

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาปัจจัยภาวะผู้นำที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพผลการรองรับการกระจายอำนาจ ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยมีสาระดังต่อไปนี้

1. การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ทฤษฎีการกระจายอำนาจ
3. การกระจายอำนาจด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต
4. ทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำ
5. การวิเคราะห์พหุระดับ
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการดูแล และรับผิดชอบ ในการพัฒนาท้องถิ่นในระดับพื้นที่ ลักษณะสำคัญประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ อาทิ มีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล มีภารกิจและความรับผิดชอบในการดำเนินงาน การบริหารการเงิน การคลัง และการงบประมาณ (ธีรยุทธ สำราญทรัพย์, 2551 : 3) เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยได้ศึกษาเกี่ยวกับแนวคิด การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4 หัวข้อ ดังนี้

- 1) ความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) วัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) ความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) รูปแบบระบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามลำดับและมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550 : 112) ที่ได้บัญญัติไว้ในหมวด 14 ซึ่งได้กำหนดไว้ในมาตราที่ 281 โดยให้ความสำคัญกับประชาชนในท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้มากขึ้น เพิ่มช่องทางในการบริหาร และสร้างนักการเมืองระดับท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่

การปกครองระดับชาติต่อไป องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ยังเป็นหลักการที่สอดคล้องกับระบบประชาธิปไตย ดังที่กล่าว คือ เป็นการกระจายอำนาจ มุ่งเน้นให้ประชาชน รู้จักหน้าที่ รักและหวงแหนชุมชนที่ตนอยู่อาศัย เพราะถ้าเกิดปัญหาในท้องถิ่นใดมากกว่าคนในพื้นที่ การแก้ปัญหาก็จะตรงจุด และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งประชาชนยังร่วมตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่น หรือ ฝ่ายบริหารเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ตามหลักการตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจ และนำไปสู่การบริหารบ้านเมืองที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาลต่อไป (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555 : 7)

ในแง่ของความหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายคนส่วนใหญ่มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน อาทิ เช่น คลาร์ก (Clark, 1957 : 87-89) วิท (Wit, 1967 : 101-103) และ มอนตาญ (Montagu, 1984 : 574) ได้ให้ความหมายในทำนองเดียวกันว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยงานดังกล่าวได้รับการจัดตั้ง ดูแล และได้รับการกระจายอำนาจ จากรัฐบาลกลาง ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือบางส่วน ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนเพื่อประชาชน อันเกิดจากการเลือกตั้งผู้ที่มีหน้าที่บริหารของคนโดยอิสระ

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547 : 4-5) นิยามว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานจากหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ที่หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่น ๆ ที่ไม่ใช่องค์กรส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2557 : 1) กล่าวว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เปรียบเสมือนบ้านเล็ก ๆ หลังหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งซึ่งตั้งอยู่ในหมู่บ้านใหญ่หมู่บ้านหนึ่ง การอุปมัยเช่นนี้ มีฐานของการคิดเชิงเปรียบเทียบว่า หน่วยแรกคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่หน่วยหลัง คือรัฐหรือประเทศ ซึ่งเป็นการปกครองที่อยู่ภายใต้หน่วยการปกครองระดับประเทศในรัฐเดี่ยว และอยู่ต่ำกว่าหน่วยการปกครองระดับมลรัฐประเทศที่เป็นรัฐรวม (ชงชัย อุดคำ, 2553 : 38) โดยมีการเลือกตั้ง ผู้ที่ทำหน้าที่ปกครองและได้รับอำนาจโดยอิสระ (ลิขิต ชีรเวทิน, 2540 : 386) รวมทั้งอำนาจในการบริหารการเงินและการคลัง ภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550 : 13)

จากความหมายดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีผู้บริหารอันเกิดจากประชาชน และได้รับอำนาจจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดำเนินการปฏิบัติ โดยเชื่อว่าจะเกิดประโยชน์มากกว่าการที่รัฐบาลลงมือปฏิบัติเอง เพราะเป็นหน่วยงานที่เกิดจากประชาชน และอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

2. วัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ชวงค์ ฉายะบุตร (2539 : 26 ; อ้างถึงใน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2555 : 14-15) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

2.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศ จะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลักหากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการ ให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอ ที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาเป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงินตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2.2 เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกันการร่อนรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างใดอาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริง และถ้าหากหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

2.3 เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วยการจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่นทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมากและแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบครอบ

2.4 เพื่อให้หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษากการปกครองระบอบประชาธิปไตย แก่ประชาชนจากการที่องค์กรปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น เลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นก็ตามการปฏิบัติหน้าที่ ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

3. ความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญแก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มากจะเห็นได้จากกฎหมายหลัก ที่กำหนดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ธีระ รุญเจริญ. 2554 : 7) ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนด รายละเอียดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้หนึ่งหมวดและมีหลายมาตรา พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และฉบับแก้ไข พ.ศ. 2545 และพ.ศ. 2553 ได้กำหนดเกี่ยวกับการบริหารจัดการการศึกษาในหมวด 5 ส่วนที่ 2 ซึ่งเป็นออกแบบการบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ฯ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสอน การให้บริการประชาชน รวมทั้งการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกือบทุกฉบับ ได้กำหนดแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ และแผนพัฒนาการศึกษาโดยเฉพาะ แผนพัฒนาการศึกษาฉบับที่ 10 (ปี พ.ศ. 2550-2554) ได้กำหนดคยุทธศาสตร์การส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้

นักวิชาการจำนวนหนึ่งมีความเห็นเพิ่มเติมอีกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นฐาน ที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสรรทรัพยากร ตลอดจนการเรียนรู้ในเรื่องของสิทธิและหน้าที่การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งประชาชนเลือกไปทำหน้าที่บริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามความต้องการของคนส่วนใหญ่ของท้องถิ่น ดังนั้นจึงจำแนกความสำคัญของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ 1) ความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นและความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่น จำแนกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านส่งเสริมและอนุรักษ์ทรัพยากรของท้องถิ่น ด้านการส่งเสริมและอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น ด้านการบริหารจัดการสาธารณสุขโลก ความจำเป็นขั้นพื้นฐานและการพัฒนาคุณภาพชีวิต และ 2) ความสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาของประเทศ (วิชชุกร นาคชน. 2550 : 3-8)

4. รูปแบบระบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทยมีโครงสร้างอยู่ในอำนาจฝ่ายบริหาร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 4 ได้กำหนดให้

ประเทศไทยมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (วุฒิสภา ต้นไชย และเอกรินทร์ มีสุข. 2557 : 15)

ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย มีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ และ 5 รูปแบบ (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. 2547 : 28-29 และธีระ รุญเจริญ. 2554 : 25-26) มีรายละเอียดดังนี้

2.5 ลักษณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปกติประกอบด้วย

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดในเขตพื้นที่ที่นอกเหนือจากพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแบบอื่นหรือตามที่บัญญัติไว้เทศบาลซึ่งแบ่งเป็น 3 แบบย่อยคือ เทศบาลนคร (ทน.) เทศบาลเมือง (ทม.) และเทศบาลตำบล (ทต.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบบที่พอจะพึ่งตนเองได้มากอยู่ในพื้นที่แต่ละตำบล

2.6 ลักษณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้น เพราะมีลักษณะพิเศษ เช่น เจริญก้าวหน้าและรายได้มากเป็นพิเศษ หรือมีลักษณะเฉพาะ เช่น เป็นแหล่งท่องเที่ยวยอดนิยมของคนต่างประเทศ ปัจจุบันมี 2 แบบ คือ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา

จากรูปแบบระบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปได้ว่า โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีด้วยกัน 2 ลักษณะ และ 5 รูปแบบ คือลักษณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปกติ ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลนคร (ทน.) เทศบาลเมือง (ทม.) และเทศบาลตำบล (ทต.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และลักษณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ มี 2 แบบ คือ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา

ทฤษฎีการกระจายอำนาจ

สืบเนื่องมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีบทบัญญัติว่ารัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง ตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เองพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้ง โครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วทั้งประเทศรวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็ง พร้อมทั้งได้ระบุเงื่อนไข เวลาและกิจกรรมโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2547 : 36) จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวดที่ 14 มาตราที่ 281 กำหนดว่ารัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไข

ปัญหาในพื้นที่ที่จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจนั้นเป็นนโยบายระดับชาติที่มีมานานพอสมควร เพื่อให้มีความรู้ ความเข้าใจมากขึ้น ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ จำนวน 2 ข้อ ได้แก่ 1) ความหมายการกระจายอำนาจ และ 2) แผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2)

1. ความหมายการกระจายอำนาจ

แนวคิดพื้นฐานที่เปรียบเสมือนกับกรอบความคิดใหญ่ในการจัดระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็คือ แนวคิด “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) อย่างไรก็ตามแนวคิดและความหมายของการกระจายอำนาจนี้ แม้ดูเหมือนจะเป็นแนวคิดที่รับรู้และเข้าใจกันอยู่ แต่หากสำรวจถึงคำอธิบายและการให้นิยามความหมายต่อคำดังกล่าว กลับมิได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหากแต่มีความแตกต่างหลากหลายอยู่ค่อนข้างมาก อีกทั้งยังถูกใช้ หรือกล่าวถึงในหลากหลายบริบท หรือแม้กระทั่งภายใต้บริบทเดียวกันก็ยังคงมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสำรวจถึงคำอธิบายและการให้ความหมายของคำ ตลอดจนกำหนดกรอบแนวคิดเพื่อลดความสับสนที่อาจจะเกิดขึ้นได้ (วุฒิสภา ต้นไชย และอรทัย ก๊กผล. 2556) ซึ่งโดยหลักแล้วแนวคิดการกระจายอำนาจ จะย้มาถึงการจัดระบบการปกครองท้องถิ่น ที่มุ่งกระจายอำนาจลงไปสู่พื้นที่ในระดับย่อย และลดบทบาทการควบคุมสั่งการโดยตรงจากส่วนกลางในมิติต่าง ๆ หรือพิจารณาในทางบริหารจะเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนและอำนาจหน้าที่การดำเนินการกิจของตัวแทนรัฐบาลกลาง ไปสู่ตัวแทน ที่ใกล้ชิดกับสาธารณะ (Turner. 1999 : 4) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การกระจายอำนาจถูกนิยามในฐานะกระบวนการผ่านการที่รัฐบาลกลาง ได้ถ่ายโอนอำนาจและกลไกในรูปแบบต่าง ๆ สู่รัฐบาลในระดับต่ำกว่าระดับชาติ เพื่อให้ทันกับการปรับตัวตามสภาพเงื่อนไขเฉพาะของท้องถิ่น (Saito. 2011 : 491) จะเห็นได้ว่ามีผู้ศึกษาหลายท่านพยายามให้คำจำกัดความหรือนิยามของคำว่า การกระจายอำนาจ แตกต่างกันไป ในรายละเอียดดังต่อไปนี้

แควร์ (Kjaer. 2004 : 29) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ เกี่ยวข้องกับการที่รัฐบาลเริ่มพิจารณาที่จะกระจายอำนาจ การจัดบริการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพแทนที่จะรวมศูนย์การจัดบริการสาธารณะเอาไว้ และเมื่อกลไกและอำนาจถูกถ่ายโอนไปสู่ระดับท้องถิ่น การตัดสินใจต่าง ๆ จะสามารถนำไปสู่การเพิ่มการตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น โดยที่รัฐบาลกลางจะเป็นเพียงผู้ประสานงานซึ่งทำหน้าที่จัดลำดับความสำคัญก่อนหลังในภาพรวม แต่อำนาจในการจัดบริการสาธารณะส่วนใหญ่ ควรที่จะถูกกระจายไปสู่ระดับท้องถิ่น ที่ต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้ อาทิ เช่น การจัดการดูแลเด็ก หรือการศึกษาในระดับประถมศึกษา ควรให้รัฐบาลระดับท้องถิ่นทำหน้าที่ดังกล่าว จึงเหมาะสมที่สุด

เบร์เวีย (Bervia. 2009 : 64) มีความเห็นว่า การกระจายอำนาจควรพิจารณาถึง กระบวนการ การกระจายทรัพยากร และอำนาจในระดับที่สูงหรือส่วนกลางมาสู่ส่วนล่าง ทั้งการกระจายอำนาจในการบริหาร (Administrative Decentralization) ที่มุ่งกระจายและจัดสรร ภาระงานและหน้าที่ในระบบราชการส่วนบนมาสู่ระดับล่าง อย่างหน่วยการบริหารปกครองท้องถิ่น ตัวแทนพิเศษหรือรัฐบาลท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) เพื่อมอบหมายอำนาจและการตอบสนองสู่ระดับที่ต่ำกว่า ทั้งในรูปแบบของการโอนอำนาจ (Devolution) หรือ การทำให้เป็นภูมิภาค (Regionalization) เพื่อนำอำนาจและสิทธิในการถือครอง อำนาจมาสู่พลเมืองแบบการเมืองในระบบประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ (Economic Decentralization) เพื่อกระจายการตอบสนองในด้านเศรษฐกิจสู่ภูมิภาคหรือภาคเอกชน เช่น ให้รัฐบาลท้องถิ่น ทำหน้าที่ การพัฒนาเศรษฐกิจแทนรัฐบาลกลาง ในบางกิจกรรม การวางแผน และการออก กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือการอาศัยกลไกการตลาด เข้ามาทำหน้าที่กำหนดทิศทาง ด้านเศรษฐกิจแทน

ปธาน สุวรรณมงคล (2554 : 6) ให้ความเห็นว่า การกระจายอำนาจเกี่ยวข้องกับการ จัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับ บริบท โดยบางครั้งอาจมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นหรือรวมศูนย์อำนาจกลับสู่ศูนย์กลางได้ตาม สถานการณ์หรือทิศทางของผู้มีอำนาจ ทำให้การกระจายอำนาจมีความเป็นพลวัตต่อบริบททาง สังคมได้

อภิชาติ สถิตนิรามัย (2555 : 12) ได้อาศัย คำนิยามของดาเนียโรดริค (DaniRodrik) ในงานชื่อ Institutions for High-Quality Growth และได้อธิบายว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของ ประชาชนและการกระจายอำนาจภายใต้ระบอบประชาธิปไตย เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิผลของ การสร้างสถาบันอันเป็นของการสร้างกฎที่ดี เนื่องจากการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของ ประชาชนจะเป็นกลไกหลักของการรวบรวมความรู้ท้องถิ่น ซึ่งสำคัญต่อการสร้างสถาบันทางสังคม หนึ่ง

สมชัย ฤชุพันธ์ และคณะ (2549 ; อ้างถึงใน ภาสกริ์ สังข์แก้ว. 2552 : 68-69) กล่าวไว้ ว่า บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เพิ่มมานั้นได้มาจาก 2 ส่วนคือ 1) ได้รับมอบอำนาจ จากรัฐบาลให้บริหารงานท้องถิ่นภายใต้กรอบ ที่รัฐบาลกำหนด และ 2) ได้รับมอบอำนาจจาก ประชาชนในท้องถิ่นผ่านระบบการเลือกตั้ง เพื่อให้ผู้รับการเลือกตั้งทำการบริหารจัดการท้องถิ่น

จากแนวคิดดังกล่าว จึงสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลกลาง มอบอำนาจหน้าที่ และภาระกิจต่าง ๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปปฏิบัติ ภายใต้กรอบ ที่รัฐบาลกำหนดจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจหรือในภาษากฎหมายของไทย เรียกว่า

การวินิจฉัยสั่งการอันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ (Public Affairs) ของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานองค์กรอื่นๆ หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

2. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2)

การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดไว้ 6 ด้านโดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการทั่วไป รูปแบบการถ่ายโอน และระยะเวลาของการถ่ายโอน โดยจำแนกงานในแต่ละด้าน ที่จะต้องถ่ายโอน ข้อกฎหมายหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องลักษณะภารกิจ รูปแบบ ขอบเขต ระยะเวลา และเงื่อนไขในการถ่ายโอน ซึ่งไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนไปพร้อมกัน ขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละประเภทที่จะรับการถ่ายโอน รวมทั้งสร้างกลไก และระบบควบคุมคุณภาพ มาตรฐาน มารองรับตลอดจนการปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง (แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2551. 2551 : 15-18) สำหรับแผนปฏิบัติการให้มีสาระสำคัญอย่างน้อยดังนี้

2.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ประกอบด้วย การคมนาคมและการขนส่ง แผนภารกิจด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และแผนภารกิจด้านการผังเมืองและการควบคุมอาคาร

2.2 ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ประกอบด้วย แผนภารกิจด้านการส่งเสริมอาชีพ แผนภารกิจด้านสวัสดิการสังคม แผนภารกิจด้านนันทนาการ แผนภารกิจด้านการศึกษา แผนภารกิจด้านสาธารณสุข และแผนภารกิจด้านการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

2.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ประกอบด้วย แผนภารกิจด้านการส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพแผนภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แผนภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย

2.4 ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ประกอบด้วย แผนภารกิจส่งเสริมการลงทุน แผนภารกิจด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมจัดทำมาตรฐานอุตสาหกรรม

2.5 ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย แผนภารกิจด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาป่า

2.6 ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ประกอบด้วย การปกป้อง คุ้มครอง ควบคุม ดูแลรักษา โบราณสถาน โบราณวัตถุพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

โดยสรุปแล้ว พบว่า การถ่ายโอนภารกิจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดไว้ 6 ด้าน คือ โครงสร้างพื้นฐาน ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ วัตถุประสงค์ เป้าหมายหลักการทั่วไป รูปแบบและระยะเวลาของการถ่ายโอน ซึ่งไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนไปพร้อมกัน ขึ้นอยู่กับความพร้อม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละประเภทที่จะรับการถ่ายโอน รวมทั้งสร้างกลไก และระบบควบคุมคุณภาพ มาตรฐาน มารองรับ ปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

การกระจายอำนาจด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต

จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจ บังคับใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยภารกิจ จำนวน 6 ด้าน รวมทั้งมี การถ่ายโอนภารกิจ ทั้งสิ้น 245 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม ใน 11 กระทรวง ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ด้านศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น (วุฒิสภา ดันไชยและธีรพรรณ ใจมัน. 2547 : 61-64)

การกระจายอำนาจโดยการถ่ายโอนภารกิจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ดำเนินการไปได้เพียงร้อยละ 73.8 เท่านั้น ส่วนที่เหลือร้อยละ 26.2 ยังมีปัญหาโดยเฉพาะในด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นภารกิจของงานด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2553 : 5)

จากรายงานประจำปี พ.ศ. 2555 ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ภารกิจที่มี ปัญหา อุปสรรค ในการดำเนินงาน ที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน จำนวน 4 ด้าน 8 ภารกิจ ซึ่งประกอบด้วย ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต จำนวน 3 ภารกิจ ได้แก่ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก งานส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ และงานสาธารณสุข

มูลฐาน ด้านโครงสร้างพื้นฐาน จำนวน 3 ภารกิจ ได้แก่ ถนน แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย จำนวน 1 ภารกิจ คือ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมจำนวน 1 ภารกิจ คือ ระบบบำบัดน้ำเสีย (คณะกรรมการการกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2555 : 75) นอกจากนี้จากการศึกษาของ วสันต์ เหลืองประภัสร์และคณะ พบว่า ความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจดำเนินไปอย่างจำกัดมาก การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ต่าง ๆ เกิดความสำเร็จ เพียงบางด้าน และส่วนใหญ่แล้วภารกิจที่ถ่ายโอนยังคงกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มโครงสร้างพื้นฐานและกลุ่มงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต (วสันต์ เหลืองประภัสร์. 2548 : 64)

ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 103 เรื่องมีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 26 กรมใน 7 กระทรวงแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ ได้แก่ 1) การส่งเสริมอาชีพ 2) งานสวัสดิการสังคม ซึ่งประกอบด้วย การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส 3) นันทนาการ ประกอบด้วย การส่งเสริมกีฬา และการจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 4) การศึกษา ซึ่งประกอบด้วย การจัดการศึกษาในระบบ และการศึกษานอกระบบ 5) การสาธารณสุข ประกอบด้วย การสาธารณสุข การรักษาพยาบาลและการป้องกันควบคุมโรคติดต่อ และ 6) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551. 2551 : 91-119) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. การส่งเสริมอาชีพ ซึ่งภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนในหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ 1) กรมส่งเสริมการเกษตร ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ได้แก่ สนับสนุนกิจกรรมส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพแก่กลุ่มอาชีพ สนับสนุนกิจกรรม หมู่บ้านเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง สนับสนุน ทุนดำเนินการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต สนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาสตรีโดยองค์กรสตรี การสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร การจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรระดับตำบล การบริการข้อมูลและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลการผลิต การตลาดเทคโนโลยี การรวบรวมส่งเสริมพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น การช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติ การสำรวจช่วยเหลือป้องกันกำจัดศัตรูพืช ฝักอบรมอาชีพ การรวมกลุ่มและพัฒนากลุ่ม และการกระจายพันธุ์พืช 2) กรมประมง ซึ่งภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนคือการส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ 3) กรมปศุสัตว์ ซึ่งภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ได้แก่ กลุ่มพัฒนาการเลี้ยงสุกรกลุ่มสัตว์ปีกเปิด และกลุ่มสัตว์ปีกใกล้พื้นเมือง 4) กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนคือ การสำรวจความต้องการในการ

พัฒนาอาชีพและ 5) กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ซึ่งภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนคือ งานฝึกอาชีพ อุตสาหกรรมในครอบครัวและหัตถกรรมไทย

2. สวัสดิการสังคม ซึ่งหน่วยงานที่จะต้องถ่ายโอนตามหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่

1) กรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ได้แก่ ก่อสร้างอาคาร และปรับปรุงศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สนับสนุนอุปกรณ์การเรียนการสอน สนับสนุนเครื่องเล่น การพัฒนาเด็กโดยหน่วยพัฒนาเด็กเคลื่อนที่ สนับสนุนอาหารเสริม (นม) สนับสนุนอาหารกลางวัน ค่าตอบแทนผู้ดูแลเด็ก เงินสมทบกองทุนประกันสังคม ฝึกอบรมคณะกรรมการพัฒนาผู้ดูแลเด็ก ก่อนประจำการและระหว่างประจำการ 2) กรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ได้แก่ การสงเคราะห์ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และเงินเพิ่มพิเศษในภาวะเศรษฐกิจถดถอย การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ผู้ป่วยเอดส์ ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ สถานสงเคราะห์คนชรา จำนวน 13 แห่ง การฃาปนกิจสงเคราะห์ การอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชน ตาม พ.ร.บ.หอพัก พ.ศ. 2507 งานสงเคราะห์ และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารกลางวัน) และงานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็ก และเยาวชน อาหารเสริม (นม) และ 3) สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนคือ การส่งเสริมพัฒนาองค์กรประชาชน (ตามโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน)

3. นันทนาการ ซึ่งหน่วยงานที่จะต้องถ่ายโอนได้แก่ 1) กรมพลศึกษา ซึ่งภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ได้แก่ กิจกรรมการจัดหาอุปกรณ์กีฬา ก่อสร้างลานอเนกประสงค์ และสนามกีฬา 2) การกีฬาแห่งประเทศไทย ซึ่งภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนคือ โครงการลานกีฬาอเนกประสงค์ระดับตำบล 3) กระทรวงมหาดไทย กรมการผังเมือง ซึ่งภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน คือสวนสาธารณะ

4. การศึกษา ซึ่งหน่วยงานที่จะต้องถ่ายโอนได้แก่ 1) สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ได้แก่ การจัดการศึกษาก่อนวัยเรียน หรือปฐมวัย (อนุบาลอายุ 4-6 ปี) การศึกษาขั้นพื้นฐาน โครงการถ่ายโอนกิจกรรม การจัดการศึกษาก่อนประถมศึกษา (วิศดุการศึกษา) และโครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม) 2) กรมสามัญศึกษา ซึ่งภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ได้แก่ การศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับมัธยมศึกษา) งานการศึกษาพิเศษเงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม) โครงการพัฒนาการศึกษาพิเศษ โครงการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการ งานจัดการศึกษาสงเคราะห์ และงานดำเนินการศึกษาพิเศษ 3) สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนคือ โครงการถ่ายโอนอาหารกลางวัน 4) กรมการศาสนาซึ่งภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ได้แก่ โครงการถ่ายโอนศูนย์อบรมเด็กก่อนระดับประถมศึกษา และโครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม) และ 5) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนคือ การให้การศึกษแก่ ชาวเขา และประชาชนห่างไกลคมนาคม โครงการถ่ายโอนอาหาร

เสริม (นม) 6) กรมการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ได้แก่ การดำเนินงานที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน การดำเนินงานห้องสมุดประชาชนตำบล /อำเภอ/จังหวัด ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอหรือศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับเขต และโครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม) (สำหรับนักเรียนบนภูเขา) และ 7) กรมอาชีวศึกษา ซึ่งภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ได้แก่ โครงการพัฒนาเพื่อความหวังใหม่ของชาวไทย จังหวัดชายแดนภาคใต้ และโครงการพัฒนาการศึกษาชุมชนบนพื้นที่สูง

5. การสาธารณสุข มี 6 หน่วยงานที่จะต้องถ่ายโอน ได้แก่ 1) กรมสุขภาพจิต ซึ่งภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนคือ ส่งเสริมสุขภาพจิต และป้องกันปัญหาสุขภาพจิตในกลุ่มเป้าหมาย 2) กรมควบคุมโรคติดต่อ ซึ่งภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ได้แก่ การพัฒนาบุคลากรและชุมชนเพื่อเฝ้าระวังป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ การปฏิบัติการเฝ้าระวังและดำเนินการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อในท้องถิ่น การวินิจฉัยและรักษาพยาบาลเบื้องต้น เช่น กิจกรรมค้นหา เจาะโลหิต ตรวจในห้องปฏิบัติการ และจ่ายยา สำหรับโรคมาลาเรียและโรคเท้าช้าง สนับสนุนเงินอุดหนุนในการสงเคราะห์ผู้ป่วยโรคเรื้อน ค่าส่งคนสงเคราะห์ค่ามาปนกิจ และสนับสนุนเงินอุดหนุนค่าอาหารผู้ป่วยโรคเรื้อน 3) สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ซึ่งภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ได้แก่ การผลิตสื่อและหรือเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร ด้านอาหารและยา การเสริมสร้างศักยภาพผู้บริหาร โภคและเรียกร้องสิทธิอันชอบ การสร้างและขยายเครือข่าย การมีส่วนร่วมในงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านสาธารณสุขของผู้บริโภคในท้องถิ่น และตรวจสอบติดตามคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์อาหารยา เครื่องมือแพทย์ เครื่องสำอาง และวัตถุอันตรายในสถานที่จำหน่ายตามที่ระบุใน พ.ร.บ. ประเภท 4 กรมการแพทย์ ซึ่งภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนคือ งานบริการสาธารณสุขเขต กทม./ปริมณฑล/เขตเมือง (รพ.ราชวิถี รพ.เลิดสิน รพ.นพรัตน์ รพ.เมตตาประชารักษ์ รพ.สงฆ์ และสถาบันสุขภาพเด็กฯ) 4) กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ซึ่งงานที่จะต้องถ่ายโอน คือการบริการตรวจวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการ 5) สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ได้แก่ การก่อสร้างสถานบริการใหม่เพิ่มเติม ซ่อมแซม โครงการประกันสุขภาพเพื่อดำเนินการตามนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาท รักษาทุกโรค) และสนับสนุนเงินอุดหนุนเพื่อการพัฒนาพฤติกรรมสุขภาพ 6) กรมอนามัยซึ่งภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ได้แก่ การแก้ไขปัญหาเด็กน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์ ส่งเสริมสุขภาพกลุ่มแม่และเด็กสนับสนุนวัสดุ ส่งเสริมสุขภาพเด็กกลุ่มวัยเรียนและเยาวชน ส่งเสริมสุขภาพกลุ่มวัยทำงานสนับสนุนวัสดุการส่งเสริมสุขภาพเด็กและกลุ่มผู้สูงอายุ ทัศนสาธารณสุขสนับสนุนวัสดุ งานโภชนาการสนับสนุนวัสดุ งานส่งเสริมการออกกำลังกายเพื่อสุขภาพ งานวางแผนครอบครัวและพัฒนาประชากรอนามัยชุมชนบนพื้นที่สูง สนับสนุนเงินอุดหนุนพี่เลี้ยงเด็กในศูนย์สาธิตเพื่อการพัฒนาเด็กเล็ก สนับสนุนเงินอุดหนุนภาคเอกชนที่ให้บริการ

ทำหมัน งานเฝ้าระวัง พัฒนาอนามัยสิ่งแวดล้อม จัดหาและพัฒนาน้ำสะอาด สนับสนุนวัสดุงาน สุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม สนับสนุนวัสดุงานสุขาภิบาลอาหาร สนับสนุนวัสดุงานพัฒนาอาชีพอนามัย และอาชีพเวชกรรม และคุ้มครองสุขภาพจากมลพิษ

6. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย มีเพียงหน่วยงานเดียว ที่จะต้องถ่ายโอนคือการเคหะแห่งชาติ โดยมีงานที่จะต้องถ่ายโอนมีดังนี้ การแก้ไขปัญหาลูกชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

จากการกระจายอำนาจด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต สรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจ บังคับใช้แผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ซึ่งประกอบด้วยภารกิจ จำนวน 6 ด้าน ได้แก่ 1) การส่งเสริมอาชีพ 2) สวัสดิการสังคม 3) นันทนาการ 4) การศึกษา 5) การสาธารณสุข และ 6) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย สำหรับการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกด้าน 1-5 ไม่ได้เลือกด้าน 6 เนื่องจากหน่วยงาน การเคหะแห่งชาติยังไม่ได้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

1. ปัจจัยภาวะผู้นำของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สังคมปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วตามข่าวสารข้อมูล และเทคโนโลยี ผู้บริหารจำเป็นต้องใช้ภาวะที่เหมาะสม เพื่อให้ประสบความสำเร็จในการบริหารทั้งนี้ ภาวะผู้นำจะแตกต่างกัน ตามแนวคิดของนักวิชาการแต่ละสมัย ในการค้นหาข้อยุติว่าผู้นำที่ดีที่สุดควรเป็นอย่างไรนั้น ยังหาข้อยุติไม่ได้ เพราะหาไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าควรพิจารณาตามวิธีการใดที่ถูกต้องที่สุด และแต่ละวิธีต่างก็มีประโยชน์ในแง่ใดแง่หนึ่งเสมอ (ธงชัย สันติวงษ์, 2536 ; อ้างถึงใน ภารดี อนันต์นารี, 2551 : 30) ซึ่งทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นทฤษฎีใหม่ ที่มุ่งยกระดับความต้องการความเชื่อ ทศนคติ คุณธรรม ของผู้ตามให้สูงขึ้น เพื่อให้มีผลต่อการพัฒนาการเปลี่ยนแปลงกลุ่มองค์กรให้มีประสิทธิผล โดยมีแนวคิดว่าการศึกษาภาวะผู้นำ ในระยะที่ผ่านมายังไม่สามารถอธิบายภาวะผู้นำได้อย่างชัดเจน และยังไม่รู้ว่าอะไรเป็นแก่นแท้ของภาวะผู้นำ ที่สอดคล้องกับชีวิตในยุคปัจจุบัน

เบิร์นส์ (Burns. 1978) กล่าวว่า ผู้นำที่มุ่งเน้นการเสริมแรงอย่างเหมาะสม เป็นกระบวนการแลกเปลี่ยน (Exchange Process) เป็นภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership) อันเป็นพฤติกรรมความต้องการของมนุษย์ขั้นพื้นฐานเท่านั้น เพื่อให้ชัดเจนกว่านี้ แบส (Bass. 1985) ได้สร้างแนวคิดของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง และเป็นที่สนใจของนักวิชาการทางการบริหาร อย่างแพร่หลาย ที่ทำให้มีการพัฒนาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงในทศวรรษที่ 1990 อย่างแท้จริง (Avolio, Waldman & Yammarino. 1991)

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนเป็นแนวคิดที่ช่วยอธิบายประสิทธิผลหรือความสำเร็จของผู้นำ ซึ่ง เบิร์นส์ (Burns. 1978) ได้แยกผู้นำที่มีประสิทธิผลเป็น 3 ลักษณะคือภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformation Leadership) ภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership) และภาวะผู้นำแบบจริยธรรม (Moral Leadership)

จากการศึกษาของแบส (Bass. 1985) เบนนิสและนานุส (Bennis & Nanus. 1985) รวมถึงแบสและอโวลิโอ (Bass & Avolio. 1994) พบว่า ในการเปลี่ยนแปลงภาวะผู้นำเพื่อสร้างให้องค์กรความเจริญความสำเร็จบรรลุเป้าหมายนั้น ประกอบด้วย 1) การสร้างวิสัยทัศน์ การถ่ายทอดวิสัยทัศน์ และการปลุกฝังค่านิยม 2) การสร้างบารมี 3) การคำนึงถึงความเป็นเอกบุคคล 4) การกระตุ้นปัญญา และ 5) การสร้างแรงบันดาลใจ (ปิยวรรณ เป็นปลื้ม. 2550 : 17)

แบสและอโวลิโอ (Bass & Avolio. 1990 : 15) ได้แบ่งภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformation Leadership) ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership) (Waldman, Bass & Einstein. 1987 : 178 ; Chermershorn, Hunt & Osborn. 2000 : 301-302 ; Seltzer, Joseph & Bass. 1990 : 698 ; Bolmen & Deal. 1992 : 319 ; Yukl. 1989 : 205-207)

ต่อมาเมื่อปี 1991แบส (Bass. 1991 ; อ้างถึงในภรณ์ อนันต์นาวี. 2551 : 39) ได้เสนอรูปแบบภาวะผู้นำแบบพิสัยเต็ม (The Full Range Model of Leadership) โดยวิเคราะห์จากองค์ประกอบภาวะผู้นำตามรูปแบบภาวะผู้นำที่เคยเสนอในปี 1985 และพบภาวะผู้นำอีกรูปแบบหนึ่ง คือ ภาวะผู้นำแบบปล่อยเสรี (Laissez-Faire Leadership)

จากทฤษฎีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า ภาวะผู้นำที่เหมาะสมที่สุด ที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปใช้ในการบริหารงาน คือภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน และภาวะผู้นำแบบปล่อยเสรี ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1 ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformation Leadership)

ทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นทฤษฎีภาวะผู้นำที่ได้รับการมองว่าเน้นกระบวนการที่เป็นองค์รวมและเกี่ยวข้องกับการดำเนินการของผู้นำในระดับต่าง ๆ ในหน่วยย่อย

ขององค์กร ซึ่งกระบวนการที่ผู้นำมีอิทธิพลต่อผู้ตาม จะกระทำโดยผ่านองค์ประกอบพฤติกรรม 4 ประการคือ การใช้อิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ การสร้างแรงบันดาลใจ การกระตุ้นทางปัญญา และการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล (Bass & Avolio, 1994 : 3-4) มีรายละเอียด ดังนี้

1.1.1 การใช้อิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (Idealized Influence of Charisma Leadership : II of CL) หมายถึง การที่ผู้นำประพฤติตัวเป็นแบบอย่าง หรือเป็น โมเดลสำหรับผู้ตาม ผู้นำจะเป็นที่ยกย่อง เคารพนับถือ สรรพคุณ ใฝ่หา และทำให้ผู้ตามเกิดความภาคภูมิใจเมื่อได้ร่วมงานกัน ผู้ตามจะพยายามประพฤติปฏิบัติเหมือนกับผู้นำและต้องการเลียนแบบผู้นำของเขาสิ่งที่ผู้นำต้องปฏิบัติเพื่อบรรลุถึงคุณลักษณะนี้ คือผู้นำจะต้องมีวิสัยทัศน์ และมีความรู้และสามารถถ่ายทอดไปยังผู้ตาม ผู้นำจะมีความสม่ำเสมอมากกว่าการเอาแต่อารมณ์ สามารถควบคุมอารมณ์ได้นำสถานการณ์วิกฤต ผู้นำเป็นผู้ที่ไว้ใจ ได้ว่าจะทำในสิ่งที่ถูกต้อง ผู้นำเป็นผู้ที่มีศีลธรรมและมีจริยธรรมสูง ผู้นำจะหลีกเลี่ยงที่จะใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว แต่จะประพฤติตนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้อื่นและเพื่อประโยชน์ของกลุ่มผู้นำจะแสดงให้เห็นถึงความเฉลียวฉลาด ความมีสมรรถภาพ ความตั้งใจ การเชื่อมั่นในตนเอง ความแน่วแน่ในอุดมการณ์ ความเชื่อและค่านิยมของเขา ผู้นำจะเสริมความภาคภูมิใจ ความจงรักภักดี ความมั่นใจของผู้ตาม และทำให้ผู้ตามมีความเป็นพวกเดียวกันกับผู้นำ โดยอาศัยวิสัยทัศน์และการมีจุดประสงค์ร่วมกัน ผู้นำแสดงความมั่นใจช่วยสร้างความรู้สึกเป็นหนึ่งเดียวกัน เพื่อการบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ ผู้ตามจะเลียนแบบผู้นำและพฤติกรรมของผู้นำจากการสร้างความมั่นใจในตนเอง ประสิทธิภาพและความเคารพในตนเอง ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจึงรักษาอิทธิพลของตนเองในการบรรลุเป้าหมายและปฏิบัติภาระหน้าที่ขององค์กร

1.1.2 การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational Motivation : IM) หมายถึง การที่ผู้นำจะประพฤติในทางที่จูงใจให้เกิดแรงบันดาลใจกับผู้ตาม โดยการสร้างแรงจูงใจภายใน การให้ความหมายและท้าทายในเรื่องงานของผู้ตาม ผู้นำจะกระตุ้นจิตวิญญาณของทีมให้มีชีวิตชีวา มีการแสดงออกซึ่งความกระตือรือร้น โดยการสร้างเจตคติที่ดีและการคิดในแง่บวก ผู้นำจะทำให้ผู้ตามสัมผัสกับภาพที่งดงามของอนาคต ผู้นำจะสร้างและสื่อความหวังที่ผู้นำต้องการอย่างชัดเจน ผู้นำจะแสดงการอุทิศตัวหรือความผูกพันต่อเป้าหมาย และวิสัยทัศน์ร่วมกัน ผู้นำจะแสดงความเชื่อมั่นและแสดงให้เห็นความตั้งใจอย่างแน่วแน่ว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้ ผู้นำจะช่วยให้ผู้ตามมองข้ามผลประโยชน์ของตนเพื่อวิสัยทัศน์และภารกิจขององค์กร ผู้นำจะช่วยให้ผู้ตามพัฒนาความผูกพันของตนต่อเป้าหมายระยะยาวและบ่อยครั้งพบว่าการสร้างแรงบันดาลใจนี้เกิดขึ้นผ่านการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล และการกระตุ้นทางปัญญาโดยการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคลทำให้ผู้ตามรู้สึกว่าคุณค่า และกระตุ้นให้พวกเขาสามารถจัดการกับปัญหาที่ตนเอง

เผชิญได้ส่วนการกระตุ้นทางปัญญาช่วยให้ผู้ตามจัดการกับอุปสรรคของตนเอง และเสริมความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

1.1.3 การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation : IS) ซึ่งผู้นำต้องมีการคิดและการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีการตั้งสมมติฐาน การเปลี่ยนกรอบ การมองปัญหาและการเผชิญกับสถานการณ์เก่า ๆ ด้วยวิถีทางแบบใหม่ ๆ มีการจูงใจและสนับสนุนความคิดริเริ่มใหม่ ๆ ในการพิจารณาปัญหาและการหาคำตอบของปัญหา มีการให้กำลังใจผู้ตามมีการกระตุ้นให้ผู้ตามแสดงความคิดเห็น สามารถพิสูจน์ให้เห็นว่าสามารถเอาชนะอุปสรรคทุกอย่างได้จากความร่วมมือร่วมใจในการแก้ปัญหา สามารถกระตุ้นทางปัญญา และตระหนัก เข้าใจในการแก้ไขปัญหา

1.1.4 การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล (Individualized Consideration : IC) ผู้นำมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับบุคคลในฐานะเป็นผู้นำให้การดูแล และเอาใจใส่ผู้ตามเป็นรายบุคคล และทำให้ผู้ตามรู้สึกมีคุณค่าและมีความสำคัญ ผู้นำจะเป็น โค้ช (Coach) และเป็นสิ่งที่ปรึกษาของผู้ตามแต่ละคน เพื่อการพัฒนาผู้ตาม ผู้นำจะเอาใจใส่เป็นพิเศษในความต้องการของปัจเจกบุคคล เพื่อความสามัคคีและเติบโตของแต่ละคน ผู้นำจะพัฒนาศักยภาพของผู้ตามและเพื่อนร่วมงานให้สูงขึ้น นอกจากนี้ผู้นำจะมีการปฏิบัติต่อผู้ตามโดยการให้โอกาสในการเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ สร้างบรรยากาศของการให้การสนับสนุน คำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคลในด้านความจำเป็นและความต้องการ การประพฤติก่อนผู้นำแสดงให้เห็นว่าเข้าใจและยอมรับความแตกต่างระหว่างบุคคล เช่น บางคนได้รับกำลังใจมากกว่าบางคนได้รับอำนาจการตัดสินใจด้วยตัวเองมากกว่าบางคนมีมาตรฐานที่เคร่งครัดกว่า บางคนมีโครงสร้างงานที่มากกว่าผู้นำมีการส่งเสริมการสื่อสารสองทางและมีการจัดการด้วยการเดินดูรอบ ๆ มีปฏิสัมพันธ์กับผู้ตามเป็นการส่วนตัว ผู้นำสนใจในความกังวลของแต่ละบุคคลเห็นปัจเจกบุคคลเป็นบุคคลมากกว่าเป็นพนักงานหรือเป็นเพียงปัจจัยการผลิต ผู้นำจะมีการฟังอย่างมีประสิทธิภาพ มีการเอาใจเขามาใส่ใจเรา ผู้นำจะมีการมอบหมายงานเพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาผู้ตาม เปิดโอกาสให้ผู้ตามได้ใช้ความสามารถพิเศษอย่างเต็มที่ และเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ ที่ท้าทายความสามารถผู้นำจะดูแลผู้ตามว่าต้องการคำแนะนำ การสนับสนุน และการช่วยให้ก้าวหน้าในการทำงานที่รับผิดชอบอยู่หรือไม่ โดยผู้ตามจะรู้สึกว่าเขากำลังถูกตรวจสอบ

1.2 ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (Transactional Leaderships) เป็นภาวะผู้นำที่มีพื้นฐานมาจากทฤษฎีการแลกเปลี่ยนทางสังคม โดยเน้น การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้นำกับผู้ตาม ต่างฝ่ายต่างอำนวยความสะดวกซึ่งกันและกัน และต่างฝ่ายต่างก็ได้ประโยชน์ตอบแทน ผู้นำแบบแลกเปลี่ยนตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่าจะให้รางวัลหรือสิ่งตอบแทนถ้าผู้ตามยินยอมทำตามข้อเสนอของผู้นำ สภาพเช่นนี้ผู้นำจะมีอิทธิพลมากเพราะผู้ตามมักจะสนใจแต่ในสิ่งที่ผู้นำต้องการ

ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership) ประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1) การให้รางวัลตามสถานการณ์ และ 2) การบริหารงานแบบวางเฉย (Bass, 1985 ; Bass & Avolio, 1990 : 19-20) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1.2.1 การให้รางวัลตามสถานการณ์ (Contingent Reward) คือ การที่ผู้นำให้รางวัลตอบแทนสำหรับความพยายามในการปฏิบัติตนเพื่อบรรลุผลของผู้ใต้บังคับบัญชา อาจจะทำให้ได้โดยการชมเชยเมื่อลูกน้องปฏิบัติงานดี และการสนับสนุนให้ได้เงินเดือนขึ้น ได้โบนัสและการเลื่อนตำแหน่ง การให้บรรยากาศการทำงานที่ดี ปลอดภัย เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานได้ดี หรือการให้รางวัลเป็นเกียรติยศ การให้การยอมรับจากสาธารณชนต่อการทำงานที่ดี รวมทั้งให้คำอธิบายอย่างชัดเจนกับลูกน้อง การให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานของงาน การให้การสนับสนุนค่าเงินในการใช้ความพยายาม การตรวจดูผลงานบ่อยครั้งและการให้ความมั่นคงแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้นำแบบนี้มักจะจงใจ โดยให้รางวัลเป็นการตอบแทนและมักจงใจด้วยแรงจูงใจขั้นพื้นฐานหรือแรงจูงใจภายนอก (Extrinsic Motive)

1.2.2 การจัดการแบบกระตือรือร้นภายใต้เงื่อนไขแบบยกเว้น (Active Management by Exception) เป็นพฤติกรรมของผู้นำที่ใช้วิธีการทำงานแบบเดิมและปล่อยให้ไปตามสถานภาพเดิมตราบเท่าที่วิธีการทำงานแบบเก่ายังใช้ได้ผล แต่จะเข้าไปแทรกแซงต่อเมื่อสิ่งผิดพลาดเกิดขึ้นหรือทำงานได้ต่ำกว่ามาตรฐาน โดยผู้นำที่บริหารงานแบบการจัดการแบบกระตือรือร้นภายใต้เงื่อนไขแบบยกเว้น จะแสดงออกทางพฤติกรรมเข้าไปกำกับตรวจสอบลูกน้องอย่างใกล้ชิดว่าได้ทำผิดหรือฝ่าฝืนระเบียบกฎเกณฑ์ที่กำหนดหรือไม่ หากตรวจสอบพบผู้นำก็จะใช้มาตรการเข้าแก้ไข โดยทันทีตัวอย่างเช่น เมื่อหัวหน้าพบว่าพนักงานขายให้บริการแก่ลูกค้าชักช้าหรือไม่สะดวกหัวหน้าจะตรงเข้าไปช่วยเหลือบอกกล่าว และทำการปรับปรุงแก้ไขทันทีเป็นต้น พฤติกรรมของหัวหน้าจึงมีลักษณะเสริมแรงเชิงลบแก่ผู้ตาม

1.2.3 การจัดการแบบเชิงรับภายใต้เงื่อนไขแบบยกเว้น (Passive Management by Exception) เป็นพฤติกรรมของผู้นำที่คล้ายกับการจัดการแบบกระตือรือร้นภายใต้เงื่อนไขยกเว้น กล่าวคือ จะใช้วิธีการทำงานแบบเดิมและพยายามรักษาสถานภาพเดิมตราบเท่าที่วิธีการทำงานแบบเก่ายังใช้ได้ผลแต่จะเข้าไปแทรกแซงก็ต่อเมื่อ มีสิ่งผิดพลาดเกิดขึ้นหรือการทำงานได้ต่ำกว่ามาตรฐาน โดยผู้นำบริหารแบบวางเฉยเชิงลบ มีลักษณะคล้ายคอยจับผิด เมื่อพบก็จะใช้วิธีการตำหนิลงโทษ โดยไม่มีการบอกกล่าวให้ทราบล่วงหน้าเพื่อมีโอกาสได้ปรับปรุงแก้ไขหรือป้องกันก่อน พฤติกรรมของผู้นำการจัดการเชิงรับภายใต้เงื่อนไขแบบยกเว้น จึงมีผลร้ายแรงต่อแรงจูงใจของผู้นำ ยิ่งกว่าแบบการจัดการแบบกระตือรือร้นภายใต้เงื่อนไขแบบยกเว้นดังกล่าว

1.3 ภาวะผู้นำแบบปล่อยเสรี (Laissez-faire Leadership) หมายความว่า การให้อิสระแก่บุคคลกระทำการใด ๆ ตามที่เขาปรารถนา ให้อิสระแก่สมาชิกอย่างเต็มที่ในการตัดสินใจ การปฏิบัติงานทุกอย่างขึ้นอยู่กับสมาชิกว่าจะเอาอย่างไร ผู้นำจะไม่เข้าไปก้าวก่าย ผู้นำเป็นเพียงผู้ผ่านเรื่อง หรือคอยดูว่าสมาชิกทำอะไรกันเท่านั้น ผู้นำจะแสดงบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ของตนน้อยมาก และชอบแยกตัวออกจากกลุ่ม จะเข้าร่วมกลุ่มเฉพาะที่กลุ่มเรียกร้องเท่านั้น องค์กรที่มีผู้นำแบบตามสบายจึงเสมือนไม่มีผู้นำ เพราะสมาชิกจะเป็นผู้เลือกงาน เลือกวิธีการทำงาน และการประเมินผลงานกันเองตามที่เขายากทำ (สมพร แก้วสนธิ. 2553 : 37-38)

เนื่องจากทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นทฤษฎีใหม่ ที่มุ่งยกระดับความต้องการความเชื่อ ทศนคติ คุณธรรม ของผู้ตาม จึงมีความเหมาะสม และจำเป็นที่สุดที่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมี โดยภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่กล่าวมาข้างต้น ประกอบด้วย 3 แบบ ได้แก่ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน และภาวะผู้นำแบบปล่อยเสรี

2. ปัจจัยภาวะผู้นำของปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้บริหารและข้าราชการ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสำคัญ มีบทบาทเน้นหนักในการปรับแผน โครงการต่าง ๆ มาดำเนินการ และเป็นบุคคลกลางอยู่ใกล้ชิดทั้งนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพนักงาน จึงมีความจำเป็นอย่างมากที่ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นผู้ที่ยิ่งใหญ่ และมีพฤติกรรมที่แสดงออก ที่มีความสัมพันธ์กับปัจจัย หรือบริบทต่าง ๆ ทั้งจากภายในหรือภายนอกหน่วยงาน เพื่อนำองค์กร ไปสู่ความสำเร็จที่กำหนดไว้ได้ ดังนั้นปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีภาวะผู้นำ โดยรูปแบบภาวะผู้นำที่เหมาะสมกับบทบาทข้างต้นมากที่สุด คือ คุณลักษณะผู้นำ และพฤติกรรมผู้นำ (Bateman & Snell. 2004 : 37 และ อภิชาติ นามมุงคุณ. 2550 : 50)

2.1 คุณลักษณะผู้นำ (Leadership Characteristic)

งานวิจัยส่วนใหญ่มุ่งตรวจสอบหาคุณลักษณะที่แตกต่างกันระหว่างผู้นำและผู้ตามหรือระหว่างผู้นำที่มีประสิทธิผลกับที่ไม่มีประสิทธิผล ในตัวแปรทั้งกายภาพและจิตวิทยาซึ่งมุมมองคุณลักษณะเป็นมุมมองที่เก่าแก่ที่สุด โดยมุมมองเชิงคุณลักษณะจะมุ่งไปที่ผู้นำแต่ละคน และพยายามหาคุณลักษณะที่ทำให้เป็นผู้นำที่ยิ่งใหญ่ (Bateman & Snell. 2004 : 37) แนวคิดเชิงคุณลักษณะนี้ได้แนวทางมาจากทฤษฎีมหาบุรุษ (Great Man Theory) ในสมัยกรีกและโรมัน คือ ผู้นำต้องมีลักษณะที่พิเศษ และเหนือกว่าคนทั่วไป (Luthans. 1985 : 480) ซึ่งคุณลักษณะผู้นำจำแนกออกเป็น 2 ด้านคือ 1) ด้านคุณลักษณะส่วนตัวของผู้นำ และ 2) ด้านทักษะผู้นำ (นพพร แสงคำพระ. 2551 : 14)

2.1.1 คุณลักษณะส่วนตัวของผู้นำ เป็นคุณลักษณะของผู้นำที่ช่วยให้เกิด ประสิทธิภาพของภาวะผู้นำหรือช่วยให้ผู้นำสามารถนำกลุ่มหรือองค์กรไปสู่ความสำเร็จโดย คุณลักษณะดังกล่าวนี้มักจะปรากฏในตัวของผู้นำทุกคน (นพพร แสงคำพระ. 2551 : 12) ซึ่งสามารถจำแนกได้ 5 ด้าน คือ 1) คุณลักษณะด้านร่างกาย 2) คุณลักษณะด้านอารมณ์และจิตใจ 3) คุณลักษณะด้านสังคม 4) คุณลักษณะด้านสติปัญญา 5) คุณลักษณะด้านคุณธรรม (Stogdill. 1974 ; Boyatzis. 1982 ; Bothwell. 1983 ; Good ; อ้างถึงใน ถนอมศักดิ์ กมลเพชร. 2553 : 39 ; Titus ; อ้างถึงใน นรภัทร เพชรารณ. 2550 : 18 ; Dennis ; อ้างถึงใน นรภัทร เพชรารณ. 2550 : 18 ; Sergiovanni et.al. 1987 : 384-391 ; สมพงศ์ เกษมสิน. 2516 : 403-405 ; พิมใจ โอภาณุรักษธรรม. 2542 : 168-19 ; Kirkpatrick & Locke. 1991 : 89 ; สมยศ นาวิการ. 2539 : 146 และนพพร แสงคำพระ. 2551 : 12-14) โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1.1.1 คุณลักษณะด้านร่างกายประกอบด้วย มีร่างกายสมบูรณ์แข็งแรง มีพลังและความทนทานของร่างกาย มีบุคลิกภาพดีและแสดงออกที่เหมาะสม

2.1.1.2 คุณลักษณะด้านอารมณ์และจิตใจ ประกอบด้วย มีความตื่นตัว อยู่เสมอ มีความสามารถในการควบคุมอารมณ์ได้ดี มีความเชื่อมั่นในตนเอง มีความทะเยอทะยานสู่ ความสำเร็จ เต็มใจที่จะรับผิดชอบ มีความกล้าเผชิญกับความยากลำบากมีความเด็ดขาด

2.1.1.3 คุณลักษณะด้านสังคม ประกอบด้วย เต็มใจที่จะทำงานร่วมกับ ผู้อื่น มีสถานภาพเป็นที่ยอมรับ มีความสามารถเข้าสังคม มีความสามารถในการปรับตัวเข้ากับ สถานการณ์ต่างๆ ได้ มีความพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือ มีความเห็นอกเห็นใจ เชื่อถือและให้ การยอมรับผู้อื่น มีฐานะ มีความสามารถในการปกป้องคุ้มครอง และมีอำนาจบารมีทางสังคม

2.1.1.4 คุณลักษณะด้านสติปัญญา ประกอบด้วย มีความสามารถทาง สติปัญญา มีการตัดสินใจดี ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เฉลียวฉลาด มีไหวพริบ มีจินตนาการ มีความสามารถในการสร้างกรอบแนวคิดรวบยอด มีความสามารถในการวินิจฉัย

2.1.1.5 คุณลักษณะด้านคุณธรรม ประกอบด้วย อดทน อดกลั้น ความซื่อสัตย์ ความมานะ ความรับผิดชอบ ความยุติธรรม ความไม่เห็นแก่ตัวและความเสียสละ

2.1.2 ทักษะผู้นำเป็นทักษะที่ช่วยให้ปฏิบัติงานไปสู่จุดหมายได้อย่างมี ประสิทธิภาพ ประกอบด้วย 1) ทักษะด้านเทคนิควิธี 2) ทักษะด้านมนุษย และ 3) ทักษะด้านความคิด รวบยอด (McCauley, Moxley & Velsor. 1998 ; Gardner. 1990 ; Ricketts. 1977 : 51 ; นพพร แสงคำพระ. 2551 : 42-43 ; สมยศ นาวิการ. 2539 : 146) ที่มีรายละเอียดดังนี้

2.1.2.1 ทักษะด้านเทคนิควิธีเป็นทักษะที่เกี่ยวข้องกับการทำงานในตำแหน่งที่ผู้นำแต่ละคนรับผิดชอบ เช่น การวางแผนงานการประเมินผลงานการใช้ระบบข้อมูลสารสนเทศ การนำเสนอการประชุม และการใช้เทคนิควิธีหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อการปฏิบัติงาน

2.1.2.2 ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์เป็นทักษะที่เกี่ยวข้องกับการสร้างปฏิสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ๆ ในสังคมเนื่องจากผู้นำต้องทำงานกับคนทั้งบุคคลภายนอก และภายในหน่วยงาน ดังนั้น ผู้นำจึงต้องมีทักษะทางด้านสังคม เช่น ทักษะการสื่อสาร ทักษะการจัดความขัดแย้ง ทักษะด้านการสร้างความเห็นพ้อง และทักษะทางการจูงใจ

2.1.2.3 ทักษะด้านความคิดรวบยอดเป็น ทักษะในเชิงวิเคราะห์ทั่วไป หรือการคิดเชิงตรรกะ สามารถสร้างกรอบแนวคิดรวบยอดในสิ่งที่ซับซ้อน และไม่ชัดเจนได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการสร้างสรรค์ในความคิด และการแก้ปัญหาสามารถที่จะวิเคราะห์เหตุการณ์ และแนวโน้มคาดการณ์การเปลี่ยนแปลง รู้โอกาสและศักยภาพในปัญหา

2.2 พฤติกรรมผู้นำ (Leadership Behavior)

ในการบริหารองค์กร หรือหน่วยงานผู้นำต้องแสดงบทบาทที่จะนำพาองค์กร หรือหน่วยงานไปสู่ความสำเร็จ ที่กำหนดไว้ ซึ่งพฤติกรรมที่ผู้นำแสดงจะมีความสัมพันธ์กับปัจจัย หรือบริบทต่าง ๆ ทั้งจากภายในหรือภายนอกองค์กรหรือหน่วยงาน ผู้นำหรือผู้บริหารจึงมีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อความสำเร็จ หรือเพื่อความอยู่รอดขององค์กรหรือหน่วยงาน นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญกับพฤติกรรมผู้นำ (อริชาติ นามมุงคุณ. 2550 : 50) ซึ่งแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวกับพฤติกรรมผู้นำนั้น จะเน้นในศึกษาถึงสิ่งที่ผู้นำพูด และสิ่งที่ผู้นำทำ โดยมุ่งหาแบบพฤติกรรมที่ดีที่สุดในการเป็นผู้นำที่มีประสิทธิผลแบบภาวะผู้นำในช่วงเวลานั้น หมายถึง การผสมกันของคุณลักษณะทักษะและพฤติกรรมที่ผู้นำใช้ในการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้ตาม มีแนวคิดที่พยายามระบุพฤติกรรมที่จำแนกผู้นำที่มีประสิทธิภาพ ออกจากผู้นำที่ไม่มีประสิทธิภาพ (Robbins & Coulter, 1996 : 55-58)

ยุกต์ (Yukl, 2010 ; อ้างถึงใน อริชาติ นามมุงคุณ. 2550 : 66) ได้ขยายแนวคิด ต่อจากแนวคิดของเบลคและมุลตัน (Blake, & Mouton) โดยพิจารณาผลสืบเนื่องพฤติกรรมที่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่แตกต่างกันออกไปยุกต์ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวคิดที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์ กับสถานการณ์ว่าพฤติกรรมผู้นำจะต้องมีความสัมพันธ์กับสถานการณ์ เพราะสถานการณ์ จะมีผลกระทบต่อความสำเร็จของพฤติกรรมผู้นำ ทั้งนี้ ยุกต์ได้พัฒนากรอบพฤติกรรมผู้นำที่สามารถ กำหนดได้ 3 ประเภท คือ 1) พฤติกรรมผู้นำที่เน้นงาน 2) พฤติกรรมผู้นำที่เน้นความสัมพันธ์ และ 3) พฤติกรรมผู้นำที่เน้นการเปลี่ยนแปลง (Likert, 1961 : 7 ; Reddin, 1970 ; Blake & Mouton, 1964 : 11 ; Hersey & Blanchard, 1982 : 103-1-4 ; Daft, 1999 : 99 ; House et.al. ;

อ้างถึงใน มัลลิกา ดันสอน. 2544 : 182-185 ; Fiedler. 1967 : 26-27 และ Halpin, & Winner ; อ้างถึงใน อภิชาติ นามมุงคุณ. 2550 : 64-66) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.1 พฤติกรรมที่เน้นผลงาน (Task-oriented Behaviors) เป็นพฤติกรรมที่เน้นความชัดเจนในการจัดระบบงานตามบทบาทของสมาชิกที่เกี่ยวข้องกับงาน การวางแผน การจัดการ และการกำกับติดตามผลการดำเนินงานในองค์กรที่เน้นความสำคัญและความสำเร็จของงานซึ่งผู้นำที่มีพฤติกรรมที่เน้นงานจะแสดงออกในหลายลักษณะ ได้แก่ 1) มีการวางแผนในการปฏิบัติงาน 2) มีการควบคุมกำกับติดตามการดำเนินงานตามนโยบาย 3) มีการกำหนดเป้าหมายภาระงาน แผนงาน โครงการและกิจกรรม 4) มีระบบและข้อบังคับต่างๆ ใช้บุคลากร และทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยยึดถือระบบเป็นหลัก 5) มีการกำหนดมาตรการตามมาตรฐานการปฏิบัติงานชัดเจน 6) มีการกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงาน 7) มีการบำรุงรักษาและดำเนินการพัฒนาบุคลากร และทรัพยากรด้วยความเที่ยงตรงและมั่นคง 8) มุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับการสั่งการ 9) มีการควบคุมกำกับติดตามการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด และ 10) มุ่งเน้นผลลัพธ์จากการปฏิบัติเพื่อความสำเร็จของงานเป็นเป้าหมายสูงสุด

2.2.2 พฤติกรรมที่เน้นคนทำงาน (Relation-oriented Behaviors) เป็นพฤติกรรมที่ครอบคลุมในการให้การช่วยเหลือสนับสนุนการพัฒนา แสดงการรับรู้อุปสรรคให้คำปรึกษา และการบริหารความขัดแย้ง จะเน้นการปรับปรุงความสัมพันธ์ และการช่วยเหลือบุคคลเพื่อเพิ่มความร่วมมือและการทำงานเป็นหมู่คณะตลอดจนเน้นการสร้างองค์กรด้วยผู้นำที่มีพฤติกรรมที่เน้นคนทำงานจะมีรูปแบบการบริหารงาน และช่วยเหลือผู้ปฏิบัติงานในหลายลักษณะ ได้แก่ 1) มีการช่วยเหลือผู้ปฏิบัติงานในการวางแผนงาน 2) มีการช่วยเหลือผู้ปฏิบัติงานในการดำเนินงาน 3) มีการให้คำปรึกษา 4) มีการนิเทศงาน 5) มีการสร้างทีมงานและสังสรรค์ 6) มีการดูแลเอาใจใส่ในสวัสดิภาพของผู้ใต้บังคับบัญชา 7) การให้ความเชื่อถือและให้ความไว้วางใจต่อการปฏิบัติงาน 8) ประพฤติตนเปิดเผยเข้าใจง่าย 9) แสดงความเต็มใจที่จะให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง 10) แสดงความเป็นมิตรไม่ถือตัว 11) มีการเปิดโอกาสให้สมาชิกมีอิสระและมีส่วนร่วมในการเสนอแนะการปฏิบัติงานสามารถตัดสินใจการปฏิบัติงานได้ด้วยตัวเอง 12) ให้ความสำคัญกับงานที่ค้ำประกันถึงสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลง และ 13) ยึดถือความสามารถของบุคคล

2.2.3 พฤติกรรมที่เน้นการเปลี่ยนแปลง (Change-oriented Behaviors) เป็นพฤติกรรมที่ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม และวิเคราะห์เหตุการณ์ภายนอกที่เกิดขึ้น ซึ่งผู้นำที่มีพฤติกรรมที่เน้นการเปลี่ยนแปลงจะแสดงออกในลักษณะต่างๆ ได้แก่ 1) มีการบริหารงานที่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลง 2) มีการสร้างบรรยากาศของหน่วยงาน

ให้เกิดความไว้วางใจกันในระดับสูง 3) มีวิสัยทัศน์ 4) สามารถปรับตัวได้ตามสถานการณ์ 5) มีระบบการบริหารจัดการที่ดี 6) การกระตุ้นให้สมาชิกตระหนักและเห็นความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงองค์กรเพื่อให้มีความเหมาะสมตามสถานการณ์ 7) สนับสนุนการเสริมสร้างทักษะและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาทีมงาน 8) บริหารโดยเน้นระบบการบริหารงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ 9) จัดให้มีระบบการให้สิ่งจูงใจแบบใส่สัมฤทธิ์ของผลงานและ 10) มีการพัฒนาระบบการให้รางวัลเพื่อการกระตุ้นให้มีผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติงาน ตามนโยบายและเป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล

จากปัจจัยภาวะผู้นำของปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปได้ว่า ภาวะผู้นำที่สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สุด คือ คุณลักษณะ ผู้นำ และพฤติกรรมผู้นำ โดยคุณลักษณะผู้นำประกอบด้วย คุณลักษณะส่วนตัวของผู้นำ และ ทักษะผู้นำ ส่วนพฤติกรรมผู้นำ ประกอบด้วย พฤติกรรมผู้นำที่เน้นงาน พฤติกรรมผู้นำที่เน้นความสัมพันธ์ และพฤติกรรมผู้นำที่เน้นการเปลี่ยนแปลง

3. ปัจจัยภาวะผู้นำของผู้นำชุมชน/หมู่บ้าน

ผู้นำชุมชน /หมู่บ้าน ในที่นี้ หมายถึง ผู้ใหญ่บ้าน ประธานอาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐาน ประธานกลุ่มพัฒนาสตรี และประธานกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งเป็นบุคคลที่มีบทบาทหน้าที่ทั้งการบริหารและปฏิบัติงานในชุมชน/หมู่บ้าน ที่ได้รับการมอบหมายจากหน่วยงานระดับบน โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงชุมชน/หมู่บ้านไปในทางที่ดีขึ้น หรือนำพอใจขึ้นจากสภาพเดิมที่เป็นอยู่ และบรรลุตามจุดมุ่งหมายที่วางไว้ ผู้นำชุมชน/หมู่บ้าน จำเป็นต้องมีความรู้ความสามารถเพียงพอ (ภุทธิพิศ ภัทรวุฒิชิตพิงศ์. 2553 : 4) นอกจากความรู้ความสามารถแล้ว แรงจูงใจ และทัศนคติในการทำงาน เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญที่ทำให้ผู้นำชุมชน/หมู่บ้าน มีความพอใจ และปฏิบัติงานของตนได้อย่างเต็มที่ ในการวิจัยครั้งนี้ ปัจจัยภาวะผู้นำระดับชุมชน/หมู่บ้าน ที่ผู้วิจัยเลือกเป็นตัวแปรในการศึกษา ประกอบด้วย ปัจจัยด้านความรู้ความสามารถแรงจูงใจ และ ทัศนคติในการทำงาน

3.1 ความรู้ความสามารถ (Knowledge and Ability)

สต็อกคิลล์ (Stogdill. 1967 ; อ้างถึงใน ทวีศักดิ์ สมศักดิ์. 2550: 7-8) กล่าวว่า ผู้ที่เป็นผู้นำต้องมีคุณลักษณะ 6 ประเภท ได้แก่ สถิติปัญญาความรู้ความสามารถ คุณลักษณะทางกาย ภูมิหลังทางสังคม บุคลิกภาพ ลักษณะที่เกี่ยวกับงาน และลักษณะต่าง ๆ ทางสังคม โดยสถิติปัญญาความรู้ความสามารถนั้น หมายถึง การพูดเก่ง มีการตัดสินใจที่ดี และมีความรู้ดี

เบส (Bass, 1981 : 10) อธิบายว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถในการสร้างความประทับใจ ทำให้ผู้ตามเชื่อฟัง ภักดี และร่วมมือ แสดงให้เห็นว่าคุณคใดที่มีความรู้ความสามารถจะเป็นบุคคลที่มีภาวะผู้นำ

ภูติพิศ ภัทรวุฒิชิตพิงศ์ (2553 : 61-65) ได้ทำการศึกษาการส่งเสริมภาวะผู้นำ พบว่า ผู้นำชุมชนควรวิเคราะห์บุคคลให้ตรงกับงาน ตรงกับตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบ และศักยภาพของผู้ปฏิบัติงานแบ่งงานให้ผู้ร่วมงานทุกคนมีส่วนร่วม ผู้นำชุมชน/หมู่บ้าน ควรมีการส่งเสริม ด้านการศึกษาสร้างกระบวนการเรียนรู้ ในองค์กรให้เกิดขึ้นให้โอกาสผู้ร่วมงานได้แสวงหาความรู้ การฝึกอบรมสัมมนาพัฒนาศักยภาพ ทั้งกระบวนการคิด และการทำงานจัดกิจกรรมสร้างสามัคคีมีการศึกษาคูงานนอกพื้นที่มีการจัดประชุม หรือจัดสภาพการแลกเปลี่ยนความรู้รับฟังปัญหา และร่วมกันเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติงานขององค์กร ควรเปิดโอกาสให้บุคลากรทุกฝ่ายแลกเปลี่ยนความรู้ จากการประชุมเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการออกความคิดเห็นอย่างเสรี

ทวีศักดิ์ สมศักดิ์ (2550 : 78-79) ได้ชี้ให้เห็นว่า คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้ใหญ่บ้านตามทัศนะของประชาชน พบว่าคุณลักษณะผู้ใหญ่บ้านด้านความรู้ความสามารถนับเป็นสิ่งที่จำเป็นของผู้ใหญ่บ้านเพราะต้องนำมาใช้ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านโดยตรง ผู้ใหญ่บ้านต้องมีความรู้ความเข้าใจในสภาพทั่วไปของหมู่บ้าน มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ ตลอดเวลา โดยมีความรู้ความเข้าใจ ในบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นคุณลักษณะที่ประชาชนพึงประสงค์มากที่สุด

วิโรจน์ ศรีสุคผ่อง (2552 : 85) ได้กล่าวว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน และพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ อสม. อยู่ระดับปานกลาง

จากการศึกษางานวิจัยดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ผู้ใหญ่บ้าน และอาสาสมัครสาธารณสุขเป็นผู้นำชุมชน ที่มีความรู้ความสามารถหลายด้าน โดยสามารถสรุปเป็น 2 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านความรู้ทั่วไป และ 2) ด้านความสามารถทำงานตามบทบาทหน้าที่

3.1.1 ด้านความรู้ทั่วไป เป็นสิ่งที่จำเป็นของผู้ใหญ่บ้าน/หมู่บ้าน ต้องนำมาใช้ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่โดยตรง ประกอบด้วย ความรู้ความเข้าใจในสภาพทั่วไปของชุมชน/หมู่บ้านมีความรู้เกี่ยวกับการจัดระบบงานต่าง ๆ ภายในกฎหมายระเบียบข้อบังคับในการปกครองท้องถิ่น มีความรู้ในภารกิจหลักของผู้ใหญ่บ้าน/หมู่บ้าน มีความรู้ในขั้นตอนการปฏิบัติงานในหน้าที่มีเทคนิคการป้องกันและปรามการกระทำผิด ติดตามข้อมูลข่าวสาร ทันเหตุการณ์ และสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยมีความรู้ความเข้าใจ ในบทบาทหน้าที่และ

ความรับผิดชอบ (ทวิตักต์ สมศักดิ์. 2550 : 78-79) และมีความเข้าใจในปัญหาต่าง ๆ ของชุมชน/หมู่บ้าน (ภูจิตพิศ ภัทรวุฒิ โชติพงษ์. 2553 : บทคัดย่อ)

3.1.2 ด้านความสามารถทำงานตามบทบาทหน้าที่เป็นสิ่งที่ผู้นำชุมชน / หมู่บ้าน สามารถทำได้เพื่อบริหารงานภายในชุมชน ประกอบด้วย 2 บทบาทหน้าที่หลัก (หง ชุน. 2549 : 45) ได้แก่ 1) บทบาทหน้าที่การบริหารงานทั่วไป และ 2) บทบาทในงานพัฒนา ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.1.2.1 บทบาทหน้าที่การบริหารงานทั่วไป ประกอบด้วยบทบาทหน้าที่ 5 ด้าน (หง ชุน. 2549 : 45 และสุรศักดิ์ สมานันท์. 2550 : บทคัดย่อ) ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อย การบริการด้านสาธารณสุข การประสานความร่วมมือ และการแบ่งสรรทรัพยากร

3.1.2.2 บทบาทในงานพัฒนา ประกอบด้วยบทบาทหน้าที่ 3 ด้าน (หง ชุน. 2549 : 45 และสุรศักดิ์ สมานันท์. 2550 : 21) ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาการประสานงานพัฒนาในชุมชน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมทรัพยากร

3.2 แรงจูงใจ (Motivation)

ทฤษฎีปัจจัยจูงใจ และค้ำจุนของเฮอริชเบิร์ก (Herzberg's Motivation Hygiene Theory) ได้สร้างสมมติฐานเกี่ยวกับพฤติกรรมของบุคคล เพื่อดูความสัมพันธ์ระหว่างความพึงพอใจของงาน (Job Satisfaction) และประสิทธิภาพในการผลิต ซึ่งประกอบด้วย 2 องค์ประกอบ (กนกทอง สุวรรณบุลย์. 2545 : 60) 1) ปัจจัยจูงใจ เป็นสิ่งที่สร้างความพึงพอใจในงานให้เกิดขึ้น ซึ่งจะทำให้บุคคลรักและชอบงานที่ปฏิบัติอยู่ และทำให้บุคคลในองค์กรปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพได้แก่ความสำเร็จในการทำงาน (Achievement) การยอมรับนับถือ (Recognition) ลักษณะงาน (Work itself) ความรับผิดชอบ (Responsibility) และความก้าวหน้าในตำแหน่ง (Advancement) และ 2) ปัจจัยค้ำจุน เป็นปัจจัยที่บ่งชี้ถึงความพอใจในการทำงาน และเป็นปัจจัยที่ช่วยให้บุคคลยังคงปฏิบัติงานได้ตลอดเวลาได้แก่ เงินเดือน หรือค่าตอบแทน (Salary) สัมพันธภาพระหว่างบุคคล (Interpersonal Relationship) การปกครองบังคับบัญชา (Supervision Technical) นโยบายและการบริหาร (Policy and Administration) สภาพการปฏิบัติงานและสวัสดิการ (Work Condition) สถานภาพของวิชาชีพ (Status) ความมั่นคงในการปฏิบัติงาน (Job Security) และชีวิตความเป็นอยู่ส่วนตัว (Factors in Personal Life)

ทฤษฎีความต้องการของมาสโลว์ (Maslow) (วิโรจน์ ศรีหุด่อง. 2552 : 34-35) มาสโลว์เชื่อว่ามนุษย์มีความต้องการและจะมีพฤติกรรมต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของตน ความต้องการที่เกิดขึ้นนี้เป็นความต้องการที่ไม่มีที่สิ้นสุด เมื่อความต้องการได้รับการตอบสนองแล้วสิ่งนั้นจะไม่จูงใจกระตุ้นพฤติกรรมอีก ความต้องการที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรม

จะต้องการในลำดับแรก ได้รับการตอบสนองแล้ว มนุษย์ก็จะมีความต้องการในลำดับถัดไปต่อไป อีก ลำดับขั้นความต้องการ (Hierarchy of Needs) ได้แก่ 1) ความต้องการทางกายภาพ (Physiological Needs) 2) ความต้องการทางด้านความปลอดภัย (Safety Needs) 3) ความต้องการมีสังคม (Social Needs) 4) ความต้องการการเคารพยกย่องตนเอง (Esteem Needs) และ 5) ความต้องการความสำเร็จแห่งตน (Self-actualization Needs)

พรธนา ศรีพิทักษ์ (2551 : 115-118) ค้นพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงาน สาธารณสุขมูลฐานของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ประกอบด้วย 2 ปัจจัย ได้แก่ 1) ปัจจัยเชิงใจ ประกอบด้วย ความสำเร็จและลักษณะของงาน และ 2) ปัจจัยค้ำจุน ประกอบด้วย ความมั่นคงในงาน ความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา

วิโรจน์ ศรีสุคผ่อง (2552 : 87-92) เห็นว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ประกอบด้วย 3 ปัจจัย ได้แก่ 1) ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่งงาน ประสบการณ์ สถานภาพ สมรส 2) ปัจจัยเชิงใจ ประกอบด้วย ความสำเร็จของงาน การได้รับการยอมรับ ความรับผิดชอบ ลักษณะของงาน และความก้าวหน้าในหน้าที่การงานและ 3) ปัจจัยสนับสนุนทางสังคม ประกอบด้วย การสนับสนุนจากครอบครัว การสนับสนุนจากหน่วยงานการสนับสนุนจาก คณะทำงาน และการสนับสนุนจากชุมชน/หมู่บ้าน

จากทฤษฎีและการศึกษาดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าปัจจัยแรงจูงใจของ ผู้นำชุมชน/หมู่บ้าน ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพผลการรองรับการกระจายอำนาจ ด้านการส่งเสริมคุณภาพ ชีวิตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 1) ความสำเร็จของงาน 2) การได้รับการยอมรับ 3) ความรับผิดชอบ 4) ลักษณะของงาน และ 5) ความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ซึ่งมี รายละเอียดดังนี้ (วจีธรรม สามสี. 2550 ; อ้างถึงใน วิโรจน์ ศรีสุคผ่อง. 2552 : 36-37)

3.2.1 ความสำเร็จของงาน (Achievement) หมายถึง การที่บุคคลทำงานสำเร็จ สมบูรณ์ สามารถแก้ไขปัญหาค่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง ความสำเร็จในการทำงานนับเป็นสิ่งสุดยอดปรารถนาของคนทุกคน เพราะความสำเร็จนำมาซึ่งความภาคภูมิใจ ความรู้สึกในคุณค่าของตนเอง และต้องการความคิดเห็นของผู้อื่น

3.2.2 การได้รับการยอมรับ (Recognition) หมายถึง การที่บุคคลได้รับการยอมรับนับถือจาก ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชา และบุคคลอื่น ๆ การได้รับการชมเชย ยกย่อง ชื่นชม เชื่อถือไว้วางใจในผลงานหรือการดำเนินงาน เป็นปัจจัยเชิงใจที่สำคัญและมีความสัมพันธ์กัน อย่างไรก็ดีชดกับค่าของคนหรือค่าแห่งความเป็นมนุษย์ที่มีคุณค่า มีความหมาย รูปแบบของการยอมรับนับถือไม่เพียงแต่เป็นการได้รับคำยกย่อง ชมเชยเท่านั้น การขอความคิดเห็นหรือ

ปรึกษาหารือ การกล่าวยกย่องประกาศเกียรติคุณการยอมรับฟังข้อโต้แย้งการมอบหมายงานที่สูงขึ้น ให้ทำหรือการเป็นตัวแทนในกิจกรรมต่าง ๆ เป็นการแสดงถึงการยอมรับและเป็นแรงจูงใจที่จะทำ ให้คนมุ่งมั่นประกอบการทำงานจนเกิดผลสำเร็จ

3.2.3 ความรับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึง การที่บุคคลได้รับผิดชอบ ไม่ว่าจะปรากฏผลเช่นไร การมีอำนาจรับผิดชอบงาน และการมีโอกาสได้รับผิดชอบงานสำคัญ

3.2.4 ลักษณะของงาน (Work Itself) หมายถึง การลงมือทำงานหรือ การทำงานเป็นชิ้นเป็นอัน ซึ่งมีกำหนดเวลาหรือเป็นกิจวัตร อาจมีการสร้างสรรค์งาน ไม่ว่าจะเป็ นงานง่าย ๆ หรืองานยาก ลักษณะงานที่ทำให้คนพึงพอใจ ได้แก่ ลักษณะงานที่เหมาะสมกับ ความสามารถ งานที่น่าสนใจมีลักษณะท้าทายงานที่มีโอกาสได้เรียนรู้ งานที่มีลักษณะเป็นงาน อิสระ สามารถทำงานสำเร็จได้เพียงลำพัง และงานที่มีกิจกรรมหลากหลาย งานที่มีคุณค่าสามารถ ปฏิบัติให้สำเร็จได้ในเวลาอันสั้น ซึ่งมีลักษณะงานดังกล่าวจะกระตุ้นให้คนมีความกระตือรือร้น ใน การทำงาน ในทางตรงกันข้าม ความรู้สึกที่ไม่ดีของบุคคลที่มีต่อลักษณะงาน เช่น ปริมาณงานที่มาก เกินไป งานน่าเบื่อหน่าย และงานที่ไม่น่าสนใจและไม่ท้าทาย

3.2.5 ความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน (Advancement) หมายถึง ผลหรือ การมองเห็นการเปลี่ยนแปลงในสภาพของบุคคลหรือตำแหน่งในสถานที่ทำงาน โอกาสได้เพิ่มพูน ความรู้ที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งที่สูงขึ้นของบุคคลหรือตำแหน่งในสถานที่ทำงาน โอกาสได้เพิ่มพูนความรู้สึกที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งที่สูงขึ้นของบุคคล โดยมีการเพิ่ม งานในหน้าที่ที่รับผิดชอบมากขึ้น และมีโอกาสในการพัฒนาความรู้ ความสามารถทางทักษะที่ เพิ่มขึ้น ในวิชาชีพจากการปฏิบัติงาน ตลอดจน โอกาสการศึกษาต่อ การอบรม และการดูงาน

3.3 ทักษะคติในการทำงาน (Attitude for Work)

แคตแซล และทอมป์สัน (Katzell & Thompson. 1991 : 144-153) กล่าวว่า บุคคลที่มีทัศนคติทางบวกต่อการทำงานและองค์กร จะเป็นแรงจูงใจอย่างมากให้บุคคลปฏิบัติงาน ของเขาและยังคงอยู่ในองค์กรต่อไป

โรคิช (Rokeach. 1970 : 112) อธิบายว่า ทัศนคติของบุคคลทุกอย่างเป็นส่วนที่ มีผลทำให้เกิดการปฏิบัติของบุคคล เพราะความเชื่อทุกความเชื่อที่รวมกันเป็นทัศนคตินั้น ไม่ว่าจะ เป็นความเชื่อทางด้านอธิบายประเมินค่าหรือสนับสนุน จะเป็นตัวแทนของความพร้อมในการ กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยมีข้อแม้ว่าการที่จะออกมาเป็นการกระทำนั้น จะต้องได้อย่างเหมาะสม

ไตรแอนดิส (Triandis. 1971 : 16) กล่าวว่า พฤติกรรมของมนุษย์นั้น เป็นผล มาจากทัศนคติบรรทัดฐานของสังคม นิสัยและผลที่คาดว่าจะได้รับหลังจากทำพฤติกรรม

ทัศนคติในการทำงาน คือความพร้อมที่จะแสดงออกในทางใดทางหนึ่งในส่วนที่มีความสัมพันธ์กับองค์ประกอบเฉพาะบางประการอันเกี่ยวกับการทำงาน (พรรณราย ทรัพย์ประภา. 2529 : 76) ซึ่งบุคคลที่มีทัศนคติในการทำงาน หมายถึงบุคคลผู้นั้นมีความรู้สึกที่ดีต่องานของเขา แม้ว่างานแต่ละอย่างจะให้ความรู้สึกแตกต่างกัน (วิฑูรย์ สิมะโชคดี. 2538 : 11) โดยมีหลาย ๆ องค์ประกอบที่สัมพันธ์กับงาน ได้แก่ โอกาสก้าวหน้าในการทำงานลักษณะภายในงาน การกำกับดูแลงาน ลักษณะสังคมในการทำงาน ผลตอบแทน และ สภาพการทำงาน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ (พิชญ์ ดวงสุทธา. 2554 : 5-6) (Glilmer. 1975 : 402-405 ; ธนวรรธ ตั้งสินทรัพย์ศิริ. 2550 : 63-64) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.3.1 ด้านโอกาสความก้าวหน้าในการทำงาน หมายถึง การที่พนักงานมีความคิดหรือความรู้สึกว่างานที่เขาทำมีโอกาสก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ได้รับพิจารณาเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง เพิ่มเงินเดือน และได้รับการส่งเสริมการสนับสนุนให้ศึกษาต่อ ตลอดจนมีโอกาสเข้าร่วมการฝึกอบรม สัมมนา เพื่อเพิ่มพูนความสามารถ

3.3.2 ด้านลักษณะภายในงาน หมายถึง การที่พนักงานมีความคิดหรือความรู้สึกว่าได้ทำงานที่ตรงกับทักษะความรู้ ความสามารถ ทักษะ ความชำนาญที่เขาได้อยู่

3.3.3 ด้านการกำกับดูแลงาน หมายถึง การที่พนักงานมีความคิดหรือความรู้สึกว่าผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานและตัวพนักงานเองมีความรู้สึกที่ดีต่อกัน โดยผู้บังคับบัญชามีความไว้วางใจเข้าใจให้เกียรติ เห็นความสำคัญ และเอาใจใส่ในตัวพนักงาน

3.3.4 ด้านลักษณะสังคมในการทำงาน หมายถึง การที่พนักงานมีความคิดหรือมีความรู้สึกที่ตนเป็นสมาชิกคนหนึ่งของการทำงานหรือของกลุ่ม รู้สึกว่าตนเองกับสมาชิกในกลุ่มหรือเพื่อนร่วมงาน มีความร่วมมือในการปฏิบัติงาน มีความรักใคร่กลมเกลียวเข้าใจกันมีความเป็นมิตร และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีความพอใจในการทำงานร่วมกัน

3.3.5 ด้านผลตอบแทน หมายถึง การที่พนักงานมีความคิดหรือความรู้สึกว่าองค์กรมีการให้ผลตอบแทนและสวัสดิการแก่พนักงานที่ดีและมีความเหมาะสม ได้แก่ เงินเดือน โบนัส สวัสดิการ ด้านการรักษาพยาบาล การลางาน และเงินสำรองเลี้ยงชีพเมื่อออกจากงาน หรือเกษียณอายุการทำงาน

3.3.6 ด้านสภาพการทำงาน หมายถึง การที่พนักงานมีความคิดหรือรู้สึกที่สถานที่ทำงานมีความน่าอยู่ มีอุปกรณ์ และเครื่องมืออำนวยความสะดวกพร้อมสำหรับการทำงาน มีสิ่งแวดล้อมทางกายภาพที่ดีทั้งอุณหภูมิ แสงสว่าง ปราศจากเสียงรบกวน ตลอดจนมีชั่วโมงในการทำงานที่เหมาะสม

สรุปแล้ว ปัจจัยที่สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงานผู้นำชุมชน/หมู่บ้าน ประกอบด้วย ความรู้ความสามารถ แรงจูงใจ และทัศนคติในการทำงาน โดยแต่ละปัจจัยจะมีปัจจัยย่อยลงไปอีก เช่น ปัจจัยด้านความรู้ความสามารถประกอบด้วย ความรู้ทั่วไป และความสามารถทำงานตาม บทบาทหน้าที่

การวิเคราะห์พหุระดับ

1. ความหมายของการวิเคราะห์พหุระดับ

การวิเคราะห์พหุระดับ เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลหลายระดับหรือข้อมูลที่มีตั้งแต่สองระดับขึ้นไป (Kreft & Leeuw, 1991 : 45) ซึ่งเป็นเทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลที่แยกความแปรปรวนที่มีอยู่ในตัวแปรตามให้เป็นไปตามโครงสร้างหรือธรรมชาติของข้อมูล (Marrison, 1995 : 190) โดยตัวแปรระดับเดียวกันต่างมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และได้รับผลร่วมกันจากตัวแปรระดับอื่น ๆ (ศิริชัย กาญจนวาสี, 2535 : 4) กล่าวคือ ตัวแปรที่จัดอยู่ในระดับที่สูงกว่าจะมีอิทธิพลต่อตัวแปรที่อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าค่าสัมประสิทธิ์ที่ได้นั้นเรียกว่า ค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางหรือค่าสัมประสิทธิ์เชิงสาเหตุหรือค่าสัมประสิทธิ์พาธ (ราชันย์ บุญธิมา, 2542 : 20)

2. ลักษณะข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์พหุระดับ

ในการวิจัยทางการศึกษาลักษณะเป็นข้อมูลระดับชั้นลดหลั่นสอดแทรก (Hierarchical Nested Data) และมีระดับการวัดหลายระดับ (Multi-level of Measurement) (สมจิตร อุดม, 2547 : 133) ที่มีประเด็นสำคัญที่ควรสนใจประการหนึ่งคือลักษณะของข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ซึ่งจะต้อง มีลักษณะเป็นข้อมูลพหุระดับ (Multi-level Data) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ข้อมูลสอดแทรกลดหลั่น (Hierarchical Nested Data) นั้นเอง (ราชันย์ บุญธิมา, 2542 : 23) ตัวอย่าง เช่น ข้อมูลระดับผู้นำชุมชน/หมู่บ้าน ซึ่งเป็นข้อมูลระดับบุคคลเป็นหน่วยวัดที่เล็กที่สุดจะได้รับอิทธิพลจากคุณลักษณะของ ตัวแปรในระดับนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นระดับชั้นข้อมูลที่สูงกว่า และเป็นหน่วยวัดที่ใหญ่กว่าของข้อมูลที่จะนำไปวิเคราะห์พหุระดับดังกล่าวจะสามารถแบ่งลักษณะของข้อมูลออกเป็น 2 ลักษณะดังต่อไปนี้

ลักษณะที่ 1 ข้อมูลที่เกี่ยวกับผู้นำชุมชน/หมู่บ้าน แต่ละคนหรือเรียกว่าข้อมูลระดับจุลภาค (Micro Level Data) ได้แก่ ทักษะความรู้ความสามารถ แรงจูงใจ และทัศนคติในการทำงาน

ลักษณะที่ 2 ข้อมูลที่เกี่ยวกับนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน และภาวะ

ผู้นำแบบปล่อยเสรี และเกี่ยวกับปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ คุณลักษณะผู้นำ กับพฤติกรรมผู้นำ หรือเรียกว่า ข้อมูลระดับมหภาค (Macro Level Data)

3. การวิเคราะห์พหุระดับด้วยสมการถดถอย (Multi-level Regression Analysis)

การวิเคราะห์พหุระดับด้วยสมการพหุการณณ์ หรือการวิเคราะห์พหุระดับของการวิเคราะห์ถดถอยว่าเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลพหุระดับ (Multi-level Data) ด้วยการสร้างสมการถดถอย (Regression Equation) หรือสมการพหุการณณ์แล้ววิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรพหุการณณ์ที่มีต่อตัวแปรเกณฑ์ในแต่ละระดับของข้อมูลที่จัดขึ้นอย่างน้อย 2 ระดับขึ้น (ราชันย์ บุญธิมา. 2542 ; อ้างถึงใน นารี อาเว. 2545 : 87) ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งที่สามารถอธิบาย อิทธิพลของตัวแปรต้น ที่มีต่อตัวแปรตาม โดยการสร้างสมการพหุการณณ์ แล้ววิเคราะห์สัมประสิทธิ์ของตัวแปรพหุการณณ์ที่มีต่อตัวแปรตาม (สำเร็จ บุญเรืองรัตน์. 2540 ; อ้างถึงใน สมจิตร อุคม. 2547 : 134) โดยมีความคิดว่าตัวแปรภาวะแวดล้อมที่ใหญ่กว่า มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมหรือปรากฏการณ์ทางสังคมที่ต้องการศึกษา แต่ความแตกต่างระหว่างการวิเคราะห์ถดถอยเชิงบริบท และพหุระดับอยู่ที่ว่าในการวิเคราะห์ถดถอยพหุระดับ ผู้วิจัยต้องการจะศึกษาอิทธิพลของตัวแปรสภาพแวดล้อม ที่ใหญ่กว่ามีผลอย่างไรต่อพฤติกรรมหรืออิทธิพลของ ตัวแปรอิสระที่มีผลต่อตัวแปรอิสระของข้อมูลชุดแรก (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. 2540 : 171-172)

ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาปัจจัยภาวะผู้นำที่ส่งผลต่อประสิทธิผลการรองรับการกระจายอำนาจด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปัจจัยภาวะผู้นำในที่นี้ ผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็น 2 ระดับ ซึ่งมีรายละเอียดของการวิเคราะห์พหุระดับด้วยสมการถดถอย (Multilevel Regression Analysis) ดังนี้

ระดับแรก เป็นปัจจัยภาวะผู้นำระดับผู้นำชุมชน/หมู่บ้าน ซึ่งประกอบด้วยความรู้ความสามารถ แรงจูงใจ และทัศนคติในการทำงาน

ระดับที่สอง เป็นปัจจัยภาวะผู้นำระดับนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน และภาวะผู้นำแบบปล่อยเสรีของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คุณลักษณะผู้นำและพฤติกรรมผู้นำของปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของผู้วิจัยได้แยกทบทวนงานวิจัยเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1. งานวิจัยเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

1.1 งานวิจัยในประเทศ

ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์ สรุปงานวิจัยต่าง ๆ ได้แก่ สิทธิศักดิ์ ดอกบัว (Sittisak Dokbua. 2004) สุภาวดี จิตติรัตนกุล (2550) อภิชาติ นามมุงคุณ (2550) นพพร แสงคำพระ (2551) บุญแสง ชีระภากร (2552) ประสิน วีระกุล (2552) สมพร แก้วสนธิ (2553) ประนอม แมนมาศวิหค (2553) คณินนิตย์ ปักเขตนั่ง (2553) อภรณ์ เสนากิจ (2554) นลินทิพย์ พิมพ์กัฏ (2555) และวิสุทธิ สุกรินทร์ (2557) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

สิทธิศักดิ์ ดอกบัว (Sittisak Dokbua. 2004) ได้ศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบภาวะผู้นำและสถานการณ์ที่สนับสนุนภาวะผู้นำในองค์กรกับประสิทธิผลองค์กร โดยมีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดร้อยเอ็ด 186 คน เป็นกลุ่มตัวอย่างในงานวิจัย และใช้ ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) การวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) และ สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน (Pearson's Product Moment Correlation Coefficient) ในการวิเคราะห์ข้อมูลผลการศึกษาพบว่า รูปแบบภาวะผู้นำมีความสัมพันธ์กับสถานการณ์ที่สนับสนุนผู้บริหาร และทั้งสองปัจจัยส่งผลต่อประสิทธิผลองค์กร

สุภาวดี จิตติรัตนกุล (2550) ศึกษาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงกับประสิทธิผลการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีกรณศึกษา : เทศบาลเมืองพังงา อำเภอเมือง จังหวัดพังงา โดยมีข้าราชการการเมืองคณะกรรมการชุมชน พนักงานลูกจ้างของเทศบาลเมืองพังงา อำเภอเมืองพังงา จังหวัดพังงา จำนวน 276 คน เป็นกลุ่มตัวอย่าง และใช้ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และ ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผลการศึกษาพบว่า ภาวะผู้นำนายกเทศมนตรีประกอบด้วย ด้านการสร้างแรงบันดาลใจ ด้านการคำนึงถึงปัจเจกบุคคล ด้านการกระตุ้นทางปัญญา และด้านการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ ส่วนประสิทธิผลการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีอยู่ในระดับปานกลาง

อภิชาติ นามมุงคุณ (2550) อธิบายว่า ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมผู้นำของผู้บริหารกับบรรยากาศองค์กรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอหนองแคว จังหวัดสระบุรี โดยมีข้าราชการ ลูกจ้างประจำ พนักงานจ้างตามภารกิจและลูกจ้างทั่วไปของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองแคว จังหวัดสระบุรี จำนวน 267 คน เป็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย และใช้ ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

และ สหสัมพันธ์อย่างง่าย (Simple Correlation) ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผลการศึกษาพบว่า พฤติกรรมผู้นำของผู้บริหารที่มีความสัมพันธ์กับบรรยากาศองค์กร ประกอบด้วย ด้านพฤติกรรม เน้นงาน ด้านเน้นความสัมพันธ์ และด้านพฤติกรรมที่เน้นการเปลี่ยนแปลง

นพพร แสงคำพระ (2551) ศึกษาเรื่อง การศึกษาคุณลักษณะผู้นำที่พึงประสงค์ ของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าหมี ตำบลเหล่าหมี อำเภอดอนตาล จังหวัดมุกดาหาร โดยมีผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งตามเกณฑ์อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่นต่ำกว่า 18 ปี บริบูรณ์ขึ้นไปในวันที่ 1 กรกฎาคม 2550 ทั้งสิ้น 378 คน เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา ผลการศึกษาพบว่า คุณลักษณะที่ พึงประสงค์ของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย ลักษณะส่วนตัวของผู้บริหาร และ ทักษะการบริหาร โดยคุณลักษณะส่วนตัวของผู้บริหารประกอบด้วย ร่างกาย สติปัญญา จิตใจ คุณธรรมและสติปัญญา ส่วนทักษะการบริหารประกอบด้วย ทักษะด้านมนุษย ความคิดเห็น ร่วมยอด และเทคนิควิธี

บุญแสง ชีระภากร (2552) กล่าวว่า ภาวะผู้นำและการบริหารงานของผู้บริหาร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี และนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ จำนวน 412 คน เป็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยและใช้ ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าความถี่ (Frequency) และ MANCOVA ในการวิเคราะห์ ข้อมูล ผลการศึกษาพบว่า ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ภาวะผู้นำแบบชี้แนะ ภาวะผู้นำแบบปล่อยวาง ภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วม และภาวะผู้นำแบบส่งเสริม ตามลำดับ และผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่บริหารงาน โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ความรับผิดชอบต่อสังคม ชื่อสัตย์ เป็นธรรม โปร่งใส และการให้ประชาชน มีส่วนร่วม

ประสิน วิระกุล (2552) มีความเห็นเรื่อง ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงกับ ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล: กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วน ตำบล อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี โดยมีบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี คือ รองนายกอบต. ปลัดอบต. พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างประจำรวม 11 อบต. จำนวน 261 คน เป็นกลุ่มตัวอย่างในงานวิจัย และใช้ ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และ สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ แบบเพียร์สัน (Pearson's Product Moment Correlation Coefficient) ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผลการศึกษาพบว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในระดับปานกลาง ประกอบด้วย ด้านการมีผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ ด้านการมีผู้นำที่ใช้อำนาจหน้าที่อย่างฉลาด ด้านการมี ผู้นำที่มีความฉลาดทางอารมณ์ และด้านการกระตุ้นเชิงปัญญา

สมพร แก้วสนธิ (2553) ศึกษาเรื่อง ภาวะผู้นำของผู้บริหารกับประสิทธิผลขององค์กร: กรณีศึกษา องค์กรบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ โดยมีผู้ปฏิบัติงานในองค์กรบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ 30 แห่ง จำนวน 150 คน เป็นกลุ่มตัวอย่างในงานวิจัย และใช้ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และ สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ แบบเพียร์สัน (Pearson's Product Moment Correlation Coefficient) ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผลการศึกษาพบว่า ภาวะผู้นำของผู้บริหารประกอบด้วย ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนและภาวะผู้นำแบบปล่อยเสรีส่วนประสิทธิผลขององค์กรบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการภาพรวมมีเกณฑ์อยู่ในระดับสูง และภาวะผู้นำของผู้บริหารมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลองค์กรอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ประนอม แมนมาศวิหก (2553) กล่าวว่า เรื่อง ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงกับประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้บริหาร องค์กรบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ โดยมีเจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ ในองค์กรบริหารส่วนตำบลทั้ง 16 ตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ จำนวน 222 คน เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา และใช้ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และ สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ แบบเพียร์สัน (Pearson's Product Moment Correlation Coefficient) เป็นสถิติในการวิเคราะห์ข้อมูล ผลการศึกษาพบว่า ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนตำบลที่ส่งผลต่อประสิทธิผลการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย ด้านการใช้อิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ ด้านการสร้างแรงบันดาลใจ ด้านการกระตุ้นทางปัญญา และด้านการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล

คณิงนิตย์ ปักเขตนาง (2553) อธิบายว่า ภาวะผู้นำของปลัดองค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของบุคลากรองค์กรบริหารส่วนตำบล กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาคือ บุคลากรองค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 184 คน และใช้ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าความถี่ (Frequency) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และ t-test ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผลการศึกษาพบว่า ภาวะผู้นำขององค์กรบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ด้านการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ ด้านการบริหารแบบวางเฉยเชิงรับ ด้านการสร้างแรงบันดาลใจ ด้านการให้รางวัลตามสถานการณ์ ด้านการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล ด้านการกระตุ้นทางปัญญา และการบริหารแบบวางเฉยเชิงรุก

อาภรณ์ เสนากิจ (2554) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะกรรมการหมู่บ้านต่อคุณลักษณะผู้นำของนายกเทศมนตรีตำบลหนองกุงศรี อำเภอหนองกุงศรี จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลและคณะกรรมการหมู่บ้านในเขตเทศบาล

ตำบลหนองกุ้งศรี อำเภอหนองกุ้งศรี จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 168 คน เป็นกลุ่มตัวอย่างในงานวิจัย และใช้ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าความถี่ (Frequency) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และ t-test ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผลการศึกษาพบว่า คุณลักษณะผู้นำของนายกเทศมนตรีที่ศึกษา ประกอบด้วย ด้านบุคลิกภาพ ด้านคุณธรรมจริยธรรม ด้านมนุษยสัมพันธ์ ด้านทักษะความรู้ความสามารถ และความเป็นผู้นำ

นลินทิพย์ พิมพ์กลัด (2555) ได้เสนอผลการศึกษาเรื่อง คุณลักษณะผู้นำทางการเมืองที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกของประชาชนในกลุ่มอีสานใต้ โดยมีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่กลุ่มจังหวัดอีสานใต้ จำนวน 1,100 คน เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา และใช้ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน (Pearson's Product Moment Correlation Coefficient) สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เชิงพหุคูณกำลังสอง (Coefficient Square Multiple Correlation) และ ไค - สแควร์ (Chi-Square) เป็นค่าสถิติในการวิเคราะห์ข้อมูล ผลการศึกษาพบว่า คุณลักษณะผู้นำทางการเมืองที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้นำทางการเมืองของประชาชนกลุ่มอีสานใต้ประกอบด้วยวิสัยทัศน์ จริยธรรม ความไว้วางใจ สมรรถนะ และการอุปถัมภ์ ตามลำดับ

วิสุทธิ สุกรินทร์ (2557) ได้ทำการวิจัย เรื่อง อิทธิพลเชิงโครงสร้างของภาวะผู้นำสถานการณ์ที่มีผลต่อความพึงพอใจในงานของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านในจังหวัดสระบุรี โดยมีอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) จังหวัดสระบุรี 370 คน เป็นกลุ่มตัวอย่างในงานวิจัย และใช้ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และสถิติอนุมาน (Inferential Statistics) ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผลการศึกษาพบว่า อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน มีความพึงพอใจในงานอยู่ในระดับมาก ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความพึงพอใจในงานมากที่สุดคือการมีส่วนร่วม รองลงมาคือการเสริมสร้างพลังอำนาจในงาน และภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ และอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์มีความสำคัญต่อการแสดงออกตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละสถานการณ์ซึ่งส่งผลทำให้ได้รับการสนับสนุนทั้งในด้านข้อมูลข่าวสาร ความรู้ ทรัพยากรและทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในงานอย่างแท้จริง

จากงานวิจัยภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำ เห็นได้ว่าการศึกษาระดับปริญญาตรี ภาวะผู้นำมากขึ้น การค้นพบจากงานวิจัย ดังกล่าวบ่งบอกว่า ปัจจัยภาวะผู้นำมีความสำคัญที่ทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยงานวิจัยส่วนมาก ได้เสนอรูปแบบปัจจัยภาวะผู้นำของผู้บริหาร เช่น ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง คุณลักษณะผู้นำ และพฤติกรรมผู้นำ ที่ส่งผลต่อประสิทธิผลการปฏิบัติงานในองค์กร โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 งานวิจัยต่างประเทศ

ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์ สรปงานวิจัยต่าง ๆ ได้แก่ ลิบเสกาล (Libsekal. 2006) และ ดิน (Dean. 2009) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ลิบเสกาล (Libsekal. 2006) พบว่า รูปแบบภาวะผู้นำของพยาบาล และผลกระทบต่อประสิทธิผลภาวะผู้นำ โดยมีพยาบาลวิชาชีพ ในประเทศแคนาดาตะวันออก จำนวน 144 คน เป็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย และผู้วิจัยได้ใช้ ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าความถี่ (Frequency) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ (Exploratory Factor Analysis) และการวิเคราะห์เส้นทาง (Path Analysis) ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผลการศึกษาเห็นว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ประกอบด้วย ด้านการใช้อิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ ด้านการสร้างแรงบันดาลใจ ด้านการกระตุ้นทางปัญญา และด้านการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล และภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนประกอบด้วย การให้รางวัลตามสถานการณ์ การจัดการแบบกระตือรือร้นภายใต้เงื่อนไขแบบยกเว้น การจัดการแบบเชิงรับภายใต้เงื่อนไขแบบยกเว้น ส่งผลต่อประสิทธิผลภาวะผู้นำของพยาบาล

ดิน (Dean. 2009) ได้ศึกษา พฤติกรรมภาวะผู้นำของผู้คนอเมริกาผิวดำที่เป็นผู้บริหาร โรงเรียนชั้นกลางในเมืองคาโรลินาใต้ โดยมีผู้บริหารโรงเรียนชั้นกลางในเมืองคาโรลินาใต้ จำนวน 27 คน และใช้ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าร้อยละ (Percentages) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ครอนบาช แอลฟา (Cronbach's alpha) และ อโนวา (ANOVA) ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผลการศึกษาพบว่า ภาวะผู้นำของผู้บริหาร โรงเรียน ไม่มีความแตกต่างกันเมื่อเปรียบเทียบ ตามขนาดของโรงเรียน ที่ตั้งของโรงเรียน คณะของโรงเรียน และเพศ โดยเป็นผู้นำทางการกระตุ้นให้มีวิสัยทัศน์ การทำทายกระบวนการ การยอมรับความคิดของผู้อื่น และการกระตุ้นใจ เป็นตัวแปรที่ใช้ในการทดสอบ

จากการศึกษาทบทวนงานวิจัยต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำ พบว่า ผู้วิจัยทั้งสองคนได้ค้นพบปัจจัยภาวะผู้นำ ด้านการเปลี่ยนแปลง และพฤติกรรมผู้นำ ของพยาบาลและผู้บริหารโรงเรียน โดยปัจจัยภาวะผู้นำดังกล่าว มีผลต่อประสิทธิภาพ และประสิทธิผลการปฏิบัติงาน อันเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์กรต่อไป

2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการรองรับการกระจายอำนาจ

2.1 งานวิจัยในประเทศ

ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์ สรุปรงานวิจัยต่าง ๆ ได้แก่ สุมาลี ชาแสน (2548) วสันต์ เหลืองประภัสร์, กัญญาภัค อยู่เมือง และเบญจมาภรณ์ ธนธรรมรัตน์ (2548) ยงยุทธ ทิพย์วัฒน์ (2551) ศุภรดา เกิดขาว (2553) และสุธรรม สุบรรณาง (2556) มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

สุมาลี ชาแสน (2548) ซึ่งให้เห็นว่าเรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับระดับความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ ของ อบต. ชั้น 1 จังหวัดสมุทรปราการ โดยมี บุคลากร อบต. ในจังหวัดสมุทรปราการ และผู้นำชุมชนในพื้นที่ อบต. รวมทั้งสิ้นจำนวน 237 คน เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา และใช้ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ค่าความถี่ (Frequency) และ ไค – สแควร์ (Chi-square) เป็นค่าสถิติ ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผลการศึกษาพบว่า ระดับความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ โดยรวมตามการรับรู้ของ อบต. และผู้นำชุมชนอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับระดับความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจด้านสุขภาพโดยรวมของ อบต. ได้แก่ ตำแหน่ง รายได้ต่อเดือน และการฝึกอบรม / สัมมนาเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ นอกจากนี้สถานภาพสมรส ตำแหน่ง รายได้ต่อเดือน และกลุ่มรายได้ของ อบต. มีความสัมพันธ์กับระดับความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ เน้นด้านบุคลากร ในเรื่องแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน

วสันต์ เหลืองประภัสร์, กัญญาภัค อยู่เมือง และเบญจมาภรณ์ ธนธรรมรัตน์ (2548) ได้ทำการศึกษาความก้าวหน้าและประเด็นปัญหาของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พื้นที่ตรวจราชการเขต 3 ประกอบไปด้วย 7 จังหวัด ในภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี สระแก้ว ชลบุรี ระยอง จันทบุรี และตราด เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา และใช้ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และค่าความถี่ (Frequency) ในการวิเคราะห์ ข้อมูล ผลการศึกษาพบว่า ความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจนั้นดำเนินไปอย่างจำกัดมาก การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ต่าง ๆ เกิดความสำเร็จเพียงบางด้าน หัวใจสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรต่าง ๆ เป็นอย่างล่าช้าและประสบกับอุปสรรคมากมาย เกิดจาก กระบวนการของการถ่ายโอน ซึ่งยังขาดความเป็นระบบ ระเบียบและความร่วมมือจากส่วนราชการต่าง ๆ ในการถ่ายโอนยังอยู่จำกัด และส่วนใหญ่แล้วภารกิจที่ถ่ายโอนยังคงกระจุกตัวอยู่ในกลุ่ม โครงสร้างพื้นฐาน และกลุ่มงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

ศุภรดา เกิดขาว (2553) ได้ศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารงานเทศบาลตามหลักการกระจายอำนาจในจังหวัดลพบุรีและสระบุรี โดยมีประชาชนที่มีอายุ 18-60 ปี อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลในจังหวัดลพบุรีและสระบุรี จำนวน 309,715 คน ประชาชนที่มีอายุ 18-60 ปี อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลในจังหวัดลพบุรีและสระบุรี จำนวน 399 คน เป็นกลุ่มตัวอย่าง และใช้ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ค่าความถี่ (Frequency) t-test และ f-test ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผลการศึกษาพบว่าประสิทธิภาพการบริหารงานเทศบาลตามหลักการกระจายอำนาจในจังหวัดลพบุรีและสระบุรี ในภาพรวมพบว่ามีการบริหารงานเทศบาลอยู่ในระดับปานกลางและเมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่าอยู่ในระดับปานกลาง 4 ด้าน และระดับน้อย 1 ด้าน ส่วนประสิทธิผลการบริหารงานด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า การให้การสงเคราะห์กับเด็กผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส การให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ และการจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ เรียงตามลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย

สุธรรม สุบรรณาง (2556) กล่าวว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการกระจายอำนาจการบริหารงานวิชาการไปปฏิบัติของสถานศึกษาในอีสานใต้ โดยมีผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนในอีสานใต้ จำนวน 618 คน และใช้ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และค่าความสอดคล้องของรูปแบบความสัมพันธ์โครงสร้าง ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผลการศึกษาพบว่า ความสำเร็จในการนำนโยบายการกระจายอำนาจการบริหารงานวิชาการไปปฏิบัติโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก และปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการกระจายอำนาจการบริหารงานวิชาการ มีอิทธิพลทางตรงและทางอ้อมประกอบด้วย 4 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านการรับรู้วัตถุประสงค์และเป้าหมาย ปัจจัยด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร ปัจจัยด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม และปัจจัยด้านความพร้อมและการใช้ทรัพยากร ส่วนรูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงเส้นของปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการกระจายอำนาจการบริหารงานวิชาการไปปฏิบัติของสถานศึกษาในอีสานใต้ มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์

จากการศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ งานวิจัยภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการรองรับการกระจายอำนาจ สามารถสรุปได้ว่า นโยบายการกระจายอำนาจนั้นไม่ได้ดำเนินการเพียงเฉพาะหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีหน่วยงานอื่นที่ได้ดำเนินการกระจายอำนาจเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะหน่วยงานด้านการศึกษา พบว่า ผลการดำเนินการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ยังมีขีดจำกัดอยู่ ยังมีหลายภารกิจที่ยังไม่ดำเนินการถ่ายโอน โดยเฉพาะด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต และด้านโครงสร้างพื้นฐานส่วนประสิทธิผลในการ

ดำเนินการตามภารกิจ ที่ได้ถ่ายโอนก็ยังไม่ดีพอ อันเนื่องมาจากการขาดความพร้อมในด้านต่าง ๆ และพบว่า ปัจจัยภาวะผู้นำเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อประสิทธิภาพการรองรับการกระจายอำนาจ ทั้งด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น และด้านอื่น ๆ รวมด้วย

2.2 งานวิจัยต่างประเทศ

ผู้วิจัย ได้ศึกษาวิเคราะห์ สรุปงานวิจัยต่าง ๆ ได้แก่ ไนดู (Naidoo. 2004) และ เฮอร์เดีย ออติซ (Heredia-Ortiz. 2006) มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ไนดู (Naidoo. 2004) ได้ทำการศึกษาการกระจายอำนาจการศึกษาและวัฒนธรรม โรงเรียนในประเทศเซาธ์แอฟริกา จากนโยบายไปสู่การปฏิบัติ พบว่า มีการแปรเปลี่ยนในแง่ด้านต่าง ๆ ของโรงเรียน มีการนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติตามที่เข้าใจอย่างเป็นทางการ และการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องของชุมชน โรงเรียน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในธรรมชาติของโรงเรียน ประสบการณ์กับธรรมาภิบาลในโรงเรียนทั้งหกแห่ง สำหรับผู้ที่นำนโยบายไปประยุกต์ใช้ตามความหมายของธรรมาภิบาล โรงเรียน ประกอบด้วย ทฤษฎีของการปฏิบัติบริบทของโรงเรียน และเครื่องหมายนโยบาย ในส่วนสมาชิกในฝ่ายบริหาร โรงเรียนมีความเข้าใจและใช้ธรรมาภิบาลโรงเรียน

เฮอร์เดีย ออติซ (Heredia-Ortiz. 2006) อธิบายว่า ผลกระทบของการกระจายอำนาจการศึกษาเกี่ยวกับผลผลิตทางการศึกษา พบว่า ข้อเสนอสนับสนุนเชิงประจักษ์ที่การกระจายอำนาจค่าใช้จ่ายในการศึกษา ทำให้อัตราการเข้าชั้น อัตราการออกกลางคัน อัตราการจบและคะแนนสอบในระดับประถมศึกษาดีขึ้น และพบว่าการตัดสินใจเกี่ยวกับการวางแผนและการบริหารบุคคลมีอิทธิพลต่อผลผลิตทางการศึกษาดีขึ้น และพบว่าการตัดสินใจเกี่ยวกับการวางแผนและการบริหารบุคคลมีอิทธิพลต่อผลผลิตทางการศึกษามากขึ้น เมื่อพิจารณาที่ระดับกลางของรัฐบาล (รัฐและจังหวัด) ในขณะเดียวกันยังพบว่าการตัดสินใจเกี่ยวกับการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาอาจทำให้ผลผลิตการศึกษาดีขึ้น

จากการศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ งานวิจัยต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการรองรับการกระจายอำนาจ พบว่า นโยบายการกระจายอำนาจ เป็นนโยบายที่ในหลาย ๆ ประเทศให้ความสำคัญ ไม่ต่างจากประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายการกระจายอำนาจนั้น ยังพบปัญหาอีกมากมาย ที่ไม่สามารถทำให้ นโยบายดังกล่าว ดำเนินไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

3. งานวิจัยเกี่ยวกับโมเดลพหุระดับ

3.1 งานวิจัยในประเทศ

ผู้วิจัย ได้ศึกษาวิเคราะห์ สรุปรงานวิจัยต่าง ๆ ได้แก่ นริศ สวัสดิ์ (2550)

นवलพรรณ วรรณสุธี (2552) จันทน์ เทือกทอ (2552) ประไพพร อุทธิยา (2553) พีระ พันธุ์งาม (2553) อิศรา ตุงตระกุล (2553) และมณูญ เชื้อชาติ (2554) มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

นริศ สวัสดิ์ (2550) ได้ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์พหุระดับของตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนมัธยมศึกษา โดยมี ผู้บริหารและครูในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในปีการศึกษา 2548 จำนวน 175 คน เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา และใช้ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ แบบเพียร์สัน (Pearson's Product Moment Correlation Coefficient) และเทคนิคพหุระดับ (Multi-level Approach) ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผลการศึกษาพบว่า ประสิทธิผลของโรงเรียนอยู่ในระดับสูง เจตคติต่อโรงเรียน และภาวะผู้นำทางวิชาการของปัจจัยระดับครูมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของโรงเรียน และประสพการณ์ของผู้บริหารมีอิทธิพลต่อค่าเฉลี่ยของสัมประสิทธิ์การถดถอยของประสพการณ์ในการสอนของครูและบรรยากาศในการทำงานมีอิทธิพลทางลบต่อค่าเฉลี่ยของสัมประสิทธิ์การถดถอยของวุฒิการศึกษา

นवलพรรณ วรรณสุธี (2552) กล่าวว่า การพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุแบบพหุระดับของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนคอมพิวเตอร์ของนักเรียนช่วงชั้นที่ 3 : วิชวิจัยเชิงผสมผสาน โดยมีนักเรียนช่วงชั้นที่ 3 สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 1,912 คน และครูผู้สอนคอมพิวเตอร์ จำนวน 60 คน เป็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย และใช้ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ แบบเพียร์สัน (Pearson's Product Moment Correlation Coefficient) และเทคนิคพหุระดับ (Multi-level Approach) ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยระดับนักเรียนประกอบด้วย ระดับการศึกษาของผู้ปกครอง สภาพแวดล้อมภายในบ้าน ความรู้พื้นฐานเดิมและแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ ส่วนปัจจัยระดับห้องเรียนประกอบด้วย ประสพการณ์การสอนของครู บุคลิกภาพของครู และแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน

จันทน์ เทือกทอ (2552) มองว่า ตัวแปรพหุระดับที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนวิทยาศาสตร์ของนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยมีผู้บริหารโรงเรียนจากโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ 132 คน ครูสอน จำนวน 132 คน และนักเรียนจำนวน 2,488 คน เป็นกลุ่มตัวอย่างในงานวิจัย และใช้ ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) สัมประสิทธิ์ สหสัมพันธ์ แบบเพียร์สัน (Pearson's Product Moment Correlation Coefficient) และเทคนิคพหุระดับ (Multi-level Approach) ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผลการศึกษาพบว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนวิทยาศาสตร์ของ

นักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย ได้แก่ ตัวแปรระดับนักเรียน จำนวน 6 ตัวแปร ประกอบด้วย ตัวแปรผลสัมฤทธิ์ในโรงเรียนก่อนหน้านี การศึกษาของผู้ปกครอง การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง อิทธิพลของกลุ่มเพื่อน แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ และเจตคติทางวิทยาศาสตร์ของนักเรียน ตัวแปรระดับห้องเรียน 2 ตัวแปร ประกอบด้วย ขนาดของห้องเรียน และความสัมพันธ์ระหว่างครูกับนักเรียน ส่วนตัวแปรระดับโรงเรียนไม่มีตัวแปรใดที่ส่งผลโดยตรงต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนวิทยาศาสตร์ของนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย

ประไพพร อุทธิยา (2553) ศึกษาเรื่องปัจจัยทุกระดับที่ส่งผลต่อประสิทธิผล การใช้หลักสูตร ช่วงชั้นปีที่ 2 ของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภาคเหนือตอนบน โดยมีผู้บริหาร โรงเรียน ครูผู้สอน นักเรียน จากโรงเรียนที่สอนช่วงชั้นที่ 2 สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภาคเหนือตอนบน จำนวน 2,422 คน เป็นกลุ่มตัวอย่าง และใช้ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ แบบเพียร์สัน (Pearson's Product Moment Correlation Coefficient) และเทคนิคพหุระดับ (Multi-level Approach) ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยระดับห้องเรียน ได้แก่ อายุของครู วุฒิการศึกษาของครู รายได้ของผู้ปกครองนักเรียน ประสิทธิภาพการสอนของครู คุณภาพการสอนทางสังคมของครู ขวัญและกำลังใจการทำงาน of ครู เวลาในการเรียนรู้ของนักเรียน และแรงจูงใจในการเรียนของนักเรียน และปัจจัยระดับโรงเรียน ได้แก่ อายุของผู้บริหาร วุฒิการศึกษาของผู้บริหาร ประสิทธิภาพในตำแหน่ง ภาวะผู้นำของผู้บริหาร บรรยากาศโรงเรียน และทรัพยากรและสิ่งอำนวยความสะดวก ส่งผลต่อประสิทธิผลการใช้หลักสูตร ช่วงชั้นปีที่ 2 ของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภาคเหนือตอนบน

พีระ พันธุ์งาม (2553) มีความเห็นว่า ปัจจัยเชิงพหุระดับที่มีอิทธิพลต่อ ประสิทธิภาพการบริหารงานชมรมผู้สูงอายุของสถานีนอนามัย จังหวัดนครราชสีมา โดยมีผู้อำนวยการ สาธารณสุขอำเภอ จำนวน 8 คน หัวหน้าสถานีนอนามัยและบุคลากรสาธารณสุข จำนวน 16 คน คณะกรรมการชมรมผู้สูงอายุจังหวัดนครราชสีมา จำนวน 9 คน เป็นกลุ่มตัวอย่างในงานวิจัย และใช้ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ แบบเพียร์สัน (Pearson's Product Moment Correlation Coefficient) และเทคนิคพหุระดับ (Multi-level Approach) ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผลการศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพการบริหารงานชมรมผู้สูงอายุของสถานีนอนามัยในภาพรวมอยู่ในระดับมาก และตัวแปรปัจจัยระดับสมาชิกชมรมที่มีอิทธิพลต่อ ประสิทธิภาพการบริหารงานชมรมผู้สูงอายุของสถานีนอนามัย ได้แก่ การบริหารจัดการชมรม กิจกรรมของชมรมการมีส่วนร่วมของสมาชิก ส่วนตัวแปรปัจจัยระดับสถานีนอนามัยที่มีอิทธิพลต่อ ประสิทธิภาพการบริหารงานชมรมผู้สูงอายุ คือมนุษยสัมพันธ์ที่มีต่อการปฏิบัติงานชมรมผู้สูงอายุ

นอกจากนี้ยังพบว่า ทักษะที่มีต่อการปฏิบัติงานชมรมผู้สูงอายุมีอิทธิพลทางลบกับการบริหารจัดการชมรมมีอิทธิพลทางบวกกับกิจกรรมของชมรมและการมีส่วนร่วมสมาชิก

อิสรา ตุงตระกุล (2553) ได้ศึกษา ปัจจัยเชิงพหุระดับที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานของหัวหน้าสถานีนามชัย ในจังหวัดนครราชสีมา ผลการศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพการบริหารงานของหัวหน้าสถานีนามชัยโดยรวมอยู่ในระดับมาก และตัวแปรที่มีอิทธิพลทางบวกต่อประสิทธิภาพการบริหารงานของหัวหน้าสถานีนามชัย ได้แก่ ทักษะต่อการทำงาน ความผูกพันต่อองค์กร บทบาทการทำงาน สภาพแวดล้อมในการทำงาน ทรัพยากรการบริหารวิสัยทัศน์ภาวะผู้นำ กระบวนการบริหาร และการวางแผนกลยุทธ์

มนูญ เชื้อชาติ (2554) อธิบายว่า ปัจจัยพหุระดับที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการบริหารวิชาการ ของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีผู้บริหารโรงเรียนครูผู้สอนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ของโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 1,560 คน เป็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย และผลการศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพการบริหารวิชาการของผู้บริหารอยู่ในระดับมาก และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการบริหารวิชาการ ของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย พฤติกรรมด้านการเรียน พฤติกรรมทางด้านสังคมกับกลุ่มเพื่อน และความสัมพันธ์ภายในครอบครัว ระดับนักเรียน พฤติกรรมการสอนของครู ในระดับครู และขนาดของโรงเรียน และพฤติกรรมการบริหาร ในระดับโรงเรียน

จากการศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ งานวิจัยภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์พหุระดับ เห็นว่า เทคนิคพหุระดับส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้ในการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยในระดับต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง และที่นิยมมากที่สุดคือ การวิเคราะห์ 2 และ 3 ระดับ

3.2 งานวิจัยต่างประเทศ

ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์ สรุปรงานวิจัยต่าง ๆ ได้แก่ ยู (Yu. 2001) และเรเนาทท์, เบคเคอ ไฟเบอร์ และออสเทนเวลด์ (Reinout, Bakker – Pieper & Oostenveld. 2009) ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ยู (Yu. 2001) ศึกษาเรื่อง ผลกระทบของการลดหย่อนค่าอาหารกลางวันของนักเรียนในกลุ่มโรงเรียนรัฐบาล ในเขตตะวันออกเฉียงเหนือ เขตนอกเมืองในรัฐโอไฮโอ โดยมีนักเรียนเกรดหกในปีการศึกษา 1999-2000 โรงเรียนในรัฐโอไฮโอ จำนวน 1,915 คน เป็นกลุ่มตัวอย่างในงานวิจัย ผลการศึกษาพบว่า อิทธิพลของโรงเรียนสามารถสร้างความแตกต่างของผลการเรียนได้ และผลกระทบของโรงเรียน จะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามรายวิชา แต่ก่อนข้างจะคงที่เมื่อ

รายวิชาเปลี่ยนแปลงไปเมื่อใช้ค่าเดียวกันแทนที่จะใช้ข้อมูลข้ามปี ผลลัพธ์ของการวัดเกี่ยวข้องกับผลกระทบของโรงเรียน และอันดับของโรงเรียน

เรนาท์, แองเจลิค และวินีค (Reinout, Angelique & Wyneke. 2009) ชี้ให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบการสื่อสารของผู้นำ กับรูปแบบภาวะผู้นำการเผยแพร่ความรู้และประสิทธิผลภาวะผู้นำ โดยมีพนักงานกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงวัฒนธรรมและวิทยาศาสตร์ประเทศดัตช์ (Dutch) จำนวน 279 คน เป็นกลุ่มตัวอย่าง ผลการศึกษาพบว่า ความสามารถพิเศษและภาวะผู้นำที่เน้นคน ส่วนใหญ่เป็นการสื่อสาร ในขณะที่ภาวะผู้นำที่เน้นงานส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นการสื่อสาร และการสื่อสารของกลุ่มตัวอย่างอยู่ในระดับมาก และมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมการเผยแพร่ความรู้ การรับรู้การแสดงออกของผู้นำ ความพึงพอใจของผู้นำ และการผูกมัดผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วนการวิเคราะห์หุระดับพบว่า รูปแบบภาวะผู้นำเป็นสื่อกลางของรูปแบบการสื่อสาร และประสิทธิผลภาวะผู้นำ

จากการศึกษางานวิจัยต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์หุระดับพบว่า เช่นเดียวกันกับงานวิจัยภายในประเทศ การวิเคราะห์หุระดับมีความสำคัญ และเหมาะสำหรับการวิเคราะห์หาปัจจัยต่าง ๆ ในหลาย ๆ ระดับ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางการศึกษาเกี่ยวกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้วิจัย ยังไม่พบว่ามีผู้ใดศึกษาโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์หุระดับ

เพื่อให้ได้กรอบแนวคิดการวิจัย ผู้วิจัย ได้สรุปจากแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยภาวะผู้นำ เป็นปัจจัยหลักปัจจัยย่อย และสาระสำคัญในการวัดของปัจจัยที่สังเกต ได้ของผู้บริหารแต่ละระดับ ได้แก่ นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้นำชุมชน/หมู่บ้าน โดยมีรายละเอียดดังแสดงในตาราง 2.1 - 2.3

ตาราง 2.1 ปัจจัยหลัก ปัจจัยย่อย และสาระสำคัญในการวัดของปัจจัยที่สังเกตได้ของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจัยหลัก	ปัจจัยย่อย	สาระสำคัญของแต่ละปัจจัยที่สังเกตได้
1. ปัจจัยภาวะผู้นำของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง	1. การใช้อิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์	<ol style="list-style-type: none"> 1. การมีวิสัยทัศน์ 2. ความรู้ความสามารถ และสามารถถ่ายทอดไปยังผู้ตาม 3. มีความเฉลียวฉลาด ความมีสมรรถภาพ 4. สามารถทำให้ผู้ตามมีความเป็นพวกเดียวกันกับผู้นำโดยอาศัยวิสัยทัศน์และการมีจุดประสงค์ร่วมกัน
	2. การสร้างแรงบันดาลใจ	<ol style="list-style-type: none"> 1. ผู้นำจะสามารถกระตุ้นจิตวิญญาณของผู้ตาม 2. ผู้นำสามารถทำให้ผู้ตามสัมผัสกับภาพที่ค้ำจุนของอนาคต 3. ผู้นำจะแสดงการอุทิศตัวหรือความผูกพันต่อเป้าหมายและวิสัยทัศน์ร่วมกัน 4. ผู้นำจะช่วยให้ผู้ตามมองข้ามผลประโยชน์ของตนเพื่อวิสัยทัศน์และภารกิจขององค์กร

ตาราง 2.1 (ต่อ)

ปัจจัยหลัก	ปัจจัยย่อย	สาระสำคัญของแต่ละปัจจัยที่สังเกตได้
	2. การกระตุ้นทางปัญญา	1. การมองปัญหาและการเผชิญกับสถานการณ์เก่า ๆ ด้วยวิถีทางแบบใหม่ ๆ 2. มีการจูงใจและสนับสนุนความคิดริเริ่มใหม่ ๆ ในการพิจารณาปัญหา 3. มีการให้กำลังใจผู้ตาม 4. สามารถพิสูจน์ให้ผู้ตามเห็นว่าสามารถเอาชนะอุปสรรคทุกอย่างได้ จากความร่วมมือร่วมใจในการแก้ปัญหา
	3. การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล	1. ผู้นำให้การดูแล และเอาใจใส่ผู้ตามเป็นรายบุคคล และทำให้ผู้ตามรู้สึกมีคุณค่าและมีความสำคัญ 2. การประพฤติของผู้นำ แสดงให้เห็นว่าเข้าใจและยอมรับความแตกต่างระหว่างบุคคล 3. ผู้นำมีการส่งเสริมการสื่อสารสองทางและมีการจัดการด้วยการเดินดูรอบ ๆ

ตาราง 2.1 (ต่อ)

ปัจจัยหลัก	ปัจจัยย่อย	สาระสำคัญของแต่ละปัจจัยที่สังเกตได้
		4. เปิดโอกาสให้ผู้ตามได้ใช้ความสามารถพิเศษอย่างเต็มที่ และเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ ที่ท้าทายความสามารถ
2. ปัจจัยภาวะผู้นำของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน	1. การให้รางวัลตามสถานการณ์	1. การชมเชยเมื่อลูกน้องปฏิบัติงานดี และการสนับสนุนให้ได้เงินเดือนขึ้นได้โบนัสและการเลื่อนตำแหน่ง 2. การทำให้บรรยากาศการทำงานที่ดี และปลอดภัย 3. การให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานของงาน 4. การให้การสนับสนุนค้ำจุนในการใช้ความพยายาม
	2. การจัดการแบบกระตือรือร้นภายใต้เงื่อนไข	1. ผู้นำจะใช้วิธีการทำงานแบบเดิม ถ้ายังใช้ได้ผลแต่ละเข้าไปแทรกแซง ก็ต่อเมื่อสิ่งผิดพลาดเกิดขึ้นหรือทำงานได้ต่ำกว่ามาตรฐาน 2. ช่วยเหลือปรับปรุงแก่พนักงาน

ตาราง 2.1 (ต่อ)

ปัจจัยหลัก	ปัจจัยย่อย	สาระสำคัญของแต่ละปัจจัยที่สังเกตได้
		3. การใช้กฎ ระเบียบ และ มาตรการใหม่ ๆ ในการ บริหารงาน 4. ผู้นำจะใช้มาตรการแก้ไข ทันที เมื่อพนักงานทำผิด
	3. การจัดการแบบเชิงรับ ภายใต้เงื่อนไขแบบยกเว้น	1. ผู้นำจะตำหนิพนักงาน เสมอ เมื่อมีการผิดพลาด 2. ผู้นำจะควบคุมการทำงาน แบบค่อยจับผิด 3. ผู้นำจะใช้วิธีการตำหนิ ลงโทษเมื่อผู้ได้บังคับบัญชา ทำผิด โดยไม่มีการบอกกล่าว ให้ทราบล่วงหน้า เพื่อไม่ให้ พนักงานมีการเตรียมตัว 4. ผู้นำจะใช้วิธีการใหม่ ในการทำงาน ถ้าวิธีการเก่า ใช้ไม่ได้ผล
3. ปัจจัยภาวะผู้นำของนายก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประธานสภาองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ด้าน ภาวะผู้นำแบบปล่อยเสรี	1. ให้อิสระแก่สมาชิกในการ ทำงาน	1. ผู้นำให้อิสระแก่บุคคล กระทำการใด ๆ ตามที่เขา ประารถนา 2. ผู้นำให้อิสระแก่สมาชิก อย่างเต็มที่ในการตัดสินใจ

ตาราง 2.1 (ต่อ)

ปัจจัยหลัก	ปัจจัยย่อย	สาระสำคัญของแต่ละปัจจัยที่สังเกตได้
		3. ผู้นำเป็นเพียงผู้ผ่านเรื่องหรือคอยดูว่าสมาชิกทำอะไรกันเท่านั้น 4. ผู้นำจะแสดงบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ของตนน้อยมากและชอบแยกตัวออกจากกลุ่มจะเข้าร่วมกลุ่มเฉพาะที่กลุ่มเรียกร้องเท่านั้น

ตาราง 2.2 ปัจจัยหลัก ปัจจัยย่อย และสาระสำคัญในการวัดของปัจจัยสังเกตได้ของปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจัยหลัก	ปัจจัยย่อย	สาระสำคัญของแต่ละปัจจัยที่สังเกตได้
1. ปัจจัยภาวะผู้นำของปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านคุณลักษณะผู้นำ	1. คุณลักษณะส่วนตัวของผู้นำ	1. คุณลักษณะด้านร่างกาย <ul style="list-style-type: none"> - มีร่างกายสมบูรณ์แข็งแรง - มีพลังและความทนทานของร่างกาย - มีบุคลิกภาพดีและแสดงออกที่เหมาะสม 2. คุณลักษณะด้านอารมณ์และจิตใจ <ul style="list-style-type: none"> - มีความตื่นตัวอยู่เสมอ - มีความสามารถในการควบคุมอารมณ์ได้ดี - มีความเชื่อมั่นในตนเอง - มีความกล้าเผชิญกับความยากลำบาก 3. คุณลักษณะด้านสังคม <ul style="list-style-type: none"> - เต็มใจที่จะทำงานร่วมกับผู้อื่น - มีสถานภาพเป็นที่ยอมรับ - มีความสามารถในการปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ต่างๆ ได้

ตาราง 2.2 (ต่อ)

ปัจจัยหลัก	ปัจจัยย่อย	สาระสำคัญของแต่ละปัจจัยที่สังเกตได้
		<p>- มีความเห็นอกเห็นใจ เชื่อถือและให้การยอมรับผู้อื่น</p> <p>4. คุณลักษณะด้านสติปัญญา</p> <ul style="list-style-type: none"> - มีการตัดสินใจดี - มีความคิดริเริ่ม <p>สร้างสรรค์</p> <ul style="list-style-type: none"> - เฉลียวฉลาด มีไหวพริบ - มีความสามารถในการวินิจฉัย <p>5. คุณลักษณะด้านคุณธรรม</p> <ul style="list-style-type: none"> - มีความซื่อสัตย์ - มีความรับผิดชอบ - มีความยุติธรรม - มีความเสียสละ
	2. ด้านทักษะผู้นำ	<p>1. ทักษะด้านเทคนิควิธี</p> <ul style="list-style-type: none"> - การวางแผนงาน - การประเมินผลงาน - การใช้ระบบข้อมูล <p>สารสนเทศ</p>

ตาราง 2.2 (ต่อ)

ปัจจัยหลัก	ปัจจัยย่อย	สาระสำคัญของแต่ละปัจจัยที่สังเกตได้
		<p>- การใช้เทคนิควิธีหรืออุปกรณ์ต่างๆ เพื่อการปฏิบัติงาน</p> <p>2. ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์</p> <ul style="list-style-type: none"> - ทักษะการสื่อสาร - ทักษะการจัดความขัดแย้ง - ทักษะด้านการสร้างความเห็นพ้อง - ทักษะทางด้านการจูงใจ <p>3. ทักษะด้านความคิดรวบยอด</p> <ul style="list-style-type: none"> - มีความสามารถสร้างกรอบแนวคิดรวมยอดในสิ่งที่ซับซ้อนและไม่ชัดเจนได้อย่างมีประสิทธิภาพ - มีความสร้างสรรค์ในความคิดและการแก้ปัญหา - มีความสามารถที่จะวิเคราะห์เหตุการณ์ - สามารถคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้

ตาราง 2.2 (ต่อ)

ปัจจัยหลัก	ปัจจัยย่อย	สาระสำคัญของแต่ละปัจจัยที่สังเกตได้
2. ปัจจัยภาวะผู้นำของปลัด ปกครองส่วนท้องถิ่นด้าน พฤติกรรมผู้นำ	1. พฤติกรรมที่เน้นผลงาน	1. มีการควบคุมกำกับติดตาม การดำเนินงานตามนโยบาย 2. มีการกำหนดเป้าหมาย ภาระงาน แผนงาน โครงการ และกิจกรรม 3. มีระบบและข้อบังคับต่าง ๆ ใช้บุคลากร และทรัพยากร อย่างมีประสิทธิภาพ โดย ยึดถือระบบเป็นหลัก 4. มีการกำหนดระยะเวลา ในการปฏิบัติงาน
	2. พฤติกรรมที่เน้น คนทำงาน	1. การช่วยเหลือผู้ปฏิบัติงาน ในการวางแผนงาน 2. มีการช่วยเหลือผู้ปฏิบัติงาน ในการดำเนินงาน 3. มีการดูแลเอาใจใส่ใน สวัสดิภาพของ ผู้ได้บังคับบัญชา 4. แสดงความเต็มใจที่จะให้มี การปรับปรุงเปลี่ยนแปลง
	3. พฤติกรรมที่เน้นการ เปลี่ยนแปลง	1. มีการบริหารงานที่คำนึงถึง สภาพแวดล้อมที่มีการ เปลี่ยนแปลง

ตาราง 2.2 (ต่อ)

ปัจจัยหลัก	ปัจจัยย่อย	สาระสำคัญของแต่ละปัจจัยที่สังเกตได้
		2. สามารถปรับตัวได้ตามสถานการณ์ 3. สามารถกระตุ้นให้สมาชิกตระหนักและเห็นความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงองค์การเพื่อให้มีความเหมาะสมตามสถานการณ์ 4. บริหาร โดยเน้นระบบการบริหารงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์

ตาราง 2.3 ปัจจัยหลัก ปัจจัยย่อย และสาระสำคัญในการวัดของปัจจัยที่สังเกตได้ของผู้นำชุมชน/หมู่บ้าน

ปัจจัยหลัก	ปัจจัยย่อย	สาระสำคัญของแต่ละปัจจัยที่สังเกตได้
1. ปัจจัยภาวะผู้นำของ ผู้นำชุมชน/หมู่บ้าน ด้านความรู้ความสามารถ	1. ด้านความรู้ทั่วไป	1. ความรู้ความเข้าใจในสภาพทั่วไปของชุมชน/หมู่บ้าน 2. ทันทเหตุการณ์ และสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา 3. มีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ 4. มีความเข้าใจในปัญหาต่าง ๆ ของชุมชน
	2. ด้านความสามารถทำงานตามบทบาทหน้าที่	1. บทบาทหน้าที่การบริหารงานทั่วไป <ul style="list-style-type: none"> - การรักษาความสงบเรียบร้อย - การบริการด้านสาธารณสุข - การประสานความร่วมมือ - การแบ่งสรรทรัพยากร 2. บทบาทในงานพัฒนาประกอบด้วยบทบาทหน้าที่ <ul style="list-style-type: none"> - การจัดทำแผนพัฒนา

ตาราง 2.3 (ต่อ)

ปัจจัยหลัก	ปัจจัยย่อย	สาระสำคัญของแต่ละปัจจัยที่สังเกตได้
		<ul style="list-style-type: none"> - การประสานงานพัฒนาในชุมชน - การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมทรัพยากร
<p>2. ปัจจัยภาวะผู้นำของผู้นำชุมชน/หมู่บ้าน ด้านแรงจูงใจ</p>	<p>1. ด้านความสำเร็จของงาน</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ความภาคภูมิใจในความสำเร็จของงาน 2. สามารถช่วยเหลือคนในชุมชนได้ 3. สามารถชักชวน โน้มน้าวใจคนในชุมชน 4. สามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่พบในการปฏิบัติงาน
	<p>2. ด้านการได้รับการยอมรับ</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. การยอมรับจากเพื่อนร่วมงาน 2. การยกย่องจากผู้บังคับบัญชา 3. ได้รับการชื่นชม 4. ประชาชนให้ความร่วมมือ
	<p>3. ด้านความรับผิดชอบ</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ความพึงพอใจกับงานที่รับผิดชอบ 2. ได้รับความมอบหมายงานใหม่ๆ 3. ได้รับการรับผิดชอบงานตามบทบาทหน้าที่

ตาราง 2.3 (ต่อ)

ปัจจัยหลัก	ปัจจัยย่อย	สาระสำคัญของแต่ละปัจจัยที่สังเกตได้
	4. ด้านลักษณะของงาน	1. เป็นงานเหมาะสมกับความสามารถ 2. เป็นงานที่ต้องใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ 3. เป็นงานที่ต้องใช้ศักยภาพของตนเอง 4. เป็นงานที่ชอบ
	5. ด้านความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน	1. โอกาสในการก้าวหน้าในงานที่ปฏิบัติ 2. เพิ่มพูนความรู้ความสามารถ 3. การพัฒนาทักษะความรู้ความสามารถ 4. ได้รับการพิจารณาความดีความชอบ
3. ปัจจัยภาวะผู้นำของ ผู้นำชุมชน/หมู่บ้าน ด้านทัศนคติในการทำงาน	1. ด้านโอกาสก้าวหน้าในการทำงาน	1. ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง 2. เพิ่มเงินเดือน 3. ได้รับการส่งเสริมการสนับสนุนให้ศึกษาต่อ 4. มีโอกาสเข้าร่วมการฝึกอบรม สัมมนา เพื่อเพิ่มพูนความสามารถ

ตาราง 2.3 (ต่อ)

ปัจจัยหลัก	ปัจจัยย่อย	สาระสำคัญของแต่ละปัจจัยที่สังเกตได้
	2. ด้านลักษณะภายในงาน	1. มีความคิดหรือความรู้สึกว่าได้ทำงานที่ตรงกับทักษะความรู้ความสามารถทักษะและความชำนาญที่เขามีอยู่
	3. ด้านการกำกับดูแลงาน	<p>1. ความคิดหรือความรู้สึกว่าผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานและตัวพนักงานเองมีความรู้สึกที่ดีต่อกันเท่าเทียมกัน</p> <p>2. ความคิดหรือความรู้สึกว่าผู้บังคับบัญชามีความไว้วางใจให้เกียรติเห็นความสำคัญ</p> <p>3. ความคิดหรือความรู้สึกว่าผู้บังคับบัญชาเอาใจใส่ในตัวพนักงาน</p>
	4. ด้านลักษณะสังคมในการทำงาน	1. การที่พนักงานมีความคิดหรือมีความรู้สึกว่าเป็นสมาชิกคนหนึ่งของการทำงานหรือของกลุ่ม

ตาราง 2.3 (ต่อ)

ปัจจัยหลัก	ปัจจัยย่อย	สาระสำคัญของแต่ละปัจจัยที่สังเกตได้
		<p>2. รู้สึกว่าตนเองกับสมาชิกในกลุ่มหรือเพื่อนร่วมงาน มีความร่วมมือในการปฏิบัติงาน มีความรักใคร่กลมเกลียว เข้าใจกัน มีความเป็นมิตร และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีความพอใจในการทำงานร่วมกัน</p>
	5. ด้านผลตอบแทน	<p>1. การที่พนักงานมีความคิดหรือความรู้สึกว่าองค์กรมีเงินเดือนที่ดี</p> <p>2. การที่พนักงานมีความคิดหรือความรู้สึกว่าองค์กรมีโบนัสที่ดี</p> <p>3. การที่พนักงานมีความคิดหรือความรู้สึกว่าองค์กรมีการสวัสดิการ ด้านการรักษาพยาบาล การลางาน และเงินสำรองเลี้ยงชีพเมื่อออกจากงาน หรือเกษียณอายุการทำงานที่ดี</p>

ตาราง 2.3 (ต่อ)

ปัจจัยหลัก	ปัจจัยย่อย	สาระสำคัญของแต่ละปัจจัยที่สังเกตได้
	6. ด้านสภาพการทำงาน	1. การที่พนักงานมีความคิดหรือรู้สึกว่าการที่ทำงานมีความน่าอยู่
		1. การที่พนักงานมีความคิดหรือรู้สึกว่าการที่ทำงานมีอุปกรณ์ เครื่องมืออำนวยความสะดวกพร้อมสำหรับการทำงาน 2. การที่พนักงานมีความคิดหรือรู้สึกว่าการที่ทำงานมีสิ่งแวดล้อมทางกายภาพที่ดีทั้งอุณหภูมิ แสงสว่าง ปราศจากเสียงรบกวน 3. การที่พนักงานมีความคิดหรือรู้สึกว่าการที่ทำงานมีชั่วโมงในการทำงานที่เหมาะสม

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้วิเคราะห์และสังเคราะห์ตัวแปรและความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องระหว่างตัวแปร เพื่อนำมาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

1. ตัวแปรอิสระ คือ ปัจจัยภาวะผู้นำที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพผลการรองรับการกระจายอำนาจด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 ปัจจัยภาวะผู้นำระดับนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1.1 ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง

- การใช้อิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์
- การสร้างแรงบันดาลใจ
- การกระตุ้นทางปัญญา
- การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล

1.1.2 ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน

- การให้รางวัลตามสถานการณ์
- การจัดการแบบกระตือรือร้นภายใต้เงื่อนไขแบบยกเว้น
- การจัดการแบบเชิงรับภายใต้เงื่อนไขแบบยกเว้น

1.1.3 ภาวะผู้นำแบบปล่อยเสรี

- การให้อิสระแก่พนักงานกระทำการใด ๆ ตามที่ปรารถนา
- การให้อิสระแก่พนักงานอย่างเต็มที่ในการตัดสินใจ
- การทำหน้าที่เพียงเป็นผู้ผ่านเรื่อง หรือคอยดูว่าสมาชิกทำอะไร
- การบริหารงาน โดยแสดงบทบาทหน้าที่ของตนเองน้อยมาก

1.1.4 คุณลักษณะผู้นำ

- คุณลักษณะส่วนตัวของผู้นำ
- ด้านทักษะผู้นำ

1.1.5 พฤติกรรมผู้นำ

- พฤติกรรมที่เน้นผลงาน
- พฤติกรรมที่เน้นคนทำงาน
- พฤติกรรมที่เน้นการเปลี่ยนแปลง

1.2 ปัจจัยภาวะผู้นำระดับผู้นำชุมชน/หมู่บ้าน ได้แก่

1.2.1 ความรู้ความสามารถ

- ความรู้ทั่วไป
- ความสามารถทำงานตามบทบาทหน้าที่

1.2.2 แรงจูงใจ

- ความสำเร็จของงาน
- การได้รับการยอมรับ

- ความรับผิดชอบ
- ลักษณะของงาน
- ความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน

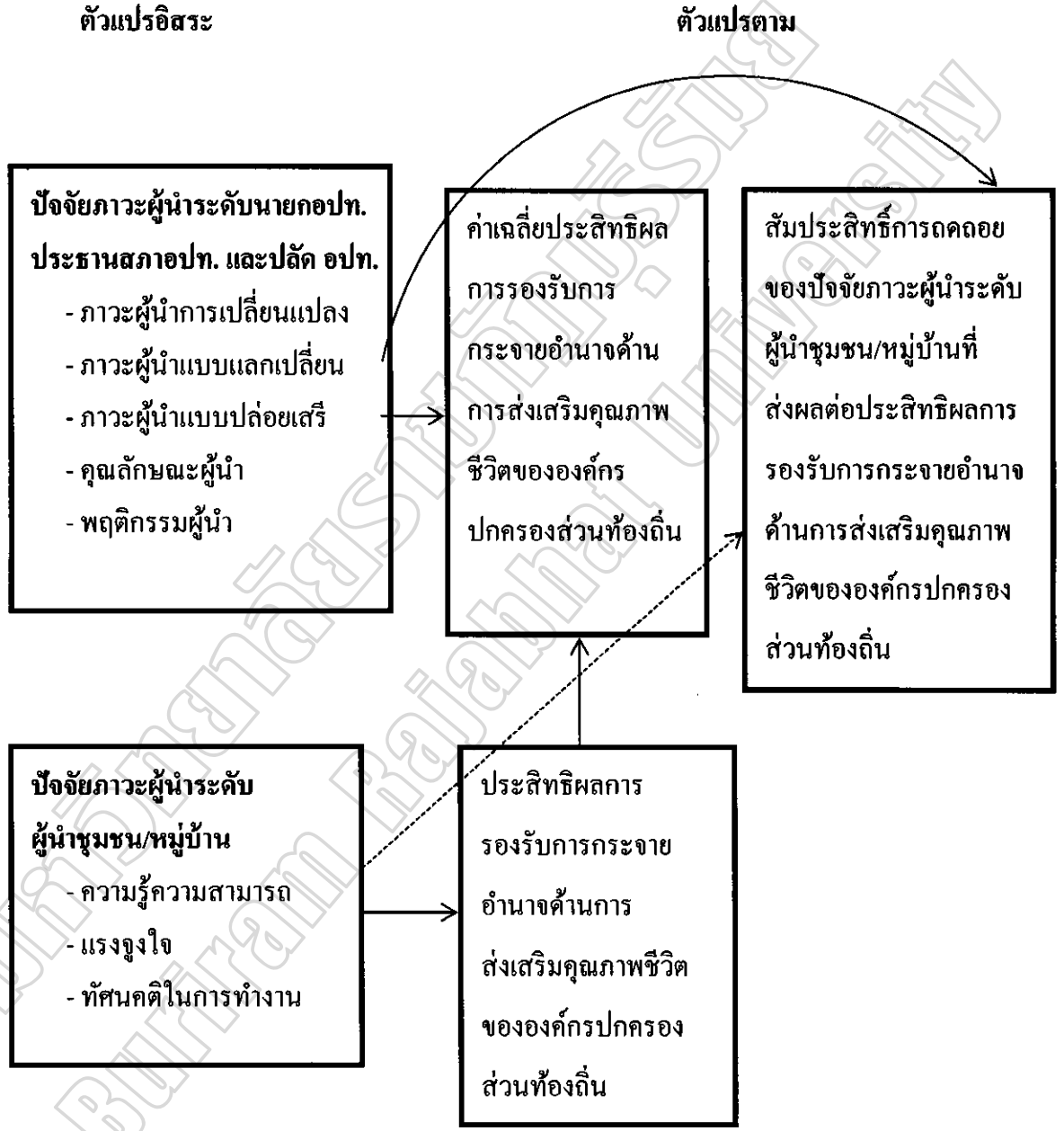
1.2.3 ทักษะคติในการทำงาน

- โอกาสก้าวหน้าในการทำงาน
- ลักษณะภายในงาน
- การกำกับดูแลงาน
- ลักษณะสังคมในการทำงาน
- ผลตอบแทน
- สภาพการทำงาน

ตารางสังเคราะห์ตัวแปรอิสระแสดงในภาคผนวก ข

2. ตัวแปรตาม คือ ประสิทธิภาพการรองรับการกระจายอำนาจด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ด้านการส่งเสริมอาชีพ ด้านสวัสดิการสังคม ด้านนันทนาการ ด้านการศึกษา และด้านการสาธารณสุข

สรุปจากการศึกษาวิเคราะห์ สังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้พัฒนากรอบแนวคิดในการวิจัย เรื่อง ปัจจัยภาวะผู้นำที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการรองรับการกระจายอำนาจ ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังภาพประกอบ 2.1



ภาพประกอบ 2.1 กรอบแนวคิดงานวิจัย