

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะกรรมการหมู่บ้าน ต่อคุณลักษณะผู้นำของนายกเทศมนตรีตำบลหนองกุงศรี อำเภอหนองกุงศรี จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้ศึกษาได้ศึกษาจาก วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นกรอบแนวทางในการศึกษา ประกอบด้วย

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำ
3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำหรือคุณลักษณะของผู้นำ
4. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
5. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
6. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
7. คณะกรรมการหมู่บ้าน
8. สภาพทั่วไป ของเทศบาลตำบลหนองกุงศรี
9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ดังนี้

วัตรภู อจหาญ (2542 : 8) ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งมีผลมาจากความเชื่อ ความคิดแท้ ทศนคติ ต้องอาศัยความรู้ ประสบการณ์ และพฤติกรรมระหว่างบุคคลเป็นเครื่องช่วยในการพิจารณาก่อนที่จะตัดสินใจแสดงออกมา การลงความเห็นอาจจะเป็นไปในลักษณะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย ซึ่งไม่อาจบอกได้ว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่ และปัจจัยที่มีต่อความคิดเห็นต่างๆ นั้น ประกอบด้วยความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือการแสดงออกซึ่งวิจรรย์ญาณที่มีต่อเรื่องหนึ่ง เป็นเรื่อง

ของจิตใจและเปลี่ยนแปลงไปตามข้อเท็จจริง ความคิดเห็นคล้ายกับทัศนคติแต่เป็นความรู้สึกที่ผิวเผินหรือหยาบกว่าทัศนคติ

ทรงกรด ภูทอง (2545 : 6) ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกของมนุษย์ที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือการแสดงออกซึ่งวิจรรณญาณที่มีต่อเรื่องหนึ่ง เป็นเรื่องของจิตใจและเปลี่ยนแปลงไปตามข้อเท็จจริง ความคิดเห็นคล้ายกับทัศนคติ แต่เป็นความรู้สึกที่ผิวเผินหรือหยาบว่าทัศนคติ

ทรงเกียรติ เจริญวงศ์เพ็ชร์ (2545 : 9) ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกและความเชื่อที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง แสดงออกด้วยวาจาหรือการเขียน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับภูมิหลังทางสังคม ความรู้ ประสบการณ์ และสิ่งแวดล้อมของบุคคลนั้น ซึ่งบุคคลอื่นอาจไม่เห็นด้วย

พระพลกฤต ทุมแก้ว (2546 : 18) ความคิดเห็น หมายถึง ทัศนคติการพิจารณาตัดสินใจ หรือการประเมินเกี่ยวกับสิ่งหนึ่ง หรือเรื่องใดเรื่องหนึ่ง (Particular metter) มีลักษณะแข็งเกร่งมากกว่าความประทับใจ (Impression) ความคิดเห็นจึงเป็นความในใจ และหากยึดถือ อย่างมั่นคง จะกลายเป็นความเชื่อมั่น (Conviction)

สมยศ อักษร (2546 : 13) ได้สรุปว่าความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของบุคคลหรือกลุ่มคนทางด้านความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด เป็นความรู้สึกเชื่อถือที่ไม่อยู่บนความแน่นอนหรือความจริง แต่ขึ้นอยู่กับจิตใจด้วยการพูดหรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ประสบการณ์ในการทำงาน การติดต่อระหว่างบุคคลหรือกลุ่มคน สภาพแวดล้อมและมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบที่สำคัญซึ่งการแสดงความคิดเห็นนี้อาจจะได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นได้ ความคิดเห็นจึงไม่ถาวรและมีการเปลี่ยนแปลงได้โดยง่ายในบางสถานการณ์ ความคิดเห็นอาจอยู่ในลักษณะเห็นด้วยมากหรือเห็นด้วยน้อย

สรุปได้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกนึกคิด และการแสดงออกในด้านความเชื่อต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด ความเชื่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยอาศัยความรู้ ประสบการณ์ สิ่งแวดล้อมมาประกอบกับความเชื่อนั้นๆ ซึ่งอาจจะแสดงออกหรือไม่แสดงออกก็ได้ หรืออาจเป็นไปในแนวทางหนึ่งก็ได้ หรืออาจมีแนวโน้มที่จะมีความเห็นทั้งทางบวกและทางลบต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง อย่างไรก็ตามความคิดเห็นอาจจะผิดพลาดได้หากไม่มีข้อมูลความจริง

2. ความสำคัญของความคิดเห็น

มีนักวิชาการ ได้ให้ความสำคัญของความคิดเห็นไว้ ดังนี้

พระมหาพลกฤต ทุมแก้ว (2546 : 18) กล่าวถึงความสำคัญของความคิดเห็นว่า ความคิดเห็นมีความสำคัญต่อการวางแผนนโยบายต่างๆ เพราะจะทำให้การดำเนินงานต่างๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย โครงการพัฒนาใดๆ ก็ตามถ้าจะให้สำเร็จและบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริงแล้ว ก็ควรจะได้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนต่อ โครงการจึงจะเกิดผลดี ก็จะช่วยให้โครงการนั้นสอดคล้องเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น อันเป็นสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่ใช้ประเมินค่าโครงการ และทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกในการเข้ามามีส่วนร่วม ทำให้ไม่เกิดการต่อต้าน ถ้าสาธารณชนมีส่วนร่วมหรือมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในโครงการใดๆ ที่จะพัฒนาประเทศนั้น ก็จะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในการเป็นเจ้าของ การเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือการเปลี่ยนแปลงระบบงาน รวมทั้งการฝึกหัดการทำงานด้วย

อริศรา อรรถศาสตร์ (2551 : 9 -10) กล่าวถึงความสำคัญของความคิดเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายต่างๆ เพราะถ้าจะทำให้สำเร็จบรรลุตามเป้าหมายอย่างแท้จริงแล้ว ควรได้ รับความร่วมมือกับประชาชน การเผยแพร่โครงการ และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการจะเกิดผลดี จะช่วยให้โครงการนั้นสอดคล้องเป็นไปตามความต้องการท้องถิ่นอย่างแท้จริง อันเป็นสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่ใช้ประเมินค่าโครงการ และทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกในการเข้ามามีส่วนร่วมทำให้ไม่เกิดการต่อต้าน เนื่องจากสาธารณชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ และการมีส่วนร่วมตัดสินใจ ความคิดเห็นของบุคคลสามารถวัดได้หลายวิธี ซึ่งวิธีที่ใช้กันทั่วไป คือ การใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์ และวิธีที่ง่ายที่สุดในการอธิบายความคิดเห็น คือการแสดงให้เห็นถึงร้อยละของคำตอบในแต่ละข้อ ความคิดเห็นจะออกมาในลักษณะใดและจะทำได้ทำตามความคิดเห็นนั้นได้

โดยทั่วไปแล้วความคิดเห็นอาจจะอยู่ในเชิงบวกสุดลบสุด เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรัก ความหลง ทิศทางลบสุด ได้แก่ ความคิดเห็นรุนแรงเปลี่ยนแปลงได้ยาก หรือความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ การมีความคิดต่อสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจต่อสิ่งนั้น เช่น ไม่มีความคิดเห็น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี เช่น ไม่ชอบ รังเกียจ ไม่เห็นด้วย หรือการแยกแยะเป็นส่วน คือ การพิจารณาความคิดเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งอย่างละเอียด ซึ่งแยกออกจากกันได้ทำให้เกิดความคิดเห็นได้ง่ายกว่าการรับรู้แบบหยาบ (เจริญ แก้วพรรณนา. 2542 : 9)

สรุปได้ว่า ความคิดเห็นในการทำงานนั้นถือว่ามีสำคัญต่อการทำงาน เพราะในการทำงานมีบุคคลต่างๆ ที่อาจมีความไม่ตรงกัน ซึ่งการแสดงความคิดเห็นของแต่ละคน ออกมานั้นจะทำให้ได้แนวคิดหลายๆ อย่าง ที่จะนำไปใช้ในการดำเนินงานของหน่วยงานและเมื่อทุกคน ได้แสดงความคิดเห็นแล้วก็จะมีความคิดเห็นที่ตรงกันทำให้การทำงานประสบผลสำเร็จไปได้ด้วยดี และโดยทั่วไปแล้ว ความคิดเห็นอาจมีได้หลายลักษณะทั้งในด้านบวกและในด้านลบ บางครั้งอาจขึ้นอยู่กับความรู้สึกรู้สึกของผู้ที่ให้ความคิดเห็น ความคิดเห็นที่มีนั้น อาจเกิดจากประสบการณ์เดิมที่มีการสะสมมา ผ่านการวิเคราะห์และประมวลออกมาเป็นความคิดเห็น

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำ

1. ความหมายของผู้นำ (Leader)

มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายของผู้นำไว้ ดังนี้

ยงยุทธ เกษสาคร (2544 : 68) กล่าวว่า ผู้นำ คือ ผู้ที่มีบุคลิกลักษณะคุณสมบัติเด่นกว่าผู้อื่นในกลุ่ม และมีอิทธิพลมากกว่าบุคคลอื่นๆ ในหน่วยงาน ทั้งสามารถสร้างความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้เกิดขึ้นแก่หน่วยงานนั้นๆ ได้ ดังนั้น ผู้นำ จึงหมายถึงบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งรับบทเป็นผู้บริหารประสานประโยชน์ให้กลุ่มเสมือนเป็นสัญลักษณ์ของกลุ่มซึ่งมีอิทธิพล และสามารถบังคับบัญชาบุคคลในกลุ่มให้ปฏิบัติตามงานจนบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2545 : 229) กล่าวว่า ผู้นำ หมายถึง บุคคลซึ่งมีผู้ตามและมีอิทธิพลที่จะทำให้ผู้ตามช่วยกำหนดวัตถุประสงค์และบรรลุวัตถุประสงค์นั้น หรือบุคคลที่จะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จและบรรลุผลสำเร็จ โดยใช้อิทธิพลจูงใจผู้อื่นให้ปฏิบัติตาม ผู้นำเป็นผู้ตัดสินใจ กำหนดปัญหา วางแผนและรับผิดชอบต่อความอยู่รอดหรือการพัฒนาขององค์กร นอกจากนั้นแล้วยังมีส่วนทำให้เกิดวิสัยทัศน์ขององค์กรและพนักงาน รวมทั้งสามารถใช้อำนาจหรืออิทธิพลต่างๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อนำกลุ่มประกอบกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง การเป็นผู้นำนั้นเป็นเรื่องง่ายแต่การเป็นผู้นำที่ดีนั้นเป็นเรื่องยาก

เจษฎา บุญมาโฮม (2546 : 185) กล่าวว่า ผู้นำ หมายถึง คนที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการให้มีตำแหน่งเป็นหัวหน้า มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบต่อหน่วยงานหนึ่งๆ ในองค์กร

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2550 : 14) กล่าวว่า ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่ได้รับการมอบหมาย ซึ่งอาจ โดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง และเป็นที่ยอมรับของสมาชิกให้มีอิทธิพลและบทบาทเหนือ กลุ่มสามารถจะจูงใจชักนำหรือจูงใจให้สมาชิกของกลุ่มรวมพลังเพื่อปฏิบัติการกิจต่างๆ ของ กลุ่มให้สำเร็จ

เนตรพัฒนา ยาวีราช (2550 : 7) กล่าวว่า ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่ได้รับการยอมรับ และยกย่องจากบุคคลอื่นซึ่งได้รับการแต่งตั้งขึ้นมา หรือ ได้รับการยกย่องให้เป็นหัวหน้าใน การดำเนินงานต่างๆ ในองค์กรต่างๆต้องอาศัยบุคคลที่เป็นผู้นำและมีความเป็นผู้นำจึงจะทำให้ องค์กรดำเนินไปอย่างบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และนำพาหน่วยงาน ไปสู่ความเจริญ ก้าวหน้า

สรุปว่า “ผู้นำ” หมายถึง บุคคลที่ได้รับการเลือกหรือได้รับการยกย่องจากกลุ่มคน ให้เป็นหัวหน้า หรือเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ โดยนำกลุ่มคนให้ปฏิบัติงานให้สำเร็จตามเป้าหมาย ที่วางไว้ ซึ่งอาจเป็นผู้นำตามตำแหน่งอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้

2. แบบของผู้นำ

แบบของผู้นำมีการจำแนกได้หลายประเภท มีนักวิชาการหลายท่านได้จำแนก แบบของผู้นำไว้ ดังนี้

2.1 กวี วงศ์พุ่ม (2539 : 23) ได้จำแนกแบบของผู้นำตามลักษณะผู้นำที่ได้รับ อำนาจไว้ 3 ประเภท คือ

2.1.1 ผู้นำแบบใช้พระเดช (Legal leaders) ผู้นำลักษณะนี้มักถืออำนาจที่ ได้รับตามกฎหมายเป็นข้ออ้าง มักใช้อำนาจที่ตนมีอยู่ ทำทุกอย่างที่ตนพอใจ โดยไม่มี การยึดหยุ่น

2.1.2 ผู้นำแบบใช้พระคุณ (Charismatic leaders) ผู้นำลักษณะนี้มิได้ใช้อำนาจที่ตนมีอยู่เป็นเครื่องมือในการบริหาร แต่กลับใช้อำนาจและศิลปะของการเป็นผู้นำที่ตน มีอยู่ก่อให้เกิดความศรัทธาจากผู้ใต้บังคับบัญชา ที่ช่วยให้เกิดความเห็นอกเห็นใจตามมา และมุ่ง สร้างมนุษยสัมพันธ์ในหมู่ผู้ร่วม งาน ก่อให้เกิดความเคารพนับถือ และมีผลผลักดันให้ ผู้ปฏิบัติงานทำงานด้วยความเต็มใจ

2.1.3 ผู้นำแบบพอพระ (Symbolic leaders) ผู้นำลักษณะเป็นผู้นำที่พยายาม ทำตนให้ควรแก่การเคารพนับถือ ตามตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ที่ได้รับ โดยให้ความเห็นอก เห็นใจและความเป็นธรรมแก่ทุกคน

2.2 ไวท์ และลิปปีท (White and Lippitt, 1960 : 271-301 ; อ้างถึงใน กรวิ วงศ์พุ่ม. 2539 : 24) ได้จำแนกแบบของผู้นำตามลักษณะการใช้อำนาจไว้ 3 ประเภท คือ

2.2.1 ผู้นำแบบเผด็จการหรืออัตนิยม ผู้นำลักษณะนี้จะเน้นเรื่องการบังคับบัญชาและการออกสั่งการเป็นเรื่องสำคัญ ใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการ โดยผลการ ถือว่าการวินิจฉัยสั่งการในการแก้ไขปัญหาใดๆ นั้นคนมีอำนาจสูงสุด ซึ่งโดยทั่วไปการบริหารงานของผู้นำแบบเผด็จการจะมีลักษณะดังนี้

- 1) นิยมใช้อำนาจหน้าที่อยู่เกือบตลอดเวลา ทั้งๆ ที่บางโอกาสไม่มีความจำเป็นที่จะ ต้องปฏิบัติ
- 2) การตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการต่างๆ มักเป็นไปตามอารมณ์ มุ่งประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม หรือผู้ร่วมงาน ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะแสดงว่าตนมีอำนาจอย่างเต็มที่ ในการดำเนิน งานเกือบทุกเรื่อง
- 3) การตัดสินใจการแก้ปัญหาทุกเรื่อง มีการผูกขาดอยู่ที่ผู้บังคับบัญชาเพื่อสร้างความสำคัญในตนเอง
- 4) ผู้บังคับบัญชาใช้วิธีเป็นผู้รู้ข้อเท็จจริงเพียงผู้เดียว เพื่ออาศัยวิธีการดังกล่าวเป็นเรื่องควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาให้จำต้องสยบเข้าหาผู้บังคับบัญชาเสมอ โดยความจำเป็นเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงต่างๆ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงาน
- 5) นโยบาย วัตถุประสงค์ มาตรฐานการปฏิบัติงาน ระบบการจัดการ เป็นเรื่องสั่งลงมาจากเบื้องบนทั้งสิ้น การรับฟังความคิดเห็นของผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาบ้างก็เป็นเพียงพิธีการเท่านั้น การตัดสินใจมักเป็นในลักษณะยึดความเห็นของตนเป็นเรื่องสำคัญ การวินิจฉัยสั่งการ โดยการติดต่อสื่อสารมีจากบนลงล่างเพียงอย่างเดียว
- 6) มิได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่นอนของหน่วยงานนั้น หากอาจเปลี่ยนแปลงก็เปลี่ยนแปลงตามอารมณ์ของผู้นำทั้งสิ้น ไม่นิยมใช้หลักเหตุผลในการดำเนินงาน
- 7) คำว่าผู้ช่วย หมายถึงผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ช่วยให้งานของหัวหน้าเสร็จเท่านั้น
- 8) ข้อเสนอต่างๆ ที่ได้มาจะต้องผ่านหลายชั้น บางที่อาจถึง 5-7 ชั้น กว่าจะมีการวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งทางเดินของข่าวสารมักจะซับซ้อนและวุ่นวายเสียเวลา งานจะล่าช้าและยุ่งยาก

9) ระบบการตั้งคณะกรรมการเป็นวิธีการกระจายความรับผิดชอบที่ได้รับผลดีและเป็นวิธีการที่จะให้เรื่องราวซึ่งไม่ต้องการนำไปปฏิบัติให้เสียหายไปเป็นคลื่นกระทบฝั่ง

2.2.2 ผู้นำแบบประชาธิปไตย เป็นผู้นำที่มีลักษณะตรงกันข้ามจากผู้นำแบบเผด็จการ จะให้ความสำคัญกับผู้ใต้บังคับบัญชามากกว่า และจะไม่เน้นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเกรงกลัวในตัวผู้นำ หากจะเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีโอกาสแสดงความคิดเห็นและพูดคุยด้วย ในการปฏิบัติงานบริหาร มักจะเป็นไปในทำนองที่ว่า สิ่งต่างๆ เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับคน ดังนั้นการแก้ปัญหาต่างๆ จึงเป็น โอกาสที่ทุกฝ่ายเข้าร่วมพิจารณา ซึ่งอาจจะทำโดยการประชุม หรือจัดตั้งคณะกรรมการ ผู้นำแบบนี้จะพยายามส่งเสริมให้ผู้ร่วมงานออกความคิดเห็นและโอกาสร่วมตัดสินใจในปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น

2.2.3 ผู้นำแบบเสรีนิยม เป็นผู้นำที่แตกต่างไปจากผู้นำแบบประชาธิปไตย จะปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาตัดสินใจเองอย่างเต็มที่ ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจะถูกมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีอำนาจกระทำการใดๆ ตามใจชอบ ผู้ใต้บังคับบัญชาจะได้รับสิทธิให้จัดทำเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ต่างๆ ด้วยตนเอง หรืออาจจะให้ทำแผนงานต่างๆ ตามใจชอบ ในทางปฏิบัติย่อมเป็นไปได้ที่ผู้นำจะปฏิบัติ เพราะเป็นการปิดโอกาสไม่ให้ผู้นำมีสิทธิใช้อำนาจหน้าที่ควบคุมงานที่ตนรับผิดชอบ

2.3 เบลค และมูตู (Blake and Mouto. 1985 : 41 ; อ้างถึงใน สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์. 2550 : 181 – 184) ได้จำแนกแบบพฤติกรรมของผู้นำตามทฤษฎีตาข่ายการบริหารที่สำคัญไว้ 7 แบบ ดังนี้

2.3.1 ผู้นำเอาแต่ใจ (Authority-compliance) เป็นผู้นำที่เน้นหนักที่ความสำคัญของงานแต่จะให้ความสำคัญของผู้ปฏิบัติ น้อยมาก โดยมองว่าคนเป็นแค่เครื่องมืออย่างหนึ่งในการทำงานให้งานสำเร็จ ถือว่าการสื่อสารกับลูกน้องเป็นเรื่องที่ไม่จำเป็น ยกเว้นกรณีที่ต้องออกคำสั่งให้ปฏิบัติงานเท่านั้น เป็นผู้นำที่ผลักดันทุกอย่างให้เกิดผล คนอื่นจึงเป็นเพียงเครื่องมือ ไปสู่จุดหมายปลายทาง พฤติกรรมของผู้นำแบบนี้ ที่เห็นบ่อยก็คือ การควบคุมและใช้อำนาจและบีบบังคับกดดันให้ทำงานหนัก ไปสู่เป้าหมายที่ตนต้องการ

2.3.2 ผู้นำที่เอาแต่ใจคน (Country club) เป็นผู้นำที่ไม่ให้ความสำคัญต่องาน (Low concern for task) แต่จะให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสูง (High concern for people) ไม่เน้นความสำคัญของงานมากนัก แต่พยายามทำให้ลูกน้องเกิดความพึงพอใจและมีความรู้สึกที่ดี จะพยายามเอาใจใส่ดูแลให้ความต้องการด้านส่วนตัวและด้านสังคม

ของลูกน้องบรรลุผล พยายามสร้างบรรยากาศเชิงบวกขึ้นในที่ทำงาน ด้วยวิธีตกลงรอมชอม อยู่กันแบบสบายๆ พยายามหลีกเลี่ยงการเกิดข้อขัดแย้งและเต็มใจให้ความช่วยเหลือเอื้อ ประโยชน์แก่ลูกน้องอย่างเต็มที่

2.3.3 ผู้นำแบบย่ำแย่ (Impoverished) เป็นผู้นำที่ไม่ใส่ใจให้ความสำคัญทั้ง ด้านงานและคน ชอบแสดงตัวว่าเป็นผู้นำ แต่ไม่มีพฤติกรรมแสดงออกให้เห็นถึงการเป็นผู้นำ ขาดความรับผิดชอบ ละทิ้งงาน เลี่ยงพบปะคน แสดงความเฉยเมย ไม่ยอมผูกพันหรือรับปาก ใดๆ ถอนตัวกับกิจกรรมต่างๆ อยู่แบบคนไร้อารมณ์ ซึ่งบุคลิกแบบนี้ ถือว่าขาดคุณสมบัติที่ เรียกว่าผู้นำ ตามนิยามคำว่า ภาวะผู้นำสมัยใหม่

2.3.4 ผู้นำแบบพบกันครึ่งทาง (Middle of the road) ผู้นำแบบนี้จะมีลักษณะ ประนีประนอม มีเป้าหมายของงานในระดับปานกลางไม่สูงมากนัก เช่นเดียวกับด้าน ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่อยู่ในระดับปานกลาง เป็นผู้นำพยายามหาจุดสมดุลระหว่าง ผู้ปฏิบัติงานกับการทำงานให้สำเร็จเกิดความพอดีทั้งสองด้าน แต่อยู่ในลักษณะได้ทั้งสองด้าน แต่พอประมาณเท่านั้น พฤติกรรมของผู้นำแบบนี้ ก็คือ ชอบการประนีประนอม ไม่ชอบความ ขัดแย้ง แก้ปัญหาแบบใช้ไม้นวม บางครั้งก็ยอมเสียค่าพูดเพื่อให้งานคืบหน้าหรือแก้ข้อขัดแย้ง ได้ ข้อยุติในการแก้ปัญหาจึงมีลักษณะแบบเฉพาะกิจไม่ถาวร

2.3.5 ผู้นำแบบทำงานเป็นทีม (Team management) เป็นผู้นำที่มุ่งเน้น ความสำคัญทั้งด้านงานและด้านคน โดยส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติงานเข้ามีส่วนร่วมใน กระบวนการทำงาน และสร้างวิธีการทำงานแบบทีมในองค์กร พยายามให้ความใส่ใจดูแลทุกข์ สุขตอบสนองต่อความต้องการของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดความรักผูกพันต่องาน

2.3.6 ผู้นำแบบพ่อแม่ (Paternalism/materialism) เป็นผู้นำที่มีพฤติกรรมของ ผู้นำที่เหมือนพ่อแม่ กล่าวคือ จะให้รางวัลหรือแสดงการยอมรับเมื่อลูกเชื่อฟังโอวาท แต่ ในทางกลับกันถ้าประพฤติดูไม่เชื่อฟังก็จะถูกลงโทษ แต่การกระทำทั้งสองทางตั้งอยู่บน พื้นฐานความรักความเมตตาปรารถนาให้ลูกเป็นคนดี ผู้นำแบบพ่อแม่ ก็อยู่บนพื้นฐานแบบ เดียวกัน จึงกล่าวได้ว่า เป็นเผด็จการที่มีเมตตา (Benevolent dictator) ก็จะมีพฤติกรรมที่แผ่ กระจายความเมตตาต่อผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ที่ทำเช่นนั้นก็เพื่อวัตถุประสงค์ให้งานสำเร็จและมี วิธีการปฏิบัติต่อผู้อื่นเหมือนเป็นพฤติกรรม ไม่เกี่ยวกับงาน

2.3.7 ผู้นำแบบฉกฉวยโอกาส (Opportunism) เป็นผู้นำที่เลือกใช้การผสม ของผู้นำตั้งแต่แบบตามข้อ1-5 โดยเลือกผสม ไปตาม โอกาสได้แต่ตนเอง เพื่อความก้าวหน้า ในหน้าที่การงาน เป็นต้น ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่ค่อนข้างเห็นแก่ตัว

สรุปได้ว่า แบบของผู้นำ เป็นพฤติกรรมที่แสดงออกของผู้นำตามลักษณะต่างๆ ซึ่งจำแนกได้หลายประเภท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการศึกษาว่าจะนำไปจัดระเบียบมาเป็นตัวจำแนก เช่น พิจารณาจากลักษณะผู้นำที่ได้รับอำนาจ พฤติกรรมการใช้อำนาจของผู้นำ พฤติกรรมของผู้นำตามทฤษฎีตามข่ายการบริหาร เป็นต้น

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำหรือคุณลักษณะของผู้นำ

1. ความหมายของภาวะผู้นำ (Leadership)

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำไว้ดังนี้
 ยงยุทธ เกษสาคร (2544 : 68-69) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง ศิลปะหรือความสามารถของบุคคลหนึ่งที่จะกระตุ้นจูงใจหรือมีอิทธิพลต่อบุคคลอื่น ผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาในสถานการณ์ต่างๆ เพื่อปฏิบัติการและอำนวยความสะดวก โดยใช้กระบวนการสื่อความหมาย การติดต่อซึ่งกันและกันให้เกิดมีใจร่วมกับตนดำเนินการจนกระทั่งบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ การดำเนินการจะเป็นไปทางดีหรือชั่วก็ได้ ฉะนั้นไม่ว่าคนนั้น จะเป็นอธิบดี ประธานกรรมการ ผู้อำนวยการหรือผู้จัดการบริษัท แม้แต่หัวหน้าใจ แต่ทุกคนจะต้องมีภาวะผู้นำทั้งนั้น

เจษฎา บุญมาโฮม (2546 : 185) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการที่เกิดขึ้นจากบุคคลหนึ่ง ใช้อิทธิพลที่มีอยู่เหนือสมาชิกคนอื่นในกลุ่มจัดการนำกลุ่มให้ก้าวไปสู่จุดหมายที่กลุ่มหรือกระบวนการปรารถนา

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2550 : 15) กล่าวว่า ภาวะผู้นำหมายถึง กระบวนการที่ผู้นำใช้ความชัดเจนแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาให้รับรู้ว่าจะอะไรคือความสำคัญให้ภาพความเป็นจริงขององค์กรแก่ผู้อื่น ช่วยให้เห็นมองเห็นทิศทางและจุดมุ่งหมายอย่างชัดเจน ภายใต้สภาวะการณ์เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

สต็อคคิลล์ (Stogdill : 1974 : 17-23 ; อ้างถึงใน สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์. 2550 : 14) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการของการใช้อิทธิพลต่อกิจกรรมต่างๆ ของกลุ่ม เพื่อการตั้งเป้าหมาย โดยจากนิยามดังกล่าวได้กล่าวถึงประเด็นเกี่ยวกับอิทธิพลกลุ่มและเป้าหมายคือ

1.1 เป็นการมองภาวะผู้นำในฐานะกระบวนการอิทธิพลที่ผู้นำมีผลกระทบต่อบุคคลอื่นด้วยการเหนี่ยวนำให้พฤติกรรมของบุคคลเหล่านี้ไปในทิศทางที่ต้องการ

1.2 กระบวนการอิทธิพลดังกล่าวได้เกิดขึ้นเป็นแนวคิดหลักในบริบทกลุ่ม โดยมีสมาชิกที่ไม่เปลี่ยนแปลงเป็นผู้ได้บังคับบัญชาซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้นำ ดังนั้น จึงเน้นความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับกลุ่มที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชา

1.3 ผู้นำใช้อิทธิพลต่อพฤติกรรมของสมาชิกกลุ่มไปในทิศทางของเป้าหมายที่ต้องการให้กลุ่มบรรลุเป้าหมายของกลุ่มอีกด้วย

สรุป ความหมายของคำว่า “ภาวะผู้นำ” หมายถึง กระบวนการหรือความสามารถที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ที่สามารถและกระตุ้น ชี้นำ ผลักดัน ให้บุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็นผู้ร่วมงาน หรือผู้ได้บังคับบัญชาในสถานการณ์ต่างๆ ปฏิบัติการด้วยความเต็มใจและกระตือรือร้น จนกระทั่งบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2. ทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

ทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำมีหลายทฤษฎีและที่สำคัญสอดคล้องกับงานวิจัยดังนี้

2.1 ทฤษฎีภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ

2.1.1 ความหมายของภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ

ภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพเป็นกระบวนการที่ทั้งผู้นำและผู้ตามต่างช่วยกันยกระดับของคุณธรรม และแรงจูงใจของกันและกันให้สูงขึ้น และพ้นจากสิ่งชั่วช้าทางอารมณ์ เช่น ความกลัว ความโลภ ความอิจฉาริษยาหรือความเกลียดชัง เป็นต้น ผู้นำดังกล่าวจะหาวิธีการยกระดับจิตใจของผู้ตามด้วยการดึงจุดความสนใจมาสู่อุดมการณ์ และค่านิยมทางศีลธรรมที่ดีงาม เช่น เสรีภาพ ความยุติธรรม ความเสมอภาค สันติภาพ และความมีมนุษยธรรม เป็นต้น (สุเทพ พงษ์ศรีวัฒน์, 2550 : 259-260)

2.1.2 พฤติกรรมของภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ

เบส (Bass, 1985 : 66-82 ; อ้างใน สุเทพ พงษ์ศรีวัฒน์, 2550: 260) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพในแง่ผลของผู้นำที่กระทบต่อผู้ตาม อัน ได้แก่ ผู้ตามให้ความไว้วางใจมีความรู้สึกที่ชื่นชม ให้ความจงรักภักดีและความเคารพนับถือต่อผู้นำ จนสามารถส่งผลให้เกิดแรงจูงใจทำงานได้ผลมากกว่าความคาดหวังเดิมที่กำหนดไว้ เบสอธิบายว่าผู้นำเปลี่ยนแปลงและจูงใจต่อผู้ตามด้วยพฤติกรรมดังนี้

- 1) ทำให้ผู้ตามเกิดความตระหนักในความสำคัญของผลงานที่เกิดขึ้น
- 2) โน้มน้าวจิตใจของผู้ตามให้เปลี่ยนจากการยึดในประโยชน์ของตนเอง มาเป็นการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมขององค์กร และหมู่คณะแทน
- 3) กระตุ้นให้ผู้ตามยกระดับของความต้องการที่สูงขึ้นกว่าเดิม

2.1.3 องค์ประกอบของพฤติกรรมภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ

เบส และ อโวลิโอ (Bass and Avolio, 1990 : 65 ; อ้างถึงใน สุเทพ พงษ์ศรีวัฒน์, 2550: 265-266) ได้กล่าวถึง องค์ประกอบของพฤติกรรมภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ ไว้ดังนี้

1) อิทธิพลเชิงเสน่ห์า คือ อิทธิพลเชิงอุดมการณ์ (Charisma or idealized influence) เป็นพฤติกรรมที่ผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพแสดงออกด้วยแบบตัวอย่าง บทบาทที่เข้มแข็งให้ผู้ตามมองเห็น เมื่อผู้ตามรับรู้พฤติกรรมดังกล่าวของผู้นำ ก็จะเกิดการลอกเลียนแบบพฤติกรรมเกิดขึ้น ซึ่งปกติผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพจะมีพฤติกรรมการปฏิบัติที่มีมาตรฐานทางศีลธรรมและจริยธรรม ทั้งได้รับการไว้วางใจอีกด้วย ผู้นำจึงสามารถจะทำหน้าที่ให้มีวิสัยทัศน์ และสร้างความเข้าใจต่อเป้าหมายของพันธกิจต่อผู้ตาม ซึ่งโดยสาระแล้ว องค์ประกอบด้านความเสน่ห์าบ่งบอกถึงการมีความสามารถพิเศษของบุคคล ซึ่งจะส่งผลให้ผู้อื่นเต็มใจที่จะปฏิบัติตามวิสัยทัศน์ที่บุคคลนั้นกำหนดไว้

2) การสร้างแรงคลใจ (Inspirational motivation) เป็นพฤติกรรมของผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ ที่แสดงออกด้วยการสื่อสารให้ผู้ตามทราบถึงความคาดหวังที่สูงของผู้นำที่มีต่อผู้ตาม ด้วยการสร้างแรงคลใจ โดยจูงใจให้ยึดมั่นและร่วมสานฝันต่อวิสัยทัศน์ขององค์กร ในทางปฏิบัติผู้นำจะใช้สัญลักษณ์และการปลุกเร้าทางอารมณ์ ให้กลุ่มทำงานร่วมกัน เพื่อไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยสร้างจิตสำนึกของผู้ตามให้เห็นความสำคัญว่าเป้าหมายและผลงานนั้นจำเป็นต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา จึงจะทำให้องค์กรเจริญก้าวหน้า ประสบความสำเร็จได้

3) การกระตุ้นการใช้ปัญญา (Intellectual stimulation) เป็นพฤติกรรมของผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพที่แสดงออกด้วยการกระตุ้นให้เกิดการริเริ่มการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ โดยใช้วิธีการฝึกคิดทวน แสดงความเชื่อและค่านิยมเดิมของตน หรือผู้นำ หรือองค์กร ผู้นำจะสร้างความรู้สึกรู้สึกท้าทายให้เกิดขึ้นแก่ผู้ตาม และจะให้การสนับสนุนหากผู้ตามต้องการทดลองวิธีการใหม่ๆ ของตน หรือต้องการริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เกี่ยวข้องกับงานขององค์กร ส่งเสริมให้ผู้ตามแสวงหาทางออกและวิธีการแก้ปัญหาต่างๆ ด้วยตนเอง

4) การมุ่งความสำคัญเป็นรายคน (Individualized consideration) เป็นพฤติกรรมของผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ ที่มุ่งเน้นความสำคัญในการส่งเสริมบรรยากาศของการทำงานที่ดี ด้วยการใส่ใจรับรู้ และพยายามตอบสนองความต้องการเป็นรายบุคคลของผู้ตาม

ผู้นำจะแสดงบทบาทเป็นครู พี่เลี้ยงและที่ปรึกษาให้คำแนะนำในการช่วยเหลือผู้ตามได้พัฒนา ระดับความต้องการของตนสู่ระดับที่สูงขึ้น

2.2 ทฤษฎีภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (Transactional leadership)

พื้นฐานของภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนคือ กระบวนการแลกเปลี่ยนระหว่าง ผู้นำกับผู้ตาม โดยผู้นำจะได้รับความสำเร็จของงานตามเป้าหมาย ขณะที่ผู้ตามจะได้รับรางวัล เป็นการตอบแทน

เบส (Bass, 1977 : 468-469 ; อ้างถึงใน กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2550 : 133-135) ได้แบ่งภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

2.2.1 การแลกเปลี่ยนโดยให้รางวัลตามสถานการณ์ (Contingent reward)

เป็นภาวะผู้นำที่มีพื้นฐานอยู่บนการแลกเปลี่ยนทางอารมณ์และเศรษฐกิจ ผู้นำใช้การแลกเปลี่ยน โดยให้รางวัลแก่ผู้ตามสำหรับการมีผลการปฏิบัติงานที่ดี ผู้นำจะสร้างความกระจ่างแก่ผู้ตามว่า องค์การมีความคาดหวังอย่างไร ระบุบทบาทหน้าที่ผู้ตามจะต้องปฏิบัติ ให้คำสัญญาและ ข้อตกลงที่สร้างความพึงพอใจของทั้งสองฝ่าย สนับสนุนทรัพยากรให้การปฏิบัติงานแก่ผู้ตามที่ ทำงานประสบความสำเร็จ ขณะเดียวกันก็จะตำหนิและชี้ให้เห็นผลเสียของความล้มเหลว

2.2.2 การจัดการอย่างกระตือรือร้นภายใต้เงื่อนไขขยอกเว้น (Active management by exception)

เป็นผู้นำลงมือแก้ไขและแทรกแซงการทำงานเฉพาะเมื่อมีการปฏิบัติงานที่เบี่ยงเบนขึ้นภาวะผู้นำแบบนี้ เป็นการจัดการภายใต้เงื่อนไขขยอกเว้นซึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนในเชิงลบ เพราะว่าคุณนำควบคุมกำกับพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนจากบรรทัดฐาน และ ขจัดสิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายของงานออกไป ภาวะผู้นำแบบนี้คล้ายคลึงกับการให้รางวัลตามสถานการณ์เพราะมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์เหมือนกัน อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้ผู้นำจะ เฝ้าระวังและจับตามพฤติกรรมของผู้ตามอย่างใกล้ชิด และลงมือแทรกแซงทันทีหากมีการผิดพลาดเกิดขึ้น

2.2.3 การจัดการอย่างเฉื่อยชาภายใต้เงื่อนไขขยอกเว้น (Passive management by exception)

แบบแผนพฤติกรรมของภาวะผู้นำแบบการจัดการอย่างเฉื่อยชาภายใต้เงื่อนไข ขยอกเว้นคล้ายคลึงกับการจัดการอย่างกระตือรือร้นภายใต้เงื่อนไขขยอกเว้น แต่สิ่งที่แตกต่างกัน คือ การจัดการอย่างเฉื่อยชานั้น ผู้นำจะรอนกระทั้งปัญหาหรือความเบี่ยงเบนเกิดขึ้นอย่างรุนแรง ก่อนที่จะเข้าไปดำเนินการจัดการ ผู้นำแบบนี้มีแนวโน้มที่ขี้ดและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์อย่าง ตายตัว ขาดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงานเพราะกังวลว่าตนเองจะต้องรับผิดชอบ เมื่อความ ผิดพลาดเกิดขึ้น หากเป็นการผิดพลาดเล็กน้อยผู้นำมีแนวโน้มจะปล่อยปละละเลยไม่ใส่ใจ ผู้นำ

จะรอนจนกระทั่งความผิดพลาดนั้นขยายตัวกลายเป็นเรื่องใหญ่ และอาจส่งผลกระทบต่อตนเอง เมื่อเรื่องใกล้ตัวมากขึ้น ผู้นำจะลงไปจัดการแก้ปัญหา และค้นหาว่าใครเป็นคนทำผิดมากกว่าที่จะพิจารณาหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาดังกล่าว อีกทั้งพยายามคาดคะเนเอาผิดกับลูกน้องให้ได้ และนิยมใช้การตำหนิติเตียนเป็นหลักในการปฏิบัติต่อผู้ตาม

2.3 ทฤษฎีผู้นำแบบตามสถานการณ์

เฮอร์เชย์ และ แบรินชาร์ด (Hersey and Branchard, 1996 : 26-34 ; อ้างถึงใน สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์. 2550 : 203, 231-232) กล่าวไว้ว่า ทฤษฎีนี้มีแนวความคิดพื้นฐานที่สำคัญคือ สถานการณ์ที่แตกต่างกันย่อมต้องการแบบผู้นำที่ต่างกัน กล่าวคือ การเป็นผู้นำที่มีประสิทธิผลได้นั้น จำเป็นที่ผู้นำจะต้องปรับแผนภาวะผู้นำของตนเองให้สอดคล้องกับสถานการณ์ต่างๆ เหล่านั้น (ซึ่งตรงข้ามกับแนวคิดทฤษฎีของสถานการณ์ของฟีลเดอร์ที่เชื่อว่าผู้นำจะมีประสิทธิผลได้ก็ต่อเมื่อต้องปรับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ให้สอดคล้องกับแบบภาวะผู้นำ) ซึ่งเป็นผู้นำแบบตามสถานการณ์ (Situational leadership) ตามแนวคิดของเฮอร์เชย์และแบรินชาร์ด ที่มีประสิทธิผลนั้น ผู้นำจำเป็นจะต้องคำนึงถึงสิ่งดังต่อไปนี้

2.3.1 จะต้องเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมการนำของแบบผู้นำต่างๆ และต้องตระหนักว่า ไม่มีแบบผู้นำใดที่เหมาะสมและดีที่สุด ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความรู้จักปรับเปลี่ยนไปใช้ให้เหมาะสมตามสถานการณ์นั้น

2.3.2 ต้องรู้จักวิเคราะห์ให้เข้าใจธรรมชาติหรือลักษณะของงานที่จะมอบหมายให้ผู้ตาม ตลอดจนสามารถกำหนดมาตรฐานของงานที่ตนคาดหวัง และรู้จักประเมินผลงานนั้น

2.3.3 สามารถวิเคราะห์จนเข้าใจและทราบถึงระดับวุฒิภาวะของผู้ตามที่มีต่องานที่จะมอบหมายนั้น

2.3.4 ต้องตระหนักเสมอว่า ระดับวุฒิภาวะของผู้ตามแต่ละคนในงานเดียวกันย่อมแตกต่างกัน หรือแม้แต่ในคนเดียวก็ตาม เมื่อมอบหมายงานแต่ละชนิดให้ทำ ก็ย่อมมีระดับวุฒิภาวะงานดังกล่าวแตกต่างกัน

2.3.5 อย่างไรก็ตาม ระดับวุฒิภาวะของผู้ตามแต่ละคนสามารถที่จะพัฒนาสูงขึ้น โดยกระบวนการเรียนรู้ การฝึกอบรม และการให้ลงมือปฏิบัติงาน โดยตรง ในทางตรงกันข้าม หากเงื่อนไขสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมภายในองค์การย่อมส่งผลให้ระดับวุฒิภาวะของผู้ตามลดลงได้เช่นกัน จึงเป็นหน้าที่โดยตรงของผู้นำที่จะต้องเสริมสร้างบรรยากาศ

และเงื่อนไขของการปฏิบัติงานให้เหมาะสม เพื่อให้ผู้ตามได้มีโอกาสพัฒนาระดับวุฒิภาวะของตนให้สูงขึ้นเต็มศักยภาพที่มีอยู่

2.3.6 ผู้นำที่คีย่อมรู้จักเลือกใช้แบบผู้นำที่เหมาะสมสอดคล้องกับระดับวุฒิภาวะของผู้ตาม

2.3.7 ผู้นำจะต้องรู้จักยืดหยุ่นในการปรับแบบผู้นำของตน ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ใหม่ที่เกิดขึ้น กล่าวคือ จะต้องทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ตามเป็นระยะว่าอยู่ในเกณฑ์น่าพอใจหรือไม่น่าพอใจ เมื่อทราบดังนี้ จึงปรับแบบผู้นำใหม่ให้สอดคล้องกับระดับวุฒิภาวะของผู้ตามที่เปลี่ยนไปตามผลงานที่บ่งชี้ขณะนั้น

สรุปได้ว่า ผู้นำจำเป็นต้องเข้าใจตนเอง เข้าใจงานที่มอบหมาย เข้าใจในตัวผู้ตาม หรือผู้ปฏิบัติงาน และสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่เป็นเงื่อนไขของการบริหาร ได้แก่ ทรัพยากรต่างๆ เช่น บุคคล สถานที่ เวลา เป็นต้น ซึ่งองค์ประกอบทั้งหลายดังกล่าว สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาตามสถานการณ์ ภาระหน้าที่ของผู้นำหรือหัวหน้างานในการบริหาร ก็คือการจัดการกับสถานการณ์ต่างๆ ซึ่งมีความสลับซับซ้อนและแตกต่างกันไป สถานการณ์ที่แตกต่างกันเหล่านี้ย่อมต้องการแบบภาวะผู้นำที่แตกต่างกัน ไม่มีสูตรตายตัวแน่นอนที่สามารถจะจัดการได้ทุกสถานการณ์ ดังนั้นการรู้จักวิเคราะห์จึงเป็นเครื่องมืออันสำคัญยิ่งของผู้นำ และการสามารถยืดหยุ่นแบบในการนำให้สอดคล้องกับสถานการณ์ขณะนั้น ย่อมนำมาซึ่งประสิทธิผลของการบริหาร

3. ลักษณะและคุณสมบัติของผู้นำ

คุณลักษณะของผู้นำเป็นคุณลักษณะหรือคุณสมบัติของผู้นำที่มีอยู่แล้ว และจำเป็นต้องสร้างขึ้นมารีปรับปรุงให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ร่วมงานและผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้นำจะต้องแสดงพฤติกรรมต่างๆ ตามบทบาทหน้าที่เพื่อจะช่วยให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น คุณลักษณะที่ดีของผู้นำมีหลายด้านและมีผู้วิจัยไว้มากมาย แต่คุณลักษณะที่ดีที่เห็นว่า มีความสำคัญและจำเป็นมี 5 ด้านซึ่งผู้ศึกษาได้นำมาปรับปรุงเป็นกรอบแนวคิดโดยปรับปรุงจากกรอบแนวคิดของ กวี วงศ์พุ่ม ได้แก่ ด้านความเป็นผู้นำ ด้านบุคลิกภาพ ด้านมนุษยสัมพันธ์ ด้านคุณธรรมจริยธรรม และด้านทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงาน

3.1 ด้านความเป็นผู้นำ

3.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำ

กวี วงศ์พูน (2539 : 10) ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับผู้นำที่จะทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพสูงสุดไว้ ดังนี้

- 1) ต้องเป็นนักเผด็จการ หมายถึง ผู้บริหารสามารถจะสั่งการ ได้อย่างเด็ดขาด ผลผลิตที่ได้มีส่วนใหญ่มักจะมากด้วยปริมาณ ส่วนเรื่องคุณภาพที่จะดีในช่วงแรก หากผู้นำสามารถสอดส่องดูแลอยู่ตลอดเวลา ผลผลิตก็อาจจะมีทั้งปริมาณและคุณภาพที่ดีตามไปด้วย
- 2) ต้องเป็นนักพัฒนา ผู้นำประเภทนี้จะต้องมีผู้ร่วมงานที่รู้ใจสามารถสร้างสรรค์งานใหม่ อยู่ตลอดเวลา
- 3) ต้องเป็นนักบริหาร ผู้นำประเภทนี้จะใช้การทำงานด้วยวิธีการใหม่ๆ เปิดโอกาสให้สมาชิกได้ร่วมแสดงความคิดเห็นแม้กระทั่งในการวางนโยบายต่างๆ การทำงานโดยทั่วไปจึงเป็นไปในลักษณะประชาธิปไตย ผู้ร่วมงานจะต้องเป็นผู้มีคุณภาพเพียงพอสามารถตอบสนองการทำงานในระบบใหม่ๆ ได้เป็นอย่างดี
- 4) ต้องเป็นนักเผด็จการอย่างมีศิลปะ ผู้นำประเภทนี้เป็นนักพูดที่เฉลียวฉลาดจะใช้การพูดเป็นการชักชวนให้เกิดการทำงานด้วยความเต็มใจ มีการเสนอแนะและหวานล้อม ให้เห็นคล้อยตามไปโดยปริยาย

3.1.2 คุณลักษณะของผู้นำด้านความเป็นผู้นำ

- 1) คุณลักษณะของผู้นำ ผู้นำควรมีลักษณะด้านความเป็นผู้นำดังนี้ (กวี วงศ์พูน. 2539 : 107-108)
 - 1.1) ลักษณะท่าทาง คือ การวางตัวอย่างเหมาะสม ด้วยการแสดงออกโดยท่าทาง ท่วงที วาจา การปรากฏตัว และการประพฤติแต่สิ่งดีงาม ซึ่งจะทำให้เกิดความประทับใจแก่ผู้บังคับบัญชา
 - 1.2) ความกล้าหาญ เป็นความกล้าหาญทั้งกายและทางใจ คือ อารมณ์ทางใจที่บุคคล สามารถควบคุมตนเอง ได้ เมื่อตกอยู่ในอันตรายและสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ด้วยลักษณะอันสงบและมั่นคง
 - 1.3) ความเด็ดขาด เป็นความสามารถในการตกลงใจอย่างทันท่วงที และประกาศข้อตกลงใจนั้นๆ ในลักษณะที่ชัดเจนและมั่นคง สามารถปฏิบัติได้

1.4) ความไว้วางใจได้ เป็นความเชื่อมั่นในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาในระดับสูงกว่า

1.5) ความอดทน คือ ความเข้มแข็งทางจิตใจและร่างกายในอันที่จะยืนหยัดต่อสู้กับความเจ็บปวด ความเหนื่อยยาก ความบีบคั้น ความยากลำบากต่างๆ

1.6) ความกระตือรือร้น คือ การแสดงออกทางความสนใจในงานอย่างจริงจังและ ปฏิบัติอย่างจริงจัง เต็มใจและมองโลกในแง่ดีเสมอ

1.7) ความริเริ่ม คือ การพิจารณาว่ามีอะไรควรจะทำและจะเริ่มดำเนินการปฏิบัติอย่างไร แม้ว่าจะยังไม่ได้รับคำสั่งก็ตาม

1.8) ความซื่อสัตย์ คือ อุปนิสัยที่ถูกที่ควร และความประพฤติปฏิบัติอันถูกต้อง การ ซื่อสัตย์ก็ถือว่าเป็นคุณลักษณะผู้นำที่คืออย่างหนึ่ง

1.9) คุลยพินิจ คือ การเปรียบเทียบข้อเท็จจริง และหนทางแก้ไข ปัญหาที่เป็น ไปได้อย่างมีเหตุผล เพื่อประกอบการตกลงใจที่ถูกต้อง

1.10) ความยุติธรรม คือคุณลักษณะที่ไม่ลำเอียงหรือมีอคติ และมีความมั่นคงในการบังคับบัญชา เกี่ยวกับการให้รางวัลและการลงโทษ จะต้องเป็นไปตามควรแก่กรณี

1.11) ความรู้ คือ สิ่งที่ได้มาซึ่งข่าวสาร เรื่องราวที่เป็นไป ข้อเท็จจริงหลักการรวมทั้งทำให้รอบรู้ในวิชาชีพ

1.12) ความจงรักภักดี คือ การมีความซื่อสัตย์มั่นคงต่อประเทศชาติ องค์การหน่วยงาน ผู้บังคับบัญชา ผู้อาวุโส ผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงาน

1.13) ความแนบเนียน คือ ความสามารถในการที่จะทำงานร่วมกับบุคคลอื่นๆ ได้โดยไม่เกิดข้อขัดแย้งกัน ในแง่ของมนุษยสัมพันธ์ ความแนบเนียนรวมถึงความสามารถที่จะพูด หรือความสามารถในการประสานงานและการกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดได้อย่างเหมาะสม

1.14) ความไม่เห็นแก่ตน คือ การที่ไม่หาความสะดวกสบาย ความก้าวหน้าให้กับ ตนเอง โดยไม่ทำความเดือดร้อนให้กับคนอื่น

2) คุณลักษณะของผู้นำ ด้านความเป็นผู้นำ ไว้ดังนี้ (พิมใจ โภภาณุรักษธรรม. 2542 : 63-65)

2.1) มีความทะเยอทะยาน (Ambition)

2.2) มีความเพียรที่จะก้าวไปข้างหน้า (Persistence)

2.3) มีความกล้าหาญ (Courage)

- 2.4) มีความเชื่อถือ เลื่อมใส (Faith)
- 2.5) มีความซื่อสัตย์ มั่นคง (Integrity)
- 2.6) มีความริเริ่มสร้างสรรค์ (Creativity)
- 2.7) มีความยุติธรรม (Sense of Justice)
- 2.8) มีจุดมุ่งหมายในการทำงาน (Objectivity)
- 2.9) มีความยืดหยุ่น (Flexibility)
- 2.10) กล้าตัดสินใจ (Decisiveness)
- 2.11) มีวินัยในตนเอง (Self-Discipline)

สรุปได้ว่า ผู้นำที่มีคุณลักษณะด้านความเป็นผู้นำ จะต้องมียุทธศาสตร์พิเศษเหนือบุคคลอื่น รวมทั้งต้องมีพฤติกรรมที่มีอิทธิพลต่อสมาชิกของกลุ่ม เช่น กล้าตัดสินใจเมื่อมีปัญหา มีความทะเยอทะยาน มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีวินัยในตนเอง สร้างความไว้วางใจต่อผู้ใต้บังคับบัญชา มีความสามารถในการประสานงาน ยืดหยุ่นตามสถานการณ์ สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งในองค์กรได้ดี เป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงพัฒนา เป็นต้น

3.2 ด้านบุคลิกภาพ

3.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับบุคลิกภาพ

บุคลิกภาพเป็นคุณลักษณะที่แสดงออกเป็นพฤติกรรมทางกาย ทางอารมณ์ สติปัญญา ประกอบด้วยรูปร่าง หน้าตา ท่าทางที่เคลื่อนไหว กริยาอาการที่แสดงออก สำเนียงที่พูด การแต่งกาย การเข้าสังคมและมารยาทที่แสดงออกในสังคม มีนักวิชาการได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับบุคลิกภาพไว้ ดังนี้

ทวี วงศ์พุ่ม (2539 : 39) กล่าวว่า บุคลิกภาพเป็นลักษณะส่วนรวมของบุคคลที่เป็นเฉพาะของคนๆ นั้น เช่น รูปร่าง หน้าตา การแต่งกาย คำพูด ความรู้สึกนึกคิด การรับรู้ค่านิยม ความเชื่อถือ และความรู้ทักษะต่างๆ ที่มีความสำคัญต่อการปรับตัวของบุคคล

พิมพ์ใจ โภภาณุรักษธรรม (2542 : 92)กล่าวว่า บุคลิกภาพ เป็นการแสดงออกทางอารมณ์ จิตใจ และพฤติกรรมต่างๆ ของแต่ละบุคคล อันเป็นปฏิกิริยาตอบโต้ต่อสภาพแวดล้อมทางจิตวิทยา ของสังคมและบุคคลทั่วไป

3.2.2 องค์ประกอบของบุคลิกภาพ

พิมใจ โสภานุรักษ์ธรรม (2542 : 168-169) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของบุคลิกภาพไว้ดังนี้

- 1) ลักษณะทางกาย หมายถึง รูปร่าง หน้าตา สัดส่วน ผิวพรรณ ขนาดน้ำหนัก โครงสร้างร่างกายและสุขภาพ
- 2) ลักษณะทางสังคม หมายถึง ท่าที การปฏิบัติต่อสังคมสิ่งแวดล้อมรวมทั้งที่คนอื่นมีความรู้สึกต่อบุคคลที่มีลักษณะต่างๆ ของบุคคลนั้น
- 3) ลักษณะทางอารมณ์ หมายถึง ความสามารถในการควบคุมความรู้สึกและการกระทำต่างๆ ของบุคคล
- 4) ลักษณะทางด้านจิตใจ หมายถึง ความคล่องแคล่ว รื่นเริง ความจำ ความคิดอ่าน การตัดสินใจ อุปนิสัย ค่านิยม และเจตคติที่มีต่อคนอื่น
- 5) ลักษณะทางสติปัญญา หมายถึง ความสามารถที่จะเรียนรู้และรับรู้ อัตราความเร็วที่เห็นความสัมพันธ์ต่างๆ และความเข้าใจในเหตุการณ์ สภาพการณ์ต่างๆ ได้เหมาะสม

3.2.3 คุณลักษณะผู้นำด้านบุคลิกภาพ

พิมใจ โสภานุรักษ์ธรรม (2542 : 175-176) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะของผู้นำด้านบุคลิกภาพ ไว้ดังนี้

- 1) มีความเชื่อมั่นในตนเอง
- 2) มีอำนาจอิทธิพลในด้านคำพูดหรือคำสั่ง
- 3) มีความคล่องตัว กระฉับกระเฉง
- 4) มีความมั่นใจในการตัดสินใจอย่างมีอิสระ
- 5) เป็นคนเชื่อถือได้
- 6) มีความเพียรพยายาม และตั้งใจปฏิบัติงาน
- 7) เป็นผู้ที่ไว้วางใจได้
- 8) มีความรับผิดชอบอย่างแท้จริง
- 9) มีอารมณ์หนักแน่นมั่นคง
- 10) สุขุมเยือกเย็น
- 11) การทำงานให้ความอิสระจากความวิตกกังวล
- 12) เข้าร่วมสมาคมผู้อื่นได้อย่างดี

สรุปได้ว่า บุคลิกเป็นส่วนประกอบที่สำคัญส่วนหนึ่งของบุคคลที่จะเป็นผู้นำ ซึ่งจำเป็นจะต้องปรับปรุงบุคลิกให้เหมาะสมกับกาลเทศะ เช่น เป็นผู้มีภาวะกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน มีวุฒิทางสติปัญญาที่เหมาะสม มีความสุขุมรอบคอบในการปฏิบัติงาน การแต่งกายสุภาพเรียบร้อย น่าเคารพนับถือ มีความมั่นใจในตนเอง เปิดเผย ตรงไปตรงมา วาจาสุภาพต่อบุคคลทุกวัยทุกสถานะ มีความเป็นประชาธิปไตย เป็นต้น

3.3 ด้านมนุษยสัมพันธ์

3.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับมนุษยสัมพันธ์

กวี วงศ์พุด (2539 : 52) กล่าวว่า มนุษยสัมพันธ์ หมายถึง การสร้างเพื่อน หรือการหาเพื่อนที่ดี ที่รักและไว้ใจได้ เพื่อให้ช่วยเราในการทำงานด้วยความจริงใจ เต็มใจ งานที่เราต้องรับผิดชอบบรรลุผลตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

อรุณ รักธรรม (2527 : 198-202) กล่าวไว้ว่า มนุษยสัมพันธ์ หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ เป็นการสร้างความเข้าใจอันดี เพื่อให้เกิดความรู้สึกที่ดี เกิดความพอใจและเกิดความรักใคร่ การที่เราจะอยู่ร่วมกัน ได้ต้องอาศัยความรัก ความเข้าใจอันดีต่อกันเมื่อเกิดความรักความเข้าใจอันดีต่อกันแล้ว ก็จะเกิดความรู้สึกอยากช่วยเหลือให้ความร่วมมือ สนับสนุนด้วยความเต็มใจ ไม่ใช่แกล้งทำ

3.3.2 คุณลักษณะของผู้นำด้านมนุษยสัมพันธ์

กวี วงศ์พุด (2539 : 59) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะของผู้นำด้านมนุษยสัมพันธ์ ไว้ดังนี้

- 1) รู้จักพุดจา ทักทายผู้อื่น โดยใช้คำพูดที่ไพเราะอ่อนหวาน
- 2) อุ่มเอี่ยมแจ่มใส
- 3) จำชื่อผู้ร่วมงานได้และทักทายได้ถูกต้อง
- 4) ให้ความช่วยเหลือผู้อื่น
- 5) พุดและปฏิบัติต่อผู้อื่นด้วยความจริงใจ
- 6) ให้ความสนใจต่อทุกคน ให้ความรักและชื่นชมต่อผู้อื่น
- 7) ให้ความเมตตากรุณา เอื้อเฟื้อ เผื่อแผ่
- 8) รู้จักเห็นใจผู้อื่น โดยการเอาใจเขามาใส่ใจเรา
- 9) รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอย่างมีเหตุผลของผู้อื่น
- 10) กล้าคิดกล้าตัดสินใจ และยอมรับเมื่อตัดสินใจผิดพลาด

สรุปได้ว่า มนุษยสัมพันธ์ เป็นพฤติกรรมของผู้บริหารหรือผู้นำที่แสดงออกมา เพื่อสร้างความเป็นมิตรกับบุคคลอื่น ซึ่งพฤติกรรมที่แสดงออกมามีลักษณะดังนี้ ให้เกียรติผู้ใต้บังคับบัญชา สนับสนุนผู้ใต้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงานมีสัมพันธ์อันดีต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างจริงใจ ยกย่องชมเชยผู้ใต้บังคับบัญชา ตามโอกาสอันควร ยืดหยุ่นยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่น มีความสามารถในการพูดในที่สาธารณะ มีความสามารถในการอธิบาย สั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้าใจได้ดี

3.4 ด้านคุณธรรมจริยธรรม

3.4.1 แนวคิดเกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรม

คุณธรรม หมายถึง ความดีอันสูงสุด ส่วนจริยธรรม คือ ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ ผู้นำซึ่งคงไว้ซึ่งคุณธรรม ควรต้องศึกษาข้อคิดคติธรรมและหลักคำสอนทางศาสนา เพื่อทำความเข้าใจกับหลักธรรมนั้นๆ เป็นเบื้องต้น แล้วนำไปคิดวิเคราะห์ พิจารณาปรับใช้ให้เหมาะสมกับภารกิจของผู้นำ เช่น ภารกิจในฐานะผู้นำองค์กร ผู้นำชุมชนหรือสังคม ภารกิจของผู้วางแผน กำหนดนโยบาย จัดองค์การ บริหารบุคคล ฯลฯ ล้วนต้องอาศัยหลักธรรมในการประกอบควบคู่ไปกับความรู้ความสามารถทั้งสิ้น ผู้นำจึงควรศึกษา วิเคราะห์ รวบรวม หลักฐาน นำไปประพฤติปฏิบัติ ผู้นำจึงจะได้ชื่อว่าเป็นผู้นำที่มีคุณภาพ มีคุณธรรมและคุณประโยชน์อย่างแท้จริง

พระเทพวิสุทธิเมธี (พุทธทาสภิกขุ, 2529 : 23-25 ; อ้างถึงใน อมรา เล็กเริงสินธุ์, 2542 : 131-132) ได้ให้ความคิดเห็นของคำว่า ธรรมะ ไว้ 4 ประการ ดังนี้

ความหมายที่ 1 ธรรมะ คือ ธรรมชาติ

ความหมายที่ 2 ธรรมะ คือ กฎของธรรมชาติ

ความหมายที่ 3 ธรรมะ คือ หน้าที่ตามกฎของธรรมชาติ

ความหมายที่ 4 ธรรมะ คือ ผลจากการปฏิบัติหน้าที่

หน้าที่ หมายถึง สิ่งที่มีชีวิตจะต้องปฏิบัติ ดังนั้นที่ไหนมีการปฏิบัติ ที่นั่นมีธรรมะ หรือจะกล่าวได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่อาจจะทำได้ทุกหนทุกแห่งไม่ว่าใน โบสถ์กลางทุ่งนา สามารถมีคุณธรรมได้ทั้งสิ้น

ทุกคนจะต้องปฏิบัติตามวัยและสถานะ คือ ทุกคนมีหน้าที่ตั้งแต่เด็ก ผู้ใหญ่แก่ ชรา บทบาทหน้าที่เหล่านี้ ต้องทำให้สมบูรณ์ไม่บกพร่อง ธรรมะจึงเป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติจนตลอดชีวิต ความสุขที่แท้จริงเกิดขึ้นได้เพราะรู้สึกว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ ได้ปฏิบัติธรรม ได้มีธรรมอยู่กับตน รู้สึกเป็นสุข อิ่มอก อิ่มใจอยู่ตลอดเวลาที่ทำงาน

ปฏิบัติธรรมต้องถูกต้องและมีผลเป็นสุข การปฏิบัติธรรม กล่าวคือ เป็นการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎธรรมชาติ แล้วผลคือ ความสุข ความสงบใจ เป็นที่พอใจแก่ผู้ประพฤติปฏิบัติต้องศึกษากันว่า อะไรถูก อะไรไม่ถูก อะไรดี อะไรชั่ว แล้วก็เลือกทำอยู่ฝ่ายที่ถูกหรือฝ่ายที่ดีตลอดเวลาทุกสถานที่

3.4.2 คุณลักษณะผู้นำด้านคุณธรรมจริยธรรม

พินิจ โอภาณูรักษธรรม (2542 : 78-83) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะของผู้นำด้านคุณธรรมจริยธรรมไว้ ดังนี้

1) มรรค 8 เป็นคำสอนของพระพุทธองค์ที่สำคัญมากที่เป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อการเป็นผู้นำที่ดี ถ้าเข้าใจเป็นอย่างดีและสามารถเอาไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้องประกอบด้วยองค์ 8 ประการ ทางสายใหญ่ 3 ทาง เรียงตามลำดับคำสอนของพระพุทธองค์ ได้แก่ ปัญญา ศีล และสมาธิ ดังนี้

ปัญญา ประกอบด้วย

- 1.1 สัมมาทิฐิ ความเห็นชอบ
- 1.2 สัมมาสังกัปปะ ความคิดเห็นในทางที่ชอบ

ศีล ประกอบด้วย

- 1.3 สัมมาวาจา การพูดในทางที่ชอบ
- 1.4 สัมมากัมมันตะ การกระทำที่ชอบ

1.5 สัมมาอาชีวะ การเลี้ยงชีวิตชอบ

1.6 สัมมาวายมะ การทำความเพียรชอบ

1.7 สัมมาสติ การระลึกในทางที่ชอบ

1.8 สัมมาสมาธิ ความตั้งใจมั่นชอบ

2) สัมปรัสนธรรม 7 เป็นคุณสมบัติของผู้นำ ประกอบด้วยธรรม 7

ประการ คือ

2.1) รู้หลักการ คือ เมื่อดำรงตำแหน่งมีฐานะ หรือจะทำอะไรก็ตามต้องรู้หลักการ รู้งาน รู้หน้าที่ รู้กฎเกณฑ์กติกาที่เกี่ยวข้อง

2.2) รู้จุดหมาย คือ การรู้จุดหมายที่ชัดเจน มีความแน่วแน่มุ่งมั่นที่จะไปให้ถึงจุดหมาย

2.3) รู้ตน คือ ต้องรู้ว่าตนเองคือใคร มีภาวะเป็นอะไรอยู่ในสถานะใด กำลังแก่ไหน มีข้อยิ่ง ข้อหย่อน จุดอ่อน จุดแข็งอย่างไร

2.4) รู้ประมาณ คือ รู้จักความพอดี หมายความว่า ต้องรู้จักขอบเขตขีดขั้นความพอเหมาะที่จะทำในเรื่องต่างๆ

2.5) รู้กาล คือ รู้จักเวลา เช่น รู้ลำดับ ระยะเวลา ระยะเวลา ความเหมาะสมของเวลา ว่าเรื่องนี้จะลงมือตอนไหน เวลาจะทำอะไรจึงจะเหมาะสม

2.6) รู้ชุมชน คือ รู้สังคมตั้งแต่ในขอบเขตที่กว้างขวาง คือรู้สังคมโลก รู้ สังคมประเทศชาติว่าอยู่ในสถานการณ์อย่างไร มีปัญหาอะไร มีความต้องการอย่างไร

2.7) รู้บุคคล คือ รู้จักบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะคนที่มาร่วมงาน การ ร่วมไปด้วยกัน และคนที่เราไปให้บริหารตามความแตกต่างเฉพาะตัว เพื่อปฏิบัติต่อเขาได้ถูกต้องเหมาะสมและได้ผล

3) ทศพิธราชธรรม 10 ประการ เป็นหลักธรรมสำหรับพระมหากษัตริย์พึงปฏิบัติมาแต่โบราณกาล และนักปกครองระดับสูงก็น่าจะอนุโลมถือปฏิบัติได้ หลักทศพิธราชธรรม มี 10 ประการ คือ

3.1) ทาน คือ การให้ ให้เพื่อบูชา ให้เพื่อสงเคราะห์

3.2) ศีล คือ การรักษามารยาท การสำรวม กาย วาจา ใจ ให้เรียบร้อยสะอาดดีงาม

3.3) บริจาค คือ การให้เพื่อเป็นสาธารณะประโยชน์ เพื่อข่มความโลภ

3.4) อาชีวะ คือ ความมีอริยาศัยซื่อตรง ตั้งอยู่ในความสุจริตธรรม

3.5) มัทวะ คือ ความมีอริยาศัยอ่อนโยน ละมุนละไมรับฟังคำแนะนำดีเตือน

3.6) ตบะ คือ ความมีการบำเพ็ญเพียรเอาชนะบาปกรรม ทำลายความชั่ว

3.7) อักโกทะ คือ ความไม่โกรธ ไม่วินิจฉัยความและกระทำการด้วยอำนาจแห่งความโกรธ

3.8) วหิงสา คือ ความไม่เบียดเบียนตนและคนอื่น

3.9) ชันติ คือ ความอดกลั้น ทนทานต่อกำลังกิเลส และทุกข์

3.10) อวิโรธนะ คือ การไม่ผิดจากความเที่ยงตรง โดยดำรงอยู่เสมอในความยุติธรรม

4) พรหมวิหาร 4 เป็นหลักธรรมของผู้ใหญ่ที่ควรปฏิบัติอยู่เป็นนิจ มี 4 ประการ คือ

- 4.1) เมตตา ความรักใคร่ ปราบปรามให้ผู้อื่นเป็นสุข
 - 4.2) กรุณา ความสงสารคิดช่วยเหลือผู้อื่น
 - 4.3) มุทิตา ความพลอยยินดีเมื่อผู้อื่นได้ดี
 - 4.4) อุเบกขา ความวางตนเป็นกลาง ไม่ดีใจ ไม่เสียใจเมื่อผู้อื่นวิบัติ
- 5) อคติ 4 เป็นหลักธรรมที่ทำให้เสียความเที่ยงธรรม มี 4 ประการ คือ
- 5.1 ฉันทาคติ ลำเอียงเพราะรัก
 - 5.2 โทษาคติ ลำเอียงเพราะเกลียด
 - 5.3 โมหาคติ ลำเอียงเพราะความหลง
 - 5.4 ภายาคติ ลำเอียงเพราะกลัว

สรุปได้ว่า คุณธรรมจริยธรรม หมายถึง หลักธรรมที่จำเป็นสำหรับผู้นำที่ควรตระหนักและยึดหลักธรรม น้อมนำมาประยุกต์ใช้ในการบริการงานในองค์กร โดยคุณธรรมที่จำเป็นที่ผู้นำควรจะมี เช่น มีความสำรวมกาย วาจาและใจ อนุเคราะห์ช่วยเหลือบุคคลอื่นที่เดือดร้อน มีความอดทนอดกลั้นต่อแรงบีบคั้นต่างๆ มีความซื่อสัตย์ ยึดมั่นในจริยธรรมในการทำงาน เป็นต้น

3.5 ด้านทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงาน

3.5.1 แนวคิดเกี่ยวกับทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงาน

ทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงานเป็นคุณลักษณะด้านหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการบริหารงาน มีนักวิชาการได้ให้แนวคิดไว้ ดังนี้

1) ความรู้และประสบการณ์ของผู้บริหารหรือผู้นำในการเตรียมตัวเข้าสู่วิชาชีพ แนวคิดเกี่ยวกับความรู้และประสบการณ์ของผู้บริหารหรือผู้นำในการเตรียมตัวเข้าสู่วิชาชีพไว้ 3 ประการคือ (นพพงษ์ บุญจิตราดุล. 2540 : 17-20)

1.1) ความรู้ที่นำไปสู่ความคล่องตัว และความมีเสน่ห์ของนักบริหาร (Technical) ได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับธุรการ งานสารบรรณ ความรอบคอบในการตรวจตราหนังสือการจัดสำนักงานให้สวยงาม

1.2) ความรู้ที่นำไปสู่การเป็นนักบริหาร โดยอาชีวะ ได้แก่ การศึกษาหาความรู้ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม พัฒนาการของมนุษย์ จิตวิทยา โดยการอ่านหรือการร่วมอภิปรายสนทนา

1.3) ความรู้เมื่ออยู่กับคน ได้แก่ การศึกษาพื้นเพภูมิหลังของคน ถิ่นกำเนิดนิสัยใจคอบุคลิกภาพ ทำทางที่แสดงออก อุดมสมบูรณ์ สภาพเศรษฐกิจตลอดจนกลุ่มผู้เข้าร่วมอยู่

2) ทักษะที่จำเป็นของผู้บริหารหรือผู้นำ ดังนี้ (นิพนธ์ กินาวงศ์.

2543 : 73)

2.1) ทักษะเชิงเทคนิค (Technical skill) หมายถึง ความสามารถในการใช้เทคนิควิชาการที่เหมาะสมในการบริหารงานให้บรรลุผล ต้องอาศัยประสบการณ์ การศึกษาอบรมทักษะเชิงเทคนิคเป็นทักษะที่ผู้บริหารหรือผู้นำพัฒนาตนเองได้ไม่ยาก เพราะเป็นทักษะที่เกี่ยวข้องกับงาน

2.2) ทักษะเชิงมนุษยสัมพันธ์ (Human relation skill) หมายถึง ทักษะความสามารถของผู้บริหารในการทำงานร่วมกับสมาชิกของกลุ่ม สามารถเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างสมาชิกของกลุ่ม สามารถสร้างแรงจูงใจ ทักษะเชิงมนุษยสัมพันธ์เป็นทักษะที่เกี่ยวข้องกับการทำงานร่วมกับคนอื่น

2.3) ทักษะเชิงมโนคติ (Conceptual skill) หมายถึง ความสามารถในการเข้าใจหน่วยงานในทุกลักษณะ เห็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของตนเองกับหน่วยงานอื่น เป็นทักษะที่ผู้บริหาร ผู้นำ หัวหน้างานจะขาดมิได้ เป็นทักษะที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ

3.5.2 ความรู้พื้นฐานสำหรับผู้นำ

วิจิตร วรุตบางกูร และ สุพิชญา ชีระกุล (2523 : 59-60 ; อ้างถึงใน เกษราภรณ์ วงศ์ก่อ. 2550 : 45-46) ได้กล่าวถึงความรู้พื้นฐานสำหรับผู้นำ ไว้ดังนี้

1) มีความรู้พื้นฐานและมีประสบการณ์ในงานบริหารมาก่อน (Background and experience) ความรู้และประสบการณ์จะทำให้ผู้บริหารหรือผู้นำสามารถคาดการณ์ มองเห็นปัญหาและงานที่จะต้องดำเนินการ ได้อย่างตลอด ผู้บริหารหรือผู้นำที่ดีควรมีพื้นฐานความรู้และประสบการณ์ทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติและสามารถนำความรู้เหล่านั้นมาใช้ในการดำเนินงานทุกชนิดได้

2) มีความรู้ทั่วไป (General mental ability) หมายความว่า ผู้บริหารหรือผู้นำจะต้องมีความรู้อย่างกว้างขวางเกี่ยวกับธรรมชาติของงาน งานในหน้าที่และรู้เท่าทันกับเหตุการณ์ตลอดจนมีความสามารถในการวิเคราะห์และวิจัยเป็นอย่างดี สรุปแล้ว ผู้นำหรือผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ที่มีภูมิความรู้ คือ รู้เรื่องที่จะบริหาร และรอบรู้ในสิ่งที่ควรรู้

3) ทักษะความรู้ความสามารถทางด้านภาษา (Verbal ability) เนื่องจากผู้บริหารหรือผู้นำต้องทำงานเกี่ยวกับบุคคลและหน่วยงานต่างๆ การใช้ถ้อยคำในการพูด การเขียน ทำรายงาน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำให้ถูกต้องและเหมาะสม

4) มีความจำดี (Memory ability) คือ ความสามารถจำสิ่งต่างๆ รวมทั้งผู้ร่วมงานและลักษณะของงาน ได้ดี เพื่อให้ผู้ร่วมงานเกิดศรัทธา เลื่อมใส และภาคภูมิใจในการทำงานมากขึ้น

3.5.3 ความสามารถของผู้นำ

กวี วงศ์พูน (2539 : 48-49) ได้กล่าวถึงความสามารถของผู้นำ ไว้ดังนี้

1) ความสามารถในการทำงาน ผู้นำต้องศึกษาหาความรู้ให้หน้าที่ของตนให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ สามารถปฏิบัติงานได้ และนำได้ ซึ่งจะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเชื่อถือศรัทธา และให้ความร่วมมือการปฏิบัติงานตามคำสั่งด้วยความเต็มใจ

2) ความสามารถในการจูงใจ หน้าที่ผู้นำต้องจูงใจให้ลูกน้องร่วมมือทำงานต้องมีความสามารถให้ลูกน้องเชื่อถือ ยอมรับและปฏิบัติงาน ต้องมีเทคนิคการจูงใจที่ดี และมีความรู้จิตวิทยาการจูงใจทุกด้าน

3) ความสามารถในการควบคุม ผู้นำต้องควบคุมงานเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายได้ทั้งปริมาณและคุณภาพ

4) ความสามารถในการปฏิบัติงาน ผู้นำต้องเข้ากับคนอื่น ได้ดี ทำตนให้เป็นคนมีมนุษยสัมพันธ์ เมื่อเข้าสังคมได้ ก็สามารถขอความร่วมมือได้

5) ความสามารถในการตัดสินใจ เมื่อเกิดปัญหาผู้นำต้องสามารถเผชิญหน้ากับปัญหาต่างๆ และสามารถตัดสินใจหาแนวทางแก้ไขได้อย่างรวดเร็ว และถูกต้อง

6) ความสามารถในการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ผู้นำควรมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ใหม่ๆ ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรอยู่เสมอ

3.5.4 คุณลักษณะของผู้นำด้านทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงาน

พิมใจ โอภาณุรักษ์ธรรม (2542 : 65-66) ได้กล่าวว่า ผู้นำต้องมีคุณสมบัติด้านทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงานดังนี้

- 1) มีความซบซึ้งถึงนโยบาย อำนาจหน้าที่ และกิจการงานในหน่วยงานของตน
- 2) มีแผนในการดำเนินงาน และหมั่นเอาใจใส่ปรับปรุงงานอยู่เสมอ
- 3) หมั่นศึกษาหาความรู้ ปรับปรุงงานอยู่เสมอ
- 4) จัดให้มีระบบการติดต่อกับผู้ได้บังคับบัญชาที่มีประสิทธิภาพ
- 5) รู้จักใช้คนให้เหมาะกับงาน
- 6) มีความซื่อสัตย์
- 7) ติดตามงานอยู่เสมอ
- 8) รู้จักพิจารณาลำดับความสำคัญของงาน งานด่วนต้องรีบทำก่อน
- 9) เป็นผู้มีพรหมวิหารสี่
- 10) มีความยุติธรรม
- 11) เป็นคนตรงต่อเวลา
- 12) หมั่นอบรมผู้ได้บังคับบัญชาให้มีความสามารถในการทำงาน
- 13) เป็นคนมีความริเริ่ม และสนับสนุนให้ผู้ได้บังคับบัญชามี

ความคิดริเริ่ม

- 14) กระตุ้นและสนับสนุนให้ผู้ได้บังคับบัญชาแสดงความคิดเห็นและหาทางปรับปรุงงานของหน่วยงานของตนอยู่เสมอ

15) เป็นคนใจกว้าง และมีใจหนักแน่นต่อสภาพการณ์ และคำพูดที่ขัดแย้งหรือไม่เป็นมิตร

- 16) อย่าเป็นคนหูเบา ต้องฟังความคิดเห็นทุกด้านก่อนแล้วจึงสั่งการหรือปฏิบัติการแต่อย่าเมินต่อข่าวลือหรือคำบอกเล่า

- 17) เป็นผู้ที่กล้ายอมรับผิด

สรุปได้ว่า คุณลักษณะของผู้นำด้านทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงาน เป็นคุณสมบัติของผู้นำที่แสดงว่ามีความรู้ความสามารถในการบริหารงานที่ดี โดยผู้นำควรมีคุณสมบัติดังนี้ รู้และเข้าใจกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มีความสามารถในการวางแผน มีความสามารถในการสร้างทีมงาน รู้และเข้าใจในหลักการบริหารงาน มีความรู้

และเข้าใจสถานการณ์การเมืองเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป มีความสามารถในการใช้เหตุผลแก้ปัญหา และแสวงหาความรู้ให้ทันต่อเหตุการณ์อยู่เสมอ และในการศึกษาค้นคว้า ผู้ศึกษาได้ใช้กรอบแนวคิดของ กวี วงศ์พุด ซึ่งมีคุณลักษณะของผู้นำ 5 ด้าน ดังนี้ ด้านความเป็นผู้นำ ด้านบุคลิกภาพ ด้านมนุษยสัมพันธ์ ด้านคุณธรรมจริยธรรม และ ด้านทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงาน

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารองค์การ

1. ความหมายของการบริหาร

คำว่า การบริหาร (Administration) มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “Administatrac” หมายถึง ช่วยเหลือ (Assist) หรืออำนวยความสะดวก (Direct) การบริหารมีความสัมพันธ์หรือมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “Minister” ซึ่งหมายถึง การรับใช้หรือผู้รับใช้ หรือผู้รับใช้รัฐ คือ รัฐมนตรี สำหรับความหมายดั้งเดิมของคำว่า Administer หมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่างๆ

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายของคำว่า การบริหาร การจัดการและการบริหารจัดการ เช่น

พงศัสด์ ศรีสมทรัพย์ (2543 : 9) กล่าวว่า การบริหารหมายถึง เป็นความพยายามในการดำเนินงาน หรือ เป็นขบวนการใดๆ ของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยคำนึงถึงการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ เป็นการทำงานหรือเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นในองค์การ

สมศักดิ์ ขาวลาภ (2543 : 2) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง ศิลปะในการทำงานให้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยความร่วมมือจากบุคคลอื่น หรือเป็นการใช้ศาสตร์ หรือ ศิลปะในการนำเอาทรัพยากรมาประกอบการตามกระบวนการบริหาร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

วิโรจน์ สารรัตนะ (2545 : 3 – 5) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดหมายขององค์การ โดยอาศัยหน้าที่หลักทางการบริหารอย่างน้อย 4 ประการ คือ การวางแผน การจัดองค์การ การนำและการควบคุม ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมีผู้บริหารเป็นผู้รับผิดชอบที่จะให้มีการปฏิบัติงานเป็น ไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สรุปได้ว่า การบริหารเป็นกระบวนการดำเนินงาน การทำกิจกรรมต่างๆ ของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป โดยอาศัยความร่วมมือของบุคคลอื่น หรือเป็นการใช้ศาสตร์ หรือ ศิลปะในการนำเอาทรัพยากรมาประกอบการตามกระบวนการบริหารเพื่อให้บรรลุจุดหมายขององค์การ

โดยอาศัยหน้าที่หลักทางการบริหารอย่างน้อย 4 ประการ คือ การวางแผน การจัดองค์การ การนำ และการควบคุม ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมีผู้บริหารเป็นผู้รับผิดชอบที่จะให้มีการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2. ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

ทฤษฎี หมายถึง แนวความคิดหรือความเชื่อที่เกิดขึ้นอย่างมีหลักเกณฑ์มีการทดลองและการ สังเกตจนเป็นที่แน่ใจ ทฤษฎีเป็นเซต (Set) ของมโนทัศน์ที่เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน เป็นข้อสรุปอย่างกว้างที่พรรณานและอธิบายพฤติกรรมกรรมการบริหารองค์การการศึกษาอย่างเป็นระบบ ถ้าทฤษฎีได้รับการพิสูจน์บ่อยๆ ก็จะกลายเป็นกฎเกณฑ์ ทฤษฎีเป็นแนวความคิดที่มีเหตุผลและสามารถนำไปประยุกต์ และปฏิบัติได้ ทฤษฎีมีบทบาทในการให้คำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ทั่วไปและชี้แนะการวิจัย ในการศึกษาถึงทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารนั้น ก็สามารถแบ่ง ได้ดังนี้

ระยะที่ 1 ระหว่าง ค.ศ.1887-1945 ยุคนักทฤษฎีการบริหารสมัยเดิม

(The classical organization) แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้ (ภาวิดา ธาราศรีสุทธิ, 2542 : 10-25)

1. กลุ่มการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ของ เทย์เลอร์ (Scientific management)

ของเฟรดเดอริก คับเบิลยูเทย์เลอร์ (Frederick W. Taylor) ความมุ่งหมายสูงสุดของแนวคิดเชิงวิทยาศาสตร์ คือ จัดการบริหารธุรกิจหรือโรงงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด เทย์เลอร์ มองคนงานแต่ละคนเปรียบเสมือนเครื่องจักรที่สามารถปรับปรุงเพื่อเพิ่มผลผลิตขององค์การได้ เจ้าของตำรับ “The One Best Way” คือ ประสิทธิภาพของการทำงานสูงสุดจะเกิดขึ้นได้ต้องขึ้นอยู่กับสิ่งสำคัญ 3 อย่างคือ

1.1 เลือกคนที่มีความสามารถสูงสุด (Selection)

1.2 ฝึกอบรมคนงานให้ถูกวิธี (Training)

1.3 หาสิ่งจูงใจให้เกิดกำลังใจในการทำงาน (Motivation)

เทย์เลอร์ ผู้ที่ได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งการบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์ ได้วิจัยเรื่อง “Time and Motion Studies” เวลาและการเคลื่อนไหว เชื่อว่ามีวิธีการทางวิทยาศาสตร์ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์เพียงวิธีเดียวที่ดีที่สุดเขาเชื่อในวิธีแบ่งงานกันทำ ผู้ปฏิบัติระดับล่างต้องรับผิดชอบต่อระดับบน เทย์เลอร์ เสนอระบบการจ้างงาน (จ่ายเงิน) บนพื้นฐานการสร้างแรงจูงใจสรุปหลักวิทยาศาสตร์ของ เทย์เลอร์ ประกอบด้วย 3 หลักการ ดังนี้

ข้อ 1 การแบ่งงาน (Division of Labors)

ข้อ 2 การควบคุมดูแลบังคับบัญชาตามสายงาน (Hierarchy)

ข้อ 3 การจ่ายค่าจ้างเพื่อสร้างแรงจูงใจ (Incentive payment)

2. กลุ่มการบริหารจัดการ (Administration management) หรือ ทฤษฎี

การบริหารองค์การอย่างเป็นทางการ (Formal Organization Theory) ของ อังรี ฟาโยล (Henri Fayol) บิดาทฤษฎีการปฏิบัติการและการจัดการตามหลักบริหาร ทั้ง ฟาโยล และ เทย์เลอร์ จะเน้นตัวบุคคลปฏิบัติงาน ได้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลแต่ก็ไม่มองด้าน “จิตวิทยา ฟาโยล ได้เสนอแนวคิดในเรื่องหลักการเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป 4 ประการ แต่มีลักษณะสำคัญ ดังนี้

2.1 หลักการทำงานเฉพาะทาง (Specialization) คือ การแบ่งงานให้เกิดความชำนาญเฉพาะทาง

2.2 หลักสายบังคับบัญชา เริ่มจากบังคับบัญชาสูงระดับต่ำที่สุด

2.3 หลักเอกภาพของสายบังคับบัญชา

2.4 หลักขอบข่ายของการควบคุมดูแล ผู้ดูแลหนึ่งคนต่อ 6 คนที่จะอยู่ใต้การดูแลจึงจะเหมาะสมและมีประสิทธิภาพสูงสุด

2.5 การสื่อสารแนวตั้ง คือ การสื่อสาร โดยตรงจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง

2.6 หลักการแบ่งระดับการบังคับบัญชา ให้น้อยที่สุด คือ ไม่ควรมีสายบังคับบัญชา ยืดเยื้อ หลายระดับมากเกินไป

2.7 หลักการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างสายบังคับบัญชาและสายเสนาธิการ

3. ทฤษฎีการบริหารองค์การในระบบราชการ (Bureaucracy) มาจากแนวความคิด ของ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ที่กล่าวหลักการบริหารราชการประกอบด้วย

3.1 หลักของฐานอำนาจจากกฎหมาย

3.2 การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ ที่ต้องยึดระเบียบกฎเกณฑ์

3.3 การแบ่งงานตามความชำนาญการเฉพาะทาง

3.4 การแบ่งงานไม่เกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนตัว

3.5 มีระบบความมั่นคงในอาชีพ

อย่างไรก็ตามระบบราชการก็มีข้อดีข้อเสีย ซึ่งในด้านข้อเสีย คือ สายบังคับบัญชา ยืดเยื้อการทำงานต้องอ้างอิงกฎหมาย จึงชักช้าไม่ทันการ ในการแก้ไขปัญหาในปัจจุบัน เรียกว่า “ระบบ “Red tape” ในด้านข้อดี คือ ยึดประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก การบังคับบัญชา การเลื่อน

ขั้นตำแหน่งมีระบบระเบียบ แต่ปัจจุบันระบบราชการกำลังถูกแทรกแซงทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ ทำให้เริ่มมีปัญหา

ระยะที่ 2 ระหว่าง ค.ศ. 1945-1958 ยุคทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ (Human relation)

Follette ได้นำเอาจิตวิทยามาใช้และได้เสนอ การแก้ไขปัญหาคัดแย้งไว้ 3 แนวทางดังนี้

1. การควบคุม (Domination) ใช้อำนาจอีกฝ่ายสยบลงคือให้อีกฝ่ายแพ้ไม่คืนัก
2. การประนีประนอม (Compromise) คนละครึ่งทางเพื่อให้เหตุการณ์สงบ

โดยประนีประนอม

3. การผสมผสาน (Integration) คือ การหาแนวทางที่ไม่ให้ใครเสียหน้า ได้ประโยชน์ทั้ง 2 ทาง (ชนะ ชนะ) นอกจากนี้ โฟลเลต ให้ทัศนะน่าฟังว่า “การเกิดความขัดแย้งในหน่วยงานเป็นความบกพร่องของการบริหาร”

การวิจัยหรือการทดลองของฮอว์ธอร์น (Hawthorn experiment) ที่เมโย กับคณะทำการวิจัยเริ่มที่ข้อสมมติฐานว่า สิ่งแวดล้อมมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานของ คนงาน มีการค้นพบจากการทดลองคือมีการสร้างกลุ่มแบบไม่เป็นทางการในองค์กร ทำให้เกิดแนวความคิดใหม่ที่ว่า ความสำคัญของมนุษย์ มีความสำคัญมาก ซึ่งการศึกษาทดลองของ เมโยและคณะพอสรุปได้ดังนี้

ข้อ 1 คนเป็นสิ่งมีชีวิตจิตใจ ขวัญ กำลังใจ และความพึงพอใจเป็นเรื่องสำคัญในการทำงาน

ข้อ 2 เงินไม่ใช่สิ่งล่อใจที่สำคัญแต่เพียงอย่างเดียว รางวัลทางจิตใจมีผลต่อการ จูงใจในการทำงาน ไม่น้อยกว่าเงิน

ข้อ 3 การทำงานขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางสังคมมากกว่าสภาพแวดล้อมทางกายภาพ คับที่อยู่ได้ค้ำใจเป็นอย่างมาก

ข้อคิดที่สำคัญ การตอบสนองคน ด้านความต้องการศักดิ์ศรี การยกย่อง จะส่งผล ต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานจากแนวคิด “มนุษยสัมพันธ์”

ระยะที่ 3 ตั้งแต่ ค.ศ.1958-ปัจจุบันยุคการใช้ทฤษฎีการบริหาร หรือการศึกษาเชิง พฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral science approach) ยึดหลักระบบงาน กับหลักความสัมพันธ์ของ คน และหลักพฤติกรรมขององค์กร ซึ่งมีแนวความคิด หลักการ ทฤษฎีหลายๆ คนได้แสดงไว้ ต่อไปนี้

1. เซสเตอร์ ไอ บาร์นาร์ด (Chester Barnard) เขียนหนังสือชื่อ The function of the executive ที่กล่าวถึงงานในหน้าที่ของผู้บริหาร โดยให้ความสำคัญต่อบุคคลระบบของความร่วมมือองค์กร และเป้าหมายขององค์กร กับความต้องการของบุคคลในองค์กรต้องสมดุลกัน

2. ทฤษฎีของ มาส โลว์ ว่าด้วยการจัดลำดับขั้นของความต้องการของมนุษย์ เป็นเรื่องของแรงจูงใจแบ่งความต้องการของมนุษย์ ตั้งแต่ความต้องการด้านกายภาพ ความต้องการด้านความปลอดภัย ความต้องการด้านสังคม ความต้องการด้านความเคารพนับถือ และประการสุดท้ายคือ การบรรลุศักยภาพของตนเอง (Self actualization) คือ โอกาสได้พัฒนาตนเองถึงขั้นสูงสุดจากการทำงาน แต่ความต้องการเหล่านั้นต้องได้รับความสนองตอบตามลำดับขั้น

3. ทฤษฎี X ทฤษฎี Y ของแมคเกรเกอร์ เขาได้เสนอแนวความคิดการบริหารอยู่บนพื้นฐานของข้อสมมติฐานเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ต่างกัน

3.1 ทฤษฎี X ทฤษฎีนี้เกิดข้อสมมติฐานดังนี้

3.1.1 คนไม่ชอบทำงาน และหลีกเลี่ยงการรับผิดชอบ

3.1.2 คนไม่ทะเยอทะยาน และไม่คิดริเริ่ม ชอบให้สั่ง

3.1.3 คนเห็นแก่ตนเองมากกว่าองค์กร

3.1.4 คนมักต่อต้านทางการเมือง

3.1.5 คนมักโง่ และหลอกลาย

3.2 ผลการมองธรรมชาติเช่นนี้ การบริหารจัดการจึงเน้นการใช้เงิน วัตถุ เป็นเครื่องล่อใจ เน้นการควบคุม สั่งการ เป็นต้น ทฤษฎี Y ทฤษฎีนี้เกิดจากสมมติฐานดังนี้

3.2.1 คนจะให้ความร่วมมือ สนับสนุน รับผิดชอบ ชยัน

3.2.2 คนไม่เกลียดคร่ำและไว้วางใจได้

3.2.3 คนมีความคิดริเริ่มทำงานถ้าได้รับการจูงใจอย่างถูกต้อง

3.2.4 คนจะพัฒนาวิธีการทำงาน และพัฒนาตนเองอยู่เสมอ

ผู้บังคับบัญชาจะไม่ควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเข้มงวด แต่จะส่งเสริมให้รู้จักควบคุมตนเองหรือของกลุ่มมากขึ้น ต้องให้เกียรติซึ่งกันและกันจากความเชื่อที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดกระบวนการบริหารที่แตกต่างกันระหว่างระบบที่เน้นการควบคุม กับระบบที่ค่อนข้างให้อิสราภาพ

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

วุฒิสาร ตันไชย (2547 : 1) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจ ไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิ์ตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญขององค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมายโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย

โกวิท พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง (2547 : 7) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงินและการคลังและกำหนดนโยบายของตนเองรวมทั้งหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและของประชาชนในท้องถิ่น

ฮอโลเวย์ (Holloway. 1959 : 101-103 ; อ้างถึงใน ปธาน สุวรรณมงคล. 2547 : 2) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอนมีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรหนึ่งที่มีพื้นที่อาณาเขตและประชากรเป็นของตนเอง โดยมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย งบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น โดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง และยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลอย่างหลวมๆของรัฐบาลกลาง

2. ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

มีนักวิชาการได้อธิบายลักษณะของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) ได้จำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนและมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นอิสระ และมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและจัดทำงานประมาณของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบาย และมีการบริหารงานของตนเองไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งองค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นจะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่น เป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

2.1 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้ (ปธาน สุวรรณมงคล. 2547 : 4-5)

2.1.1 เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมาย การเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้น ๆ และสามารถก่อกำหนดระบอบทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อหนี้ เป็นต้น

2.1.2 มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ จะมีการดำเนินกิจการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เป็นกาลเฉพาะให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นการระบุหน้าที่ไว้โดยชัดเจน หรืออาจเป็นการระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มทำกิจการใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเภท

2.1.3 ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น อาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหาร หรือคณะบริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

2.1.4 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประพฤติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป การให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่อผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ในท้องถิ่นใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็ง จะทำให้การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมากขึ้นและมีความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง

2.1.5 ความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ สาระสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น คือ ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด ความเป็นอิสระในการบริหารงานในที่นี้หมายถึงอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการในหน้าที่ ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุน ส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด

2.1.6 มีการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้โดยอิสระตามสมควร การปกครองท้องถิ่นที่จะบังเกิดผลดีต่อท้องถิ่น โดยส่วนรวม ต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้ภายในท้องถิ่นของตนอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน กล่าวคือมีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้นอกจากรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2.1.7 มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐ และจัดตั้งโดยรัฐมีกฎหมายรองรับ มีโครงสร้างที่เป็นอิสระแต่ค้ำจุนจากรัฐ ดังนั้นการกำกับดูแลจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็น เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การกำกับดูแลของรัฐต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและต้องไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

2.2 ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการพิจารณา ดังนี้(โกวิทย์ พวงงาม. 2550 : 21)

2.2.1 จำนวนประชากร โดยทั่วไปจะมีเกณฑ์ขั้นต่ำของจำนวนประชากรที่จะจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบขึ้นมา ซึ่งจะไม่มีข้อกำหนดไว้ตายตัวว่า ต้องมีประชากรมีพื้นที่เท่าไร ขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศที่จะกำหนดโดยยึดหลักว่า การปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่จะจัดตั้งขึ้นมา ควรจะมีขีดความสามารถในการให้บริการได้ทั่วถึงและมีคุณภาพได้มาตรฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น

2.2.2 ลักษณะพื้นที่ เช่นเดียวกับจำนวนประชากร ถ้าเป็นชุมชนเมืองจะเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ มีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากและหนาแน่น มักจะมีการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโครงสร้างองค์กรที่มีการจำแนกแจกแจงสูง และหรือมีการจัดโครงสร้างแบบสองชั้น เช่น ในเขตนครหลวงมักมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เข้ามารับผิดชอบในภาพรวม และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับรองลงไปรับผิดชอบเขตพื้นที่ย่อย ๆ สำหรับในพื้นที่ชนบทที่ประชาชนอาศัยอยู่กระจัดกระจาย การจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีควมสลับซับซ้อนมาก และมักจะมีโครงสร้างแบบชั้นเดียว

2.2.3 รายได้ เป็นเกณฑ์ที่มีความสำคัญเพราะจะเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง และความสามารถในการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบด้วย ซึ่งรายได้ของท้องถิ่นที่จัดเก็บได้เองควรเป็นรายได้หลักของท้องถิ่นและมีจำนวนเพียงพอที่จะนำมาใช้ในการบริหารงานท้องถิ่น โดยที่พึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางน้อยที่สุด

2.2.4 เจตนารมณ์และความเห็นของประชาชน เป็นเรื่องบ่งบอกถึงความพร้อมในส่วนของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่น โดยการจัดตั้งหรือการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในท้องถิ่นด้วยทั้งนี้เป็นไปตามหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น

สรุปได้ว่า ลักษณะการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของประชาชนที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายส่วนกลางมีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอนอน มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทั้งในด้านการคลัง การจัดเก็บภาษี การหารายได้ ตามที่กฎหมายกำหนด การจัดทำงบประมาณด้วยตนเอง รวมถึงการกำหนดนโยบายภายใต้

การควบคุมของรัฐ และมีการแบ่งองค์กรเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นและฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตั้งแต่ขั้นตอนการเลือกตั้งคณะผู้แทน ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม และติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นของไทย

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 41) ได้อธิบายรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยไว้ดังนี้

3.1 รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.), เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ครอบคลุมเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละจังหวัด โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประสานงาน ให้ความร่วมมือและสนับสนุนหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ตลอดจนทั้งดำเนินการในกิจการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ เพราะกิจการดังกล่าว เป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่กว้าง เป็นกิจการที่ต้องการความเป็นเอกภาพและเป็นเรื่องที่เกินขีดความสามารถของหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก จะกระทำได้ในส่วนของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ก็มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะต่างๆ ภายในเขตรับผิดชอบของตนเอง

3.2 รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยาซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับเทศบาล ในขณะที่เมืองพัทยามีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาจึงเทียบเท่ากับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนโครงสร้างการจัดชั้นภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ได้มีความพยายามที่จะจัดชั้นให้เป็นระบบ 2 ชั้น (Two Tier) กล่าวคือ การทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper Tier) จัดทำภารกิจในโครงการขนาดใหญ่ครอบคลุมทั้งจังหวัด และภารกิจที่ระดับล่างทำไม่ได้ กับหน่วยการปกครองส่วน

ท้องถิ่นขนาดเล็กในระดับล่าง (Lower Tier) ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จัดทำภารกิจให้บริการสาธารณะภายในพื้นที่ของตนเอง

4. ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2546 : 22) กล่าวว่า คุณค่าและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้

4.1 การปกครองท้องถิ่นช่วยสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนภายในท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยทางการปกครองจำนวนเล็ก ๆ ที่มีมากมายกระจายอยู่ทั่วประเทศ โดยพื้นที่เหล่านั้นย่อมมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะทางกายภาพ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของผู้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทำให้การบริหารและการปกครองที่มีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐบาล เพียงแห่งเดียว ไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาที่เกิดขึ้นภายในชุมชนนั้น ๆ จึงจำเป็นต้องกระจายระบบงานให้มีลักษณะคล่องตัวและปรับตัวให้ยืดหยุ่น นั่นก็คือ การสร้างหน่วยการปกครองที่เรียกว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มาจัดทำบริการและแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น และยังจะเป็นการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับหลักความรับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตย (Democratic Accountability)

4.2 การปกครองท้องถิ่นเป็น โรงเรียนประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการเลือกตั้ง มีระบบพรรคการเมืองระดับท้องถิ่น มีการต่อสู้และการแข่งขันในทางการเมือง ตามวิถีทางและตามกติกา ในที่สุดก็จะทำให้ประชาชนเข้าใจถึงระบบการปกครองตนเอง เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายที่อยู่ภายใต้โครงสร้างทางการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และที่สำคัญคือการเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของประชาชน และในที่สุดจะทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองได้ และการที่ปกครองท้องถิ่นช่วยสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจในทางการเมือง ถือได้ว่าเป็นสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยให้ประชาชน

4.3 สร้างการมีส่วนร่วม (Participation) การมีอยู่ของรัฐบาลในระดับท้องถิ่นหรือในระดับภูมิภาค ย่อมเอื้อต่อประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้มากกว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชุมชนของตน และการเข้ามาบริหารจัดการสาธารณะต่าง ๆ ภายในชุมชนด้วยตัวเอง จะเป็นผลให้ประชาชนเหล่านี้ได้เรียนรู้และมีประสบการณ์ในทางการเมืองการ ปกครองตามหลักการปกครองตนเองและนำไปสู่การเติบโตของความเป็นพลเมือง ในหมู่ประชาชน

4.4 สร้างความชอบธรรม (Legitimacy) ความห่างไกลทั้งในทางภูมิศาสตร์และในทางการเมือง ย่อมทำให้การตัดสินใจโดยสถาบันทางการเมืองที่ห่างไกลออกไปจากชุมชนท้องถิ่น อาจจะไม่ได้รับการยอมรับ ในทางตรงกันข้ามหากการตัดสินใจกระทำในระดับชุมชนท้องถิ่น มีแนวโน้มที่จะได้รับการยอมรับและเป็นการสมเหตุสมผลมากกว่า ทำให้การตัดสินใจในทางการเมืองการปกครองนั้นมีความชอบธรรม

4.5 คำร่างหลักเสรีภาพ (Liberty) หากอำนาจทางการเมืองการปกครองถูกรวบอยู่ที่ศูนย์กลางมากเกินไป เป็นไปได้ที่จะเกิดการใช้อำนาจในทางที่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล และสร้างความเสียหายให้กับสังคมโดยรวมได้ง่าย ในทางตรงข้าม การกระจายอำนาจจึงเป็นมรรควิธีหนึ่งในการปกป้องเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยการทำให้อำนาจมีการกระจายออกสู่อำนาจอื่น ๆ อันจะนำไปสู่การสร้างโครงข่ายของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Checks and balances) ระหว่างศูนย์กลางกับพื้นที่นอกศูนย์กลาง

สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อนำมาใช้ในการกระจายอำนาจ โดยเน้นการปกครองระบอบประชาธิปไตย ให้ประชาชนรู้จักใช้สิทธิ เสรีภาพในการปกครองตนเอง

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

1. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย

สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาล สรุปได้ว่าเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งเกิดขึ้นหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เจตนารมณ์ในการร่างกฎหมายจัดตั้งเทศบาลในระยะแรกมี 2 ประการ คือ เพื่อประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะและเป็นสถาบันสอนประชาธิปไตยให้กับประชาชนตามพระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 แบ่งเทศบาลออกเป็นสามประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลแต่ละประเภทพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 กำหนดการจัดตั้งดังนี้

1.1 เทศบาลตำบล มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

1.1.1 ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยให้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

1.1.2 ระบุชื่อ และเขตของเทศบาลไว้ในประกาศด้วย

1.2 เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

1.2.1 ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดทุกแห่งให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นๆ ประกอบ

1.2.2 ส่วนท้องถิ่นที่มีใหม่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

2) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายที่

กำหนด

3) มีประกาศกระทรวงมหาดไทยให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

1.3 เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

1.3.1 เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

1.3.2 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายที่กำหนด

1.3.3 มีประกาศกระทรวงมหาดไทยให้ยกฐานะเป็นเทศบาลนคร

2. โครงสร้างของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้แบ่ง โครงสร้างของเทศบาลเรียกว่าองค์การเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี (มาตรา 14) สำหรับการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเทศบาล และจะมีโครงสร้างขึ้นอีกหนึ่งส่วน คือ พนักงานเทศบาล ดังนี้

2.1 สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลตามจำนวน ดังนี้

2.1.1 สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 12 คน

2.1.2 สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 18 คน

2.1.3 สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 24 คน

การดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

2.2 นายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและคณะผู้บริหาร จะประกอบด้วย นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรีที่มาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี ตามจำนวนดังนี้

- 1) เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน
- 2) เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน
- 3) เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

และกฎหมายได้ให้อำนาจนายกเทศมนตรีแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี

2.3 พนักงานเทศบาล

เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานประจำสำนักงาน หรือนอกสำนักงาน เป็นผู้นำนโยบายของนายกเทศมนตรีไปปฏิบัติ โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ ในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็น 12 หน่วยงาน ดังนี้

2.3.1 สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานการเจ้าหน้าที่ งานทะเบียนราษฎร ตลอดจนงานอื่นๆที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใด โดยเฉพาะ

2.3.2 สำนักงานการคลัง/กองคลังหรือฝ่ายคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชีการจัดเก็บภาษีต่างๆ ตลอดจนการควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล ประกอบด้วย งานการเงินและบัญชีงานพัฒนารายได้ งานผลประโยชน์ งานเร่งรัดรายได้ งานแผนที่ภาษี งานทะเบียนทรัพย์สิน งานบริการข้อมูลแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

2.3.3 กองหรือฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ แนะนำช่วยเหลือ ด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การสุขาภิบาลและรักษาความสะอาดงานสัตว์แพทย์ ตลาดสาธารณะ ตลอดจนการควบคุมการประกอบอาชีพเกี่ยวกับสุขอนามัยของประชาชน

2.3.4 สำนักการช่าง/กองช่าง หรือฝ่ายช่าง มีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมงานก่อสร้างอาคาร เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้าสาธารณะ

งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน
งานสถาปัตยกรรมและผังเมือง ตลอดจนงานสาธารณูปโภค

2.3.5 สำนักงานศึกษา/กองการศึกษา หรือฝ่ายการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการ
กิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชน งานด้านการสอน
การนิเทศการศึกษา การศึกษานอกโรงเรียน และงานกิจกรรมเด็กและเยาวชน

2.3.6 กองหรือฝ่ายวิชาการและแผน มีหน้าที่เกี่ยวกับงานวิชาการและ
การวางแผนพัฒนาเทศบาล ประกอบด้วย งานวิเคราะห์นโยบายและแผน วิจัยและประเมินผล
งานนิติกร การจัดทำงบประมาณ และงานประชาสัมพันธ์

2.3.7 กองหรือฝ่ายสวัสดิการสังคม มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบ
เกี่ยวกับ งานสังคมสงเคราะห์ งานสวัสดิการเด็กและเยาวชน และงานพัฒนาชุมชน

2.3.8 กองหรือฝ่ายช่างสุขาภิบาล มีหน้าที่ กำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลและ
บำบัดน้ำเสีย ประกอบไปด้วย งานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานเครื่องกลและซ่อมบำรุง
งานโรงงานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานแบบแผน งานก่อสร้าง งานควบคุมและ
การตรวจสอบ การบำบัดน้ำเสีย งานบำรุงรักษาและซ่อมแซมและงานวิเคราะห์คุณภาพน้ำ

2.3.9 กองหรือฝ่ายการแพทย์ มีหน้าที่เกี่ยวกับงานรักษาพยาบาลประชาชน
ประกอบไปด้วย ฝ่ายบริการการแพทย์ ฝ่ายการพยาบาลและศูนย์บริการสาธารณสุข
(กองหรือฝ่ายการแพทย์ จะจัดตั้งขึ้นเฉพาะเทศบาลนคร ซึ่งมีรายได้เพียงพอสำหรับการสร้าง
โรงพยาบาลและ การบริหารงาน)

2.3.10 กองหรือฝ่ายการประปา มีหน้าที่เกี่ยวกับการผลิตน้ำประปา
งานวางระบบท่อประปา งานจำหน่ายน้ำประปาแก่ประชาชน งานจัดเก็บรายได้การประปา

2.3.11 หน่วยตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ ตรวจสอบและกลั่นกรองให้
ความเห็นชอบและข้อเสนอแนะแก่ปลัดเทศบาลเกี่ยวกับงานการเงินและควบคุมตรวจสอบ
ด้านอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

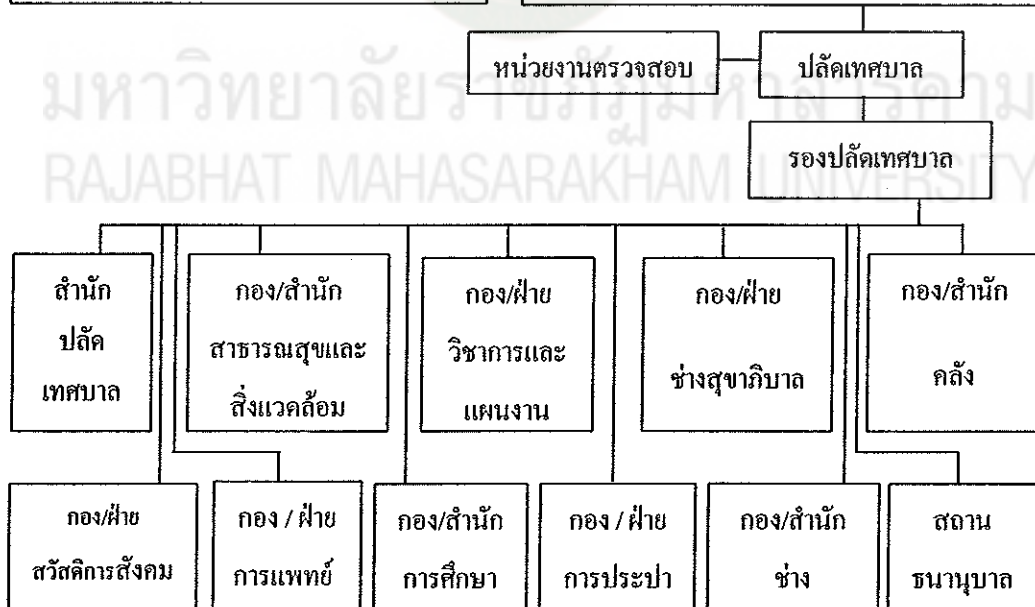
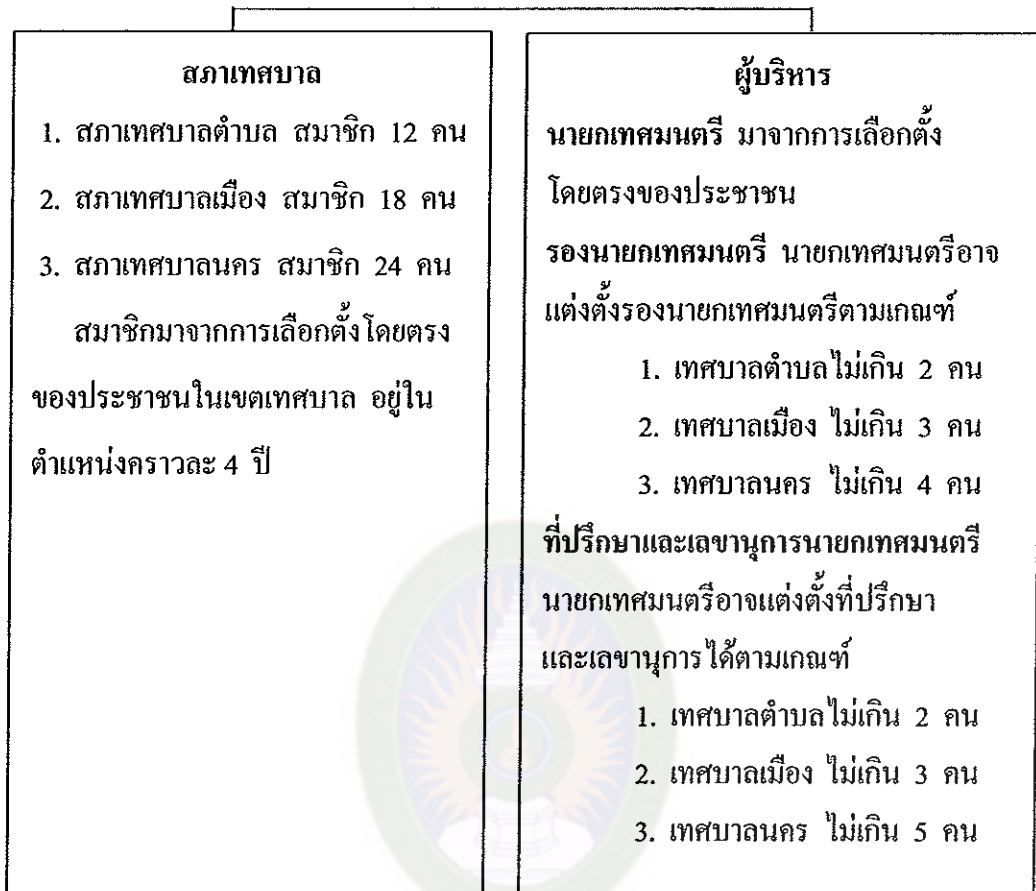
2.3.12 หน่วยงานแขวง มีหน้าที่ให้บริการประชาชนเกี่ยวกับงานทะเบียน
ราษฎร งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การศึกษา การสวัสดิการ สาธารณสุข การช่าง
การประปา แขวงเป็นหน่วยงานย่อยจำลองรูปแบบเทศบาล เพื่อรองรับความเจริญเติบโตของ
เมืองเพื่อเป็นการบริการประชาชนให้ทั่วถึง ซึ่งจะสามารถจัดตั้งแขวงได้ในกรณีเทศบาล
ขนาดใหญ่มีพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 20 ตารางกิโลเมตร ประชากรไม่ต่ำกว่า 100,000 คนมีรายได้รวม
เงินอุดหนุน 60 ล้านบาทขึ้นไป

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างเทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาล นายกเทศมนตรี และพนักงานเทศบาล โดยจะมีนายกเทศมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและปลัดเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายปกครองบังคับบัญชาพนักงานเทศบาลซึ่งเป็นฝ่ายข้าราชการประจำและลูกจ้างเทศบาล ดังแสดงในแผนภูมิที่ 2



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

โครงสร้างเทศบาล



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างของเทศบาล

ที่มา : โกวิทย์ พวงงาม. 2550 : 29

3. หน้าที่ของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้แบ่งหน้าที่ของเทศบาลออกเป็นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ และหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ ซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 หน้าที่บังคับแห่งกฎหมายหรือหน้าที่ที่จะต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาล

พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 50/53/56

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	1. มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ตามข้อ 1-9	1. มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองตามข้อ 1-8
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	2. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	2. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล	3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	3. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้	4. การควบคุมสุภาพลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการ
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	5. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	6. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ	6. จัดให้มีและควบคุมตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และ ผู้พิการ	7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	7. การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง
8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	8. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	8. การส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
9. หน้าที่อื่น กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของ เทศบาล		

ตารางที่ 2 หน้าที่ที่อาจจัดทำกิจการใด ๆ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไข
เพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 51/54/57

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. ให้มีน้ำสะอาดหรือ การประปา 2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3. ให้มีตลาด ทำเทียบเรือ และท่าข้าม 4. ให้มีสุสานและ ฌาปนสถาน 5. บำรุงและส่งเสริมการ ทำมาหากินของราษฎร 6. ให้มีและบำรุงสถานที่ ทำการพิทักษ์ 7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 8. ให้มีและบำรุงทาง ระบายน้ำ 9. เทศพาณิชย์	1. ให้มีตลาดทำเทียบเรือ และท่าข้าม 2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 3. บำรุงและส่งเสริมการทำมา หากินของราษฎร 4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์ มารดาและเด็ก 5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 6. ให้มีการสาธารณสุข 7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการ สาธารณสุข 8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียน อาชีวศึกษา 9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับ การกีฬาและพลศึกษา 10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อน หย่อนใจ 11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อย ของท้องถิ่น 12. เทศพาณิชย์	มีหน้าที่เช่นเดียวกับ กับเทศบาลเมืองตาม ข้อ 1-12

4. อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลสรุปได้ดังต่อไปนี้

4.1 อำนาจในการตราเทศบัญญัติ สภาเทศบาลสามารถตราเทศบัญญัติขึ้นได้ โดยจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายและจะต้องมีเงื่อนไขว่าเพื่อการปฏิบัติการ และให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล หรือมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจเทศบาลตราเทศบัญญัติในกระบวนการตราเทศบัญญัตินั้น เริ่มจากผู้เสนอร่างเทศบัญญัติจะเป็น สมาชิกสภาเทศบาลก็ได้ เว้นแต่การร่าง เทศบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินจะต้องให้นายกเทศมนตรีรับรองเสียก่อนจึงจะเสนอได้ เสนอต่อสภาเทศบาล สภาเทศบาลจะดำเนินการพิจารณาร่างเทศบัญญัติในการพิจารณาจะดำเนินการเป็นสามวาระ ดังนี้ วาระแรก เป็นการรับหลักการแห่งเทศบัญญัติ วาระสอง เป็นขั้นการพิจารณาแก้ไขรายละเอียด วาระสาม เป็นขั้นลงมติว่าจะใช้เทศบัญญัติหรือไม่ ซึ่งขั้นนี้อาจเรียกว่าขั้น แปรญัตติ

เมื่อสภาเทศบาลมีมติเห็นชอบแล้วให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีเทศบาลตำบลต้องส่งผ่านทางนายอำเภอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อลงนามอนุมัติภายใน 15 วัน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะลงนามอนุมัติเทศบัญญัติภายใน 30 วัน หรือส่งกลับคืนมายังสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาใหม่ สภาเทศบาลจะพิจารณาใหม่แล้วร่างเป็นเทศบัญญัติเสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดอีกครั้งหนึ่ง เพื่อส่งต่อไปยังรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ถ้าหากรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นชอบก็ส่งมายังผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามอนุมัติแต่หากรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบก็จะทำให้เทศบัญญัตินั้น เป็นอันตกไป ร่างเทศบัญญัติที่มี ผู้มีอำนาจได้ลงนามอนุมัติแล้วจะมีผลใช้บังคับได้ เมื่อได้ประกาศไว้ในที่เปิดเผยแล้ว 7 วันเว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินและให้มีข้อความให้ระบุใช้บังคับได้ทันที ก็ให้ใช้บังคับนับแต่วันที่ประกาศใช้

เทศบัญญัติชั่วคราว ในกรณีฉุกเฉินไม่อาจเรียกประชุมสภาเทศบาล ได้ทัน นายกเทศมนตรีอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อได้ประกาศ เทศบัญญัติชั่วคราวไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้วสามารถใช้บังคับได้ และในการประชุมสภาเทศบาลคราวต่อไปต้องนำเทศบัญญัติชั่วคราวนั้นเสนอต่อสภาเทศบาลเพื่ออนุมัติ ถ้าสภาเทศบาลอนุมัติเทศบัญญัติชั่วคราวนั้น ให้เทศบัญญัตินั้นเป็นเทศบัญญัติต่อไป แต่ถ้าเทศบาล ไม่อนุมัติก็จะทำให้เทศบัญญัติชั่วคราวนั้นเป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้จะไม่ มีผลกระทบต่อถึงกิจการใด ๆ ที่ได้ปฏิบัติไประหว่างเทศบัญญัติชั่วคราวนั้น การอนุมัติหรือไม่ อนุมัติจะต้องทำเป็นเทศบัญญัติ

4.2 อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารได้ปฏิบัติหน้าที่ไปตามระเบียบ แบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ โดยการใช้อำนาจ 3 อย่าง ได้แก่

4.2.1 การตั้งกระทู้ถาม สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรี ในข้อความใดๆ ที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่ฝ่ายบริหารก็มีสิทธิจะตอบคำถามหรือไม่ก็ได้

4.2.2 การขับฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่ง สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกที่มีอยู่ในตำแหน่ง สามารถทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กรณีเทศบาลตำบลว่านายกเทศมนตรี ผู้ใดปฏิบัติราชการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพ ของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือความประพฤติ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิว่าจะเรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาลหรือไม่ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานในการประชุมเอง ในการประชุมสมาชิกสภาเทศบาลนี้จะต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลมาประชุมไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกที่มีอยู่ในตำแหน่งจึงจะเป็นองค์ประชุมได้ และต้องประชุมลับ และลงคะแนนลับ ที่ประชุมจะลงมติว่าพฤติการณ์เสื่อมเสียอย่างนี้ไปยังรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย เมื่อส่งไปให้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยพิจารณายกเลิกหรือสั่งให้นายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้

4.2.3 การอนุมัติงบประมาณประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม สภาเทศบาลจะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ที่นายกเทศมนตรีเสนอมาให้พิจารณา หากสภามีมติไม่รับหลักการ ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี นั้น ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาร่างเทศบัญญัตินั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบ ด้วยกับสภาเทศบาลที่ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติ ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาลที่ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัตินั้น ให้ส่งคืนสภาเทศบาลพิจารณาใหม่ ในกรณีที่สภาเทศบาลยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป แต่ถ้าสภาเทศบาลยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้น ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อลงชื่ออนุมัติ

ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้สภาเทศบาลตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกรรมการจำนวนสิบห้าคน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งในสาระสำคัญของบัญญัติไว้ในร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งสภาเทศบาลแต่งตั้งจำนวนเจ็ดคนและบุคคลซึ่งมีหรือมิได้เป็นสมาชิกซึ่งนายกเทศมนตรีเสนอจำนวนเจ็ดคน และให้กรรมการทั้งสิบสี่คนร่วมกันปรึกษาและเสนอบุคคลซึ่งมิได้เป็นกรรมการและมีได้เป็นสมาชิกคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการดังกล่าวภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่กรรมการครบจำนวนสิบสี่คน

ในกรณีที่ไม่สามารถเสนอบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นประธานได้ภายในกำหนด เวลาตามวรรคสอง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นกรรมการและมีได้เป็นสมาชิกขึ้น ทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการดังกล่าว

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งพิจารณาและรายงานผลการพิจารณาต่อสภาเทศบาล ให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่แต่งตั้งประธานคณะกรรมการ ในกรณีที่คณะกรรมการไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ประธานคณะกรรมการรวบรวมผลการพิจารณา แล้ววินิจฉัยชี้ขาดและรายงานต่อสภาเทศบาล โดยเร็ว

ถ้าสภาเทศบาลยังไม่เห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการ หรือผลการวินิจฉัยของประธานคณะกรรมการแล้วแต่กรณี ด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด ให้ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นเป็นอันตกไป และให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณที่แล้วไปพลางก่อน ในกรณีเช่นนี้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภาเทศบาลถ้ามีข้อเสนอของนายกเทศมนตรี

5. อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี

5.1 อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีตาม (ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) มีดังนี้

5.1.1 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลโดยทั่วไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้

5.1.2 อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบกับคดีละเมิดเทศบัญญัติ

5.1.3 อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการต่างๆ ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ คือ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้ โดยการกำหนดไว้ในกฎกระทรวง

5.2 เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี เป็นไปอย่างเกิดประสิทธิภาพจึงแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนี้

5.2.1 อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี สามารถดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของเทศบัญญัติและนโยบาย

2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติ เกี่ยวกับราชการของเทศบาล

3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี

4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5) รักษาการณ์ให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินั้นและกฎหมายอื่น

5.2.2 อำนาจหน้าที่ของรองนายกเทศมนตรี สามารถดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

1) ดำเนินการตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย

2) รายงานการดำเนินการต่อนายกเทศมนตรี

3) ปฏิบัติตามที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ไว้

ในกรณีที่นายกเทศมนตรี ไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองนายกเทศมนตรี ตามลำดับที่นายกเทศมนตรี จัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกเทศมนตรีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายกเทศมนตรีจะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะ รัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรี ในเรื่องนั้น ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกเทศมนตรีอาจมอบอำนาจ โดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติ

ราชการแทนนายกเทศมนตรีก็ได้ แต่ถ้ามอบให้ปลัดเทศบาลหรือรองปลัดเทศบาลปฏิบัติราชการแทน ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ

การปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรี ต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแลและกรอบนโยบาย ที่นายกเทศมนตรีกำหนดไว้

กล่าวโดยสรุป นายกเทศมนตรี จะทำหน้าที่กำหนดนโยบายแนวทางการปฏิบัติงานตามนโยบายที่หาเสียงไว้กับประชาชน และรับผิดชอบในการบริหารงานในกิจการเทศบาลทั้งหมดที่ได้บัญญัติในกฎหมายว่าด้วย การปกครองท้องถิ่น และกฎหมายอื่นๆ กรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้นายกเทศมนตรีทำคำสั่งแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งทำการแทนได้

คณะกรรมการหมู่บ้าน

กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. กรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วยกรรมการ 2 ประเภท ดังนี้

1.1 กรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่ง ประกอบด้วย

1.1.1 ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานคณะกรรมการหมู่บ้าน

1.1.2 ผู้นำกลุ่มบ้าน ตามประกาศของนายอำเภอและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1.1.3 ผู้นำกลุ่มหรือกลุ่มกิจกรรมที่มาจากการรวมตัวกันของสมาชิก ซึ่งตั้งขึ้นตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของทางราชการ ตามที่กระทรวงมหาดไทยประกาศ

1.1.4 ผู้นำกลุ่มอาชีพ หรือกลุ่มกิจกรรมที่มาจากการรวมตัวกันของสมาชิก หรือตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมร่วมกันระหว่างสมาชิกภายในกลุ่ม และต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นกลุ่มที่มีสมาชิกไม่น้อยกว่ายี่สิบคน
- 2) สมาชิกของกลุ่มไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน
- 3) เป็นกลุ่มมีการดำเนินกิจกรรมในหมู่บ้าน อย่างต่อเนื่องมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือน

4) เป็นกลุ่มที่มีกฎระเบียบกำหนดไว้ชัดเจน และต้องเกิดจากสมาชิกร่วมกันทั้งนี้ นายอำเภออาจพิจารณาขเว้นลักษณะตาม (1) ได้ ในกรณีที่เห็นสมควร

ให้นายอำเภอจัดทำประกาศจำนวนและรายชื่อของกลุ่มบ้าน ในแต่ละหมู่บ้านปิดประกาศให้ราษฎรในหมู่บ้านทราบ โดยกลุ่มหมู่บ้านให้ประกอบด้วย บ้านเรือนจำนวนสิบห้าถึงยี่สิบหลังคาเรือน โดยประมาณ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นนายอำเภออาจกำหนดให้มีจำนวนบ้านเรือนมากหรือน้อยกว่าที่กำหนดไว้นี้ก็ได้อีก

ผู้นำกลุ่มบ้านมีหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของผู้ใหญ่บ้าน ตามที่ผู้ใหญ่บ้านมอบให้กลุ่ม เลือกสมาชิกของกลุ่มคนหนึ่งเป็นผู้แทนในคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยเลือกจากผู้นำหรือสมาชิกที่กลุ่มเห็นสมควรก็ได้ผู้ได้รับเลือกตามวรรคหนึ่งต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

การเป็นกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่งของผู้นำกลุ่มในหมู่บ้านสิ้นสุดลงเมื่อมีการเลือกผู้นำขึ้นใหม่

1.2 กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ มีสาระสำคัญดังนี้

1.2.1 การประชุมเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ให้นายอำเภอจัดทำประกาศกำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการประชุมเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ปิดประกาศและประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรในหมู่บ้านทราบล่วงหน้า ไม่น้อยกว่าเจ็ดวันก่อนวันประชุม

1.2.2 ให้มีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการ ทำหน้าที่ดำเนินการเลือก และให้นายอำเภอแต่งตั้งปลัดอำเภอประจำตำบล ข้าราชการในอำเภอหนึ่งคน และกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ในอำเภอนั้นหนึ่งคนเป็นที่ปรึกษาและทำหน้าที่สักขีพยานด้วย

1.2.3 ในการกำหนดจำนวนกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิที่จะพึงมีในหมู่บ้านใดให้ที่ประชุมราษฎรตามข้อ 1.1 เป็นกำหนด

1.2.4 การเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอาจเลือก โดยวิธีเปิดเผยหรือวิธีลับก็ได้ตามที่ประชุมกำหนด

1.2.5 เมื่อที่ประชุมออกเสียงเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิเสร็จสิ้นแล้ว ให้ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดจำนวนตามที่ประชุมกำหนดเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ

1.2.6 กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี นับแต่วันที่นายอำเภอได้ประกาศแต่งตั้ง

1.2.7 ในกรณีที่กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิว่างลง ถ้ากรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิที่เหลืออยู่มีจำนวนไม่น้อยกว่าสองคน ให้กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิเหลือเท่าจำนวนที่มีอยู่กรณีที่กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิว่างลง จนเป็นเหตุให้กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิที่เหลืออยู่มีจำนวนน้อยกว่าสองคน และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิที่เหลือมีวาระการดำรงตำแหน่งไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ให้นายอำเภอจัดให้มีการประชุมเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบว่างตำแหน่งว่างลง และให้อยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ซึ่งตนแทน

2. การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้

2.1 ให้คณะกรรมการเลือกรองประธานกรรมการหมู่บ้านจากกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่งคนหนึ่ง และจากกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอีกคนหนึ่ง โดยให้คณะกรรมการเลือกรองประธานคนใดคนหนึ่งเป็นรองประธานคนที่หนึ่ง ในกรณีหมู่บ้านใดมีเหตุผลและความจำเป็น คณะกรรมการ โดยความเห็นชอบของนายอำเภออาจกำหนดให้มีตำแหน่งรองประธานมากกว่าที่กำหนดในวรรคหนึ่งก็ได้ รองประธานกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ช่วยประธานกรรมการ หมู่บ้านปฏิบัติตามหน้าที่และกระทำการที่ประธานกรรมการหมู่บ้านมอบหมาย

2.2 ให้ประธานกรรมการหมู่บ้านเลือกกรรมการหมู่บ้านคนหนึ่งเป็นเลขานุการและให้คณะกรรมการเลือกกรรมการหมู่บ้านคนหนึ่งเป็นเหรัญญิก

2.3 ให้ปลัดอำเภอประจำตำบล กำนัน นายกเทศมนตรีตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการหมู่บ้านในตำบล มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน ในตำบลนั้น นายอำเภออาจแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานของรัฐและบุคคลอื่นใดที่คณะกรรมการเห็นสมควรเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการเพิ่มเติมก็ได้

2.4 ให้คณะทำงานด้านต่างๆ เพื่อช่วยเหลือปฏิบัติการกิจของคณะกรรมการและผู้ใหญ่บ้าน อย่างน้อยให้มีคณะทำงานด้านอำนวยการ ด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยด้านแผนพัฒนาหมู่บ้าน ด้านส่งเสริมเศรษฐกิจ ด้านสังคมสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข และด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม นอกจากคณะทำงานตามวรรคหนึ่งแล้ว คณะกรรมการ โดยความเห็นชอบของนายอำเภออาจแต่งตั้งคณะทำงานอื่นใดที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าจำเป็นและเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเพิ่มเติมก็ได้

3. คณะทำงานด้านต่างๆ มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

3.1 คณะทำงานด้านอำนาจการ มีหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการ การจัดการประชุม การรับจ่ายและเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของหมู่บ้าน การประชาสัมพันธ์ การประสานงาน และติดตามการทำงานของคณะทำงานด้านต่างๆ การจัดทำรายงานผลการดำเนินการของ คณะกรรมการในรอบปีและงานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการ มอบหมาย

3.2 คณะทำงานด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย มีหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ เป็นประมุข การส่งเสริมอุดมการณ์และวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน การ ส่งเสริมดูแลให้ราษฎรปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบข้อบังคับของหมู่บ้าน การสร้างความ เป็นธรรมและประนีประนอมข้อพิพาท การตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภายในหมู่บ้าน การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็น สาธารณประโยชน์ของหมู่บ้าน การป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและภัยอันตรายของหมู่บ้าน และ งานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

3.3 คณะทำงานด้านแผนพัฒนาหมู่บ้าน มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำ แผนพัฒนาหมู่บ้านประสานการจัดทำโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้านกับคณะทำงานด้าน ต่างๆ เพื่อดำเนินการหรือเสนอของงบประมาณจากภายนอก การรวบรวมและจัดทำข้อมูลต่างๆ ของหมู่บ้าน การติดตามผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาหมู่บ้าน และงานอื่นใดตามที่ประธาน กรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

3.4 คณะทำงานด้านส่งเสริมเศรษฐกิจ มีหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการดำเนิน ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้าน การพัฒนาและส่งเสริมการประกอบอาชีพ การผลิตและการตลาดเพื่อเสริมสร้างรายได้ให้กับราษฎรในหมู่บ้าน และงานอื่นใดตามที่ ประธานกรรมการหมู่บ้านและคณะกรรมการมอบหมาย

3.5 คณะทำงานด้านสังคมสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข มีหน้าที่เกี่ยวกับการ พัฒนาสตรีเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ การจัดสวัสดิการในหมู่บ้านและการสงเคราะห์ ผู้ยากจนที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้ การส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมการสาธารณสุขและงานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการ มอบหมาย

3.6 คณะทำงานด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่เกี่ยวกับการ ส่งเสริมการศึกษาศาสนา การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมของ หมู่บ้านและงานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

3.7 คณะกรรมการด้านอำนวยการ ประกอบด้วย ประธานกรรมการ หมู่บ้าน รองประธานกรรมการหมู่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หัวหน้าคณะทำงานด้านต่างๆ เลขานุการและเหรัญญิกเป็นคณะทำงาน โดยให้ประธานกรรมการหมู่บ้านและเลขานุการ เป็น หัวหน้าและเลขานุการคณะทำงาน

4. การประชุม ประกอบด้วย

4.1 ให้คณะกรรมการประชุมกันเป็นประจำอย่างน้อยเดือนหนึ่งครั้ง การกำหนดวันเวลาประชุม ให้ประธานกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้กำหนดและเรียกประชุม โดยให้มีการประชุมภายในเจ็ดวันหลังจากการประชุมประจำเดือนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่นายอำเภอ เรียกประชุมสถานที่ประชุมให้ใช้สถานที่ที่คณะกรรมการเห็นสมควร ในการลงมติในเรื่องใดๆ ให้ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมนั้น มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในฐานะกรรมการ หมู่บ้านได้ และในกรณีที่มิฉะนั้นเสียเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมมีสิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้น อีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

5. การควบคุมดูแล ประกอบด้วย

5.1.1 ให้นายอำเภอมิหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ หมู่บ้านหรือมติที่ประชุมประชาคมหมู่บ้านให้เป็น ไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทาง ราชการและให้ปลัดอำเภอประจำตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติตามอำนาจ หน้าที่ของนายอำเภอในตำบลที่รับผิดชอบ

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอและปลัดอำเภอประจำตำบล มี อำนาจเรียกกรรมการหมู่บ้านมาชี้แจงหรือให้ข้อเท็จจริง ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใดๆ จากคณะกรรมการหมู่บ้านมาตรวจสอบก็ได้

ในกรณีที่ปลัดอำเภอประจำตำบลเห็นว่าคณะกรรมการหมู่บ้านปฏิบัติหน้าที่ในทาง ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่หมู่บ้าน หรือเสียหายแก่ทางราชการ และปลัดอำเภอประจำ ตำบลได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้ว ไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอช้า มิได้ ให้ปลัดอำเภอประจำตำบลมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ หมู่บ้านหรือมติที่ประชุมประชาคมหมู่บ้านเป็นการชั่วคราวไว้ตามที่เห็นสมควร ได้ แล้วรีบ

รายงานนายอำเภอทราบภายในเจ็ดวันเพื่อให้ นายอำเภอวินิจฉัยตามที่เห็นสมควร โดยเร็ว การกระทำของกรรมการหมู่บ้าน ที่ฝ่าฝืนคำสั่งของปลัดอำเภอประจำตำบลตามวรรคสาม ไม่มีผลผูกพันกับคณะกรรมการหมู่บ้าน

สภาพทั่วไปของเทศบาลตำบลหนองกงศรี อำเภอหนองกงศรี จังหวัดกาฬสินธุ์

1. ที่ตั้ง

ลักษณะที่ตั้ง อาณาเขตและการปกครอง เทศบาลตำบลหนองกงศรี ตั้งอยู่ในพื้นที่ บางส่วนของตำบลลำหนองแสนและตำบลหนองกงศรี อำเภอหนองกงศรี จังหวัดกาฬสินธุ์ ห่างจากจังหวัดกาฬสินธุ์ ประมาณ 62 กิโลเมตร โดยยกฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ตามพระราชบัญญัติยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 มีพื้นที่ ทั้งหมด 13 ตารางกิโลเมตร หรือ ประมาณ 8,125 ไร่ มีแนวเขตดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลโคกเครี
ทิศใต้	ติดต่อกับเทศบาลตำบลคำแก้ว
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลเสาเล้า
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลหนองใหญ่

ลักษณะภูมิประเทศ เทศบาลตำบลหนองกงศรี มีพื้นที่เป็นเนิน สูงๆ ต่ำๆ พื้นดิน ส่วนใหญ่เป็นดินปนทราย พื้นที่ตอนล่างเป็นที่ราบลุ่มเหมาะกับการเกษตร แหล่งน้ำลำธารที่สำคัญ ได้แก่ ห้วยลำหนองแสน ซึ่งหากได้รับการพัฒนา ก็สามารถเก็บกักน้ำไว้ได้ตลอดปี พื้นที่ส่วนใหญ่ทำประโยชน์ทางด้านเกษตรกรรม เช่น ทำนา ทำไร่

ลักษณะภูมิอากาศ อากาศร้อนเกือบตลอดปี มีฝนตกชุกในบางปี ระหว่างช่วงเดือน กรกฎาคม- สิงหาคม ฤดูหนาวและจะร้อนจัดในช่วงเดือน เมษายนของทุกปี

สภาพเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม สภาพเศรษฐกิจทั่วไปของเทศบาลตำบล หนองกงศรี ยังอยู่ในระดับที่กำลังขยายตัว ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม รองลงมาคือการค้าขายรายย่อยและอุตสาหกรรมขนาดเล็กกล่าวโดยสรุปแล้วด้านเศรษฐกิจ กำลังอยู่ระหว่างการขยายตัว ซึ่งอาจจะมีสาเหตุมาจาก ในเขตเทศบาลยังขาดสิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านสาธารณสุขไปไกล

สำหรับการจ้างงานจะเป็นการจ้างงานตามฤดูกาลในด้านการเกษตรกรรมและยังมี ผู้ที่อยู่ในวัยทำงานทั้งชายและหญิงจำนวนหนึ่งได้ออกไปหางานทำในต่างจังหวัด และ ต่างประเทศ

2. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

การคมนาคม เส้นทางคมนาคมติดต่อระหว่างหมู่บ้านในเขตเทศบาลส่วนมากเป็นถนนลูกรังประมาณร้อยละ 20 นอกนั้น เป็นถนนคอนกรีตเสริมเหล็กและลาดยาง สำหรับทางหลวงแผ่นดินที่ใช้เป็นเส้นทางสัญจรไปมาระหว่างเทศบาลตำบลหนองกุ้งศรี-จังหวัดกาฬสินธุ์ คือทางหลวงหมายเลข 2110 มีรถโดยสารประจำทาง จำนวน 1 สาย และรถสองแถว จำนวน 1 สาย

การไฟฟ้า มีหน่วยบริการผู้ใช้ไฟฟ้าสังกัดการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จำนวน 1 แห่ง คือ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอำเภอหนองกุ้งศรี และสามารถให้บริการประชาชนได้ทุกหมู่บ้าน ร้อยละ 99 ครั้วเรือน มีไฟฟ้าใช้

การประปา มีการประปาส่วนภูมิภาค จำนวน 1 แห่ง คือการประปาส่วนภูมิภาค อำเภอกระนวน-หนองกุ้งศรี ซึ่งได้ให้บริการน้ำประปาเต็มพื้นที่เทศบาลตำบลหนองกุ้งศรี

การสื่อสารและโทรคมนาคม สำหรับการสื่อสารในเขตเทศบาลตำบลหนองกุ้งศรี มีที่ทำกาารไปรษณีย์ จำนวน 1 แห่ง อาคารชุมสายโทรศัพท์ จำนวน 1 แห่ง สำหรับใช้บริการในเขตเทศบาลและพื้นที่ใกล้เคียง

ด้านเศรษฐกิจ สภาพเศรษฐกิจทั่วไปของเทศบาลตำบลหนองกุ้งศรี อยู่ในระดับที่กำลังขยายตัว ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม รองลงมาคือด้านการค้าขายรายย่อย และอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ซึ่งสาเหตุที่เศรษฐกิจยังไม่ขยายตัวอาจจะมีสาเหตุมาจากในเขตเทศบาลยังขาดสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านสาธารณูปโภค และสภาวะทางเศรษฐกิจพื้นฐานของท้องถิ่นสำหรับการจ้างงานส่วนใหญ่จะเป็นการจ้างตามฤดูกาลในด้านเกษตรกรรมและยังมีผู้ที่อยู่ในวัยทำงานทั้งชายและหญิงจำนวนหนึ่งได้ออกไปหางานทำในต่างจังหวัดและต่างประเทศ

รายได้ประชากร ลักษณะหรือประเภทของการประกอบอาชีพ และรายได้เฉลี่ยของประชากรในเขตเทศบาลตำบลหนองกุ้งศรี ดังนี้

ประกอบธุรกิจ	ร้อยละ 5 ของประชากร
รับราชการ	ร้อยละ 6 ของประชากร
เกษตรกรรม	ร้อยละ 66 ของประชากร
รับจ้างทั่วไป	ร้อยละ 13 ของประชากร
อื่นๆ	ร้อยละ 10 ของประชากร

โดยเฉลี่ยรายได้ของประชากรในเขตเทศบาล ประมาณ 23,000 บาท/คน/ปี

การเกษตรกรรม ประชากรในเขตเทศบาลตำบลหนองกุ้งศรี ส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม พืชเศรษฐกิจที่สำคัญคือ ข้าว อ้อย มันสำปะหลัง

การอุตสาหกรรม ด้านการอุตสาหกรรมประชากรเพียงเล็กน้อยที่ประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็กคือ โรงงานรับซื้อมันสำปะหลัง ข้าว อ้อย และอุตสาหกรรมในครัวเรือนบางประเภท

การพาณิชย์กรรม ประเภทการธุรกิจการค้าในเขตเทศบาลประกอบด้วย ร้านขายของชำ ร้านอาหาร ร้านขายเสื้อผ้า ร้านขายวัสดุสำนักงาน และอื่นๆ ซึ่งอยู่ในระดับขยายตัวเพิ่มขึ้นมากหลังจากวิกฤติปี พ.ศ. 2540

3. ด้านสังคม

จำนวนประชากร เทศบาลตำบลหนองกุ้งศรี มีประชากรทั้งสิ้น ณ เดือนกันยายน 2552 จำนวน 9,855 คน ประชากร โดยเฉลี่ย 686 คน/ตารางกิโลเมตร จำนวนครัวเรือนในเขตเทศบาลตำบลหนองกุ้งศรี มีทั้งหมด 2,731 ครัวเรือน

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ตารางที่ 3 จำนวนครัวเรือนและประชากรทั้งหมด ในเทศบาลตำบลหนองกงศรี
อำเภอหนองกงศรี จังหวัดกาฬสินธุ์

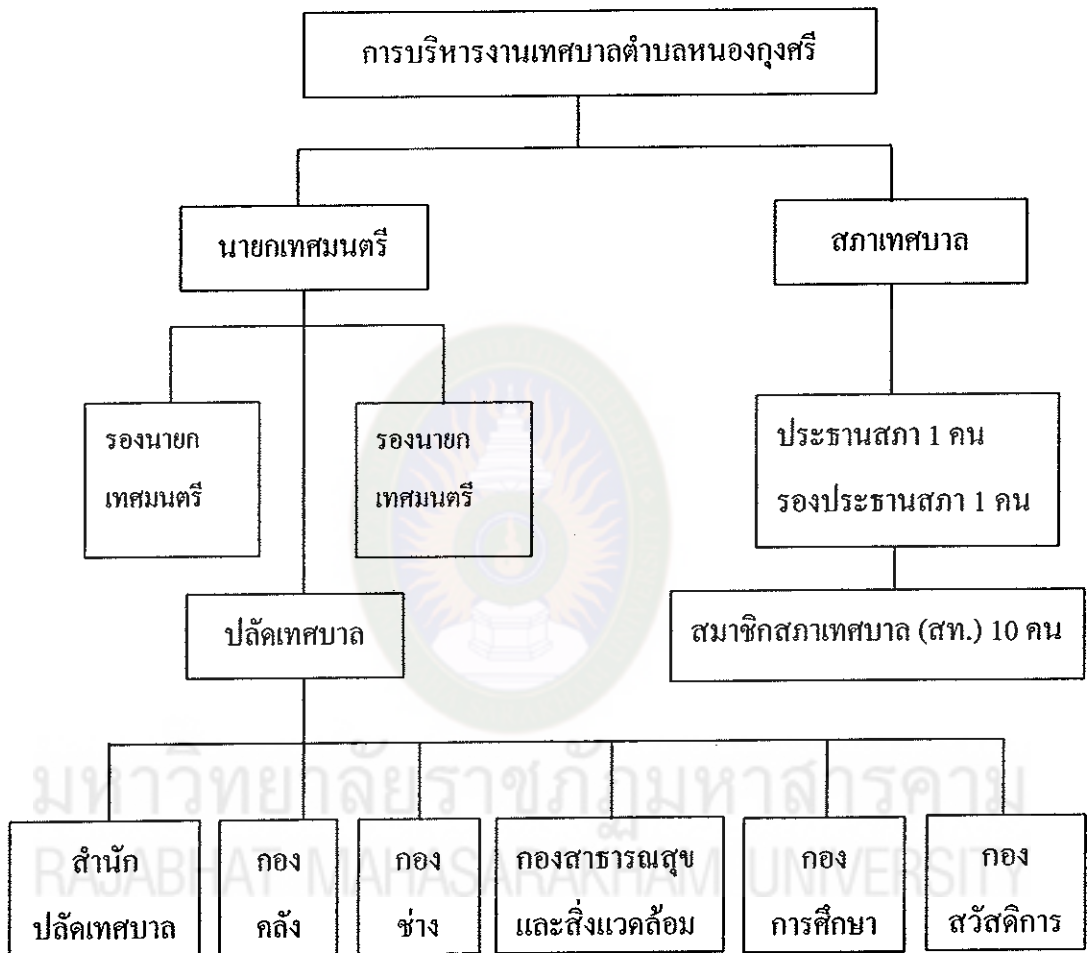
หมู่ที่	ตำบล	ชื่อหมู่บ้าน	จำนวนครัวเรือน	จำนวน ประชากร
1	เขต 1 ตำบลหนอง กงศรี	หนองกงศรี	159	785
2		หนองกงศรี	200	635
4		โนนศิลา	172	771
5		สะอาดนาดี	105	526
6		นาสาร	215	655
12		หนองกงศรี	276	559
13		สะอาดนาดี	118	500
1		เขต 2 ตำบลลำหนอง แสน	หนองริวหนัง	419
2	หนองหอไตร		157	673
3	หนองกงเผือก		213	826
4	หนองกงเผือก		199	954
5	หนองริวหนัง		182	831
6	หนองกงเผือก		119	681
8	หนองหอไตร		197	615
รวม				2,731

ที่มา เทศบาลตำบลหนองกงศรี. 2553 ก : 8-9

4. ด้านการเมือง การบริหาร

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในการบริหารเทศบาลตำบลหนองกงศรี

ผังแผนภูมิที่ 3



แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างการบริหารงานเทศบาลตำบลหนองกงศรี

ที่มา เทศบาลตำบลหนองกงศรี. 2553 ข : 9

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเรื่องความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะกรรมการหมู่บ้านต่อคุณลักษณะผู้นำของนายกเทศมนตรีตำบลหนองกุงศรี อำเภอหนองกุงศรี จังหวัดกาฬสินธุ์ ดังต่อไปนี้

วุธ ญาณเสาร (2544 : 64-68) ได้ศึกษาภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาในเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า 1) ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะเน้นผู้ได้บังคับบัญชาเป็นศูนย์กลางมากกว่าผู้บังคับบัญชาเป็นศูนย์กลาง 2) จากการศึกษาปัจจัยในการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนเทศบาลพบว่า รายได้ ความมั่นคง ความเอื้ออาทร การยอมรับ การได้รับความชมเชย ความก้าวหน้าในการทำงาน เหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญ 3) ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำกับปัจจัยในการปฏิบัติงานพบว่า ส่วนมากมักมีความสัมพันธ์ในระหว่างภาวะผู้นำทั้งในด้านที่เน้นผู้บังคับบัญชาเป็นศูนย์กลาง และในด้านที่เน้นผู้ได้บังคับบัญชาเป็นศูนย์กลาง ยกเว้นความเอื้ออาทร การฝึกอบรมและสวัสดิการ

ชาญชัย อรุณ (2546 : 80-81) ได้ศึกษาภาวะผู้นำของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามความคิดเห็นของบุคลากรและประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลปากพูน ท่าซอกและกำแพงเขา อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช ภาวะผู้นำของคณะกรรมการผู้บริหารส่วนตำบลตามความคิดเห็นของบุคลากรและประชาชนในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับปานกลางเช่นกันเรียงตามลำดับจากมากไปน้อยคือ ด้านอำนาจตามตำแหน่ง ด้านโครงสร้างของงาน และด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับสมาชิก

ถวดี วงษ์ทอง (2547 : 8-34) ได้ศึกษาเรื่องคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดบุรีรัมย์ ผลการศึกษาโดยรวมแล้วมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 อยู่ในระดับมากทั้งด้านผู้นำ ด้านการบริหารและด้านมนุษยสัมพันธ์ อยู่ในระดับมากตามลำดับ

ทองศักดิ์ วีระ (2549 : 49-50) ศึกษาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และความสามารถในการแก้ไขปัญหาตามความต้องการของประชาชน ในอำเภอดอยเต่า จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า 1) ปัญหาในอำเภอดอยเต่าที่สำคัญมากที่สุด 5 ลำดับแรก คือ ปัญหาพืชผลการเกษตร รongลงมาคือ ปัญหาความแห้งแล้ง ปัญหาขาด

แคลนน้ำ ปัญหาค่าครองชีพสูง และปัญหาที่ดินทำกิน 2) คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ เป็นเพศชาย อายุระหว่าง 41-50 ปี มีการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรี จบการศึกษาด้านการเมือง การปกครองกฎหมาย สมรสแล้ว มีอาชีพปัจจุบันเป็นนักการเมือง และมีภูมิลำเนาเป็นคนอำเภอคอยเต่า รวมทั้งมีพฤติกรรมมุ่งงานและพฤติกรรมมุ่งสัมพันธ์โดยภาพรวมในระดับมาก 3) ความสามารถของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการแก้ไขปัญหาตามความต้องการของประชาชนในอำเภอคอยเต่า จังหวัดเชียงใหม่ คือ มีความสามารถในการแก้ปัญหา พืชผลการเกษตร มากที่สุดรองลงมาคือ ปัญหาความแห้งแล้ง ปัญหาขาดแคลนน้ำ และปัญหาค่าครองชีพสูงเท่ากัน ปัญหาที่ดินทำกิน และ ปัญหาการตัดไม้ทำลายป่า 4) การทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมถึงความสามารถในการแก้ไขปัญหา ปัจจัยส่วนบุคคลมีผลต่อการกำหนดคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และความสามารถในการแก้ไขปัญหา

ศักดิ์ดา โคตรถ้ำแหก (2550 : 45-51) ได้ศึกษาเรื่อง คุณลักษณะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่พึงประสงค์ของประชาชน : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลดุนsad อำเภอกระนวน จังหวัดขอนแก่น ผลการศึกษาปรากฏดังนี้

1. ด้านภาวะผู้นำ ประชาชนต้องการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตที่สุด ส่วนภูมิหลังทางสังคม ฐานะทางเศรษฐกิจดี ประชาชนมีความต้องการต่ำที่สุด
2. ด้านการบริหาร ประชาชนต้องการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมสูงสุด ส่วนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพรรคการเมืองระดับชาติ คอยสนับสนุน ประชาชนมีความต้องการต่ำที่สุด
3. ด้านหลักธรรมาภิบาล ประชาชนต้องการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ ยึดมั่นในความถูกต้องดีงามสูงสุด ส่วนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่ชักนำผู้ได้บังคับบัญชา ประชาชนไปในทางที่เสื่อมเสีย ประชาชนมีความต้องการต่ำที่สุด
4. ด้านมนุษยสัมพันธ์ ประชาชนต้องการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความเห็นอกเห็นใจผู้ได้บังคับบัญชา ประชาชนที่มาติดต่องานสูงสุด ส่วนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเครือข่าย พวกพ้อง จำนวนมากในการสนับสนุน ประชาชนมีความต้องการต่ำที่สุด

5. ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนต้องการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการรับเรื่องราวการร้องทุกข์จากประชาชนมากที่สุด ส่วนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ให้ประชาชนเสนอปัญหา/ข้อบกพร่องในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลของประชาชนมีความต้องการต่ำที่สุด

6. ประชาชนต้องการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีคุณลักษณะด้านหลักธรรมาภิบาลสูงที่สุด ส่วนด้านการบริหารงาน ประชาชนมีความต้องการต่ำที่สุด

สุภชัย เอะน้อย (2550 : 56-61) ได้ทำการศึกษา ภาวะความเป็นผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่า ภาวะความเป็นผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดขอนแก่น ตามความคิดเห็นของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดขอนแก่น ภาพรวม อยู่ในระดับปานกลาง

เกษราภรณ์ วงศ์ก่อ (2550 : 94-101) ได้ศึกษาความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อคุณลักษณะของผู้บริหารส่วนราชการเทศบาลเมืองหนองคาย ผลการวิจัยพบว่า

1. ระดับความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลเมืองหนองคาย ที่มีต่อคุณลักษณะของผู้บริหารส่วนราชการเทศบาลเมืองหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อจำแนกรายด้านพบว่า อยู่ในระดับมากทุกด้าน เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านความรู้ความสามารถในการบริหารงาน ด้านบุคลิกภาพ ด้านวิชาการ ด้านมนุษยสัมพันธ์ ด้านคุณธรรมจริยธรรมและด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านความเป็นผู้นำ

2. การเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของพนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนราชการ พนักงานครูเทศบาลและลูกจ้างประจำ ที่มีต่อคุณลักษณะผู้บริหารส่วนราชการเทศบาลเมืองหนองคาย ทั้งนี้ โดยรวมและจำแนกเป็นรายด้านมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 การเปรียบเทียบรายคู่ พบว่า เจ้าหน้าที่ส่วนราชการมีความคิดเห็นต่อคุณลักษณะของผู้บริหารส่วนราชการเทศบาลเมืองหนองคาย โดยรวมแตกต่างกับพนักงานครู และลูกจ้างประจำมีความคิดเห็นต่อคุณลักษณะของผู้บริหารส่วนราชการเทศบาลเมืองหนองคาย โดยรวมแตกต่างกับพนักงานครู

กัสสมา กลิ่นหอม (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาภาวะผู้นำกับการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี พบว่า ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำกับการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีความสัมพันธ์ในระดับต่ำ โดยไม่มีนัยสำคัญ

กฤติมา ไทยานันท์ (2551 : 46-47) ได้ศึกษาภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามความเห็นของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอท่าตะโก จังหวัดนครสวรรค์ ผลการศึกษาพบว่า คุณลักษณะที่แสดงถึงภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ภาพรวมมีภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ส่วนใหญ่มีภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ ด้านบุคลิกภาพ รองลงมา ด้านคุณธรรมจริยธรรมน้อยที่ ด้านความรู้ความสามารถ

สุเทพ นิลมูล (2552 : 53-57) ได้ศึกษา ภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า ภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงใหม่ในแต่ละด้าน มีดังนี้

ด้านลักษณะทั่วไป มีความเหมาะสมทั้งด้านเพศ อายุ การศึกษา ภายหลังการเข้ารับตำแหน่งมีการพัฒนาและเสริมสร้างบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น มีฐานเสียงความช่วยเหลือทางการเมืองจากการสนับสนุนของพรรคประชาธิปัตย์ ประชาชนที่นิยมในพรรคประชาธิปัตย์ ประชาชนทั่วไป สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ แต่ไม่มีฐานเสียงและความช่วยเหลือทางการเมืองในท้องถิ่นเพราะสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ทั้งหมดไม่ได้เป็นบุคคลในกลุ่มสังกัด

ด้านคุณภาพการบริหารงาน พบว่า มีความสามารถบริหารงาน มีความกระตือรือร้นสนใจใฝ่เรียนรู้ ยอมรับในสิ่งใหม่ ความเด็ดขาด ความสามารถและรับผิดชอบในการตัดสินใจ

ด้านคุณประโยชน์การบริหารงาน พบว่า มีความเสียสละในการทำงาน ไม่ได้แสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองและพวกพ้อง

ด้านวิสัยทัศน์การบริหารงาน พบว่า มีความคิดที่กว้างไกล ทันสมัย เป็นระบบ มีการจัดการเป็นขั้นตอน มีความรอบคอบ ลึกซึ้ง ถี่ถ้วน รอบด้าน ยอมรับฟังความคิดเห็นผู้อื่น เป็นเหตุผล มีหลักการ

ด้านการดำเนินชีวิต พบว่า มีความเมตตากรุณา เอื้อเฟื้อ เอาใจใส่ โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสในสังคม มีความมุ่งมั่นช่วยเหลือสังคม ใช้ชีวิตเสมอต้นเสมอปลาย เป็นแบบอย่างที่ดี มีความกล้าหาญและมีความรับผิดชอบสูง มีมนุษยสัมพันธ์ความเป็นกันเอง

ด้านการประกอบอาชีพ พบว่า มีความซื่อสัตย์ ความสุจริต ไม่มีธุรกิจที่สร้างปัญหาให้กับสังคม และได้รับการยอมรับทั้งจากประชาชน ชุมชน และผู้ร่วมงาน

ด้านการมุ่งงาน พบว่า มีการกำหนดแนวทางการทำงานชัดเจน มีการนำเสนอแนวคิดใช้วิธีการหลากหลาย ส่งเสริมการมีบทบาทและมีมีส่วนร่วมของบุคคลหรือหน่วยงาน มีการมอบหมายและกระจายงาน การวางแผนการกำกับ ติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

ด้านการมุ่งสัมพันธ์ พบว่า มีการปฏิบัติหรือดำเนินงานต่าง ๆ ด้วยตนเองบางเรื่อง การสร้างเสริมบรรยากาศการทำงาน การสรรเสริญ ยกย่อง และชมเชยผู้ปฏิบัติงาน การเอาใจใส่ดูแลสวัสดิการการประพุดิปฏิบัติตนด้วยความเสมอภาค การให้ความร่วมมือกับชุมชนและหน่วยงานต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ด้านองค์ประกอบ พบว่า มีความสัมพันธ์อันดีกับผู้ตาม รับผิดชอบ การดำเนินงานใช้อำนาจควบคุมการดำเนินงานอย่างเหมาะสม สามารถดูแล กำกับ สั่งการ และควบคุมการดำเนินงานต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้

ด้านพฤติกรรมการทำงาน พบว่า มีภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ด้านพฤติกรรมการทำงานที่ส่งผลให้เกิดประสิทธิผลสูง โดยใช้การดำเนินงานด้วยกระบวนการต่าง ๆ เช่น การมอบหมายงานการมีส่วนร่วม การแนะนำและการสั่งการ เป็นผู้มีภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพทั้งความสามารถในการชักนำให้ผู้อื่นคล้อยตาม การสร้างความเชื่อถือและศรัทธา การสร้างแรงบันดาลใจให้ผู้ตามการกระตุ้นให้ผู้ตามใช้กระบวนการทางความคิดเพื่อ การแก้ปัญหาหรือ การสร้างสรรค์ใหม่ ๆ และการรู้จักวิเคราะห์ มียุทธศาสตร์การคิดเพื่อการป้องกันมากกว่าการแก้ไขภายหลัง

ส่วนภาวะผู้นำในประเด็นต่าง ๆ ที่มีน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับนายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงใหม่คนที่ผ่านมาในแต่ละด้านมีดังนี้ ด้านลักษณะทั่วไป คือ การมีส่วนร่วมหรือบทบาททางการเมืองและมีฐานเสียงหรือความช่วยเหลือทางการเมืองในชุมชน ด้านผู้นำที่มีคุณภาพ คือ การมีประสบการณ์ทางการเมือง ด้านผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ คือ การมีความใจกว้างยอมรับฟังความคิดเห็นผู้อื่น ด้านการดำเนินชีวิต คือ ความสุภาพอ่อนน้อมและมนุษยสัมพันธ์ ความเป็นกันเอง ด้านองค์ประกอบ คือการมีความสัมพันธ์กับผู้ตาม โดยเฉพาะสมาชิกสภาเทศบาล ด้านผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ คือ การมีความสามารถชักนำให้คล้อยตาม เชื่อถือและศรัทธา การสร้างแรงบันดาลใจให้ผู้ตาม จุดประกายความมุ่งมั่นของผู้ตามให้เห็นถึงสิ่งที่เป็นความสำเร็จ และการสร้างความสัมพันธ์กับผู้ตามแบบรายบุคคล

สุรพงษ์ แสงเรณู (2552 : 60-61) ได้ศึกษา **ความคิดเห็น**ของพนักงานส่วนที่ ออง
 ภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ อำเภอทุ่งเขาหลวง จ
 ร้อยเอ็ด พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีระดับความคิดเห็น โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

สรุปได้ว่า จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่าผู้บริหารองค์การปกครองส่วน
 ท้องถิ่นมีภาวะผู้นำอยู่ในระดับปานกลาง และกรณีเปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง
 พบว่า แตกต่างกันบางกรณี และไม่แตกต่างกันบางกรณี เช่น มีความคิดเห็นต่อคุณลักษณะ
 ของผู้บริหาร ในด้านความสามารถในการแก้ปัญหา ด้านวิสัยทัศน์ในการพัฒนา ด้าน
 ความสามารถในการประสานงาน ด้านความรู้ความสามารถในการบริหารงาน ด้านบุคลิก
 ด้านวิชาการ ด้านมนุษยสัมพันธ์ ด้านคุณธรรมจริยธรรมและด้านความเป็นผู้นำ เป็นต้น



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
 RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY