**บทที่ 2**

**การทบทวนวรรณกรรม**

 ในการศึกษา ภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของประชาชน ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรม โดยการศึกษา เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตามลำดับ ดังนี้

 1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำและภาวะผู้นำ

 2. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

 3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

 4. องค์การบริหารส่วนตำบล

 5. องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด

 6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

 7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

**2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำและภาวะผู้นำ**

 **2.1.1 ความหมายของผู้นำ**

ผู้นำ (Leader) และภาวะผู้นำ (Leadership) มีความเกี่ยวข้องกัน และเพื่อให้มีความเข้าใจดีขึ้นจึงควรเข้าใจเกี่ยวกับผู้นำด้วย นักวิชาการให้ความหมายของผู้นำ ไว้ ดังนี้

 พรนพ พุกกะพันธุ์ (2544, น. 1) กล่าวว่า ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่จะประสานช่วยให้คนทั้งหลายรวมกันโดยที่ว่าจะเป็นการอยู่รวมกันก็ตามหรือทำการร่วมกันก็ตามให้เป็นไปด้วยดี สู่จุดหมายที่ดีงาม

 กวี วงศ์พุฒ (2549, น. 14-15) ได้ให้ความหมายของผู้นำไว้ 5 ประการ ดังต่อไปนี้

 1. ผู้นำ หมายถึง ผู้ซึ่งเป็นศูนย์กลางหรือจุดรวมของกิจกรรมภายในกลุ่ม เปรียบเสมือนแกนของกลุ่ม เป็นผู้มีโอกาสติดต่อสื่อสารกับผู้อื่นมากกว่าทุกคนในกลุ่ม มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของกลุ่มสูง

 2. ผู้นำ หมายถึง บุคคลซึ่งนำกลุ่มหรือพากลุ่มไปสู่วัตถุประสงค์หรือสู่จุดมุ่งหมายที่วางไว้ แม้แต่เพียงชี้แนะให้กลุ่มไปสู่จุดหมายปลายทางก็ถือว่าเป็นผู้นำ ทั้งนี้ รวมถึงผู้นำที่นำกลุ่มออกนอกลู่นอกทางด้วย

 3. ผู้นำ หมายถึง บุคคล ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่คัดเลือกหรือยกให้เขาเป็นผู้นำของกลุ่ม ซึ่งเป็นไปโดยอาศัยลักษณะของบุคคลเป็นฐาน และสามารถแสดงพฤติกรรมของผู้นำได้

 4. ผู้นำ หมายถึง บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติเฉพาะบางอย่าง คือ สามารถสอดแทรกอิทธิพลบางประการอันก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มได้มากที่สุด

 5. ผู้นำ หมายถึง บุคคลซึ่งสามารถนำกลุ่มไปในทางที่ต้องการ เป็นบุคคลที่มีส่วนร่วมและเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการแสดงบทบาทหรือพฤติกรรมความเป็นผู้นำ

 เนตร์พัณณา ยาวิราช (2550, น. 7) กล่าวถึงความหมายของผู้นำไว้ว่า หมายถึงบุคคลที่ได้รับการยอมรับและยกย่องจากบุคคลอื่นซึ่งได้รับการแต่งตั้งขึ้นมา หรือได้รับการยกย่องให้เป็นหัวหน้าในการดำเนินงานต่าง ๆ ในองค์การต่าง ๆ ต้องอาศัยบุคคลที่เป็นผู้นำและมีความเป็นผู้นำ จึงจะทำให้องค์การดำเนินไปอย่างบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และนำพาหน่วยงานไปสู่ความเจริญก้าวหน้า

 สุเทพ พงค์ศรีวัฒน์ (2550, น. 14) กล่าวถึงความหมายของผู้นำไว้ว่า ผู้นำหมายถึง บุคคลที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งอาจโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง และเป็นที่ยอมรับของสมาชิกให้มีอิทธิพลและบทบาทเหนือกลุ่ม สามารถที่จะจูงใจชักนำหรือชี้นำให้สมาชิกของกลุ่มรวมพลังเพื่อปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ของกลุ่มให้สำเร็จ

 เยาวพา เดชะคุปต์ (2555, น. 129) กล่าวว่า ผู้นำ คือ บุคคลที่พยายามรวบรวมความต้องการ และประสานความคิดของสมาชิกในกลุ่มเข้าด้วยกัน ผู้นำจะมีส่วนช่วยให้กลุ่มได้กำหนดจุดมุ่งหมายในการทำงาน และดำเนินการจนบรรลุจุดมุ่งหมายนั้นโดยวิธีการที่เหมาะ ผู้นำไม่ใช่ผู้ที่มีอำนาจสูงสุด แต่คือผู้ที่สามารถกระตุ้นให้คนทำงานร่วมกันได้

 พิมใจ โอภานุรักษธรรม (2552, น. 56) กล่าวถึงความหมายของผู้นำไว้ว่า ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่ริเริ่มหรือส่งเสริมให้มีการเปลี่ยนแปลงการกระทำของกลุ่มอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นผู้ที่สนับสนุนส่งเสริมการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในกลุ่มให้ดำเนินไปด้วยดี

 Fiedler (1967, p. 67) กล่าวว่า ผู้นำ หมายถึง บุคคลผู้ซึ่งมีลักษณะและคุณสมบัติเหมาะสมที่จะชักจูงใจและนำคนอื่นให้ทำงานได้บรรลุตามจุดประสงค์ของกลุ่ม

 สรุปได้ว่า ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่ได้รับการยกย่อง ยอมรับของสมาชิกให้มีบทบาท และได้รับการคัดเลือก หรือการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ของตำแหน่ง และสามารถวางแผน สั่งการ ควบคุม ประสานงาน ดำเนินงาน และ ชี้แนะช่วยเหลือทีมงาน เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

 **2.1.2 แบบของผู้นำ**

แบบของผู้นำมี­การจำแนกได้หลายประเภท นักวิชาการหลายท่านได้จำแนกแบบของผู้นำไว้ ดังนี้

 กวี วงศ์พุฒ (2549, น. 23) ได้จำแนกแบบของผู้นำตามลักษณะผู้นำที่ได้รับอำนาจไว้ 3 ประเภท คือ

 1. ผู้นำแบบใช้พระเดช (Legal Leaders) ผู้นำลักษณะนี้มักถืออำนาจที่ได้รับตามกฎหมายเป็นข้ออ้าง มักใช้อำนาจที่ตนมีอยู่ ทำทุกอย่างที่ตนพอใจโดยไม่มีการยืดหยุ่น

 2. ผู้นำแบบใช้พระคุณ (Charismatic Leaders) ผู้นำลักษณะนี้มิได้ใช้อำนาจที่

ตนมีอยู่เป็นเครื่องมือในการบริหาร แต่กลับใช้อำนาจและศิลปะของการเป็นผู้นำที่ตนมีอยู่ ก่อให้เกิดความศรัทธาจากผู้ใต้บังคับบัญชา ที่ช่วยให้เกิดความเห็นอกเห็นใจตามมา และมุ่งสร้างมนุษยสัมพันธ์ในหมู่ผู้ร่วมงาน ก่อให้เกิดความเคารพนับถือ และมีผลผลักดันให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานด้วยความเต็มใจ

 3. ผู้นำแบบพ่อพระ (Symbolic Leaders) ผู้นำลักษณะนี้พยายามทำตนให้ควรแก่การเคารพนับถือ ตามตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ที่ได้รับ โดยให้ความเห็นอกเห็นใจและความเป็นธรรมแก่ทุกคน

 White and Lippitt (1960, อ้างถึงใน กวี วงศ์พุฒ, 2549, น. 23-24) ได้จำแนกแบบของผู้นำตามลักษณะการใช้อำนาจไว้ 3 ประเภท คือ

 1. ผู้นำแบบเผด็จการหรือแบบอัตนิยม ผู้นำลักษณะนี้จะเน้นเรื่องการบังคับบัญชาและการออกสั่งการเป็นเรื่องสำคัญ ใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการโดยพลการ ถือว่าการวินิจฉัยสั่งการในการแก้ปัญหาใด ๆ นั้นตนมีอำนาจสูงสุด ซึ่งโดยทั่วไปการบริหารงานของผู้นำแบบเผด็จการจะมีลักษณะดังนี้

 1.1 นิยมใช้อำนาจหน้าที่อยู่เกือบตลอดเวลา ทั้ง ๆ ที่บางโอกาสไม่มีความ

จำเป็นที่จะต้องปฏิบัติ

 1.2 การตัดสินวินิจฉัยสั่งการต่าง ๆ มักเป็นไปตามอารมณ์ มุ่งประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม หรือผู้ร่วมงาน ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะแสดงว่าตนมีอำนาจอย่างเต็มที่ ในการดำเนินการเกือบทุกเรื่อง

 1.3 การตัดสินใจและการแก้ปัญหาทุกเรื่อง มีการผูกขาดอยู่ที่ผู้บังคับบัญชา เพื่อสร้างความสำคัญในตนเอง

 1.4 ผู้บังคับบัญชาใช้วิธีเป็นผู้รู้ข้อเท็จจริงเพียงผู้เดียว เพื่ออาศัยวิธีการดังกล่าว เป็นเครื่องควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาให้จำต้องสยบเข้าหาผู้บังคับบัญชาเสมอ โดยความจำเป็นเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงาน

 1.5 นโยบาย วัตถุประสงค์ มาตรฐานการปฏิบัติงาน ระบบการจัดการ เป็นเรื่องสั่งลงมาจากเบื้องบนทั้งสิ้น การยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาบ้าง ก็เป็นเพียงพิธีการเท่านั้น การตัดสินใจมักเป็นในลักษณะยึดความเห็นของตนเป็นเรื่องสำคัญ การวินิจฉัยสั่งการโดยอาศัยการติดต่อสื่อสารมีจากบนลงล่างเพียงอย่างเดียว

 1.7 มิได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่นอนของหน่วยงานนั้น หากอาจเปลี่ยนแปลงก็เปลี่ยนแปลงตามอารมณ์ของผู้นำทั้งสิ้น ไม่นิยมการใช้หลักเหตุผลในการดำเนินงาน

 1.8 คำว่า ผู้ช่วย หมายถึงผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ช่วยหัวหน้าและช่วยให้งานของหัวหน้าเสร็จเท่านั้น

 1.9 ข้อเสนอต่าง ๆ ที่ได้มาจะต้องผ่านหลายขั้น บางทีอาจถึง 5-7 ขั้น กว่าจะมีการวินิจฉัยการ ซึ่งทางเดินของข่าวสารมักจะซับซ้อนและวกวนเสียเวลา งานจะล่าช้าและคั่งค้าง

 1.10 ระบบการตั้งคณะกรรมการเป็นวิธีการกระจายความรับผิดชอบที่ได้รับผลดีและเป็นวิธีการที่จะให้เรื่องราวซึ่งไม่ต้องการนำออกไปปฏิบัติให้เงียบหายไปเป็นคลื่นกระทบฝั่ง

 2. ผู้นำแบบประชาธิปไตย เป็นผู้นำที่มีลักษณะตรงกันข้ามจากผู้นำแบบเผด็จการ จะให้ความสำคัญกับผู้ใต้บังคับบัญชามากกว่า และจะไม่เน้นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเกรงกลัวในตัวผู้นำ หากจะเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชามีโอกาสแสดงความคิดเห็นและพูดคุยด้วย ในการปฏิบัติงานบริหาร มักจะเป็นไปในทำนองที่ว่า สิ่งต่าง ๆ เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับคน ดังนั้นการแก้ปัญหาต่าง ๆ จึงเป็นเรื่องที่ให้โอกาสทุกฝ่ายเข้าร่วมพิจารณา ซึ่งอาจกระทำโดยการประชุม หรือจัดตั้งคณะกรรมการ ผู้นำแบบนี้จะพยายามส่งเสริมให้ผู้ร่วมงานออกความคิดเห็นและมีโอกาสร่วมตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

 3. ผู้นำแบบเสรีนิยม เป็นผู้นำที่แตกต่างไปจากผู้นำแบบประชาธิปไตย จะปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีอิสระเต็มที่ หรือปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาตัดสินใจเองอย่างเต็มที่ ปัญหา ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจะถูกมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีอำนาจกระทำการใด ๆ ตามใจชอบ ผู้ใต้บังคับบัญชาจะได้รับสิทธิให้จัดทำเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ด้วยตนเอง หรืออาจจะให้จัดทำแผนงานต่าง ๆ ตามใจชอบ ในทางปฏิบัติงานย่อมเป็นไปไม่ได้ที่ผู้นำจะปฏิบัติ เพราะจะเป็นการปิดโอกาสไม่ให้ผู้นำมีสิทธิใช้อำนาจหน้าที่ที่ควบคุมงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ได้

 Blake & Mouto (1985, อ้างถึงใน สุเทพ พงค์ศรีวัฒน์, 2550, น. 181-183) ได้จำแนกแบบพฤติกรรมของผู้นำตามทฤษฎีตาข่ายการบริหารที่สำคัญ ไว้ 7 แบบ ดังนี้

 1. ผู้นำเอาแต่งาน (Authority-Compliance) เป็นผู้นำซึ่งเน้นหนักที่ความสำคัญของงานแต่จะให้ความสำคัญของผู้ปฏิบัติน้อยมาก โดยมองคนว่าเป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งในการทำงานให้งานสำเร็จ ถือว่าการสื่อสารกับลูกน้องเป็นเรื่องที่ไม่จำเป็น ยกเว้นกรณีที่ต้องออกคำสั่งให้ปฏิบัติงานเท่านั้น เป็นผู้นำที่ผลักดันทุกอย่างให้เกิดผล คนอื่นจึงเป็นเพียงเครื่องมือไปสู่จุดหมายปลายทาง พฤติกรรมของผู้นำแบบนี้ ที่เห็นบ่อยก็คือ การควบคุมใช้อำนาจและบีบบังคับกดดันให้คนทำงานหนักไปสู่เป้าหมายที่คนต้องการ

 2. ผู้นำที่เอาแต่น้ำใจคน (Country Club) เป็นผู้นำที่ไม่ให้ความสำคัญต่องาน (Low Concern for Task) แต่จะให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสูง (High Concern for People) ไม่เน้นความสำคัญของงานมากนัก แต่พยายามทำให้ลูกน้องเกิดความพึงพอใจและ มีความรู้สึกที่ดี จะพยายามเอาใจใส่ดูแลให้ความต้องการด้านส่วนตัวและด้านสังคมของลูกน้องบรรลุผล พยายามสร้างบรรยากาศเชิงบวกขึ้นในที่ทำงาน ด้วยวิธีตกลงรอมชอม อยู่กันแบบสบาย ๆ พยายามหลีกเลี่ยงการเกิดข้อขัดแย้งและเต็มใจให้ความช่วยเหลือเอื้อประโยชน์แก่ลูกน้องอย่างเต็มที่

