารการพัฒนาข้างต้น เป็นข้อ ๆ เพื่อให้เข้าใจ
ง่ายและชัดเจนยิ่งขึ้น การบริหารการพัฒนา มีความหมายครอบคลุมลักษณะสำคัญอย่างน้อย 12
ประการ ดังนี้ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, <http://www.wiruch.com/>, 2550)

1. การบริหารการพัฒนาเป็นแนวคิด วิธีการ หรือแนวทางการบริหารจัดการของ
ภาครัฐอย่างหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการบริหารราชการ
2. เป็นการบริหารเพื่อการพัฒนา หรือการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการกิจกรรมการ
พัฒนา
3. เป็นการพัฒนาการบริหารหรือการปรับปรุงการบริหารของหน่วยงาน
4. มีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ (goal or objective) เพื่อการพัฒนาหรือการ
เปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้นหรือเจริญขึ้นกว่าเดิม ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน
5. เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ได้วางแผน หรือกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลงไว้
ล่วงหน้า (planned change)
6. เป็นกระบวนการ (process) โดยกระบวนการมี 4 องค์ประกอบ ได้แก่ มี
ขั้นตอนในการดำเนินงาน มีการดำเนินงานหรือมีกิจกรรม มีระบบ และถูกกฎหมาย
7. เน้นการลงมือปฏิบัติจริง หรือเน้นกิจกรรมพัฒนาต่าง ๆ (actions or activities)
8. เป็นการบริหารงานราชการทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน (internal and
external administration)
9. เป็นการปฏิบัติงานตามนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการต่าง ๆ (policy, plan,
program, project)
10. เป็นการปฏิบัติงานที่ให้ความสำคัญทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และ
การบริหาร (economic, social, political, and administrative aspects)
11. การปฏิบัติงานต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน (serve people
needs)
12. เป็นการพัฒนาเฉพาะด้านเฉพาะเรื่อง (spectral development) เช่น พัฒนาเมือง
พัฒนาชนบท หรือการพัฒนาเศรษฐกิจ

สรุปได้ว่า การบริหารการพัฒนา เป็นแนวทางหรือวิธีการหนึ่งของการบริหารจัดการ
ของหน่วยงานภาครัฐที่นำมาใช้ในการบริหารที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมพัฒนารวมทั้งการพัฒนาหรือ
ปรับปรุงการบริหารภายในของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น โครงสร้าง อำนาจหน้าที่

กระบวนการ และบุคคล โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมด้วย ทั้งนี้ มีจุดหมายปลายทางเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชนและเพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ

ดังนั้นความสำคัญของการบริหารการพัฒนา ในทุกประเทศจำเป็นต้องมีการบริหารราชการแผ่นดินหรือการบริหารภาครัฐ และเป็นธรรมดาที่การบริหารภาครัฐย่อมมีได้หลายวิธีการหรือหลายแนวทาง ความสำคัญของการบริหารการพัฒนานั้น ไม่เพียง (1) เป็นวิธีการหรือแนวทางหนึ่งของการบริหารภาครัฐซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนเท่านั้น แต่การบริหารการพัฒนายังมีความสำคัญในลักษณะที่มีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินให้ (2) เป็นระบบ (3) เป็นวิชาการ (4) มีทิศทางที่ชัดเจน (5) มีความครอบคลุมครบถ้วนทั้งการบริหารเพื่อการพัฒนาและการพัฒนาการบริหารเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม ตลอดจน (6) ช่วยเพิ่มความมั่นใจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการอีกด้วย ความสำคัญดังกล่าวนี้ (เหตุ) จะมีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ผล) และในที่สุด จะนำไปสู่ความเจริญก้าวหน้าของประเทศและช่วยเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชน (ผลกระทบ) หรืออาจกล่าวได้ว่า การบริหารการพัฒนา เป็น มรรควิธี ที่นำไปสู่ จุดหมายปลายทาง

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว การบริหารการพัฒนายังคำนึงถึงสภาพแวดล้อมด้วย เช่น สภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนการเมืองการปกครองและการบริหารภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งหากพิจารณาในภาพรวมทั้งระบบ จะเห็นได้ว่า การบริหารการพัฒนาเป็นระบบย่อยหรือเป็นส่วนย่อยของระบบใหญ่ ซึ่งครอบคลุมสภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนการเมืองการปกครองและการบริหารทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยทั้งระบบย่อยและระบบใหญ่นั้นมีความสัมพันธ์กันและส่งผลต่อกัน พร้อมกับปรับตัวเพื่อความสมดุล (Equilibrium) และเพื่อให้อยู่รอด

3. แนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

ความเป็นมาของแนวคิดธรรมาภิบาล

คำว่า "ธรรมาภิบาล" เกิดจากคำว่า "ธรรม" บวกกับ "อภิบาล" (การรักษายิ่งซึ่งธรรม) มาจากคำภาษาอังกฤษว่า Good governance แนวคิดการปกครองที่ดีนั้นมีมาแต่สมัยเพลโต (Plato) และอริสโตเติล (Aristotle) มีนักปราชญ์หลายท่านที่พยายามหาความหมายและรูปแบบของการปกครองที่ดีในสมัยนั้น แต่ก็ยังไม่ได้ความหมายและขอบเขตที่ชัดเจน ต่อมาในสมัย

สงครามโลกครั้งที่ 2 วิวัฒนาการของรูปแบบการปกครองที่ดีได้พัฒนาการปกครองที่สามารถนำประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกที่เพิ่งได้รับการปลดปล่อยจากอาณานิคม และสามารถช่วยฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายภายหลังสงครามสิ้นสุดลง

ในช่วงเวลาต่อมา รูปแบบการปกครองที่ดีได้พัฒนาเข้ากับระบบราชการของ “Weberian” ซึ่งเป็นลักษณะการปกครองที่มีโครงสร้างเป็นลำดับชั้น มีการเมืองที่เป็นกลาง มีเป้าหมายที่ปฏิบัติได้และมีการประสมประสานของระบบคุณธรรม ได้ถูกนำมาใช้ในประเทศต่างทั่วโลก แต่รูปแบบดังกล่าวก็ยากต่อการปฏิบัติเพราะว่าโครงสร้างของระบบราชการจะทำให้การปกครองบ้านเมืองขาดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล อีกทั้งเกิดปัญหาคอรัปชันในระบบราชการด้วย (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ, 2544, น. 5)

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองที่ดีได้มีการพัฒนาตามพลวัตของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมที่ปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา จนกระทั่งในช่วงปี ค.ศ. 1980-1990 แนวคิดดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีการพูดถึงกันมากขึ้น เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนนานาชาติ ได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนและพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองที่ดี โดยที่ธนาคารโลกได้นำเสนอหยิบยื่นให้กลุ่มประเทศที่ 3 (ประเทศลูกหนี้) นับแต่ปลายคริสต์ศักราช 1980 เป็นต้นมา เพราะเล็งเห็นความไม่ได้มาตรฐานสากลในการบริหารบ้านเมืองของกลุ่มประเทศดังกล่าว อันเนื่องมาจากความไร้ประสิทธิภาพและการคอรัปชันของรัฐบาล โดยเฉพาะกลุ่มประเทศในแถบลาตินอเมริกาและแอฟริกาที่ส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างเงินกู้จากธนาคารโลกเป็นสำคัญ โดยได้ให้คำนิยามความหมาย Good Governance ว่า ลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจอรัฐได้ถูกใช้ ในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อการพัฒนา (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ, 2544, น. 6) ในขณะที่ Commission on Global Governance ได้ให้คำนิยาม Governance ในเอกสารที่มีชื่อว่า Our Global Neighborhood ว่า หมายถึง ผลลัพธ์ของการจัดการ กิจกรรมซึ่งบุคคลและ สถาบันทั้งในภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ ได้กระทำลงในหลายทาง มีลักษณะ เป็นกระบวนการ ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจจะนำไปสู่การผสมผสาน ผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ โดยการร่วมมือกันจัดการในเรื่องนั้น นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการและนักปฏิบัติที่ได้นำแนวคิดของธรรมาภิบาลไปขยายผลใช้กับการปรับโครงสร้างและกระบวนการทั้งในองค์กรของรัฐและภาคธุรกิจของตนเองต่อไป

ความหมายของธรรมาภิบาล

คำว่า “ธรรมาภิบาล” ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้มากมาย และมีคำที่เรียกใช้ธรรมาภิบาลหลายคำ เช่น ธรรมรัฐ ธรรมราชูร์ ประชารัฐ สุประชาสนการ เป็นต้น ในที่นี้ขอยกตัวอย่างของนักวิชาการที่ให้ความหมายของธรรมาภิบาล ไว้ดังนี้

อานันท์ ปันยารชุน (2542, น. 7) อธิบาย ธรรมรัฐว่า คือ ผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั้งในภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้ กระทำลงในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ โดยสาระ ธรรมรัฐ หรือ Good Governance คือ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้จะได้ผล หมายถึงการมีบรรทัดฐาน เพื่อให้มีความแน่ใจว่า รัฐบาลจะสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชน

ธีรยุทธ บุญมี (2542, น. 11) อธิบายว่า ธรรมรัฐคือกระบวนการความสัมพันธ์ (interactive relation) ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการ และประชาชนโดยทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ การบริหารประเทศที่ดีควรเป็นความร่วมมือแบบสี่เสา 2 ทาง ระหว่างรัฐบาลประชาธิปไตยและฝ่ายสังคม เอกชน องค์การที่ไม่ใช่หน่วยงานรัฐ (NGO) โดยเน้นการมีส่วนร่วม (participation) ความโปร่งใส และตรวจสอบได้ การร่วมกันกำหนดนโยบาย (shared policy making) และการจัดการตนเอง (self-management) ของภาคสังคมเพิ่มมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรมมากขึ้น

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, 2544, น. 10) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล หมายถึง

การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความร่วมมือ อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์

ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

ธนาคารโลก (World Bank) ได้นำไปใช้ครั้งแรกเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1989 ซึ่งใช้ในรายงานเรื่อง “Sub-Sahara : From Crisis to Sustainable Growth” (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ, 2544, น. 11) โดยได้ให้ความหมายว่า Good Governance เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของความหมายของธนาคารโลก เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้

ความหมายของธรรมาภิบาลนั้นมีทั้งนักวิชาการ ภาครัฐ องค์กรเอกชน ได้ให้ความหมายไว้หลากหลาย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น ดังนั้นอาจสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาลหมายถึง แนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เป็นการพัฒนาระบบองค์รวมที่มุ่งในการทำให้ประชาชนมีส่วนร่วม โปร่งใสในการดำเนินการ สามารถตรวจสอบข้อมูลได้อย่างต่อเนื่อง โดยเน้นความร่วมมือทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

ลักษณะและองค์ประกอบของธรรมาภิบาล

องค์ประกอบของธรรมาภิบาลเป็นเรื่องเกี่ยวกับกรอบ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ แนวทาง หรือวิธีปฏิบัติในการพิจารณาองค์ประกอบของธรรมาภิบาลในที่นี้ได้พิจารณาจากกรอบนำแนวนโยบายและหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลของหน่วยงานหลักที่มีความสำคัญ ได้แก่ องค์กรระหว่างประเทศ และหน่วยงานราชการภาครัฐ เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) โดยมีองค์ประกอบดังนี้

1. สำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จะเน้นองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เป็นการกำหนดเป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยงานราชการเพื่อถือปฏิบัติ คือ หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในวาระแห่งชาติ ประกอบด้วยหลักพื้นฐาน 6 ประการ (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ, 2544, น. 15-16) ดังนี้

1. หลักนิติธรรมได้แก่การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับทั้งผู้ออกกฎและผู้ปฏิบัติตาม ตลอดจนทุกคนในสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย

2. หลักคุณธรรมได้แก่การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบ ตลอดจนมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ

3. หลักความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วย ภาษาที่เข้าใจง่ายประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก เปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้อง รวดเร็ว ไม่บิดเบือนหรือปิดบังบางส่วน

4. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่การเปิดโอกาสให้ทุกคนในสังคมมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เราทำทั้งร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไข และร่วมรับผิดชอบ

5. หลักความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้ นอกจากจะต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้เกี่ยวข้อง สร้างกระบวนการให้หน่วยงานต่าง ๆ มาตรวจสอบได้ว่าการดำเนินงานของเราโปร่งใสจริง

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด คำนึงเงิน คำนึงเวลา คำนึงแรงงาน

หลักธรรมาภิบาลที่จะนำไปใช้ในองค์กรต้องมีความเหมาะสมกับองค์กรของตนเอง หลักธรรมาภิบาลที่กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นอาจเป็นแนวทางในทางปฏิบัติที่จะนำไปใช้ การนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ก็ขึ้นอยู่กับโครงสร้าง นโยบายขององค์กรดังกล่าวในการที่นำพาองค์กรของตนเองให้ได้รับการพัฒนาต่อไปและได้รับความร่วมมือจากภาคประชาชนและทุกคนในสังคมได้

สำหรับประเทศไทยนั้นแนวคิดธรรมาภิบาลได้รับความนิยมและนำมาปฏิบัติใช้ในช่วงสมัยที่เกิดรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ ปี พ.ศ. 2540 ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและให้บทบาทกับภาคประชาชนเป็นอย่างมาก จึงทำให้หลักธรรมาภิบาล เช่น หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักคุณค่า หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม ได้นำมาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมที่สามารถเห็นได้ว่าเป็นจริงเป็นจังในการปฏิบัติงานหน้าที่ของภาครัฐและเอกชน แต่ในช่วงสมัยก่อนหน้านั้นธรรมาภิบาลก็มีขึ้นในประเทศไทยเช่นกัน แต่อาจจะมีปัญหาที่ไม่สามารถนำมาปฏิบัติเป็นรูปธรรม ซึ่งอาจเป็นเพราะว่าโครงสร้างสังคมไทยที่ไม่เอื้อต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติใช้ ดังนั้นภาครัฐจึงมีความพยายามที่นำหลักธรรมาภิบาลมาสู่ภาคปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม จึงมีการนำหลักธรรมาภิบาลประกาศใช้ ดังนี้

1. ธรรมาภิบาลกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540

ประเทศไทยได้เกิดปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในปี 2540 หรือที่คนไทยจำได้ดีคือในยุค “พองสบู่แตก” เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชันของกลุ่มผลประโยชน์ที่เอาเปรียบ

ประชาชน แต่ผู้ที่เดือดร้อนมากที่สุดก็คือ ประชาชนทั้งประเทศ จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมากมาย ในช่วงตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ทำให้คนไทยเริ่มมีบทเรียนในการบริหารประเทศของกลุ่มคนใด กลุ่มคนหนึ่งที่มืบทบาทสูงสุด ดังนั้นในการร่างรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 นั้นประชาชนได้เข้ามามี ส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญมากขึ้น ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

โครงสร้างของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ฉบับปี พ.ศ. 2540 ที่มีสาระสำคัญ คือส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ ปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเพิ่มขึ้น ตลอดทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มี เสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, 2544, น. 39-41) ได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงรัฐบาลกับธรรมาภิบาลในหลายประเด็น เช่น ความ โปร่งใส การตรวจสอบได้ ความมีประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น ห้ามรัฐมนตรี มีหุ้นหรือถือหุ้น (มาตรา 209) การลงประชามติ (มาตรา 214) การถอดถอนสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 304)

โดยรัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมี ส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมือง การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่มีอำนาจ ในการบริหารจัดการตนเองและทรัพยากรที่ตนเองมีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนทุกคน

2. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ในมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นที่มาของการปฏิรูประบบราชการได้วางกรอบแนวทางการบริหาร ราชการไว้ว่า “ การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อ การกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546, น. 3) และเพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามกรอบ ทิศทางและแนวทางการบริหาร ราชการดังกล่าว จึงได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม 2546 โดยเนื้อหาเป็น การกำหนดแนวทางการบริหารราชการ

สาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีจะประกอบด้วยบทบัญญัติต่าง ๆ ที่มีเนื้อหากำหนดแนวทางให้ส่วนราชการปฏิบัติ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546, น. 45-89) รวมทั้งหมด 9 หมวด ได้แก่

หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นการกำหนดคำนิยามของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในภาพรวม ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เรื่องต่าง ๆ เช่น เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ เป็นต้น

หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติราชการในความหมายของการบริหารราชการให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชนว่าต้องอยู่ในแนวทางที่ถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับบริการจากรัฐ และการดำเนินงานต้องมีความโปร่งใสเปิดเผยได้ ตลอดจนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการ

หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ เป็นการบริหารราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มีส่วนเชื่อมโยงโดยตรงกับการบริหารแบบมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานภาครัฐ (บูรณาการ) และครอบคลุมเทคนิคในด้านการบริหารหลายเรื่อง โดยเริ่มต้นตั้งแต่การวางแผนเพื่อกำหนดเป็นแผนระยะยาว มุ่งให้เกิดผลสำเร็จ โดยมีเป้าหมายที่แสดงถึงผลผลิตและผลลัพธ์ ตลอดจนเชื่อมโยงกับการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงาน โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติชัดเจน และมีเป้าหมายการทำงานที่กำหนดได้ด้วยการทำข้อตกลงในการปฏิบัติงาน และมีตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักที่นำไปสู่การวัดผลการปฏิบัติงาน

หมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ เป็นการกำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการทั้งในกรณีที่ให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน และสามารถวัดความคุ้มค่าในการปฏิบัติแต่ละภารกิจ โดยกำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามหลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า หลักความชัดเจนในการปฏิบัติงาน (หลักความรับผิดชอบต่อ)

หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน เป็นการกำหนดหน้าที่ให้ส่วนราชการปฏิบัติเพื่อเป็นการลดระยะเวลาในการพิจารณา การสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่มีผลโดยตรงต่อประชาชนให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว โดยวิธีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม เป็นต้น

หมวด 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ เป็นการกำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดให้มีการทบทวนภารกิจของตนว่ามีความจำเป็นหรือไม่ โดยให้คำนึงถึงความคุ้มค่า และสถานการณ์

อื่นประกอบกันและให้มีการทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับเพื่อปรับปรุงให้เหมาะสมกับภารกิจของส่วนราชการ

หมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นการกำหนดแนวทางที่ส่วนราชการต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้ได้รับการบริการโดยเร็ว ในขณะเดียวกันก็จะสามารถตรวจสอบความต้องการของประชาชน รับรู้สภาพปัญหาและแก้ไขปัญหาได้ สำหรับการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนมีวิธีการที่สามารถดำเนินการได้ เช่น กำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงาน มีการให้บริการด้วยระบบเครือข่ายสารสนเทศ จัดให้มีระบบรับฟังข้อร้องเรียน มีการเปิดเผยข้อมูล เป็นต้น

หมวด 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ เป็นการวัดผลการปฏิบัติราชการว่ามีผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมายที่กำหนดขึ้นไว้หรือไม่ ตลอดจนเรื่องคุณภาพ และความพึงพอใจอยู่ในระดับที่ยอมรับได้หรือไม่ รวมทั้งมีการตรวจสอบการปฏิบัติราชการภายในองค์กรด้วย

หมวด 9 บทเบ็ดเตล็ด กำหนดให้ ก.พ.ร. อาจกำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามใดนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ หรืออาจกำหนดมาตรการอื่นเพิ่มเติมจากพระราชกฤษฎีกานี้ได้ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางพระราชกฤษฎีกานี้ โดยอย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนที่สอดคล้องกับบทบัญญัติใน หมวด 5 และหมวด 7 โดยให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยดูแลและให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

จากทั้งหมด 9 หมวดนี้ หมวดที่มีความสำคัญในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญและต้องนำมาปฏิบัติใช้ตามมาตรา 52 ที่ว่า

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกานี้ โดยอย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในหมวด 5 และหมวด 7

โดยที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วม มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นหลัก รายละเอียดภายในหมวดมีดังนี้

หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546, น. 49)

การปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความรวดเร็วและอำนวยความสะดวกในการให้บริการประชาชนเพื่อสอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานในการพิจารณา การสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ปฏิบัติราชการที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันลง เพื่อให้การพิจารณามีความรวดเร็วยิ่งขึ้นโดยมีวิธีการ ดังนี้

1. กระจายอำนาจการตัดสินใจ โดยส่วนใหญ่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ จะกำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ในการพิจารณา การสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการบริหารงาน ซึ่งบางครั้งผู้บริหารอาจมีภารกิจหรือมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติราชการในเรื่องอื่นเป็นจำนวนมาก อาจทำให้การปฏิบัติราชการในเรื่องการบริการล่าช้า ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจในการพิจารณา การสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการ ซึ่งจะเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 สำหรับการกระจายอำนาจการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม เป็นศูนย์บริการประชาชนในการติดต่อ สอบถาม ข้อมูล ยื่นคำขออนุมัติ ขออนุญาตในเรื่องที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภารกิจของหน่วยงานภายนอกที่ต่อเนื่องจากภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การขออนุญาตใช้น้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ เป็นต้น

หมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546, น. 77)

เพื่อให้การปรับปรุงการบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอดคล้องกับ มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน และเพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานการบริการที่เป็นความต้องการของประชาชน และประชาชนสามารถตรวจสอบได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีขั้นตอนปฏิบัติดังนี้

1. กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของกระบวนการบริการ โดยพิจารณาจากกระบวนการให้บริการที่ให้บริการประชาชนเป็นหลัก

2. ระบบการรับฟังความคิดเห็น / สอบถามเป็นหนังสือหรือมีข้อร้องเรียน เป็นสิ่งที่สะท้อนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีระบบการรับฟังข้อร้องเรียนหรือมีการสอบถามจากประชาชนผู้มารับบริการที่ดี ก็จะทำให้การบริหารงานในท้องถิ่นนั้นบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์

3. การเปิดเผยข้อมูล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเปิดเผยข้อมูลในการปฏิบัติราชการทุกเรื่อง ยกเว้นตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดยกเว้นไว้ โดยการจัดสถานที่หรือป้ายประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจดูเรื่องต่าง ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง งบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกาศ คำสั่งต่าง ๆ เป็นต้น

การนำธรรมาภิบาลสู่ภาคปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นั้น จะต้อง มีช่องทางที่เป็นแนวทางในการปฏิบัติ โดยที่คำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการปฏิบัติ และให้ความสำคัญกับการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมือง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความอิสระในการบริหารงาน ดังนั้นการที่จะนำแนวทางของหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัตินั้นเป็นเรื่องไม่ยากจนเกินไป นอกจากนี้ทางรัฐเองยังคงคอยควบคุมกำกับดูแล และให้การสนับสนุนธรรมาภิบาลให้เกิดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีโครงสร้างการดำเนินงานไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อนจนเกินไป และยังมี ความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตนเอง สนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นเห็นถึงความสำคัญที่ต้องมีธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการบ้านเมืองในท้องถิ่น การที่จะทำให้ธรรมาภิบาลจะเกิดขึ้นอย่างยั่งยืนนั้นจะต้องเกิดขึ้นด้วยท้องถิ่นเอง แต่ไม่ใช่ปฏิบัติตามคำสั่งการของระดับการปกครองที่สูงกว่า แต่จะต้องเกิดจากตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

โดยการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีนั้นขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหารที่เปิดรับการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด อีกทั้งวิสัยทัศน์ของผู้บริหารที่ต้องการบริหารงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักในการบริหารงาน และมีความเป็นประชาธิปไตย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติทำให้เกิดความเท่าเทียมกันในท้องถิ่น การใช้ทรัพยากรร่วมกันของท้องถิ่น และการบริหารงานที่เกิดความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนเกิดความรู้สึกรักและเป็นเจ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้มีการพัฒนาร่วมกัน ทุกคนในท้องถิ่นมีความเสมอภาค ประชาชนสามารถเข้ามาตรวจสอบการบริหารงานของท้องถิ่นเพื่อเป็นการพัฒนาองค์กรท้องถิ่นของตนเองต่อไป

4. แนวคิดผู้นำและภาวะผู้นำ

ภาวะโลกในปัจจุบันอยู่ในยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาที่มีความเป็นพลวัตขององค์กรต่าง ๆ ต้องมีการปรับตัวเองให้ทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นทั้งในอนาคตและปัจจุบัน เพื่อให้้องค์การของตนเองสามารถดำรงอยู่ได้กับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น ผู้นำเป็นบุคคลที่มีความสำคัญในองค์กร เป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อสมาชิก เป็นศูนย์กลางและศูนย์รวมพลังของสมาชิก ความสำเร็จของกลุ่ม และขององค์กร ถ้าผู้นำในองค์กรมีความสามารถในการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล สามารถนำพาองค์กรไปสู่เป้าประสงค์ขององค์กรได้ ทั้งนี้ผู้นำและภาวะผู้นำเป็นองค์ประกอบที่สำคัญขององค์กรทุกองค์กร ในเมื่อผู้นำและภาวะความเป็นผู้นำมีความสำคัญต่อองค์กรมาก ได้มีนักวิชาการหลายท่านที่เสนอแนวคิดผู้นำและภาวะผู้นำไว้หลายประเด็น เช่น ความหมายของผู้นำและภาวะผู้นำ ประเภทของผู้นำ คุณลักษณะของผู้นำ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ความหมายของผู้นำและภาวะผู้นำ

กิติ ตัยคานนท์ (2529, น. 29) กล่าวถึงผู้นำคือ ผู้ที่มีศิลปะที่สามารถมีอิทธิพลเหนือคนอื่นและนำบุคคลเหล่านั้นไปโดยเขาให้ความไว้วางใจและเชื่อใจอย่างเต็มที่ พร้อมทั้งให้ความเคารพนับถือ ให้ความร่วมมือ และมีความมั่นใจในตัวผู้นำอย่างจริงจัง

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2543, น. 127) กล่าวถึง ผู้นำว่า เป็นผู้ที่มีความรู้ ผู้ที่ใช้เหตุผลสามารถประยุกต์ใช้ความรู้นั้นได้อย่างชาญฉลาด ใช้ความรู้ได้ถูกที่ ถูกคน ถูกเวลา สามารถวิเคราะห์หาคำตอบ เข้าใจปัจจุบันและคาดการณ์อนาคตได้ รวมทั้งเป็นผู้ที่มีอุดมการณ์ในการดำเนินชีวิตปรารถนาอุทิศตัวเพื่อการเผยแพร่แนวความคิดและถ่ายทอดสัจจะทางปัญญาที่เป็นประโยชน์แก่สังคมด้วยวิธีการต่าง ๆ และเป็นบุคคลสำคัญที่เป็นตัวแทนในการเปลี่ยนแปลงประเทศ หรือสามารถช่วยเหลือบ้านเมืองได้

สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ (2537, น. 25) กล่าวถึงผู้นำ คือ บุคคลซึ่งเป็นที่ยอมรับในแง่ของการคิดดีกับปฏิบัติจริงตามสิ่งที่พูดอันจะก่อให้เกิดความเชื่อถือแก่ชาวบ้านทั้งในชุมชนภายนอกชุมชน เจ้าหน้าที่ และหน่วยงานของราชการองค์กรพัฒนาเอกชนและสถาบันการศึกษา

Paige (1977, p. 86 อ้างถึงใน สัจญญา ศิริโรจน์, 2541, น. 16) กล่าวถึงคำว่า “ผู้นำ” (Elite) มาจากคำกริยาในภาษาฝรั่งเศสว่า “elire” ซึ่งหมายความว่า “เลือก” ดังนั้นชนชั้นนำก็คือพวกที่ได้รับการเลือกแล้ว หรือพิเศษกว่าผู้อื่นอันที่จริงในภาษาฝรั่งเศสคำ ๆ นี้ หมายถึง กลุ่มคนที่

มีคุณค่าทางวัฒนธรรม หรือศีลธรรมสูงส่ง แต่ในภาษาอังกฤษใช้คำว่า "Leader" หมายถึง บุคคลที่มีสถานภาพทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองค่อนข้างสูง โดยมักมีสมมติฐานที่ซ่อนอยู่ว่าเป็นกลุ่มคนที่สามารถใช้อำนาจกดดันบังคับเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง

พิฟฟ์เนอร์ และ เพรสธัส (Piffner and Pressthus, 1965 อ้างถึงใน จิระศักดิ์ เจริญสุข, 2539, น. 12-13) ได้ให้ความหมายของผู้ผู้นำในเชิงปฏิบัติเอาไว้ว่า ผู้ผู้นำเป็นผู้ที่บริหารงานของกลุ่ม โดยทำหน้าที่ที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวก จูงใจ ริเริ่ม ประนีประนอม และการประสานงาน ส่วนในด้านพฤติกรรมของผู้ผู้นำนั้น จะเน้นที่ความสำคัญของภาระหน้าที่ของผู้ผู้นำ ที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการ และพฤติกรรมของผู้ผู้นำที่ดำเนินไปได้โดยการอาศัยอำนาจหน้าที่ และอำนาจบารมีเป็นเครื่องมือทั้งที่เป็นไปในลักษณะของพิธีการ (formal) และที่ไม่เป็นพิธีการ (informal) ที่เป็นเช่นนี้ก็เพื่อที่จะก่อให้เกิดพลังร่วมของกลุ่ม เพื่อมุ่งให้การดำเนินงาน ได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดเอาไว้

จากความหมายดังกล่าวอาจสรุปได้อีกว่า ผู้ผู้นำ (Leader) คือ ผู้ที่มีบุคลิกลักษณะคุณสมบัติเด่นกว่าผู้อื่นในกลุ่ม และมีอิทธิพลมากกว่าบุคคลอื่น ๆ ในหน่วยงาน ทั้งสามารถสร้างความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้เกิดขึ้นแก่หน่วยงานนั้น ๆ ได้ ดังนั้น ผู้ผู้นำ จึงหมายถึงบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งรับบทบาทเป็นผู้บริหารประสานผลประโยชน์ในกลุ่มเสมือนเป็นสัญลักษณ์ของกลุ่ม ซึ่งมีอิทธิพลและอำนาจสามารถบังคับบัญชาบุคคลในกลุ่มให้ปฏิบัติงานจนบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

การเป็นผู้ผู้นำในการบริหารงานองค์กรนั้น ผู้ผู้นำแต่ละคนจะต้องมีภาวะผู้นำหรือความเป็นผู้นำ (Leadership) ที่เป็นคุณลักษณะส่วนตัวเฉพาะของผู้ผู้นำที่แสดงออกซึ่งพฤติกรรมความสามารถในการบริหารงาน เพื่อมุ่งสู่ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

คำว่า "ภาวะผู้นำ" (leadership) ได้มีนักวิชาการให้ความหมายไว้มากมายด้วยกัน ได้แก่

กิติ ตัยคานนท์ (2532, น. 13) ภาวะผู้นำคือ ศิลปะหรือความสามารถของบุคคลหนึ่งที่จะจูงใจหรือใช้อิทธิพลต่อบุคคลอื่นในสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการและอำนวยความสะดวกกระบวนการสื่อความหมายให้ร่วมมือกับตน ดำเนินการจนกระทั่งบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

มิลตัน (Milton 1981, p. 292 อ้างถึงใน สัญญา ศิริโรจน์, 2541, น. 20) มีความเห็นว่า ภาวะผู้นำคือ การที่ผู้นำใช้อิทธิพลในความสัมพันธ์ที่มีต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในสถานการณ์ต่าง ๆ

เพื่อให้บุคคลแต่ละคนหรือกลุ่มใช้ความพยายามทำกิจกรรมต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายตามสถานการณ์ที่กำหนด

เนเปียร์ (Napier, 1973 อ้างถึงใน จิระศักดิ์ เจริญสุข, 2539, น. 43) กล่าวว่า ภาวะผู้นำนั้นมีอยู่ 4 ประการ

1) Leadership as trait หมายถึง ภาวะผู้นำเป็นลักษณะทางพันธุกรรมเป็นสิ่งที่ติดตัวมาแต่กำเนิด

2) Leadership as position หมายถึง ภาวะผู้นำเกิดขึ้นได้ เนื่องจากตำแหน่งหน้าที่การงาน การทำงานในตำแหน่งใดย่อมมีลักษณะภาวะผู้นำอันเนื่องมาจากการดำรงตำแหน่งนั้นตามมา

3) Leadership as situation หมายถึง ภาวะผู้นำที่ได้มาเนื่องจากสถานการณ์ ทำให้เกิดขึ้นและบางสถานการณ์ก็ต้องการคนที่มีคุณสมบัติแบบหนึ่ง หากผู้ใดมีคุณสมบัติเช่นนั้นก็พร้อมที่จะกลายเป็นผู้นำได้

4) Leadership as function role of members หมายถึง พฤติกรรมของสมาชิกในกลุ่ม ทำให้เกิดความต้องการและวัตถุประสงค์ที่จะทำให้ความต้องการผู้นำแบบนั้น ๆ ขึ้นมา ดังนั้นการที่จะมีผู้นำแบบใดก็ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของกลุ่มเป็นไปแบบใด

กล่าวโดยสรุป ภาวะผู้นำ (Leadership) คือ ศิลปะหรือความสามารถของบุคคลหนึ่งที่จะจูงใจหรือใช้อิทธิพลต่อบุคคลอื่น ผู้ร่วมงาน หรือผู้ใต้บังคับบัญชา ในสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการและอำนวยการ โดยใช้กระบวนการสื่อความหมายหรือการติดต่อกันและกัน ให้ร่วมมือกับตนดำเนินการจนกระทั่งบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

ประเภทของผู้นำ

การศึกษาพิจารณาประเภทของผู้นำ (Types of Leaderships) นับว่าเป็นเรื่องที่มีความล้าบากยุ่งยากอยู่ไม่น้อย เพราะประเภทของผู้นำย่อมแตกต่างกันไป แล้วแต่เวลา สถานการณ์ และสถานที่ ดังนั้น จึงมีนักวิชาการให้ความเห็นในเรื่องการศึกษาพิจารณาเกี่ยวกับประเภทของผู้นำในทางที่แตกต่างกัน เช่น นักจิตวิทยาสังคมให้ความเห็นว่า ลักษณะของผู้นำย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะโครงสร้างของสังคม เพราะลักษณะของสังคมที่แตกต่างกันจะเป็นเครื่องกำหนดลักษณะที่แตกต่างกันของประเภทของผู้นำด้วย ส่วนนักสังคมวิทยาเห็นว่าลักษณะของผู้นำจะเป็นแบบใดย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์ (Situation) ของสังคมหรือองค์การแต่ละแห่ง เพราะผู้นำก็คือบุคคลธรรมดาที่จะต้องปรับปรุงตนเองให้เข้ากับสภาวะและสถานการณ์แวดล้อมอยู่เสมอ

ตัวอย่างที่เห็นได้เด่นชัดในความแตกต่างของลักษณะผู้นำ คือ ผู้นำในทางทหารย่อมมีแบบลักษณะแตกต่างไปจากผู้นำในทางวิชาการ หรือผู้นำในทางการค้า การบริหารธุรกิจย่อมแตกต่างไปจากผู้นำในทางบริหารรัฐกิจ เป็นต้น ดังนั้น การจำแนกคุณลักษณะและประเภทของผู้นำและผู้บริหารองค์การ (Type of leaders and administrators) จึงมีอยู่ด้วยกันหลายรูปแบบหลายประเภทแตกต่างกันออกไปตามปรัชญา ความเชื่อ และความคิดเห็นของแต่ละบุคคล

การศึกษาแบบของผู้นำ (Style of leaderships) จะเป็นการช่วยชี้ให้เห็นพฤติกรรมของผู้นำและลักษณะการดำเนินงานขององค์การได้เป็นอย่างดี สำหรับแบบของผู้นำนี้ได้มีการแยกการศึกษาพิจารณาเป็นหลายแบบหลายอย่างสุดแต่จะพิจารณาว่าแบบของผู้นำในลักษณะใด เช่น พิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้นำ สถานการณ์ สภาพแวดล้อม การปฏิบัติงานหรือลักษณะของสังคม เป็นต้น ดังนั้นเพื่อให้ท่านได้แนวคิดในเชิงรูปธรรม จึงขอเสนอรูปแบบของการเป็นผู้นำตามแนวความคิดของนักการศึกษาที่มีปรัชญาต่าง ๆ กัน โดยสังเขป ดังนี้

