

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัย

การศึกษาปัจจัยทางด้านผู้นำที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบลของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยในเรื่องนี้มีนักทฤษฎีและนักวิชาการหลายท่านได้ศึกษาและให้ทัศนะไว้มากมายซึ่งสามารถใช้เป็นกรอบแนวคิดและนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องแยกเป็น 9 ส่วนคือ

- 2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
- 2.3 วิวัฒนาการของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- 2.4 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำ
- 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยด้านความเป็นผู้นำ
- 2.6 แนวคิดทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการบริหารการพัฒนาตำบล
- 2.7 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.8 กรอบแนวคิดในการวิจัย
- 2.9 สมมติฐานการวิจัย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา

ความหมายของการบริหารการพัฒนา (Development Administration) ได้มีผู้ให้ความหมายไว้มากมายแต่โดยส่วนใหญ่จะมีความหมายใกล้เคียงกัน

อนันต์ เกตุวงศ์ (2523 : 28) ได้ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนา หมายถึงการดำเนินการตามนโยบาย แผน และโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหารโดยมีการบริหารเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงสำเร็จตามเป้าหมาย

ดิน ปรัชญพุทธิ (2537 : 8-9) ได้ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนา คือ การพัฒนาการบริหาร (Development of Administration D of A) และการบริหารเพื่อการพัฒนา (Administration of Development A of D)

สวัสดี สุรนธรังสี (อ้างถึงใน ดิน ปรัชญพุทธิ, 2537 : 6) ได้ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาในแง่ของสาขาวิชาอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประเด็นด้วยกันคือ

1. การบริหารการพัฒนาเป็นวิชาที่ว่าด้วยการบริหารงานในสาขาต่าง ๆ ที่จะนำไปประยุกต์ในการบริหารราชการแผ่นดินและการดำเนินกิจการส่วนบุคคลที่มีลักษณะเป็นสหวิชา

2. การบริหารการพัฒนาเป็นวิชาที่ว่าด้วยการศึกษากระบวนการที่จะบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

3. การบริหารการพัฒนาเป็นการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารรัฐกิจในแง่ประยุกต์กับประเทศที่เร่งพัฒนา

Warren F. Ilchman (1970 : 254) ได้ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาว่า การบริหารการพัฒนาหมายถึงการเพิ่มสมรรถนะของรัฐที่จะผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ที่เปลี่ยนแปลงและขยายตัวมากขึ้นอยู่เสมอและจุดเน้นอยู่ที่ประสิทธิภาพของระบบบริหารที่สมาชิกนำมาเทียบเคียงได้

Edward Weidner (1970 : 254) กล่าวว่าการบริหารการพัฒนาหมายถึง กระบวนการนำเอาองค์การไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ในการพัฒนาการบริหารการพัฒนาเป็นเรื่องการกระทำและถือว่าการบริหารเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะทำให้วัตถุประสงค์ของการพัฒนาบรรลุผลสำเร็จ

George Honadale (1982 : 175) ได้ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนา คือ การศึกษาภาคทฤษฎีและปฏิบัติเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศที่มีรายได้ต่ำการบริหารพัฒนานั้นที่การแปลงสภาพมีทิศทางและมีลักษณะข้ามวัฒนธรรม (Transformation, Directive and Cross-Cultural) และภายในวิชาการบริหารการพัฒนาเองก็มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น 3 ด้าน ด้วยกันคือ

1) การเปลี่ยนแปลงจากการเน้นทฤษฎีมาเป็นการเน้นการบริหารโครงการพัฒนาแต่ละโครงการ

2) การตระหนักถึงความสำคัญของชาวนา รวมทั้งความรู้ทางเทคนิคของท้องถิ่น และของชาวพื้นเมือง

3) การเปลี่ยนแปลงจากการเน้นด้านความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมาเป็นการเน้นสมรรถนะทางการบริหาร ความเสมอภาค และความเป็นธรรม

การบริหารการพัฒนาจะมีกระบวนการแลขั้นตอนของการบริหารเช่นเดียวกับการบริหารทั่วไปที่ ลูเธอร์ กุลลิค (Luther Gulick) เรียกว่า POSDCORB ซึ่งประกอบไปด้วย การวางแผนการจัดองค์การการจัดทีมงานการตั้งการการอำนาจการ การรายงาน และการงบประมาณ นอกจากนี้ในการบริหารการพัฒนายังมีปัจจัยที่สำคัญที่จำเป็นจะต้องคำนึงถึงเมื่อจะวางแผนหรือลงมือปฏิบัติ

ตามแผนปัจจัยดังกล่าวนี้ โจเซฟ ปาลอมบารา (Joseph La Palombara) เรียกย่อ ๆ ว่า NEROP ซึ่งประกอบด้วย

NE = Need(ความต้องการ)

R = Resources (ทรัพยากร)

O = Obstacles(อุปสรรค)

P = Potentialities (ศักยภาพ)

นอกจากนี้ปัจจัยที่สำคัญที่กล่าวมาแล้ว หลักการบริหารการพัฒนาที่สำคัญที่ควรจะต้องพิจารณาอันหนึ่งคือ การบริหารการพัฒนาของอาสา เมฆสวรรค์ (อ้างถึงใน อมร รักษาสัตย์, 2515: 270-271) ซึ่งมีหลักการดังนี้

1. การบริหารการพัฒนา ต้องมุ่งผลสำเร็จตามเป้าหมายการพัฒนาประเทศเป็นหลักข้อนี้มีความสำคัญยิ่งระลึกลู่เสมอคือ ฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกบริหารการนั้นมีหน้าที่บริหารตามเป้าหมายของการพัฒนาแต่มิได้เป็นผู้กำหนดเป้าหมายดังกล่าวขึ้นเอง

2. การบริหารการพัฒนา มิใช่หน้าที่ของรัฐบาลและข้าราชการแต่ฝ่ายเดียว การพัฒนานั้นอย่างน้อยต้องมีจักรกลสามฝ่ายร่วมกันปฏิบัติงานสำเร็จได้คือ 1) ฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายหรือเป้าหมาย 2) ฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งเป็นเครื่องมือการบริหารของรัฐ และ 3) ฝ่ายประชาชนซึ่งต้องมีส่วนร่วมและมีบทบาทอย่างสำคัญในการพัฒนา

3. การบริหารการพัฒนาต้องพยายามหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจความสำเร็จของการบริหารพัฒนามิได้ขึ้นอยู่กับวิธีการใช้อำนาจบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ อย่างที่เรียกว่า “Authoritative Techniques” หากแต่ขึ้นอยู่กับวิธีการชักจูงใจให้เกิดความเปลี่ยนแปลง (Motivation for Change) ในแนวทางที่ต้องการพัฒนา แม้จะเป็นวิธีการที่ถูกต้องแต่ก็เป็นสิ่งที่ปฏิบัติได้ไม่สะดวกนักและในทางปฏิบัติก็ได้เป็นปัญหามาก ทั้งนี้เนื่องจากจะมีปัญหาเกี่ยวกับนิสัย ประเพณี และ ทศนคติของคนที่แตกต่างกันแล้วการออกคำสั่งหรือข้อบังคับให้กระทำย่อมสะดวกและง่ายแก่การขอร้องให้กระทำเป็นอันมาก

4. การบริหารการพัฒนา จำต้องใช้ความรู้และวิชาการหลายสาขาประกอบกันโดยที่การบริหารพัฒนานั้นจำเป็นต้องอาศัยความรู้ความชำนาญและทักษะของคนหลายประเภทเพื่อให้ปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพโดยเหตุนี้ การบริหารการพัฒนาจึงจำเป็นต้องมีนักบริหารหรือหัวหน้างานที่มีความสามารถที่จะนำและควบคุมการปฏิบัติงานตามโครงการพัฒนาต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดีนอกจากนี้ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ทางเทคนิคและทางวิชาการที่มีคุณวุฒิอีกมากมาย เพราะในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการพัฒนานั้น ย่อมเป็นไปได้ ที่พนักงาน

หรือเจ้าหน้าที่ทั่วไปจะกระทำการทุกอย่างได้สำเร็จต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ทางวิชาการผู้เชี่ยวชาญ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายเทคนิคช่วยทำด้วย

5. การดำเนินงานทางด้านการพัฒนา ควรจะแยกออกจากกันกับการพิทักษ์รักษากฎหมายเท่าที่จะทำได้กล่าวคือ วิธีการที่จะส่งเสริมและกระตุ้นให้ประชาชนร่วมมือกับรัฐบาลในการพัฒนาประเทศอย่างเต็มใจนั้น การใช้วิธีเกลี้ยกล่อม และจูงใจย่อมเป็นวิธีที่ได้ผลดีกว่าการออกคำสั่งให้ปฏิบัติอย่างมาก

6. การบริหารการพัฒนานั้นจะสำเร็จก็ด้วยความสนับสนุน และความร่วมมือของข้าราชการผู้ใหญ่ฝ่ายบริหารและหน่วยงานที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง อาทิ ผู้ว่าราชการจังหวัด กรม และกระทรวง ต่าง ๆ เป็นต้น ในปัจจุบันการพัฒนาเปลี่ยนแปลงจากเดิมนี่ เป็นการบริหารแบบคงที่ (Static) มาเป็นการบริหารแบบเคลื่อนที่อยู่เสมอ (Dynamic) เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ ท้องถิ่นมีความรวดเร็วและก้าวหน้าในอันที่จะทำให้ท้องถิ่นเป็นสังคมที่ทันสมัยอยู่เสมอ จำเป็นต้องมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นผู้นำของท้องถิ่นซึ่งมีความรู้ความเข้าใจถึง การที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและการบริหารซึ่ง อนันต์ เกตุวงศ์ (2523 : 31-32) ได้เรียกกระบวนการนี้ว่าการบริหารเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงซึ่งต้องอาศัย ลักษณะและหน้าที่อันสำคัญของนักบริหารการพัฒนาดังนี้

- 1) จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้เรื่องกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของทางราชการเป็นอย่างดี
- 2) จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจเรื่องของแนวทางปฏิบัติ หรือวิธีการ หรือกระบวนการปฏิบัติเป็นอย่างดี
- 3) จะต้องมีความสามารถในการกำหนด และเข้าใจจุดมุ่งหมายในระยะยาวควรจะเป็นอย่างไรและจะต้องทำอะไรบ้างในขณะปัจจุบันเพื่อให้จุดมุ่งหมายระยะยาวเป็นไปได้
- 4) จะต้องมีความรู้ความสามารถในการที่จะกระตุ้น และชักจูงให้คนที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตาม และให้ความร่วมมือกับการกระทำต่าง ๆ ตามแผนและโครงการพัฒนาซึ่งหมายถึงการเป็นผู้นำที่สามารถ
- 5) จะต้องมีความรู้ความพอเพียง ในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่นอกเหนือไปจากความเชี่ยวชาญในแขนงที่ตนมีอยู่ได้แก่การเป็นผู้มีความรู้กว้างขวาง และ มีความคิดกว้างไกล มองปัญหา และตัดสินใจแก้ปัญหาอย่างมีระบบคือไม่ใช่เฉพาะความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านเป็นเครื่องพิจารณาตัดสินใจอย่างเดียว ทั้งยังสามารถตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ได้ด้วย
- 6) จะต้องเป็นผู้มีความสามารถในการประคองรักษาค้นวิธีการปฏิบัติ หรือ แนวทางปฏิบัติใหม่ ๆ ที่ดี และเหมาะสมเพื่อใช้ทำงานให้ได้ผลมากยิ่งขึ้น

7) จะต้องเป็นผู้รู้เฉพาะด้านและมีเหตุผลในทางบริหาร ได้แก่ การใช้วิธีการที่ทำให้เกิดผลสูงสุด

8) นักบริหารการพัฒนาจำเป็นต้องมีความรู้ และทักษะจำเป็นอย่างยิ่งที่นักบริหารการพัฒนาจะต้องมีความเข้าใจสิ่งแวดล้อมที่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจะต้องมีความเข้าใจในกระบวนการที่จะชักนำชักจูงให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและจะต้องพัฒนาให้เกิดความชำนาญและเทคโนโลยีที่จำเป็นในการปฏิบัติงานจะต้องใช้ทักษะและศิลปะหรือความสามารถประเภทใดในการบริหารที่จะเปลี่ยนแปลงค่านิยมและพฤติกรรมของประชาชนต้องมีความเข้าใจถึงกระบวนการเมืองและปรับตัวได้กับสภาพแวดล้อมทางการเมืองจะต้องมีขีดความสามารถในอันที่จะทำงานเกี่ยวข้องกับ 3 P's คือปัญหา (Problems) กระบวนการ (Process) และการปฏิบัติ (Practices) ซึ่งจะต้องพบในการวางแผน

9) นักบริหารการพัฒนา จะลักษณะที่นำเอาสิ่งใหม่มาใช้ในการทำงานและจะต้องสามารถปฏิบัติงานทั่วไปในการบริหารซึ่งได้แก่ทำหน้าที่ในการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย โครงการงบประมาณ พัฒนาโครงสร้างขององค์การ กำหนดระเบียบและวิธีปฏิบัติ สร้างระบบสื่อสาร และประเมินความสำเร็จในการปฏิบัติ

10) นักบริหารการพัฒนา อยู่ในฐานะเป็นนักแก้ปัญหา จะต้องมีความสามารถที่จะให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์การเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้งานบรรลุผลสำเร็จโดยอาศัยกระบวนการวินิจฉัยสั่งการและจะต้องมีความยืดหยุ่นและปรับตัวได้กับสิ่งแวดล้อมที่เป็นอุปสรรคในการทำงาน

เกรียงศักดิ์ เจริญยิ่ง (2538 : 45) ได้ให้คำอธิบายเพื่อความชัดเจนยิ่งขึ้นไปอีกการบริหารงานพัฒนาครอบคลุมถึงลักษณะสำคัญ ดังนี้

- 1) เป็นการบริหารของหน่วยงานของรัฐบาล
 - 2) เป็นการบริหารกิจกรรมพัฒนาต่างๆ
 - 3) เป็นการปฏิบัติตามนโยบาย แผน แผนงาน โครงการต่าง ๆ
 - 4) เป็นกระบวนการพัฒนาที่มีขั้นตอน มีระบบระเบียบ
 - 5) เป็นการปฏิบัติงานที่ครอบคลุมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหารและการพัฒนาการบริหาร เพื่อให้หน่วยงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
 - 6) เป็นการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาแปรสภาพไปจากเดิม
 - 7) เป็นการบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนา
 - 8) เป็นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนหรือการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม
- กล่าวโดยสรุปการบริหารการพัฒนาหมายถึงการนำระบบบริหารที่ได้รับการพัฒนาแล้วตลอดจนการใช้ทรัพยากรทางการบริหารต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเน้นที่

การเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นแก่ประชาชนซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบในด้านต่าง ๆ จากการพัฒนาทั้งทาง ด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization)

- 1) ความหมายของการกระจายอำนาจปกครอง
- 2) ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครอง

2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (Local Government)

- 1) ความหมายของการปกครองท้องถิ่น
- 2) วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น
- 3) องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization)

- 1) ความหมายของการกระจายอำนาจปกครอง

ประยูร กาญจนกุล(2523 : 42)ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจการปกครองหรือเรียกว่า “มัธยวิภาค” หมายถึง การกระจายอำนาจในทางการปกครองประเทศจากส่วนกลางบางส่วนโอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 4-5) ว่า หลักการกระจายอำนาจปกครองก็คือ การที่รัฐได้มอบอำนาจปกครองบางอย่างให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อบริการประชาชนในการนี้องค์การปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ(Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ

กระมล ทองธรรมชาติ และไพบุลย์ ช่างเรียน (2533 : 4) ให้ความหมายหลักการกระจายอำนาจว่า หมายถึง การที่รัฐบาลในส่วนกลางยินยอมมอบอำนาจการปกครองและบริหารในกิจการต่าง ๆ ให้กับประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการโดยประชาชนจะเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจในทางการปกครอง หมายถึง การที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจในการบริหารงานบางอย่างไปให้กับท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการในการบริหารท้องถิ่นของตนเองโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในระดับหนึ่ง

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจได้พัฒนาการมาพร้อมกับการพัฒนาระบบประชาธิปไตย เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นเพื่อสนองตอบความต้องการของชุมชน เป็นการเปิดโอกาสให้

ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและเพื่อเป็นการลดภาระของรัฐบาลในการบริหารประเทศซึ่งเดิมอำนาจการปกครองทุกอย่างจะรวมอยู่ที่ส่วนกลาง(Centralization) แนวทางคือ

ก. การแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐไปให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคได้ปฏิบัติตามแต่รัฐจะมอบให้ภายในเขตพื้นที่ที่ได้กำหนดขึ้นโดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจและตัดสินใจแก้ไขปัญหาตลอดจนการริเริ่มได้ภายในกรอบแห่งนโยบายของรัฐที่ได้กำหนดไว้ซึ่งวิธีการแบ่งอำนาจทางการปกครองดังกล่าวนี้จะเห็นได้จากลักษณะการปกครองของไทย คือ ระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีอยู่ในจังหวัดและอำเภอต่าง ๆ ซึ่งสอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินของไทยที่แบ่งราชการส่วนภูมิภาค ออกเป็นจังหวัด และอำเภอ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 51) โดยมีลักษณะของการแบ่งอำนาจการปกครองที่สำคัญคือ

1. เป็นการบริหารโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจาก กระทรวง ทบวง กรม ที่ตั้งอยู่ส่วนกลาง ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด หรือ หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ เป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางอันเดียวกัน

2. เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติ และควบคุมการใช้จ่ายให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณ การเสนอของบประมาณ การวางแผนงานโครงการอาจทำได้โดยเจ้าหน้าที่ประจำในส่วนภูมิกานั้น

3. เป็นการบริหารภายใต้นโยบาย และวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง โดยกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ การริเริ่มนโยบายบางอย่างที่ไม่ขัดกับนโยบายหลักก็อาจกระทำได้

4. เป็นการบริหาร โดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางที่จะทำการวินิจฉัยสั่งการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีอยู่ เพื่อให้การปกครองดำเนินไปโดยสะดวกและมีการต่อเนื่องในนโยบายบริหารประเทศของรัฐบาล

ข. การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (Devolution) เป็นการมอบอำนาจในทางการเมืองและการบริหารในท้องถิ่น มีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและการควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายที่ท้องถิ่นกำหนดเองได้

2) ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง

หลักการสำคัญของการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองเป็นกรรมวิธีของการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง (Decentralization) ให้แก่ท้องถิ่นจะมีลักษณะสำคัญ ๆ ตามทฤษฎีของนักวิชาการหลายท่าน ดังนี้

ประยูร กาญจนกุล (2523 :43) ให้ไว้แบ่งได้ 5 ประการคือ

1. มีการจัดตั้ง องค์การนิเทศกมลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง องค์การส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีเจ้าหน้าที่ งบประมาณและทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนกลางมีเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น
2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิดถ้าได้มีการเลือกตั้ง คณะปกครองท้องถิ่นเหล่านั้นนับได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองในท้องถิ่นอย่าง แท้จริง
3. มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจปกครองนั้น ต้องกำหนดให้องค์การส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงาน หรือจัดทำกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควรคือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง
4. มีงบประมาณ และ รายได้ของท้องถิ่นของตนเอง ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองตนเองนั้น องค์การส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณเป็นของตนเอง ซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สินตลอดจนเงินอุดหนุน (ถ้ามี) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ
5. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณเป็นของตนเองแล้วการกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อันเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นนั่นเอง

ประหยัด หงษ์ทองคำ(2526 : 5) ได้แบ่งลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจไว้ 3 ประการคือ

1. มีองค์การเป็นนิติบุคคลเป็นเอกเทศ องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณของตัวเองมีทรัพย์สิน หนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง เป็นต้น
2. องค์การนี้จะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่ก็มิใช่ว่าองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอุปถัมภ์โดยเป็นของตนเอง หากแต่ว่ามีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ของตนเองเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง และอาจทำได้หลายระดับ เช่น อาจจะมีสมัครรับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นหรืออาจจะเข้าร่วมฟังการประชุมสภาขององค์การท้องถิ่นเพื่อตรวจสอบการทำงานของตัวแทนได้ เป็นต้น

กรมพล ทอชรรรมชาติ และไพบุลย์ ช่างเรียน(2533 : 5-6) ได้ให้ลักษณะสำคัญไว้ 3 ประการ คือ

1. มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นนิติบุคคลแยกออกจากราชการบริหารส่วนกลาง
2. เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ขึ้นการบังคับบัญชาจากกลาง
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นอิสระ (Autonomy) จากส่วนกลาง

ลิขิต ชีรวะดิน(2535 : 3) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจโดยกล่าวว่าการกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคมโดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากประชาธิปไตยต้องประกอบด้วย โครงสร้างส่วนบนคือ ระดับชาติและโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงคือรากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจ และสังคมในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจไม่เป็นเพียงแต่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของประเทศอีกด้วยซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลมีลักษณะสำคัญดังกล่าวอย่างครบถ้วน

2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (Local Government)

ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย หลักการที่สำคัญในการจัดระเบียบปกครองประเทศตามอุดมการณ์ของประชาธิปไตยประการหนึ่ง ได้แก่ การกระจายอำนาจปกครอง ซึ่งรัฐบาลทุกประเทศจะต้องจัดให้มี และส่งเสริมรูปการปกครองตนเองของราษฎรขึ้นในท้องถิ่นต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองระดับพื้นฐานที่จะฝึกฝนให้พลเมืองเกิดความรู้ความเข้าใจในกลไกและกระบวนการการเมือง การปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางมาปฏิบัติจัดทำสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและถูกเป้าหมาย (ประหยัด หงษ์ทองคำ 2526 : 7)

1) ความหมายเรื่องการปกครองท้องถิ่น

เมื่อมีการรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ศูนย์กลาง จนเกิดเป็นรัฐหรือประเทศขึ้นมาแล้วต่อมาเมื่อประชาชนมีความสามารถพึ่งตนเองได้ทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ การรวมอำนาจการปกครองประเทศ อาจจะไม่เหมาะสมจึงมีการกระจายอำนาจการปกครองนี้ไปให้ท้องถิ่น ปกครองตนเอง มีผู้ให้ความหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518 : 13) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

วิญญู อังคนารักษ์(2519 : 4) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่างซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชนโดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

อุทัย หิรัญโต (2523 : 2) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่น มีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2527 : 7) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้ก็จะเกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

กระมล ทองธรรมชาติ และไพฑูริย์ ช่างเรียน (2533 : 8) ให้ความหมายโดยสรุปว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึงการที่รัฐบาลในส่วนกลางยินยอมที่จะมอบหรือกระจายอำนาจบางส่วนหรือทั้งหมดของตนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการบริหารท้องถิ่นของตนเอง เพื่อให้การบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นไปด้วยความรวดเร็ว สะดวก และมีประสิทธิภาพโดยใช้งบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองแต่รัฐบาลในส่วนกลางยังอาจสงวนอำนาจบางอย่างในการ

ตัดสินใจไว้ การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองตนเองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เฉพาะที่ส่วนกลางมอบหมายอำนาจไว้ในขอบเขตที่กำหนดเท่านั้น

William A. Robson (1953 : 574) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานการปกครอง ซึ่งรัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นให้มีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร มีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (Necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

Haris G. Montagu (1984 : 574) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่มีการเลือกตั้งโดยอิสระ และได้รับอำนาจอิสระตลอดจนความรับผิดชอบ ซึ่งสามารถใช้อำนาจโดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่มิใช่จะได้กลายเป็นรัฐอิสระไป

กล่าวโดยสรุปการปกครองท้องถิ่นหมายถึง การที่รัฐบาลกลางแบ่งอำนาจหรือ มอบอำนาจในการบริหารการปกครองบางส่วนไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1) การปกครองของท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง ซึ่งท้องถิ่นเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันทั้งในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ และหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคืออำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง ทำให้เกิดผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างออกไป ตามลักษณะความเจริญของท้องถิ่นและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญรวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณากระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองท้องถิ่น สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

(2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นคือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4) มืองค์กรที่จำเป็นในการบริหาร และ การปกครองตนเององค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในรูปแบบพิเศษคือ กรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายบริหารสภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นจากแนวความคิดที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง (ภูมิปัญญาชาวบ้าน) ดังนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของประชาชนในท้องถิ่นนอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

2) วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 17) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายทั่วไปที่มีสาระสำคัญที่คล้ายคลึงกันพอสรุปได้ดังนี้

1. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนกล่าวคือ ตามหลักการปกครองท้องถิ่นนั้นถือว่าเป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองหรือมีส่วนร่วมเข้ามาดำเนินการของท้องถิ่นด้วยตนเองอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นโดยสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนเลือกตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่อันมีลักษณะแตกต่างกันของประชาชนในท้องถิ่นดังกล่าวมีส่วนในการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองตนเองในท้องถิ่นอันเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติเป็นอย่างดี

2. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเองหลักการอันถือได้ว่าเป็นหัวใจที่สำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยก็คือ เป็นการปกครองที่ประชาชนปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งบังคับบัญชาจากเบื้องบนดังนั้นในองค์การปกครองท้องถิ่นจึงมีฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติรับผิดชอบบริหารกิจการของท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่อย่างอิสระและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบกิจการขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ต่างก็เป็นประชาชนในท้องถิ่น ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง การบริหารงานจึงต้องพึงเสียงประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย

3. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่การรับรู้ปัญหาและความต้องการของประชาชน

ในแต่ละท้องถิ่นกระทำไม่ได้ไม่ทั่วถึง และในแต่ละท้องถิ่นก็มีความแตกต่างกัน การขอรับบริการจากรัฐบาลกลางแต่อย่างเดียวยังไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงและล่าช้าหน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถสนองความต้องการนั้นได้

4. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางเนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการต่างๆทุกประเทศพยายามที่จะพัฒนาเศรษฐกิจสังคมให้เจริญขึ้นทุกวิถีทางประกอบทั้งจำนวนพลเมืองก็เพิ่มมากขึ้น ปัญหาและความต้องการต่าง ๆ ก็เพิ่มทวีความซับซ้อนมากขึ้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจโดยจัดตั้งหน่วยงานปกครองท้องถิ่นขึ้น เพื่อให้ดำเนินการต่าง ๆ สอนความต้องการของประชาชนอันเป็นการแบ่งเบาภาระจากรัฐบาลกลางแต่รัฐบาลกลาง ก็ยังมีอำนาจตรวจสอบขีดความสามารถของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งว่าสามารถที่จะรับภาระให้บริการแก่ประชาชนได้เพียงพอหรือไม่ ถ้าไม่เพียงพอรัฐบาลกลางก็จะให้การอุดหนุนช่วยเหลือต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้นสามารถพัฒนาจนเป็นที่พึงพอใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้

กล่าวโดยสรุป วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นก็คือ เพื่อให้เป็นกลไกสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นเพื่อให้เป็นกลไกสำคัญในการสนองตอบความต้องการของประชาชนในรูปของการให้บริการต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพกล่าวคือ แก้ไขปัญหา และสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง

3) องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต (2523 : 22) ได้สรุปว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ คือ

(1) สถานะตามกฎหมาย (Legal status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่กระจายอำนาจอย่างแท้จริง

(2) พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีหลายประการเช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎหมายที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษา ขององค์การสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนัก กิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้การ

บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้และบุคลากรเป็นต้น

(3) การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากนักเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

(4) องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบายออกกฎ ข้อบังคับควบคุมให้การปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

(5) การเลือกตั้งสมาชิกองค์การ หรือคณะบริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนโดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

(6) อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

(7) งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายได้กำหนดให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

(8) การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นทั้งนี้มิได้หมายความว่าเมื่อมีอิสระเต็มที่ทีเดียวจะหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้นเพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจการปกครองตนเองในระดับหนึ่งซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองมีการเลือกตั้งมีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเองและที่สำคัญก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

นอกจากนี้คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น โดย นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ตามคำสั่งที่

262/2536 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2535 เพื่อศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันในทุกรูปแบบหาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การคลัง และงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล หน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยกล่าวถึงองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

- 1) เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง
- 2) มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ใน

กฎหมายรัฐธรรมนูญ

- 3) มีอิสระในการปกครองตนเอง
- 4) มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
- 5) มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
- 6) มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
- 7) มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
- 8) มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของ กฎหมายแม่บท
- 9) มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับสูงของรัฐ

2.3 วิวัฒนาการของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

2.3.1 วิวัฒนาการของสภาตำบล

ปรัชญา ศรีภา (2540 : 20) ได้สรุปเกี่ยวกับวิวัฒนาการของสภาตำบลว่า ประเทศไทยของเราที่มีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช ตลอดมาจนถึงปี พ.ศ. 2475 ก็มีการปฏิบัติเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นซึ่งการปฏิวัตินี้ได้กระทำโดยกลุ่มบุคคลซึ่งเรียกว่า “คณะราษฎร” กลุ่มบุคคลดังกล่าวส่วนมากจะสำเร็จ การศึกษาจากประเทศในทวีปยุโรป อันได้แก่ ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมัน ซึ่งประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวมีการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยกลุ่มบุคคลกล่าวจึงอยากให้ประเทศไทยมีการปกครองแบบประชาธิปไตยบ้างจึงร่วมกันเข้ายึดอำนาจการปกครองแล้วเปลี่ยนแปลงให้พระมหากษัตริย์มาทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและให้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศมาเป็นของประชาชนตามแบบประชาธิปไตย แต่ถ้าพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่าการปฏิบัติในครั้งนี้เกิดขึ้นท่ามกลางสังคมแบบเดิมประชาชนไม่รู้เรื่องการปกครองเคยถูกปกครองอย่างเฉย การศึกษาก็ไม่เจริญแม้แต่ข้าราชการทั้งหลาย ซึ่งเป็นกลจักรในการปกครองก็ไม่มีรู้เรื่องประชาธิปไตย ข้าราชการส่วนใหญ่ยังเป็นเจ้าขุนมูลนายติดยึดในลักษณะเผด็จการ ฉะนั้นคณะราษฎรจึงได้กำหนดโครงสร้างการปกครองโดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของสังคมและพื้นฐานการปกครองของประเทศไทยเป็นหลักเพื่อนำไปสู่ระบบประชาธิปไตยอันสมบูรณ์แบบต่อไป โดยในส่วนกลางก็เอาระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาใช้ โดยให้ประชาชนเลือกผู้แทน

ของคนเข้ามาในสภา แต่มีปัญหาที่ประชาชนไม่รู้เรื่องประชาธิปไตยรู้จักการปกครองตนเองและสามารถบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาสังคมให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน โดยส่วนรวม จึงจำเป็นที่จะต้องให้การศึกษาแก่ประชาชน รวมทั้งให้ประชาชนได้มีโอกาสฝึกหัดการปกครองตนเองอย่างเร่งด่วนและกว้างขวางเท่าที่สามารถจะกระทำได้ ฉะนั้น ในปี พ.ศ. 2476 (หลังจากการปฏิบัติได้เพียง 1 ปี) จึงได้จัดตั้ง องค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาลขึ้นเป็นหน่วยการปกครองตนเองของประชาชนมีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบโดยกำหนดให้ท้องถิ่นที่เป็นเขตชุมชนมีความเจริญพอสมควรมีฐานะทางภาษีที่จะเก็บรายได้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการปกครองตนเองของประชาชนมีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบโดยกำหนดให้ท้องถิ่นที่เป็นเขตชุมชนมีความเจริญพอสมควร มีฐานะทางภาษีที่จะเก็บ รายได้ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการปกครองตนเองได้ ก็ให้จัดตั้งเป็นเทศบาล ได้ทันทีและเพื่อให้สามารถจัดตั้งเทศบาลได้ง่ายขึ้นและแพร่หลายมากขึ้นก็ได้กำหนดเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งการจัดตั้งเทศบาลในครั้งนี้ แม้ได้พยายามได้อย่างเต็มที่ก็จัดตั้งได้เพียง 118 แห่ง เป็นเทศบาลตำบล 34 แห่ง เทศบาลเมือง 81 แห่ง และเทศบาลนคร 3 แห่ง มีจำนวนประชากรอยู่ในเขตเทศบาลรวมกันทั้งสิ้นเพียงประมาณร้อยละ 10 ของพลเมืองทั้งประเทศจึงมีปัญหาขึ้นอีกว่า ทำอย่างไรประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศอีกประมาณถึงร้อยละ 90 จะไม่มีโอกาสได้รู้เรื่องประชาธิปไตย ฉะนั้นจึงได้แก้ปัญหาดังกล่าวโดยจัดตั้ง “สภาจังหวัด” ขึ้น โดยบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งในพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาลพ.ศ. 2476 ฉะนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีสองส่วนคือ ส่วนที่ 1 ว่าด้วยเรื่องเทศบาล และส่วนที่ 2 ว่าด้วยเรื่องสภาจังหวัด การจัดตั้งสภาจังหวัดในครั้งแรกนี้นั้นได้กำหนดให้ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้ามาเป็นสมาชิกโดยให้สมาชิกสภาจังหวัดมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งตอนนั้นเรียกว่า “ข้าหลวงประจำจังหวัด”

ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 จึงได้ตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 แยกออกมาต่างหากจากพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 แต่ยังเป็นสภาที่ปรึกษาและไม่เป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด

ต่อมาในปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลได้นำเอารูปการปกครองท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลที่ตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ออกมาประกาศใช้อีกครั้งหนึ่งตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เพื่อให้สามารถจัดการปกครองท้องถิ่นได้ง่ายและกว้างขวางขึ้นอีกแต่จะมีระดับการปกครองท้องถิ่นน้อยกว่าเทศบาลสำหรับทางด้านสภาจังหวัดที่มีการเลือกตั้งตัวแทนประชาชนเข้ามาเป็นสภาที่ปรึกษานั้น ในทางปฏิบัติไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมักจะไม่ปรึกษา ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 มีการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ ได้มีการพิจารณากันถึงเรื่องนี้ และที่

ประชุมก็มีความเห็นว่าถ้าสภาจังหวัดคงอยู่ในสภาพเช่นนี้ก็คงไม่มีประโยชน์ควรยกเลิกไปเลย หรือต้องทำหน้าที่ให้มีความหมายมากกว่านี้อาจน้อยก็ต้องให้เป็นสถานิติบัญญัติไม่ใช่สภา ที่ปรึกษา

ฉะนั้น ในปี พ.ศ. 2498 จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงใหม่โดยตรงเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการจังหวัด พ.ศ. 2498 ขึ้น คือ ฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและให้มีสภาจังหวัดซึ่งเลือกตั้งจากประชาชนเป็นสถานิติบัญญัติมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร และนอกจากนั้นยังมีอำนาจสอบถามการปฏิบัติงานของข้าราชการส่วนภูมิภาคด้วย และต่อมาตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง

เมื่อได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดในพ.ศ. 2498 แล้วในปีเดียวกันนั้น ฯพณฯ จอมพล ป.พิบูลสงครามซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เดินทางไปต่างประเทศรอบโลกทั้งอเมริกา และประเทศต่าง ๆ ในยุโรปได้เห็นว่ ราษฎรในท้องถิ่นเขามีการประชุมปรึกษาหารือในการที่จะพัฒนาพื้นที่ของตนซึ่งติดกับประเทศไทยเราประชาชนในชนบทไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองเลยจึงได้สั่งการให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งสภาตำบลขึ้นทั่วประเทศภายใน 3 เดือน กระทรวงมหาดไทยจึงได้มี คำสั่งที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 จัดระเบียบสภาตำบลขึ้นและได้ประกาศตั้งสภาตำบลขึ้นทั่วประเทศจำนวน 4,000 กว่าแห่ง และในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้นด้วย เพื่อจัดตั้งตำบลที่เป็นชุมชนขนาดใหญ่ขึ้นเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล” เป็นองค์กรนิติบุคคลอีกรูปแบบหนึ่ง โดยมีกำนันเป็นประธาน โดยได้จัดตั้งขึ้นจำนวน 59 แห่งนับว่าเป็นการจัดตั้งในระดับตำบลเพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้และฝึกฝนปฏิบัติประชาธิปไตยทั้งประเทศขึ้นเป็นครั้งแรกในขณะนั้นจึงมีองค์กรระดับตำบล 2 รูปแบบด้วยกันคือ รูปแบบหนึ่งเป็นนิติบุคคลอีกรูปแบบหนึ่งไม่เป็นสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เป็นนิติบุคคลนี้ต่อมาก็ยกเลิกหมดเพราะความไม่พร้อมทางด้านรายได้ และบุคลากรจึงเหลือเพียงสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 เท่านั้น

ต่อมารัฐบาลได้รับเงินช่วยเหลือจากประเทศสหรัฐอเมริกาทำโครงการพัฒนาพลเมืองในระบบประชาธิปไตย กรมการปกครองเองก็ได้จัดตั้งกองฝึกอบรมตั้งโรงเรียนนายอำเภอขึ้นมาเพื่อดำเนินการตามโครงการและเร่งรัดพัฒนาสภาตำบลโดยทำการอบรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาตำบลให้มีความรู้ความเข้าใจ และทำการพัฒนาพื้นที่ของตน และกระทรวงมหาดไทย ได้มีคำสั่งที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 กำหนดให้จัดตั้งสภาตำบลรูปใหม่ขึ้นแตกต่างไปจากสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ฉบับเดิม (222/2499) คือ ฉบับเดิมกำหนดให้

นายอำเภอดำรงตำแหน่งประธานสภาตำบล ส่วนสภาตำบลฉบับใหม่ตามคำสั่งที่ 275/2509 นี้ ประธานสภาตำบลคือ กำนันในช่วงนี้จึงมีสภาตำบลขึ้น 2 รูปแบบ ซึ่งเป็นเรื่องที่สับสนมาก ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 จึงได้มีการประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ยกเลิกสภาตำบลทั้ง 2 รูปแบบ และจัดตั้งสภาตำบลรูปแบบใหม่ ขึ้นแทนมีกรรมการโดยตำแหน่ง คือ กำนันเป็นประธานสภาตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และกรรมการโดยการเลือกตั้งจากหมู่บ้านละ 1 คน สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 นี้ ยังไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด

2.3.2 องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

1) ความเป็นมา

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้สรุปเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล 2537 ไว้ดังนี้ การบริหารและการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประสบปัญหาความไม่พร้อมในด้านต่าง ๆ หลายประการ ทั้งในรายได้และบุคลากร เนื่องจากท้องถิ่นไม่มีฐานภาษี และเก็บภาษีบำรุงท้องที่ได้น้อย อีกทั้งบุคลากรส่วนใหญ่มีขีดความสามารถในการบริหารงานจำกัด เช่น จัดทำงบประมาณไม่เป็น เป็นต้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงถูกยกเลิกในเวลาต่อมาโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ประเทศไทยก็ไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับตำบล จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2535 เมื่อรัฐบาลภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้กำหนดนโยบายด้านการเมืองการปกครองที่จะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นระดับตำบลเป็นนิติบุคคลเพื่อให้มีความคล่องตัวและร่วมกันแก้ไขปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภาพกระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งที่ 802/2535 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2535 และคำสั่งที่ 816/2535 ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2535 แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เพื่อศึกษาปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นและในเวลาต่อมารัฐบาลได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 262/2535 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2535 แต่งตั้ง “คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น” เพื่อทำการศึกษาและพิจารณาปรับปรุงสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 พบว่าสภาตำบลได้จัดตั้งมาเป็นระยะเวลากว่า 20 ปี ไม่มีฐานะเป็น นิติบุคคล ทำให้ไม่สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน สมควรปรับปรุงฐานะของสภาตำบล และการบริหารงานของสภาตำบลเสียใหม่ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล” ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วน ท้องถิ่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน

ตำบล พ.ศ. 2537 ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาลับกฤษฎีกา เล่ม 111 ตอนที่ 53 ก (2 ธันวาคม 2537) โดยมีผลใช้บังคับเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาพ้นกำหนดไปแล้ว 90 วัน ทำให้ในเวลาต่อมา มีการยกเลิกสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ทั้งหมดทั่วประเทศอีกครั้งหนึ่ง แต่ในบรรดาคณะกรรมการสภาตำบลที่มีอยู่ก่อนกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 และให้กระทรวงมหาดไทยยกฐานะสภาตำบลดังกล่าวขึ้นเป็น “สภาตำบล” ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล กรณีสภาตำบลใดที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี ก่อนวันที่ พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าว ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ก่อนวันที่ 2 ธันวาคม 2537) เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท กระทรวงมหาดไทยจะทำการยกฐานะสภาตำบลนั้นขึ้นเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล” หรือ อบต. ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ พ.ร.บ. ฉบับนี้ใช้บังคับ ดังนั้น จึงได้ยกฐานะสภาตำบล 617 แห่ง ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุด

ถ้าสภาตำบลใดมีรายได้เข้าเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา 40 ก็จะต้องยกฐานะสภาตำบลนั้นขึ้นเป็น อบต. ซึ่งจะทำให้สภาตำบลมีจำนวนลดลงทุกปีจนกระทั่งหมดสิ้นไป คาดกันว่าในปี พ.ศ. 2541-2542 สภาตำบลที่มีอยู่ในประเทศจะได้รับการยกฐานะเป็น อบต. ทั้งหมด

เมื่อสภาตำบลใดได้รับการยกฐานะเป็น อบต. แล้วก็จะพ้นสภาพจากสภาตำบลนับตั้งแต่วันที่ได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็น อบต. เป็นต้นไป บรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้องหนี้และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลให้ออนไปเป็นของ อบต.

ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีความพร้อมเข้าเกณฑ์การขอจัดตั้งเป็นเทศบาลได้ก็ให้ตราพระราชกฤษฎีกา ยกฐานะอบต. นั้นขึ้นเป็นเทศบาล เมื่อมีฐานะเป็นเทศบาลแล้วก็จะพ้นสภาพจากอบต. นับตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาได้ยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็นเทศบาลบรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้องหนี้ พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างของ อบต. ให้ออนไปเป็นของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นนั้น นอกจากนี้บรรดาข้อบังคับตำบลที่ได้ใช้บังคับในเรื่องใดอยู่ก่อนแล้วให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะได้มีการตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้นขึ้นใหม่

2) เขตพื้นที่

เนื่องจากรูปแบบของ อบต. ในปัจจุบันเกิดขึ้นจากการ ยกฐานะสภาตำบลที่มี รายได้ ตามเกณฑ์ของมาตรา 40 แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ฉะนั้น อาณาเขตหรือพื้นที่ความรับผิดชอบของ อบต. ที่จัดตั้งขึ้นก็คือ พื้นที่ของสภาตำบลเดิมที่มีอยู่ก่อน ยกฐานะเป็นอบต. นั่นเองกล่าวคือ มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่หน่วยการปกครองตำบลตาม พ.ร.บ.

ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ถ้าตำบลใดมีพื้นที่อยู่ทั้งในและนอกเขตหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นก็ให้หมายความรวมถึงเฉพาะพื้นที่ที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับสตาตำบล แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้นเขตพื้นที่ของ อบต. ก็ยังคงอยู่ทับซ้อนกับพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน

3) การจัดรูปการปกครองและการบริหาร

อบต.เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีโครงสร้างของอบต. ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหาร ส่วนตำบล

(1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภา อบต. มีฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีสมาชิกประกอบด้วย

(1.1) สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบล

(1.2) สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง คือ สมาชิกสภา อบต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายการในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น หมู่บ้านละ 2 คน

(2) คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

อบต. มีคณะกรรมการบริหารคณะหนึ่งจำนวนไม่เกิน 7 คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภา อบต. ประกอบด้วย

(1) กำนัน

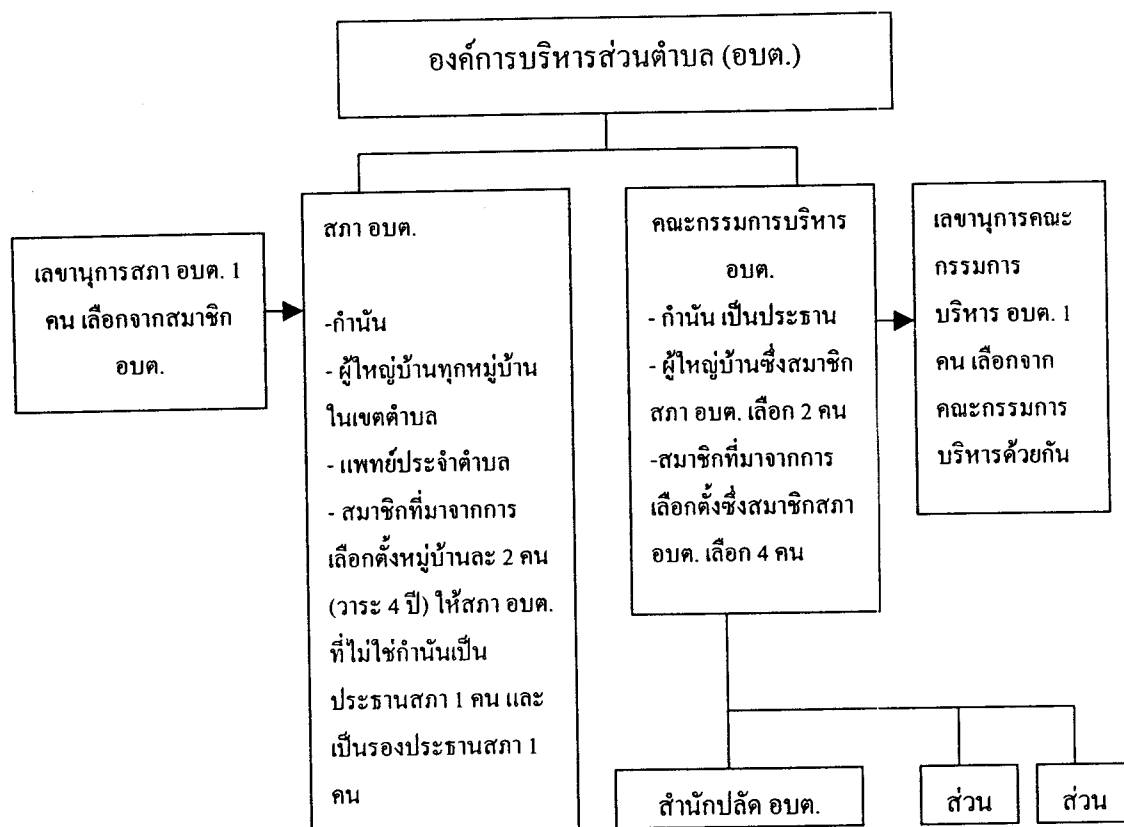
(2) สมาชิกสภา อบต. ซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน

(3) สมาชิกสภา อบต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน

คณะกรรมการบริหารจะเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการบริหารและเลือกกรรมการบริหารอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร

การประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารอบต.เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดไว้

อนึ่ง ตามบทเฉพาะกาลตามมาตรา 95 วรรคสุดท้ายบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่าในวาระเริ่มแรกเป็นเวลา 4 ปีนับแต่วันที่ พ.ร.บ. นี้ใช้บังคับ มิให้นำความในมาตรา 58 วรรคสอง มาใช้บังคับ กล่าวคือ ห้ามมิให้คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการบริหาร เป็นประธาน คณะกรรมการบริหาร แต่ให้กำนันเป็นประธานกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง ดังนั้น ในระยะเวลา 4 ปีแรกของการจัดตั้ง อบต. กำนันจะเป็นประธานกรรมการบริหาร อบต. โดยตำแหน่ง



ภาพที่ 1 แผนภูมิแสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ตาม พ.ร. บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

4) อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 46)

สภา อบต. มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบลร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่ม

(3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนพัฒนาตำบลตาม (1) และกฎหมายระเบียบ และข้อบังคับ

5) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร อบต. (มาตรา 59)

คณะกรรมการบริหาร อบต. มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) บริหารกิจการของ อบต. ให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับ และแผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการบริหารกิจการของ อบต. ต่อสภา อบต.

