

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัย เรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณลักษณะผู้นำของนายเกษมนตรี ตำบล โโกสุมพิสัย อำเภอ โโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสาร นำแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องหลายด้าน เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการวิจัย สรุปประเด็นที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย โดยมีข้อต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำ
3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารองค์การ
4. แนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ
5. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
6. บริบทของเทศบาลตำบล โโกสุมพิสัย อำเภอ โโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

มีนักวิชาการได้กล่าวถึงความหมายของความคิดเห็นไว้ ดังนี้
พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานฉบับ พ.ศ. 2542 (2555 : 231) ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า หมายถึง ความเชื่อ การตัดสินใจ ความรู้สึกประทับใจที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์ หรือซึ่งน้ำหนักกว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่

ฮิลการ์ด (Hillgard, 1976 : 626) ให้ความหมายของความคิดเห็น คือ การพิจารณาตัดสินใจ หรือความเชื่อที่นำไปสู่การคาดคะเน หรือแปรผลในพฤติกรรม หรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

โคลาสา (Kolasa, 1989 : 36) ให้ความหมายของความคิดเห็น คือ เป็นการแสดงออกของบุคคลในการวิจารณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเป็นการประเมินผล (Evaluation) เกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่งจากเหตุการณ์แวดล้อม

สรุป ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางด้านความรู้สึกนึกคิด การตัดสินใจ ความเชื่อ การแสดงออกทางด้านความรู้สึกที่เกิดกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือความเชื่อที่นำไปสู่การคาดคะเน หรือแปรผลในพฤติกรรม หรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

2. ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น

ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น มีดังนี้

2.1 ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของแต่ละบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งไม่จำเป็นต้องคล้ายกันหรือเหมือนกันเสมอไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับอิทธิพลต่อการแสดงออกในเรื่องนั้น ๆ ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็น สรุปได้ดังนี้ (จิราวุธ ทรัพย์สิน, 2540 : 19 - 20)

2.1.1 พันธุกรรมและร่างกาย จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระบบความก้าวร้าวของบุคคล และจะมีผลต่อการศึกษา ทักษะคิดหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ได้ ส่วนปัจจัยด้านสรีระ เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลที่เกิดจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและทักษะคิดของบุคคล

2.1.2 ประสบการณ์ของบุคคล โดยตรง คือ บุคคล ได้รับความรู้สึกและความคิดต่าง ๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือได้พบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตนเองทำให้เกิดทัศนคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ

2.1.3 อิทธิพลจากครอบครัว เป็นปัจจัยบุคคล เมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการเลี้ยงดูอบรมของพ่อแม่และครอบครัว

2.1.4 ทัศนคติและความคิดเห็นต่อกลุ่ม เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือทัศนคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้นความคิดเห็นและทัศนคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม

2.2 ปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลแต่ละคนแสดงความคิดเห็นที่อาจจะเหมือนหรือแตกต่างกันออกไป คือ (กิตติ สุทธิสัมพันธ์, 2542 : 12 - 13)

2.2.1 ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

- 1) ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ อวัยวะ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของอวัยวะต่าง ๆ คุณภาพสมอง
- 2) ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและศึกษาทำให้บุคคลที่มีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น และคนที่มีความรู้มาก มักจะมีความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ อย่างมีเหตุผล
- 3) ความเชื่อ ค่านิยม และเจตคติของบุคคลต่อเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้กลุ่มบุคคลในสังคม หรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว
- 4) ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ทำให้มีความรู้ ความเข้าใจในหน้าที่ และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

2.2.2 ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่

- 1) สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล เป็นการได้รับรู้ข่าวสาร ข้อมูลต่าง ๆ ของแต่ละบุคคล
- 2) กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้อง มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล เพราะ เมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใด ก็จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็นไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่
- 3) ข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ หรือสิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลแต่ละคนได้รับ ทั้งนี้เพราะข้อเท็จจริงที่บุคคลได้รับแตกต่างกัน ก็จะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

3. การวัดความคิดเห็น

การวัดความคิดเห็นมีผู้กล่าวถึง ดังนี้

วิเชียร เกตุสิงห์ (2541 : 94 - 97) กล่าวว่า การจะใช้แบบสอบถามวัดความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบว่า เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดแบบสอบถามประเภทนี้ นิยมสร้างตามแนวคิดของลิเคิร์ต (Likert) ซึ่งแบ่งน้ำหนักของความคิดเห็นออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับใจความว่าจะเป็นทางปฏิฐาน (Positive) หรือปฏิเสฐ (Negative)

วัตถก รัฐฉัตรานนท์ (2545 : 102 - 117) ได้เขียนประกอบการเรียนรู้การสอนของ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เรื่อง การเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการวัดว่า มาตรการ วัดเจตคติ หรือทัศนคติ หรือความคิดเห็น ที่นิยมใช้อย่างแพร่หลายมี 4 วิธี คือ

วิธีที่ 1 แบบสเกลวัดความต่างทางศัพท์ (S-D Scale = Semantic Differential Scale) เป็นวิธีวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็น โดยอาศัยคุณสมบัติที่มีความหมายตรงกันข้าม เช่น ดี - เลว ขยัน - ขี้เกียจ เป็นต้น

วิธีที่ 2 ลิเคิร์ตสเกล (Likert Scale) เป็นวิธีการสร้างมาตรวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นที่นิยมกันมากที่สุด เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถ แสดงทัศนคติในทางชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบ ซึ่งอาจมีคำตอบในการเลือก 5 หรือ 4 คำตอบ และให้คะแนน 5 4 3 2 1 หรือ +1 +10, -1 -2 ตามลำดับ

วิธีที่ 3 กัทแมนสเกล (Guttman Scale) เป็นวิธีการสร้างมาตรวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับของทัศนคติ สูง-ต่ำ แบบเปรียบเทียบกัน และกัน ได้อย่างต่ำสุดถึงสูงสุด และแสดงถึงการสะสมของข้อความความคิดเห็น

วิธีที่ 4 เทอร์สโตนสเกล (Thurstone Scale) เป็นวิธีการสร้างมาตรวัด ออกเป็นปริมาตร แล้วเปรียบเทียบตำแหน่งของความคิด หรือทัศนคติในทางเดียว และเสมือนว่าเป็นสเกลที่มีช่วงห่างเท่ากัน

เบสท์ (Best, 1987 : 171) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็นโดยทั่ว ๆ ไปจะต้องมี องค์ประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัด สิ่งเร้า และมีการตอบสนอง ซึ่งจะออกมาในระดับสูง ต่ำ มาก น้อย ส่วนวิธีวัดความคิดเห็นจะใช้ตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่ จะตอบคำถามเลือกตอบแบบสอบถามและผู้ถูกวัดจะเลือกตอบความคิดเห็นของตนในเวลานั้น การใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็น ใช้การวัดแบบ ลิเคิร์ต โดยเริ่มต้นการรวบรวมหรือ การเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่ เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความจะมีความเห็นเลือกตอบ ออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าเป็นไปในทางเดียวกัน (เชิงนิยมหรือไม่นิยม) เป็นข้อความเชิงบวก (Positive) หรือข้อความเชิงลบ (Negative)

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำ

1. ความหมายผู้นำ

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของผู้นำไว้ ดังนี้

กวี วงศ์พูน (2535 : 14 - 15) สรุปความหมายเกี่ยวกับผู้นำไว้ 5 ประการ คือ

1. ผู้นำ หมายถึง ผู้ซึ่งเป็นศูนย์กลางหรือจุดรวมของกิจกรรมภายในกลุ่ม เปรียบเสมือนแกนของกลุ่ม เป็นผู้มีโอกาสติดต่อสื่อสารกับผู้อื่นมากกว่าทุกคนในกลุ่ม มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของกลุ่มสูง
 2. ผู้นำ หมายถึง บุคคลซึ่งนำกลุ่มหรือพากลุ่มไปสู่วัตถุประสงค์หรือจุดหมายที่วางไว้ แม้แต่เพียงชี้แนะให้กลุ่มไปสู่จุดหมายปลายทางก็ถือว่าเป็นผู้นำทั้งนี้รวมถึงผู้นำที่นำกลุ่มออกนอกกลุ่มออกทางด้วย
 3. ผู้นำ หมายถึง บุคคลซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่คัดเลือกหรือยกให้เขาเป็นผู้นำของกลุ่มซึ่งเป็นไปโดยอาศัยลักษณะทางสังคมมิติของบุคคลเป็นฐาน และสามารถแสดงพฤติกรรมของผู้นำได้
 4. ผู้นำ หมายถึง บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติเฉพาะบางอย่างคือสามารถสอดแทรกอิทธิพลบางประการอันก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มได้มากที่สุด
 5. ผู้นำ หมายถึง บุคคลผู้ซึ่งสามารถนำกลุ่มไปในทางที่ต้องการ เป็นบุคคลที่มีส่วนร่วมและเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการแสดงบทบาทหรือพฤติกรรมความเป็นผู้นำ
- ศิริโสภาคย์ บุรพาเดชะ (2535 ; อ้างถึงใน มัลลิกา ดันสอน, 2545 : 47) กล่าวว่า ผู้นำอาจจะเป็นบุคคลที่มีตำแหน่งอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ ซึ่งเรามักจะรับรู้เกี่ยวกับผู้นำที่ไม่เป็นทางการอยู่เสมอ เนื่องจากบุคคลนั้นมีลักษณะเด่นเป็นที่ยอมรับของสมาชิกในกลุ่ม ทำให้สมาชิกแสดงพฤติกรรมที่มีน้ำหนักและเป็นเอกภาพ โดยเขาจะใช้ภาวะผู้นำในการปฏิบัติการและอำนาจการโดยใช้กระบวนการติดต่อสัมพันธ์กัน เพื่อมุ่งบรรลุเป้าหมายของกลุ่ม
- วิภาดา อุปตานนท์ (2544 : 237) กล่าวว่า ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่มีความสามารถในการที่จะทำให้องค์การดำเนินไปอย่างก้าวหน้าและบรรลุเป้าหมาย โดยการใช้อิทธิพลเหนือทัศนคติและการกระทำของผู้อื่น
- รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2548 : 31) กล่าวว่า ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่ทำให้้องค์การประสบความสำเร็จโดยเป็นผู้ที่มีบทบาทแสดงความสัมพันธ์ระหว่าง

บุคคลที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชาหรือบุคคลซึ่งก่อให้เกิดความมั่นคงและช่วยเหลือบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม

เนตร์พัฒนา ยาวีราช (2550 : 7) กล่าวไว้ว่า ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่ได้รับการยอมรับและยกย่องจากบุคคลอื่นซึ่งได้รับการแต่งตั้งขึ้นมา หรือได้รับการยกย่องให้เป็นหัวหน้าในการดำเนินงานต่าง ๆ ในองค์กรต่าง ๆ ต้องอาศัยบุคคลที่เป็นผู้นำและมีความเป็นผู้นำจึงจะทำให้องค์กรดำเนินไปอย่างบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และนำพาหน่วยงานไปสู่ความสำเร็จเจริญก้าวหน้า

สรุปได้ว่า ผู้นำ หมายถึง ผู้ซึ่งเป็นศูนย์กลาง ได้รับการยอมรับและยกย่องจากบุคคลอื่นซึ่งได้รับการแต่งตั้งขึ้นมา หรือ ได้รับการยกย่องให้เป็นหัวหน้าในการดำเนินงานต่าง ๆ ในองค์กรต่าง ๆ และมีความสามารถในการที่จะทำให้องค์กรดำเนินไปอย่างก้าวหน้าและบรรลุเป้าหมาย

2. บทบาทหน้าที่ของผู้นำ

ยงยุทธ เกษสาคร (2554 : 154 - 117) ได้สรุปบทบาทหน้าที่ของผู้นำทั่ว ๆ ไป ดังนี้

1. ผู้นำฐานะผู้บริหาร เป็นบทบาทหน้าที่ที่เน้นได้ชัดที่สุดของผู้นำ คือ บทบาทในฐานะที่เป็นผู้บริหาร ซึ่งประสานงานระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในองค์กรหรือในฐานะผู้ประสานงานภายในกลุ่มที่ตนเป็นผู้บริหาร ผู้นำประเภทนี้จะคอยช่วยให้งานของผู้ร่วมงานดำเนินไปด้วยดีผู้นำจะอยู่ในฐานะเป็นผู้ควบคุมนโยบาย และกำหนดวัตถุประสงค์ของกลุ่ม และรับผิดชอบคอยติดตามให้มีการปฏิบัติตามนโยบายและวัตถุประสงค์ของกลุ่ม โดยครบถ้วนถูกต้อง

2. ผู้นำในฐานะผู้วางแผน โดยปกติผู้นำมักทำหน้าที่วางแผนการปฏิบัติงานทุกชนิดเป็นผู้ตัดสินใจให้กับผู้ร่วมงานว่าควรนำเอาวิธีการอะไรมาใช้ และทำอย่างไรงานจึงจะบรรลุผลตามที่ต้องการ ผู้นำมักทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลด้วยว่ามีการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้หรือไม่ ในลักษณะเช่นนี้ผู้นำจะเป็นผู้เดียวที่ทราบแผนการดำเนินงานทั้งหมด บุคคลอื่นในองค์กรจะรู้เรื่องในส่วนที่ตนได้รับมอบหมายเท่านั้น

3. ผู้นำในฐานะผู้กำหนดคน นโยบาย เป็นบทบาทที่สำคัญอย่างหนึ่งของผู้นำ คือ การกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของกลุ่ม และการวางแผนนโยบายเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายแหล่งที่มาของนโยบายอาจมาจาก 3 แหล่ง คือ มาจากเบื้องบนหรือเจ้านายที่มีตำแหน่งสูงกว่าผู้นำ มาจากเบื้องล่างโดยคำแนะนำ หรือมติของผู้ได้บังคับบัญชา และมาจากผู้นำกลุ่มเอง

4. ผู้นำในฐานะผู้ชำนาญการ ผู้ได้บังคับบัญชาส่วนมากหวังพึ่งผู้นำเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติงาน ผู้นำจะทำหน้าที่คล้ายกับผู้ชำนาญการในงานด้านนั้น ๆ แต่ความจริงแล้วจะให้ผู้นำมีความรอบรู้อย่างละเอียดในทุกเรื่องไม่ได้ ผู้นำจึงต้องอาศัยผู้ช่วยและที่ปรึกษาคอยทำหน้าที่ให้คำแนะนำทางด้านเทคนิคแก่ผู้นำอีกทีหนึ่งในองค์การ

5. ผู้นำในฐานะตัวแทนของกลุ่มเพื่อติดต่อกับภายนอก เนื่องมาจากสมาชิกของกลุ่มหรือองค์การใดก็ตามจะทำการติดต่อกับองค์การภายนอกหมดทุกคน โดยตรงย่อมเป็นไปได้ ผู้นำที่มีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์ของกลุ่มมักจะได้รับเลือกให้คอยทำหน้าที่ติดต่อกับองค์การภายนอกแทนทำให้กลายเป็นเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ของกลุ่ม ต่อมาไม่เพียงแต่จะมีเจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนกลุ่มติดต่อกับบุคคลภายนอกเท่านั้น เมื่อบุคคลภายนอกมาติดต่อกับกลุ่มก็ต้องผ่านผู้นำดังกล่าวเสียก่อน ผู้นำประเภทนี้จึงกลายเป็นตัวแทนของกลุ่มหรือองค์การมีหน้าที่เจรจากับบุคคลภายนอกที่มาติดต่อกับองค์การ โดยปริยาย

6. ผู้นำในฐานะผู้ควบคุมความสัมพันธ์ภายในกลุ่ม ผู้นำมักจะทำหน้าที่ควบคุมดูแลเรื่องต่าง ๆ ภายในกลุ่ม โดยเฉพาะเรื่องที่สำคัญอย่างหนึ่ง ก็คือความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรที่เป็นสมาชิกของกลุ่ม ในบางกลุ่มไม่ว่าจะมีเรื่องอะไรเกิดขึ้นก็ตามสมาชิกในกลุ่มต้องพิจารณาผ่านผู้นำของตน ในบางกลุ่มผู้นำจะดำเนินการต่อให้หรือไม่นั้นก็แล้วแต่ผู้นำของกลุ่ม บางคนไม่ค่อยสนใจเอาใจ สนใจเฉพาะบางคนที่นั่นแล้วแต่คุณลักษณะของผู้นำเป็น คน ๆ ไป

7. ผู้นำในฐานะผู้ให้คุณและให้โทษบุคลากรมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเสนอให้คุณและให้โทษแก่บุคลากรอื่น หรือมีอำนาจให้คุณให้โทษกลายเป็นผู้มีอำนาจสำคัญและกลายเป็นผู้นำในที่สุดคุณและโทษที่ว่านี้อาจจะเป็นการขึ้นเงินเดือนหรือการมอบหมายงานให้ มากบ้างให้น้อยบ้างหรือให้งานที่ยาก ๆ ให้ง่าย ๆ ทำก็ได้ทั้งนั้น

8. ผู้นำในฐานะผู้ไกล่เกลี่ยเมื่อมีการขัดแย้งใด ๆ เกิดขึ้น บุคลากรคนใดมีความสามารถในการทำให้ข้อขัดแย้งหายไปหรือสามารถทำให้ฝ่ายที่ขัดแย้งเข้าใจกันได้ บุคลากรผู้นั้นมักจะกลายเป็นผู้นำในเวลาต่อมา

9. ผู้นำในฐานะที่เป็นบุคคลตัวอย่าง บุคลากรที่มีความประพฤติดีหรือปฏิบัติงานดีจนได้รับการยกย่องอยู่เสมอว่าเป็นตัวอย่างที่ดีขององค์การ มักจะกลายเป็นผู้นำของบุคลากรอื่นได้โดยง่าย เพราะเป็นคนที่ได้รับการนับถือจากบุคลากรคนสำคัญขององค์การ

10. ผู้นำในฐานะสัญลักษณ์ของกลุ่ม ความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน นั้น จะมีความสำคัญอย่างยิ่งในการอยู่ร่วมกัน แต่การอยู่ร่วมกันเป็นจำนวนมากย่อมจะให้

ทุกคนมีความสามัคคีกันเป็นเรื่องที่ทำไต่ยาก ดังนั้น ในกลุ่มจึงมักจะมีบุคคลที่สมาชิกในกลุ่ม ยกย่องว่าเป็นคนดีที่หาที่ติมิได้ สมาชิกในกลุ่มจะมีความรู้สึกที่ดีต่อเขาเสมอไม่ว่าจะในโอกาสใด และเขาจะดีด้วยกับทุก ๆ คน ขณะเดียวกันบุคคลนี้จะรักและยึดกลุ่มเป็นสรวงของตนอย่างที่สุด ด้วยทุกคนแน่ใจว่าเขาจะไม่มีทางกระทำกรอันใดอันจะเป็นภัยต่อกลุ่ม โดยเด็ดขาด บุคคลนี้จึงกลายเป็นสัญลักษณ์ของกลุ่ม เป็นผู้นำทำนองเดียวกับประมุขของประเทศ คือ พระมหากษัตริย์หรือตำแหน่งประธานาธิบดีในบางประเทศซึ่งเป็นผู้ปกครองประเทศ อำนาจที่ผู้นำเหล่านี้มีจึงเป็นสุดเหนือจิตใจคนภายในกลุ่ม

11. ผู้นำในฐานะตัวแทนรับผิดชอบกลุ่มคนบางกลุ่ม องค์การหรือหน่วยงานบางแห่งจะมีผู้นำคนหนึ่งต้องการกระทำบางอย่างของบุคคลบางคนในกลุ่มหรือรับผิดชอบต่อกิจการทั้งหมดที่คนกลุ่มนั้นกระทำลงไป โดยเหตุนี้ บางทีในโอกาสต่อมา บุคลากรในกลุ่มจะมอบหมายให้ผู้นำมีอำนาจตัดสินใจการกระทำใด ๆ แทนจนได้ เพื่อป้องกันความผิดพลาด ซึ่งอาจเป็นเหตุให้ผู้นำของตนต้องอยู่ในฐานะตัวแทนรับผิดชอบด้วย

12. ผู้นำในฐานะผู้มีอุดมคติ ผู้นำบางคนมีความสามารถในการสร้างอุดมคติ ความเชื่อถือและความศรัทธาต่าง ๆ แก่บุคคลอื่น ตลอดจนกระทั่งการสร้างคุณธรรมประจำใจ และขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ ของกลุ่ม อุดมคติต่าง ๆ ในตอนแรกอาจจะเป็นคำพูดของเขาที่ทุกคนพากันนิยมและปฏิบัติตามต่อมาก็กลายเป็นอุดมคติอย่างเป็นทางการของกลุ่มไป ผู้นำประเภทนี้มักจะ เป็นนักคิดและนักคิดที่สมาชิกในกลุ่มให้ความเชื่อถือ

13. ผู้นำในฐานะบิดามารดาผู้มีแต่ความกรุณา ผู้นำประเภทนี้วางตัวเป็นผู้ใหญ่มีอาวุโสที่สุดในกลุ่มและมีบุคลิกลักษณะที่น่านับถือ ฐานะเป็นบิดามารดาของกลุ่มหนึ่ง ซึ่งจะดูว่าใครก็ตามผู้ที่ถูกดำเนินไม่รู้สึกโกรธ เพราะทุกคนทราบดีว่าเป็นการดูดีด้วยความหวังดีเสมอและผู้นำประเภทนี้จะเป็นที่พึงพอใจแก่สมาชิกทุกคนเมื่อมีความทุกข์ได้เสมอ

14. ผู้นำในฐานะเป็นผู้รับความผิดแทน ผู้นำที่รับผิดชอบและเป็นบิดาของกลุ่มทุกคนย่อมจะหวังได้ว่า เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นตนเองจะต้องรับผิดชอบ ผู้ถูกลงโทษแทนสมาชิกในกลุ่มบุคลากรในกลุ่มทุกประเภทต่างก็ไม่ชอบที่จะรับผิดชอบเมื่อมีความผิดเกิดขึ้นจะ โยนความรับผิดชอบไปให้สมาชิกคนอื่นผู้ที่ถูกปิดความรับผิดชอบให้ก็อาจกลายเป็นผู้นำขึ้นมาในภายหลังได้เหมือนกัน เพราะเมื่อเหตุการณ์ร้ายนั้นผ่านไปสมาชิกในกลุ่มจะเห็นอกเห็นใจที่เราเคยได้รับเคราะห์กรรมแทนจากพวกตนแต่เพียงผู้เดียว

2. คุณลักษณะของผู้นำ

คุณลักษณะของผู้นำเป็นคุณลักษณะหรือคุณสมบัติของผู้นำที่มีอยู่แล้ว และจำเป็นต้องสร้างขึ้นมาปรับปรุงให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ร่วมงานและผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้นำจะต้องแสดงพฤติกรรมต่าง ๆ ตามบทบาทหน้าที่ เพื่อจะช่วยให้การบริหารงานเป็นไป ด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น คุณลักษณะที่ดีของผู้นำมีหลายด้านและมีผู้วิจัยไว้ มากมาย แต่คุณลักษณะที่ดีของผู้นำที่เห็นว่ามีผลสำคัญและจำเป็นมี 5 ด้าน ได้แก่

2.1 ด้านความเป็นผู้นำ

2.1.1 ผู้นำควรมีคุณลักษณะด้านความเป็นผู้นำ ดังนี้ (กวี วงศ์พูน, 2539 :

107-108)

- 1) ลักษณะท่าทาง คือ การวางตัวอย่างเหมาะสม ด้วยการแสดงออกโดย ท่าทาง ท่วงที วาจา การปรากฏตัว และการประพฤติแต่สิ่งดีงาม ซึ่งจัดทำให้เกิดความประทับใจ แก่ผู้บังคับบัญชา
- 2) ความกล้าหาญ เป็นความกล้าหาญทั้งกายและทางใจ คืออำนาจทาง ใจที่บุคคลสามารถควบคุมตนเองได้ เมื่อตกอยู่ในอันตรายและสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ด้วยลักษณะอันสงบและมั่นคง
- 3) ความเด็ดขาด เป็นความสามารถในการตกลงใจอย่างทันที่ทั้งที่และ ประกาศข้อตกลงใจนั้น ๆ ในลักษณะที่ชัดเจนและมั่นคง สามารถปฏิบัติได้
- 4) ความไว้วางใจได้เป็นความเชื่อมั่นในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่าง เหมาะสมตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงกว่า
- 5) ความอดทน คือ ความเข้มแข็งทางจิตใจและร่างกายในอันที่จะยืน หยัดต่อสู้กับความเจ็บปวด ความเหนื่อยยาก ความบีบคั้นความยากลำบากต่าง ๆ
- 6) ความกระตือรือร้น คือ การแสดงออกทางความสนใจในงานอย่าง จริงใจ และปฏิบัติอย่างจริงจัง เต็มใจและมองโลกในแง่ดีเสมอ
- 7) ความริเริ่ม คือ การพิจารณาว่ามีอะไรควรจะทำและจะเริ่มค้น ปฏิบัติอย่างไร แม้ว่าจะยังไม่ได้รับคำสั่งก็ตาม
- 8) ความซื่อสัตย์ คือ อุปนิสัยที่ถูกที่ควร และความประพฤติปฏิบัติอัน ถูกต้อง การซื่อสัตย์ก็ถือว่าเป็นคุณลักษณะผู้นำที่ดีอย่างหนึ่ง
- 9) ดุลยพินิจ คือ การเปรียบเทียบข้อเท็จจริง และหนทางแก้ไขปัญหาที่ เป็นไปได้อย่างมีเหตุผล เพื่อประกอบการตกลงใจที่ถูกต้อง

10) ความยุติธรรม คือ คุณลักษณะที่ไม่ลำเอียงหรือมีอคติและมีความมั่นคงในการบังคับบัญชา เกี่ยวกับการให้รางวัลและการลงโทษ จะต้องเป็นไปตามควรแก่กรณี

11) ความรู้ คือ สิ่งที่ได้มาซึ่งข่าวสาร เรื่องราวที่เป็นไป ข้อเท็จจริง หลักการรวมทั้งทำให้รอบรู้ในวิชาชีพ

12) ความจงรักภักดี คือ การมีความซื่อสัตย์มั่นคงต่อประเทศชาติ องค์การหน่วยงาน ผู้บังคับบัญชา ผู้อาวุโส ผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงาน

12) ความแนบเนียน คือ ความสามารถในการที่จะทำงานร่วมกับบุคคลอื่น ๆ ได้โดยไม่เกิดข้อขัดแย้งกัน ในแง่ของมนุษยสัมพันธ์ ความแนบเนียนรวมถึงความสามารถที่จะพูด หรือความสามารถในการประสานงานและกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดได้อย่างเหมาะสม

13) ความไม่เห็นแก่ตน คือ การที่ไม่หาความสะดวกสบาย ความก้าวหน้าให้กับตนเอง โดยไม่ทำความเดือดร้อนให้กับคนอื่น

2.1.2 คุณลักษณะด้านความเป็นผู้นำมี ดังนี้ (พินิจ โอภาณุรักษธรรม, 2542 : 63 - 65)