จอห์น ซี. ฟลานาแกน (John C. Flanagan อ้างถึงใน กิติ ดยัคคานนท์, 2532, น. 39) ได้ศึกษาพฤติกรรมของหัวหน้างานที่แสดงออก ทำให้เขาแบ่งผู้นำตามลักษณะของพฤติกรรมออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. ผู้นำที่มุ่งแต่งงานเป็นสำคัญ มีลักษณะพฤติกรรมแสดงออกเป็นแบบเผด็จการ
2. ผู้นำที่ตระหนักถึงผลงานและความพอใจของทุกฝ่าย เป็นหัวหน้างานที่มีพฤติกรรมแบบประชาธิปไตย
3. ผู้นำที่ถือว่าประสิทธิภาพของการทำงานสูงขึ้นได้เนื่องจากสินน้ำใจ ผู้นำประเภทนี้ถือว่าสินน้ำใจหรือสิ่งตอบแทนเป็นสิ่งสำคัญที่กระตุ้นให้การทำงานมีประสิทธิภาพสูง จึงใช้วิธียั่วยุให้คนทำงานโดยการให้สินน้ำใจ ค่าตอบแทนหรือสินจ้างรางวัล เช่น บอกว่า “ถ้าคุณทำงานชิ้นนี้สำเร็จปีนี้ผมจะให้ 2 ชั้น”

ลิปปีท (Lippitt อ้างถึงในกิติ ดยัคคานนท์, 2532, น. 39) แบ่งประเภทผู้นำตามลักษณะของการบริหารงานเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1. ผู้นำแบบอัตตาธิปไตย (Authoritarian) หรือ (Autocratic Leader) เป็นผู้นำแบบเผด็จการ ซึ่งมีลักษณะดังนี้
 - 1.1 ใช้อำนาจตลอดเวลา
 - 1.2 ยึดถือตัวเองเป็นสำคัญ รู้ข้อเท็จจริงแต่ผู้เดียว ฉะนั้น ทุก ๆ อย่างจะออกจากตัวเอง เช่น การตัดสินใจแก้ปัญหาหรือการวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งมักจะเป็นไปหรือเปลี่ยนแปลงไปตามอารมณ์ และมุ่งประโยชน์ส่วนตนมากกว่าคนอื่นหรือส่วนรวม

1.3 นโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย เป้าประสงค์ การจัดระบบงาน มาตรฐาน การปฏิบัติงาน ฯลฯ สืบลงมาจากเบื้องบน

1.4 ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่ได้รับมาจากใครหรือที่ใดก็ตาม จะต้องผ่านหลาย ขั้นตอน ผู้นำประเภทนี้จะคิดแล้วคิดอีกว่าจะวินิจฉัยสั่งการได้ ทำให้งานล่าช้าค้างคั่ง

1.5 “ผู้ช่วย” ตามความรู้สึกของผู้นำประเภทนี้เขาจะหมายถึงผู้ใต้บังคับบัญชา จึงไม่มีการแบ่งงานให้ผู้ช่วย ผู้ช่วยทำงานของหัวหน้างานให้สำเร็จ ไม่ใช่ทำงานของตนเองให้สำเร็จ เนื่องจากมีตำแหน่งของหัวหน้าไม่มีงานของผู้ช่วย

1.6 การตั้งกรรมการเป็นวิธีการกระจายความรับผิดชอบไปให้ผู้อื่น ไม่ใช่เพื่อฟังความคิดเห็น ประธานเกือบเป็นผู้พูดเสียคนเดียวเกือบตลอดการประชุม หรือไม่ก็เปิดโอกาสให้ผู้อื่นได้แสดงความคิดเห็น แล้วประธานก็สรุปเสียเองตามความคิดเห็นของตนเอง เสร็จแล้วก็ถือว่านั่นเป็นมติของที่ประชุม ทั้ง ๆ ที่การประชุมนั้นเกือบจะเรียกว่าเป็นการประชุมของประธานคนเดียว เพราะประธาน “พูดเองเออเอง” ตลอดเวลา เมื่อเป็นเช่นนั้นบ่อยเข้า ๆ คนอื่นในที่ประชุมไม่มีใครอยากพูด และเรื่องบางเรื่องผ่านการประชุมแล้วจะหายไปเฉย ๆ เนื่องจากประธานไม่ให้ความสนใจ

2. ผู้นำแบบเสรี (Laissez-faire Leader) เป็นผู้นำแบบไม่เอาไหน ปล่อยตามเรื่องตามราว ไม่ใช้อำนาจบังคับบัญชาควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชา ปราศจากความรับผิดชอบ คอยแต่ลงนาม ผ่านเรื่องให้พ้นตัวไปเท่านั้น ผู้นำประเภทนี้จะมีลักษณะดังต่อไปนี้

2.1 ไม่มีการกำหนดวัตถุประสงค์การทำงานที่แน่นอน ถ้าเห็นว่ามันขัดต่อระเบียบยอมให้เปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ไปได้ตามความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชาหรือตามความต้องการของผู้บังคับบัญชาได้ง่าย ๆ

2.2 ทำงานโดยปล่อยอะไรต่ออะไรไปตามเรื่อง ไม่คำนึงถึงหลักการ เหตุผล กฎเกณฑ์ กฎระเบียบ ฯลฯ จึงมักไม่มีใครจะยุ่งกับใคร ผู้ใต้บังคับบัญชาคนใดจะทำอะไรอย่างไรก็ได้

2.3 ไม่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

2.4 ไม่มีการประเมินผลงาน ขาดการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงาน

3. ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leader) เป็นแบบที่ดีที่สุด ใจกว้าง รับฟังความคิดเห็นผู้อื่น ยึดถือความคิดเห็นของกลุ่มเหนือความคิดเห็นของตน มีลักษณะการบริหารดังนี้

3.1 เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ใช้ความคิด มีความคิดสร้างสรรค์ แสดงความคิดเห็น และเลือกวิธีปฏิบัติงานของตนเอง

3.2 จัดสรรแบ่งงานและมอบหมายหน้าที่การทำงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชารับผิดชอบ ดำเนินการตามความเหมาะสมของแต่ละคนแต่ละหน้าที่

3.3 ให้คำแนะนำแก่ผู้ร่วมงาน และรับฟังความคิดเห็นกับคำปรึกษาหารือจากผู้ใต้บังคับบัญชา ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเชิงสร้างสรรค์ เกิดสัมพันธภาพอันดีระหว่างผู้นำกับผู้ร่วมงาน เกิดความร่วมมือประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วน แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber อ้างถึงใน กิติ ดยัคคานนท์, 2532, น. 40) ได้แบ่งผู้นำตามแหล่งของอำนาจที่ได้มาเป็น 3 ประเภท คือ

1. ผู้นำตามกฎหมาย (Legal leaders) เป็นผู้นำที่มีตำแหน่งเป็นหัวหน้าโดยกฎหมาย จึงมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่กฎหมายระบุไว้ให้เป็นผู้บริหารองค์การ เช่น ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี ประธานบริษัท ผู้จัดการฝ่ายต่าง ๆ ผู้บริหารระดับต้น โดยกฎหมายจะกำหนดคุณลักษณะของแต่ละตำแหน่งไว้ว่าจะต้องเป็นเช่นนั้นเช่นนี้ ผู้ใดจะสามารถมาอยู่ในตำแหน่งนั้นตำแหน่งนี้ได้อย่างไร ผู้ใดมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายหรือกฎระเบียบกำหนดก็จะมาครองตำแหน่งนั้นได้

2. ผู้นำที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะตัว (Charismatic Leaders) เป็นผู้นำที่ได้อำนาจมาด้วยบารมีของตนเองจากความรู้ความสามารถและประสบการณ์ตรง เป็นผู้นำที่มีคุณสมบัติพิเศษมีท่าทางบุคลิกลักษณะหรือความสามารถพิเศษเฉพาะตัว ซึ่งไปได้ทั้งในทางดีหรือทางเลว เช่น เมื่อเป็นนักเลงอันธพาล ก็จะได้รับยกยอมรับในหมู่นักเลงให้เป็นหัวหน้าแก๊ง หัวหน้าก๊าก เมื่อเป็นนักกีฬา ก็ได้รับการยกย่องว่าเป็นหัวหน้าทีม จึงนับเป็นผู้นำที่มีลักษณะของผู้นำดีเด่นด้านการกีฬาเป็นต้น

3. ผู้นำที่เป็นสัญลักษณ์ (Symbolic Leaders) เป็นผู้นำเฉพาะอยู่ในตำแหน่งที่เป็นที่เคารพยกย่องตามประเพณีนิยม เช่น ตำแหน่งผู้เป็นประมุขของประเทศ เป็นที่ยึดเหนี่ยวศูนยรวมนจิตใจปวงชนทั้งชาติ

แนวคิดของแมก เวเบอร์ เป็นต้นแบบของการแบ่งประเภทของผู้นำ คือ ผู้นำที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานตามกฎหมายนั้นมีหลายประเด็น การมีอำนาจตามกฎหมายช่วยให้บุคคลมีความเป็นผู้นำอยู่ทางหนึ่งแล้ว ถ้ายังมีลักษณะพิเศษเฉพาะตัวด้วย เช่น ความสามารถ ความรู้ สติปัญญา การมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี ความยุติธรรม ความเสมอต้นเสมอปลาย ความคิดริเริ่ม สิ่งเหล่านี้ก็จะช่วยเสริมอำนาจตามกฎหมายให้ศักดิ์สิทธิ์ยิ่งขึ้น ถ้าพิจารณาตำแหน่งอย่างเดียวนั้นไม่ได้หมายความว่าผู้ร่วมงานจะยอมรับศรัทธาและปฏิบัติตามเสมอไป การมีคุณลักษณะพิเศษเฉพาะตัวจึงมีความสำคัญต่อผู้นำและการบริหารงานเป็นอย่างมาก

กล่าวโดยสรุป เมื่อพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติงานจะเห็นได้ว่าผู้นำหรือผู้บริหารองค์การมีพฤติกรรมการบริหารหน่วยงาน หรือองค์การอยู่ 4 รูปแบบคือ (กิติ ดยัคคานนท์, 2532, น. 41)

1. แบบเสรีนิยม (Laissez Faire) ผู้บริหารหรือผู้นำแบบนี้ ย่อมปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีอิสระอย่างเต็มที่ สามารถทำงานได้ตามใจชอบ ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจะได้สิทธิในการตัดสินใจดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องรอรับคำอนุญาตจากผู้บังคับบัญชา

2. แบบเกื้อกูลหรือแบบใช้พระคุณ (Charismatic) ผู้บริหารหรือผู้นำแบบนี้ จะมีพฤติกรรมไปในทางอ่อนโยน มีความเห็นอกเห็นใจผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ พยายามนำเอาหลักมนุษยสัมพันธ์และหลักธรรมมาใช้ในการปกครองบังคับบัญชา ปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างพื่อปกครองลูก วัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและชี้แนวทางให้ผู้ตาม ได้ปฏิบัติอย่างถูกต้องตามแบบแผน และวิธีปฏิบัติงานที่ดี เพื่อให้งานที่ได้รับมอบหมายบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมาย

3. แบบเผด็จการ (Autocratic) ผู้บริหารหรือผู้นำแบบนี้ มีลักษณะที่เชื่อมั่นในตนเองมากที่สุด ชอบใช้อำนาจบังคับบัญชาและชอบออกคำสั่ง ไม่ค่อยจะรับฟังความคิดเห็นของคนอื่น การวินิจฉัยสั่งการมักจะเป็นไปตามอารมณ์ การตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ผูกขาดอยู่ที่หัวหน้าคนเดียว การปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นไปในลักษณะข่มขู่ ไม่ให้โอกาสผู้ใต้บังคับบัญชาแสดงความคิดเห็น ความคิดของผู้บริหารต้องถูกที่สุด

4. แบบประชาธิปไตย (Democratic) ผู้บริหารหรือผู้นำแบบนี้ จะมีลักษณะตรงข้ามกับแบบเผด็จการ คือ เป็นพวกที่ถืออำนาจกลุ่มเป็นใหญ่กว่าตนเอง พยายามให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคน ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา ทุกคนควรจะมีส่วนรู้เห็นและรับผิดชอบร่วมกันในองค์การ

อย่างไรก็ดี การจำแนกประเภทของผู้นำนี้ น่าจะแยกออกพิจารณาเป็นประเภทใหญ่ 2 ประเภท คือ

1. ผู้นำประเภทเชิงลบ (Negative Leadership) หมายถึง ผู้นำที่ใช้วิธีการบริหารไปในทางที่ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงานเกิดความเกรงกลัว จำต้องปฏิบัติตามที่ผู้นำปรารถนา โดยอาศัยอำนาจหน้าที่เป็นเครื่องมือ ผู้นำประเภทนี้มีลักษณะเป็นเผด็จการหรือรวบอำนาจมากที่สุด

2. ผู้นำประเภทเชิงบวก (Positive Leadership) หมายถึง ผู้นำที่ใช้วิธีการในการบริหารไปในทางที่ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาร่วมแสดงความคิดเห็น และน้อมนำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเห็นชอบในเหตุผลของการที่จะปฏิบัติงาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งผู้นำประเภทนี้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย ให้เสรีภาพแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในการแสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติงานมากกว่าประเภทแรก การใช้อำนาจเป็นไปในลักษณะที่มุ่งจะก่อให้เกิดความเลื่อมใสและศรัทธาในการปฏิบัติงาน โดยอาศัยอำนาจบารมี (Power) เป็นเครื่องมือยิ่งกว่าการใช้อำนาจหน้าที่ (Authority)

การบริหารองค์การของรัฐและเอกชนในปัจจุบันและอนาคต ผู้นำและผู้บริหารแบบประชาธิปไตยเป็นแบบที่เหมาะสมที่สุด เนื่องจากทรัพยากรบุคคลในปัจจุบันนั้น ประกอบไปด้วยผู้ได้รับการศึกษาสูง มีความรู้ความสามารถโดยเฉลี่ยสูงกว่าในอดีตที่ผ่านมา และนับวันจะมีศักยภาพเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ผู้นำจึงควรยอมรับนับถือผู้ร่วมงาน รับฟังความคิดเห็นของทุกคน มีการแบ่งงานทำอย่างเป็นระบบ มอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างกัน ตลอดจนใช้วิธีการแห่งปัญญา เพื่อการวางแผนการดำเนินงาน การประเมินผลงานและการแก้ปัญหาร่วมกัน ลักษณะดังกล่าวเป็นลักษณะของผู้นำแบบประชาธิปไตย ในเรื่องนี้ NCPEA (National Conference of Professors of Educational Administration, 1970, pp. 110-115) ก็กล่าวยืนยันไว้อย่างหนักแน่นว่าควรจะเป็นเช่นนั้น

ลักษณะของผู้นำและผู้บริหาร แต่ละแบบของผู้บริหารระดับสูงจะมีผลต่อการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาของลงมาเป็นลำดับด้วย เช่น ผู้นำแบบเผด็จการก็จะปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในลักษณะกดขี่ ขอบใช้อำนาจสั่งการ ไม่ให้โอกาสแสดงความคิดเห็น เมื่อผู้บริหารระดับกลางถูกครอบงำทางความคิดก็อาจจะถ่ายทอดพฤติกรรมนั้นมายังผู้บริหารระดับต้น การจัดการทุกอย่างทุกชั้นตอนจึงปฏิบัติไปตามคำสั่งที่หัวหน้างานป้อนให้ ผู้ปฏิบัติงานจึงกลายเป็น “ถังขยะ” รับรองความรู้วิธีการทำงานนั้นแต่ฝ่ายเดียว ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ดีคือ พยายามรับขยะทุกอย่างเข้ามาเก็บไว้ ซึ่งในทางตรงกันข้าม ถ้าผู้นำหรือผู้บริหารเป็นไปในลักษณะยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่น มองเห็นคุณค่าของผู้ร่วมงาน ผู้ปฏิบัติงานก็จะมีขวัญและกำลังใจดี การทำงานจะออกมาในรูปของการทำงานเป็นทีมแบบให้ทุกคนมีโอกาสเป็นนักคิด นักสร้างสรรค์ สามารถอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน เป็นการจัดการแบบกระบวนการกลุ่มที่ทุกคนเป็นผู้บริหารระบบมีส่วนร่วม (กิติ ดยัคคานนท์, 2532, น. 42)

คุณลักษณะของการเป็นผู้นำ

คุณลักษณะของผู้นำนั้น ถือว่า เป็นคุณสมบัติที่ผู้นำแต่ละท่านมีอยู่โดยไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน ผู้นำแต่ละท่านจะมีคุณลักษณะที่เด่นเฉพาะของตนเอง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

ทีด (Tead, 1935, p. 83 อ้างถึงใน กิติ ดยัคคานนท์, 2532, น. 49) ให้ได้คุณลักษณะผู้นำไว้ 10 ประการ คือ

1. มีกำลังกายและกำลังของระบบประสาทดี (Physical and Nervous energy)
2. ตระหนักในเป้าหมายและมีลู่วางที่จะไปสู่เป้าหมาย (A sense of purpose and direction)

3. มีความกระตือรือร้น (Enthusiasm)
4. ความเป็นมิตรและความรักใคร่ (Friendliness and Affection)
5. มีความน่าเชื่อถือไว้วางใจได้ (Integrity)
6. มีความรอบรู้หรือเจ้าความคิด (Technical mastery)
7. มีความสามารถในการตัดสินใจ (Decisiveness)
8. มีไหวพริบดี (Intelligence)
9. มีความสามารถในการถ่ายทอดความรู้ (Teaching skill)
10. ความน่าศรัทธา (Faith)

คาร์ก (Clarke, 1979, pp. 28-29 อ้างถึงใน กิติ ดยัคคานนท์, 2532, น. 50) ได้อธิบายลักษณะของผู้นำที่ประสบความสำเร็จดังนี้

1. มีความอดทนและรู้จักแสดงความพึงพอใจในผลงานผู้ใต้บังคับบัญชา
2. ให้การยอมรับในความสามารถ ศักยภาพ การประสานงาน และคุณลักษณะที่ดีของผู้ใต้บังคับบัญชา
3. มีการชี้แจงให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้รับทราบในเรื่องที่มีความสำคัญต่อเขา
4. ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้มีส่วนร่วมในการวางแผน กำหนดเป้าหมายและมีส่วนตัดสินใจในกิจกรรมที่กระทบต่องานของเขา
5. พัฒนาศักยภาพผู้ใต้บังคับบัญชาและนำออกมาใช้อย่างเต็มที่
6. มีส่วนช่วยให้เขาเพิ่มความภาคภูมิใจในตัวเอง (Self-esteem) ให้สูงที่สุด
7. พัฒนาสัมพันธภาพระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชา
8. สร้างบรรยากาศการทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายองค์การ
9. ให้โอกาสผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อที่เขาจะได้ประโยชน์ในส่วนที่ควรจะได้
10. ใช้คนตรงกับความรู้ความสามารถ
11. มีส่วนรับผิดชอบงานในส่วนที่เขาทำได้และมีอำนาจหน้าที่ในการนั้น

รอสส์นาค และคณะ (Rosonbach and others, 1989, pp. 54-55 อ้างถึงใน กิติ ดยัคคานนท์, 2532, น. 50) ได้กล่าวถึงผู้นำที่มีคุณภาพไว้ดังนี้

1. รู้จักตัวเอง เชื่อมั่นตัวเอง (Self Knowledge, Self-confidence)
2. มีวิสัยทัศน์ (Vision)
3. ฉลาดหลักแหลมและมีวิจารณญาณ (Intelligence, Wisdom, Judgment)
4. มีความสามารถในการเรียนรู้และรับสิ่งใหม่ ๆ (Learning/Renewal)
5. เปิดกว้างต่อโลก (World mindedness/ A sense of History and Breadth)

6. เข้าร่วมและมีส่วนสร้างสรรค์สังคม (Coalition building / Social Architecture)
7. ทำงานหนัก มีพลังกำลัง อดทน กล้าหาญ กระตือรือร้น (Stamina, Energy, Tenacity, Courage, Enthusiasm)
8. ซื่อสัตย์สุจริต เนติยวณลาด (Character, Integrity/ intellectual honesty)
9. กล้าเสี่ยง เป็นนักลงทุน (Risk – taking / Entrepreneurship)
10. มีความสามารถในการสื่อสาร การโน้มน้าว เป็นนักฟังที่ดี (An ability to communicate, Persuade / Listen)
11. เข้าใจธรรมชาติของอำนาจ (Power) และอำนาจหน้าที่ (Authority)
12. มุ่งมั่นที่จะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมาย (The ability to concentrate on achieving goals and results)
13. เป็นผู้มีอารมณ์ขัน รอบรู้ มีความยืดหยุ่น (A sense of humor, Perspective, Flexibility)

ดนัย เทียนพุฒ (2534, น. 191-195) ได้อธิบายถึงลักษณะผู้นำในองค์การสมัยใหม่ไว้ดังนี้

1. ผู้นำจะเป็นมีความรู้ ความสามารถซึ่งได้จากการอบรมสั่งสอน การเรียนรู้จากประสบการณ์ตรงและสามารถนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับองค์การ
2. ผู้นำเป็นผู้ที่มองการณ์ไกล สามารถคาดการณ์ปัญหาหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ได้ พร้อมทั้งวางแผนทางป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้
3. ผู้นำเป็นผู้ที่มีความกระตือรือร้น มุ่งมั่น แสวงหาแนวทางที่จะทำให้เกิดความรู้สึกที่ดีในการทำงาน มีความทะเยอทะยานเพื่อความก้าวหน้าขององค์กร
4. ผู้นำเป็นผู้ที่กล้าตัดสินใจ นับเป็นประการที่มีความสำคัญมากสำหรับผู้นำ การกล้าที่จะตัดสินใจก็แสดงถึงการเป็นคนที่มีความกล้าเสี่ยงอยู่ในตัวเอง
5. ผู้นำเป็นผู้ที่มีมนุษยสัมพันธ์ดี กล่าวคือ มีความสามารถในการชักจูงให้บุคคลต่าง ๆ ร่วมมือร่วมใจในการทำงานร่วมกัน
6. ผู้นำเป็นผู้ที่มีคุณธรรม รู้ว่าสิ่งใดควรหรือไม่ควรปฏิบัติในการดำเนินธุรกิจ เพราะสิ่งที่ผู้นำปฏิบัติหรือแสดงออกคือภาพลักษณ์ขององค์การด้วย

เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2538, น. 20-21) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะที่สำคัญของนักบริหารไว้ 7 ประการ หรือเขียนย่อ ๆ ว่า 7C (7 C's Characteristics of Managers)

1. Conceptual ความสามารถในการมองงานได้อย่างครอบคลุมเป็นคุณลักษณะด้านความคิดรวบยอดเกี่ยวกับงานในความรับผิดชอบ

2. Creative ความสามารถในการคิดอย่างสร้างสรรค์ ไม่ติดอยู่ในความเคยชินหรือวิธีทำงานแบบเก่า ๆ
3. Communicative ความสามารถในการสื่อสารหรือติดต่อสื่อสารกับผู้อื่นอย่างได้ผล
4. Courage ความกล้าในการทำงาน รวมถึงการตัดสินใจ การนำเสนอความคิดหรือวิธีการต่าง ๆ
5. Curiosity ความกระตือรือร้นในการเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ อยู่เสมออันจะมีผลต่อการพัฒนาตนเองของผู้บริหาร
6. Consistency ความคงเส้นคงวาในการทำงาน ไม่เปลี่ยนไปเปลี่ยนมาอย่างขาดเหตุผลที่เหมาะสม
7. Commitment ขอบเขตความมุ่งมั่นที่ผู้บริหารจะต้องยึดปฏิบัติตามที่ได้กำหนดไว้หรือสัญญาไว้

จิตจำนงค์ กิติกริตติ (2532, น. 110-111 อ้างถึงใน ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ, 2546, น. 343) กล่าวถึงคุณลักษณะที่สำคัญของผู้นำการพัฒนาชุมชน คือ

1. มีจิตใจมุ่งมั่นที่จะพัฒนา
2. มีความซื่อตรงต่อหน้าที่
3. มีจิตใจเป็นกุศล
4. การยอมรับวิพากษ์การแผนใหม่
5. ความเชื่อมั่นในตนเอง
6. ทศนะคติแบบประชาธิปไตย
7. มีความจงรักภักดีต่อสถาบัน
8. มีความเป็นผู้นำ

ทองหล่อ เดชไทย (2544, น. 80) ได้กล่าวถึงลักษณะภาวะผู้นำว่าต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการติดต่อสื่อสาร (Communication) มีการทำงานเป็นทีม (Teamwork) และมีความน่าไว้วางใจหรือซื่อสัตย์ (Trustworthiness)

Patton (1997, pp. 35-440 อ้างถึงใน ทองหล่อ เดชไทย, 2544, น. 82-83) ได้กล่าวถึงลักษณะภาวะผู้นำดังนี้

1. รู้จักตนเองและสามารถแลกเปลี่ยนความรู้สึกที่แท้จริงกับผู้อื่น
2. รับผิดชอบติดตามงานผลลัพธ์ใกล้ขีดตลอดเวลา
3. เป็นตัวกลางการแลกเปลี่ยนความคิด ความรู้สึกและข้อมูล
4. เป็นนักพัฒนาสร้างฉันทามติและความเข้าใจซึ่งกันและกัน

5. ให้โอกาสผู้ร่วมงานได้มีส่วนในความสำเร็จหรือสิ่งท้าทายต่าง ๆ
6. พร้อมเผชิญสามารถฟันฝ่าแรงกดดัน และความเครียดต่าง ๆ
7. กล้าแสดงออกโดยรู้ว่าจะต้องพูดอะไรและอย่างไร
8. ทำงานเป็นทีม โดยร่วมมือ ร่วมแรง ร่วมใจเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ดังนั้น อาจกล่าวสรุปถึงคุณลักษณะของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะทำ ให้ประสบความสำเร็จของการบริหารท้องถิ่น โดยที่ผู้นำต้องบริหารท้องถิ่นในแนวทางของความ เป็นประชาธิปไตย เป็นผู้นำที่จิตในรักในการพัฒนาท้องถิ่นที่แท้จริง มีการมองการณ์ไกลในการ พัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญในทุกด้าน มีการเรียนรู้เพื่อหาความรู้ใหม่ที่ทันต่อสถานการณ์ที่ เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในท้องถิ่นของตนเอง นอกจากนี้ผู้นำยังจะต้อง สร้างความสัมพันธ์อันดี มีไมตรีจิตทั้งคนในองค์กรและประชาชนในชุมชน ผู้นำจะต้องสร้างความ ไว้วางใจซึ่งกันและกัน สร้างความศรัทธาในตัวผู้นำและองค์กรท้องถิ่น และผู้นำจะต้องมีคุณธรรม ในการบริหารงานในท้องถิ่นด้วย ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรักและไว้วางใจที่ได้เลือกผู้นำที่ดีเข้าไป ดูแลผลประโยชน์ของท้องถิ่นของตนเอง และเชื่อว่าผู้นำของตนเองจะนำพาท้องถิ่นให้ได้รับความ เจริญยิ่งขึ้นไป

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สายพิรุณ น้อยศิริ (2530) ได้ศึกษาในเรื่องปัจจัยที่ส่งเสริมการพัฒนาองค์กรประชาชน ในชนบท : ศึกษาเฉพาะกรณีธนาคารข้าวบ้านโนนขุข ตำบลชุมพวง อำเภอชุมพวง จังหวัด นครราชสีมา ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านผู้นำ คือ ผู้นำต้องมีลักษณะความเป็นผู้นำ มีความ ซื่อสัตย์ มีความสามารถในการบริหารและทำงาน โดยเปิดโอกาสให้สมาชิกได้มีส่วนร่วม อีกทั้งยัง ต้องมีบทบาทในการกระตุ้นและให้การศึกษแก่สมาชิก

พิมาณ วงศ์อภัย (2533) ได้ศึกษาในเรื่องปัจจัยที่ส่งเสริมองค์กรประชาชนให้พึ่งตนเอง ได้ : ศึกษากรณีศูนย์บริการสมาชิกนิคมสร้างตนเองโนนสัง อำเภอโนนสัง จังหวัดอุดรธานี ผล การศึกษาพบว่า ผู้นำ/กรรมการนั้นจะต้องมีคุณลักษณะที่มีความซื่อสัตย์ ตั้งใจจริง และยอมรับ ความคิดเห็นจากสมาชิก มีความสามารถในการชักนำผู้อื่น มีการทำงานเป็นทีมร่วมกันขององค์กร

เรวดี ไชยพาน (2523) ได้ศึกษาในเรื่องพฤติกรรมผู้นำที่เป็นอุปสรรคและ/หรือส่งเสริม งานพัฒนาชุมชน เป็นการศึกษาเปรียบเทียบพฤติกรรมของผู้นำในหมู่บ้าน 2 ประเภท คือ ผู้นำที่ อยู่ในหมู่บ้านพัฒนาดีเด่นและผู้นำที่อยู่ในหมู่บ้านที่มีลักษณะใกล้เคียงกับหมู่บ้านพัฒนาดีเด่น ผลการศึกษาพบว่า ผู้นำในหมู่บ้านทั้งสองประเภทมีคุณสมบัติผู้นำร่วมกัน คือ การเสียสละเรื่อง

ส่วนตัวเพื่อส่วนรวม การที่ไม่เป็นผู้สั่งงานคนเดียว และพฤติกรรมผู้นำที่ส่งเสริมงานพัฒนาชุมชน ได้แก่ ความสนใจต่อสถานการณ์ การค้นหาปัญหาและความต้องการของประชาชนในชุมชน การจัดการแก้ปัญหาในการดำเนินกิจกรรมพัฒนาชุมชน และการติดตามผลการแก้ปัญหาในชุมชน

เฉลิมพงศ์ มีสมน้อย (2547) ได้ศึกษาในเรื่อง การศึกษารูปแบบองค์การในการบริหารจัดการสวัสดิการสังคม ผลการศึกษาพบว่า ในการบริการสังคมควรจะบริหารจัดการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะดังนี้ (1) โครงสร้างองค์การแบบเน้นหน้าที่ ดำเนินงานโดยคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารโดยความเห็นชอบของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ (2) ระบบการบริหารจัดการที่เน้นการบริหารงานที่เป็นอิสระและตอบสนองเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการบริหารภายใต้กรอบของอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนด มีอำนาจบริหารและพัฒนาท้องถิ่น สามารถใช้ดุลพินิจออกข้อบัญญัติเพื่อการบริการสังคมได้โดยอิสระ (3) บุคลากรควรต้องมีความรู้ความสามารถและจำนวนที่สอดคล้องกับภารกิจ ลักษณะ และปริมาณงานของการบริการสังคมในท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถบริหารทรัพยากรมนุษย์ให้เกิดประสิทธิภาพ ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัตนา รักการ (2544) ได้ศึกษาในเรื่องการศึกษาศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในการสร้างความเข้มแข็งชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชรและตาก ผลการศึกษาพบว่า อบต. ที่มีผู้บริหารมีภูมิหลังแตกต่างกันมีศักยภาพด้านการให้ประชาชน กลุ่มองค์กรเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานมีความแตกต่างกัน ความเป็นผู้นำของผู้บริหารโดยรวมมีความเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงอยู่ในระดับที่มากที่สุด และ อบต. ที่มีการทำงานเป็นทีมแตกต่างกันมีศักยภาพด้านความสามารถในการแก้ปัญหาที่แตกต่างกันด้วย

สัญญา ศิวิโรจน์ (2541) ได้ศึกษาในเรื่อง ภาวะผู้นำการบริหารของปลัดกระทรวงมหาดไทย : ศึกษากรณี นายอนันต์ อนันตกุล เป็นการศึกษาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นตัวกำหนดลักษณะภาวะผู้นำอันส่งผลถึงประสิทธิผลในการบริหารในตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย ผลการศึกษาพบว่า นายอนันต์ อนันตกุล ได้ใช้ภาวะผู้นำที่มีบุคลิกลักษณะพิเศษหลายประการ อาทิ เช่น ความเป็นบุคคลที่ตื่นตัวอยู่เสมอ คิดเร็ว ทำเร็ว ขยันขันแข็ง การใช้หลักการบริหารเชิงรุก และเน้นการทำงานเป็นทีม ในลักษณะร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ

จากการศึกษางานวิจัยข้างต้นแสดงให้เห็นได้ว่าผู้นำก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การบริหารงานของกลุ่มหรือองค์กรต่างนั้นให้ประสบผลสำเร็จ ผู้นำนั้นจะต้องประกอบด้วยคุณลักษณะความเป็นผู้นำที่มีอยู่ในตัวของผู้นำแต่ละคนไม่เหมือนกัน ภูมิหลังและประสบการณ์ของผู้นำมีผลต่อการตัดสินใจในการบริหารงานองค์กรให้ประสบผลสำเร็จ อีกทั้งรูปแบบการ

บริหารงานก็ต้องมีความเหมาะสมกับองค์กรนั้น ๆ ด้วย ผู้นำในยุคใหม่จะต้องเป็นผู้นำที่มีความโดดเด่นในการบริหารงาน เกิดการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน มีการทำงานเป็นทีม มีการประสานความร่วมมือทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร มีคุณสมบัติเฉพาะตัว มีความรู้ความสามารถที่เฉลียวฉลาด รู้ทันต่อเหตุการณ์ทั้งในปัจจุบันและอนาคต และที่สำคัญที่พูดถึงกันมากในปัจจุบัน ผู้นำจะต้องมีคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานองค์กรให้ประสบผลสำเร็จที่เน้นผลประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน

จากแนวคิดทฤษฎีเบื้องต้น และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถนำมาประมวลได้กรอบแนวคิดในการศึกษาในครั้งนี้ โดยอธิบายถึงลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องบริหารท้องถิ่นตามหลักประชาธิปไตยที่ให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่ได้บัญญัติเรื่องของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน และโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีส่วนราชการเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยในการปฏิบัติตามระเบียบที่กฎหมายกำหนด ยังไม่ถึงกับให้อิสระท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในโครงสร้างขององค์กรข้าราชการที่ยึดหลักตามระเบียบของส่วนกลางได้กำหนด เข้ามาประกอบในการบริหารท้องถิ่น อีกอย่างท้องถิ่นยังต้องบริหารงานเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญอีกด้วย ผู้นำท้องถิ่นต้องบริหารงานท้องถิ่นให้เกิดความสมดุลทุกส่วนได้ประโยชน์ร่วมกัน นอกจากนี้บริบททางสังคมของแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไปทั้งท้องถิ่นที่มีความเป็นเมืองสูง หรือท้องถิ่นที่มีความเป็นชนบทอย่างแท้จริง บางแห่งเป็นแบบกึ่งเมืองกึ่งชนบท ดังนั้นผู้นำท้องถิ่นที่เข้ามาบริหารงานของท้องถิ่นจึงต้องมีคุณลักษณะของแต่ละผู้นำในการเข้ามาบริหารงานท้องถิ่นให้ประสบผลสำเร็จในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ดังนั้นการศึกษาถึงผู้นำท้องถิ่นอาจต้องศึกษาไปถึงภูมิหลัง ความเป็นมา ประสบการณ์ในการทำงาน วิธีการทำงานในระดับองค์กรและระดับชุมชน จึงสามารถที่จะบ่งบอกได้ถึงคุณลักษณะผู้นำที่ประสบผลสำเร็จในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีได้ จึงนำเสนอด้กรอบแนวคิดการศึกษาได้ ดังนี้

กรอบแนวคิดในการศึกษา