(2) จัดทำแผนพัฒนาตำบล และงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภา อบต. พิจารณาให้ความเห็นชอบ

(3) รายงานผลปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินให้สภา อบต. ทราบอย่างน้อยปีละสอง ครั้ง

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

6) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

6.1) อบต. มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามมาตรา 66

6.2) อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้ อบต. มีหน้าที่ต้องทำตามมาตรา 67 ดังนี้

(1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
(2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูล ฝอยและสิ่งปฏิกูล

(3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

(4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(5) ส่งเสริมการศึกษา และวัฒนธรรม

(6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

(7) ค้ำครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

6.3) อำนาจหน้าที่ อบต. อาจทำได้ตามมาตรา 68 มีดังนี้

(1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และการเกษตร

(2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

(4) ให้มีและบำรุงรักษาที่ประชุมการกีฬาการพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

(5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

(6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

(7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

(8) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

(9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

(10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

(11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

7) ขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจาก อบต. ที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. สถาปนาขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีหน้าที่หลักในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งกฎหมายได้กระจายอำนาจให้แก่ อบต. มากกว่าสภาตำบล โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้ทำและหน้าที่ที่อาจทำได้เหมือนกันกับเทศบาล ฉะนั้นในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ อบต. ย่อมมีอำนาจในการตราข้อบังคับหรือดำเนินการตามกฎหมายได้อย่างมีอิสระและคล่องตัวมากกว่า สภาตำบล อบต. จึงสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ดังนี้

1. การออกข้อบังคับตำบล

อบต. อาจออกกฎข้อบังคับเพื่อใช้บังคับในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ของ อบต. ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่กฎหมายห้ามมิให้กำหนดโทษปรับเกิน 500 บาท

ร่างข้อบังคับตำบลจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะกรรมการบริหาร หรือสมาชิก อบต. เมื่อสภา อบต. และนายอำเภอเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบลแล้ว กฎหมายกำหนดให้ประธานกรรมการบริหารลงชื่อประกาศใช้เป็นข้อบังคับได้ต่อไป

ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับตำบลโดยกฎหมายกำหนดให้นายอำเภอต้องส่งร่างข้อบังคับตำบลนั้นคืนสภา อบต. ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่นายอำเภอร่างข้อบังคับดังกล่าว เพื่อให้สภา อบต. ทบทวนร่างข้อบังคับตำบลนั้นใหม่ แต่ถ้าเป็นร่างข้อบังคับที่กำหนดให้มิโทษปรับด้วยเมื่อนายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยร่างข้อบังคับนั้นถือว่าเป็นอันตกไป

กรณีสภา อบต. พิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับตำบลตามที่นายอำเภอส่งคืนมายังสภา อบต. แล้วมีมติยืนยันตามร่างข้อบังคับตำบลเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิก อบต. ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ กฎหมายให้อำนาจประธานกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศใช้เป็นข้อบังคับตำบลได้ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภออีก แต่ถ้าสภา อบต. ไม่ยืนยันภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับคืนจากนายอำเภอ ถือว่าร่างข้อบังคับตำบลนั้นเป็นอันตกไป

(2) การขอทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ

ในการดำเนินงานของ อบต. เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย อบต. มีสิทธิที่จะรับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของทางราชการในตำบลได้ เว้นแต่ข้อมูลข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ

ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ แม้อบต.จะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมก็ตาม แต่กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่ในอันที่จะดำเนินการใดเพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบลได้เช่นเดิมเพียงแต่ต้องแจ้งให้ อบต. ทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หาก อบต. มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐนำความเห็นของ อบต. ไปประกอบการพิจารณา ดำเนินการนั้นด้วย

(3) การทำกิจการร่วมกับหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น

ในการดำเนินงานของอบต. เพื่อนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ตำบลในเขตที่อบต. รับผิดชอบ นั้น อบต. อาจทำกิจการนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหาร ส่วนตำบลอื่น ๆ หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นใด เพื่อทำกิจการร่วมกันได้ ทั้งนี้เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ๆ องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและกิจการนั้นเป็น กิจการที่จำเป็นต้องทำปะเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ อบต. ของตน

2.4 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำ

ความหมายของผู้นำและภาวะผู้นำ

2.4.1 ความหมายของผู้นำ

คำว่า ผู้นำ ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ต่าง ๆ กันพอสรุปได้ดังนี้

นิพนธ์ สศิธร (2520 : 306) ได้ให้ความหมายไว้ว่าผู้นำคือ ผู้ที่สร้างอิทธิพลต่อผู้ได้บังคับบัญชาเพื่อที่จะกระตุ้นให้ผู้ได้บังคับบัญชาเกิดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน โดยอาศัยภาวะผู้นำเป็นสื่อกลาง

อรุณ รักธรรม (2522 : 137) ได้ให้ความหมายไว้ว่าผู้นำคือ บุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งขึ้น หรือได้รับคำยกย่องขึ้นให้เป็นหัวหน้าผู้ตัดสินใจเพราะมีความสามารถในการปกครองบังคับบัญชา และจะพาผู้ได้บังคับบัญชาหรือหมู่ชนไปในทางที่ดีหรือชั่วได้

กัญญา สาธร (2526 : 4) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ผู้นำคือคนที่มีอำนาจหรือมีความสามารถ ที่จะโน้มน้าวจิตใจคน ให้ทำตามความคิด ความต้องการ หรือคำสั่งของตนได้ บางครั้งความเป็นผู้นำ ก็เรียกว่า “ประมุขศิลป์” หมายถึง อำนาจของบุคคลในการก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการทำงานโดยการตัดสินใจร่วมกันเพื่อที่จะสร้าง “ศรัทธา” ให้เกิดขึ้นเพื่อทำงานให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย และความต้องการทั้งของหน่วยงานหรือองค์การและของผู้บริหาร ผู้นำจึงเป็นคนที่มีความเหนือกว่าเมื่อมีการติดต่อสัมพันธ์กับผู้อื่น แต่ความเหนือกว่าดังกล่าวเป็นการเหนือกว่าด้วย

เหตุผลและการยอมรับนับถือด้วยความจริงใจของผู้อื่น มิใช่ด้วยอำนาจ ผู้บริหารไม่จำเป็นต้องเป็นผู้นำเสมอไป แต่ผู้บริหารที่ดีจะต้องพยายามเป็นผู้ทำให้ได้ด้วยการบริหารงานจึงจะสำเร็จตามความมุ่งหมาย

นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ (อ้างถึงใน เรื่องยศ ไชยศึก, 2536 : 12) ได้ให้ความหมายว่า ผู้นำคือ ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากกลุ่มให้เป็นหัวหน้าเป็นผู้มีอิทธิพลในทางที่ถูกต้องต่อการกระทำของผู้อื่นมากกว่าคนอื่นในกลุ่มเป็นผู้ที่ใช้อิทธิพลกำหนดเป้าหมาย หรือวิธีการปฏิบัติงานของกลุ่มหรือ องค์การ

พัฒน์ บุญรัตพันธุ์ (อ้างถึงใน ประมวล อินทศรี, 2537 : 10) ได้ให้ความหมายของผู้นำไว้ว่าสนใจว่า “ผู้นำ” คือผู้ที่มีความรู้เรื่องใดเรื่องหนึ่งอันเป็นที่ต้องการในการดำเนินงานของกลุ่มต่าง ๆ และสามารถใช้ความรู้ ช่วยให้กลุ่มบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง

Fiedler (อ้างถึงใน ปัญญา รอดแพง, 2539 : 8) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ผู้นำหมายถึงบุคคลที่ริเริ่มหรือส่งเสริมให้มีการเปลี่ยนแปลงการกระทำของกลุ่มอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นผู้ที่สนับสนุน ส่งเสริมการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในกลุ่มให้ดำเนินไปด้วยดี

Stogdill (อ้างถึงใน ปัญญา รอดแพง, 2537 : 9) ได้ให้ความหมายการเป็นผู้นำไว้ดังนี้

การเป็นผู้นำ หมายถึง บุคคลที่เป็นศูนย์กลางของกระบวนการกลุ่ม (Group Process) เป็นศูนย์กลางของอำนาจเป็นผู้มีตำแหน่งสูงในกลุ่มมีอิทธิพลเหนือกว่าคนอื่น มีบุคลิกภาพและลักษณะพิเศษแตกต่างจากคนอื่น เป็นศิลปะทำให้ผู้อื่นยินยอมทำตามด้วยความพึงพอใจ

จากความหมายของภาวะผู้นำหรือการเป็นผู้นำที่กล่าวมาแล้วพอจะสรุปได้ว่าภาวะผู้นำหมายถึง กระบวนการที่ผู้นำใช้อำนาจ อิทธิพลให้บุคคล กลุ่มบุคคล ยินดีปฏิบัติตามความต้องการความคิดเห็นของผู้นำด้วยความเต็มใจ เพื่อให้กิจกรรมของกลุ่มบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ร่วมกัน

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า ผู้นำไม่จำเป็นต้องเป็นผู้บริหาร หรือ หัวหน้างานทุกคน แต่ผู้บริหารหรือหัวหน้างานควรมีลักษณะความเป็นผู้นำเพราะความเป็นผู้นำจะได้รับความเชื่อถือศรัทธาจากกลุ่มมีอิทธิพลต่อการกำหนดเป้าหมาย การตัดสินใจ การปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของกลุ่ม อย่างราบรื่นเรียบร้อย สมาชิกของกลุ่มทุกคนมีความพอใจ

2.4.2 ความหมายของภาวะผู้นำ

คำว่า ภาวะผู้นำ (Leadership) ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้หลายท่านสรุปได้ดังนี้

สมพงษ์ เกษมสิน (2519 : 220) กล่าวว่าภาวะผู้นำคือ การที่ผู้นำใช้อิทธิพลหรืออำนาจหน้าที่ในความสัมพันธ์ ซึ่งมีอยู่ต่อบุคคลในสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการและอำนวยความสะดวก โดยใช้กระบวนการติดต่อสื่อสารซึ่งกันและกัน เพื่อมุ่งให้บรรลุตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

ประพันธ์ สุริหาร (2533: 127) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ภาวะผู้นำคือ ศิลปะของการมีอิทธิพลเหนือคน และนำคนโดยคนเหล่านั้นมีความเชื่อฟังอย่างเต็มใจมีความมั่นใจในผู้นำนั้นเคารพนับถือ และให้ความร่วมมือกับผู้นำด้วยความจริงใจ เพื่อปฏิบัติการกิจให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์

สุรัฐ ศิลปอนันต์ (อ้างถึงใน เรืองยศ ไชยศึก, 2536 : 15) ได้ให้ความหมายภาวะผู้นำไว้ดังนี้

ภาวะผู้นำ คือ ความสามารถในการชักชวน ชี้นำ ใช้อิทธิพล (Influence) ต่อบุคคลอื่นต่อกิจกรรมของกลุ่ม ต่อกิจกรรมขององค์การ เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ของกลุ่ม ทำให้กลุ่มบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย โดยปราศจากการใช้อำนาจตามตำแหน่ง

Terry (1960 : 410) ให้ทัศนะว่า ภาวะผู้นำคือ ความสัมพันธ์ของบุคคลใดในอันที่จะทำให้บุคคลทำงานร่วมกันอย่างมีความตั้งใจ ตามความปรารถนาของผู้ที่ได้ชื่อว่าผู้นำ

Phiffner (อ้างถึงในมนัส จันทรคัง, 2537: 11) ให้ความหมายว่าการเป็นผู้นำคือ “การที่ผู้บริหารงานของกลุ่มทำหน้าที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกการริเริ่ม การประนีประนอม และการประสานงาน โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ (Authority) และอำนาจบารมี (Power) เป็นเครื่องมือทั้งในลักษณะที่เป็นพิธีการ (Formal) และไม่เป็นพิธีการ (Informal) ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดพลังร่วมของกลุ่มมุ่งให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้”

Davis (อ้างถึงใน มนัส จันทรคัง, 2537 : 11) อธิบายว่า ภาวะผู้นำ คือความสามารถในการชักจูงหรือกระตุ้นให้ผู้อื่นดำเนินงานไปตามจุดมุ่งหมายขององค์การได้

Morphet (1982 : 9) กล่าวว่า ภาวะผู้นำหมายถึง การใช้อิทธิพลพฤติกรรมความเชื่อและเป้าหมายของผู้นำในองค์การนั้น เพื่อดึงใจให้บุคคลอื่นร่วมมือในการปฏิบัติงาน

กล่าวโดยสรุปภาวะผู้นำหมายถึง สภาวะที่ผู้นำได้แสดงบทบาทหน้าที่ของตนเองโดยการใช้พลังอำนาจหรืออิทธิพลความสามารถในการโน้มน้าวชักจูงให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มบุคคลได้แสดงพฤติกรรมอันจะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของกลุ่ม โดยใช้กระบวนการติดต่อสื่อสารหรือความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย

2.4.3 ภาวะผู้นำกับการบริหาร

สุวกิต ศรีปัดดา (2522 : 210) กล่าวว่า การทำงานที่ต้องทำเป็นกลุ่มจะต้องมีบุคคลหนึ่งบุคคลใดทำหน้าที่เป็นผู้นำของกลุ่มผู้นำที่ว่านี้อาจจะเกิดขึ้นโดย การกำหนดโดยระเบียบ กฎ ข้อบังคับหรือผู้นำที่เกิดจากการยอมรับของคนในกลุ่มก็ได้การเป็นผู้นำบางทีก็เรียกว่า “ภาวะผู้นำ” หรือ “ประมุขศิลป์” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Leadership ความเป็นผู้นำมีความจำเป็นต่อการบริหารงานทุกระดับเพราะผู้นำของหน่วยงานหรือองค์การนั้นจะมีลักษณะสำคัญ 4 ประการคือ เป็นผู้นำหรือหัวหน้าเป็น ผู้ประสานงาน เป็นผู้บังคับบัญชา และเป็นตัวแทนหรือสัญลักษณ์ของ

หน่วยงานหรือของกลุ่ม ดังนั้น ผู้นำจึงเป็นประจักษ์ประทีปของหน่วยงานเป็นจตุรพลังของทุกคนในหน่วยงาน ความสามารถของผู้นำมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับปริมาณและคุณภาพของหน่วยงานที่มีผลสะท้อนให้เห็นประสิทธิภาพใกล้ชิดกับปริมาณและคุณภาพของหน่วยงานที่มีผลสะท้อนให้เห็นประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้น ๆ เป็นอย่างดี ยิ่งกว่านั้นผู้นำยังจะต้องเป็นตัวอย่างในการปฏิบัติงานของผู้ตามได้บังคับบัญชาและร่วมงานอีกด้วย ดังนั้นภาวะผู้นำหรือความเป็นผู้นำจึงจำเป็นอย่างยิ่งต่อการเป็นผู้บริหารและการบริหารทุกชนิด

2.4.4 ทฤษฎีความเป็นผู้นำ

การศึกษาผู้นำและภาวะผู้นำนั้นได้มีผู้สนใจทำการศึกษาค้นคว้าความคิดใหม่ ๆ และทฤษฎีต่าง ๆ ไว้แตกต่างกันอย่างกว้างขวางตามความคิดความเชื่อของนักวิชาการที่ศึกษาเรื่องนี้ ทองอินทร์ วังโสธร (อ้างถึงใน มนัส จันทรคัง, 2537 : 12-13) ได้เสนอแนะพอสรุปได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับภาวะ ผู้นำนั้นมี 4 ทฤษฎี ดังนี้

1) ทฤษฎีพันธุกรรม (Genetic Theories) เชื่อว่าการเป็นผู้นำเป็นเรื่องของความสามารถที่เกิดขึ้นเฉพาะคนหรือเฉพาะตระกูล และสืบเชื้อสายกันได้จากพ่อไปยังลูก จากลูกไปยังหลาน เพราะบุคลิกลักษณะหรือลักษณะของการเป็นผู้นำตามแนวคิดนี้เป็นของที่มีมาแต่กำเนิดและคุณสมบัติเหล่านี้เป็นคุณสมบัติเฉพาะตัวที่สืบเชื้อสายกันได้ภายในตระกูล

2) ทฤษฎีคุณลักษณะผู้นำ (Trait Theories) เมื่อเหตุการณ์ต่าง ๆ ในโลกเปลี่ยนแปลง ทฤษฎีพันธุกรรมก็ได้รับการปรับปรุงแก้ไข กล่าวคือ ผู้นำในยุคต่อมาไม่ได้จำกัดเฉพาะชนชั้นสูงหรือเฉพาะบางตระกูลเท่านั้น หากแต่อาจจะสามารถเกิดขึ้นได้จากคนทุกระดับขอให้มีความสมบัติผู้นำ (Leadership Trait) คุณสมบัติเหล่านี้ต้องมีมาแต่กำเนิดตามทฤษฎีพันธุกรรมหรืออาจได้มาจากประสบการณ์การศึกษาเล่าเรียนหรือการฝึกอบรม

3) ทฤษฎีผลกระทบระหว่างบุคคลและสถานการณ์ (Personal Situational Theories) ทฤษฎีนี้ถือว่าภาวะผู้นำนั้นเกิดขึ้นจากผลกระทบจากปัจจัย 2 ประการ คือ

(3.1) คุณลักษณะของผู้นำ

(3.2) เหตุการณ์ที่เผชิญหน้ากลุ่ม

ปัจจัยทั้งสองอย่างสำคัญมากตามแนวคิดของวิชาการกลุ่มนี้ผู้นำจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีคุณลักษณะที่สอดคล้องกับสถานการณ์เหตุการณ์อย่างหนึ่งอาจจะต้องการผู้นำแบบเมื่อเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงภาวะผู้นำก็ย่อมจะเปลี่ยนแปลงผู้ที่ไม่มีตำแหน่งหน้าที่เลขก็อาจจะเป็นผู้นำได้แล้วแต่สถานการณ์

4) ทฤษฎีมนุษยนิยม (Humanistic Theories) นักทฤษฎีกลุ่มนี้ ได้แก่ อาร์กิริส (Arguris) เบลคและมูตัน (Blake and Mouton) ไลเคิร์ต (Likert) และแมคเกรเกอร์ (Mcgregor) นักวิชาการกลุ่มนี้มีบทบาทของผู้นำโดยถือหลักต่อไปนี้

(4.1) เน้นธรรมชาติของมนุษย์เป็นหลัก มนุษย์รักอิสระ มีความต้องการ ความหวัง ความตั้งใจ และแรงจูงใจที่จะทำงาน

(4.2) มนุษย์ทำงานในกลุ่มหรือองค์การ ธรรมชาติ ขององค์การย่อมมีการควบคุมให้เป็นระบบระเบียบ

(4.3) การกิจของผู้นำคือ การจัดปรับปรุงสภาพแวดล้อมหรือบรรยากาศขององค์การ เพื่ออำนวยความสะดวกของมนุษย์เพื่อให้ทำงานได้อย่างเต็มที่ที่ต้องสนองความต้องการส่วนบุคคลและบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

เป็นที่น่าสนใจว่า จากหลักการที่ได้กล่าวมาแล้วทั้ง 4 ทฤษฎีแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า เน้นสาระสำคัญแตกต่างกันซึ่งทฤษฎีแรกคือทฤษฎีพันธุกรรมผู้นำโดยการสืบทายาททฤษฎีที่สองเน้นคุณลักษณะของผู้นำ ทฤษฎีที่สามเน้นผลกระทบระหว่างตัวผู้นำและสถานการณ์แวดล้อม ทฤษฎีที่สี่เน้นกลุ่มบุคคลโดยศึกษาเกี่ยวกับการปฏิสัมพันธ์และความคาดหวังของกลุ่ม

Stogdill (อ้างถึงใน มนัส จันทร์คุง, 2537 : 13-14) ทำการรวบรวมจากผลการศึกษาวิจัยของคนอื่น ๆ นับร้อย ๆ เรื่อง และได้นำมาจำแนกเป็นกลุ่ม ๆ ไว้เป็นการสรุป ทฤษฎีภาวะผู้นำไว้ 6 ทฤษฎี คือ

1) ทฤษฎีผู้ยิ่งใหญ่ (Great man Theories) ทฤษฎีนี้เหมือนกับทฤษฎีที่ว่าด้วยคุณลักษณะของผู้นำ (Trait Theory of Leadership) ที่เชื่อว่าลักษณะความเป็นผู้นำนั้นมีมาตั้งแต่กำเนิด

2) ทฤษฎีสถานการณ์แวดล้อม (Environment Theories) เชื่อว่า ลักษณะความเป็นผู้นำนั้นเกิดจากสถานะแวดล้อม เวลา สถานที่ และโอกาส

3) ทฤษฎีบุคคลและสถานการณ์ (Personal Situation Theories) มีความเชื่อว่า ความเป็นผู้นำนั้นนอกจากสถานการณ์และสถานะแวดล้อมแล้ว ความสามารถเฉพาะตัวมีส่วนประกอบด้วย ทั้งนี้ผู้นำจะต้องมีความฉลาด ความสามารถ รวมทั้งมีผู้ร่วมงานที่ดีด้วย

4) ทฤษฎีสัมพันธ์และความคาดหวัง (Interaction Expectation Theories) ทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญกับองค์ประกอบสามประการคือ การกระทำ (Action) การปฏิสัมพันธ์ (Interaction) และความรู้สึก (Sentiment) โดยเชื่อว่าผู้ที่จะเป็นผู้นำได้นั้นจะต้องมีความสามารถในการกระทำ มีมนุษยสัมพันธ์และมีการควบคุมทางเจตคติที่ดีเหมาะสมกับสถานการณ์

5) ทฤษฎีมนุษยธรรม (Humanistic Theories) เชื่อว่า ผู้นำนั้นจะต้องเป็นผู้มีความเข้าใจในลักษณะทางธรรมชาติของจิตมนุษย์ว่ามีความต้องการอะไรบุคคลแต่ละคนในกลุ่มมีความนึกคิด

และต้องการอะไร หากผู้ที่ป็นผู้นำเข้าใจและสามารถสนองความต้องการเหล่านั้นจะสามารถทำให้กลายเป็นผู้นำในกลุ่มอย่างแท้จริง

6) ทฤษฎีแลกเปลี่ยน (Exchange Theories) เชื่อว่า ลักษณะทางธรรมชาติของมนุษย์นั้นจะคิดอยู่เสมอว่าการที่ตนให้อะไรแก่ผู้อื่น ย่อมต้องการได้สิ่งตอบแทนที่คุ้มค้ำกันหรือดีกว่า

ฉะนั้นผู้ที่ป็นผู้นำจะถูกผู้ตามในกลุ่มคิดอยู่เสมอว่า ถ้าตนให้ความร่วมมือตามที่ผู้นำของไว้แล้ว ผลตอบแทนควรจะคุ้มค้ำกัน ถ้าผู้นำสามารถให้ผลตอบแทนที่คุ้มค้ำกันได้แล้วย่อมเป็นที่ยอมรับของผู้ตาม

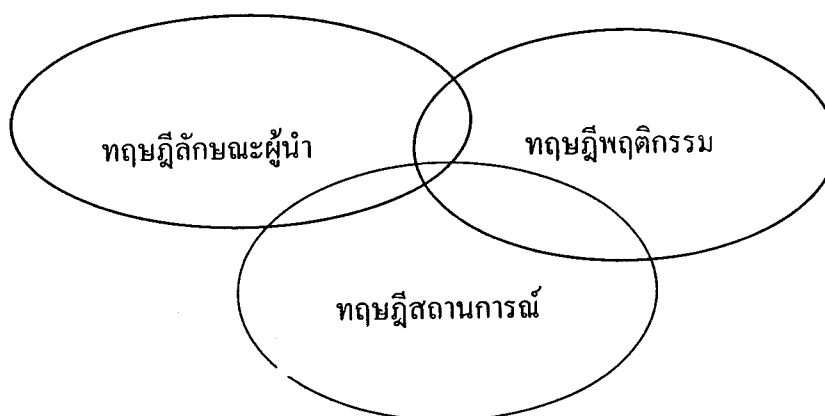
อรุณ รักธรรม (2527 : 333-334) ทำการศึกษาศึกษาในเรื่องผู้นำที่จะสรุปสาระสำคัญได้ว่า ทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำแยกออกได้เป็น 3 กลุ่มดังนี้

1) ทฤษฎีลักษณะผู้นำ (Trait Theories) เป็นกลุ่มทฤษฎีที่พิจารณาลักษณะเฉพาะตัวในการเป็นผู้นำหลัก

2) ทฤษฎีพฤติกรรม(Personel Behavior Theories) เป็นกลุ่มทฤษฎีที่พิจารณาพฤติกรรมเฉพาะตัวตามวิธีการใช้อำนาจหรือพฤติกรรมของผู้นำ

3) ทฤษฎีสถานการณ์ (Situational Theories) เป็นกลุ่มทฤษฎีที่ถือว่าภาวะผู้นำเน้นเรื่องของสถานการณ์ ไม่ใช่เรื่องของแต่ละบุคคล

แนวทฤษฎีทั้ง 3 กลุ่มนี้ นับว่ามีความสอดคล้องประสานกันและเขียนเป็นแผนภาพได้ดังนี้



แผนภูมิ 2 แสดงความสอดคล้องประสานกันของทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำทั้งสามทฤษฎี
(ที่มา ทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำของอรุณ รักธรรม, 2527)

จากการศึกษาทฤษฎีความเป็นผู้ตลอดจนงานวิจัยพบว่า ผู้นำมีความสำคัญต่อการบริหารงาน ซึ่งจะต้องมีลักษณะความเป็นผู้นำที่มีความสามารถ มีสติปัญญา มีความคิดริเริ่ม กล้าตัดสินใจ

แก้ปัญหาการทำงานอย่างสุขุมรอบคอบ ผู้นำจึงเปรียบเสมือนแกนสำคัญในการดำเนินกิจการขององค์กร

2.4.5 ประเภทของผู้นำ (Types of Leadership)

หวน พันธุพันธุ์ (2528 : 19) กล่าวว่า การจำแนกประเภทของผู้นำ หากพิจารณาจากการเกิดผู้นำ สามารถจำแนกได้ 2 ประเภท ดังนี้

1) ผู้นำโดยตำแหน่ง (Status Leadership) หมายถึง ผู้นำที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นทางการเป็นครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการ ต่างก็เป็นผู้นำโดยตำแหน่งหรือในห้องเรียนก็มีครูเป็นผู้นำจึงเห็นได้ว่าผู้นำโดยตำแหน่งนี้ผู้ที่จะเป็นผู้นำได้จะต้องเป็นบุคคลที่มีตำแหน่งเท่านั้น

2) ผู้นำโดยสถานการณ์ (Situational Leadership or Emergent Leadership) หมายถึง ผู้นำที่เกิดขึ้นในทุกสถานการณ์ที่มีบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปโดยที่ผู้หนึ่งใช้อิทธิพลต่ออีกผู้หนึ่งหรือต่อหลายคนเพื่อให้กลุ่มทำงานบรรลุวัตถุประสงค์คนที่ทำหน้าที่ชักจูงชี้แนะกลุ่มจึงเป็นผู้นำกลุ่ม ผู้นำประเภทนี้ไม่ได้เกิดขึ้นแต่เฉพาะในบุคคลที่มีตำแหน่งเท่านั้น

Flippo (1971 : 230-232) ได้จำแนกประเภทของผู้นำโดยพิจารณาจากวิธีการในการบริหาร ได้เป็นประเภทใหญ่ ๆ 2 ประเภทดังนี้

1) ผู้นำประเภทนิเสธ (Negative Leadership) หมายถึง ผู้นำที่ใช้วิธีการบริหารไปในทางที่ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงานเกิดความเกรงกลัวอาศัยอำนาจหน้าที่เป็นเครื่องมือผู้นำประเภทนี้มีลักษณะเป็นเผด็จการหรือรวมอำนาจมากที่สุด

2) ผู้นำประเภทปฏิฐาน (Positive Leadership) หมายถึง ผู้นำที่ใช้วิธีการในการบริหารไปในทางที่ผู้ใต้บังคับบัญชาร่วมแสดงความคิดเห็นและน้อมนำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเห็นชอบในเหตุผลของการที่จะปฏิบัติงาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้นำประเภทนี้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยให้เสรีภาพแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในการแสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติราชการมากกว่าผู้นำประเภทนิเสธ การใช้อำนาจเป็นไปในลักษณะที่มุ่งจะก่อให้เกิดความเลื่อมใสศรัทธาในการปฏิบัติงานโดยอาศัยอำนาจบารมี (Power) เป็นเครื่องมือยิ่งกว่าการใช้อำนาจหน้าที่ (Authority)

2.4.6 แบบของผู้นำ (Leadership Styles)

แบบของผู้นำที่ผู้บริหารคนใดคนหนึ่งนำมาใช้นั้นย่อมจะมีอิทธิพลต่อความมีประสิทธิภาพของงาน ซึ่งผู้บริหารแต่ละคนจะมีแบบผู้นำในลักษณะต่าง ๆ กัน การมีแบบผู้นำที่เหมาะสมจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายขององค์กร และเป้าหมายส่วนบุคคล และการมีแบบผู้นำที่ไม่เหมาะสมจะทำให้เป้าหมายขององค์กรได้รับความกระทบกระเทือนและบรรลุวัตถุประสงค์ได้โดยยากให้การศึกษาแบบของผู้นำซึ่งมีหลายลักษณะ ซึ่งจะพิจารณาได้ดังนี้

1) พิจารณาจากการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้นำเป็นหลัก

สมพงษ์ เกษมสิน (2517 : 221-223) กล่าวว่า การศึกษาแบบผู้นำในลักษณะนี้ สามารถจำแนกผู้นำได้ 3 แบบ ดังนี้

(1) ผู้นำแบบอิตินิยม (Autocratic Leadership) หรืออิตาธิปไตย หรือแบบเผด็จการ เป็นผู้นำที่ถืออำนาจเป็นใหญ่มีลักษณะถือตัวเองและเชื่อมั่นในตนเองมากชอบวางท่าใหญ่โตต้องการขยายอำนาจของตนออกไปทุกวิถีทางด้วยวิธีการต่าง ๆ เท่าที่จะกระทำได้

(2) ผู้นำแบบเสรีนิยม (Laissez-faire Leadership) ผู้นำแบบนี้ใช้อำนาจควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาน้อยปล่อยให้เป็นที่ของผู้นำได้บังคับบัญชากำหนดแนวทางที่จะนำมาใช้ในการปฏิบัติงานเอง ผู้บังคับบัญชาคอยแต่จะลงนามหรือผ่านเรื่องเท่านั้น

(3) ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leadership) ผู้นำแบบนี้เป็นแบบที่จัดว่าดีที่สุด และอำนวยความสะดวกในการบริหารงานมากที่สุด เป็นพวกใจกว้าง ถืออำนาจของกลุ่มเหนือกว่า ตัวเองจะดำเนินการสิ่งใดก็มักจะกระทำไปในนามของกลุ่มเพราะต้องการที่จะให้เกิดความร่วมมือร่วมใจจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย การบริหารงานจะเน้นหนักไปในทางที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกัน

2) พิจารณาจากแนวคิดของเลวินเป็นหลัก

Lewin (อ้างถึงในมนัส จันทรดั่ง, 2537 : 18) ได้แยกประเภทของผู้นำออกเป็น 4 แบบ ซึ่งพฤติกรรมของผู้นำทั้งสี่แบบต่างกันโดยองค์ประกอบทางวัฒนธรรมซึ่งมีผลต่อปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างผู้นำกับผู้ตาม ผู้นำทั้งสี่แบบนี้ดังนี้

(1) ผู้นำโดยความเสน่ห์า (Charismatic Leader) ผู้นำประเภทนี้อาศัยคุณลักษณะเฉพาะตัวของผู้นำเป็นแรงจูงใจกระตุ้นอารมณ์ให้ผู้ตามทำงานเพื่อผลสำเร็จของหน่วยงานการเสริมสร้างคุณธรรม การกระทำความดีวางตนและปฏิบัติตนให้เป็นที่น่าเชื่อถือ ถือว่าเป็นลักษณะที่สำคัญยิ่งของผู้นำโดยเสน่ห์า ผู้นำประเภทนี้เมื่อเราเห็นตัวจะเกิดความเลื่อมใสศรัทธา ท่านทำอะไรก็เห็นดีเห็นงามไปด้วย ผู้นำประเภทนี้นับบทบาทเฉพาะตัวของผู้นำเอง

(2) ผู้นำแบบองค์การ (Organization Leader) ผู้นำแบบนี้จะเน้นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกระบวนการบริหาร และองค์การรูปนัย (Formal Organization) เน้นการทำงานตามแบบราชการเน้นการแสดงบทบาทตามความคาดหวังผู้นำประเภทนี้มักจะเสียสละให้กับประโยชน์ส่วนรวม มุ่งความสำเร็จของหน่วยงานเป็นประการสำคัญ

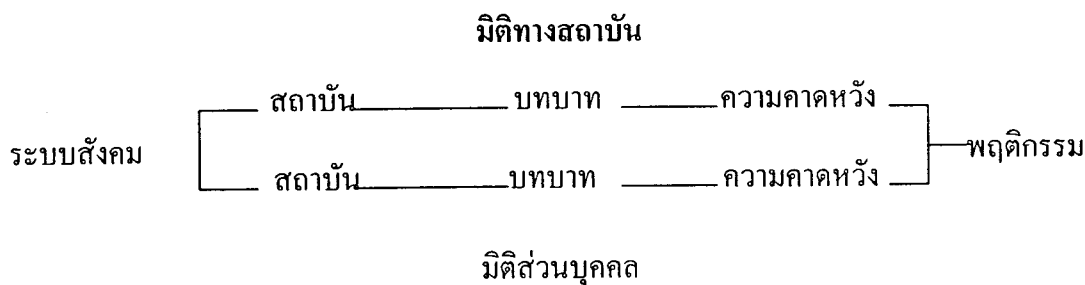
(3) ผู้นำแบบเชี่ยวชาญ (Expert Leader) ผู้นำแบบนี้มีสติปัญญาสูง และมีความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่างใช้ความสามารถเฉพาะตัวเป็นเครื่องช่วยในการเป็นผู้นำผู้นำประเภทนี้อาจ

ประสบปัญหาในทางปฏิบัติเพราะในการกิจเฉพาะอย่างของตนเองมีความสามารถสูงกว่าผู้ตามมากจนทำให้ ผู้ตามตามไม่ทัน

(4) ผู้นำแบบไม่เป็นพิธีการ (Informal Leader) ผู้นำแบบนี้ บางทีเรียกว่า ผู้นำทางความคิดเห็น (Opinion Leader) เป็นผู้นำที่มีความใกล้ชิดกับผู้ตาม มีความรู้สึกไวต่อความรู้สึกของสมาชิก เป็นคนที่ทำงานกับลูกน้องด้วยความอบอุ่น มักจะไม่ค่อยคิดว่าตัวเองเป็นหัวหน้า หรือผู้นำ ความสำเร็จของผู้นำแบบนี้ขึ้นกับทักษะของการสื่อความหมายเป็นสำคัญ

3) พิจารณาจากแนวคิดของเกทเชลส์และกูบาเป็นหลัก

Getzels and Guba (อ้างถึงใน เรืองยศ ไชยศึก, 2526 : 20) มีแนวคิดพื้นฐานมาจากทฤษฎีกระบวนการทางสังคม (Social Process Theory) ตามทฤษฎีนี้ถือว่า ระบบสังคมสามารถวิเคราะห์ได้สองระดับ คือ ระดับสังคมวิทยากับระดับทางจิตวิทยา จากนั้นนำมาสร้างโครงหุ่นเป็นสองมิติ มิติแรกคือ มิติสถาบัน (Nomothetic) ซึ่งประกอบด้วยสถาบัน บทบาท ความคาดหวัง มิติที่สอง คือ มิติส่วนบุคคล (Idiographic) ซึ่งประกอบด้วยบุคคล บุคลิกภาพ การสนองความต้องการ ดังภาพที่ 3



ภาพที่ 3 แผนภูมิแสดง ทฤษฎีกระบวนการทางสังคมของเกทเชลส์และกูบา

(ที่มา ทฤษฎีกระบวนการทางสังคมของ Getzel and Guba อ้างจาก ไชยยศ เรืองศึก, 2526)

จากแนวคิดข้างต้นทำให้เห็นพฤติกรรมของสองอย่าง อย่างแรกคือ บทบาท (Role) ของตำแหน่ง ซึ่งเป็นตัวกำหนดทางสถาบัน และอยู่ใต้อิทธิพลของความคาดหวัง ซึ่งบุคคลอื่นคาดหวังต่อบทบาทของผู้ครองตำแหน่งอีกอย่างหนึ่งก็คือบุคลิกภาพ (Personality) ซึ่งถูกกำหนดวิธีการสนองความต้องการ ซึ่งเขียนเป็นสมการได้ดังนี้

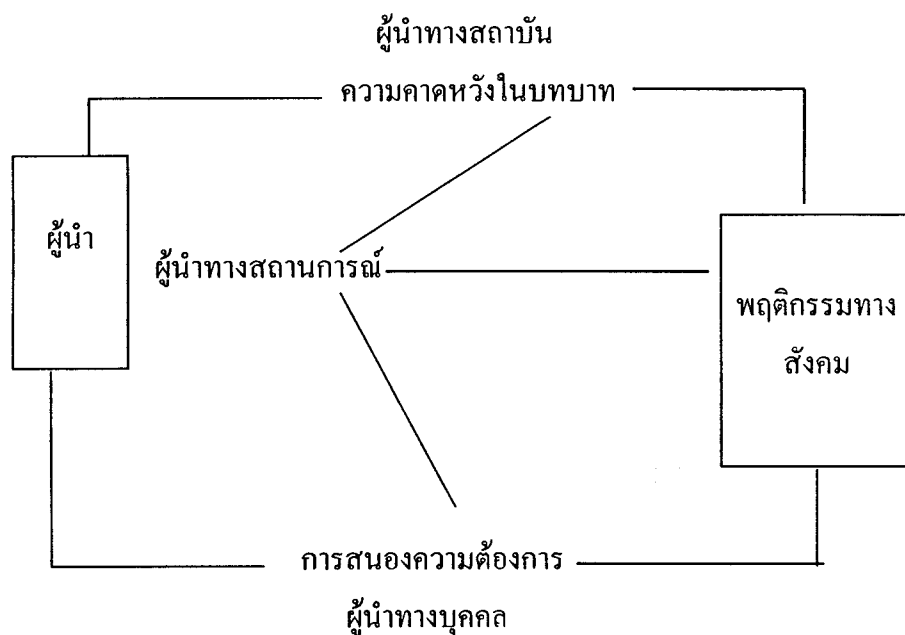
$$B = f(R - P)$$

จากสมการหมายถึง พฤติกรรม(Behavior)เป็นฟังก์ชันของบทบาท(Role)และบุคลิกภาพ(Personality) โดยมีบทบาทและบุคลิกภาพเป็นอิสระแก่กัน นั่นก็คือพฤติกรรมของมนุษย์เป็นผลของบทบาทและบุคลิกภาพ

จากทฤษฎีของ Getzels และ Guba นี้ทำให้แบ่งแบบของผู้นำได้ 3 แบบ คือ

- 1) ผู้นำทางสถาบัน (Normative Style)
- 2) ผู้นำทางบุคคล (Personal Style)
- 3) ผู้นำทางสถานการณ์ (Transactional Style)

ดังแสดงในภาพที่ 4



แผนภูมิที่ 4 แสดงแบบผู้นำของเกทเซลส์และกูบา

(1) ผู้นำแบบสถาบัน (Normothetic Leadership) ผู้นำแบบนี้เน้นมิติทางสถาบันซึ่งจำเป็นต้องไปตามทางสถาบัน บทบาท ความคาดหวัง มากกว่าทางบุคคลการสนองความต้องการจากสมการ $B = f(R - P)$ จะเห็นว่า P หรือบุคลิกภาพจะน้อย แต่ R หรือบทบาทจะมาก ถ้าบทบาทในสถาบันถูกกำหนดให้เด่นชัดแน่นอนบุคคลที่รับผิดชอบก็จะกระทำในสิ่งที่เขาควรกระทำหน่วยงานก็จะสมประสงค์ในสิ่งที่ต้องการ

ภายใต้การนำของผู้นำทางสถาบันนี้ ความสำเร็จของหน่วยงานขึ้นอยู่กับธรรมชาติของโครงสร้างขององค์การสถาบัน มิได้ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล นั่นคือ บุคคลที่สวมบทบาทสามารถเปลี่ยนคนได้ และบุคคลที่ทำหน้าที่คล้าย ๆ กัน เป็นส่วนหนึ่งของเครื่องจักร หน้าที่ของหัวหน้าก็คือ เขียนโปรแกรมหรือเปิดสวิตช์เพื่อให้เครื่องเดินหน้าที่ของผู้ตามหรือลูกน้องก็คือ ทำตามโปรแกรมที่สั่ง

อำนาจหน้าที่ (Authority) เป็นสิทธิขาดของเฉพาะคนมิใช่สิ่งที่มีมอบต่อ ๆ กันขอบเขตของการปฏิสัมพันธ์ (Interaction) แผ่กระจายไปทั่วมากกว่าจะเฉพาะเจาะจงการให้คุณให้โทษและการจูงใจจากภายนอกมากกว่าภายใน ข้อขัดแย้งที่มักจะเป็นข้อขัดแย้งในบทบาท(Role Conflict)ถ้าหากมีความแตกร้าวเกิดขึ้นจะกระทบกระเทือนโครงสร้างทั้งระบบ

กล่าวโดยสรุป ผู้นำทางสถาบันเน้นการบรรลุหรือสำเร็จจุดประสงค์ของหน่วยงานหรือสถาบันที่ได้วางไว้เป็นสำคัญและเน้นที่บทบาทที่ต้องแสดงความคาดหวังเป็นเกณฑ์มุ่งที่จะให้หน่วยงานได้บรรลุถึงสิ่งที่ต้องการ เห็นส่วนรวมมีความสำคัญกว่าเรื่องของบุคคลเน้นอำนาจหน้าที่ที่ติดกับตำแหน่ง

(2) ผู้นำทางบุคคล (Idiographic Leadership) ผู้นำแบบนี้เน้นมิติส่วนบุคคล ซึ่งจำเป็นต้องเน้นทางบุคคล บุคลิกภาพ การสนองความต้องการมากกว่าสถาบัน บทบาท ความคาดหวัง จากสมการ $B = f(R \times P)$ จะเห็นว่า R หรือบทบาทนั้นน้อย แต่ P หรือบุคลิกภาพนั้นมาก ที่กล่าวเช่นนี้มีได้หมายความว่าผู้นำทางบุคคลเน้นที่จุดมุ่งหมายน้อยไปกว่าผู้นำทางสถาบันแต่ทางไปสู่ความสำเร็จของหน่วยงานขึ้นอยู่กับบุคคลที่เกี่ยวข้องมากกว่าขึ้นอยู่กับธรรมชาติโครงสร้างของหน่วยงานผู้นำทางบุคคลถือว่า ความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่มิได้เกิดจากการบีบบังคับให้ทำตามความคาดหวังของคนอื่น แต่เกิดจากการเปิดโอกาสให้แต่ละบุคคลได้มีส่วนช่วยเหลือเหมือนกัน และกระทำในสิ่งที่มีความหมายต่อตัวเขาเอง ผู้นำแบบนี้เห็นสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่า รัฐบาลที่ดีที่สุด คือ รัฐบาลที่ปกครองน้อยที่สุด

ผู้นำทางบุคคลถือว่าบุคคลมีความสำคัญ แต่ละคนไม่เหมือนกัน การที่บุคคลหนึ่งกระทำอย่างหนึ่งแล้วประสบความสำเร็จ เมื่อให้อีกบุคคลหนึ่งกระทำอย่างเดิม ผลที่ได้รับอาจแตกต่างกันก็ได้ภายใต้ผู้นำทางบุคคลอำนาจหน้าที่เป็นสิ่งที่มอบกันได้มากกว่าจะเป็นสิทธิเฉพาะตัวขอบเขตของความคาดหวังนั้นเฉพาะเจาะจงมากกว่าจะเป็นทั่ว ๆ ไปการให้คุณให้โทษและ การจูงใจมาจากภายในมากกว่าภายนอก ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมักจะเกิดจากการขัดแย้งในบุคลิกภาพ ถ้าหากมีความแตกร้าวเกิดขึ้น จะกระทบกระเทือนต่อการทำงานของระบบ

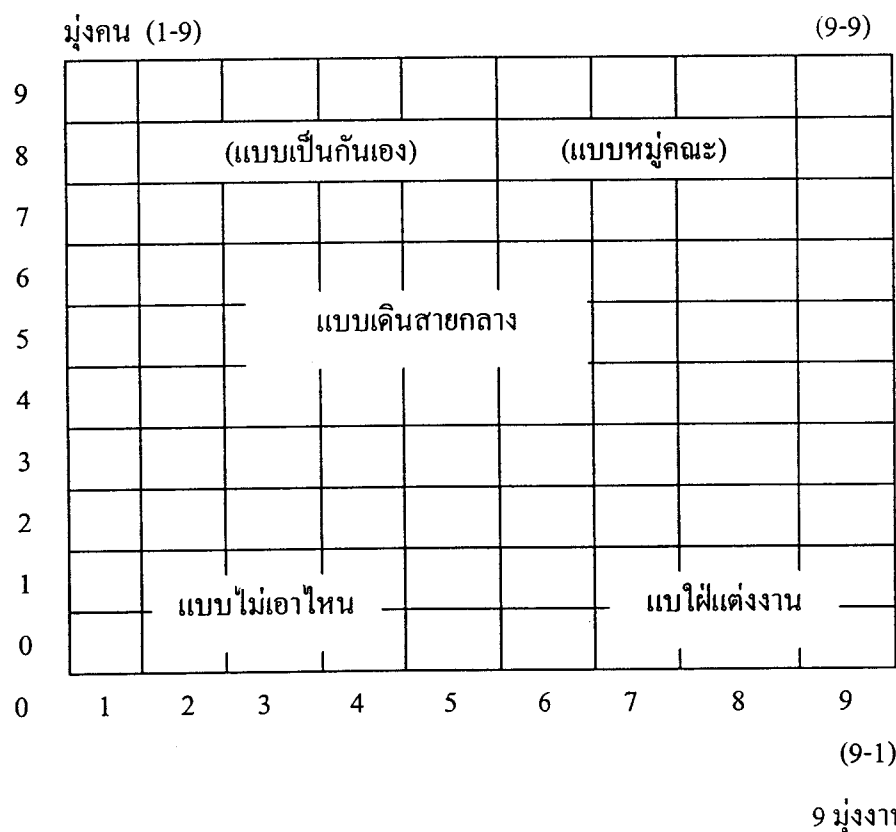
(3) ผู้นำทางสถานการณ์ (Transactional Leadership) ผู้นำทางสถานการณ์นี้จะเปลี่ยนแบบภายใต้สถานการณ์หนึ่งไปสู่อีกสถานการณ์หนึ่งภายใต้อีกสถานการณ์หนึ่ง เนื่องจากหัวหน้าจะต้องกระทำให้หน่วยงานได้บรรลุผลสำเร็จ ดังนั้นบุคคลและความคาดหวังจะคือระบุให้เด่นชัด แต่ในขณะเดียวกัน บุคลิกภาพของบุคคลที่ครองตำแหน่งจะถูกมองข้ามไปไม่ได้จากสมการ $B = f(R \times P)$ R และ P จะสูงหรือต่ำขึ้นอยู่กับสถานการณ์เป็นเกณฑ์ ภายใต้ผู้นำทางสถานการณ์นี้ อำนาจหน้าที่อาจเป็นสิทธิเฉพาะตัว หรือมอบหมายกันก็ได้ ขอบเขตของการทำงานอาจเฉพาะ

อาจเฉพาะเจาะจงหรือกว้างขวางก็ได้ ทำนองเดียวกันการให้คุณให้โทษอาจมาจากภายในหรือภายนอกก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นกับสถานการณ์แต่ละอย่างซึ่งไม่เหมือนกัน

4) พิจารณาจากแนวคิดของเบลคและมูตันเป็นหลัก

Blake and Mouton 1964 (อ้างถึงใน มนัส จันรั้ง, 2537 : 25-36) ได้นำแนวความคิดภาวะผู้นำจากการวิจัยของมหาวิทยาลัยโคโลราโดสเตทไปสร้างตารางการบริหาร (Managerial Grid) โดยแบ่งแบบวิธีของความเป็นผู้นำต่างกันออกไปตามลักษณะความสำคัญ 2 ประการ คือ ประการหนึ่ง ผู้นำที่มุ่งเน้นการทำงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และประการที่สอง ผู้นำที่มุ่งเน้นการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

จากนั้น เบลคและมูตันได้สร้างตารางสองมิติ โดยถือว่าแต่ละมิติเป็นอิสระต่อกัน กล่าวคือ มิติที่เป็นผลผลิตเป็นแกนนอน ส่วนมิติที่เน้นคนหรือความสัมพันธ์อันดีกับคนเป็นแกนตั้ง และแต่ละมิติจะมี 9 ช่อง ดังนั้น ตารางนี้จึงมี 81 ช่อง แต่ละช่องถือเป็นแบบหนึ่งของการเป็นผู้นำ ซึ่งเบลคและมูตันได้สรุปเหลือเพียง 5 แบบ คือ แบบไม่เอาไหน แบบไฟ้แต่งงาน แบบเป็นกันเอง แบบเดินสายกลาง และแบบห่มุ่คณะ ดังภาพประกอบ 5



แผนภูมิที่ 5 แสดงตารางแสดงข่ายการจัดการ (Managerial Grid) ของเบลคและมูตัน

จากภาพที่ 5 ตารางการบริหารดังกล่าวนี้มีแบบผู้นำ 5 แบบ อยู่บนพื้นฐานของการคำนึงถึงผลผลิต (งาน) และการคำนึงถึงมนุษยสัมพันธ์ (คน) และอยู่ในพื้นที่ภาวะผู้นำ 4 พื้นที่ แต่ตารางการบริหารนี้แสดงแบบภาวะผู้นำไว้ 5 แบบ ดังต่อไปนี้

1) ผู้นำแบบไม่เอาไหน (Improverished) เป็นผู้นำแบบ (1,1) ผู้นำแบบนี้หมายถึง ผู้นำที่ไม่สนใจทั้งคนและไม่หวังผลงานบริหารแบบเฉื่อย ๆ ทำงานได้เท่าใดก็เอาเท่านั้นเข้าทำนองแบบเข้าซามเย็นซาม ทำไปเรื่อย ๆ โดยไม่มีจุดมุ่งหมายหลักถึงความยุ่งยากทั้งปวง โดยไม่เอาตัวเข้าไปยุ่งในการคิดหรือรับรู้จะแสดงออกมาในรูป “รักษาสถานะไว้ให้ดีที่สุดไม่ต่างพร้อย หนทางที่จะทำได้ก็คือ มีผลงานน้อยและไม่ให้มีอะไรเสียหายเลย” การระงับข้อขัดแย้งหรือหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้งด้วยการไม่เกี่ยวข้องด้วย เมื่อเจอปัญหาซึ่ง ๆ หน้าจะถอนตัวโดยไม่เอาใจใส่หรือเลื่อนการเผชิญหน้าออกไปจากสถานการณ์ ผู้บริหารแบบนี้มีน้อยในธุรกิจการบริหารอยู่ได้ไม่นาน อยู่ได้นานก็เฉพาะในระบบราชการเท่านั้น

จากการศึกษาลักษณะผู้นำตามแนวคิด และทฤษฎีอื่น ๆ พบพฤติกรรมการบริหารที่ใกล้เคียงกับลักษณะผู้นำแบบไม่เอาไหน (Improverished) หลายแบบ เช่น ผู้นำแบบปลีกตัว (Separated Style) ของเรดคิน ผู้นำแบบเสรีนิยม (Laissez-faire Leaders) ของเลวิน ลิปปิท และไวท์ (Lewin, Lippitt and White)

2) ผู้นำที่ไฝ่แต่งงานหรือเผด็จการ (Task or Exacting Taskmaster) เป็นผู้นำแบบ (9, 1) เป็นลักษณะของผู้นำที่ยึดเอางานเป็นสำคัญพวกนี้จะมีคะแนนสูงด้านมุ่งงานและจะต่ำด้านมนุษยสัมพันธ์กับบุคคล ในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ คนงานจะมีสมรรถภาพที่ดีนั้น จะต้องขึ้นอยู่กับความวางแผนงานมีขอบเขตวิธีการในการทำงานโดยให้มีส่วนประกอบที่เป็นมนุษย์ เช่น อารมณ์ ความรู้สึกต่าง ๆ ของมนุษย์มาเกี่ยวข้องกับการทำงานน้อยที่สุด ผู้นำประเภทนี้มักยึดหลักว่าบุคคลนั้นเกลียดงานไม่ชอบทำงานฉะนั้นจึงต้องใช้อำนาจการควบคุมบังคับดูแลโดยใกล้ชิดเพื่อให้บุคคลเหล่านั้นทำงาน การคัดเลือกคนที่เข้ามาทำงาน จะต้องเลือกคนให้เหมาะกับงาน เมื่อเลือก รับเข้ามาแล้วจะถือว่า ผู้นั้นต้องทำงานชิ้นนั้น ๆ ได้ การทำงานไม่ได้ขึ้นอยู่กับสิ่งอื่นนอกจากความสามารถของคนงาน ฉะนั้นหลักการฝึกงานจะไม่เกิดขึ้นในความคิดของผู้นำในลักษณะนี้ และนอกจากนี้การดำเนินงานก็มีการจัดระเบียบระบบอย่างดี ผู้ร่วมงานต้องทำตามระเบียบและระบบที่กำหนดไว้ ผู้ใต้บังคับบัญชามักไม่ชอบผู้นำแบบนี้

จากการศึกษาลักษณะของผู้นำ ตามแนวความคิด และทฤษฎีอื่น ๆ พบพฤติกรรมการบริหาร ที่ใกล้เคียงกับลักษณะผู้นำแบบไฝ่แต่งงานหลายแบบเช่น ผู้นำแบบบุกงาน (Dedicated Style) ของเรดคิน ผู้นำแบบอัตตาศาธิปไตย (Autocratic Leadership) ของเลวิน ลิปปิท และไวท์ ผู้นำแบบที่ยึดถือสถาบันเป็นหลัก (Normothetic Leadership) ของเกทเชลส์ และกูบา

3) ผู้นำแบบเป็นกันเอง (Country Club) เป็นผู้นำแบบ (1,9) ซึ่งสนใจในคุณค่าของมนุษย์ ความต้องการของมนุษย์มากกว่าผลผลิตด้านการงาน เห็นว่าความต้องการของมนุษย์หรือสมาชิกในกลุ่มสำคัญว่า เขาพยายามสร้างความสัมพันธ์กับลูกน้อง สร้างบรรยากาศแห่งความพอใจซึ่งกันและกัน สนใจความสะอาดสบาย การหย่อนยานในการทำงานมีอยู่มากเพื่อความสุข ความปลอดภัยและบรรยากาศที่ดีในการทำงาน ตัดสินใจแบบนุ่มนวล รักษาความสงบสุขที่เกี่ยวข้องกับคนทุกระดับการตัดสินใจต้องได้รับความเห็นชอบจากทุกฝ่ายเสียก่อน การออกคำสั่งมักจะอยู่ในรูปการขอร้องผู้นำประเภทนี้ผู้ได้บังคับบัญชาชอบเพราะมุ่งเอาใจใส่ผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่ตลอดเวลา

จากการศึกษาลักษณะผู้นำตามแนวคิดและทฤษฎีอื่นๆ พบพฤติกรรมการบริหารที่ใกล้เคียงกับลักษณะผู้นำแบบเป็นกันเองหลายแบบ เช่น ผู้นำแบบมุ่งสัมพันธ์ (Related Style) ของ เรดคิน และผู้นำแบบยึดบุคคลเป็นหลัก (Idiographic Leadership) ของเกทเชลส์และกูบา

4) ผู้นำแบบเดินสายกลาง (Middle of the Road) เป็นผู้นำแบบ (5,5) ลักษณะของผู้นำแบบนี้สนใจทั้งสองด้านเท่ากันในคะแนนระดับกลางซึ่งเป็นการสร้างความสมดุลในการมีพฤติกรรมมุ่งทั้งด้านงานและด้านสัมพันธ์กับคนงานเพื่อที่จะให้งานได้รับผลสำเร็จในขณะเดียวกันคนงานก็ได้รับความพึงพอใจ ได้รับการตอบสนองความต้องการในระดับพอควรกับการลงแรงถึงแม้ไม่ได้รับการสนับสนุนเต็มที่นัก แต่ก็ได้รับความพอใจและมีแรงจูงใจในการทำงานดีขึ้นผู้นำแบบเดินสายกลางอยู่ตรงกลางตามตารางช่วยการจัดการของเบลคและมูตัน ผู้นำแบบนี้มักจะหลีกเลี่ยงการกระทำที่แสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจและพยายามติดตามมติของคนส่วนใหญ่โดยยึดการเดินสายกลาง

5) ผู้นำแบบหมู่คณะ (Team or Complete Manager) เป็นผู้นำแบบ (9,9) ลักษณะผู้นำประเภทนี้เน้นทั้งคนและผลงานทำงานเป็นหมู่คณะผู้ร่วมงานมีความพึงพอใจในการทำงานงานสำเร็จและมีประสิทธิภาพสูง ปรัชญาพื้นฐานของผู้นำแบบหมู่คณะคือ งานสำเร็จ คนพอใจ ผู้นำแบบหมู่คณะจะอยู่หมอบน ด้านขวาของตารางช่วยการจัดการของเบลค และมูตัน บรรยากาศภายในกลุ่มจะดีความรู้สึกร่วมกันของสมาชิกที่มีต่อกันจะราบรื่นสนิทสนมไว้วางใจกัน ทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์และทำให้ผลผลิตมีประสิทธิภาพสูงขึ้นหลักการที่ผู้นำประเภทนี้ยึดอยู่ด้วยกันอย่างคร่าว ๆ 4 อย่าง ซึ่งมีความเชื่อว่า 1. เขาต้องทำให้สมาชิกในกลุ่มมีความเข้าใจและยอมรับในจุดมุ่งหมายขององค์การโดยการให้ลูกน้องได้มีส่วนร่วมเป็นผู้ตัดสินใจปัญหาและผู้ร่วมร่างข้อกำหนด 2. สถานการณ์ในการทำงานจะต้องเสริมสร้างให้สมาชิกในกลุ่มมีความรู้สึกว่ามีโอกาสในการเรียนรู้อยู่เสมอและมีการตรวจสอบการกระทำจากกลุ่มด้วย 3. การสื่อสารระหว่างผู้นำและลูกน้องจะมีสองลักษณะคือจากผู้นำไปสู่ลูกน้องและจากลูกน้องไปสู่ผู้นำ และ 4. ปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นสามารถนำ

มาแก้ไขปรึกษาหารือกันภายใต้ความรู้สึกของสมาชิกที่เป็นลักษณะการช่วยเหลือหัวหน้าที่มีปัญหาอย่างจริงจัง

จากการศึกษาลักษณะผู้นำตามแนวคิดและทฤษฎีอื่น ๆ พบพฤติกรรมการบริหารที่ใกล้เคียงกับลักษณะผู้นำแบบหมู่คณะหลายแบบ เช่น ผู้นำแบบประสาน (Integrated Style) ของเรดคิน ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leader) ของเลวิน ลิปปิท และไวท์ และผู้นำแบบประสานประโยชน์ (Transactional Leadership) ของเกทเชลส์ และกูบา

ในลักษณะ 5 แบบผู้นำนี้ สรุปได้ว่า ผู้ที่สามารถสร้างความคับข้องใจได้ง่ายและมากที่สุดก็คือ ผู้นำแบบไล่แต่งงาน (Task) เพราะลูกน้องไม่ได้รับการตอบสนองในด้านความดี ความชำนาญ ความสามารถของเขา ส่วนผู้นำเองก็จะกลายเป็นผู้นำแบบไม่เอาไหน (improverished) ที่จะเริ่มไม่สนใจเกี่ยวกับสิ่งอื่นใดนอกจากตัวเอง งานก็จะหยุดชะงักลงทันที ส่วนด้านผู้นำแบบเป็นกันเอง (Country Club) นั้นมุ่งความสัมพันธ์ให้กับคนงานมากเกินไป จนไม่สามารถที่จะมีอิทธิพลให้ลูกน้องทำงานได้ผลผลิตที่องค์การต้องการได้จึงเกิดปัญหาขึ้นภายหลังได้ผู้นำที่เป็นผู้ที่สมบูรณ์แบบที่สุดก็คงจะเป็น ผู้นำแบบหมู่คณะ (Team or Complete Manager) ที่ใช้การทำงานเป็นทีมเข้ามาบริหารงาน อย่างไรก็ตามจะพัฒนาตนเอง ได้ตามแนวเส้นทะแยงมุมขึ้นจาก (2,2) ไป (5,5) และ (9,9) ในที่สุดจะทำให้ องค์การได้รับผลสำเร็จมีประสิทธิภาพไปด้วย

สมาชิกอบต. เป็นผู้นำของท้องถิ่นซึ่งต้องทำหน้าที่เป็นตัวแทนที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นในการบริหารงานพัฒนาตำบลแบบผู้นำนี้จำเป็นและเหมาะสมที่จะทำให้สามารถพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญรุ่งเรืองสมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นก็คือ การที่เป็นผู้นำที่ได้ทั้งงานและน้ำใจคนคือ ผู้นำแบบหมู่คณะ

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยด้านความเป็นผู้นำ

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้นำของประชาชนในท้องถิ่น เพราะเป็นผู้นำที่ประชาชนเป็นผู้เลือกขึ้นมาเพื่อเป็นตัวแทนของตนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบลในการศึกษาถึงปัจจัยด้านความเป็นผู้นำที่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบลของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงจำเป็นต้องศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยหรือองค์ประกอบทางด้านผู้นำ คุณลักษณะต่าง ๆ ของผู้นำและบทบาทหน้าที่ของผู้นำ

2.5.1 ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการเป็นผู้นำ

การเป็นผู้นำไม่สามารถจะยึดเอาแบบใดแบบหนึ่งตายตัวได้ แบบของผู้นำจึงมีความสำคัญยิ่งเพราะจะทำให้พฤติกรรมของผู้ตามกับพฤติกรรมที่องค์การพึงปรารถนาสอดคล้องกันผู้นำ

ที่ที่จะต้องมีการปฏิบัติหลายอย่างที่ประกอบกันขึ้น ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยหรือองค์ประกอบที่สำคัญของผู้บังคับบัญชา

สมยศ นาวิการ และสุสดี รุมาคม (2520 : 410-412) กล่าวว่า ผู้นำที่ดีย่อมต้องมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องอยู่ 3 ประการคือ ความต้องการผู้นำ พฤติกรรมของผู้นำ และเป้าหมายขององค์การ

สมยศ นาวิการ (2525 : 462-465) กล่าวว่า ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบของความเป็นผู้นำจะประกอบด้วย

1) บุคลิกภาพและประสบการณ์ของผู้นำ

ค่านิยม ภูมิหลังและประสบการณ์ของผู้นำมีผลกระทบต่อการเลือกแบบของความเป็นผู้นำของเขา เช่น ผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จด้วยการใช้การควบคุมแต่เพียงเล็กน้อยหรือมีค่านิยมทางความต้องการความสมหวังของชีวิตของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอาจจะใช้ความเป็นผู้นำแบบประชาธิปไตยของตัวเอง จะใช้ความเป็นผู้นำแบบเผด็จการมากขึ้น โดยทั่วไปผู้บริหารจะมีแบบของความเป็นผู้นำที่เข้ากันได้กับพวกเขามากที่สุด

ข้อเท็จจริงที่ว่าบุคลิกภาพและประสบการณ์ของผู้บริหารจะมีอิทธิพลต่อการเลือกแบบของความเป็นผู้นำของพวกเขาไม่ได้หมายความว่าแบบของความเป็นผู้นำไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ ผู้บริหารอาจจะเรียนรู้ว่าแบบของความเป็นผู้นำบางอย่างดีกว่าแบบของความเป็นผู้นำอื่น ๆ ถ้าหากว่าแบบของความเป็นผู้นำอย่างใดอย่างหนึ่งสามารถพิสูจน์ได้ว่าไม่เหมาะสมแล้วพวกเขาอาจจะเปลี่ยนแปลงแบบของความเป็นผู้นำได้(การเปลี่ยนแปลงอาจจะกระทำโดยการฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้ลึกไว้) แต่อย่างไรก็ตามผู้บริหารที่พยายามจะใช้แบบของความเป็นผู้นำที่เข้ากันไม่ได้กับบุคลิกภาพของพวกเขาแล้วผู้บริหารไม่อาจจะใช้แบบของความเป็นผู้นำดังกล่าวนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) ความคาดหวังและพฤติกรรมของผู้บังคับบัญชา

แบบของความเป็นผู้นำของผู้บังคับบัญชาของผู้บริหารมีความสำคัญต่อแบบของความเป็นผู้นำที่ผู้บริหารจะเลือกเช่น ผู้บังคับบัญชาที่ให้ความสนับสนุนอย่างเห็นได้ชัดกับแบบของความเป็นผู้นำที่ให้ความสำคัญกับงานเป็นผู้นำดังกล่าวนี้ ผู้บังคับบัญชาที่สนับสนุนแบบของความเป็นผู้นำที่ให้ความสำคัญกับคน จะทำให้ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญกับคนมากขึ้น

เนื่องจากอำนาจการให้รางวัลของผู้บังคับบัญชาเช่น โบนัส การเลื่อนตำแหน่ง ผู้บังคับบัญชาที่ได้เรียนรู้พฤติกรรมใหม่จากโครงการฝึกอบรมทางมนุษยสัมพันธ์จะละทิ้งพฤติกรรมดังกล่าวนี้ทันทีถ้าหากว่าไม่สามารถเข้ากันได้กับแบบของความเป็นผู้นำของผู้บังคับบัญชาของพวกเขา

3) คุณลักษณะ ความคาดหวังและพฤติกรรมของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีอิทธิพลต่อแบบของความเป็นผู้นำของผู้บริหาร การตอบสนองของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต่อความเป็นผู้นำของผู้บริหารเป็นตัวกำหนดความมีประสิทธิภาพของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต่อความเป็นผู้นำของผู้บริหารเป็นตัวกำหนดความมีประสิทธิภาพของผู้บริหาร

คุณลักษณะของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีผลกระทบต่อแบบของความเป็นผู้นำในหลายทางด้วยกัน ประการแรก ทักษะของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีอิทธิพลต่อการเลือกแบบของความเป็นผู้นำของผู้บริหาร โดยปกติพนักงานที่มีความสามารถสูงต้องการการควบคุมน้อยลง ในขณะที่พนักงานที่ไม่ได้รับการฝึกอบรมต้องการการควบคุมอย่างเข้มงวด โดยข้อเท็จจริงการศึกษาได้พบว่าผู้นำคนใหม่ที่ได้รับการบอกกล่าวว่า ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของพวกเขามีผลการปฏิบัติงานต่ำจะมีลักษณะเผด็จการมากกว่า ผู้นำคนใหม่ที่ได้รับการบอกกล่าวว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชายังเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างหนึ่งอีกด้วย พนักงานบางประเภทเช่น ตำรวจ มีความพอใจผู้นำแบบเผด็จการมากกว่า ในขณะที่พนักงานประเภทอื่นเช่น นักวิจัย มีความพอใจมากกว่าถ้าหากว่าได้รับมอบหมายความรับผิดชอบทุกอย่างในงานของพวกเขา

ความคาดหวังของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่มีต่อแบบของความเป็นผู้นำจะทำให้ผู้บริหาร เรียนรู้แบบของความเป็นผู้นำ ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่เคยมีผู้บังคับบัญชาที่ให้ความสำคัญกับคนในอดีตอาจจะคาดหวังว่าผู้บังคับบัญชาคนใหม่ต้องมีแบบของความเป็นผู้นำอย่างเดียวกันและมีปฏิกริยาในทางลบต่อความเป็นผู้นำแบบเผด็จการในทำนองเดียวกันกับคนงานที่มีแรงจูงใจและทักษะสูง อาจจะคาดหวังว่า ผู้บังคับบัญชาไม่ควรจะยุ่งเกี่ยวกับการทำงานของพวกเขา

โดยปกติปฏิกริยาของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่มีต่อแบบของความเป็นผู้นำจะทำให้ผู้บริหาร เรียนรู้แบบของความเป็นผู้นำของเขามีประสิทธิภาพมากขึ้นแค่ไหนเช่น ความสับสนและความไม่พอใจของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่มักจะเกิดขึ้นกับแบบของความเป็นผู้นำที่ไม่เหมาะสมจะให้ข้อเสนอแนะกับผู้บริหารว่าต้องมีการเปลี่ยนแปลงแบบของความเป็นผู้นำ แต่อย่างไรก็ตามบางครั้งผู้จัดการใหม่อาจจะมีความรู้สึว่าการเปลี่ยนแปลงความคาดหวังของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะดีกว่า การเปลี่ยนแปลงแบบของความเป็นผู้นำของเขาเองเช่นผู้บริหารอาจจะไม่เต็มใจใช้วิธีการแบบเผด็จการภายในสถานการณ์ดังกล่าวนี้ย่อมต้องการเวลาและความอดทนของผู้บริหารก่อนที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะยอมรับความเป็นผู้นำแบบใหม่ของผู้บริหาร

4) ข้อกำหนดของงาน

ลักษณะของงานของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีผลกระทบต่อแบบของความเป็นผู้นำที่ผู้บริหาร ใช้งาน เช่น งานที่ต้องการคำแนะนำที่แน่นอน (เช่น งานเจาะบัตรคอมพิวเตอร์) ต้องการความเป็น

ผู้นำแบบมุ่งงานมากกว่างานที่ระเบียบวิธีปฏิบัติงานสามารถปล่อยให้พนักงานเป็นผู้ดำเนินการได้ (การสอนหนังสือภายในมหาวิทยาลัย) ในทำนองเดียวกันเมื่อความร่วมมือและทีมงานมีความสำคัญ เช่น การพัฒนาสินค้าชนิดใหม่ โดยทั่วไปพนักงานจะมีความพอใจการบังคับบัญชาแบบมุ่งคนมากกว่า ในขณะที่พนักงานที่ทำงานตามลำพัง เช่น คนขับรถยนต์บรรทุก มีความพอใจความเป็นผู้นำแบบมุ่งงานมากกว่า

5) บรรยากาศและนโยบายขององค์กร

องค์กรทุกองค์กรมี“บุคลิกภาพ”หรือบรรยากาศขององค์กรที่มีอิทธิพลต่อความคาดหวังและพฤติกรรมของสมาชิกขององค์กร ดังนั้น บรรยากาศขององค์กรและเป้าหมาย ที่กำหนดไว้จะมีผลกระทบต่อแบบของความเป็นผู้นำของผู้บริหาร

องค์กรบางองค์กร บรรยากาศและนโยบายจะกระตุ้นให้มีความรับผิดชอบค่าใช้จ่ายและผลงานอย่างเข้มงวด ผู้บริหารภายในองค์กรจะควบคุมและสั่งการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของพวกเขาอย่างใกล้ชิดเพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่าแนวทางต่าง ๆ ขององค์กรการที่กำหนดไว้ไม่ถูกฝ่าฝืนในองค์กรอื่นๆ บรรยากาศอาจจะให้ความสำคัญกับคนที่เน้นถึงความร่วมมือและความคิดสร้างสรรค์ของกลุ่มภายในช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ องค์กรจะสนับสนุนให้มีการควบคุมอย่างเข้มงวด และมีแบบของการบริหารที่เป็นเผด็จการมากยิ่งขึ้นส่วนภายในช่วงของภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรืองการผ่อนคลายทางการควบคุมและวิธีการของมนุษย์สัมพันธ์จะถูกนำมาใช้

6) ความคาดหวังและพฤติกรรมของเพื่อนร่วมงานระดับเดียวกัน

ผู้บริหารจะมีความสัมพันธ์ทางมิตรภาพกับผู้บริหารคนอื่น ๆ ที่เป็นเพื่อนร่วมงานภายในองค์กรเดียวกันและความเห็นของเพื่อนร่วมงานจะเป็นสิ่งสำคัญต่อพวกเขาทัศนคติของเพื่อนร่วมงานของผู้บริหารมักจะมีผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานของผู้บริหารอยู่เสมอ เพื่อนร่วมงานที่เป็นศัตรูอาจจะแย่งชิงทรัพยากรขององค์กร ทำลายชื่อเสียงของผู้บริหารและไม่ให้ความร่วมมือในการทำงานด้วยเหตุผลเหล่านี้ปฏิกริยาของเพื่อนร่วมงานของพวกเขาจะมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติของผู้บริหารต่อผู้ใต้บังคับบัญชา พวกเขาอาจจะกลายเป็นผู้บริหารที่เผด็จการมากยิ่งขึ้น ถ้าหากว่าผู้บริหารคนอื่น ๆ ดำเนินการกระทำของพวกเขาเช่น ผู้บริหารก็จะให้ความกรุณากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา (คุณปล่อยให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของคุณกลับบ้านเร็วจนเกินไปจนผมกำลังเริ่มร้องเรียนหรือคุณทำการทดสอบสองครั้งภายในหนึ่งภาคเท่านั้นหรือ? ผู้บรรยายส่วนใหญ่มีการทดสอบสี่ครั้งทั้งสิ้น)ผู้บริหารมักจะเอาอย่างแบบของความเป็นผู้นำของเพื่อนร่วมงานระดับเดียวกันอยู่เสมอ

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2525: 46-50) กล่าวว่าผู้นำที่ดีจะต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ทางด้านผู้นำ ดังนี้

1) ลักษณะของผู้นำเอง เกี่ยวกับลักษณะของผู้นำเองนี้จะพิจารณาลักษณะทางกายและบุคลิกภาพ ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดแบบของการนำ และแบบของการนำจะสอดคล้องกับลักษณะของตัวผู้นำเองด้วย

2) ลักษณะของผู้ตาม ลักษณะของผู้ตามมีความสำคัญไม่น้อยกว่าลักษณะของผู้นำ ในหลายกรณี ลักษณะของผู้นำควรจะสอดคล้องกับลักษณะของผู้ตาม ในที่นี้มีได้หมายความว่า ผู้นำกลุ่ม จะต้องมียุทธลักษณะเหมือนกับกลุ่มแต่ต้องระลึกว่า คนที่มีลักษณะต่างไปจากกลุ่มมาก ๆ มักจะไม่ถูกเลือกให้เป็นผู้นำกลุ่ม

3) คุณลักษณะของงานที่จะต้องปฏิบัติในบางสถานการณ์ ลักษณะของงานที่จะต้องปฏิบัติเป็นตัวกำหนดว่าใครควรจะแสดงบทบาทของผู้นำงานแต่ละอย่างต้องการคนที่มีลักษณะทางกาย ทางปัญญา และความสามารถ ในการจัดการต่างกัน เช่น หัวหน้าทีมฟุตบอลที่ดีไม่จำเป็นต้องมีความสามารถเป็นหัวหน้าทีมบาสเกตบอลในขณะที่เดียวกันหัวหน้าทีมบาสเกตบอลชั้นเยี่ยมก็ไม่สามารถเป็นผู้แทนนักเรียนได้นอกจากนี้ลักษณะของงานนอกจากจะเป็นเครื่องกำหนดว่าใครจะทำแล้วยังกำหนดว่าควรจะทำด้วยวิธีใดด้วย

4) คุณลักษณะขององค์การ คุณลักษณะขององค์การที่เป็นตัวกำหนดแบบของการเป็นผู้นำสิ่งที่จะพิจารณาจากคุณลักษณะขององค์การมีดังนี้

4.1 ปรัชญาขององค์การ แนวปรัชญาของแต่ละหน่วยงานจะมีบทบาทมากในการกำหนดแบบของผู้นำว่าใช้การนำแบบใด

4.2 ขนาดขององค์การ องค์การที่มีขนาดต่างกันย่อมอาศัยแบบของการนำคนละอย่าง องค์การขนาดเล็กควรจะนำแบบหนึ่ง องค์การขนาดใหญ่ควรจะต้องนำอีกแบบหนึ่ง

4.3 อายุขององค์การ เบเรลสัน และสไตเนอร์ (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2525 : 49 อ้างอิงมาจาก Berelson and Steiner, 1964) ได้ตั้งสมมุติฐานเกี่ยวกับอายุขององค์การไว้น่าสนใจว่าแบบของการเป็นผู้นำจะเปลี่ยนไปตามความเจริญขององค์การนั้น ๆ ในระยะแรกผู้นำควรมีคุณสมบัติเฉพาะตัวคือน่าเชื่อถือ น่าเลื่อมใสศรัทธา เห็นแล้วอยากเคารพ มีจุดมุ่งหมายที่แน่นอนควรจะเป็ผู้นำโดยเสน่ห์หา (Charismatic Leader) เมื่อองค์การมั่นคงแล้ว ต้องกระจายอำนาจมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบให้ปฏิบัติ มีสายงานมีลำดับชั้นการบังคับบัญชา ผู้นำจะต้องมีทักษะในการบริหาร จึงทำให้กลายเป็นผู้นำสิทธิถาวร (Bureaucratic Leader)

4.4 แบบขององค์การ องค์การอาจจะแยกออกได้หลายแบบ เช่น องค์การรูปนัย (Formal Organization) องค์การอรูปนัย (Informal Organization) องค์การแต่ละอย่างก็ควรทำต่างกัน วัตถุประสงค์เป็นองค์การอรูปนัยและเป็นระบบปิด (Close System) ซึ่งมีลักษณะสำคัญ ๆ 4 ประการคือ

4.4.1 งานที่ต้องปฏิบัติ

4.4.2 ตำแหน่งที่กำหนด

4.4.3 ความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่

4.4.4 การแบ่งหน่วยบริหารออกเป็น ส่วน ๆ เช่น ส่วนเลขานุการ ส่วนการคลัง และส่วนโยธา เป็นต้น

4.5 บรรยากาศขององค์การ (Organization climate) บรรยากาศขององค์การในที่นี้ หมายถึง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างความมุ่งมั่นความสำเร็จของงาน กับการเป็นการสนองความต้องการของสมาชิก เป็นต้น การผสมผสานกันระหว่างงานที่ทำกับความต้องการของสมาชิก บรรยากาศขององค์การที่ต่างกันก็ต้องการพฤติกรรมผู้นำที่ต่างกัน

5) คุณลักษณะของสิ่งแวดล้อมภายนอก เช่น ระบบการเมือง การเศรษฐกิจ ระบบสังคม องค์ประกอบทางเทคโนโลยี ย่อมมีอิทธิพลต่อสถานการณ์ของการเป็นผู้นำ

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 228) กล่าวว่า ปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้นำ ประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

1) การจัดระบบบริหารในองค์การ (Management System) ระบบบริหารจัดการเป็นปัจจัยพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานขององค์การ และความสำเร็จของผู้นำเป็นอันมาก ระบบบริหารเป็นส่วนหนึ่งของบุคลิกภาพขององค์การ ที่มีลักษณะรวมถึงการจัดองค์การ การแบ่งงาน การจัดระบบข่าวสาร การควบคุมการปฏิบัติงาน และปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นเสมือนกรอบขอบข่ายในการทำงานขององค์การที่ผู้บริหารหรือหัวหน้างานจะต้องพึงระมัดระวังอยู่เสมอ เพื่อให้การบริหารงานขององค์การดำเนินไปด้วยความราบรื่นเรียบร้อย และเป็นการเสริมสร้างภาวะผู้นำของหัวหน้างานในการที่จะเพิ่มพูนผลขององค์การให้สูงขึ้น

2) แบบของผู้นำมีหลายแบบดังที่ได้กล่าวมาแล้วซึ่งส่วนใหญ่จะเน้นหรือขึ้นอยู่กับตัวบุคคลหรือตัวผู้นำนั้นเป็นสำคัญสำหรับในกรณีที่จะเพิ่มพูนผลผลิตให้ของค์การนั้นอาจศึกษาพิจารณาแบบของผู้นำได้เกี่ยวกับผลผลิตขององค์การดังนี้ คือ ผู้นำนั้นเป็นผู้นำแบบยึดงานเป็นหลัก (Job Center of Task Oriented) หรือผู้นำแบบมุ่งที่จะส่งเสริมสัมพันธ์ภาพระหว่างผู้นำกับผู้ใต้บังคับบัญชา (Employee Center of Relationship Oriented) ผู้นำแบบมุ่งที่จะส่งเสริมสัมพันธ์ภาพกับผู้ร่วมงานยอมให้ผลผลิตขององค์การมากกว่าผู้นำที่มุ่งเน้นในผลงาน อย่างไรก็ตาม ผู้นำประเภทใดจะ

เหมาะสมกับงานอย่างไรและสถานการณ์อย่างไรนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องใช้ความพินิจพิจารณาให้รอบคอบเหมาะสมอีกครั้งหนึ่ง

3) ปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ องค์ประกอบที่มีผลในด้านการผลิตต่อภาวะผู้นำนั้น นอกจากที่กล่าวมา 2 ประการแล้ว ปัจจัยในที่นี้นับว่าเป็นปัจจัยที่ลักษณะขอบเขตกว้างอยู่มาก กล่าวคือ ได้รวมเอาลักษณะต่าง ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว ลักษณะสำคัญเหล่านี้ได้แก่ ลักษณะของผู้บังคับบัญชา ลักษณะของผู้ใต้บังคับบัญชา ขนบธรรมเนียมประเพณี เวลาและโอกาส ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแต่มีอิทธิพลต่อการที่จะเสริมสร้างภาวะผู้นำให้เป็นไปในลักษณะใด และลักษณะนั้น ๆ จะมีประโยชน์ต่อการเพิ่มผลผลิตขององค์การหรือไม่เพียงใดด้วย

Gross (1964: 61) กล่าวว่า ผู้นำที่ดีนั้นจะต้องประกอบไปด้วยปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบของความเป็นผู้นำอย่างน้อย 3 ประการ คือ ผู้นำ ผู้ตาม และสถานการณ์

Davis (1972 :104) กล่าวว่า ปัจจัยที่มีบทบาทที่เหมาะสมของผู้นำที่ดีจะประกอบไปด้วย ผู้นำ ผู้ตาม จุดมุ่งหมายและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์การ

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยต่าง ๆ หลายปัจจัยต่างก็มีความสำคัญต่อความเป็นผู้นำที่ดีที่สมบูรณ์แบบ ซึ่งจากนักวิชาการหลายท่านสามารถสรุปได้ดังนี้

1) คุณลักษณะของผู้นำเอง ซึ่งประกอบด้วยคุณค่าของผู้นำเอง ความเชื่อมั่นในกลุ่มสมาชิก และการมีความชอบอื่น ๆ

2) คุณลักษณะของผู้นำที่เป็นผู้ตามที่ดีซึ่งประกอบด้วย การกำหนดเป้าหมายขององค์การร่วมกันสนใจและมีส่วนในการแก้ปัญหา ความรู้ความชำนาญและความต้องการเป็นอิสระ

3) คุณลักษณะขององค์การ ซึ่งประกอบด้วยโครงสร้าง และกระบวนการของกิจกรรมระดับของการปฏิสัมพันธ์และความเชี่ยวชาญ การขยายขอบข่ายของเทคโนโลยี และความมั่นคงของงาน

4) คุณลักษณะของสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ รอบองค์การซึ่งประกอบด้วยปัจจัยจากสิ่งแวดล้อมภายนอก ค่าเวลาในการตัดสินใจและการปฏิบัติ อิทธิพลของพลังทางวัฒนธรรม และอิทธิพลของชุมชนและสังคม

2.5.2 คุณลักษณะต่าง ๆ ของผู้นำ

หลวงวิจิตรวาทการ (อ้างถึงในปัญญา รอดแพง, 2539 : 12-13) ได้สรุปคุณสมบัติของผู้นำไว้ถึง 40 ประการ

บุญญ์ สาร (2526: 265-266) ได้ให้ความเห็นว่าการบริหารงานต่าง ๆ ในสังคมไทยนั้นผู้นำที่ดีควรมีลักษณะต่าง ๆ ถึง 30 ประการ

แก่งกิจ อนันตภักดิ์ (อ้างถึงในปัญญา รอดแพง, 2539 : 14-15) กล่าวว่า คุณลักษณะของผู้นำที่พึงประสงค์ควรประกอบด้วย 4 คุณลักษณะ คือ

- 1) คุณลักษณะด้านสติปัญญา
- 2) คุณลักษณะด้านร่างกาย
- 3) คุณลักษณะด้านอารมณ์
- 4) คุณลักษณะด้านนิสัย

นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ (อ้างใน พูลสวัสดิ์ อาจวิชัย, 2536 : 17) ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับลักษณะประจำตัวของผู้นำว่า ผู้นำจะต้องมีลักษณะดังนี้

- 1) เป็นผู้มีความสามารถ (Capacity) ประกอบด้วยควมมีปัญญา ไหวพริบการตัดสินใจอยู่เสมอ ทนต่อเหตุการณ์ การใช้เวลาและภาษาที่ถูกต้องเหมาะสม มีความคิดริเริ่มของตนเอง มีการตัดสินใจปัญหาที่ดี
- 2) ผู้นำจะต้องเป็นผู้มีความสำเร็จ (Achievement) ความสำเร็จทางวิชาการแสวงหาความรู้ ความสำเร็จทางการเล่นกีฬา
- 3) ผู้นำจะต้องมีความรับผิดชอบ (Responsibility) เขาจะต้องเป็นคนที่คนอื่นจะพึ่งพาได้ มีความคิดริเริ่ม มีความสม่ำเสมอมั่นคง อดทน กล้าพูด กล้าทำ มีความเชื่อมั่นในตนเอง มีความปรารถนาที่จะเป็นเลิศหรือทะเยอทะยาน
- 4) ผู้นำจะต้องเป็นผู้เข้าไปมีส่วนร่วม (Participation) ในด้านกิจกรรมในด้านสังคม ให้ความร่วมมือ รู้จักปรับตัวและมีอารมณ์ขัน
- 5) ผู้นำต้องเป็นผู้มีฐานะทางสังคม (Status) มีตำแหน่งฐานะทางสังคมเป็นที่รู้จักทั่วไป (Popularity)
- 6) ฐานสถานการณ์ (Situation) รู้สถานะทางจิตใจของคนระดับต่าง ๆ ฐานะ รู้ทักษะความต้องการ และความสนใจของผู้ได้บังคับบัญชา รู้ในวัตถุประสงค์ขององค์กร ที่จะต้องทำให้สำเร็จ ผู้นำที่จะต้องรู้จักการเป็นผู้ตามที่ดีด้วย

Bernard (อ้างถึงใน ภิญโญ สาร, 2526 : 264-265) มีความคิดว่า คนที่จะเป็นผู้นำนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องมีความสมบัติพิเศษ ซึ่งจะขาดเสียมิได้ 5 ประการคือ

- 1) ความมีชีวิตชีวาและทนทาน (Vitality and Endurance) หมายถึง ความคล่องแคล่วว่องไว ตื่นตัวอยู่เสมอ พร้อมทั้งจะรับสถานการณ์ทุกชนิด ปรับตัวได้ เปลี่ยนแปลงได้ ร่าเริง แจ่มใสอยู่เสมอ ความทนทานคือ การทำงานต่อเนื่องกันได้โดยไม่หยุดพักเป็นเวลานาน ๆ ทนต่อความลำบากเจ็บไข้ได้ โดยไม่ปริปากบ่น หรือแสดงอาการท้อแท้ให้ผู้ใดพบเห็น

2) ความสามารถในการตัดสินใจ(Decisiveness) หมายถึง การเป็นผู้นำที่ดีต้องตัดสินใจได้ถูกต้องตัดสินใจได้เร็วและเต็มใจเสมอที่จะเป็นผู้ตัดสินใจด้วยตนเองเมื่อมีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้น การที่จะตัดสินใจได้ดีจะต้องมีความเชื่อมั่นในตนเอง การตัดสินใจได้ถูกต้องรวดเร็ว ทำให้การแก้ปัญหาทันทั่วทั้งที่ไม่เกิดความเสียหายแก่งาน ผู้ได้บังคับบัญชาไม่เกิดความยุ่งจากใจ

3) ความสามารถในการจูงใจคน (Persuasiveness) หมายถึง ความสามารถในการสนทนา ความเป็นนักพูด สามารถแสดงปาฐกถาให้ผู้อื่นเลื่อมใส สามารถใช้ภาษาได้ดี ตรงไปตรงมา สุภาพเรียบร้อย มีความสุจริตใจเป็นที่ตั้ง

4) ความรับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึง ความมีคุณธรรม ศีลธรรม รู้จักรับผิดชอบเมื่อผิดพลาดก็รับคำตำหนิด้วยความเต็มใจ มีความมานะบากบั่น ไม่ย่อท้อในการปฏิบัติหน้าที่

5) ความฉลาดไหวพริบ(Intellectual Capacity)หมายถึง ความมีสมองเฉียบแหลมเต็มไปด้วยความรู้ทันโลกทันเหตุการณ์อยู่เสมอ มีความรู้ดี ฐานะ ฐานะนโยบาย และวัตถุประสงค์ของงานแจ่มชัด รู้กระบวนการวิธีบริหารงาน มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีร่างกาย จิตใจและอารมณ์สมบูรณ์

กล่าวโดยสรุป คุณลักษณะต่าง ๆ ของผู้นำดังกล่าวมาแล้วเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อผู้นำ คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดที่มีสมาชิก ๆ ที่มีคุณลักษณะเหล่านี้เพียบพร้อมแล้ว ย่อมมั่นใจได้ว่า จะสามารถดำเนินการบริหารงานพัฒนาตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแน่นอนและจากแนวคิดของนักวิชาการหลายท่านสามารถสรุปได้ว่า คุณลักษณะของผู้นำที่ดีที่เด่นชัด และครอบคลุมความเป็นผู้นำได้ 4 ประการคือ คุณลักษณะด้านสติปัญญา คุณลักษณะด้านร่างกาย คุณลักษณะด้านอารมณ์ และคุณลักษณะด้านอุปนิสัย

2.5.3 บทบาทและหน้าที่ของผู้นำ

ผู้นำมีบทบาทและหน้าที่อย่างมากมาย เริ่มตั้งแต่งานบริหารขั้นต่ำสุด จนถึงขั้นสูงสุดขององค์การ ผู้นำในกลุ่มที่เผด็จการอาจมีบทบาทหน้าที่อย่างหนึ่ง แต่ผู้นำในกลุ่มที่ชอบประชาธิปไตยอาจมีบทบาทและหน้าที่อีกอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตามบทบาทและหน้าที่ของผู้นำทุกแบบก็มีบางประการ ที่สอดคล้องต้องกัน จึงขอสรุปบทบาทและหน้าที่ของผู้นำโดยทั่ว ๆ ไป เพื่อเป็นแนวคิดสำหรับผู้บริหาร คือ

1) ผู้นำในฐานะผู้บริหาร(Executive)บทบาทที่เห็นได้ชัดที่สุดของผู้นำก็คือบทบาทในฐานะของผู้บริหาร ซึ่งประสานงานระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในองค์การหรือในฐานะของผู้ประสานงานภายในกลุ่มที่ตนเป็นผู้บริหาร ผู้นำประเภทนี้จะคอยช่วยให้งานของผู้ร่วมงานดำเนินไปด้วยดี

ผู้นำจะอยู่ในฐานะเป็นผู้ควบคุมนโยบายและกำหนดวัตถุประสงค์ของกลุ่ม และรับผิดชอบคอยติดตามให้มีการปฏิบัติตามนโยบายและวัตถุประสงค์ของกลุ่มโดยครบถ้วนถูกต้อง

2) ผู้นำในฐานะผู้วางแผน (Planner) โดยปกติผู้นำมักทำหน้าที่วางแผนการปฏิบัติงานทุกชนิด เป็นผู้ตัดสินใจให้กับผู้ร่วมงานว่า ควรนำเอาวิธีการอะไรมาใช้และทำอย่างไรงานจึงจะบรรลุผลตามที่ต้องการ ผู้นำมักทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลด้วยว่ามีการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้หรือไม่ ในลักษณะเช่นนี้ผู้นำจะเป็นผู้เดียวที่ทราบแผนการดำเนินงานทั้งหมดบุคคลอื่นจะรู้เรื่องก็เฉพาะในส่วนที่ตนได้รับมอบหมายเท่านั้น

3) ผู้นำในฐานะผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker) บทบาทที่สำคัญอย่างหนึ่งของผู้นำคือการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของกลุ่มและวางนโยบายมาจากเบื้องบนหรือเจ้านายที่มีตำแหน่งสูงกว่าผู้นำมาจากเบื้องล่าง โดยคำแนะนำหรือมติของผู้ใต้บังคับบัญชา และมาจากผู้นำของกลุ่มเอง

4) ผู้นำในฐานะผู้ชำนาญการ (Expert) ผู้ใต้บังคับบัญชาส่วนมากหวังพึ่งผู้นำเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติงาน ผู้นำจะทำหน้าที่คล้ายกับผู้ชำนาญการในงานด้านนั้น ๆ แต่ตามความเป็นจริงแล้วจะทำให้ผู้นำมีความรอบรู้อย่างละเอียดในทุกเรื่องไม่ได้ ผู้นำจึงต้องอาศัยผู้ช่วยและที่ปรึกษาคอยทำหน้าที่ให้คำแนะนำทางด้านเทคนิคแก่ผู้นำอีกทีหนึ่งในองค์การนอกแบบหรือองค์การรูปนัย บุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในสายวิชาชีพมักจะมีผู้อื่นมาหาเพื่อปรึกษาหารือขอคำแนะนำช่วยเหลืออยู่เสมอโดยเป็นการขอความช่วยเหลือส่วนตัวบุคลากรผู้นั้นจึงกลายเป็นผู้นำอย่างไม่เป็นทางการอยู่ในองค์การนั้น ๆ

5) ผู้นำในฐานะตัวแทนของกลุ่มเพื่อติดต่อกับบุคคลภายนอก (External Group Representative) เนื่องจากสมาชิกของกลุ่มหรือขององค์การใดก็ตามจะทำการติดต่อกับภายนอกหมดทุกคนโดยตรงไม่ได้ผู้นำที่มีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์ของกลุ่มมักจะได้รับการเลือกให้คอยทำหน้าที่ติดต่อกับภายนอกทำให้กลายเป็นเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ของกลุ่มต่อมาไม่เพียงแต่จะมีหน้าที่เป็นตัวแทนของกลุ่มติดต่อกับบุคคลภายนอกเท่านั้น เมื่อบุคคลภายนอกมาติดต่อกับกลุ่มต้องผ่านเขาเสียก่อน ผู้นำประเภทนี้ก็เลยกลายเป็นตัวแทนของบุคลากรในกลุ่มหรือในองค์การมีหน้าที่เจรจากับบุคคลภายนอกที่มาติดต่อไปโดยปริยาย

6) ผู้นำในฐานะผู้ควบคุมความสัมพันธ์ภายในกลุ่ม (Controller of Internal Relations) ผู้นำมักจะทำหน้าที่ควบคุมดูแลเรื่องต่าง ๆ ภายในกลุ่มโดยเฉพาะเรื่องที่สำคัญอย่างหนึ่งก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรที่เป็นสมาชิกของกลุ่มนั่นเอง ในบางกลุ่มไม่ว่าจะมีเรื่องอะไรเกิดขึ้นก็ตาม สมาชิกในกลุ่มก็ต้องเจรจากับผู้นำ ในบางกลุ่มผู้นำจะดำเนินการให้หรือไม่นั้นก็แล้ว

แต่ผู้นำของกลุ่มบางคนก็ไม่ค่อยสนใจเอาใจใส่สมาชิกหรือเอาใจใส่เฉพาะบางคนทั้งนี้แล้วแต่ลักษณะของผู้นำเป็นคน ๆ ไป

7) ผู้นำในฐานะผู้ให้และผู้ให้โทษ (Purveyor of Rewards and Punishments) บุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเสนอให้และผู้ให้โทษแก่บุคลากรอื่นหรือมีอำนาจให้และผู้ให้โทษจะกลายเป็นผู้มีอำนาจสำคัญและกลายเป็นผู้นำในที่สุด คุณและผู้ให้โทษที่ว่านี้อาจจะเป็นขึ้นเงินเดือน คัดเงินเดือน หรือการมอบหมายงานให้มากให้หรือน้อย หรือให้งานที่ยาก ๆ หรือง่าย ๆ ทำก็ได้ทั้งนั้น

8) ผู้นำในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย (Arbitrator and Mediator) เมื่อมีการขัดแย้งใดๆ เกิดขึ้น บุคลากรคนใดมีความสามารถในการทำให้ขัดแย้งหายไปหรือสามารถทำให้ฝ่ายที่ขัดแย้งเข้าใจกันได้ บุคลากรผู้นั้นมักจะกลายเป็นผู้นำในเวลาต่อมา

9) ผู้นำในฐานะที่เป็นบุคคลตัวอย่าง (Exemplary) บุคลากรที่มีความประพฤติดีหรือปฏิบัติงานดีจนได้รับการยกย่องอยู่เสมอว่าเป็นตัวอย่างที่ดีขององค์การมักจะกลายเป็นผู้นำของบุคลากรอื่นได้โดยง่าย เพราะเป็นคนที่ได้รับการนับถือจากบุคลากรคนสำคัญขององค์การ

10) ผู้นำในฐานะสัญลักษณ์ของกลุ่ม (Symbol of the Group) ความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมีความสามัคคีอย่างยิ่งในการอยู่ร่วมกัน แต่การอยู่ร่วมกันเป็นจำนวนมากจะทำให้ทุกคนมีความสามัคคีกันเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ดังนั้นในกลุ่มจะมีความรู้สึกที่ดีต่อเขาเสมอไม่ว่าจะในโอกาสใดและเขาจะดีด้วยกับคนทุกคน ขณะเดียวกันบุคคลคนนี้จะรักและยึดกลุ่มเป็นสรวงของคนอย่างที่สุดด้วย ทุกคนแน่ใจว่าเขาจะไม่มีทางกระทำการอันใดอันจะเป็นภัยต่อกลุ่มโดยเด็ดขาด ทุกคนแน่ใจว่าเขาจะไม่มีทางกระทำการอันใดที่จะเป็นภัยต่อกลุ่มโดยเด็ดขาด คน ๆ นี้จึงกลายเป็นสัญลักษณ์ของกลุ่มเป็นผู้นำทำนองเดียวกับพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นผู้นำของประเทศ อำนาจที่ผู้นำเหล่านี้มีจึงสูงสุดเหนือจิตใจคนภายในกลุ่ม

11) ผู้นำในฐานะตัวแทนรับผิดชอบ (Substitute for Individual Responsibility) กลุ่มคนบางกลุ่ม องค์การหรือหน่วยงานบางแห่งจะมีผู้นำคนหนึ่งหรือหลายคนอาสาเข้ารับผิดชอบต่อการตัดสินใจ และต่อการกระทำบางอย่างของบุคคลบางคนในกลุ่ม หรือรับผิดชอบต่อการกระทำทั้งหมดที่คนกลุ่มนั้นกระทำลงไป โดยเหตุนี้บางทีในโอกาสต่อมาบุคลากรในกลุ่มจะมอบหมายให้ผู้นำมีอำนาจตัดสินใจกระทำการใด ๆ แทนตนได้ เพื่อป้องกันความผิดพลาดซึ่งอาจเป็นเหตุให้ผู้นำของตนต้องอยู่ในฐานะตัวแทนรับผิดชอบด้วย

12) ผู้นำในฐานะผู้มีอุดมคติ (Ideologist) ผู้นำบางคนมีความสามารถในการสร้างอุดมคติความเชื่อและความศรัทธาต่าง ๆ แก่บุคคลอื่นตลอดจนกระทั่งการสร้างคุณธรรมประจำใจและขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ ของกลุ่ม อุดมคติดังกล่าวในตอนแรกอาจเป็นคำพูดของเขาที่

ทุกคนพากันนิยมและปฏิบัติตาม ต่อมาก็กลายเป็นอุดมคติอย่างเป็นทางการของกลุ่มไป ผู้นำประเภทนี้มักจะเป็นนักพูดและนักคิดที่สมาชิกในกลุ่มให้ความนับถือ

13) ผู้นำในฐานะบิดาผู้มีความกรุณา (Father Figure) ผู้นำประเภทนี้วางตัวเป็นผู้ใหญ่ มีอาวุโสที่สุดในกลุ่ม และมีบุคลิกลักษณะที่น่านับถือในฐานะเป็นบิดาของกลุ่ม ซึ่งจะดูแลใครก็ตาม ผู้ที่ถูกดูแลนั้นไม่รู้สึกรังเกียจ เพราะทุกคนทราบดีว่าเป็นการดูแลด้วยความหวังดีเสมอและผู้นำประเภทนี้จะเป็นที่พึ่งพาทางใจแก่สมาชิกทุกคนเมื่อมีความทุกข์ได้เสมอ

14) ผู้นำในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบความผิดแทน (Scapegoat) ผู้นำที่รับผิดชอบและเป็นบิดาของกลุ่มทุกคนจะหวังได้ว่าเมื่อใดมีความเสียหายเกิดขึ้นตนเองจะต้องเป็นผู้ถูกลงโทษแทนสมาชิกในกลุ่ม บุคลากรในกลุ่มคนทุกประเภทต่างก็ไม่ชอบที่จะรับผิดชอบเมื่อมีความผิดเกิดขึ้นจะโยนความผิดไปให้สมาชิกคนหนึ่ง ผู้ที่ถูกปิดความรับผิดชอบให้ ก็อาจกลายเป็นผู้นำขึ้นมาในภายหลังสมาชิกคนอื่นผู้ที่ถูกปิดความรับผิดชอบให้ก็อาจกลายเป็นผู้นำขึ้นภายในภายหลังได้เหมือนกัน เพราะเมื่อเหตุการณ์ร้ายนั้นผ่านไป สมาชิกในกลุ่มจะเห็นอกเห็นใจ

บทบาทและหน้าที่ผู้นำดังได้กล่าวมาแล้วทั้ง 14 ประการ นั้นแตกต่างกันไปโดยลักษณะหน้าที่ หน้าที่ดังกล่าวขึ้นอยู่กับลักษณะของกลุ่มคนที่เขาทำการวางแผนการปฏิบัติงานและบุคลิกภาพของผู้นำจึงเปรียบเสมือนเป็นกระจกเงาส่องให้เห็นถึงลักษณะของสมาชิกในกลุ่มโดยรวมที่เขาได้เป็นผู้นำ

2.6 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการบริหารการพัฒนาตำบล

ปัญหาที่สำคัญและเป็นอุปสรรคในการบริหารการพัฒนาตำบลก็คือการที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบลในการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของสมาชิกฯ ในการบริหารการพัฒนาตำบลเพื่อให้ตำบลมีความพัฒนาไปในทุก ๆ ด้าน มีความจำเป็นจะต้องศึกษาทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

2.6.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

กรณีศึกษา ชุมคี (2524: 11) สรุปว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง ความร่วมมือของประชาชนไม่ว่าของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกัน และเข้ามาร่วมรับผิดชอบเพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ต้องการโดยการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์การเพื่อให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

ยุวพันธ์ วุฒิมณี (2526 : 20) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่มการพิจารณาตัดสินใจการร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบถึงตัวประชาชนของการที่สามารถ

ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท เพื่อแก้ไขปัญหาและนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีขึ้นได้นั้นผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องยอมรับปรัชญาการพัฒนาชุมชนที่ว่ามนุษย์ทุกคนต่างมีความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุขได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของผู้อื่นและพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของชุมชนขณะเดียวกันต้องยอมรับด้วยความบริสุทธิ์ใจว่า มนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ถ้ามีโอกาสและได้รับการชี้แนะอย่างถูกต้อง

ตานิตย์ บุญชู(2530:38)ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นกระบวนการที่ประชาชนในชุมชนสามารถที่จะรวมตัวของเขาเองในการแสวงหาแนวทางในการตอบสนองด้วยการวางแผนการบริหารและการจัดการในการปรับปรุงฐานะความเป็นอยู่ของตนเองและท้องถิ่นให้ดีขึ้น

Lindgren(1973 : 367) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่บุคคลหลาย ๆ คนเข้าร่วมกันทำงานเพื่อจุดมุ่งหมายร่วมกันและทำงานนั้นให้สำเร็จ และงานที่ต้องพึ่งพาอาศัยกันหลาย ๆ คนจะต้องมีการร่วมมือซึ่งกันและกัน

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบล หมายถึง การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบล ทุกด้าน เช่น สังคม เศรษฐกิจ การเมืองและด้านอื่น ๆ โดยที่เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขบวนการของการพัฒนา ตั้งแต่กำหนดปัญหา พัฒนาทางเลือก เลือกแนวทางแก้ไข ร่วมแก้ไขปัญหาและประเมินผลการพัฒนา ซึ่งจะต้องกระทำอย่างต่อเนื่องและจริงใจ

2.6.2 สาระสำคัญของการมีส่วนร่วม

David Hapgood ; 1969 (อ้างในอนงค์ พัฒนจักร; 2535: 36) กล่าวถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาควรมีสาระสำคัญ 3 ประการคือ

(1) การให้การศึกษาแก่ประชาชนเพื่อ ให้ประชาชนเป็นผู้นำความรู้ และข้อมูลต่าง ๆ สู่ประชาชนด้วยกันและเป็นการลดช่องว่างของการสื่อความเข้าใจและความร่วมมือตลอดจนช่วยให้ประชาชนสามารถเลียนแบบ คัดแปลงหรือสร้างสรรค์การพัฒนาด้วยตนเองได้

(2) การจัดโครงการพัฒนา เพื่อให้เป็นแบบจำลองแบบฝึกหัด แก่ประชาชนในท้องถิ่น เป็นการช่วยยกระดับมาตรฐานการใช้ชีวิตของชาวชนบทในรูปของภาพสะท้อนที่ใกล้ชิดตัวประชาชนจนทำให้มองเห็นถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมได้ดีที่สุด

(3) การปรับเปลี่ยนทัศนคติ และ ค่านิยม ของประชาชนให้สอดคล้องกับการทำงานร่วมกันในรูปแบบและวิธีการที่มีกฎเกณฑ์ มีระบบ และมีความซับซ้อน

Norman Uphoff (อ้างถึงในอนงค์ พัฒนจักร, 2535: 38) ได้ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบทที่ประกอบด้วยสิ่งต่อไปนี้

(1) การกระจายอำนาจ เพื่อให้เป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นอิสระและสามารถกำหนดสิ่งสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในชนบท มิใช่เป็นการแบ่งส่วนอำนาจทางการเมืองเท่านั้น

(2) ความสามารถในการตัดสินใจซึ่งเป็นการกระทำในขั้นที่สองของการที่ประชาชนมีอำนาจที่จะกำหนดสิ่งที่ต้องการได้แต่การตัดสินใจนี้จะต้องมีการเรียนรู้สะสมประสบการณ์และมีเหตุผลมากกว่าการกระทำโดยความพอใจ หรือเป็นไปตามเสียงของกลุ่ม

(3) การสร้างองค์กรของประชาชนที่จะเป็นตัวแทนในการติดต่อ คัดกรองและปกป้องผลประโยชน์จากการกระทำของคนองค์กรนี้แม้ว่าควรจะเป็นองค์กรที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพ แต่ต้องเป็นองค์กรที่ไม่ซับซ้อนในการจำกัดสิทธิชาวชนบททั่วไปจะเข้าร่วมได้

(4) ผลประโยชน์ตอบแทนการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนี้จะเน้นที่การกระทำแล้วยังเน้นที่การรับผลประโยชน์จากการกระทำที่เท่าเทียมกันอีกด้วย

จากการทบทวนสาระสำคัญด้านเนื้อหาการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องให้การศึกษาแก่ประชาชน เพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม ของประชาชนให้สามารถทำงานร่วมกันได้โดยมีอิสระในการตัดสินใจร่วมกัน ทั้งนี้อาจเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยผ่านทางองค์กรการของประชาชนนอกจากนั้นการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะต้องมีกิจกรรมให้ประชาชนได้ฝึกหัดปฏิบัติด้วย

2.6.3 ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน Jose A. Agbayani (อ้างถึงใน จอห์น วุฒิกรรมรักษา, 2526 : 33) ได้วัดลักษณะการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้ คือ

- 1) การร่วมประชุม
- 2) การออกความคิดเห็น และข้อเสนอแนะ
- 3) การวิเคราะห์ปัญหาให้กระจ่าง
- 4) การออกเสียงสนับสนุน หรือคัดค้านปัญหา
- 5) การออกเสียงเลือกตั้ง
- 6) การบริจาคเงิน
- 7) การบริจาควัตถุ
- 8) การช่วยเหลือด้านแรงงาน
- 9) การใช้โครงการที่เป็นประโยชน์ได้ถูกต้อง

10) การช่วยเหลือในการรักษาโครงการ

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527 : 6-7) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมว่าเป็นกระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้งในส่วนบุคคลกลุ่มคน ชุมชน สมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องร่วมกัน เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ โดยมีส่วนร่วมในลักษณะต่อไปนี้

- 1) ร่วมทำการศึกษาค้นคว้า ปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมตลอดจนความต้องการของชุมชน
- 2) ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบ และวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชน หรือสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน
- 3) ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงาน หรือโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อจัดและแก้ไขปัญหา และสนองความต้องการของชุมชน
- 4) ร่วมกันตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
- 5) ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงาน พัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- 6) ร่วมการลงทุนในกิจการ โครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเอง และหน่วยงาน
- 7) ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้
- 8) ร่วมควบคุมติดตามประเมินผลและร่วมบำรุงรักษาโครงการ

2.6.4 รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการรายงานผลการศึกษารูปแบบของการมีส่วนร่วมมีจุดน่าสนใจแตกต่างกันดังนี้

UN, Department of International Economic and Social Affairs (1981) ได้รวบรวมรูปแบบของการมีส่วนร่วมได้ 3 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ

- 1) การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง (Spontaneous) ซึ่งเป็นโดยการอาสาสมัคร หรือการรวมตัวกันเองเพื่อแก้ปัญหของตัวเองเป็นการกระทำที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากภายนอกซึ่งนับเป็นรูปแบบที่เป็นเป้าหมาย
- 2) การมีส่วนร่วมแบบชักนำ (Induced) เป็นการเข้าร่วมโดยความต้องการความเห็นชอบหรือการสนับสนุนโดยรัฐบาลซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นลักษณะทั่วไปของประเทศกำลังพัฒนา
- 3) การมีส่วนร่วมแบบบังคับ (Coercived) เป็นผู้มีส่วนร่วมภายใต้การดำเนินการตามนโยบายของรัฐ ภายใต้การจัดการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือโดยการบังคับโดยตรง รูปแบบนี้

เป็นรูปแบบที่ส่งผลให้ผู้กระทำได้รับผลทันที แต่จะไม่ได้ผลในระยะยาวและอาจเกิดผลเสียที่ไม่ได้สนับสนุนจากประชาชนในที่สุด

Norman Uphoff (1977 : 55-56) ได้สร้างกรอบพื้นฐานเพื่ออธิบาย และวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในแง่ของรูปแบบของการมีส่วนร่วมได้ 4 รูปแบบ คือ

1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision-Making) โดยอาจเป็นการตัดสินใจตั้งแต่ในระยะเริ่มต้น การตัดสินใจในช่วงของกิจกรรม และการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรม

2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม ที่เข้าไปทั้งในรูปแบบของการเข้าร่วม โดยมีการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร หรือการเข้าร่วมในการบริหารและการร่วมมือรวมถึงการเข้าร่วมในการลงแรงร่วมใจ

3) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ทางวัตถุ ทางสังคม หรือโดยส่วนตัวอย่างใดตัวอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างควบคู่กันไป

4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล ในรูปแบบนี้นับเป็นการควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมด และเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

J.H.J. Macda (อ้างถึงใน อนงค์ พัฒนจักร, 2535 : 43) ได้สรุปรูปแบบของการมีส่วนร่วมได้ 3 รูปแบบ คือ

1) การมีส่วนร่วมแบบแข่งขัน (Active) หมายถึง การเข้าร่วมแต่งตั้งการริเริ่มและติดตามในกระบวนการกำหนดความต้องการแผนงาน ตลอดจนเข้าร่วมในกิจกรรมการดำเนินงาน และสนใจในผลของการพัฒนา

2) การมีส่วนร่วมแบบไม่แข่งขัน (Passive) หมายถึง การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนโดยไม่คำนึงถึงความสำคัญของการกำหนดแผนและนโยบาย ตลอดจนไม่สนใจในผลของการพัฒนา

3) การมีส่วนร่วมแบบเฉื่อยชา(Inert) หมายถึง การเข้าร่วมโดยการถูกชักจูงจูงยอม หรือถูกบังคับโดยสภาพแวดล้อม บุคคล หรืออื่น ๆ ซึ่งการมีส่วนร่วมแบบจะแปรเปลี่ยนไปตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปด้วยเสมอ

World Health Organization (อ้างถึงใน อนงค์ พัฒนจักร, 2535 : 42) ได้เสนอว่า รูปแบบที่แท้จริงหรือสมบูรณ์ของการมีส่วนร่วมนั้นจะต้องประกอบด้วยกระบวนการ 4 ขั้นตอน คือ

1) การวางแผน (Planning) ในส่วนนี้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดลำดับความสำคัญตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากรกำหนดวิธีการติดตามประเมินผลและประการสำคัญคือ การตัดสินใจ

2) การดำเนินกิจกรรม (Implementation) ในส่วนนี้ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการจัดการและบริหารการใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรร ควบคุมการเงิน และการบริหาร

3) การใช้ประโยชน์ (Utilization) เป็นส่วนที่ประชาชนจะต้องมีความสามารถในการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งพาตัวเอง และการควบคุมทางสังคม

4) การได้รับผลประโยชน์ (Obtaining Benefits) ในส่วนนี้ประชาชนต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่เท่ากัน ซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวสังคม หรือวัตถุก็ได้

จากความแตกต่างและความเหมือนในรูปแบบที่นำเสนอข้างต้นสามารถจำแนกรูปแบบการมีส่วนร่วมออกได้ 3 ลักษณะ คือ

1) รูปแบบที่ให้ความสำคัญเชิงเนื้อหา กล่าวคือ รูปแบบนี้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดแผน เข้าร่วมในการกระทำและรับผลประโยชน์ตลอดจนเข้าร่วมในการประเมินผลการกระทำด้วย

2) รูปแบบที่ให้ความสำคัญในการจัดรูปความสัมพันธ์ หรือรูปขององค์กร ซึ่งการมีส่วนร่วมอาจเกิดจากความสมัครใจ หรืออาจเกิดจากการถูกชักจูง หรือเกิดจากการบังคับ ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปได้ทั้งในรูปแบบมีตัวแทน หรือไม่มีตัวแทนก็ได้

3) รูปแบบที่ให้ความสำคัญในรูปของกิจกรรมในรูปแบบนี้จะเป็นการเข้าร่วมกิจกรรมในลักษณะแบบแข่งขัน แบบไม่แข่งขันหรือแบบเฉื่อยชาก็ได้

2.6.5 วิธีการวัดการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

จากการกล่าวว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนและพัฒนาชุมชนได้ด้วยตนเองโดยเริ่มจากความต้องการที่แท้จริงของประชาชนไม่ใช่ด้วยความต้องการของบุคคลภายนอกภายใต้กระบวนการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นหากเข้าใจถึงวิธีการวัดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาและนำมาใช้เพื่อกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมในการให้ และรับอำนาจแก่ประชาชน การพัฒนาต่าง ๆ จะได้รับผลสำเร็จอย่างรวดเร็วขึ้นผลของการศึกษาค้นคว้าทดลองตามหลักการพัฒนาโดยพิจารณาจากลักษณะพฤติกรรมการมีส่วนร่วมสามารถจำแนกวิธีการวัดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาได้ 4 แบบ คือ

บัญญัติ แก้วส่อง (2531: 39) ได้จำแนกประเภทการมีส่วนร่วมตามขั้นตอนในการพัฒนาซึ่งเป็นการวัดเชิงคุณภาพแบ่งเป็น 5 ขั้นตอน คือ

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มการพัฒนา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่คิดเห็นประชาชนมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชนตลอดจนมีส่วนตัดสินใจร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการของชุมชนและมีส่วนในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการด้วย

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในขั้นวางแผนการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการกำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงานตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่จะใช้

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ปรึกษาประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์ โดยการสนับสนุนทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์ และแรงงาน หรือเข้าร่วมบริหารงานประสานงาน และดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในขั้นรับผลประโยชน์จากการพัฒนาเป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้จากการพัฒนาหรือยอมรับผลกระทบอันอาจเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ อันแสดงออกมาในเชิงรูปธรรมคือสังคมหรือบุคคลก็ตาม

ขั้นที่ 5 การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้าร่วมประเมินว่าการพัฒนาที่ได้กระทำไปนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด ซึ่งในการประเมินอาจปรากฏในรูปของการประเมินย่อย(Formative Evaluation) อันนับเป็นการประเมินผลความก้าวหน้าที่ทำเป็นระยะ ๆ หรือกระทำในรูปของการประเมินผลรวม(Summative Evaluation)ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวมยอด

2) การจำแนกตามระดับความเข้มของการมีส่วนร่วม ตามแนวคิดของสมาคมสาธารณสุขอเมริกา American Public Health Association. (อ้างถึงใน บัญชร แก้วส่อง, 2531: 18) ซึ่งจำแนกระดับความเข้มไว้ 3 ระดับ คือ

(1) ระดับการตัดสินใจ (Decision-making) ในระดับนี้ประชาชนจะเข้าร่วมในการวางแผน และจัดการกับกิจกรรมการพัฒนาด้วยตนเอง จึงถือว่าการมีส่วนร่วมระดับนี้เป็นการรับผิดชอบด้วยตนเอง (Level of Responsibility by Themselves)

(2) ระดับการร่วมมือ (Cooperation) ในระดับนี้ประชาชนจะให้ความร่วมมือในการพัฒนาตามแผนงานที่ริเริ่มโดยหน่วยงานภายนอกบางครั้งประชาชนจะร่วมเสียสละเวลาแรงงาน และทรัพยากรเพื่อให้แผนงานนั้นประสบผลสำเร็จการมีส่วนร่วมในระดับนี้ถือเป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่ยอมรับได้ (Acceptable Level of Participation)

(3) ระดับการใช้ประโยชน์ (Utilization) ในระดับนี้ประชาชนจะยอมรับและใช้ประโยชน์จากการบริการที่กำหนดไว้ ถือว่าการมีส่วนร่วมในระดับนี้เป็นการยอมรับบริการเท่านั้น เช่น การเข้าร่วมโครงการวางแผนครอบครัว เป็นต้น

3) การจำแนกตามประเภทของผู้มีส่วนร่วม สามารถแยกประเภทผู้เข้าร่วมตามสถานภาพ ได้ 4 ประเภท คือ

- (1) บุคคลในท้องถิ่น (Local Residents)
- (2) ผู้นำในท้องถิ่น (Local Leaders)
- (3) เจ้าหน้าที่ของรัฐ (Government Personnel)
- (4) เจ้าหน้าที่ต่างชาติ (Foreign Personnel)

ซึ่งการจำแนกผู้เข้าร่วมดังกล่าวนี้ Norman Uphoff (อ้างถึงในอิน ริพเพิน, 2529:1-2) กล่าวว่าจะต้องพิจารณาถึงสถานภาพส่วนบุคคล เช่น เพศ อายุ สถานภาพครอบครัว การศึกษาชนชั้นทางสังคม ระดับรายได้ ระยะเวลา ที่อยู่อาศัย และสถานภาพการถือครองที่ดิน เป็นต้น

4) การจำแนกตามรูปแบบของการมีส่วนร่วม (Form of Participation) การจำแนกลักษณะนี้ มีนักวิชาการหลายท่านได้ศึกษาไว้ เช่น ดัสเซลดอร์ฟ (Dusseldorp. 1981: 18-19) ได้จำแนกวิถีของการเข้าไปมีส่วนร่วม (Way of Participation) เป็น 2 ทาง คือ

- (1) การมีส่วนร่วมทางตรงหมายถึง การที่บุคคลเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนาด้วยตนเอง เช่น การเข้าร่วมประชุม ร่วมอภิปราย ร่วมใช้แรงงานหรือร่วมลงคะแนนเสียง เป็นต้น
- (2) การมีส่วนร่วมทางอ้อม หมายถึง การเข้าร่วมกิจกรรมผ่านตัวแทนหรือการให้การสนับสนุนโดยไม่นำตนเองเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรง

วิธีการวัดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่มีรูปแบบสามารถนำไปประกอบในการกำหนดกรอบความคิดในการศึกษาวิจัยได้อย่างเป็นระบบ และมีความเชื่อถือ เป็นวิธีการวัดที่เป็นผลจากการศึกษาค้นคว้าทดลองตามหลักการพัฒนาอย่างแท้จริง

การมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคือการที่สมาชิกฯ ได้มีส่วนร่วมในกิจการต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองและชุมชน โดยมีสมาชิกฯ ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ของการพัฒนาตามกรอบแนวคิดของ Norman Uphoff ดังนี้

- 1) มีส่วนร่วมในด้านการวางแผน
- 2) มีส่วนร่วมในด้านการดำเนินงาน
- 3) มีส่วนร่วมในด้านการผลประโยชน์
- 4) มีส่วนร่วมในด้านการประเมินผล

ดังนั้นในการที่จะให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตตำบลได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการพัฒนาตำบลนั้นจำเป็นจะต้องมีการกระตุ้นปลูกฝังจิตสำนึกที่ดีของการมีส่วนร่วมและเกี่ยวข้องกับการที่จะพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

ในชุมชนของตำบลให้ดียิ่งขึ้น การมีส่วนร่วมของสมาชิกจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญในการบริหารการพัฒนาตำบล

2.7 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นสมาชิกของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ล่าสุดโดยที่พื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่เขตชนบทของประเทศไทยในการศึกษาทบทวนวรรณกรรมหรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการบริหารการพัฒนาตำบลของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงได้ทบทวนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการบริหารการพัฒนาของสมาชิกในสังคมอื่น ๆ ซึ่งพอจะอนุโลมเทียบเคียงได้ ทั้งนี้เพื่อจะได้ทราบถึงตัวแปรและปัจจัยต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการบริหารการพัฒนาตำบลของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาต่าง ๆ

กรรณิกา ชมดี (2524 : 30-62)ทำวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสารภี ตำบลท่าช้าง อำเภอรินจาราบ จังหวัดอุบลราชธานี” ผลการวิจัยพบว่า “การมีส่วนร่วมโดยการประชุมเป็นแบบที่สมาชิกมีส่วนร่วมมากที่สุดถึงร้อยละ 85.94 รองลงมาเป็นแบบร่วมออกแรง ร่วมแบบชักชวน ร่วมแบบออกเงิน ร่วมเป็นผู้ริเริ่ม ร่วมเป็นผู้นำ ร่วมเป็นคณะกรรมการ และร่วมออกวัสดุอุปกรณ์ ตามลำดับ

ฉอาน วุฒิกรรมรักษา (2526 บทคัดย่อ) ทำการวิจัยเรื่อง “ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการสร้างงานในชนบท ผลการวิจัยพบว่า

สถานภาพทางเศรษฐกิจไม่ใช่ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน แต่มีผลต่อปริมาณการเข้ามามีส่วนร่วมผู้มีเศรษฐกิจดีกว่าเข้ามามีส่วนร่วมทุกครั้งมากกว่าผู้มีเศรษฐกิจด้อยกว่า

สถานภาพทางสังคมเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ ผู้นำท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าประชาชนธรรมดาทั่วไป

ความแตกต่างกันในเรื่องเพศ เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนคือ เพศชายเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าเพศหญิง

ปัจจัยที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุดได้แก่ ความต้องการความสะดวกสบายในการคมนาคมขนส่ง รองลงมาคือต้องการพัฒนาหมู่บ้านต้องการมีงานทำ

บุคคลที่ชักจูงเข้ามามีส่วนร่วมได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ประชาชน ทราบเรื่องโครงการจากวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ สาเหตุที่ไม่ได้เข้าร่วม เพราะมีงานอื่นทำ อยู่แล้ว ไม่มีเวลา ไม่ว่าง มีธุรกิจในครอบครัว

ส่วนในด้านขั้นตอนของการมีส่วนร่วมประชาชนเข้าร่วมในขั้นดำเนินการมากที่สุดรองลง มาคือขั้นติดตามผลงานและขั้นกำหนดความต้องการในขั้นดำเนินการและขั้นติดตามผลงานนั้น ประชาชนเข้าร่วมออกแรงมากที่สุดรองลงมาคือร่วมออกเงิน วัสดุและร่วมเป็นกรรมการ โดยมี ปริมาณการเข้าร่วมทุกครั้งมากที่สุด ส่วนในขั้นกำหนดความต้องการประชาชนเข้าร่วมประชุมทุก ครั้งมากที่สุด รองลงมาคือ แสดงความคิดเห็น

ลิขิต ธีรเวคิน (2527 : 60) ได้ศึกษา “การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนา ชนบท” พบว่า การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทหรือการพัฒนาท้องถิ่น จะต้องทำควบคู่กันไป ถ้าขาดส่วนใดส่วนหนึ่งจะทำให้แก่กันสารขาดความสมบูรณ์ การพยายามให้ มีการปกครองตนเองตามรูปแบบของระบบการเมืองระดับชาติ โดยที่มิได้มุ่งเน้นการพัฒนาจะทำ กับการพัฒนาไม่ถึงแก่นในขณะเดียวกันการที่จะส่งเสริมให้มีการพัฒนาชนบทโดยไม่มีโครง สร้างสถาบันมาเสริมให้การพัฒนามีผลริเริ่มจากท้องถิ่น และให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมก็กลาย เป็นระบบการพัฒนาแบบสั่งการ ผลที่เกิดขึ้นย่อมไม่ดีเท่าที่ควร ดังนั้นการกระจายอำนาจอย่างแท้ จริงจึงเป็นสิ่งที่ต้องกระทำ สำหรับความสำเร็จในการพัฒนาชนบทและการมีส่วนร่วมของประชา ชนในการพัฒนาชนบทจะต้องมีการพัฒนาสภาพแวดล้อมให้มีลักษณะสมบูรณ์มีบุคลากร มีงบประมาณ และมีอิสระพอสมควร

สุจินต์ คาวีระกุล (2527 : บทคัดย่อ) ทำวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในโครงการพัฒนาหมู่บ้าน: ศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านชนะเลิศการประกวดหมู่บ้านดีเด่น ระดับจังหวัด ของจังหวัดนครสวรรค์ ประจำปี พ. ศ. 2527” ผลการวิจัยพบว่า ลักษณะการมีส่วน ร่วมของประชาชน ประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้าประชุมมากที่สุดส่วนการมีส่วนร่วมในการสละ แรงงาน ในการสละเงิน ในการเป็นผู้ชักชวนเพื่อนบ้าน ในการสละวัสดุอุปกรณ์ในการติดตามผล การดำเนินงานในการเป็นผู้ประสานงานในการเป็นผู้รับผิดชอบหรือควบคุมการดำเนินงานและใน การแสดงความคิดเห็นน้อยลงมาตามลำดับ

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมพบว่า

ปัจจัยทางด้านบุคคลได้แก่ ตำแหน่งทางสังคมในหมู่บ้าน การรู้สึกรู้ว่าตัวเองมีความสำคัญ ต่อหมู่บ้าน และการมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนาหมู่บ้านมีผลต่อระดับการมี ส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาหมู่บ้าน ส่วนอายุและเพศ ไม่มีผลต่อระดับการมีส่วน ร่วมของประชาชนในโครงการฯ

ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ อาชีพ รายได้ และการเป็นเจ้าของที่ดินทำกิน ไม่มีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการฯ

ปัจจัยทางด้านสังคม ได้แก่ ความต้องการเกียรติ และการได้รับการชักชวนจากกรรมการหมู่บ้าน เพื่อนบ้าน นายอำเภอ และพัฒนาการอำเภอ มีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการฯ ส่วนความคาดหวังต่อรางวัล การประกวดหมู่บ้าน และความต้องการมีความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้านไม่มีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาหมู่บ้าน”

แพทยา แก้วพวง (2533 : บทคัดย่อ) “ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้านในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่น” ได้ผลการศึกษาดังนี้

1. ไม่พบว่ากรรมการหมู่บ้านที่มีอายุมากจะมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นมากกว่ากรรมการหมู่บ้านที่มีอายุน้อยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ
2. กรรมการหมู่บ้านที่มีระดับการศึกษาสูงจะมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นมากกว่ากรรมการหมู่บ้านที่มีระดับการศึกษาต่ำ
3. กรรมการหมู่บ้านโดยการเลือกตั้งจะมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นมากกว่ากรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง
4. กรรมการหมู่บ้านที่มีการติดต่อกับเจ้าหน้าที่มาก จะมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นมากกว่ากรรมการหมู่บ้านที่มีการติดต่อกับเจ้าหน้าที่น้อย

คุชฎี อายุวัฒน์ และคณะ (2535 : บทคัดย่อ) “ได้วิจัยการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในงานวนศาสตร์ชุมชนกรณีชุมชนห้วยม่วง” พบว่า ผู้ใหญ่บ้านหรือผู้นำชุมชนมีบทบาทเป็นแกนนำในการมีส่วนร่วมพัฒนาของหมู่บ้าน กลุ่มผู้มีความสนใจเข้าร่วมในกิจกรรมวนศาสตร์ชุมชน มากกว่ากลุ่มฐานะยากจน

ประทุมมา พลภักดี (2535 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา “บทบาทของผู้หญิงและชายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติศึกษาเฉพาะกรณีฝ่ายประชาอาสา” พบว่า ผู้ชายมีบทบาทในการตัดสินใจในกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระดับครัวเรือนและผู้ชายยังเป็นแกนหลักในการตัดสินใจในระดับครอบครัว ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อบทบาทของผู้ชายก่อนการสร้างฝ่ายประชาอาสาคือ ความคาดหวังการรับรู้ในบทบาทตำแหน่งทางสังคมและการขัดแย้งในบทบาท ความคาดหวังและการรับรู้ในบทบาท และระยะหลังการดำเนินการสร้างฝ่ายประชาอาสา คือ ปัจจัยการคาดหวังในผลประโยชน์ตำแหน่งทางสังคม จำนวนแรงงานในครัวเรือน และการขัดแย้งในบทบาท

วิศิษฐ์ ทองสมบูรณ์ (2535 : 52-64) ทำการวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของกรรมการกลางหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง(อพป.)ในการพัฒนาหมู่บ้านตามระบบกชช.” ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดขอนแก่น การวิจัยพบว่า

1. ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจที่แตกต่างกันไม่ใช่เป็นปัจจัยที่ทำให้กรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. มีส่วนร่วมในการพัฒนาหมู่บ้านแตกต่างกัน

2. กรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. ที่มีการรับข่าวสารมาก มีส่วนร่วมในการพัฒนาหมู่บ้านมากกว่ากรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. ที่มีการรับข่าวสารน้อย

3. กรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. ที่มีการติดต่อกับชุมชนภายนอกมาก มีส่วนร่วมในการพัฒนาหมู่บ้านมากกว่ากรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. ที่มีการติดต่อกับชุมชนภายนอกน้อย

4. กรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. ที่มีการติดต่อกับเจ้าหน้าที่มากมีส่วนร่วมในการพัฒนาหมู่บ้านมากกว่ากรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. ที่มีการติดต่อกับเจ้าหน้าที่น้อย

5. กรรมการกลางหมู่บ้านอพป. ที่มีส่วนร่วมในการเป็นผู้นำทางสังคมมากมีส่วนร่วมในการพัฒนาหมู่บ้านมากกว่า กรรมการกลางหมู่บ้านอพป. ที่มีส่วนร่วมในการเป็นผู้นำทางสังคมน้อย

6. กรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. ที่มีความพึงพอใจในโครงการ อพป. มากมีส่วนร่วมในการพัฒนาหมู่บ้านมากกว่ากรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. ที่มีความพึงพอใจในโครงการ อพป. น้อย

7. กรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. ที่ปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่มากมีส่วนร่วมในการพัฒนาหมู่บ้านมากกว่า กรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. ที่ปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่น้อย

อนงค์ พัฒนจักร (2535 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา “การมีส่วนร่วมของสตรีในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ กรณีศึกษาหมู่บ้านห้วยม่วง จังหวัดขอนแก่น”พบว่า ชุมชนให้ความสำคัญในเรื่องผลประโยชน์ในด้านรายได้หรือเศรษฐกิจเป็นหลักต้องพึ่งพิงระบบตลาดและเงินทุนจากชุมชนภายนอก กลุ่มสตรีที่มีขนาดครอบครัวใหญ่ จะมีระดับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาป่าไม้มากกว่ากลุ่มสตรีที่มีขนาดครอบครัวเล็ก

2) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาพตำบล

จักรกฤษดิ์ นรนิตผดุงการ และคณะ (2524 : 27-32) ได้ศึกษา “การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสภาพตำบล” สรุปว่า มีข้อบกพร่องหรือความสับสนของหน่วยงานจากการที่รัฐบาลกลางไม่สามารถยืนยันนโยบายการกระจายอำนาจในท้องถิ่นและประสานประโยชน์อย่างต่อเนื่องได้ การจัดรูปโครงสร้างไม่เหมาะสมการปฏิบัติตามระเบียบในแต่ละยุคสมัยเกิดความสับสนทำให้ไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานไม่สามารถปฏิบัติงานได้โดยอิสระไม่มีบุคลากรเป็นของตนเอง

ลิขิต ธีระเวคิน (2525 : 43-44) ได้วิจัยเรื่อง “การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท” โดยเน้นที่ตัวแปร 2 ตัว คือ การปกครองตนเอง และการพัฒนาชนบท ที่เกี่ยวกับ

สภาตำบลพบว่า ประธานจะมีบทบาทสำคัญ ถ้าประธานไม่มีลักษณะเป็นผู้นำคุมเกมไม่ได้จะมีปัญหา กลุ่มตัวอย่างจากการสัมภาษณ์ และสังเกตการณ์ ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการพัฒนาสภาตำบลให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพื่อเป็นฐานรากของระบอบประชาธิปไตย และเป็นฐานการพัฒนาชนบทโดยมีโครงสร้างที่เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมของสมาชิกในท้องถิ่นขณะเดียวกันก็พยายามคงไว้ซึ่งหน่วยงานและเจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานอื่น

สำนักงานเลขานุการ กสข. โดยอาจารย์มหาวิทยาลัยขอนแก่นทำการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท พ. ศ. 2525-2526 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (2526 : 155) สรุปว่า สภาตำบลขาดการพิจารณารายละเอียดในการกำหนดปัญหาและการสำรวจข้อมูลท้องถิ่นการจัดเก็บเอกสารงานธุรการไม่เป็นระบบ ขาดเจ้าหน้าที่ทำบัญชีและการเงินโดยเฉพาะ

ในปีต่อมา สำนักงานเลขานุการ กสข. ได้ให้อาจารย์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ทำการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท พ. ศ. 2527 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (2527 : 81-97) สรุปได้ว่า การวางแผนสภาตำบลจัดทำแผนพัฒนาโดยยึดความต้องการของประชาชนเป็นหลัก และใช้แผนเป็นเกณฑ์ในการจัดทำโครงการ กสข. การตัดสินใจสภาตำบล ได้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนเป็นส่วนใหญ่ในการคัดเลือกและกลั่นกรองโครงการ และบทบาทในการตัดสินใจเลือก

กองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนาชุมชน (2526 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่องการพัฒนาประสิทธิภาพของสภาตำบลในการพัฒนาชนบทโดยศึกษาสภาตำบลทั่วประเทศไทยภาคละ 3 จังหวัด พบว่า

1. กรมการสภาตำบลส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนดีพอและกรมการสภาตำบลที่มีตำแหน่งเป็นประธานหรือผู้ใหญ่บ้านมักจะสับสนระหว่างบทบาทหน้าที่ของกรมการสภาตำบลกับบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

2. กรมการสภาตำบลส่วนใหญ่จบ ป. 4 ไม่ค่อยมีความชำนาญในด้านหนังสือ

3. สภาตำบลมักถูกรอรับจากกรมการบางคน โดยเฉพาะกำนันและเลขานุการ

4. กรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ บทบาทน้อยมากในการบริหารงานของตำบล

เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง และ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2530 : 154-155) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับองค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อขีดความสามารถในการบริหารงานของสภาตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า

1. คณะกรรมการสภาตำบลมีความสามารถในการบริหารโครงการแต่มีความรู้เล็กน้อยในการจัดทำแผน และโครงการ การประเมินผล และการบำรุงรักษาโครงการ

2. รูปแบบตำแหน่ง หน้าที่ความรู้ความสามารถ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งการมีส่วนร่วมในการบริหารและฐานะของสภาตำบลมีอิทธิพลต่อขีดความสามารถในการบริหารงาน

พัฒนา นอกจากนี้ยังพบว่าด้านงบประมาณที่สภาตำบลได้รับ พบว่า งบประมาณที่สภาตำบลได้รับแต่ละปีมีอิทธิพลต่อขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาของสภาตำบลและผันแปรไปได้เพิ่มขึ้นเพียง เล็กน้อย

เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง และวิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2530 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ศักยภาพในการบริหารงานของสภาตำบล” พบว่า สภาตำบลยังมีศักยภาพไม่เพียงพอที่จะบริหารงานพัฒนาได้ด้วยตนเอง เพราะกรรมการสภาตำบลส่วนมากมีระดับการศึกษาต่ำ

ชัยศ ศิริรัตนบวร (2531 : 1) ได้ศึกษาเรื่อง “ความรู้และความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของกรรมการสภาตำบลเฉพาะกรณีกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิจังหวัดอุบลราชธานี” ผลการวิจัยพบว่า กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีระดับความรู้และความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ฐานะกรรมการสภาตำบลอยู่ในระดับปานกลางและในประเด็นที่ตอบคิดและไม่ทราบนั้น เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับ(1)บทบาทหน้าที่และ โครงสร้างของสภาตำบล(2)ระเบียบข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสภาตำบลและ (3) ระเบียบงบประมาณและการคลังของสภาตำบล แต่ความรู้ที่กรรมการสภาตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิต้องการเพิ่มเติมมากที่สุดคือ เกี่ยวกับด้านการวางแผนและการจัดทำโครงการซึ่งน่าจะเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลได้มอบให้สภาตำบลเป็นองค์กรหลักในการดำเนินงานตามโครงการสร้างงานในชนบทบุคลากรของสภาตำบลจึงเห็นว่าความรู้ด้านการวางแผนและการจัดทำโครงการมีความจำเป็นมากกว่าด้านอื่น

3) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความเป็นผู้นำ

สมชัย รักวิจิตร (2514 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ความเป็นผู้นำในหมู่บ้านทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย” พบว่าผู้นำที่มีพื้นฐานทางการศึกษาคือ จะเป็นชาวบ้านกลุ่มเดียวที่เป็นตัวจักรริเริ่มในการพัฒนาและปรับปรุงหมู่บ้านของเขาให้เจริญ และผู้วิจัยเชื่อว่าเหตุการณ์เช่นนี้ จะปรากฏไปเรื่อย ๆ ในอนาคตชาวบ้านคนอื่น ๆ โดยทั่วไปมีความนิยมยกย่องในความสามารถทางเศรษฐกิจของผู้นำเหล่านี้ ถ้าหากผู้ริเริ่มเหล่านี้ประสบความสำเร็จจากการทำงานสิ่งใหม่ ๆ แล้วชาวบ้านคนอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมากก็จะทำตาม

สภาวิจัยแห่งชาติ (2514 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ผู้นำในชนบทไทย” โดยสรุปได้ว่าผู้ที่ได้รับการยกย่องนับถือเป็นผู้นำชุมชนนั้นมีคุณลักษณะ 8 ประการ คือ

1. ต้องทำตนเป็นผู้เสียสละให้ความช่วยเหลือแก่คนทั่วไปทุกกรณี
2. มีความซื่อสัตย์ พูดจริงทำจริง ไม่ใช่ดีแต่พูดหรือให้สัญญาลม ๆ แล้ง ๆ แบบขอไปที
3. ประกอบการทำมาหากินในทางที่สุจริต ที่ชอบ ไม่เบียดเบียนผู้อื่นขยันขันแข็งพอที่จะเป็นเยี่ยงอย่างอันดีแก่ชาวบ้านโดยทั่วไป
4. มีความเป็นกันเองไม่ถือตน ไม่วางตนไว้สูงจนคนอื่นเข้าไม่ถึง

5. เป็นที่พึงของคนทั่วไปทั้งทางวัตถุและจิตใจ
6. มีตำแหน่งหน้าที่หรือความรับผิดชอบ เช่น ครูใหญ่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เจ้าอาวาส
7. เป็นคนเคร่งศาสนา
8. ลักษณะอื่น ๆ เช่น โอบอ้อมอารี

จากแนวคิดทฤษฎีและผลงานการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง ถึงแม้ว่าจะไม่ได้กล่าวถึงปัจจัยทางด้านผู้นำกับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบลของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงแต่ก็สามารถใช้เป็นแนวทางในการศึกษาครั้งนี้ได้ว่าควรพิจารณาถึงปัจจัยที่คาดว่าจะมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบลซึ่งมีปัจจัยหลายปัจจัยและการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาโดยเลือกศึกษาปัจจัยบางประการคือปัจจัยด้านความเป็นผู้นำเท่านั้นไม่ได้ศึกษาปัจจัยทั้งหมด เนื่องจากมีข้อจำกัดทางด้านเวลา แรงงาน และทุน รวมทั้งพิจารณาแล้วเห็นว่าปัจจัยที่จะเลือกมาศึกษาเป็นปัจจัยที่น่าศึกษา คือ ปัจจัยทางด้านความเป็นผู้นำ

2.8 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องบางส่วนที่ผานมาข้างต้นมาเปรียบเทียบ เทียบเคียงกับสภาวะในปัจจุบัน ประกอบกับผู้วิจัยได้สังเกตพฤติกรรมทางด้านความเป็นผู้นำของสมาชิกฯในด้านการมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบลของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้วิจัยเองที่รับราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลและช่วยเหลือการปฏิบัติงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งจากประสบการณ์ดังกล่าวสามารถประมวลความรู้ในการสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัย ปัจจัยด้านความเป็นผู้นำของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบล ดังนี้

2.8.1 ตัวแปรอิสระ เป็นตัวแปรแห่งสาเหตุ ซึ่งพิจารณาจากนักวิชาการหลายท่าน เช่น สมยศ นาวิการ เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ สมพงษ์ เกษมสิน Gross และ Davis สำหรับตัวแปรอิสระนี้อาศัยองค์ความรู้ของเสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ ประกอบกับองค์ความรู้ของDavis (1972 : 104) โดยสรุปได้ว่า ปัจจัยด้านความเป็นผู้นำ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบล ดังนี้

1.คุณลักษณะของผู้นำ มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบลกล่าวคือคุณลักษณะผู้นำเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบล เพราะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีคุณลักษณะความเป็นผู้นำที่ดีซึ่งประกอบด้วยคุณลักษณะทางด้านสติปัญญา คุณลักษณะทางด้านร่างกาย คุณลักษณะทางด้าน

อารมณ์ และคุณลักษณะทางด้านนิสัยคือ ผู้ที่จะคอยกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นหรือ ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น คุณลักษณะด้านสติปัญญาคือ ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ มีความคิดสร้างสรรค์ที่จะเปลี่ยนแปลงพัฒนาสิ่งต่างๆ ในท้องถิ่นให้ดีขึ้นและจะเป็นผู้นำที่ประชาชนในท้องถิ่นให้การยอมรับนับถือ จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบลมากกว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีลักษณะของความเป็นผู้นำที่ไม่ดี

2. ลักษณะของผู้ตาม มีสัมพันธภาพกับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบล กล่าวคือลักษณะของผู้ตามเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความจำเป็นในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบล เพราะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นผู้นำของชุมชนหากมีลักษณะความเป็นผู้นำเพียงอย่างเดียว อาจไม่ได้รับการยอมรับจากเพื่อนสมาชิกฯ ในบางครั้งเมื่อเราเข้าร่วมกิจกรรมทำงานกลุ่มก็ไม่ว่ากันที่จะแสดงความแตกต่างไปจากกลุ่มมากนัก บางครั้งการเป็นผู้นำที่มีลักษณะของผู้ตามที่ดีจะเป็นส่วนที่ทำให้เพื่อนสมาชิกยอมรับดังนั้นสมาชิกที่มีลักษณะของผู้ตามที่ดีคือ ยอมรับฟังความคิดเห็นของคนอื่นที่ดีกว่า มีใจเป็นธรรมมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายขององค์การมีส่วนแก้ปัญหา มีความรู้ มีความชำนาญ มีความเป็นอิสระ และไม่ถือคติในการทำงานร่วมกับเพื่อนสมาชิกดังนั้นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความเป็นผู้ตามที่ดีจะมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบลมากกว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีคุณลักษณะของผู้ตามที่ไม่ดี

3. จุดมุ่งหมายของงานในองค์การ มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบลกล่าวคือจุดมุ่งหมายของงานที่ปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนตำบลบางครั้งจุดมุ่งหมายของงานจะเป็นตัวกำหนดว่าสมาชิกควรจะแสดงบทบาทใดในการเป็นผู้นำในแต่ละด้านไม่ว่าจะเป็นด้านนิติบัญญัติ ด้านบริหาร หรือแม้แต่ด้านการเป็นผู้นำในการเข้าร่วมกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลจุดมุ่งหมายของงานอบต. ประกอบด้วยด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านการพัฒนาสังคม และด้านการพัฒนาด้านการเมืองและการบริหาร ดังนั้นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความรู้ความเข้าใจในจุดมุ่งหมายของงานที่อบต. ต้องปฏิบัติมากจะมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบลมากกว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความรู้ความเข้าใจในงานที่ อบต. ต้องปฏิบัติน้อย

4. คุณลักษณะของสิ่งแวดล้อมภายในและภายนอกมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบล กล่าวคือ สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกอบต. ได้แก่ ลักษณะขององค์การซึ่งประกอบด้วยปรัชญาขององค์การขนาดขององค์การ อายุขององค์การ แบบขององค์การ บรรยากาศขององค์การ ระบบการเมือง การเศรษฐกิจ ระบบสังคม องค์ประกอบทางเทคโนโลยีต่าง ๆ และระบบการบริหารการปกครองที่ใกล้ชิดคือ อำเภอ ซึ่งเป็นราชการบริหาร

ส่วนภูมิภาคที่กำกับดูแล อบต. ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ มีผลต่อการเป็นผู้นำที่ดี ดังนั้นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความรู้ความเข้าใจในสิ่งแวดล้อมทั้งในและนอกองค์การมากจะมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบล ได้ดีกว่าสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลที่มีความรู้ความเข้าใจใน คุณลักษณะสิ่งแวดล้อมทั้งในและนอกองค์การน้อย

2.8.2. ตัวแปรตาม เป็นตัวแปรผลแห่งสาเหตุ แห่งการมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบลมากน้อยแค่ไหน สำหรับตัวแปรตามนี้อาศัยของค์ความรู้ของวิรัช วิรัชนิภาวรรณ ที่เคยศึกษาไว้เกี่ยวกับความสามารถในการบริหารงานพัฒนาของสภาตำบลประกอบกับองค์ความรู้ของ UPHOFF(1977 : 55-56) โดยสรุปได้ว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลควรจะมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบลดังนี้

1) การวางแผนงานพัฒนา ที่จะทำให้ประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ได้แก่ การให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมคิดวางแผนได้ระดับหนึ่งผู้วางแผนมีขีดความสามารถในการวางแผน การวางแผนเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมีเป้าหมายวัตถุประสงค์ ระเบียบวิธีปฏิบัติ อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ การควบคุมและตรวจสอบของหน่วยงานหรือบุคคลกำหนดไว้ในแผนอย่างชัดเจนแผนมีความยืดหยุ่นสูงเพื่อให้สามารถปรับตัวได้ตามสภาพความเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา มีข้อมูลข่าวสารเพียงพอสำหรับการวางแผนและใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพส่วนการวางแผนที่ทำให้ความสามารถลดลงได้แก่ ขาดข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสม การขาดความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับการวางแผนไม่เห็นความสำคัญของการวางแผนของฝ่ายบริหารหรือผู้วางแผนใช้ประสบการณ์หรือความเคยชินมีผลประโยชน์หรืออิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ไม่แน่นอน เป็นต้น

2) การปฏิบัติตามแผนพัฒนา อบต. ที่ทำให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ได้แก่ สมาชิกสภา อบต. ขอมรับแผนงาน มีความรู้ความเข้าใจในแผนงาน การสามารถแปลงแผนงานโครงการสู่การปฏิบัติได้มีความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพมีงบประมาณเพียงพอสำหรับการสนับสนุนกิจกรรมโครงการมีเครื่องมือพร้อมสำหรับการ ดำเนินการไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ในแผนงานโครงการนั้น ๆ ส่วนการปฏิบัติตามแผนงานพัฒนาที่ทำให้ความสามารถลดลงได้แก่ การขาดความรู้ การขาดประสบการณ์ ไม่มีความมุ่งมั่นที่จะอุทิศตนเพื่องานอย่างแท้จริง มีผลประโยชน์แอบแฝงทั้งทางตรงและทางอ้อม การขาดวิสัยทัศน์ในการปฏิบัติงานการขาดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน ไม่สามารถประสานการปฏิบัติงานได้ การดำเนินการขาดความโปร่งใสหรือไม่ถูกต้อง เป็นต้น

3) การได้รับประโยชน์จาก อบต. คือ การที่สมาชิกสภา อบต. ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาต่าง ๆ ของอบต. เช่น ได้รับประโยชน์จากการได้ใช้ ถนน แหล่งน้ำ ตลอดจนกิจการอื่น ๆ เป็นต้น

4) การประเมินผลงานพัฒนาของ อบต. ที่สามารถทำให้มีประสิทธิภาพขึ้นได้แก่ โครงการต่าง ๆ ได้กำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ไว้ชัดเจน และ ไม่กว้างขวางจนเกินไป การวางโครงการต่าง ๆ ต้องมีการศึกษาสำรวจข้อมูลเบื้องต้นหรือข้อมูลเฉพาะเพื่อให้สอดคล้องต่อการประเมินผล และบ่งชี้ความเปลี่ยนแปลง มีมาตรการที่จะช่วยในการประเมินผลไว้อย่างชัดเจน ผู้ให้ข้อมูลเห็นความสำคัญและให้ความร่วมมือและข้อมูลที่เป็นจริงผู้ประเมินคือ สมาชิกสภา อบต. จะต้องมีความสามารถ ผลประเมินได้รับการยอมรับ มีงบประมาณเพียงพอ ผู้บริหารให้ความสำคัญในส่วนการประเมินผลที่ทำให้ความสามารถลดลงได้แก่โครงการต่างๆ กำหนดเป้าหมายวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจน การวางโครงการต่าง ๆ ปราศจากข้อมูลเบื้องต้นหรือข้อมูลเฉพาะทำให้ยากต่อการประเมินผล กำหนดมาตรการที่จะใช้วัดการประเมินผลยุ่งยาก ซับซ้อน ผู้ให้ข้อมูลไม่ให้ความสำคัญให้ข้อมูล ไม่ถูกต้องผู้บริหารหรือผู้รับผิดชอบไม่ให้ความสำคัญหรือชอบผลประเมินในทางบวกมากกว่า การขาดเจ้าหน้าที่ที่มีขีดความสามารถสูงเพียงพอผลการประเมินไม่ได้รับการยอมรับไม่นำไปแก้ไข ปรับปรุงอย่างจริงจัง ขาดงบประมาณ มีเวลาจำกัด เป็นต้น

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม

ปัจจัยความเป็นผู้นำ	การมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบล
1. ด้านคุณลักษณะของผู้นำ 2. ด้านคุณลักษณะของผู้ตาม 3. ด้านคุณลักษณะอุดมการณ์ของงานในองค์การ 4. ด้านคุณลักษณะสิ่งแวดล้อมภายในและภายนอกองค์การ	1. ด้านการวางแผนของ อบต. 2. การปฏิบัติตามแผนของ อบต. 3. การได้รับประโยชน์จาก อบต. 4. การประเมินผลงานพัฒนาของ อบต.

แผนภูมิที่ 5 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระกับตัวแปรตาม

2.9 สมมติฐานในการวิจัย

1. ปัจจัยความเป็นผู้นำด้านคุณลักษณะผู้นำของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบล
2. ปัจจัยความเป็นผู้นำด้านคุณลักษณะของผู้ตามของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบล
3. ปัจจัยความเป็นผู้นำ ด้านคุณลักษณะจุดมุ่งหมายของงานในองค์การของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบล
4. ปัจจัยความเป็นผู้นำ ด้านคุณลักษณะสิ่งแวดล้อมภายในและภายนอกองค์การของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาตำบล