

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง รูปแบบภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ
กุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎีต่างๆจากเอกสาร และงานวิจัยที่
เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางประกอบการวิจัย ดังนี้

1. ทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำวิถีทาง-เป้าหมาย
2. แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินงาน
3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
4. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
5. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
6. องค์การบริหารส่วนตำบล
7. องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดในการวิจัย

ทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำวิถีทาง – เป้าหมาย

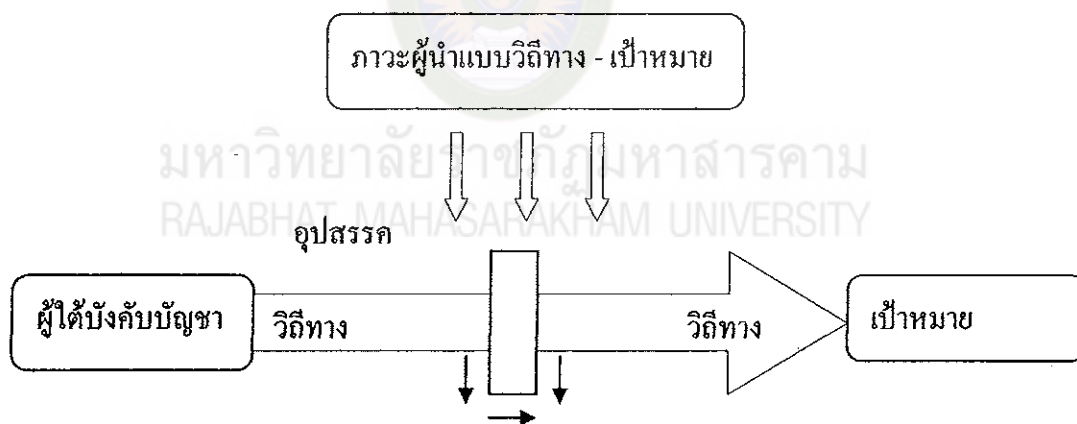
1. ความหมายของภาวะผู้นำวิถีทาง – เป้าหมาย

ทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย (Path – Goal Theory) เป็นอีกทฤษฎีหนึ่งซึ่งเกี่ยวกับ
ภาวะผู้นำตามสถานการณ์ ซึ่งมาจากผลงานวิจัยมากมายเกี่ยวกับเรื่องแรงจูงใจของพนักงาน
ทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย มาจากผลงานริเริ่มครั้งแรกของอีแวนส์ (Evans. 1970 : 277-298)
ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เป้าหมายหลักของทฤษฎีก็คือ การส่งเสริมการเพิ่มการปฏิบัติงาน
ของพนักงานพร้อมกับความพึงพอใจของพนักงานให้สูงขึ้น โดยเน้นที่การจูงใจพนักงาน

ความแตกต่างของทฤษฎีนี้กับทฤษฎีสถานการณ์อื่นนั้น กล่าวคือ ทฤษฎีภาวะ
ผู้นำตามสถานการณ์กำหนดให้ผู้นำต้องปรับแบบภาวะผู้นำ (Leadership style) ให้สอดคล้อง
กับระดับ การพัฒนาของผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วนทฤษฎีสถานการณ์ ซึ่งเน้นการจับคู่ระหว่าง
แบบภาวะผู้นำกับตัวแปรเฉพาะสถานการณ์ (กล่าวคือ ปรับเงื่อนไขของสถานการณ์ให้
สอดคล้องกับแบบภาวะผู้นำ) แต่ทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมายเน้นความสัมพันธ์ระหว่างแบบภาวะ

ผู้นำกับคุณลักษณะของผู้ได้บังคับบัญชาและคุณลักษณะของงาน โดยทฤษฎีวิถีทาง-เป้าหมาย มาจากข้อสมมติของทฤษฎีความคาดหวัง (Expectancy theory) ซึ่งเชื่อว่าผู้ได้บังคับบัญชาจะเกิดแรงจูงใจที่ต่อเมื่อตนเองเชื่อว่ามีความสามารถพอที่จะทำงานนั้นได้ หรือเมื่อตนเองเชื่อว่าการใช้ความพยายามของตนเองจะสามารถประสบผลสำเร็จแน่นอน หรือเมื่อตนเองเชื่อว่าผลตอบแทนที่ได้รับจากการทำงานนั้นคุ้มค่ากับการใช้ความพยายามของตน

โดยแนวคิดของเฮาส์และมิทเชลล์ (House & Mitchell, 1974 : 81-97) เชื่อว่า ผู้นำสามารถสร้างการจูงใจให้เกิดขึ้นถ้าเพิ่มจำนวนและชนิดของผลตอบแทนที่ผู้ได้บังคับบัญชาได้รับจากการทำงาน ผู้นำสร้างแรงจูงใจด้วยการทำให้วิถีทาง (Path) ที่จะไปสู่เป้าหมายมีความชัดเจนและง่ายพอที่ผู้ได้บังคับบัญชาจะไปถึงได้ โดยช่วยเหลือแนะนำ สอนงาน และนำทาง หรือเป็นที่เลี้ยงดูดูแล ผู้นำยังสามารถสร้างการจูงใจด้วยการช่วยแก้ไขอุปสรรคที่ขวางกั้นเส้นทางไปสู่เป้าหมาย รวมทั้งช่วยทำให้อัตรางานเองมีความน่าสนใจสามารถสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชา กรอบมโนทัศน์ของทฤษฎีวิถีทาง-เป้าหมาย สามารถแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ได้ดังแผนภูมิที่ 1



ภาวะผู้นำแบบวิถีทาง - เป้าหมาย

- ❖ กำหนดเป้าหมาย
 - ❖ ทำวิถีทางให้ชัดเจน
 - ❖ เคลื่อนย้ายอุปสรรค
 - ❖ ให้การสนับสนุน

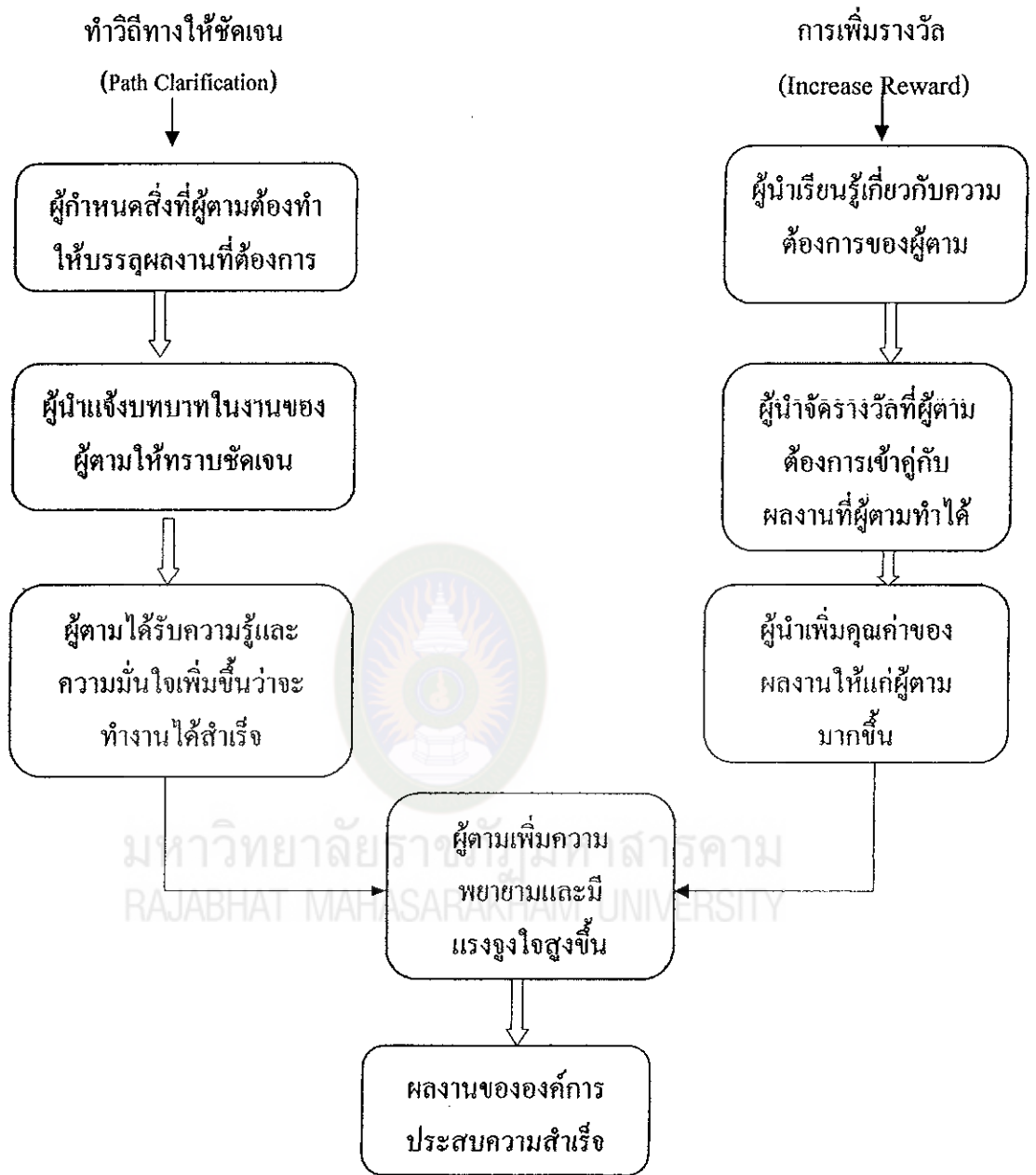
แผนภูมิที่ 1 ความคิดเบื้องต้นทฤษฎีวิถีทาง - เป้าหมาย

ที่มา : Northorse, 2001 : 90

โดยทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย นี้ ความรับผิดชอบของผู้นำก็คือ การเพิ่มแรงจูงใจให้แก่ผู้ตามให้สามารถบรรลุได้ทั้งเป้าหมายส่วนตัว และเป้าหมายขององค์การในขณะเดียวกัน ซึ่งผู้นำสามารถเพิ่มแรงจูงใจแก่ผู้ตามได้ด้วยวิธีใดวิธีหนึ่งในสองวิธีต่อไปนี้

1. **ทำให้วิถีทางที่ผู้ตามจะได้รับรางวัลตอบแทนให้มีความชัดเจน (Path clarification)** ซึ่งได้แก่ การที่ผู้นำความตกลงที่ชัดเจนกับผู้ตาม เพื่อกำหนดพฤติกรรมหรือวิธีการทำงานให้สำเร็จแล้วจะได้รับรางวัลตอบแทนจากองค์กรอย่างไร
2. **ใช้การเพิ่มปริมาณรางวัล (Increase rewards)** ที่ผู้ตามยอมรับในคุณค่าและมีความต้องการ ได้แก่ การที่ผู้นำพูดคุยกับผู้ตามเพื่อจะได้ทราบว่ามีรางวัลอะไรที่ผู้ตามถือว่าสำคัญแก่ตน กล่าวคือ ผู้ตามต้องการรางวัลที่เป็นแรงจูงใจภายในที่เกิดจากงานเอง หรือต้องการรางวัลที่เป็นแรงจูงใจจากภายนอก เช่น การขึ้นเงินเดือน หรือการเลื่อนตำแหน่งหน้าที่การงานสูงขึ้น เป็นต้น

ภารกิจของผู้นำในการเพิ่มผลตอบแทนจากการปฏิบัติงานและการทำความเข้าใจต่อวิถีทางที่ผู้ตามสามารถปฏิบัติเพื่อให้สำเร็จและได้รับรางวัลตอบแทนจากงานสำเร็งนั้น ผู้นำมีบทบาทต่อการสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ตามในทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย อธิบายได้ด้วยแผนภูมิที่ 2



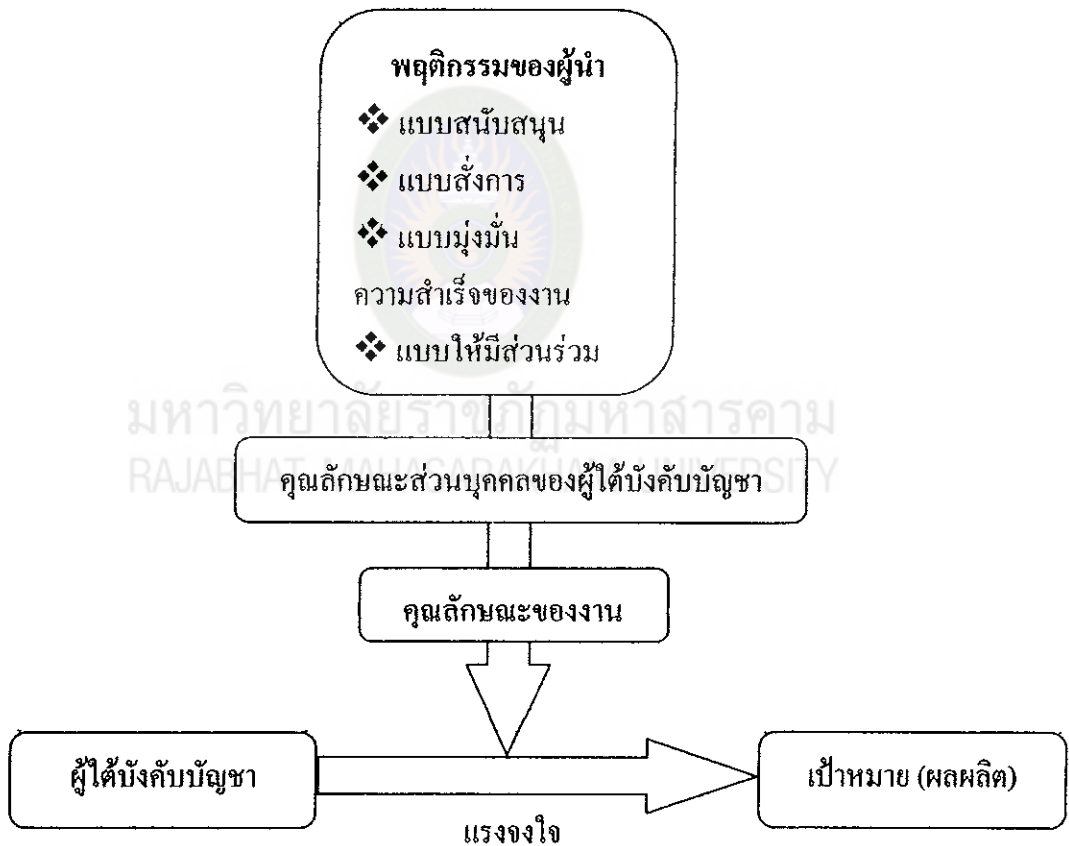
แผนภูมิที่ 2 บทบาทของผู้นำตามทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย

ที่มา : Daft. 1999 : 103

กล่าวโดยย่อ ทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมายเป็นทฤษฎีที่ใช้อธิบายว่า ผู้นำจะสามารถช่วยเหลือผู้ใต้บังคับบัญชาให้เดินไปตามวิถีทางเพื่อไปสู่เป้าหมาย โดยผู้นำเลือกใช้พฤติกรรมที่เห็นว่าเหมาะสมที่สุดกับความต้องการของผู้ใต้บังคับบัญชาและสถานการณ์การทำงานของ

ผู้ใต้บังคับบัญชานั้น ซึ่งผู้นำจะเลือกใช้แบบภาวะผู้นำ (Leadership style) ที่เหมาะสมที่สามารถเพิ่มความคาดหวังในความสำเร็จและความพึงพอใจในงานแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

มโนทัศน์ของทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมายก่อนข้างมีความซับซ้อน เพื่อให้เกิดความเข้าใจได้ง่ายขึ้นจึงแบ่งทฤษฎีดังกล่าวออกเป็นส่วนย่อย ๆ เพื่อทำการอธิบายต่อไป ซึ่งระบุงองค์ประกอบต่าง ๆ ของทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย ได้แก่ 1) พฤติกรรมผู้นำ (Leader behaviors) 2) คุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้ใต้บังคับบัญชา (Subordinate characteristics) 3) คุณลักษณะของงาน (task characteristics) และ 4) การจูงใจ (motivation) ทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมายเชื่อว่าพฤติกรรมแต่ละแบบของผู้นำจะมีผลต่อแรงจูงใจของผู้ใต้บังคับบัญชาแตกต่างกัน แต่ทั้งนี้ยังขึ้นอยู่กับคุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้ใต้บังคับบัญชาและคุณลักษณะของงานอีกด้วย



ภาพที่ 3 องค์ประกอบสำคัญของทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย

ที่มา : Northouse. 2001 : 91

แผนภูมิที่ 3 แม้จะแสดงให้เห็นองค์ประกอบย่อยของทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมายดังกล่าวมาแล้วก็ตาม แต่สามารถกล่าวรวมเป็นกลุ่มองค์ประกอบใหญ่ได้ 2 ส่วน คือ พฤติกรรมผู้นำและสถานการณ์ที่เอื้อต่อผู้นำ (situational contingencies) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2. พฤติกรรมผู้นำ

เฮาส์และมิทเชลล์ (House & Mitchell, 1974 :78) แบ่งประเภทพฤติกรรมของผู้นำตามทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย ออกเป็น 4 ประเภท แต่ละประเภทแทนได้ด้วยแบบภาวะผู้นำ (leadership style) ได้แก่ ภาวะผู้นำแบบสนับสนุน ภาวะผู้นำแบบสั่งการ ภาวะผู้นำแบบมุ่งความสำเร็จของงาน และภาวะผู้นำแบบให้มีส่วนร่วม

2.1 ภาวะผู้นำแบบสนับสนุน (Supportive leadership)

เป็นภาวะผู้นำที่คล้ายกับพฤติกรรมมุ่งมิตรสัมพันธ์ (Consideration behavior) ของผู้นำจากการศึกษาของมหาวิทยาลัยโอไฮโอ สเตทที่แยกกล่าวมาแล้ว กล่าวคือ ผู้นำให้การสนับสนุนและมีพฤติกรรมที่เป็นมิตรที่ผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถเข้าถึงได้ง่าย เป็นผู้นำที่ใส่ใจในสวัสดิการความเป็นอยู่และความต้องการในฐานะความเป็นมนุษย์ของผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้นำจะแสดงพฤติกรรมให้การสนับสนุนในการสร้างบรรยากาศที่ดีของการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชา รวมทั้งให้การปฏิบัติอย่างเสมอภาคและให้การนับถือต่อศักดิ์ศรีผู้ใต้บังคับบัญชา

2.2 ภาวะผู้นำแบบสั่งการ (Directive leadership)

เป็นภาวะผู้นำที่คล้ายกับพฤติกรรมผู้นำแบบมุ่งกิจสัมพันธ์ (Initiating leadership) ของการศึกษาที่มหาวิทยาลัยโอไฮโอ สเตทและคล้ายผู้นำแบบ S₁ (แบบบอกให้ทำ - telling) ตามทฤษฎีผู้นำตามสถานการณ์ เป็นพฤติกรรมของผู้นำที่ปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยการใช้คำสั่งเกี่ยวกับการทำงาน รวมทั้งแจ้งความคาดหวังให้ทราบ บอกถึงวิธีทำงาน ตลอดจนกำหนดเวลาทำงานสำเร็จให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทราบ ผู้นำแบบสั่งการจะกำหนดมาตรฐานของการทำงานพร้อมกับกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ชัดเจนแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

2.3 ภาวะผู้นำแบบมุ่งความสำเร็จของงาน (Achievement – oriented leadership)

เป็นพฤติกรรมที่ผู้นำกำหนดเป้าหมายที่ท้าทาย สร้างความมีมาตรฐานด้านความเป็นเลิศสูง (High standard of excellence) แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา และแสวงหาวิธีการปรับปรุงการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการตั้งความคาดหวังต่อผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยการแสดงความมั่นใจว่าผู้ใต้บังคับบัญชาจะสามารถปฏิบัติที่มีมาตรฐานสูงได้สำเร็จ

2.4 ภาวะผู้นำแบบให้มีส่วนร่วม (Participative leadership)

เป็นผู้นำที่แสดงพฤติกรรมต่อผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยการขอคำปรึกษาก่อนที่จะตัดสินใจ รวมถึงพฤติกรรมที่เกี่ยวกับการขอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ กระตุ้นให้มีส่วน

ร่วมในการตัดสินใจและมีการประชุมกับผู้ใต้บังคับบัญชาในที่ทำงานบ่อย ๆ ผู้นำแบบให้มีส่วนร่วมจะกระตุ้นให้เกิดการอภิปรายของกลุ่มและเขียนข้อเสนอแนะต่าง ๆ ขึ้นในที่ทำงาน ผู้นำแบบให้มีส่วนร่วมตามทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย จะมีความใกล้เคียงกับผู้นำแบบ S₃ ของทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์

เฮาส์และมิทเชลล์ (House & Mitchell, 1974 : 81-97) กล่าวว่า ผู้นำอาจใช้แบบผู้นำแบบใดแบบหนึ่งหรือหลายแบบกับผู้ใต้บังคับบัญชา และในสถานการณ์ต่าง ๆ ก็ได้ ทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย จึงมิใช่ทฤษฎีแนวความคิดแบบคุณลักษณะ (Trait approach) ที่เชื่อว่าผู้นำมีแบบภาวะผู้นำที่แน่นอนตายตัวเพียงแบบเดียวเท่านั้น แต่ผู้นำจะต้องปรับแบบภาวะผู้นำของตนให้เข้ากับสถานการณ์และความต้องการด้านแรงจูงใจของผู้ใต้บังคับบัญชา กล่าวคือ ถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาต้องการภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วมในช่วงหนึ่งของการทำงาน แต่อีกช่วงหนึ่งอาจต้องการภาวะผู้นำแบบสั่งการแทน ผู้นำต้องสามารถเปลี่ยนแบบภาวะผู้นำของตนได้ตามต้องการ โดยสรุปก็คือ สถานการณ์ที่แตกต่างกันย่อมต้องการพฤติกรรมแบบผู้นำที่ต่างกัน นอกจากนี้ในบางเหตุการณ์ผู้นำอาจจำเป็นต้องใช้การผสมของแบบภาวะผู้นำต่าง ๆ เข้าด้วยกันอย่างเหมาะสมมากกว่าการเลือกใช้แต่แบบภาวะผู้นำเดิมอยู่ตลอดเวลา

นอกจากพฤติกรรมผู้นำดังกล่าวมาแล้ว ยังมีองค์ประกอบสำคัญของทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมายอีก 2 อย่างคือ คุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้ใต้บังคับบัญชา และคุณลักษณะงานซึ่งรวมกันเรียกว่า สถานการณ์นั้น ทฤษฎีนี้เชื่อว่า คุณลักษณะทั้งสองประการดังกล่าวจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้นำที่กระทบถึงแรงจูงใจของผู้ใต้บังคับบัญชาเช่นกันอีกด้วย

3. สถานการณ์เอื้ออำนวย

องค์ประกอบด้านสถานการณ์ตามทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย ประกอบด้วยตัวแปร 2 ชนิด ได้แก่

3.1 คุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้ใต้บังคับบัญชา (Subordinate characteristics)

คุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้ใต้บังคับบัญชาจะเป็นตัวบ่งชี้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชามีความเข้าใจต่อความคาดหวังและพฤติกรรมเกี่ยวกับงานของผู้นำมากน้อยเพียงใด ดังนั้นคุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้ใต้บังคับบัญชาจึงเป็นส่วนสำคัญของสถานการณ์ ซึ่งประกอบด้วย

3.1.1 ความต้องการส่วนบุคคล ได้แก่ความต้องการที่เป็นแรงจูงใจ เช่น ความต้องการด้านวัตถุประสงค์ ความรักใคร่ ความต้องการมีชื่อเสียง ความต้องการความสำเร็จ ความต้องการมีอิสระ เป็นต้น

3.1.2 ความสามารถในงานของผู้ได้บังคับบัญชา เช่น ความรู้ ทักษะ ความถนัด เป็นต้น

3.1.3 คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพ เช่น ความเชื่ออำนาจภายในและอำนาจภายนอกคน และความเชื่อมั่นในตนเอง เป็นต้น

คุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้ได้บังคับบัญชาคงกล่าว รวมทั้งคุณลักษณะอื่นๆ จะเป็นตัวบ่งชี้ว่าพฤติกรรมผู้นำที่ผู้ได้บังคับบัญชาเห็นนั้นจะสามารถสร้างความพึงพอใจแก่คนในขณะนั้นและต่อไปในอนาคตได้เพียงใด

ทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย คาดว่า ผู้ได้บังคับบัญชาที่มีความต้องการได้รับด้านความรักใคร่สูง (Stong need for affiliation) นั้นมีแนวโน้มต้องการภาวะผู้นำแบบสนับสนุน เพราะเป็นผู้นำที่มีความเป็นมิตรและเอื้ออาทรซึ่งเป็นปัจจัยทำให้เกิดความพึงพอใจ ในขณะที่ผู้ได้บังคับบัญชาประเภทหัวคือ หัวรั้น ยึดมั่น ในอัตตาของตนแต่ต้องทำงานในสถานการณ์ที่ผันผวนแปรปรวนนั้น ทฤษฎีวิถี – เป้าหมาย เสนอแนะให้ใช้ภาวะผู้นำแบบสั่งการ เพราะจะช่วยสร้างความชัดเจนของโครงสร้างเชิงจิตวิทยาและงานได้ดี โดยผู้นำแบบสั่งการจะช่วยผู้ได้บังคับบัญชาคงกล่าวด้วยการแผ้วถางวิถีทางสู่เป้าหมายให้ชัดเจน โดยลดความคลุมเครือหรือข้อสงสัย ผู้ได้บังคับบัญชาประเภทหัวคือร้อนและเผด็จการจะรู้สึกพึงพอใจเมื่อผู้นำช่วยสร้างความรู้สึกชัดเจนในงานขึ้นแก่ตน

ทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย ได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษในการวิจัยด้านคุณลักษณะบุคลิกภาพของผู้ได้บังคับบัญชา โดยเฉพาะเรื่องการเชื่ออำนาจภายในตน (Internal locus of control) กับการเชื่ออำนาจภายนอกตน (External locus of control) ซึ่งเป็นคุณลักษณะที่ผู้ได้บังคับบัญชารับรู้ในความสามารถของตน กล่าวคือ ผู้ที่เชื่ออำนาจภายในตนจะเชื่อว่าการได้รับรางวัลหรือผลตอบแทนมาจากความสามารถของตนเองมิใช่เหตุเพราะคนอื่น มีตัวอย่างให้เห็นอยู่บ้างในวงราชการที่พบว่าบางคนทุ่มเทให้กับการทำงานอย่างเต็มที่ โดยไม่สนใจว่าหัวหน้าจะเห็นหรือไม่เห็นก็ตาม เพราะเขาเชื่อว่าที่จะได้รับรางวัลพิเศษเช่นขึ้นเงินเดือน 2 ขั้นนั้น มาจากผลการทำงานด้วยความสามารถของตนเอง ผู้ที่เชื่ออำนาจภายในตนจะมีลักษณะของการพึ่งพาตนเองสูง และมีระดับความต้องการทางจิตวิทยาอยู่ในระดับสูงเช่นกัน ทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมายจึงเสนอแนะว่า ผู้นำควรใช้ภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วมกับผู้ได้บังคับบัญชาที่เชื่ออำนาจภายในตน เพราะเป็นภาวะผู้นำที่ให้ความอิสระในการรับผิดชอบด้วยตนเองและมีส่วนร่วมสำคัญในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับงานนั้น ในขณะที่ผู้ได้บังคับบัญชาที่มีความเชื่ออำนาจภายนอกตน (External locus of control) จะมีความเชื่อว่า

การได้รับรางวัลนั้นเป็นเรื่องที่อยู่เหนือการควบคุมของคน เช่น หัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชามีคุณลักษณะของการพึ่งพผู้อื่น โดยเฉพาะผู้มีอำนาจซึ่งเป็นการบีบคั้นบุคคลอื่นให้ช่วยเหลือตนมากกว่าการเชื่อในความสามารถของตนเอง ทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมายเสนอแนะว่ากรณีเช่นนี้ผู้นำควรใช้ภาวะผู้นำแบบสั่งการเพราะสอดคล้องกับความรู้สึกของผู้ใต้บังคับบัญชาที่เชื่อว่าแรงจากภายนอกคือผู้ควบคุมสภาวะแวดล้อมทั้งหลาย

อีกประเด็นหนึ่งที่ภาวะผู้นำมีผลกระทบต่อแรงจูงใจของผู้ใต้บังคับบัญชาก็คือ การทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชารับรู้ตามความสามารถของคนที่จะทำงานนั้น กล่าวคือ ถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาเชื่อว่าตนมีความสามารถและศักยภาพสูง ความต้องการที่จะมีผู้นำแบบสำเร็จได้ด้วยตนเองแล้ว การใช้ภาวะผู้นำแบบสั่งการจะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี

3.2 คุณลักษณะของงาน (Task characteristics) คุณลักษณะของงานเป็นตัวแปรที่สองของสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญต่อการใช้อิทธิพลของผู้นำในการจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชา (ดูแผนภูมิที่ 3 ประกอบ) คุณลักษณะของงานดังกล่าวประกอบด้วย

3.2.1 โครงสร้างของภารกิจ (Task structure)

3.2.2 ระบบอำนาจทางการขององค์กร (Formal authority system) เช่นกฎระเบียบ และเงื่อนไขจากอำนาจทางการ

3.2.3 ปทัสถาน (Norms) ของกลุ่มทำงานเอง (Work group)

กล่าวโดยรวมแล้ว คุณลักษณะเหล่านี้สามารถก่อให้เกิดแรงจูงใจต่อผู้ใต้บังคับบัญชาได้ในตัวเองอยู่แล้ว ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม กล่าวคือ ถ้าโครงสร้างของงานชัดเจน กลุ่มทำงานมีปทัสทานที่เข้มแข็งของตนเองและมีระบบอำนาจทางการอยู่แล้ว เมื่อนั้นผู้ใต้บังคับบัญชาก็จะสามารถหาวิธีทางไปสูเป้าหมายได้ง่ายโดยไม่มีความต้องการผู้นำช่วยเหลือทำให้เป้าหมายชัดเจน หรือต้องการที่เลี้ยงช่วยชี้แนะวิธีการที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายอีกต่อไป ผู้ใต้บังคับบัญชาจะเกิดความรู้สึกเหมือนทำงานได้สำเร็จด้วยตนเองและงานนั้นมีคุณค่าขึ้น ภาวะผู้นำในสถานการณ์เช่นนี้นั้นแทบไม่มีความจำเป็นที่ต้องคอยเอาใจใส่และควบคุมมากเกินไป

แต่ในบางสถานการณ์ที่คุณลักษณะของงานทำให้จำเป็นต้องมีผู้นำเข้าไปเกี่ยวข้อง เช่น กรณีที่งานมีลักษณะคลุมเครือ ไม่ชัดเจน จำเป็นต้องอาศัยผู้นำเข้าไปช่วยจัดระเบียบโครงสร้างงาน หรือกรณีของงานที่ต้องทำซ้ำ ๆ ทำให้เกิดความเบื่อหน่าย ก็จำเป็นต้องมีผู้นำเข้าไปช่วยเหลือสนับสนุนด้านกำลังใจ เพื่อรักษาระดับแรงจูงใจของผู้ใต้บังคับบัญชาให้คงอยู่ต่อไป หรือกรณีที่งานขาดการระบุเกณฑ์ (อำนาจการเมือง) ที่แน่นอน การมีผู้นำก็เหมือนเป็น

เครื่องมือช่วยเหลือผู้ได้บังคับบัญชาในการสร้างกฎเกณฑ์ ระเบียบ วิธีปฏิบัติขึ้นใหม่ให้ชัดเจน หรือในสถานการณ์ที่กลุ่มงานขาดประสิทธิภาพหรือมีแบบหลวม ๆ แต่ขาดการช่วยเสริมต่อกัน ผู้นำก็สามารถให้ความช่วยเหลือในการสร้างความเหนียวแน่นรวมทั้งกำหนดบทบาทความรับผิดชอบร่วมกันของกลุ่มให้เกิดขึ้น

ทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย ชั่งมุ่นเน้นความรับผิดชอบของผู้นำในการช่วยเหลือให้ผู้ได้บังคับบัญชาสามารถเอาชนะอุปสรรคได้ โดยอุปสรรคดังกล่าวอาจเป็นอะไรก็ได้ที่เกิดขึ้น ในระหว่างการทำงานของผู้ได้บังคับบัญชา โดยเฉพาะอุปสรรคที่ก่อให้เกิดความไม่แน่นอน ต่าง ๆ ขึ้น รวมทั้งความคับข้องใจหรือสิ่งที่เป็นภัยคุกคามต่อผู้ได้บังคับบัญชา ทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมายดังกล่าวว่า ผู้นำมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการเข้าไปช่วยเหลือผู้ได้บังคับบัญชาในการขจัดปัดเป่าอุปสรรคขัดขวางออกไป หรือเข้าไปร่วมในการหาทางแก้ไขอุปสรรคนั้น การที่ผู้นำใส่ใจให้ความช่วยเหลือในการแก้ไขอุปสรรคดังกล่าว จะมีส่วนช่วยเพิ่มความคาดหวังที่จะทำงานได้สำเร็จและเพิ่มความพึงพอใจในตนเองแก่ผู้ได้บังคับบัญชาสูงขึ้น

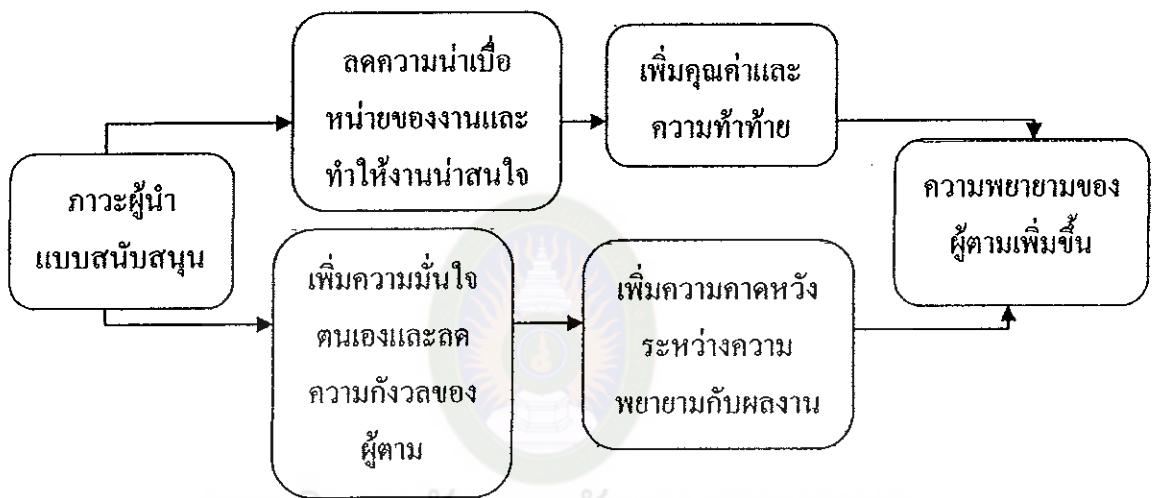
4. ความสอดคล้องของพฤติกรรมผู้นำกับสถานการณ์

ดังกล่าวมาแล้วจะเห็นว่า ทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย โดยเชิงทฤษฎีค่อนข้างจะมีความยุ่งยากซับซ้อนแต่ก็สามารถประยุกต์ลงสู่การปฏิบัติได้ ในแง่ทฤษฎีจะให้คำอธิบายที่เป็นสมมติฐานเกี่ยวกับภาวะผู้นำต่าง ๆ ว่ามีปฏิสัมพันธ์กับคุณลักษณะของผู้ได้บังคับบัญชาและคุณลักษณะของงานแล้วจะส่งผลต่อแรงจูงใจของผู้ได้บังคับบัญชาอย่างไร ในแง่ปฏิบัติทฤษฎีจะให้แนวทางแก่ผู้นำว่าจะสามารถให้ความช่วยเหลือต่อผู้ได้บังคับบัญชาในการบรรลุเป้าหมายของงานและเกิดความพึงพอใจได้อย่างไร โดยทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย เสนอแนะว่า ผู้นำจะต้องรู้จักเลือกแบบภาวะผู้นำที่เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของผู้ได้บังคับบัญชา และภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้มากที่สุด ดังนี้

4.1 ภาวะผู้นำแบบสนับสนุน (Supportive leadership)

เป็นแบบภาวะผู้นำที่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่งานมีโครงสร้างชัดเจน (Structured) แต่ผู้ได้บังคับบัญชาที่ปฏิบัติงานที่รู้สึกมีความคับข้องใจ (Frustrating) และรู้สึกไม่พึงพอใจ (Unsatisfying) เกิดขึ้น โดยทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย อธิบายว่า เมื่องานที่ทำมีลักษณะเครียด น่าเบื่อหน่าย หรือเสี่ยงต่ออันตราย ถ้าผู้นำแบบสนับสนุนต้องการให้ผู้ตามใช้ความพยายามเพิ่มขึ้น และเกิดความพึงพอใจก็ต้องใช้วิธีการเพิ่มความมั่นใจตนเอง และลดความรู้สึกวิตกกังวลของผู้ตาม พร้อมทั้งช่วยขจัดสภาวะไม่น่าพึงปรารถนาทั้งหมดในงานให้เหลือน้อยที่สุด อธิบายในแง่ทฤษฎีความคาดหวัง (Expectancy Theory) ก็คือ ผู้นำเพิ่มทั้งด้านแรงจูงใจ

ภายในคือความสนุกน่าสนใจในการทำงานนั้น กับด้านความคาดหวังว่าจะเสร็จอย่าง
แน่นอน อย่างไรก็ตามในกรณีของสถานการณ์ตรงกันข้าม กล่าวคือ งานที่ทำมีความน่าสนใจ
และสนุกสนานโดยที่ผู้ตามก็มีความมั่นใจตนเองอยู่แล้วผลการวิจัยพบว่ากรณีหลังเช่นนี้ ภาวะ
ผู้นำแบบสนับสนุนมีผลน้อยมากหรืออาจไม่มีเลย โดยบุคคลได้เสนอความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ
ระหว่างผลที่เกิดจากภาวะผู้นำแบบสนับสนุนต่อการเพิ่มความพยายามของผู้ตาม ดังแผนภูมิ
ที่ 4

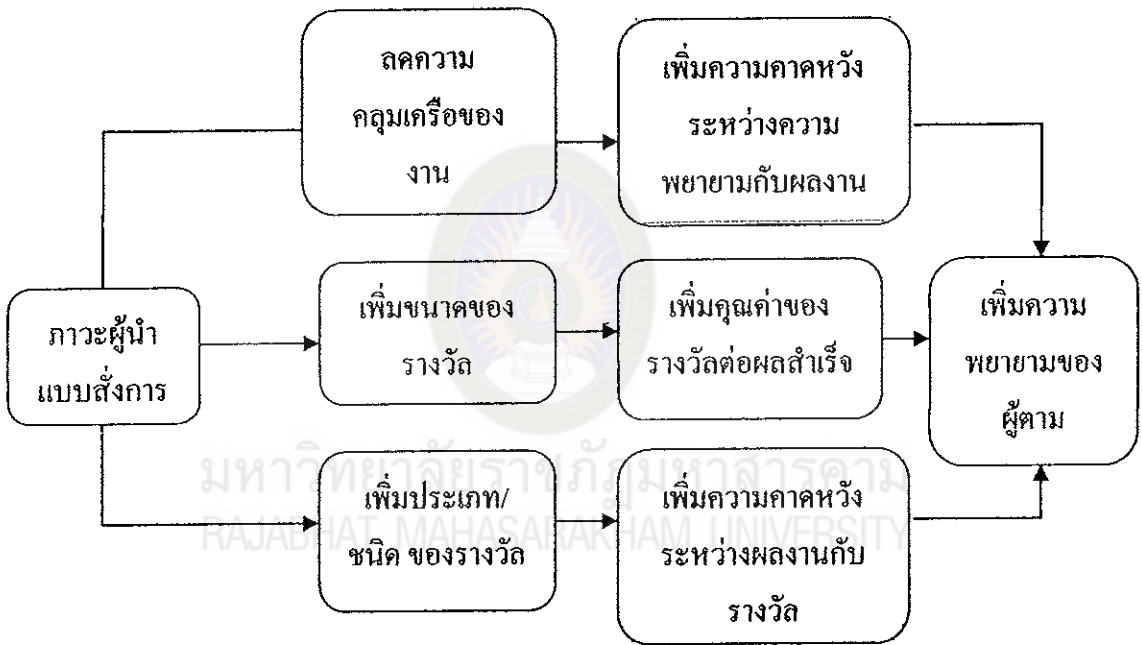


แผนภูมิที่ 4 ความสัมพันธ์ของภาวะผู้นำแบบสนับสนุนต่อการเพิ่มความพยายามของผู้ตาม
ที่มา : Yukl. 1998 : 59-62

4.2 ภาวะผู้นำแบบสั่งการ (Directive leadership)

เป็นแบบภาวะผู้นำที่เหมาะสมในการนำไปใช้กับผู้ได้บังคับบัญชาที่มี
ลักษณะขาดประสบการณ์หรือเป็นคนคั้นรั้น เขาแต่ใจตนเอง มีความเป็นเผด็จการในตนเองสูง
รวมทั้งลักษณะของงานที่ต้องปฏิบัติยังมีความคลุมเครือ กฎเกณฑ์และขั้นตอนในการ
ปฏิบัติงานขององค์กรยังขาดความชัดเจนแน่นอน ในสถานการณ์เช่นนี้ ทฤษฎีวิถี - เป้าหมาย
เห็นว่าภาวะผู้นำแบบสั่งการเหมาะสมที่สุด โดยอธิบายว่าการใช้พฤติกรรมภาวะผู้นำแบบสั่ง
การภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวจะทำให้ผู้ได้บังคับบัญชาเกิดความพึงพอใจและใช้ความพยายาม
สูงขึ้น และการที่มีบทบาทไม่ชัดเจนจึงทำให้ผู้ได้บังคับบัญชาไม่เข้าใจว่าจะทำงานอย่างไรจึง
จะเกิดประสิทธิผลนั้น เป็นสาเหตุทำให้ความคาดหวังต่อความสำเร็จในความรู้สึของผู้ตามอยู่
ในระดับต่ำ ทั้ง ๆ ที่ได้ทุ่มเทความพยายามอย่างเต็มที่แล้วก็ตาม ดังนั้นด้วยวิธีลดความคลุมเครือ
ของงานให้น้อยลง และผู้นำเพิ่มความคาดหวังระหว่างความพยายามกับผลงานมากขึ้น ก็จะ

ส่งผลให้เกิดความพึงพอใจขึ้นแก่ผู้ได้บังคับบัญชา อย่างไรก็ตามในกรณีที่สถานการณ์เป็นตรงกันข้าม กล่าวคือ งานมีโครงสร้างที่ชัดเจนและผู้ได้บังคับบัญชามีความสามารถสูงอยู่แล้ว การใช้ภาวะผู้นำแบบสั่งการจะไม่ส่งผลให้ผู้ได้บังคับบัญชาเพิ่มความพยายามขึ้นแต่อย่างใด ยิ่งกว่านั้นในสถานการณ์ดังกล่าว หากผู้ได้บังคับบัญชาถูกนิเทศอย่างใกล้ชิด และถูกสั่งการหรือควบคุมการทำงาน โดยไม่จำเป็นแล้ว ผลวิจัยสรุปว่า ความพึงพอใจต่องานทราเคยมีอยู่ก่อนแล้วจะเสื่อมถอยลงอย่างรวดเร็วเช่นกัน บุคลิกได้เสนอสาเหตุของภาวะผู้นำแบบสั่งการที่มีผลต่อการเพิ่มความพยายามเพิ่มขึ้นของผู้ตาม ดังแผนภูมิที่ 5



แผนภูมิที่ 5 ความสัมพันธ์สาเหตุของภาวะผู้นำแบบสั่งการต่อการเพิ่มความพยายามของผู้ตาม
ที่มา : Yukl, 1998 : 59-62

4.3 ภาวะผู้นำแบบมุ่งความสำเร็จของงาน (Achievement – oriented leadership)

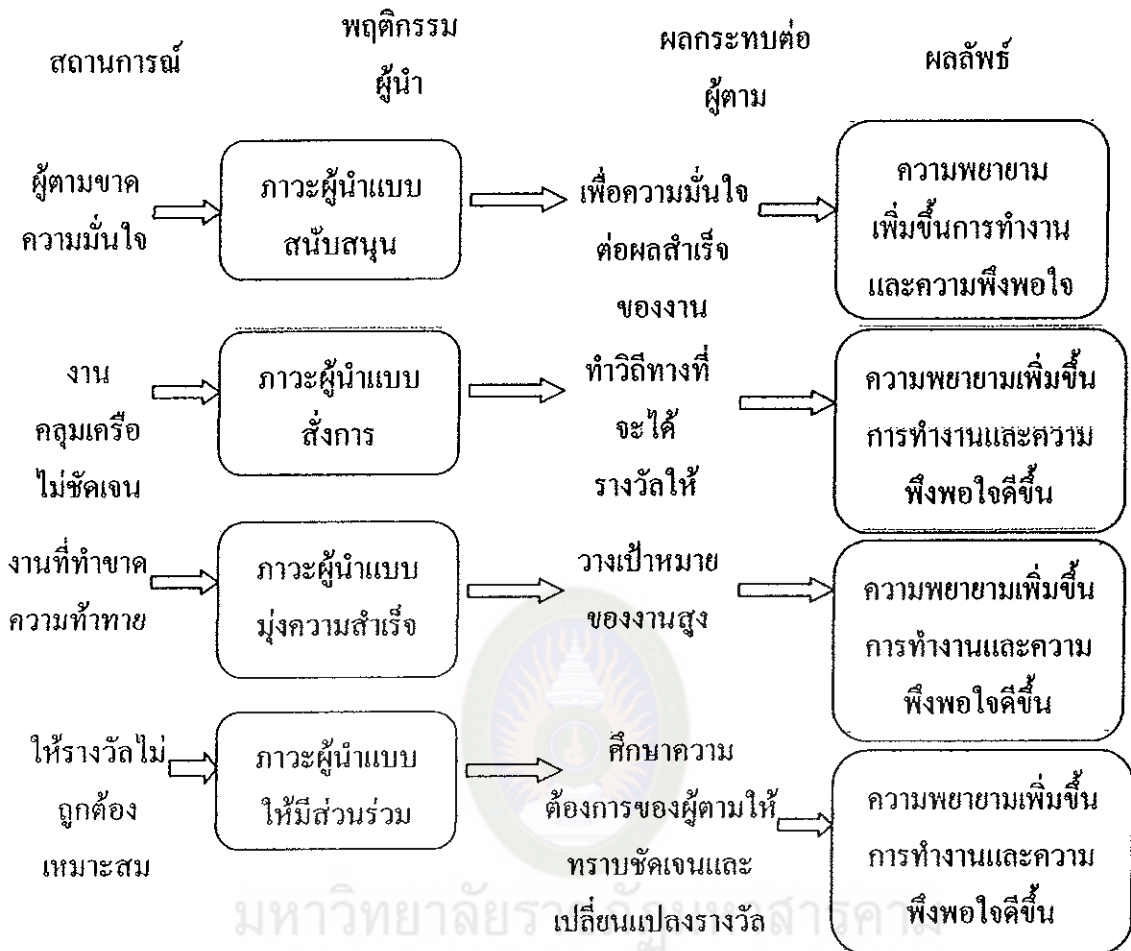
ทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย มีความเห็นว่า ภาวะผู้นำแบบมุ่งความสำเร็จของงานจะให้ประสิทธิผลสูงสุดในสถานการณ์ที่ผู้ได้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติงานที่ยังมีลักษณะคลุมเครือขาดความชัดเจนหรือสถานการณ์ที่ผู้นำสร้างความท้าทายและกำหนดมาตรฐานของงานที่ให้ผู้ได้บังคับบัญชาทำก่อนข้างสูง โดยผู้นำช่วยสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชา

เพิ่มมากขึ้นจนเชื่อว่าตนมีความสามารถสูงพอที่จะทำงานดังกล่าวได้สำเร็จ ด้วยความท้าทายของงานและความมั่นใจในความสามารถของตนเองของผู้ได้บังคับบัญชาที่เพิ่มขึ้น จะช่วยเพิ่มแรงจูงใจให้เกิดการใช้ความพยายามมากขึ้น ส่งผลให้งานนั้นแม้จะมีเป้าหมายสูงก็สามารถสำเร็จลงได้ แต่ในสถานการณ์ตรงข้ามที่งานมีโครงสร้างชัดเจนและไม่มี ความคลุมเครือสับสนแล้ว ทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย อธิบายว่า การใช้ภาวะผู้นำแบบมุ่งความสำเร็จของงานจะไม่มีผลต่อการเพิ่มแรงจูงใจและความพึงพอใจในงานแก่ผู้ได้บังคับบัญชาแต่อย่างใด

4.4 ภาวะผู้นำแบบให้มีส่วนร่วม (participative leadership)

ทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย กล่าวว่า ภาวะผู้นำแบบให้มีส่วนร่วมจะเหมาะสมที่สุดในสถานการณ์ที่งานมีความคลุมเครือจากความชัดเจน ทั้งนี้เพราะการให้มีส่วนร่วมจะทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติ (วิถีทาง) ที่เหมาะสมที่จะใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายแน่นอนขึ้น เป็นวิธีการสอนให้ผู้ได้บังคับบัญชาเรียนรู้งานว่าต้องทำอะไรก่อนหลัง ได้ร่วมคิดร่วมทำให้เกิดการพัฒนาความเป็นผู้นำเพิ่มขึ้น ภาวะผู้นำแบบให้มีส่วนร่วมยังให้ผลทางบวกเพิ่มขึ้น ถ้าผู้ได้บังคับบัญชาเป็นคนที่ชอบความมีอิสระ (Autonomous) และมีความต้องการมีอำนาจในการควบคุมสูง เพราะการให้มีส่วนร่วมจะทำให้ผู้ได้บังคับบัญชาประเภทนี้เกิดความพึงพอใจที่ตนมีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจตัดสินใจ และร่วมในการจัดระเบียบโครงสร้างงานต่าง ๆ ขององค์กรอีกด้วย

แผนภูมิที่ 6 ต่อไปนี้เป็นสรุปย่อของสถานการณ์และการปรับใช้แบบภาวะผู้นำตามทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย



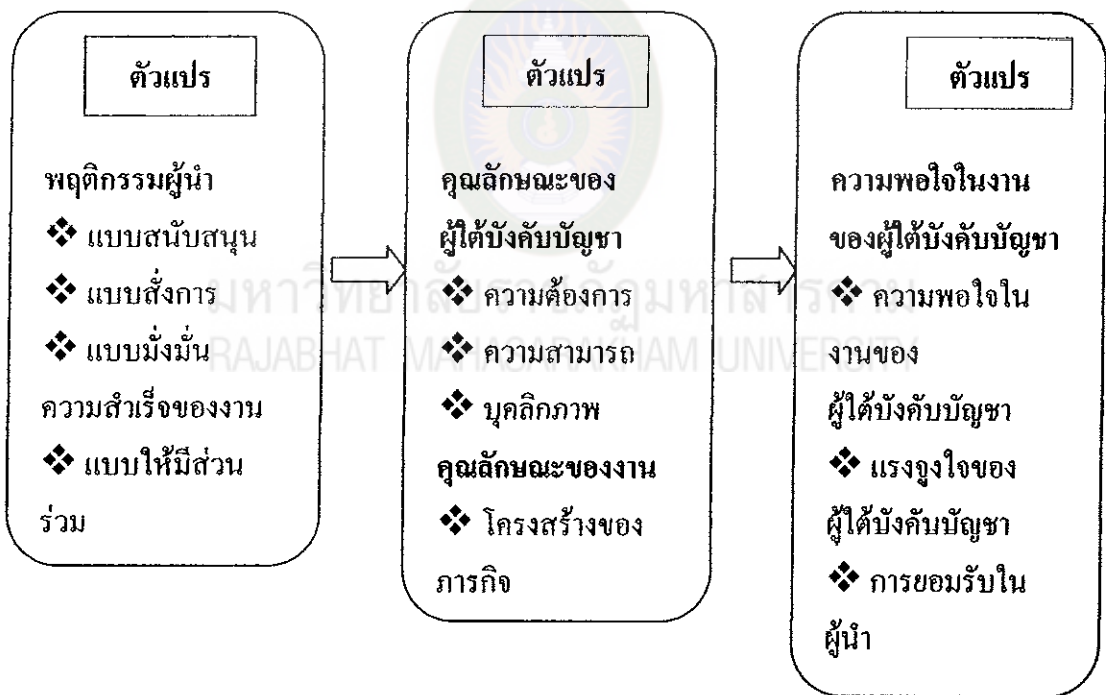
แผนภูมิที่ 6 สถานการณ์และพฤติกรรมผู้นำตามทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย
ที่มา : Daft. 1999 : 106

จากแผนภูมิที่ 6 จะเห็นว่าในสถานการณ์แรก เป็นสถานการณ์ที่ผู้ใต้บังคับบัญชาขาดความมั่นใจตนเอง ต้องการภาวะผู้นำแบบสนับสนุนให้ความช่วยเหลือทางสังคมเพื่อกระตุ้นผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมด้านความมั่นใจในความสามารถของตนเองที่จะทำงานให้สำเร็จและได้รับรางวัลตอบแทน ในสถานการณ์ที่สอง ซึ่งงานมีลักษณะคลุมเครือไม่ชัดเจนจนยากที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภาวะผู้นำแบบสั่งการจึงเหมาะสมโดยช่วยให้คำแนะนำและอธิบายให้เข้าใจเกี่ยวกับงานนั้น ได้ชัดเจนขึ้นจนผู้ตามรู้วิธีที่จะปฏิบัติตามให้เกิดความสำเร็จและรู้ว่าจะได้ผลตอบแทนอะไร สำหรับกรณีสถานการณ์ที่สาม ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่รู้สึกรู้ว่างานมีความท้าทายอะไร อาจจะเป็นเพราะงานซ้ำซากหรือง่ายเกินไป กรณีเช่นนี้ภาวะผู้นำแบบมุ่งความสำเร็จในงานจะช่วยทำให้งานมีความน่าท้าทายด้วยการ

กำหนดเป้าหมายสูงขึ้น ส่วนกรณีสถานการณ์ที่สี่ เป็นการให้รางวัลตอบแทนที่ไม่ถูกต้องแก่ผู้ตาม กรณีนี้ผู้นำแบบมีส่วนร่วมจะให้โอกาสแก่ผู้ตามมาร่วมอภิปรายถกปัญหาเพื่อจะได้ทราบว่าผู้ตามต้องการอะไร ผู้จะได้ปรับปรุงรางวัลตอบแทนเมื่องานบรรลุเป้าหมายให้แก่ผู้ตามได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

5. ความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ ในทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย

ตัวแปรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย อันได้แก่ ตัวแปรต้น หรือตัวแปรที่เป็นเหตุ (Causal variables) ตัวแปรกลางหรือเชื่อมโยง (Moderator variables) และตัวแปรตามหรือตัวแปรที่เป็นผลผลิต (Outcome variables) โดยแสดงให้เห็นเป็นกรอบมโนทัศน์และความสัมพันธ์ของตัวแปรทั้งสามดังกล่าวตามทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย ดังแผนภูมิที่ 7



แผนภูมิที่ 7 ความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ ในทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย

ที่มา : เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์. 2540 : 95

6. จุดแข็ง และจุดอ่อนของทฤษฎี

6.1 จุดแข็ง (Strength)

ทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมายเป็นทฤษฎีภาวะผู้นำที่มีจุดเด่นหลายประการ ได้แก่ (Northouse. 2001 : 91)

6.1.1 ทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย ให้กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีที่เป็นประโยชน์ ในการทำความเข้าใจว่า พฤติกรรมต่าง ๆ ของผู้นำเกิดขึ้น ได้อย่างไร (เช่น แบบสนับสนุน แบบ มุ่งความสำเร็จของงานและแบบให้มีส่วนร่วม) และมีผลต่อความพึงพอใจในงานและการบรรลุ เป้าหมายของผู้ใต้บังคับบัญชาในแต่ละสถานการณ์อย่างไร เป็นทฤษฎีสถานการณ์ยุคเริ่มทฤษฎี หนึ่งที่ใช้การอธิบายว่าคุณลักษณะของงานและคุณลักษณะของผู้ใต้บังคับบัญชาส่งผลกระทบต่อภาวะผู้นำและการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างไร ทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมายจะให้ กรอบการทำงานแก่ผู้นำว่าในการเลือกแบบภาวะผู้นำของคนนั้นจะต้องคำนึงถึงคุณลักษณะ ของงานและลักษณะของผู้ใต้บังคับบัญชาที่จะมอบหมายให้ทำงานนั้น

6.1.2 แง่บวกของทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมายอีกประการหนึ่ง ก็คือ พยายาม บูรณาการหลักการจูงใจตามทฤษฎีความคาดหวัง เข้ากับทฤษฎีภาวะผู้นำ จึงทำให้ทฤษฎี วิถีทาง – เป้าหมายมีลักษณะพิเศษเฉพาะตัว เพราะยังไม่เคยมีทฤษฎีภาวะผู้นำใดที่เกี่ยวข้องกับ เรื่องแรงจูงใจ โดยตรงเช่นนี้มาก่อน ทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมายบังคับให้ผู้นำต้องตอบคำถาม เกี่ยวกับแรงจูงใจของผู้ใต้บังคับบัญชาของตน เช่น จะสร้างแรงจูงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิด ความรู้สึกว่าเมื่อตนทำงานบรรลุเป้าหมายแล้วจะ ได้รางวัลเป็นสิ่งตอบแทนได้อย่างไร จะ ปรับปรุงการให้ผลตอบแทนที่สอดคล้องกับความคาดหวังเมื่อทำงานเสร็จของผู้ใต้บังคับบัญชา ได้อย่างไรทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมายจะให้คำตอบแก่คำถามต่าง ๆ เหล่านี้ โดยยึดหลักของการ จูงใจเพื่อช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เผชิญหน้าผู้นำอยู่ขณะนั้น

6.1.3 อีกประการหนึ่ง ก็คือ ทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย สามารถอธิบายได้ ด้วยรูปแบบเชิงปฏิบัติที่ชัดเจน ซึ่งรูปแบบดังกล่าวชี้ให้ผู้นำเห็นแนวทางที่ตนสามารถให้การ ช่วยเหลือผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยการทำวิถีทางไปสู่เป้าหมายให้เกิดความชัดเจน รวมทั้งจัด อุปสรรคขวางกั้นเส้นทางสู่เป้าหมายอีกด้วย ทฤษฎีแนะนำผู้ให้การช่วยเหลือด้วยการแนะนำ และสอนผู้ใต้บังคับบัญชาในระหว่างการทำงานเพื่อ ไปสู่เป้าหมาย

6.2 จุดอ่อน (Criticisms)

ยุกต์ (Yukl. 1998 : 59-62) ได้รวบรวมจุดอ่อนเชิงมนทัศน์ของทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย ที่ทำให้ทฤษฎีนี้สามารถนำไปใช้ได้ในช่วงจำกัด ดังนี้

6.2.1 ทฤษฎีนี้ถูกจำกัดด้วยปัญหามนทัศน์ของทฤษฎีความคาดหมาย (expectancy theory) และรูปแบบการตัดสินใจเชิงเหตุผลอื่น ๆ ที่มีความยุ่งยากซับซ้อนมากเกินไปและขาดการสอดคล้องกับความเป็นจริงของพฤติกรรมมนุษย์ ทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย ให้ความสนใจค่อนข้างน้อยต่อปฏิกิริยาทางอารมณ์ที่มีต่อทางเลือกที่ตัดสินใจ เช่น การปฏิเสธหรือการบิดเบือนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความคาดหวัง กับรางวัลผลตอบแทน ทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย ไม่ได้รวมพื้นฐานสำคัญของแรงจูงใจของมนุษย์ เช่น มโนทัศน์เกี่ยวกับตนเอง (Self-concepts) ไว้ด้วย นอกจากนี้ทฤษฎีความคาดหวังไม่ได้อธิบายเกี่ยวกับกระบวนการอิทธิพล (Influence processes) นอกจากพูดถึงการแลกเปลี่ยนระหว่างการรับรู้ของผู้ได้บังคับบัญชา กับผลลัพธ์ที่เกิดจากแบบพฤติกรรมผู้นำ

6.2.2 ยังมีความน่าสงสัยเกี่ยวกับสมมติ (Assumptions) บางประการของทฤษฎีนี้ เช่น เชื่อว่าการที่บทบาทของผู้ได้บังคับบัญชาคลุมเครือไม่ชัดเจน จะเป็นสาเหตุทำให้ความคาดหวังของผู้ได้บังคับบัญชาต่ำกว่าความเป็นจริงที่ควรเป็น และยังเชื่อว่าพฤติกรรมของผู้นำที่สามารถทำให้บทบาทชัดเจน ได้ก็จะเพิ่มความคาดหวังให้สูงขึ้นได้โดยอัตโนมัติ แต่อย่างไรก็ตาม บางครั้งยังพบว่าแม้จะทำให้บทบาทของผู้ได้บังคับบัญชาเกิดความชัดเจนแล้วก็ตาม กลับพบว่าการทำงานสำเร็จและสามารถบรรลุเป้าหมาย ได้นั้นมีความยากยิ่งขึ้นกว่าความเชื่อนั้นครั้งแรกของผู้ได้บังคับบัญชาเสียอีก (Yukl. 1998 : 268) นอกจากนี้ข้อสมมติของทฤษฎีนี้ยังเชื่อว่าบทบาทที่ไม่ชัดเจนดังกล่าวเกิดขึ้นจากโครงสร้างของงาน (คือ คุณลักษณะของงานมิใช่คุณลักษณะของคน) แต่สิ่งที่น่าถูกต้องมากกว่าก็คือตัวแปรกลาง (Moderator variables) ที่เกี่ยวกับความสามารถและประสบการณ์ในงานของผู้ปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพราะถ้าเป็นผู้ได้บังคับบัญชาที่มีประสบการณ์สามารถจะมองเห็นว่างานนั้นมีโครงสร้างที่ชัดเจนสำหรับตน ซึ่งตรงกันข้ามกับผู้ได้บังคับบัญชาที่ขาดประสบการณ์จะมองงานเดียวกันว่ามีโครงสร้างคลุมเครือ ไม่ชัดเจนสำหรับตน

6.2.3 มีแนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมผู้นำ ซึ่งแบ่งเป็น 4 แบบดังกล่าวแล้วค่อนข้างกว้างเกินไปจนยากที่จะใช้ให้สอดคล้องกับตัวแปรสอดแทรก (Intervening variables) ต่าง ๆ ได้ ทั้งนี้โดยความจริงมีวิธีที่ง่ายและดีกว่านี้ ในการเชื่อมโยงระหว่างพฤติกรรมผู้นำเข้ากับการจูงใจผู้ได้บังคับบัญชาด้วยการใช้พฤติกรรมย่อยเฉพาะ (Specific behaviors) ของผู้นำ

ได้แก่พฤติกรรมผู้นำเฉพาะทางต่อไปนี้เช่น การทำความเข้าใจในความคาดหวังของบทบาท (Clarifying role expectation) การแสดงการยอมรับผลสำเร็จ (Recognizing accomplishments) การให้รางวัลตามสถานการณ์ (Giving contingent rewards) การแสดงแบบอย่างของพฤติกรรมที่เหมาะสม (Modeling appropriate behaviors) เพื่อการเลียนแบบของผู้ใต้บังคับบัญชาและการสื่อสารที่แสดงถึงความคาดหวังสูงต่อผลงานของผู้ใต้บังคับบัญชา (Communicating high expectations) เป็นต้น โดยฉบับปรับปรุงล่าสุดของทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย เฮาส์ (House, 1974 : 81-97) ได้เพิ่มตัวแปรด้านพฤติกรรมเฉพาะทาง (Specific behavior variables) เหล่านี้เข้าไปด้วยเพื่อลดข้อจำกัดดังกล่าวที่เกิดขึ้น

6.2.4 มีข้อจำกัดจากการใช้แต่ละแบบภาวะผู้นำแยกจากกัน โดยทฤษฎีไม่ได้กล่าวถึงกรณีที่มีปฏิสัมพันธ์เกิดขึ้นระหว่างพฤติกรรมผู้นำของแบบต่าง ๆ แต่อย่างใด เช่นเดียวกันที่ไม่ได้ถูกพูดถึงปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ของสถานการณ์ (House, 1974 : 81-97 ; Yukl, 1998 : 268) ตัวอย่างเช่น ทฤษฎีกล่าวว่า ภาวะผู้นำแบบสั่งการเป็นประโยชน์ในกรณีทำงานมีโครงสร้างไม่ชัดเจน แต่ภาวะผู้นำแบบสั่งการอาจใช้ไม่ได้ผลแม้จะมีโครงสร้างไม่ชัดเจนก็ตาม ถ้าอีกตัวแปรหนึ่งทางสถานการณ์คือบทบาทผู้ใต้บังคับบัญชาชัดเจน (เช่น เคยผ่านการฝึกอบรมด้านวิชาชีพหรือเคยมีประสบการณ์มาก่อนมีความเด่นชัด เป็นต้น)

6.2.5 ทฤษฎีนี้เน้นการสร้างแรงจูงใจในลักษณะบุคคล คือ แบบสองต่อสอง (Dyadic relationship) ระหว่างผู้นำกับผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นรายบุคคล โดยยังขาดการอธิบายที่ชัดเจนว่าผู้นำจะมีวิธีการที่มีอิทธิพลต่อกลุ่มในประเด็นต่าง ๆ อย่างไร เช่น การได้รับทรัพยากรที่จำเป็น การจัดรูปแบบของงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ การเพิ่มความร่วมมือระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชา การปรับปรุงการประสานงานกับภายนอกและการปรับตัว เป็นต้น นอกจากนี้ตัวแปรด้านพฤติกรรมผู้นำที่ดี และตัวแปรด้านสถานการณ์ที่ดี ไม่สามารถแก้ไขจุดอ่อนที่เป็นข้อจำกัดดังกล่าวได้ เพราะสาระหลักที่เป็นกระบวนการของทฤษฎีภาวะผู้นำอย่างมีประสิทธิภาพได้แก่ พฤติกรรมภาวะผู้นำที่มีความสอดคล้องกับยุคปัจจุบัน เช่น การสร้างทีมงาน (Team building) การสร้างเครือข่าย (Networking) การเป็นตัวแทน (Representing) การจัดงาน (Organizing) และการวางแผนกลยุทธ์ เป็นต้น ซึ่งทฤษฎีไม่สามารถให้คำอธิบายได้เพียงพอว่าสิ่งเหล่านี้สามารถเพิ่มแรงจูงใจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้อย่างไร

แม้จะมีข้อจำกัดดังกล่าวก็ตาม แต่ทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย ได้แนวคิดในเชิงสาระสำคัญต่อการศึกษาด้านภาวะผู้นำ โดยเฉพาะกรอบความคิดเชิงมโนทัศน์แก่ผู้ศึกษาในการกำหนดและบ่งชี้ศักยภาพที่มีความสอดคล้องกับตัวแปรทางสถานการณ์

7. เครื่องมือวัดภาวะผู้นำตามทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย

เครื่องมือหนึ่งที่ใช้กันมากเรียกว่า แบบสอบถามวัดภาวะผู้นำตามทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมาย (The Path – Goal Leadership Questionnaire) ดังตัวอย่างหนึ่งซึ่งพัฒนาโดย อินค์วิก (Indvik, 1985 : 68) เป็นแบบสอบถามซึ่งจะให้ข้อมูลแก่ผู้ตอบเกี่ยวกับภาวะผู้นำทั้งสี่แบบของทฤษฎีนี้ ได้แก่ ภาวะผู้นำแบบสนับสนุน ภาวะผู้นำแบบสั่งการ ภาวะผู้นำแบบมุ่งความสำเร็จของงาน และภาวะผู้นำแบบให้มีส่วนร่วม คะแนนจากคำตอบที่ได้จะบ่งบอกว่าผู้ตอบมีภาวะผู้นำแบบใดมากและแบบใบน้อย รวมทั้งการเปรียบเทียบระดับความสำคัญของแบบภาวะผู้นำต่าง ๆ ที่ได้จากผู้ตอบแบบสอบถาม ขอให้ผู้เรียนตอบแบบสอบถามวัดภาวะผู้นำตามทฤษฎีวิถีทาง – เป้าหมายต่อไปนี้

8. แบบสอบถามวัดภาวะผู้นำตามทฤษฎีวิถีทาง-เป้าหมาย การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามวัดภาวะผู้นำตามทฤษฎีวิถีทาง-เป้าหมายของ สุเทพ พงศ์ศรีวิวัฒน์ (2550 : 251) มาใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลรายละเอียดดังนี้

คำอธิบาย : แบบสอบถามนี้ประกอบด้วยคำถามที่เกี่ยวกับแบบภาวะผู้นำต่าง ๆ ในทฤษฎีวิถีทาง-เป้าหมาย ขอให้ท่านพิจารณาข้อความในแต่ละข้อว่าตรงกับพฤติกรรมของท่านในระดับใด กล่าวคือ

1 = ไม่เคยเกิดเลย	2 = แทบไม่เกิดเลย	3 = เกิดบางโอกาส
4 = เกิดบ่อย	5 = เกิดเป็นประจำ	

- 1. ข้าพเจ้าบอกให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทราบความคาดหวังที่มีต่อพวกเขา
- 2. ข้าพเจ้าจะรักษามิตรภาพในการทำงานกับผู้ใต้บังคับบัญชา
- 3. เมื่อเผชิญกับปัญหาข้าพเจ้าจะปรึกษาผู้ใต้บังคับบัญชา
- 4. ข้าพเจ้าเต็มใจรับฟังความคิดและข้อเสนอแนะของผู้ใต้บังคับบัญชา
- 5. ข้าพเจ้าจะบอกผู้ใต้บังคับบัญชาทราบว่าต้องทำอะไรให้สำเร็จและจะทำอย่างไร

- 6. ข้าพเจ้าจะบอกให้ผู้ได้บังคับบัญชาทราบว่าคาดหวังผลงานสูงสุด
จากเขา
- 7. ข้าพเจ้าลงมือทำโดยไม่ปรึกษาผู้ได้บังคับบัญชา
- 8. ข้าพเจ้าจะมีสิ่งเล็ก ๆ น้อย ๆ มาทำให้สมาชิกกลุ่มเกิดความสนุก
ตื่นเต้น
- 9. ข้าพเจ้าขอให้ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติตามมาตรฐานและกฎระเบียบ
- 10. ข้าพเจ้ากำหนดเป้าหมายงานให้เกิดความท้าทายแก่
ผู้ได้บังคับบัญชา
- 11. ข้าพเจ้ากล่าวบางอย่างที่ทำให้ผู้ได้บังคับบัญชาเสียความรู้สึก
- 12. ข้าพเจ้าจะขอคำแนะนำจากผู้ได้บังคับบัญชาเกี่ยวกับวิธีการทำงาน
ให้สำเร็จ
- 13. ข้าพเจ้าจะกระตุ้นให้ผู้ได้บังคับบัญชาปรับปรุงการปฏิบัติงานอย่าง
ต่อเนื่อง
- 14. ข้าพเจ้าจะอธิบายระดับผลงานที่คาดหวังจากผู้ได้บังคับบัญชา
- 15. ข้าพเจ้าช่วยให้ผู้ได้บังคับบัญชาเอาชนะปัญหาที่ขวางกั้นการทำงาน
ไปสู่ความสำเร็จ
- 16. ข้าพเจ้าแสดงให้เห็นว่าข้าพเจ้าสงสัยในความสามารถของเขาที่จะ
ทำให้งานบรรลุตามวัตถุประสงค์
- 17. ข้าพเจ้าขอคำปรึกษาจากผู้ได้บังคับบัญชาว่าควรมอบหมายงานอะไรให้
เขาทำ
- 18. ข้าพเจ้าให้คำอธิบายที่คลุมเครือเกี่ยวกับสิ่งที่คาดหวังในงานจาก
ผู้ได้บังคับบัญชา
- 19. ข้าพเจ้าจะกำหนดเป้าหมายที่ท้าทายแก่ผู้ได้บังคับบัญชาอยู่
ตลอดเวลา
- 20. ข้าพเจ้าจะแสดงท่าทีให้ความใส่ใจต่อความต้องการส่วนบุคคลของ
ผู้ได้บังคับบัญชา

การให้คะแนน :

- 1) สลับคะแนนของข้อ 7, 11, 16 และ 18 โดยข้อ 7 สลับคะแนนกับข้อ 18
และข้อ 11 กับข้อ 16

- 2) ผู้นำแบบสนับสนุน : รวมคะแนนจากข้อ 2, 8, 11, 15 และ 20 รวม....คะแนน
- 3) ผู้นำแบบสั่งการ : รวมคะแนนจากข้อ 1, 5, 9, 14 และ 18 รวม.....คะแนน
- 4) ผู้นำแบบมุ่งความสำเร็จของงาน : รวมคะแนนจากข้อ 6, 10, 13, 16 และ 19 รวม.....คะแนน
- 5) ผู้นำแบบให้มีส่วนร่วม : รวมคะแนนจากข้อ 3, 4, 7, 12 และ 17 รวม.....คะแนน

แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินงาน

1. ความหมายของการดำเนินงาน

มีผู้อธิบายความหมายของการดำเนินงานไว้ดังนี้

สมจิตต์ สุพรรณทัศน์ (2545 : 16) อธิบายว่า การดำเนินงาน มีความหมาย เช่นเดียวกับการปฏิบัติงาน ซึ่งถือว่าเป็นกิจกรรมของสิ่งที่มีชีวิตทุกชนิดที่แสดงออก โดยอาจจะ สังเกต ได้หรืออาจอยู่ทั้งภายในและภายนอก

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2545 : 30) ได้อธิบายเกี่ยวกับการดำเนินงานไว้ว่า เป็น พฤติกรรมด้านการปฏิบัติงาน เป็นการ ใช้ความสามารถที่แสดงออกทางร่างกายรวมทั้งการ ปฏิบัติและพฤติกรรมที่แสดงออกและสังเกตได้ในสภาวะการณ์หนึ่งๆหรืออาจเป็นพฤติกรรมที่ ล่าช้า คือ บุคคล ไม่ได้ปฏิบัติทันที แต่คาดคะเนว่าอาจปฏิบัติในโอกาสต่อไปเป็นพฤติกรรม ต้องอาศัยพฤติกรรมระดับต่างๆเป็นส่วนประกอบ ทั้งทางความรู้ และทัศนคติ สามารถ ประเมินผลได้ง่าย แต่กระบวนการในการที่จะก่อให้เกิดพฤติกรรมนี้ต้องอาศัยเวลา และการ ตัดสินใจหลายขั้นตอน

2. ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงาน มีดังนี้

2.1 คุณลักษณะส่วนบุคคล คุณลักษณะประชากร หมายถึง คุณลักษณะ ส่วนตัวของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ประกอบด้วย

2.1.1 ลักษณะประชากร เป็นลักษณะที่ช่วยให้เห็นถึงภูมิหลังของบุคคล เช่น เพศ อายุ เชื้อชาติ สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม สถานที่อยู่อาศัย ขนาดครอบครัวตลอดจน สิ่งอื่นๆที่คล้ายคลึงกัน อย่างไรก็ตาม ลักษณะประชากรอย่างเดียวยังไม่เป็นเครื่องชี้วัดที่ดีที่จะ แสดงถึงผลการปฏิบัติงานที่ดี ทั้งนี้ยังมีสิ่งที่เกี่ยวข้องคือ ความรู้ ความสามารถ และลักษณะทาง จิตวิทยา

2.1.2 ลักษณะด้านความสามารถ เป็นสิ่งหนึ่งที่สำคัญในการพิจารณาเลือกคนเพื่อมาดำเนินงาน ความรู้ความสามารถเป็นแรงจูงใจอย่างหนึ่งที่สามารถกระตุ้นให้เกิดความพยายามในการทำงานเป็นแรงจูงใจขั้นต้นที่มีผลกระทบต่อไหวพริบของบุคคลที่เอาชนะสภาพแวดล้อมได้ บุคคลที่รู้สึกรู้สึกว่ามีความรู้ความสามารถในงานของเขา สามารถคิดได้ว่าเขาจะทำงานอย่างจริงจัง ดังนั้นความรู้ความสามารถแบ่งได้ 2 ด้าน คือ ด้านกายภาพ และด้านสมอง ซึ่งบ่อยครั้งได้ใช้ผลการเรียนเป็นเครื่องชี้วัดถึงแนวโน้มของความรู้ความสามารถด้านสมองและการปฏิบัติงาน

2.1.3 ลักษณะด้านจิตวิทยา เป็นการแสดงแนวโน้มของพฤติกรรมแต่ละบุคคลที่เกิดขึ้นและมีอิทธิพลค่อนข้างถาวรต่อพฤติกรรม ลักษณะทางจิตวิทยาเหล่านี้ เช่น ทักษะคิด การรับรู้ ความต้องการ และบุคลิกภาพ เป็นต้น อย่างไรก็ตามความสำคัญของคุณลักษณะประชากรเหล่านี้ขึ้นอยู่กับธรรมชาติและความเป็นแต่ละงานซึ่งเซอร์เมอร์ฮอร์นและคณะ เห็นว่า คุณลักษณะประชากรจะต้องมีความเหมาะสมกับความจำเป็นของแต่ละงานเพื่อที่จะนำไปสู่ผลการปฏิบัติงานที่ต้องการ

2.1.4 ความพยายามในการทำงาน คุณลักษณะประชากรที่มีความเหมาะสมกับความจำเป็นของงานนั้น ยังไม่สามารถที่จะทำให้อุบัติการณ์การปฏิบัติงานในระดับที่สูง ทั้งนี้ยังมีตัวแปรหนึ่งที่สำคัญและต้องนึกถึงคือ ความพยายามในการทำงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงถึงความปรารถนาที่จะปฏิบัติงานนั้นคือ ต้องมีแรงจูงใจที่จะทำงาน เป็นแรงผลักดันภายในตัวบุคคลที่มีผลโดยตรงและคง ใ้ซึ่งความพยายามในการทำงาน คนที่มีแรงจูงใจจึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะช่วยกำหนดความพยายามในการทำงาน

2.1.5 การสนับสนุนจากองค์กร ในการปฏิบัติงานของบุคคล จึงจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากองค์กรที่ปฏิบัติอยู่บุคคลที่มีลักษณะบุคคลตรงกับความต้องการและได้รับการจูงใจในระดับสูง อาจไม่เป็นผู้ปฏิบัติงานที่ดี หากได้รับการสนับสนุนที่ไม่เพียงพอจากหน่วยงานหรือที่เรียกว่าข้อจำกัดด้านสถานการณ์ เช่น ขาดเวลาที่จะทำงานงบประมาณ เครื่องมือ เครื่องใช้และวัสดุอุปกรณ์ไม่เพียงพอ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับงานไม่ชัดเจน ระดับความคาดหวังของผลการปฏิบัติงานที่ไม่เหมาะสม ขาดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงาน ขาดการช่วยเหลือจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ไม่ยืดหยุ่น เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การดำเนินงานเป็นพฤติกรรมของบุคคลที่แสดงออกมาโดยการนำความรู้ ความเข้าใจและทัศนคติที่มีต่องานมาเป็นองค์ประกอบในการแสดงพฤติกรรมออกมาเป็นความสามารถ เพื่อแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ต่างๆ ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงาน

ได้แก่ คุณลักษณะประชากร ความรู้ ความสามารถของบุคคล ความพยายามในการทำงาน การสนับสนุนจากองค์กร

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

1. ความเป็นมาของการบริหาร

การบริหารเกิดขึ้นมาควบคู่กับสังคม และพัฒนามาเป็นลำดับ ในระยะแรกๆ อาจเกิดขึ้น โดยธรรมชาติหรือ โดยสามัญสำนึก เช่น ระบบครอบครัว วัตถุประสงค์ กลุ่มสนใจ กลุ่มอาชีพ ฯลฯ ต่อมาเมื่อสังคมเจริญขึ้นความเจริญของโลก ได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามลำดับ สังคมมนุษย์จึงมีความจำเป็นในการจัดการวิธีการ จัดระบบความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้น รู้จักแบ่งงาน แบ่งหน้าที่กันเป็นระบบยิ่งขึ้น มีการรวมกลุ่มก่อสร้างกติกาศึกษาเพื่อดำเนินวิถีชีวิตให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดการบริหารอย่างมีระบบ อาจกล่าวอย่างกว้างๆ ได้ว่า การบริหารได้เริ่มอย่างจริงจังหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมของโลกเป็นต้นมา และได้พัฒนาก้าวหน้ามาเป็นลำดับ โดยเฉพาะในยุคปัจจุบันได้นำเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาช่วยในการบริหาร หรือการจัดการมากขึ้นทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมีการพัฒนาผู้นำในองค์กรต่างๆ เพื่อให้เป็นนักบริหารชั้นมืออาชีพมากขึ้นด้วย ประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มมีระบบการจัดการองค์การและการบริหารตั้งแต่สมัย ประธานาธิบดีจอร์จ วอชิงตัน ซึ่งก่อนหน้านั้นประเทศทางยุโรปบางประเทศ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ได้มีการจัดระเบียบการบริหารมาก่อนแล้ว สำหรับการบริหารของแต่ละประเทศก็มีข้อแตกต่างกันการบริหารในสหรัฐเป็นระบบที่เปิดกว้าง เปิดโอกาสให้บุคลากรได้แสดงความสามารถแข่งขัน โดยถือเอาผลผลิตเป็นใหญ่ ส่วนในประเทศญี่ปุ่นเป็นระบบที่ยึดถือความซื่อสัตย์ความจงรักภักดีต่อองค์กรเป็นสำคัญ

สำหรับอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่วิทยาการด้านบริหารได้รับการพัฒนาก้าวหน้าไปมากที่สุดประเทศหนึ่ง โดยถือว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์แขนงหนึ่งของรัฐศาสตร์ที่ใช้ในการบริหารหรือปกครองประเทศนั้นมีแนวความคิด 2 แนวคิดคือ (ปีญญา ปุຍเป็ย. 2534 : 10-12)

แนวคิดที่ 1 คือ การเมืองกับการบริหาร แยกจากกัน โดยเด็ดขาดเพราะถือว่าการบริหารเป็นงานธุรกิจประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นการถือปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนและกฎหมายที่ระบุไว้เพื่อให้กิจการของรัฐดำเนินไปตามเป้าหมาย การบริหารจึงอยู่นอกขอบข่ายการเมือง แนวความคิดนี้เป็นของ วูด โรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson)

แนวคิดที่ 2 คือ การเมืองกับการบริหาร แยกกันไม่ออกเพราะกิจการทั้งสองด้านเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการปกครองประเทศ การเมืองเป็นเรื่องการกำหนดนโยบายส่วนการบริหารเป็นเรื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผล การเมืองและการบริหารต้องมีความสัมพันธ์กัน ซึ่งเป็นแนวคิดของ แฟรงค์ กูด นาว (Frank J. Goodnow) งานการบริหารเป็นงานที่เกี่ยวกับการวางแผน การกำหนดเป้าหมาย กำหนดวัตถุประสงค์แล้วนำยุทธศาสตร์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นศิลปะการจูงใจ การตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการ การกำกับและติดตามผล เพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง ดังนั้นการที่จะนำเทคนิคใดๆมาใช้เพื่อให้บุคคลได้ปฏิบัติภารกิจให้บรรลุจุดหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถดำเนินการได้ โดยราบรื่นย่อมต้องพึ่งพาผู้บริหารเข้ามาช่วยในการจัดสรรทรัพยากรทั้งทางด้านบุคคลและวัสดุสิ่งของ ตลอดจนประสานการทำงานร่วมกันไปได้โดย ไม่ติดขัด จากเงื่อนไขดังกล่าวนี้ จะเห็นถึงงานสำคัญของผู้บริหารที่จะต้องทำงานไปพร้อมๆ กัน ตลอดเวลาอย่างน้อย 3 ส่วน คือ

- 1.1 ในส่วนที่เป็นผู้นำ มีภาระหน้าที่เป็นผู้นำในกิจกรรมขององค์การ
- 1.2 ในส่วนภารกิจ เป็นการจัดระเบียบทรัพยากรต่างๆรวมทั้งประสานการปฏิบัติให้เรียบร้อยตามเป้าหมาย
- 1.3 ในส่วนที่รับผิดชอบ ต้องทำให้งานต่างๆสำเร็จลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

2. ความหมายและลักษณะของการบริหาร

คำว่า การบริหาร ได้มีผู้ให้คำนิยามไว้มากมายหลากหลาย เช่น
เฮอริเบิร์ต ไชมอน (Simon, 1964 : 138) กล่าวว่า การบริหารคือ การร่วมมือกันทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

เชสเตอร์ บาร์นาท (Barnard, 1956 : 28) กล่าวว่า การบริหารคือ การทำงานให้สำเร็จโดยบุคคลอื่น

สุภรณ์ ศรีพหล (2539: 29) ได้ความหมายของการบริหารว่าเป็นกระบวนการตัดสินใจที่มีจุดหมายของการใช้ทรัพยากร มีคณะบุคคลร่วมมือร่วมใจกันทำงาน เป็นกิจกรรมที่มีการวางแผน การจัดองค์การ การควบคุม การอำนวยความสะดวก และการติดตามผล มีผู้บริหารที่มีความรู้ ความสามารถ ต้องพึ่งพาทรัพยากรการบริหาร ได้แก่ คน เงิน วัสดุ และเทคนิค การจัดการว่ามีลักษณะสำคัญดังนี้

สรุปได้ว่า การบริหารคือ การอำนวยความสะดวกในงานสำเร็จตามเป้าหมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องคน เงิน วัสดุ ให้เกิดผลงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ดังนั้นการบริหารที่ดีต้องมี

องค์ประกอบที่สำคัญ คือ มีประสิทธิภาพสูงสุด ประหยัดมากที่สุด ใช้เวลาน้อยที่สุด ใช้ต้นทุนต่ำที่สุด มีผลงานสมบูรณ์ที่สุด

3. ความสำคัญของการบริหาร

3.1 องค์การต่างๆ จำเป็นต้องมีการบริหารงาน ทั้งนี้เพื่อที่จะสามารถให้การบริการแก่สังคมตามที่สังคมต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยทั่วไปแล้วการบริหารงานมีความสำคัญองค์การดังนี้ (บุญชนะ อัครถาวร, 2534 : 15-16)

3.3.1 ช่วยให้องค์การบรรลุเป้าหมาย

3.3.2 ช่วยให้นุคลากรมีขวัญและกำลังใจในการทำงานเพราะมีระบบนิเทศแนะนำ

3.3.3 ทำให้แต่ละคน มีหน้าที่ มีส่วนเป็นเจ้าของเกิดความรับผิดชอบ

3.3.4 ช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ

3.3.5 ทำให้การปฏิบัติงานเป็นวิทยาศาสตร์มีระบบมีขั้นตอน

3.2 การบริหารมีความสำคัญในการเพิ่มผลผลิต และเสริมสร้างความก้าวหน้า ความมั่นคง ให้แก่สถาบันอย่างมาก หน้าที่ของผู้บริหาร คือ ต้องทำงานให้สำเร็จลุล่วงโดยคณะผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหา การตัดสินใจที่มีข้อมูลอย่างถูกต้อง ดังนั้นเมื่อผู้บริหารอยู่ในฐานะเป็นผู้ตัดสินใจจำเป็นต้องมีทักษะขั้นพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการคือ

3.2.1 ทักษะด้านเทคนิค คือ ความสามารถในการใช้วิธีการ อุปกรณ์และเทคนิคต่างๆสำหรับปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะ ทักษะดังกล่าวนี้ได้มาจากทั้งประสบการณ์ และการศึกษา เช่น นักบัญชี วิศวกร นายช่าง ฯลฯ

3.2.2 ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ ได้แก่ ความสามารถด้านมนุษยสัมพันธ์ เป็นความสามารถในการจูงใจคนให้ทำงานตามหน้าที่ สร้างความสัมพันธ์ภายในองค์การ ให้ทุกคนเกิดความรู้สึกร่วมกัน และภักดีต่อองค์การ

3.2.3 ทักษะด้านความคิด คือ ความสามารถของผู้บริหารในการมององค์การในภาพรวม สามารถวิเคราะห์ปัญหาตลอดแนวทางแก้ปัญหาเพื่อพัฒนาองค์การ เป็นทักษะที่มีความจำเป็นสำหรับผู้บริหารระดับสูงที่ต้องใช้ความคิดอ่าน วางแผน ตัดสินใจ ดำเนินการทั้งปวงขององค์การ

4. ผู้นำทางทฤษฎีการบริหาร

4.1 เทเลอร์ (Taylor. 1911 : 107-109) เป็นเจ้าของทฤษฎีการบริหารตามแนววิทยาศาสตร์ เน้นการบริหารงานเพื่องานมิใช่เพียงการปฏิบัติตามวิธีต่างๆแบบสามัญสำนึก การทำงานต้องมีหลักเกณฑ์เป็นวิทยาศาสตร์ โดยการแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุด ในการตัดสินใจ ดำเนินการเพราะเชื่อว่าจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและผลผลิตมากขึ้น สิ่งที่เทเลอร์ให้ความสำคัญศึกษามากที่สุด คือ เวลา และการเคลื่อนไหว

4.2 ฟาโยล (Fayol. 1946 : 96-97) เป็นนักอุตสาหกรรมที่ยึดระเบียบวินัยมากได้กล่าวถึงหน้าที่การบริหารองค์การที่ต่อเนื่องกันไว้ 5 ประการ ดังนี้

4.2.1 การวางแผนและการกำหนดทิศทางเพื่ออนาคต

4.2.2 การจัดองค์การ จัดระบบงานเพื่อการปฏิบัติ

4.2.3 การจัดคนเข้าทำงานตามความรู้ความสามารถสั่งการหรืออำนาจการ

4.2.4 สั่งการหรืออำนาจการ

4.2.5 การกำกับควบคุมงานและติดตามผล

4.3 เมโย (Mayo. 1967 : 45-49) มีแนวคิดในการการบริหารองค์การด้วยการเสริมสร้างมนุษยสัมพันธ์ภายในเพราะเชื่อว่าการปฏิบัติภารกิจใดๆ ถ้าบุคลากรมีความเข้าใจ เห็นใจที่ติดต่อกันแล้วก็จะทำให้เกิดขวัญและผลผลิตตามมา ดังนั้นวิธีแก้ปัญหามาได้ รับความสนใจจากนักบริหารมากในระยะหลัง โดยเฉพาะองค์การธุรกิจ ซึ่งแนวความคิด ที่สำคัญ นั้น มีดังนี้

4.3.1 คนไม่ใช่เครื่องจักร แต่เป็นสิ่งที่มีชีวิต มีขวัญ ต้องการได้รับสิ่งเร็วหรือแรงกระตุ้นที่ดี การทำงานจึงจะดีขึ้น

4.3.2 ปริมาณการทำงานของคนไม่ใช่ขึ้นอยู่กับความสามารถทางกายภาพ แต่เพียงอย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับความสามารถทางสังคมและทางจิตวิทยาด้วย

4.3.3 บำเหน็จรางวัลทางจิตใจมีผลต่อการกระตุ้นการทำงานและให้ความ สนใจมากกว่าบำเหน็จทางด้านวัตถุ

4.3.4 การแบ่งแยกการทำงานตามลักษณะเฉพาะของงานมิได้เป็น หลักประกันว่า จะอำนวยความสะดวกสูงสุดในการทำงานเสมอไป

4.4 ระบบการบริหารของ เวเบร์ (Weber. 1968 : 19-20) หรือการบริหารแบบระบบราชการมีมาช้านาน และมีอิทธิพลในระบบราชการยิ่ง เพราะเป็นระบบที่กำหนดหน้าที่ไว้ ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับบัญชาใครขึ้นกับใคร ใครควบคุมใครจะบัญญัติไว้ชัดเจน

ระบบนี้มีข้อพิพาทข้อวิจารณ์ถึงข้อดีข้อเสียกันมาก ถึงแม้ระบบบริหารจะได้รับการพัฒนา
ก้าวหน้าเป็นลำดับ แต่ทฤษฎีของท่านก็ยังมีอิทธิพลมาถึงปัจจุบัน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

- 4.4.1 มีการกำหนดหน้าที่อย่างแน่นอนของแต่ละคน
- 4.4.2 มีการบังคับบัญชาเป็นขั้นตอน ลดหลั่นลงไป
- 4.4.3 มีเกณฑ์วางไว้เป็น แบบแผนปฏิบัติละเอียดเป็นธรรมเนียม
- 4.4.4 การปฏิบัติงานไม่ยึดตัวบุคคลเน้นความถูกต้องยุติธรรม
- 4.4.5 การคัดเลือกคนเข้าสู่องค์กรใช้ระบบคุณธรรม
- 4.4.6 ยึดหลักประสิทธิภาพของงานและส่งเสริมคนทำงานดี
- 4.4.7 องค์กรราชการต้องต่อเนื่องหยุดยั้งมิได้
- 4.4.8 หน้าที่และความรับผิดชอบมีความสำคัญมากในการบริหาร

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นศาสตร์ทางสังคมศาสตร์ ได้มีนักวิชาการให้ความ
ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ไว้หลากหลาย ประมวลได้ดังนี้

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2537 : 1) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น
คืออำนาจหน้าที่ ที่กำหนด และการบริหารกิจการภายในเขตพื้นที่ที่กำหนด และขนาดของ
พื้นที่ว่านี้อยู่ภายในประเทศ และมีขนาดเล็กกว่าประเทศ และยังอธิบายไว้เพิ่มเติมอีกว่า การ
ปกครองท้องถิ่น คือ การบริหารงานทางการเมืองของหน่วยย่อยทางพื้นที่และประชากรของ
ประเทศ ซึ่งมีขนาดเล็กที่สุด

สมพงษ์ เกษมสิน (2531 : 140) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า
การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐซึ่งมีหน้าที่สำคัญที่
รับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่างๆที่เกี่ยวกับประชาชนในท้องที่หรือในขอบเขตแห่งหนึ่ง
โดยเฉพาะและเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็น
ผู้บริหารโดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2537 : 7) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น เป็น
หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นให้มีอำนาจปกครองตนเอง มีสิทธิตามกำหนดและมี
องค์กรที่จำเป็นในการปกครอง เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครอง
ท้องถิ่นนั้นๆ

ลิขิต ซีรเวคิน (2540 : 386) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ มีความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ

โกวิท พวงงาม (2550 : 13) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การบริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างอิสระรวมทั้งอำนาจในการบริหารการเงินและการคลังภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติ

จากนิยามที่กล่าวมาสรุปว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองที่อยู่ภายใต้หน่วยการปกครองระดับประเทศในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว และอยู่ต่ำกว่าหน่วยการปกครองระดับมลรัฐในประเทศที่เป็นรัฐรวม โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองดังกล่าวมีความรับผิดชอบขั้นต้นต่อท้องถิ่นของตนเอง และได้รับการรับรองให้มีอำนาจหน้าที่ที่จะใช้ดุลยพินิจในเรื่องสำคัญๆ ดังนั้น จึงอาจกล่าวในแง่ประชาธิปไตยว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน

2. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้ (พรชัย เทพปัญญา และคณะ. 2537 : 5-7)

2.1 เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้บริการซึ่งบุคคลหรือเอกชนไม่สามารถจัดทำให้ได้หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดหาได้ ในลักษณะเช่นนี้ รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะจัดบริการให้ เช่น ได้รับความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้รับสวัสดิการและได้รับความสะดวกในการดำเนินชีวิต

2.2 เพื่อปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง เนื่องจากการดำเนินชีวิตของบุคคลอาจจะเกิดการขัดแย้งกันเพราะความคิดเห็น และผลประโยชน์แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะมีการอภิปรายถกเถียงกันอย่างมีเหตุผล หรือมีการโต้แย้งกันอย่างรุนแรง หรืออาจมีการตัดสินบนหรือมีการต่อสู้กัน กรณีเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยงานปกครองท้องถิ่นจะต้องเข้ามาแก้ปัญหา โดยการเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ควบคุมการขัดแย้ง เป็นผู้ประนีประนอมหรือผลประโยชน์หรือเป็นผู้ตัดสินกรณีข้อพิพาทซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องเชื่อฟังและยอมรับคำตัดสินนั้น

3. ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น

ประโยชน์ที่ของการปกครองท้องถิ่น อาจถือตามแนวความคิดของมองเตสกีเยอ และลันคังควิสท์ (Montesquier and Lanquist) ดังนี้ (ลิจิต ซีรเวคิน 2540 : 103-105)

3.1 ประโยชน์ตามแนวคิดของมองเตสกีเยอ

มองเตสกีเยอ นักปรัชญาชาวฝรั่งเศสสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 19 ได้เขียนบทความสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นในยุโรปสมัยนั้น สรุปความได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเข้มแข็ง จะสามารถต่อต้านคลื่นการปฏิวัติรัฐประหารได้ และการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระจะช่วยส่งเสริมให้สถาบันการเมืองต่างๆ ในยุโรปมีความมั่นคงยิ่งขึ้น ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดของมองเตสกีเยอในอดีตก็น่าจะเหมาะสมกับความเคลื่อนไหวทางการเมืองของประเทศที่กำลังพัฒนาในปัจจุบัน เพราะในประเทศเหล่านั้นมีการปฏิวัติหรือรัฐประหารบ่อยที่สุด ดังนั้นถ้าปกครองท้องถิ่นของประเทศดังกล่าวนั้นเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีการศึกษาสูง ได้รับความคุ้มครองสิทธิเขา พวกเขาจะรู้จักใช้สิทธิและหน้าที่ของตนเองและกระตือรือร้นในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยแล้ว สภาพของประชาชนดังกล่าวจะขัดขวางการปฏิวัติหรือรัฐประหารได้ดีที่สุด เพราะ ไม่มีใครคิดอยากจะทำหรือถ้ามีใครจะทำ จะต้องได้รับการต่อต้านอย่างจริงจัง

ลันคังควิสท์ ได้เขียนไว้ในหนังสือ วิถีทางและเป้าหมายของการกระจายอำนาจว่าการปกครองท้องถิ่นมีประโยชน์ในการช่วยส่งเสริมเสรีภาพ ความเจริญก้าวหน้าและเสรีภาพ ประโยชน์เรื่องเสรีภาพนั้นดูได้จากการที่ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งผู้ปกครองท้องถิ่น และเลือกนโยบายที่จะนำมาใช้ในการปกครอง ประชาชนในท้องถิ่นย่อมแสดงออกได้ ความสิทธิของเขา ส่วนประโยชน์ในด้านความเจริญก้าวหน้าของสังคมนั้น ดูได้จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในประเทศแถบยุโรปตะวันตก โดยทั่วไปว่าการปกครองท้องถิ่นสามารถช่วยให้การบริหารงานตรงตามความต้องการของประชาชน และผู้บริหารงานจะรับผิดชอบต่อประชาชนมากกว่าการบริหารงาน โดยตัวแทนของรัฐบาลหรือข้าราชการ

3.2 ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป

ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปนั้นมี แต่อาจสรุปได้เป็น 2 ประการ คือ (ลิจิต ซีรเวคิน. 2540 : 103)

3.2.1 ประโยชน์ในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่น มีส่วนช่วยทำให้เกิดการพัฒนาการเมืองในชาติขึ้นได้ โดยการที่การปกครองท้องถิ่นเป็นฐานทาง

การเมืองและเป็นสนามแห่งแรกของการที่จะให้ประชาชนเข้าใจและมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องการเมืองเป็นเบื้องต้น ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาการทางการเมืองจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น และเมื่อการเมืองของประเทศเป็นแบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นมีส่วนพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยด้วย เพราะการปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบอบการเมือง และประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองดังได้กล่าวมาแล้ว

3.2.2 ประโยชน์ในการพัฒนาสังคม การพัฒนาสังคมจะต้องกระทำทั้งสามด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจและด้านการเมือง การปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยพัฒนาสังคมมาก ในด้านการเมืองตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนด้านสังคมและเศรษฐกิจนั้น การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่สนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นต้องการอะไร ก็จะทำโครงการพัฒนาขึ้นไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เช่น การบริการสังคม หรือด้านเศรษฐกิจ เช่น การจัดตลาดในชุมชน เป็นต้น โดยคนในท้องถิ่น ได้ร่วมกันเสียสละเอื้อเฟื้อต่อสังคมภายใต้การชี้แนะและการให้ความช่วยเหลือจากส่วนกลาง ก็จะทำให้มาตรฐานการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่นดีขึ้น อีกทั้งบ้านเมืองก็เจริญก้าวหน้าตามไปด้วย

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีประโยชน์ทั้งด้านการเมืองและการพัฒนาสังคม โดยด้านการเมืองนั้นประชาชนผู้เป็นเจ้าของท้องถิ่น สามารถกำหนดตัวผู้มาปกครองได้เอง ควบคุมผู้ปกครองได้ และสามารถตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองระดับท้องถิ่น ได้อย่างใกล้ชิด ส่วนด้านการพัฒนาสังคมนั้น เป็นผลมาจากการพัฒนาด้านการเมือง กล่าวคือ การกำหนดนโยบายของผู้ปกครองจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น สามารถแก้ปัญหาได้อย่างตรงไปตรงมาเมื่อปัญหาของท้องถิ่นได้รับการแก้อย่างถูกต้อง โดยคนของท้องถิ่นเองแล้วเท่ากับว่าเป็นการพัฒนาสังคมท้องถิ่น

4. องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 สถาบันดำรงราชานุภาพ และสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย (2539 : 15)
อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น มีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่

4.1.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมาย และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล

4.1.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น จะต้องไม่อยู่ในการบังคับบัญชา ของหน่วยงานทางราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง

4.1.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นมีองค์ประกอบ 8 ประการ ได้แก่ (อุทัย หิรัญโค. 2540 : 22)

1) มีสถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่าหากประเทศใด กำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่น ไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2) มีพื้นที่และระดับ (Area and Level) เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการ กำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของ ประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การ สหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bosa) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริหารและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3) มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4) เป็นองค์การนิติบุคคล มีการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ และควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

5) มีการเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยประชาชนเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6) มีอิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7) มีงบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8) มีการควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มีได้หมายความว่า มีอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการนั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุม ดูแลอยู่

4.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ ได้แก่ (ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2542 : 39)

4.2.1 มีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน

4.2.2 มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน

4.2.3 มีองค์กรเป็นของตนเอง

4.2.4 มีการกึ่งหน้าที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนเอง

4.2.5 มีการกำกับดูแลจากรัฐ

จากองค์ประกอบดังกล่าว สรุปได้ว่า องค์การปกครองท้องถิ่น มีองค์ประกอบที่สำคัญคือเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีอิสระในการปกครองตนเอง มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท และมีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินของไทย มีสาระสำคัญควรแก่การศึกษา ดังนี้

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

สถาบันดำรงราชานุภาพ และสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย. 2539 : 12) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่ 1 การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดกิจกรรมหรือบริหารสาธารณะภายในท้องถิ่นและมีอิสระบางประการในการปกครอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

ลักษณะที่ 2 การกระจายอำนาจตามกิจการ (Functional) หมายถึง การมอบให้องค์การสาธารณะ จัดทำกิจกรรมประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และการโทรทัศน เป็นต้น

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2540 : 67) ให้ทัศนะไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครอง เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจบางอย่างให้แก่องค์กรอื่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางประการด้วยตนเอง โดยมีอำนาจอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่บางประการในการปกครองให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง หลักการนี้เป็นการลดอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางในการปกครองท้องถิ่นลง เพราะมีการมอบอำนาจบางส่วนให้องค์กรปกครองท้องถิ่นอันประกอบไปด้วยผู้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนให้เข้าบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง ราชการบริหารส่วนกลางจะไม่เข้าไปอำนวยความสะดวกหรือบังคับบัญชาโดยตรง แต่จะทำหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลเท่านั้น

อุคร ตันติสุนทร (2541 : 43) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า คือ การกระจายการตัดสินใจทั้งด้านการบริหารและการเงินจากส่วนกลางสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น การกระจายอำนาจมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการและองค์กรประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจ การบริหาร และการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2537 : 10) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้แก่ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น ได้แก่ ระบบสาธารณูปโภค การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิต

ทรัพย์สินและการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจกรรมใหญ่ ๆ สองอย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาด คือ การทหารและการต่างประเทศ

ประธาน คณะนิติศึกษากร (2537 : 45) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ 2 กรณี ดังนี้

1.1 การแบ่งอำนาจ หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐให้แก่ข้าราชการในส่วนภูมิภาค ให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ตามแต่รัฐบาลจะมอบหมายให้ภายในพื้นที่ที่ได้กำหนดขึ้น โดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มงานได้ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้

1.2 การยกอำนาจให้หรือการมอบอำนาจอย่างเด็ดขาด (Devolution) หมายถึง การกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ให้มีอำนาจบริหารตนเองได้อย่างแท้จริง เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งการเมืองและการบริหารให้ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นของตนเองได้ การมอบอำนาจในลักษณะอย่างนี้เป็นการบริหารตนเอง

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลมอบอำนาจการบริหารบางส่วนให้กับองค์กรอื่น นอกจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร และอยู่ในความควบคุมของรัฐบาล เป็นการกระจายการตัดสินใจ ทั้งด้านการบริหารและการเงินจากส่วนกลางสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการ องค์กรและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจในการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

2. หลักการกระจายอำนาจ

ธนศวรรี เจริญเมือง (2540 : 101) อธิบายไว้ว่า การกระจายอำนาจประกอบด้วย หลักการที่สำคัญ ดังนี้

2.1 หลักการเป็นนิติบุคคล กล่าวคือ การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมีการประกอบเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลางการมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคนองค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2.2 หลักการมีอำนาจอิสระในการบริหารงาน อธิบายว่า ความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ

องค์กรเช่นนี้จะมีลักษณะที่ไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆทั่วประเทศ การกระจายอำนาจจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

2.3 หลักการมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้นำที่นับัญญัติ คือ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจจะโดยการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ โดยการสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรม อันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตนเอง

2.4 หลักการมีงบประมาณของตนเอง หมายถึง การมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตัวเอง รวมทั้งมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้น

สรุปได้ว่า หลักการในการกระจายอำนาจ เป็นหลักที่มีความจำเป็นและความสำคัญในการกระจายอำนาจ ถ้าขาดหลักการใด จะทำให้การกระจายอำนาจขาดความสมบูรณ์ ดังนั้นในการกระจายอำนาจ ต้องกระทำทั้งการปรับสถานะให้เป็นนิติบุคคล ต้องให้อิสระในการบริหารงาน ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยมีสิทธิเลือกตั้งและสามารถมีงบประมาณเป็นของตนเอง

3. ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ลิขิต ธีรเวคิน (2541 : 17 – 18) ได้วิเคราะห์ถึงความสำคัญในการกระจายอำนาจการปกครองว่ามีความสำคัญทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ดังนี้

3.1 การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของการปกครองในระบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างระดับชาติและโครงสร้างในระดับท้องถิ่น การเน้นแต่การพัฒนาโครงสร้างเมืองบนระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติ การเลือกตั้ง โดยไม่คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องล่าง ได้แก่ การตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถและโอกาสในการปกครองตนเอง เท่ากับว่าเป็นการพัฒนาในลักษณะที่หัวโตก้นลีบ

3.2 การกระจายอำนาจมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ การพัฒนาชนบท เป็นนโยบายที่ค้ำถั่งเน้นหนักและมีการรณรงค์กันมาก ความสำคัญประการหนึ่ง คือ เรื่องการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทจะให้สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมีการคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่นและต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ ร่วมมือร่วมแรงกัน และลักษณะดังกล่าวจะต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองใน

ลักษณะที่มีอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้โดยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น ถ้าหากไม่มีการกระจายอำนาจในการปกครองตนเองอย่างอิสระการพัฒนา จะเป็นลักษณะหยิบยื่นขั้วใต้ ซึ่งแทนที่จะเป็นผลดีกับท้องถิ่นแต่กลับจะสร้างความเหลื่อมล้ำอันจะมีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามถ้ามีการกระจายอำนาจโดยมอบอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไปและไม่สามารถจะควบคุมได้ ก็อาจเป็นภัยแก่เอกภาพของรัฐได้ เช่น การมอบอำนาจทางทหารและตำรวจให้แก่ท้องถิ่นก็อาจจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐได้ และการกระจายอำนาจการปกครองทำให้คนในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ท้องถิ่นมากกว่าส่วนรวม ประชาชนในท้องถิ่นอาจลืมนึกถึงชาติได้ในที่สุด นอกจากนั้นการกระจายอำนาจการปกครองอาจทำให้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นใช้อำนาจโดยไม่เหมาะสมจนก่อให้เกิดความเคียดแค้นแก่ประชาชนได้ เพราะเจ้าหน้าที่อาจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมือง หรือนักการเมือง หรือผู้มีอิทธิพล หรือตัวเจ้าหน้าที่เองเป็นผู้มีอำนาจจนไม่มีใครที่จะกล้าทัดทานได้ และการกระจายอำนาจการปกครองนั้น เจ้าหน้าที่หรือผู้นำท้องถิ่นอาจจะขาดประสบการณ์ ไม่มีความรู้ความชำนาญและความสามารถในการบริหาร เพราะประชาชนในท้องถิ่นขาดความรู้และความชำนาญ สุดท้ายการกระจายอำนาจการปกครองสิ้นเปลืองมากกว่าการรวมอำนาจการปกครอง ทั้งด้านบุคลากรและการใช้งบประมาณ เพราะต้องแยกกันใช้และแยกกันจัดหามาเพื่อดำเนินการปกครอง

องค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากสภาตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ในขณะนั้นไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้โดยมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงานสมควรปรับปรุงฐานะของสภาตำบลและการบริหารงานของสภาตำบลและการ ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากขึ้น รวมทั้งการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

ต่อมาเกิดกระแสสนับสนุนสารปกครองท้องถิ่น และนำมาซึ่งการเรียกร้องให้รัฐบาลพิจารณาการกระจายอำนาจการปกครองตนเองไปสู่ท้องถิ่นระดับตำบล จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2538 และต่อมาได้ประกาศจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 617 แห่ง และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ครั้งแรกเมื่อวันที่ 21 พ.ค. 2538 และได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งหมดและเมื่อวันที่ 19 ม.ค. 2539 กระทรวงมหาดไทย

ประกาศจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล เพิ่มขึ้นอีก 2,143 แห่ง หรือเพิ่ม แบบก้าวกระโดดในปี 2541 ให้เป็น 6 พันกว่าแห่ง และระบุให้เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจนถึง พ.ศ. 2547 จำนวน องค์การบริหารส่วนตำบล ได้เพิ่มขึ้นตามการพัฒนาท้องถิ่น คือ มีจำนวนทั้งสิ้น 6,744 แห่ง ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ (กรมการปกครอง. 2547 : 20)

1.1 องค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งอาจรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

1.2 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

1.3 องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คน เป็นเหตุให้ไม่สามารถบริหารงานพื้นที่นั้น ให้มีประสิทธิภาพได้ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน หรือให้รวมพื้นที่เข้ากับหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาเป็นเวลาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ทั้งนี้เพื่อให้มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 มาตรา 67 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้

2.1 หน้าที่ทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ การพัฒนาตำบลทั้งในด้าน เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

2.2 หน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องกระทำในเขต อบต. ดังนี้

2.2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

2.2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้ง กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

2.2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

2.2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

2.2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ.

2.2.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอัน

ดีของท้องถิ่น

2.2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณ

และบุคลากรให้ตามสมควรจำเป็นและสมควร

2.3 หน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจพิจารณากระทำได้ คือ

2.3.1 ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร

2.3.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

2.3.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

2.3.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

2.3.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

2.3.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

2.3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

2.3.8 การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นของสาธารณสมบัติของ

แผ่นดิน

2.3.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม

2.3.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

2.3.12 การท่องเที่ยว

2.3.13 การผังเมือง

3. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งโครงสร้างองค์กรออกเป็น 2 ฝ่าย

3.1 สภาพองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้าน ๆ ละ 2 คน โดยที่ประชุมจะเลือกประธานสภาและรองประธานสภา และมี วาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรองนายก องค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบาย แผนพัฒนาตำบล กฎระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

3.2 คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน โดยมีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารกิจการ คือ บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตาม มติ ข้อบังคับ และแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำแผนพัฒนาตำบล และแผนงบประมาณรายจ่าย ประจำปี เพื่อเสนอให้ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้พิจารณาเห็นชอบรายงานผลการทำงานและการใช้จ่ายให้สภา องค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง และปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

แผนภูมิที่ 8 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : โกวทิพย์ พวงงาม. 2550 : 63

องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

1. ประวัติความเป็นมา

อำเภอภูผินารายณ์ ชื่อเดิม " ภูคสิมนารายณ์" ที่ว่าการอำเภอตั้งอยู่บ้านภูคสิมหรือบ้านคุ้มเก่า ตำบลคุ้มเก่า (ในเขตอำเภอเขาวง ปัจจุบัน) ได้รับการยกฐานะเป็นเมืองชั้นตรี มีชื่อว่า " ภูคสิมนารายณ์ " โดยมีพระทิเบศร์ (กอ) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองคนแรก ที่ได้ชื่อว่า " ภูคสิมนารายณ์ " ก็เนื่องจากที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือที่ตั้งเมืองมีหนองน้ำแยกจากห้วยเรียกว่า " ภูค " กับมีศาลาสำหรับประกอบศาสนกิจอยู่กลางน้ำเรียกว่า " สิม " ต่อมาชาวบ้านได้พบเทวรูปพระนารายณ์ทำด้วยไม้อยู่ในหนองน้ำแห่งนั้น ชาวบ้านจึงเรียกว่า " ภูคสิมนารายณ์ " และได้แผลงไปตามสำเนียงการพูดเป็น " ภูผินา-รายณ์" แต่เดิมมีเขตการ

ปกครอง 4 ตำบล คือ ตำบลคุ้มเก่า ตำบล เปลือย ตำบลแจนแลน และตำบลชุมพร ส่วนตำบลนา
 ภู ตำบล ภูแล่นช้าง ตำบลคำบง ตำบลไค้่นุ่น อยู่ในเขตการปกครองของเมืองภูแล่นช้าง ต่อมา
 ทางราชการ ได้พิจารณาเห็นว่าเมืองภูแล่นช้างกับเมืองกุคตินารายณ์ มีอาณาเขตทับแถมและ
 ตั้งอยู่ใกล้กัน จึงได้ยุบเมืองภูแล่นช้างให้ไปตั้งเมืองใหม่ที่อำเภอขามเฒ่าในปัจจุบัน แล้วให้
 รวมอาณาเขตเมืองภูแล่นช้างเข้ากับเมืองกุคตินารายณ์ เมื่อประมาณ ปี พ.ศ.2445

ครั้นต่อมาเมื่อ พ.ศ.2454 ทางราชการ ได้แต่งตั้งหลวงประเวศน์อุทรจันทร์
 (ดี มีชัยมพันธ์) มาดำรงตำแหน่งนายอำเภอ และได้พิจารณาเห็นว่าสภาพท้องที่ทางภูมิศาสตร์
 ไม่เหมาะสม ทุรกันดาร ทางคมนาคมไม่สะดวก ในฤดูแล้งขาดแคลนน้ำดื่ม น้ำใช้มีไข้ป่า
 ชุกชุม ราษฎรทำมาหากินไม่สะดวกจึงได้ย้ายที่ตั้งเมืองมาอยู่ที่บ้านบัวขาว เมื่อปี พ.ศ.2456 อัน
 เป็นที่ตั้งของอำเภอในปัจจุบัน

ต่อมาในปี พ.ศ.2474 จังหวัดกาฬสินธุ์ถูกยุบลงเป็นอำเภอ โดยให้จังหวัด
 กาฬสินธุ์เดิมทั้งหมดไปขึ้นกับจังหวัดมหาสารคาม อำเภอภูคตินารายณ์จึงติดตามไปขึ้นกับ
 จังหวัดมหาสารคามด้วย จนกระทั่งถึงปี พ.ศ.2483 หลวงบริหารชนบท (ส่วน บริหารชนบท)
 ซึ่งเป็นข้าหลวงจังหวัดมหาสารคาม ได้ขอแบ่งป็นเขตจังหวัดใหม่ ระหว่างจังหวัดนครพนมกับ
 จังหวัดมหาสารคาม โดยถือเอากิ่งกลางลำน้ำพอง และสันเขาภูพานเป็นเขตแดน จึงได้ตัดโอน
 หมู่บ้านห้วยแดง บ้านโคกโก่ง และบ้านชุมชีวังจากอำเภอคำชะอี จังหวัดนครพนม (ปัจจุบัน
 ขึ้นกับจังหวัดมุกดาหาร) มาขึ้นกับอำเภอภูคตินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

ต่อมาในปี พ.ศ.2490 ทางราชการ ได้ยกฐานะอำเภอเมืองกาฬสินธุ์ ขึ้นเป็น
 จังหวัดกาฬสินธุ์ อำเภอภูคตินารายณ์ จึงโอนมาขึ้นกับจังหวัดกาฬสินธุ์ตามเดิม และได้มีการ
 เปลี่ยนแปลงอาณาเขตของตำบลต่างๆ ใหม่คือ แบ่งตำบลบัวขาว ออกเป็น 5 ตำบล มี ตำบลบัว
 ขาว ตำบลจุมจัง ตำบลภูคหว้า ตำบลเหล่าไสงาม และตำบลหนองห้าง ตำบลแจนแลน แบ่ง
 ออกเป็น 2 ตำบล มี ตำบลแจนแลน และตำบลสามขา ตำบลภูแล่นช้าง แบ่งออกเป็น 3 ตำบล
 มีตำบลภูแล่นช้าง ตำบลคำบง และตำบลไค้่นุ่น ตำบลคุ้มเก่า แบ่งออกเป็น 4 ตำบล คือ ตำบลคุ้ม
 เก่า ตำบลนาภู ตำบลหนองผือ และตำบลสงเปลือย รวม 14 ตำบล จนกระทั่ง เมื่อปี พ.ศ.
 2512 ทางราชการ ได้ยกฐานะตำบลคุ้มเก่าขึ้นเป็นกิ่งอำเภอเขาวง มี ตำบลคุ้มเก่า ตำบลสง
 เปลือย ตำบลหนองผือ ตำบลภูแล่นช้าง และตำบลนาภู อยู่ในเขตการปกครองของกิ่งอำเภอเขา
 วง คงเหลือตำบลที่อยู่ในเขตการปกครองของอำเภอภูคตินารายณ์ รวม 9 ตำบล ต่อมาในปี
 พ.ศ.2519 ทางราชการตั้งตำบลเหล่าใหญ่ขึ้นอีก 1 ตำบล โดยแยกจากตำบลแจนแลน ต่อมาใน
 ปี พ.ศ.2520 ได้รับอนุมัติให้ตั้งตำบลนาขามขึ้นอีก 1 ตำบล โดยแยกจากตำบลสามขา ในปี

พ.ศ.2521 ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งตำบลขึ้นอีก 2 ตำบล คือ ตำบลนาโก แยกออกจากตำบลบัวขาว และตำบลไค้ปูน แยกจากตำบลนิคมห้วยผึ้ง ในปี พ.ศ.2524 ทางราชการ ได้ยกฐานะตำบลนิคมห้วยผึ้ง ขึ้นเป็นกิ่งอำเภอห้วยผึ้ง มีตำบลนิคมห้วยผึ้ง ตำบลไค้ปูน และตำบลคำบาง ไปขึ้นอยู่ในเขตการปกครองของกิ่งอำเภอห้วยผึ้ง คงเหลือตำบลที่อยู่ในเขตการปกครองของอำเภอภูผินารายณ์ 10 ตำบล 84 หมู่บ้าน ในขณะนั้น ปัจจุบัน อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ มีเขตการปกครองทั้งสิ้น 12 ตำบล 145 หมู่บ้าน เทศบาล 5 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 9 แห่ง นายอำเภอคนปัจจุบัน ชื่อ นายโกสินทร์ ศรีเพชรพงษ์ ดำรงตำแหน่ง เป็นลำดับที่ 42 ของผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ

2. ที่ตั้งและอาณาเขต

อำเภอภูผินารายณ์ ตั้งอยู่ ทิศตะวันออกเฉียงเหนือของจังหวัดกาฬสินธุ์ ทางหลวงแผ่นดินสายสมเด็จ – มุกดาหาร อยู่ห่างจากศาลากลางจังหวัดกาฬสินธุ์ ประมาณ 80 กิโลเมตร ห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ 680 กิโลเมตร อำเภอภูผินารายณ์ มีอาณาเขตดังต่อไปนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์

ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอโพนทอง อำเภอหนองพอก และอำเภอเมยวดี จังหวัดร้อยเอ็ด

ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอหนองสูง จังหวัดมุกดาหาร

ทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอห้วยผึ้งและอำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์

3. องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอภูผินารายณ์

การแบ่งเขตการปกครองอำเภอภูผินารายณ์แบ่งเขตการปกครองย่อยออกเป็น 9 ตำบล 93 หมู่บ้าน ได้แก่ (สำนักงานท้องถิ่นอำเภอภูผินารายณ์. 2552 : 2)

3.1 องค์การบริหารส่วนตำบลบัวขาว ประกอบด้วยหมู่บ้านทั้งหมด 16 หมู่บ้าน ครอบคลุมพื้นที่ตำบลบัวขาวทั้งตำบล

3.2 องค์การบริหารส่วนตำบลแจนแลน ประกอบด้วยหมู่บ้านทั้ง 9 หมู่บ้าน ครอบคลุมพื้นที่ตำบลแจนแลนทั้งตำบล

3.3 องค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าไสงาม ประกอบด้วยหมู่บ้าน 12 หมู่บ้าน ครอบคลุมพื้นที่ตำบลเหล่าไสงามทั้งตำบล

3.3 องค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าไทรงาม ประกอบด้วยหมู่บ้าน 12 หมู่บ้าน
ครอบคลุมพื้นที่ตำบลเหล่าไทรงามทั้งตำบล

3.4 องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า ประกอบด้วยหมู่บ้าน 13 หมู่บ้าน
ครอบคลุมพื้นที่ตำบลกุดหว้าทั้งตำบล

3.5 องค์การบริหารส่วนตำบลสามขา ประกอบด้วยหมู่บ้าน 18 หมู่บ้าน
ครอบคลุมพื้นที่ตำบลสามขาทั้งตำบล

3.6 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองห้าง ประกอบด้วยหมู่บ้าน 9 หมู่บ้าน
ครอบคลุมพื้นที่ตำบลหนองห้างทั้งตำบล

3.7 องค์การบริหารส่วนตำบลนาโก ประกอบด้วยหมู่บ้าน 9 หมู่บ้าน ครอบคลุม
พื้นที่ตำบลนาโกทั้งตำบล

3.8 องค์การบริหารส่วนตำบลสมสะอาด ประกอบด้วยหมู่บ้าน 7 หมู่บ้าน
ครอบคลุมพื้นที่ตำบลสมสะอาดทั้งตำบล

3.9 องค์การบริหารส่วนตำบลกุดค้ำว ประกอบด้วยหมู่บ้าน 8 หมู่บ้าน
ครอบคลุมพื้นที่ตำบลกุดค้ำวทั้งตำบล

4. องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอภูมินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

อำเภอภูมินารายณ์ แบ่งเขตการปกครอง เป็น 9 ตำบล 93 หมู่บ้าน ดังตารางที่ 1

ที่	ตำบล	จำนวนหมู่บ้าน	องค์การบริหารส่วนตำบล
1	บัวขาว	16	องค์การบริหารส่วนตำบลบัวขาว
2	แจนแลน	9	องค์การบริหารส่วนตำบลแจนแลน
3	เหล่าไทรงาม	12	องค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าไทรงาม
4	กุดหว้า	13	องค์การบริหารส่วนตำบลกุดหว้า
5	สามขา	18	องค์การบริหารส่วนตำบลสามขา
6	หนองห้าง	9	องค์การบริหารส่วนตำบลหนองห้าง
7	นาโก	9	องค์การบริหารส่วนตำบลนาโก
8	สมสะอาด	7	องค์การบริหารส่วนตำบลสมสะอาด
9	กุดค้ำว	8	องค์การบริหารส่วนตำบลกุดค้ำว
รวม		93	

ที่มา : สำนักงานทะเบียนอำเภอภูมินารายณ์, 2553 : 10

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยภายในประเทศ

ในการวิจัย รูปแบบภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

จากผลการศึกษาของ เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ (2540 : 95) พบว่า การรับรู้ของผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีต่อพฤติกรรมกรรมการแสดงออกของผู้บังคับบัญชาที่อยู่เหนือขึ้นไปในภาพรวม มีระดับการแสดงพฤติกรรมผู้นำทั้ง 4 แบบ คือ พฤติกรรมผู้นำแบบสนับสนุน พฤติกรรมผู้นำแบบสั่งการ พฤติกรรมผู้นำแบบมุ่งความสำเร็จในงาน และพฤติกรรมผู้นำแบบมีส่วนร่วม โดยระดับการแสดงออกของแต่ละแบบพอๆ กัน แต่เมื่อนำมาแยกกลุ่มตามค่าเฉลี่ย (\bar{X}) ของแต่ละฉบับพบว่า ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปแสดงพฤติกรรมผู้นำแบบสนับสนุนสูงสุด และรองลงมา คือ พฤติกรรมผู้นำแบบมุ่งความสำเร็จ พฤติกรรมผู้นำแบบสั่งการ และ พฤติกรรมผู้นำแบบให้มีส่วนร่วมตามลำดับ

จากผลการศึกษาของ กาญจนา จันทร์ไทย (2539 : 214) พบว่า พฤติกรรมผู้นำทั้ง 4 แบบ คือ แบบสนับสนุน แบบสั่งการ แบบมุ่งความสำเร็จในงาน และแบบให้มีส่วนร่วม มีความสัมพันธ์ในทางบวกกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน 5 ด้าน (ยกเว้น ความพึงพอใจด้านลักษณะของรายได้) ได้แก่ ความพึงพอใจในด้านงานทั่วไป ด้านลักษณะงาน ด้านลักษณะของผู้บังคับบัญชา ด้านโอกาสในการก้าวหน้า และด้านลักษณะของเพื่อนร่วมงาน

การศึกษาของ พวงทิพย์ นวลขาว (2538 : 146) ที่พบว่า แบบภาวะผู้นำของผู้บังคับบัญชามีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับ 0.05 โดยมีระดับความสัมพันธ์กันในระดับสูงและเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน โดยผู้บังคับบัญชาที่มีแบบภาวะผู้นำแบบปรึกษาหารือ และแบบมีส่วนร่วมจะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานสูงกว่าผู้บังคับบัญชาที่มีแบบภาวะผู้นำแบบเผด็จการ และเผด็จการอย่างมีศิลปะ

วุธ ญาณสาร (2544 : 64-68) ได้ศึกษาภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า 1) ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะเน้นผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นศูนย์กลางมากกว่าผู้บังคับบัญชาเป็นศูนย์กลาง 2) จากการศึกษาปัจจัยในการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล พบว่า รายได้ ความมั่นคง ความเอื้ออาทร การยอมรับ การได้รับคำชมเชย ความก้าวหน้าใน

การงาน เหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญ 3) ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำกับปัจจัยในการปฏิบัติงาน พบว่า ส่วนมากไม่มีความสัมพันธ์กันระหว่างภาวะผู้นำทั้งในด้านที่เน้นผู้บังคับบัญชาเป็นศูนย์กลางและในด้านที่เน้นผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นศูนย์กลาง ยกเว้น ความเอื้ออาทร การฝึกอบรม และสวัสดิการ

สุกชัย เอะน้อย (2550 : 56-61) ได้ทำการศึกษา ภาวะความเป็นผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่า ภาวะความเป็นผู้นำของนายก องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดขอนแก่น ตามความคิดเห็นของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดขอนแก่น ภาพรวม ร้อยละ 69.0 (อยู่ในระดับปานกลาง) ซึ่งถ้าพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีความคิดเห็นต่อภาวะความเป็นผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านความโปร่งใส มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 78.4 รองลงมาคือด้านความยุติธรรม คิดเป็นร้อยละ 76.4 ด้านความรับผิดชอบ คิดเป็นร้อยละ 76.0 ด้านการใช้ความรู้ในการบริหารงาน คิดเป็นร้อยละ 71.6 ด้านการกล้าตัดสินใจ คิดเป็นร้อยละ 64.0 ด้านความสำเร็จของงาน คิดเป็นร้อยละ 60.4 และที่พบน้อยที่สุดคือ ด้านความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ คิดเป็นร้อยละ 56.0 ตามลำดับ

เพ็ชรา เป็ลียนศิริ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา ภาวะผู้นำของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีในเขตอำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า ระดับภาวะผู้นำในด้านการพัฒนาท้องถิ่นของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับค่อนข้างสูง โดยมีภาวะผู้นำแต่ละด้านเรียงตามลำดับ ดังนี้ 1) ด้านความสามารถในการแก้ไขปัญหา 2) ด้านวิสัยทัศน์ในการพัฒนา 3) ด้านความสามารถในการประสานงาน 4) ด้านความสามารถในการสื่อสาร และ 5) ด้านความสามารถในการจูงใจให้เกิดการยอมรับ เชื่อถือ และศรัทธา

เกษราภรณ์ วงศ์ก่อ (2550 : 94-101) ได้ศึกษา ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อคุณลักษณะของผู้บริหารส่วนราชการเทศบาลเมืองหนองคาย ผลการวิจัยพบว่า

1. ระดับความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลเมืองหนองคายที่มีต่อ

คุณลักษณะของผู้บริหารส่วนราชการเทศบาลเมืองหนองคายโดยรวม อยู่ในระดับมาก และเมื่อจำแนกรายด้านพบว่า อยู่ในระดับมากทุกด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ดังนี้ ด้านความรู้ความสามารถในการบริหารงาน ด้านบุคลิกภาพ ด้านวิชาการ ด้านมนุษยสัมพันธ์ ด้านคุณธรรมจริยธรรม และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือด้านความเป็นผู้นำ

2. การเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของพนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนราชการ พนักงานครูเทศบาลและลูกจ้างประจำ ที่มีต่อคุณลักษณะผู้บริหารส่วนราชการเทศบาลเมืองหนองคายทั้งนี้โดยรวมและจำแนกเป็นรายค่านีมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.5 การเปรียบเทียบรายคู่พบว่า เจ้าหน้าที่ส่วนราชการมีความคิดเห็นต่อคุณลักษณะของผู้บริหารส่วนราชการเทศบาลเมืองหนองคาย โดยรวมแตกต่างกับพนักงานครู และลูกจ้างประจำมีความคิดเห็นต่อคุณลักษณะของผู้บริหารส่วนราชการเทศบาลเมืองหนองคาย โดยรวมแตกต่างกับพนักงานครู

2. งานวิจัยต่างประเทศ

เซพเวดตรา (Saavedra, 1990 : 23 ; อ้างถึงใน กาญจนา จันทร์ไทย, 2539 : 71) ได้ทำการศึกษาถึงผลของพฤติกรรมผู้บังคับบัญชาต่อความต้องการจำเป็นของผู้ใต้บังคับบัญชาในเรื่องแรงจูงใจ ความพึงพอใจและความผูกพันต่อผู้นำในการศึกษาครั้งนี้ เพื่อจะใช้แนวคิดทั่วไปของทฤษฎีภาวะผู้นำของ Path-Goal มาใช้ การศึกษาเพื่อตรวจสอบและเพื่อเลือกส่วนร่วมของพฤติกรรมภาวะผู้นำตามแนวทางของ Path-Goal และระดับของความต้องการจำเป็นกับความสัมพันธ์ในงานของผู้ใต้บังคับบัญชาต่อผลกระทบเพื่อคาดการณ์ในเรื่อง แรงจูงใจ ความพึงพอใจ และความผูกพันต่อผู้นำใช้การวิเคราะห์ความแปรปรวน (Analysis of Variance) โดยมีสมมติฐานการวิจัย ดังนี้

ผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีความต้องการเพื่อผูกพันสูงที่อยู่ภายใต้ผู้นำที่มีพฤติกรรมภาวะผู้นำแบบสนับสนุนคาดว่าจะมีความผูกพันต่อตัวผู้นำสูง

ผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีความต้องการเพื่อสัมฤทธิ์ของงานสูงมีผู้บังคับบัญชาที่มีภาวะผู้นำแบบมุ่งสำเร็จ (Achievement-Oriented) คาดว่าจะมีแรงจูงใจสูง ความพึงพอใจสูง และมีความผูกพันต่อผู้บริหาร ผลการวิจัย พบความสัมพันธ์ด้านบวกกับความพึงพอใจในสถานการณ์ ที่สำคัญอีก 2 สถานการณ์ คือ เมื่อผู้ใต้บังคับบัญชามีความต้องการเพื่อผูกพันในระดับกลางและ ผู้บังคับบัญชามีภาวะผู้นำแบบมุ่งความสำเร็จของงานกับเมื่อผู้ใต้บังคับบัญชามีความต้องการเพื่ออำนาจกับภาวะผู้นำแบบสั่งการ ส่วนผลด้านลบมี 3 อย่างคือ

- 1) ความต้องการเพื่อผูกพันต่ำภายใต้ภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วม มีผลต่อแรงจูงใจ
- 2) ความต้องการเพื่อผลสัมฤทธิ์สูงภายใต้ภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วมมีผลต่อความพึงพอใจ

3) ความต้องการเพื่ออำนาจสูง ภายใต้ภาวะผู้นำแบบสั่งการมีผลต่อความพึงพอใจ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎี ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาวิจัย รูปแบบภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้สรุปกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังแผนภูมิที่ 10



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม



แผนภูมิที่ 10 กรอบแนวคิดในการวิจัย