 3. ผู้นำแบบย่ำแย่ (Impoverished) เป็นผู้นำที่ไม่ใส่ใจให้ความสำคัญทั้งด้านงานและคน ชอบแสดงตัวว่าเป็นผู้นำ แต่ไม่มีพฤติกรรมแสดงออกให้เห็นถึงการเป็นผู้นำ ขาดความรับผิดชอบ ละทิ้งงาน เลี่ยงปัญหา เลี่ยงพบปะคน แสดงความเฉยเมย ไม่ยอมผูกพันหรือรับปากใด ๆ ถอนตัวจากกิจกรรมต่าง ๆ อยู่แบบคนไร้อารมณ์ ซึ่งบุคลิกของผู้นำแบบนี้ ถือว่าขาดคุณสมบัติที่จะเรียกว่า ผู้นำ ตามนิยามคำว่า ภาวะผู้นำสมัยใหม่

 4. ผู้นำแบบพบกันครึ่งทาง (Middle of the Road) ผู้นำแบบนี้จะมีลักษณะประนีประนอม มีเป้าหมายของงานในระดับปานกลางไม่สูงนัก เช่นเดียวกับด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลก็อยู่ระดับปานกลาง เป็นผู้นำพยายามหาจุดสมดุลระหว่างผู้ปฏิบัติงานกับการทำให้งานสำเร็จเกิดความพอดีทั้งสองด้าน แต่อยู่ในลักษณะได้ทั้งสองด้านแค่พอประมาณเท่านั้น พฤติกรรมของผู้นำแบบนี้ ก็คือ ชอบการประนีประนอม ไม่ชอบความขัดแย้ง แก้ปัญหาแบบใช้ไม้นวม บางครั้งก็ยอมเสียคำพูดเพื่อให้งานคืบหน้าหรือแก้ข้อขัดแย้งได้ ข้อยุติในการแก้ปัญหาจึงมีลักษณะแบบเฉพาะกิจไม่ถาวร

 5. ผู้นำแบบทำงานเป็นทีม (Team Management) เป็นผู้นำที่มุ่งเน้นความสำคัญทั้งด้านงานและด้านคน โดยส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติงานเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานและการสร้างวิธีการทำงานแบบทีมในองค์การ พยายามให้ความใส่ใจดูแลทุกข์สุขตอบสนองต่อความต้องการของผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความรักผูกพันต่องาน

 6. ผู้นำแบบพ่อแม่ (Paternalism Materialism) เป็นผู้นำที่มีพฤติกรรมของผู้นำที่เหมือนพ่อ/แม่ กล่าวคือ จะให้รางวัลหรือแสดงการยอมรับเมื่อลูกเชื่อฟังโอวาท แต่ในทางกลับกันถ้าประพฤติผิดไม่เชื่อฟังก็จะถูกลงโทษ แต่การกระทำทั้งสองทางตั้งอยู่บนพื้นฐานความรักความเมตตา ปรารถนาให้ลูกเป็นคนดี ผู้นำแบบพ่อ/แม่ ก็อยู่บนพื้นฐานแบบเดียวกัน จึงกล่าวได้ว่า เป็นเผด็จการที่มีเมตตา (benevolent dictator) คือจะมีพฤติกรรมที่แฝงด้วยความเมตตาต่อผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ที่ทำเช่นนั้นก็เพื่อวัตถุประสงค์ให้งานสำเร็จและมีวิธีการปฏิบัติต่อผู้อื่นเหมือนเป็นพฤติกรรมไม่เกี่ยวกับงาน

 7. ผู้นำแบบฉกฉวยโอกาส (Opportunism) เป็นผู้นำที่เลือกใช้การผสมของผู้นำตั้งแต่แบบตามข้อ 1-5 โดยเลือกการผสมไปใช้ตามโอกาสที่จะก่อให้เกิดประโยชน์เพื่อส่วนตัวของตน เช่น เพื่อการสร้างภาพให้ตนเอง เพื่อใช้ในการฉกฉวยโอกาสไต่เต้าตนเอง เพื่อความก้าวในหน้าที่การงาน เป็นต้น ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่ค่อนข้างเห็นแก่ตัว

สรุปได้ว่า แบบของผู้นำ เป็นพฤติกรรมที่แสดงออกของผู้นำตามลักษณะต่าง ๆ ซึ่งสามารถจำแนกได้หลายประเภท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการพิจารณา ว่าจะนำปัจจัยอะไรมาเป็นตัวจำแนก เช่น ผู้นำแบบใช้พระเดช ผู้นำแบบใช้พระคุณ ผู้นำแบบพ่อพระ ผู้นำแบบเผด็จการหรือแบบอัตนิยม ผู้นำแบบทำงานเป็นทีม ผู้นำแบบฉกฉวยโอกาส โดยพิจารณาจากลักษณะผู้นำที่ได้รับอำนาจ พฤติกรรมการใช้อำนาจของผู้นำ

 **2.1.3 บทบาทของผู้นำ**

นักวิชาการได้กล่าวถึงบทบาทของผู้นำไว้ ดังนี้

 เนตร์พัณณา ยาวิราช (2550, น. 18-19) ได้กล่าวถึงบทบาทแต่ละด้านของผู้นำไว้ 3 บทบาท ดังนี้

 1. บทบาทในด้านการสื่อสาร (Informational Role) มีบทบาท ที่แตกต่างกันดังนี้

 1.1 ในฐานะเป็นผู้ติดตามตรวจสอบดูแล มีบทบาททางการรับข้อมูลและแสวงหาข้อมูล กลั่นกรองข้อมูลและรายงานต่าง ๆ ในการติดต่อ

 1.2 ในฐานะเป็นผู้เผยแพร่ข่าวสารข้อมูล มีบทบาทในการส่งข้อมูลไปยังบุคคลอื่น เช่น แจ้งให้พนักงานทราบเป็นบันทึก รายงาน หรือโทรศัพท์

 1.3 ในฐานะเป็นปากเป็นเสียงของประชาชน มีบทบาทเป็นผู้นำข้อมูลไปเผยแพร่ยังภายนอก เช่น การให้ข่าวแก่สื่อมวลชนต่าง ๆ การรายงานให้ทราบ

 2. บทบาทด้านความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น (Interpersonal Role) มีบทบาทที่แตกต่างกันดังนี้

 2.1 ในฐานะเป็นตัวแทนขององค์การ มีบทบาทในการพบปะบุคคลต่าง ๆ ที่มาพบ การร่วมเป็นตัวแทนของหน่วยงานในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ การร่วมลงนามเอกสารทางกฎหมาย ทางธุรกิจ

 2.2 ในฐานะเป็นผู้นำ มีบทบาทในการเป็นผู้อำนวยการ มอบหมายงาน จูงใจพนักงาน พัฒนาฝึกอบรม เป็นที่ปรึกษาให้แก่พนักงาน

 2.3 ในฐานะเป็นผู้ประสานงาน เป็นผู้เชื่อมประสานระหว่างภายใจและภายนอกหน่วยงาน ทำหน้าที่ประสานงานในรูปแบบต่าง เช่น การประชุม

 3. บทบาทด้านการตัดสินใจ (Decisional Role) มีบทบาทที่แตกต่างกันดังนี้

 3.1 ในฐานะเป็นผู้ประกอบการ มีบทบาทเป็นผู้พัฒนาแนวคิดใหม่ ๆ การนำความคิดริเริ่มใหม่ ๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผลดี

 3.2 ในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบปัญหาต่าง ๆ มีบทบาทเป็นผู้คอยแก้ไขปัญหาวิกฤติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น แก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างพนักงาน การปรับสภาพบรรยากาศในการทำงานให้ดีขึ้น

 3.3 ในฐานะเป็นผู้จัดสรรทรัพยากร มีบทบาทเป็นผู้จัดสรรทรัพยากรการบริหาร การจัดแบ่งงบประมาณ การจัดลำดับความสำเร็จก่อนหลังของงาน

 3.4 ในฐานะเป็นนักเจรจาต่อรอง มีบทบาทเป็นตัวแทนในการเจรจาต่อรอง เช่น การเจรจากับสหภาพแรงงาน การเจรจาทางธุรกิจ การเป็นตัวแทนของหน่วยงานในการเป็นผู้ได้ประโยชน์ให้มากที่สุด และรักษาผลประโยชน์ของหน่วยงาน

Wall and Hawkins (1964, อ้างถึงใน พิมใจ โอภานุรักษธรรม, 2552, น. 54-56) ได้กล่าวถึงบทบาทของผู้นำไว้ดังนี้

 1. บทบาทในฐานะผู้บริหาร (Good Executive) ผู้นำทำหน้าที่ผู้ประสานงานในกลุ่ม ในองค์การ ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของสมาชิกในกลุ่มให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย

 2. บทบาทในฐานะผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker) หน้าที่สำคัญของผู้นำ การกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของกลุ่มของหมู่คณะ ที่มาของข้อมูลในการกำหนดนโยบายมี 3 ทาง คือ

 2.1 มาจากผู้บังคับบัญชาเบื้องบน

 2.2 มาจากผู้ร่วมงานเบื้องงาน

 2.3 มาจากผู้นำของหมู่คณะนั้น ๆ

 3. บทบาทในฐานะผู้วางแผน (Planner) ผู้นำเป็นผู้วางแผนการปฏิบัติงานทุกชนิดของกลุ่ม ตัดสินใจ กำหนดวิธีดำเนินงานให้สมาชิก จัดหาวัสดุอุปกรณ์ ช่วยอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติเพื่อให้งานบรรลุผลตามเป้าหมาย ผู้นำจะทำหน้าที่ควบคุมดูแล ตรวจสอบการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ผู้นำจะเป็นผู้ทราบแผนงานทั้งหมด ส่วนสมาชิกอื่น ๆ จะรู้เฉพาะส่วนที่ได้รับมอบหมาย

 4. บทบาทในฐานะผู้เชี่ยวชาญ (Expert) เมื่อมีปัญหาขัดข้องในการปฏิบัติงาน ผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องพึ่งผู้นำในการพิจารณา ชี้แนะ ตัดสินใจ ผู้นำจึงต้องทำหน้าที่ผู้ชำนาญการสายวิชาชีพนั้น ๆ แต่ผู้นำเองก็ไม่สามารถรู้เรื่องต่าง ๆ ในด้านเทคนิคได้ทั้งหมดจำเป็นต้องมีผู้ช่วยและที่ปรึกษาให้คำแนะนำ ในองค์การอรูปนัยหรือองค์การนอกแบบ ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในสายวิชาชีพ ซึ่งเป็นที่ปรึกษาให้ความช่วยเหลือผู้อื่นอยู่เสมอจะกลายเป็นผู้นำอย่างไม่เป็นทางการขององค์การนั้นไป

 5. บทบาทในฐานะผู้แทนกลุ่มในการติดต่อภายนอก (External Groups Representative) การติดต่อประสานงานกับกลุ่มหรือหน่วยงานภายนอก ผู้นำที่มีบุคลิกภาพ คุณสมบัติเหมาะสมมักได้รับเลือกมอบหมายให้ทำหน้าที่แทนกลุ่ม เป็นคนกลางเจรจาประชาสัมพันธ์ต้อนรับบุคคลภายนอกที่มาติดต่อประสานงาน

 6. เป็นผู้รักษาสัมพันธภาพของคนในองค์การ (Control of Internal Relationship) ผู้นำจะทำหน้าที่ควบคุมดูแลเรื่องราวต่าง ๆ ของสมาชิกภายในกลุ่มความสัมพันธ์ของสมาชิก การประสานงาน จัดทำกิจกรรมของกลุ่ม ติดต่ออำนวยความสะดวกให้แก่สมาชิก

 7. บทบาทในฐานะผู้ให้คุณให้โทษ (Purveyor Rewards and Punishment) ผู้นำกับอำนาจพิจารณาให้คุณและให้โทษเป็นเรื่องจำเป็นร่วมกัน อำนาจดังกล่าวอำนวยความสะดวก คล่องตัวในการสั่งงานของผู้นำต่อผู้ใต้บังคับบัญชา จึงมีผลโยงไปถึงประสิทธิภาพประสิทธิผลในการดำเนินงานของกลุ่มขององค์การ

 8. เป็นผู้ไกล่เกลี่ย (Arbitrator) หน่วยงานหรือองค์การทุกประเภทประกอบด้วยคน ซึ่งมีชีวิตจิตใจและอารมณ์ การทำงานร่วมกันหลายคน ย่อมมีความคิดเห็นความเข้าใจต่างกัน ความขัดแย้งในหน่วยงานจึงมีอยู่เสมอ ผู้นำจึงต้องทำหน้าที่แก้ไขไกล่เกลี่ย ประนีประนอมความขัดแย้งด้วยความเป็นธรรมและประสานรอยร้าวของสมาชิก เพื่อประโยชน์สูงสดในงานขององค์การ

 9. บทบาทในฐานะบุคคลตัวอย่าง (Exemplary) สังคมโดยทั่วไปนิยมยกย่อง ยอมรับชื่นชมคนดีทั้งนั้น ดังนั้นกลุ่มคนหรือหน่วยงานต่าง ๆ จึงต้องการหัวหน้าที่มีพฤติกรรม ความประพฤติที่เหมาะสมเป็นตัวอย่างที่ดีของกลุ่มเป็นผู้นำขององค์การ

 10. บทบาทในฐานะสัญลักษณ์ของกลุ่ม (Groups Symbol) ในองค์การ ในกลุ่มคนที่มีสมาชิกจำนวนมาก ซึ่งมีความแตกต่างกันในหลายประการ ทั้งความรู้ ความคิด ฐานเศรษฐกิจ ศรัทธา ความเชื่อ ความสามัคคี ร่วมมือร่วมใจเป็นหนึ่งเดียว จึงเป็นเรื่องสำคัญต่อการดำรงอยู่ของกลุ่ม ผู้นำของกลุ่มจึงจำเป็นต้องสร้างสมคุณลักษณะบารมีจนเป็นที่ยอมรับ ยกย่อง ศรัทธาของสมาชิกให้เป็นที่ยึดเหนี่ยวจงรัก เพื่อความอยู่รอดและเจริญก้าวหน้าของหน่วยงาน

 11. บทบาทในฐานะนักอุดมคติ (Ideologist) ผู้นำที่คุณธรรมประจำใจ มีค่านิยมที่ถูกต้อง มีหลักในการทำงาน จะเป็นแบบอย่างสร้างความเชื่อถือ ศรัทธาให้กลุ่มนิยมและปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นผลดีต่อความเจริญก้าวหน้าของหน่วยงาน สมาชิกและตัวผู้นำเอง

 12. บทบาทในฐานะผู้รับผิดชอบงานทั้งหมดขององค์การ (Scapegoat) คุณสมบัติของผู้นำประการหนึ่งก็คือ ความกล้า กล้าทำในสิ่งที่เห็นว่าถูกต้องตามหลักการคุณธรรมและอุดมคติ โดยใช้สติปัญญา ความรอบคอบ พิจารณาอย่างถี่ถ้วน ผู้นำจึงต้องกล้าทำในสิ่งที่อยากทำ แม้ว่าจะเป็นการเสี่ยงในความคิดของคนทั่วไป ถ้าการกระทำนั้นเป็นประโยชน์เป็นความเจริญขององค์การ

สรุปได้ว่า บุคคลที่จะเป็นผู้นำที่ดี ประสบความสำเร็จในหน้าที่การงาน จะต้องแสดงบทบาท เหมาะสมกับงานและสถานการณ์ ความจำเป็น เช่น บทบาทในด้านการสื่อสาร บทบาทด้านความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น บทบาทด้านการตัดสินใจบทบาทในฐานะผู้บริหารบทบาทในฐานะผู้กำหนดนโยบายบทบาทในฐานะผู้วางแผนบทบาทในฐานะผู้เชี่ยวชาญและบทบาทในฐานะผู้รับผิดชอบงานทั้งหมดขององค์การ

 **2.1.3 ความหมายของภาวะผู้นำ**

 มีผู้ให้ความหมายของภาวะผู้นำ (Leadership)ไว้หลายท่าน ซึ่งจะได้นำเสนอเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ดังต่อไปนี้

 รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2544, น. 2) ได้ให้ความหมายว่า ภาวะผู้นำ เป็นความสามารถที่จะสร้างความเชื่อมั่นและให้การสนับสนุนบุคคลกระทำการตามเพื่อให้บรรลุเป้าหมายองค์การโดยลักษณะความสัมพันธ์ทางอำนาจอย่างหนึ่งที่ได้รับการยอมรับในพฤติกรรมของเขาจากสมาชิกของกลุ่ม เป็นบุคคลที่มีความคิดริเริ่มและการรักษาสภาพของความเชื่อถือในการปฏิบัติการร่วมกันเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลมากและทำให้เกิดการยอมรับเกี่ยวกับการบริหารงานประจำในองค์การภาวะผู้นำเป็นกระบวนการในการใช้อิทธิพลที่มีต่อการดำเนินงานของกลุ่มให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การและมีแรงจูงใจให้เกิดพฤติกรรมในการทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตลอดจนใช้อิทธิพลให้กลุ่มธำรงไว้ซึ่งวัฒนธรรมของตน

 ติน ปรัชญพฤทธิ์ (2544, น. 118) ได้ให้ความหมายว่า ภาวะผู้นำ คือการที่บุคคลหนึ่ง (ผู้นำ) พยายามที่จะใช้กำลังสมอง กำลังกาย และกำลังใจเพื่อจูงใจหรือดลใจให้ผู้ตามกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของตน และเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมและการจูงใจหรือดลใจเช่นนั้นจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ตามด้วย

 Davis (1962, p. 102, อ้างถึงใน รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2544, น. 12) อธิบายว่า ภาวะผู้นำ คือ ความสามารถในการชักจูงให้คนปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน

 Morphet (1982, p. 9, อ้างถึงใน รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2544, น. 14) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง การใช้อิทธิพลพฤติกรรมความเชื่อ และเป้าหมายของผู้นำในองค์การนั้น เพื่อจูงใจให้บุคคลอื่นร่วมมือกันปฏิบัติงาน

 ณัฐพงษ์ อัจฉริยาภรณ์ (2545 : 29) ได้ให้ความหมายว่า ภาวะผู้นำ คือ พฤติกรรมที่แสดงออกถึงความสามารถในการนำผู้อื่น การมีอำนาจเหนือผู้อื่น มีความเพียรพยายามและ มีความคิดริเริ่ม เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

 อุทิศ แก้วขาว (2543, น. 12) ให้ความหมายของภาวะผู้นำว่า หมายถึง การที่ผู้นำใช้อิทธิพล หรืออำนาจหน้าที่ในความสัมพันธ์ซึ่งมีอยู่ต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อให้สามารถปฏิบัติการและอำนวยการ โดยใช้กระบวนการติดต่อซึ่งกันและกัน เพื่อมุ่งให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

 เนตร์พัณนา ยาวิราช (2550,น. 140) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า ภาวะผู้นำ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหนึ่งและกลุ่มคนหนึ่งซึ่งมีความสนใจและถูกกำหนดพฤติกรรมร่วมกัน

 สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ (2546, น. 253-254) ได้รวบรวมความหมายของภาวะผู้นำจากนักวิชาการหลายท่าน ดังนี้

 Warren Bennis อธิบายว่า ภาวะผู้นำว่า หมายถึง กระบวนการซึ่งบุคคลหนึ่งสามารถชักนำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาประพฤติปฏิบัติตามแนวทางที่เขาประสงค์

 Keith Davis ให้ความหมายของภาวะผู้นำว่า หมายถึง ความสามารถในการจูงใจบุคคลอื่น ให้กระทำการมุ่งสู่เป้าหมายอย่างกระตือรือร้น

 A.J.Jaco ให้ ความหมายของภาวะผู้นำว่า หมายถึง กระบวนการและคุณสมบัติ กระบวนการของภาวการณ์เป็นผู้นำก็คือ การใช้อิทธิพลซึ่งไม่มีลักษณะบังคับเพื่อที่จะอำนวยการและประสานงานกิจกรรมต่าง ๆ ของสมาชิกของกลุ่มเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่มตามที่ได้ตั้งไว้ ในแง่ของคุณสมบัติของการเป็นผู้นำ คุณสมบัติจะเป็นรองจากลักษณะภายในบุคคลที่สามารถใช้อิทธิพลดังกล่าวได้เป็นผลสำเร็จ

 สุเทพพงศ์ศรีวัฒน์ (2550, น. 15) ได้สรุปความหมายของ “ภาวะผู้นำ” ไว้ ดังนี้

 1. เป็นการจุดประกายวิสัยทัศน์ให้ผู้อื่นมองเห็น พร้อมมีการปลูกฝังให้เป็นค่านิยม และสร้างภาวะแวดล้อมที่เอื้ออำนวยให้สามารถปฏิบัติได้สำเร็จ

 2. เป็นกระบวนการให้บรรลุจุดมุ่งหมาย เพื่อให้เกิดการรวมพลังความพยายาม และความเต็มใจที่จะใช้ความพยายามนั้นให้บรรลุเป้าหมาย

 3. เป็นความสามารถที่จะก้าวออกมาจากวัฒนธรรมเดิม เพื่อเริ่มกระบวนการวิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้มีการปรับตัวได้มากขึ้น

 4. เป็นกระบวนการสร้างความสมเหตุสมผลในการทำงานร่วมกันของบุคคล ต่าง ๆ เพื่อสร้างความเข้าใจและความผูกพันให้เกิดขึ้นกับคนเหล่านี้

 Stogdill (1974, อ้างถึงใน สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์, 2550, น. 18) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ภาวะผู้นำหมายถึง กระบวนการของการใช้อิทธิพลต่อกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่ม เพื่อการตั้งเป้าหมายและบรรลุเป้าหมาย โดยจากนิยามดังกล่าวได้กล่าวถึงประเด็นเกี่ยวกับอิทธิพลกลุ่มและเป้าหมายคือ

 1. เป็นการมองภาวะผู้นำในฐานะกระบวนการอิทธิพล ที่ผู้นำมีผลกระทบต่อบุคคลอื่นด้วยการเหนี่ยวนำให้พฤติกรรมของบุคคลเหล่านี้ไปในทิศทางที่ต้องการ

 2. กระบวนการอิทธิพลดังกล่าวที่เกิดขึ้นเป็นแนวคิดหลักในบริบทกลุ่ม โดยมีสมาชิกกลุ่มที่ไม่เปลี่ยนแปลงเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้นำ ดังนั้น จึงเน้นความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับกลุ่มที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นหลัก

 3. ผู้นำใช้อิทธิพลต่อพฤติกรรมของสมาชิกกลุ่มไปในทิศทางของเป้าหมายที่ต้องการให้กลุ่มบรรลุผล และในแง่ภาวะผู้นำที่มีประสิทธิผล การบรรลุเป้าหมาย รวมถึงการบรรลุเป้าหมายของกลุ่มอีกด้วย

 สรุปได้ว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใดกลุ่ม แสดงพฤติกรรมซึ่งมีอิทธิพลของตนหรือกลุ่มตนเหนือสมาชิกคนอื่น ๆ โดยการกระตุ้น ชี้นำ ผลักดัน ให้บุคคลอื่น หรือกลุ่มบุคคลอื่น มีความกระตือรือร้นในการกระทำ สิ่งต่าง ๆ ตามต้องการ ด้วยความเต็มใจโดยมีความสำเร็จของกลุ่มหรือองค์กรเป็นเป้าหมาย

 **2.1.4 คุณลักษณะของภาวะผู้นำ**

 นักวิชาการได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะของภาวะผู้นำไว้ ดังนี้

 วีระวัฒน์ ปันนิตามัย (2554, น. 265) กล่าวถึง ลักษณะบุคคลที่มีภาวะผู้นำไว้ ดังนี้

 1. มีสติปัญญาดี (Intelligence) จะต้องเหนือกว่าสมาชิกในกลุ่ม

 2. มีแรงจูงใจสูง (Motivation) จะต้องสามารถจูงใจให้สมาชิกปฏิบัติงานได้ตามจุดประสงค์ของกลุ่ม

 3. มีการตัดสินใจดี (Decision) ตัดสินใจได้เด็ดเดี่ยว รอบคอบ ถูกต้อง รวดเร็ว

 4. มีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลดี (Interpersonal Relationship) ใกล้ชิด สนิทสนมกับสมาชิกทุกคนเสมอหน้ากัน ไม่แบ่งพรรคแบ่งพวก ควรสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะที่เกี่ยวกับงาน

 5. มีเกียรติยศ (Person Integrity) เป็นคนซื่อสัตย์ ซื่อตรง มีเกียรติยศ เชื่อถือได้

 6. มีความอดทน (Enduring) อดทนต่ออุปสรรคที่เกิดขึ้น อดทนต่อคำวิพากษ์วิจารณ์ อดทนในทุก ๆ ด้านทุกสถานการณ์

 7. มีความสามารถในการสร้างสังคม (Conceptual abilities) จะต้องเป็นผู้ที่สามารถที่จะเป็นตัวกลางที่ยึดเหนี่ยวสังคมให้ดำรงอยู่ได้ และทำให้เป็นสังคมที่มีสมรรถภาพ ตลอดจนการสร้างลักษณะประจำของสังคมนั้น ๆ

 8. มีความคิดริเริ่ม (Creativity) มีแนวความคิดที่จะกระทำสิ่งต่าง ๆ ด้วยวิธีการแปลก ๆ ใหม่ ๆ ที่ก้าวหน้ากว่าอยู่เสมอ ไม่หยุดนิ่งอยู่กับที่

 9. มีความยุติธรรม (Fairness) ให้รางวัลเสมอหน้ากันเมื่อถึงคราวที่สมาชิกควรจะได้รับมอบหมาย แจกจ่ายงานให้แก่สมาชิกตามความเหมาะสม

 อมรา เล็กเริงสินธุ์(2548, น. 191) กล่าวว่า ลักษณะภาวะผู้นำมี ดังนี้

 1. มีฐานะดี ไม่เดือดร้อน มีความพร้อมทางด้านการเงิน และมีสภาพความเป็นอยู่ที่มั่นคง ไม่หวังใช้อำนาจในการสร้างฐานะ และควรมีครอบครัวอบอุ่น

  2. มีระดับการศึกษาเหมาะสม เพื่อส่งเริมประสบการณ์ในการทำงาน วุฒิทางการศึกษา สอดคล้องกับงาที่ปฏิบัติ แสวงหาความรู้ใหม่ ๆ อยู่เสมอเพื่อนำมาพัฒนางาน มีความรู้และ มี ความสามารถในการบริหารงาน และส่งเสริมให้พนักงานมีความรู้ด้านต่าง ๆ

 3. ปฏิบัติงานเปิดเผย ปฏิบัติงานตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และให้โอกาสมีตรวจสอบการปฏิบัติงานได้

 4. ปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส ให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

  5. มีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน ติดตามงานเป็นประจำ และสม่ำเสมอ ร่วมกิจกรรมขององค์กรเป็นประจำ

  6. กล้าตัดสินใจเมื่อมีปัญหา สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งในองค์กรได้ดี มีความสุขุมรอบคอบในการปฏิบัติงาน

  7. เสียสละ อุทิศเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ ช่วยเหลือผู้อื่น ปฏิบัติงาน ด้วยความอดทนและเสียสละ

  8. กล้าคิดกล้าทำสิ่งใหม่ ๆ ปรับปรุงการให้การบริการ และมีการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการบริหารงาน

 สรุปได้ว่า ลักษณะของผู้นำ ประกอบด้วยการสมานไมตรีและสร้างสามัคคีธรรม สนับสนุนการสร้างบรรยากาศที่ดี รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นและนำมาใคร่ครวญพินิจพิจารณาด้วยใจเป็นธรรม มีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลดี มีฐานะ การศึกษามีความซื่อสัตย์สุจริต มีความยุติธรรม มีความขยันขันแข็ง มีความเชื่อมั่นในตัวเอง มีความเสียสละ มีความคิดริเริ่มเป็นผู้ชำนาญการเป็นผู้มีอุดมคติ และเป็นผู้รับความผิดแทน

 **2.1.5 บทบาทของภาวะผู้นำ**

 ภาวะผู้นำ เป็นกระบวนการที่ผู้บริหารจะให้มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้อื่นมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุจุดหมายขององค์การ ผู้นำจึงมีส่วนสำคัญในการบริหารงาน เพราะนอกเหนือจากเป็นผู้เชี่ยวชาญ อันเนื่องจากประสบการณ์ ความรู้หรือทักษะทางเทคนิคที่ส่งผลต่อความสำเร็จของงานแล้ว ผู้นำจึงมีบทบาทที่สำคัญดังนี้ (รังสรรค์ ประเสริฐศรี, น. 16-17)

 1. เป็นตัวแทนในทุกสถานการณ์ (Figurehead) ผู้นำที่มีตำแหน่งสูงขององค์การจะต้องเป็นตัวแทนทำกิจกรรมต่าง ๆ คือ เป็นตัวแทนที่ดีขององค์การ เป็นตัวแทนที่จะรวบรวมข้อมูลที่อยู่ภายนอกองค์การ และให้การต้อนรับแขกผู้มาเยือน

 2. เป็นนักพูดที่ดี (Spokesperson) ผู้นำจะต้องมีความสามารถในการพูดและนำเสนอกิจกรรม ตลอดจนมีการวางแผน มีความสามารถในด้านต่าง ๆ และมีวิสัยทัศน์ที่ดีกับบุคคลหรือฝ่ายต่าง ๆ คือ ฝ่ายบริหารระดับสูง ลูกค้า บุคคลภายนอก และเพื่อนร่วมอาชีพ

 3. เป็นนักเจรจาต่อรอง (Negotiator) มีคุณสมบัติในการเจรจาต่อรอง สามารถเจรจาต่อรองกับผู้บริหาร ผู้บังคับบัญชาที่เหนือกว่าในการเจรจาด้านของเงินทุน สิ่งอำนวยความสะดวก อุปกรณ์ หรือการสนับสนุนอื่น ๆ สามารถต่อรองกับหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์การเพื่อที่จะต่อรองด้านพนักงานและเจรจากับหน่วยงานภายนอกในด้านสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ และรูปแบบการสนับสนุนอื่น ๆ สามารถต่อรองกับลูกค้าผู้ขายปัจจัยของการผลิต และผู้ขายสินค้าหรือผู้ให้บริการเพื่อให้เกิดการซื้อขายกำหนดตารางเวลา และเงื่อนไขการขนส่ง

 4. การสอนงาน (Coach) ผู้นำที่มีประสิทธิผลจะต้องมีเวลาและความสามารถที่จะสอนทีมงาน โดยต้องพยายามช่วยให้ทีมงานประสบความสำเร็จ ช่วยให้สมาชิกทีมงานมีการป้อนกลับเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่าสมาชิกทีมงานมีขั้นตอนการทำงานและมีการปฏิบัติงานที่ดีขึ้น

 5. เป็นผู้สามารถสร้างทีมงานได้ (Team Builder) ซึ่งกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีดังนี้ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่าสมาชิกทีมงานมุ่งมั่นที่จะประสบความสำเร็จ เช่น มีการชมเชยแก่ผู้ปฏิบัติงานดีเด่น ริเริ่มกิจกรรมที่สร้างขวัญและกำลังใจแก่กลุ่ม เช่น การจัดงานปาร์ตี้และการสนับสนุนด้านกีฬา จัดประชุมพบปะสังสรรค์เป็นช่วง ๆ เพื่อกระตุ้นให้สมาชิกในทีมงานมีการอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องความสำเร็จ ปัญหา และสิ่งที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ

 6. แสดงบทบาทการทำงานเป็นทีม (Team Player) มีพฤติกรรมที่ผู้นำจะต้องปฏิบัติ ดังนี้ การวางตัวเป็นสมาชิกทีมและผู้นำทีมที่เหมาะสม มีความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ในองค์การ แสดงความจริงใจต่อผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา โดยให้การสนับสนุนแผนการทำงานเป็นทีมและกระตุ้นให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างเต็มที่

 7. สามารถแก้ปัญหาด้านเทคนิคได้ (Technical Problem Solver) เป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้บังคับบัญชาระดับต้นและผู้บริหารระดับกลางที่จะช่วยสมาชิกของทีมงานแก้ปัญหาด้านเทคนิค โดยมีกิจกรรม 2 ประการ ดังนี้ ผู้นำควรให้บริการในฐานะเป็นผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้แนะนำทางเทคนิค เป็นผู้สร้างผลประโยชน์เกี่ยวกับการทำงานประจำ เช่น สนับสนุนการสร้างยอดขายหรือปรับปรุงซ่อมแซมเครื่องจักรต่าง ๆ

 8. เป็นนักประกอบการ (Entrepreneur) เป็นผู้ให้คำแนะนำความคิดริเริ่มมีความคิดเชิงวิเคราะห์ และมีความรู้ความสามารถในการเป็นผู้นำประกอบการ การพัฒนาเปลี่ยนแปลงธุรกิจ ถึงแม้จะมิใช่กิจการของตนเอง ซึ่งมีกิจกรรมของการเป็นผู้นำที่มีบทบาทเป็นผู้ประกอบการ 3 ประการ ดังนี้

 8.1 หาวิธีการที่จะต้องปรับปรุงการปฏิบัติงานของหน่วยงานซึ่งจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ภายนอก เช่น การเยี่ยมเยียนธุรกิจ การจัดประชุมกลุ่มอาชีพหรือการจัดแสดงสินค้า หรือการมีส่วนร่วมในโปรแกรมการศึกษา

 8.2 มีการพูดคุยกับลูกค้าและพนักงานถึงความจำเป็น และความต้องการที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงขององค์การ

 8.3 มีการอ่านสิ่งตีพิมพ์ บทความ นิตยสารของกลุ่มวิชาชีพ เพื่อที่จะรับรู้สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอุตสาหกรรมและในวงการอาชีพนั้น

 จะเห็นได้ว่าผู้บริหารจะมีบทบาทของภาวะผู้นำได้หลายด้าน เพื่อให้ครอบคลุมถึงการปฏิบัติงานในทุก ๆ ส่วนผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถ รอบรู้ในทุก ๆ ด้าน ต้องมีการพัฒนาตนเองอย่างสม่ำเสมอ และสามารถเข้าใจถึงวิธีการกระตุ้นผู้ใต้บังคับบัญชาและต้องรู้จักใช้เทคนิค การจูงใจในการปฏิบัติงาน ให้ทำงานได้บรรลุเป้าหมายได้สูงสุด

 **2.1.6 องค์ประกอบภาวะผู้นำ**

 กวี วงศ์พุฒ (2549, น. 101-108) อธิบายว่าในการพิจารณาภาวะผู้นำของผู้บริหาร ควรพิจารณาจากองค์ประกอบ 5 ด้าน ดังนี้

 1. ด้านความเป็นผู้นำ

 ผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำสามารถจะสั่งการได้อย่างเด็ดขาด และ หากผู้นำสามารถสอดส่องดูแลอยู่ตลอดเวลา ผลผลิตก็อาจจะมีทั้งปริมาณและคุณภาพที่ดีตามไปด้วย มีผู้ร่วมงานที่รู้ใจ สามารถสร้างสรรค์งานใหม่ ๆ ตลอดเวลา ใช้การทำงานด้วยวิธีใหม่ ๆ เปิดโอกาสให้สมาชิกได้ร่วมแสดงความคิดเห็นแม้กระทั่งในการวางนโยบายต่าง ๆ เป็นนักเผด็จการอย่างมีศิลปะ เป็นนักพูดที่เฉลียวฉลาด จะใช้การพูดเป็นการชักชวนให้เกิดการทำงานด้วยความเต็มใจ มีการเสนอแนะและหว่านล้อม ให้เห็นคล้อยตามไปโดยปริยาย นอกจากนี้ การมีภาวะผู้นำควรมีคุณลักษณะด้านความเป็นผู้นำ ดังนี้

 1.1 ลักษณะท่าทาง คือการวางตัวอย่างเหมาะสม ด้วยการแสดงออกโดยท่าทาง ท่วงที วาจา การปรากฏตัว และการประพฤติแต่แต่สิ่งดีงาม ซึ่งจะทำให้เกิดความประทับใจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

 1.2 ความกล้าหาญ เป็นความกล้าหาญทั้งทางกายและทางใจ คืออำนาจทางใจที่บุคคลสามารถควบคุมตนเองได้ เมื่อตกอยู่ในอันตรายและสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ด้วยลักษณะอันสงบและมั่นคง

 1.3 ความเด็ดขาด เป็นความสามารถในการตกลงใจอย่างทันท่วงที และประกาศข้อตกลงใจนั้น ๆ ในลักษณะที่ชัดเจนและมั่นคง สามารถปฏิบัติได้

 1.4 ความไว้วางใจได้ เป็นความเชื่อมั่นในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาระดับที่สูงกว่า

 1.5 ความอดทน คือความเข้มแข็งทางจิตใจและร่างกายในอันที่จะยืนหยัดต่อสู้กับความเจ็บปวด ความเหนื่อยยาก ความบีบคั้นและความยากลำบากต่าง ๆ

 1.6 ความกระตือรือร้น คือการแสดงออกถึงความสนใจในงานอย่างจริงใจ และปฏิบัติอย่างจริงจัง เต็มใจและมองโลกในแง่ดีเสมอ

 1.7 ความริเริ่ม คือการพิจารณาดูว่ามีอะไรควรจะกระทำและจะเริ่มต้นปฏิบัติอย่างไร แม้ว่าจะยังไม่ได้รับคำสั่งก็ตาม

 1.8 ความซื่อสัตย์ คืออุปนิสัยที่ถูกที่ควร และความประพฤติปฏิบัติอันถูกต้อง การซื่อสัตย์ก็ถือเป็นคุณลักษณะผู้นำที่ดีอย่างหนึ่ง

 1.9 ดุลยพินิจ คือการเปรียบเทียบข้อเท็จจริง และหนทางแก้ปัญหาที่เป็นไปได้อย่างเหตุผล เพื่อประกอบการตกลงใจอันถูกต้อง

 1.10 ความยุติธรรม คือ คุณลักษณะความไม่ลำเอียงหรือมีอคติและมีความมั่นคงในการบังคับบัญชา เกี่ยวกับการให้รางวัลและการลงโทษ จะต้องเป็นไปตามควรแก่กรณี

 1.11 ความรู้ คือสิ่งที่ทำให้ได้มาซึ่งข่าวสาร เรื่องราวที่เป็นไป ข้อเท็จจริง หลักการรวมทั้งทำให้รอบรู้ในวิชาชีพ

 1.12 ความจงรักภักดี คือการมีความซื่อสัตย์มั่นคงต่อประเทศชาติ องค์การ หน่วยงาน ผู้บังคับบัญชา ผู้อาวุโส ผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงาน

 1.13 ความแนบเนียน คือความสามารถในการที่จะทำงานร่วมกับบุคคลอื่น ๆ ได้ โดยไม่เกิดความขัดแย้งกัน ในแง่ของมนุษย์สัมพันธ์ ความแนบเนียนรวมถึงความสามารถที่จะพูด หรือความสามารถในการประสานงานและกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดได้อย่างเหมาะสม

 1.14 ความไม่เห็นแก่ตัว คือการไม่หาความสะดวกสบายและความก้าวหน้าให้แก่ตนเองโดยทำให้ผู้อื่นต้องเดือดร้อน

 2. ด้านบุคลิกภาพ

 องค์ประกอบของบุคลิกภาพ มีดังนี้

 2.1 ลักษณะทางกายดี หมายถึง รูปร่าง หน้าตา สัดส่วน ผิวพรรณ ขนาด น้ำหนัก โครงสร้างของร่างกายและสุขภาพ มีลักษณะท่าทางการแสดงออกที่ดี มีความคล่องตัว กระฉับกระเฉง

 2.2 ลักษณะทางสังคมดี หมายถึง ท่าที การปฏิบัติต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ท่าทางการแสดงออกที่ดี มีกิริยาวาจาที่ถูกต้องเหมาะสม มีความสงบเสงี่ยมเข้าร่วมสมาคมกับผู้อื่นได้อย่างดี รวมทั้งที่คนอื่นมีความรู้สึกต่อบุคคลซึ่งเกิดจากคุณลักษณะต่าง ๆ ของบุคคลนั้น

 2.3 ลักษณะทางอารมณ์ดี หมายถึง ความสามารถในการควบคุมความรู้สึก มีความความเชื่อมั่นในตนเอง มีอารมณ์หนักแน่นมั่นคง สุขุมเยือกเย็น การทำงานให้เป็นอิสระจากความวิตกกังวล และการกระทำต่าง ๆ ของบุคคล มีความตื่นตัวหรือระมัดระวังอยู่เสมอ

 2.4 ลักษณะทางจิตใจดี หมายถึง มีความมั่นใจในการตัดสินใจอย่างอิสระรื่นเริง ความจำ ความคิดอ่าน การตัดสินใจ อุปนิสัยดี ค่านิยม มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี ไม่เห็นแก่ตัว และเจตคติที่ดีต่อคนอื่น

 2.5 ลักษณะทางสติปัญญาดี หมายถึง ความเพียรพยายาม และตั้งใจปฏิบัติงาน มีความรับผิดชอบอย่างแท้จริง มีความสามารถที่จะเรียนรู้และรับรู้อัตราความเร็วที่จะเห็นความสัมพันธ์ต่าง ๆ และมีความเข้าใจในเหตุการณ์ สภาพการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม

 3. ด้านมนุษยสัมพันธ์

องค์ประกอบของมนุษยสัมพันธ์ มีดังนี้

 3.1 รู้จักพูดจา ทักทายผู้อื่นโดยใช้คำพูดที่ไพเราะอ่อนหวาน

 3.2 ยิ้มแย้มแจ่มใส

 3.3 จำชื่อผู้ร่วมงานได้และทักทายได้ถูกต้อง

 3.4 ให้ความช่วยเหลือผู้อื่น ตามแต่โอกาส

 3.5 พูดและปฏิบัติต่อผู้อื่นด้วยความจริงใจ

 3.6 ให้ความสนใจต่อทุกคน ให้ความรักและชื่นชอบต่อผู้อื่น

 3.7 ให้ความเมตตา กรุณา เอื้อเฟื้อ เผื่อแผ่

 3.8 รู้จักเห็นใจผู้อื่น โดยการเอาใจเขามาใส่ใจเรา

 3.9 รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอย่างมีเหตุผลของผู้อื่น

 3.10 กล้าคิด กล้าตัดสินใจ และยอมรับเมื่อตัดสินใจผิดพลาด

 4. ด้านคุณธรรมจริยธรรม

คุณธรรม คือความดีอันสูงสุด ส่วนจริยธรรม คือธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ ผู้นำที่ทรงไว้ซึ่งคุณธรรม ควรต้องศึกษาข้อคิดคติธรรมและหลักคำสอนทางศาสนา เพื่อทำความเข้าใจกับหลักธรรมนั้น ๆ เป็นเบื้องต้น แล้วนำไปคิดวิเคราะห์ พิจารณาปรับใช้ให้เหมาะกับภารกิจของผู้นำ เช่น ภารกิจในฐานะผู้นำองค์การ ผู้นำชุมชนหรือสังคม ภารกิจของผู้วางแผน กำหนดนโยบาย จัดองค์การ บริหารบุคคล ฯลฯ ล้วนต้องอาศัยหลักธรรมในการประกอบควบคู่ไปกับความรู้ความสามารถทั้งสิ้น ผู้นำจึงควรศึกษา วิเคราะห์ รวบรวมหลักฐาน นำไปประพฤติปฏิบัติ ผู้นำจึงจะได้ชื่อว่าเป็นผู้นำที่มีคุณภาพ มีคุณธรรมและคุณประโยชน์แก่อย่างแท้จริงตัวอย่างที่ดีคือ ทศพิธราชธรรม 10 ประการ เป็นหลักธรรมสำหรับพระมหากษัตริย์พึงปฏิบัติมาแต่โบราณกาล และนักปกครองระดับสูงที่มีภาวะผู้นำ ก็น่าจะอนุโลมถือปฏิบัติได้ หลักทศพิธราชธรรมมี 10 ประการ

 4.1 ทาน คือ การให้ ให้เพื่อบูชา ให้เพื่อสงเคราะห์

 4.2 ศีล คือ การรักษามารยาท การสำรวม กาย วาจา ใจ ให้เรียบร้อย สะอาด ดีงาม

 4.3 บริจาค คือ การให้เพื่อเป็นสาธารณประโยชน์ เพื่อข่มความโลภ

 4.4 อาชวะ คือ ความมีอัธยาศัยซื่อตรง ตั้งอยู่ในความสุจริตธรรม

 4.5 มัทวะ คือ ความมีอัธยาศัยอ่อนโยน ละมุนละไมรับฟังคำแนะนำตักเตือน

 4.6 ตบะ คือ ความมีการบำเพ็ญเพียรเอาชนะบาปกรรม ทำลายความชั่ว

 4.7 อักโกทะ คือ ความไม่โกรธ ไม่วินิจฉัยความและกระทำการด้วยอำนาจแห่งความโกรธ

 4.8 วิหิงสา คือ ความไม่เบียดเบียนตนและคนอื่น

 4.9 ขันติ คือ ความอดกลั้น ทนทานต่อกำลังกิเลส และทุกข์

 4..10 อวิโรธนะ คือ การไม่ผิดจากความเที่ยงตรง โดยดำรงอยู่เสมอในความยุติธรรม

 5. ด้านทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงาน

 ภาวะผู้นำด้านทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงานดังนี้

 5.1 มีความซาบซึ้งถึงนโยบาย อำนาจหน้าที่ และกิจการงานในหน่วยงานของตน

 5.2 มีแผนในการดำเนินงาน และหมั่นเอาใจใส่ปรับปรุงงานอยู่เสมอ

 5.3 หมั่นศึกษาหาความรู้ ปรับปรุงงานอยู่เสมอ

 5.4 จัดให้มีระบบการติดต่อกับผู้ใต้บังคับบัญชาที่ประสิทธิภาพ

 5.5 รู้จักใช้คนให้เหมาะกับงาน

 5.6 มีความซื่อสัตย์

 5.7 ติดตามงานอยู่เสมอ

 5.8 รู้จักพิจารณาลำดับความสำคัญของงาน งานด่วนต้องรีบทำก่อน

 5.9 เป็นผู้มีพรหมวิหารสี่

 5.10 มีความยุติธรรม

 5.11 เป็นคนตรงต่อเวลา

 5.12 หมั่นอบรมผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีความสามารถในการทำงาน

 5.13 เป็นคนมีความริเริ่ม และสนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความริเริ่ม

 5.14 กระตุ้นและสนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแสดงความคิดเห็น และหาทางปรับปรุงงานของหน่วยงานของตนอยู่เสมอ

 สรุปได้ว่า ผู้นำที่มีภาวะผู้นำ จะต้องเป็นบุคคลที่มีคุณลักษณะพิเศษเหนือบุคคลอื่น รวมทั้งต้องมีพฤติกรรมที่มีอิทธิพลต่อสมาชิกของกลุ่ม พฤติกรรมที่มีอิทธิพลต่อสมาชิกของกลุ่ม ดังนี้ มีความสามารถในการเป็นผู้นำองค์กร เป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ มีวินัยต่อตนเอง กล้าตัดสินใจเมื่อมีปัญหาสำคัญที่ต้องตัดสินใจเร่งด่วน สร้างความไว้วางใจให้กับประชาชน ยืดหยุ่นการบริหาร สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งของประชาชนได้ดี และมีวิสัยทัศน์ชัดเจนกว้างไกล ในการบริหารงานดังนี้ มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน แต่งกายสุภาพ วางตัวเหมาะสม สุขุมรอบคอบในการปฏิบัติงาน มีความมั่นใจในตนเอง ปฏิบัติงานเปิดเผย ตรงไปตรงมา ใช้วาจาสุภาพ รับฟังความคิดเห็นของบุคคลอื่นให้เกียรติผู้ใต้บังคับบัญชา ประสานงานได้ดีกับผู้ใต้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงาน มีสัมพันธภาพอันดีกับประชาชน และองค์กรอื่นภายในตำบล มีความสามารถในการพูดในที่สาธารณะ ประชาสัมพันธ์งานขององค์กรได้ดีประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี อนุเคราะห์ช่วยเหลือบุคคลที่เดือดร้อน อดทนอดกลั้น ยึดมั่นใจสัจจะ ประพฤติตนดีอย่างเสมอต้นเสมอปลาย กำหนดนโยบาย และวางแผนได้อย่าง มีความสามารถในการสร้างแรงจูงใจให้กับพนักงาน และสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้ประชาชนได้

**2.2 แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น**

 **2.2.1 ความหมายของความคิดเห็น**

 นักวิชาการได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้หลายลักษณะ มีดังนี้

 ราชบัณฑิตยสถาน (2546, น. 246) ได้บัญญัติไว้ว่า ความคิดเห็น ตรงกับคำในภาษาอังกฤษ คือ Opinion หมายถึง ข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงจากการใช้ปัญญาความคิดประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันได้เสมอไปก็ตาม เป็นทัศนะหรือประมาณการเกี่ยวกับเนื้อหาหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง คำว่าความคิดเห็นมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า เจตคติ ซึ่งมีคำอธิบายไว้ว่าแนวโน้มที่บุคคลได้รับมาหรือเรียนรู้มา และกลายเป็นแบบอย่างในการแสดงปฏิกิริยาสนับสนุน หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อบางสิ่งบางอย่างหรือต่อบุคคลบางคน

 ประเสริฐ ลายโถ (2551, น. 54) กล่าวว่า ความคิดเห็นหมายถึง การแสดงออก โดยการพูดการเขียนหรือความรู้สึกของบุคคลต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด เพื่อให้บุคคลอื่นรับรู้ เพื่อประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน ซึ่งความคิดเห็นนั้นสังเกตและวัดได้จากคน

 ภัทราพร วชิรนิธิไพบูลย์ (2551, น. 10) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออก ซึ่งความรู้สึกที่อยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง และทัศนคติของบุคคลต่อสิ่งหนึ่งซึ่งอาจจะเป็นบุคคล กลุ่มบุคคล หรือสถานการณ์ ด้วยการพูด หรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมที่ได้รับ เป็นข้อพิจารณาว่าเป็นจริง จากการใช้ปัญญา ความคิดประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันได้เสมอ ความคิดเห็นนี้อาจจะเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา

 จตุพล หลักคำพันธ์ (2553, น. 44) สรุปไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดด้วยการพูดหรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานด้านความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม ความคิดเห็นอาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากผู้อื่น ได้เห็นว่า การแสดงออกซึ่งความรู้สึก เกิดจากการเรียนรู้ตลอดจนความสามารถในการประเมินสถานการณ์ อาจจะเป็นไปในทางเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอาจจะเกิดจากการเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มต่าง ๆ ความรู้ความสามารถ

 มยุรี สมุทรศรี (2557, น. 23) สรุปว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางด้านความรู้สึกนึกคิด ความเชื่อของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือเรื่องใด เรื่องหนึ่ง ด้วยการพูดหรือเขียน ภายใต้พื้นฐานของความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมของบุคคลนั้น เข้ามาเกี่ยวข้องในการตัดสินใจ ซึ่งความคิดเห็นนั้น อาจจะเป็นไปในทางเห็นด้วยเฉย ๆ หรือไม่เห็นด้วยก็ได้

 Kolesnik (1970, p. 296) ได้ให้ความหมายของความหมายของความคิดเห็นว่า เป็นการแปลความหมายหรือการลงความเห็นที่เกิดจากข้อเท็จจริง ซึ่งแต่ละบุคคลคิดว่าถูกต้องแต่คนอื่น ๆ อาจไม่เห็นด้วยก็ได้

 Best (1997, p. 169) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า เป็นการแสดงทางด้านความเชื่อและความรู้สึกของแต่ละบุคคลโดยการพูด

 สรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกโดยมีพื้นฐานมาจากความรู้ ประสบการณ์ ภูมิปัญญา และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ถึงความเชื่อ ความรู้สึก ทัศนคติ และค่านิยม ของบุคคลต่อบุคคล เรื่องราว หรือสถานการณ์ ในสังคม ของบุคคลนั้น ๆ โดยความคิดเห็นอาจเปลี่ยนแปลง

 **2.2.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น**

 นักวิชาการได้แสดงทัศนคติไว้ มีดังนี้

 สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ (2546, น. 12-15) ได้กล่าวไว้ว่าปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลแต่ละบุคคลแสดงความคิดเห็นที่เหมือนหรือแตกต่างกันไว้ดังนี้

 1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

 1.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ อายุ อวัยวะ ความครบถ้วน

 สมบูรณ์ของอวัยวะต่าง ๆ ของคุณภาพสมอง

 1.2 ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและการศึกษาทำให้บุคคลมีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้นและคนที่มีความรู้มากมักจะมีความคิดในเรื่องต่าง ๆ อย่างมีเหตุผล

 1.3 ความเชื่อ ค่านิยมและเจตคติของบุคคลต่อเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้จากกลุ่มบุคคลในสังคมหรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว

 1.4 ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ทำให้มีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

 2. ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่

 2.1 สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล เป็นการได้รับข่าวสาร ข้อมูลต่าง ๆ ของแต่ละบุคคล

 2.2 กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้อง อาชีพ มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใดก็ต้องยอมรับและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็นไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่

 2.3 ข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ หรือสิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลแต่ละคนได้รับ ทั้งนี้เพราะข้อเท็จจริงที่แต่ละบุคคลได้รับแตกต่างกันก็จะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

 จำเรียง ภาวิจิตร (2550, น. 148) กล่าวถึงอิทธิพลของความคิดเห็นว่า ขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้

 1. ภูมิหลังทางสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีภูมิหลังแตกต่างกันโดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท ผู้มีรายได้น้อยกับผู้มีรายได้สูง เป็นต้น

 2. กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใครหรือกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้แก่ผู้ใดหรือการกระทำที่คำนึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงให้กัน เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่มหรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

 3. กลุ่มกระตือรือร้นหรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นเป็นพิเศษ อันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจูงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นคล้อยตามได้ในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยในทางตรงข้ามกลุ่มที่เฉื่อยชาก็จะไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมากนัก

 ศิริภรณ์ กระวีสายสุนทร. (2559, น. 29) ได้กล่าวถึง ปัจจัยที่ส่งผลทางความคิดเห็นของคนประกอบด้วยสิ่งต่าง ๆ ดังนี้คือ

 1. ปัจจัยทางด้านอายุ อายุเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสัมพันธ์กับความรู้ และความคิดเห็น บุคคลที่มีอายุน้อยน่าจะมีความรู้ในสิ่งใหม่ ได้ดีกว่าบุคคลที่มีอายุมาก เนื่องจากไม่มีภาวะที่ต้องรับผิดชอบมากก่อให้เกิดความกระตือรือร้นต่อสิ่งแวดล้อมรอบตัว จึงมีผลให้เกิดการเรียนรู้ได้มากกว่าบุคคลที่มีอายุมาก ดังนั้นอายุเป็นตัวกำหนดความแตกต่างของบุคคลได้อย่างหนึ่ง บุคคลเดียวกันในช่วงอายุที่ต่างกันจะมีความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งต่างกัน

 2. ปัจจัยทางด้านเพศเพศสามารถใช้เป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความแตกต่างกัน ทั้งในด้านสิ่งแวดล้อมและชีวอนามัย อาจส่งผลต่อความรู้และความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้บริการ

 3. ปัจจัยทางด้านสถานภาพสมรส พบว่าสถานภาพสมรสต่างกัน มีผลทำให้ ความคิดเห็นต่างกัน

 4. ปัจจัยทางด้านระดับการศึกษา การเรียน การศึกษาเป็นแนวทางอันหนึ่งที่บุคคลจะเปลี่ยนพฤติกรรม ความรู้สึกความคิดเห็นเพราะได้เรียนบางสิ่งบางอย่างเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงความรู้สึกที่มีอยู่เดิม การคิดหรือการกระทำกิจกรรมบางอย่างจึงผิดไปจากเดิมหรืออาจเปลี่ยนทัศนคติ ความคิดเห็นในบางเรื่อง

 5. ปัจจัยทางด้านฐานะทางเศรษฐกิจ ฐานะทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความรู้และความคิดเห็น

 6. ปัจจัยทางด้านข้อมูลข่าวสาร การรับข่าวสารและสื่อสารเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง มนุษย์เป็นสัตว์สังคมมีความจำเป็นต้องติดต่อข่าวสาร แลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็น ความต้องการของคนประสบการณ์และความเข้าใจซึ่งกันและกัน เพราะข่าวสารเป็นปัจจัยที่ใช้ประกอบการตัดสินใจของมนุษย์ และได้รับข่าวสารจากสื่อมวลชนมีความสัมพันธ์กับความทันสมัย กล่าวคือ คนที่เปิดรับข่าวสารย่อมมีทัศนคติทันสมัย และมีความก้าวหน้ากว่าคนที่เปิดรับข่าวสารน้อย

 Oskamp (1977, pp. 119-133, อ้างถึงใน ศิริภรณ์ กระวีสายสุนทร (2559, น. 25) กล่าวว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเกิดความคิดเห็น ดังนี้

 1. ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and Physiological Factors) เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ค่อยจะได้พูดถึงมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่าปัจจัยทางพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อเจตคติหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ได้ ปัจจัยด้านร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วยและผลกระทบจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

 2. ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct Personal Experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่าง ๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือพบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ ด้วยตนเอง ทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทาน เขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องจากน้ำส้ม หวาน เย็น หอม ชื่นใจ ทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ทานเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์โดยตรงที่เขาได้รับ

 3. อิทธิพลจากครอบครัว (Parental Influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการเลี้ยงดูของพ่อ แม่และครอบครัว ทั้งนี้ เมื่อตอนเป็นเด็ก ๆ จะได้รับการอบรมสั่งสอน ทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัลและการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัวและจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

 4. เจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม (Group Determinants of Attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและเจตคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่มไม่ว่าจะเป็นเพื่อนในโรงเรียน กลุ่มอ้างอิงต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตามเป็นไปตามกลุ่มได้

 5. สื่อมวลชน (Mass Media) คือ สิ่งต่าง ๆ ที่เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของคนเรา ดังนั้นสื่อเหล่านี้ ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ นิตยสารวารสาร จึงเป็นปัจจัยอันหนึ่งที่มีผลกระทบต่อความคิดเห็นของบุคคล

 จากการกล่าวถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของนักวิชาการทั้งหลาย สรุป ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ประกอบด้วย ปัจจัยหลัก ๆ 2 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยบุคคล ได้แก่ พันธุกรรม อิทธิพลจากครอบครัว ค่านิยม ความเชื่อ ประสบการณ์ และระดับการศึกษา ปัจจัยสภาพแวดล้อม ได้แก่ ภูมิหลังทางสังคม สื่อต่าง ๆ กลุ่มทางสังคม ข้อเท็จจริงที่แต่ละบุคคลได้รับ

 **2.2.3 การวัดความคิดเห็น**

 ในการวัดความคิดเห็นของบุคคลสามารถทำได้หลายวิธี ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ ดังนี้

 Thomas (1959, p. 234) กล่าวไว้ว่า การวัดความคิดเห็นโดยทั่วไปต้องมีส่วนประกอบ 3 อย่าง คือ ตัวบุคคลที่ถูกวัด สิ่งเร้า และการตอบสนอง ซึ่งจะออกมาเป็นระดับสูงต่ำมากน้อย วิธีวัดความคิดเห็น โดยมากจะใช้การตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่จะตอบคำถามเลือกตอบตามแบบสอบถาม

 Shaw & Wright (1976, pp. 28-29) กล่าวไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นลักษณะของแต่ละบุคคล การวัดจึงวัดจากแรงจูงใจ การรับรู้ แต่มีข้อแตกต่างกันอยู่ที่ประสบการณ์และปัจจัยอื่น ๆ จึงมีวิธีวัดความคิดเห็น ดังนี้

 1. การฉายภาพ (Projective Technique) เป็นการวัดโดยการสร้างจินตนาการ โดยใช้ภาพเป็นตัวกระตุ้นให้บุคคลแสดงความคิดเห็นออกมาและสามารถพิสูจน์ได้ว่า บุคคลมีความคิดเห็นหรือมีความรู้สึกอย่างไรต่อภาพที่เห็น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ของแต่ละบุคคลเป็นสำคัญ

 2. การสัมภาษณ์ (Interview) เป็นการซักถามบุคคลให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมทั้งในอดีต ปัจจุบันและอนาคต

 3. การส่งแบบสอบถาม (Questionnaire) เป็นการวัดความคิดเห็นที่สิ้นเปลืองเวลาและงบประมาณน้อยที่สุด โดยการส่งแบบสอบถามไปยังกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการศึกษาแล้วให้ตอบกลับมา แต่มีข้อจำกัดว่าผู้ที่ถูกถามต้องอ่านออกเขียนได้

 4. การให้เล่าความรู้สึก (Self-Report) เป็นการวัดโดยให้แต่ละบุคคลเล่าความรู้สึกที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งออกมา ซึ่งผู้เล่าจะบรรยายความรู้สึกนึกคิดตามประสบการณ์และความสามารถออกมา

 Best (1977, p. 171) กล่าวไว้ว่า การวัดความคิดเห็นโดยทั่วไป จะต้องมีองค์ประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัด สิ่งเร้าและมีการตอบสนอง ซึ่งจะออกมาในระดับสูง ต่ำ มาก น้อย วิธีวัดความคิดเห็นนั้น โดยมากจะใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่จะตอบแบบสอบถามเลือกตอบแบบสอบถามและผู้ถูกวัดจะเลือกตอบความคิดเห็นของตนในเวลานั้น การใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นนั้น ใช้การวัดของ ลิเคิร์ท (Likert’s Method) โดยเริ่มด้วยการรวบรวมหรือการเรียบเรียงข้อความเกี่ยวกับความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็นเลือกตอบเป็น 5 ระดับ ได้แก่ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย น้อยที่สุด ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับใจความว่าจะเป็นปฏิฐาน (Positive) หรือ นิเสธ (Negative)

 สรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็น สามารถทำได้หลายปะการ เช่น การสัมภาษณ์ การใช้

แบบสอบถาม ส่วนวิธีการที่ใช้มากได้แก่ แบบสอบถาม ตามแนวทางของลิเคิร์ท ซึ่งแบ่งน้ำหนักความคิดเห็น เป็น 5 ระดับ ได้แก่ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย น้อยที่สุด หรือลักษณะที่คล้ายกัน ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับใจความว่าจะเป็นปฏิฐาน (Positive) หรือ นิเสธ (Negative)

**2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น**

 **2.3.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น**

 นักวิชาการหลาย ๆ ท่านได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ได้น่าสนใจ ดังนี้

 ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร (2543, น. 11) ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบราชการ สืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ เป็นการปกครองโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ และโดยนัยนี้ องค์กรนี้ถูกควบคุมโดยรัฐมีแต่อำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

 อุทัย หิรัญโต (2547, น. 12) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลให้อำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตน การบริหารงานท้องถิ่น มีการจัดองค์กร มีหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วนทั้งนี้ความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจาก การควบคุมของรัฐบาลไม่ได้เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

 โกวิทย์ พวงงาม(2550, น. 13) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การที่องค์กรหนึ่งมีพื้นที่และอาณาเขตของตนเองอำนาจหน้าที่และรายได้ตามที่กำหนด และการบริหารกิจการภายในเขตพื้นที่ เช่นการบริหารงานคลัง การบริหารงานบุคคล มีผู้บริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติที่ได้มาโดยผ่านการเลือกตั้งของประชาชน

 William V. H (1953, p. 398) ให้ความหมายไว้ว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง
การปกครองตนเองของชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดที่มีองค์กรเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในการกำหนดพื้นที่
มีอำนาจในการบริหารด้านการคลัง มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจและสภาพท้องถิ่นเป็นองค์กรสำคัญขององค์กรนี้”

 William A. R (1953, p. 574) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้อำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์การที่ปกครองตนเอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

 John J. C (1957, p. 398) ได้ให้ความหมายของคำว่าการปกครองท้องถิ่นว่าหมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ใด โดยเฉพาะและหน่วยงานปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

 Daniel Wit (1967, p. 14-21) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือ กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชน เพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

 Harris G.M (1984, p. 574) ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ได้ กลายเป็นรัฐใหม่อิสระแต่อย่างใด

 Emile J. Sady (อ้างถึงใน อุทัย หิรัญโต, 2547, น. 4) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองทางการเมืองที่มีอยู่ในระดับต่ำจากรัฐ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมาย และมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจกรรมในท้องถิ่นของตนเอง รวมทั้งอำนาจการจัดเก็บภาษีเจ้าหน้าที่ของหน่วยปกครองท้องถิ่นดังกล่าวอาจได้รับการเลือกตั้งและแต่งตั้งโดยท้องถิ่นได้

 สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองตนเอง ที่รัฐบาลให้อำนาจประชาชนในท้องถิ่นบริหารจัดการและสามารถดำเนินการให้บริการอย่างอิสระแต่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐและรัฐบาลกลางมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย

 **2.3.2 แนวคิดของการปกครองท้องถิ่น**

 ในการปกครองประเทศด้วยวิธีการกระจายอำนาจการปกครอง โดยที่รัฐบาลกลางโอนอำนาจหรือตัดอำนาจการปกครองบางส่วนและบางลักษณะไปให้ท้องถิ่นดำเนินการอย่างมีอิสระไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบริหารของรัฐบาลกลางเป็นเพราะรัฐบาลกลางได้กำหนดขอบเขต การบริหารอย่างอิสระให้แก่ท้องถิ่น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่น มีรากฐานมาจากการกระจายอำนาจการปกครอง

 การปกครองท้องถิ่นมีแนวความคิดที่ว่า “รัฐเท่านั้นเป็นผู้ก่อตั้งการปกครองท้องถิ่น” (Local Government is a Creature of the State) ฉะนั้น การที่จะให้ท้องถิ่นใด มีอำนาจอิสระโดยสิ้นเชิงจากรัฐหรือรัฐบาลกลางย่อมเป็นไปไม่ได้ เพราะจะก่อให้เกิดรัฐซ้อนรัฐขึ้น ตามความเป็นจริงนั้น ท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองภายใต้การกำหนดของรัฐ ทั้งนี้ เพราะรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจสูงสุด หรือมีอำนาจอธิปไตยภายในประเทศส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีอำนาจอิสระแต่ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการควบคุมหรือการมอบหมายอำนาจจากรัฐเท่านั้น ดังนั้น รัฐหรือตัวแทนของรัฐจะต้องควบคุมดูแลการเป็นอิสระของท้องถิ่นอยู่ตลอดไป

 แม้ว่าท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองและรัฐหรือตัวแทนของรัฐจะต้องควบคุมดูแลการเป็นอิสระของท้องถิ่นอยู่ก็ตาม แต่ความมีอิสระของท้องถิ่นจะมีได้อย่างกว้างขวางเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับสิ่งเหล่านี้คือ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550, น. 16-17)

 1. ความใจกว้างของรัฐหรือผู้มีอำนาจในการบริหารของรัฐจะกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ย่อมเป็นไปตามรูปแบบของรัฐ แล้วกำหนดเป็นนโยบายของรัฐขึ้น

 2. ท้องถิ่นต้องมีรายได้เพียงพอต่อการบริการ จึงจะมีความเป็นอิสระและความคล่องตัว ในการบริหารแต่ถ้าท้องถิ่นต้องพึ่งเงินจากรัฐหรือหน่วยงานอื่นด้วยแล้วก็จำเป็นอย่างยิ่ง ที่หน่วยงานเจ้าของเงินจะเข้ามาตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่นก็จำเป็นที่จะวางตัวอยู่ภายในกรอบที่เจ้าของเงินกำหนดให้

 3. สถานการณ์ของประเทศ หากประเทศใดมีเหตุการณ์ไม่สงบ การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ย่อมจะเป็นอันตรายต่อเอกภาพของชาติ แต่ในทางกลับกัน ถ้าประเทศใด มีความสงบเรียบร้อย สังคมอยู่ในภาวะปรกติสุข การกระจายความ เป็นอิสระให้แก่ท้องถิ่นจึงเป็นไปได้โดยง่ายและเป็นไปอย่างกว้างขวาง

 ประหยัด หงษ์ทองคำ (2549, น. 10-12) ได้กล่าวถึงแนวคิดในการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

 1. การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีรูปแบบแตกต่างกันไปตามความเจริญจำนวนประชากรและขนาดพื้นที่ของท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะลักษณะขององค์ประกอบ 3 ประการนี้ท้องถิ่น ต่าง ๆ ภายในประเทศมีความแตกต่างกัน

 2. มีการเลือกตั้ง (Election) การเลือกตั้งอาจจะเป็นการเลือกตั้งทั้งหมดคือ เลือกตั้ง ทั้งฝ่ายสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารหรือจะเป็นการเลือกตั้งเพียงบางส่วนก็ได้ ทั้งนี้ เพราะมีความเชื่อว่าการเลือกตั้งเป็นวิถีทางที่ดีที่สุดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

 3. มีอำนาจอิสระ (Autonomy) คือ มีอำนาจในการดำเนินการที่ได้รับมอบหมายได้เองโดยมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองและไม่ต้องการรอคำสั่งจากส่วนกลางแต่อย่างใด แต่อำนาจอิสระนี้จะมีมากจนเกินไปอย่างสิ้นเชิงจากรัฐไม่ได้จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐบาล

 วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550, น. 35) ได้อธิบายแนวคิดในการปกครองท้องถิ่นไว้ 3 ประการ ดังนี้

 ประการแรก เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสได้เรียนรู้ ฝึกปฏิบัติหรือเข้าใจถึงการบริหารหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยการเรียนรู้จากของจริง ปฏิบัติจริง (Learning by Doing) และการบริหารตามหลักประชาธิปไตย (School of - Democracy)

 ประการที่สอง เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอันมีลักษณะของการกระจายอำนาจการบริหาร และมอบการบริหารให้แก่ประชาชนท้องถิ่นโดยตรง (Decentralization)

 ประการสุดท้าย เพื่อให้หน่วยการบริหารท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในส่วนกลางเพื่อไปปฏิบัติงานด้านการบริหาร และการจัดการบริการสาธารณะบางส่วน เพื่อประชาชนส่วนรวมในท้องถิ่น โดยการปฏิบัติงานดังกล่าวด้วยตนเอง (Local Self Government)

 ปธาน สุวรรณมงคล (2547, น. 21-22) ได้กล่าวถึงแนวคิดการปกครองตนเองของท้องถิ่น สรุปได้ 10 ประการดังนี้

 1. รากฐานของรัฐธรรมนูญ (Constitutional Foundation) หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นต้องได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหลักซึ่งกำหนดรูปแบบโครงสร้างของประเทศนั้น

 2. ทฤษฎีของการปกครองท้องถิ่น (Concept of Local Self – Government) การปกครองตนเองของท้องถิ่น ต้องบ่งชี้ถึงสิทธิและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกรอบของกฎหมายในการวางแผนกฎเกณฑ์และจัดกิจการและจัดกิจการสาธารณะตามความรับผิดชอบและเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นดังกล่าวจะต้องให้บุคคลหรือองค์กรผู้แทนประชาชน (สภา) ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยอิสระและครบถ้วนตามวาระที่กำหนดซึ่งผู้บริหารท้องถิ่น จะต้องมาจาการการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

 3. ขอบเขตของการปกครองท้องถิ่น (Scope of Local Self – Government) ประกอบด้วย

 3.1 การดำเนินการภารกิจสาธารณะต้องกระทำโดยองค์กรพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

 3.2 ท้องถิ่นมีสิทธิ์โดยทั่วไปในการริเริ่มกิจการใด ที่รัฐมิได้มอบหมายให้หน่วยงานใดทำโดยเฉพาะเจาะจงและกิจการใด ๆ ที่รัฐห้ามมิให้ท้องถิ่นกระทำ

 3.3 การกำหนดหน้าที่ของท้องถิ่นและกระบวนการในการแก้ไขปัญหาเปลี่ยนแปลงภารกิจดังกล่าว ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเท่านั้น

 3.4 อำนาจหน้าที่รัฐที่กระจายให้แก่ท้องถิ่นจะต้องบริบูรณ์ และเป็นการเฉพาะ (Full and Exclusive) หากรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้อำนาจส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคในการจัดการร่วมกิจกรรมกับท้องถิ่น ท้องถิ่นยังคงมีสิทธิในการเริ่มและตัดสินใจในการดำเนินการต่าง ๆ ได้

 3.5 อำนาจหน้าที่ท้องถิ่นได้รับอำนาจจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคนั้น ท้องถิ่นสามารถจะใช้ดุลยพินิจในการดัดแปลงการดำเนินการให้สอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่นได้

 3.6 ในการดำเนินการใด ๆ ของรัฐบาลในท้องถิ่นอื่น ที่มีผลกระทบต่อท้องถิ่น ต้องให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการตัดสินใจด้วย

 4. การคุ้มครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Protection of Local Self - Government) ถ้าตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายให้สามารถระงับการกระทำของสภาหรือยุบสภาท้องถิ่น หรือให้ระงับการกระทำของฝ่ายบริหารหรือปลดฝ่ายบริหาร ได้การกระทำดังกล่าวจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องจัดให้มีการสืบช่วยการทำงานของฝ่ายบริหารให้ต่อเนื่องโดยเร็วที่สุด สำหรับการคุ้มครองในเรื่องอาณาเขตขององค์กรปกครองท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงอาณาเขตจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการปรึกษาหารือของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องรวมทั้งวิธีการลงประชามติ (Referendum) ในกรณีที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

 5. โครงสร้างการบริหารหรือการจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Adequate Organization Structures for Local Self - Government) ท้องถิ่นจะสามารถกำหนดโครงสร้างการบริหารงานของตนเองได้ เพื่อที่จะดัดแปลงให้เหมาะสมกับความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นรวมทั้งเพื่อประกันให้มีการจัดการที่มีประสิทธิภาพต้องจัดให้มีสภาพการจ้างงานและการฝึกอบรมบุคคลากรเพื่อให้เป็นงานที่จูงใจ รัฐบาลในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะต้องสนับสนุนช่วยเหลือในการนำระบบคุณธรรม (Merit - System) มาใช้กับรัฐบาลในระดับท้องถิ่น

 6. สภาพของสำนักงานผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งของท้องถิ่น (Condition of Office for Local Representatives) สำนักงานของผู้แทนประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งของท้องถิ่นจะต้องได้รับเงื่อนไขที่เหมาะสมและประกันได้ว่าผู้แทนจะสามารถปฏิบัติได้อย่างอิสระโดยเฉพาะ ในเรื่องค่าตอบแทนและการคุ้มครองในด้านสวัสดิการหรือกิจกรรมใดที่ไม่สามารถเข้ากันได้กับการดำรงตำแหน่งผู้แทนท้องถิ่นจะต้องระบุไว้ ในกฎหมายเท่านั้น

 7. การกำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Supervisions of Local Authorities Activities ) กระบวนการในการกำกับดูแลจะต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเท่านั้นและวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแล จะต้องเป็นไปเพื่อการกำชับให้ปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น

 8. ทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Resources of Local Authorities) มีหลักการดังนี้ คือ

 8.1 ท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิในทรัพยากรด้านการเงินที่เพียงพอแยกออกจากรัฐบาลในระดับอื่นและสามารถใช้จ่ายรายได้ดังกล่าวโดยอิสระภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

 8.2 การจัดสรรทรัพยากรแก่ท้องถิ่นต้องเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมกับกิจกรรมที่ต้องดำเนินการ สามารถรับรองในการให้บริการสาธารณะได้โดยไม่หยุดชะงักและมีแผน ทางการเงิน ที่เพียงพอต่อการถ่ายโอนภารกิจใด ๆ ให้แก่ท้องถิ่นจะต้องมีการจัดสรรทรัพยากรการเงินเพื่อความสัมฤทธิ์ผลด้วยเสมอ

 8.3 ท้องถิ่นที่อ่อนแอในทางการเงิน รัฐต้องจัดให้มีระบบที่ทำให้เกิดการสมดุลทางการเงิน (Financial Equalization)

 8.4. รัฐต้องรับรองสิทธิของท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสมในการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรให้ชัดเจน

 8.5 ต้องส่งเสริมให้มีการจัดหาเงินช่วยเหลือโดยไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อโครงการใดโครงการหนึ่งโดยเฉพาะการให้เงินช่วยเหลืออุดหนุนดังกล่าวไม่ถือเป็นการจำกัดสิทธิของท้องถิ่นในการใช้ดุลยพินิจของตนในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แต่อย่างใด

 9. การสมาคมของท้องถิ่น (Association of Local Authorities) ในการใช้อำนาจหน้าที่ของตนนั้น ท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิในการร่วมมือกันหรือก่อตั้งเป็นสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินกิจกรรมปกป้องหรือส่งเสริมผลประโยชน์ร่วมกัน

 10. การคุ้มครองทางกฎหมายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Legal Protection of Local Self - Government) เพื่อปกป้องความเป็นอิสระของท้องถิ่นในกรณีที่มีการละเมิดหรือเกิดข้อขัดแย้งรวมทั้งเพื่อให้หลักการปกครองท้องถิ่นได้รับการเคารพ หลักสำคัญอีกประการหนึ่งจะต้องให้ท้องถิ่นมีสิทธิในการได้รับการเยียวยาทางศาล เพื่อจะสามารถใช้อำนาจอิสระของตนอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เพื่อให้ปฏิบัติภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดรวมทั้งปกป้องผลประโยชน์ท้องถิ่นนั้น ๆ

สรุปได้ว่าแนวคิดของการปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง มีอิสระในการปกครองตนเอง โดยมีงบประมาณเป็นของตนเองและมีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง รัฐอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐบาลกลาง เท่าที่จำเป็นและต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามหากท้องถิ่นใดยังอ่อนแอในด้านใด รัฐบาลกลางก็ยังต้องให้การสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือ กระบวนการในการกำกับดูแลจะต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเท่านั้นและวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแล จะต้องเป็นไปเพื่อการกำชับให้ปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น

 **2.3.3 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น**

 นักวิชาการได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

 ลิขิต ธีรเวคิน (2547, น. 32) ได้อธิบายลักษณะของการปกครองท้องถิ่นที่เห็นได้ชัดเจน 4 ประการ ดังนี้

 1. มีความเป็นอิสระอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลในส่วนกลางน้อยมาก พนักงานท้องถิ่นย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายและข้อบังคับของการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเอง พร้อมทั้งได้รับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารตนเองของท้องถิ่นด้วย

 2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล เป็นเอกเทศตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกจากส่วนกลาง มีขอบเขตการบริหารงานที่แน่นอนและมีคณะผู้บริหารที่เลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น

 3. มีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษี และการหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด รวมไปถึงการจัดทำงบประมาณเอง

 4. มีอำนาจอิสระในการวางแผนนโยบายและมีการบริหารงานของตนเองไม่ต้อง ขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน ถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแต่เพียงอำนาจหน้าที่ในการเสนอข้อแนะนำหรือให้คำปรึกษาโดยไม่มีอำนาจในการปฏิบัติด้วยแล้วก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

 ไพศาล สุริยมงคล (2551, น. 17–18) ได้อธิบายลักษณะของการปกครองท้องถิ่นไว้ 3 ประการ ดังนี้

 1. เป็นองค์กรนิติบุคคล (Legal Person) โดยแยกจากราชการบริหารส่วนกลาง มีงบประมาณ ทรัพย์สินและมีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง สามารถจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายได้เอง เหตุที่ให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลก็เพราะว่าจะทำให้ท้องถิ่นได้เป็นตัวของตัวเอง และมีอิสระในการทำนิติกรรมสัญญาผูกมัดต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องอาศัยองค์การของรัฐ

 2. มีการเลือกตั้ง (Election) การเลือกตั้งนี้อาจจะเป็นการเลือกตั้งทั้งหมด คือ เลือกตั้งทั้งสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหาร หรือจะมีการเลือกตั้งแต่เพียงบางส่วนก็ได้ ทั้งนี้เพราะ มีความเชื่อว่าการเลือกตั้งเป็นวิธีทางที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

 3. มีอำนาจอิสระ (Autonomy) คือมีอำนาจในการดำเนินการที่ได้รับมอบหมายได้เอง โดยมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง และไม่ต้องรอรับคำสั่งจากส่วนกลางแต่อย่างใดแต่อำนาจอิสระนี้มีมากจนเกินไปอย่างสิ้นเชิงจากรัฐไม่ได้ จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐบาล

 โกวิทย์ พวงงาม (2550, น. 10) ได้อธิบาย ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย

 1. เป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยวิธีทางกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎหมายข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโนบายนั้น

 2. มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น จะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน เลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

 3. มีอิสระในการปกครองตนเอง สามารถที่จะใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ภายใต้สายบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

 4. มีงบประมาณของตนเอง มีอำนาจจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขต ที่กฎหมายกำหนดอำนาจในการจัดเก็บเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะเห็นการบำรุงท้องถิ่น ให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

 5. มีการควบคุมของรัฐบาลกลาง เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นมาแล้วก็ยังอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐบาลกลาง เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม การมีอิสระในการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้หมายความว่า มีอิสระเต็มที่เพียงแต่หมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินงานเท่านั้น มิฉะนั้นแล้วท้องถิ่น จะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงสงวนอำนาจในการดูแลและควบคุมอยู่

  สรุปได้ว่า ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น คือ องค์การบริหารของท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลในส่วนกลางน้อยมาก พนักงานท้องถิ่นย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายและข้อบังคับของการบริหารงานส่วนบุคคลของท้องถิ่น ด้านการคลังมีความเป็นอิสระ ทั้งการจัดเก็บภาษี การหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดรวมไปถึงการจัดทำงบประมาณเอง มีอิสระในการวางนโยบาย และมีการบริหารงานของตนเองไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน

**2.4 องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำ**

 **2.4.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล**

 องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการพัฒนามาจากการปกครองส่วนภูมิภาคในรูปของสภาตำบล โดยได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 โดยมาตรา 43 ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และ มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นหลังสุดในประเทศไทยขณะนี้ โดยสามารถลำดับพัฒนาการได้ ดังนี้ (กรมการปกครอง, 2546, น. 129-131)

 ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2499 คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/249 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 กำหนดให้มีสภาตำบลโดยมีสมาชิกสภาตำบลหมู่บ้านละ 2 คน มาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งและ มีคณะกรรมการในตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกคน และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่า 2 คน ปฏิบัติงานในฐานะฝ่ายบริหาร

 ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2500 พระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ลงวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2500 ให้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลโดยกระทำได้ 2 วิธี คือ เมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรจัดตั้งขึ้น หรือราษฎรในท้องที่จำนวนไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของตำบลร้องขอโดยความเห็นชอบของสภาจังหวัด และกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นนิติบุคคล

 ครั้งที่ 3 พ.ศ. 2509 ตามพระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2509 ให้ยกเลิกสภาตำบลในปี พ.ศ. 2499 และจะใช้บังคับในตำบลใดให้กระทรวงมหาดไทยประกาศเป็นตำบลไปให้กำนันเป็นประธานกรรมการสภาตำบล

 ครั้งที่ 4 พ.ศ. 2515 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงสภาตำบล โดยยกเลิกสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่เดิมและจัดตั้งเป็นสภาตำบลรูปแบบใหม่ ให้มี กำนันเป็นประธานสภาตำบล โดยกรรมการโดยตำแหน่งได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และกรรมการ โดยการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน

 ครั้งที่ 5 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 มีสาระสำคัญดังนี้

1. ให้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

 2. ให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล

 3. สภาตำบลซึ่งมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ให้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น

 การประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย หลังกฎหมายมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 สภาตำบลทั้งประเทศจำนวนหนึ่ง (617 แห่ง) จากจำนวนทั้งหมด 6,251 แห่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และในปี พ.ศ. 2541 สภาตำบลทั่วประเทศยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดและประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี 2542 จำนวน 350 แห่ง โดยได้แบ่งองค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 5 ลำดับชั้น ซึ่งใช้เกณฑ์รายได้เป็นหลักเกณฑ์ ที่สำคัญในการจัดลำดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละชั้นจะสามารถมีพนักงานส่วนตำบลในจำนวนที่แตกต่างกันตามรายได้และขนาดชั้นของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล

 **2.4.2 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล**

 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้(กรมการปกครอง, 2546, น. 37-40)

2.4.2.1 ฝ่ายสภาสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบไปด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้น โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงสองหมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ3 คน อายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกสมาชิกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง หรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและจัดการประชุมและงานอื่นใดตามที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความรู้ความสามารถอันที่จะเป็นประโยชน์ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง เมื่อครบอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ เมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง

 2.4.2.2 ฝ่ายบริหาร ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน รองนายกขององค์การบริหารส่วนตำบลสองคน และ เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นบุคคลผู้มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

 1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

 2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลาย หรือ เทียบเท่า หรือ เคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา

 2.4.2.3 ฝ่ายข้าราชการประจำ ประกอบด้วย

 1) สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานประชุม งานเกี่ยวกับการตราข้อบังคับตำบล งานนิติการ งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบังคับ งบประมาณประจำปี งานขออนุมัติดำเนินการตามข้อบังคับ งานอื่น ๆ

 2) ส่วนการคลัง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน การเบิกจ่าย การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน การหักภาษีเงินได้และการนำส่งเงินภาษีกร ตัดโอนเงินเดือน การรายงานการเงินคงเหลือ การจัดทำงบบัญชีทุกประเภท งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้รับมอบหมาย

 3) ส่วนโยธา ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานการสำรวจ งานออกแบบ การเขียนแบบงานงบประมาณการค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคาร งานการก่อสร้าง งานซ่อมบำรุง งาน

อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

 4) ส่วนราชการอื่น ๆ ที่ ก.อบต. กลางกำหนดเพื่อให้เห็นโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างชัดเจน จึงสรุปให้เห็นดังแผนภูมิที่

**องค์การบริหารส่วนตำบล**

**สภาองค์การบริหารส่วนตำบล**

**นายกองค์การบริหารส่วนตำบล
มากจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน**

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล
อาจแต่งตั้งบุคคล

ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งมากจากการเลือกตั้ง

หมู่บ้านละ 2 คน

 1. กรณี อบต. ใดมี 1 หมู่บ้านให้เลือก

 สมาชิกสภา อบต.หมู่บ้านนั้น 6 คน
 2. กรณี อบต. ใดมี 2 หมู่บ้านให้เลือก

 สภา อบต. หมู่บ้านนั้น 3 คน

1. รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
 จำนวน 2 คน
2. เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
 จำนวน 1 คน

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลละ 1 คน

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน

สภา อบต. เลือกปลัด อบต. หรือสมาชิกสภาอบต. 1 คน เป็นเลขานุการสภา อบต.

ส่วนสวัสดิการ
สังคม

ส่วนการศึกษาศาสนา และวัฒนธรรม

ส่วนโยธา
(หัวหน้าส่วนโยธา)

ส่วนการคลัง
(หัวหน้าส่วนการคลัง)

สำนักปลัด
(ปลัด อบต.)

***ภาพ ที่ 2.1*** โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล. *ปรับปรุงจาก* รวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กร (น. 19) กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2551, กรุงเทพฯ, โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน

 **2.4.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล**

 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ (กรมการปกครอง, 2546, น. 18-20)

 2.4.3.1 พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา 66)

 2.4.3.2 มีหน้าที่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 67 ดังต่อไปนี้

 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

 2.4.3.3 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 68 ดังต่อไปนี้

 1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

 2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

 8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

 12) การท่องเที่ยว

 13) การผังเมือง

 นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คือ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน ดังนี้

 1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

 2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

 3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

 4. การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ

 5. การสาธารณูปการ

 6. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ

 7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน

 8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว

 9. การจัดการศึกษา

 10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

 11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมของท้องถิ่น

 12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

 13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

 14. การส่งเสริมกีฬา

 15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

 16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

 17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

 18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

 19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

 20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปณสถาน

 21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

 22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

 23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยโรงมหรสพและสาธารณะสถานอื่น ๆ

 24. การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

 25. การผังเมือง

 26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

 27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ

 28. การควบคุมอาคาร

 29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

 30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

 31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

 **2.4.4 อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล**

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มาตรา 46 กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (กรมการปกครอง, 2546, น. 7)

 2.4.4.1 ให้ความเห็นชอบกับแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

 2.4.4.2 พิจารณา และ ให้ความเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

 2.4.4.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตามข้อบัญญัติ ระเบียบ และ ข้อบังคับของทางราชการ

 **2.4.5 อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล**

 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มาตรา 59 กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2546, น. 3-4)

 2.4.5.1 กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อหลักกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายนโยบายแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

 2.4.5.2 สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

 2.4.5.3 แต่งตั้งถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

 2.4.5.4 วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

 2.4.5.5 รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

 2.4.5.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

 สรุปได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546) โดยโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ฝ่ายคณะผู้บริหาร และฝ่ายประจำ (พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง) องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

**2.5** **องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด**

 องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใสเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีบริบทที่สำคัญ ดังนี้ (องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส, 2559, น, 12-30)

 **2.5.1 ที่ตั้ง**

 ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส ที่ตั้งตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด มีระยะทางห่างที่ว่าการอำเภอจตุรพักตรพิมาน ประมาณ 8กิโลเมตรและระยะทางห่างจังหวัดร้อยเอ็ด ประมาณ 18 กิโลเมตร

 **2.5.2 อาณาเขตและพื้นที่**

ทิศเหนือ จดตำบลสะอาดสมบูรณ์ และตำบลแคนใหญ่ อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด

 ทิศใต้ จดตำบลดงแดงและตำบลหัวช้าง อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด

 ทิศตะวันออก จดตำบลดงแดง อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด และตำบลแคนใหญ่ อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด

 ทิศตะวันตก จดตำบลโคกล่ามและตำบลหัวช้าง อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด

 พื้นที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส มีเนื้อที่ทั้งหมด 16.75 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 10,468.75 ไร่ ครอบคลุมพื้นที่ 5 หมู่บ้าน ดังนี้

 **2.5.3 ลักษณะภูมิประเทศ**

สภาพพื้นที่ในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นที่ราบและทุ่งนาสภาพเป็นดินร่วนปนทราย มี ห้วยกุดน้ำใส หนองขุมดิน หนองทุ่ม หนองแก และหนองนกเขียน

 **2.5.4 ข้อมูลประชากร**

ประชากรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใสทั้งสิ้น 4,941 คน แยกเป็นเพศชายจำนวน 2,480 คน เพศหญิงจำนวน 2,461 คน ความหนาแน่นของประชากรประชากรประมาณ 309คน/ตารางกิโลเมตร ดังตารางที่ 2.1

**ตารางที่ 2.1**

*ข้อมูลประชากรประชากรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| หมู่ที่ | ชื่อหมู่บ้าน | ชื่อ – สกุลผู้ใหญ่บ้าน | จำนวนครัวเรือน |
|
| 1 | บ้านน้ำใส | นายธนู สุตนนท์ | 237 |
| 2 | บ้านเที่ยมแข้ | นายนิวัฒน์ ผดุงเวียง | 161 |
| 3 | บ้านยางเครือ | นายสุบัน ไชยกันยา | 138 |
| 4 | บ้านขุมดิน | นายดำรง บุตรใส | 144 |
| 5 | บ้านหางกุด | นายโอภาส สีลาดเลา | 62 |
| 6 | บ้านน้ำใส | นายวิมุติ ไชยกันยา | 225 |
| 7 | บ้านสว่างอารมณ์ | นายอาคม นามไพร | 94 |
| 8 | บ้านหนองแหน | นางสาวสุมาลี สีหานาม | 36 |
| 9 | บ้านขุมดิน | นายประภาส ตริวงษา | 114 |
| 10 | บ้านเที่ยมแข้ | นายสุบรรณ เกษมปาปะกะ | 112 |
| รวม | 1,323 |

 **2.5.5 ข้อมูลสภาพทางโครงสร้างพื้นฐาน**

 2.5.5.1 การคมนาคมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล มีการคมนาคมที่สามารถติดต่อกับทุกตำบลสะดวกพอสมควร ถนนสายหลักเป็นถนนลาดยาง

 2.5.5.2 การประปา ประชากรในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใสใช้บริการน้ำประปาจากสำนักงานประปาภูมิภาค

 2.5.5.3 การไฟฟ้า ประชากรในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใสใช้บริการไฟฟ้า ทุกครัวเรือน

 2.5.5.4 การสื่อสารโทรคมนาคมมีไปรษณีย์ และตู้โทรศัพท์สาธารณะจำนวน 7 ตู้

 **2.5.6 ข้อมูลสภาพทางเศรษฐกิจ**

 2.5.6.1 อาชีพ

 การประกอบอาชีพของประชากรส่วนใหญ่ คือ อาชีพเกษตรกรรม ทำไร่ ทำนา ผลผลิต ทางการเกษตรที่สำคัญได้แก่ข้าว

 2.5.6.2 การพาณิชยกรรมมีสถานประกอบการดังนี้

 ร้านค้าทั่วไป/ร้านค้า จำนวน 22 แห่ง

 ร้านเสริมสวย จำนวน 9 แห่ง

 โรงสีข้าว จำนวน 12 แห่ง

 ร้านรับซื้อของเก่า จำนวน 1 แห่ง

 ปั๊มน้ำมันและกาซ จำนวน 5 แห่ง

 ร้านทำป้าย จำนวน 1 แห่ง

 โรงงานนึ่งปลาทู จำนวน 1 แห่ง

 ร้านเช่าชุด จำนวน 1 แห่ง

 ฟาร์มไก่ จำนวน 14 แห่ง

 ร้านซ่อมรถ จำนวน 2 แห่ง

 **2.5.7 ข้อมูลด้านการศึกษา**

 โรงเรียนประถมศึกษา จำนวน 4 แห่ง

 โรงเรียนมัธยมศึกษา จำนวน 1 แห่ง

 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 2 แห่ง

 ศูนย์การเรียนชุมชน จำนวน 1 แห่ง

 ที่อ่านหนังสือพิมพ์ จำนวน 10 แห่ง

 **2.5.8 ข้อมูลด้านศาสนา**

 วัด จำนวน 7 แห่ง

 **2.5.9 ข้อมูลสาธารณสุข**

 สถานีอนามัยประจำตำบล จำนวน 1 แห่ง

**2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง**

 จีรนันท์ สุวรรณห้อย (2549, น. 78) ได้วิจัยเกี่ยวกับคุณลักษณะของนายกเทศมนตรีที่พึงปรารถนาของประชาชนกรณีศึกษา จังหวัดฉะเชิงเทรา ผลการวิจัยพบว่าประชาชนในจังหวัดฉะเชิงเทรา พึงปรารถนานายกเทศมนตรีที่มีคุณลักษณะด้านคุณธรรมมากที่สุด รองลงมา คือ ด้านบุคลิกภาพ และด้านความรู้ความสามารถน้อยที่สุด ด้านมนุษยสัมพันธ์ เมื่อเปรียบเทียบกับตัวแปรต้น ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ และแหล่งข้อมูลข่าวสารทางการเมือง สำหรับต่างเพศกันไม่ทำให้ประชาชนในจังหวัดฉะเชิงเทราพึงปรารถนาคุณลักษณะของนายกเทศมนตรีแตกต่างกัน

 เกษราภรณ์ วงค์ก่อ (2550, น. 94) ได้ศึกษา ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อคุณลักษณะของผู้บริหารส่วนราชการเทศบาลเมืองหนองคาย ผลการวิจัยพบว่า

 1. ระดับความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลเมืองหนองคายที่มีต่อคุณลักษณะของผู้บริหารส่วนราชการเทศบาลเมืองหนองคายโดยรวม อยู่ในระดับมาก และเมื่อจำแนกรายด้านพบว่า อยู่ในระดับมากทุกด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ดังนี้ ด้านความรู้ความสามารถในการบริหารงาน ด้านบุคลิกภาพ ด้านวิชาการ ด้านมนุษยสัมพันธ์ ด้านคุณธรรมจริยธรรม และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือด้านความเป็นผู้นำ

 2. การเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของพนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนราชการ พนักงานครูเทศบาลและลูกจ้างประจำ ที่มีต่อคุณลักษณะผู้บริหารส่วนราชการเทศบาลเมืองหนองคาย โดยรวมและจำแนกเป็นรายด้านมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.5 การเปรียบเทียบรายคู่ พบว่า เจ้าหน้าที่ส่วนราชการมีความคิดเห็นต่อคุณลักษณะของผู้บริหารส่วนราชการเทศบาลเมืองหนองคาย โดยรวมแตกต่างกับพนักงานครู และลูกจ้างประจำมีความคิดเห็นต่อคุณลักษณะของผู้บริหารส่วนราชการเทศบาลเมืองหนองคาย โดยรวมแตกต่างกับพนักงานครู

 สุภชัย เอาะน้อย (2550, น. 56-61) ได้ทำการศึกษา ภาวะความเป็นผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่า ภาวะความเป็นผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดขอนแก่น ตามความคิดเห็นของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดขอนแก่น ภาพรวม ร้อยละ 69.0 (อยู่ในระดับปานกลาง) ซึ่งถ้าพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีความคิดเห็นต่อภาวะความเป็นผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านความโปร่งใส มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 78.4 รองลงมาคือด้านความยุติธรรม คิดเป็นร้อยละ 76.4 ด้านความรับผิดชอบ คิดเป็นร้อยละ 76.0 ด้านการใช้ความรู้ในการบริหารงาน คิดเป็นร้อยละ 71.6 ด้านการกล้าตัดสินใจ คิดเป็นร้อยละ 64.0 ด้านความสำเร็จของงาน คิดเป็นร้อยละ 60.4 และที่พบน้อยที่สุดคือ ด้านความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ คิดเป็นร้อยละ 56.0 ตามลำดับ

 คณึงนิตย์ ปักเขตานัง (2553, น. 87) ภาวะผู้นำของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอจตุรพักตรพิมานจังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า

 1. ภาวะผู้นำของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับปานกลางทั้ง 7 ด้าน เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย ได้แก่ ด้านการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ ด้านการบริหารแบบวางเฉยเชิงรับ ด้านการสร้างแรงบันดาลใจ ด้านการให้รางวัลตามสถานการณ์ ด้านการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล ด้านการกระตุ้นทางปัญญา และการบริหารแบบวางเฉยเชิงรุก

 2. ผลการเปรียบเทียบภาวะผู้นำของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ จตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ที่จำแนกตามเพศ พบว่า โดยรวมไม่แตกต่างกันทางสถิติระดับ .05

 3. ผลการเปรียบเทียบภาวะผู้นำของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ จตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ที่จำแนกตามอายุ และระดับการศึกษา พบว่า โดยรวมและรายด้านพบว่าทุกด้านไม่แตกต่างกันทางสถิติระดับ .05

 จินตนา จ่าบุญ (2553, น. 90) ได้วิจัยความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลต่อภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอดอนจาน จังหวัดกาฬสินธุ์ผลการวิจัยพบว่า

 1. ความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลต่อภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอดอนจาน จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน จำนวน 5 ด้าน เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย ได้แก่ ด้านบุคลิกภาพ รองลงมาคือ ด้านมนุษยสัมพันธ์ ด้านทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงาน ด้านความเป็นผู้นำ และด้านคุณธรรมจริยธรรม

 2. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลต่อภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอดอนจานจังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกตามเพศและสถานภาพการดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน พบว่า โดยรวมและรายด้านมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

 สุเมธ แก้วใสทับ (2553, น. 92) ได้วิจัยภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดราชบุรี ผลการวิจัยพบว่าพนักงานส่วนตำบลมีความคิดเห็นต่อภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดราชบุรีในระดับปานกลาง และพนักงานที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาต่างกันมีความคิดเห็นต่อภาวะผู้นำแตกต่างกัน

 คฑาเทพ วดีศิริศักดิ์ (2554, น. 76) ได้ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณลักษณะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โนนตาล อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม ผลการวิจัยพบว่า

 1. ความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณลักษณะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนตาล อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับเห็นด้วยมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างยิ่ง 1 ด้าน ได้แก่ ด้านฐานะ อยู่ในระดับเห็นด้วย 6 ด้าน เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย ได้แก่ ด้านการศึกษา ด้านความเสียสละ ด้านความขยันขันแข็ง ด้านความยุติธรรม ด้านความซื่อสัตย์สุจริต และด้านความเชื่อมั่นในตัวเอง อยู่ในระดับเฉย ๆ 1 ด้าน ได้แก่ ด้านความคิดริเริ่ม

 2. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณลักษณะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนตาล อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม พบว่า

 2.1 จำแนกตามอายุ พบว่า โดยรวม และรายด้าน ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ . 05 จำนวน 1 ด้าน คือด้านความคิดริเริ่ม

 2.2 จำแนกตามอาชีพ พบว่า โดยรวม และรายด้าน ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

 2.3 จำแนกตามหมู่บ้านที่อาศัยอยู่ พบว่า โดยรวมไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ . 05 1 ด้าน คือด้านความคิดริเริ่ม

 นาสิทธิ์ แก้วคำ (2554, น. 88) ได้วิจัยภาวะผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่นของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอไพรบึง จังหวัดศรีษะเกษ ผลการวิจัยพบว่าภาวะผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่นของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอไพรบึง จังหวัดศรีษะเกษ โดยรวมทั้ง 4 ด้านอยู่ในระดับมาก ได้แก่ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม และด้านโครงสร้างพื้นฐาน ผลการเปรียบเทียบภาวะผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่นของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอไพรบึง จังหวัดศรีษะเกษตามความคิดเห็นของพนักงานที่มีเพศ ประสบการณ์ และวาระในการดำรงตำแหน่ง พบว่าโดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

 ศิรัญญา สุนทร (2554, น. 79) ได้วิจัยภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่าพนักงานลูกจ้างมีความคิดเห็นต่อภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ โดยรวมอยู่ในระดับเห็นด้วย มาก และภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก และพนักงานที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษามีความคิดเห็นต่อภาวะผู้นำไม่แตกต่างกัน

**2.7 กรอบแนวคิดการวิจัย**

 จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด จาก แนวคิดของ กวี วงศ์พุฒ (2549, น. 101-108) ดังนี้

 **ตัวแปรอิสระ ตัวแปรตาม**

 **(Independent Variable) (Dependent Variable)**

ภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของประชาชน จำนวน 5 ด้าน ได้แก่

 1) ด้านความเป็นผู้นำ

 2) ด้านบุคลิกภาพ

 3) ด้านมนุษยสัมพันธ์

 4) ด้านคุณธรรมจริยธรรม

 5) ด้านความรู้ความสามารถในการบริหารงาน

ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามประกอบด้วย

 1) เพศ

 2) อายุ

 3) ระดับการศึกษา

 4) อาชีพ

***ภาพที่ 2.2*** กรอบแนวคิดการวิจัย