1) มีความทะเยอทะยาน

2) มีความเพียรที่จะก้าวไปข้างหน้า

3) มีความกล้าหาญ

4) มีความหน้าเชื่อถือ เลื่อมใส

5) มีความซื่อสัตย์ มั่นคง

6) มีความริเริ่มสร้างสรรค์

7) มีความยุติธรรม

8) มีจุดมุ่งหมายในการทำงาน

9) มีความยืดหยุ่น

10) กล้าตัดสินใจ

11) มีวินัยในตนเอง

2.2 ด้านบุคลิกภาพ

2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับบุคลิกภาพ

คุณลักษณะทางบุคลิกภาพที่แสดงออกเป็นพฤติกรรมทางกาย ทางอารมณ์ สติปัญญาประกอบด้วยรูปร่าง หน้าตา ท่าทางที่เคลื่อนไหว กิริยาอาการที่แสดงออก สำเนียงที่พูด การแต่งกาย การเข้าสังคมและมารยาทที่แสดงออกในสังคม มีนักวิชาการได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับบุคลิกภาพไว้ ดังนี้

กวี วงศ์พุ่ม (2539 : 39) กล่าวว่า วัฏว่า บุคลิกภาพเป็นลักษณะส่วนรวมของบุคคล ที่เป็นลักษณะเฉพาะของคน ๆ นั้น เช่น รูปร่าง หน้าตา การแต่งกาย คำพูด ความรู้สึกนึกคิด การรับรู้ค่านิยม ความเชื่อถือ และความรู้ทักษะต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อการปรับตัวของบุคคล

กูด (Good, 1973 : 24 ; อ้างถึงใน พิมใจ โอภาณูรักษธรรม, 2542 : 92) กล่าวว่า บุคลิกภาพ เป็นการแสดงออกทางอารมณ์ จิตใจ และพฤติกรรมต่าง ๆ ของแต่ละบุคคล อันเป็นปฏิกริยาตอบโต้ต่อสภาพแวดล้อมทางด้านจิตวิทยา ของสังคมและบุคคลทั่วไป

ฟลอส (Flores, 1960 : 108) และ ออสพอร์ท (Allport, 1933 : 263) กล่าวว่า บุคลิกภาพ เป็นคุณลักษณะส่วนรวมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ในแต่ละบุคคล ได้แก่ คุณลักษณะทางกาย ทางสติปัญญา ทางอารมณ์ และทางสังคม และลักษณะประจำตัวนี้จะแสดงออกได้ทั้งทางระบบจิต ได้แก่ ความคิดเห็นความรู้สึกและพลังจูงใจ และการแสดงออกทางระบบกาย ได้แก่ รูปร่างหน้าตา เป็นต้น (จักรพรรดิ วัฒนา, 2538 : 29)

2.2.2 องค์ประกอบของบุคลิกภาพ

พิมใจ โอภาณูรักษธรรม (2542 : 168- 169) ได้กล่าวถึง องค์ประกอบของบุคลิกภาพได้ ดังนี้

- 1) ลักษณะทางกาย หมายถึง รูปร่าง หน้าตา สัดส่วน ผิวพรรณ ขนาด น้ำหนัก โครงสร้างร่างกายและสุขภาพ
- 2) ลักษณะทางสังคม หมายถึง ท่าที การปฏิบัติต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งที่คนอื่นมีความรู้สึกต่อบุคคลที่มีลักษณะต่าง ๆ ของบุคคลนั้น
- 3) ลักษณะทางอารมณ์ หมายถึง ความสามารถในการควบคุมความรู้สึก และการกระทำต่าง ๆ ของบุคคล
- 4) ลักษณะทางด้านจิตใจ หมายถึง ความคล่องแคล่ว รื่นเริง ความจำ ความคิดอ่าน การตัดสินใจ อุปนิสัย ค่านิยม และเจตคติที่มีต่อคนอื่น
- 5) ลักษณะทางสติปัญญา หมายถึง ความสามารถที่จะเรียนรู้และรับรู้ อัตราความเร็วที่จะเห็นความสัมพันธ์ต่าง ๆ และความเข้าใจในเห็นการณ์ สภาพการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม

2.2.3 คุณลักษณะผู้นำด้านบุคลิกภาพ

1) บุคลิกภาพของผู้นำที่ดีมี ดังนี้ (อรุณ รักธรรม, 2542 : 198-202)

- 1.1) เป็นผู้มีความรู้
- 1.2) เป็นผู้มีความคิดริเริ่ม
- 1.3) เป็นผู้มีความกล้าหาญ
- 1.4) เป็นผู้มีความเด็ดขาด
- 1.5) เป็นผู้มีความแนบแน่น มีกิริยาที่ถูกต้องเหมาะสม
- 1.6) เป็นผู้มีความยุติธรรม
- 1.7) เป็นผู้ที่มิถกษณะท่าทางการแสดงออกที่ดี
- 1.8) เป็นผู้มีความอดทน
- 1.9) เป็นผู้มีความกระตือรือร้น
- 1.10) เป็นผู้ไม่เห็นแก่ตัว
- 1.12) เป็นผู้มีความตื่นตัวและระวังอยู่เสมอ
- 1.13) เป็นผู้มีความพินิจพิจารณาสิ่งต่าง ๆ อย่างมีเหตุผล
- 1.14) เป็นผู้มีความสงบเสงี่ยม
- 1.15) เป็นผู้มีความเห็นอกเห็นใจคนอื่น
- 1.16) เป็นผู้มีความจงรักภักดี
- 1.17) เป็นผู้มึนุษยสัมพันธ์ที่ดี
- 1.18) เป็นผู้ที่สามารถควบคุมอารมณ์ได้ดี

2) คุณลักษณะของผู้นำด้านบุคลิกภาพ มีดังนี้ (พิมใจ โสภานุรักษธรรม,

2542 : 175-176)

- 2.1) มีความเชื่อมั่นในตนเอง
- 2.2) มีอำนาจอิทธิพลในด้านคำพูดหรือคำสั่ง
- 2.3) มีความคล่องตัว กระฉับกระเฉง
- 2.4) มีความมั่นใจในการตัดสินใจอย่างอิสระ
- 2.5) เป็นคนเชื่อถือได้
- 2.6) มีความเพียรพยายาม และตั้งใจปฏิบัติงาน
- 2.7) เป็นผู้ที่ไวใจได้
- 2.8) มีความรับผิดชอบอย่างแท้จริง
- 2.9) มีอารมณ์หนักแน่นมั่นคง

- 2.10) สุขุมเยือกเย็น
- 2.11) การทำงานให้อิสระจากความวิตกกังวล
- 2.12) เข้าร่วมสมาคมผู้อื่นไว้อย่างดี

2.3 ด้านมนุษยสัมพันธ์

2.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับมนุษยสัมพันธ์

นักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับมนุษยสัมพันธ์ไว้ ดังนี้
 กวี วงศ์พูน (2539 : 52) กล่าวว่าไว้ว่า มนุษยสัมพันธ์ หมายถึง การสร้าง
 เพื่อนหรือการหาเพื่อนที่ดี ที่รักและไว้วางใจได้เพื่อให้ช่วยเราในการทำงานด้วยความจริงใจ เต็มใจ
 งานที่เราต้องรับผิดชอบบรรลุผลตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

ธีรวุฒิ ประทุมนพรัตน์ และคณะ (2530 : 191-192) กล่าวว่า
 มนุษยสัมพันธ์ หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้บริหารแสดงออกในรูปของสัมพันธ์ในทางสังคม
 ระหว่างมนุษย์ ซึ่งทำให้เกิดความเข้าใจต่อกัน

อรุณ รักธรรม (2542 : 148) กล่าวว่าไว้ว่ามนุษยสัมพันธ์ หมายถึง
 ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ เป็นการสร้างความเข้าใจอันดีเพื่อให้เกิดความรู้สึกที่ดี
 เกิดความพอใจและเกิดความรักใคร่ การที่เราจะอยู่รวมกันได้ต้องอาศัยความรัก ความเข้าใจ
 อันดีต่อกัน แล้วจะเกิดความรักความเข้าใจอันดีต่อกันแล้ว ก็จะเกิดความรู้สึกลอยากช่วยเหลือให้
 ความร่วมมือ สนับสนุนด้วยความเต็มใจ ไม่ใช่แกล้งทำ

2.3.2 คุณลักษณะของผู้นำด้านมนุษยสัมพันธ์

กวี วงศ์พูน (2539 : 59) ได้กล่าวถึง คุณลักษณะของผู้นำด้าน
 มนุษยสัมพันธ์ไว้ ดังนี้

- 1) รู้จักพุดจา ทักทายผู้อื่น โดยใช้คำพูดที่ไพเราะอ่อนหวาน
- 2) ยิ้มแย้มแจ่มใส
- 3) จำชื่อผู้ร่วมงานได้และทักทายได้ถูกต้อง
- 4) ให้ความช่วยเหลือผู้อื่น
- 5) พุดและปฏิบัติต่อผู้อื่นด้วยความจริงใจ
- 6) ให้ความสนใจต่อทุกคน ให้ความรักและชื่นชมต่อผู้อื่น
- 7) ให้ความเมตตากรุณา เออเพื่อ เพื่อแผ่
- 8) รู้จักเห็นใจผู้อื่น โดยการเอาใจเขามาใส่ใจเรา

- 9) รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอย่างมีเหตุผลของผู้อื่น
 10) กล้าคิด กล้าตัดสินใจ และยอมรับเมื่อตัดสินใจผิดพลาด

2.4 ด้านคุณธรรมจริยธรรม

2.4.1 แนวคิดเกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรม

คุณธรรม หมายถึง ความดีอันสูงสุด ส่วนจริยธรรม คือ ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ ผู้นำซึ่งคงไว้ซึ่งคุณธรรม ควรต้องศึกษาข้อกติกศีลธรรมและหลักคำสอนทางศาสนา เพื่อทำความเข้าใจกับหลักธรรมนั้น ๆ เป็นเบื้องต้นแล้วนำไปคิดวิเคราะห์ พิจารณาปรับใช้ให้เหมาะสมกับภารกิจของผู้นำ เช่น ภารกิจในฐานะผู้นำองค์กร ผู้นำชุมชนหรือสังคม ภารกิจของผู้วางแผน กำหนดนโยบาย จัดการองค์การบริหารบุคคล ฯลฯ ล้วนต้องอาศัยหลักธรรมในการประกอบควบคุมไปกับการรู้ความสามารถทั้งสิ้น ผู้นำจึงควรศึกษา วิเคราะห์ รวบรวมหลักฐาน 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 ดังนั้นที่ไหนมีการปฏิบัติหน้าที่ ที่นั่นมีธรรมะ หรือจะกล่าวไว้ว่า การปฏิบัติหน้าที่อาจจะทำได้ทุกหนทุกแห่งไม่ว่าในโบสถ์ กลางทุ่งนา สามารถมีคุณธรรมได้ทั้งสิ้น

ทุกคนจะต้องปฏิบัติตามวัยและสถานะ คือ ทุกคนมีหน้าที่ตั้งแต่เด็ก ผู้ใหญ่ แก่ชรา บทบาทหน้าที่เหล่านี้ ต้องทำให้สมบูรณ์ไม่บกพร่อง ธรรมะจึงเป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติจนตลอดชีวิต ความสุขที่แท้จริงเกิดขึ้นได้เพราะรู้สึกว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ ได้ปฏิบัติธรรม ปฏิบัติธรรมต้องถูกต้องและมีผลเป็นสุข การปฏิบัติธรรม กล่าวคือ เป็นการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎธรรมชาติ แล้วผลคือ ความสุข ความสงบใจ เป็นที่พอใจแก่ผู้ประพฤติปฏิบัติต้องศึกษากันว่าจะไรถูก อะไรไม่ถูก อะไรดี อะไรชั่ว แล้วก็เลือกทำอยู่ฝ่ายที่ถูกหรือฝ่ายที่ดีทุกเวลาทุกสถานที่

2.4.2 คุณลักษณะผู้นำด้านคุณธรรมจริยธรรม

พินิจ โอภาณุรักษธรรม (2542 : 18 - 33) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะของผู้นำด้านคุณธรรมจริยธรรมไว้ ดังนี้

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

1.1) ปัญญา ประกอบด้วย

1.1.1) สัมมาทิฐิ ความเห็นชอบ

1.1.2) สัมมาสังกัปปะ ความคิดเห็นในทางที่ชอบ

1.2) ศีล ประกอบด้วย

1.2.1) สัมมาวาจา การฝึกในทางที่ชอบ

1.2.2) สัมมากัมมันตะ การกระทำที่ชอบ

1.2.3) สัมมาอาชีวะ การเลี้ยงชีวิตชอบ

1.3) สมาธิ ประกอบด้วย

1.3.1) สัมมาวายมะ การกระทำความเพียรชอบ

1.3.2) สัมมาสติ การระลึกในทางที่ชอบ

1.3.3) สัมมาสมาธิ ความตั้งใจมั่นชอบ

2) สัมปรัสนธรรม 7 เป็นคุณสมบัติของผู้นำ ประกอบด้วย ธรรม 7 ประการ

2.1) รู้หลักการ คือ เมื่อดำรงตำแหน่งมีฐานะ หรือจะทำอะไรก็ตาม ต้องรู้หลักการ รู้งาน รู้หน้าที่ รู้กฎเกณฑ์กติกาที่เกี่ยวข้อง

2.2) รู้จุดหมาย คือ การรู้จุดหมายที่ชัดเจน มีความแน่วแน่มุ่งมั่นที่จะไปให้ถึงจุดหมาย

2.3) รู้ตน คือ ต้องรู้ว่าตนเองคือใคร มีภาวะเป็นอะไรอยู่ในสถานะใดกำลังแค่ไหน มีข้อแข็ง ข้อหย่อน จุดอ่อน จุดแข็งอย่างไร

2.4) รู้ประมาณ คือ รู้จักความพอดี หมายความว่า ต้องรู้จักขอบเขตขีดขั้นความพอเหมาะที่จะทำในเรื่องต่าง ๆ

2.5) รู้กาล คือ รู้จักเวลา เช่น รู้ลำดับ ระเบียบ จังหวะ ปริมาณ ความเหมาะสมของเวลา ว่าเรื่องนี้จะลงมือตอนไหน เวลาจะทำอะไรจึงจะเหมาะสม

2.6) รัฐมชน คือ รัฐสังคมตั้งแต่ในขอบเขตที่กว้างขวาง คือ รัฐสังคมโลก รัฐสังคมประเทศชาติว่าอยู่ในสถานการณ์อย่างไร มีปัญหาอะไร มีความต้องการอย่างไร

2.7) รัฐบุคคล คือ รัฐจักบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะคนที่มาร่วมงาน การร่วมไปด้วยกัน และคนที่เราไปให้บริการตามความแตกต่างเฉพาะตัว เพื่อปฏิบัติต่อเขาได้ ถูกต้องเหมาะสมและได้ผล

3) ทศพิธราชธรรม 10 ประการ เป็นหลักธรรมสำหรับพระมหากษัตริย์ จึงปฏิบัติมาแต่โบราณกาล และนักปกครองระดับสูงก็น่าจะอนุโลมถือปฏิบัติได้ หลักทศพิธราชธรรมมี 10 ประการ คือ

3.1) ทาน คือ การให้ ให้เพื่อบูชา ให้เพื่อสงฆ์เคราะห์

3.2) ศีล คือ การรักษามารยาท การสำรวม กาย วาจา ใจ ให้เรียบร้อย

สะอาด ดีงาม

3.3) บริจาค คือ การให้เพื่อเป็นสาธารณะประโยชน์ เพื่อข่มความโลภ

3.4) อาชวะ คือ ความมีอหยาศัยชื่อตรง ตั้งอยู่ในความสุจริตธรรม

3.5) มัทวะ คือ ความมีอหยาศัยอ่อน โยน ละมุนละไมรับฟัง

คำแนะนำ ตักเตือน

3.6) ตบะ คือ ความมีการบำเพ็ญเพียรเอาชนะบาปกรรมทำลาย

ความชั่ว

3.7) อักโกหะ คือ ความไม่โกธธ ไม่วินิจฉัยความและกระทำการ

ด้วยอำนาจแห่งความโกรธ

3.8) วิหิงสา คือ ความไม่เบียดเบียนตนและคนอื่น

3.9) ชันติ คือ ความอดกลั้น ทนทานต่อกำลังกิเลส และทุกข์

3.10) อวิโรธนะ คือ การไม่ผิดจากความเที่ยงตรง โดยดำรงอยู่เสมอ

ในความยุติธรรม

4) พรหมวิหาร 4 เป็นหลักธรรมของผู้ใหญ่ที่ควรปฏิบัติอยู่เป็นนิจ

มี 4 ประการ คือ

4.1) เมตตา ความรักใคร่ ปรารถนาให้ผู้อื่นเป็นสุข

4.2) กรุณา ความสงสารคิดช่วยเหลือผู้อื่น

4.3) มุทิตา ความพลอยยินดี เมื่อผู้อื่นได้ดี

4.4) อุเบกขา ความวางตนเป็นกลาง ไม่ดีใจ ไม่เสียใจเมื่อผู้อื่นวิบัติ

- 5) อดคติ 4 เป็นหลักธรรมที่ทำให้เสียความเที่ยงธรรม มี 4 ประการ คือ
- 5.1) ฉันทาคติ ลำเอียงเพราะรัก
 - 5.2) โทสาคติ ลำเอียงเพราะไม่ชอบ
 - 5.3) โมหาคติ ลำเอียงเพราะความเขลา
 - 5.4) ภยากติ ลำเอียงเพราะกลัว

2.5 ด้านทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงาน

2.5.1 แนวคิดเกี่ยวกับทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงาน

ทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงานเป็นคุณลักษณะงานหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการบริหารงาน มีนักวิชาการ ได้ให้แนวคิดไว้ ดังนี้

1) ความรู้และประสบการณ์ของผู้บริหารหรือผู้นำในการเตรียมตัวเข้าสู่วิชาชีพ

นพพงษ์ บุญจิตราดุล (2544 : 17-20) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับความรู้และประสบการณ์ของผู้บริหารหรือผู้นำในการเตรียมตัวเข้าสู่วิชาชีพไว้ 3 ประการ คือ

1.1) ความรู้ที่นำไปสู่ความคล่องตัว และความมีเสน่ห์ของนักบริหาร ได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับงานธุรการ งานสารบรรณ ความรอบคอบในการตรวจตราหนังสือ การจัดสำนักงานให้สวยงาม

1.2) ความรู้ที่นำไปสู่การเป็นนักบริหาร โดยอาชีพ ได้แก่ การศึกษาหาความรู้ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม พัฒนาการของมนุษย์ จิตวิทยา โดยการอ่าน หรือการร่วมอภิปรายสนทนา

1.3) ความรู้เมื่ออยู่กับคน ได้แก่ การศึกษาพื้นเพภูมิหลังของคนอื่น กำเนิดนิสัยใจคอบุคลิกภาพ ท่าทางที่แสดงออก อุดมการณ์ สภาพเศรษฐกิจตลอดจนกลุ่มผู้เข้าร่วม อยู่

2) ทักษะที่จำเป็นของผู้บริหารหรือผู้นำ

นิพนธ์ กินาวงศ์ (2543 : 73) ได้กล่าวถึงทักษะที่จำเป็นสำหรับผู้บริหารหรือผู้นำ ไว้ดังนี้

2.1) ทักษะเชิงเทคนิค หมายถึง ความสามารถในการใช้เทคนิควิชาการที่เหมาะสมในการบริหารงานให้บรรลุผล ต้องอาศัยประสบการณ์การศึกษาอบรม ทักษะเชิงเทคนิคเป็นทักษะที่ผู้บริหารหรือผู้นำพัฒนาตนเอง ได้ไม่ยาก เพราะเป็นทักษะที่เกี่ยวข้องกับงาน

2.2) ทักษะเชิงมนุษยสัมพันธ์ หมายถึง ทักษะความสามารถของ ผู้บริหารในการทำงานร่วมกับสมาชิกของกลุ่ม สามารถเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างสมาชิก ของกลุ่ม สามารถสร้างแรงจูงใจ ทักษะเชิงมนุษยสัมพันธ์เป็นทักษะที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน ร่วมกับคนอื่น

2.3) ทักษะเชิงมโนคติ หมายถึง ความสามารถในการเข้าใจ หน่วยงานในทุกลักษณะ เห็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของตนเองกับหน่วยงานอื่น เป็นทักษะที่ผู้บริหาร ผู้นำ หัวหน้างานจะขาดมิได้ เป็นทักษะที่เกี่ยวกับการตัดสินใจ

2.5.2 ความรู้พื้นฐานสำหรับผู้นำ

วิจิตร วรุตบางกูร และสุพิชญา ชีระกุล (2546 : 64) ได้กล่าวถึงความรู้ พื้นฐานสำหรับผู้นำ ไว้ดังนี้

- 1) มีความรู้พื้นฐานและมีประสบการณ์ในงานบริหารมาก่อน (Background and Experience) ความรู้และประสบการณ์จะทำให้ผู้บริหารหรือผู้นำสามารถ คาดการณ์ มองเห็นปัญหาและงานที่จะต้องดำเนินการ ได้อย่างตลอด ผู้บริหารหรือหน้าที่ดีควร มีพื้นฐานความรู้และประสบการณ์ทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติและสามารถนำความรู้ นั้น ๆ มาใช้ ดำเนินงานทุกชนิด
- 2) มีความรู้ทั่วไป (General Mental Ability) หมายความว่า ผู้บริหาร หรือผู้นำจะต้องมีความรู้อย่างกว้างขวางเกี่ยวกับธรรมชาติของงาน งานในหน้าที่และรู้เท่าทัน กับเหตุการณ์ ตลอดจนมีความสามารถในการวิเคราะห์และวิจัยเป็นอย่างดี สรุปแล้วผู้นำหรือ ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ที่มีภูมิรู้ คือ รู้เรื่องการบริหาร รู้เรื่องที่จะบริหาร และรอบรู้ในสิ่งที่ควรรู้
- 3) ทักษะความรู้ความสามารถทางด้านภาษา (Verbal Ability) เนื่องจาก ผู้บริหารหรือผู้นำต้องทำงานเกี่ยวกับบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ การใช้ถ้อยคำในการพูด การเขียน ทำรายงาน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำให้ถูกต้องและเหมาะสม
- 4) มีความจำดี (Memory Ability) คือ ความสามารถจำสิ่งต่าง ๆ รวมทั้ง ผู้ร่วมงานและลักษณะของงานได้ดี เพื่อให้ผู้ร่วมงานเกิดสัทธา เลื่อมใส และภาคภูมิใจในการ ทำงานมากขึ้น

2.5.3 ความสามารถของผู้นำ

กรี วงศ์พุด (2539 : 48-49) ได้กล่าวถึงความสามารถของผู้นำ ไว้ดังนี้

- 1) ความสามารถในการทำงาน ผู้นำต้องศึกษาหาความรู้ในหน้าที่ของ ตนให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ สามารถปฏิบัติงานได้ แนะนำได้ซึ่งจะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเชื่อถือ ศรัทธา และให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานตามคำสั่งด้วยความเต็มใจ

2) ความสามารถในการจูงใจ หน้าที่ผู้นำต้องจูงใจให้ลูกน้องร่วมมือทำงานต้องมีความสามารถให้ลูกน้องเชื่อถือ ยอมรับและปฏิบัติงาน ต้องมีเทคนิคการจูงใจที่ดี และมีความรู้จิตวิทยาการจูงใจทุกด้าน

3) ความสามารถในการควบคุม ผู้นำต้องควบคุมงานเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายได้ทั้งปริมาณและคุณภาพ

4) ความสามารถในการปฏิบัติงาน ผู้นำต้องเข้ากับคนอื่นได้ดี ทำตนให้เป็นคนมีมนุษยสัมพันธ์ เมื่อเข้าสังคมได้ ก็สามารถขอความร่วมมือได้

5) ความสามารถในการตัดสินใจ เมื่อเกิดปัญหาผู้นำต้องสามารถเผชิญหน้ากับปัญหาต่าง ๆ และสามารถตัดสินใจหาแนวทางแก้ไขได้อย่างรวดเร็วและถูกต้อง

6) ความสามารถในการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ผู้นำควรมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ใหม่ ๆ ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรอยู่เสมอ

2.5.4 คุณลักษณะของผู้นำด้านทักษะความรู้ความสามารถในการ

บริหารงาน

พิมใจ โอภาณุรักษธรรม (2542 : 65 - 66) ได้กล่าวไว้ว่า ผู้นำต้องมีคุณสมบัติด้านทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงาน ดังนี้

- 1) มีความซื่อสัตย์ถึงนโยบาย อำนาจหน้าที่ และกิจการงานในหน่วยงานของตน
- 2) มีแผนในการดำเนินงาน และหมั่นเอาใจใส่ปรับปรุงงานอยู่เสมอ
- 3) หมั่นศึกษาหาความรู้ปรับปรุงงานอยู่เสมอ
- 4) จัดให้มีระบบการติดต่อกับผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีประสิทธิภาพ
- 5) รู้จักใช้คนให้เหมาะกับงาน
- 6) มีความซื่อสัตย์
- 7) ติดตามงานอยู่เสมอ
- 8) รู้จักพิจารณาลำดับความสำคัญของงาน งานด่วนต้องรีบทำก่อน
- 9) เป็นผู้ที่มีพรหมวิหาร 4
- 10) มีความยุติธรรม
- 11) เป็นคนตรงต่อเวลา
- 12) หมั่นอบรมผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีความสามารถในการทำงาน
- 13) เป็นคนมีความริเริ่ม และสนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความคิด

ริเริ่ม

14) กระตุ้นและสนับสนุนให้ผู้ได้บังคับบัญชาแสดงความคิดเห็นและหาทางปรับปรุงงานของหน่วยงานของตนอยู่เสมอ

15) เป็นคนใจกว้าง และมีใจหนักแน่นต่อสภาพการณ์ และคำพูดที่ขัดแย้งหรือไม่เป็นมิตร

16) อย่าเป็นคนหูเบา ต้องฟังความเห็นทุกด้านก่อนแล้วจึงสั่งการ หรือปฏิบัติการแต่อย่าเมินต่อข่าวลือหรือคำบอกเล่า

17) เป็นผู้ที่กล้ายอมรับผิด

สรุป คุณลักษณะที่ดีของผู้นำมีหลายด้านและมีผู้วิจัยไว้มากมาย แต่คุณลักษณะที่ดีของผู้นำที่เห็นว่ามีค่าสำคัญและจำเป็นมี 5 ด้าน ซึ่งผู้วิจัยได้นำมาเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย โดยปรับปรุงจากผลงานของ กวี วงศ์พุฒิ (2539 : 39 -108) และพิมใจ โอภาณุรักษธรรม (2542 : 63-77) ดังรายละเอียด ต่อไปนี้

1. ด้านความเป็นผู้นำ ผู้นำควรมีวิสัยทัศน์ ความคิดกว้างไกล มีวินัยในตนเอง กล้าตัดสินใจเมื่อมีปัญหา เป็นปากเป็นเสียงให้กับประชาชนทุกโอกาส มีความรับผิดชอบเอาใจใส่ต่อหน้าที่ มีความน่าเชื่อถือ เป็นที่ไว้วางใจของประชาชน เป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง และสามารถพึ่งพาได้เมื่อประชาชนเกิดความเดือดร้อน
2. ด้านบุคลิกภาพ ผู้นำควรมีความเชื่อมั่นในตนเอง วาจาสุภาพต่อบุคคลทุกวัย การแต่งกายสุภาพ เรียบร้อย น่าเคารพนับถือ เข้าร่วมสมาคมผู้อื่น ได้อย่างดี เป็นผู้มี ความสงบเสถียร มีอารมณ์หนักแน่นมั่นคง และมีความสุขรอบคอบในการปฏิบัติงาน
3. ด้านมนุษยสัมพันธ์ ผู้นำควรรู้จักพูดจาที่ทักทายผู้อื่น โดยใช้คำที่ไพเราะ อ่อนหวาน ยิ้มแย้มแจ่มใส พูดและปฏิบัติด้วยความจริงใจ ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น และเสียสละเวลาและทุนทรัพย์ส่วนตัวให้กับสังคมของชุมชนหรือส่วนรวมได้เสมอ
4. ด้านคุณธรรมจริยธรรม ผู้นำควรมีความยึดมั่นในจริยธรรมในการทำงาน มีความยุติธรรมในการบังคับบัญชา อนุเคราะห์ช่วยเหลือคนที่เดือดร้อน ปฏิบัติต่อบุคคลอื่น โดยยึดหลักเมตตา และปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์
5. ด้านทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงาน ผู้นำสามารถกำหนดนโยบายในการบริหารงานที่ชัดเจนสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน สามารถบริหาร และใช้จ่ายงบประมาณ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด สามารถส่งเสริมพัฒนา ศักยภาพของประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ บริหารงานโดยยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก และบริหารงานด้วยความโปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบได้

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารองค์การ

1. ความหมายของการบริหาร

คำว่า การบริหาร (Administration) มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “Administatrae” หมายถึง ช่วยเหลือ (Assist) หรืออำนวยความสะดวก (Direct) การบริหารมีความสัมพันธ์หรือมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “Minister” ซึ่งหมายถึง การรับใช้หรือผู้รับใช้ หรือผู้รับใช้รัฐ คือ รัฐมนตรี สำหรับความหมายดั้งเดิมของ คำว่า Administer หมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่าง ๆ มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า การบริหารการจัดการ และการบริหารจัดการ ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2543 : 21-22) กล่าวถึง ลักษณะของงานบริหารจัดการไว้ 3 ด้าน คือ ในด้านที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน งานบริหารจัดการ หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งปฏิบัติตนเป็นผู้นำภายในองค์การ ในด้านของภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำ งานบริหารจัดการ หมายถึง การจัดระเบียบทรัพยากรต่าง ๆ ในองค์การ และการประสานกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน และในด้านของความรับผิดชอบ งานบริหารจัดการ หมายถึง การต้องทำให้งานต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีด้วยการอาศัยบุคคลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2548 : 5) กล่าวว่าไว้ว่า การบริหารจัดการ (Management Administration) การบริหารการพัฒนา (Development Administration) แม้กระทั่งการบริหารการบริการ (Service Administration) แต่ละคำมีความหมายคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกันที่เห็นได้ อย่างชัดเจนมีอย่างน้อย 3 ส่วน คือ 1) ส่วนเป็นแนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐ และหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการปฏิบัติราชการเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ 2) มีกระบวนการบริหารงานที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การคิด (Thinking) หรือการวางแผน (Planning) การดำเนินงาน (Acting) และการประเมินผล (Evaluating) และ 3) มีจุดหมายปลายทาง คือ การพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงเพิ่มขึ้น สำหรับส่วนที่แตกต่างกัน คือ แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน กล่าวคือ การบริหารจัดการเน้นเรื่องการนำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ เช่น การมุ่งหวังผลกำไร การแข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การประชาสัมพันธ์ การจูงใจด้วยค่าตอบแทน การลดขั้นตอน และการลดพิธีการ เป็นต้น ในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญเรื่องการบริหารรวมทั้งการพัฒนานโยบาย แผน แผนงาน และ โครงการ (Policy, Plan, Program and

หรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ ส่วนการบริหารการบริการเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวกและการให้บริการแก่ประชาชน

สมพงษ์ เกษมสิน (2523 : 6) กล่าวไว้ว่า การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น การทำงานต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำภายในสภาพองค์การที่กล่าวนั้น ทรัพยากรด้านบุคคลจะเป็นทรัพยากรหลักขององค์การที่เข้ามาร่วมกันทำงานในองค์การ ซึ่งคนเหล่านี้จะเป็นผู้ใช้ทรัพยากรด้านวัตถุอื่น ๆ เครื่องจักร อุปกรณ์ วัสดุ เงินทุน รวมทั้งข้อมูลสนเทศต่าง ๆ เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการออกจำหน่ายและตอบสนองความพอใจให้กับสังคม

2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

ทฤษฎี หมายถึง แนวความคิดหรือความเชื่อที่เกิดขึ้นอย่างมีหลักเกณฑ์ มีการทดสอบและการสังเกตจนเป็นที่แน่ใจ ทฤษฎีเป็นเซต (Set) ของมโนทัศน์ที่เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน เป็นข้อสรุปอย่างกว้างที่พรรณนาและอธิบายพฤติกรรมกรรมการบริหารองค์การอย่างเป็นระบบ ถ้าทฤษฎีได้รับการพิสูจน์บ่อย ๆ ก็จะกลายเป็นกฎเกณฑ์ ทฤษฎีเป็นแนวความคิดที่มีเหตุผลและสามารถนำไปประยุกต์ และปฏิบัติได้ ทฤษฎีมีบทบาทในการให้คำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ทั่วไปและชี้แนะการวิจัยให้นำไปสู่การอ้างอิงน่าเชื่อถือ ในการศึกษาทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร แบ่งได้ ดังนี้ (ภาวิดา ชาราศรีสุทธิ และวิบูลย์ โทวณะบุตร, 2542 : 10 – 11, 25)

ระยะที่ 1 ระหว่าง ค.ศ. 1841 – 1945 ยุคนักทฤษฎีการบริหารสมัยดั้งเดิม

(The Classical Organization Theory) แบ่งย่อยเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 กลุ่มการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ของ เทย์เลอร์ (Scientific Management) ของ เฟรดเดอริก เทย์เลอร์ (Frederick Taylor, 1856 - 1915) ความมุ่งหมายสูงสุดของแนวคิดเชิงวิทยาศาสตร์คือ จัดการบริหารธุรกิจหรือโรงงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด เทย์เลอร์มองคนงานแต่ละคนเปรียบเสมือนเครื่องจักรที่สามารถปรับปรุงเพื่อเพิ่มผลผลิตขององค์การได้ เจ้าของตำรับ “The One Best Way” คือประสิทธิภาพของการทำงานสูงสุดจะเกิดขึ้นได้ต้องขึ้นอยู่กับสิ่งสำคัญ 3 อย่าง คือ เลือกคนที่มีความสามารถสูงสุด (Selection) ฝึกอบรมคนงานให้ถูกวิธี (Training) และหาสิ่งจูงใจให้เกิดกำลังใจในการทำงาน (Motivation)

กลุ่มที่ 2 กลุ่มการบริหารจัดการ (Administration Management) หรือ ทฤษฎีบริหารองค์การอย่างเป็นทางการ (Formal Organization Theory) ของฟาโยล์ (Fayol, 1841-1925) บิดาของทฤษฎีการปฏิบัติการและการจัดการตามหลักบริหาร ทั้งฟาโยล์และเทย์เลอร์ จะเน้นตัวบุคคลปฏิบัติงานกับวิธีการทำงาน ได้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลแต่ก็ไม่มองด้าน “จิตวิทยา” ฟาโยล์ ได้เสนอแนวคิดในเรื่องหลักเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป 14 ประการ แต่มีลักษณะสำคัญ ดังนี้ (ภาวิตา ธาราศรีสุทธิ และวิบูลย์ โทวณะบุตร, 2542 : 17)

2.1 หลักการทำงานเฉพาะทาง (Specialization) คือ การแบ่งงานให้เกิดความชำนาญเฉพาะทาง

2.2 หลักสายบังคับบัญชา เริ่มจากบังคับบัญชาสูงสุดสู่ระดับต่ำสุด

2.3 หลักเอกภาพของบังคับบัญชา (Unity of Command)

2.4 หลักขอบข่ายของการควบคุมดูแล (Span of Control) ผู้ดูแลหนึ่งคนต่อ 6 คนที่จะอยู่ใต้การดูแลจึงจะเหมาะสมและมีประสิทธิภาพที่สุด

2.5 การสื่อสารแนวตั้ง (Vertical Communication) การสื่อสารโดยตรงจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง

2.6 หลักการแบ่งระดับการบังคับบัญชาให้น้อยที่สุด คือ ไม่ควรมีสายบังคับบัญชายืดยาว หลายระดับมากเกินไป

2.7 หลักการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างสายบังคับบัญชาและสายเสนาธิการ (Line and Staff Division)

กลุ่มที่ 3 ทฤษฎีบริหารองค์การในระบบราชการ (Bureaucracy) มาจากแนวคิดของ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber, 1864) ที่กล่าวถึงหลักการบริหารราชการประกอบด้วย

3.1 หลักของฐานอำนาจจากกฎหมาย

3.2 การแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบ ที่ต้องยึดระเบียบกฎเกณฑ์

3.3 การแบ่งงานตามความชำนาญการเฉพาะทาง

3.4 การแบ่งงานไม่เกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนตัว

3.5 มีระบบความมั่นคงในอาชีพ

จะอย่างไรก็ตามระบบราชการก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ซึ่งในด้าน ข้อเสีย คือ สายบังคับบัญชายืดยาวการทำงานต้องอ้างอิงกฎระเบียบ จึงชักช้าไม่ทันการแก้ไขปัญหาในปัจจุบัน เรียกว่า ระบบ “Red Tape” ในด้านข้อดี คือ ยึดประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก การบังคับ

ปัญหา การเลื่อนขั้นตำแหน่งที่มีระบบระเบียบ แต่ในปัจจุบันระบบราชการกำลังถูกแทรกแซง
ทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ ทำให้เริ่มมีปัญหา

ระยะที่ 2 ระหว่าง ค.ศ. 1945 – 1958 ยุคทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ (Human Relation)
ได้นำเอาจิตวิทยามาใช้และได้เสนอการแก้ปัญหาความขัดแย้ง ไว้ 3 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 การควบคุม (Domination) คือ ใช้อำนาจอีกฝ่ายสยบลง คือให้
อีกฝ่ายแพ้ให้ได้ ไม่คืนัก

แนวทางที่ 2 การประนีประนอม (Compromise) คือ คนละครึ่งทาง เพื่อให้
เหตุการณ์สงบโดยประนีประนอม

แนวทางที่ 3 บูรณาการ (Integration) คือ การหาแนวทางที่ไม่มีใครเสียหน้า
ได้ประโยชน์ทั้ง 2 ทาง (ชนะ ชนะ) นอกจากนี้ยังให้ทัศนะน่าฟังว่า “การเกิดความขัดแย้งใน
หน่วยงานเป็นความพกร่องของการบริหาร”

การวิจัยหรือการทดลองของฮอว์ธอร์น (Hawthorn's Experiment) ที่ เมโย
(Mayo, 1930) กับคณะทำการวิจัยเริ่มที่ข้อสมมติฐานว่าสิ่งแวดล้อมมีผลต่อประสิทธิภาพการ
ทำงานของคนงาน มีการค้นพบจากการทดลองคือมีการสร้างกลุ่มแบบไม่เป็นทางการใน
องค์กร ทำให้เกิดแนวความคิดใหม่ที่ว่า ความสัมพันธ์ของมนุษย์ มีความสำคัญมาก ซึ่งผล
การศึกษาทดลองของเมโยและคณะ พอสรุปได้ดังนี้ คนเป็นสิ่งมีชีวิต จิตใจ ขวัญ กำลังใจ และ
ความพึงพอใจเป็นเรื่องสำคัญในการทำงาน เงินไม่ใช่ สิ่งล่อใจที่สำคัญแต่เพียงอย่างเดียว
รางวัลทางจิตใจมีผลต่อการจูงใจในการทำงานไม่น้อยกว่าเงิน และการทำงานขึ้นอยู่กับ
สภาพแวดล้อมทางสังคมมากกว่าสภาพแวดล้อมทางกายภาพคับที่อยู่ได้คับใจอยู่อยาก

ข้อคิดที่สำคัญ การตอบสนองคน ด้านความต้องการศักดิ์ศรี การยกย่อง จะ
ส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานจากแนวคิด “มนุษยสัมพันธ์”

ระยะที่ 3 ตั้งแต่ ค.ศ. 1958 – ปัจจุบัน ยุคการใช้ทฤษฎีการบริหาร
(Administrative Theory) หรือการศึกษาเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Science Approach)
ยึดหลักระบบงานกับความสัมพันธ์ของคนและ พฤติกรรมขององค์กร ซึ่งมีแนวคิด หลักการ
ทฤษฎีที่หลาย ๆ คน ได้แสดงไว้ดังต่อไปนี้

3.1 เซสเตอร์ ไอ บาร์นาร์ด (Chester I. Barnard, 1886) เขียนหนังสือชื่อ
The Function of The Executive ที่กล่าวถึงงานในหน้าที่ของผู้บริหาร โดยให้ความสำคัญต่อ
บุคคลระบบของความร่วมมือองค์กร และเป้าหมายขององค์กร กับความต้องการของบุคคล
ในองค์กรต้องสมดุลกัน

3.2 ทฤษฎีของมาสโลว์ ว่าด้วยการจัดอันดับขั้นของความ ต้องการของมนุษย์ (Maslow Hierarchy of Needs) เป็นเรื่องแรงจูงใจแบ่งความต้องการของมนุษย์ตั้งแต่ความต้องการด้านกายภาพ ความต้องการด้านความปลอดภัยความต้องการด้านสังคม ความต้องการด้านการเคารพ นับถือ และประการสุดท้าย คือ การบรรลุศักยภาพของตนเอง (Self Actualization) คือมีโอกาสได้พัฒนาตนเองถึงขั้นสูงสุดจากการทำงาน แต่ความต้องการเหล่านี้ ต้องได้รับการตอบสนองตามลำดับขั้น

3.3 ทฤษฎี X ทฤษฎี Y ของ แมคกรีกอร์ (McGregor, 1887) เขาได้เสนอแนวคิดการบริหารอยู่บนพื้นฐานของข้อสมมติฐานเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ต่างกัน ทฤษฎี X (The Traditional View of Direction and Control) ทฤษฎีนี้เกิดข้อสมมติฐาน ดังนี้

- 3.3.1 คนไม่ชอบทำงาน และหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ
- 3.3.2 คนไม่ทะเยอทะยาน และไม่คิดริเริ่ม ชอบให้การสั่ง
- 3.3.3 คนเห็นแก่ตนเองมากกว่าองค์กร
- 3.3.4 คนมักต่อต้านการเปลี่ยนแปลง
- 3.3.5 คนมักโง่ และหลอกง่าย

3.4 ผลการมองธรรมชาติของมนุษย์เช่นนี้ การบริหารจัดการจึงเน้นการใช้เงิน วัตถุ เป็นเครื่องล่อใจ เน้นการควบคุม การสั่งการ เป็นต้น ทฤษฎี Y (The integration of Individual and Organization Goal) ทฤษฎีข้อนี้เกิดจากข้อสมมติฐาน ดังนี้

- 3.4.1 คนจะให้ความร่วมมือ สนับสนุน รับผิดชอบ ขยัน
- 3.4.2 คนไม่เกียจคร้านและไว้วางใจได้
- 3.4.3 คนมีความคิดริเริ่มทำงานถ้าได้รับการจูงใจอย่างถูกต้อง
- 3.4.4 คนมักจะพัฒนาวิธีการทำงาน และพัฒนาตนเองอยู่เสมอ

ผู้บังคับบัญชาจะไม่ควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเข้มงวด แต่จะส่งเสริมให้รู้จักควบคุมตนเองหรือของกลุ่มมากขึ้น ต้องให้เกิดอิทธิฤทธิ์ซึ่งกันและกัน จากความเชื่อที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดระบบการบริหารที่แตกต่างกันระหว่างระบบที่เน้นการควบคุมกับระบบที่ค่อนข้างให้อิสระภาพ

แนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต (2532 : 2) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2537 : 30) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่มีผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้ จะเกิดองค์การหน้าที่ปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาลแต่มีอำนาจในการกำหนดและควบคุมให้มีการปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายของตน

คลาร์ก (Clark, 1957 : 87-89) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่ง พื้นที่ใด โดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและจะอยู่ในความดูแลของ รัฐบาลกลาง

อลโลเวย์ (Holloway, 1959 : 101-103) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

วิท (Wit, 1967 : 101-103) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมา จากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในเขตอำนาจของตน

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่มีผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่ง พื้นที่ใด โดยเฉพาะ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

2. ความหมายของการกระจายอำนาจ

ธนศวรร์ เจริญเมือง (2537 : 60 - 61) ได้เขียนไว้ในบทความเรื่องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยมีแนวความคิดหรือทัศนคติต่อการกระจายอำนาจไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแล ได้แก่ ระบบสาธารณสุข โภค การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลสุขภาพจิตและสังคม และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาดก็คือ การทหาร และการต่างประเทศขอบเขตของการดูแลกิจการในท้องถิ่นแต่ละประเทศต่างกันไป ในรายละเอียดตามลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ แต่ส่วนที่เหมือนกันและมีความสำคัญอย่างยิ่งก็คือ รัฐบาลกลางมิได้รวมศูนย์อำนาจการดูแลจัดการแทบทุกอย่างไว้ที่ตัวเอง แต่ปล่อยให้ท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจในการกำหนดลักษณะต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตน ในแง่การจัดการบริหารประเทศดังกล่าวก็นับว่าเป็นสิ่งที่มีเหตุผลทั้งนี้เพราะประเทศหนึ่ง ๆ มีชุมชนมากมายรวมกัน มีอาณาบริเวณกว้างใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก และแต่ละชุมชนก็มีปัญหาต่าง ๆ มากมายแตกต่างกัน หากนักที่คนในท้องถิ่นอื่นจะเข้าใจอย่างลึกซึ้ง และสามารถจัดเวลาไปดูแลและแก้ไขกิจการทุกอย่าง ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาในระดับท้องถิ่นจึงมีคุณประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ด้าน คือ

- 2.1 แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง
- 2.2 ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่น ได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ
- 2.3 ส่งเสริมให้คนแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน
- 2.4 เป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่นในการก้าวขึ้นไปดูแลแก้ไขปัญหาในระดับชาติ
- 2.5 เสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทั้งประเทศเนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตนเอง

3. ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ

ลิขิต ชีรเวทิน (2535 : 9) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม สรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

3.1 การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วย โครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และ โครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงคือ รากแก้วเป็นฐาน เสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

3.2 การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะมีลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นต้องอาศัย โครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะ ที่มีความเป็นอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้น ได้ก็必须有 การกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

4. หลักการปกครองท้องถิ่น

หลักการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

4.1 อาจมีรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบตามความแตกต่างของความเจริญ ประชากร หรือขนาดพื้นที่

4.2 ต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม

4.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเองโดยสิทธินี้แบ่งเป็น 2 ประการ คือ

4.3.1 สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

4.3.2 สิทธิในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่

4.4 มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง คือ มีองค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

4.5 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

5. องค์ประกอบการปกครองท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต (2523 : 22) ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ

5.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

5.2 พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการเช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองของตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่ต้องพิจารณาคด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากรเป็นต้น

5.3 การกระจายอำนาจหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

5.4 องค์การนิติบุคคลจัดตั้งโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตาม โยนายนั้น ๆ

5.5 การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

5.6 อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

5.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทะนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

5.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยความร่วมมือสระในการ

6. ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ชเนศวร์ เจริญเมือง (2540) ประเด็นที่นำเสนอเกี่ยวกับทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

6.1 ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย หัวใจของการปกครองท้องถิ่นนั้น กล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว ก็คือคำถามที่ว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์อย่างไรกับระบอบประชาธิปไตย การจัดสรรอำนาจระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางควรเป็นอย่างไร และการปกครองท้องถิ่นควรมีความเป็นประชาธิปไตยแค่ไหนนั่นเอง ในประวัติศาสตร์ของโลกตะวันตก มีแนวคิดที่แตกต่างกันถึง 3 สำนักกว่าด้วยประเด็นนี้ ผิดกับในสังคมไทยที่มีเพียงความเห็นเดียว คือ ทุก ๆ ฝ่ายชอบที่จะกล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่จะต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง แต่ทว่าในทางปฏิบัติ กลับไม่มีลักษณะเช่นนั้น

สำนักแรก เป็นแนวความคิดของฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง สำนักที่สองเห็นว่าหลักการประชาธิปไตย ได้แก่ การปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority Rule) และความเสมอภาค (Equality) นั้น ไม่อาจตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของการปกครองท้องถิ่นได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะคับแคบ เห็นแก่ท้องถิ่นตนเป็นหลัก (Parochial) หลากหลาย (Diverse) มีแนวโน้มจะเป็นแบบคณาธิปไตย (Potentially Oligarchic) และมีลักษณะฉ้อฉลอำนาจ (Corrupt) ส่วนสำนักที่สามเห็นว่าระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวพันกันอย่างยิ่ง ประชาชนต้องมีเสรีภาพ ประชาชนซึ่งเสียภาษีต้องมีสิทธิมีเสียงในการบริหารบ้านเมือง ต้องรู้ว่าผู้บริหารจะทำอะไร ผู้บริหารควรปรึกษาหารือกับประชาชนในกิจการสาธารณะต่าง ๆ และไม่ว่าประชาชนจะอยู่ในเมืองหรือหมู่บ้านล้วนมีเสรีภาพในการบริหารท้องถิ่นเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นเอง

การที่สำนักแรกเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นกับระบอบประชาธิปไตยขัดแย้งกันอย่างสิ้นเชิง และไม่อนุญาตให้มีการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ ผลที่ตามมาคือระบบการบริหารประเทศบนพื้นฐานของแนวคิดดังกล่าวจึงเป็นระบบการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ไม่มีการปกครองตนเองในท้องถิ่นต่าง ๆ

สำนักที่สอง เห็นว่าอนุญาตให้มีการปกครองท้องถิ่นได้ แต่ต้องมีการควบคุมจากรัฐบาลกลางอย่างมาก เพราะหัวใจของการบริหารประเทศอยู่ที่ส่วนกลางต้องฟังความเห็นของคนส่วนใหญ่ ในประเทศ จึงกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นทุกระดับมีฐานะโครงสร้างการบริหาร และโครงสร้างอำนาจหน้าที่เหมือนกัน ทักษะเช่นนี้เป็นของนักคิดฝรั่งเศสบางคน เช่น จอร์จ ล็องโกร ซึ่งกล่าวว่าระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้นไม่จำเป็นต้องมีการปกครองท้องถิ่นก็ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงกลไกการบริหารด้านเทคนิค และก็ไม่จำเป็นต้ององค์กรปกครองท้องถิ่นจะยอมรับค่านิยมแบบประชาธิปไตย เนื่องจากองค์กรเหล่านั้นอาจจะแตกแยกกัน (Decisive) ไม่นิยมความเสมอภาค (Inegalitarian) และขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของส่วนรวม (Contrary to the Public Will) นอกจากนี้บางท้องถิ่นอาจคิดถึงการแบ่งแยกดินแดนออกไปเป็นอิสระอีกด้วยทักษะ เช่นนี้มีผลต่อ ระบบการบริหาร และการจัดการการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส ก่อนที่จะเกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2525

สำนักที่สาม การปกครองท้องถิ่นมีความจำเป็นในระบอบประชาธิปไตย เพราะมันช่วยให้คนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้เสนอปัญหาและหาทางแก้ไข ซึ่งงานเช่นนี้ไม่อาจให้รัฐบาลกลางทำ จอห์น สจิวจ มิลล์ (John Stuart Mill, 1806) ให้ความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการศึกษาทางการเมือง และเป็นแหล่งสร้างความสามัคคีในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยอันดับต้น ๆ ของประชาธิปไตยในทัศนะของแพนเทอร์-บริค (Panter Brick, 1859) การปกครองท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับประชาธิปไตยระดับชาติ (A Necessary Condition Of National Democracy) เพราะมันเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ออกความเห็น (Creating a Democratic Climate of Opinion) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการ ชุมชนของเขาเอง

6.2 บทบาทการปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งระดับชุมชนและระดับประเทศแนวคิดต่อการปกครองท้องถิ่นที่มีความเห็นต่างกันอยู่บ้าง นั่นก็คือการมองว่าการปกครองท้องถิ่นไม่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งก็มักเป็นฝ่ายที่นิยมระบบรวมศูนย์หรือฝ่ายนิยมรัฐบาลกลาง ซึ่งก็เห็นว่าในปัจจุบันเกือบจะไม่ค่อยเป็นที่นิยมกันแล้ว

สำหรับในปัจจุบันฝ่ายที่เห็นว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นแบบประชาธิปไตย โดยพื้นฐาน ผู้นำท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้งและการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้จะมีส่วนส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ ซึ่งเป็นความคิดเชิงบวกที่ได้รับ ความนิยม โดยทั่วไป และเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยหลักการแล้ว บทบาทการปกครองท้องถิ่น ก่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย

ประการแรก ก่อให้เกิดและกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ ประชาชน (Greater Political Participation by the People) การปกครองท้องถิ่นซึ่งมีผู้นำมาจากการเลือกตั้งมีประโยชน์เริ่มตั้งแต่การ กระตุ้นความสนใจของประชาชน และการที่ผู้นำเหล่านั้น มาจากการเลือกตั้งเสนอนโยบายให้ประชาชน ได้ทราบ ได้คิด ถกเถียงและตัดสินใจเลือก ย่อม ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

ประการที่สอง ก่อให้เกิดความรับผิดชอบของผู้นำต่อประชาชน (Account Ability) ที่ผ่านมามีคำว่า Accountability เป็นคำที่ไม่ค่อยปรากฏในสังคมไทย แต่เป็นคำที่รู้จักกัน อย่างกว้างขวางในสังคมประชาธิปไตยตะวันตก เพราะว่าคำนี้หมายถึงพันธะสัญญาหรือ ความรับผิดชอบในทางการเมืองที่ผู้นำมาจากการเลือกตั้งมีต่อผู้เลือกตั้ง เนื่องจากว่าประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งตัวแทนของตนตัวแทนเหล่านั้นจึงจะต้องมีความรับผิดชอบในแง่ที่ว่า ตัวเขาเข้าไป ทำงานอะไร ผลของงานเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือส่วนตัว ต้องอธิบายได้ว่าทำไมต้องทำ เช่นนั้น

ประการที่สาม การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะขจัดระบบเผด็จการของ รัฐบาล กล่าวคือ เมื่อมีการกระจายอำนาจมากขึ้น ท้องถิ่นเข้มแข็ง การยึดอำนาจและการใช้ อำนาจเผด็จการจากส่วนกลางก็จะเป็นไปได้ยาก

ประการที่สี่ การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ การเรียนรู้ ทางการเมืองในท้องถิ่นทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูง ขึ้น

ประการที่ห้า การสร้างประชาธิปไตยหรือการพัฒนาการเมืองที่มั่นคงจะต้อง เริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน จากนั้นจึงขยายไประดับประเทศ

ประการที่หก การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่ทางการเมืองของ ประชาชน (Politicization) เมื่อมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ทำให้มีกิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับการเมือง และประชาชนก็จะเกิดความผูกพัน และใส่ใจการเมืองมากขึ้นเพราะการบริหาร กิจการท้องถิ่นมีผลกระทบโดยตรงต่อผลประโยชน์ของประชาชน

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

1. ความเป็นมา

เทศบาล คือ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของไทย ถือกำเนิดในสมัยพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ทรงริเริ่มและแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการศึกษาคู่ทางในการจัดตั้งองค์กรปกครองรูปแบบเทศบาลขึ้น การดำเนินการของเทศบาลในขณะนั้นก็ยังไม่สมบูรณ์แบบตามหลักการของการปกครองตนเองตามที่มิพระประสงค์ เนื่องจากในขณะนั้น ผู้บริหารเทศบาลมิได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนล้วนแต่เป็นข้าราชการประจำ ทั้งสิ้นจนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร พ.ศ. 2475 ขึ้น ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลก็ยังไม่ได้ออกมาใช้ (สมบูรณ์ เศษสมบูรณ์, 2545 : 1 - 33)

ในปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้ตรากฎหมายโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรก ชื่อ “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476” กฎหมายเทศบาลฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายในการมอบอำนาจการปกครองตนเองให้แก่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองเพื่อให้เทศบาลเป็นสถาบันการเรียนรู้การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และต่อมาได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2478 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมแล้วขึ้นเป็นเทศบาล ขณะนั้นมีจำนวน 35 แห่งดำเนินการเทศบาล และต่อมารัฐบาลได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลหลายครั้งหลายหน กล่าวคือ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งกฎหมายเทศบาลฉบับหลังสุดนี้ ถือเป็นกฎหมายหลักในการดำเนินงานของเทศบาลมาจนถึงปัจจุบันนี้ โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 (สมบูรณ์ เศษสมบูรณ์, 2545 : 123 - 161)

2. การจัดตั้งเทศบาล

เทศบาลมิได้จัดตั้งขึ้นทั่วทั้งประเทศ แต่จะจัดตั้งขึ้นเป็นแห่ง ๆ ไป ตามหลักเกณฑ์ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 กล่าวคือ เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร และกำหนดให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง โดยให้เทศบาลมี 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

2.1 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา 9)

2.2 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา 10)

2.3 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา 11)

ท้องถิ่นซึ่งได้ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว อาจถูกเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิกได้ โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ในการยุบเลิกเทศบาล ให้ระบุถึงวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทยด้วย

3. โครงสร้างเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดองค์การเทศบาล ประกอบด้วย สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี (มาตรา 14)

สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำในเทศบาล จะมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่ง เรียกว่า “พนักงานเทศบาล” โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.1 สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามจำนวนดังต่อไปนี้ (มาตรา 15)

3.1.1 สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนสิบสองคน

3.1.2 สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนสิบแปดคน

3.1.3 สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน

สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

(มาตรา 16)

3.2 นายกเทศมนตรี ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 48 ทวิ)

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 48 วรรค)

3.2.1 เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน

3.2.2 เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน

3.2.3 เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

3.3 พนักงานเทศบาล เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานประจำ สำนักงานหรือนอกสำนักงานเป็นผู้ชำนาญการของคณะผู้บริหารไปปฏิบัติ โดยมีปลัดเทศบาล เป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็น 12 หน่วยงาน ประกอบด้วย

3.3.1 สำนักปลัดเทศบาล

3.3.2 สำนัก/กองคลัง หรือฝ่ายการคลัง

3.3.3 สำนัก/กอง หรือฝ่ายการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

3.3.4 สำนัก/กอง หรือฝ่ายการช่าง

3.3.5 สำนัก/กอง หรือฝ่ายการศึกษา

3.3.6 สำนัก/กอง หรือฝ่ายวิชาการและแผนงาน

3.3.7 สำนัก/กอง หรือฝ่ายสวัสดิการสังคม

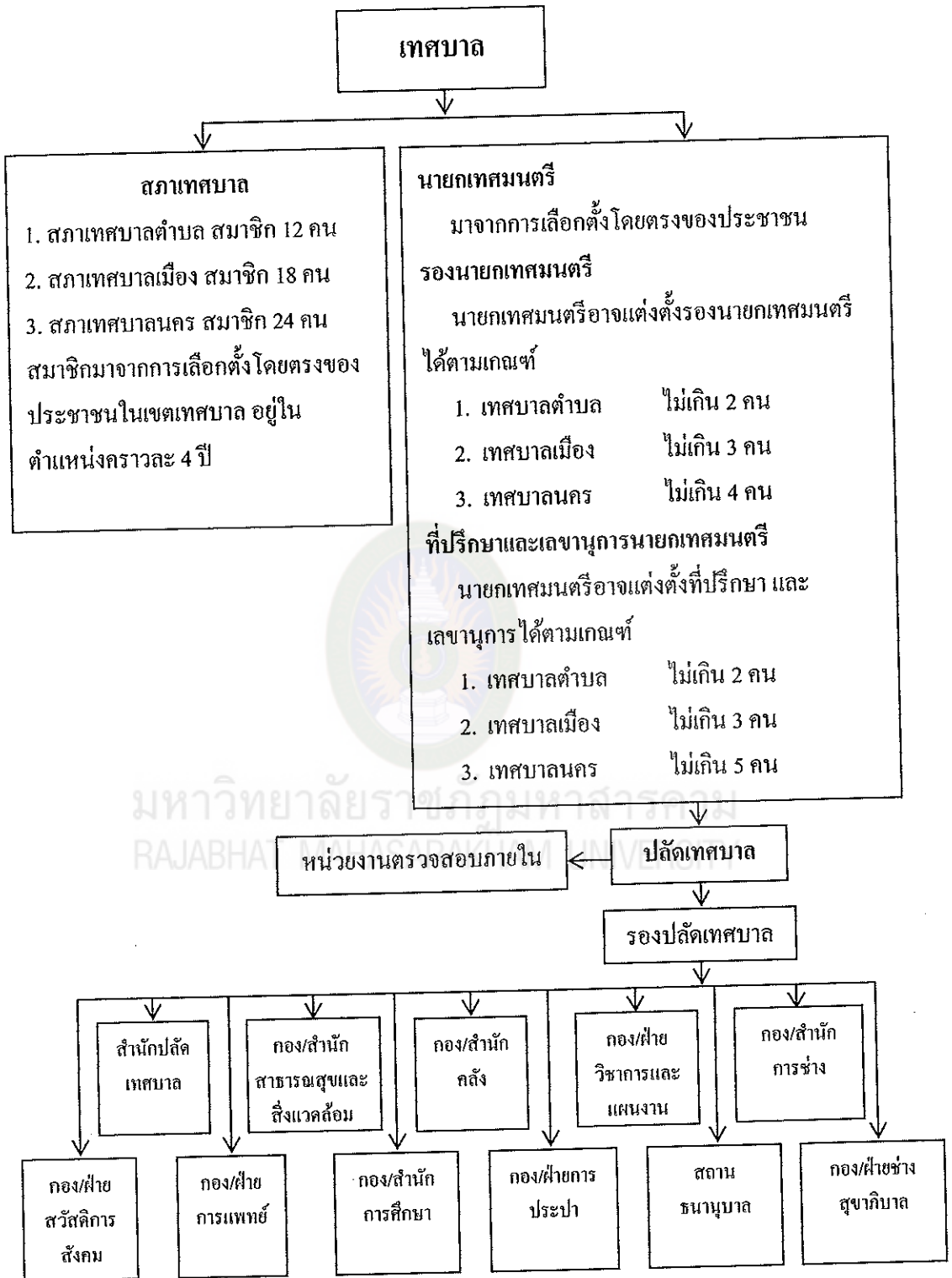
3.3.8 สำนัก/กอง หรือฝ่ายช่างสุขาภิบาล

3.3.9 สำนัก/กอง หรือฝ่ายการแพทย์

3.3.10 สำนัก/กอง หรือฝ่ายการประปา

3.3.11 หน่วยงานตรวจสอบภายใน

3.3.12 หน่วยงานแขวง



แผนภาพที่ 1 โครงสร้างของเทศบาล

ที่มา : โกวิตย์ พวงงาม (2550 : 114)

4. หน้าที่เทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้แบ่งหน้าที่ของเทศบาลออกเป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ และหน้าที่ที่เลือกปฏิบัติ ซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 หน้าที่ของเทศบาลตำบล

หน้าที่ที่ต้องทำ (มาตรา 50)	หน้าที่ที่อาจจัดทำ (มาตรา 51)
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	1. ให้มีน้ำสะอาดหรือ การประปา
2. ให้มีและบำรุงทางบก และทางน้ำ	2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล	3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษา อบรม	6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	
9. หน้าที่อื่น กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล	

ที่มา : โกวით์ พวงงาม (2550 : 114)

ตารางที่ 2 หน้าที่ของเทศบาลเมือง

หน้าที่ที่ต้องทำ (มาตรา 53)	หน้าที่ที่อาจจัดทำ (มาตรา 54)
1. มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ตามข้อ 1-9	1. ให้มีตลาดทำเทียบเรือและท่าข้าม
2. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของ ราษฎร
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และ รักษาคนเจ็บไข้	4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์ มารดาและ เด็ก
5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
6. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ	6. ให้มีการสาธารณสุขการ
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น	7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการ สาธารณสุข
8. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือ สถานสินเชื่อท้องถิ่น	8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
	9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา และพลศึกษา
	10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะสวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
	11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษา ความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
	12. เทศพาณิชย์

ที่มา : โกวินท์ พวงงาม (2550 : 114)

ตารางที่ 3 หน้าที่ของเทศบาลนคร

หน้าที่ที่ต้องทำ (มาตรา 56)	หน้าที่ที่อาจจัดทำ (มาตรา 57)
<ol style="list-style-type: none"> 1. มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองตามข้อ 1-8 2. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 3. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 4. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการ 5. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม 6. จัดให้มีและควบคุมตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ 7. การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง 8. การส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว 	<p>มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองตามข้อ 1-12</p>

ที่มา : โกวิทย์ พวงงาม (2550 : 114)

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

RAJABHAT MAHASARAKAM

บริบทของเทศบาลตำบลโกสุมพิสัย อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

1. ประวัติความเป็นมา

เทศบาลตำบลหัวขวาง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2499 กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศยกฐานะ 3 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านคุ้มกลาง บ้านคุ้มสังข์และบ้านคุ้มไต้ ขึ้นเป็นสุขาภิบาลหัวขวาง มีประชากร 4,857 คน

ต่อมาเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2523 ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เปลี่ยนแปลงแนวเขตสุขาภิบาลใหม่ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 97 ตอน 114 ทำให้สุขาภิบาลหัวขวาง ประกอบด้วย หมู่บ้านต่าง ๆ ได้แก่ หมู่ที่ 1 บ้านคุ้มกลาง หมู่ที่ 2 บ้านคุ้มไต้ หมู่ที่ 3 บ้านคุ้มสังข์ หมู่ที่ 10 บ้านคุ้มสังข์ หมู่ที่ 11 บ้านคุ้มไต้ หมู่ที่ 12 บ้านคุ้มสังข์ หมู่ที่ 13 บ้านคุ้มกลาง หมู่ที่ 22 บ้านคุ้มกลาง หมู่ที่ 23 บ้านคุ้มสังข์ และหมู่ที่ 24 บ้านคุ้มไต้ มีเขตพื้นที่ 5.55 ตารางกิโลเมตร ประชากร 9,539 คน จำนวน 3,693 หลังคาเรือน

ต่อมาเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 สุธาภิบาลได้เปลี่ยนฐานะเป็นเทศบาล ตำบลหัวขวาง ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 9 ก. ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 มีผล บังคับใช้เมื่อพ้นกำหนด เก้าสิบวันนับแต่ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ต่อมาเมื่อวันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2556 ได้เปลี่ยนชื่อจาก เทศบาลตำบลหัวขวาง เป็นเทศบาลโกสุมพิสัย ตามหนังสือประทับตรากรมส่งเสริมการปกครอง ที่ มท 0890.2/4537 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2556

2. ที่ตั้ง

เทศบาลตำบลโกสุมพิสัย ตั้งอยู่ในอำเภอโกสุมพิสัย ริมฝั่งแม่น้ำชี อยู่ห่างจาก จังหวัดมหาสารคาม เป็นระยะทาง 28 กิโลเมตรและห่างจากจังหวัดขอนแก่น เป็นระยะทาง 44 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งหมด 5.55 ตารางกิโลเมตร

3. จำนวนประชากรทั้งหมด

เทศบาลตำบลโกสุมพิสัย อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม มีจำนวน ประชากรทั้งหมด 9,539 คน แยกเป็นชาย 4,580 คน แยกเป็นหญิง 4,959 คน จำนวนครัวเรือน ทั้งสิ้น 3,693 ครัวเรือน แยกรายละเอียด ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 จำนวนครัวเรือนและจำนวนประชากรทั้งหมดในเขตเทศบาลตำบลโกสุมพิสัย
อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ทั้ง 10 หมู่บ้าน

หมู่ที่ 1	ชื่อหมู่บ้าน	จำนวนครัวเรือน	จำนวนประชากร
1	คุ้มกลาง	526	1,181
2	คุ้มใต้	364	707
3	คุ้มสังข์	547	1,700
10	คุ้มสังข์	350	1,031
11	คุ้มใต้	398	1,349
12	คุ้มสังข์	395	944
13	คุ้มกลาง	532	933
22	คุ้มกลาง	220	500
23	คุ้มสังข์	124	446
24	คุ้มใต้	237	748
รวม		3,693	9,539

ที่มา : สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลโกสุมพิสัย (29 สิงหาคม 2556)

4. ประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ในเขตเทศบาลตำบลโกสุมพิสัย อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป มีจำนวน 7,227 คน แยกเป็นเพศชายจำนวน 3,384 คน แยกเป็นเพศหญิงจำนวน 3,843 คน จำนวนครัวเรือนทั้งสิ้น 3,693 ครัวเรือน แยกรายละเอียด ดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5 จำนวนครัวเรือนและจำนวนประชากรที่มีสิทธิเลือกตั้งอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป
ในเทศบาลตำบล โกสุมพิสัย อำเภอ โกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

หมู่ที่ 1	ชื่อหมู่บ้าน	จำนวนครัวเรือน	จำนวนประชากร
1	คุ้มกลาง	526	908
2	คุ้มใต้	364	499
3	คุ้มสังข์	547	1,327
10	คุ้มสังข์	350	802
11	คุ้มใต้	398	999
12	คุ้มสังข์	395	711
13	คุ้มกลาง	532	715
22	คุ้มกลาง	220	378
23	คุ้มสังข์	124	344
24	คุ้มใต้	237	544
รวม		3,693	7,227

ที่มา : สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบล โกสุมพิสัย (29 สิงหาคม 2556)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณลักษณะผู้นำของนายกเทศมนตรี
ตำบลโกสุมพิสัย อำเภอ โกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้รวบรวมผลงานและ
ผลการวิจัยที่มีลักษณะใกล้เคียงกับเรื่องที่ศึกษาเป็นแนวทางในการวิจัยนำเสนอ ดังนี้

ธีระพงษ์ คำรอด (2546 : บทคัดย่อ) จากการศึกษา คุณลักษณะของนักการเมืองที่
พึงประสงค์ในทัศนะของประชาชนอำเภอเมืองจันทบุรี ผลการศึกษาการเปรียบเทียบพบว่า เพศ
อายุ อาชีพ และถิ่นที่อยู่อาศัยของประชาชนที่แตกต่างกันมีความต้องการคุณลักษณะของ
นักการเมืองที่พึงประสงค์แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนประชาชนที่มีระดับ
การศึกษาที่แตกต่างกันมีความต้องการคุณลักษณะของนักการเมืองที่พึงประสงค์ไม่แตกต่างกัน

กิตติพงศ์ สีเหลือง (2550 : บทคัดย่อ) ผลการศึกษาคุณลักษณะของนายกองค์การ
บริหารส่วนตำบลตามความคิดเห็นของประชาชนพื้นที่ตำบลเสม็ดใต้ อำเภอบางคล้า จังหวัด
ฉะเชิงเทรา พบว่า ระดับความคิดเห็น โดยรวมอยู่ในระดับมาก และเรียงลำดับดังนี้ คุณลักษณะ

ส่วนบุคคล คุณลักษณะด้านการปฏิบัติตามนโยบาย โครงสร้างพื้นฐานและคุณลักษณะด้านกระบวนการบริหารจัดการ การเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชน เกี่ยวกับคุณลักษณะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ประชาชนที่มีเพศต่างกัน มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน ส่วนประชาชนที่มีอายุ ระดับการศึกษา ระดับเงินเดือน อาชีพ และระยะเวลาที่อาศัย มีความคิดเห็นแตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญ 0.05

เกษราภรณ์ วงศ์ก่อ (2550 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อคุณลักษณะของผู้บริหารส่วนราชการเทศบาลเมืองหนองคาย ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นโดยรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อจำแนกรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมากทุกด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านความรู้ความสามารถในการบริหารงาน ด้านบุคลิกภาพ ด้านวิชาการ ด้านมนุษยสัมพันธ์ ด้านคุณธรรมจริยธรรม และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านความเป็นผู้นำ

ธนกร อิงคนินันท์ (2550 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง คุณลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่นตามทัศนคติของประชาชน ศึกษาเฉพาะกรณี เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ พ.ศ. 2550 ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีทัศนคติต่อคุณลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่นในด้านความเป็นผู้นำ ด้านการบริหาร ด้านคุณธรรมจริยธรรม ด้านบุคลิกภาพ และโดยรวมทุกด้าน มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก และผลการตอบสมมติฐานพบว่า ประชาชนที่มีความแตกต่างกันด้านเพศ และการศึกษา มีทัศนคติต่อคุณลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่น ไม่แตกต่างกัน และด้านอายุ อาชีพ และรายได้ มีทัศนคติต่อคุณลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่นแตกต่างกัน

มัตติกา วิสัย (2550 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง คุณลักษณะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่พึงประสงค์ของประชาชนตำบลบ้านระกาศ อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ ผลการศึกษาพบว่า คุณลักษณะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่พึงประสงค์ของประชาชนตำบลบ้านระกาศ อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยคุณลักษณะที่ประชาชนให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกคือคุณลักษณะด้านคุณธรรม รองลงมาคือด้านมนุษยสัมพันธ์ ด้านบุคลิกภาพ ด้านสังคม ด้านความรู้ความสามารถ และด้านเศรษฐกิจตามลำดับ ด้านการเปรียบเทียบคุณลักษณะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่พึงประสงค์ของประชาชนในตำบลบ้านระกาศ อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ จากการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความต้องการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันเมื่อจำแนกตาม อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนประชาชนที่มีเพศ สถานะทางครอบครัว ภูมิลำเนาเดิม ที่แตกต่างกันมีความต้องการคุณลักษณะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่พึงประสงค์ไม่แตกต่างกัน

ศาสตราจารย์ โขติ (2550 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง คุณลักษณะผู้นำท้องถิ่น ตามทัศนคติของเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลแม่สาย อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ผลการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลแม่สาย มีค่าเฉลี่ยของทัศนคติเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้นำท้องถิ่นในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านความซื่อสัตย์และจริงใจ มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ ด้านความสามารถในการจูงใจ ด้านที่มีค่าเฉลี่ยอันดับสุดท้าย ได้แก่ ด้านความรอบรู้ในทางธุรกิจ และเจ้าหน้าที่เทศบาลที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา และประสบการณ์การทำงานต่างกัน มีระดับทัศนคติเกี่ยวกับคุณลักษณะผู้นำไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนเจ้าหน้าที่สังกัดหน่วยงานต่างกันมีระดับทัศนคติเกี่ยวกับคุณลักษณะผู้นำท้องถิ่นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 โดยเจ้าหน้าที่สำนักปลัดมีทัศนคติแตกต่างกับเจ้าหน้าที่สังกัดกองช่างและกองการศึกษา อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 และแตกต่างกับเจ้าหน้าที่กองคลังอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เจ้าหน้าที่กองช่างมีทัศนคติแตกต่างกับเจ้าหน้าที่กองคลังและกองสาธารณสุข อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 ส่วนเจ้าหน้าที่กองการศึกษามีทัศนคติแตกต่างกับเจ้าหน้าที่กองคลัง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และแตกต่างกับเจ้าหน้าที่กองสาธารณสุขอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001

อนุวัฒน์ พุทธิพิพัฒน์ขจร (2550 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องคุณลักษณะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่พึงปรารถนา : กรณีศึกษาตำบลหมอนนาง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี พบว่า ประชาชนในตำบลหมอนนางพึงปรารถนานายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีคุณลักษณะด้านคุณธรรมและจริยธรรมมากที่สุด รองลงมา คือ ด้านความรู้ความสามารถ ด้านบุคลิกภาพ และด้านมนุษยสัมพันธ์ น้อยที่สุดคือ ด้านความเป็นผู้นำ เมื่อเปรียบเทียบกับตัวแปรต้น ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ และสื่อการรับรู้ข่าวสารทางการเมือง พบว่า ประชาชนในตำบลหมอนนาง พึงปรารถนาคุณลักษณะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันตามอายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ และสื่อการรับรู้ข่าวสารทางการเมือง สำหรับเพศต่างกันไม่ทำให้ประชาชนในตำบลหมอนนาง พึงปรารถนาต่อคุณลักษณะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน

วีระ ภูระหงษ์ (2550 : 51-54) ได้ทำการวิจัยเรื่อง คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรีในทัศนคติของประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบางเมือง อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ ผลการศึกษาพบว่า คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรีโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรีในด้านการบริหารอยู่ในระดับมากที่สุด

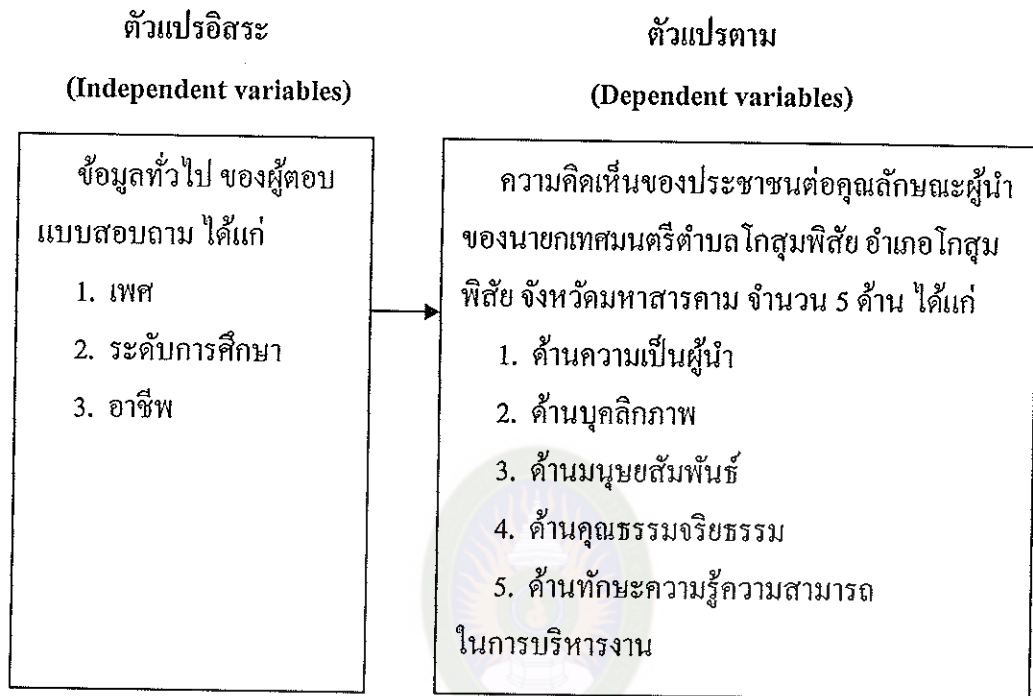
โดยประเด็นที่มีกลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญเป็นอันดับต้น ๆ ได้แก่ การวางแผนการดำเนินงานอย่างมีระบบ การเป็นผู้มีความสามารถแก้ไขความขัดแย้งและการเป็นผู้ที่เข้าใจระบบการบริหารงาน รองลงมาคือด้านวิสัยทัศน์ โดยประเด็นที่มีกลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญเป็นอันดับต้น ๆ ได้แก่ การเป็นคนที่ทันต่อเหตุการณ์ การมีเป้าหมาย เทศบาลที่พึงประสงค์ และการเป็นคนที่คำนึงถึงแผนปฏิบัติการของเทศบาล ผลการศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยทางประชากรที่มีผลต่อความแตกต่างของคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรีในทัศนะของประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง พบว่า ไม่มีปัจจัยใดที่มีผลการแสดงความคิดเห็นในเรื่องคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรี

รัตนา ตะอูบ (2551 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยคุณลักษณะผู้บริหารท้องถิ่นที่พึงประสงค์ตามความคิดเห็นของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดอุดรธานี ผลการวิจัยพบว่า คุณลักษณะผู้บริหารท้องถิ่นที่พึงประสงค์ตามความคิดเห็นของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดอุดรธานี โดยภาพรวมมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านจริยธรรมมีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา คือ ด้านการบริหาร ส่วนด้านวิชาการมีค่าเฉลี่ยน้อยสุด และผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะผู้บริหารท้องถิ่นที่พึงประสงค์ทั้ง 5 ด้าน ของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดอุดรธานี จำแนกตามองค์กรที่สังกัดในภาพรวม พบว่า มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

ไสลรัตน์ ยิ่งยวด (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา คุณลักษณะของการเป็นผู้บริหารที่มีประสิทธิผลในทัศนคติของผู้ปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอกระทุมแบน จังหวัดสมุทรสาคร ผลการศึกษาพบว่า องค์ประกอบของผู้บริหารที่มีประสิทธิผลในภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยมีด้านสิ่งที่ถูกต้องและเหมาะสม มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา คือ ด้านสิ่งที่จำต้องทำ ด้านการตอบสนองต่อความต้องการขององค์กรมากกว่าตนเอง ด้านการประชุมที่มีประสิทธิผล ด้านการพัฒนาแผน ด้านความรับผิดชอบในการสื่อสาร ด้านความรับผิดชอบในการตัดสินใจ และด้านให้ความสำคัญกับโอกาสมากกว่าปัญหา

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษา เอกสารวรรณกรรม แนวคิด งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้นำกรอบแนวคิดตาม กวี วงศ์พุดติ (2539 : 39 -108) และพิมพ์ใจ โอภาณุรักษ์ธรรม (2542 : 18 - 176) ดังนี้



แผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิดการวิจัย