



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประวัติศาสตร์ของมวลมนุษยชาติให้ความสำคัญกับผู้นำ ผู้นำมีบทบาทมาตั้งแต่มนุษย์ยังรวมกันเป็นชุมชนเล็ก ๆ คนในชุมชนจะยกย่องคนบางคนให้เป็นผู้นำเพราะความรู้ ความกล้าหาญ ความแข็งแรง ทั้งนี้หน้าที่หลักของผู้นำสังคมมนุษย์มีอยู่ 3 ประการ คือ ระวังข้อขัดแย้งในสังคม ปกป้องศัตรูจากภายนอก และพัฒนาชุมชนหรือสังคม ยิ่งชุมชนใหญ่ขึ้นความขัดแย้งยังมีโอกาสเกิดได้มากขึ้น การมีผู้นำสังคมนั้น ๆ จึงยังมีความจำเป็นขึ้น (ณรงค์ สตินสวัสดิ์, 2537: 1-7)

กิมซัง นักปราชญ์ตะวันออก ได้กล่าวถึงความสำคัญของผู้นำไว้ว่า ผู้นำคือบุคคลผู้ทรงอิทธิพลเพียงพอที่จะทำให้ผู้อื่นกระทำตามคำชี้แนะคำสั่งหรือการปฏิบัติงานของตน ในทางสังคมวิทยาเรียกว่า เป็นชนชั้นนำและถ้าหากเป็นชนชั้นนำที่มีอำนาจบังคับบัญชาผู้อื่นได้คนประเภทนี้ เรียกได้ว่าเป็น “ผู้ปกครอง” ความสุข ความทุกข์ของประชาชนพลเมืองของแต่ละประเทศนั้นมีสหสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับผู้ปกครองหรือ คณะผู้ปกครองของตน คือ ขึ้นอยู่กับการนำทางการตัดสินใจ การคิดริเริ่ม การวินิจฉัยสั่งการของผู้ปกครอง ถ้าปกครองโดยมุ่งพัฒนาประเทศเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยรวมอย่างกว้างขวางและทั่วหน้าอุดมมุ่งหมายของรัฐจะบรรลุได้ แต่ถ้าปกครองโดยเพิกเฉยละเลยต่อประโยชน์สุขของประชาราษฎร์โดยส่วนรวมเช่นนี้แล้วก็จะเต็มไปด้วยความคับแค้น ขมขื่น (อ้างถึงใน วิสุทธิ์ โทธิแทน, 2524: 1-4)

ถึงแม้สังคมจะต้องมีผู้นำ แต่ลักษณะของผู้นำในแต่ละสังคมจะแตกต่างกันไป สถานภาพของสังคมเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่จะกำหนดว่า ผู้นำของสังคมนั้นควรเป็นคนประเภทใด นอกจากสถานภาพของสังคมโดยรวมแล้ว สถานการณ์ในสังคมในเวลาหนึ่ง ๆ ก็จะมีส่วนกำหนดด้วยว่าใครจะได้เป็นผู้นำ ประเทศอังกฤษในยามที่เกิดสงครามก็ต้องการผู้นำที่เข้มแข็งเด็ดขาด แต่ในยามที่ประเทศอยู่ในยุคสันติภาพ ผู้นำที่มีความเข้มแข็งเด็ดขาดก็อาจจะไม่จำเป็น สถานการณ์ที่เปลี่ยนไปในสังคมหนึ่ง จะทำให้รูปแบบของผู้นำที่สังคมต้องการเปลี่ยนไปได้ ในส่วนของคุณสมบัติของผู้นำยังเป็นที่ถกเถียงกันว่า ถ้าเป็นผู้นำแล้วจะต้องมีคุณสมบัติอย่างไรบ้าง นักปราชญ์ตะวันตก อาทิ โสเครติส (Socrates อ้างถึงใน วิสุทธิ์ โทธิแทน, 2524: 15-16) เห็นว่าความรอบรู้ในกิจการบ้านเมืองเป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้ปกครองและถือเป็นคุณธรรมอันหนึ่งที่ผู้ปกครองต้องมีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนต่าง ๆ รู้จักและเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนในฐานะผู้นำของประเทศต้องกล้าตัดสินใจในการดำเนินการปกครองและการบริหารงานของตน ไม่โลเลหรือลังเล มีความสามารถในการปรับตัวเพื่อเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงทั้งภายในประเทศและ

นอกประเทศ เพลโต (Plato อ้างถึงใน เสน่ห์ จามริก, 2519: 41–45) เสนอไว้ในอุดมรัฐหรือรัฐในอุดมคติ (Republic) ว่าเป็นรัฐที่มีราชาปราชญ์ (Philosopher King) เป็นผู้ปกครอง รัฐนี้จะเป็นรัฐที่ยุติธรรม เพราะผู้ปกครอง “รู้” ว่าความยุติธรรมคืออะไรและเมื่อ “ความรู้ คือ คุณธรรม” รัฐซึ่งดำเนินการไปด้วยการปกครองของผู้ที่มีความรู้ ก็จะเป็นรัฐที่มีคุณธรรมด้วย อริสโตเติล (Aristotle, 1959: 76–79) กล่าวไว้ว่า การปกครองที่ดีคือการปกครอง ที่ยึดหลักกฎหมายและเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของคนทั้งหมดในประเทศ ส่วนการปกครองที่เลว คือ การปกครองที่เพิกเฉยละเลยกฎหมาย และเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องของผู้ปกครอง นั่นคือการปกครองจะดีหรือเลวอยู่ที่จุดมุ่งหมาย เจตนารมณ์และการกระทำของผู้ปกครอง มาคิอาเวลลี (Machiavelli อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, 2523: 116–128) เขียนไว้ในหนังสือ “The Prince” ว่าผู้ปกครองจะต้องเรียนรู้ที่จะเป็นคนไม่ดีหรือคนชั่ว แต่ต้องแสดงให้เห็นคนอื่นเห็นอยู่เสมอว่า ตนเป็นคนดี ตลอดเวลาผู้ปกครองจะต้องเป็นนักสร้างและอำพราง ต้องทำให้คนอื่นนับถือและยำเกรง ให้คนอื่นเห็นว่าคนนั้นมีสติปัญญาอันลึกล้ำ

สำหรับประวัติศาสตร์ของประเพณีไทยก็ให้ความสำคัญกับผู้นำ ผู้ปกครอง หรือพระมหากษัตริย์เป็นอย่างมาก ตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นราชธานี มีพระมหากษัตริย์ ปกครองตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่มาของอำนาจพระมหากษัตริย์โดยมาจากความสามารถในการทำสงคราม และในการปกครอง ถือการปกครองแบบพ่อปกครองลูกในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช กษัตริย์มีหน้าที่ปกครองคนทั้งประเทศให้อยู่เย็นเป็นสุข ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีภูมิธรรมสูงกว่าคนในปกครอง คือต้องมีความฉลาดสูง ความอดทนสูง ความเพียรสูง ความเมตตาสูงและความขอมสละสูง (ประยูร กาญจนกุล, 2530: 66–67) นอกจากนี้ค่านิยมของสังคมไทยเรายอมรับความสำคัญของผู้มีความรู้ ผู้มีวิสัยทัศน์ ผู้มีอำนาจ จึงทำให้บทบาทของผู้นำยิ่งทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น แม้ในปัจจุบันซึ่งเป็นยุคที่ประเทศไทยกำลังเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและ การบริหารอันเนื่องมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ ก็ยังให้ความสำคัญกับผู้นำ นายกรัฐมนตรี พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้กล่าวไว้ในการประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2545 ณ ทำเนียบรัฐบาลไว้ว่า “ประเทศไทยเราจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม (cultural change) ในการทำงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและก้าวทันโลกการเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การต้องเริ่มต้นที่ผู้นำ (leader) แล้วจำเป็นต้องมีผู้นำที่เข้มแข็ง (strong leader) การเปลี่ยนวัฒนธรรมจึงจะเกิด ประเทศไทยวิ่งตามประเทศญี่ปุ่น สิงคโปร์ และได้หวัน ทางแก้ไขที่จะก้าวทันประเทศเหล่านี้คือ ต้องเลือกคนรุ่นใหม่ที่เป็นคนเก่ง คนฉลาด (talented people) คนขยันออกมาทำงาน เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ทันประเทศอื่น และผู้นำหรือผู้บริหารต้องเป็นผู้ที่จะต้องเรียนรู้ตลอดชีวิตและต้องรอบรู้ จึงจะสามารถมองปัญหาของประเทศร่วมกันและนำพาประเทศไปสู่เป้าหมายได้” โลกยุคปลายศตวรรษที่ 20 คือ การเปลี่ยนแปลงที่มีลักษณะ “ทั้งโลก” (global) ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและสิ่งแวดล้อม การเคลื่อนไหวเพื่อเชื่อมโยงกันเป็น “โลกเดียว” ของนานาชาติประเทศเป็นกระแสที่ก่อตัวสูงขึ้นตามพัฒนาการของเทคโนโลยี การสื่อสารและความรวดเร็วของข้อมูลข่าวสาร กระแสดังกล่าวเป็นไปตามการคาดการณ์

และการวิเคราะห์ของอัลวิน ทอฟเฟอร์ (Alvin Toffler, 1980 สรุปความจาก สุกัญญา ติระวนิช, วิชา อุดมฉันท, ยุกต เบญจรงค์กิจ และรจิตลักษณ์ แสงอุไร, ผู้แปล, 2538) นักเขียนระดับโลก ซึ่งได้วิเคราะห์ สถานการณ์ในอดีต ปัจจุบันและอนาคตไว้ ในหนังสือคลื่นลูกที่สาม (The Third Wave) โดยเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของอารยธรรมใหม่กว่าที่เหมือนคลื่นลูกใหม่ โดยกำหนดรูปแบบของอารยธรรมเป็นรูปแบบกึ่งระบบ (Semi-systematic Model) ซึ่งแบ่งอารยธรรมออกเป็น 3 ส่วน คือ

คลื่นลูกที่หนึ่ง คือ สังคมเกษตรกรรม เริ่มเมื่อประมาณ 8,000 ปีก่อนคริสตกาลเป็นผลมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม ใช้เวลานับพันปีก่อนจะแสดงตัวอย่างเด่นชัดมาสู่คลื่นลูกที่สอง คือ สังคมอุตสาหกรรม เริ่มเมื่อประมาณ ค.ศ. 1650-1750 เป็นผลมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมมีการใช้เครื่องจักรกล มีโรงงานขนาดใหญ่ผลิตสินค้าจำนวนมากเพื่อมวลชน ใช้เวลาประมาณ 300 ปีในการก่อตัวจนเริ่มเข้าสู่คลื่นลูกที่สาม คือ สังคมแห่งเทคโนโลยีระดับสูง มีจุดเริ่มต้นราว ค.ศ. 1955 ในปัจจุบันมีการเคลื่อนตัวเข้ามาอย่างรวดเร็วสู่สังคมต่างๆ ทั่วโลกยุคนี้มีความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีการพัฒนาด้านคอมพิวเตอร์ การสื่อสาร โทรคมนาคม ฯลฯ อย่างรวดเร็ว ข่าวสารข้อมูลต่างๆ สามารถส่งต่อกันได้สะดวกและรวดเร็ว ผู้คน สินค้า บริการ เงินตรา สามารถถ่ายเทได้ในเวลาสั้นไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สิ่งแวดล้อม ฯลฯ การประยุกต์ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้เปลี่ยนวิถีชีวิตมนุษย์ สังคม สภาพแวดล้อม ที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์และสิ่งที่มีชีวิตต่างๆ อย่างคาดไม่ถึงคลื่นลูกที่สามส่งผลกระทบต่อทุกส่วนของโลกและก่อให้เกิดกระแสการเปลี่ยนแปลงทุกระดับนับตั้งแต่ระดับโลก ระดับกลุ่มประเทศ ระดับประเทศ ย่อยลงมาเรื่อยๆ จนกระทั่งถึงระดับครอบครัวนับแต่บัดนี้ต่อไป ทฤษฎีต่างๆ ที่สำคัญๆ ของมวลมนุษยจะถูกคิดค้นหรือประยุกต์ขึ้นใหม่เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน ปีเตอร์ โดลีย์ (Peter Doyle อ้างถึงใน ทนงเกียรติ อุปินโน, ออนไลน์, 2544) กล่าวไว้ในหนังสือ ชื่อ Value-Based Marketing ว่าพัฒนาการที่เกิดขึ้นมีผลต่อสิ่งแวดล้อมของระบบเศรษฐกิจในศตวรรษที่ 21 ที่จะเปลี่ยนแปลงไปและกระทบต่อธุรกิจทั้งระดับจุลภาคและมหภาค ซึ่งจะเป็นผลอันกระทบต่อกลไกของระบบตลาดทั้งหมด ประกอบด้วยระบบเศรษฐกิจโลก เทคโนโลยี ระบบการปกครอง จำนวนประชากรโลกทรัพยากรธรรมชาติ และระบบสังคมและวัฒนธรรม

ประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของสังคมโลก ย่อมจะหลีกเลี่ยงจากคลื่นลูกที่สามหรือการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่พ้น จำเป็นที่เราจะต้องรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ปรับตัวของเราและพัฒนาประเทศให้พร้อมที่จะรับสภาวะใหม่นั้น ดังจะเห็นได้จากนโยบายของรัฐบาลในการปรับเปลี่ยนระบบการบริหาร และโครงสร้างของการจัดการประเทศเสียใหม่จะเร่งฟื้นฟูใน 3 เรื่อง ฟื้นฟูทางกายภาพ คือฟื้นฟูธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฟื้นฟูทรัพยากรบุคคลให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้ความสำคัญกับศักยภาพและความสามารถของคนและส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด การปฏิรูประบบราชการ โดยเน้นเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพ การสร้างความโปร่งใสการจัดการทุจริตในการบริหารราชการแผ่นดิน และการให้บริการประชาชน คือ เป็นรัฐบาล

ที่ให้ศูนย์กลางอยู่ที่ประชาชน (Customer Driven Government) เพิ่มอำนาจให้กับประชาชนลดบทบาทและอำนาจของภาครัฐลง (ส่วนกลางต้องเล็กลงส่วนภูมิภาคต้องโตขึ้น และกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากขึ้น) การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมในการทำงานจากเดิมทำงานแบบแยกส่วนมาบูรณาการการทำงานร่วมกันเป็นทีมมีจิตวิญญาณ (spirit) ของการทำงานร่วมกัน และมุ่งสู่ผลลัพธ์ (outcome) มากกว่าผลผลิต (output) ปรับปรุงกระบวนการทำงานโดยเน้นความมีประสิทธิภาพ ทำงานให้สำเร็จด้วยค่าใช้จ่ายที่คุ้มค่า ข้าราชการต้องมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการมากขึ้นนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อให้การทำงานรวดเร็วขึ้น โดยเริ่มจากการพัฒนาบุคลากรให้เป็นคนทำงาน ที่มีความรู้ใช้ปัญญาตัดสินใจโดยมีข้อมูลพอสมควร การปฏิรูปการเมืองการปกครองโดยมุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นโดยการกระจายอำนาจจากรัฐบาลไปสู่องค์กรประชาชนในรูปแบบของนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สรุปความจากการบรรยายของนายรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการเมื่อวันอังคารที่ 22 ตุลาคม 2545 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 วรรคสาม กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและต่อมาได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้ว แผนปฏิบัติการดังกล่าวให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะทั้งนี้ รัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนได้กำหนดแบบแผนความถ่ายโอนภารกิจที่จะถ่ายโดยรวม 6 ด้าน 245 เรื่อง ระบุองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอน รวมทั้งระบุกิจกรรมถ่ายโอนไว้ 2 ประเภท คือ ประเภทเลือกทำได้โดยอิสระและประเภทหน้าที่ต้องทำ การถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จะลดหรือยุติบทบาทจากผู้ปฏิบัติเปลี่ยนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติแทน ปัจจุบันหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วทั้งด้านงาน เงินและบุคลากร การถ่ายโอนภารกิจหลายๆ กิจกรรมมีความล่าช้า บางกิจกรรมประสบปัญหาอุปสรรคมากมายบางกิจกรรมไม่สามารถกระทำได้ตามช่วงเวลาที่กำหนด ก่อให้เกิดผลกระทบในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

องค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ถือได้ว่าเป็นองค์กรพื้นฐานลำดับแรกที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศไทยในยุคโลกาภิวัตน์ ที่นโยบายของประเทศให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นและการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี องค์กรบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศมีถึง 6,737 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 2 มกราคม 2547)

ครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบทั่วประเทศและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชน จึงถือได้ว่าเป็นพื้นที่หรือตัวจักรสำคัญในอันที่จะผลักดันนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลให้บรรลุผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ที่ยึดถือความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนเป็นสำคัญ องค์การบริหารส่วนตำบล นับตั้งแต่เริ่มจัดตั้งครั้งแรกในปี พ.ศ. 2499 ได้มีการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้มีประสิทธิภาพมาโดยลำดับ ทั้งในด้านโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่จนถึงปัจจุบันซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 เป็นการเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอย่างขนาดใหญ่ อันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจจากรัฐบาลสู่องค์กรประชาชนในระดับตำบลเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์

การบริหารงานองค์การใด ๆ เราคงปฏิเสธไม่ได้ว่า ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งในกระบวนการบริหารที่จะส่งผลสะท้อนให้งานบรรลุตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลคือ ผู้นำหรือผู้บริหารขององค์การ ประสิทธิภาพและความสามารถขององค์การจะดีหรือไม่ดีขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของผู้นำ (ความรู้ และความสามารถ รวมทั้งความสำนึกในบทบาทหน้าที่) และพฤติกรรมผู้นำเป็นปัจจัยที่สำคัญกว่าปัจจัยอื่นๆ เพราะผู้นำจะทำให้เกิดผลโดยตรงต่อผู้ร่วมงานหรือผู้ตาม ผู้นำหรือผู้บริหารต้องใช้ความสามารถทางการบริหารด้านต่างๆ ตลอดจนการใช้ความเป็นผู้นำอย่างมากในการปฏิบัติหน้าที่ในการประสานงาน ประสานความคิด การสร้างขวัญกำลังใจ การสร้างแรงจูงใจให้กับทีมงานหรือผู้ร่วมงาน ให้มีความร่วมมือร่วมใจ พึงพอใจ และมีความรักใคร่สามัคคี ในหมู่คณะในการปฏิบัติงานทุกอย่างเพื่อไปสู่จุดมุ่งหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

องค์การบริหารส่วนตำบลก็เช่นเดียวกัน ความสำเร็จในการปฏิบัติงาน/ภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลและถ่ายโอนภารกิจจากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จึงขึ้นอยู่กับผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นสำคัญ เนื่องจากนโยบายการกระจายอำนาจตลอดจนภารกิจที่ได้รับมอบหมายที่มีอยู่ 6 ด้าน 245 เรื่อง เป็นสิ่งใหม่และเป็นภารกิจที่หนักสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากยังขาดประสบการณ์ทั้งในด้านการบริหารและทักษะในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น อาทิ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล จึงจำเป็นที่จะต้องมีความรู้ความสามารถที่เข้มแข็งมีวิสัยทัศน์ในเชิงรุก มีความรู้ความสามารถ หรือเก่งทั้งในเรื่องคนและเรื่องงาน เพื่อชักนำผู้ตามหรือผู้ร่วมงานให้ปฏิบัติงานเพื่อนำองค์การไปสู่ความสำเร็จ ถ้าหากผู้บริหารหรือผู้นำองค์การมีความรู้และพฤติกรรมเป็นไปในทางที่ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์โลกในปัจจุบันที่เป็นยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งต้องปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลก ก็อาจเป็นเหตุให้งานนั้นล้มเหลวได้ แต่ถ้าหากมีความรู้และพฤติกรรมที่เหมาะสมกับสถานการณ์แล้วการพัฒนาขององค์การและบุคลากรฝ่ายต่างๆ จะนำไปสู่ความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายได้ในที่สุด

สภาพการณ์ดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงเกิดความสนใจที่จะศึกษาแบบแผนความคิด (thinking pattern) ของสมอที่นำไปสู่ความรู้ (knowledge) และพฤติกรรมผู้นำของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลใน

ยุคที่โลกเปลี่ยนไปเป็นสังคมสารสนเทศ ทั้งในส่วนที่เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) และการวิจัยเชิงพรรณนา (descriptive research) ซึ่งในที่นี้กลุ่มบุคคลที่จะใช้ศึกษาคือ นายกองค้การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค้การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลังองค์การบริหารส่วนตำบล และหัวหน้าส่วนโธของค้การบริหารส่วนตำบล) ข้าราชการที่กำกับดูแลและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นระดับอำเภอ (นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายบริหารงานปกครองและหัวหน้ากลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ) และประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยการศึกษาครั้งนี้เป็นการตอบคำถามการวิจัยในประเด็นต่อไปนี้

คำถามในการวิจัย

1. นายกองค้การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน มีแบบแผนความคิด ที่จะนำไปสู่ความรู้ และรูปแบบพฤติกรรมผู้นำเป็นอย่างไร
2. มีความสอดคล้องของแบบแผนความคิด ที่จะนำไปสู่ความรู้ และรูปแบบพฤติกรรมผู้นำของนายกองค้การบริหารส่วนตำบลหรือไม่
3. นายกองค้การบริหารส่วนตำบลในแต่ละภูมิภาคมีรูปแบบพฤติกรรมผู้นำแตกต่างกันหรือไม่
4. ในอนาคตหากจะให้เห็น โธบายการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีของ โธยกเกิดสัมฤทธิ์ผลเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นแล้วรูปแบบพฤติกรรมผู้นำของนายกองค้การบริหารส่วนตำบล ควรจะเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแบบแผนความคิดที่นำไปสู่ความรู้ของนายกองค้การบริหารส่วนตำบลและรูปแบบพฤติกรรมผู้นำของนายกองค้การบริหารส่วนตำบลที่เป็นจริง ตามทัศนะของนายกองค้การบริหารส่วนตำบล
2. เพื่อศึกษาความสอดคล้องของแบบแผนความคิด ที่จะนำไปสู่ความรู้และรูปแบบพฤติกรรมผู้นำของนายกองค้การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของนายกองค้การบริหารส่วนตำบล
3. เพื่อศึกษาและนำเสนอรูปแบบพฤติกรรมผู้นำของนายกองค้การบริหารส่วนตำบล ที่ควรจะเป็นตามทัศนะของผู้ร่วมงานและผู้เกี่ยวข้อง

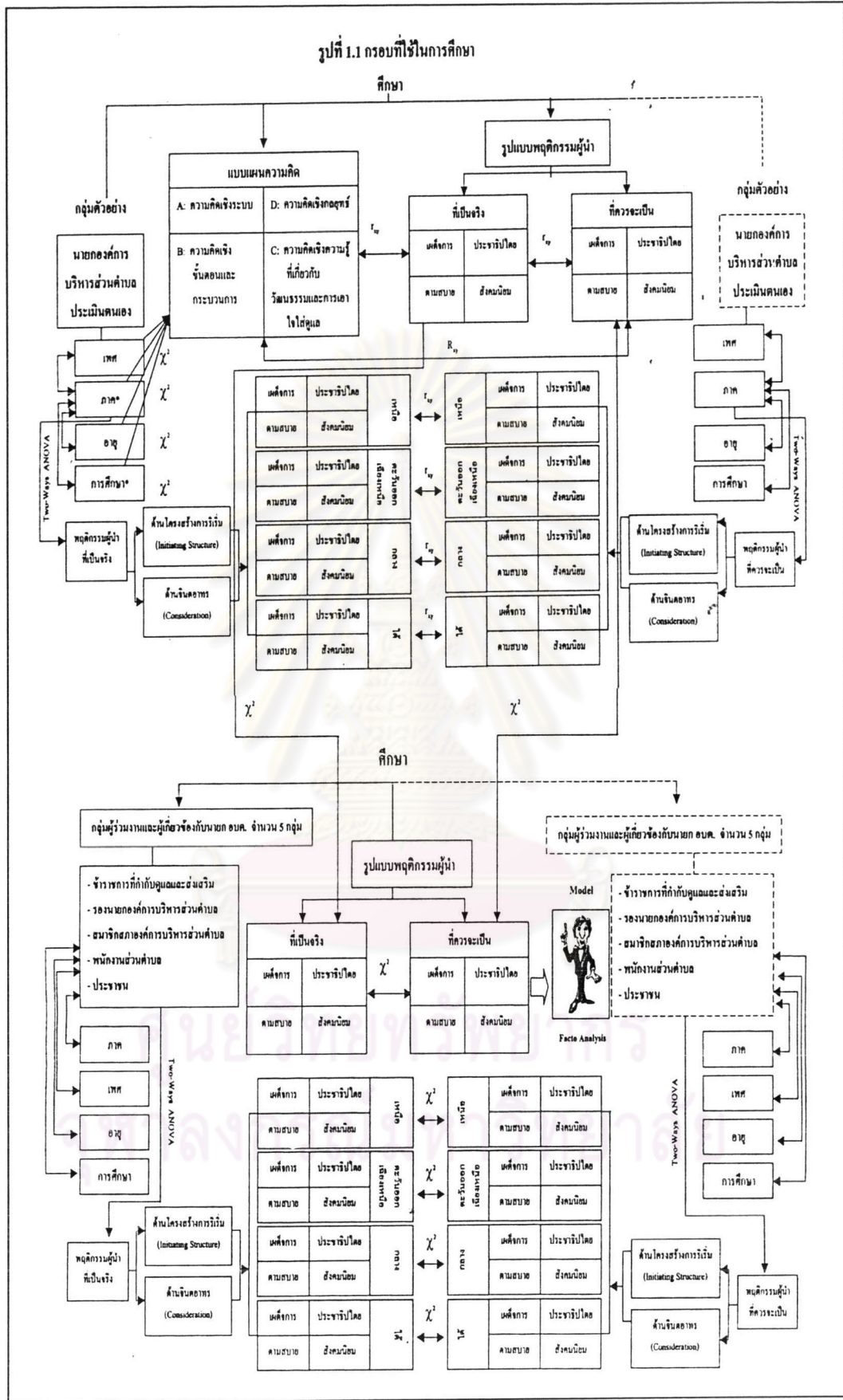
สมมติฐานในการวิจัย

1. นายกองค้การบริหารส่วนตำบลมีแบบแผนความคิด ที่จะนำไปสู่ความรู้ที่อยู่ในระดับ การคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Thinking)
2. มีความสอดคล้องของแบบแผนความคิดที่จะนำไปสู่ความรู้ กับรูปแบบพฤติกรรมผู้นำ ของนายกองค้การบริหารส่วนตำบล
3. นายกองค้การบริหารส่วนตำบลในแต่ละภูมิภาคมีรูปแบบผู้นำแตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้จะศึกษาแบบแผนความคิดที่นำไปสู่ความรู้ ของนายกองค้การบริหาร ส่วนตำบลทุกระดับชั้นทั่วประเทศตามรูปแบบองค์ประกอบด้านความรู้ ตามตัวแบบผู้นำ ของ เนด เฮอร์แมน (Ned Herrman's Whole Brain Model)
2. การวิจัยครั้งนี้จะศึกษาพฤติกรรมของนายกองค้การบริหารส่วนตำบลที่เป็นจริงและ ที่ควรจะเป็น ตามทัศนะของกลุ่มนายกองค้การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค้การบริหาร ส่วนตำบล กลุ่มสมาชิกสภาองค้การบริหารส่วนตำบล กลุ่มพนักงานส่วนตำบล (ปลัดองค้การ บริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลังองค้การบริหารส่วนตำบล และหัวหน้าส่วนโยธาองค้การ บริหารส่วนตำบล) กลุ่มข้าราชการที่กำกับดูแลและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นระดับอำเภอ (นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายบริหารงานปกครอง และหัวหน้ากลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ) และกลุ่มประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ของ องค้การบริหารส่วนตำบลตามแบบแผนความวัดพฤติกรรมผู้นำแอล บี ดี คิว (LBDQ-Leadership Behavior Description Questionnaire) ของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอ ประเทศสหรัฐอเมริกา เท่านั้น
3. การวิจัยครั้งนี้จะศึกษาแบบแผนความคิด ที่นำไปสู่ความรู้ ซึ่งเป็นองค์ประกอบภายใน ตัวผู้นำ และพฤติกรรมผู้นำที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรม 2 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างการริเริ่ม (Initiating Structure) และด้านจินตอาทร (Consideration) เท่านั้น
4. ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ดำเนินการตามกรอบที่ใช้ในการศึกษาดังปรากฏตามรูปที่ 1.1 ในหน้า 8

รูปที่ 1.1 กรอบที่ใช้ในการศึกษา



ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ผลของการวิจัยจะทำให้ทราบถึงแบบแผนความคิดที่นำไปสู่ความรู้ และพฤติกรรมความเป็นผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุกระดับชั้นในประเทศไทยตามสภาพที่เป็นจริง และที่ควรจะเป็นและตามทัศนะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลังองค์การบริหารส่วนตำบล และหัวหน้าส่วนโยธาองค์การบริหารส่วนตำบล) กลุ่มข้าราชการที่กำกับดูแลและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นระดับอำเภอ (นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายบริหารงานปกครองและหัวหน้ากลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ) และประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. ผลของการวิจัยจะทำให้ทราบแนวคิดของคณะผู้บริหารที่ใกล้ชิดกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กลุ่มพนักงานส่วนตำบล (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลังองค์การบริหารส่วนตำบล และหัวหน้าส่วนโยธาองค์การบริหารส่วนตำบล) กลุ่มข้าราชการที่กำกับดูแลและส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นระดับอำเภอ (นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายบริหารงานปกครองและหัวหน้ากลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ) และกลุ่มประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อพฤติกรรมผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในด้าน โครงสร้างการริเริ่ม และด้านจินตนาการ แตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

3. ผลของการวิจัยจะเป็นประโยชน์ในการที่จะเสนอรูปแบบพฤติกรรมผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ควรจะเป็น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับพฤติกรรมที่จะเป็นประโยชน์กับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และใช้เป็นแนวทางหรือตัวอย่างของผู้ที่จะได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

4. ผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวม ที่จะได้รับทราบแนวความคิดของคณะผู้บริหาร พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการที่กำกับดูแลและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นระดับอำเภอและประชาชนอันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้วิจัยท่านอื่นๆ ที่สนใจจะทำการวิจัยในเรื่องที่มีลักษณะเช่นเดียวกันกับเรื่องนี้

5. ได้เครื่องมือในการวิจัยที่ใช้วัดแบบแผนความคิดที่นำไปสู่ความรู้ และพฤติกรรมของผู้นำที่สามารถนำไปพัฒนาและประยุกต์ใช้ในการศึกษาวิจัยเรื่องอื่นๆ ที่มีลักษณะเช่นเดียวกันนี้

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

แบบแผนความคิด หมายถึง องค์ประกอบด้านความรู้ตามตัวแบบผู้นำ ที่จะประกอบไปด้วยแนวความคิดสำคัญ 4 ประการ คือ ความคิดเชิงระบบ (Systems Thinking) ขั้นตอนและกระบวนการ (Steps and Procedures) ความรู้ที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมและการเอาใจใส่ดูแล (Empathy and Cultural Knowledge) และความคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Thinking) ซึ่งทั้งหมดนี้จะสัมพันธ์อยู่กับกระบวนการคิด (Thinking Process) ตามรูปแบบของสมองโดยรวม (The Whole Brain Model)

ทัศนะ หมายถึง ความคิดเห็นทั้งที่เป็นจริงและควรจะเป็นของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลังองค์การบริหารส่วนตำบล และหัวหน้าส่วนโขนายองค์การบริหารส่วนตำบล) กลุ่มข้าราชการที่กำกับดูแลและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นระดับอำเภอ (นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายบริหารงานปกครองและหัวหน้ากลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ) และประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีต่อพฤติกรรมของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองด้านคือด้านโครงสร้างการริเริ่มและด้านจินตอาทร

พฤติกรรมผู้นำ หมายถึง การแสดงออกทางด้านผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ผู้วิจัยจะวัดเพียง 2 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างการริเริ่ม และด้านจินตอาทร เท่านั้น

ด้านโครงสร้างการริเริ่ม เฮอร์เซย์ และ บลองชาร์ด (Hersey and Blanchard, 1977: 94) ให้ความหมายไว้ว่า “โครงสร้างการริเริ่ม หมายถึง พฤติกรรมผู้นำที่จะวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวผู้นำเองกับสมาชิกของกลุ่มหรือผู้ร่วมงานและในความพยายามอุทิศสภาวะที่จะสร้างแบบแผนที่ดีในองค์การ การสื่อสาร และวิธีการหรือกระบวนการต่าง ๆ” แต่ในการวิจัยครั้งนี้จะหมายถึง พฤติกรรมผู้นำที่เกี่ยวข้องกับตัวนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ร่วมงานในด้านการปฏิบัติงาน และประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ความพยายามที่จะสร้างแบบแผนที่ดีในการทำงาน การปฏิบัติงาน การติดตามผลงาน การนำความคิดใหม่ๆ มาใช้ในการปฏิบัติงาน และการเป็นผู้สามารถแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเท่านั้น

ด้านจินตอาทร ในที่นี้หมายถึง ความคิดที่เอื้ออาทรต่อกันระหว่างผู้นำกับผู้ร่วมงาน ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่แสดงออกถึงความมีมนุษยสัมพันธ์ ความเป็นมิตร ความน่าเชื่อถือไว้วางใจกัน ความเกี่ยวข้อง และความอบอุ่นระหว่างนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กับสมาชิกผู้ร่วมงานและประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตความรับผิดชอบของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

รูปแบบผู้นำ (leadership style) ในที่นี้หมายถึง การพิจารณาการแสดงออกทางด้านผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างการริเริ่ม และด้านจินตอาทร โดยใช้

จตุ-จตุรัส ความเป็นผู้นำแห่งรัฐโอไฮโอ (The Ohio State Leadership Quadrants) เป็นกระบวนการพิจารณาถึงรูปแบบผู้นำ 4 แบบ คือ

1. รูปแบบผู้นำแบบประชาธิปไตย หมายถึง นายกองค้การบริหารส่วนตำบลที่มีพฤติกรรมผู้นำด้านจินตอาทรและด้าน โครงสร้างการริเริ่มสูงกว่าค่าเฉลี่ยรวมตลอดทั้งสองด้านจะตกอยู่ในจตุรัสที่ 1
2. รูปแบบผู้นำแบบสังคมนิยม หมายถึง นายกองค้การบริหารส่วนตำบลที่มีพฤติกรรมผู้นำด้านจินตอาทรสูง และด้าน โครงสร้างงานริเริ่มต่ำกว่าค่าเฉลี่ยรวมตลอดด้านในแต่ละด้านจะตกอยู่ในจตุรัสที่ 2
3. รูปแบบผู้นำแบบตามสบาย หมายถึง นายกองค้การบริหารส่วนตำบลที่มีพฤติกรรมผู้นำด้านจินตอาทรและด้าน โครงสร้างการริเริ่มต่ำกว่าค่าเฉลี่ยรวมตลอดทั้งสองด้านจะตกอยู่ในจตุรัสที่ 3
4. รูปแบบผู้นำแบบเผด็จการ หมายถึง นายกองค้การบริหารส่วนตำบลที่มีพฤติกรรมผู้นำด้านจินตอาทรต่ำ และด้าน โครงสร้างการริเริ่มสูงกว่าค่าเฉลี่ยรวมตลอดด้านในแต่ละด้านจะตกอยู่ในจตุรัสที่ 4

พฤติกรรมที่เกิดขึ้นจริง หมายถึง พฤติกรรมของของนายกองค้การบริหารส่วนตำบลที่แสดงออกหรือเกิดขึ้นตามความเป็นจริงในทัศนะของนายกองค้การบริหารส่วนตำบล และผู้ร่วมงานและผู้ที่เกี่ยวข้องกับนายกองค้การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้แก่ บุคคล 5 กลุ่ม ต่อไปนี้ รองนายกองค้การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค้การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล (ปลัดองค้การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลังองค้การบริหารส่วนตำบล และหัวหน้าส่วนโยธาองค้การบริหารส่วนตำบล) กลุ่มข้าราชการที่กำกับดูแลและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นระดับอำเภอ (นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายบริหารงานปกครอง และหัวหน้ากลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ) และประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ขององค้การบริหารส่วนตำบล ที่จะวัดพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจริงสองด้าน คือ ด้าน โครงสร้างการริเริ่ม และด้านจินตอาทรเท่านั้น

พฤติกรรมที่ควรจะเกิดขึ้น หมายถึง พฤติกรรมนายกองค้การบริหารส่วนตำบล ที่อยากจะให้เกิดขึ้น หรืออยากจะให้ปฏิบัติในทัศนะของนายกองค้การบริหารส่วนตำบล และผู้ร่วมงานและผู้ที่เกี่ยวข้องกับนายกองค้การบริหารส่วนตำบลในสองด้าน คือ ด้าน โครงสร้างการริเริ่ม และด้านจินตอาทรเท่านั้น

การนำเสนอผลงานวิจัย

รายงานการวิจัยครั้งนี้ประกอบไปด้วยรายละเอียดจำนวน 5 บท ดังนี้
 บทที่ 1 บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา
2. คำถามในการวิจัย
3. วัตถุประสงค์ในการวิจัย
4. สมมติฐานในการวิจัย
5. ขอบเขตของการวิจัย
6. ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย
7. นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย
8. การนำเสนอผลงานวิจัย

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. ความหมายของผู้นำ
2. คุณสมบัติของผู้นำ ปัจจัยที่ผู้ นำจะต้องเกี่ยวข้องกับและกรอบงานเพื่อให้เกิด

ความเข้าใจในภาวะผู้นำ

3. ทฤษฎีพฤติกรรมของผู้นำ
4. แบบแผนความคิดของสมอง องค์ประกอบด้านความรู้และระดับความรู้
5. พลังปัญญาที่สมดุลของผู้นำ
6. การจัดการความรู้ : สังคมแห่งความรู้และการบริหารองค์การยุคใหม่
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

บทที่ 3 องค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทย

บทที่ 4 วิธีดำเนินการวิจัย

1. รูปแบบการวิจัยและแหล่งข้อมูล
2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
4. การสร้างและพัฒนาเครื่องมือการวิจัย
5. การเก็บรวบรวมข้อมูล
6. การประมวลผลและการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 6 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