

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร หลักแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำและภาวะผู้นำ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
5. ข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอบางบาล
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำและภาวะผู้นำ

ความหมายของผู้นำ

สมศักดิ์ ขาวลาภ (2544 : 13) กล่าวว่า ผู้นำ (Leader) กับภาวะผู้นำ (Leadership) เป็นการมองคนละด้าน คำว่า ผู้นำ มองเน้นที่ตัวบุคคล ส่วนคำว่า ภาวะผู้นำ มองเน้นที่คุณลักษณะในตัวบุคคล เราสามารถให้คำนิยามของคำว่า ผู้นำ ได้โดยอาศัยหลัก 3 ประการ สรุปได้ดังนี้

1. ผู้นำคือ บุคคลใดบุคคลหนึ่งในกลุ่มคนหลายๆ คนที่มีอำนาจอิทธิพลหรือความสามารถในการจูงใจคนให้ปฏิบัติตามความคิดเห็น ความต้องการ หรือคำสั่งของเขาได้ ผู้นำมีอิทธิพลเหนือการปฏิบัติตนหรือพฤติกรรมของผู้อื่น คำว่าผู้อื่นในที่นี้ไม่ได้ หมายความว่า ผู้อื่น ทุกคน ในกลุ่มคนที่ผู้นำคนนั้นมีส่วนร่วม เพราะภาวะผู้นำมิได้เกิดขึ้นโดยอาศัยหลักการทั้งหมดหรือไม่ก็ไม่มีเลย แต่ภาวะผู้นำเกี่ยวกับความเป็นผู้นำมากหรือน้อยเพียงใดมากกว่าปริมาณคนที่เขานำ คืออยู่ที่ความมากน้อยของอำนาจ อิทธิพลหรือความสามารถในการจูงใจคน

2. ผู้นำ คือ บุคคลที่มีอำนาจเหนือในการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Relation) ภาวะผู้นำเป็นกระบวนการ 2 ทาง (Two-way Process) คือ ผู้นำมีอิทธิพลเหนือผู้ตามและในทำนองเดียวกัน บางคราวผู้ตามก็มีอิทธิพลเหนือผู้นำ ความเป็นผู้นำหรือภาวะผู้นำจึงเป็นผลรวมของ

เจตคติของสมาชิกในกลุ่มคนนั่นเอง งานวิจัยหลายเรื่องยืนยันว่าผู้นำของกลุ่มคนที่มีเจตคตินิยมเผด็จการมักเป็นเผด็จการด้วย ส่วนผู้นำของกลุ่มคนที่มีเจตคตินิยมประชาธิปไตยก็มักเป็นคนที่มีความเป็นประชาธิปไตยด้วย

3. ผู้นำแตกต่างจากหัวหน้าหรือผู้บริหาร คน 2 คนนี้อาจจะเป็นคน ๆ เดียวกันได้ แต่ไม่จำเป็นต้องเสมอไป หัวหน้าหรือผู้บริหารหลายคนมีอำนาจหน้าที่โดยตำแหน่ง แต่อาจไม่ใช่ผู้นำที่แท้จริงของกลุ่ม ผู้นำที่แท้จริงอาจเป็นคนอื่นซึ่งไม่ใช่หัวหน้าหรือผู้บริหารแต่เขามีอำนาจ มีอิทธิพล และมีความสามารถในการจูงใจคนให้ประพฤติหรือปฏิบัติตามความคิดเห็นความต้องการหรือคำสั่งของเขาได้ทั้ง ๆ ที่เขาไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตำแหน่งใด ๆ ทั้งสิ้น

ฮาลปีน (Halpin, 1966 : 34 อ้างถึงในสงวน สุทธิเลิศอรุณ, 2543 : 280) อธิบายว่า ผู้นำ คือ ผู้ที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งใน 5 อย่างนี้ คือ

1. ผู้นำ คือ บุคคลผู้หนึ่งที่มีบทบาทหรือมีอิทธิพลต่อคนในหน่วยงานมากกว่าผู้อื่น
2. ผู้นำ คือ บุคคลซึ่งมีบทบาทเหนือบุคคลอื่น
3. ผู้นำ คือ บุคคลซึ่งมีบทบาทสำคัญที่สุดในการทำงานให้หน่วยงานดำเนินไปสู่เป้าหมายที่วางไว้

4. ผู้นำ คือ ผู้ซึ่งได้รับการเลือกจากผู้อื่นให้เป็นผู้นำ
5. ผู้นำ คือ ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งนำในหน่วยงาน หรือดำรงตำแหน่งหัวหน้า

เจษฎา บุญมาโฮม (2546 : 185) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ผู้นำ หมายถึง คนที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการให้มีตำแหน่งเป็นหัวหน้า มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบต่อหน่วยงานหนึ่ง ๆ ในองค์กร

ศักดิ์ไทย สุรกิจบวร (2545 : 238) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่มีบทบาทสำคัญซึ่งสามารถนำหรือประสานการทำงานของสมาชิกในกลุ่มให้ทำงานร่วมกันจนประสบผลสำเร็จโดยบุคคลนั้นได้รับการยอมรับจากสมาชิกในกลุ่มด้วย

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2545 : 229) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ผู้นำ หมายถึง บุคคลซึ่งมีผู้ตามและมีอิทธิพลที่จะทำให้ผู้ตามช่วยกันกำหนดวัตถุประสงค์และบรรลุวัตถุประสงค์นั้น หรือเป็นบุคคลที่ทำให้องค์การประสบความสำเร็จโดยใช้อิทธิพลจูงใจผู้อื่นให้ปฏิบัติตาม ผู้นำเป็นผู้ตัดสินใจ กำหนดปัญหา วางแผน และรับผิดชอบต่อความอยู่รอด หรือการพัฒนาขององค์การ นอกจากนั้นแล้วผู้นำยังมีส่วนทำให้เกิดวิสัยทัศน์ขององค์การและพนักงานรวมทั้งสามารถใช้อำนาจหรืออิทธิพลต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อนำกลุ่มประกอบกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง การเป็นผู้นำนั้นเป็นเรื่องง่ายแต่การเป็นผู้นำที่ดีนั้นเป็นเรื่องยาก

สงวน สุทธิเลิศอรุณ (2543 : 282) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ผู้นำ คือ บุคคลที่มีศิลปะในการจูงใจสมาชิกในกลุ่มหรือทีมงานให้ปฏิบัติตามคำสั่งของตนได้

อำนาจ แสงสว่าง (2541 : 127 อ้างถึงในสงวน สุทธิเลิศอรุณ, 2543 : 281) กล่าวว่า ผู้นำ คือ ผู้ที่มีศิลปะในการจูงใจให้คนทำงาน

สุนทร วงศ์ไวยวรรณ (2540 : 227 อ้างถึงในสงวน สุทธิเลิศอรุณ, 2543 : 282) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ผู้นำ คือ บุคคลที่สามารถชักจูงหรือชี้นำบุคคลอื่นให้ปฏิบัติงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

ชาง (Chang, 1963 : 119 อ้างถึงในสงวน สุทธิเลิศอรุณ, 2543 : 282) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่สามารถดึงเอา การตอบสนองที่จำเป็นและสร้างสรรค์จากผู้อื่น เพื่อปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งให้เสร็จสิ้นไป

ดับริน (DuBrin, 1998 : 431 อ้างถึงในสงวน สุทธิเลิศอรุณ, 2543 : 282) ได้ให้ความหมายของผู้นำไว้ว่าเป็นบุคคลที่ทำให้องค์การประสบความสำเร็จโดยเป็นผู้ที่มีบทบาทแสดงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชา หรือผู้นำคือบุคคลซึ่งก่อให้เกิดความมั่นคงและช่วยเหลือบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม

ฟิดเลอร์ (Fiedler, 1967 อ้างถึงในสุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์, 2545 : 1) กล่าวว่า ผู้นำ คือ บุคคลในกลุ่มซึ่งได้รับมอบหมายหน้าที่ให้ควบคุมหรือประสานงานกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกิจของกลุ่ม

เดจนอชกา (Dejmozka, 1983 อ้างถึงในสุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์, 2545 : 1) กล่าวว่า ผู้นำ คือ บุคคลที่ถูกเลือกหรือได้รับการแต่งตั้งให้นำกลุ่มและมีอิทธิพลต่อกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่มเพื่อการบรรลุเป้าหมายของกลุ่มและเพื่อทำหน้าที่หัวหน้าของกลุ่ม

ขยอุทธ เกษสาคร (2544 : 68) กล่าวว่า ผู้นำ คือ ผู้ที่มีบุคลิกลักษณะคุณสมบัติเด่นกว่าผู้อื่นในกลุ่ม และมีอิทธิพลมากกว่าบุคคลอื่น ๆ ในหน่วยงานทั้งสามารถสร้างความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้เกิดขึ้นแก่หน่วยงานนั้น ๆ ได้ ดังนั้นผู้นำ จึงหมายถึงบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งรับบทบาทเป็นผู้บริหารประสานประโยชน์ในกลุ่มเสมือนเป็นสัญลักษณ์ของกลุ่มซึ่งมีอิทธิพล และอำนาจสามารถบังคับบัญชาบุคคลในกลุ่มให้ปฏิบัติงานจนบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2545 : 2) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ผู้นำ คือ บุคคลที่ได้รับมอบหมายซึ่งอาจโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งและเป็นที่ยอมรับของสมาชิกให้มีอิทธิพลและบทบาทเหนือกลุ่มสามารถที่จะจูงใจชักนำ หรือชี้นำให้สมาชิกของกลุ่มรวมพลังเพื่อปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ของกลุ่มให้สำเร็จ

สุพัฒน์ มนต์ไพบูลย์ (2537 : 4) กล่าวว่า ผู้นำ หมายถึง ผู้ที่มีความรู้ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอันเป็นที่ต้องการในการดำเนินงานของกลุ่ม และสามารถใช้ความรู้นั้นช่วยให้กลุ่มบรรลุวัตถุประสงค์ได้ในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง ผู้นำส่วนใหญ่จะมีบุคลิกภาพเด่น มีความรู้ความสามารถ เป็นพิเศษในกลุ่มคนหรือในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้ที่สามารถจูงใจประชาชนให้มีความคิดเห็นคล้อยตาม และลงมือทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง จนนำกลุ่มไปสู่จุดหมายปลายทางได้เป็นผลสำเร็จในที่สุด กลุ่มซึ่งอยู่ภายใต้

การนำของผู้นำจะดำเนินงานไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือล้มเหลวก็ขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้นำ ผู้นำจะมีอิทธิพลเหนือกว่าสมาชิกคนอื่นในกลุ่มความมีอิทธิพลของเขา ต่อสมาชิกของกลุ่ม อาจจะแสดงออกในรูปต่าง ๆ เช่น การให้คำแนะนำ กระตุ้นเตือน ชักชวน ฯลฯ ผู้นำจะต้องมีทักษะในการใช้ความมีอิทธิพลของเขาในสถานการณ์ที่เหมาะสม ข้อสำคัญที่ควรระลึกไว้เสมอก็คือ ผู้นำที่ดีนั้นจะไม่ใช้อำนาจในการทำงานให้บรรลุผล แต่จะเป็นผู้นำที่สามารถชักจูงผู้อื่นให้มีจิตใจคล้อยตามโดยอาศัยเหตุผล

จากทฤษฎีของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการให้มีตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบหน่วยงานต่าง ๆ โดยได้รับการเลือกและได้รับการยอมรับ ได้รับการยกย่องให้เป็นหัวหน้างาน ให้เป็นผู้ตัดสินใจ เป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครอง บังคับบัญชาและเป็นบุคคลที่มีศิลปะในการจูงใจสมาชิกในกลุ่มหรือทีมงานให้ปฏิบัติตามคำสั่งของตนได้ หรือชักนำบุคคลอื่นให้ปฏิบัติงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

ความหมายของภาวะผู้นำ

เชษฐา บุญมาโฮม (2546 : 185) ให้ความหมายของ ภาวะผู้นำ ว่าหมายถึง กระบวนการที่เกิดจากบุคคลหนึ่งใช้อิทธิพลที่มีอยู่เหนือสมาชิกคนอื่นในกลุ่มจัดการนำกลุ่มให้ก้าวไปสู่จุดมุ่งหมายที่กลุ่มหรือองค์กรปรารถนา

ศักดิ์ไทย สุรกิจบวร (2545 : 238) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการในการใช้อิทธิพลของผู้นำต่อการทำกิจกรรมของแต่ละบุคคลในความพยายามที่จะให้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง

พรนพ พุกกะพันธุ์ (2544 : 2) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ คือ คุณสมบัติ เช่น สติปัญญา ความดีงาม ความรู้ความสามารถของบุคคลที่ชักนำให้คนทั้งหลายมาประสานกันและพากันไปสู่จุดมุ่งหมายที่ดีงาม

นพมาศ ชีรเวทิน (2542 : 100) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง ภาวะที่ผู้นำสามารถทำให้เกิดการบรรลุเป้าหมายของสิ่งที่หมายเอาไว้ถ้าจะมองในแง่มุมมองของประชาธิปไตย ภาวะผู้นำก็อาจจะหมายถึง ภาวะความสัมพันธ์ที่มีอิทธิพลต่อกันและกันระหว่างสมาชิกของกลุ่มทั้งหลายกับผู้นำ จะสังเกตได้ว่า ภาวะผู้นำอาจจะมีได้หลายรูปแบบ แบบที่เป็นประชาธิปไตยมากกว่าก็จะทำให้ผู้ตามมีอิทธิพลตามผู้นำได้มากกว่าภาวะผู้นำแบบเป็นประชาธิปไตยน้อยกว่าลักษณะการถ่วงดุลอำนาจจะไม่เท่ากับแบบประชาธิปไตย

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2545 : 3) ได้ให้ความหมายของ ภาวะผู้นำ ว่าเป็นกระบวนการที่ผู้นำช่วยสร้างความชัดเจนแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาให้รับรู้ว่า อะไรคือความสำคัญให้ภาพความเป็นจริงขององค์กรแก่ผู้อื่นช่วยให้มองเห็นทิศทางและจุดมุ่งหมายอย่างชัดเจนภายใต้ภาวะการณ์เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโลก

สมศักดิ์ ขาวลาภ (2544 : 15) ให้ความหมายของ ภาวะผู้นำ ว่าหมายถึง ศิลปะและความสามารถในการนำและการจูงใจผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนให้ทำงานด้วยความเต็มใจและกระตือรือร้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มและขององค์การ

ดับริน (DuBrin, 1998 : 431) ให้ความหมายของ ภาวะผู้นำ ว่าเป็นความสามารถที่จะสร้างความเชื่อมั่นและให้การสนับสนุนบุคคลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

ดาฟท์ (Daft, 1999 : 5) ให้ความหมายของ ภาวะผู้นำ ว่าเป็นความสัมพันธ์ที่มีอิทธิพลระหว่างผู้นำ (Leader) และผู้ตาม (Follower) ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกัน (Shared Purpose)

ยังยุทธ เกษสาคร (2544 : 68-69) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง ศิลปะหรือความสามารถของบุคคลหนึ่งที่จะกระตุ้นจูงใจหรือใช้อิทธิพลต่อบุคคลอื่น ผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาในสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการและอำนาจการใช้กระบวนการสื่อความหมาย การติดต่อ ซึ่งกันและกันให้เกิดมีใจร่วมกับตนดำเนินการจนกระทั่งบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ การดำเนินการจะเป็นไปในทางดีหรือชั่วก็ได้ ฉะนั้นไม่ว่าคนนั้นจะเป็นอธิบดี ประธานกรรมการ ผู้อำนวยการ หรือผู้จัดการบริษัท แม้แต่หัวหน้าโจรแต่ละคนจะต้อง มีภาวะผู้นำทั้งนั้น ซึ่งมีลักษณะของผู้นำที่มีรูปแบบต่าง ๆ กันความเป็นผู้นำมีผลกระทบต่อสิ่งอื่น ๆ หลายอย่าง ถ้าหัวหน้าหรือผู้บริหารเป็นผู้ที่มีความเป็นผู้นำในตัว กิจกรรมงานของหน่วยงานก็จะดำเนินไปได้โดยเรียบร้อยราบรื่นและก้าวหน้า ตรงกันข้ามถ้าหัวหน้าหรือผู้บริหารขาดความเป็นผู้นำ ในตัว ก็จะเกิดผลเสียต่าง ๆ หลายประการ ทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นตัวการแห่งการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ภายในหน่วยงาน พฤติกรรมความเป็นผู้นำจึงมีผลไปถึงผลผลิตขององค์การ ความพึงพอใจ ขวัญและกำลังใจ ความจงรักภักดีต่อหน่วยงาน ความกระตือรือร้น การบูรณาการ ของผู้ร่วมงานด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งความเป็นผู้นำจะมีลักษณะสำคัญ คือ

1. ด้านคุณสมบัติส่วนตัวของผู้นำ ได้แก่ ผู้นำที่มุ่งแสวงหาวิธีการที่จะนำผู้ร่วมงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานตามที่กำหนดไว้
2. การแสดงออกในรูปของพฤติกรรมในด้านต่าง ๆ เช่น ความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน ความสามารถในการตัดสินใจ กล้าคิด กล้าทำ มีความรับผิดชอบและมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล เพื่อก่อให้เกิดผลในแง่ของความมีพลังอำนาจและอิทธิพลต่อผู้ร่วมงาน
3. การแสดงออกซึ่งศักยภาพ สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปผู้นำที่มีความเป็นผู้นำสูงจะต้องสามารถแสดงบทบาทในการนำด้วยบารมี และความมีอิทธิพลเหนือกลุ่มบุคคลอื่นได้ในทุกสถานการณ์

4. ความเป็นผู้นำเป็นสิ่งที่ฝึกฝนอบรมพัฒนาให้เกิดขึ้นได้จากประสบการณ์การเรียนรู้
 ดังเช่น ผู้นำที่สำเร็จการอบรมจากสถาบันพัฒนาผู้บริหาร หรือผู้นำที่ผ่านการอบรมในสาขาวิชาเฉพาะ
 มีความรู้ความชำนาญในด้านเทคนิคสูง (Technical Skill) เป็นที่ยอมรับของกลุ่ม เป็นต้น

5. ผู้นำที่ดีจะต้องสามารถสร้างความจงรักภักดีให้เกิดในจิตสำนึกของบุคลากรต่อ
 หน่วยงาน สร้างความพึงพอใจด้วยการใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ให้เกิดขึ้นแก่ผู้ร่วมงานได้ จนสามารถ
 สร้างทีมงานได้อย่างมั่นคง

ความเป็นผู้นำ (Leadership) หมายถึง การสร้างบารมีแห่งความสัมพันธ์ ตามแนวคิดของ
 ไมเนอร์ (Miner, 1992 : 228 อ้างถึงในสงวน สุทธิเลิศอรุณ, 2543 : 282)

ความเป็นผู้นำ คือ การจูงใจหรือกระตุ้นให้บุคคลทำงานเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตาม
 จุดมุ่งหมายโดยเฉพาะตามแนวคิดของ บูนและเคิร์ตซ์ (Boone and Kurtz, 1992 : 391 อ้างถึงในสงวน
 สุทธิเลิศอรุณ, 2543 : 282)

ความเป็นผู้นำ คือ ความสามารถที่จะจูงใจให้บุคคลอื่นปฏิบัติตามให้บรรลุผลตาม
 เป้าหมายตามแนวคิดของ เจนส์ (Jenks 1990: 345 อ้างถึงในสงวน สุทธิเลิศอรุณ, 2543 : 282)

อำนาจ แสงสว่าง (2541 : 128 อ้างถึงในสงวน สุทธิเลิศอรุณ, 2543 : 282) ให้ความหมาย
 ของความเป็นผู้นำ คือ การจูงใจบุคคลให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพในระดับที่สูงที่สุด จัดว่าเป็น
 กระบวนการของการชักนำพฤติกรรม และทำให้เกิดความพอใจในงานทั้งพนักงานและองค์กร

สุนทร วงศ์ไวยวรรณ (2540 : 226 อ้างถึงในสงวน สุทธิเลิศอรุณ, 2543 : 282) ให้ความหมาย
 ของความเป็นผู้นำ คือ กระบวนการใช้อำนาจอิทธิพลของผู้นำในการชักจูง หรือชักนำบุคคลอื่น
 ให้ปฏิบัติงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

สงวน สุทธิเลิศอรุณ (2543 : 282) กล่าวว่า ความเป็นผู้นำ คือ กระบวนการใช้อำนาจและ
 หรือบารมีในการจูงใจสมาชิกในกลุ่ม หรือทีมงานให้ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้นำได้

สงวน สุทธิเลิศอรุณ และคณะ (2543 : 150) ให้ความหมายของความเป็นผู้นำ ว่าเป็น
 พฤติกรรมของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่จะประสานงานระหว่างความต้องการของบุคคลกับกลุ่ม
 ให้สอดคล้องกันขณะเดียวกันก็เป็นตัวกลางที่จะขจัดข้อขัดแย้งระหว่างความต้องการของบุคคลกับกลุ่ม
 เพื่อให้การรวมกลุ่มสมาชิกเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน

สุพัฒน์ มนต์ไพบูลย์ (2537 : 5) ให้ความหมายของความเป็นผู้นำ ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง
 กับตัวผู้นำโดยตรง กล่าวคือ เป็นการพิจารณาว่าผู้นำมีความเหมาะสม สามารถที่จะทำหน้าที่ในการนำกลุ่ม
 ได้มากน้อยเพียงใด ความเป็นผู้นำ เป็นอิทธิพลที่เกิดจากคุณสมบัติส่วนตัวของผู้นำ และการรู้จักใช้
 อิทธิพล เพื่อให้การดำเนินงานของกลุ่มประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์มากกว่าสิ่งอื่นใด

เวคคิโอ (Vecchio, 1988 : 286) ให้ความหมายของความเป็นผู้นำว่า คือ กระบวนการที่บุคคลใช้เพื่อทำให้บุคคลอื่น ๆ ในกลุ่มหรือองค์การปฏิบัติให้ได้ผลบางอย่างที่ปรารถนา เราเรียกผู้ที่มีความสามารถในการเป็นผู้นำนี้ว่า ผู้นำ ซึ่งจะมีพฤติกรรมสำคัญในการมีอิทธิพล (Influence) ต่อผู้ร่วมกลุ่มให้มีการดำเนินงานไปสู่เป้าหมายได้สำเร็จ เวคคิโอ แยก “ผู้นำ” ออกจาก “ผู้บริหาร” ในแง่ที่ผู้บริหารที่มีอำนาจหน้าที่อาจไม่มีความเป็นผู้นำก็ได้ ในขณะที่บุคคลผู้ได้บังคับบัญชาบางคนอาจมีความเป็นผู้นำเพราะสามารถมีอิทธิพลทำให้ผู้ร่วมงานมีการปฏิบัติงานที่เหมาะสม มีความรู้สึกที่ดีต่องาน และทำให้งานประสบความสำเร็จ

สมีท (Schmidt, 1937 : 282 อ้างถึงในสงวน สุทธิเลิศอรุณ, 2543 : 150) ให้ความหมายของความเป็นผู้นำ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับกลุ่ม ซึ่งมีความสนใจร่วมกัน และกลุ่มดังกล่าวจะถูกกำหนดพฤติกรรมโดยบุคคลเหล่านั้น

แคมป์เบล (Campbell 1969: 176 อ้างถึงในสงวน สุทธิเลิศอรุณ, 2543 : 150) ให้ความหมายของความเป็นผู้นำ คือ การกระทำหรือพฤติกรรมระหว่างบุคคลและกลุ่มที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่พึงปรารถนาทั้งสองฝ่าย

จากทฤษฎีของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า ความเป็นผู้นำ หรือภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการใช้อิทธิพลต่อกิจกรรมต่าง ๆ ของบุคคลหรือกลุ่มเพื่อความสำเร็จของเป้าหมายภายในสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ให้เกิดพลังเป็นอิทธิพลครองใจผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงานให้ความร่วมมือปฏิบัติการ ดำเนินกิจกรรมในทุกสถานการณ์โดยใช้กระบวนการกลุ่มหรือกลุ่มปฏิสัมพันธ์หรือพลวัตกลุ่ม ใช้ศิลปะของการสื่อสารเป็นพลังสนับสนุนเป็นปัจจัยในการบริหารให้กิจกรรมบรรลุเป้าหมาย สภาวะหรือศักยภาพ ความสามารถของบุคคลในการสร้างกระบวนการเพื่อจูงใจให้ผู้อื่นให้ความร่วมมือ มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ดำเนินกิจกรรมให้เป็นไปตามแผนงานและจุดประสงค์ที่วางไว้

ทฤษฎีลักษณะของผู้นำ

ทฤษฎีนี้เชื่อว่าบุคคลบางคนเกิดมาพร้อมด้วยลักษณะบางประการที่จะช่วยสนับสนุนให้เขาเป็นผู้นำได้ซึ่งหมายถึงคุณลักษณะดังนี้ (กี วังศุพฒ 2539: 117-119)

1. บุคลิกภาพ (Personality) เป็นเรื่องที่ติดมากับตัวของบุคคลแต่ละคนในส่วนของที่สามารถปรับปรุงแก้ไขให้ได้ บุคลิกภาพดังกล่าวคือ

1.1 ความสามารถในการปรับตัว เป็นความสามารถทั่วไปของบุคคล

1.2 ความต้องการที่จะนำ ซึ่งอาจจะเป็นความสามารถในส่วนลึก ๆ มองไม่เห็นชัด แต่ก็สามารถค้นคว้าได้

1.3 ความมั่นคงทางอารมณ์ ซึ่งแต่ละคนจะมีนิสัยทางด้านความคงที่ของอารมณ์การควบคุมอารมณ์ได้มากน้อยเพียงใด

1.4 ความเป็นตัวของตัวเอง มีอำนาจในการตัดสินใจต่าง ๆ ตามสภาพสังคมและวัฒนธรรม

1.5 ความอดสาหพยายาม หมายถึง ความอดทนของแต่ละบุคคลที่จะพยายาม พินฝ่าอุปสรรคนานาประการ

1.6 ความคิดสร้างสรรค์ ถือเป็นพรสวรรค์อย่างหนึ่งที่มีความสนใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะแล้วคิดออกมาเป็นรูปธรรม

1.7 ความทะเยอทะยาน เป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่ต้องการความสะดวกสบายใหม่ ๆ เกิดขึ้นตลอดเวลา หากทุกคนได้ใช้ความคิดดังกล่าวอยู่ตลอดเวลา เพราะการคิดแต่ละคนนั้นย่อมแตกต่างกันออกไป

2. ความรู้ ความสามารถ (Intelligence) สมองของคนเรานี้ธรรมชาติสร้างมาเพื่อใช้สติปัญญาให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ความรู้ความสามารถจะเห็นได้จาก

2.1 เชาว์ปัญญา คนทุกคนมีสติปัญญา ความเฉลียวฉลาดแตกต่างกันไปอาจจะด้วยสาเหตุหลาย ๆ ประการ ทั้งเรื่องพันธุกรรม สภาพแวดล้อม การแข่งขัน การฝึกฝนตนเองให้เป็นผู้ที่สนใจในการศึกษาเล่าเรียน

2.2 ความแม่นยำในการตัดสินใจ เพราะต้องทำการตัดสินใจอยู่ตลอดเวลา ในการทำงาน การดำรงชีวิต การตัดสินใจที่แม่นยำจึงต้องอาศัยประสบการณ์

2.3 ระดับความรู้ ทุกคนสามารถศึกษาเล่าเรียนได้ไม่เท่ากันเพราะสมองแต่ละคนไม่สามารถรับอะไรได้อย่างเต็มที่ คือมีการจุความจำไว้เท่ากันก็จริง แต่การรับรู้ การถ่ายทอดอาจจะมีบางสิ่งบางอย่างแตกต่างกันออกไป ดังนั้นจึงวัดระดับความรู้ได้จากการศึกษาในระดับที่สูง ๆ ขึ้นไปของแต่ละคน

2.4 ความคล่องแคล่วในการใช้ภาษา สื่อภาษาเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างหนึ่งของมนุษย์ทุกชาติจะมีภาษาของตนเองหรือไม่ก็ตาม แต่การพูดถือเป็นเรื่องของการสื่อความหมายให้สามารถเข้าใจกัน ผู้นำที่มีความสามารถในการพูด การเขียนย่อมได้เปรียบกว่า

3. คุณลักษณะด้านสังคม (Social Skill) การเข้าสังคมเป็นของคนทุกคน เพราะคนเราไม่สามารถอยู่คนเดียวในโลกได้ การเข้าสังคมของคนแต่ละระดับต้องมีพิธีต้องแตกต่างกันออกไปตามสภาพการณ์และเหตุการณ์นั้น ๆ คุณลักษณะด้านสังคมมีดังนี้

3.1 การรู้จักประนีประนอม การที่บุคคลทำงานร่วมกับคนอื่น ผลประโยชน์เป็นเรื่องที่มีความสำคัญไม่น้อย ด้วยเหตุนี้จึงต้องการคนที่จะมาประสานผลประโยชน์หรือเป็นคนที่ยอมประนีประนอมให้ทุกคนที่ร่วมงานเกิดความพอใจ

3.2 ความสามารถในการบริหาร งานบริหารเป็นการใช้ศิลป์ ซึ่งแต่ละคน ไม่สามารถใช้ได้ทัดเทียมกัน ด้วยข้อจำกัดต่าง ๆ การศึกษาเล่าเรียนก็จะเป็นส่วนประกอบในการบริหารได้บ้างเช่นกัน

3.3 ความร่วมมือ ถือเป็นเรื่องสำคัญมากในการเป็นผู้นำ เพราะผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่สามารถชักจูงให้ผู้ร่วมงาน ตั้งใจทำงานหรือทำตามที่ผู้นำต้องการด้วยความเต็มใจ

3.4 ความเป็นที่นิยมชมชอบ เราคงจะเคยเข้าไปในงานเลี้ยงและพบคนหนึ่งซึ่งจากสีหน้าท่าทาง เป็นบุคคลที่เรามองแวบเดียวเกิดความรู้สึกอยากรู้จัก อยากทักทาย มีความเลื่อมใสศรัทธา ยิ่งเมื่อเห็นเขาพูดจาด้วยแล้วเกิดความนิยมชมชอบตามมา

3.5 ความเป็นนักการทูต การที่บุคคลจะเป็นนักการทูตที่ดีนั้นต้องอาศัยปฏิภาณไหวพริบมากมาย เพราะต้องเอาใจเขามาใส่ใจเรา ต้องโน้มน้าวเรื่องใหญ่ ๆ ที่เกิดขึ้นแก้ปัญหาให้กลายเป็นเรื่องเล็กต้องใช้ความสามารถหลาย ๆ ด้านประกอบกัน ซึ่งไม่ใช่การพูดเป็น เพียงอย่างเดียว

4. คุณลักษณะด้านกายภาพ (Physical Characteristic) ถือเป็นเรื่องที่ดีตัวมา อย่างเห็นได้ชัด ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจสามารถแก้ไข ปรับปรุงด้วยการให้อาหารหรือรับประทานอาหาร ที่ถูกสุขลักษณะ รวมทั้งการออกกำลังกายที่เหมาะสมด้วย คุณลักษณะด้านกายภาพมีดังนี้

4.1 ส่วนสูง ถึงแม้ทุกคนไม่สามารถจะสูงทัดเทียมกัน แต่ก็เป็นที่ประจักษ์แล้วว่า การรับประทานอาหารที่ถูกต้องตามหลักโภชนาการนั้นมีส่วนทำให้คนเราสูงได้ไม่เพียงเพราะพันธุกรรม เพียงอย่างเดียว

4.2 น้ำหนัก การควบคุมน้ำหนักจะเห็นได้ชัดเจนจากนักมวย เพราะการควบคุมต่าง ๆ ย่อมเกิดผลตามที่เรต้องการ หรือเป็นไปตามเป้าหมายระหว่างบุคคล มีนักจิตวิทยาได้ทำการทดสอบ เรื่องน้ำหนักกับการเป็นภาวะผู้นำเหมือนกัน แต่ไม่มีความสำคัญอย่างมีนัยสำคัญ

4.3 การฝึกฝน นับเป็นสิ่งสำคัญอย่างมากในการดำรงชีวิต การที่ร่างกาย ของคนเรา ได้รับการออกกำลังกาย การฝึกฝนให้ใช้ความคิด การใช้สมอง การนั่งสมาธิ ล้วนแล้วแต่มีส่วนทำให้จิตใจเยือกเย็น สามารถพัฒนาตนเองไปสู่ความเป็นผู้นำได้ในที่สุด

4.4 ความสมบูรณ์ของร่างกาย การรักษาตนให้พ้นจากโรคภัยถือเป็นลาภ อันประเสริฐ ตามหลักของพระพุทธศาสนา ดังนั้น ความสมบูรณ์ต้องมีส่วนประกอบด้านอื่นด้วย เช่น การรักษาความอบอุ่นของร่างกาย การพักผ่อนที่เพียงพอ การออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว คุณลักษณะสำคัญของการเป็นผู้นำตามทฤษฎีดังกล่าว จะสามารถในการส่งผลให้ผู้นำทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ คือ

1. ความเฉลียวฉลาด หมายถึง ความสามารถและทักษะในการติดต่อสื่อสารที่จะนำไปใช้ประโยชน์ในการจูงใจ เพื่อที่จะก่อให้เกิดหรือทำให้ได้รับความร่วมมือจากผู้ร่วมงานหรือผู้อยู่ในบังคับบัญชา

2. ความเจริญวัยด้านสังคม หมายถึง ความเป็นผู้ใหญ่ทางด้านอารมณ์ คือความสามารถในการรักษาไว้ซึ่งความสงบทางใจ เมื่อแพ้หรือประสบชัยชนะ รวมถึงความสำเร็จต่าง ๆ มีการควบคุมอารมณ์ได้ มีความเชื่อมั่นในตนเอง มีความเคารพในตนเองและมีความสนใจในขอบเขตที่กว้าง

3. แรงจูงใจภายใน เป็นความปรารถนาที่จะให้ประสบความสำเร็จ เป็นการตอบสนองความต้องการระดับสูงของมนุษย์ทุกคน

4. เจตคติด้านมนุษยสัมพันธ์ หมายถึง เป็นผู้ที่ยอมรับว่าการร่วมมือระหว่างกัน เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นในการทำงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพนั่นเอง

ผู้นำที่มีประสิทธิภาพมักมีคุณลักษณะที่เฉพาะอย่างเหมือนกัน และมีคุณลักษณะบางประการที่เหนือกว่าผู้ที่ไม่ได้เป็นผู้นำ คนที่เป็นผู้นำนั้นจะต้องมีคุณลักษณะบางประการ ที่แตกต่างจากบุคคลธรรมดา (รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2544 : 35-44) ลักษณะที่สัมพันธ์กับภาวะผู้นำสามารถจัดประเภทแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพของผู้นำที่มีประสิทธิผล (Personality Trait of Effective leader) ลักษณะผู้นำที่มีประสิทธิผลมีลักษณะดังนี้

1.1 เป็นบุคคลที่ทำให้องค์การประสบความสำเร็จและบรรลุผลสำเร็จ
1.2 เป็นผู้ที่มีความสามารถสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชา

1.3 การจูงใจผู้อื่นให้ปฏิบัติตาม การติดต่อสื่อสาร และมีอิทธิพลเหนือผู้ได้บังคับบัญชาตามอำนาจหน้าที่ของการบริหารที่ดำรงตำแหน่งอยู่

1.4 ผู้นำมีส่วนทำให้เกิดวิสัยทัศน์ขององค์กรและของพนักงาน ซึ่งรวมถึงผู้นำที่สามารถใช้อำนาจ อิทธิพลต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อนำกลุ่มประกอบกิจกรรมใด กิจกรรมหนึ่งด้วย

1.5 ผู้นำยังเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลต่อกลุ่มและสามารถนำกลุ่มให้ปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพของผู้นำที่มีประสิทธิผลสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

1. คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพทั่วไป (General Personality Trait) เป็นคุณลักษณะซึ่งสามารถสังเกตได้ทั้งภายในและภายนอกงาน คุณลักษณะทั่วไปจะสัมพันธ์กับความสำเร็จและความพอใจทั้งชีวิตการทำงานและชีวิตส่วนตัว คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพทั่วไปซึ่งจะช่วยให้ผู้นำประสบความสำเร็จประกอบด้วย

1.1 ความเชื่อมั่นในตัวเอง (Self-Confidence) เป็นการแสดงพฤติกรรมของบุคคลในสถานการณ์ต่าง ๆ ในลักษณะที่มีความสงบและเป็นผู้นำที่ดีได้แม้จะอยู่ในภายใต้ภาวะแรงกดดันและภาวะวิกฤติ จึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้นำที่จะต้องมีความเชื่อมั่นในตนเองอย่างแท้จริง ซึ่งสังเกตได้จากการใช้คำพูดที่จริงจัง การรักษาอากัปกิริยาที่ดี และการแสดงท่าทางที่เหมาะสม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่ง que แสดงถึงความเชื่อมั่นในตนเองด้วย

1.2 การสร้างความไว้วางใจได้ (Trustworthiness) เป็นบุคคลที่มีลักษณะซื่อสัตย์ ซื่อตรง และสามารถสร้างความเชื่อถือแก่กลุ่มผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ที่เกี่ยวข้อง สมาชิกของกลุ่ม จะมีความเชื่อมั่นว่าผู้นำต้องแสดงความซื่อสัตย์ ความมั่นคง และเป็นผู้ที่สามารถเชื่อถือได้ จึงจะสามารถก่อให้เกิดความไว้วางใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องได้

1.3 ลักษณะเด่น (Dominance) เป็นลักษณะเด่นของผู้นำที่มีเหนือบุคคลอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัดในด้านต่าง ๆ ผู้นำที่มีลักษณะโดดเด่นมักจะถูกมองว่าเป็นคนหยิ่งหรือทำตัวเป็นนาย ซึ่งความจริงแล้วความโดดเด่นจะได้รับการพิจารณาว่าเป็นลักษณะเฉพาะตัวของผู้นำ

1.4 เป็นคนกล้าแสดงออก (Extroversion) เป็นบุคลิกลักษณะที่มีการแสดงออกที่เด่นชัดในสังคมและมีบุคลิกลักษณะโดดเด่น โดยจะทำให้คนที่ทำงานด้วยเกิดความสบายใจ และกล้าที่จะแสดงความคิดเห็น นอกจากนี้ยังช่วยให้เกิดการรวมกลุ่มและช่วยให้การทำงาน กับสมาชิกของกลุ่มง่ายขึ้น ตลอดจนสามารถสร้างพลังกลุ่มและสร้างทีมงานได้ดี

1.5 การเป็นคนที่มีการแสดงออกที่เหมาะสม (Assertiveness) เป็นความเปิดเผยเหยียบขาดในการแสดงความต้องการ ความคิดเห็น ความรู้สึก และทัศนคติ การเป็นคนที่มีการแสดงออก ที่เหมาะสม จะช่วยผู้นำในการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย สามารถเผชิญกับปัญหาภายในสมาชิกกลุ่ม

1.6 ความมั่นคงทางอารมณ์ (Emotional Stability) เป็นความสามารถในการควบคุมอารมณ์ในการโต้ตอบได้อย่างเหมาะสมแม้ในภาวะวิกฤติ อารมณ์ที่มั่นคงเป็นคุณลักษณะภาวะผู้นำที่สำคัญ ซึ่งจะช่วยให้แก้ไขสถานการณ์ให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี

1.7 ความกระตือรือร้น (Enthusiasm) เป็นการแสดงออกด้วยความสนใจและตั้งใจ ในการทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งอย่างกระตือรือร้น ผู้นำสามารถแสดงความกระตือรือร้นทั้งด้วยการใช้คำพูดและการแสดงออก เช่น การใช้ท่าทาง เป็นต้น ในสถานการณ์การบริหารจะต้องการผู้นำซึ่งกระตือรือร้น

เพื่อจูงใจให้เกิดพฤติกรรมสร้างสรรค์การทำงาน ตลอดจนช่วยสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับสมาชิกในทีมงาน

1.8 มีอารมณ์ขัน (Sense of Humor) เป็นการแสดงออกของความเป็นคนมีอารมณ์ดี และมองเหตุการณ์หรือสิ่งต่าง ๆ โดยไม่รู้สึกเครียด อารมณ์ขันจะถือเป็นบทบาทที่สำคัญของผู้นำ อารมณ์ขันจะช่วยลดความตึงเครียด ความน่าเบื่อหน่าย และความไม่ถูกต้อง ตลอดจนช่วยให้ มีอำนาจเหนือกลุ่มได้

1.9 ความเป็นคนอบอุ่นหรือมีความเอื้ออาทร (Warmth) เป็นการแสดงความเห็นอกเห็นใจมีอารมณ์มั่นคง เข้าใจในสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและพร้อมที่จะช่วยเหลือแก้ไขปัญหาโดยช่วยให้ภาวะผู้นำมีประสิทธิภาพ

1.10 มีความอดทนสูงต่อความตึงเครียด (High Tolerance for Frustration) เป็นความสามารถที่จะเผชิญปัญหาและสามารถแก้ปัญหาให้ลุล่วงไปด้วยดีได้ เนื่องจากผู้นำ ต้องเผชิญหน้ากับปัญหาความผิดหวัง และความตึงเครียดมากมาย ดังนั้นผู้นำจึงต้องมีความอดทนสูงและสามารถแก้ปัญหาได้ด้วยสุขภาพจิตที่ดี

1.11 การรู้จักตนเองและมีวัตถุประสงค์ในการทำงาน (Self-awareness and Self - Objectivity) เป็นการรับรู้ในจุดแข็งและจุดอ่อนของตนเองซึ่งจะช่วยให้เขาสามารถที่จะใช้จุดแข็งของเขาให้เกิดประโยชน์ และพัฒนาแก้ไขจุดอ่อนของตนได้ ตลอดจนสามารถสร้างความไว้วางใจให้กับทีมงานเพื่อให้งานกลุ่มบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้

2. คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพที่สัมพันธ์กับงาน (Task-related Personality Trait) เป็นคุณลักษณะด้านบุคลิกภาพที่แน่นอนของผู้นำที่มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดความสำเร็จ ในการทำงาน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 มีความคิดริเริ่ม (Initiative) เป็นการมีความคิดสร้างสรรค์ในการทำงานมีการตัดสินใจ และทำกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตัวเอง ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างโอกาสในการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนมีความสามารถในการค้นหาปัญหาและความสามารถในการแก้ไขปัญหา ทักษะเหล่านี้จำเป็นจะต้องมีการฝึกหัดปฏิบัติ เพื่อพัฒนาทักษะด้านนี้

2.2 มีความเข้าใจอารมณ์และความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น (Sensitivity to Others and Empathy) ผู้นำต้องพยายามสร้างอิทธิพลเหนือผู้อื่น โดยต้องเข้าใจถึงความรู้สึกนึกคิด (ทัศนคติ ความสนใจและอารมณ์) ของสมาชิกกลุ่มโดยศึกษาและสังเกตในรายละเอียดว่าสมาชิกกลุ่มเป็นใคร มีความต้องการอย่างไร เพื่อที่จะหาวิธีการสื่อสารที่ดี และสร้างอิทธิพลเหนือบุคคลเหล่านั้นได้ ทักษะด้านนี้จะช่วยป้องกันปัญหาความขัดแย้งและความล้มเหลวของผู้นำ ตลอดจนจะช่วย ในการตัดสินใจ และการเจรจาต่อรองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้บรรลุผล

2.3 ความสามารถในการยืดหยุ่นได้และความสามารถในการปรับตัว (Flexibility and Adaptability) ความยืดหยุ่นได้เป็นความสามารถที่จะปรับภารกิจและความต้องการของทีมงานให้เหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ซึ่งต้องมีลักษณะที่ยืดหยุ่นได้ ตลอดจนสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลง เช่น ความก้าวหน้า ด้านเทคโนโลยี การลดจำนวนแรงงาน การเปลี่ยนแปลงลักษณะความจำเป็นและความต้องการ ของลูกค้า การเปลี่ยนแปลง ด้านกำลังแรงงาน ฯลฯ

2.4 สภาพการควบคุมภายในตนเอง (Internal Locus of Control) เป็นลักษณะด้านบุคลิกภาพของผู้นำซึ่งมีความเชื่อมั่นว่าเป็นผู้ควบคุมและเป็นผู้กำหนดดวงชะตาชีวิตของตนเอง ซึ่งคุณสมบัตินี้ผู้นำต้องมีความเชื่อมั่นในตนเอง มีจิตใจที่เข้มแข็ง มีความอดทน และมีการพัฒนาตนเอง จึงจะสามารถควบคุมตนเองได้ ซึ่งคุณสมบัติเหล่านี้จะทำให้ผู้นำเป็นที่ยอมรับของสมาชิกกลุ่ม

2.5 ความกล้าหาญ (Courage) ผู้นำต้องมีความกล้าหาญในการเผชิญกับความเสี่ยง ความท้าทายต่อสิ่งแปลกใหม่ ซึ่งจะต้องมีความรอบคอบ ระมัดระวัง มีความคิดริเริ่ม มีความรับผิดชอบ มีความกล้าหาญในการตัดสินใจเพื่อที่จะฉวยโอกาส จัดอุปสรรค แก้ไขปัญหาและการใช้กลยุทธ์ใหม่ ๆ ในแต่ละสถานการณ์ให้ได้

2.6 ความสามารถกลับคืนสู่สภาพเดิม (Resiliency) เป็นความสามารถในการที่จะแก้ปัญหาให้เรียบร้อยได้อย่างรวดเร็ว เช่น การถูกตัดงบประมาณ กำลังแรงงาน การให้พนักงานออก เป็นต้น ผู้บริหารระดับสูงจะไม่กังวลถึงความล้มเหลว เพราะจะเป็นการทำลายขวัญและกำลังใจของผู้ใต้บังคับบัญชา แต่จะเกิดความมุ่งมั่นบากบั่นไม่ยอมแพ้และไม่ท้อถอยในสิ่งใดอย่างง่าย ๆ

2. แรงจูงใจของภาวะผู้นำ (Leadership Motive) แรงจูงใจเป็นความจำเป็นความต้องการแรงกระตุ้น ความปรารถนา หรือสภาพภายในของบุคคลซึ่งมีพลังกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรม ที่จะบรรลุเป้าหมาย ผู้นำที่มีประสิทธิผลมักมีการแสดงลักษณะเด่นด้านแรงจูงใจ ซึ่งมีพลังกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมที่จะตอบสนองความต้องการด้านการยอมรับ การยกย่อง และความต้องการประสบความสำเร็จสูงสุดในชีวิตของเขา แรงจูงใจหรือความต้องการของภาวะผู้นำที่เกี่ยวข้องกับงานประกอบด้วย

2.1 แรงจูงใจด้านอำนาจ (Power Motive) เป็นแรงจูงใจที่ต้องการการควบคุมและมีอิทธิพลเหนือบุคคลอื่น ผู้นำที่มีประสิทธิผลจะมีความต้องการอย่างแรงกล้าที่จะควบคุมทรัพยากรต่าง ๆ ผู้นำที่มีแรงจูงใจด้านอำนาจสูงจะมีลักษณะเด่น 3 ประการ คือ

2.1.1 มีการแสดงออกด้วยความเข้มแข็ง และใช้ความพยายามเพื่อแสวงหาอำนาจ

2.1.2 มีการใช้เวลาส่วนใหญ่ในการคิดหาวิธีเปลี่ยนแปลงแก้ไขพฤติกรรมของบุคคลอื่น

2.1.3 มีความเอาใจใส่เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่หรือความอยู่รอดของสมาชิกกลุ่ม

2.2 แรงกระตุ้นและแรงจูงใจให้ประสบความสำเร็จ (Drive and Achievement Motivation)

แรงกระตุ้น หมายถึง สิ่งที่เป็นพลังที่ผลักดันเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ตลอดจนเป็นแรงจูงใจให้เกิดพฤติกรรมในการค้นหาวิธีการเพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จ มนุษย์เราจะเกิดความต้องการขึ้นมาก่อนแล้วเกิดแรงจูงใจและแรงกระตุ้น ผลักดันให้เกิดพฤติกรรมตามลำดับ แรงกระตุ้น จะมีแรงกดดันให้เกิดพฤติกรรมมากกว่าแรงจูงใจ

การจูงใจ (Motivation) เป็นแรงกระตุ้นให้กระทำหรือดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งเป้าหมายที่ตั้งไว้ หรือเป็นพลังกระตุ้น ที่อยู่ภายในตัวบุคคลซึ่งกระตุ้นให้บุคคลปฏิบัติตาม เพื่อ

2.2.1 ใช้ความพยายามเพื่อแสวงหาความสำเร็จและมีความรับผิดชอบต่อความล้มเหลว

2.2.2 กล้าที่จะเผชิญความเสี่ยงโดยใช้ความพยายามของตนเองอย่างเต็มที่

2.2.3 ยอมรับการป้อนกลับในผลของการปฏิบัติงานและนำมาใช้ในการแก้ไขปรับปรุง

2.2.4 นำเสนอความแปลกใหม่ นวัตกรรม หรือการแก้ปัญหาเชิงสร้างสรรค์

2.2.5 การวางแผนและกำหนดเป้าหมาย

2.3 ยึดมั่นในจริยธรรมการทำงาน (Strong work Ethic) จริยธรรมเป็นความเชื่อถือหรือวินัยของบุคคล ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิ่งที่ดีและเลว หรือสิ่งที่ถูกและผิด ผู้นำที่มีประสิทธิผล จะมีจริยธรรมในการทำงานอย่างเคร่งครัด บริษัทจะมีความเชื่อในศักดิ์ศรีของงาน บุคคลที่มีจริยธรรมในการทำงานจะได้รับแรงจูงใจที่ดีเพราะเขาจะเห็นคุณค่าของการทำงานอย่างมาก

2.4 ความมุ่งมั่น (Tenacity) เป็นความตั้งใจจริงที่จะฟันฝ่าอุปสรรคต่าง ๆ ไปให้ได้ ถึงแม้จะมีอุปสรรคมากมายเพียงใดก็ไม่ท้อถอยและไม่คิดที่จะเลิกหรือยอมแพ้ง่าย ๆ ผู้นำจะต้องเอาชนะอุปสรรคต่าง ๆ ไปได้ ความมุ่งมั่นจึงเป็นคุณสมบัติสำคัญสำหรับผู้นำขององค์กรเพราะองค์กรจะต้องใช้ความพยายามและความตั้งใจจริงในการปฏิบัติโปรแกรมใหม่ ๆ ให้ประสบความสำเร็จ

3. ปัจจัยด้านสติปัญญาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจของภาวะผู้นำ (Cognitive Factor and Leadership) ความเข้าใจ หมายถึง กระบวนการด้านสติปัญญาในการรวบรวมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภาวะผู้นำ ความสามารถด้านสติปัญญาเป็นสิ่งสำคัญสำหรับความสำเร็จของภาวะผู้นำ ผู้นำจำเป็นต้องมีระดับสติปัญญาที่เฉลียวฉลาดเพราะจะทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งจะนำไปสู่ การเปลี่ยนแปลง การแก้ปัญหาอย่างสร้างสรรค์ และมีความสามารถที่จะแสวงหาข้อมูลที่เป็น การแก้ปัญหาและทักษะด้านการใช้สติปัญญาด้านความรู้ความเข้าใจจะเกี่ยวข้องกับหัวข้อต่อไปนี้

3.1 ทฤษฎีความสามารถด้านสติปัญญาและทฤษฎีความรู้ความเข้าใจ (Intelligence and Cognitive Resource Theory) เป็นทฤษฎีที่ช่วยสนับสนุนและพัฒนาภาวะผู้นำให้เกิดความสามารถ

ด้านสติปัญญาและความรู้ ความเข้าใจในการเป็นผู้นำที่มีประสิทธิผล ทฤษฎีความเข้าใจ มีสมมติฐานที่เป็นพื้นฐานสำคัญ 2 ประการ คือ (1) ผู้นำที่มีระดับสติปัญญาและมีความสามารถสูงกว่า มีแผนงาน มีการตัดสินใจและมีกลยุทธ์ดีกว่าผู้นำที่มีระดับสติปัญญาและความสามารถต่ำกว่า (2) ผู้นำกลุ่มงานจะสื่อสารแผนงาน มีการตัดสินใจ และมีกลยุทธ์การปฏิบัติงานเริ่มแรกในรูปของพฤติกรรมแบบบงการ ทฤษฎีความรู้ความเข้าใจจะขึ้นอยู่กับสมมติฐานซึ่งมุ่งที่ความสามารถด้านสติปัญญา (Mental Ability) ดังนี้

3.1.1 ถ้าผู้นำนั้นประสบการณ์จะทำให้ความสามารถและสติปัญญาของเขาหันเหไปจากงานที่มีอยู่ ซึ่งเป็นผลให้การวัดระดับสติปัญญาและความสามารถของผู้นำจะไม่สัมพันธ์กับการทำงานกลุ่ม

3.1.2 ความสามารถด้านสติปัญญาของผู้นำแบบบงการจะสัมพันธ์อย่างสูงกับผลการปฏิบัติงานของกลุ่มมากกว่าความสามารถด้านสติปัญญาของผู้นำที่ไม่ใช่แบบบงการ

3.1.3 ความสามารถด้านสติปัญญาของผู้นำจะสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงานของกลุ่มซึ่งจะต้องใช้ความสามารถด้านสติปัญญาด้วย

3.2 ความรู้ด้านธุรกิจ (Knowledge of the Business) ความสามารถด้านสติปัญญา จะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการมีความรู้ด้านธุรกิจ ผู้นำที่มีประสิทธิผลจะมีเทคนิคหรือความสามารถในบางสาขา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการชักนำกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ เป็นการยากสำหรับผู้นำที่จะสร้างความพร้อมเพียงให้กับสมาชิกกลุ่ม ถ้าผู้นำไม่รู้ว่าจะทำอะไร และเมื่อกลุ่มไม่นับถือทักษะด้านเทคนิคของผู้นำ

3.3 ความคิดสร้างสรรค์ (Creativity) เป็นกระบวนการของการพัฒนาความคิดริเริ่ม ทักษะและจินตนาการในสถานการณ์ต่าง ๆ ผู้นำที่มีประสิทธิผลจะมีความคิดสร้างสรรค์ ในด้านจินตนาการ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการแก้ปัญหาที่ซับซ้อน ผู้นำบางคนอาจมีความคิดสร้างสรรค์มากกว่าอีกคนหนึ่ง เช่น ผู้นำทางธุรกิจที่คิดผลิตภัณฑ์และบริการที่มีนวัตกรรมใหม่ ๆ ซึ่งผู้นำจะต้องค้นหาจินตนาการหาแนวทางแก้ปัญหาขององค์การอย่างเป็นมาตรฐานและสร้างสรรค์

3.4 ความสามารถหยั่งลึกถึงบุคคลและสถานการณ์ (Insight into People and Situation) เป็นความสามารถในการหยั่งลึกถึงความรู้สึกนึกคิดของบุคคล ความสามารถในการหยั่งลึกจะสัมพันธ์กับลักษณะต่อไปนี้

3.4.1 ความคิดสร้างสรรค์เนื่องจากมีส่วนประกอบที่เกิดจากความรู้สึกที่เกิดขึ้นเอง

3.4.2 การเข้าใจอย่างลึกซึ้งจะเป็นลักษณะสำคัญของผู้นำบริหารด้วย ผู้บริหารที่มีความสามารถหยั่งลึกจะสามารถเลือกบุคคลที่จะมอบหมายงานที่สำคัญได้อย่างฉลาดคล่องจน

สามารถฝึกอบรมและพัฒนาสมาชิกทีมได้ดีขึ้นด้วย ผู้บริหารจะสามารถสั่งงานโดยพิจารณาถึงจุดแข็งและจุดอ่อนของสมาชิกทีม

3.4.3 ผู้นำสามารถเผชิญกับปัญหาในแต่ละสถานการณ์ได้ เช่น ในสถานการณ์ที่วิกฤต สมาชิกกลุ่มจะต้องการภาวะผู้นำแบบบงการและภาวะผู้นำที่มีการตัดสินใจที่ดี

3.4.4 ความสามารถในการรับรู้และเข้าใจในสภาพแวดล้อมโดยสามารถคาดคะเนทิศทางของสภาพแวดล้อมและแก้ปัญหาในแต่ละสถานการณ์ได้ ตลอดจนสามารถ รู้ถึงสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อนและใช้ข้อมูลสำหรับการแก้ปัญหาได้ทันทั้งที่และอย่างเหมาะสม

3.5 การมองการณ์ไกล (Farsightedness) เป็นความสามารถเข้าใจในวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ของบริษัท โดยสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติและกำหนดนโยบายได้ในระยะยาว และในขณะเดียวกันผู้นำควรมีการพัฒนาแบบหมุนเวียนด้วยแผนระยะปานกลางและในระยะสั้นด้วย เพื่อพัฒนาวิสัยทัศน์และกลยุทธ์บริษัท เพราะฉะนั้นผู้นำจำเป็นต้องเป็นผู้มองการณ์ไกล

3.6 การเปิดรับต่อประสบการณ์ (Openness to Experience) เป็นการมุ่งสู่การเรียนรู้ในสิ่งที่มีประโยชน์ ซึ่งจะช่วยให้เพิ่มประสบการณ์และมีการพัฒนาระดับสติปัญญาที่ดี การพัฒนาระดับสติปัญญานี้จะรวมถึงการมีจินตนาการ มีวัฒนธรรมที่ดี มีความคิดริเริ่ม ความอยากรู้อยากเห็น ความมีใจกว้าง การมีระดับสติปัญญา และความสามารถเปิดรับต่อนวัตกรรมใหม่

ลิปปีท และราฟท์ ไวท์ (Lippitt and Ralph White 1940 อ้างถึงในสรัยตระกูล (ติวานนท์) อรรถมานะ, 2542 : 258-259) ได้ทำการศึกษาเรื่องแบบการ (Leadership Style) นำของมหาวิทยาลัยไอโอวา (The University of Iowa) พบว่า แบบการนำมีอยู่ 3 แบบ คือ

1. ผู้นำตามแบบอัตตานิยม (Autocratic Style) ผู้นำจะยึดตนเองเป็นสำคัญ เป็นผู้ตัดสินใจกำหนดเป้าหมาย และวิธีการทำงานด้วยตนเอง แล้วจึงสั่งการแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาโดยจะทำการควบคุมบังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด (Close Supervision) ไม่ปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้แสดงความคิดเห็นและมีอิสระในการปฏิบัติงาน เพราะไม่ไว้วางใจผู้ใต้บังคับบัญชา ดังนั้นจุดเน้นของผู้นำแบบนี้ก็คือการก้าวร้าวตอบโต้ผู้นำ หรือไม่ตอบสนองต่อผู้นำ หรือแสดงความก้าวร้าวเมื่อผู้นำไม่อยู่

2. ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic or Participative Style) เป็นผู้นำที่มีเจตคติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาตรงข้ามกับแบบแรก มีความไว้วางใจในผู้ใต้บังคับบัญชา เห็นผู้ใต้บังคับบัญชา มีความรู้ความสามารถ และเปิดโอกาส ให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วม (Participation) ในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย รวมตลอดถึงกำหนดวิธีการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ โดยตัวผู้นำเองก็มีส่วนอย่างเต็มที่ด้วยเช่นกัน ดังนั้นจุดเน้นของผู้นำแบบนี้จึงอยู่ที่ทั้งตัวผู้นำและผู้ปฏิบัติงานทั้งหลายหรือรวมเรียกว่ากลุ่มนั่นเอง ภายใต้สถานการณ์นี้ สมาชิกในกลุ่มจะมีความพึงพอใจต่อผู้นำสูง

3. ผู้นำแบบปล่อยเสรี (Laissez-Fair Style) เป็นผู้นำที่ปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ โดยดูแลอยู่ห่าง ๆ ไม่ค่อยมีบทบาทอะไรมากนักคล้ายกับคนนั่งชัวโมง ดังนั้นจึงมีคำเรียกผู้นำแบบนี้ว่าผู้นำแบบบุรุษไปรษณีย์ เพราะเขามีหน้าที่ส่งผ่านข่าวสารเท่านั้น ซึ่งผู้นำแบบนี้จะไม่มีบทบาท ตรงกันข้ามบทบาทต่าง ๆ จะตกอยู่กับผู้ใต้บังคับบัญชา จุดเน้นจึงอยู่ที่ผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นสำคัญ จะเห็นได้ว่าผู้นำแบบนี้ไม่ได้ทำการนำเลย จึงอาจถือว่าเขาเป็นผู้นำจอมปลอม (Pseudo-Leader) ในภาวะการณ์เป็นผู้นำแบบนี้ ผู้ใต้บังคับบัญชาจะปรากฏมีความพึงพอใจมากกว่าผู้นำแบบอัตตนิยม

จากการศึกษาแนวคิดของนักวิชาการ สามารถสรุปได้ว่า ผู้นำจะต้องเลือกใช้บทบาทภาวะผู้นำโดยการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการนำในแบบอัตตนิยม, แบบประชาธิปไตย และแบบปล่อยเสรี ในแต่ละสถานการณ์ขององค์การเพื่อให้ผู้ร่วมงานมีการปฏิบัติงานที่เหมาะสม มีความรู้สึกที่ดีต่องาน และทำให้งานประสบความสำเร็จ สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์การ

แนวความคิดในการพัฒนาภาวะผู้นำ

ทุกองค์การต่างต้องการบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารงาน เพื่อที่จะช่วยให้การบริหารองค์การบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้นบุคลากรทุกระดับจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาองค์การ อย่างไรก็ตาม นักวิชาการบางท่านก็ได้นำเสนอแนวความคิดไว้ว่า คุณลักษณะขององค์การที่มักจะประสบความสำเร็จอย่างสูงนั้น ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของภาวะผู้นำ และชี้ให้เห็นว่า ภาวะผู้นำเป็นทรัพยากรสำคัญขององค์การที่หาได้ยากยิ่ง

ในสภาพความเจริญก้าวหน้าของภาวะเศรษฐกิจโลกในยุคโลกาภิวัตน์ เป็นผลให้เกิดการแข่งขันเพื่อการพัฒนาองค์การให้มีประสิทธิภาพ ในภาวะดังกล่าวข้างต้น องค์การทั่วโลกจะพยายามแสวงหา “นักบริหารมืออาชีพ” (Professional Managers) ที่มีคุณลักษณะเหมาะสมการบริหารและการจัดการ เพื่อพัฒนาองค์การไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้

เจมส์ เอฟ โบลท์ (James F. Bolt อ้างถึงในรววิทย์ จินดาพล, 2542 : 198) ประธานกองทุนสมาคมพัฒนาผู้บริหาร (Chairman and Founder of Executive Development Associate : EDA) ได้ศึกษาความคิดเห็นจากผู้บริหารระดับสูงและผู้ช่วยผู้บริหาร จำนวน 500 คน โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ ในระหว่าง 13 ปีที่ผ่านมา ได้ค้นพบข้อเท็จจริงว่า วิกฤติการณ์ของภาวะผู้นำที่แท้จริง คือ วิกฤติการณ์ในการพัฒนาผู้บริหารให้มีคุณสมบัติของการเป็นภาวะผู้นำในองค์การ ซึ่งเชื่อว่ามีสาเหตุจากองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการคือ 1) วิธีการในอดีตที่ใช้ในการศึกษาและฝึกอบรมผู้บริหาร ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงของโลกในปัจจุบัน 2) ประสิทธิภาพที่ใช้ในการพัฒนาและฝึกอบรมผู้บริหารไม่ได้สร้างภาวะผู้นำที่เป็นความต้องการอย่างแท้จริงขององค์การ

เจมส์ เอฟ โบลท์ (James F. Bolt อ้างถึงในรววิทย์ จินดาพล, 2542 : 199) ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับวิกฤติการณ์ในการพัฒนาผู้บริหารในอดีตไว้ดังต่อไปนี้ 1) หลักสูตรการฝึกอบรมผู้บริหารไม่ใช่

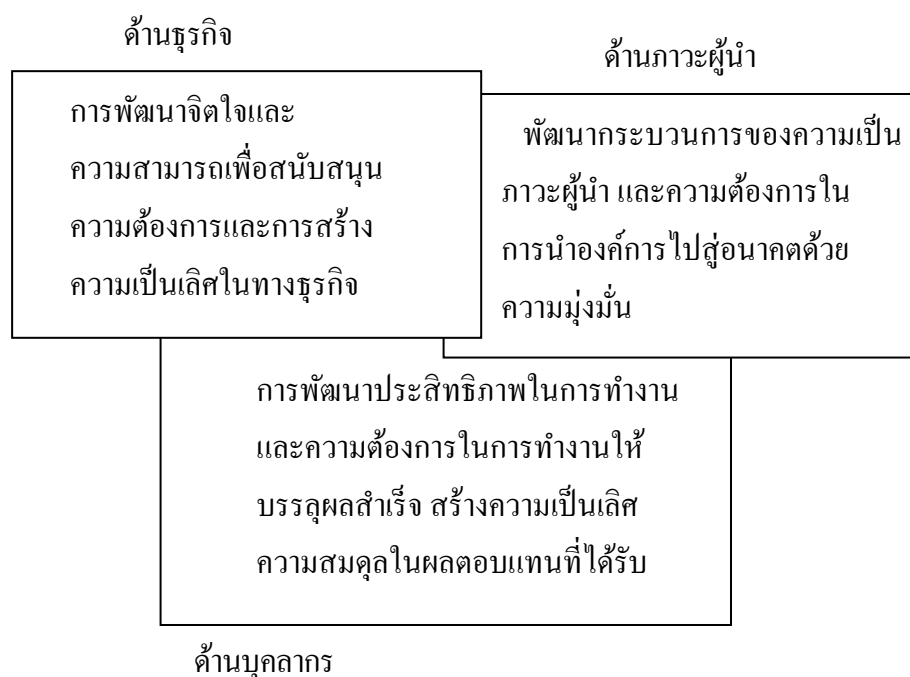
เป็นการรวมทักษะทุกอย่างเข้าด้วยกัน ควรจะจัดทำหลักสูตรในการฝึกอบรมผู้บริหารที่มุ่งเน้นการพัฒนาทักษะเฉพาะด้านของผู้บริหาร ตามความต้องการของแต่ละองค์กร หลักสูตรจะต้องเป็นไปเพื่อการสร้างภาวะผู้นำที่มีความพร้อมในการแข่งขันของตลาดโลก สร้างมาตรฐานของภาวะผู้นำ สร้างรูปแบบการนำและการบริหารที่มีคุณภาพ สร้างค่านิยม และความสามารถของผู้นำ เพื่อให้เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงในองค์กรได้ 2) หลักสูตรในการฝึกอบรมภาวะผู้นำ ควรจะคำนึงถึงระยะเวลาการใช้ระยะเวลาหนึ่งวัน หรือหนึ่งสัปดาห์ ในการประชุมสัมมนา ไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงได้ วิธีการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาผู้นำจำเป็นต้องใช้ระยะเวลานานพอสมควร 3) เนื้อหาสาระที่ใช้ในการอบรมผู้นำควรมีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงของโลกปัจจุบัน มุ่งเน้นทางด้านการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงในการนำไปใช้พัฒนาองค์กร ให้ผู้นำได้เกิดการเรียนรู้ และเข้าใจแนวโน้มทิศทางของการเปลี่ยนแปลงองค์กรได้ 4) ผู้นำโดยทั่วไปมักจะไม่เห็นคุณค่าของการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาตนเอง มักจะสนใจเฉพาะบทบาทหน้าที่และวิธีการปฏิบัติที่มีอยู่เดิม การฝึกอบรมจึงควรจะมุ่งเน้นให้ผู้นำได้เรียนรู้วิธีการนำ เพื่อเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงในองค์กรได้อย่างแท้จริง

จากแนวความคิดเกี่ยวกับวิกฤติการณ์ในการพัฒนาผู้บริหารตามทัศนะดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันได้มีการปรับปรุงหลักสูตรผู้บริหารในลักษณะต่าง ๆ กัน เช่น หลักสูตรการบริหารธุรกิจ (Management Business Administrator : MBA) ซึ่งได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางจากวงการธุรกิจในปัจจุบันนี้

กระบวนการในการพัฒนาภาวะผู้นำ

เจมส์ เอฟ โบลท์ (James F. Bolt อ้างถึงในรวริทย์ จินดาพล, 2542 : 201) ได้นำเสนอแนวความคิดในการพัฒนาภาวะผู้นำไว้ว่า กระบวนการในการพัฒนาภาวะผู้นำควรจะประกอบด้วยกระบวนการสามมิติ (The Three-dimensional Leadership) ได้แก่ 1) พัฒนาการทางด้านธุรกิจ ซึ่งหมายถึงการพัฒนาจิตใจและการพัฒนาความสามารถเพื่อสนับสนุนแนวความคิดในการสร้างความเป็นเลิศในทางธุรกิจให้แก่องค์กร 2) พัฒนาการทางด้านภาวะผู้นำ ซึ่งหมายถึง พัฒนาการในการเป็นภาวะผู้นำที่มีศักยภาพ มีความต้องการที่จะนำองค์กรไปสู่อนาคตด้วยความมุ่งมั่น 3) พัฒนาการทางด้านบุคลากร ซึ่งหมายถึง การพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน พัฒนาทักษะ และสนองความต้องการในการทำงาน ให้บรรลุความสำเร็จมีความเป็นเลิศ และเกิดความสมดุลในผลตอบแทนที่ได้รับดังภาพที่ 2.1

ภาพที่ 2.1 กระบวนการสามมิติในการพัฒนาภาวะผู้นำด้านธุรกิจ



(วรวิทย์ จินดาพล, 2542 : 202)

นอกเหนือจากกระบวนการสามมิติในการพัฒนาผู้นำดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เจมส์ เอฟ โบลท์ (James F. Bolt อ้างถึงในวรวิทย์ จินดาพล, 2542 : 202) ยังได้เสนอจุดเน้นของการพัฒนาตามกระบวนการสามมิติไว้ว่า ควรจะประกอบด้วยเนื้อหาสาระ ดังภาพที่ 2.2

ภาพที่ 2.2 เนื้อหาสาระที่เป็นจุดเน้นของการพัฒนาภาวะผู้นำตามกระบวนการสามมิติ



(วรวิทย์ จินดาพล, 2542 : 203)

แนวความคิดในการพัฒนาผู้บริหารตามกระบวนการสามมิติจะช่วยเสริมสร้างและพัฒนาภาวะผู้นำที่มีอยู่ในแต่ละบุคคลให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ 1) มิติด้านธุรกิจ จะเปลี่ยนแปลงจากแนวความคิดเดิมที่มีมุมมองในด้านธุรกิจรอบครัว ไปสู่การจัดระบบธุรกิจในระดับสากล ผลผลิตขององค์การจากปริมาณและคุณภาพเดิมจะนำไปสู่การผลิตเพื่อตลาดโลก บทบาทหน้าที่และเทคนิควิธีการในการประกอบธุรกิจจากเดิม จะเปลี่ยนไปเป็นกาใช้ทักษะและดุลยพินิจที่สมบูรณ์แบบของการบริหารธุรกิจ 2) มิติด้านภาวะผู้นำ จะเปลี่ยนแปลงจากการพัฒนาจิตใจตนเอง ไปสู่การเรียนรู้ความเป็นภาวะผู้นำ บทบาทการนำที่มีอยู่เดิม จะเปลี่ยนไปเป็นการโน้มน้าวให้สมาชิกมองเห็นวิสัยทัศน์ และ

การสร้างพลังอำนาจร่วมกัน ความไม่เข้าใจในเรื่องบุคลิกภาพของภาวะผู้นำ จะเปลี่ยนไปเป็นการสร้าง
 บุรณาการของความเป็นผู้นำและการกระจายอำนาจการบริหาร และ 3) ประสิทธิภาพของบุคลากร
 จะเปลี่ยนแปลงจากความตั้งใจเล็กน้อยในการทำงานไปสู่ความเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ มีค่านิยม มีเป้าหมาย
 และความมุ่งมั่นในการทำงาน ตลอดจนมีพลังความเชื่อมั่นในตนเอง ความสนใจในเรื่องอื่น ๆ
 จะเปลี่ยนแปลงไปสู่ความมีบุรณาการทั้งในชีวิตส่วนตัวและชีวิตในการทำงาน

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น

ความหมายของการพัฒนา

ได้มีผู้ให้ความหมายของการพัฒนาไว้พอสรุปได้ ดังนี้

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2546 : 18) นิยามว่าการพัฒนา (Development) หมายถึง การมีคุณภาพ
 ชีวิต (Quality of Life) ที่ดีขึ้น อาจวัดคุณภาพชีวิตได้หลายแบบ เช่น ทางการศึกษา การเมืองเศรษฐกิจ
 อนามัย หรือทางจิตใจ มีสิ่งเหล่านี้สูงขึ้นหรือมากขึ้นก็ถือว่ามีการพัฒนาสูงขึ้น

สนธยา พลศรี (2545 : 5) นิยามว่าการพัฒนา หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงของสิ่งใด
 สิ่งหนึ่งให้ดีขึ้น ทั้งทางด้านคุณภาพ ปริมาณ และสิ่งแวดล้อม ด้วยการวางแผนโครงการและดำเนินงาน
 โดยมนุษย์ เพื่อประโยชน์แก่ตัวของมนุษย์เอง

การพัฒนาตามแนวคิดของ ไวด์เนอร์ (Weidner : 1971 อ้างถึงในชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 : 23-
 24) เป็นการพัฒนาตามแนวอุดมคติย่อมหมายถึง การเปลี่ยนแปลงใน 3 ลักษณะด้วยกัน คือ มีความเจริญเติบโต
 (Growth) มีการเปลี่ยนแปลง (System Change) และมีการวางแผน (Planned Change) การพัฒนาเกิดขึ้น
 จากกระบวนการของการวางแผนเพื่อให้มีความเจริญเติบโตในทิศทางของการสร้างภาวะทันสมัย
 (Modernization) การสร้างชาติ (Nation Building) และความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม (Socio
 Economic Progress) ในขณะเดียวกันจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบบไปพร้อม ๆ กันกับความเจริญเติบโต

จากนิยามแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การพัฒนา หมายถึง การที่คนใน
 ชุมชนและสังคมโดยส่วนรวมได้ร่วมกันดำเนินกิจกรรมเพื่อปรับปรุงความรู้ความสามารถของตนเอง
 และร่วมกันเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตของตนเอง ชุมชนและสังคมให้ดีขึ้น ซึ่งการพัฒนาเป็นเสมือน
 กลวิธีที่ทำให้เกิดผลที่ต้องการ กล่าวคือ คุณภาพชีวิต ชุมชน และสังคมที่ดีขึ้น

การพัฒนาสามารถสรุปได้เป็น 3 ประการ (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2546 : 3) ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การพัฒนา คือ การเปลี่ยนแปลงตามแผนหรือการเปลี่ยนแปลงที่มีการกำหนดทิศทาง (Planned or Directed Change) นั่นคือ การพัฒนามิได้เป็นเรื่องธรรมชาติ หากเป็นความพยายามของมนุษย์ พยายามที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น โดยกำหนดทิศทางหรือรายละเอียดเอาไว้ล่วงหน้าว่าจะพัฒนาอะไร พัฒนาอย่างไร ช้าเร็วอย่างไรใครจะเป็นผู้พัฒนา และถูกพัฒนา

ประการที่สอง เป้าหมายสุดยอดของการพัฒนาอยู่ที่ “คน” คนเป็นทั้งผู้ถูกพัฒนาและผู้รับผลของการพัฒนา มองคนเป็นกลุ่ม หรืออยู่ในกลุ่ม ดังนั้นการพัฒนาคนจึงรวมถึงการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม

ประการสุดท้าย เป้าหมายของการพัฒนาคน กลุ่มคน หรือสังคม คือ ความอยู่ดีกินดีด้านต่าง ๆ หรือสภาพสังคมที่ดี ซึ่งรวมถึงสภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองด้วย

ทฤษฎีศักยภาพการพัฒนาและการแพร่กระจาย

ทฤษฎีศักยภาพการพัฒนาและการแพร่กระจาย (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2546 : 17-18) ประกอบด้วยปัจจัย 6 ประการ คือ

1. ทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้เกิดการพัฒนา (Natural Resource) เมื่อมีทรัพยากร เช่น น้ำมัน ทองคำ หรือเพชร แล้วสิ่งเหล่านี้จะทำให้เกิดเป็นทรัพย์สินเงินทอง สามารถจะนำไปใช้จ่ายยกระดับคุณภาพชีวิตให้สูงขึ้นได้ ยังมีทรัพยากรธรรมชาติมีค่าจำนวนมาก ก็ยิ่งทำให้ระดับการพัฒนาสูงมากขึ้นไปอีก

2. ทรัพยากรมนุษย์ ทำให้เกิดการพัฒนา (Human Resource) โดยเฉพาะมนุษย์ในวัยแรงงานก่อให้เกิดปัจจัยผล คือ การพัฒนายังมีคนในวัยแรงงานมากเท่าใด ก็ยิ่งทำให้ระดับการพัฒนาสูงมากขึ้นเพียงนั้น เหตุผลก็คือ คนวัยแรงงานมีกำลังแรงงานที่สามารถใช้ ให้เกิดประโยชน์ต่อคุณภาพชีวิตได้ เช่น เพิ่มการศึกษา ทำให้สุขภาพอนามัยแข็งแรง จิตใจมั่นคงเข้มแข็ง เป็นต้นปัจจัยนี้จึงเป็นเหตุให้เกิดการพัฒนาได้

3. องค์กรสังคม ทำให้เกิดการพัฒนา (Social Organization) ในที่นี้หมายถึง องค์กรสังคมนี้นั้น โดยที่องค์กรสังคมนี้นั้นจะช่วยทำให้เกิดพลังในการทำงานได้ใหญ่ขึ้นและมากขึ้น เพราะเป็นการรวมกำลังแรงงานกับงานใหญ่ ๆ ที่ทำคนเดียวไม่ได้ องค์กรก็สามารถทำได้ ทำได้มาก และทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะได้ร่วมช่วยกันคิด ช่วยกันพิจารณา จึงมีความรอบคอบ ไม่บกพร่องหรือบกพร่องน้อย จึงเป็นเหตุให้เกิดการพัฒนาได้อีกทางหนึ่ง

4. ภาวะผู้นำ ทำให้เกิดการพัฒนา (Leadership) หรือจำนวนผู้นำประเภทต่าง ๆ ยิ่งมีมากเท่าใด ก็จะยิ่งทำให้การพัฒนามีระดับสูงมากขึ้นเพียงนั้น ทั้งนี้ก็เพราะผู้นำมักจะเป็นคนที่ มีคุณภาพการทำงานของผู้นำจึงพลอยมีคุณภาพหรือประสิทธิภาพไปด้วย หรือไม่เช่นนั้น ผู้นำ จะสามารถรวมคน

ได้เป็นจำนวนมาก กลายเป็นกลุ่มคนเป็นจำนวนมาก จึงทำงานใหญ่หรืองานปริมาณมากได้นอกจากนั้น ด้วยบารมีของผู้นำ ทำให้คนที่มารวมตัวกันทำงาน ทำงานอย่างทุ่มเทเพื่อผู้นำจึงทำให้เกิดผลดีแก่การพัฒนา

5. การติดต่อ ทำให้เกิดการพัฒนา (Contact) การติดต่อ หมายถึง การติดต่อระหว่างชุมชน ระหว่างเมือง หรือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะชุมชนเมือง ประเทศที่ด้อยพัฒนาจะได้ประโยชน์จากชุมชนเมือง ประเทศที่พัฒนาแล้วหรือเจริญกว่า ทั้งนี้เพราะการติดต่อเช่นนั้นทำให้เกิด การถ่ายทอด เรียนรู้ รับเอาความรู้ ความชำนาญ สินค้า เทคโนโลยีจากสังคมเจริญมาใช้หรือมาผลิตเครื่องมือ เครื่องใช้ สินค้าขึ้นมาในสังคมด้อยพัฒนา ทำให้สังคมด้อยพัฒนามีความเจริญก้าวหน้าตามไปด้วย

6. การฝึกอบรม ทำให้เกิดการพัฒนา (Training) หากมองการฝึกอบรมว่าเป็นการศึกษา (Education) ก็ย่อมจะเห็นความสำคัญได้ชัดเจนในการทำให้เกิดการพัฒนา เพราะทำให้ความรู้ ความชำนาญด้านต่าง ๆ ของคนสูงขึ้น การพัฒนาก็ย่อมจะสูงตามไปด้วย การศึกษาดีย่อมจะทำให้รู้จักใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ทรัพยากรมนุษย์ที่ดีการศึกษาดีก็ย่อมเป็นทรัพยากรที่มีคุณภาพ องค์การสังคมที่มีคนมีคุณภาพเป็นสมาชิกก็ย่อมมีคุณภาพไปด้วย ผู้นำที่มีการศึกษาดีย่อมมีคุณภาพดียิ่งขึ้น การติดต่อที่เฉลียวฉลาดอันเกิดจากการศึกษา ย่อมก่อผลประโยชน์ด้านการศึกษารวมทั้งการพัฒนา การฝึกอบรมจึงช่วยให้เกิดการพัฒนาด้วย

ความหมายของชุมชนท้องถิ่นตามแนวคิดเชิงระบบ

ถ้าพิจารณาแนวคิดของทฤษฎีระบบ สามารถกล่าวได้ว่าชุมชนท้องถิ่นหนึ่ง ๆ ก็คือ หนึ่งหน่วยระบบ (System Unit) เป็นหน่วยทำงาน มีผลผลิต มีกระบวนการ มีปัจจัยนำเข้าและมีขอบเขต โดยที่ดำรงอยู่ในฐานะเป็นส่วนย่อยของอภีระบบ และประกอบขึ้นด้วยอนุระบบต่าง ๆ จำนวนหนึ่ง (เกลียว บุรีภักดี และคณะ, 2545 : 45-46) ตรงตามลักษณะของระบบทางสังคมทุกประการ

ผลผลิตในที่นี้ไม่ใช่เฉพาะด้านเศรษฐกิจเท่านั้น แต่หมายรวมถึงทุกอย่างที่หน่วยระบบ สังคมนั้นได้สร้างให้เกิดขึ้น นับตั้งแต่การดำรงชีวิตให้อยู่รอด การป้องกันการเจ็บป่วยหรือการรักษา เมื่อเจ็บป่วย การจัดหมวดหมู่หรือองค์กรของสมาชิก การดำรงครอบครัว การให้กำเนิดและการเลี้ยงดู บุตรหลาน การสร้างผลผลิตทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมเพื่อท้องถิ่นของตนเองและเพื่อแลกเปลี่ยนกับท้องถิ่นอื่น ไปจนถึงการมีความสุขความพอใจจากการปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมประเพณี อันเป็นที่ยึดถือของหน่วยสังคม และรวมไปถึงการดำรงอยู่อย่างมั่นคงถาวรของหน่วยสังคมนั้น

ปัจจัยนำเข้า ได้แก่ ตัวคนในบริเวณของชุมชนท้องถิ่นนั้น และทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งคนสามารถหยิบยกรับนำมาใช้ รวมไปถึงแบบอย่างแนวปฏิบัติ ที่สังคมมีไว้ให้ และรวมไปถึงทรัพยากรทางกายภาพหรือทางความคิด ซึ่งเข้ามาสู่ชุมชนท้องถิ่นจากแหล่งภายนอก ซึ่งเป็นอีกหน่วยระบบหนึ่งที่มีการแลกเปลี่ยนผลผลิตหรือปัจจัยนำเข้ากับหน่วยระบบนี้

กระบวนการ ได้แก่ ปฏิกริยาหรือการกระทำต่อกันระหว่างปัจจัยนำเข้าต่าง ๆ ก่อให้เกิดการแปลงรูปของปัจจัยนำเข้าบางรายการ มากบ้างน้อยบ้างในลักษณะต่าง ๆ และเกิดเป็นผลผลิตใหม่ ซึ่งอาจเป็นผลผลิตระหว่างทาง ซึ่งจะเข้าสู่กระบวนการบางอย่างก่อนจะเป็นผลผลิตสุดท้ายก็ได้ หรืออาจเป็นผลผลิตสุดท้ายของหน่วยระบบนั้น

ขอบเขตของหน่วยชุมชนท้องถิ่นหนึ่ง ๆ คือ เส้นแบ่งระหว่างท้องถิ่นนั้นกับท้องถิ่นอื่น ที่ตั้งอยู่ติดกัน หรือเป็นเส้นล้อมรอบบริเวณท้องถิ่นนั้น และเนื่องจากการดำเนินชีวิตแต่ละด้าน มีขอบเขตครอบคลุมไม่เหมือนกันเสมอไป ดังนั้นเส้นแบ่งดังกล่าวจึงอาจมีหลายเส้น แต่อาจมีบางเส้นที่ทับซ้อนเส้นอื่นก็ได้

สำหรับการเปลี่ยนแปลงระบบนั้น ริกส์ (Riggs 1967: 55 อ้างถึงในเจลิยว บุริภักดี และคณะ, 2545 : 45-46) ได้กล่าวไว้ว่าการเปลี่ยนแปลงระบบจะต้องทำให้มีความแตกต่างเพิ่มขึ้น คือ มีการแบ่งงานกันทำตามความรู้เฉพาะด้าน และมีการประสานงานระหว่างงานที่แบ่งนั้นอย่างใกล้ชิด และในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการพัฒนานั้น การเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาจะเกิดขึ้นได้ จะต้องอาศัยความร่วมมือจาก 3 ฝ่ายด้วยกัน คือ ประชาชน ราชการ และรัฐบาล โดยทั้ง 3 ฝ่ายจะต้องร่วมมือร่วมใจกันทำให้เกิดการพัฒนา และต้องพิจารณาถึงหลักการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1. ความต้องการ (Need) เพื่อที่จะให้เกิดการกระทำ คือ
 - 1.1 การมีส่วนร่วม (Participation) ของคนที่เกี่ยวข้อง
 - 1.2 การแจกจ่าย (Distribution) ผลการกระทำให้เท่าเทียมกัน
 - 1.3 ความร่วมมือ (Integration) มีความสามัคคีช่วยกันทำงาน
 - 1.4 การกระทำให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ (Penetration) ของเขตการบริหารการปกครอง
 - 1.5 ความถูกต้องตามกฎหมาย (Legitimacy) การทำให้เป็นไปตามกฎหมายหรือการยอมรับว่าถูกต้อง
 - 1.6 เอกลักษณ์ (Identity) หรือความเหมือนกันบางประการ
2. อุปสรรค (Obstacle) หรือปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการวางแผนและการดำเนินการตามแผนพัฒนาควรจะได้รับการศึกษาวเคราะห์วิจัยให้เป็นที่เข้าใจอย่างแน่ชัดถูกต้องและครบถ้วน
3. ทรัพยากร (Resource) หมายถึง สิ่งที่จะต้องใช้ในการทำงานเพื่อการพัฒนาเริ่มตั้งแต่คน คุณภาพของคน ความรู้ ความสามารถ และทักษะของคน รวมทั้งทรัพยากรด้านอื่น ๆ เช่น ทุน เงินงบประมาณ วัสดุเครื่องใช้ เครื่องยนต์กลไกต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นเพื่อนำมาเปลี่ยนแปลงเพื่อประโยชน์ต่อท้องถิ่นด้วย เป็นต้น
4. ศักยภาพ (Potentiality) หมายถึง ความสามารถหรือพลังงานขององค์การส่วนท้องถิ่นที่จะกระทำการต่าง ๆ ให้บรรลุผลในอนาคต รวมถึงความสามารถในด้านการวางแผนและดำเนินการ

ตามแผนพัฒนาขององค์กรด้วย ซึ่งองค์กรที่จะสามารถทำการวางแผนและดำเนินการตามแผนพัฒนาได้จะต้องมีปัจจัย ดังนี้

- 4.1 ความต่อเนื่องและความมั่นคงทางนโยบายของฝ่ายการเมือง
- 4.2 ทรัพยากร
- 4.3 ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ใหม่ ๆ หรือ นวัตกรรม
- 4.4 ทักษะ
- 4.5 ทุน
- 4.6 ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค

จากแนวคิดข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าการพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพได้นั้นจะต้องเกิดจากความพยายามและความจริงใจของรัฐบาลที่จะร่วมกันสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น บนเป้าหมายวิธีการที่สอดคล้อง เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีระบบที่จะนำไปสู่การพัฒนาประเทศชาติโดยรวม และปัจจัยที่จะส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาประเทศได้นั้น รัฐบาลจำเป็นต้องคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ คือ

1. การจัดระบบการปกครอง และระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินที่แน่นอนสร้างระบบและระเบียบ ตลอดจนขั้นตอนของการพัฒนาบทบาทของการบริหารส่วนท้องถิ่นร่วมกัน
2. สร้างภาวะผู้นำในท้องถิ่นโดยการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ พฤติกรรม ตลอดจน การให้ความรอบรู้ทางด้านการบริหารการพัฒนา
3. สร้างโครงการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างตรงเป้าหมาย และต่อเนื่อง ตลอดจนส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นได้เข้าใจถึงบทบาทความสำคัญของตนต่อการพัฒนาท้องถิ่น
4. สร้างโครงสร้างระบบภาษีอากร และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมเพียงพอที่ท้องถิ่นจะปฏิบัติเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนได้

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ได้มีผู้ให้ความหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้พอสรุปได้ ดังนี้

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2535 : 11) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบ การปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่

ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุม โดยรัฐบาล แต่ก็มีความอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

อุทัย หิรัญโต (อ้างถึงในโกวิท พวงงาม, 2546 : 21) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตนเองการบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

วิท (Wit, 1967 : 14-21 อ้างถึงในสุภาวดี ติมินตระ, 2548 : 25) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือ เพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชน ในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจ ของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจ และบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

มอนตาญ (Mongtagu 1984 : 574 อ้างถึงในโกวิท พวงงาม, 2546 : 1) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

روبสัน (Robson, 1953 : 574 อ้างถึงในสุภาวดี ติมินตระ, 2548 : 27) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้อำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Right) และต้องมียุติธรรมที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้น สามารถประมวลได้เป็นหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญ ดังนี้ (โกวิท พวงงาม, 2546 : 21-22)

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร

เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคง ของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณา การกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นคืออำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 19-20) คือ

1. สถานะตามกฎหมาย หมายความว่าหากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้น จะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตร แห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affairs) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากนักน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสาย การบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของ

หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ได้หมายความว่ามิอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

โกวิท พวงงาม (2549 : 11) ได้สรุปว่าการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ประการ คือ

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอาณาเขตที่แน่นอนชัดเจน หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอาณาเขตพื้นที่ที่แน่นอนชัดเจนเป็นของตนเอง กล่าวคือ มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าเทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ มีอาณาเขตจากที่ไหนจรดที่ไหน มีพื้นที่กี่ตารางกิโลเมตร และครอบคลุมในเขตตำบลหรืออำเภอใดบ้างเป็นต้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่มีอาณาเขต หรือมีอาณาเขตที่ไม่แน่นอนชัดเจนแล้วอาจก่อให้เกิดปัญหาในการปกครองตามมาภายหลัง เช่น ทำให้ไม่สามารถรู้พื้นที่ที่แน่นอนในการบริหารจัดการและให้บริการสาธารณะ ทำให้ไม่สามารถทราบถึงจำนวนประชากรได้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถคำนวณขีดความสามารถหรือศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดปัญหาในการจัดเก็บภาษี เกิดปัญหาในการจัดเขตเลือกตั้งเป็นต้น ดังนั้นเพื่อให้การบริหารการปกครองท้องถิ่นเป็นไปอย่างสะดวก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องอย่างกับการทราบพื้นที่และอาณาเขตของคนที่แน่นอน

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจอิสระ อำนาจอิสระในการบริหารจัดการนี้ ในภาษาอังกฤษ เรียกว่า Autonomy ซึ่งเป็นอำนาจอิสระที่อยู่ภายใต้ขอบเขตการปกครองของรัฐ ซึ่งหมายความว่าแม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระมากเพียงใดก็ตามก็ต้องอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐผู้มีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ Sovereignty เหนือดินแดนรัฐนั้น ๆ ดังนั้นความหมายของ Autonomy จึงแตกต่างจาก Sovereignty ตรงที่ Autonomy เป็นเพียงความอิสระภายใต้ขอบเขตของ Sovereignty เท่านั้น ในประเทศที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจริญหรือได้รับการพัฒนาแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมี Autonomy สูงมาก “รัฐ” ทำหน้าที่เพียงกำกับดูแลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

Autonomy หรืออำนาจอิสระที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมี ได้แก่อำนาจอิสระในการบริหารจัดการงานต่างๆ ภายในพื้นที่หรือท้องถิ่นของตนเองได้ โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ ยกเว้นกรณีที่เป็นและมีกฎหมายกำหนดให้สามารถกระทำได้ มีอำนาจอิสระในการบริหารงบประมาณ เช่น เก็บภาษีเอง ใช้จ่ายเงินงบประมาณเอง และประการสุดท้ายคือมีอำนาจอิสระในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งไม่ขัดกฎหมายในระดับชาติ

ในระยะหลัง Autonomy กลายเป็นเครื่องมือประเภทหนึ่งในการใช้เป็นตัวชี้วัดระดับการพัฒนาของการปกครองท้องถิ่นในประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยมีความเชื่อว่าประเทศที่มีการปกครอง

ท้องถิ่นที่พัฒนาแล้วจะมีระดับของ Autonomy ในระดับสูงกว่าในประเทศที่ยังไม่มีการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น

3. องค์การปกครองท้องถิ่นเหล่านั้น ต้องมีสิทธิตามที่กฎหมายรับรองนั้นก็หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวและรวดเร็ว และเป็นการตอกย้ำหลักการความเป็นอิสระของท้องถิ่น ประการที่สอง หากองค์การปกครองท้องถิ่นไม่มีลักษณะเป็นนิติบุคคลแล้ว เราก็ไม่อาจเรียกได้ว่าองค์การนั้นเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยสมบูรณ์ เพราะการกระทำขององค์การนั้น ไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมายและจำเป็นต้องพึ่งพา “รัฐ” ในการทำงานอยู่ตลอดเวลา

4. องค์การปกครองเหล่านั้น ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม กล่าวคือ หลักการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประการหนึ่งคือ เป็นการปกครองด้วยคนภายในท้องถิ่นเอง คนของท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรของตน การกำหนดอัตราภาษี การกำหนดการใช้จ่ายเงินงบประมาณของตนและรวมไปถึงคนท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารงานท้องถิ่นและให้บริการสาธารณะในบางประเทศเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของตนได้ หากเห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นของตนทำงานไร้ประสิทธิภาพ

5. องค์การปกครองท้องถิ่นเหล่านั้น ต้องมีองค์กรที่แน่นอนชัดเจนในการบริหารจัดการงานของท้องถิ่น เช่น การมีฝ่ายบริหาร มีฝ่ายสภาที่ทำหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นและการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร หรือมีคณะกรรมการบริหารท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหารและออกข้อบัญญัติท้องถิ่นไปในคราวเดียวกัน นอกจากนี้ยังรวมไปถึงมีกลไกในการบริหารงาน เช่น เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น มีเงินงบประมาณในการบริหารงานของท้องถิ่นมีระบบการทำงานอย่างเป็นขั้นตอน มีการแบ่งหน้าที่ในการทำงานตามหลักการบริหารจัดการเป็นต้น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง โดยเฉพาะในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอเมื่อจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองนั้น ๆ ก็สามารถหารายได้มีงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นได้

2. เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งความต้องการของประชาชนแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกันไป การรื้อบริการจากรัฐบาลเพียงอย่างเดียวอาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริง และล่าช้า

3. เพื่อประหยัด โดยท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นโดยให้อำนาจในการจัดเก็บภาษี

2. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาระของรัฐบาล

3. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งทำให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึง ปัญหา อุปสรรคและช่วยป้องกันปัญหาของท้องถิ่นของตนเอง

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง และการบริหารประเทศในอนาคต

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง จะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในการฝึกฝน ให้การศึกษาเกี่ยวกับการเมืองให้แก่ประชาชน โดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เกิดสำนึกและเห็นความสำคัญคุ้นเคยกับการใช้สิทธิทางการเมืองหน้าที่พลเมือง อันจะนำไปสู่ความศรัทธาและความเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสามารถที่จะตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมาย รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากที่สุด และนอกจากนั้นในความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลางจะพบว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์การที่ช่วยแบ่งเบาระของรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลกลางได้มอบหมาย ถ่ายโอนภารกิจหลายประการให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และสิ่งที่เห็นได้ชัด คือ การเปลี่ยนบทบาทของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติกลับกลายเป็นผู้ทำหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุน และให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ เทคนิคให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

บัญญัติ พุ่มพันธ์ (2547 : 11) ได้สรุปความสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. เป็นองค์การตามกฎหมายที่ทำหน้าที่บริหารจัดการพัฒนาตำบล หมู่บ้าน และชุมชนตามนโยบายกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

2. เป็นองค์การที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนระดับฐานราก มีความอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารงานภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด ทำให้สามารถแก้ไขปัญหา อำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว

3. เป็นองค์การที่มีผู้แทนประชาชนเข้าไปบริหารงานทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และฝ่ายบริหาร คือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบ ทำให้การแก้ไขปัญหาและการพัฒนาตำบล หมู่บ้านตรงกับความต้องการอันแท้จริงของประชาชน

4. เป็นการส่งเสริมการเรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในทางปฏิบัติแก่ประชาชนในขอบเขตที่ไม่กว้างนัก ทำให้ประชาชนมองเห็นภาพรวมอย่างชัดเจนและมีส่วนร่วมได้ไม่ยาก

หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ควรจะต้องพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และหน้าที่ความรับผิดชอบ ควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเกินกว่าภาระหรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วประเทศ ก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น งานทะเบียนที่ดิน การศึกษาในระดับอุดมศึกษา

การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ มีข้อพิจารณาดังนี้

1. เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น
2. เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง
3. เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น
4. เป็นงานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ท้องถิ่น เป็นงานที่หากปล่อยให้ประชาชนดำเนินการเองอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะเป็น จัดให้มีโรงรับจำนำ การจัดตลาดและงานต่าง ๆ ที่มีรายได้ โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

จากหลักการและความสำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการบริหารราชการที่มีขนาดเล็ก และมีความใกล้ชิดกับประชาชน และเป็นองค์การที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบชุมชนของตนเอง ซึ่งเป็น การเพิ่มขีดความสามารถและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการบริการสาธารณะให้ทั่วถึง ให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตามความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น อีกทั้งการปกครองท้องถิ่นเป็นการวางรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้มีจิตสำนึก และเห็นความสำคัญกับหน้าที่และสิทธิทางการเมืองอันจะนำไปสู่ความศรัทธาและความเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลถือว่าเป็นหน่วยงานองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุด ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพัฒนาตำบล การตรวจสอบการกำกับดูแลได้ง่ายที่สุด ตลอดจนเป็นเวทีประชาธิปไตยของประชาชนในการระดมความรู้และความคิดการตัดสินใจ วางแผนพัฒนา การดำเนินการ และการระดมทุนทรัพยากรเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองที่มีความเหมาะสมทั้งในแง่เชิงโครงสร้างขององค์กร และในแง่การมีส่วนร่วมของประชาชน

ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทนประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2537 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปโฉมใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศออกเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบสภาตำบล และรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่ง “พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542)” (กระทรวงมหาดไทย, 2542 : 10-11) ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในมาตรา 40 ว่าสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลที่ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้ทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในประกาศด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างและการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล

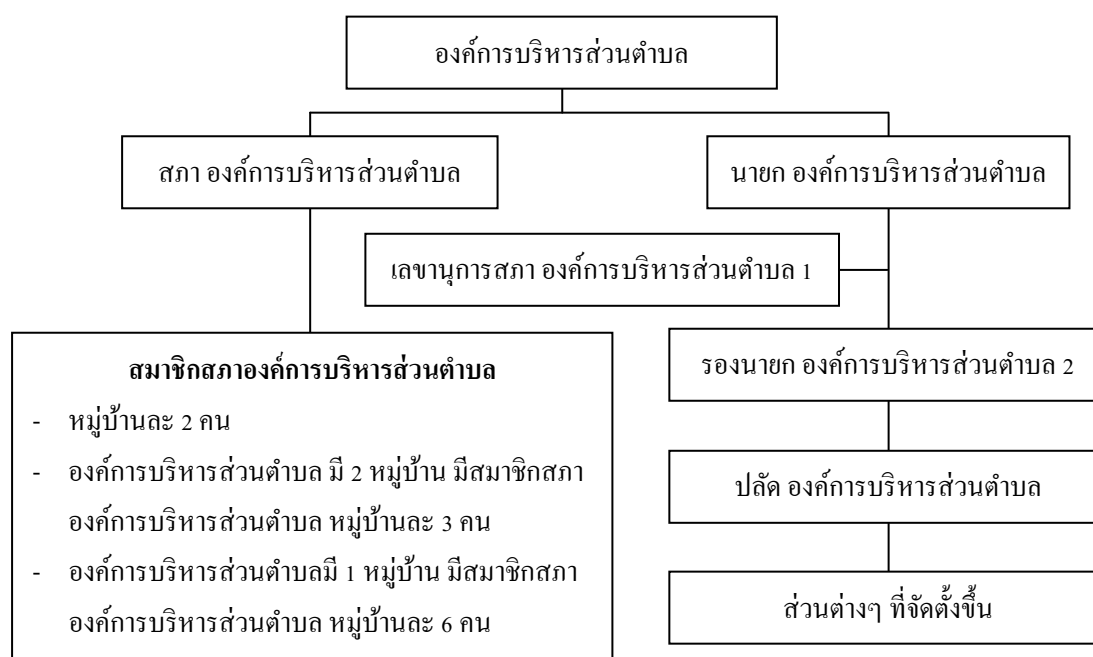
องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และฉบับแก้ไขครั้งที่ 3 พ.ศ.2542 จัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารเป็นองค์กรหลัก ในการบริหารส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล แบ่งโครงสร้างของการบริหารออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้ (บัญญัติ พุ่มพันธ์, 2547 : 37)

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) จะประกาศใช้บังคับ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่งอันได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบล กับสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งอันได้แก่ สมาชิกที่ราษฎร

ในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน แต่ต่อมา เมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับ จึงได้มีการแก้ไขโครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เสียใหม่ให้สอดคล้องกับมาตรา 285 แห่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นจึงมีการแก้ไขมาตรา 45 ของกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในปี พ.ศ.2542 โดยกำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น แต่ถ้าหากในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใด ที่มีเพียง หนึ่งหมู่บ้าน ก็ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใด มีเพียง 2 หมู่บ้าน ก็ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน อายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เดิมคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย กำนันและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คนแต่ต่อมาได้มีการแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 285 ที่กำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น จึงมีการแก้ไขมาตรา 58 ของกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเสียใหม่โดยกำหนดให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยประธานกรรมการบริหารคนหนึ่งและกรรมการบริหารจำนวน 2 คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วเสนอให้นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง

ภาพที่ 2.3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย



(บัญญัติ พุ่มพันธ์, 2547 : 37)

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

บัญญัติ พุ่มพันธ์ (2548 : 48) ให้ความหมายไว้ว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
3. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลตาม กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

อำนาจหน้าที่ของคณะผู้บริหาร

บัญญัติ พุ่มพันธ์ (2548 : 49) ให้ความหมายไว้ว่า คณะผู้บริหารมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบัญญัติและแผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2. จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

3. รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงิน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

บัญญัติ พุ่มพันธ์ (2548 : 51) ให้ความหมายไว้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมายโดยบัญญัติหน้าที่ที่ องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำ ดังนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

บัญญัติ พุ่มพันธ์ (2548 : 59) กล่าวว่าไว้นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีความสามารถ มีศักยภาพเพียงพอ อาจจัดทำกิจการในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล อีกจำนวน 13 ข้อ ดังนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร

2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์

6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่กล่าวมานั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของ กระทรวง ทบวง กรมหรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจกรรมใด เพื่อประโยชน์ ของประชาชนในตำบลแต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบล ทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้ หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐนำความเห็นของ องค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณา ดำเนินกิจกรรมนั้นด้วย

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล (โกวิท พวงงาม, 2549 : 224)

1. ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม
2. เงินอุดหนุนรัฐบาล
3. รายได้จากทรัพย์สินและรายได้อื่น
4. เงินกู้

แหล่งที่มาของรายได้

1. รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเองจากภาษีอากรต่าง ๆ ได้แก่
 - 1.1 ภาษีบำรุงท้องที่
 - 1.2 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
 - 1.3 ภาษีป้าย
 - 1.4 อากรการฆ่าสัตว์
2. รายได้ที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้องค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับทั้งจำนวน เมื่อมีการจัดเก็บในองค์การบริหารส่วนตำบลได้แก่
 - 2.1 เงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น
 - 2.2 ค่าธรรมเนียมกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล
 - 2.3 เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง
 - 2.4 ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้
 - 2.5 ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

3. รายได้ที่ได้รับจัดสรรให้เมื่อมีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นเป็นรายได้ ที่เมื่อมีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลจะได้รับการจัดสรรหรือแบ่งให้ตามเกณฑ์และวิธีการในกฎหมายนั้นหรือในกฎกระทรวง ได้แก่

- 3.1 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
- 3.2 ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม
- 3.3 เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

4. รายได้ที่ต้อง้องการบริหารส่วนตำบล ต้องออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บเพิ่มขึ้นจากกฎหมายนั้น เช่น ภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน

รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล (โกวิท พวงงาม, 2549 : 226)

รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

1. เงินเดือน
2. ค่าจ้าง
3. เงินค่าตอบแทนอื่นๆ
4. ค่าใช้สอย
5. ค่าวัสดุ
6. ค่าครุภัณฑ์
7. ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ
8. ค่าสาธารณูปโภค
9. เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น
10. รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวง มหาดไทย

กำหนดไว้

กลไกช่วยบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

โกวิท พวงงาม (2549 : 250-251) ให้ความหมายไว้ว่า โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากที่กล่าวว่ามีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ก็ยังมีฝ่ายประจำที่เป็นกลไกช่วยบริหาร และดำเนินการนั้นก็คือ มีพนักงานส่วนตำบลและอาจจัดแบ่งการบริหารออกเป็น

1. สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ส่วนต่างๆ ที่้องการบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

พนักงานส่วนตำบล

พนักงานส่วนตำบล คือ บุคลากรหลักที่ทำงานให้ องค์การบริหารส่วนตำบล ถือเป็นข้าราชการประจำของ องค์การบริหารส่วนตำบล จัดเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น คล้ายพนักงานเทศบาล นอกจากนั้นจะเป็นลูกจ้าง องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีทั้งลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของระเบียบกระทรวงมหาดไทยในการมีลูกจ้าง

โครงสร้างการแบ่งส่วนบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล

การแบ่งส่วนบริหารใน องค์การบริหารส่วนตำบล ขึ้นอยู่กับระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดขึ้นเพื่อความเหมาะสมกับภารกิจ โดยได้แบ่งส่วนบริหารงานใน องค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็นอย่างน้อย 3 ส่วนคือ

1. สำนักงานปลัด องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงาน องค์การบริหารส่วนตำบล
2. ส่วนการคลัง ซึ่งจะต้องทำหน้าที่หัวหน้าส่วนการคลัง หรือเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี
3. ส่วนโยธา ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนโยธา หรือนายช่างโยธาเป็นต้น

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

โกวิท พวงงาม (2549 : 253) ได้ให้ความหมายของอำนาจกำกับดูแลและอำนาจบังคับบัญชา ดังนี้

อำนาจการกำกับดูแล คือ อำนาจของรัฐในการควบคุมเหนือองค์การกระจายอำนาจภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยบัญญัติ อำนาจกำกับดูแลจึงแตกต่างจากอำนาจบังคับบัญชา

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การควบคุมของรัฐ โดยราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค เหนือองค์การกระจายอำนาจ ซึ่งก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติ

อำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

โกวิท พวงงาม (2549 : 254-257) ได้สรุปการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ดังนี้

1. การกำกับดูแลตัวบุคคล

1.1 การสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบล พ้นจากตำแหน่งในกรณีที่ปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่งข้างต้น กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนโดยเร็ว และในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่ามีพฤติการณ์ดังกล่าว

จริงให้นายอำเภอเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าว พ้นจากตำแหน่ง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมด้วยก็ได้ คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

1.2 การวินิจฉัยกรณีมีข้อสงสัยว่าความเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองนายก องค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกภาพของสภา องค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงหรือไม่ เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล สิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการฝ่าฝืน หรือมีข้อสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ใดสิ้นสุดเนื่องจาก 1) ขาดประชุมสภา องค์การบริหารส่วนตำบล สามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันควร 2) มิได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ได้รับเลือกเป็นระยะเวลาติดต่อกัน 6 เดือน 3) เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบล นั้น เป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำหรือ 4) ขาดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามหรือไม่ให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด

2. การกำกับดูแลองค์การอำนาจการยุบสภา องค์การบริหารส่วนตำบล

2.1 การยุบกรณีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ก็ได้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบสภาและให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ภายใน 45 วัน

2.2 การยุบสภา องค์การบริหารส่วนตำบล กรณีไม่อาจจัดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งแรกหรือไม่อาจเลือกประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบลได้ นายอำเภอต้องกำหนดให้สมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลได้มาประชุมสภา องค์การบริหารส่วนตำบลครั้งแรกภายใน 15 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีที่สภา องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรก ได้ตามกำหนดเวลาหรือมีการประชุมสภา องค์การบริหารส่วนตำบล แต่ไม่อาจเลือกประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบลได้ นายอำเภออาจเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีคำสั่งยุบสภา องค์การบริหารส่วนตำบล

3. การกำกับดูแลการกระทำ

3.1 อำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ เมื่อสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ให้ส่งร่างข้อบัญญัติให้นายอำเภอพิจารณา โดยนายอำเภอพิจารณา ดังนี้

3.1.1 เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติที่ได้รับการเห็นชอบจากสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ให้นายกองการบริหารส่วนตำบล ลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบล ต่อไป

3.1.2 ไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้น ให้ส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน 15 วัน แต่วันที่ยานายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติฯ ดังกล่าวให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติฯ นั้นใหม่ เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติฯ ข้างต้นแล้ว มีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติฯ เดิม ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้นายกองการบริหารส่วนตำบล ลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบล ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ แต่หากองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ยืนยันภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติฯ คืนจากนายอำเภอ หรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดที่มีอยู่ ให้ร่างข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นอันตกไป

3.1.3 หากนายอำเภอไม่ส่งร่างข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน 15 วัน นับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว ให้ถือว่านายอำเภอเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

3.2 อำนาจในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและการระงับการปฏิบัติหน้าที่ นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยให้มีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองการบริหารส่วนตำบล รองนายกองการบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบล มาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกงานและเอกสารใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้

เมื่อนายอำเภอเห็นว่า นายกองการบริหารส่วนตำบล ผู้ใดปฏิบัติราชการในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอช้ามิได้ ให้นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกองการบริหารส่วนตำบล ไว้ตามที่เห็นสมควรได้แล้วให้รีบรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายในสิบห้าวัน เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยตามที่เห็นสมควรโดยเร็ว

การกระทำของนายกองการบริหารส่วนตำบล ที่ฝ่าฝืนคำสั่งของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ไม่มีผลผูกพัน องค์การบริหารส่วนตำบล

4. การกำกับดูแลทางการคลัง

4.1 การออกกฎระเบียบให้องค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติ

4.1.1 การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

4.1.2 กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลัง การงบประมาณการโอน การจัดการทรัพย์สิน การซื้อ การจ้าง ค่าตอบแทนและค่าจ้าง และจะออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินการอื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องปฏิบัติตามที่ได้ โดยในการออกระเบียบดังกล่าว ต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระ ความคล่องตัวและความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

4.2 การตรวจสอบความถูกต้อง กระทรวงมหาดไทยจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชีหรือการเงินอื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดเกณฑ์การแบ่งขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลตามรายได้ของแต่ละแห่งไว้ 3 ขนาด ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก มีรายได้ไม่ถึง 6 ล้านบาท
2. องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง มีรายได้ตั้งแต่ 6 ล้านบาทขึ้นไปแต่ไม่ถึง 20 ล้านบาท
3. องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ มีรายได้ตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป

บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

1. บุคลากรฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน และถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 3 คน อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี นับแต่วันที่ได้รับเลือกตั้ง สำหรับประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยมีนายอำเภอเป็น

ผู้แต่งตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี นับแต่วันที่ได้รับเลือก ส่วนเลขานุการองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน เลือกจากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2. บุคลากรฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนไม่เกิน 2 คน ซึ่งอาจมิใช่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คนที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3. บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย 1) พนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนที่ตั้งจากองค์การบริหารส่วนตำบล 2) ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล 3) ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลร้องขอให้ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราว

ข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอปรางบุรี

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทนประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2537 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปโฉมใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศออกเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบสภาตำบล และรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่ง “พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542)” (กระทรวงมหาดไทย, 2542 : 10-11) ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในมาตรา 40 ว่าสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลที่ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้ทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในประกาศด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

อำเภอปรางบุรีตั้งอยู่ทางตอนเหนือของจังหวัด มีอาณาเขตติดต่อกับเขตการปกครองข้างเคียงดังต่อไปนี้

- | | |
|-------------|----------------------------------|
| ทิศเหนือ | ติดต่อกับอำเภอหัวหิน |
| ทิศตะวันออก | ติดต่อกับอำเภอไทย |
| ทิศใต้ | ติดต่อกับอำเภอสามร้อยยอด |
| ทิศตะวันตก | ติดต่อกับเขตตะนาวศรี (สหภาพพม่า) |

การปกครองส่วนภูมิภาค

อำเภอปรางบุรีแบ่งเขตการปกครองย่อยเป็น 6 ตำบล 43 หมู่บ้าน ได้แก่

1. ตำบลปรางบุรี 7 หมู่บ้าน
2. ตำบลเขาน้อย 8 หมู่บ้าน
3. ตำบลปากน้ำปราง 5 หมู่บ้าน
4. ตำบลหนองตาเต้ม 11 หมู่บ้าน
5. ตำบลวังก้ง 7 หมู่บ้าน
6. ตำบลเขาจ้าว 6 หมู่บ้าน

ท้องที่อำเภอปรางบุรีประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 8 แห่ง ได้แก่

1. เทศบาลตำบลปรางบุรี ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของตำบลปรางบุรี บางส่วนของตำบลเขาน้อย และบางส่วนของตำบลหนองตาเต้ม
2. เทศบาลตำบลปากน้ำปราง ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของตำบลปากน้ำปราง
3. องค์การบริหารส่วนตำบลปรางบุรี ครอบคลุมพื้นที่ตำบลปรางบุรี (นอกเขตเทศบาลตำบลปรางบุรี)
4. องค์การบริหารส่วนตำบลเขาน้อย ครอบคลุมพื้นที่ตำบลเขาน้อย (นอกเขตเทศบาลตำบลปรางบุรี)
5. องค์การบริหารส่วนตำบลปากน้ำปราง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลปากน้ำปราง (นอกเขตเทศบาลตำบลปากน้ำปราง)
6. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองตาเต้ม ครอบคลุมพื้นที่ตำบลหนองตาเต้ม (นอกเขตเทศบาลตำบลปรางบุรี)
7. องค์การบริหารส่วนตำบลวังก้ง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลวังก้งทั้งตำบล
8. องค์การบริหารส่วนตำบลเขาจ้าว ครอบคลุมพื้นที่ตำบลเขาจ้าวทั้งตำบล

การกำหนดส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. **สำนักงานปลัด** มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไป ราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกองอื่น มีภาระหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการ สารบรรณ การจัดทำแผนพัฒนาตำบล การจัดทำร่างข้อบัญญัติ การประชุมสภา การจัดทะเบียนสมาชิก อบต. คณะผู้บริหาร การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การให้คำปรึกษาหารือและคำปรึกษาหารือ การปกครองบังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง การบริหารงานบุคคลของ อบต. ทั้งหมด การดำเนินการเกี่ยวกับการอนุญาตต่างๆ รับเรื่องราวร้องทุกข์ต่างๆ การประชาสัมพันธ์ต่างๆ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต่างๆ การตรวจสอบการปฏิบัติงานภายในองค์กร การดำเนินกฎหมายและคดีความต่างๆ งานด้านสวัสดิการสังคม เกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์ การส่งเสริมสวัสดิการเด็กและเยาวชน การส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมของศูนย์เยาวชน การพัฒนาชุมชน การพัฒนาการท่องเที่ยว กำหนดมาตรฐาน กฎเกณฑ์ธุรกิจการท่องเที่ยว บริการท่องเที่ยว และจัดระเบียบธุรกิจการท่องเที่ยว ตลอดจนตรวจสอบประเมินผลและปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง แบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 6 ฝ่าย คือ

- 1.1 ฝ่ายตรวจสอบระบบบัญชี มีหน้าที่ความรับผิดชอบ
 - 1.1.1 งานตรวจสอบภายใน
- 1.2 ฝ่ายบริหารทั่วไป มีหน้าที่ความรับผิดชอบ
 - 1.2.1 งานบริหารทั่วไป
 - 1.2.2 งานบริหารงานบุคคล
 - 1.2.3 งานนโยบายและแผน
 - 1.2.4 งานงบประมาณ
 - 1.2.5 งานกิจการสภา อบต.
 - 1.2.6 งานประชาสัมพันธ์
- 1.3 ฝ่ายกฎหมายและคดี มีหน้าที่ความรับผิดชอบ
 - 1.3.1 งานนิติการ
- 1.4 ฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีหน้าที่ความรับผิดชอบ
 - 1.4.1 งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 1.5 ฝ่ายพัฒนาการท่องเที่ยว มีหน้าที่ความรับผิดชอบ
 - 1.5.1 งานพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว
 - 1.5.2 งานสนับสนุนการท่องเที่ยว
 - 1.5.3 งานประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยว

1.6 ฝ่ายสวัสดิการและพัฒนาชุมชน มีหน้าที่ความรับผิดชอบ

1.6.1 งานสวัสดิการและพัฒนาชุมชน

1.6.2 งานส่งเสริมอาชีพและพัฒนาสตรี

1.6.3 งานสังคมสงเคราะห์

2. กองคลัง มีภาระหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำบัญชี ทะเบียนรับ-จ่ายเงินทุกประเภทงานเกี่ยวกับการเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงิน การฝากเงิน การตรวจเงิน อบต. รวบรวมสถิติเงินได้ประเภทต่าง ๆ การเบิกตัดปี การขยายเวลาเบิกจ่ายงบประมาณ การหักภาษีและนำส่งรายงานเงินคงเหลือประจำ การรับและจ่ายขาดเงินสะสมของ อบต. การยืมเงินทศรพระราชการ การจัดหาผลประโยชน์จากสิ่งก่อสร้างและทรัพย์สิน การเร่งรัดใบสำคัญและเงินยืมค้างชำระ การจัดเก็บภาษี การประเมินภาษี การเร่งรัดจัดเก็บรายได้ การพัฒนารายได้ การออกใบอนุญาตและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ การจัดซื้อจัดจ้าง รวบรวมข้อมูลสถิติและวิเคราะห์งบประมาณ ตรวจสอบรับรองความถูกต้องเกี่ยวกับการเบิกจ่าย งานรับรองสิทธิ การเบิกเงินงบประมาณ การเก็บรักษาทรัพย์สินที่มีค่าและหลักฐานแทนตัวเงิน กำหนดรายจ่ายของหน่วยงานเพื่อให้เกิดการประหยัดและคล่องตัวในการปฏิบัติงาน โดยทั่วไปของอบต. สืบหาแหล่งที่มาของรายได้ รายงานการตรวจสอบงานของจังหวัดและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง แบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 3 ฝ่าย คือ

2.1 ฝ่ายการเงินและบัญชี มีหน้าที่ความรับผิดชอบ

2.1.1 งานบัญชี

2.1.2 งานการเงิน

2.2 ฝ่ายพัฒนาและจัดเก็บรายได้ มีหน้าที่ความรับผิดชอบ

2.2.1 งานพัฒนาและจัดเก็บรายได้

2.3 ฝ่ายทะเบียนทรัพย์สินและพัสดุ มีหน้าที่ความรับผิดชอบ

2.3.1 งานทะเบียนทรัพย์สิน

2.3.2 งานพัสดุ

3. กองช่าง มีภาระหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมการออกแบบและก่อสร้างงานโยธา การวางโครงการสำรวจวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อใช้ในการออกแบบ วางผังเมืองหลัก ออกแบบสถาปัตยกรรม ครุภัณฑ์ และออกแบบงานด้านวิศวกรรมต่าง ๆ ตลอดจนควบคุมการก่อสร้างและซ่อมแซมบำรุงรักษา การเขียนแบบรูปรายการก่อสร้าง การประมาณราคา การก่อสร้าง พิจารณาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ในด้านงานออกแบบ ตรวจสอบก่อสร้างต่าง ๆ ของเอกชนที่ขอรับอนุญาตปลูกสร้าง ตรวจสอบแบบก่อสร้าง ด้านช่างโยธาและอาคาร ตรวจสอบงานโยธาเช่น สะพาน ถนน ท่อระบายน้ำ ทางเท้า คลอง อาคาร และสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ สวนสาธารณะ สำรวจข้อมูลการจราจร สำรวจและทดลองวัสดุ ตรวจสอบ

ซ่อมแซมไฟฟ้า สวนสาธารณะ งานจัดตกแต่งสถานที่ ในงานพิธีท้องถิ่น งานราชพิธี และจัดทำโครงการใช้จ่ายเงินของ อบต. จัดทำทะเบียนสิ่งก่อสร้างที่อยู่ในความรับผิดชอบของ อบต. การให้คำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับการจัดทำโครงการ และการออกแบบก่อสร้างแก่ อบต.และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง งานควบคุมอาคาร การดูแลควบคุมรักษาซ่อมแซมวัสดุครุภัณฑ์และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง แบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 2 ฝ่าย คือ

3.1 ฝ่ายออกแบบและควบคุมอาคาร

3.1.1 งานก่อสร้าง

3.1.2 งานออกแบบและควบคุมอาคาร

3.1.3 งานสถาปัตยกรรมและผังเมือง

3.2 ฝ่ายประสานสาธารณูปโภค

3.2.1 งานประสานสาธารณูปโภค

3.2.2 งานประปา

4. กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีภาระหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมโรค การสุขาภิบาลอื่น ๆ ตามแผนการสาธารณสุข และข้อบัญญัติตำบล การวางแผนการสาธารณสุข การประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุข งานเฝ้าระวังโรค การเผยแพร่ฝึกอบรม การให้สุขศึกษา การจัดทำงบประมาณตามแผนงานสาธารณสุข งานด้านสิ่งแวดล้อม การให้บริการสาธารณสุขหลายด้าน ได้แก่ การรักษาพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมโรค การตรวจควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ การสุขาภิบาลและอื่น ๆ การวางแผนนิเทศ ติดตามและประเมินผลงานสาธารณสุข และบริการทรัพยากรด้านต่าง ๆ การจัดให้มีและสนับสนุนการกำหนดนโยบายสาธารณสุข การกำหนดและพัฒนามาตรฐานและกลวิธีการดำเนินงานสาธารณสุข และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง แบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 2 ฝ่าย คือ

4.1 ฝ่ายส่งเสริมสุขภาพและสาธารณสุข

4.1.1 งานส่งเสริมสุขภาพและสาธารณสุข

4.1.2 งานบริการสาธารณสุข

4.2 ฝ่ายรักษาความสะอาด

4.2.1 งานรักษาความสะอาด

4.2.2 งานควบคุมโรค

4.2.3 งานควบคุมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

4.2.4 งานอนามัยและสิ่งแวดล้อม

5. กองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม มีภาระหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานวางแผน การศึกษาของมาตรฐานสถานศึกษา การจัดการบริการส่งเสริมการศึกษา การใช้เทคโนโลยีทางการศึกษา การเสนอแนะเกี่ยวกับการศึกษา ส่งเสริมการวิจัย การวางแผนโครงการ ดำเนินการ เก็บรวบรวมข้อมูล สถิติ การศึกษา เพื่อนำไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย แผนงาน และแนวทางการปฏิบัติในการจัดการศึกษา การส่งเสริมพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรฐานที่รัฐกำหนด ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาเพื่อคนพิการ ผู้ด้อยโอกาส โดยรับผิดชอบ การวางแผนการศึกษา การรวบรวมการศึกษาสถิติข้อมูลการศึกษา การพัฒนางานด้านวิชาการ การส่งเสริม สนับสนุนการสร้างและประสานงานเครือข่ายข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ การส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมทำนุบำรุงรักษาศาสนา การอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณีจารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น การพัฒนากิจกรรมเด็ก เยาวชนและนันทนาการ การจัดให้มีและสนับสนุน กิจกรรมศูนย์เยาวชน การฝึกอบรมและส่งเสริมอาชีพ การส่งเสริมห้องสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์ การเผยแพร่การศึกษาและปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง แบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 2 ฝ่าย คือ

5.1 ฝ่ายส่งเสริมการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม

5.1.1 งานส่งเสริมการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม

5.2 ฝ่ายบริหารการศึกษา

5.2.1 งานบริหารการศึกษา

5.2.2 งานกิจการโรงเรียน

6. กองส่งเสริมการเกษตร มีภาระหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติทางการเกษตรและทางสัตวแพทย์ ลักษณะงานที่ปฏิบัติทางการศึกษา ค้นคว้า ทดลอง และวิเคราะห์วิจัยทางการเกษตร เช่น การเพาะปลูก การปรับปรุงพันธุ์ การขยายพันธุ์ การคัดพันธุ์ ด้านทานโรค และศัตรูพืช การวิเคราะห์ดิน การจัดการและรักษามาตรฐานพันธุ์พืช การศึกษาวิเคราะห์เพื่อควบคุมพันธุ์พืช วัตถุที่มีพิษและ ปุ๋ยเคมี การให้คำปรึกษาแนะนำ ปรึกษาในด้านการเลี้ยงและรักษาสัตว์ การเพาะเลี้ยงเชื้อ การดำเนินการ พัฒนาการแปรรูปผลิตภัณฑ์ การเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ด้านการเกษตรต่าง ๆ กำหนดนโยบายวางแผน งานการดำเนินงานวิชาการเกษตรตามแผน การวัดและประเมินผลการดำเนินงาน การเกษตร กำหนด ระบบและวิธีการดำเนินนิเทศ ควบคุมติดตามและประเมินผลด้านการเกษตร จัดสวน สอนและอบรม ด้านวิชาการเกษตร จัดประชุม การเผยแพร่กิจการการเกษตร แนะนำวิชาการเกษตร และปฏิบัติ หน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง แบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 2 ฝ่าย คือ

6.1 ฝ่ายส่งเสริมการเกษตร มีหน้าที่ความรับผิดชอบ

6.1.1 งานส่งเสริมการเกษตร

6.2 ฝ่ายส่งเสริมปศุสัตว์

6.2.1 งานส่งเสริมปศุสัตว์

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ปราณี มหะศักดิ์ภาพ (2546) ได้ศึกษาภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษา ตามการรับรู้ของครูโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม ผลการศึกษาพบว่า ภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษาตามการรับรู้ของครูโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม โดยภาพรวมอยู่ในระดับสูงและเมื่อพิจารณารายด้านพบว่าผู้บริหารสถานศึกษามีภาวะผู้นำสูงทุกด้านโดยด้านพฤติกรรมผู้นำอยู่ในระดับสูงสุด รองลงมาเป็นด้านการมีส่วนร่วม และด้านบทบาทของผู้นำ ผู้บริหารที่มีเพศต่างกัน มีภาวะผู้นำไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณารายด้านพบว่าผู้บริหารที่มีเพศต่างกัน มีภาวะผู้นำด้านการมีส่วนร่วมแบบความร่วมมือและด้านพฤติกรรมผู้นำแบบผู้ร่วมงานแตกต่างกันและผู้บริหารที่มีวุฒิทางการศึกษาต่างกันมีภาวะผู้นำไม่แตกต่างกันเมื่อพิจารณารายด้านพบว่าทุกด้านไม่แตกต่างกัน ผู้บริหารสถานศึกษาในโรงเรียนขนาดต่างกันมีภาวะผู้นำไม่แตกต่างกันเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ในโรงเรียนขนาดต่างกัน มีภาวะผู้นำด้านบทบาทของผู้นำแตกต่างกันโดยผู้บริหารที่อยู่ในโรงเรียนขนาดเล็กมีภาวะผู้นำแตกต่างกับผู้บริหารที่อยู่ในโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่

จักรกฤษณ์ บัวแสง (2548) ได้ศึกษา ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของข้าราชการราชทัณฑ์ ระดับหัวหน้าฝ่ายกับประสิทธิผลของการปฏิบัติงานภายใต้การปฏิรูประบบราชการ ผลการศึกษาพบว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง สำหรับประสิทธิผลของการปฏิบัติงานภายใต้การปฏิรูประบบราชการภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง จากผลการศึกษา ระดับผู้นำการเปลี่ยนแปลงอยู่ในระดับปานกลาง และระดับประสิทธิผลก็อยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน ผู้ศึกษามีความคิดเห็นว่า ภาวะผู้นำมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ ผู้นำให้ความสำคัญกับตัวบุคคลมีความเป็นกันเอง ให้ความสำคัญเรื่องผลสำเร็จขององค์กรน้อย แต่ข้าราชการมีจิตสำนึกให้ความสำคัญความเป็นเพื่อนมนุษย์

รัชชัย หอมยามเย็น (2548) ได้ศึกษา ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานองคาย เขต 2 ผลการศึกษาพบว่า ผู้บริหารสถานศึกษามีระดับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ผู้บริหารสถานศึกษามีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ตามระดับความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา และครูผู้สอนอยู่ในระดับมากเรียงจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล ด้านการใช้อิทธิพลเชิงอุดมการณ์

ด้านการสร้างแรงบันดาลใจ และด้านการกระตุ้นทางปัญญา ตามลำดับ ส่วนด้านการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล โดยเฉพาะผู้บริหารรับฟังเรื่องราว และความคิดเห็นของผู้ร่วมงานด้วยความสนใจ และตั้งใจจริง อยู่ในระดับมากที่สุด

นิรัตน์ สังข์จีน (2548) ได้ศึกษา ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงกับประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรี : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลในจังหวัดปทุมธานี ผลการศึกษาพบว่า มีภาวะผู้นำด้านการเปลี่ยนแปลงมากที่สุด ส่วนประสิทธิผลการปฏิบัติงานโดยรวมอยู่ในระดับมาก จากผลของการศึกษาแสดงให้เห็นว่า นายกเทศมนตรีส่วนมากเป็นผู้นำสมัยใหม่ที่เข้าใจถึงบทบาทของผู้นำที่มีต่อการบริหารองค์การ และผู้นำสามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้ตามให้การทำงานเกิดประสิทธิผลกับองค์การได้

ภูษิต ทองงาม (2548) ได้ศึกษา ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บังคับกองร้อยทหารพรานกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ศึกษาเฉพาะกรณีกรมทหารพรานที่ 41 ผลการศึกษาพบว่า ระดับภาวะผู้นำของผู้บังคับกองร้อยทหารพรานมีความเห็นด้วยในระดับสูง คือ ด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง สำหรับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ผลของการศึกษาพบว่า ระดับผู้นำการเปลี่ยนแปลงอยู่ในระดับสูง และความพึงพอใจของผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่ในระดับปานกลาง ทำให้ผู้ศึกษามีความคิดเห็นว่า ผู้นำมีวิสัยทัศน์กว้างไกล กล้าคิด กล้าทำ เหมาะกับเป็นผู้นำยุคใหม่ แต่ผู้บริหารยังให้ความสำคัญกับผู้ใต้บังคับบัญชาน้อย ผู้ใต้บังคับบัญชายังไม่มีความพึงพอใจเท่าที่ควร

สุนีย์ นวจินดาพันธุ์ (2548) ได้ศึกษาเรื่อง ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงกับประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของสำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ ศึกษากรณีจังหวัดปัตตานี ผลการศึกษาพบว่า ระดับภาวะผู้นำของพัฒนาการอำเภอมีระดับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงในระดับมากที่สุด ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของสำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง จากผลการศึกษาพบว่า ผู้มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ในระดับสูง แต่ประสิทธิผลการทำงานอยู่ในระดับปานกลาง ทำให้ผู้ศึกษามีความคิดเห็นว่า ผู้นำมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การ โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับการนำข้อมูลที่จัดเก็บได้ไปใช้ประโยชน์น้อย ทั้งที่ข้อมูล จปฐ. ที่จัดเก็บได้ เป็นเข็มทิศที่เป็นตัวให้เห็นถึงปัญหาและความต้องการของประชาชน บอกให้หน่วยงานปฏิบัติ แต่เมื่อไม่นำเข็มทิศมาใช้ประโยชน์ก็ทำงานอย่างไร้ทิศทาง เป็นการบ่งบอกถึงความไม่มีความตั้งใจจริงในการบริหารหน่วยงานให้เกิดประสิทธิผลเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

สุภาวดี ติมินตระ (2548) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ภาวะผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่นของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรี ผลการศึกษาพบว่า ระดับภาวะผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่นของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรี โดยรวมอยู่ในระดับมาก

เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าทุกด้านมีภาวะผู้นำอยู่ในระดับมาก ได้แก่ ด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และหลักการและกระบวนการวางแผน ด้านการรับรู้ข่าวสารในเรื่องการพัฒนาท้องถิ่นและอื่น ๆ กรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบลและระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง แตกต่างกัน มีภาวะผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่นด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และหลักการ และกระบวนการวางแผนแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลที่มี เพศ อายุ อาชีพ รายได้ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา การเป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคม และการได้รับการฝึกอบรมความรู้แตกต่างกัน มีภาวะผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่นไม่แตกต่างกัน

สุวินัย น่วมเจริญ (2548) ได้ศึกษาเรื่อง ภาวะผู้นำเชิงบริหารของผู้บริหารโรงเรียนเครือข่ายระดับมัธยมศึกษา ศูนย์ฝึกประสบการณ์วิชาชีพครู มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า ภาวะผู้นำเชิงบริหารของผู้บริหารโรงเรียนเครือข่าย ภาพรวมอยู่ในระดับดีมาก โดยเฉพาะผู้บริหารทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชามองเห็นประโยชน์ส่วนรวมของกลุ่มมากกว่าประโยชน์ส่วนตน เมื่อเปรียบเทียบภาวะผู้นำเชิงบริหารของผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งจำแนกกลุ่มตามขนาดของโรงเรียน คือ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนขนาดใหญ่ โดยรวมสูงสุดและที่ต่ำสุด คือ ผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก ดังนั้น ผู้บริหารโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาควรเข้าใจเกี่ยวกับภาวะผู้นำเชิงบริหาร และนำไปทดลองใช้ในสถานการณ์จริงในโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาเพื่อหารูปแบบการพัฒนา ภาวะผู้นำเชิงบริหารของผู้บริหารให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์มากที่สุดเพื่อการพัฒนาต่อไป

สราญรัตน์ จันทะมล (2548) ได้ศึกษาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา อำเภอวังสะพุง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 2 ผลการศึกษาพบว่า โดยภาพรวมและรายด้าน ผู้บริหารมีระดับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงอยู่ในระดับมาก ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่ผู้บริหารแสดงออกมากกว่าด้านอื่น คือ ด้านการมีอิทธิพลเชิงอุดมการณ์ ส่วนภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่ผู้บริหารแสดงออกน้อยกว่าด้านอื่น คือ ด้านการกระตุ้นการใช้ปัญญา ในด้านการสร้างแรงบันดาลใจ ผู้บริหารกระตุ้นให้ผู้ร่วมงานทำงานกันเป็นทีมได้อย่างมีประสิทธิภาพและผู้บริหารทำให้ผู้ร่วมงานเกิดความสนใจที่จะค้นหาวิธีการใหม่ ๆ อยู่ในระดับปานกลาง ด้านการกระตุ้นการใช้ปัญญา ผู้บริหารช่วยให้ผู้ร่วมงานมองปัญหาในหลายแง่มุม และผู้บริหารสนับสนุนผู้ร่วมงานให้คิดแก้ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นแล้วด้วยวิธีการใหม่ ๆ อยู่ในระดับปานกลาง และด้านการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล ผู้บริหารเป็นพี่เลี้ยงคอยแนะนำวิธีการทำงานแก่ผู้ร่วมงานเป็นรายบุคคล อยู่ในระดับปานกลาง

พลอย สืบวิเศษ (2552) ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาความต้องการในการพัฒนานุเคราะห์ท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ผลการวิจัยสรุปได้ว่า นุเคราะห์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 66.1 ยังเห็นว่าตนเองขาดความรู้และทักษะในการปฏิบัติหน้าที่และยังต้องการการฝึกอบรม

บุคลากรร้อยละ 58.3 ระบุว่า ต้องการเข้าอบรมในหลักสูตรของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนความรู้สามอันดับแรกที่บุคลากรส่วนใหญ่ต้องการ คือความรู้เกี่ยวกับระบบราชการ/กฎหมาย/ทักษะในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รองลงมาคือ หัวข้อเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์/ระบบสารสนเทศ ส่วนอันดับสามคือความรู้ที่เกี่ยวข้องกับสายงานที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ ส่วนปัญหาอุปสรรคที่พบในการฝึกอบรม คือ ปัญหาที่มาจากหลักสูตรและสถาบันที่เปิดอบรม กล่าวคือ มีหลักสูตรไม่เพียงพอ และหน่วยงานที่ให้การฝึกอบรมไม่หลากหลาย ปัญหาที่มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง คือการที่ผู้บริหารขาดวิสัยทัศน์และเลือกปฏิบัติในการอนุมัติบุคลากรให้ไปฝึกอบรมและปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาสุดท้ายมาจากทัศนคติของบุคลากรส่วนท้องถิ่น ที่ขาดความกระตือรือร้น และเห็นว่าการฝึกอบรมเป็นการปลีกเวลาจากงานประจำเพื่อไปพักผ่อน ทำให้ขาดความตั้งใจในการอบรมและไม่สามารถเรียนรู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่องภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอปรางบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำทฤษฎีคุณลักษณะของผู้นำของกวี วงศ์พูน (2539, อ้างถึงใน สุภาวดี ติมินทะ, 2548 : 23) ที่กล่าวว่าบุคคลบางคนเกิดมาพร้อมด้วยลักษณะบางประการที่จะช่วยสนับสนุนให้เขาเป็นผู้นำได้ ซึ่งได้แก่ ด้านบุคลิกภาพ ด้านความรู้ความสามารถ ด้านสังคม และด้านกายภาพ และนำแนวทางการศึกษาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงตามทฤษฎีของแบสกับอะโวลีโอ (Bass & Avolio อ้างถึงใน สราญรัตน์ จันทะมล, 2548 : 25-27) ได้แก่ ด้านการมีอิทธิพลต่ออุดมการณ์ ด้านการสร้างแรงบันดาลใจ ด้านการกระตุ้นทางปัญญา ด้านการคำนึงถึงปัจเจกบุคคล มาเป็นมากำหนดเป็นกรอบในการวิจัย ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า คุณลักษณะสำคัญของการเป็นผู้นำตามทฤษฎีดังกล่าวจะสามารถในการส่งผลให้ผู้นำทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ คือมี

1. ความเฉลียวฉลาด เป็นความสามารถหรือทักษะในการติดต่อสื่อสารที่จะนำไปใช้ประโยชน์ในการจูงใจ เพื่อที่จะทำให้ได้รับความร่วมมือจากผู้ร่วมงานหรือผู้อยู่ในบังคับบัญชา
2. ความเจริญวัยด้านสังคม ความเป็นผู้ใหญ่ทางด้านอารมณ์ คือ ความสามารถในการรักษาไว้ซึ่งความสงบทางใจ เมื่อแพ้หรือประสบชัยชนะ รวมถึงความสำเร็จต่าง ๆ มีการควบคุมอารมณ์ได้ มีความเชื่อมั่นในตนเอง มีความเคารพในตนเองและมีความสนใจในขอบเขตที่กว้าง
3. แรงจูงใจภายใน เป็นความปรารถนาที่จะให้ประสบความสำเร็จ เป็นการตอบสนองความต้องการระดับสูงของมนุษย์ทุกคน

4. เจตคติด้านมนุษยสัมพันธ์ เป็นผู้ที่ยอมรับว่าการร่วมมือระหว่างกัน เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นในการทำงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพนั่นเอง

5. การมีอิทธิพลต่ออุดมการณ์ เป็นการที่ผู้นำประพฤติตัวเป็นแบบอย่างสำหรับผู้ร่วมงาน เป็นที่ยกย่อง เคารพนับถือ ศรัทธา ไว้วางใจ และทำให้ผู้ร่วมงานเกิดความภาคภูมิใจ เมื่อได้ร่วมงานกัน ผู้ร่วมงานจะพยายามประพฤติปฏิบัติเหมือนกับผู้นำและต้องการเลียนแบบผู้นำ โดยผู้นำเป็นที่ไว้วางใจได้ว่าจะทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นผู้มีศีลธรรมและจริยธรรมสูง หลีกเลียงที่จะใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนแต่ละจะประพฤติตนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้อื่นและเพื่อประโยชน์ของกลุ่มและความมั่นใจของผู้ร่วมงานจะทำให้รู้สึกเป็นพวกเดียวกับผู้นำโดยอาศัยวิสัยทัศน์และการมีจุดประสงค์ร่วมกัน ผู้นำจะแสดงความมั่นใจ ช่วยสร้างความรู้สึกเป็นหนึ่งเดียวกัน เพื่อการบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

6. การสร้างแรงบันดาลใจ เป็นการที่ผู้นำจะประพฤติในทางที่ถูกต้อง ให้เกิดแรงบันดาลใจกับผู้ร่วมงาน โดยการสร้างแรงจูงใจภายในการให้ความหมายและท้าทายในเรื่องงานต่อผู้ร่วมงาน กระตุ้นจิตวิญญาณของทีม ให้มีชีวิตชีวา มีการแสดงออกซึ่งความกระตือรือร้นโดยการสร้างเจตคติที่ดีในแง่บวก การสร้างแรงบันดาลใจ ผ่านการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล ทำให้ผู้ร่วมงานรู้สึกว่าคุณค่าและกระตุ้นให้พวกเขาสามารถจัดการกับปัญหาที่ตนเองเผชิญได้ และเสริมสร้างความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

7. การกระตุ้นทางปัญญา เป็นพฤติกรรมที่ผู้นำกระตุ้นให้ผู้ร่วมงานตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน ทำให้ผู้ร่วมงานมีความต้องการหาแนวทางใหม่ ๆ มาแก้ปัญหาในหน่วยงาน เพื่อหาข้อสรุปใหม่ที่ดีกว่าเดิม มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีการตั้งสมมติฐาน การเปลี่ยนแนวคิด การมองปัญหาการเผชิญกับสถานการณ์เก่า ๆ ด้วยวิถีทางแบบใหม่ มีการจูงใจและสนับสนุนความคิดริเริ่มใหม่ ๆ ในการพิจารณาปัญหาและการหาคำตอบของปัญหา มีการให้กำลังใจผู้ร่วมงานให้พยายามหาทางแก้ปัญหาด้วยวิธีใหม่ ๆ กระตุ้นให้ผู้ร่วมงานแสดงความคิดและเหตุผล และไม่วิพากษ์วิจารณ์ แม้ว่าความคิดนั้นจะแตกต่างไปจากความคิดของผู้นำ ผู้นำทำให้ผู้ร่วมงานรู้สึกว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่ท้าทายและเป็นโอกาสที่ดีจะแก้ปัญหาาร่วมกัน โดยสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ร่วมงานว่าปัญหาทุกอย่างต้องมีวิธีแก้ไข แม้บางปัญหาจะมีอุปสรรคมากมาย ผู้นำจะพิสูจน์ให้เห็นว่าสามารถเอาชนะอุปสรรคทุกอย่างได้จากความร่วมมือร่วมใจในการแก้ปัญหาของผู้ร่วมงานทุกคน

8. การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล เป็นผู้นำจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับบุคคลในฐานะเป็นผู้ให้การดูแลเอาใจใส่ผู้ร่วมงานเป็นรายบุคคล และทำให้ผู้ร่วมงานรู้สึกมีคุณค่าและมีความสำคัญ