

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและได้นำเสนอตามลำดับหัวข้อต่อไปนี้

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ
2. องค์การบริหารส่วนตำบล
3. แนวคิดทฤษฎีภาวะผู้นำและคุณลักษณะของผู้นำ
4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารองค์กร
5. แนวคิดทฤษฎีการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบความคิดในการวิจัย

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ

1. แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่น มีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลายด้วยกัน คือ การบริหารทางการเมือง (Political Administration) ของหน่วยย่อย (Subdivision) ทางพื้นที่และประชากรของประเทศที่มีขนาดเล็กที่สุด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการสาธารณะหลายอย่างหลายประเภทอย่างกว้างขวางภายในเขตที่กำหนด เป็นการปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจ ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้ดำเนินงานไปอย่างประหยัด มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพตรงกับความประสงค์ของประชาชน เพราะประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมทราบความต้องการในท้องถิ่น ได้ดีกว่าบุคคลอื่นและย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร (โกวิทย์ พวงงาม. 2543 : 18-35)

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 37-38) ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การที่ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลให้มีสิทธิจะดำเนินการปกครองตนเองและเพื่อให้การปกครองตนเองของประชาชนสามารถที่จะสนองความต้องการของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์การปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีอำนาจอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมตลอดจนมีหน้าที่ มีงบประมาณรายรับ รายจ่าย เป็นของตนเอง ด้วยการมีสิทธิปกครองตนเองของประชาชนนั้น หมายถึง การที่ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ มีสิทธิที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองการปกครองท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม

อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขและขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น มีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นมีสิทธิที่จะเลือกตั้งตัวแทนของตนเอง เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในด้านต่างๆ ของท้องถิ่น มีสิทธิที่จะแสดงประชามติเพื่อถอดถอน (Recall) เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ประชาชนเลือกตั้งเข้าไป มีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นรับไว้พิจารณาประกอบการตัดสินใจในกิจกรรมต่างๆ ของท้องถิ่นหรือการมีส่วนร่วม โดยการเป็นกรรมการต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น

ประธาน คณะนิติศึกษาการ (2525 : 15) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและจะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

อุทัย หิรัญโต (2523 : 2) ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเอง เพื่อปัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลไม่ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐบาลทำให้เกิดขึ้น

จากแนวคิดทฤษฎีต่างๆ ข้างต้นสามารถสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่รัฐมุ่งกระจายอำนาจให้คนในชุมชน กำหนดรูปแบบการปกครองโดยตราเป็นกฎหมาย มีอาณาเขตพื้นที่ชัดเจน มีฐานะเป็นนิติบุคคลและให้หน่วยงานปกครองนั้นมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมและมีขอบเขตความสามารถของท้องถิ่น มีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง มีอำนาจที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับขององค์การปกครองท้องถิ่น มีอำนาจการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการ มีพนักงานลูกจ้างเป็นขององค์การในด้านองค์กร ผู้บริหาร จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งให้มากที่สุดและจัดแบ่งองค์กรออกเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้อยู่ในความควบคุมกำกับดูแลของรัฐบาลตามความเหมาะสม

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต (2523 : 22) กล่าวว่าระบบการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นนั้นมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่นๆ เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน แต่ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาคด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้และบุคลากร

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองพื้นที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุม ให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

5. การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติ กิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์ ความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระเต็มที่ หมายถึง เฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอิสระ รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

โดยหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ควรจะต้องพิจารณาถึง กำลังเงิน กำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์และหน้าที่ความรับผิดชอบ ควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง การกำหนดหน้าที่ที่รับผิดชอบมีข้อพิจารณาดังนี้ เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและเป็นงานที่เกี่ยวกับพาณิชย์ท้องถิ่น

2. แนวความคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจ

เนื่องจากการเกิดรัฐหรือเกิดประเทศได้ ก็เพราะมีการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางของรัฐหรือประเทศ บางครั้งการรวมอำนาจการปกครองจะมีผลเสียหรือมีข้อบกพร่องบางประการ จึงมีการแบ่งและกระจายอำนาจการปกครองออกไปให้ครอบคลุมทั่วถึงกันทั้งประเทศ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2538 : 4-11) ได้กล่าวถึงการใช้อำนาจการปกครองประเทศ โดยแบ่งอำนาจออกเป็น 3 หลักการ คือ หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งและมอบอำนาจและหลักการกระจายอำนาจโดยได้วิเคราะห์ ผลดีและผลเสียของหลักการดังกล่าวไว้ ดังนี้

หลักการรวมอำนาจ (Centralization) หมายถึง การรวมอำนาจในการใช้กำลังของประเทศ (ทหารและตำรวจ) อำนาจในการสั่งการอย่างเด็ดขาดและอำนาจในการปกครองบังคับบัญชา ซึ่งรวมทั้งอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอน พนักงาน เจ้าหน้าที่ตามความเหมาะสมไว้ที่เมืองหลวง ตามหลักที่ว่าเมืองหลวงเป็นศูนย์กลางในการรวมอำนาจการปกครองทั่วประเทศ ลักษณะสำคัญของการรวมอำนาจ คือ ลักษณะการรวมอำนาจการบังคับบัญชาทหารและตำรวจขึ้นอยู่กับส่วนกลางหรือรัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียว จะไม่มีรูปแบบของทหารหรือตำรวจท้องถิ่น ส่วนกลางมีอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต ระเบียบ การเพิกถอนหรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลง เพื่อการบริหารราชการแต่เพียงแห่งเดียว ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบลขึ้นอยู่กับส่วนกลาง ทั้งในแง่ของการบังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบล การสรรหา การบรรจุและแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบหรือการลงโทษพนักงานส่วนตำบล เป็นต้น

การแบ่งและมอบอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การที่ส่วนกลางส่งคนไปประจำยังพื้นที่ในส่วนต่าง ๆ ของประเทศเพื่อปฏิบัติหน้าที่ ตามที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง แต่อำนาจในการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายยังคงเป็นส่วนกลางอยู่ การแบ่งและมอบอำนาจถือเป็นส่วนหนึ่งของการรวมอำนาจ เจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ส่งกักส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจในการบังคับบัญชาให้คุณให้โทษ ลักษณะสำคัญของการแบ่งและมอบอำนาจ คือ การแบ่งอำนาจเป็นวิธีการของการรวมอำนาจการปกครอง การแบ่งอำนาจทางรัฐบาลกลางหรือส่วนกลางยังคงมีอำนาจในการตัดสินใจ การแก้ไขเปลี่ยนแปลง เพิกถอนและยับยั้งอำนาจที่แบ่งให้ไปได้ ทุกประการ การปกครองบังคับบัญชาและการบริหารงานบุคคล ยังคงเป็นอำนาจส่วนกลาง โดยมีพนักงานส่วนตำบลที่รับอำนาจไปปฏิบัติงาน การจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน รวมทั้งการอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจของรัฐบาล

หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การที่รัฐหรือรัฐบาลมอบอำนาจหน้าที่ในทางบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครองหรือสถาบันของรัฐ ไปกระทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐหรือรัฐบาล กล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการกระจายอำนาจหมายถึง การที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจการปกครองบางส่วนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองโดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมไม่ให้ออกนอกขอบเขตกฎหมายกำหนดไว้

ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ คือ ท้องถิ่นเลือกคนในท้องถิ่นมาบริหารงานอย่างอิสระ และมีอำนาจอิสระตามที่กฎหมายบัญญัติขอบเขตไว้ ท้องถิ่นเลือกตั้ง ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขึ้นมาบริหารท้องถิ่นเอง ท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายท้องถิ่นมีทรัพยากรในการดำเนินงานเป็นของตนเอง

การกระจายอำนาจมีจุดเริ่มต้นมาจาก 2 ทาง คือ จากข้างบนไปสู่ข้างล่าง รัฐเป็นผู้กระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นทำกิจกรรมบางอย่างเป็นการเริ่มจากการรวมอำนาจไปสู่การกระจายอำนาจอีกทางหนึ่ง จากข้างล่างไปข้างบน ท้องถิ่นหรือแคว้นต่างๆ ได้รวมตัวกันเป็นรัฐหรือประเทศขึ้นมา ท้องถิ่นหรือแคว้นคัดอำนาจของตนบางส่วนให้รัฐบาล เริ่มจากการกระจายอำนาจไปสู่การรวมอำนาจ ประเทศไทยได้กำหนดแนวความคิดในการจัดระเบียบบริหารการปกครองประเทศ คือ หลักการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจและการกระจายอำนาจ มาเป็นระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2534 : 36-50) ใช้หลักการรวมอำนาจในการจัดระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วยสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวงและกรมต่างๆ ใช้หลักการแบ่งอำนาจ ในการจัดระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยจังหวัด อำเภอและระดับท้องถิ่น คือ ตำบล หมู่บ้าน ใช้หลักการกระจายอำนาจในการจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 (โกวิทย์ พวงงาม, 2543 : 96-119) กำหนดหลักการความเป็นอิสระของท้องถิ่นและเป้าหมายการกระจายอำนาจ ดังบัญญัติไว้ในหมวด 9 มาตรา 282-290 สรุปได้ดังนี้ รัฐต้องให้อิสระแก่ท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดและมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะให้มีคณะกรรมการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในรูปไตรภาคี ทำหน้าที่กำหนดอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจหน้าที่และรายได้เพิ่มให้กับท้องถิ่นเป็นสำคัญ องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่นที่มาจากกรเลือกตั้งและผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น มีวาระคราวละ 4 ปี ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นสามารถถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น สามารถขอให้สภาท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ให้มีคณะกรรมการส่วนท้องถิ่น ในรูปไตรภาคี มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหรือให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานและลูกจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ต้องเป็นไปตามความความต้องการและเหมาะสมของท้องถิ่น เพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่นมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

องค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารและการปกครองตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (โกวิทย์ พวงงาม, 2543 : 98-132) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประสบปัญหาความไม่พร้อมในด้านต่าง ๆ หลายประการ ทั้งในรายได้และบุคลากร เนื่องจากท้องถิ่นไม่มีฐานภาษีและเก็บภาษีบำรุงท้องที่ได้น้อยอีกทั้งบุคลากรส่วนใหญ่มีขีดความสามารถในการบริหารจำกัด เช่น มีความรู้ในการจัดหางบประมาณน้อย เป็นต้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงถูกยกเลิกในเวลาต่อมาโดยประกาศคณะปฏิวัติ นับตั้งแต่บัดนั้น ประเทศไทยก็ไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับตำบล จนกระทั่งปี พ.ศ. 2535 เมื่อรัฐบาลภายใต้การนำของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้กำหนดนโยบาย ด้านการเมือง การปกครองที่จะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นระดับตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความคล่องตัวและร่วมกันแก้ไขปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กระทรวงมหาดไทย ได้มีคำสั่งที่ 802/2535 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2535 และคำสั่งที่ 816/2535 ลงวันที่ พฤศจิกายน 2535 แต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อศึกษาปรับปรุงระบบการบริหาร การปกครองท้องถิ่น และในเวลาต่อมารัฐบาลได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 262/2535 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2535 แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น เพื่อทำการศึกษาและพิจารณาปรับปรุงสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 พบว่า สภาตำบลได้จัดตั้งมาเป็นระยะเวลากว่า 20 ปี ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้ไม่สามารถ ดำเนินงาน ไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหาร สมควรปรับฐานะของ สภาตำบลและการบริหารงานของสภาตำบลเสียใหม่ให้สามารถ รองรับการกระจายอำนาจไปสู่ ประชาชนได้มากยิ่งขึ้นรวมทั้งให้มีการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมี รายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (กรมการปกครอง, 2538 : 9-15)

ดังนั้นเมื่อรัฐสภาได้มีมติผ่านร่างกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีผลใช้บังคับเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาพ้นกำหนดไปแล้ว 90 วัน ทำให้ในเวลาต่อมา มีการยกเลิกสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ทั้งหมดทั่วประเทศอีกครั้งหนึ่ง แต่ให้ บรรดาคณะกรรมการสภาตำบล ที่มีอยู่ก่อนกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับอยู่ในตำแหน่งต่อไป จนกว่า จะพ้นจากตำแหน่งวาระของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 และให้กระทรวงมหาดไทยยกฐานะ ขึ้นเป็นสภาตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล

กรณีสภาตำบลมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี (ก่อน วันที่ พ.ร.บ. ฉบับที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนวันที่ 2 ธันวาคม 2537) เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 กระทรวงมหาดไทยจะทำการยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็น องค์การบริหาร ส่วนตำบล (อบต.) ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ดังนั้นจึงได้ยก

ฐานะสภาตำบล 617 แห่ง ซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเกิดขึ้นอีกครั้งโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุด

ถ้าสภาตำบลใดมีรายได้เข้าเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา 40 จะต้องยกฐานะสภาตำบลนั้นขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะทำให้สภาตำบลมีจำนวนลดลงทุกปีจนกระทั่งหมดสิ้นไป คาดว่าในปี พ.ศ.2541-2544 สภาตำบลที่มีอยู่ในประเทศจะได้รับการยกฐานะเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเมื่อสภาตำบลได้รับการยกฐานะเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล แล้วก็จะพ้นสภาพจากสภาตำบลนับตั้งแต่วันที่ประกาศจัดตั้งเป็นต้นไป บรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิการเรียกร้องหนี้และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลให้โอนไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบล ใดมีความพร้อมเข้าเกณฑ์การขอจัดตั้งเป็นเทศบาลได้ ให้ตราพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล เมื่อมีฐานะเป็นเทศบาลแล้วก็จะพ้นสภาพจาก องค์การบริหารส่วนตำบล นับตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกา ได้ยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็นเทศบาล บรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้องหนี้ พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างให้โอนไปเป็นของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นนั้น นอกจากนี้บรรดาข้อบังคับตำบลที่ได้ใช้บังคับในเรื่องใดอยู่ก่อนให้ยังคงใช้บังคับได้เป็นการชั่วคราว จนกว่าจะได้มีการตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้นขึ้นใหม่

อาณาเขต เนื่องจากรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล ในปัจจุบันเกิดขึ้นจากการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ของมาตรา 40 แห่ง พระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ฉะนั้น อาณาเขตหรือพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จังหวัดจัดตั้งขึ้นก็คือ พื้นที่ของสภาตำบลเดิมที่มีอยู่ก่อนยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั่นเอง กล่าวคือ มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่หน่วยการปกครองตำบลตาม พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ถ้าตำบลใดมีพื้นที่อยู่ทั้งในและนอกเขตหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ก็ให้หมายความรวมถึง เฉพาะพื้นที่ที่อยู่ทั้งในและนอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับสภาตำบล แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้นอาณาเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล ก็ทับซ้อนกับพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (มาตรา 66)
2. อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบังคับ มีหน้าที่ต้องทำ (มาตรา 67) มีดังนี้
 - 2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้ง กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.5 ส่งเสริมการศึกษาและวัฒนธรรม

2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

2.7 คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

ท้องถิ่น

2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

บุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

3. อำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล อาจทำได้ (มาตรา 68) มีดังนี้

3.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร

3.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

3.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

3.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวน

สาธารณะ

3.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

3.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

3.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

3.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม

3.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

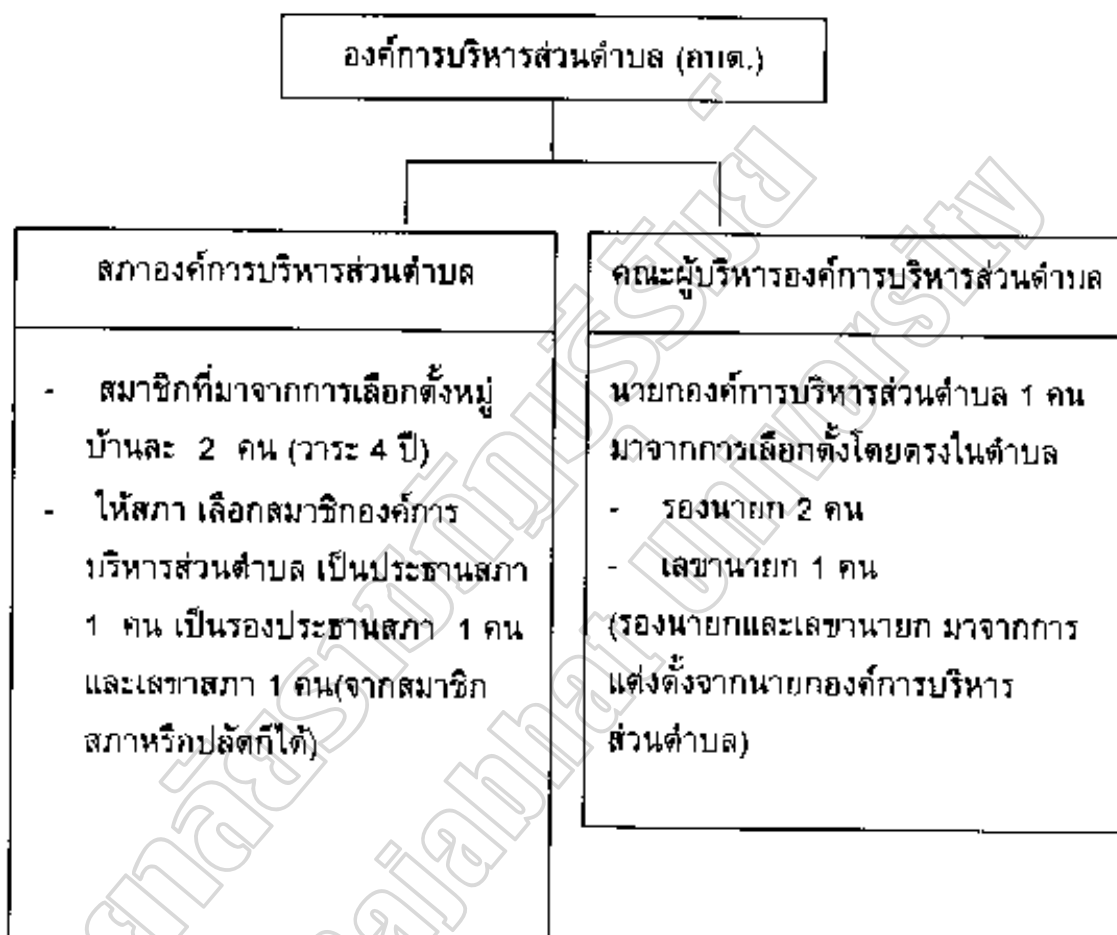
3.12 การวางผังเมือง

3.13 การท่องเที่ยว

การจัดรูปการปกครองและการบริหาร

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีโครงสร้างประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีสมาชิกประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้ง คือ สมาชิกสภา ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นหมู่บ้านละ 2 คนและคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีคณะผู้บริหารคณะหนึ่งจำนวนไม่เกิน 4 คน ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในตำบลโดยตรง นายกแต่งตั้งรองนายก 2 คน และเลขานายกองค์การ

บริหารส่วนตำบล 1 คน การประชุมและการดำเนินงานของคณะผู้บริหารเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดไว้



ภาพประกอบ 1 แสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตาม พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

แนวคิดทฤษฎีภาวะผู้นำและคุณลักษณะของผู้นำ

กิติ ตย์คานนท์ (2535 : 30-39) กล่าวว่า ผู้นำ คือ บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งหรือได้รับการยกย่องขึ้นเป็นหัวหน้าและเป็นผู้ตัดสินใจ เนื่องจากเป็นผู้มีความสามารถในการปกครองบัญชาและจะพาผู้ใต้บังคับบัญชาหรือหมู่ชนไปในทางที่ดีหรือทางชั่วก็ได้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นผู้มีศิลปะที่สามารถมีอิทธิพลเหนือคนอื่นและนำบุคคลเหล่านั้นไปโดยได้รับความไว้วางใจและเชื่อใจอย่างเต็มที่อีกทั้งยังได้รับความเคารพนับถือ ความร่วมมือและความมั่นใจจากผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างจริงใจ ภาวะผู้นำ คือ ศิลปะหรือความสามารถของบุคคล ที่จะจูงใจหรือใช้อิทธิพลต่อบุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็นผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชา ในสถานการณ์เพื่อปฏิบัติการและอำนวยความสะดวกโดยใช้ขบวนการสื่อความหมายหรือการติดต่อกันและกัน ให้ร่วมมือกับตน

จนกระทั่งบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งการดำเนินงานจะเป็นไปในทางดีหรือทางชั่วยก็ได้

ผู้นำที่ดีภายใต้ภาวะผู้นำที่ดีควรมีคุณลักษณะดังนี้ มีสุขภาพสมบูรณ์แข็งแรงดี มีความรู้ดี ควรมีความรู้เกี่ยวกับงานในหน้าที่และความรู้ทั่วไปอย่างดี ซึ่งถ้าเกิดปัญหาในการปฏิบัติงานแล้ว ผู้นำที่ดีจะต้องสามารถให้คำปรึกษาหรือแก้ปัญหามาให้ผ่านพ้นไปด้วยดีได้ มีบุคลิกดี น่าเลื่อมใสหรือน่านับถือ มีความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์และความกระตือรือร้น มีการตัดสินใจกับการใช้ดุลยพินิจดี มีความกล้าหาญ เด็ดขาด ไม่โลเล กล้าได้กล้าเสียและรับผิดชอบ มีความแนบเนียน เพื่อให้งานนั้นดำเนินไปอย่างราบรื่นไม่ติดขัด มีศิลปะในการทำงาน รู้จักผ่อนหนักผ่อนเบา แต่เป็นตัวของตัวเอง มีความอดทน มีสมาธิในการทำงาน ใจคอหนักแน่นและมีความสามารถในการบังคับใจตน มีการสื่อความหมายที่ดี รวมถึงการพูดและการเขียนเป็น มีความเห็นอกเห็นใจด้วยความจริงใจ ไม่เห็นแก่ตัว เสียสละและไม่ใช้อิทธิบาทในทางที่ผิด ยกย่อง ให้เกียรติ และให้ความไว้วางใจผู้ใต้บังคับบัญชา มีความสงบเสถียร ไม่โอ้อวดตัวเอง อ่อนน้อมต่อมคน มีความจงรักภักดีต่อหน่วยงาน มีสังคมดี ประสานความร่วมมือได้ มีความตื่นตัว ทันสมัยทันเหตุการณ์ ยอมรับวิทยาการและเทคโนโลยีใหม่ๆ มีการวางแผนและการดำเนินงานตามแผนงานได้ดี

เสมอ พรหมพวงแก้ว (อ้างถึงใน กิติ ศยัคคานนท์, 2535 : 1-3) กล่าวในการประชุมสัมมนาเรื่อง การได้มาซึ่งผู้บริหารที่ดีในมหาวิทยาลัย ได้เสนอคุณลักษณะ 5 ประการในการที่จะเป็นผู้บริหารที่ดีได้ คือ เป็นนักปกครองที่ดี การปกครองที่ดี คือการปกครองแบบพอกับลูกพี่ปกครองน้อง ซึ่งจะสร้างความยอมรับต่อกันทั้งสองฝ่าย ทั้งกายและใจ การปกครองแบบผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา การยอมรับกันจะเป็นด้านกายมากกว่าด้านใจ ผลงานจึงไม่เท่าเทียมกัน เป็นนักบริหารที่ดี ต้องเป็นผู้มีคุณธรรมและมีความเที่ยงธรรม เป็นนักพัฒนาที่ดี คือต้องพัฒนาให้ไต่ทั้งสามด้าน คือ ต้องพัฒนาตนเอง ต้องพัฒนางานให้ก้าวหน้าและต้องพัฒนาผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาให้ดีกว่าตนให้ได้

คุณลักษณะของภาวะผู้นำ (Traits Theory of Leadership)

นิตย สัมมาพันธ์ (2546 : 30-56) กล่าวว่าบุคคลเกิดมาพร้อมกับลักษณะบางประการที่จะช่วยสนับสนุนให้เขาเป็นผู้นำ ซึ่งอธิบายถึงคุณลักษณะที่ทำให้ผู้นำมีลักษณะแตกต่างจากผู้ที่ไม่ใช่ผู้นำ รวมทั้งเป็นคุณลักษณะที่ทำให้ผู้นำทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ คุณลักษณะของผู้นำสามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มดังนี้

1. คุณลักษณะทางบุคลิกภาพ (Personality Traits) ผู้นำควรมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Initiative) ในการทำงาน มีการตัดสินใจและทำกิจกรรมต่างๆ ด้วยตนเอง มีการสร้างความไว้วางใจ (Trustworthiness) แก่กลุ่มผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ที่เกี่ยวข้อง กลุ่มจะมีความเชื่อมั่นว่าผู้นำต้องแสดงความซื่อสัตย์ มั่นคงและเชื่อถือได้ จึงสามารถก่อให้เกิดความไว้วางใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง มีความรู้ (Knowledge) อันที่จะนำไปใช้เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) การแก้ปัญหา

(Problem Solving) การตัดสินใจที่ถูกต้อง (Correct Decision) และมีความกระตือรือร้น (Enthusiasm) เป็นการแสดงออกด้วยความสนใจและตั้งใจในการทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด

2. คุณลักษณะทางสังคมของภาวะผู้นำ (Social Traits) ผู้นำควรมีความเชื่อมั่นในตนเอง (Self-confidence) แม้จะอยู่ใต้ภาวะแรงกดดันหรือภาวะวิกฤต มีความเข้าใจอารมณ์และความเห็นอกเห็นใจ (Sensitivity to other and Empathy) โดยต้องทำความเข้าใจ ความรู้สึกนึกคิด (ทัศนคติ ความสนใจและอารมณ์) ของสมาชิกกลุ่ม ความสามารถในการยืดหยุ่นได้และความสามารถในการปรับตัว (Flexibility and Adaptability) เป็นความสามารถที่จะปรับภารกิจและความต้องการของทีมงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ความร่วมมือ (Cooperative) ถือเป็นเรื่องสำคัญในการเป็นผู้นำ เพราะผู้นำต้องเป็นผู้ที่สามารถชักจูงให้ผู้ร่วมงาน ตั้งใจทำงานหรือทำตามที่ผู้นำต้องการด้วยความเต็มใจ รวมทั้งคุณลักษณะทางกายภาพของภาวะผู้นำ (Physiological Traits) คือมีความสูง (Height) มีน้ำหนักมาก (Weight) และมีเสน่ห์ (Attractiveness)

จากทฤษฎีและแนวคิดต่างๆ ของนักวิชาการทั้งหลายในแง่ของผู้นำ สามารถประมวลภาพให้เห็นคุณลักษณะของผู้นำ ในแง่ที่จะมีผลต่อการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสรุปถึงคุณลักษณะของผู้นำเป็น 4 ประการ ดังนี้

1. คุณลักษณะด้านสถานภาพทั่วไป ซึ่งหมายถึง คุณลักษณะทางภายนอกของผู้นำ เป็นคุณลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่งหน้าที่ รายได้ ประสบการณ์และอาชีพ

2. คุณลักษณะด้านความรู้และความเข้าใจ หมายถึง ความรู้ความสามารถที่จำเป็นต่อการบริหารและการปฏิบัติหน้าที่ และความรู้ทั่วไปอันจะเป็นประโยชน์ต่อการทำงาน ได้แก่ ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับ ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3. คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพ หมายถึง คุณสมบัติเฉพาะซึ่งปรากฏอยู่ในแต่ละบุคคลอันแสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างกัน ได้แก่ ความจริงใจ ความเป็นประชาธิปไตย ความเป็นธรรม ความรับผิดชอบ มีความหนักแน่น มั่นใจ แน่วแน่ ตั้งใจ ความมีมนุษยสัมพันธ์ ความเสียสละ ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีวิสัยทัศน์ มีความเข้าใจและเห็นอกเห็นใจผู้อื่น

4. คุณลักษณะทางสังคม หมายถึง คุณลักษณะที่ปฏิบัติตนอยู่ในสังคมหรือชุมชน ได้แก่ การวางตนอย่างมีแบบแผนอยู่ในกรอบธรรมเนียมของสังคม การมีส่วนร่วมเป็นที่ยอมรับเป็นสมาชิกและมีบทบาทร่วมกับกลุ่ม ความเข้าใจและความเห็นอกเห็นใจสมาชิกในสังคม ความสามารถปรับตัว ความร่วมมือ ความเชื่อมั่น การได้รับการยกย่องมีเกียรติและการเป็นผู้นำ

ที่กล่าวมานั้นเป็นคุณสมบัติสำคัญๆที่ผู้นำที่ดีต้องยึดถือและพึงปฏิบัติหรือจะต้องมี กล่าวคือ นายที่ดีต้องมี คีต สมานธิ และ ปัญญา หมายถึง ผู้ที่มีความรู้สึกรับผิดชอบชีวิตว่าอะไร ควรประพฤติ อะไรไม่ควรปฏิบัติ คนที่ขาดสติมักทำอะไรเกิดความผิดพลาดได้ง่าย การมีสมาธิ ตั้งอกตั้งใจทำงานจนกระทั่งประสบผลสำเร็จก็ย่อมทำให้ได้รับความรู้เรื่องนั้นเพิ่มขึ้นไปด้วย เป็นการเพิ่มพูนปัญญาอื่นๆขึ้นไปพร้อมกันไปด้วย นั่นเอง

การตัดสินใจของผู้นำ (นิตย์ สัมมาพันธ์. 2546 : 30-56) ได้ให้ความหมาย ดังนี้ ผู้นำ คือ ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งหรือยกย่องให้เป็นหัวหน้าและเป็นผู้ตัดสินใจ ฉะนั้น การตัดสินใจจึงเป็นหน้าที่สำคัญของผู้นำหรือผู้บริหาร โดยผู้นำจะต้องค้นหาความจริงทุกแง่มุม ประเมินดูความเป็นไปได้ของละเอียด จึงตัดสินใจและต้องตอบให้ได้ว่า ทำอะไร ทำไม่ เพื่ออะไร ทำเรื่องใดก่อนหลัง แต่ละเรื่องที่จะทำนั้นจะทำอย่างไร มีวิธีทำกี่วิธี แต่ละวิธีทำเมื่อไร เมื่อมีการตัดสินใจแน่นอนภายหลังจากการวิเคราะห์และประเมินข้อมูลต่างๆ ถึงความเป็นไปได้ จึงมีการวางแผนงานโดยการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ เป้าประสงค์และลักษณะของ ผู้ตัดสินใจว่ามี 4 แบบดังนี้ แบบดีเลิศ (ideal Decision-maker) คือ ผู้ที่ใช้ความรู้ทุกทางมาเป็น ส่วนประกอบในการตัดสินใจอย่างรอบคอบ สมเหตุสมผล ตามข้อมูลสถิติและหลักฐานต่างๆ ที่สามารถรวบรวมมาได้ เพื่อให้เกิดภาวะสร้างสรรค์อย่างเต็มที่ แบบยอมรับ (Receptive Decision-maker) คือ ผู้ที่ตัดสินใจที่รับเอาผลสรุปรายงานและข้อเสนอแนะของผู้ใต้บังคับบัญชา มาดำเนินการ โดยตัวเองไม่ได้ใช้ความคิดของตัวเองในการตัดสินใจ ซึ่งถ้าผู้ใต้บังคับบัญชา มีความรู้ครบถ้วน มีอคติและตั้งจะสอพลอ ข้อเสนอแนะนั้นอาจจะไม่ถูกต้องและเป็นอันตราย อย่างยิ่งถ้านำไปใช้ แบบกล้ำหาญ (Exploiting Decision-maker) คือ ผู้ที่ตัดสินใจที่ขโมย ความคิดของผู้อื่นมาเป็นของตน แบบสะสม (Maker Decision-maker) ผู้ตัดสินใจแบบนี้ใช้วิธี ฉวยโอกาส ใช้เล่ห์เหลี่ยมพลิกแพลงและหลบตะแคงในการตัดสินใจ จึงเชื่อถือได้ยาก

ชนิดของผู้นำ (กิติ ตย์คานนท์. 2535 : 25-30) แบ่งชนิดผู้นำออกเป็น 4 แบบ คือ

1. การแบ่งประเภทผู้นำตามลักษณะการปฏิบัติงาน

แบ่งออกเป็นผู้นำตามกฎหมาย ได้แก่ ผู้นำที่เกิดขึ้นหรือเป็นไปตามกฎหมายหรือ กฎระเบียบกำหนด เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี ฯลฯ โดยกฎหมาย กำหนดคุณสมบัติของแต่ละตำแหน่งไว้ เป็นผู้มีความสามารถพิเศษ มีบุคลิกลักษณะหรือความสามารถพิเศษ เช่น หัวหน้าแก๊งในหมู่นักเลง หัวหน้าทีมในหมู่นักกีฬาและผู้นำในลักษณะที่เป็น สัญลักษณ์ เช่น พระมหากษัตริย์เป็นผู้นำของประเทศ

2. การแบ่งประเภทผู้นำตามลักษณะของพฤติกรรม

พฤติกรรมของหัวหน้างาน แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ ผู้นำที่มุ่งแต่งานเป็นสำคัญ มีลักษณะพฤติกรรมแสดงออกแบบเผด็จการ ผู้นำที่ตระหนักถึงผลงานความพอใจของทุกฝ่าย มีลักษณะพฤติกรรมแบบประชาธิปไตยและผู้นำที่ถือว่าประสิทธิภาพของการทำงานสูงขึ้นไป เนื่องจากน้ำใจ ถือว่าสิ่งตอบแทนเป็นสิ่งสำคัญ

3. การแบ่งประเภทผู้นำตามลักษณะบริหารงาน

แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ผู้นำแบบอัตตาธิปไตย (Authoritarian Leader, Autocratic Leader) เป็นผู้นำแบบเผด็จการมีลักษณะ ดังนี้ ใช้อำนาจตลอดเวลา ยึดถือตัวเองเป็นสำคัญ รู้ข้อเท็จจริงแต่ผู้เดียว การตัดสินใจแก้ปัญหาหรือการวินิจฉัยสั่งการมักเปลี่ยนแปลงตามอารมณ์ มีนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย เป้าประสงค์ การจัดระบบมาตรฐาน การปฏิบัติงาน ฯลฯ สั่งลงมาจากเบื้องบนและไม่ฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ผู้นำแบบเสรี (Laissez-faire Leader) เป็นผู้นำแบบไม่เอาไหนปล่อย คามเรื่องตามราว ไม่ใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชา ปราศจากความรับผิดชอบ มีลักษณะดังนี้ ไม่มีความคิดริเริ่ม ไม่คำนึงถึงหลักการ เหตุผล กฎเกณฑ์ กฎระเบียบ ไม่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่นอนและไม่มีการประเมินผล ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leader) เป็นแบบที่ดีที่สุด ใจกว้างรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น มีลักษณะดังนี้ เปิดโอกาสผู้ใต้บังคับบัญชาได้ใช้ความคิด มีความคิดสร้างสรรค์ เลือกปฏิบัติงาน จัดสรร แบ่งงานและมอบหมายหน้าที่ให้รับผิดชอบตามความเหมาะสม ให้คำแนะนำแก่ผู้ร่วมงาน รับฟังความคิดเห็น กับคำปรึกษาหารือจากผู้ใต้บังคับบัญชาและประสานงานร่วมมืออย่างจริงใจ

4. การแบ่งประเภทผู้นำตามทฤษฎี 3 มิติของ เร็ดดีน (Reddin's Three Dimension Theory)

แบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ แบบแยกแยะ (Separated) เป็นแบบของนักอนุรักษนิยม ยึดตัวเองเป็นที่ตั้งไม่เอาใคร อดทน เก็บกด เจ้าระเบียบ จึงเป็นคนยึดถือและต้องทำอะไรตามกฎเกณฑ์ แบบเอางาน (Dedicated) เป็นแบบของคนเอาการเอางาน ยึดถืองานเป็นใหญ่ มุ่งมั่นในงาน ขยัน มั่นใจกล้าหาญ มีความคิดริเริ่ม ชอบกำหนดงานให้ผู้อื่น ไม่คิดถึงจิตใจของผู้อื่นจึงไม่เอาใคร ไม่มีเพื่อนไม่มีมนุษยสัมพันธ์ แบบสัมพันธ์ (Related) เป็นแบบของคนเน้นมนุษยสัมพันธ์เป็นหลัก เอาใจคนทุกระดับ เอาใจคนทุกระดับ ให้ความสำคัญเรื่องสัมพันธ์ภาพกับบุคคลประเภทที่เน้นที่คนมากกว่างาน แบบประสาน (Integrated) เป็นแบบของคนที่ทำให้ความสำคัญแก่คนและงานไปพร้อมๆกัน มีความสามัคคี ร่วมมือร่วมใจกัน ได้ผลงานที่ดี มีประสิทธิผลสูง เป็นผู้นำแบบอุดมคติ

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารองค์กร

กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลหรือองค์กรที่ดำเนินอยู่ ไม่มีสิ่งใดสำคัญกว่าการดำเนินการหรือการบริหาร (Management, Administration) ทั้งนี้เพราะงานทางด้าน การดำเนินการหรือการบริหารสามารถอำนวยความสะดวกให้การทำงานได้โดยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นการใช้ศาสตร์และศิลป์ นำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative Resource) มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (Process of Administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ มีลักษณะดังนี้

ทรัพยากรการบริหาร

สวีย์ท ยิงวอร์พันธ์ (2543 : 30-45) กล่าวว่าในการบริหารถือว่ามีทรัพยากร (Administration Resources) ที่เป็นปัจจัยสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ คน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และการจัดการ (Management) หรือที่เรียกสั้นๆ ว่า 4 M's จัดว่าปัจจัยทั้งสี่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารงานเนื่องจากในการบริหารเกือบทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัยเงิน วัสดุ สิ่งของและวิธีการเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ในการศึกษาวิชาการบริหารหรือการจัดการ สิ่งที่เกี่ยวข้องกันและเกี่ยวข้อง คือ คำว่า องค์กร (Organization) ซึ่งมีลักษณะสำคัญ หมายถึง รูปแบบของการทำงานของมนุษย์ที่มีลักษณะการทำงานเป็นกลุ่มที่มีการประสานงานกันตลอดเวลา ตลอดจนมีการกำหนดทิศทางมีการจัดระเบียบวิธีการทำงานและการติดตามวัดผลสำเร็จของงานที่ทำอยู่เสมอด้วย จากลักษณะขององค์กรดังกล่าวจะเห็นว่าในสังคมของชุมชนใดๆหรือของประเทศใดๆ ต่างก็ประกอบไปด้วยองค์กรที่ประกอบกิจกรรมต่างๆ ไม่ว่าจะ เป็นกิจกรรมด้านธุรกิจการค้า การเมือง การทหาร การศาสนา การศึกษาและอื่นๆ ดำเนินการเป็นกลุ่มในลักษณะที่เป็นองค์กรทั้งสิ้น

องค์กรบริหารส่วนตำบล จัดเป็นองค์กรทางการเมืองที่ต้องอาศัยรูปแบบการบริหารที่ต้องอาศัยทรัพยากรพื้นฐาน 4 ประการ คือ คน เงิน วัสดุ และวิธีการจัดการ ซึ่งสามารถให้ความหมายของทรัพยากรพื้นฐานในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. คน หมายถึง สมาชิกสภาที่ได้รับเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ พนักงานตำบล พนักงานชั่วคราว หรืออาจรวมไปถึงประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ ซึ่งจะต้องมีส่วนร่วมในการบริหารให้เป็นไปตามความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง
2. เงิน หมายถึง รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับตามกฎหมาย การจัดเก็บภาษีเองและการได้รับการอุดหนุนจากทางรัฐบาล ซึ่งมีความจำเป็นอย่างมากในการเป็นปัจจัยสนับสนุนให้เกิดการบริหารที่เพียงพอต่อการพัฒนาให้เกิดความเจริญก้าวหน้าต่อไป
3. วัสดุ หมายถึง ทรัพยากรที่อยู่ในท้องถิ่น ที่สามารถนำมาใช้หรือพัฒนาให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยไม่ส่งผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมทั้งทางตรงและทางอ้อม

4. วิธีการจัดการ หมายถึง ระเบียบ กฎหมายหรือข้อบังคับต่างๆที่ใช้ปฏิบัติในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้การบริหารเป็นไปตามกฎหมายที่กำหนด

ด้วยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้จัดสัมมนาเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 22-24 กันยายน 2542 (โกวิทย์ พวงงาม. 2543 : 101-143) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินสถานการณ์ปัญหาและข้อจำกัดการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและระดมความคิดเห็นกำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพจากการสัมมนาดังกล่าว สรุปผลการสัมมนา ลักษณะการบริหารงานที่ดีและแนวทางการพัฒนาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีทรัพยากรเพียงพอต่อการบริหารงาน มีแนวทางดำเนินงาน ดังนี้

1.1 ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพถูกต้องและทั่วถึงและเป็นธรรมโดยนำระบบแผนที่ภาษีมาใช้

1.2 ปรับปรุงทะเบียนผู้เสียภาษีให้ทันสมัย

1.3 จัดสรรงบประมาณให้องค์การบริหารส่วนตำบลให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่

1.4 ปรับปรุงโครงสร้างกำลังให้สอดคล้องกับภาระกิจ

1.5 ปรับปรุง ระเบียบกฎหมายให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอิสระมากขึ้น

2. องค์การบริหารส่วนตำบลบริหารงานด้วยความถูกต้อง โปร่งใส มีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

2.1 ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับอย่างเคร่งครัด

2.2 เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบโดยถือปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2539 ได้แก่ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ประกาศ เป็นต้น

2.3 เปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบการปฏิบัติงาน

2.4 กำหนดขั้นตอนการบริหารให้ชัดเจนและเปิดเผยให้ประชาชนทราบ

2.5 ปรึกษาประชาชนด้วยความเสมอภาคและทั่วถึง ได้แก่ การจัดประชาคมเคลื่อนที่ เป็นต้น

3. บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล มีความรู้คุณธรรมและจริยธรรม โดยมีแนวทางดำเนินงาน ดังนี้

3.1 ฝึกอบรมบุคลากรทั้งฝ่ายประจำและฝ่ายการเมืองอย่างต่อเนื่อง

3.2 กำหนดวุฒิการศึกษาของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3.3 ปรับปรุงกฎหมายให้มีการเลือกประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง

3.4 เสริมสร้างคุณภาพ จริยธรรมแก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3.5 ปลุกฝังค่านิยมที่ดีแก่ประชาชน

4. ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีแนวทางดำเนินงานดังนี้

4.1 จัดให้มีประชาคมและมีการประชาพิจารณ์ในเรื่องสำคัญ ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาตำบล

4.2 เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบในกระบวนการจัดซื้อและจัดจ้างทุกขั้นตอน

4.3 เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เสนอปัญหาความเดือดร้อนแก่องค์การบริหารส่วนตำบลและติดตามการประเมินผลการปฏิบัติงาน

4.4 สนับสนุนการดำเนินงานของกลุ่มต่างๆ

5. มีอิสระในการดำเนินงาน โดยมีแนวทางดำเนินงานดังนี้

5.1 ปรับปรุงระเบียบกฎหมายเพื่อสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและมีอิสระมากขึ้น

5.2 สร้างกลไกป้องกันการแทรกแซงจากนักการเมืองภายนอกและพนักงานส่วนตำบล จัดตั้งชมรมหรือสมาพันธ์องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อสร้างอำนาจต่อรองและป้องกันการแทรกแซงจากอำนาจภายนอกที่ไม่ชอบทำ

6. สร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานแก่บุคคลของ องค์การบริหารส่วนตำบล โดยดำเนินการ ดังนี้

6.1 ในการปฏิบัติงานเพิ่มอัตราค่าตอบแทนและจัดสวัสดิการแก่สมาชิกสภาให้มีมาตรฐานใกล้เคียงกับท้องถิ่นอื่น

6.2 กำหนดเส้นทางความก้าวหน้าของพนักงานส่วนตำบลและมีความคล่องตัวในการโอนย้ายไปท้องถิ่นอื่น

6.3 สนับสนุนการศึกษาสูงาน คู่มือปฏิบัติงานแก่สมาชิกสภา เพื่อเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน

6.4 กำหนดมาตรการการให้คณะผู้บริหารใช้หลักคุณธรรม

7. องค์การบริหารส่วนตำบล มีความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน โดยมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

7.1 คณะผู้บริหารและพนักงานส่วนตำบลควรมาทำงานเต็มเวลาราชการ เพื่อให้บริหารได้ตลอดเวลาและทันทั่วถึง

7.2 จัดเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติงานทั้งบุคลากรและอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ บำรุงรักษาให้ใช้ได้ตลอดเวลา

7.3 ให้ถือเป็นธุระในทุกปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชน กรณีเกินความสามารถหรือไม่อยู่ในอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบล ก็ต้องประสานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบมาดำเนินการ

7.4 เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เสนอปัญหาความเดือดร้อนได้สะดวก ได้แก่ การเปิดตู้รับเรื่องราวร้องทุกข์ เป็นต้น

7.5 พัฒนาท้องถิ่นในทุกๆ ด้าน

7.6 พิจารณาน้ำที่ที่ต้องทำตามกฎหมายกำหนดซึ่งต้องปฏิบัติให้ครอบคลุมครบถ้วนภารกิจและเพิ่มเติมหน้าที่อาจทำได้ตามศักยภาพ

7.7 จัดทำแผนพัฒนาให้ครอบคลุมภารกิจและจัดลำดับความสำคัญตามสถานการณ์ปัญหาและความต้องการของประชาชน

7.8 นำแผนพัฒนาไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม โดยการนำไปเป็นแนวทางในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

7.9 บางภารกิจที่ไม่สามารถดำเนินการเองได้ ก็สามารถสนับสนุนให้หน่วยงานอื่นๆ ดำเนินการแทน

7.10 ประสานการปฏิบัติงานกับหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในพื้นที่

8. จัดทำข้อบังคับตำบลและบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

8.1 ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอพิจารณาข้อบังคับตำบลโดยการจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบก่อนบังคับใช้

8.2 ควรจัดตั้งที่ปรึกษาด้านกฎหมายเพื่อป้องกันความผิดพลาดในการออกข้อบังคับ

8.3 ข้อบังคับตำบลต้องมุ่งรักษาผลประโยชน์และบังคับใช้อย่างเสมอภาคและยุติธรรม

8.4 ประกาศคำสั่งและข้อบังคับตำบล ต้องประกาศให้ประชาชนทราบ

แนวคิดทฤษฎีการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

กระทรวงมหาดไทย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้กำหนดแนวทางเพื่อพัฒนาระบบบริหารการจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพ สำหรับรองรับการถ่ายโอนภารกิจในอนาคต โดยประเมินการบริหารงานตามการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตาม โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพและความยุติธรรมของสมาชิก

ระดับประเทศ หมายถึง กระบวนการเสนอร่างกฎหมาย กฎข้อบังคับต่างๆ เป็นไปด้วยความชอบธรรม เนื้อหาของกฎหมายมีความทันสมัย เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและ



สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติ ตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้นจะต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ บังคับใช้กับทุกคมอย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ระดับภาครัฐ หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ใช้ในการบริหาร ร่วมกันภายในภาครัฐ เช่น กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ พัสดุและ บริหารงานบุคคล

ระดับองค์กร หมายถึง กฎ กติกาที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่นการให้บริการ ประชาชนอย่างเสมอภาคกัน

หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชน พัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน กตัญญู มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

ระดับประเทศ ประชาชนในแต่ละคนทำหน้าที่อย่างถูกต้อง คือเลือกทำงานที่สุจริต และเป็นประโยชน์ต่อสังคม ต่อส่วนรวม ปฏิบัติตามกฎหมายและเป็นพลเมืองที่ดี

ระดับภาครัฐ ผู้แทนประชาชนที่เข้าไปบริหารราชการ ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ จะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม

ระดับองค์กร เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน ต่อประชาชนและสังคม

หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยการปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

ระดับประเทศ ประชาชนมีอิสระในการสื่อสาร สื่อมวลชนสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่และมีจริยธรรม มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องได้

ระดับภาครัฐ การตัดสินใจและปฏิบัติงานของภาครัฐต้องมีความโปร่งใส ช่วยในการตัดสินใจในการลงทุนที่เหมาะสมของภาครัฐกิจ ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้ถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาล โดยประชาชนมากยิ่งขึ้น

ระดับองค์กร ประชาชนรู้ขั้นตอนในการที่จะคิดต้องงานและสามารถตรวจสอบการทำงานได้ องค์กรมีความโปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารงาน เงิน คน มีการสื่อสารที่ดีภายใน เพื่อให้สมาชิกในองค์กรได้ทราบความเคลื่อนไหวขององค์กรด้วย

หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การได้ส่วนราชการ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ

ระดับประเทศ ให้รัฐส่งเสริม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทคโนโลยีท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ

ระดับภาครัฐ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่าย เพื่อเป็นแนวทางการตัดสินใจของภาครัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน เพื่อปรับปรุงให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ระดับองค์กร จะต้องมีการวางระบบการรับฟังความเห็นและการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม อีกทั้งองค์กรจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารภายในด้วย

หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในหน้าที่ รับผิดชอบของสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของสังคม และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่ยอมรับผลจากการกระทำของตน

ระดับประเทศ ประชาชนรู้ เข้าใจการใช้สิทธิเสรีภาพและปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามกฎหมาย มีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ

ระดับภาครัฐ การตรากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินของคณะผู้บริหารต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ การจัดสรรหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำจะต้องมีความชัดเจน โดยฝ่ายการเมืองรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย โดยให้ฝ่ายประจำรับผิดชอบในการดำเนินการให้บรรลุผลตามนโยบาย

ระดับองค์กร มีการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐ มีการกระจายอำนาจลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบในทุกระดับมีความชัดเจน

หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้

สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ตรวจสอบความเหมาะสมของโครงการและพัฒนาระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ระดับประเทศ การใช้ทรัพยากรของประเทศต้องเป็นไปด้วยความประหยัดหมุนเวียนใช้และสร้างทดแทนใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ พยายามลดมลภาวะทั้งในน้ำ ดินและอากาศ เพื่อส่งทอดทรัพยากรที่สมบูรณ์ให้แก่ชนรุ่นหลัง

ระดับภาครัฐ ทุกหน่วยงานจะต้องใช้งบประมาณอย่างประหยัด มีรายงานผลการทำงานและแสดงประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะ

ระดับองค์กร ผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบทั้งหมดเลือกนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้เพื่อประสิทธิภาพที่สูงกว่าออกไปและพัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

จะเห็นได้ว่าหลักธรรมมาภิบาล 6 ประการข้างต้นเป็นหลักพื้นฐานที่สามารถนำไปประพฤติปฏิบัติได้จริง มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและความประหยัด หรือ 4 ป. ได้แก่

1. ป. ประชาชน การทำงานต้องมีประชาชนเป็นเป้าหมายและศูนย์กลาง เช่น การกำหนดโครงการพัฒนาต่างๆ ควรเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นหลัก มิใช่เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริหาร

2. ป. ประสิทธิภาพ คือการทำงานตามกระบวนการที่ถูกต้องอย่างรวดเร็วที่สุด เช่น กรณีประชาชนมาติดต่อข้าราชการ เจ้าหน้าที่องค์กรต้องอำนวยความสะดวก ให้คำแนะนำแก่ประชาชน พร้อมทั้งดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบกฎหมายอย่างถูกต้องและรวดเร็ว จึงจะถือว่าทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ป. ประสิทธิภาพ คือ ผลหรือคุณภาพของงานที่ทำตาม ตัวอย่างเรื่อง ประสิทธิภาพได้เน้นในเรื่องความรวดเร็วและถูกต้องตามขั้นตอน แต่ในเรื่องของประสิทธิผล จะเน้นที่ความถูกต้องของผลงานที่ทำ เช่น การรับชำระภาษีนอกจากจะให้บริการได้อย่างรวดเร็วแล้ว ผลงานที่ทำจะต้องถูกต้องไม่มีปัญหาที่ประชาชนจะต้องกลับมาร้องขอให้แก้ไขอีก

4. ป. ประหยัด การทำงานของภาคราชการจะต้องตระหนักอยู่เสมอว่าเงินงบประมาณทุกบาททุกสตางค์ เป็นของประเทศชาติและประชาชน มิใช่งบประมาณส่วนตัว ดังนั้น การใช้จ่ายเงินงบประมาณจะต้องเป็นไปอย่างรอบคอบยิ่งกว่าเงินส่วนตัว การจัดซื้อพัสดุครุภัณฑ์ต้องมีคุณภาพและเหมาะสมกับราคา เพื่อให้สามารถใช้งานได้อย่างคุ้มค่า ประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยการเปิดกว้างให้มีกระบวนการแข่งขันในการเสนอราคา

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

มานพ วีระอาชากุล (2538 : บทคัดย่อ) ศึกษาความรู้ความเข้าใจ ต่อบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสภาตำบล จังหวัดหนองบัวลำภู พบว่าอายุ ระดับการศึกษา สถานภาพสมรส อาชีพ รายได้และการเข้ารับการอบรมจากทางราชการ ไม่มีความสัมพันธ์กับความรู้ ความเข้าใจ ต่อบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสภาตำบล

ฉลาด ชามช่วง (2542 : 126-146) ศึกษาการพัฒนาการเมืองระดับท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอจังหาร จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่าสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานส่วนตำบลส่วนมากไม่ปฏิบัติตามตามอำนาจหน้าที่ตน ไม่เข้าใจและขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน มีรายได้ต่ำและเบิกจ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามกำหนด ทำให้การบริหารและการพัฒนาขาดความคล่องตัว ส่วนการพัฒนาด้านสังคม พบว่าการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและบริหารอย่างสัมพันธ์อันดี จะเกิดการตื่นตัวและตระหนักถึงความต้องการของส่วนรวมนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างมีหลักเกณฑ์และมีเป้าหมายทิศทางเดียวกัน

ปัญญา พลละศักดิ์ (2542 : บทคัดย่อ) ศึกษาคุณลักษณะและแบบของผู้นำของสาธารณชนสุขอำเภอตามทัศนะของผู้ได้บังคับบัญชา จังหวัดศรีสะเกษ พบว่าคุณลักษณะของสาธารณชนสุขอำเภอที่ต้องการ คือ มีความเป็นมิตรยิ้มแย้มแจ่มใส คงายโปร่งใส เปิดเผยมือถือตัว กระตือรือร้น กระฉับกระเฉง มีความเชื่อมั่นในตนเอง มีคุณภาพ ชื่อสัตย์สุจริต มีความยุติธรรม มองการณ์ไกลและแบบผู้นำที่ต้องการ คือ ผู้นำแบบประชาธิปไตย

โสภณ เนื่องจำนงค์ (2539 : บทคัดย่อ) ศึกษาภาวะผู้นำของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดชลบุรี พบว่าประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีบุคลิกภาพและบทบาทการนาอยู่ในระดับปานกลาง แต่มีคุณลักษณะทางสังคมอยู่ในระดับสูง

ศิริพร แสนทวีสุข (2536 : 89-91) ศึกษาการบริหารขององค์กรคณะกรรมการหมู่บ้านเกษมสุข ตำบลนาโพธิ์ อำเภอพิบูลมังสาหาร จังหวัดอุบลราชธานี พบว่าปัจจัยที่มีส่วนสัมพันธ์กับการบริหาร ประกอบด้วยคณะกรรมการหมู่บ้าน ควรมีคุณสมบัติดังนี้ ด้านอายุ มีวุฒิที่เหมาะสมกับงานแต่ละฝ่าย ควรีประสบการณ์ในการพัฒนาหมู่บ้านจนเป็นที่ยอมรับ มีความรู้ความสามารถทั้งด้านวิชาการและปฏิบัติการ มีส่วนร่วมในการบริหารและร่วมพัฒนาหมู่บ้าน มีความสัมพันธ์และร่วมประสานงานเป็นอย่างดีและมีลักษณะผู้นำ

แพทยา แก้วพวง (2533 : 67-68) ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้านในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่น อำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง พบว่ากรรมการหมู่บ้านที่มีอายุน้อย มีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นมากกว่ากรรมการหมู่บ้านที่มีอายุมาก กรรมการหมู่บ้านที่มีระดับการศึกษาสูง มีการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ มีมาตรฐานการดำรงชีวิตสูง เป็นกลุ่มสมาชิกทางสังคมและมีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงาน มีส่วนร่วมในการบริหาร

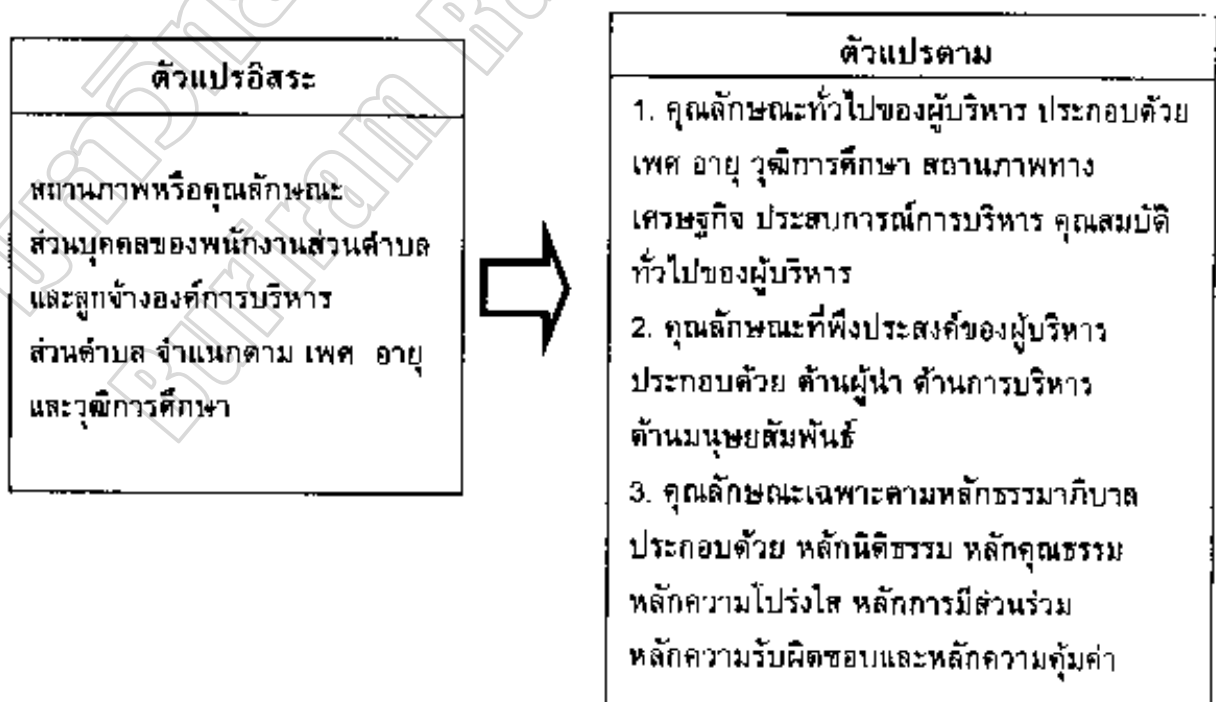
งานท้องถิ่นมากกว่ากรรมการที่อายุน้อย อีกทั้งกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นมากกว่ากรรมการที่มาจากการแต่งตั้ง

ประกาศศักดิ์ ชานินพงศ์ (2528 : 95-106) ศึกษาทัศนคติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของนักการเมือง พบว่านักธุรกิจที่มีระดับการศึกษาและระดับรายได้ที่สูงกว่า มีทัศนคติต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สูงกว่านักธุรกิจที่มีระดับการศึกษาและระดับรายได้ที่ต่ำกว่า ส่วนอายุและประสบการณ์ไม่มีผลต่อทัศนคติการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง

ปรัชญา ศรีภา (2540 : 138-139) ศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาหมู่บ้าน อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น พบว่าสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการพัฒนาหมู่บ้านในระดับมาก โดยมีปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วม คือ ระดับการศึกษา อุทิศการณประชาธิปไตย การติดต่อสื่อสาร ความคาดหวังผลประโยชน์และบุคลิกภาพความเป็นผู้นำในอุดมคติ ส่วนปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการพัฒนา คือ เพศ อายุ รายได้ ประเภทสมาชิกและความเข้าใจบทบาทหน้าที่

กรอบความคิดในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดบุรีรัมย์ โดยกำหนดกรอบความคิดในการศึกษาวิจัยดังภาพประกอบดังนี้



ภาพประกอบ 2 กรอบความคิดในการศึกษาวิจัย