

## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรม

การวิจัย การพัฒนาตัวบ่งชี้บทบาทผู้บริหารสตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผู้วิจัย กำหนดหัวข้อการศึกษาค้นคว้า ดังนี้

1. แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาตัวบ่งชี้
2. แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับรูปแบบ และหลักในการพัฒนารูปแบบ
3. แนวคิดเกี่ยวกับหลักการ และกระบวนการบริหาร
4. แนวคิดเกี่ยวกับสตรีในการบริหาร
5. แนวคิดเกี่ยวกับสตรีกับบทบาททางการเมือง
6. แนวคิด และทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดการวิจัย

#### 2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาตัวบ่งชี้

##### 2.1.1 ความหมายของตัวบ่งชี้

ตัวบ่งชี้ เป็นสารสนเทศ หรือค่าที่สังเกตได้เชิงปริมาณ หรือเป็นสารสนเทศเชิงคุณภาพ ซึ่งใช้บอกสถานะของสิ่งที่มุ่งวัด หรือสะท้อนลักษณะผลการดำเนินงาน รวมทั้งปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานอย่างกว้าง ๆ ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ได้มีนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญหลายท่าน ได้ให้ความหมายของตัวบ่งชี้ ดังนี้

สุทธิรัช คนกาญจน์ (2547) ได้สรุปว่า ตัวบ่งชี้ต้องมีการกำหนดเป็นประมาณหรือคิดเป็นตัวเลขได้ มิใช่เป็นการบรรยายข้อความ และในการตีความหมายค่าตัวเลขของตัวบ่งชี้แต่ละตัว ต้องนำมาเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่จัดไว้

วิลาวลัย มากุ้ม (2549) ได้ให้ความหมายของตัวบ่งชี้ว่า เป็นตัวแปร หรือองค์ประกอบ ที่มีค่าแสดงถึงลักษณะ หรือปริมาณของสภาพที่ต้องการศึกษา หรือระบบ ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยค่าของตัวแปรชี้แสดงถึงสภาพที่ต้องการศึกษาเป็นองค์รวมอย่างกว้าง ๆ แต่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะใช้ในการเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เพื่อประเมินสภาพที่ต้องการศึกษาได้

อภิชาติ พงษ์ศรีหุลชัย (2550) ได้ให้ความหมายของตัวบ่งชี้ว่า เป็นเครื่องมือ หรือสิ่ง ที่บ่งบอกถึงความก้าวหน้า ความสำเร็จหรือไม่สำเร็จของกิจกรรม หรือกระบวนการทำงาน เพื่อนำมา เปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมิติต่าง ๆ ทั้งในเชิงปริมาณ เชิงคุณภาพ ประสิทธิภาพ หรือ ประสิทธิภาพ

นงลักษณ์ วิรัชชัย (2551, น. 6 - 7) ได้สรุปว่า ตัวบ่งชี้ หมายถึง ตัวแปรประกอบ หรือ องค์ประกอบที่มีค่าแสดงถึงลักษณะ หรือปริมาณของสภาพที่ต้องการศึกษาเฉพาะจุด หรือช่วงเวลา หนึ่ง ค่าของตัวบ่งชี้ระบุ / บ่งบอกถึงสภาพที่ต้องการศึกษาเป็นองค์รวมอย่างกว้าง ๆ แต่มีความชัดเจน เพียงพอที่จะใช้ในการเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้เพื่อประเมินสภาพที่ต้องการศึกษาได้ และ ใช้ในการเปรียบเทียบระหว่างจุด หรือช่วงเวลาที่แตกต่างกันเพื่อให้ทราบถึงความเปลี่ยนแปลงของสภาพ ที่ต้องการศึกษา

ทิพวรรณ สังขศิลา (2552) ได้ให้ความหมายของตัวบ่งชี้ว่า เป็นสารสนเทศ หรือค่าที่ สังเกตได้ในเชิงปริมาณ หรือเป็นสารสนเทศเชิงคุณภาพ ซึ่งใช้บอกสถานะของสิ่งที่มุ่งวัด หรือสะท้อน ลักษณะรวมทั้งปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานอย่างกว้าง ๆ ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2560) สิ่ง que แสดงสถานะ หรือชี้สถานการณ์ ที่เกิดขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไปโดยอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งตัวบ่งชี้สามารถวินิจฉัย และ ช่วยชี้บทบาทหน้าที่ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานขององค์ประกอบต่าง ๆ ของการจัด การศึกษาในช่วงเวลาและระดับที่ต้องการวัด หรือตรวจสอบ

Johnstone (1981, p. 2) กล่าวว่า ตัวบ่งชี้ หมายถึง สารสนเทศที่บ่งบอกปริมาณเชิงสัมพันธ์ หรือสถานะของสิ่งที่มุ่งวัดในเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยไม่จำเป็นจะต้องบ่งบอกสถานะที่เจาะจง แต่จะบ่งบอก หรือสะท้อนให้เห็นถึงวิธี หรือทางที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ รวมทั้งบอกถึงการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ในอนาคต เช่น ตัวบ่งชี้เปรียบเทียบ ความสามารถของนักเรียนในปีต่าง ๆ เป็นต้น ตัวบ่งชี้จะเป็นสิ่งบอกชี้อย่างกว้าง ๆ ถึงสถานะหรือ สภาพของสถานการณ์ที่เราสนใจเข้าไปตรวจสอบ ตัวอย่างของตัวบ่งชี้ที่บ่งชี้ระบบการศึกษาระดับชาติ เช่น ตัวบ่งชี้การมีส่วนร่วมในทรัพยากรมนุษย์ต่อการศึกษาในอนาคต ซึ่งค่าที่คำนวณได้นั้นจะต้อง แปลผลในลักษณะภาพรวม ๆ หรือเป็นภาพสะท้อนของการกระจายการมีส่วนร่วมของทรัพยากร มนุษย์ในการศึกษา

จากแนวความคิดเกี่ยวกับความหมายของตัวบ่งชี้ สรุปได้ว่า ตัวบ่งชี้ หมายถึง ตัวแปรหรือองค์ประกอบที่มีค่าแสดงลักษณะ หรือปริมาณของสภาพที่ต้องการศึกษาในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง เป็นค่าที่สังเกตได้ทั้งเชิงปริมาณหรือคุณภาพที่บอกความหมายหรือสภาพที่ต้องการศึกษาเป็นองค์รวมอย่างกว้าง ๆ สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การบริหารงาน การติดตามผลการดำเนินงานและจัดลำดับการพัฒนาของหน่วยงานได้

### 2.1.2 ความสำคัญของตัวบ่งชี้

การบริหารงาน โดยกำหนดตัวบ่งชี้ที่ชัดเจน และครอบคลุมสามารถนำมาใช้ในการตรวจสอบการดำเนินงานคุณภาพการศึกษาได้ หากตัวบ่งชี้ที่ตรงตามจุดประสงค์ต้องมีความชัดเจนจะช่วยให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานตามองค์ประกอบคุณภาพการศึกษา ข้อมูลที่ได้นั้นจะสามารถนำมากำหนดยุทธศาสตร์และการวางแผนดำเนินงาน เพื่อพัฒนาคุณภาพได้ในที่นี้ผู้วิจัยนำเสนอความสำคัญของตัวบ่งชี้ตามที่ได้มีผู้ศึกษาเกี่ยวกับตัวบ่งชี้หลายท่านระบุไว้ ดังนี้

Johnstone (1981, อ้างถึงใน เจษฎา นกน้อย, 2552) สรุปลักษณะความสำคัญของตัวบ่งชี้ ดังนี้

1. ตัวบ่งชี้เป็นสิ่งที่ใช้บ่งบอกสถานะของสิ่งที่มีงวดในลักษณะกว้าง ๆ หรือให้ภาพเชิงสรุปโดยทั่วไป เพื่อบ่งบอกหรือบ่งชี้ให้เห็นถึงลักษณะทั่วไปที่เฉพาะเจาะจงต่อสิ่งใดได้อย่างชัดเจน
2. ตัวบ่งชี้มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากตัวแปรโดยทั่วไป เนื่องจากตัวบ่งชี้มีลักษณะที่เฉพาะเจาะจงในการบ่งชี้ หรือบ่งบอกปรากฏการณ์สิ่งหนึ่งสิ่งใดได้อย่างชัดเจน ขณะที่ในปรากฏการณ์นั้นอาจมีตัวแปรหลายตัว เพื่อใช้ในการอธิบาย แต่ตัวบ่งชี้จะเป็นตัวแปรสำคัญส่วนหนึ่งที่สามารถอธิบายหรือบ่งบอกปรากฏการณ์นั้น ได้ชัดเจนมากกว่าตัวแปรอื่น ๆ
3. ค่าของตัวบ่งชี้จะแสดงในเชิงของปริมาณได้ ตัวบ่งชี้ถึงแม้จะถูกกำหนดในลักษณะของข้อความก็ตามต้องสามารถแปล หรือสะท้อนข้อความนั้นให้เห็นเป็นตัวเลข (Real Number) ในเชิงปริมาณที่สามารถวัดได้
4. ค่าของตัวบ่งชี้มีลักษณะเป็นค่าชั่ว คราว ณ ห้วงเวลาใดเวลาหนึ่งการเปลี่ยนแปลงของห้วงระยะเวลา มีผลต่อค่าของตัวบ่งชี้ได้ กล่าวคือ การใช้ตัวบ่งชี้เพื่อบ่งบอกสภาวะการณ์ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งจะมีความเฉพาะเจาะจงในห้วงระยะเวลานั้น เมื่อระยะเวลาเปลี่ยนไปการแปลค่าของตัวบ่งชี้ ควรต้องมาให้คำจำกัดความใหม่ เพื่ออธิบายหรือสะท้อนปรากฏการณ์ที่สอดคล้องกับระยะเวลานั้น
5. ตัวบ่งชี้มีลักษณะเป็นหน่วยพื้นฐานในการพัฒนาทฤษฎีเนื่องจากตัวบ่งชี้เป็นสิ่งที่ได้มาอย่างเป็นขั้นตอนเริ่มตั้งแต่การกำหนดข้อความ เพื่อใช้อธิบายหรือบ่งชี้ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่สนใจแล้วจึงแยกแยะแนวคิด หรือสิ่งต่าง ๆ ที่จะช่วยอธิบายปรากฏการณ์เหล่านั้น โดยต้องให้

คำจำกัดความเชิงปฏิบัติการเพื่อให้สามารถวัดตัวแปรเหล่านั้นได้ และสุดท้ายจึงวางแผนเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อนำไปสู่การสร้างตัวบ่งชี้

### 2.1.3 ประเภทของตัวบ่งชี้

การพัฒนางานโดยกำหนดตัวบ่งชี้ ผู้พัฒนาต้องศึกษาถึงคุณสมบัติและประเภทของตัวบ่งชี้ซึ่งมีหลายประเภท การเลือกพัฒนาตัวบ่งชี้ประเภทใดขึ้นอยู่กับวิธีการและเกณฑ์ที่จะใช้ในการแบ่งบางเกณฑ์อาศัยวิธีการนำไปใช้ บางเกณฑ์อาศัยแนวคิดของวิธีการสร้างตัวบ่งชี้ มีนักวิชาการได้แบ่งประเภทของตัวบ่งชี้ออกเป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้ (นงลักษณ์ วิรัชชัย, 2551, น. 7 - 8)

1. การจัดแยกประเภทตามทฤษฎีระบบ แบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ ตัวบ่งชี้ด้านปัจจัย (Input Indicators) ตัวบ่งชี้ด้านกระบวนการ (Process Indicators) และตัวบ่งชี้ด้านผลผลิต (Output Indicators)

2. การจัดแยกประเภทตามลักษณะนิยามของตัวบ่งชี้ แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ตัวบ่งชี้แบบอัตนัย (Subjective Indicators) และตัวบ่งชี้แบบปรนัย (Objective Indicator)

3. การจัดแยกประเภทตามวิธีการสร้าง แบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ ตัวบ่งชี้ตัวแทน (Representative Indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่สร้างขึ้นจากตัวแปรเพียงตัวเดียวให้เป็นตัวแทนตัวแปรอื่น ๆ ตัวบ่งชี้แยก (Disaggregative Indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่มีสถานะคล้ายกับตัวแปร หรือตัวบ่งชี้ย่อย โดยที่ตัวบ่งชี้ย่อยแต่ละตัวเป็นอิสระต่อกัน และบ่งชี้ลักษณะ หรือปริมาณของสภาพที่ต้องการศึกษาเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียว การที่จะบ่งชี้สภาพองค์รวมจะต้องใช้ตัวบ่งชี้ย่อยทุกตัวรวมกันทั้งหมด ตัวบ่งชี้ประกอบ (Composite Indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่เกิดจากการรวมตัวแปรหลาย ๆ ตัวเข้าด้วยกัน โดยให้น้ำหนักความสำคัญของตัวแปรตามที่เป็นจริง ตัวบ่งชี้ชนิดนี้ให้สารสนเทศที่มีคุณค่า มีความเที่ยง และความตรงสูงกว่าตัวบ่งชี้สองประเภทแรก จึงเป็นประโยชน์ต่อการวางแผน การกำกับติดตาม และการประเมิน และเป็นที่นิยมใช้กันมากในปัจจุบัน

4. การจัดแยกประเภทตามลักษณะตัวแปรที่ใช้สร้างตัวบ่งชี้ การจัดวิธีนี้แยกประเภทที่สำคัญได้ 3 วิธี วิธีแรก คือ การจัดแยกประเภทตัวบ่งชี้การศึกษาตามระดับการวัดของตัวแปร วิธีนี้จัดแยกได้เป็น 4 ประเภท คือ ตัวบ่งชี้นามบัญญัติ (Nominal Indicators) ตัวบ่งชี้เรียงอันดับ (Ordinal Indicators) ตัวบ่งชี้ช่วง (Interval Indicators) และตัวบ่งชี้อัตราส่วน (Ratio Indicators) วิธีที่สอง คือ การจัดแยกประเภทตัวบ่งชี้การศึกษาตามประเภทของตัวแปร วิธีนี้จัดแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ ตัวบ่งชี้สต็อก (Stock Indicators) และตัวบ่งชี้การเคลื่อนไหว (Flows Indicators) วิธีที่สาม คือ การจัดแยกประเภทตามคุณสมบัติทางสถิติของตัวแปร วิธีนี้จัดแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ ตัวบ่งชี้เกี่ยวกับการแจกแจง (Distributive Indicators) เช่น สัมประสิทธิ์การกระจาย (Coefficient of Variation) และตัวบ่งชี้ไม่เกี่ยวกับการแจกแจง (Non - Distributive Indicators) เช่น ค่าเฉลี่ย มัชยฐาน ของตัวแปร

5. การจัดแยกประเภทตามลักษณะค่าของตัวบ่งชี้ แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ตัวบ่งชี้สมบูรณ์ (Absolute Indicators) หมายถึง ตัวบ่งชี้ที่ค่าของตัวบ่งชี้บอกปริมาณที่แท้จริง และมีความหมายในตัวเอง คือ ตัวบ่งชี้สัมพัทธ์ หรือตัวบ่งชี้อัตราส่วน (Relative or Ratio Indicators) หมายถึง ตัวบ่งชี้ที่ค่าของตัวบ่งชี้เป็นปริมาณเทียบกับค่าอื่น ๆ เช่น จำนวนนักเรียนต่อครู 1 คน สัดส่วนของครูวุฒิปริญญาโท

6. การจัดแยกประเภทตามฐานการเปรียบเทียบในการแปลความหมาย แบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ ตัวบ่งชี้อิงกลุ่ม (Norm - Referenced Indicators) หมายถึง ตัวบ่งชี้ที่มีการแปลความหมายเทียบกับกลุ่ม ตัวบ่งชี้อิงเกณฑ์ (Criterion - Referenced Indicators) หมายถึง ตัวบ่งชี้ที่มีการแปลความหมายเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และตัวบ่งชี้อิงตน (Self - Referenced Indicators) หมายถึง ตัวบ่งชี้ที่มีการแปลความหมายเทียบกับสภาพเดิม ณ จุด หรือช่วงเวลาที่แตกต่างกัน

7. การจัดแยกประเภทตามลักษณะการใช้ตัวบ่งชี้ แบ่งตามการใช้ตัวบ่งชี้ในการวิจัยได้เป็น 2 ประเภท คือ ตัวบ่งชี้แสดงความหมาย (Expressive Indicators) และตัวบ่งชี้ทำนาย (Predictive Indicators) และแบ่งตามการใช้ตัวบ่งชี้ในการกำกับโครงได้เป็น 2 ประเภท คือ ตัวบ่งชี้ผลการปฏิบัติ (Performance Indicator) และตัวบ่งชี้ตามข้อกำหนด (Compliance Indicator)

Johnstone (1981, อ้างถึงใน สุกิจ โปทธิศิริกุล, 2553) กล่าวถึง ประเภทของตัวบ่งชี้ทางการศึกษา ได้แก่

1. แบ่งประเภทตามทฤษฎีระบบ มองการศึกษาเป็นระบบที่ 1 ประกอบด้วย ปัจจัยนำเข้ากระบวนการ และผลผลิต ปัจจัยนำเข้า หมายถึง สิ่งเริ่มต้นที่ต้องใช้ในการดำเนินงาน เช่น นักศึกษา ครูอาจารย์ สิ่งอำนวยความสะดวกฯ กระบวนการ หมายถึง การกระทำที่สถาบันการศึกษา ดำเนินการเกี่ยวกับปัจจัยนำเข้า เช่น โปรแกรมการเรียนกระบวนการเรียนการสอน ได้แก่ หลักสูตรเบื้องต้น ผลลัพธ์ หมายถึง ด้านพุทธรปัญญา ได้แก่ ผลสัมฤทธิ์ และมูลค่าเพิ่มที่เกิดแก่นักศึกษา และผลด้านที่ไม่ใช้พุทธรปัญญาที่มีต่อผู้เรียน เช่น ทักษะ เจตคติ พฤติกรรม ดังนั้น แบ่งตัวบ่งชี้ เป็นตัวบ่งชี้ด้านปัจจัยนำเข้า (Input Indicators) ตัวบ่งชี้ด้านกระบวนการ (Process Indicators) และตัวบ่งชี้ด้านผลผลิต (Output Indicators)

2. แบ่งตามลักษณะค่าของตัวบ่งชี้ แบ่งเป็นตัวบ่งชี้สมบูรณ์ (Absolute Indicators) หมายถึง ตัวบ่งชี้ที่มีค่าบอกปริศนาที่แท้จริงมีความหมายในตัวเอง เช่น จำนวนโรงเรียน จำนวนครู และตัวบ่งชี้สัมพัทธ์ (Relative Indicators) หมายถึง ตัวบ่งชี้ที่มีเป็นปริมาณเทียบกับค่าอื่น เช่น จำนวนนักเรียนต่อครู 1 คน

### 3. แบ่งตามลักษณะตัวแปรที่นำมาใช้เป็นตัวบ่งชี้ แบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

3.1 ตัวบ่งชี้ตัวแทน (Representative Indicators) เป็นตัวแปรเดี่ยวที่สะท้อนให้เห็นแง่มุมของระบบการศึกษา หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นตัวแปรตัวหนึ่งที่บ่งชี้ลักษณะหนึ่งลักษณะใดในระบบการศึกษา ตัวบ่งชี้ประเภทนี้ใช้มากในงานวิจัย งานบริหาร และงานวางแผน เช่น อัตราส่วนนักเรียนต่อประชากรในระบบการศึกษา อัตราการเรียนต่อของนักเรียนในระดับต่าง ๆ อัตราการลงทะเบียนเรียนของนักเรียนในระดับชั้นต่าง ๆ เป็นต้น

3.2 ตัวบ่งชี้เดี่ยว (Diaggregative Indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่ถูกนำมาจำแนกออกเป็นตัวเดี่ยว ๆ แต่ละตัวแทนที่จะใช้ตัวแปรใดตัวแปรหนึ่งเพื่ออธิบายเรื่องหนึ่ง ตัวบ่งชี้ประเภทนี้ต้องอาศัยจะนำไปอธิบายเพียงบางส่วนก็จะเกิดปัญหาในความไม่ถูกต้องลักษณะของระบบการศึกษา ซึ่งถ้าจะนำไปอธิบายเพียงบางส่วนก็จะเกิดปัญหาในความไม่ถูกต้องลักษณะของระบบการศึกษาได้อย่างถูกต้อง

3.3 ตัวบ่งชี้อรวม (Composite Indicators) เป็นการรวมตัวแปรทางการศึกษาจำนวนหนึ่งเข้าด้วยกัน มีการถ่วงน้ำหนักของตัวแปรแต่ละตัว เพราะตัวแปรแต่ละตัวนั้นอาจมีค่าน้ำหนักไม่เท่ากันแล้วคำนวณหาค่าตัวบ่งชี้อรวมออกมา ตัวบ่งชี้ประเภทนี้จึงสามารถอธิบายลักษณะหรือสถานการณ์ของการศึกษาได้ดีกว่าการใช้ตัวแปรเพียงตัวเดียว

#### 2.1.4 การสร้างตัวบ่งชี้ และวิธีพัฒนาตัวบ่งชี้

##### 2.1.4.1 การสร้างตัวบ่งชี้

วิธีการสร้างตัวบ่งชี้ทางการศึกษา มี 3 วิธี เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ และแสวง ปิ่นมณี (2529, อ้างถึงใน ขวัญใจ ศรีทาพัทธ์, 2555) ได้แก่

1) การสร้างตัวบ่งชี้โดยใช้นิยามเชิงปฏิบัติ (The Pragmatic of an Indicator) คือ การเลือกตัวแปรจำนวนหนึ่งที่ทำได้ หรือที่มีอยู่มาใช้ในงานวิจัยงานใดงานหนึ่ง โดยเฉพาะอาศัยการตัดสินใจ และประสบการณ์

2) การสร้างตัวบ่งชี้โดยอาศัยข้อกำหนดเชิงทฤษฎี (The Theoretical Definition of an Indicator) วิธีการนี้อาศัยการผสม หรือการรวมตัวแปรจำนวนหนึ่งเข้าด้วยกัน โดยวิธีการทางเรขาคณิต ซึ่งตัวแปรเหล่านี้ถูกเลือกมาตามลำดับความสำคัญ และมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน และกันและแต่ละตัวแปรนั้นจะมีค่าน้ำหนัก การเลือกตัวบ่งชี้ที่อาศัยฐานเชิงทฤษฎี เอกสารงานวิจัย หรือแนวความคิดที่มีอยู่แล้ว

3) การสร้างตัวบ่งชี้ วิธีนี้คล้ายคลึงกับวิธีที่สอง แตกต่างอยู่ที่ว่าวิธีการสร้างตัวบ่งชี้จากข้อกำหนดเชิงทฤษฎีนั้น การเลือกกำหนดน้ำหนักนั้นกำหนดจากลำดับความสำคัญ ส่วนวิธีการสร้างตัวบ่งชี้โดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์นั้นกำหนดน้ำหนักของตัวแปรแต่ละตัวโดยวิธีทางสถิติเป็นหลัก ซึ่งวิธีการนี้เป็นวิธีการที่น่าเชื่อถือมากที่สุด

กล่าวโดยสรุป การสร้างและพัฒนาตัวบ่งชี้ โดยทั่วไปมีอยู่ 3 วิธี วิธีแรก เป็นการเลือกตัวแปรที่มีอยู่ หรือการรวมตัวแปรจำนวนหนึ่งเข้าด้วยกันแล้วนำไปใช้วิธีที่สองเป็นการรวมตัวที่มีความสัมพันธ์กันด้วยวิธีทางคณิตศาสตร์ตามข้อกำหนดเชิงทฤษฎี วิธีที่สามเป็นการสร้างตัวบ่งชี้โดยอาศัยเชิงประจักษ์ที่นำมาวิเคราะห์แล้วจัดกลุ่มตัวแปร โดยอาศัยหลักทางสถิติไม่ว่าจะใช้วิธีการใดก็ตาม การสร้างตัวบ่งชี้มีสิ่งที่จะต้องคำนึงถึง 4 ประการ คือ การกำหนดนิยามของตัวบ่งชี้ การคัดเลือกตัวแปรที่เป็นองค์ประกอบของสิ่งที่มุ่งศึกษา การสังเคราะห์ตัวแปรต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

#### 2.1.4.2 วิธีพัฒนาตัวบ่งชี้

กระบวนการพัฒนาตัวบ่งชี้มีขั้นตอนคล้ายกับขั้นตอนในกระบวนการวัดตัวแปร แต่มีขั้นตอนเพิ่มมากขึ้นในส่วนที่เกี่ยวกับการรวมตัวแปรเข้าเป็นตัวบ่งชี้ และการตรวจสอบคุณภาพของตัวบ่งชี้ที่พัฒนาขึ้น ขั้นตอนในกระบวนการพัฒนาตัวบ่งชี้ที่นักวิชาการกำหนดไว้มีลักษณะคล้ายคลึงกัน มีส่วนแตกต่างกันในบางขั้นตอน Blank (1993, Johnstone, 1981, Burstein, Oakes, and Guiton, 1992, Nardo et al., 2005, อ้างถึงใน นงลักษณ์ วิรัชชัย, 2551, น. 8 - 15) ซึ่งสามารถสรุปรวมเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการพัฒนาตัวบ่งชี้ 6 ขั้นตอน มีดังต่อไปนี้

##### 1) การกำหนดวัตถุประสงค์

ขั้นตอนแรกของการพัฒนาตัวบ่งชี้ คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาตัวบ่งชี้ นักประเมินต้องกำหนดล่วงหน้าว่าจะนำตัวบ่งชี้ที่พัฒนาขึ้นไปใช้ประโยชน์ในเรื่องอะไร และอย่างไร วัตถุประสงค์สำคัญในการพัฒนาตัวบ่งชี้ คือ เพื่อพัฒนาและตรวจสอบคุณภาพตัวบ่งชี้ที่พัฒนาขึ้นให้ได้ตัวบ่งชี้ที่จะนำไปใช้ประโยชน์

โดยที่ตัวบ่งชี้ที่พัฒนาขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์ต่างกัน มีลักษณะแตกต่างกัน เช่น ตัวบ่งชี้ที่พัฒนาขึ้น เพื่อประเมินคุณภาพการศึกษา ควรเป็นตัวบ่งชี้ประเภทอิงเกณฑ์ ตัวบ่งชี้เพื่อประเมินความก้าวหน้าในการดำเนินงาน ควรเป็นตัวบ่งชี้ประเภทอิงเกณฑ์ ตัวบ่งชี้เพื่อประเมินความก้าวหน้าในการดำเนินงาน ควรเป็นตัวบ่งชี้ประเภทอิงตน และตัวบ่งชี้เพื่อใช้จัดจำแนกระบบการศึกษาของประเทศต่าง ๆ หลายประเทศ ควรเป็นตัวบ่งชี้ประเภทอิงกลุ่ม เป็นต้น ด้วยเหตุนี้นักประเมินที่ต้องการพัฒนาตัวบ่งชี้จึงต้องกำหนดวัตถุประสงค์ในการพัฒนาตัวบ่งชี้ให้ชัดเจนว่าจะพัฒนาตัวบ่งชี้ไปใช้ประโยชน์ทำอะไร และเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานอย่างไร การกำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาตัวบ่งชี้ที่ชัดเจนย่อมส่งผลให้ได้ตัวบ่งชี้ที่มีคุณภาพสูง และเป็นประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

## 2) การนิยามตัวบ่งชี้

หลังจากการกำหนดวัตถุประสงค์ในการพัฒนาตัวบ่งชี้แล้ว งานสำคัญชิ้นแรกในกระบวนการพัฒนาตัวบ่งชี้ คือ การกำหนดนิยามตัวบ่งชี้ เพราะนิยามตัวบ่งชี้ที่กำหนดขึ้นนั้นจะเป็นตัวชี้แนะวิธีการที่จะต้องใช้ในขั้นตอนต่อไปของกระบวนการพัฒนาตัวบ่งชี้ เนื่องจากตัวบ่งชี้หมายถึง องค์ประกอบที่ประกอบด้วยตัวแปรย่อย ๆ รวมกันเพื่อแสดงสารสนเทศ หรือคุณลักษณะของสิ่งที่ต้องการบ่งชี้ ดังนั้นในขั้นตอนการนิยามตัวบ่งชี้ นอกจากจะเป็นการกำหนดนิยามในลักษณะเดียวกับการนิยามตัวแปรในการวิจัยทั่วไปแล้ว นักประเมินต้องกำหนดด้วยว่าตัวบ่งชี้ ประกอบด้วยตัวแปรย่อยอะไร และรวมตัวแปรย่อยเป็นตัวบ่งชี้อย่างไร Burstein, Oakes and Guiton แยกการนิยามตัวบ่งชี้เป็น 2 ส่วน ส่วนแรก คือ การกำหนดกรอบความคิด หรือการสร้างสังกะย (Conceptualization) เป็นการให้ความหมายคุณลักษณะของสิ่งที่ต้องการบ่งชี้โดยการกำหนดรูปแบบ หรือโมเดลแนวคิด (Conceptual Model) ของสิ่งที่ต้องการบ่งชี้ก่อนว่ามีส่วนประกอบแยกย่อยเป็นกิมิติ (Dimension) และกำหนดว่าแต่ละมิติ ประกอบด้วย สังกะย (Concept) อะไรบ้าง ส่วนที่สองยังแยกได้เป็นส่วนย่อย คือ การพัฒนาตัวแปรส่วนประกอบ หรือตัวแปรย่อย (Development of Component Measures) และการสร้าง และกำหนดมาตร (Construction and Scaling) การนิยามในส่วนนี้เป็นการกำหนดนิยามปฏิบัติการตัวแปรย่อยตามโมเดลแนวคิด และการกำหนดวิธีการรวมตัวแปรย่อยเข้าเป็นตัวบ่งชี้

จากการนิยามตัวบ่งชี้ นักประเมินจะได้รูปแบบความสัมพันธ์โครงสร้าง (Structural Relationship Model) ของตัวบ่งชี้ เนื่องจากรูปแบบความสัมพันธ์โครงสร้างของตัวบ่งชี้ คือ โครงสร้าง (Structure) ที่อธิบายว่าตัวบ่งชี้ ประกอบด้วย ตัวแปรย่อยอะไร ตัวแปรย่อยมีความสัมพันธ์กับตัวบ่งชี้อย่างไร และตัวแปรย่อยแต่ละตัวมีน้ำหนักความสำคัญต่อตัวบ่งชี้ต่างกันอย่างไร ดังนั้นการกำหนดนิยามตัวบ่งชี้จึงประกอบด้วย การกำหนดรายละเอียด 3 ประการ ประการแรก คือ การกำหนดส่วนประกอบ (Components) หรือตัวแปรย่อย (Component Variables) ของตัวบ่งชี้ นักประเมินต้องอาศัยความรู้จากทฤษฎี และประสบการณ์ศึกษาตัวแปรย่อยที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์ (Relate) และตรง (Relevant) กับตัวบ่งชี้ แล้วตัดสินใจคัดเลือกตัวแปรย่อยเหล่านั้นว่าจะใช้ตัวแปรย่อยจำนวนเท่าใด ใช้ตัวแปรย่อยประเภทใดในการพัฒนาตัวบ่งชี้ ประการที่สอง คือ การกำหนดวิธีการรวม (Combination Method) ตัวแปรย่อย นักประเมินต้องศึกษา และตัดสินใจเลือกวิธีการรวมตัวแปรย่อยให้ได้ตัวบ่งชี้ ซึ่งโดยทั่วไปทำได้เป็น 2 แบบ คือ การรวมตัวแปรย่อยด้วยการบวก (Addition) และการคูณ (Multiplication) ส่วนประการที่สาม คือ การกำหนดน้ำหนัก (Weight) การรวมตัวแปรย่อยเข้าเป็นตัวบ่งชี้ นักประเมินต้องกำหนดน้ำหนักแทนความสำคัญของตัวแปรย่อยแต่ละตัวในการสร้างตัวบ่งชี้ โดยอาจกำหนดให้ตัวแปรย่อยทุกตัวมีน้ำหนักเท่ากัน หรือต่างกันก็ได้



การกำหนดรายละเอียดทั้งสามประกอบสำหรับการนิยามตัวบ่งชี้ Johnstone อธิบายว่าทำได้ 3 วิธี แต่ละวิธีมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ และมีวิธีการในการพัฒนาตัวบ่งชี้แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

2.1 การพัฒนาตัวบ่งชี้โดยใช้นิยามเชิงปฏิบัติการ (Pragmatic Definition) นิยามเชิงปฏิบัติการ เป็นนิยามที่ใช้ในกรณีที่มีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับตัวแปรย่อยที่เกี่ยวข้องกับตัวบ่งชี้ไว้พร้อมแล้วมีฐานข้อมูลแล้ว หรือมีการสร้างตัวแปรประกอบจากตัวแปรย่อย ๆ หลายตัวไว้แล้ว นักประเมินเพียงแต่ใช้วิจารณ์ญาณคัดเลือกตัวแปรจากฐานข้อมูลที่มีอยู่และนำมาพัฒนาตัวบ่งชี้ โดยกำหนดวิธีการรวมตัวแปรย่อย และกำหนดน้ำหนักความสำคัญของตัวแปรย่อย วิธีการกำหนดนิยามตัวบ่งชี้วิธีนี้อาศัยการตัดสินใจ และประสบการณ์ของนักประเมินเท่านั้น ซึ่งอาจทำให้ได้นิยามที่ลำเอียงเพราะไม่มีการอ้างอิงทฤษฎี หรือตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรแต่อย่างใด จึงเป็นนิยามที่มีจุดอ่อนมากที่สุดเมื่อเทียบกับนิยามแบบอื่น และไม่ค่อยมีผู้นิยมใช้

2.2 การพัฒนาตัวบ่งชี้โดยใช้นิยามเชิงทฤษฎี (Theoretical Definition) นิยามเชิงทฤษฎีเป็นนิยามที่นักประเมินใช้ทฤษฎีรองรับสนับสนุนการตัดสินใจของนักวิจัยโดยตลอด และใช้วิจารณ์ญาณของนักวิจัยน้อยกว่าการนิยามแบบอื่น การนิยามตัวบ่งชี้โดยใช้การนิยามเชิงทฤษฎีนั้น อาจทำได้สองแบบ แบบแรกเป็นการใช้ทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยเป็นพื้นฐานสนับสนุนทั้งหมดตั้งแต่การกำหนดตัวแปรย่อย การกำหนดวิธีการรวมตัวแปรย่อย และการกำหนดน้ำหนักตัวแปรย่อย โดยอาจใช้โมเดลหรือสูตรในการสร้างตัวบ่งชี้ตามที่มีผู้พัฒนาไว้แล้วทั้งหมด แบบที่สองเป็นการใช้ทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยเป็นพื้นฐานสนับสนุนในการคัดเลือกตัวแปรย่อย และการกำหนดวิธีการรวมตัวแปรย่อยเท่านั้น ส่วนในขั้นตอนการกำหนดน้ำหนักตัวแปรย่อยแต่ละตัวนั้น เป็นการใช้ความคิดเห็นผู้ทรงคุณวุฒิ หรือผู้เชี่ยวชาญประกอบในการตัดสินใจ วิธีแบบนี้ใช้ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ใดกำหนดสูตร หรือโมเดลตัวบ่งชี้ไว้ก่อน

2.3 การพัฒนาตัวบ่งชี้โดยใช้นิยามเชิงประจักษ์ (Empirical Definition) นิยามเชิงประจักษ์ เป็นนิยามที่มีลักษณะใกล้เคียงกับนิยามเชิงทฤษฎี เพราะเป็นนิยามกำหนดว่าตัวบ่งชี้ประกอบด้วยตัวแปรย่อยอะไร และกำหนดรูปแบบวิธีการรวมตัวแปรให้ได้ตัวบ่งชี้โดยมีทฤษฎี เอกสารวิชาการ หรืองานวิจัยเป็นพื้นฐาน แต่การกำหนดน้ำหนักของตัวแปรแต่ละตัวที่จะนำมารวมกันในการพัฒนาตัวบ่งชี้ไม่มีได้อาศัยแนวคิดทฤษฎีโดยตรง แต่อาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ การนิยามแบบนี้มีความเหมาะสม และเป็นที่ยอมรับกันอยู่มาจนถึงทุกวันนี้

เมื่อพิจารณาวิธีการนิยามตัวบ่งชี้ทั้ง 3 วิธีของ Johnstone ที่กล่าวข้างต้น เปรียบเทียบกับวิธีการนิยามตัวแปร 2 วิธีที่ใช้ในการวิจัยทั่วไป จะเห็นได้ว่า Johnstone ให้ความสำคัญกับการนิยามระดับนามธรรมตามทฤษฎี หรือการนิยามโครงสร้างที่มีทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยเป็นพื้นฐานในการนิยาม วิธีการนิยามตัวบ่งชี้ทั้ง 3 วิธี โดยเฉพาะสองวิธีหลังของ Johnstone ล้วนแต่ต้องมีทฤษฎีเป็นหลักทั้งสิ้น จึงกล่าวได้ว่าการนิยามทุกวิธีในส่วนของกำหนัดตัวแปรย่อย และการกำหนัดวิธีการรวมตัวแปรเป็นนิยามโครงสร้างตามทฤษฎีทั้งสิ้น ส่วนการแบ่งประเภทวิธีการนิยามนั้น เป็นเพียงการแบ่งโดยใช้เกณฑ์มากำหนัดว่าน้ำหนักตัวแปรย่อยจะใช้ทฤษฎี หรือข้อมูลเชิงประจักษ์เท่านั้น สรุปได้ว่านิยามเชิงประจักษ์มีลักษณะเทียบเคียงได้กับนิยามเชิงทฤษฎี ต่างกันที่การกำหนัดน้ำหนักตัวแปรย่อยในวิธีแรกใช้ทฤษฎี ส่วนในวิธีหลังใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์

ในจำนวนวิธีการกำหนัดนิยามตัวบ่งชี้ทั้ง 3 วิธีของ Johnstone ที่กล่าวข้างต้นนั้น วิธีการนิยามเชิงประจักษ์เป็นวิธีที่นิยมใช้กันมากที่สุด ประเด็นที่น่าสังเกตเกี่ยวกับการกำหนัดนิยามเชิงประจักษ์ คือ การกำหนัดน้ำหนักตัวแปรย่อยนั้น ในความเป็นจริงมิใช่การกำหนัดนิยามจากการทบทวนวรรณกรรม แต่เป็นการดำเนินการวิจัยโดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ และเมื่อเปรียบเทียบการกำหนัดนิยามเชิงประจักษ์ ซึ่งต้องใช้การวิจัยในการนิยามกับการวิจัยที่มีการวิเคราะห์โมเดลความสัมพันธ์ โครงสร้างเชิงเส้น หรือโมเดลลิสเรล (Linear Structural Relationship Model or LISREL Model) จะเห็นได้ว่ามีวิธีการสอดคล้องกัน เนื่องจากการกำหนัดนิยามเชิงประจักษ์ของตัวบ่งชี้มีงานสำคัญสองส่วน

ส่วนแรก เป็นการกำหนัดโมเดลโครงสร้างความสัมพันธ์ว่าตัวบ่งชี้ประกอบด้วยตัวแปรย่อยอะไร และอย่างไร โดยมีทฤษฎีเป็นพื้นฐานรองรับ โมเดลที่ได้เป็นโมเดลการวัด (Measurement Model) ที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรย่อยซึ่งเป็นตัวแปรสังเกตได้ (Observed Variables) กับตัวบ่งชี้ซึ่งเป็นตัวแปรแฝง (Latent Variables)

ส่วนสอง คือ การกำหนัดน้ำหนักความสำคัญของตัวแปรย่อยจากข้อมูลเชิงประจักษ์โดยการวิจัย งานส่วนนี้เป็นงานวิจัยที่ใช้การวิเคราะห์โมเดลลิสเรล กล่าวคือ นักวิจัยต้องรวบรวมข้อมูล ได้แก่ ตัวแปรย่อยทั้งหลายตามโมเดลที่พัฒนาขึ้น แล้วนำมาวิเคราะห์ให้ได้ค่าน้ำหนักตัวแปรย่อยที่จะใช้ในการสร้างตัวบ่งชี้ วิธีการวิเคราะห์ที่นิยมใช้กันมากที่สุด คือ การวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor Analysis) ใช้เมื่อมีทฤษฎีรองรับโมเดลแบบหนักแน่นเข้มแข็ง และสามารถตรวจสอบความตรงของโมเดลโดยพิจารณาจากความสอดคล้องระหว่างโมเดลตามทฤษฎีกับข้อมูล เมื่อพบว่า โมเดลมีความตรง จึงนำสมการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรและค่าน้ำหนักความสำคัญของตัวแปรย่อยมาสร้างตัวแปรแฝง

### 3) การเก็บรวบรวมข้อมูล (Data Collection)

ขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลในกระบวนการพัฒนาตัวบ่งชี้ คือ การดำเนินการวัดตัวแปรย่อย ได้แก่ การสร้างเครื่องมือสำหรับวัด การทดลองใช้ และการปรับปรุงเครื่องมือ ตลอดจนการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ การกำหนดกลุ่มประชากร และกลุ่มตัวอย่าง การออกภาคสนามเพื่อใช้เครื่องมือเก็บข้อมูล และการตรวจสอบคุณภาพของข้อมูลที่เป็นตัวแปรย่อยซึ่งจะนำมารวมเป็นตัวบ่งชี้ ในขั้นตอนนี้มีวิธีการดำเนินงานแล้ว

### 4) การสร้างตัวบ่งชี้

ในขั้นตอนนี้นักวิจัยสร้างสเกล (Scaling) ตัวบ่งชี้โดยนำตัวแปรย่อยที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลมาวิเคราะห์รวมให้ได้เป็นตัวบ่งชี้ โดยใช้วิธีการรวมตัวแปรย่อย และการกำหนดน้ำหนักตัวแปรย่อยตามที่ได้นิยามตัวบ่งชี้ไว้

### 5) การตรวจสอบคุณภาพ (Quality Check) ตัวบ่งชี้

การวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อตรวจสอบคุณภาพของตัวบ่งชี้ที่พัฒนาขึ้นครอบคลุมถึงการตรวจสอบคุณภาพของตัวแปรย่อย และตัวบ่งชี้ด้วย โดยตรวจสอบทั้งเรื่องความเที่ยง (Reliability) ความตรง (Validity) ความเป็นไปได้ (Feasibility) ความเป็นประโยชน์ (Utility) ความเหมาะสม (Appropriateness) และความเชื่อถือได้ (Credibility)

ตัวบ่งชี้ที่มีคุณภาพซึ่งจะใช้เป็นสารสนเทศในการบริหารและการจัดการระบบการศึกษา ควรมีคุณสมบัติที่สำคัญ 4 ประการ UNESCO (1993, Johnstone, 1981, อ้างถึงใน นงลักษณ์ วิรัชชัย, 2551, น. 15) ประการแรก ตัวบ่งชี้ควรมีความทันสมัย ทันเหตุการณ์ เหมาะสมกับเวลาและสถานที่ สารสนเทศที่ได้จากตัวบ่งชี้ต้องสามารถบอกถึงสถานะ และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลง หรือสภาพปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ทันเวลาให้ผู้บริหารสามารถดำเนินการแก้ปัญหาได้ทันทั่วทั้งประการที่สอง ตัวบ่งชี้ควรตรงกับความต้องการ หรือจุดมุ่งหมายของการใช้งาน ตัวบ่งชี้ที่สร้างขึ้นเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายการศึกษาไม่ควรจะมีลักษณะเป็นแบบเดียวกับตัวบ่งชี้ที่สร้างขึ้นมาเพื่อใช้ในการบรรยายสภาพของระบบการศึกษา แต่อาจจะมีตัวบ่งชี้ย่อยบางตัวเหมือนกันได้ ประการที่สาม ตัวบ่งชี้ควรมีคุณสมบัติตามคุณสมบัติของการวัด คือ มีความตรง ความเที่ยง ความเป็นปรนัย และใช้ปฏิบัติได้จริง คุณสมบัติข้อนี้มีความสำคัญมากในการสร้างหรือการพัฒนาตัวบ่งชี้จึงต้องมีการตรวจสอบคุณภาพของตัวบ่งชี้ทุกครั้ง ประการสุดท้าย ตัวบ่งชี้ควรมีกฎเกณฑ์การวัด (Measurement Rules) ที่มีความเป็นกลาง มีความเป็นทั่วไป และให้สารสนเทศเชิงปริมาณที่ใช้เปรียบเทียบกันได้ ไม่ว่าจะเป็นการเปรียบเทียบระหว่างจังหวัด ระหว่างเขตในประเทศใดประเทศหนึ่ง หรือการเปรียบเทียบระหว่างประเทศ

ในทางปฏิบัติ นักประเมินนิยมตรวจสอบความตรงเชิงโครงสร้าง (Construct Validity) ของตัวบ่งชี้ที่พัฒนาขึ้น โดยใช้การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirmatory Factor Analysis) โดยมีทฤษฎี หรือนิยามตัวบ่งชี้รองรับโมเดลแบบหนักแน่นเข้มแข็ง และสามารถตรวจสอบความตรงของโมเดลโดยพิจารณาจากความสอดคล้องระหว่างโมเดลตามทฤษฎีกับข้อมูลด้วยโปรแกรมการวิเคราะห์ข้อมูล (Linear Structural REL Ationship = LISREL) นอกจากนี้ ยังนิยมตรวจสอบความตรงเชิงทำนาย (Predictive Validity) และความตรงร่วมสมัย (Concurrent Validity) โดยการใช้ผลการวัดด้วยเครื่องมือชนิดอื่นเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบ นักประเมินหลายคนนิยมตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) โดยผู้เชี่ยวชาญ

#### 6) การจัดเข้าบริบท และการนำเสนอรายงาน (Contextualization and Presentation)

ขั้นตอนนี้ เป็นขั้นตอนหนึ่งในการพัฒนาตัวบ่งชี้ที่มีความสำคัญมากเพราะเป็นการสื่อสาร (Communication) ระหว่างนักประเมินที่เป็นผู้พัฒนากับผู้ใช้ตัวบ่งชี้ หลังจากสร้างและตรวจสอบคุณภาพของตัวบ่งชี้แล้ว นักประเมินต้องวิเคราะห์ข้อมูลให้ได้ค่าของตัวบ่งชี้ที่เหมาะสมกับบริบท (Context) โดยอาจวิเคราะห์ตีความแยกตามระดับเขตการศึกษา จังหวัด อำเภอ โรงเรียน หรือแยกตามประเภทของบุคลากร หรืออาจวิเคราะห์ตีความในระดับมหภาค แล้วจึงรายงานค่าของตัวบ่งชี้ให้ผู้บริโภค / ผู้บริหาร / นักวางแผน / นักวิจัย ตลอดจนนักการศึกษาทั่วไปได้ทราบ และใช้ประโยชน์จากตัวบ่งชี้ได้อย่างถูกต้องต่อไป

## 2.2 แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับรูปแบบ และหลักในการพัฒนารูปแบบ

### 2.2.1 ความหมายของรูปแบบ

รูปแบบเป็นสิ่งที่สร้าง และพัฒนาขึ้นไว้เป็นแนวทางในการทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ทิสนา เขมมณี (2550, น. 72) ได้กล่าวว่า รูปแบบ หมายถึง เครื่องมือทางความคิดที่บุคคลใช้ในการสืบสอบหาคำตอบ ความรู้ ความเข้าใจในปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น โดยสร้างมาจากความคิด ประสบการณ์ การใช้อุปมาอุปไมย หรือจากทฤษฎี หลักการต่าง ๆ และแสดงออกในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง

ณัฐศักดิ์ จันทร์ผล (2552, น. 125) กล่าวว่า รูปแบบ หมายถึง โครงสร้างโปรแกรมแบบจำลอง หรือตัวแบบที่จำลองสภาพความเป็นจริงที่สร้างขึ้นจากการลดทอนเวลา และเทศะ พิจารณามีสิ่งใดบ้างที่จะต้องนำมาศึกษา เพื่อใช้ทดแทนแนวคิดหรือปรากฏการณ์ใดปรากฏการณ์หนึ่ง โดยอธิบายความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ของรูปแบบนั้น ๆ

มาลี สืบกระแสน (2552, น. 108 - 109) กล่าวว่า รูปแบบมีสองลักษณะ คือ รูปแบบจำลองของสิ่งที่เป็นรูปธรรม เช่น ระบบการปฏิบัติงาน และรูปแบบที่เป็นแบบจำลองของสิ่งที่เป็นนามธรรม เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ เป็นต้น รูปแบบอาจแสดงความสัมพันธ์ด้วยเส้นโยงแสดงในรูปแผนภาพหรือเขียนในรูปสมการคณิตศาสตร์ หรือสมการพหุนามหรือเขียนเป็นข้อความ จำนวน หรือ ภาพหรือแผนภูมิหรือรูปสามมิติ

คัมภีร์ สุดแท้ (2553, น. 63) กล่าวว่า รูปแบบ หมายถึง สิ่งที่สร้าง หรือพัฒนาขึ้น แสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบสำคัญ ๆ ของเรื่องให้เข้าใจง่ายขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานต่อไป

ปัญญา ทองนิล (2553, น. 87) กล่าวว่า รูปแบบ หมายถึง โครงสร้างที่เกิดจากทฤษฎีประสบการณ์ การคาดการณ์ นำเสนอในรูปของข้อความ หรือแผนผัง

Willer (1967, p. 125) กล่าวว่า รูปแบบเป็นการสร้างมโนทัศน์ (Conceptualization) เกี่ยวกับชุดของปรากฏการณ์โดยอาศัยหลักการ (Rationale) ของระบบรูปนัย (Formal System) และมีจุดมุ่งหมายเพื่อการทำให้เกิดความกระจ่างชัดของนิยาม ความสัมพันธ์ และประพจน์ที่เกี่ยวข้อง

Procter and Paul (1978, p. 174) กล่าวว่า รูปแบบโดยสรุปแล้วจะมี 3 ลักษณะใหญ่ คือ Model ที่หมายถึง สิ่งของ ซึ่งเป็นแบบย่อส่วนของจริงความหมายนี้ตรงกับภาษาไทยว่า แบบจำลอง เช่น แบบจำลองของเรือดำน้ำ เป็นต้น Model ที่หมายถึง สิ่งของหรือคนทีนำมาใช้เป็นแบบอย่างในการดำเนินการบางอย่าง เช่น ครูแบบอย่าง นักเดินแบบ หรือแม่แบบในการวาดภาพศิลป์ เป็นต้น Model ที่หมายถึง แบบ หรือรุ่นของผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์รุ่น 864X เป็นต้น

Bardo and Hartman (1982, p. 245) ได้กล่าวถึง รูปแบบในทางสังคมศาสตร์ไว้ว่า “เป็นชุดของข้อความเชิงนามธรรมเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่เราสนใจ เพื่อใช้ในการนิยามคุณลักษณะ และ / หรือ บรรยายคุณสมบัติ นั้น ๆ” Bardo และ Hartman อธิบายต่อไปว่า รูปแบบเป็นอะไรบางอย่างที่เราพัฒนาขึ้นมา เพื่อบรรยายคุณลักษณะที่สำคัญๆ ของปรากฏการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ รูปแบบ จึงมิใช่การบรรยาย หรืออธิบายปรากฏการณ์อย่างละเอียดทุกแง่มุม เพราะการทำเช่นนั้น จะทำให้รูปแบบมีความซับซ้อน และยุ่งยากเกินไปในการที่จะทำความเข้าใจ ซึ่งจะทำให้คุณค่าของรูปแบบนั้นคือลดลงไป ส่วนการที่จัดระบบรูปแบบหนึ่ง ๆ จะต้องมีการละเอียดมากน้อยเพียงใดจึงจะเหมาะสม และรูปแบบนั้น ๆ ควรมีองค์ประกอบอะไรบ้าง ไม่ได้มีข้อกำหนดเป็นการตายตัว ทั้งนี้ก็แล้วปรากฏการณ์แต่ละอย่าง และวัตถุประสงค์ของผู้สร้างรูปแบบที่ต้องการจะอธิบายปรากฏการณ์นั้น ๆ อย่างไร

Tosi and Carroll (1982, p. 74) กล่าวว่า รูปแบบเป็นนามธรรมของจริง หรือภาพจำลองของสภาพการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจจะมีตั้งแต่รูปแบบอย่างง่าย ๆ ไปจนถึงรูปแบบที่มีความสลับซับซ้อนมาก ๆ และมีทั้งรูปแบบทั้งกายภาพ (Physical Model) ที่เป็นแบบจำลองของวัตถุ เช่น แบบจำลองหอสมุดแห่งชาติ แบบจำลองเครื่องบินขับไล่ เอฟ 16 เป็นต้น และรูปแบบเชิงลักษณะ (Qualitative Model) ที่ใช้อธิบายปรากฏการณ์ด้วยภาษา หรือสัญลักษณ์ เช่น รูปแบบเชิงระบบและตามสถานการณ์ (A System / Contingency Model) ของ (Brown and Moberg, 1980, p. 56) และรูปแบบการควบคุมวิทยานิพนธ์ ของ (บุญชม ศรีสะอาด, 2548, น. 132) เป็นต้น และรูปแบบการบริหารซึ่งกำลังศึกษา และพัฒนาในการวิจัยครั้งนี้จะอยู่ในกลุ่มของรูปแบบประเภทหลัง คือ รูปแบบเชิงคุณลักษณะ ซึ่งเป็นรูปแบบในความหมายโดยทั่วไปเมื่อกล่าวถึงคำนี้ในวงวิชาการ

Stoner and Wankel (1986, p. 44) ให้ทัศนะว่า รูปแบบเป็นการจำลองความจริงของปรากฏการณ์ เพื่อให้เราได้เข้าใจความสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนของปรากฏการณ์นั้น ๆ ได้ง่ายขึ้น

Husen and Postlethwaite (1994, p. 3895) ได้ให้ความหมาย ว่ารูปแบบ คือ โครงสร้างที่ถูกนำเสนอเพื่อใช้วินิจฉัยความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบที่สร้างมาจากเหตุการณ์ การหยั่งรู้ด้วยวิธีการอุปมาอุปมัย หรือได้มาจากทฤษฎี รูปแบบจึงไม่ใช่ทฤษฎี

Raj (1996, p. 45) ได้ให้ความหมายของคำว่า รูปแบบ (Model) ในหนังสือ Encyclopedia of Psychology and Education ไว้ 2 ความหมาย ดังนี้

1. รูปแบบ คือ รูปย่อของความจริงของปรากฏการณ์ ซึ่งแสดงด้วย ข้อความ จำนวน หรือภาพ โดยการลดทอนเวลา และเทศะ ทำให้เข้าใจความจริงของปรากฏการณ์ได้ดียิ่งขึ้น
2. รูปแบบ คือ ตัวแทนของการใช้แนวความคิดของโปรแกรมที่กำหนดเฉพาะโดยสรุปแล้ว รูปแบบ หมายถึง แบบจำลองอย่างง่าย หรือย่อส่วน (Simplified Form) ของปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่ผู้เสนอรูปแบบดังกล่าวได้ศึกษา และพัฒนาขึ้นมาเพื่อแสดงหรืออธิบายปรากฏการณ์ให้เข้าใจได้ง่ายขึ้น หรือในบางกรณีอาจจะใช้ประโยชน์ในการทำนายปรากฏการณ์ที่จะเกิดขึ้น ตลอดจนอาจใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไป

Good (2005, p. 177) ในพจนานุกรมการศึกษาได้รวบรวมความหมายของรูปแบบเอาไว้ 4 ความหมาย คือ

1. เป็นแบบอย่างของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างหรือทำซ้ำ
2. เป็นตัวอย่าง เพื่อเลียนแบบ เช่น ตัวอย่างในการออกเสียงภาษาต่างประเทศ เพื่อให้ผู้เรียนได้เลียนแบบ เป็นต้น
3. เป็นแผนภูมิ หรือรูปสามมิติซึ่งเป็นตัวแทนของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือหลักการหรือแนวคิด

4. เป็นชุดของปัจจัย ตัวแปรที่มีความสัมพันธ์ ซึ่งกันและกันซึ่งรวมตัวกันเป็นตัวประกอบ และเป็นสัญลักษณ์ทางระบบสังคม อาจจะเขียนออกมาเป็นสูตรทางคณิตศาสตร์หรือบรรยายเป็นภาษาก็ได้

Think exist (2008, p. 1) ได้ให้ความหมายของคำว่ารูปแบบ (Model) ไว้ว่าเป็นแบบจำลองระบบการปฏิบัติงาน หรือแบบแปลนของการก่อสร้างที่วาดไว้ล่วงหน้า หรือสิ่งของที่เป็นตัวแทนแสดงความคิดของสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หรือสิ่งที่เตรียมเอาไว้ล่วงหน้า และได้นิยามความหมายของ (Model) ว่าหมายถึง แบบจำลองที่เป็นสัดส่วน หรือเป็นประเภทเดียวกันกับของจริง หรือสัญลักษณ์ของการเป็นตัวแทนสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่กำลังจะเกิดในอนาคต หรือแบบแผนของสิ่งที่เตรียมไว้

สรุปได้ว่า รูปแบบ หมายถึง ความสัมพันธ์ของ 2 ชุด ตัวแปร ประกอบด้วย กระบวนการปฏิบัติงานกับงานวิชาการที่มีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน

### 2.2.2 องค์ประกอบของรูปแบบ

Husen and Postlethwaite (1994, p. 3865, อ้างถึงใน ทิศนา ขัมมณี, 2550, น. 220) ได้อธิบายถึง องค์ประกอบของรูปแบบได้ 4 องค์ประกอบ ดังนี้

1. รูปแบบสามารถนำไปสู่การทำนายผลที่ตามมา สามารถทดสอบ / สังเกตได้
2. มีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ อธิบายปรากฏการณ์เรื่องนั้น / ปรากฏกลไกเชิงสาเหตุที่กำลังศึกษา และอธิบายเรื่องที่กำลังศึกษา
3. รูปแบบช่วยจินตนาการสร้างความคิดรวบยอด ความสัมพันธ์ของสิ่งที่กำลังศึกษา / ช่วยสืบเสาะความรู้
4. รูปแบบมีความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างมากกว่าความสัมพันธ์เชิงเชื่อมโยง

จากการศึกษาตัวอย่างของรูปแบบจากเอกสารที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ พบว่า ไม่ปรากฏมีหลักเกณฑ์ที่เป็นเกณฑ์ตายตัวว่ารูปแบบนั้น ต้องมีองค์ประกอบอะไรบ้างอย่างไร ส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของปรากฏการณ์ที่ผู้สนใจดำเนินการศึกษา ส่วนการกำหนดองค์ประกอบรูปแบบในการศึกษาและการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดองค์การและการบริหารจัดการ (The Model of Organization and Management) ตามความคิดของ (Brown and Moberg, 1980, p. 98) นั้น Brown และ Moberg ได้สังเคราะห์รูปแบบขึ้นมาจากแนวคิดเชิงระบบ (Systems Approach) กับหลักการบริหารตามสถานการณ์ (Contingency Approach) และองค์ประกอบตามรูปแบบของ Brown and Moberg ประกอบด้วย สภาพแวดล้อม (Environments) เทคโนโลยี (Technology) โครงสร้าง (Structures) กระบวนการจัดการ (Management Process) และการตัดสินใจสั่งการ (Decision Making)

สำหรับองค์ประกอบของรูปแบบการบริหารที่พบจากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่า ส่วนใหญ่จะกล่าวถึง การจัดองค์การบริหาร หรือ โครงสร้างระบบบริหารและแนวทางในการดำเนินงาน ในภาระหน้าที่ (Function) ที่สำคัญ ๆ ในการบริหารงานขององค์กรนั้น ๆ เช่น การบริหารงานบุคลากร การบริหารงานการเงิน การบริหารงานวิชาการ เป็นต้น ซึ่งจะได้กล่าวถึงอีกครั้งหนึ่งในตอนที่ว่า ด้วยการกำหนดองค์ประกอบในการกำหนดรูปแบบต่อไป โดยสรุปแล้วในการกำหนดองค์ประกอบของรูปแบบว่าจะประกอบด้วยอะไรบ้าง จำนวนเท่าใดมีโครงสร้างและความสัมพันธ์กันอย่างไรนั้น อยู่กับปรากฏการณ์ที่เรากำลังศึกษา หรือจะออกแบบแนวคิดทฤษฎีและหลักการพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบแต่ละรูปแบบนั้น ๆ เป็นหลัก

### 2.2.3 ประเภทของรูปแบบ

Bardo and Hartman (1982, p. 141) นักนิเวศวิทยาคนสำคัญท่านหนึ่งได้ให้ทัศนะที่น่าสนใจไว้อีกแนวหนึ่ง ซึ่งเป็นแนวคิด หรือทฤษฎีพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบ โดยแบ่งประเภทของรูปแบบ ด้วยการอธิบายลักษณะจากลักษณะของเมืองออกเป็นรูปแบบที่อธิบายโดยลักษณะพื้นที่ และรูปแบบที่อธิบายโดยลักษณะของประชากร รูปแบบที่ใช้ในการอธิบายโดยพื้นที่นั้นมีจุดมุ่งหมายในการบรรยายลักษณะของเมืองว่าลักษณะอย่างไร เช่น Concentric Zone Model และ Social Area Analysis model เป็นต้น สำหรับรูปแบบที่ใช้อธิบายโดยคุณลักษณะของประชากรนั้น เป็นรูปแบบที่เสนอแนวคิดในการอธิบายเกี่ยวกับลักษณะของประชากรของเมืองต่าง ๆ เช่น Residential Segregation Model และ Group Location Model เป็นต้น

Joyce and Well (1985, p. 74) ได้ศึกษา และจัดแบ่งประเภทของรูปแบบตามแนวคิด หลักการ หรือทฤษฎี ซึ่งเป็นพื้นฐานในการพัฒนารูปแบบนั้น ๆ และได้แบ่งกลุ่มรูปแบบการสอนเอาไว้ 4 รูปแบบ คือ

1. Information - Processing Models เป็นรูปแบบการสอนที่ยึดหลักความสามารถ ในกระบวนการประมวลข้อมูลของผู้เรียน และแนวทางในการปรับปรุงวิธีการจัดการกับข้อมูลให้มี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
2. Personal Models รูปแบบการสอนที่จัดไว้ในกลุ่มนี้ให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคล และการพัฒนาบุคคลเฉพาะราย โดยมุ่งเน้นกระบวนการที่แต่ละบุคคลจัดระบบปฏิบัติต่อสรรพสิ่ง (Reality) ทั้งหลาย
3. Social Interaction Models เป็นรูปแบบที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่าง บุคคล และบุคคลต่อสังคม



4. Behavior Models เป็นกลุ่มของรูปแบบการสอนที่ใช้องค์ความรู้ด้านพฤติกรรมศาสตร์เป็นหลักในการพัฒนารูปแบบจุดเน้นที่สำคัญ คือ การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่สังเกตได้ของผู้เรียนมากกว่าการพัฒนาโครงสร้างจิตวิทยา และพฤติกรรมที่ไม่สามารถสังเกตได้

Keeves (1988, pp. 561 - 565) รูปแบบมีหลายประเภทด้วยกัน ซึ่งนักวิชาการด้านต่าง ๆ ก็ได้จัดแบ่งประเภทต่างกันออกไปสำหรับรูปแบบทางการศึกษาและสังคมศาสตร์นั้น ได้แบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. Analogue Model เป็นรูปแบบที่ใช้การอุปมาอุปมัยเทียบเคียงปรากฏการณ์ ซึ่งเป็นรูปธรรม เพื่อสร้างความเข้าใจในปรากฏการณ์ที่เป็นนามธรรม เช่น รูปแบบในการทำนายจำนวนนักเรียนที่จะเข้าสู่ระบบโรงเรียน ซึ่งอนุมานแนวคิดมาจากการเปิดน้ำเข้าและปล่อยน้ำออก จากถังนักเรียนที่จะเข้าสู่ระบบเปรียบเทียบกับน้ำที่เปิดออกจากถัง ดังนั้นนักเรียนที่คงอยู่ในระบบ จึงเท่ากับนักเรียนที่เข้าสู่ระบบลบด้วยนักเรียนที่ออกจากระบบ เป็นต้น

2. Semantic Model เป็นรูปแบบที่ใช้ภาษาเป็นสื่อในการบรรยาย หรืออธิบายปรากฏการณ์ ที่ศึกษาด้วยภาษาแผนภูมิ หรือรูปภาพ เพื่อให้เห็นโครงสร้างทางความคิด องค์ประกอบ และความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของปรากฏการณ์นั้น ๆ เช่น รูปแบบการสอนของ (Joyce and Well, 1985, p. 41)

3. Mathematical Model เป็นรูปแบบที่ใช้สมการทางคณิตศาสตร์เป็นสื่อในการแสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ รูปแบบประเภทนี้นิยมใช้กันทั้งในสาขาจิตวิทยาและศึกษาศาสตร์ รวมทั้งการบริหารการศึกษาด้วย

4. Causal Model เป็นรูปแบบที่พัฒนามาจากเทคนิคที่เรียกว่า Path Analysis และหลักการสร้าง Semantic Model โดยการนำเอาตัวแปรต่าง ๆ มาสัมพันธ์กันเชิงเหตุและผลที่เกิดขึ้น เช่น The Standard Deprivation Model ซึ่งเป็นรูปแบบที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสภาพทางเศรษฐกิจสังคมของบิดา - มารดา สภาพแวดล้อมทางการศึกษาที่บ้าน และระดับสติปัญญา ของเด็ก เป็นต้น

Steiner (1988, p. 148) รูปแบบแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. รูปแบบเชิงปฏิบัติ (Practical Model or Model - of) รูปแบบประเภทนี้เป็นแบบจำลองทางกายภาพ เช่น แบบจำลองรถยนต์ เครื่องบิน ภาพจำลอง

2. รูปแบบเชิงทฤษฎี (Theoretical Model or Model - of) เป็นแบบจำลองที่สร้างขึ้นจากกรอบความคิดที่มีทฤษฎีเป็นพื้นฐาน ตัวทฤษฎีเองไม่ใช่รูปแบบ หรือแบบจำลองเป็นตัวช่วยให้เกิดรูปแบบที่มีโครงสร้างต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กัน

Steiner (1988, p. 215) รูปแบบแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. รูปแบบเชิงปฏิบัติ (Practical Model or Model - of) รูปแบบประเภทนี้เป็นแบบจำลองทางกายภาพ เช่น แบบจำลองรถยนต์ เครื่องบิน ภาพจำลอง

2. รูปแบบเชิงทฤษฎี (Theoretical Model or Model - of) เป็นแบบจำลองที่สร้างขึ้นจากกรอบความคิดที่มีทฤษฎีเป็นพื้นฐาน ตัวทฤษฎีเองไม่ใช่รูปแบบหรือแบบจำลองเป็นตัวช่วยให้เกิดรูปแบบที่มีโครงสร้างต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กัน รูปแบบตามความคิดเห็นของ (Keeves, 1988, p. 178) จำแนกออกได้เป็น 5 รูปแบบ คือ

2.1 รูปแบบคล้าย (Analogue Models) คือ เป็นรูปแบบที่มีความสัมพันธ์กับระบบกายภาพ มักเป็นรูปแบบที่ใช้ในวิทยาศาสตร์กายภาพเป็นรูปแบบที่นำไปใช้อุปมากับสิ่งอื่นได้ เช่น รูปแบบแบบจำลองระบบสุริยะที่เกิดขึ้นจริง ธนาการจำลองกับระบบธนาการที่เป็นจริง แบบจำลองการผลิตกับการผลิตจริง เป็นต้น

2.2 รูปแบบที่อธิบายความหมายหรือให้ความหมาย (Semantic Models) คือ เป็นรูปแบบที่ใช้ภาษาในการบรรยายลักษณะของรูปแบบชนิดนี้จะใช้วิธีการอุปมาในการพิจารณาด้วยภาษามากกว่าที่จะใช้วิธีอุปมาในการพิจารณาด้วยโครงสร้างกายภาพ

2.3 รูปแบบที่มีลักษณะเป็นแผนภูมิแบบแผน หรือโครงการ (Schematic Models)

2.4 รูปแบบเชิงคณิตศาสตร์ (Mathematical Models) คือ เป็นรูปแบบที่กำหนดความสัมพันธ์ขององค์ประกอบในรูปสมการ หรือฟังก์ชันทางคณิตศาสตร์

2.5 รูปแบบเชิงเหตุผล (Causal Models) คือ เป็นรูปแบบที่มีโครงสร้างเป็นสมการเชิงเส้นที่ประกอบด้วยตัวแปรสัมพันธ์กันเป็นเหตุ และผล มีการทดสอบสมมุติฐานผลของรูปแบบจากลักษณะการแบ่งประเภทของรูปแบบของนักวิชาการต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าการแบ่งประเภทของรูปแบบตามแนวคิดที่หนึ่งนั้นบอกให้ทราบถึงลักษณะการเขียนรูปแบบที่มีลักษณะส่วนการแบ่งประเภทของรูปแบบในแบบที่สองและสามนั้นเป็นการแบ่งประเภทของรูปแบบตามแนวคิดพื้นฐานในการเสนอรูปแบบในการบรรยาย อธิบายปรากฏการณ์นั้น ๆ เป็นหลัก

จากที่กล่าวมาแสดงว่า รูปแบบมีหลายประเภทด้วยกันเป็นสิ่งที่สร้าง และพัฒนาขึ้นของแต่ละสาขาก็มีรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป เช่น รูปแบบทางการศึกษา และสังคมศาสตร์ได้แบ่งออกเป็นรูปแบบที่ใช้การอุปมาอุปไมยเทียบเคียงปรากฏการณ์ ซึ่งเป็นรูปธรรมเพื่อสร้างความเข้าใจในปรากฏการณ์ที่เป็นนามธรรมรูปแบบที่ใช้ภาษาสื่อในการขยายหรืออภิปรายปรากฏการณ์ที่ศึกษาด้วยภาษา แผนภูมิ รูปภาพ รูปแบบที่ใช้สมการทางคณิตศาสตร์เป็นสื่อในการแสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ และรูปแบบที่นำเอา ตัวแปรต่าง ๆ มาสัมพันธ์กันเชิงเหตุ และผลที่เกิดขึ้น เป็นต้น

### 2.2.4 คุณลักษณะของรูปแบบที่ดี

Keeves (1988, p. 560) กล่าวว่า รูปแบบที่ใช้ประโยชน์ได้ ควรจะมีข้อกำหนด (Requirement)

4 ประการ คือ

1. รูปแบบ ควรประกอบด้วย ความสัมพันธ์อย่างมีโครงสร้าง (Structural Relationship) มากกว่าความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกันแบบรวม ๆ (Associative Relationship)
2. รูปแบบ ควรใช้เป็นแนวทางในการพยากรณ์ผลที่จะเกิดขึ้น ซึ่งสามารถถูกตรวจสอบได้โดยการสังเกต ซึ่งเป็นไปได้ที่จะทดสอบรูปแบบพื้นฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์ได้
3. รูปแบบ ควรจะต้องระบุ หรือชี้ให้เห็นถึงกลไกเชิงเหตุผลของเรื่องที่ศึกษา ดังนั้น นอกจากรูปแบบจะเป็นเครื่องมือในการพยากรณ์ได้ ควรใช้อธิบายปรากฏการณ์ได้ด้วย
4. รูปแบบ ควรเป็นเครื่องมือในการสร้างมโนทัศน์ใหม่ และสร้างความสัมพันธ์ของตัวแปรในลักษณะใหม่ ซึ่งเป็นการขยายในเรื่องที่กำลังศึกษา

### 2.2.5 การตรวจสอบรูปแบบ

อุทุมพร จามรมาน (2543, น. 23) จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการสร้างรูปแบบ ก็เพื่อทดสอบหรือตรวจสอบรูปแบบนั้น ด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ การตรวจสอบรูปแบบมีหลายวิธี ซึ่งอาจใช้การวิเคราะห์จากหลักฐานเชิงคุณลักษณะ (Qualitative) และเชิงปริมาณ (Quantitative) โดยที่การตรวจสอบรูปแบบจากหลักฐานเชิงคุณลักษณะอาจใช้ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ตรวจสอบ ส่วนการตรวจสอบโมเดลจากหลักฐานเชิงปริมาณใช้เทคนิคทางสถิติ ซึ่งการตรวจสอบรูปแบบควรตรวจสอบคุณลักษณะ 2 อย่าง คือ

1. การตรวจสอบความมากน้อยของความสัมพันธ์ / ความเกี่ยวข้อง / เหตุผล ระหว่างตัวแปร
2. การประมาณค่าพารามิเตอร์ของความสัมพันธ์ดังกล่าว ซึ่งการประมาณค่านี้สามารถประมาณข้ามกาลเวลา กลุ่มตัวอย่าง หรือสถานที่ได้ (Across Time, Samples, Sites)

Eisner (1976, pp. 192 - 193) ได้เสนอแนวทางการตรวจสอบโดยการใช้ผู้ทรงคุณวุฒิในบางเรื่องที่ต้องการความละเอียดอ่อนมากกว่าการวิจัยในเชิงปริมาณ โดยเชื่อว่าการรับรู้ที่เท่ากันนั้นเป็นคุณสมบัติพื้นฐานของผู้รู้ และได้เสนอแนวทางการประเมินโดยผู้ทรงคุณวุฒิ ไว้ดังนี้

1. การประเมินโดยแนวทางนี้ มิได้เน้นผลสัมฤทธิ์ของเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ตามรูปแบบการประเมินแบบอิงเป้าหมาย (Goal - Based Model) การตอบสนองปัญหา และความต้องการของผู้เกี่ยวข้องตามรูปแบบการประเมินแบบสนองตอบ (Responsive Model) หรือกระบวนการวิเคราะห์วิจารณ์อย่างลึกซึ้งเฉพาะในประเด็นที่นำมาพิจารณา ซึ่งไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเสมอไป แต่อาจจะผสมผสานปัจจัยในการพิจารณาต่าง ๆ

เข้าด้วยกัน ตามวิจารณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับคุณภาพ ประสิทธิภาพ หรือความเหมาะสมของสิ่งที่ทำการประเมิน

2. เป็นรูปแบบการประเมินที่เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง (Specialization) ในเรื่องที่จะประเมิน โดยที่พัฒนามาจากรูปแบบการวิจารณ์งานศิลป์ (Art Criticism) ที่มีความละเอียดลึกซึ้งและต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญระดับสูงมาเป็นผู้วินิจฉัย เนื่องจากการวัดคุณค่าไม่อาจประเมินด้วยเครื่องวัดใด ๆ ได้และต้องใช้ความรู้ความสามารถของผู้ประเมินอย่างแท้จริง ต่อมาได้มีการนำแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้ในทางการศึกษาระดับสูงในวงการอุดมศึกษามากขึ้นในสาขาเฉพาะที่ต้องอาศัยผู้รู้ ผู้เล่นในเรื่องนั้นจริง ๆ มาเป็นผู้ประเมินผล ทั้งนี้เพราะองค์ความรู้เฉพาะสาขานั้นผู้ที่ศึกษาเรื่องนั้นจริง ๆ จึงจะทราบและเข้าใจอย่างลึกซึ้ง

3. เป็นรูปแบบที่ใช้บุคคล คือ ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นเครื่องมือในการประเมิน โดยให้ความเชื่อถือว่าผู้ทรงคุณวุฒินั้นเที่ยงธรรมและมีคุณพินิจที่ดี ทั้งนี้มาตรฐาน และเกณฑ์พิจารณาต่าง ๆ นั้นจะเกิดขึ้นจากประสบการณ์ และความชำนาญของผู้ทรงคุณวุฒินั่นเอง

4. เป็นรูปแบบที่ยอมให้ความยืดหยุ่นในกระบวนการทำงานของผู้ทรงคุณวุฒิตามอรรถาธิบายและความถนัดของแต่ละคน นับตั้งแต่การกำหนดประเด็นสำคัญที่พิจารณา การบ่งชี้ข้อมูลที่ต้องการ การเก็บรวบรวม การประมวลผล การวินิจฉัยข้อมูล ตลอดจนวิธีการนำเสนอ

ทั้งนี้ การเลือกผู้ทรงคุณวุฒิจะเน้นที่สถานภาพทางวิชาชีพ ประสบการณ์ และการเป็นที่เชื่อถือ (High Credit) ของวิชาชีพนั้นเป็นสำคัญ

### 2.2.6 การสร้างรูปแบบและการพัฒนารูปแบบ

สมุทร ชำนาญ (2546, น. 124 - 125) ได้พัฒนารูปแบบการบริหารโดยมุ่งศึกษารูปแบบการบริหารที่เหมาะสมกับสภาพสังคม โดยได้แบ่งการวิจัยออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ

**ขั้นตอนที่ 1** เป็นการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวกับหลักการแนวคิด ทฤษฎี วิธีการบริหาร และสัมพันธภาพผู้บริหาร เพื่อกำหนดกรอบความคิดในการวิจัย

**ขั้นตอนที่ 2** เป็นการสร้างรูปแบบจำลองเพื่อสร้างรูปแบบการบริหาร โดยมีองค์ประกอบ 5 องค์ประกอบ ด้วยการสร้างเป็นแบบสอบถามชนิดเลือกตอบเห็นด้วย และไม่เห็นด้วยเพื่อถามความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

**ขั้นตอนที่ 3** เป็นขั้นการพัฒนาแบบบริหาร โดยใช้เทคนิคเดลฟายจากผู้เชี่ยวชาญ

**ขั้นตอนที่ 4** เป็นการตรวจสอบความเหมาะสมของรูปแบบโดยผู้บริหารผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ

รุ่งนภา จิตรโรจนรักษ์ (2548, น. 87 - 88) ได้กล่าวไว้ว่า พัฒนารูปแบบ หรือพัฒนาแบบจำลอง (Model Development) หมายถึง กระบวนการสร้าง หรือพัฒนาแบบจำลองทดลองจนการทดสอบรูปแบบที่ดีให้มีคุณภาพ การจะนำไปสู่สถานการณ์ที่ดีในการศึกษาวิจัย

รุ่งรัชดาพร เวหะชาติ (2550, น. 92 - 93) ได้พัฒนารูปแบบการบริหารคุณภาพทั้งองค์การของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมุ่งศึกษาการพัฒนารูปแบบการบริหารคุณภาพทั้งองค์การของสถานศึกษาลงกวดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เหมาะสม ซึ่งในการศึกษามีรายละเอียดในการดำเนินการ 5 ขั้นตอน คือ

**ขั้นตอนที่ 1** การศึกษา และสำรวจข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวคิด และหลักการบริหารคุณภาพทั้งองค์การ โดยสัมภาษณ์ผู้บริหารสถานศึกษา และครูผู้สอนที่ได้รับเลือกเป็นโครงการนำร่อง การวิจัยและการพัฒนาการเรียนรู้ เพื่อคุณภาพการศึกษา รวมทั้งการศึกษาเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการศึกษาสภาพจริงจากการรายงานประเมินตนเองของโรงเรียนที่ผ่านการประเมินคุณภาพ

**ขั้นตอนที่ 2** เป็นการสร้างรูปแบบจำลอง เพื่อสร้างรูปแบบการบริหารคุณภาพทั้งองค์การ โดยการสังเคราะห์แบบสัมภาษณ์จากการศึกษาในขั้นตอนที่ 1 นำมาสร้างรูปแบบจำลองระบบบริหารคุณภาพทั้งองค์การด้วยการสร้างเป็นแบบสอบถามความคิดเห็นของผู้ทรงวุฒิแบบเลือกตอบ เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ให้ผู้ทรงวุฒิแสดงความคิดเห็นโดยอิสระ

**ขั้นตอนที่ 3** เป็นการพัฒนารูปแบบระบบบริหารคุณภาพทั้งองค์การ โดยใช้เทคนิคเดลฟาย จากผู้ทรงวุฒิ เพื่อให้ได้รูปแบบที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติโดยการใช้รูปแบบจำลองจากขั้นตอนที่ 2 นำมาวิเคราะห์ และกำหนดรูปแบบระบบการบริหารคุณภาพทั้งองค์การด้วยเทคนิคเดลฟาย 3 รอบ

**ขั้นตอนที่ 4** เป็นการวิเคราะห์หาความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารคุณภาพทั้งองค์การ เพื่อตรวจสอบความเหมาะสมของรูปแบบโดยผู้ปฏิบัติงานในองค์กรต่าง ๆ

**ขั้นตอนที่ 5** การสรุป และนำรูปแบบการบริหารคุณภาพทั้งองค์การ และจัดทำเป็นรายงานผลการวิจัยต่อไป

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนารูปแบบ พบว่า การพัฒนารูปแบบนั้น อาจจะมีขั้นตอนในการดำเนินงานแตกต่างกันไป แต่โดยทั่วไปแล้วอาจจะแบ่งออกเป็นสองตอนใหญ่ ๆ คือ การสร้างรูปแบบ (Construct) และการหาความตรง (Validity) ของรูปแบบ ส่วนรายละเอียดในแต่ละขั้นตอนว่ามีการดำเนินการอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับลักษณะและกรอบแนวคิด ซึ่งเป็นพื้นฐานในการพัฒนารูปแบบนั้น ๆ ตัวอย่างงานวิจัยที่เกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบ ได้แก่ การพัฒนารูปแบบ ซึ่งเป็นรูปแบบการควบคุมวิทยานิพนธ์ของ (บุญชม ศรีสะอาด, 2535, น. 13) ซึ่งได้แบ่งการดำเนินการออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ การพัฒนารูปแบบ และการทดสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรูปแบบ

ในส่วนการพัฒนาารูปแบบนั้น คำเนิการโดยวิเคราะห์ลำดับในการทววิทยานิพนธ์ หลักการเขียนรายงานการวิจัยจุดบพร่องที่มักจะพบในการทววิทยานิพนธ์ ฯลฯ แล้วนำองค์ประกอบเหล่านั้นมาสร้างรูปแบบการควบคุมวิทยานิพนธ์ตามลำดับขั้นในการทววิทยานิพนธ์ หลังจากนั้นจะเป็นขั้นตอนที่ 2 นำรูปแบบดังกล่าวไปทดสอบ และประเมินประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของรูปแบบ

Keeve (1988, p. 172) การสร้างรูปแบบ คือ การกำหนดมโนทัศน์ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ เพื่อชี้ให้เห็นชัดเจนว่ารูปแบบเสนออะไร เสนออย่างไร เพื่อให้ได้อะไร และสิ่งที่ได้นั้นอธิบายปรากฏการณ์อะไร และนำไปสู่ข้อค้นพบอะไรใหม่ ๆ

กล่าวโดยสรุป รูปแบบที่จะนำไปใช้ให้ได้ประโยชน์สูงสุดนั้น ต้องประกอบด้วย ลักษณะที่สำคัญ คือ มีความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง สามารถทำนายผลได้ สามารถขยายความผลทำนายได้ กว้างขวางขึ้น และสามารถนำไปสู่แนวคิดใหม่ ๆ สำหรับการพัฒนารูปแบบนั้น ผู้วิจัยต้องศึกษาแนวคิดทฤษฎีในการสร้างรูปแบบนำเอาข้อมูลที่จัดเก็บมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ เพื่อกำหนดความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของรูปแบบกำหนดโครงสร้าง และข้อเสนอของรูปแบบอย่างชัดเจนเพื่อนำไปสู่ผลสรุป เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่มุ่งหวังของการวิจัยมีการทดสอบ และปรับปรุงรูปแบบก่อนนารูปแบบไปใช้งานจริง และมีการประเมินผลหลังจากการนำรูปแบบไปใช้งานจริง

Keeves (1988, p. 67) ได้กล่าวถึง หลักการอย่างกว้าง ๆ เพื่อกับกำการสร้างรูปแบบไว้ 4 ประการ คือ

1. รูปแบบ ควรประกอบขึ้นด้วยความสัมพันธ์อย่างมีโครงสร้างของตัวแปรมากกว่าความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงแบบธรรมดา อย่างไรก็ตามการเชื่อมโยงแบบเส้นตรงแบบธรรมดาทั่วไปนั้นก็มีประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการศึกษาวิจัยในช่วงต้นของการพัฒนารูปแบบ
2. รูปแบบ ควรใช้เป็นแนวทางในการพยากรณ์ผลที่จะเกิดขึ้นจากการใช้รูปแบบได้สามารถตรวจสอบได้โดยการสังเกต และหาข้อสนับสนุนด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ได้
3. รูปแบบ ควรจะต้องระบุหรือชี้ให้เห็นถึงกลไกเชิงเหตุผลในเรื่องที่ศึกษาดังนั้น นอกจากจะเป็นเครื่องมือในการพยากรณ์ได้ควรใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ได้ด้วย
4. นอกจากคุณสมบัติต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว รูปแบบควรเป็นเครื่องมือในการสร้างมโนทัศน์ใหม่ และการสร้างความสัมพันธ์ของตัวแปรในลักษณะใหม่ ซึ่งเป็นการขยายองค์ความรู้ในเรื่องที่เรากำลังศึกษาด้วย

Miyakawa (2007, p. 3) เสนอการสร้างโมเดลว่าเป็นการศึกษาปรากฏการณ์ทางธรรมชาติหรือสังคมเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เราอาจไม่ศึกษาปรากฏการณ์เรื่องนั้นโดยตรงก็ได้ แต่เราศึกษา โดยวิธีการสร้างโมเดล เพื่อหาข้อสรุปที่สามารถนำไปอธิบาย ทำนาย หรือควบคุมปรากฏการณ์ที่ศึกษาได้

โมเดลที่ใช้ศึกษาต้องมีคุณสมบัติ 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่งมีลักษณะสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของปรากฏการณ์ของเรื่องที่ศึกษาและอีกประการหนึ่งสามารถนำไปใช้หาข้อสรุปเพื่อ อธิบาย ทำนายหรือควบคุมปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง คุณสมบัติของโมเดลทั้ง 2 ประการนี้ มีลักษณะขัดแย้งกันเองกล่าวคือ ถ้าเราสร้างโมเดลให้สอดคล้องกับสภาพความจริงของปรากฏการณ์มากเท่าใด โมเดลจะสลับซับซ้อนมากขึ้นทำให้การนำโมเดลไปใช้มีความยุ่งยากในทางตรงกันข้าม ถ้าเราเน้นความสะดวกในการนำเอาโมเดลไปใช้อธิบายปรากฏการณ์ ก็ต้องเขียนโมเดลให้ง่ายเข้าใจ โมเดลก็ไม่ค่อยสอดคล้องกับสภาพความจริงของปรากฏการณ์ ซึ่งทำให้การนำโมเดลไปใช้อธิบายทำนายหรือควบคุมปรากฏการณ์ได้จากจุดมุ่งหมายที่สำคัญการสร้างโมเดลก็เพื่อทดสอบ หรือตรวจสอบโมเดลนั้นด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์

ดังนั้น โมเดลที่สร้างขึ้นจึงมีความชัดเจนและเหมาะสมกับวิธีการทดสอบโดยปกติแล้วการวิจัยทางสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์ มักจะทดสอบโมเดลด้วยวิธีการทางสถิติ การสร้างโมเดลการเก็บรวบรวมข้อมูล และการทดสอบโมเดลเป็นกิจกรรมที่ต้องบูรณาการเข้าด้วยกัน เนื่องจากโครงสร้างของโมเดลจะเป็นตัวกำหนดวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ที่เก็บรวบรวมได้จะนำไปใช้ทดสอบโมเดล ผลของการทดสอบโมเดลย่อมนำไปสู่การยอมรับ หรือปฏิเสธโมเดลนั้น

จากการศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องนี้ พอสรุปได้ว่า การสร้างรูปแบบ (Model) นั้นไม่มีข้อกำหนดที่ตายตัวแน่นอนว่าต้องการทำอะไรบ้าง แต่โดยทั่วไปจะเริ่มต้นจากการศึกษาองค์ความรู้ (Intensive Knowledge) เกี่ยวกับเรื่องที่เราจะสร้างรูปแบบให้ชัดเจน จากนั้นจึงหาสมมติฐาน และหลักการของรูปแบบที่จะพัฒนาแล้วสร้างรูปแบบตามหลักการที่กำหนดขึ้น และนำรูปแบบที่สร้างขึ้นไปตรวจสอบ และประเมินผลหาคุณภาพของรูปแบบ โดยสรุปแล้วการพัฒนาารูปแบบมีการดำเนินการเป็นสองขั้นตอนใหญ่ คือ การสร้างรูปแบบ และการหาคุณภาพของรูปแบบ

## 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับหลักการ และกระบวนการบริหาร

### 2.3.1 หลักการบริหาร

#### 2.3.1.1 ความหมายของการบริหารงาน

การบริหาร (Administration) เป็นคำที่ใช้แทนกันทั่วไป เนื่องจากมีความหมายใกล้เคียงกัน (Management) เพื่อให้ง่าย และเกิดความเข้าใจจึงแยกให้เห็นความแตกต่างระหว่างคำทั้งสอง คำว่า (Administration) จะเน้นในเรื่องการบริหาร หรือจัดการที่เกี่ยวกับนโยบาย คำว่า (Management) เป็นการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ส่วนใหญ่จะเน้นการจัดการในขั้นตอนของการปฏิบัติจริง แต่อย่างไรก็ตามทั้งสองคำ ก็อาจใช้แทนกันได้ ซึ่งหมายถึง การบริหารเช่นเดียวกัน นักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่าการบริหารไว้อย่างหลากหลาย ดังนี้

เสนาะ ดิยาวี (2546, น. 1 - 3) ได้ให้ความหมาย การบริหารไว้ว่า การบริหาร คือ กระบวนการทำงานกับคน โดยอาศัยคน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง และได้แบ่งการบริหารออกเป็น 5 ลักษณะ คือ

1. การบริหารเป็นการทำงานกับคน และโดยอาศัยคน
  2. การบริหารทำให้งานบรรลุเป้าหมายขององค์กร
  3. การบริหารเป็นความสมดุลระหว่างประสิทธิภาพ และประสิทธิผล
- คำว่า ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายความว่า ทำงานให้บรรลุเสร็จตามที่กำหนดส่วนประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายความว่า การทำงานโดยใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด หรือเสียค่าใช้จ่ายต่ำสุด
4. การบริหารเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด
  5. การบริหารจะต้องเผชิญสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุค

วิรัช สงวนวงษ์ (2551, น. 6) ได้ให้ความหมายของคำว่า การจัดการ หมายถึง การรวมกันของคน เพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ (Purpose) มีคน (People) และมีโครงสร้าง (Structure) มีการดำเนินงาน การติดต่อสื่อสาร (Communication) ทั้งภายใน และภายนอกองค์กร และมีความสามารถในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งปวง

ธงชัย สันติวงษ์ (2552, น. 1) กล่าวว่า การบริหารงาน คือ งานของหัวหน้า หรือผู้นำ ที่จะต้องกระทำ เพื่อให้กลุ่มต่าง ๆ ที่มีคนหมู่มากมาอยู่รวมกัน และร่วมกันทำงาน เพื่อวัตถุประสงค์ที่ตั้งใจไว้จนสำเร็จผลโดยได้ประสิทธิภาพ กล่าวอย่างง่าย ๆ การบริหาร คือ การทำให้งานเสร็จลงได้ โดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้กระทำให้เสร็จนั่นเอง



วงศ์พัฒนา ศรีประเสริฐ (2552, น. 103) ได้ให้ความหมายว่า การบริหาร หมายถึง ศิลปะการดำเนินการนำวัตถุประสงค์สู่ระบบด้วยระบบกระบวนการผลิตจนได้ผลผลิตตามที่กำหนดไว้ การบริหาร จึงเป็นการดำเนินการให้ทุกโครงการทำหน้าที่สัมพันธ์กัน เป็นเรื่องยากที่จะทำให้เกิดการผสมผสานกันถ้าไม่วางแผนการดำเนินการที่ดี ซึ่งขึ้นอยู่กับผู้บริหารที่วางแผนบริหารอย่างไร องค์กรที่ดีผู้บริหารมีหน้าที่อำนาจการ (Directing) ตามอำนาจหน้าที่จากหน่วยงาน (Organizing) ที่เป็นผู้รับผิดชอบควบคุม (Controlling) ในการนำแผนงาน (Planning) ที่ได้กำหนดไว้แล้วไปดำเนินการร่วมกัน ทรัพยากร (Assembling Resource) ทำให้การผลิต หรือการใช้ปัจจัยการบริหาร (ได้แก่ คน, งบประมาณ, เครื่องมือ, อุปกรณ์ และสวัสดิการ ฯลฯ) ก่อให้เกิดผลผลิตขั้นสุดท้าย

วิโรจน์ สารรัตนะ (2552, น. 3 - 5) ได้กล่าวว่า การบริหารเป็นกระบวนการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุจุดหมายขององค์กร โดยอาศัยหน้าที่หลักทางการบริหารอย่างน้อย 4 ประการ คือ การวางแผน การจัดองค์การ การนำและการควบคุม ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมีผู้บริหารเป็นผู้รับผิดชอบที่จะให้มีการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สมยศ นาวิการ (2552, น. 18) กล่าวว่า การบริหารงาน หมายถึง กระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การ การมีส่วนร่วม และการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกขององค์กรและการใช้ทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อความสำเร็จของเป้าหมายขององค์กรที่กำหนดไว้

สุพิน เกชาคุปต์ (2552, น. 1 - 5) มนุษย์จะอยู่ลำพังผู้เดียวได้ยาก มนุษย์จะต้องพึ่งพาอาศัยกันในการดำรงชีวิต จึงเกิดการรวมตัวกันในรูปแบบต่าง ๆ ทางสังคม ทำให้เกิดการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน และช่วยเหลือแสวงหาประโยชน์จากกันและกัน เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันจึงเรียกว่า องค์กร หรือหน่วยงานอะไรก็ได้ที่ปรากฏอยู่ในสังคมที่เราอยู่อาศัย เมื่อรวมตัวกันแล้วเพื่อวัตถุประสงค์บางอย่างที่ได้กำหนดไว้ จึงต้องมีระบบความสัมพันธ์ โครงสร้าง บทบาท และอำนาจหน้าที่ และอื่น ๆ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายร่วมกัน เพราะฉะนั้นองค์ประกอบขององค์กรอย่างน้อยจะต้อง ประกอบด้วย

1. บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป
2. มีการดำเนินงาน หรือการทำกิจกรรมต่าง ๆ
3. มีทรัพยากรต่าง ๆ เช่น วัสดุ เครื่องจักร
4. มีเป้าหมายร่วมกันของกลุ่มบุคคล
5. มีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลภายในองค์กร
6. มีการติดต่อกันระหว่างองค์กรภายนอกองค์กร และภายในองค์กร

อวยชัย ชบา (2552, น. 5) ได้ให้ความหมายของ การบริหารไว้ว่า การบริหาร คือ งานของผู้นำที่ใช้ทรัพยากรบริหารทั้งปวงที่มีอยู่ในหน่วยงาน เพื่อให้เป้าหมายที่กำหนดไว้บรรลุผล การจัดดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยใช้ปัจจัยทรัพยากรการบริหาร อันได้แก่ คน วัสดุ และวิธีการจัดการต่าง ๆ

พิมลจรรยา นามวัฒน์ (2553, น. 17) ให้ความหมายของคำว่า การจัดการ (Management) คือ การประสมประสานทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปเพื่อบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดตำแหน่งทางการแข่งขันขององค์กร เพื่อดำเนินงานในรูปของวิสัยทัศน์ ภารกิจ นโยบาย เป้าหมาย และกลยุทธ์ที่ชัดเจน และใช้เป็นแนวทางสำหรับกำกับใช้ทรัพยากรในแผนงานต่าง ๆ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำองค์กรไปสู่การมีความได้เปรียบทางการแข่งขัน มีการเจริญเติบโตที่ยั่งยืนในระยะยาว

ศิริพงษ์ ตดาวัลย์ ณ อยุธา (2553, น. 1) กล่าวว่า งานบริหาร หมายถึง กิจกรรม ที่เกี่ยวกับการจัดการดำเนินงานให้มีการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ เกิดขึ้นในองค์กร ทั้งนี้เพื่อให้งานขององค์กรสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

กล่าวโดยสรุป การบริหารงาน หมายถึง ขบวนการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในองค์กร โดยการประสมประสานทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ทำให้เกิดความสมดุลระหว่างประสิทธิภาพและประสิทธิผลสามารถจัดตำแหน่งทางการแข่งขันขององค์กรเพื่อดำเนินงานในรูปของ วิสัยทัศน์ ภารกิจ นโยบาย เป้าหมาย และกลยุทธ์ที่ชัดเจนและใช้เป็นแนวทางสำหรับกำกับใช้ทรัพยากรในแผนงานต่าง ๆ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำองค์กรไปสู่การได้เปรียบทางการแข่งขัน มีการเจริญเติบโตที่ยั่งยืนในระยะยาวให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

### 2.3.2 องค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารงาน

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ (2552, น. 4) กล่าวว่า องค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารงาน ดังนี้

1. การทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งให้สำเร็จโดยลำพังคนเดียวไม่ใช่การบริหารงาน การบริหารงานเกิดขึ้นในบริบทของกลุ่ม โดยอย่างน้อยที่สุดกลุ่มนั้นจะต้องมีจำนวนสมาชิกตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป
2. กลุ่มบุคคลดังกล่าวจะต้องมีเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ร่วมกันและผู้จัดการจะต้องมีบทบาทสำคัญในการชี้แนะให้แนวทางในการกำหนดเป้าหมายของกลุ่ม หรือเป็นผู้ที่กำหนดเป้าหมายของกลุ่มเองในกรณีที่เป้าหมายของกลุ่มไม่ได้ถูกกำหนดขึ้นจากภายนอก หรือจากหน่วยงานระดับเหนือขึ้นไป

3. การบริหารงานเป็นงานทางด้านสมอง ใช้ความคิด ปฏิภาณ และการตัดสินใจ เพื่อสร้างเงื่อนไข และรักษาไว้ซึ่งเงื่อนไขสำหรับการบรรลุเป้าหมายของกลุ่ม ซึ่งงานบริหารเป็นงานที่ต้องทำร่วมกันตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มีเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ร่วมกันอย่างชัดเจน ประกอบกับเป็นงานที่ต้องใช้ความรู้ ความคิด สติปัญญา ทั้งนี้เพื่อบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่วางไว้

### 2.3.3 กระบวนการบริหารงาน

ราชกิจจานุเบกษา (2547, น. 296 - 300) ได้กำหนดสาระความรู้ และสมรรถนะของผู้ประกอบวิชาชีพผู้บริหารตามมาตรฐานความรู้ ดังนี้

#### 1. หลักการ และกระบวนการบริหาร ประกอบด้วย

1.1 สาระความรู้ ได้แก่ หลักการ และทฤษฎีทางการบริหาร ระบบและกระบวนการบริหารยุคใหม่ การสร้างวิสัยทัศน์ในการบริหาร และการจัดการ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง บริษัท และแนวโน้มการจัดการ

1.2 สมรรถนะ ได้แก่ สามารถนำความรู้ความเข้าใจในหลักการ และทฤษฎีทางการบริหารไปประยุกต์ใช้ในการบริหารองค์กร สามารถวิเคราะห์ สังเคราะห์ และสร้างองค์ความรู้ในการบริหารจัดการองค์กร สามารถกำหนดวิสัยทัศน์ และเป้าหมายขององค์กร สามารถจัดองค์กร โครงสร้างการบริหาร และกำหนดภารกิจของบุคลากรในองค์กรได้อย่างเหมาะสม

#### 2. นโยบาย และการวางแผนองค์กร ประกอบด้วย

2.1 สาระความรู้ ได้แก่ พื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี ที่มีผลต่อการบริหารจัดการ ระบบ และทฤษฎีการวางแผน การวิเคราะห์ และการกำหนดนโยบายขององค์กร พัฒนาคุณภาพองค์กร การประเมินนโยบายองค์กร

2.2 สมรรถนะ ได้แก่ สามารถวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อจัดทำนโยบาย การบริหารองค์กร สามารถกำหนดนโยบาย วางแผนการดำเนินงาน และประเมินคุณภาพขององค์กร สามารถจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพองค์กรที่มุ่งให้เกิดผลดี คู่คุณค่าต่อชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อม สามารถนำแผนพัฒนาคุณภาพองค์กรไปปฏิบัติ สามารถติดตาม ประเมินผลรายงานการดำเนินงาน

#### 3. การบริหารด้านวิชาการ ประกอบด้วย

3.1 สาระความรู้ ได้แก่ การบริหารจัดการเรียนรู้ที่ยึดรูปแบบการพัฒนาองค์กร การพัฒนาท้องถิ่น หลักแนวคิดเกี่ยวกับการนิเทศ กลยุทธ์การนิเทศ การวางแผน และการประเมินผล การนิเทศ ระเบียบวิธีวิจัยทางการบริหาร หลักการ และเทคนิคการวัดและประเมินผล สถิติ และคอมพิวเตอร์ เพื่อการวิจัย

3.2 สมรรถนะ ได้แก่ สามารถบริหารจัดการองค์กร สามารถพัฒนาองค์กร สามารถนิเทศการจัดการเรียนรู้ในองค์กร สามารถส่งเสริมให้มีการวิจัย เพื่อการพัฒนาคุณภาพบุคลากร

#### 4. การบริหารด้านธุรการ การเงิน พัสดุ และอาคารสถานที่ ประกอบด้วย

4.1 สาระความรู้ ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานธุรการ การเงิน พัสดุ และอาคารสถานที่ การจัดวางระบบควบคุมภายในองค์กร เทคนิคการบริการจัดการสภาพแวดล้อมในสถานที่ทำงาน

4.2 สมรรถนะ ได้แก่ สามารถจัดระบบงานสารบรรณได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถบริหารจัดการงบประมาณอย่างถูกต้อง และเป็นระบบ สามารถวางระบบการบริหาร และจัดการทรัพยากรในองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ เพื่อส่งเสริมองค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการทำงาน

#### 5. การบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย

5.1 สาระความรู้ ได้แก่ หลักการบริหารงานบุคคล

5.2 สมรรถนะ ได้แก่ สามารถสรรหาบุคลากรที่มีประสิทธิภาพเข้ามาปฏิบัติงาน สามารถจัดบุคลากรให้เหมาะกับหน้าที่ที่รับผิดชอบ สามารถพัฒนาบุคลากรในองค์กรให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถส่งเสริมขวัญ และกำลังใจสำหรับบุคลากรในองค์กร สามารถให้คำปรึกษาและแก้ไขปัญหาการทำงานให้แก่บุคลากรในองค์กร

#### 6. การบริหารกิจกรรมองค์กร ประกอบด้วย

6.1 สาระความรู้ ได้แก่ คุณธรรม จริยธรรม ค่านิยม และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ระบบการดูแลช่วยเหลือบุคลากร การจัดกิจกรรมส่งเสริม และพัฒนาบุคลากร

6.2 สมรรถนะ ได้แก่ สามารถบริหารจัดการให้เกิดกิจกรรมการพัฒนาบุคลากร สามารถบริหารจัดการให้เกิดงานบริการชุมชน สามารถส่งเสริมจัดกิจกรรมพิเศษ เพื่อพัฒนาศักยภาพบุคลากรในด้านต่าง ๆ สามารถส่งเสริมวินัย คุณธรรม จริยธรรม และความสามัคคีในหมู่คณะ

#### 7. การประกันคุณภาพการทำงาน ประกอบด้วย

7.1 สาระความรู้ ได้แก่ หลักการ และกระบวนการในการประกันคุณภาพองค์กร องค์กรประกอบของการประกันคุณภาพ มาตรฐาน การประกันคุณภาพทั้งภายใน และภายนอก บทบาทของผู้บริหารในการประกันคุณภาพองค์กร

7.2 สมรรถนะ ได้แก่ สามารถจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพขององค์กร สามารถประเมินผลและติดตามตรวจสอบคุณภาพ และมาตรฐานการทำงานของบุคลากรในองค์กร สามารถจัดทำรายงานผลการประเมินตนเอง เพื่อรองรับการประเมิน

## 8. การบริหารจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศ ประกอบด้วย

8.1 สาระความรู้ ได้แก่ เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อการพัฒนาองค์กร เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อการบริหารจัดการ เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อการเรียนรู้เพิ่มเติม

8.2 สมรรถนะ ได้แก่ สามารถใช้และบริหารเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อการศึกษา การปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม สามารถประเมินการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อนำมาปรับปรุง การบริหารจัดการ สามารถส่งเสริมสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อการพัฒนาองค์กร

## 9. การบริหารการประชาสัมพันธ์และความสัมพันธ์ชุมชน ประกอบด้วย

9.1 สาระความรู้ ได้แก่ หลักการประชาสัมพันธ์ การสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน

9.2 สมรรถนะ ได้แก่ สามารถบริหารจัดการข้อมูลข่าวสาร ไปสู่บุคลากรในองค์กร สามารถเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และกิจกรรมขององค์กร ไปสู่ชุมชน สามารถใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม ในการประชาสัมพันธ์ สามารถสร้างกิจกรรมเพื่อพัฒนาความสัมพันธ์อันดีกับชุมชน โดยมีเป้าหมาย ในการเข้าไปช่วยเหลือชุมชน และเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม สามารถระดมทรัพยากร และภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมการบริหารองค์กร

## 10. คุณธรรม และจริยธรรมสำหรับผู้บริหาร ประกอบด้วย

10.1 สาระความรู้ ได้แก่ คุณธรรม และจริยธรรมสำหรับผู้บริหาร จรรยาบรรณ ของวิชาชีพผู้บริหารองค์กร การพัฒนาจริยธรรมผู้บริหาร ให้ปฏิบัติตนในกรอบคุณธรรม การบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี

10.2 สมรรถนะ ได้แก่ เป็นผู้นำเชิงคุณธรรม จริยธรรม และปฏิบัติตนเป็น แบบอย่างที่ดี ปฏิบัติตนตามจรรยาบรรณวิชาชีพผู้บริหาร ส่งเสริม และพัฒนาให้ผู้ร่วมงานมีคุณธรรม และจริยธรรมที่เหมาะสม

ศิริพงษ์ ตดาวัลย์ ณ อยุธยา (2553, น. 3) ในกระบวนการบริหารจัดการสามารถแบ่งได้เป็น 4 ประการ ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) เป็นหน้าที่แรกของผู้บริหารที่ต้องให้ความสำคัญ ได้แก่ การกำหนดวัตถุประสงค์เป้าหมาย นโยบาย ตลอดจนวิธีการในการปฏิบัติกิจการงานต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า เพื่อให้ทุกคนในองค์กรถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้สำเร็จลงตามกำหนด วันเวลา และเป้าหมาย ที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขั้นแรกของการวางแผนจะเป็นการเลือกเป้าหมายขององค์กร ภายหลัง จากนั้นเป้าหมายจะถูกกำหนดขึ้นมาสำหรับหน่วยงานย่อยขององค์กร การวางแผน เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กรจะมีลักษณะเป็นระบบ นอกจากนี้การวางแผนในอนาคตจะต้อง คำนึงถึงความเป็นไปได้ และเป็นการยอมรับของผู้บริหาร และพนักงานขององค์กรด้วย การวางแผน โดยผู้บริหารระดับต้น หรือระดับกลางมีระยะเวลาสั้นกว่าการวางแผน โดยผู้บริหารระดับสูง

2. การจัดการองค์การ (Organizing) เป็นหน้าที่ทางการบริหารที่รวมกิจกรรมทางการบริหาร เพื่อเปลี่ยนความต้องการในรูปของแผนที่กำหนดไว้ เป็นโครงสร้างของภาระหน้าที่ และอำนาจซึ่งในทางปฏิบัติการจัดการองค์การจะเกี่ยวข้องกับการออกแบบ หรือการกำหนดความรับผิดชอบและหน้าที่ของแต่ละบุคคลและการกำหนดงานของแต่ละกลุ่ม เพื่อนำไปสู่การกำหนดโครงสร้างที่เหมาะสมขององค์การ และเพื่อใช้เป็นศูนย์กลางในการดำเนินงานให้สำเร็จลงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

3. การนำ (Directing) เป็นกิจกรรมเกี่ยวกับการเป็นผู้นำ และการจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงานเป็นหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคล และกลุ่มในองค์การอยู่บนพื้นฐานของการเผชิญหน้า การติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพจะมีความสำคัญต่อหน้าที่การสั่งการ

4. การควบคุม (Controlling) หมายถึง กระบวนการเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าได้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การแล้ว หรือจะต้องกระทำอย่างไรอย่างหนึ่งเพื่อให้บรรลุผลดังที่คาดหวังไว้

จากการศึกษา สรุปได้ว่า การบริหารงานในองค์การจะสำเร็จได้ด้วยดีนั้น ต้องมีผู้บริหารที่มีความรู้ ความสามารถที่มีทักษะในการปฏิบัติงานทั้งด้านนโยบาย การวางแผน และการนำแผนสู่การปฏิบัติ สามารถสื่อสาร ประชาสัมพันธ์สร้างความร่วมมือได้ดี เป็นผู้มีความซื่อสัตย์ เป็นผู้มีคุณธรรม จริยธรรมเป็นที่น่าเชื่อถือ ศรัทธาของผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้อื่น

#### 2.3.4 ระดับการบริหารและทักษะการบริหาร

สมยศ นาวิการ (2552, น. 21 - 22) นักวิชาการ และนักธุรกิจได้ชี้ให้เห็นถึงประเภทของทักษะ 3 อย่าง ดังนี้

1. ทักษะทางด้านเทคนิค (Technical Skill) ทักษะทางด้านเทคนิค คือ ความสามารถ ใช้เครื่องมือ ระเบียบวิธีการปฏิบัติงาน หรือเทคนิคต่าง ๆ ของสาขาวิชาเฉพาะอย่าง เช่น ศัลยแพทย์ วิศวกร นักดนตรี หรือนักบัญชี ทุกคนต้องมีทักษะทางด้านเทคนิคในขอบเขตงานของพวกเขา ผู้บริหารต้องการทักษะทางด้านเทคนิคที่เพียงพอ

2. ทักษะทางด้านมนุษย (Human Skill) ทักษะทางด้านมนุษย คือ ความสามารถทำงานร่วมกับผู้อื่น มีความเข้าใจ และจูงใจผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็นบุคคล หรือกลุ่มผู้บริหารต้องการทักษะทางด้านมนุษยสัมพันธ์ เพื่อความมีประสิทธิภาพในการเป็นผู้นำกลุ่มของเขา ทักษะทางด้านมนุษยจะมีความสำคัญทุกระดับการบริหารขององค์การ

3. ทักษะทางด้านความคิด (Conceptual Skill) ทักษะทางด้านความคิด คือ ความสามารถทางด้านสมอง การประสานงาน และการทำให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของผลประโยชน์และกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดขององค์การ ทักษะทางด้านความคิดเป็นความสามารถของผู้บริหารในการมององค์การโดยส่วนรวมและมีความเข้าใจว่าส่วนต่าง ๆ ขององค์การขึ้นอยู่กับส่วนอื่น ๆ อย่างไร และการเปลี่ยนแปลง

ของส่วนใดส่วนหนึ่งจะมีผลกระทบต่อองค์การโดยรวมอย่างไร ความสำคัญของทักษะทางด้านความคิด จะเพิ่มขึ้นสำหรับระดับการบริหารที่สูงขึ้นไป

### 2.3.5 ส่วนประกอบขององค์การ

ชัยเสถียร พรหมศรี (2553, น. 10 - 11) ได้กล่าวว่า องค์การ ประกอบด้วย กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ระดับสูง กลุ่มผู้บริหารระดับกลาง และกลุ่มปฏิบัติงานหลัก โดยที่แต่ละกลุ่มจะมีความสำคัญและหน้าที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งในแต่ละกลุ่มอาจมีบทบาทครอบงำองค์การได้ และการมีอิทธิพลครอบงำนั้น จะทำให้โครงสร้างขององค์การเปลี่ยนแปลงไป มีรายละเอียด ดังนี้

1. กลุ่มผู้ปฏิบัติงานระดับสูง หมายถึง เป็นผู้รับผิดชอบกิจการทั้งหมดขององค์การ บริหารงานโดยตรง จัดสภาพแวดล้อมให้เหมาะกับองค์การ พัฒนากลยุทธ์องค์การ เช่น ประชาน กรรมการ ผู้บริหารระดับสูง และมีอิทธิพลต่อองค์การด้านโครงสร้าง

2. กลุ่มผู้บริหารระดับกลาง หมายถึง เป็นผู้เชื่อมโยงระหว่างกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ระดับสูงกับกลุ่มปฏิบัติงานหลัก มีหน้าที่ประสานงานระกวางสายการบังคับบัญชา บริหารความสัมพันธ์ ระหว่างหน่วยงานกำหนดกลยุทธ์การปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงาน เช่น ผู้จัดการระดับสูง หัวหน้าคนงาน มีอิทธิพลต่อองค์การแบบแยกหน่วยงาน

3. กลุ่มปฏิบัติงานหลัก หมายถึง เป็นหัวใจหลักขององค์การ มีหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ในองค์การ ได้แก่ หาปัจจัยในการผลิตสินค้า จำหน่ายสินค้า เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดซื้อ พนักงานประกอบชิ้นส่วน เจ้าหน้าที่ฝ่ายขาย และมีอิทธิพลต่อองค์การทางวิชาชีพ

### 2.3.6 บทบาทของการจัดการ

ชัยเสถียร พรหมศรี (2553, น. 12 - 13) ได้นำเสนอบทบาทการจัดการ 10 ประเภท ซึ่งสามารถนำมาจับกลุ่มได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ บทบาทระหว่างบุคคล บทบาทการให้ข้อมูลข่าวสาร และบทบาทการตัดสินใจ ซึ่งมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

1. บทบาทระหว่างบุคคล (Interpersonal Roles) สามารถแบ่งได้เป็น 3 บทบาทย่อย ได้แก่

1.1 บทบาทของการเป็นตัวแทนในทุกสถานการณ์ (Figurehead) ผู้จัดการที่มีตำแหน่ง ในระดับสูงขององค์การและเป็นตัวแทนในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การ

1.2 บทบาทของการเป็นผู้ประสานงาน (Liaison) ผู้จัดการมีปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน และบุคคลอื่นภายนอกองค์การ เพื่อที่จะได้รับข้อมูลข่าวสาร และความพอใจ

1.3 บทบาทของการเป็นผู้นำ (Leader) ผู้จัดการให้คำแนะนำ และการจูงใจต่อกลุ่มงาน และสร้างบรรยากาศในการทำงาน

2. บทบาทการให้ข้อมูลข่าวสาร (Informational roles) สามารถแบ่งได้เป็น 3 บทบาทย่อย ได้แก่

2.1 บทบาทของการเป็นผู้ตรวจสอบ (Monitor) ผู้จัดการทำหน้าที่อย่างผู้รับและรวบรวม ข้อมูลข่าวสาร

2.2 บทบาทของการเป็นผู้ให้ข้อมูลข่าวสาร (Disseminator) ผู้จัดการสื่อสารข้อมูลพิเศษ หรือข้อมูลเฉพาะแก่องค์กร

2.3 บทบาทของการเป็นโฆษก (Spokesperson) ผู้จัดการตอบคำถามและรายงานข้อมูล ขององค์กรแก่บุคคลภายใน และภายนอกองค์กร

3. บทบาทการตัดสินใจ (Decision Roles) สามารถแบ่งได้เป็น 4 บทบาทย่อย ได้แก่

3.1 บทบาทของการเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneur) ผู้จัดการริเริ่มการเปลี่ยนแปลง

3.2 บทบาทของการเป็นผู้รับมือกับความไม่สงบ (Disturbance Handler) ผู้จัดการ ต้องตระหนักถึงบทบาทนี้ เมื่อองค์กรถูกคุกคาม เช่น การเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ได้บังคับบัญชา หรือการสูญเสียลูกค้าเป็นจำนวนมาก

3.3 บทบาทของการเป็นแบ่งสรรทรัพยากร (Resource Allocator) ผู้จัดการตัดสินใจว่าที่ไหนในองค์กรที่จะใช้ทรัพยากร

3.4 บทบาทของการเป็นนักเจรจาต่อรอง (Negotiator) ผู้จัดการต้องตระหนักถึงบทบาทนี้ เมื่อเผชิญหน้ากับการเจรจาต่อรองที่สำคัญกับองค์กรอื่น

สรุปได้ว่า การบริหารองค์กร มีส่วนประกอบในการบริหารองค์กร คือ ได้แก่ กลุ่มผู้บริหารระดับสูง กลุ่มผู้บริหารระดับกลาง และกลุ่มผู้ปฏิบัติงานหลัก รวมทั้งมีระดับ และทักษะทางการบริหาร แสดงถึงความรู้ความสามารถของผู้บริหารกับหน้าที่ความรับผิดชอบทางการบริหาร กล่าวคือ ทักษะทางด้านเทคนิคจะมีความสำคัญมากที่สุดสำหรับระดับการบริหารต่ำสุด ทักษะทางด้านมนุษย์จะมีความสำคัญในทุกระดับการบริหารขององค์กร และทักษะทางด้านความคิดจะมีความสำคัญกับผู้บริหารระดับสูง

### 2.3.7 ปัจจัยสำคัญในการบริหารองค์กร

สมคิด บางโม (2551, น. 49 - 54) ปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ เกิดขึ้นมากมาย ความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศได้ย่นโลกให้เล็กลง การติดต่อสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูล และเรียนรู้ซึ่งกันและกัน สามารถทำได้ โดยไม่มีขอบเขตจำกัดด้วยความเร็วเวลาเพียงเสี้ยววินาทีเท่านั้น กระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลกระทบต่อให้เกิดความจำเป็นที่ต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการด้านบริหารองค์กรจากเดิมไปสู่กระบวนการใหม่ไปสู่ยุคสารสนเทศ จากเดิมองค์กรเน้นความมั่นคง



ไปสู่ มุ่งเน้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลง จากที่เคยใช้วิธีควบคุมที่ศูนย์อำนาจไปสู่การมุ่งกระจายอำนาจ ความรับผิดชอบในการตัดสินใจให้แก่พนักงานระดับล่าง จากแนวคิดขององค์กรที่มุ่งการแข่งขันไป เป็นมุ่งแสวงหาความร่วมมือ จากที่เคยให้ความสำคัญของวัตถุเป็นหลักไปเป็นการยึดความสำคัญของคนและความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน และจากการเน้นความเหมือนกัน ไปสู่การเน้นให้มีความแตกต่างที่หลากหลาย ได้กล่าวว่าการบริหารองค์การสู่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับองค์การ 7 ประการ ดังนี้

1. โครงสร้างองค์การ เป็นการจัดระเบียบกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงาน เพื่อให้สอดคล้อง และเป็นระบบเพื่อความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ คนที่เชี่ยวชาญแต่ละฝ่าย มีการประสานให้ความร่วมมือ กระบวนการในการพัฒนาและการปฏิบัติตามโครงสร้าง องค์การที่เหมาะสมเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับชุดของการตัดสินใจ ซึ่งดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากร การแบ่งหน้าที่ในแต่ละฝ่ายโดยจัดเป็นรูปต่าง ๆ กัน เพื่อให้การบริหารงานบรรลุจุดมุ่งหมาย

2. วัฒนธรรมองค์การ เป็นคุณสมบัติที่แสดงออกในเวลาเดียวกันของกลุ่มบุคคล กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่ถูกสร้างพัฒนาขึ้นมาพร้อมกัน และเป็นสิ่งที่สำคัญในการกำหนดกลยุทธ์ เป้าหมาย และวิธีปฏิบัติร่วมกันของแต่ละองค์การที่ทำให้องค์การเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประกอบด้วย วัฒนธรรมองค์การ ดังนี้

2.1 วัฒนธรรมเน้นการมีส่วนร่วม (Group Culture) คือ วัฒนธรรมที่เน้นการมีส่วนร่วม สนใจความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในองค์การ การทำงานเป็นกลุ่มเป็นทีมของพนักงาน เป็นวัฒนธรรมที่เน้นเรื่องภายในองค์การ และให้ความสำคัญกับความยืดหยุ่นมากกว่าที่จะยึดติดกับการควบคุมเพื่อความมั่นคง ลักษณะองค์การจึงมีลักษณะคล้ายกับครอบครัว องค์การจะมุ่งให้ความสำคัญ สนับสนุนให้ใช้ทรัพยากรขององค์การ เพื่อการพัฒนาพนักงาน และมุ่งสนใจพนักงาน และเพื่อนร่วมงาน ซึ่งประสิทธิผลขององค์การจะเกิดขึ้นได้จากความร่วมมือระหว่างพนักงาน ผ่านความสอดคล้องร่วมกัน ความไว้วางใจ เชื่อใจ ความพึงพอใจในงาน และความผูกพัน

2.2 วัฒนธรรมเน้นการปรับตัวเพื่อพัฒนา (Developmental Culture) คือ วัฒนธรรมที่มุ่งสนใจการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การเป็นรูปแบบของวัฒนธรรมที่ต้องการความคิดสร้างสรรค์สำหรับการก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์นวัตกรรม และการปรับเปลี่ยนการให้บริการที่สร้างสรรค์ พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ค่านิยมหลักอยู่ที่ความยืดหยุ่น ความคิดที่หลากหลาย กล้าเสี่ยงพร้อมที่จะทดลองเพื่อหาทางออกที่สร้างสรรค์ คิดนอกกรอบเพื่อให้เกิดการพัฒนา ทำให้องค์การพร้อมที่จะรองรับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา วัฒนธรรมในรูปแบบนี้จะพบในองค์การที่เพิ่งเริ่มก่อตั้ง หรือองค์การอุตสาหกรรมที่ถึงจุดอิ่มตัวและต้องการนวัตกรรมเพื่อการเปลี่ยนแปลง ซึ่งองค์การมอบหมายอำนาจในการตัดสินใจให้แก่พนักงาน และพนักงานในองค์การได้รับความอิสระในการตัดสินใจเอง โดยยึดเป้าหมายของ

องค์การเป็นสำคัญ โดยมีเป้าหมายที่การปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ การเติบโตขององค์การ ขยายฐานลูกค้าได้ตลาดใหม่ และความสามารถในการตอบสนองได้รวดเร็วเป็นหลัก

2.3 วัฒนธรรมเน้นการแข่งขัน (Market Culture) เป็นวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมภายนอก ผลผลิต ผลการปฏิบัติงานที่ตรงตามเป้าหมาย และเป้าหมายที่ได้มีการกำหนดไว้ล่วงหน้า ซึ่งองค์การจะขับเคลื่อนด้วยการแข่งขันเพื่อให้ถึงเป้าหมาย เพราะรูปแบบของวัฒนธรรมจะสนใจที่สภาพแวดล้อมภายนอก ความพึงพอใจของลูกค้า และผลกำไรขาดทุนพนักงาน จะถูกคาดหวังให้ทำงานอย่างหนัก และทำงานอย่างมีคุณภาพ โดยที่องค์การจะมีการให้รางวัลเมื่อผลงานบรรลุตามเป้าหมาย องค์การแบบนี้มีค่านิยมการทำงานแบบแข่งขันเชิงรุก เน้นความสามารถของพนักงาน และการทำงานอย่างหนักของพนักงาน

2.4 วัฒนธรรมเน้นโครงสร้างและกฎระเบียบ (Bureaucratic Culture) เป็นวัฒนธรรมที่องค์การสนใจที่สภาพแวดล้อมภายใน ประสิทธิภาพภายในองค์การ เน้นความมั่นคง ควบคุมความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น รูปแบบโครงสร้างขององค์การมีลักษณะสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน เป็นทางการ มีกระบวนการทำงานภายในที่น่าเชื่อถือ การทำงานที่พร้อมเพรียงยึดหลักกฎระเบียบ โดยวัฒนธรรมแบบนี้มีค่านิยมหลัก คือ มีความมั่นคง มีเสถียรภาพ มีกลไกควบคุมการทำงาน วัฒนธรรมที่เน้นสายการบังคับบัญชาเป็นวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญต่อสภาพแวดล้อมภายในองค์การที่มีความมั่นคง ประสิทธิภาพการทำงานจะเกิดขึ้นจากการยึดหลักของกระบวนการ วิธีการ ความเป็นเหตุผล ความมีระเบียบของการทำงาน มีหน้าที่การทำงานที่ชัดเจน โดยให้ยึดและปฏิบัติตามกฎระเบียบ

3. การบริหารองค์การ เป็นหน้าที่ทางการบริหารที่รวมกิจกรรมทางการบริหาร เพื่อเปลี่ยนความต้องการในรูปของแผนที่กำหนดไว้ เป็นโครงสร้างของภาระหน้าที่และอำนาจ ซึ่งในทางปฏิบัติการจัดองค์การจะเกี่ยวข้องกับการออกแบบ หรือการกำหนดความรับผิดชอบและหน้าที่ของแต่ละบุคคล และการกำหนดงานของแต่ละกลุ่ม เพื่อนำไปสู่การกำหนดโครงสร้างที่เหมาะสมขององค์การ

4. การบริหารทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง กระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ โดยการนำเอาแผนยุทธศาสตร์เป็นการบริหารจัดการ และเชื่อมโยงมาสู่แผนยุทธศาสตร์ทรัพยากรมนุษย์แล้วไปสู่การนำเอาคนเข้าสู่องค์การ การฝึกอบรม และพัฒนาคน การบริหารจัดการค่าตอบแทน และสวัสดิการ การสร้างความสัมพันธ์ และสนับสนุนให้พนักงานปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล สุขภาพอนามัย ความปลอดภัย และสภาพแวดล้อมงาน การรักษาความปลอดภัย ระบบข้อมูลข่าวสารภายในองค์การ รวมทั้ง การตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน

5. ระบบ และวิธีการ เป็นระเบียบวิธีปฏิบัติในการทำงานประจำขององค์กร ซึ่งเป็นการบ่งบอกถึงวิธีการปฏิบัติงานต่าง ๆ ขององค์กร เพื่อค้นหาจุดเด่นและจุดด้อยของระบบต่าง ๆ เช่น ระบบข้อมูลข่าวสาร ระบบการงบประมาณ ระบบการให้บริการ ระบบการควบคุมคุณภาพ และระบบการวัดผลงาน

6. ยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นกระบวนการของการบริหารขององค์กร เริ่มตั้งแต่การวางแผนยุทธศาสตร์ขององค์กร การนำแผนสู่การปฏิบัติ การติดตามประเมินผล และแก้ไขปรับปรุงข้อผิดพลาดบกพร่องที่เกิดขึ้นให้เป็นไปตามเป้าหมายในการวางแผนยุทธศาสตร์ธุรกิจนั้น ซึ่งเริ่มจาก การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ภารกิจ (Mission) เป้าหมาย (Objectives) ยุทธศาสตร์ (Strategy) แผนปฏิบัติ (Action Plan) การจัดโครงสร้างองค์กร (Organization) จะต้องมีแผนยุทธศาสตร์ทรัพยากรมนุษย์อยู่ในแผนยุทธศาสตร์ขององค์กร บทบาทการยุทธศาสตร์ การนำแผนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติจะต้องมีการดำเนินการทำงานด้านทรัพยากรมนุษย์อย่างครบถ้วนทั่วถึงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการเตรียมความพร้อมของคนที่จะปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์การให้รางวัลตอบแทนการปฏิบัติงาน ซึ่งฝ่ายทรัพยากรมนุษย์จะต้องเข้าเกี่ยวข้องกับดำเนินการทุกขั้นตอน และการติดตามประเมินผลและแก้ไขปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน รวมทั้งจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการวัดผลและประเมินผล ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการเหล่านี้เกี่ยวข้องกับคนทั้งสิ้น เพราะเวลาเราวัดผลงานของหน่วยงานเราวัดผลการปฏิบัติงานของคน เวลาเราแก้ไขปรับปรุงผลการปฏิบัติงานเราแก้ไขปรับปรุงผลการปฏิบัติงานของคน ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์จะต้องเข้าเกี่ยวข้องกับดำเนินการทุกขั้นตอน

7. ภาวะผู้นำ เป็นคุณลักษณะในการสร้างวิสัยทัศน์ ได้แก่ การพัฒนาและสื่อสารด้านการแลกเปลี่ยนวิสัยทัศน์ กำหนดความคาดหวัง และสามารถนำผู้อื่นได้ด้วยการเป็นตัวอย่างที่ดี และมีการสร้างแรงจูงใจแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมั่น ความมุ่งมั่นไปสู่ความสำเร็จ รวมทั้งมีความสามารถในการทำงานร่วมกับผู้อื่น โดยแสดงออกถึงความสนับสนุนผู้อื่น การแสดงความเห็นอกเห็นใจของผู้อื่น และแสดงออกถึงความเชื่อมั่นของผู้อื่น

สมยศ นาวิการ (2552, น. 24 - 32) ได้พัฒนาแบบจำลอง 7 - S (McKinsey 7 - S Framework) ขึ้นมาเพื่อการวิเคราะห์ทางการบริหาร โดยมีแนวคิด คือ ความมีประสิทธิภาพขององค์กรจากความเกี่ยวพันระหว่างปัจจัยทางองค์กรหลายอย่าง ปัจจัยทางองค์กรดังกล่าว ได้แก่

1. กลยุทธ์ (Strategy) ได้แก่ กิจกรรม หรือการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งได้วางแผนให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้้องค์กรวางอยู่บนความได้เปรียบที่เหนือคู่แข่ง ทั้งนี้เพื่อศึกษาว่ากลยุทธ์ที่องค์กรใช้มีจุดเด่นจุดด้อยเพียงใด

2. โครงสร้าง (Structure) ได้แก่ แผนภูมิองค์กร และคุณลักษณะขององค์กร ขนาดขององค์กร การรวมอำนาจ และกระจายอำนาจ ความสัมพันธ์ และอำนาจหน้าที่

3. ค่านิยมร่วม (Shared Values) ได้แก่ ค่านิยมร่วม หรือปรัชญาที่ปลูกฝังแก่สมาชิกในองค์กรในการยึดถือปฏิบัติ
4. ระบบ และวิธีการ (Systems) ได้แก่ ระเบียบวิธีปฏิบัติในการทำงานประจำ ซึ่งเป็นการบ่งบอกถึงวิธีการปฏิบัติงานต่าง ๆ ขององค์กร เพื่อค้นหาจุดเด่นและจุดด้อยของระบบต่าง ๆ เช่นระบบข้อมูลข่าวสาร ระบบการงบประมาณ ระบบการให้บริการ ระบบการควบคุมคุณภาพ และระบบการวัดผลงาน เป็นต้น
5. คนหรือพนักงาน (Staff) ได้แก่ พนักงานภายในองค์กร คุณภาพของพนักงานที่จะบริหารงาน กระบวนการจูงใจสร้างคุณภาพพื้นฐานพัฒนาพนักงาน โดยทีมผู้บริหาร
6. ลักษณะการบริหาร (Style) ได้แก่ แบบความเป็นผู้นำของผู้บริหารรวมถึงพฤติกรรมของผู้บริหารที่มีอิทธิพลต่อความนึกคิดของพนักงานมากกว่าคาพูดของผู้บริหาร
7. ทักษะ (Skill) ได้แก่ ความสามารถดีเด่นขององค์กร เป็นสิ่งที่องค์กรสามารถทำได้ดีกว่าองค์กรอื่น เป็นทักษะความสามารถโดยรวมของพนักงานในองค์กร

### 2.3.8 เกณฑ์การประเมินผลการบริหาร

James, Gibson et al. (1973, pp. 36 - 40) การประเมินประสิทธิผลขององค์กรเป็นการผสมผสานระหว่างตัวชี้วัดของประสิทธิผลองค์กรกับมิติของเวลา (Time Dimension) ซึ่งสามารถจำแนกตามระยะเวลาเป็นระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ดังนี้

1. เครื่องบ่งชี้ระยะสั้น (Short-Run) วัดได้จากการผลิต ประสิทธิภาพ และความพึงพอใจ กล่าวคือ
  - 1.1 การผลิต หมายถึง ความสามารถขององค์กรในการผลิตผลผลิตในปริมาณและคุณภาพตามที่สภาพแวดล้อมต้องการ
  - 1.2 ประสิทธิภาพ หมายถึง อัตราส่วนของผลผลิตต่อตัวป้อน หรือปัจจัยเกณฑ์การวัดประสิทธิภาพรวมถึงผลตอบแทนจากการลงทุน หรือทรัพย์สิน ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยค่าสูญเสีย และศูนย์เปล่าจากการใช้ทรัพยากรต่ำกว่าขีดความสามารถ เป็นต้น นอกจากนี้ประสิทธิภาพขององค์กร และหมายถึง ความมากน้อยในการบรรลุเป้าหมายขององค์กร ทั้งนี้ต้องมีการวัดที่แน่ชัด นอกจากนี้ประสิทธิภาพขององค์กรยังสามารถพิจารณาจากการกำหนดระเบียบปฏิบัติให้ชัดเจน การควบคุมทรัพยากรสำคัญขององค์กร การจัดการความขัดแย้งระหว่างสมาชิกในองค์กรความสอดคล้องกันระหว่างเป้าหมายที่เป็นทางการ และไม่ใช่ว่าทางการ รวมทั้งสามารถปรับตัวตามความจำเป็นอันเกิดจากสภาพแวดล้อม

1.3 ความพึงพอใจ หมายถึง ความสามารถในการตอบสนองความต้องการขององค์กร โดยพิจารณาจาก ความผูกพันต่อองค์กร และขวัญ และกำลังใจในการทำงาน กล่าวคือ

1.3.1 ความผูกพันต่อองค์กร คือ ลักษณะของความสัมพันธ์ของบุคคลที่มีต่อองค์กร ซึ่งจะแสดงออกมาในรูปของความต้องการเป็นพนักงานขององค์กรต่อไป ความเต็มใจที่จะทำงานอย่างเต็มความสามารถเพื่อองค์กร มีความเชื่อมั่น และยอมรับค่านิยม และแนวทางการปฏิบัติขององค์กร

1.3.2 ขวัญ และกำลังใจในการทำงาน คือ สภาวะแห่งจิตใจของสมาชิกในองค์กรที่แสดงออกมาด้วยความสนใจ หรือความกระตือรือร้นในการทำงาน เป็นต้น

2. เครื่องบ่งชี้ระยะกลาง (Intermediate) วัดได้จากความสามารถในการปรับตัว และการพัฒนา กล่าวคือ

2.1 การปรับตัว หมายถึง ความสามารถขององค์กรที่จะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งภายใน และภายนอกองค์กร ซึ่งเกณฑ์ในการประเมินผลในระยะกลางนี้จะตอบสนองการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากความไม่มีประสิทธิผลในการบรรลุผลผลิตประสิทธิภาพ และความพอใจ ซึ่งเป็นสัญญาณในการปรับนโยบายให้เหมาะสม เป็นต้น

2.2 การพัฒนา หมายถึง กระบวนการซึ่งพยายามที่จะเพิ่มพูนประสิทธิผลขององค์กรด้วยการผสมผสานความปรารถนาของบุคคลที่จะเจริญก้าวหน้า และพัฒนาเข้ากับเป้าหมายขององค์กร

3. เครื่องบ่งชี้ระยะยาว (Long - Run) วัดได้จากความอยู่รอดขององค์กร กล่าวคือ การอยู่รอดขององค์กรมีเกณฑ์ในการพิจารณา 2 ด้าน คือ ความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับข้อเรียกร้องของสภาพแวดล้อม และการรักษาสภาพการดำเนินงานขององค์กรให้เป็นระบบหรือกระบวนการต่อไปในอนาคต

### 2.3.9 กระบวนการบริหาร

ผู้วิจัยสรุปสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหาร

เฮวพา เดชะคุปต์ (2542, น. 78 - 79) ได้กล่าวว่า การบริหารวิชาการจำเป็นต้องอาศัยทั้งศาสตร์ และศิลป์มาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับธรรมชาติขององค์กร ผู้บริหารต้องสร้างทักษะในการบริหาร เพื่อพัฒนาองค์กรให้มีประสิทธิภาพสูงสุดสำหรับการบริหารงานวิชาการปฐมวัย ผู้บริหารจะต้องจัดประสบการณ์ เพื่อเตรียมเด็กให้พัฒนาทั้งทางร่างกายอารมณ์ สังคม และสติปัญญาไปพร้อมๆ กัน ซึ่งการจัดนั้นผู้บริหารจะต้องระบุเป้าหมาย การวางแผน การจัดทำแผน การปฏิบัติตามแผน การส่งเสริม นิเทศ กำกับติดตาม การตรวจสอบ และการรายงานผล ซึ่งสอดคล้องหลักการบริหาร และทฤษฎีของ Henri Fayol ชาวฝรั่งเศส ไว้ดังนี้

1. การวางแผน (To Plan) เป็นกระบวนการที่สำคัญในการบริหาร เป็นภาระหน้าที่และเป็นการใช้ศิลปะของภาวะผู้นำที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง ดังนั้นในการบริหารงานวิชาการจึงจำเป็นต้องทราบถึงหลักสำคัญในการวางแผน เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานให้ได้ผลยิ่งขึ้น

2. การจัดองค์การ (To Organize) เป็นกระบวนการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่จะสามารถทำให้องค์ประกอบของการบริหารงานวิชาการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งประกอบด้วย คน (People) หน้าที่การงาน (Function) และปัจจัยทางกายภาพต่าง ๆ (Physical Factor) ขององค์การ หรือการบริหารงานวิชาการ

3. การบังคับบัญชา (To Command) เป็นการบริหารงานวิชาการตามอำนาจหน้าที่ตามระเบียบแบบแผนวิธีการและมาตรฐานการปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้น โดยอาศัยศิลปะการเป็นผู้นำหลักมนุษยสัมพันธ์ของผู้บังคับบัญชาต่อผู้ร่วมงาน หรือผู้ใต้บังคับบัญชา

4. การประสานงาน (To Coordinate) เป็นเรื่องของการร่วมมือในการบริหารงานวิชาการ เป็นเรื่องเกี่ยวกับภาระทางใจที่สำคัญ ดังนั้น การประสานงานจึงเป็นการประสานใจที่มีส่วนสำคัญ ในการส่งผลให้การบริหารงานวิชาการบรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

5. การควบคุม (To Control) เป็นการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานและความก้าวหน้าในการบริหารงานวิชาการเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลง การพัฒนางานและผลสำเร็จในการปฏิบัติงานเพื่อแก้ไข ปรับปรุง และเป็นข้อมูลในการพัฒนางานต่อไป

Fayol (1923) ยังได้เสนอหลักการสำหรับผู้บริหารที่ควรนำไปใช้ในการบริหารงานวิชาการอีก 4 ประการ ดังนี้

1. ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบต่อผลงานที่อยู่ในขอบข่ายความรับผิดชอบของตน แม้ว่าภาระหน้าที่นั้นจะได้มอบหมายให้แก่ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติก็ตามก็ตามข้อพึงระลึกในการมอบหมายงานคือ อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบจะต้องได้สัดส่วนกัน

2. เอกภาพในการบริหารงานเป็นสิ่งจำเป็นที่นักบริหารจะต้องสนใจและจัดให้มีขึ้นในหน่วยงานของตนหน่วยงานใดที่ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาจะเกิดความยุ่งยากสับสนในการปฏิบัติงาน

3. การบริหารงานขององค์การจะต้องจัดให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน เพื่อบรรลุเป้าหมายหลักขององค์การ แม้ว่าองค์การนั้นจะมีหลายหน่วยงานก็ตาม แต่วัตถุประสงค์หลักขั้นพื้นฐานขององค์การ แม้ว่าองค์การนั้นจะมีหลายหน่วยงานก็ตาม แต่วัตถุประสงค์หลักขั้นพื้นฐานขององค์การย่อมตรงกันและนักบริหารต้องจัดให้หน่วยงานทุกหน่วยที่อยู่ในความรับผิดชอบปฏิบัติสนองวัตถุประสงค์หลักขององค์การเสมอ

4. นักบริหารจะต้องเสาะแสวงหาวิธีการที่จะอำนวยความสะดวก และประหยัดต่อการบริหาร

Gulick and Urwick (1937, pp. 174 - 176) ได้รวบรวมแนวคิดทางด้านการบริหาร ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีชื่อว่า “POSDCORB” ภาระหน้าที่ที่สำคัญของนักบริหาร 7 ประการ คือ

1. P = Planning หมายถึง การวางแผนในอนาคต ซึ่งจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ (Objective) นโยบาย (Procedure) และเป้าหมาย (Target) เพื่อให้แผนที่กำหนดนั้นมีความสอดคล้องสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในการดำเนินงานเป็นขั้นที่ต้องใช้หลักการความรู้ และเทคนิคสำหรับวินิจฉัยคาดการณ์ในอนาคต เพื่อให้การบริหารงานได้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

2. O = Organizing หมายถึง การจัดรูปโครงสร้างขององค์การหรือหน่วยงาน ให้เหมาะสมกับลักษณะของงาน และความรับผิดชอบ หน่วยงานจากองค์การหน่วยงานใหญ่เป็นหน่วยงานย่อยเป็น กรม กอง แผนก หรือสำนัก คณะวิชา ภาควิชา แผนกงานเฉพาะอย่าง (Specialization) โดยแบ่งไว้เป็นระเบียบมีผังและสายการบังคับบัญชา และช่วงแห่งการควบคุม (Span of Control) กำหนดหน้าที่ของบุคลากรที่รับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน

3. S = Staffing หมายถึง การสรรหาบุคลากร การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน รวมทั้งการบรรจุแต่งตั้ง ถอดถอนบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน ตามความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องเฉพาะทางมาปฏิบัติงานให้เหมาะสม ตลอดจนการกระตุ้นเร้าให้กำลังใจ บำรุงขวัญให้สวัสดิการแก่บุคลากรทุกระดับ

4. D = Directing หมายถึง การอำนวยความสะดวก การวินิจฉัยสั่งการ รวมทั้งการควบคุม การปฏิบัติงาน การนิเทศงาน ซึ่งต้องนาศาสตร์ในการบริหารตามหลักการและทฤษฎีไปใช้อย่างมีศิลปะ โดยอาศัยภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ในการบริหาร (Human Relations) และการจูงใจ มาผสมผสานให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อม

5. Co = Coordinating หมายถึง การประสานงานเพื่อให้เกิดการประสานสัมพันธ์ ร่วมมือกันทุกฝ่ายระหว่างหน่วยงานย่อยภายในองค์การ และบุคลากรระหว่างหน่วยงานต่อหน่วย เพื่อขจัดปัญหาข้อขัดในการปฏิบัติงาน การร่วมมือประสานงานเป็นปัจจัยส่งเสริมให้เกิดความสามัคคี ช่วยให้การปฏิบัติงานเกิดความสัมฤทธิ์ผลบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

6. R = Reporting การรายงานผลการปฏิบัติงาน การเสนอรายงานให้ผู้บังคับบัญชา ทราบตามลำดับชั้น เพื่อจะได้ช่วยแสวงหาแนวทางการปฏิบัติงานหรือแก้ไขปัญหาและอุปสรรค การปฏิบัติงานให้ลุล่วงไปด้วยดี รวมทั้งการเสนอรายงานให้ทุกฝ่ายทราบเพื่อสร้างความเข้าใจและความรักดีให้เกิดขึ้นในหน่วยงาน นอกจากนี้การรายงานผลการปฏิบัติงานยังรวมถึงการประชาสัมพันธ์

(Public Relations) ซึ่งต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วยความสำคัญของการรายงานต้องตั้งอยู่บนฐานของข้อเท็จจริงไม่ใช่เป็นการบิดเบือนข่าวให้ประชาชนหลงผิด

7. B = Budgeting หมายถึง การจัดทำงบประมาณการเงิน การวางแผนการใช้จ่ายเงิน รอบคอบรัดกุม การทางบัญชี งบประมาณรายรับรายจ่าย การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามงบประมาณที่กำหนดไว้

สรุปได้ว่า การบริหารจำเป็นต้องอาศัยทั้งศาสตร์และศิลป์มาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับองค์กร ผู้บริหารต้องสร้างทักษะในการบริหาร เพื่อพัฒนาองค์กรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งจะต้องระบุเป้าหมาย การวางแผน การจัดทำแผน การปฏิบัติตามแผน การส่งเสริม นิเทศ กำกับติดตาม การตรวจสอบ และการรายงานผล เพื่อบรรลุเป้าหมายหลักขององค์กร แม้ว่าองค์กรนั้นจะมีหลายหน่วยงานก็ตามแต่วัตถุประสงค์หลักขั้นพื้นฐานขององค์กรย่อมตรงกันและนักบริหารต้องจัดให้หน่วยงานทุกหน่วยที่อยู่ในความรับผิดชอบปฏิบัติตามองวัตถุประสงค์หลักขององค์กรเสมอ

### 2.3.10 ความหมายของนักบริหาร

#### 2.3.10.1 ความหมายนักบริหาร (Administrator)

ได้มีนักวิชาการหลายท่านที่ให้ความหมายของคำว่านักบริหาร ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2540, น. 2) ให้ความหมายของคำว่า นักบริหาร คือ ผู้ที่ดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการในหน่วยงาน หรือองค์กร ซึ่งบางครั้งจะเรียกนักบริหารว่า ผู้บริหาร

รุ่ง แก้วแดง (2545, น. 8) ให้ความหมายของนักบริหารว่า นักบริหาร คือ ผู้ที่ทำให้หน่วยงาน หรือองค์กร ได้รับความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยตนเองไม่ได้เป็นผู้ปฏิบัติงานนั้น โดยตรง แต่อาศัยความร่วมมือให้ผู้อื่นเป็นผู้ปฏิบัติแทน

ทองทิพภา วิริยะพันธุ์ (2546, น. 4) ให้ความหมายของนักบริหารไว้ว่า นักบริหาร คือ บุคคลที่เป็นหัวหน้า หรือเป็นผู้นำในหน่วยงานนั้น ๆ ถือเป็นบุคคลที่มีความสำคัญที่สุด เพราะเป็นผู้ที่มีบทบาทมากที่สุดต่อการเปลี่ยนแปลงสิ่งใหม่ ๆ ภายในองค์กร

ปัจจัยสำคัญแห่งความสำเร็จขององค์กรจำเป็นต้องให้ความสำคัญแก่การพัฒนา นักบริหารขององค์กรให้มีความเป็นมืออาชีพ ในขณะที่ตัวนักบริหารเองก็ต้องเห็นความจำเป็นที่จะต้องทำการพัฒนาตนเองให้มีความเป็นนักบริหารมืออาชีพ เพื่อที่จะได้เพิ่มศักยภาพและประสิทธิภาพให้แก่ตนเองและองค์กร ซึ่งนักบริหารหรือผู้บริหารมืออาชีพได้มีผู้ให้ความหมายไว้ในหลายแง่มุม ดังนี้

1. นักบริหารมืออาชีพ หมายถึง ผู้บริหารที่พยายามทำให้องค์กรประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย หรือนโยบายขององค์กร ด้วยเหตุผลและหลักการซึ่งเป็นที่ยอมรับ โดยประยุกต์ ทฤษฎีหรือแนวทางต่าง ๆ อย่างผสมกลมกลืนกันแล้วนำไปสู่การปฏิบัติ



2. นักบริหารมืออาชีพ หมายถึง บุคคลที่เป็นมืออาชีพในการบริหารจริง ๆ เช่น มีประวัติผลงานการบริหารมาอย่างโดดเด่นเป็นที่ยอมรับของสังคม สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จนได้รับการยอมรับทั้งระดับหน่วยงาน ระดับจังหวัดหรือแม้กระทั่งระดับชาติ

3. นักบริหารมืออาชีพ คือ ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารงานกิจการต่าง ๆ ให้สำเร็จ โดยอาศัยความรู้ ความสามารถของตนเอง และความร่วมมือของผู้อื่น

4. นักบริหารมืออาชีพ มีคุณสมบัติหลัก คือ มีการศึกษาดี มีประสบการณ์ กว้างขวางจากการทำงานหลายด้าน และมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาได้อย่างชาญฉลาด โดยกระทำอย่างเป็นระบบ มีลำดับขั้นตอนเป็นระเบียบแบบแผน คุณสมบัติดังกล่าวนี้จะได้มา โดยการฝึกฝน เรียนรู้ และพัฒนาอย่างเป็นระบบ และใช้เวลายาวนาน และที่สำคัญ คือ จะต้องมีการผ่านประสบการณ์จากการปฏิบัติมากพอสมควร

5. นักบริหารมืออาชีพ หมายถึง ชื่อเรียกสำหรับบุคคลที่เป็นผู้บริหารที่เป็นลูกจ้างร้อยเปอร์เซ็นต์ของกิจการที่เป็นบริษัทมหาชนในประเทศที่พัฒนาแล้ว

ทองทิพภา วิริยะพันธุ์ (2546, น. 11 - 12) กล่าวว่า นักบริหาร หรือผู้บริหารมืออาชีพนั้น เป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับว่ามีความสามารถ มีความชำนาญ มีประสบการณ์ มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ และมีประสิทธิภาพสูง ฉะนั้น นักบริหารมืออาชีพจึงเป็นบุคคลที่สร้างผลงานให้เป็นที่ยอมรับ จากทุกคนว่าเป็นผู้บริหารที่มีความสามารถอย่างแท้จริงทั้งในด้านการบริหารงาน และการบริหารคน เพราะสามารถจูงใจให้พนักงานให้การสนับสนุนในการทำงานอย่างเต็มที่และจริงใจ คุณลักษณะสำคัญของนักบริหารมืออาชีพที่จำเป็น ได้แก่

1. ความหมายของลักษณะการเป็นมืออาชีพ หมายถึง การทำงานด้วยความรู้ความสามารถ ความตั้งใจจริง และทำงานให้เกิดผลงานที่ดีที่สุด มืออาชีพจะมีลักษณะ ดังนี้

1.1 มีการให้บริการสังคมไม่ซ้ำซ้อนกับวิชาชีพอื่นนั้น คือ มีความรู้ความชำนาญพิเศษเฉพาะอาชีพนั้นๆ

1.2 ใช้วิธีการแก้ปัญหา มืออาชีพทำงาน โดยใช้สมองเป็นหลักใช้ความรู้เป็นหลักในการทำงาน

1.3 มีอิสระในการดำเนินงาน มืออาชีพมีสิทธิ์จะทำงานของตนเอง โดยอิสระ รับผิดชอบได้โดยไม่ต้อง มีการควบคุมผู้อื่นมากนัก ทำงานเพื่อให้เกิดผลงานเป็นหลัก

1.4 ผู้ประกอบวิชาชีพผ่านการศึกษาระดับสูง โดยปกติมืออาชีพต้องเรียนนาน มักจบปริญญาตรีอย่างต่ำ

1.5 มีจรรยาบรรณของวิชาชีพ มืออาชีพต้องรักษาความรับผิดชอบ และจริยธรรมของอาชีพของตนอย่างเคร่งครัด

1.6 มีความมั่นคง มีสถาบันวิชาชีพ มืออาชีพมักทำงานแล้วได้รายได้ดี มีรายได้สูงมีศักดิ์ศรีในสังคม

2. คุณลักษณะของการเป็นมืออาชีพ ผู้ประกอบอาชีพมืออาชีพต้องมีแนวปฏิบัติที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ ดังนี้

2.1 ขยัน ซื่อสัตย์ ประหยัด อดทน ตรงต่อเวลา

2.2 เป็นคนเก่ง เป็นคนดี มีความกล้าหาญ รับผิดชอบ ตัดสินใจอย่างชาญฉลาด

2.3 สุขภาพ ตรงต่อเวลา ละเอียดลออ รู้จักแสวงหากัลยาณมิตร

2.4 ใช้คุณธรรมเป็นเครื่องชี้นำอาชีพ

2.5 ฝึกฝนพัฒนาตนเองอยู่เสมอ

3. นักบริหารมืออาชีพ คือ ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารงาน กิจการต่าง ๆ ให้สำเร็จ โดยอาศัยความรู้ความสามารถของตนเอง และความร่วมมือของผู้อื่น ลักษณะเด่นของนักบริหารมืออาชีพ มีดังนี้

3.1 มีความรอบรู้ทันต่อเหตุการณ์

3.2 มีการตัดสินใจที่ดี รวดเร็ว แม่นยำและถูกต้อง

3.3 สามารถจับประเด็นได้รวดเร็ว ออกความเห็นได้ทันการ

3.4 สามารถเลือกใช้คนได้เหมาะสมกับงาน

3.5 ยอมรับการเปลี่ยนแปลงพร้อมที่จะปรับตัว

3.6 มีระเบียบ ละเอียดรอบคอบ เคร่งครัดเรื่องเวลา

3.7 ซื่อสัตย์มีคุณธรรม ยึดมั่นในจรรยาวิชาชีพ

3.8 เชื่อมั่นในตนเอง มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี สามารถประสานงานได้เยี่ยม

4. คุณลักษณะของนักบริหารมืออาชีพ

4.1 นักบริหารมืออาชีพต้องมีคุณลักษณะภายในตนที่สามารถปลุกฝัง และฝึกได้หลายประการ ดังต่อไปนี้

4.1.1 มีวิสัยทัศน์ มีสายตาวไกล ก้าวไปข้างหน้าอยู่ตลอดเวลา

4.1.2 ตรงไปตรงมา มีความเชื่อมั่นในตนเองอย่างสูงสุด

4.1.3 ทำงานโดยมุ่งผลสำเร็จมากกว่ามุ่งกระบวนการ

## กล้าตัดสินใจ

- 4.1.4 มองปัญหาห้คิดใช้ปัญญาในการการแก้ปัญหา และ
- 4.1.5 เป็นผู้มีศิลปะในการประนีประนอม
- 4.1.6 การทำงานเป็นทีม
- 4.2 ต้องมีความเป็นผู้นำ โดยคุณสมบัติผู้นำที่ดีควรมี ดังนี้
  - 4.2.1 เป็นผู้มีความคิดกว้างไกลและลึก
  - 4.2.2 มีความสามารถในด้านการใช้ภาษา
  - 4.2.3 มีความคิดริเริ่ม
  - 4.2.4 เป็นคนที่ฉลาด
  - 4.2.5 มีความสำเร็จในด้านวิชาการและด้านบริหาร
  - 4.2.6 มีความรับผิดชอบ
  - 4.2.7 ความอดทน
  - 4.2.8 ความสามารถในการปรับตัวเข้ากับสังคมได้
  - 4.2.9 มีระดับจิตใจสูง
- 4.3 คุณลักษณะของการเป็นผู้นำตามแนวคิดของนักวิชาการชาวไทย
  - 4.3.1 ลักษณะท่าทาง
  - 4.3.2 ความกล้าหาญ
  - 4.3.3 ความเด็ดขาด
  - 4.3.4 ความไว้วางใจ
  - 4.3.5 ความอดทน
  - 4.3.6 ความกระตือรือร้น
  - 4.3.7 ความริเริ่ม
  - 4.3.8 ความซื่อสัตย์
  - 4.3.9 คุณยพินิจ
  - 4.3.10 ความยุติธรรม
  - 4.3.11 ความรู้
  - 4.3.12 ความจงรักภักดี
  - 4.3.13 ความแนบเนียน
  - 4.3.14 ความไม่เห็นแก่ตัว

### 2.3.10.2 คุณสมบัตินักบริหาร

เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2538, น. 20 - 21) กล่าวว่า คุณสมบัติที่สำคัญของผู้นำในฐานะผู้บริหารจะมีผลต่อการปฏิบัติงาน หรือการเป็นผู้นำควรมี 7 ประการ ซึ่งย่อว่า 7C ดังนี้

1. Conceptual ความสามารถในการมองงานได้อย่างครอบคลุมเป็นคุณสมบัติด้านความคิดรวบยอดเกี่ยวกับงานในความรับผิดชอบ
2. Creative ความสามารถในการคิดอย่างสร้างสรรค์ ไม่ติดอยู่ในความเคยชิน หรือวิธีการทำงานแบบเก่า ๆ
3. Communicative ความสามารถในการสื่อสารหรือติดต่อสื่อสารกับผู้อื่นอย่างได้ผล
4. Courage ความกล้าในการทำงานรวมถึงการตัดสินใจ การนำเสนอความคิดหรือวิธีการต่าง ๆ
5. Curiosity ความกระตือรือร้นในการเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ อยู่เสมอ อันจะมีผลต่อการพัฒนาตนเองของผู้บริหาร
6. Consistency ความคงเส้นคงวาในการทำงานไม่เปลี่ยนแปลงไปเปลี่ยนมาอย่างขาดเหตุผลที่เหมาะสม
7. Commitment ซื่อตรงผูกมัดที่ผู้บริหารจะต้องยึดถือปฏิบัติตามที่ได้กำหนดไว้

กวี วงศ์พูน (2550, น. 121 - 123) ได้กล่าวถึง ลักษณะของผู้นำสำหรับสังคมไทยไว้ 5 ประการ ดังนี้

1. ระบบอาวุโส (Seniority) เนื่องจากสังคมไทยนิยมยกย่องผู้ที่มีอาวุโสกว่าว่า เป็นผู้ที่มีความรอบรู้ มีประสบการณ์
2. ตำแหน่ง (Rank) การที่ข้าราชการได้รับยศ หรือตำแหน่งหน้าที่การงานในฐานะผู้นำ ย่อมเป็นที่ยอมรับตามมา รวมไปถึงภาคเอกชนด้วยเช่นเดียวกัน
3. ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ซึ่งยังมีอำนาจของผู้ใหญ่แอบแฝงอยู่ในการแต่งตั้งผู้นำระดับต่าง ๆ
4. วุฒิการศึกษา (Education) ในประเทศไทยถือว่าใบปริญญาบัตร เป็นสิ่งที่กำหนดว่าควรจะเป็นผู้นำที่ดี ยิ่งสำเร็จปริญญาเอก ก็คือ สามารถที่จะเป็นผู้นำได้ทันที
5. การเป็นผู้ทรงคุณความรู้ (Expertise) ผู้ทรงคุณความรู้หรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาวิชา ถือว่าเป็นสิ่งที่เรายกย่องกัน ได้ทันทั่วทั้งที มีความสามารถในการคิดค้นสิ่งต่าง ๆ เป็นที่ยอมรับของสังคมได้เร็วสำหรับในสังคมไทยนั้น จะเห็นได้ว่าคุณสมบัติทั้ง 5 ประการของผู้นำ

ที่นอกเหนือไปจากคุณสมบัติที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จะพบเห็นได้อย่างชัดเจนในองค์กรหรือหน่วยงานทั้งหลายทั่วไป อาจจะเป็นด้วยเหตุผลที่ว่า วัฒนธรรม ประเพณี ค่านิยม ในระบบสังคมไทยนั้นให้ความสำคัญระบบอาวุโสถือว่าผู้ที่มีอาวุโสกว่าจะต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ความรู้มากกว่ามีความเชี่ยวชาญชำนาญมากกว่าผู้ที่ค้อยอาวุโสในเรื่องนี้รวมไปถึงตำแหน่งหน้าที่การงาน การศึกษา ความรู้ความสามารถ และนอกจากนี้ระบบอุปถัมภ์ก็ยังคงพบเห็นอยู่ในสังคมไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา

Yukl (1989, pp. 240 - 242, อ้างถึงใน สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์, 2548, น. 111 - 113)

ได้สังเคราะห์ผลงานของนักวิจัยหลายคน เพื่อหาว่าผู้จัดการและผู้บริหารของบริษัทใหญ่ ๆ ที่ประสบความสำเร็จสูง มีคุณสมบัติและคุณลักษณะพื้นฐานที่ก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพอย่างไรบ้าง ซึ่งสรุปได้ 8 ประการ ดังนี้

1. เป็นผู้มีระดับความมีพลังสูงและทนต่อความเครียดได้ดี
2. มีความมั่นใจตนเอง
3. มีความเชื่อมั่นต่อความสามารถภายในตนเอง
4. มีวุฒิภาวะด้านอารมณ์
5. เป็นผู้ที่มีความสัตย์ซื่อถือคุณธรรมยึดมั่นในหลักการ
6. มีแรงจูงใจด้านอำนาจทางสังคม
7. ต้องการด้านมุ่งความสำเร็จในระดับสูงปานกลาง
8. ต้องการได้รับความรักผูกพันจากผู้อื่นในระดับต่ำ

Yukl (1989, p. 244, อ้างถึงใน สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์, 2548, น. 111)

ได้สรุปคุณลักษณะสำคัญอัน ได้แก่ คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพด้านแรงจูงใจ และด้านความสามารถที่จำเป็นต่อความมีประสิทธิภาพของผู้บริหาร ดังนี้

1. ด้านบุคลิกภาพ (Personality)
  - 1.1 ความมีพลังสูง (High Energy Level)
  - 1.2 ความทนทานต่อความเครียด (High Stress Tolerance)
  - 1.3 ความเชื่อมั่นในตนเอง (Self - Confidence)
  - 1.4 เชื่อในอำนาจภายในตน (Internal Locus of Control Orientation)
  - 1.5 มีวุฒิภาวะทางด้านอารมณ์ (Emotional Maturity)
  - 1.6 มีความสัตย์ซื่อถือคุณธรรมยึดมั่นหลักการ (Personal Integrity)

## 2. ด้านแรงจูงใจ (Motivation) ด้านความสามารถ (Ability)

2.1 มีแรงจูงใจในด้านอำนาจทางสังคม (Socialized Power Motivation Orientation)

2.2 มีความต้องการมุ่งความสำเร็จอยู่ในระดับสูงปานกลาง (Moderately High Need for Achievement)

2.3 มีความต้องการด้านรักใคร่ผูกพันในระดับต่ำ (Low Need for Affiliation)

## 3. ด้านความสามารถ (Ability)

3.1 มีทักษะด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Skill)

3.2 มีทักษะด้านมโนทัศน์ (Conceptual Skill)

3.3 มีทักษะด้านเทคนิค (Technical Skill)

3.4 มีทักษะในการเกลี้ยกล่อมชักชวน (Persuasive Skill)

### 2.3.10.3 คุณลักษณะพิเศษของนักบริหาร

ชัยวัฒน์ ชยางกรู (2548, น. 42) ได้สรุปคุณลักษณะพิเศษของนักบริหารที่สามารถแยกเรื่องการทำงาน และความเป็นส่วนตัว ได้ดังนี้

1. แบ่งเวลาเป็นและใช้เวลาอย่างคุ้มค่า (Great Time Management) คือ เป็นผู้มีตารางเวลาที่ดี รู้ว่าต้องทำอะไรเมื่อไหร่ มักจะแบ่งเวลาเป็น 3 ส่วน คือ งาน ครอบครัว และตัวเอง

2. ให้ความสำคัญกับสิ่งรอบตัว และปรับตัวอยู่เสมอ (Sensitive to New Things) นักบริหารที่เก่งมักจะปรับตัวได้ตามสังคมที่เปลี่ยนไป ไม่เป็นคนตกยุค ยอมรับคนรุ่นใหม่ มีความคิดเป็นของตนเอง พัฒนาความคิดใหม่ได้ไม่ยาก

3. ใช้ชีวิตอย่างมีความสุข (Enjoy Life and Living) นักบริหารที่ประสบความสำเร็จต้องเป็นคนที่ใช้ชีวิตอย่างมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี

4. เป็นผู้มีศิลปะและวัฒนธรรมดี (Enjoy Art and Culture) คือ เป็นนักบริหารที่มีบุคลิกภาพน่านับถือ การพูดจา การออกสังคมต้องพูดได้ทุกอย่าง ชอบงานศิลปะ แต่งกายถูกกาลเทศะถูกต้องตามยุคสมัย เพื่อเสริมสร้างความมั่นใจ

5. เป็นนักกีฬาและสนใจการออกกำลังกาย (Sportsman and Outdoorsman) เพื่อให้สมองได้พักผ่อนหลังการบริหารงาน และร่างกายได้เติมพลังทำให้กระชุ่มกระชวย และมีกำลังในการทำงานต่อไป

## 6. มีคุณธรรมและหลักธรรมประจำใจ (Good Citizen and Person)

คือ นักบริหารจะต้องไม่เอาเปรียบ ไม่ให้ร้ายผู้อื่น รู้จักให้ รู้จักตอบแทน และช่วยเหลือผู้อื่นเสียสละให้สังคม

### 2.3.10.4 บทบาทนักบริหาร

สมโภชน์ นพคุณ (2542, น. 31 - 34) ได้กล่าวถึง ผู้นำกับการพัฒนาองค์กร อย่างยั่งยืนว่าผู้นำในปัจจุบันมีหน้าที่ในการกำหนดทิศทาง และวิธีการปฏิบัติเพื่อให้องค์กรบรรลุเป้าหมาย ดังนั้น สิ่งสำคัญที่ผู้นำควรจะต้องมี คือ ภาวะผู้นำ (Leadership) ซึ่งไม่ได้หมายถึง อำนาจในการควบคุม กำกับ บังคับบัญชาแบบเดิม แต่หมายถึง ความสามารถในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ซึ่งการจะพัฒนาภาวะผู้นำ (Leadership) ต้องเริ่มจาก

#### 1. การปรับเปลี่ยนวิธีคิด หรือกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift)

จากกระบวนทัศน์เดิม (Thing Paradigm) มองทุกอย่างว่าไม่มีชีวิตเป็นวัตถุสิ่งของที่สามารรถกำกับควบคุมได้ เป็นกระบวนทัศน์ใหม่ (People Centered Paradigm) มองสรรพสิ่งว่ามีชีวิต มีพลวัตการเปลี่ยนแปลง ให้ความสำคัญกับคนมากขึ้น มองคนให้ครบทุกมิติอย่างเป็นองค์รวม หัวใจสำคัญของกระบวนทัศน์ใหม่ คือ การมีส่วนร่วม (Participation) เพราะชีวิตมนุษย์ประกอบด้วยมิติทางร่างกาย และทางจิตใจ ด้วยเหตุนี้วิธีคิดเดิมที่เน้นการกำกับควบคุม เน้นการให้รางวัลและลงโทษ (Carrot and Stick) จึงตอบสนองมิติทางร่างกายได้เพียงอย่างเดียวซึ่งไม่เพียงพอ มนุษย์ต้องการการตอบสนองด้านจิตใจด้วย ดังนั้นจึงต้องเปิดโอกาสให้คนในองค์กรได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เพื่อให้รู้สึกว่ามีคุณค่าและเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของในการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ขององค์กร อันจะนำมา ซึ่งความร่วมมือร่วมใจ เดิม : เน้นการกำกับควบคุม การให้รางวัลและลงโทษ (Carrot and Stick) มิติด้านร่างกาย ได้รับผลตอบแทน หรือถูกตักเตือน / ลงโทษ ปรับเป็นใหม่ : เน้นการเปิดโอกาส ให้คนในองค์กรได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น (Participation) มิติด้านหัวใจ / จิตใจ / วิญญาณ ทำให้รู้สึกว่ามีคุณค่า เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของในการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ นำมาสู่ความร่วมมือ

2. การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงาน ผู้นำต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานขององค์กร โดยมุ่งเน้นการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมของข้าราชการ ซึ่งโดยทั่วไปคนในองค์กรจะมีปฏิริยาต่อการปรับวัฒนธรรมการทำงาน แบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

2.1 พวกบุกเบิก (Pioneer) คือ พวกที่เข้าร่วมการเปลี่ยนแปลงอย่างเต็มใจ พวกนี้จะมีประมาณ 1 ใน 5 ขององค์กร

2.2 พวกต่อต้าน บางครั้งถึงกับบ่อนทำลายจะมีอยู่ประมาณ 5 - 10%

2.3 พวกอยู่เฉย ๆ รอคูไปเรื่อย ๆ (Fence Sitter) เป็นกลุ่มที่สามารถชักจูงให้เข้ารับการเปลี่ยนแปลงได้ กลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มใหญ่ประมาณ 70%

หน้าที่หลักของผู้นำองค์กร คือ ส่งเสริมพวก Pioneer และปรับเปลี่ยนพวก Fence Sitter ให้เข้ามาเป็นแนวร่วม ทั้งนี้ เพื่อให้การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานขององค์กรประสบความสำเร็จ และมีวัฒนธรรมที่ผู้นำควรยึดถือ 12 ประการ คือ

1. อย่างบังคับควบคุมผู้ปฏิบัติงาน ต้องจูงใจให้เขาอยากทำ (Incentives) และทำให้รู้สึกว่าเป็นเจ้าของการเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ (Ownership)
2. ต้องประพฤติตัวเป็นแบบอย่าง คือ ทำอย่างที่เขาให้ทำได้
3. ทำตัวให้เห็นเด่นชัด
4. ส่งสัญญาณการเปลี่ยนแปลงให้ชัดเจน
5. สนับสนุนผู้บุกเบิก
6. เสาะหาเลือดใหม่ ๆ และค่อย ๆ ถ้ายเลือด คือ การผลักดันผู้บริหารระดับรองให้ก้าวขึ้นมามีบทบาทรับผิดชอบให้มากขึ้น
7. ขจัดความกลัว
8. สร้างความสำเร็จจากความสำเร็จ (Sell - Success)
9. สื่อสารกันตลอดเวลา (Communicate)
10. สร้างสะพานเชื่อมระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในองค์กร
11. ปรับกระบวนการบริหารให้สนับสนุนวัฒนธรรมองค์กร
12. ต้องดำเนินการต่อเนื่อง

ผู้นำที่มีคุณภาพต้องมี “พลังปัญญาที่สมดุล” ดังนี้

1. IQ : Intelligence Quotient = พลังปัญญาด้านปฏิภาณไหวพริบ ความเข้าใจ และความคิดฉับไว เขว้านไว ในการกล่าวแก่ หรือโต้ตอบได้ฉับพลันทันที และแยกแยะสามารถวัดออกมาเป็นตัวเลขได้ ผู้นำที่ประสบความสำเร็จจำเป็นต้องมี “IQ” สูงพอสมควร สูงกว่าคนธรรมดาอยู่บ้าง แต่ไม่จำเป็นต้องสูงที่สุด จึงจะสามารถสร้างศรัทธาให้เกิดในบรรดาผู้ตาม และสามารถแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้าโดยลำพังตนเองได้ในบางครั้ง

2. EQ : Emotional Quotient = พลังปัญญาด้านอารมณ์ เป็นความสามารถในการรับรู้ และเข้าใจอารมณ์ทั้งของตนเองและคนอื่น ๆ ทำให้สามารถรักษาสัมพันธภาพให้อยู่ในระดับที่น่าพอใจได้ดี เป็นศักยภาพทางสมองเหมือน “IQ” สามารถเรียนรู้ และพัฒนาให้ดีขึ้นได้ แต่ไม่สามารถวัดออกมาเป็นตัวเลข ผู้นำที่ประสบความสำเร็จจำเป็นต้องมี “EQ” ซึ่งเป็นความสามารถที่สำคัญที่มีบทบาทในการสร้างความดีเด่นเป็นเลิศในชีวิตจริง ได้แก่



- 2.1 ความรู้จักตัวเองในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านอารมณ์
- 2.2 ความสามารถควบคุมความหุนหันพลันแล่น และความรู้สึกเฉพาะหน้าชั่วขณะ รวมทั้งแรงกระตุ้นอารมณ์จากปัจจัยภายในและภายนอก
- 2.3 ความขยันหมั่นเพียร มุ่งมั่นในเป้าประสงค์โดยไม่หวั่นไหว และไม่ท้อถอย
- 2.4 ความกระตือรือร้น ใจจดใจจ่อ และมีไฟ คือ มีแรงจูงใจตนเอง (Self - Motivation) โดยไม่ต้องรอให้คนอื่นมาจูงใจ
- 2.5 ความสามารถที่จะมองจากมุมมองของคนอื่น ทำให้เข้าใจอารมณ์และสถานการณ์ของบุคคลเหล่านั้นได้ดี
- 2.6 ความคล่องแคล่วชำนาญชำนาญทางสังคม ทำให้คนอื่น ๆ รักใคร่ชอบพอ หรือถึงขั้นเคารพนับถือเลื่อมใสศรัทธา

3. MQ : Moral Intelligence Quotient = พลังปัญญาด้านศีลธรรม จริยธรรม คุณงามความดี ในขณะที่ “IQ” ช่วยให้เกิดการ “คิดใหม่ ทำใหม่” “MQ” จะช่วยให้เกิดการ “คิดดี ทำดี” ผู้นำที่ดีต้องมี “MQ” สูง คือ คนที่มีสติปัญญาในทางที่จะรู้เท่าทันโลกและสามารถที่จะควบคุม หรือลดกิเลสตัณหาของตนเองมิให้กำเริบ และให้อยู่ในขอบเขตจำกัด หรือให้หมดสิ้นไป สามารถเข้าใจว่าความดีคืออะไร แตกต่างจากความชั่วอย่างไร และทำไมจึงควรหรือจำเป็นต้องทำ ความดี

4. AQ : Advancement Intelligence Quotient = พลังปัญญาด้าน ความมุ่งมั่น ความเพียรมานะอดสาหัส ฝ่าฟันปัญหาอุปสรรค ช่วยให้สามารถก้าวขึ้นสู่ความสำเร็จ ผู้นำที่ดีต้องมี “AQ” สูง ซึ่งจะบอกว่าปัญหาเป็นเรื่องชั่วคราวที่เขาสงบหรือเอาชนะได้ อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถเผชิญกับปัญหาอุปสรรคและเป็นผู้ชนะ “ปัญหาอุปสรรคความทุกข์ยากลำบากต่าง ๆ ได้”

5. OQ : Organizational Intelligence Quotient = พลังปัญญาของผู้นำที่สามารถช่วยให้องค์กรเกิดการพัฒนาเป็น “องค์กรฉลาด” (Intelligent Organization) ผู้นำที่ดีต้องมี “OQ” มีการรับรู้สภาพปัญหาขององค์กร และทำการวิเคราะห์จนถึงขั้นตัดสินใจแล้วว่า จะทำการแก้ไข และป้องกันปัญหาอย่างไร

คณัฏ เทียนพุด (2544, น. 25) ในการบริหารงานขององค์กร ผู้ดำรงตำแหน่ง นักบริหาร หรือผู้บังคับบัญชาขององค์กรจะดำรงบทบาทใน 2 ลักษณะ คือ บทบาทผู้บริหาร (Administrator) ซึ่งทำหน้าที่บริหาร และจัดการภารกิจขององค์กรตามกฎหมายกำหนด และบทบาทผู้นำ (Leader) ซึ่งต้องแสดงคุณลักษณะพิเศษ เพื่อดึงดูดให้บุคลากรและชุมชนให้การสนับสนุนการปฏิบัติงาน ในบทบาทตามกฎหมาย เพื่อจะได้นำพากิจกรรมขององค์กรไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ สร้าง ความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ และความภาคภูมิใจของชุมชนด้วย สำหรับแนวคิดของการพัฒนา คุณลักษณะผู้นำ คุณลักษณะผู้นำ หมายถึง คุณลักษณะที่เป็นอุปนิสัยพิเศษของบุคคลที่คนทั่วไป ให้การยอมรับจนสามารถส่งผลให้คนร่วมกันทำงาน หรือเกิดแรงบันดาลใจจนก่อให้เกิดความผูกพัน ของคนและงานทำให้กลุ่มดำเนินกิจการ ได้จนบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ คุณลักษณะ พิเศษของบุคคลดังกล่าวแล้วถือเป็นคุณลักษณะ (Trait) ที่สามารถฝึกฝนพัฒนาให้เกิดขึ้นในตัวบุคคลได้ มิใช่เป็นพรสวรรค์ที่ติดตัวมาแต่กำเนิด หากบุคคลยังไม่เกิดคุณลักษณะผู้นำขึ้นตามที่ต้องการเก็บ ก็สามารทำให้เกิดคุณลักษณะผู้นำได้ นักบริหารเป็นตำแหน่งทางการบริหารที่สังคมคาดหวังให้เป็นผู้นำ ในองค์กร ด้วยความคาดหวังนี้ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องมีคุณลักษณะพิเศษมากกว่าตำแหน่งอื่น ๆ เพื่อส่งผลต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวในการบริหารองค์กรโดยตรง การพัฒนาให้ผู้ดำรงตำแหน่ง ดังกล่าวเกิดคุณลักษณะผู้นำ จึงเป็นเรื่องจำเป็นเพราะมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพ คุณภาพ ความทั่วถึง ในการบริหารจัดการ ตลอดจนความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้องด้วย กรอบความคิดในการพัฒนาคุณลักษณะ ผู้นำ จะพัฒนาให้เกิดคุณลักษณะผู้นำที่พึงประสงค์อย่างไร ปัจจุบันนักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มักให้ ความสนใจการพัฒนาความสามารถภายใน (Competency) ของบุคคล เพราะเชื่อว่าผลการปฏิบัติงาน ขึ้นอยู่กับความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skill) และความสามารถ (Ability) ซึ่งเป็นคุณลักษณะที่พัฒนา ให้เกิดขึ้นเป็นลักษณะพิเศษของนักบริหารได้

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2548, น. 513 - 514) ได้กล่าวถึง องค์กรรูปแบบใหม่ ที่เกิดขึ้น (New Forms of Organization) ว่า มีรูปแบบใหม่ ๆ ขององค์กรที่ได้รับการพัฒนาและสร้างขึ้น อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ทั้งนี้เพราะเชื่อในความสำคัญขององค์กรในฐานะขุมกำลังที่สามารถสร้าง ความได้เปรียบในการแข่งขันเพิ่มขึ้นมากมาย จึงทำให้มีการเน้นเรื่องการออกแบบองค์กร (Organization Design) และการนำนวัตกรรมต่าง ๆ มาใช้ในองค์กรจะมีแนวโน้มร่วมกัน คือ การยกเลิก โครงสร้างแบบเดิม แบบเน้นการบังคับบัญชา และลดโครงสร้างแบบเน้นภารกิจตามหน้าที่ให้น้อยลง โดยจะแทนที่ด้วยโครงสร้างที่เน้นการบริหารแบบแนวนอน ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเชื่อมโยง และเน้นความสามารถขององค์กรในการปรับตัวได้อย่างต่อเนื่องทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ตลอดเวลา

บทบาทของผู้นำในองค์กรรูปแบบใหม่จึงต้องเปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน โดยคาดว่าผู้นำจะต้องทำหน้าที่ทดแทนในส่วนที่องค์กรขาดหายไป เช่น การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น การควบคุมแบบรวมศูนย์ และความเป็นทางการ เป็นต้น นอกจากนี้องค์กรแบบเดิมที่เคยมีผู้บริหารจำนวนมากเป็นองค์กรแบบใหม่ที่มีผู้บริหารจำนวนน้อยเท่าที่จำเป็นแต่มีจำนวนผู้นำเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพราะองค์กรแบบใหม่มีกิจกรรมและภารกิจมากมายที่ส่วนใหญ่ต้องอาศัยการประสานสัมพันธ์เป็นหลัก รวมทั้งผู้นำเหล่านี้จะต้องทำหน้าที่ทดแทนสิ่งที่ขาดหายไปกับองค์กรแบบเดิม ได้แก่ พฤติกรรมที่เกี่ยวกับการกำกับ การจูงใจ และการประสานงานขององค์กร เป็นต้น กระแสการเปลี่ยนแปลงในองค์กรและภาวะผู้นำที่ ควรจะเกิดขึ้นในอนาคตสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 2.1 (สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์, 2548, น. 519)

### ตารางที่ 2.1

#### กระแสการเปลี่ยนแปลงในองค์กร และบทบาทผู้นำในอนาคต

ประเด็นที่เปลี่ยนแปลง	ลักษณะที่เปลี่ยนแปลงขององค์กรและผู้นำ
1. ด้านโครงสร้าง (Structure)	1. องค์กรแนวราบ รูปแบบโครงสร้างใหม่ และเน้นการใช้ทีมงาน 2. ผู้นำต้องปรับบทบาทใหม่ เน้นที่ผู้ตามและผู้มีส่วน ได้เสีย
2. องค์ประกอบของประชากร (Demographic)	1. มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมเกิดขึ้น ช่องว่างระหว่างบุคลากรสูงอายุกับบุคลากรรุ่นใหม่มากขึ้น 2. ผู้นำต้องมีความเข้าใจถึงความแตกต่างและองค์ประกอบทางวัฒนธรรม
3. กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization)	1. เจริญกับลักษณะข้ามวัฒนธรรม (Cross-culture) มากขึ้น มีทีมงานข้ามชาติและผู้นำข้ามชาติมากขึ้น 2. ผู้นำต้องเข้าใจในวัฒนธรรมต่างชาติและมีความเป็นนานาชาติมากขึ้น ต้องสนใจจับตาดูกระแสโลก (Global Issues)
4. จริยธรรมใหม่ขององค์กร (New Work Ethic)	1. ความภักดีต่อองค์กรน้อยลง มีการเปลี่ยนแปลงค่านิยมในการทำงานมากขึ้น 2. ผู้นำต้องสามารถประสานวิธีการทำงานกับ ความแตกต่างด้านวิถีชีวิตของกลุ่มบุคลากรให้ผสมผสานกลมกลืนได้มากขึ้น

### ขององค์กร สรุปได้ดังนี้

1. บทบาทด้านสัมพันธ์ระหว่างกัน (Interpersonal Role) ประกอบด้วย
  - 1.1 บทบาทในการเป็นประธานในที่ประชุมต่าง ๆ (Figurehead Role)
  - 1.2 เป็นตัวแทนขององค์กรเข้าร่วมประชุม
  - 1.3 เป็นวิทยากรบรรยายความรู้ เป็นต้น
2. บทบาทในการเป็นผู้นำองค์กร (Leader Role) ซึ่งนักบริหารจะต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ กล้าคิด กล้าตัดสินใจ แสดงการกระทำ / การพูดที่โดดเด่น มีความสามารถในการสร้างแรงจูงใจ เป็นต้น
3. บทบาทในการเป็นสื่อกลาง (Liaison Role) นักบริหารจะต้องเป็นนักสื่อสารที่ดี ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการทำความเข้าใจกับบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กร
4. บทบาทในด้านข้อมูล (Information Role) ประกอบด้วย
  - 4.1 บทบาทในการเก็บรวบรวมข้อมูล (Monitor Role)
  - 4.2 บทบาทในการแจกจ่ายข้อมูล (Disseminator Role)
  - 4.3 บทบาทในการให้ข้อมูลหรือโฆษก (Spokesman Role)
5. บทบาทในการตัดสินใจ (Decision Role) นักบริหารที่เก่ง คือ นักบริหารที่ตัดสินใจเร็วและถูกต้อง เน้นการตัดสินใจเชิงรุก (Proactive Decision) ซึ่งมีแนวทาง 3 ประการ คือ
  - 5.1 บทบาทเป็นผู้ริเริ่มกิจการ (Entrepreneur Role)
  - 5.2 บทบาทเป็นนักแก้ปัญหา (Disturbance - Adler Role)
  - 5.3 บทบาทเป็นนักจัดสรรทรัพยากร (Resource Allocation Role)

Massie and Douglas (1981, p. 25) กล่าวว่า หากพิจารณาขอบข่ายกว้าง ๆ เกี่ยวกับหน้าที่ของผู้บริหารตามกรอบแนวคิด เชิงทฤษฎี แล้วอาจจำแนกออกเป็นหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่เป็นมนุษย์กับปัจจัยที่มีไข่มนุษย์ ซึ่งหากวิเคราะห์ตามทฤษฎีภาวะผู้นำแล้วก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องให้ความสำคัญต่อทั้งเรื่องของคนและเรื่องของการงาน อย่างไรก็ตาม แม้จะพิจารณาจากขอบข่ายกว้าง ๆ สองมิติเช่นนี้ แต่ก็เพียงพอที่จะสะท้อนให้เห็นได้ว่า บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารนั้นมีอยู่มากมาย ซึ่งล้วนต้องอาศัยความเป็นศาสตร์ ความเป็นศิลป์ และความเป็นวิชาชีพของผู้บริหารทั้งสิ้น

Hoy and Miskel (1987, p. 168) กล่าวว่า นักบริหารเป็นผู้ที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานขององค์กรให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นผู้ที่มีความสำคัญต่อองค์กร ทั้งในลักษณะเป็นศูนย์รวมข้อมูลข่าวสาร และเป็นศูนย์รวมของการตัดสินใจขององค์กร โดยแสดงออกในบทบาทต่าง ๆ กัน เช่น บทบาทในเชิงสัมพันธบุคคล บทบาทเชิงสารสนเทศ และ บทบาทเชิงตัดสินใจ นอกจากนี้ นักบริหารยังมีหน้าที่สำคัญที่หลากหลาย ซึ่งหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้ มักจะได้รับอิทธิพลจากหลักการแนวคิด หรือทฤษฎีทางการบริหาร ที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคแต่ละสมัย ซึ่งต่างก็มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมกรรมการบริหารของผู้บริหารร่วมกันอยู่ ดังกรณีหน้าที่ทางการบริหาร ตามทฤษฎียุคที่สนะดั้งเดิม (Classical Viewpoint) ประกอบด้วย หน้าที่ในการวางแผนการจัดองค์การ การจัดบุคลากร การสั่งการ การประสานงาน การรายงาน และการจัดงบประมาณ เป็นต้น ซึ่งหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้ แม้นักวิชาการในปัจจุบันจะกล่าวเน้นถึงเฉพาะหน้าที่ในการวางแผนการจัดองค์การ การนำ และการควบคุม แต่แนวคิดพื้นฐานของหน้าที่เหล่านี้ ก็มีพัฒนาการมาจากทฤษฎีในยุคแรก ๆ นั้น โดยต่างก็ยังคงปรากฏเป็นหน้าที่ทาง การบริหารอยู่ เพียงแต่ถูกจัดแทรกอยู่ในหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งของระบบใหม่นั้น เช่น หน้าที่การจัดบุคลากร (Staffing) ได้กำหนดใหม่เป็นหน้าที่ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development) แทรกอยู่ในหน้าที่การจัดองค์การ (Organizing) ซึ่งมีขอบข่ายกว้างขวางขึ้นกว่าเดิม

#### 2.3.10.5 การเปรียบเทียบผู้นำกับนักบริหาร

สุพานี สฤษฏ์วานิช (2555, น. 236) กล่าวว่า คนส่วนใหญ่จะนึกถึงผู้นำว่าเป็นผู้ที่มีอิทธิพลเหนือผู้ตามหรือเหนือกลุ่ม โดยไม่จำเป็นต้องมีตำแหน่งในกลุ่มก็ได้ ซึ่งจะเป็นผู้นำที่ไม่เน้นทางการ แต่ถ้าเป็นนักบริหารต้องเป็นคนที่มีตำแหน่งบริหารในกลุ่มในการศึกษาเปรียบเทียบผู้นำกับนักบริหารดำเนินการเพื่อให้เห็นความแตกต่างให้ชัดเจนขึ้น แต่ในความเป็นจริงทุกองค์กรต้องการผู้ที่เป็นนักบริหาร และมีความเป็นผู้นำที่เหมาะสมด้วยดังตารางที่ 2.2 (สุพานี สฤษฏ์วานิช, 2555, น. 236)

## ตารางที่ 2.2

การเปรียบเทียบระหว่างนักบริหาร และผู้นำ

	นักบริหาร	ผู้นำ
1. ทิศทางองค์กร (Direction)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. จะเน้นการวางแผนและการทำงานประมาณ</li> <li>2. ติดตามคูดอกกำไรสุทธิเป็นสิ่งสำคัญ</li> <li>3. เน้นผลระยะสั้น</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. จะเน้นการสร้างวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ขององค์กร</li> <li>2. ติดตามคูดอกกำไรในภาพกว้างกว่ากำไรสุทธิ</li> <li>3. เน้นผลในระยะยาว</li> </ol>
2. การจัดให้เป็นระเบียบหรือจัดแนวทางดำเนินงานให้มุ่งสู่ทิศทางเดียวกัน (Alignment)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. เน้นการจัดการองค์กรและการจัดคนเข้าทำงาน</li> <li>2. เน้นการสั่งการและการควบคุม</li> <li>3. สร้างกรอบและอาณาจักร</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. เน้นการสร้างวัฒนธรรมร่วมและค่านิยมร่วมให้แก่องค์กร</li> <li>2. เน้นการช่วยให้คนอื่นเติบโตและพัฒนาขึ้น</li> <li>3. ลดกรอบและอาณาจักรต่าง ๆ ลง</li> </ol>
3. ความสัมพันธ์ (Relationship)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. เน้นที่วัตถุ (สินค้าและบริการ)</li> <li>2. เน้นอำนาจตามตำแหน่ง</li> <li>3. ปฏิบัติตนในฐานะ “นาย”</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. เน้นที่คน (โดยการสร้างแรงคลใจและกระตุ้นผู้ตาม)</li> <li>2. เน้นการใช้อำนาจส่วนบุคคล</li> <li>3. ปฏิบัติตนในลักษณะโค้ช ผู้อำนวยความสะดวกและผู้ให้บริการ</li> </ol>
4. คุณลักษณะส่วนบุคคล (Personal Qualities)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ห่วงเหิน ไร้อารมณ์</li> <li>2. เชื่อมั่นในความเป็นผู้เชี่ยวชาญของตนเอง</li> <li>3. เป็นผู้พูด</li> <li>4. เน้นให้ผู้ตามทำตาม</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. จะรับรู้และสัมผัสในอารมณ์ผู้ตาม</li> <li>2. ใจกว้าง รับฟัง</li> <li>3. เป็นนักฟัง</li> <li>4. มีความกล้า กระตุ้นให้เกิดความกล้า</li> </ol>
5. ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น (Outcomes)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ก่อให้เกิดความมั่นคง ความเป็นระเบียบ และประสิทธิภาพ</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. สร้างการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงที่ยิ่งใหญ่</li> </ol>

## 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับสตรีในการบริหาร

งานวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาการพัฒนาตัวบ่งชี้บทบาทผู้บริหารหรือผู้นำ โดยให้ความสนใจไปที่สตรี ซึ่งถือเป็นตัวแปรเพศสำคัญสิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจให้ตรงกันคือความแตกต่างของคำว่า “Sex” และ “Gender” คำว่า “Gender” ได้ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวาง โดยคำนี้ได้ถูกนำมาใช้อย่างจริงจังระหว่างช่วงรอยต่อของปลายคริสต์ทศวรรษที่ 1960 ถึงต้นคริสต์ทศวรรษที่ 1970 แต่เดิมมีการใช้คำว่า “Gender” ในภาษาฝรั่งเศสและภาษาสเปน เพื่อบอกลักษณะเพศ คำศัพท์ที่มีความสำคัญต่อโครงสร้างไวยากรณ์ของทั้งสองภาษา ส่วนในภาษาอังกฤษมีการนำคำนี้มาใช้บอก “เพศ” ภาวะของคำบางคำว่ามีภาวะเป็น “หญิง” (Feminine) หรือภาวะเป็น “ชาย” (Masculine) ซึ่งไม่สัมพันธ์กับเรื่องโครงสร้างไวยากรณ์แต่อย่างใด แต่มีนักสตรีนิยมได้ให้ความหมายคำนี้ไว้กว้างกว่าเดิม โดยให้ความหมายเป็นชนิดของพฤติกรรม ซึ่งทั้งสองขั้ว คือ พฤติกรรมประเภทที่ผู้หญิงมี และประเภทที่ผู้ชายมี ทั้งนี้เป็นความตั้งใจของนักสตรีนิยมของยุคหนึ่งที่ต้องการชี้ให้เห็นกันชัด ๆ ว่า ลักษณะทางกายภาพที่แตกต่างกันระหว่างหญิง และชายเป็นสาเหตุที่ทำให้พฤติกรรมของผู้หญิง และพฤติกรรมของผู้ชายไม่เหมือนกันนั้นเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง และนักสตรีนิยมต้องการบอกกับสังคมว่า พฤติกรรมของผู้หญิง และผู้ชายไม่ขึ้นอยู่กับภาวะทางร่างกายที่ธรรมชาติสร้าง แต่เป็นเรื่องที่มนุษย์สร้างขึ้น (สุชาดา ทวีสิทธิ์, 2547, น. 3 - 5)

ในสังคมไทยคำว่า “Gender” นั้นนักวิชาการโดยเฉพาะนักวิชาการในแวดวงสตรีศึกษาได้แปลคำว่า “Gender” เป็นภาษาไทยไว้ว่า หมายถึง เพศที่ถูกกำหนดโดยเงื่อนไขทางสังคม หรือวัฒนธรรม ให้แสดงบทบาทหญิง หรือบทบาทชาย เพศภาวะ จึงเป็นความแตกต่างในทางสังคมของพฤติกรรมบุคคลที่เกิดจากการเรียนรู้ เกี่ยวกับสิ่งที่สังคมและกระบวนการทางวัฒนธรรมเป็นตัวกำหนดคุณลักษณะ และบทบาทที่คิดว่าเหมาะสมสำหรับชาย และหญิง ดังนั้นเพศที่ถูกกำหนดโดยสังคมนี้นี้ จึงเป็นการจำแนกกลุ่มทางสังคมวิทยาของความเป็นชายและความเป็นหญิง ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาวะการณ์ และเงื่อนไขของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป (ภัสสร ลิมานนท์, 2544, น. 5 - 16) ส่วนคำว่า “เพศ ” (Sex) หมายถึง สภาพความแตกต่างทางสรีระร่างกายระหว่างหญิงและชายซึ่งเป็นสภาพโดยทั่วไป ความหมายของคำว่า “เพศ ” นี้ โดยปกติแล้วจะใช้บ่งบอกถึงลักษณะทางร่างกายของหญิงและชาย หรือข้อมูลทางสถิติที่มีการจำแนกทางเพศ (สุรัสวดี หุ่นพยนต์ และชนาธิป บุญยเกตุ, 2543, น. 27 - 28)

Jones (2000, pp. 487 - 488) และคนอื่น ๆ ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวว่าสังคมจะมองลักษณะเด่นของเพศหญิงและเพศชายต่างกัน โดยมองว่า ผู้หญิงมีคุณลักษณะเด่น คือ ชอบช่วยเหลือ สนับสนุน และมักคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ในขณะที่ผู้ชายมักจะถูกมองว่าเป็นคนตรง และมุ่งที่ผลสัมฤทธิ์ของงาน ซึ่งคุณลักษณะเหล่านั้นได้ชี้ให้เห็นว่าสตรีมีแนวโน้มเป็นผู้บริหารที่มุ่งสัมพันธ์ และมีพฤติกรรมเห็นอกเห็นใจผู้อื่นสูงกว่าผู้ชาย ในขณะที่ผู้ชายจะมีลักษณะมุ่งงาน และมีลักษณะการคิดเชิงสร้างสรรค์สูงกว่า นอกจากนี้ยังมีผลการวิจัยที่ชี้ให้เห็นว่าผู้บริหารสตรีและผู้บริหารชายมีแบบภาวะผู้นำที่ต่างกัน คือ ผู้บริหารสตรีจะมีแนวโน้มเป็นผู้นำแบบสนับสนุน (Supportive) สูงกว่าชายใช้การตัดสินใจแบบมีส่วนร่วมในขณะที่ผู้บริหารชายมีแนวโน้มเป็นผู้นำแบบสนับสนุนต่ำกว่า และมักตัดสินใจด้วยตนเอง ทำสิ่งต่าง ๆ ตามวิธีการของตน โดยมีเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการที่อธิบายว่าทำไมผู้บริหารสตรี จึงมีลักษณะผู้นำแบบสนับสนุนสูงกว่าผู้ชาย กล่าวคือ

1. โดยธรรมชาติผู้ร่วมงานมักพยายามต่อต้านอิทธิพลของผู้บริหารสตรีมากกว่าผู้บริหารชาย ซึ่งเกิดจากบางคนอาจไม่เคยมีประสบการณ์ในการทำงานกับสตรีมาก่อน บางคนอาจมองว่าสตรีไม่เหมาะสมกับบทบาทผู้บริหาร และบางคนอาจต่อต้านเพียงแค่อำนาจโดยสตรี และเพื่อเอาชนะการต่อต้านดังกล่าว รวมทั้งเพื่อกระตุ้นให้ผู้ร่วมงานเกิดความไว้วางใจ ความเคารพ สตรี จึงต้องใช้ภาวะผู้นำแบบสนับสนุน

2. เหตุผลอีกประการหนึ่ง เป็นเพราะผู้บริหารสตรีมีทักษะระหว่างบุคคลมากกว่าผู้บริหารชาย ซึ่งเป็นคุณลักษณะที่สำคัญของผู้นำแบบสนับสนุน กล่าวคือ ภาวะผู้นำแบบสนับสนุนต้องการทักษะในการสร้างปฏิสัมพันธ์ การไว้วางใจ และความสามรถในการตัดสินใจในระดับสูง การมีทักษะระหว่างบุคคลดีจึงทำให้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารสตรีกับผู้ร่วมงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

Carli and Eagly (2003) กล่าวว่า นับเป็นช่วงเวลาแห่งความตื่นตัวสำหรับนักวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับเพศภาวะว่าส่งผลต่อภาวะผู้นำอย่างไร เนื่องจากในปัจจุบันปรากฏมีสตรีในตำแหน่งที่มีอำนาจเป็นจำนวนมากขึ้น การสร้างโอกาสใหม่ ๆ นี้ ให้สังเกตผู้นำสตรีไปพร้อม ๆ กับผู้นำชาย ซึ่งประเด็นดังกล่าวได้รับความสนใจศึกษาทั้งในบริบทธุรกิจ และในบริบทการศึกษา โดยเฉพาะในช่วงต้นปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา มีบทความ รายงานการวิจัยวิทยานิพนธ์ในระดับปริญญาเอก ที่เกี่ยวกับเพศภาวะและการบริหารจัดการเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยสิ่งที่นักวิชาการ นักวิจัยและนักการศึกษาเหล่านี้ พยายามค้นหาคำตอบของคำถามหลัก ๆ ใน 2 ประเด็น คือ มีความแตกต่างระหว่างสตรี และผู้ชายในวิธีการนำหรือวิธีการบริหารจัดการ หรือไม่และรูปแบบ หรือวิธีการบริหารจัดการของสตรีเป็นอย่างไร



Appelbaum (2003, pp. 43 - 51) และคนอื่น ๆ ได้เสนอบทความที่เกี่ยวกับเพศภาวะและภาวะผู้นำภายใต้คำถามที่สำคัญ 2 ประการ คือ ภาวะผู้นำของสตรีต่างจากผู้ชายจริง ๆ หรือ และแบบภาวะผู้นำของสตรีมีแนวโน้มมีประสิทธิผลน้อยกว่าผู้ชายใช่หรือไม่ ซึ่งจากการศึกษา พบว่า แบบภาวะผู้นำของสตรีต่างจากผู้ชายจริง แต่ผู้ชายสามารถเรียนรู้ และนำแบบภาวะผู้นำของสตรีมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกัน ทั้งสองเพศสามารถเรียนรู้จากกันและกันได้ และสรุปว่าแบบภาวะผู้นำของสตรีมีประสิทธิผลเช่นเดียวกับผู้ชาย และในสภาพจริงแบบภาวะผู้นำของสตรีมีประสิทธิผลมากกว่าภายใต้บริบท โครงสร้างองค์กรที่เน้นการบริหารแบบทีม และองค์กรที่มีการขับเคลื่อนโดยการสร้างความคิดเห็นที่ตรงกัน (Consensually - Driven) ซึ่งเป็นลักษณะขององค์กรที่มีอยู่ทั่วไปในปัจจุบันนี้และจากการศึกษาของ Littrell and Nkomo (2005, pp. 562 - 580) ก็สนับสนุนแนวคิดดังกล่าวด้วยเช่นกัน โดยพบว่าเชื้อชาติ และเพศภาวะส่งผลต่อพฤติกรรมภาวะผู้นำที่แสดงออกอย่างมีนัยสำคัญ

## 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับสตรีกับบทบาททางการเมือง

ปัจจุบัน สตรีได้มีเข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้นในสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งแต่เดิมนั้นสตรีมักจะมิบทบาทเฉพาะในครอบครัว แต่มาภายหลังเมื่อสภาพเศรษฐกิจ สังคมได้เปลี่ยนแปลงไป สตรีมีความจำเป็นต้องออกมาทำงานนอกบ้านเพื่อช่วยหารายได้มาจุนเจือครอบครัวอีกทางหนึ่ง ดังนั้นบทบาทของสตรีในสังคมจึงมีมากขึ้น และทำให้สตรีเริ่มมองเห็นคุณค่าของตัวเองว่ามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบสังคมเท่าเทียมบุรุษ สตรีในปัจจุบันจึงได้กลายเป็นกลุ่มการเมืองที่มีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นในสังคม เนื่องจากค่านิยมของสังคมในปัจจุบันเชื่อว่า อำนาจทางการเมืองควรที่จะได้มีการกระจายไปสู่ประชาชนโดยไม่จำกัดเพศ ชนชั้น เชื้อชาติ ศาสนา ดังนั้นประชาชนควรที่จะได้มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการเปลี่ยนแปลงในสถานภาพและบทบาททางการเมืองของสตรี โดยปัจจัยที่ที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันเรื่องการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ คือ การที่สตรีได้รับโอกาสทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้นประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง คือ ประสพการณ์ที่สตรีได้รับจากการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ แต่ในความเป็นจริงที่เกิดขึ้นแม้ว่าสังคมมีการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่มากยิ่งขึ้นก็ตาม สตรีก็ยังเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ก็ยังมีสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับบุรุษ ดังนั้น การศึกษาทบทวนวรรณกรรมในบทนี้ ผู้วิจัย จึงต้องการจะศึกษาทบทวนถึงปัจจัยที่เป็นอุปสรรค และปัจจัยที่ส่งเสริมต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรี รวมทั้งข้อดีของสตรีเมื่อเข้าไปมีบทบาททางการเมือง

เพิ่มมากขึ้น ซึ่งการศึกษาดังกล่าวได้มีผู้ศึกษาในหลายด้านทั้งในแง่สังคมวิทยา รัฐศาสตร์ จิตวิทยา ปรากฏในงานวิจัยต่างๆ ดังนี้

### 2.5.1 บทบาทของผู้นำ

ผู้นำเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของกลุ่มเป็นอย่างมาก ผู้นำที่มีคุณสมบัติที่ดี และปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ได้เหมาะสม ก็ย่อมจะสามารถพากลุ่มให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ หน้าที่ กับ บทบาทของผู้นำเป็นของคู่กัน คือ เมื่อผู้นำมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติก็จะแสดงบทบาทไปตามหน้าที่ของตน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ บรรลุผล ดังนั้น หน้าที่ จึงเป็นภารกิจหลัก และบทบาทเป็นภารกิจเสริมให้กับผู้นำให้ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การด้วยดี

### 2.5.2 ความหมายของบทบาทผู้นำ

กวี วงศ์พุทธ (2542, น. 31) ได้เสนอความหมายว่า บทบาทผู้นำเป็นงานที่ผู้นำต้องรับผิดชอบ ตามที่องค์การกำหนดไว้ ซึ่งมีด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ

1. งานที่ผู้นำต้องทำด้วยตนเอง งานประเภทนี้ผู้อื่น หรือผู้ใต้บังคับบัญชาทำไม่ได้ เพราะขาดข้อมูล ความรู้ ขาดประสบการณ์ และขาดการยอมรับ

2. งานที่ต้องใช้ผู้อื่นทำแทนเพราะถ้าผู้นำทำเองก็จะไม่สำเร็จตามเวลาที่กำหนด

เสนาะ ตีเขาวัว (2544, น. 7) ได้กล่าวว่า บทบาทผู้นำนั้นไม่ได้ทำหน้าที่สั่งงานอย่างเดียว ในการทำงานต้องอาศัยความเชี่ยวชาญ ความถนัด ความรู้ความสามารถของผู้นำและต้องปฏิบัติให้เหมาะสม และปฏิบัติงานในฐานะของการดำรงตำแหน่งบริหารเสมือนเป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สรุปได้ว่า บทบาทผู้นำนั้น ผู้นำต้องปฏิบัติภารกิจในขอบข่ายงานของผู้บริหาร มีความรับผิดชอบปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ ได้รับการยอมรับจากผู้ร่วมงาน

ผู้นำต้องตระหนักในบทบาทความรับผิดชอบในงานบริหาร และสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่สับสน และควรรู้จักโครงสร้าง และขอบเขตบทบาทของตนเอง

### 2.5.3 ความสำคัญของบทบาทผู้นำ

องค์การทุกองค์การต้องมีการเปลี่ยนแปลงเสมอในเรื่องงาน เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ ถ้าหากต้องการให้สนองต่อความต้องการเปลี่ยนแปลงของสังคม การเปลี่ยนแปลงในด้าน โครงสร้าง ขององค์การ และการบริหารต่าง ๆ แต่ผู้บริหารมักประสบกับการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงที่ไปกระทบต่อบรรทัดฐานของกลุ่ม หรือบทบาทต่อปัจเจกบุคคล ในองค์การ แต่ถ้าผู้บริหาร คือ ผู้นำจะมีบทบาทแบบตามสบาย และหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงไม่ได้

เพราะการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งจำเป็น แต่ถ้าผู้บริหารต้องการก่อเกิดการเปลี่ยนแปลง โดยปฏิเสธองค์ประกอบของบทบาทที่สำคัญเขาจะสูญเสียความเป็นผู้นำในกลุ่มทันที การพัฒนาบทบาทของผู้นำและบุคลากรทุกคนในองค์กรเป็นสิ่งจำเป็นและจะต้องทำอย่างสม่ำเสมอ เพื่อทุกคนจะอยู่ในสภาพที่ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ (ชาญชัย อาจินสมาจาร, 2542, น. 93) ทั้งนี้พฤติกรรมที่แสดงออกอาจแตกต่างกันไปตามความคาดหวัง และความคิดที่แตกต่างขึ้นอยู่กับการรับรู้ของบุคคลผู้แสดงพฤติกรรมนั้น (Owens, 1970) นอกจากนี้บทบาทของผู้นำแต่ละคนแตกต่างกันตามบุคลิกลักษณะและสถานการณ์ ผู้นำจึงมักถูกคาดหวังในด้านบทบาท (Role Expected) คือ บทบาทที่สังคมคาดหวังไว้เกี่ยวกับตำแหน่ง หน้าที่ กฎระเบียบ วัฒนธรรม ความเชื่อของสังคม ความต้องการทั้งของผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา รวมทั้งธรรมชาติลักษณะของงาน แต่บางครั้งผู้นำไม่สามารถปรับตัวให้ยอมรับกับบทบาทเหล่านี้ตามความคาดหวังของสังคม ซึ่งการรับรู้บทบาทของผู้นำ (Perceived Role) จะขึ้นอยู่กับความต้องการ คุณลักษณะ ค่านิยมและทักษะของผู้นำ หากบทบาทตามการรับรู้ของผู้นำไม่สอดคล้องกับบทบาทที่สังคมคาดหวัง ผู้นำจะเกิดความขัดแย้งในบทบาทได้ (Role Conflict) ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายในการบริหารจัดการในองค์กรได้ ดังนั้นผู้นำจะต้องปรับปรุงและพัฒนาให้บทบาทที่สังคมคาดหวัง และบทบาทตามการรับรู้ของตนเองไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน จึงจะก่อให้เกิดการทำงานตามบทบาทของผู้นำ สามารถทำงานได้ดีและประสบความสำเร็จ (Yuki, 1989)

#### 2.5.4 บทบาทผู้นำในกลุ่มทั่วไป

ผู้นำ เป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของกลุ่มเป็นอย่างมาก ผู้นำที่มีคุณสมบัติที่ดีและปฏิบัติ ตามบทบาทหน้าที่ได้เหมาะสม ก็ย่อมจะสามารถพากลุ่มให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในเรื่องบทบาท หน้าที่ของผู้นำในกลุ่มทั่วไป ได้มีผู้เสนอไว้แตกต่างกันไปบ้างแต่ส่วนใหญ่จะคล้ายคลึงกันในสาระสำคัญ

พิชญ์นิฐา พรหมศิลป์, สัณญา เคนาภูมิ และเสาวลักษณ์ โกศลกิตติอัมพร (2559) ได้กล่าวถึง บทบาทของผู้บริหารท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21 เป็นยุคของการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัต ผู้บริหารท้องถิ่น จึงมีบทบาทอย่างมากต่อการดำเนินงานภารกิจของท้องถิ่นทั้งการพัฒนาทางการเมืองท้องถิ่นการพัฒนาระบบการบริหารจัดการ ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ บทบาทของผู้บริหารท้องถิ่นที่สำคัญในศตวรรษที่ 21 ได้แก่ บทบาทการนำอย่างมีประสิทธิภาพ บทบาทการเป็นสัญลักษณ์ของท้องถิ่น บทบาทของนักบริหารมืออาชีพ บทบาทเป็นแบบอย่างประชาธิปไตย บทบาทในการขับเคลื่อนธรรมาภิบาล และบทบาทอื่นตามสถานการณ์ มีลักษณะ ดังต่อไปนี้

1. บทบาทการนำอย่างมีประสิทธิภาพ : การนำอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยภาวะผู้นำ ซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านการบริหารการพัฒนา และการปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในและภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น คณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ภาวะผู้นำในการบริหารให้เหมาะสมกับลักษณะขององค์กร และปัญหาที่เกิดขึ้นในเขตท้องถิ่น สำหรับกิจกรรมต่าง ๆ ข้างต้นจะสามารถตอบสนอง หรือแก้ไขได้ หรือไม่นั้น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องใช้ความเป็นผู้นำที่ดีในการจูงใจ เพื่อระดมพลังความสามารถและทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด อีกทั้งสร้างสำนึกความรับผิดชอบต่อเนื่องให้แก่พนักงาน จึงจะสามารถค้นหาหนทางแก้ไข และขจัดปัญหาขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้หมดไปภาวะผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรเป็น ดังต่อไปนี้

#### 1.1 คุณลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่น ควรมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

1.1.1 มีภาวะผู้นำ มีศิลปะในการครองใจคน สามารถจูงใจคนให้เต็มใจร่วมมือ หรือให้การสนับสนุน เป็นนักประสานความเข้าใจของทุกฝ่าย สามารถบริหารความขัดแย้งระหว่างบุคคล และประสานประโยชน์ให้เกิดกับองค์กรได้

1.1.2 มีเมตตาธรรม ไม่มีอคติ หรือ ฉันทคติ นักบริหารที่เป็นผู้นำขององค์กร ยังต้องรู้จักสละประโยชน์ส่วนตน เพื่อประโยชน์ส่วนรวมต้องรู้จักแสดงน้ำใจกับเพื่อนร่วมงานและลูกน้องในโอกาส อันสมควร และสิ่งที่สมควรที่จะต้องมียังยิ่งคือ ความรู้จักอดกลั้น และอดทน ทั้งทางอารมณ์ และจิตใจ สุดท้าย คือ การรู้จักให้อภัย ถ้าผู้บริหารมีเมตตาธรรมรู้จักให้อภัย จะทำให้เกิดบรรยากาศที่ดีในการทำงาน

1.1.3 ต้องอยู่บนพื้นฐานของเหตุผล และความถูกต้อง ในการทำงาน ถ้ามีหลักการที่ชัดเจน การทำงานก็จะง่าย สะดวกเร็วขึ้น มีความเป็นธรรมและตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ได้แม่นยำ

1.1.4 รอบรู้ และมีข้อมูลที่ทันสมัย เพราะการมีข้อมูลที่ดีช่วยให้การตัดสินใจ ถูกแม่นยำขึ้น จึงต้องรู้จัก รู้รอบ รู้กว้าง รู้ไกล กระจือรือร้อนอยู่เสมอ เป็นนักอ่าน ขยันใฝ่หาความรู้ ช่างสังเกต รู้จักฟัง

1.1.5 รู้ และเข้าใจบทบาทหน้าที่ที่ทันสมัยรู้ว่าขณะนี้ตนเป็นใคร มีบทบาท และมีอำนาจหน้าที่อย่างไร เพื่อที่จะสวมบทบาท และแสดงบทบาทตามอำนาจหน้าที่ที่ความรับผิดชอบ ที่มีอยู่ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ไม่เข้าไปก้าวก่ายงานในหน้าที่รับผิดชอบของคนอื่น และ

1.1.6 รู้จักประนีประนอม และยืดหยุ่นจะช่วยลดความขัดแย้ง และขจัดปัญหาอุปสรรคในการทำงานได้มากขึ้น

## 1.2 พฤติกรรมของผู้บริหารท้องถิ่น ควรแสดงออกในลักษณะ ดังต่อไปนี้

1.2.1 เป็นนักคิด นักวิเคราะห์ นักบริหารที่ดีต้องคิดสร้างสรรค์ให้บังเกิดสิ่งที่เป็นไปได้ และต้องมีความสามารถในการจัดระบบความคิดให้เชื่อมโยง มองถึงองค์รวมของปัญหาทั้งหมด นอกจากการคิดอย่างมีระบบแล้วยังต้องรู้จักวิเคราะห์สถานการณ์ต่าง ๆ ได้ชัดเจน มีความสามารถในการคิดแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2.2 มีการสร้างวิสัยทัศน์ นักบริหารที่มีความสามารถต้องมองเห็นเหตุการณ์ในอนาคตออก และคาดการณ์ได้อย่างแม่นยำ ด้วยสายตาวัดไกลจากประสบการณ์ที่สะสมมานานปี ด้วยการศึกษาและพัฒนาอย่างต่อเนื่องยาวนาน มองเห็นภาพรวมทั้งระบบ ข้อมูลที่ถูกต้องสมบูรณ์ ทันสมัย จะช่วยมองเห็นเหตุการณ์ในอนาคตได้ใกล้เคียงความเป็นจริงมากขึ้น และสามารถตัดสินใจดำเนินการบริหารองค์กรให้เป็นในทิศทางที่ถูกต้องเหมาะสมได้

1.2.3 เป็นนักประชาธิปไตย นักบริหารต้องใจกว้างพอจะยอมรับความแตกต่างทางความคิด และต้องอยู่ท่ามกลางความแตกต่างให้ได้ พร้อมทั้งต้องพยายามประสานความแตกต่างนั้น ให้เกิดประโยชน์เชิงสร้างสรรค์

1.2.4 รู้จัก ควรไม่ควร รู้จักความพอดี เป็นเรื่องยากที่จะบอกอย่างไรจึงพอดี ขึ้นอยู่กับสติปัญญาวิจารณ์ญาณ และประสบการณ์ของแต่ละคน ที่จะเรียนรู้ความพอเหมาะพอดี ต้องรู้จักงาน รู้จักดี รู้จักชั่ว แยกแยะออกได้อย่างชัดเจน

1.3 ทักษะของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ควรมีทักษะหลายด้าน เป็นนักคิด นักวิเคราะห์ มีทักษะในการตัดสินใจ มีการจัดการที่ดี มีทีมงานที่แข็งแกร่ง มีข้อมูลที่ต้องมากพอและทันสมัย รู้จักรุก ในโอกาส และจังหวะเวลาที่ดี และเหมาะสม รู้จักรอ เมื่อยังไม่ถึงเวลาที่สมควร นอกจากนี้จะต้องมีทักษะในการวางแผน ทั้งแผนแม่บท และแผนกลยุทธ์ ซึ่งยุทธศาสตร์ที่จะทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยมีการกำหนดทิศทางและวิธีการทำงานไว้ล่วงหน้า เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถเดินตามแนวทางที่กำหนดไว้ได้โดยสะดวก มีการกำหนดแผนระยะสั้น ระยะยาว สามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมและสถานการณ์ในแต่ละขณะได้อย่างเหมาะสม และมีทักษะในด้านต่าง ๆ เช่น ทักษะในการจัดองค์กร ทักษะในการสร้างทีมงาน รู้จักการพิจารณาบุคคล เป็นต้น นอกจากนี้ผู้บริหารต้องเชื่อในความสามารถของคนอื่นตระหนักในความรู้ความสามารถของทุกคน ซึ่งมนุษย์ทุกคนล้วนมีศักยภาพ และความสามารถในทางใดทางหนึ่งเสมอ และเป็นศาสตร์ในการบริหารงานประเภทหนึ่งสอดคล้องกับการนำเสนอของ พระมหาดนัย อุปวฑฒโน และอำนาจ บัวศิริ (2558, น. 40) ที่นำเสนอไว้ว่า “การนำพาองค์กรให้ประสบผลสำเร็จ หรือเป็นไปเพื่อความความสันติสุข ในองค์กร ต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน ได้แก่ ผู้นำ ผู้ตาม และการจัดการ เมื่อทั้งสามส่วนประกอบกันอย่างพร้อมเพรียงองค์กร ก็เกิดความสันติสุข สังคมประเทศชาติ และโลกก็เกิดสันติสุขตามลำดับ”

1.4 กลยุทธ์ของผู้บริหารท้องถิ่น กลยุทธ์เป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของงานส่วนเทคนิคจะช่วย ประหยัดเวลา และทรัพยากรอื่น ๆ มิให้สิ้นเปลือง เทคนิคที่ดีไม่ควรมีความสลับซับซ้อนมากเกินไป สามารถเข้าใจและง่ายต่อการปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จได้

1.4.1 กระจายอำนาจเป็น โดยดูจากการกระจายอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบไปสู่มือทำงาน เพื่องานจะได้สำเร็จลุล่วง เรียบร้อย รวดเร็ว มอบหมายงานที่มีความสำคัญให้ผู้ได้บังคับบัญชา เพื่อพัฒนาให้เขารู้จักผิดชอบสูงขึ้น เปิดโอกาสให้เขาเป็นเจ้าของงาน และตัดสินใจในงานชิ้นสำคัญ ๆ ให้ความรู้สึกลงในด้านจิตวิทยาให้โอกาส และสนับสนุนให้ผู้ได้บังคับบัญชามีความริเริ่มสร้างสรรค์ในสิ่งใหม่ ๆ และเป็นประโยชน์

1.4.2 รู้จักทำงานในเชิงรุก มุ่งผลงานในเนื้องานเป็นหลักมากกว่ารูปแบบหรือพิธีการ เป็นฝ่ายเริ่มต้นกระทำก่อนในสิ่งที่ถูกต้อง และจำเป็นเพื่อให้งานสำเร็จ และ

1.4.3 โปร่งใส และตรวจสอบได้ เป็นหนึ่งในการบริหารการจัดการที่ดี (Good Governance) แสดงถึงความสุจริตใจในการทำงาน ต้องเปิดเผย ชัดเจน ตรงไปตรงมา ตอบคำถามของสังคมได้ สามารถสร้างศรัทธาให้เกิดขึ้นผู้ปกครอง หรือผู้บริหารในระดับองค์กร (พระปลัดสมชาย ปโยโค ดำเนิน, 2556, น. 156)

Mintzberg (1973, อ้างถึงใน เสาวนิต เสาวนานนท์, 2542, น. 42 - 44) ได้ศึกษาผู้บริหารในองค์กรได้ปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ผู้นำ ดังต่อไปนี้

#### 1. บทบาทในการสร้างความสัมพันธ์ (Interpersonal Roles) ได้แก่

1.1 บทบาทเป็นพระอันดับ หรือประธานในพิธีการ (Figurehead Role) เป็นบทบาทที่สืบเนื่องจากการมีอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้นำขององค์กร หรือหน่วยงาน ผู้บริหารจึงมีลักษณะเป็นสัญลักษณ์ขององค์กร หรือหน่วยงานนั้นไปบทบาทนี้ประกอบไปด้วยหน้าที่ในการลงนามสัญญา เป็นประธานการประชุม และพิธีการต่าง ๆ ขององค์กรร่วมงานพิธีสำคัญของชุมชน และต้อนรับแขกผู้มาเยี่ยมชมคูงานขององค์กร

1.2 บทบาทเป็นผู้นำ (Leader Role) ผู้บริหารมีหน้าที่ที่จะทำให้งานในหน่วยงานของตนดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสานกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อความสำเร็จขององค์กร ดังนั้นผู้บริหารต้องทำหน้าที่แนะนำ สั่งการ สร้างเสริมแรงจูงใจ และสร้างเจือใจต่าง ๆ ที่จะทำให้อุคน้องตั้งใจทำงานให้บรรลุผลสำเร็จได้ตามต้องการ หน้าที่ในการเป็นผู้นำนี้รวมไปถึงการว่าจ้างบุคลากรการอบรมสัมมนา การสั่งการ การประเมินการปฏิบัติงานการเลื่อนขั้น และการให้ออกจากงาน

1.3 บทบาทเป็นสื่อกลาง (Liaison Role) บทบาทนี้ผู้บริหารจะต้องทำหน้าที่ในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับบุคคลต่าง ๆ นอกหน่วยงานของตนเอง ซึ่งทำได้โดยเป็นแหล่งข้อมูล และประชาสัมพันธ์ให้เป็นที่รู้จักกันทั่วไป รวมทั้งการแลกเปลี่ยนข้อมูลหรือติดต่อกับ

ชุมชนสม่ำเสมอ นอกจากนั้นจะต้องเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน การประชุมของกลุ่ม อาชีพต่าง ๆ ของชุมชน หน่วยงานของสมาคมบำเพ็ญประโยชน์อย่างสม่ำเสมอและยินดีให้ความร่วมมือและช่วยเหลือในด้านข้อมูลแก่ทุกคน และทุกกลุ่ม

## 2. บทบาทในด้านข้อมูล (Informational Roles) ได้แก่

2.1 บทบาทเป็นผู้ติดตามข้อมูล (Monitor Role) คือ บทบาทในการเสาะหาข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ เช่น จากการอ่านรายงานผลการดำเนินงาน บันทึกข้อความ บทสรุป เหตุการณ์ต่าง ๆ การร่วมประชุมรวมทั้งการเป็นผู้สังเกตการณ์ด้วย ข้อมูลที่ทราบบางส่วนจะแจ้งให้ลูกน้องหรือบุคคลภายนอกรู้ แต่อย่างไรก็ตามต้องทำการวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ทั้งหมดถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและผลของเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานของตน หรือองค์การ

2.2 บทบาทกระจาย หรือแจกจ่ายข้อมูล (Disseminator Role) ผู้บริหารจะมีโอกาสได้ข้อมูลหลายทางที่ผู้ปฏิบัติ หรือลูกน้องไม่มีโอกาส ข้อมูลบางส่วนเป็นข้อเท็จจริงที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงาน ข้อมูลบางอย่างอยู่ที่ความสนใจของผู้บริหาร เช่น ข้อคิดเห็น หรือแนวคิดในการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชาระดับสูง ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงต่าง ๆ จะถูกผ่านไปให้ผู้ปฏิบัติงาน โดยผ่านตรงไปเลย หรือหลังจากผู้บริหารตีความ และลำดับเรื่องให้ง่ายต่อการเข้าใจ ส่วนข้อมูลที่สนใจผู้บริหารจะเก็บเอาไว้แล้วอาจถ่ายทอดให้ลูกน้องในรูปแบบต่าง ๆ เช่น นโยบาย กฎ เป้าหมาย หรือในกรณีที่ต้องตอบข้อซักถามของลูกน้อง

2.3 บทบาทในฐานะให้ข้อมูลหรือโฆษก (Spoke Man Role) ผู้บริหารมีหน้าที่ในการสื่อสารข้อมูล หรือข่าวสารต่าง ๆ ของหน่วยงานให้บุคคลภายนอกทราบ ผู้บริหารระดับต้นและกลางต้องรายงานให้ผู้บริหารระดับสูงทราบตลอดเวลา ผู้บริหารระดับสูงก็จะรายงานให้คณะกรรมการบริหารทราบต่อไป ผู้บริหารเหล่านี้ถูกคาดหวังจากองค์การว่าจะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานในการชักจูง และสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนในการนี้ผู้บริหารต้องใช้เวลาไม่ยาวนานในการแสดงให้เห็นว่าตัวเองมีความเข้าใจเกี่ยวกับงานต่าง ๆ ของหน่วยงานตัวเองและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องอย่างดียิ่ง

## 3. บทบาทในการตัดสินใจ (Decision Roles) ได้แก่

3.1 บทบาทเป็นผู้ริเริ่มกิจการ (Entrepreneur Role) ขององค์การ หรือหน่วยงาน ผู้บริหารจะต้องทำหน้าที่ในการเป็นผู้ริเริ่ม หรือออกแบบการเปลี่ยนแปลงเพื่อปรับปรุงงานให้ดีขึ้น และรับกับสถานการณ์ต่าง ๆ แผนงานที่เปลี่ยนแปลงอาจอยู่ในรูปของโครงการการปรับปรุง เช่น การพัฒนาสินค้าตัวใหม่ การซื้อเครื่องจักรใหม่ หรือปรับปรุงโครงสร้างงานให้คล่องตัวขึ้น โครงการปรับปรุงบางโครงการจะดำเนินการ หรือตรวจสอบโดยผู้บริหารเองบางโครงการจะมอบหมายให้ผู้ช่วย หรือลูกน้องที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้ดูแล

3.2 บทบาทเป็นผู้แก้ปัญหา (Disturbance – Handler Role) ในบทบาทนี้ ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้แก้ปัญหาในวิกฤตต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นโดยที่ไม่สามารถจะเพิกเฉยได้ ปัญหาประเภทนี้ส่วนใหญ่ไม่ใช่ หรือไม่เกี่ยวข้องข้องกับการปฏิบัติงานประจำวันเป็นปัญหาที่ไม่คาดคิดมาก่อน เช่น การขัดแย้งระหว่างลูกน้อง การเกิดอุบัติเหตุไฟไหม้ การเดินขบวนของพนักงาน บทบาทนี้ผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญเหนือบทบาทใด ๆ ทั้งนี้

3.3 บทบาทเป็นผู้จัดสรรทรัพยากร (Resource Allocation Role) ผู้บริหารมีอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้แบ่ง หรือจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์กร เช่น เงิน บุคลากร วัสดุ เครื่องมือ เครื่องอำนวยความสะดวก และบริการต่าง ๆ การจัดสรรทรัพยากรจะเกี่ยวข้องข้องกับการตัดสินใจของผู้บริหารว่างานใดต้องทำก่อนทำหลัง งานใดต้องทำเอง งานใดที่ควรจะมอบหมายให้ผู้อื่นทำแทน การจัดเตรียมงบประมาณการจัดตารางเวลาการทำงานของผู้บริหารเองในการรักษาไว้ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากร ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ติดตามดูแล แผนกลยุทธ์ และเป็นผู้ประสานงานรวมทั้งจูงใจให้ผู้ที่บังคับบัญชากระทำตาม เพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ตั้งไว้ให้ประสบความสำเร็จ

3.4 บทบาทเป็นผู้เจรจาข้อขัดแย้งหรือต่อรอง (Negotiator Role) สำหรับบทบาทนี้สืบเนื่องมาจากความจริงที่ว่าเมื่อมีการเจรจาเกี่ยวกับข้อขัดแย้งการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ การเปลี่ยนแปลงสิ่งสำคัญ ๆ หรืออื่น ๆ ขององค์กร ผู้บริหารแต่ละหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ก็จะต้องเข้าร่วมเพื่อหาข้อยุติให้ได้พอดี บทบาทหน้าที่ก็จะเป็นผู้ให้ข้อมูลหรือความจริงต่าง ๆ ของหน่วยงานในฐานะที่เป็นหัวหน้า หรือตัวแทนของหน่วยงานที่มีอำนาจเต็ม สำหรับผู้บริหารสูงสุดขององค์กร บทบาทหน้าที่ในการเป็นผู้เจรจาต่อรอง อาจเกี่ยวข้องไปถึงการต่อรองกับสภาพแรงงานเกี่ยวกับสัญญาการว่าจ้างต่าง ๆ ค่าแรง ค่าจ้างทุกข้อตกลง สัญญากับลูกค้ารายย่อย และผู้ส่งวัตถุดิบต่าง ๆ ให้กับองค์กร ผู้บริหารระดับต้น และกลาง ก็จะมีบทบาทในการต่อรองเหมือนกันแต่เกิดภายในองค์กรเป็นส่วนใหญ่ระหว่างหน่วยงานด้วยกัน เพื่อผลประโยชน์ต่าง ๆ และมักไม่เป็นทางการ

Crutchfield and Ballachey (1962, อ้างถึงใน วิเชียร วิทญูดม, 2550, น. 32) ได้กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของผู้นำในการทำงานเป็นกลุ่มไว้กว้าง ๆ เป็น 2 ลักษณะ คือ

1. หน้าที่หลัก ได้แก่ หน้าที่ทางด้านการบริหารงาน วางแผนงาน วางนโยบาย เป็นผู้เชี่ยวชาญ เป็นตัวแทนของกลุ่มต่อบุคคลภายนอก เป็นผู้ให้รางวัล และลงโทษ เป็นผู้ประนีประนอม และตัดสินใจ และเป็นผู้ควบคุมความสัมพันธ์ภายในกลุ่ม
2. หน้าที่รอง ได้แก่ หน้าที่ทางด้านการเป็นตัวอย่างที่ดีแก่กลุ่ม เป็นตัวแทนรับผิดชอบ และเป็นสัญลักษณ์ของกลุ่ม เป็นนักอุดมคติ เป็นบิดาของกลุ่ม เป็นผู้ให้คำปรึกษา และเป็นแพะรับบาป



เมื่อมีการดำเนินงานผิดพลาดบทบาทหน้าที่ของผู้นำในการทำงานเป็นกลุ่ม โดยจำแนกออกเป็น 2 ประเภทหลัก ๆ คือ

2.1 บทบาทเกี่ยวกับการทำงาน (Task Function) ได้แก่ บทบาทของผู้นำในการที่จะนำกลุ่มให้สามารถทำงานตามที่กลุ่มต้องการให้เป็นผลสำเร็จตามเป้าหมายได้

2.2 บทบาทเกี่ยวกับการรวมกลุ่ม (Maintenance Function) ได้แก่ บทบาทของผู้นำในการช่วยให้กลุ่มมีกำลังใจ มีความพึงพอใจที่จะทำงานร่วมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจนสามารถทำงานได้สำเร็จ ไม่แตกแยกกันไปเสียก่อน

**2.5.5 บทบาทการเป็นสัญลักษณ์ของท้องถิ่น :** การปกครองท้องถิ่นเรามากันถึง อบต. เทศบาล อบจ. ไม่ก็นักถึงนายกเทศบาล สมาชิก อบต. หรือปลัด เจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ขององค์กรส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นหน่วยงานราชการที่มีความใกล้ชิดและเข้าถึงประชาชนได้ง่ายที่สุด ทำให้องค์กรมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นและดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนได้เป็นอย่างดี ซึ่งภารกิจหลักขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น คือ ความรับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะระดับชุมชน และพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนอยู่ดีมีสุขทั้งในภาวะปกติ และภาวะฉุกเฉินความท้าทายหรืออุปสรรคในการให้บริการประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญและประชาชนอยู่ดีมีสุขนั้น ถือเป็นภารกิจหลักของทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหน่วยงาน แต่ละแห่งก็จะมียุทธศาสตร์การพัฒนาในด้านต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายหลักของยุทธศาสตร์ดังกล่าวคือ การพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นเมืองน่าอยู่ ในด้านความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม การคมนาคม การให้บริการ และสวัสดิภาพของประชาชน เพื่อให้แผนยุทธศาสตร์ ดังกล่าว เดินหน้าไปสู่จุดหมายที่วางไว้ แนวทางการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเกิดจากความพร้อมในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านพื้นที่ ผู้บริหาร บุคลากร และองค์กร ขณะเดียวกัน เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือไอที ได้เข้ามามีบทบาทในทุกภาคส่วน เพราะการมีระบบสารสนเทศพื้นฐานที่ดี ช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการ ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนนโยบายที่วางไว้ประสบความสำเร็จ ช่วยให้การงานและบริหารงานภายในองค์กรทำได้ อย่างราบรื่น ทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น ได้รับบริการที่ดี ส่งผลให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

**2.5.6 บทบาทของนักบริหารมืออาชีพ :** บทบาทของผู้นำ เป็นการแสดงออกโดยอิสระที่มีผลดีต่อผู้อื่น หรือสังคม เช่น การตัดสินใจ การจูงใจให้คนทำงาน การแสดงออกทางความคิด การพูด พฤติกรรมทางอารมณ์ การอยู่ร่วมกับบุคคลอื่นในสังคม เป็นต้น (บุหงา วชิระศักดิ์มงคล, 2557)

1. เป็นผู้ชี้แนะให้คำปรึกษาหารือในสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรมในสังคมแห่งความรู้มีความต้องการบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถชี้แนะ หรือให้คำปรึกษาในฐานะเป็นผู้ชำนาญการ หรือผู้เชี่ยวชาญ เป็นผู้นำทางปัญญายอมเป็นผู้รอบรู้ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ชัดเจน เรียกว่า ระดับมืออาชีพ

(Professional) เช่น ครูมืออาชีพ ผู้บริหารมืออาชีพ นักธุรกิจมืออาชีพ เป็นต้น คุณลักษณะมืออาชีพ ประกอบด้วยความรู้ และประสบการณ์ รวมทั้งเจตคติที่ดี มีคุณธรรม จริยธรรมในวิชาชีพของตนเอง

2. เป็นผู้จูงใจให้ผู้อื่นปฏิบัติในสิ่งที่ถูกต้องตามตัวแบบ หรือตัวอย่างที่ดีได้ ผู้นำจึงต้องปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างที่ดี ทำให้ผู้อื่นเชื่อถือ ศรัทธา ขอมรับในบุคลิกภาพ ความคิดเห็น และขอมรับในพฤติกรรมดังกล่าว เช่น ครู, อาจารย์, พระสงฆ์, โตะครู, โตะอิหม่าม, นายกรัฐมนตรี และนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น การจูงใจไม่ใช่เพียงแต่การพูดเพื่อให้ผู้อื่นเชื่อและปฏิบัติตามเท่านั้น แต่ผู้นำยังต้องแสดงพฤติกรรมที่ทำให้เป็นตัวอย่างที่น่าเคารพ ศรัทธา ทำให้ผู้อื่นรับรู้และปฏิบัติตาม เกิดความเชื่อ ความชอบ และชื่นชม

3. เป็นผู้พัฒนาให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในสิ่งที่พึงประสงค์ขององค์กร หรือสังคม ผู้นำจำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์ มองไกลในอนาคต และทำประโยชน์เพื่อส่วนรวมมากกว่าส่วนตน ไม่เห็นแก่ตัว และพวกพ้องตนเองมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม และเป็นผู้พัฒนาให้สังคมอยู่อย่างมีความสุข สร้างความสามัคคี ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ต่อผู้อื่น และมีความคิดเชิงบวก มองโลกในทางดี ทำตนให้เป็นประโยชน์แก่สังคม

4. บทบาทในเชิงวิชาการ ผู้นำควรต้องมีความรู้ ความสามารถด้านวิชาการที่เป็นวิชาชีพของตนอย่างลุ่มลึก จนสามารถใช้ใน การให้คำแนะนำให้ข้อเสนอแนะ เพื่อใช้ความรู้ในสาขาของตนเพื่อการอธิบายเหตุการณ์ และจัดสถานการณ์เพื่อให้เกิดผลดีต่อภารกิจ / องค์กร เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น ได้ตลอดถึงสามารถให้คำปรึกษา เพื่อแก้ปัญหาที่เผชิญอยู่ได้สำเร็จในระดับหนึ่ง รวมทั้งมีผลงานเป็นที่ยอมรับ มีการพัฒนานวัตกรรมเชิงวิชาชีพ และมีผลงานเผยแพร่

5. บทบาทในการเป็นบุคคลที่มีความรอบรู้ เฉลียวฉลาด อารมณ์มั่นคง มีความฉลาด มีอารมณ์ดี และมีคุณธรรมและจริยธรรมสูง มีมนุษยสัมพันธ์สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ เป็นทีมงานที่เข้มแข็ง มีบุคลิกภาพทั้งภายนอก และภายในงดงาม

**2.5.7 บทบาทเป็นแบบอย่างประชาธิปไตย :** ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน อรรถัย กักผล (2552) “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ถือเป็นหลักการสากลที่ได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญ และจำเป็นในสังคมประชาธิปไตย กฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกติกาสูงสุดของประเทศสะท้อนเจตนารมณ์ ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างชัดเจน รวมถึงการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐภายใต้แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) และแนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) ตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องมุ่งเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เป็นรากฐานของการพัฒนา

ประชาธิปไตยนั่นเองด้วยเหตุนี้ จึงไม่น่าแปลกใจที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการเมือง การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประการ ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง และถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกท้องถิ่น
2. การเปิดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิเช่น ศูนย์ข้อมูลข่าวสาร และรายงานผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การให้สิทธิประชาชนสามารถเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้ และ
4. การให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงาน การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนการดำเนิน โครงการที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน รวมทั้งการลงประชามติท้องถิ่น

**2.5.8 บทบาทในการขับเคลื่อนธรรมาภิบาล :** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหนึ่งที่ได้บริหารงานโดยการกำหนดกลไกอำนาจของภาครัฐในการบริหารจัดการทรัพยากร ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ชุมชน และกลุ่มคนเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในทุก ๆ ด้าน อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศชาติ ซึ่งการบริหารงานของราชการการเมืองกับข้าราชการทุกคนในสังกัดได้ทำหน้าที่เป็นแกนนำในการผลักดันแนวคิดและสร้างการยอมรับร่วมกันในทุกระดับด้วยแนวคิดที่ว่า การบริหารงานที่ดีของรัฐเป็นรากฐานที่ดีของการพัฒนาคนให้ดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข โดยสามารถพิสูจน์ได้จากตัวชี้วัดหลายประการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้บริการแก่ประชาชน สังคมและองค์กรต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ความสำเร็จในการบริหารงานที่ดีมีศักยภาพประชาชนได้รับผลประโยชน์อย่างคุ้มค่าเป็นพลังขับเคลื่อนที่ดีและเป็นเครื่องยืนยันว่าการบริหารงานที่ดีมีประสิทธิภาพสูงสามารถพัฒนาคน ชุมชน และสังคมในท้องถิ่นได้อย่างต่อเนื่องตลอดมา โดยอาศัยการบริหารตามหลัก ธรรมาภิบาล 6 หลัก ดังนี้ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า (สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, 2545, น. 26 - 35)

**2.5.9 บทบาทอื่นตามสถานการณ์ :** ผู้นำท้องถิ่น ควรเป็นผู้มีความรู้ในด้านกฎหมาย เนื่องจากองค์กรปกครองท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งระบบการปฏิบัติงานยังต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย เช่นเดียวกับหน่วยงานส่วนกลาง และภูมิภาค กฎหมายหลายฉบับกำหนดให้ผู้นำท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงาน เช่น กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายปกครองต่าง ๆ ซึ่งกำหนดอำนาจทางปกครองให้กับผู้นำท้องถิ่นในการ อนุมัติ อนุญาตระงับ เปลี่ยนแปลง เพิกถอน อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนตลอดเวลา หากผู้นำท้องถิ่นไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายปกครองแล้ว โอกาสที่จะเกิดความผิดพลาดนำไปสู่การร้องเรียน

หรือฟ้องคดีทางปกครอง ย่อมมีโอกาสเป็นไปได้สูงมากในที่สุดอาจเกิดผลเสียหายต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือตัวผู้บริหารท้องถิ่นอย่างมาก

ลดดา วฤทธิไกรกิตติ (2560) ได้ทำการศึกษา คุณลักษณะนักการเมืองท้องถิ่นที่พึงประสงค์ของประชาชน มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาตัวชี้วัดคุณลักษณะนักการเมืองท้องถิ่นที่พึงประสงค์ของประชาชน 2) เพื่อศึกษาคุณลักษณะนักการเมืองท้องถิ่นที่พึงประสงค์ของประชาชน 3) เพื่อแสวงหาแนวทางการพัฒนาคุณลักษณะนักการเมืองท้องถิ่นที่พึงประสงค์ของประชาชน โดยมองว่าการเมืองของไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดี อันเนื่องจากประชาชนได้เรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบการเมือง ส่งผลให้เมืองไทยได้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่การกำหนดถึงบทบาท โครงสร้าง กลไกการตรวจสอบ รวมทั้งที่มาของนักการเมืองแตกต่างจากของเดิม ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะเห็นได้ว่านักการเมืองเป็นกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากรัฐธรรมนูญใหม่โดยตรง ซึ่งประชาชนคนไทยได้รับการปลูกฝังความคิดใหม่ ๆ ในการใช้สิทธิการเลือกตั้ง บุคคลที่เป็นตัวแทนที่จะเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา หรือในคณะรัฐมนตรี รวมถึงมีองค์กรอิสระที่เข้ามาสอดส่องดูแลให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมรวมทั้งควบคุมการทำงานให้มีประสิทธิภาพ และเป็นไปโดยสุจริต โดยผลของการวิจัย พบว่า

ข้อมูลตัวชี้วัดคุณลักษณะนักการเมืองที่พึงประสงค์ของประชาชน ประกอบด้วย ตัวชี้วัด 5 ข้อใหญ่ 45 ข้อย่อย คือ

1. ด้านคุณลักษณะความเป็นผู้นำของนักการเมืองท้องถิ่น
  - 1.1 การวางตัวอย่างเหมาะสมและปฏิบัติแต่สิ่งที่ดีงาม
  - 1.2 การมีความกล้าหาญทั้งทางกาย และใจ ได้ดีสงบมั่นคง
  - 1.3 มีความเด็ดขาด ตัดสินใจด้วยความมั่นคงชัดเจน
  - 1.4 การสร้างความไว้วางใจ เป็นความเชื่อมั่นในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม
  - 1.5 การมีความอดทน ความเข้มแข็งทางด้านจิตใจ ทนให้ยื่นหยัดต่อสู้กับปัญหาที่ต้องแก้ไข
  - 1.6 การมีความกระตือรือร้น ให้ความสนใจในงานอย่างจริงจัง
  - 1.7 การมีความซื่อสัตย์มีความประพฤติปฏิบัติอันถูกต้อง
  - 1.8 การใช้ดุลยพินิจ หาหนทางแก้ปัญหาที่เป็นไปได้
  - 1.9 ควรเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการประพฤติดี

2. ด้านพฤติกรรมกรรมการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง
  - 2.1 การเป็นผู้สมัครที่เป็นตามมาตรฐานของสาธารณชน อย่างมีศีลธรรม
  - 2.2 การแพร่ข้อมูลข่าวสารในการหาเสียงเลือกตั้ง ช่วยให้มีความรู้เรื่องใช้สิทธิ
  - 2.3 การใช้และความพึงพอใจในสื่อในการหาเสียงเลือกตั้ง
  - 2.4 การกำหนดวาระของสารในการหาเสียงเลือกตั้ง
  - 2.5 การปราศรัยหาเสียงต่อสาธารณชน
  - 2.6 ช่วงเวลาในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง
  - 2.7 การเข้าถึงตัวผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง
  - 2.8 การประเมินความสำเร็จ ในการรณรงค์ในช่วงเวลาหาเสียง
  - 2.9 การเลือกสื่อที่เหมาะสมในการรณรงค์ให้กลุ่มเป้าหมายมีประสิทธิภาพ

สูงสุด

3. ด้านการดำเนินการตามนโยบาย
  - 3.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ
  - 3.2 การสื่อสารติดต่อระหว่างผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มีขั้นตอนไม่มาก
  - 3.3 การควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้สอดคล้องกับเป้าหมายของนโยบาย
  - 3.4 การควบคุมภายในองค์กร ระหว่างผู้ตัดสินใจนโยบาย และผู้ปฏิบัติงาน
  - 3.5 การควบคุม มติมหาชน ต่อนโยบายและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์
  - 3.6 การดำเนินสภาพความต้องการของประชาชนในด้านการบริหาร และสวัสดิการ

จากรัฐ

- 3.7 การกำหนดจุดมุ่งหมาย เพื่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ
- 3.8 ทรัพยากรที่นำมาใช้ในนโยบายจะต้องมีอย่างเพียงพอกับการนำนโยบาย

มาใช้ในการปฏิบัติงาน

- 3.9 การกำหนดทัศนคติของผู้นำก่อนนโยบายและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์

4. ด้านภาพลักษณ์ของนักการเมืองท้องถิ่น

- 4.1 นักการเมืองท้องถิ่น เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีความประพฤติดี

ปฏิบัติดี

- 4.2 นักการเมืองท้องถิ่นได้รับการยอมรับจากประชาชนทั่วไปในด้านคุณธรรม

จริยธรรม

- 4.3 นักการเมืองท้องถิ่น ต้องเป็นผู้นำในการดำเนินกิจกรรมของชุมชน

4.4 นักการเมืองท้องถิ่นมีพฤติกรรม และปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนได้อย่างเหมาะสม

4.5 นักการเมืองท้องถิ่นมีการพัฒนาตนเองตลอดเวลาไม่หยุดนิ่ง

4.6 นักการเมืองท้องถิ่นต้องมีประชาชนมาให้การสนับสนุนกันเป็นจำนวนมาก

4.7 ความภาคภูมิใจของขอประชาชน ที่ได้เห็นนักการเมืองที่ตนเองสนับสนุนประสบความสำเร็จ

4.8 นักการเมืองท้องถิ่นเป็นผู้มีจิตสาธารณะยึดหลักคุณธรรม

4.9 นักการเมืองท้องถิ่นต้อง จัดทำโครงการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วม

5. ด้านสมรรถนะของนักการเมืองท้องถิ่น

5.1 มีพื้นฐานครอบครัวและมวลประสบการณ์เดิมที่ผ่านมาในช่วงชีวิตที่ดี

5.2 มีทักษะทางภาษาการติดต่อสื่อสารมี ความสามารถด้านการมีเหตุผล  
ความจากรอบรู้ดี

5.3 มีร่างกายที่มีความแข็งแรงมีความคิดดีจะมีจิตใจที่ดี

5.4 ความสนใจกระตือรือร้นและความเต็มใจในการปฏิบัติงาน

5.5 มีภาวะผู้นำสร้างความเชื่อมั่นในตัวเองอย่างเหมาะสม

5.6 มีความคิดสร้างสรรค์ ความซื่อสัตย์ สุจริตไม่คดโกง ไม่โกหกหลอกลวง

ประชาชน

5.7 การมีส่วนร่วมมีบทบาทในการสร้างสรรค์

5.8 การพิสูจน์ความจริงข้อเท็จจริงให้ประจักษ์ต่อสังคมถึงความถูกต้อง

5.9 การประชาสัมพันธ์ในลักษณะที่ดีควรมีสุนิยมที่ดีในภาพลักษณ์

ด้านความคิดเห็น พบว่า ประชาชนที่มีความต้องการคุณลักษณะนักการเมืองท้องถิ่นที่พึงประสงค์ โดยภาพรวม อยู่ในระดับความต้องการมาก โดยมีค่าเฉลี่ย 4.19 เมื่อปรากฏเป็นรายด้านพบว่า มีความต้องการในระดับมากทุกด้าน กล่าวคือ ด้านคุณลักษณะความเป็นผู้นำของนักการเมืองท้องถิ่น มีค่าเฉลี่ย 4.45 ด้านการดำเนินการตามนโยบาย มีค่าเฉลี่ย 4.32 ด้านพฤติกรรมการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง มีค่าเฉลี่ย 4.25 และด้านภาพลักษณ์ของนักการเมืองท้องถิ่น มีค่าเฉลี่ย 4.00 ส่วนด้านสมรรถนะของนักการเมืองท้องถิ่น มีค่าเฉลี่ย 3.97 ตามลำดับ

### 2.5.10 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่บทบาททางการเมืองของสตรี

สุธีรา ทอมสัน (2549, น. 121 - 122) ด้านการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของสตรีของนักวิชาการในประเทศไทยนั้น กล่าวว่า อุปสรรคสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีไทย ได้แก่

1. บทบาทที่สังคมตีกรอบให้กับผู้หญิงที่สังคมกำหนด ซึ่งเป็นที่ยอมรับและสืบทอดกันมาหลายชั่วอายุคน นับเป็นอุปสรรคที่สำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งในสมัยโบราณบทบาทของหญิงและชายแยกกันอย่างชัดเจน ผู้หญิงมีบทบาทสำคัญต่อครอบครัวดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในครอบครัวต่างจากผู้ชาย ซึ่งมีบทบาทสำคัญนอกบ้านบทบาทที่ต่างกันชัดเจนเช่นนี้ก่อให้เกิดภาพลักษณ์เฉพาะของผู้หญิง ตลอดจนทัศนคติของสังคมที่มีต่อผู้หญิงและผู้ชาย ก็จะแตกต่างกันเกือบจะเป็นไปในทางตรงกันข้าม เป็นเวลาหลายชั่วอายุคน ผู้หญิงได้รับการอบรมบ่มนิสัย และถูกปลูกฝังทัศนคติมาตลอดว่าอยู่ในสภาพที่ด้อยกว่าผู้ชาย ซึ่งมีผลสืบเนื่องทำให้ผู้หญิงส่วนใหญ่และผู้ชายเกือบจะทั้งหมด คิดและเชื่อว่าผู้ชายเป็นผู้นำ ส่วนผู้หญิงเป็นเพียงผู้ตาม เพราะฉะนั้นเมื่อมองว่าการเมืองเป็นอาณาจักรของผู้ชายการที่จะก้าวล้ำเข้าไปในอาณาจักรนั้น จึงไม่ใช่เรื่องง่ายสำหรับผู้หญิง

2. การเมืองที่ผู้ชายถือบังเหียน ซึ่งทัศนคติ และความเชื่อดังกล่าวข้างต้นทำให้การเมืองอยู่ในมือของผู้ชาย และไม่เคยถูกท้าทายมาช้านาน วัฒนธรรมทางการเมือง จึงเป็นวัฒนธรรมที่สร้างขึ้นมาโดยผู้ชาย ซึ่งโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตาม และยังกีดกันผู้หญิงให้ห่างออกไปมากขึ้น ตัวอย่างเห็นได้ชัดเจนเมื่อเป้าหมายของการทำงานการเมือง คือ การแสวงหาอำนาจและการได้มาซึ่งอำนาจนั้น ทำได้ในทุกรูปแบบโดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมเท่าใด พฤติกรรมหรือบรรทัดฐานเช่นนั้น เป็นตัวผลักดันให้ผู้หญิงรู้สึกขยาด และไม่อยากเข้ามาเกี่ยวพันเท่าใดนัก

3. ภาระทางครอบครัวของผู้หญิงที่ผู้หญิงมีต่อครอบครัว ไม่ว่าจะเป็นฐานะภรรยาหรือลูกสาว ทำให้ผู้หญิงไม่สามารถที่จะทุ่มเวลาอย่างเต็มที่ หากยึดอาชีพเป็นนักการเมืองชีวิตครอบครัว การดูแลบ้าน และครอบครัวที่สังคมกำหนดว่าเป็นภาระของผู้หญิงทำให้ผู้หญิงมองไม่เห็นทางที่จะลงไปคลุกคลีกับการเมืองอย่างเต็มตัวหากภาระนั้น มิได้รับการแบ่งเบาจากผู้ชาย

4. สถานภาพทางเศรษฐกิจที่ไม่เอื้ออำนวย จากการศึกษาที่สังคมมองว่า ผู้ชายเป็นผู้นำ และผู้หญิงเป็นผู้ตาม โอกาสทางการศึกษาของผู้หญิง จึงถูกจำกัดมากกว่าผู้ชายผลที่เกิดขึ้น คือ สถานภาพทางเศรษฐกิจของผู้หญิง จึงไม่มั่นคง และหลายกรณีผู้หญิงต้องพึ่งพาอาศัยผู้ชายทางด้านการเงิน จึงเป็นการลดโอกาสที่จะทำงานทางการเมืองไปโดยปริยาย

เมทินี พงษ์เวช (2551, น. 138 - 139) ระบุถึงสาเหตุที่ทำให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อย ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม และความก้าวหน้าของผู้หญิงในทางการเมือง ซึ่งอาจสรุปได้ 2 ปัจจัย คือ

1. ปัจจัยภายนอก ซึ่งรวมถึงวัฒนธรรมทางการเมืองที่พรรคการเมืองปิดกั้นโอกาสของผู้หญิง จึงทำให้ผู้หญิงไม่ยอมเข้าร่วมพรรคการเมืองนอกจากนี้ส่วนต่าง ๆ ของสังคมไม่ให้โอกาสผู้หญิง และไม่ได้ให้การสนับสนุนผู้หญิงเท่าที่ควรรวมทั้งทัศนคติและพันธนาการทางความคิดที่กีดกันผู้หญิงหรือที่ไม่มั่นใจในผู้หญิง

2. ปัจจัยภายใน ซึ่งเชื่อมโยงกับตัวผู้หญิงเอง คือ ผู้หญิงขาดความมั่นใจขาดความรู้ทางการเมือง ขาดเป้าหมาย ขาดข่าวสาร รวมทั้งการยอมรับสภาพ ไม่เห็นคุณค่าของตัวเอง ซึ่งหลาย ๆ ส่วนเหล่านี้ เนื่องจากประเพณีวัฒนธรรมที่หล่อหลอมมาให้ผู้หญิงเป็นผู้ตาม และมีบทบาทหลักในฐานะมารดา และภรรยา

วิระดา สมสวัสดิ์ (2551, น. 72) ได้กล่าวว่า ผู้หญิงเผชิญกับอุปสรรคเชิงวัฒนธรรมและโครงสร้างทางสังคมหลายประการที่จะมีส่วนร่วมทางการเมือง และสาธารณะรวมถึง

1. เจตคติและการเลือกปฏิบัติ
2. ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างหญิงชายที่ไม่เท่าเทียมกันในครอบครัว
3. การกำหนดให้ผู้ชายเป็น “หัวหน้าครอบครัว” ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง
4. ความรับผิดชอบในบ้านและการดูแลลูก
5. การขาดประสบการณ์ในกิจการสาธารณะ
6. การขาดแบบอย่างและการสนับสนุนของผู้หญิงที่อยู่ในอำนาจ
7. ความกลัวความรุนแรง การคุกคาม การวิพากษ์วิจารณ์ และการถูกหย่าขาดจากสามี
8. การไม่เห็นคุณค่าของตนเอง
9. วัฒนธรรมของการเผชิญหน้าทางการเมืองที่สร้าง “ผู้ชนะ” และ “ผู้แพ้”
10. การเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง
11. ค่าใช้จ่ายในการลงสมัครรับเลือกตั้งและการอยู่ในตำแหน่งมีสูง
12. การขาดการศึกษา

จากข้อคิดเห็นข้างต้น พบว่า สตรีเข้ามามีบทบาททางการเมืองได้มากน้อยเพียงใด อาจขึ้นรากฐานที่มาจากองค์ประกอบต่าง ๆ ของสตรี ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าศึกษาพิจารณาเป็นอย่างยิ่ง



สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (2558, น. 74 - 75) ได้ศึกษาสตรีที่เป็นผู้นำ และได้อธิบายถึงปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่บทบาทของสตรีที่เป็นผู้นำทางการเมือง ดังนี้

1. การรับภาระเลี้ยงดูเด็ก ส่วนใหญ่จะเกิดกับสตรี ที่มีอายุต่ำกว่าสามสิบ และปัจจุบันนี้จะไม่เป็นจริงกับผู้นำสตรี ทางการเมืองในระดับท้องถิ่น เพราะสามารถรับภาระควบคู่ไปกับการกิจทางการเมืองการปกครองในท้องถิ่นได้

2. การสั่งสม และการกล่อมเกลாதองการเมือง เป็นผลทำให้สตรีไม่แสดงออก มักจะเก็บตัวและเป็นฝ่ายยอมให้กับบุรุษ ตลอดจนการได้รับข้อมูลข่าวสารทางการเมืองน้อยกว่าบุรุษ ทำให้สตรีมีความสนใจทางการเมืองต่ำ นอกจากนี้อิทธิพลของกลุ่มเพื่อน บรรยากาศของโรงเรียน วัฒนธรรมทางสังคม และความแตกต่างทางชนชั้นในสังคม ต่างก็มีผลต่อการเข้าสู่บทบาทการเป็นผู้นำทางการเมืองของสตรีทั้งสิ้น

3. การมาจากครอบครัวที่มีพื้นฐานทางการเมือง หรือเป็นครอบครัวที่มีความเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งจะเป็นการถ่ายทอดความสนใจเกี่ยวกับการเมืองให้สตรีแตกต่างกัน

4. สตรีมีโอกาสเข้าสู่บทบาทผู้นำทางการเมืองได้ โดยการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนที่บุรุษที่อยู่ใกล้ชิด เช่น บิดา สามี พี่ชาย

5. ลักษณะของกลุ่มสตรีเป็นชนกลุ่มน้อย จึงไม่สามารถรวมกลุ่มกันให้เป็นองค์กรอิสระที่อยู่ภายใต้การปกครองของบุรุษ และกลุ่มสตรีก็ยอมรับว่าสังคมเป็นโลกของบุรุษ สตรีพอใจกับการได้รับการปฏิบัติจากบุรุษ สิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่บทบาททางการเมืองอย่างยิ่ง

6. สาเหตุมาจากระบบเลือกตั้ง การที่สตรี เป็นชนกลุ่มน้อย ประกอบกับการไม่ยอมรับในบทบาทของสตรี จึงทำให้สตรี มักจะไม่รับการสนับสนุนเมื่อเข้าสู่การเมือง นอกจากนี้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก ส่งผลให้สตรีมีโอกาสรับการเลือกตั้งเป็นจำนวนน้อย

จากข้อสมมติฐานของ Kirkpatrick (1975) ดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า สตรีที่เข้ามา มีบทบาททางการเมือง เช่นนักการเมือง ไม่จำเป็นต้องมีลักษณะที่เหมือนบุรุษและไม่จำเป็นต้องไม่เห็นด้วย หรือคัดค้านบทบาทของสตรีที่กระทำต่อเนื่องกันมาในอดีตในทางตรงกันข้ามกลับต้องยอมรับในบทบาทของความเป็นภรรยา และแม่ สตรีธรรมดา ๆ ที่แต่งงานมีครอบครัว มีลูก สามารถประสบความสำเร็จในทางการเมือง โดยการพัฒนาความชำนาญ ความรู้ความสามารถด้านต่าง ๆ อันเป็นปัจจัยต่อความสำเร็จทางการเมือง โดยเฉพาะการพร้อมต่อการเผชิญหน้ากับการแข่งขันและสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาททางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

Elliott (1997, pp. 368 - 369) นักสังคมวิทยา ได้กล่าวถึงทฤษฎีที่เป็นข้อจำกัดต่อการเข้าสู่บทบาททางการเมืองของสตรี ดังนี้

1. ทฤษฎีทางวัฒนธรรม (Cultural dualism) อธิบายว่าโดยธรรมชาติแล้ว สตรีมีความสามารถมากกว่าบุรุษ เช่น ความสามารถในการให้กำเนิดลูก จึงพยายามกำหนดวัฒนธรรมเพื่อที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมสตรีให้มีบทบาทที่จำกัด โดยการไม่ให้สตรีเข้ามีส่วนร่วมในการทำสงคราม ศาสนา และในทางการเมือง

2. ทฤษฎีวิวัฒนาการทางสังคม (Social Evolutionary Theory) การที่สังคมเริ่มต้นจากสังคมแบบปฐมภูมิมาสู่สังคมที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ทำให้ต้องมีการแย่งกันทำทฤษฎีนี้รวมไปถึงการทำสังคมให้เป็นสมัยใหม่และทฤษฎีมาร์กซิสต์ ซึ่งนำไปสู่ความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันโดยที่สตรีจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบบุรุษ

3. ทฤษฎีการพัฒนา (Develop Mentalist) มีสมมุติฐานว่าการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการพัฒนาเป็นการให้ความรู้เฉพาะบุรุษเท่านั้น ขณะเดียวกันก็แสวงหาประโยชน์จากการใช้แรงงานสตรี และแรงงานสตรี ที่ทำงานภายในบ้าน เช่นการทำงานบ้าน การเลี้ยงดูบุตร มิถูกนำมาคิดเป็นส่วนหนึ่งของการคำนวณรายได้ประชาชาติ

4. ทฤษฎีการพึ่งพา (Dependency Theory) ทฤษฎีนี้ อธิบายว่า การที่โลกที่สามต้องพึ่งพาอาศัยประเทศที่เจริญแล้ว ทำให้ประเทศอุตสาหกรรมเข้ามามีอิทธิพลต่อประเทศโลกที่สาม โดยการเข้าควบคุมการค้า เทคโนโลยี ทั้งยังเบียดบังเอาทรัพยากรต่าง ๆ จากประเทศโลกที่สามพยายามชี้้นำให้ประเทศโลกที่สามมีการพัฒนาตามแบบอย่างประเทศของตน ดังนั้นเมื่อมุ่งหวังที่จะพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรม จึงได้มีการเกณฑ์แรงงานบุรุษเข้าสู่เมืองซึ่งเป็นเขตอุตสาหกรรม ขณะที่แรงงานสตรียังคงอยู่ในชนบทและภายในบ้าน ภายหลังเมื่อจำเป็นต้องใช้แรงงานเพิ่มมากขึ้น แรงงานสตรีจึงถูกดึงเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมเช่นเดียวกัน แต่เป็นแรงงานระดับต่ำ ๆ ไม่มีโอกาสก้าวหน้าแต่อย่างใด

Kirkpatrick (1975, pp. 198 - 199) อธิบายข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่บทบาททางการเมืองของสตรี สามารถสรุปได้ ดังนี้

1. ข้อจำกัดทางด้านกายภาพ (Physiological Constraints) ข้อสังเกตที่ว่าสตรีกับบุรุษมีความแตกต่างกันทางกายภาพนั้น จะไม่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมทางการเมืองของสตรีและบุรุษในทุก ๆ เรื่อง จะเกี่ยวข้องก็เฉพาะเรื่องที่เป็นสิ่งกีดขวางสตรีไม่ให้มีอำนาจมีบทบาทในชุมชนเท่านั้น เรื่องนี้ Kirkpatrick ได้ชี้ให้เห็นถึงแนวความคิดของ Sigmund Freud ซึ่งได้เสนอข้อคิดเห็นตามความเชื่อของ Darwin ที่ว่าเมื่อเริ่มก่อตั้งชุมชนขึ้นนั้นบุรุษเป็นผู้นำของชุมชน ฉะนั้นไม่ว่าการดำเนินชีวิตภายในสังคม หรือหน้าที่ต่าง ๆ ภายในสังคมจึงควรอยู่ภายใต้การชี้นำของบุรุษ นอกจากนี้

ฮอร์โมนเพศชาย และเพศหญิง ก็เป็นหลักฐานที่แน่ชัดว่าสตรีมีลักษณะที่อ่อนโยนตามธรรมชาติ และบุรุษ ก็มีลักษณะที่ก้าวร้าวตามธรรมชาติ อันเป็นข้อสนับสนุนในการจำกัดบทบาทความเป็นผู้นำของสตรีในชุมชน

2. ข้อจำกัดทางวัฒนธรรม (Cultural Constraints) ในปัจจุบันนี้การถกเถียงในเรื่องเกี่ยวกับบทบาททางการเมืองของสตรีมุ่งไปสู่แนวโน้มทางวัฒนธรรมที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของสตรีและบุรุษของความเป็นเพศชายและเพศหญิง และพบว่าข้อกำหนดเหล่านั้นผันแปรไปตามรูปแบบวัฒนธรรมของสังคมต่าง ๆ และความเชื่อดังกล่าวจะอยู่ภายใต้จิตสำนึกและพฤติกรรมของสตรี

3. ข้อจำกัดทางด้านบทบาท (Role (Cultural Constraints) แต่ละวัฒนธรรมของชุมชนจะกำหนดให้ลักษณะความเป็นสตรีนั้นแตกต่างกันออกไป แต่บทบาทจะกำหนดความเป็นไปของสตรีในฐานะที่เป็นภรรยาและแม่ นั่นไม่เหมือนกับบทบาทของสตรีในฐานะที่เป็นนักการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาททางการเมืองสำหรับสตรีนั้นยังคงต้องฝึกฝนเป็นอันมาก เพื่อนำมาประกอบความสามารถในการตัดสินใจของสตรี

4. การเกาะกลุ่มของบุรุษ (Male Conspiracy) เป็นการรวมหัวกันของเพศชายที่จะกีดกันมิให้เพศหญิงได้เข้ามามีอำนาจ และมีบทบาททางการเมืองของเพศหญิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชนชั้นผู้ปกครอง ซึ่งเป็นบุรุษพยายามอย่างยิ่งในการที่จะรักษาความเป็นผู้นำของตนเอาไว้

Millett (2001, pp. 246 - 247) อธิบายถึง ปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขที่มีให้สตรีเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ 7 ประการ ดังนี้

1. เรื่องอุดมการณ์ เป็นผลมาจากการสังคมนิยมกลาโหมทางสังคมวัฒนธรรมให้มีการยอมรับการปกครองแบบพ่อปกครองลูก ยอมรับลักษณะการปกครองที่ผู้ปกครองมีความเด็ดขาดใช้อำนาจบังคับ

2. ความแตกต่างทางชีวภาพ เป็นผลทำให้แต่ละเพศมีสภาพจิตใจแตกต่างกัน นอกจากนี้วัฒนธรรมได้กำหนดวิถีชีวิตให้สอดคล้องกับชีวภาพของสตรีด้วย

3. ลักษณะโครงสร้างทางสังคมที่มีบุรุษเป็นผู้ปกครอง วัฒนธรรม ประเพณีที่กำหนดให้บุรุษเป็นผู้นำครอบครัว

4. ระดับของชนชั้นในสังคมเป็นสิ่งกำหนดสถานภาพทางสังคม บทบาทของสตรีส่วนใหญ่แล้วสตรีที่อยู่ในชนชั้นที่สูงจะมีบทบาทมากกว่าสตรีที่อยู่ในชนชั้นต่ำ และในชนชั้นเดียวกันสตรีก็มีบทบาทน้อยกว่าบุรุษ

5. สตรีต้องมีหน้าที่รับผิดชอบภายในบ้าน จึงทำให้ไม่มีเวลาในการเพิ่มพูนความรู้ให้สูงขึ้น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยในการยกระดับฐานะของตนเองให้สูงขึ้น

6. การที่บุรุษใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการบังคับสตรีให้อยู่ภายใต้อำนาจของตน เช่น การบัญญัติไว้ในกฎหมายอิสลาม ที่กำหนดให้บุรุษมีฐานะสูงกว่าสตรี

7. แนวความคิดทางมานุษยวิทยาและทางศาสนา บทบาทของสตรีถูกกำหนดโดยเฉพาะตามคำสั่งสอนของศาสนา

### 2.5.11 ปัจจัยที่ส่งเสริมต่อการเข้าสู่บทบาททางการเมืองการปกครองของสตรี

นอกจากด้านอุปสรรคที่เป็นปัจจัยในการเข้าสู่บทบาททางการเมืองก็ไม่ใช่ว่าสตรีจะไม่ได้เข้าไปมีบทบาทเลย ประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจ คือ ในสัดส่วนของสตรีที่เข้ามามีส่วนร่วมในการเมือง มีปัจจัยใดที่ส่งเสริมทำให้สตรีเหล่านั้นเข้าสู่บทบาททางการเมืองการปกครอง ซึ่งในประเด็นนี้จะศึกษาควบคู่ไปกับประเด็นแรก นั่นคือ เมื่อศึกษาถึงปัจจัยที่เป็นอุปสรรคแล้ว ก็ย่อมมีการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งเสริมต่อการเข้าสู่บทบาททางการเมืองการปกครองของสตรี เช่นเดียวกัน เช่น Kirkpatrick (1975, pp. 349 - 350) ได้อธิบายถึงลักษณะที่เอื้อต่อการทำงานเพื่อส่วนรวม ซึ่งมีผลกระทบเหมือนกันไม่ว่าบุรุษ หรือสตรี โดยจะต้องมีพื้นฐาน ดังต่อไปนี้

1. เป็นคนที่อยู่ในภูมิลาเนาเดิม กล่าวคือ การย้ายถิ่นทำให้บุคคลมีความรู้สึกไม่ลึกซึ้งต่อชุมชนเหมือนกับคนพื้นเพเดิม จากการศึกษา ส.ส. สตรีอเมริกัน พบว่า ส่วนใหญ่เป็นคนที่อยู่ในภูมิลาเนาเดิม

2. สภาพแวดล้อมของชุมชนขนาดเล็กทำให้บุคคลเกิดความรับผิดชอบต่อสังคมมากกว่าชุมชนขนาดใหญ่

3. ชนชั้นในสังคม สร้างโอกาส ประสบการณ์ เกียรติยศ และความรู้สึกให้กับบุคคลว่าการเข้าร่วมกับส่วนรวมมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด ชนชั้นไม่ได้ประกันว่าสตรีในชนชั้นสูงจะมีความทะเยอทะยานสูง และสตรีในชนชั้นต่ำจะมีความทะเยอทะยานต่ำด้วยเพราะชนชั้นจะเป็นสิ่งที่ช่วยสร้างโอกาสให้กับบุคคล จากการศึกษาพบว่า ส.ส. อเมริกันมาจากทุกชนชั้นในจำนวนที่เท่า ๆ กัน

4. การศึกษา และอาชีพของบิดามารดาไม่ใช่สิ่งที่ช่วยพัฒนาให้บุตรสาวมีความกระตือรือร้น อย่างไรก็ตาม พบว่า การศึกษา และอาชีพของบิดา - มารดา จะมีผลกระทบต่อรูปแบบของพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในงานสาธารณะของบุตร

5. ลักษณะสังคม และเศรษฐกิจของครอบครัวมีผลกระทบต่อการพัฒนาตนเองของสตรี แต่ผลกระทบจะลดน้อยลงเพราะปัจจัยด้านตัวบุคคล และการเปลี่ยนแปลงในสังคม สตรีที่กระตือรือร้นเชื่อมั่นในตัวเอง มุ่งมั่นแสวงหาความสำเร็จก็จะสามารถสร้างฐานะทางเศรษฐกิจ และสังคมได้

6. การกล่อมเกลாதางการเมืองจากครอบครัว การกล่อมเกลามาครอบครัวจะเป็นพื้นฐานจำแนกเป้าหมายการทำงานของบุคคล การมีบิดามารดาเป็นคนกระตือรือร้นในกิจกรรมส่วนรวม จะทำให้สตรีเกิดการเรียนรู้ว่าเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมืองไม่ใช่เป็นเรื่องของบุรุษแต่ฝ่ายเดียวและบุคคลที่อยู่ใกล้ศูนย์กลางของชุมชนจะเกี่ยวข้องกับการเมืองมากกว่าคนที่อยู่ห่างไกลชุมชน

Manderson (1995, pp. 412 - 413) ได้ศึกษาผู้นำทางการเมืองสตรีในระดับท้องถิ่นของมาเลเซีย ได้ข้อสรุปใกล้เคียงกันกับ Kirkpatrick กล่าวคือ ผู้นำสตรีส่วนใหญ่จะอาศัยการศึกษาเป็นวิถีทางในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง และในการยกระดับสถานภาพทางสังคมของตนนอกจากจะอาศัยโอกาสทางการศึกษาแล้วผู้นำสตรียังอาศัยองค์ประกอบอื่น ๆ อีก คือ

1. บิดามารดามีภูมิฐานะอยู่ในท้องถิ่นนั้น
2. บิดาและสามีส่วนใหญ่จะมีอาชีพเป็นข้าราชการ
3. เป็นบุคคลที่สามารถใช้ภาษาได้ทั้งภาษาอังกฤษและมาเลเซีย
4. อาชีพเดิมของผู้นำสตรีส่วนใหญ่จะเป็นแม่บ้าน รองถัดมาก็เป็นครู
5. อื่นๆ เช่น การมีสมาชิกในครอบครัวเกี่ยวข้องกับการเมือง

กล่าวโดยสรุปสำหรับปัจจัยที่สนับสนุนส่งเสริมต่อการเข้าสู่บทบาททางการเมืองของสตรีมีอยู่สองปัจจัยที่สำคัญ คือ ปัจจัยจากตัวสตรีเอง ซึ่งได้แก่ภูมิหลังต่าง ๆ ของสตรีและครอบครัว อาทิ การศึกษา อายุ อาชีพ ภูมิฐานะ ภาระครอบครัว เป็นต้น และจากปัจจัยภายนอกสตรีเอง ซึ่งหมายถึง ค่านิยม วัฒนธรรมทางสังคม กฎหมาย ลักษณะรูปแบบการปกครอง เหล่านี้เป็นต้น ส่วนแต่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่บทบาททางการเมืองของสตรี

#### 2.5.12 ข้อดีเมื่อสตรีในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ข้อดีของสตรี เมื่อเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองหรือเข้ามามีบทบาททางการเมืองแล้วมีนักวิชาการหลาย ๆ ท่าน ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อดี และข้อเสียของสตรีที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองไว้หลาย ๆ ท่าน ดังนี้

จูลี วิจิตรวาทการ (2553, น. 51 - 52) ได้แสดงความเห็นจากการสัมมนาเกี่ยวกับความเสมอภาคหญิงชายสร้างเครือข่าย ขยายความรู้สู่การปฏิบัติว่า สำหรับข้อดี หรือจุดเด่นของการส่งเสริมให้ผู้หญิงเข้าไปมีบทบาทด้านการเมืองนั้น ผู้หญิงนั้นไม่มีความทะเยอทะยาน และแสวงหาอำนาจเหมือนผู้ชายและที่สำคัญผู้หญิงนั้นมุ่งแต่สร้างประโยชน์แก่ส่วนรวม และใช้ความละเอียดอ่อนจากความเป็นเพศแม่ ในการเสียสละเพื่อส่วนร่วม ขณะเดียวกันมุมมองในการทำงานของผู้หญิงนั้นก็แตกต่างจากผู้ชาย โดยเฉพาะนักการเมืองชายนั้น มักให้ความสำคัญกับทำงานเพียงครั้งเดียวแล้วต้องประสบความสำเร็จ แต่ผู้หญิงนั้นมักมองว่า เรื่องของการทดลองและทำแบบค่อยเป็นค่อยไป และค่อยปรับปรุงแก้ไข และที่สำคัญผู้หญิงไม่ค่อยยึดติดรูปแบบที่ตายตัว ไม่ว่าจะเป็นทำถูกหรือผิดพลาด

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2553, น. 89) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับข้อดีของผู้นำหญิงจากการเสวนา “ผู้หญิงกับโอกาสสู่การเมือง” เช่นเดียวกันว่าลักษณะเด่นของผู้หญิงคือมีความอ่อนโยนไม่ชอบความรุนแรง และที่สำคัญผู้หญิงส่วนใหญ่ซื้อสิทธิ์ ซื้อเสียงไม่เป็น มีทักษะในการพูดคุยใจ โน้มน้ำใจจนใจคนให้เห็นด้วยกับเราโดยใช้เหตุใช้ผลเป็นหลัก ส่วนข้อดีของการก้าวสู่การเป็นนักการเมือง คือผู้หญิงสามารถที่จะใช้ความเป็นธรรมชาติของเราที่ถูกบิบบังคับมาหลายช่วงคน สร้างความยุติธรรมในการบัญญัติตัวกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญในการสร้างความเป็นธรรม

รัชนิพร พุกยาภรณ์ พุกกะมาน (2554, น. 89 - 90) เห็นว่า หากกล่าวถึงคุณลักษณะเฉพาะของผู้หญิงที่มีโอกาสก้าวเป็นผู้นำ หรือผู้บริหารระดับสูงที่แตกต่างจากผู้นำที่เป็นผู้ชายแล้ว การที่ผู้บริหารที่เป็นผู้หญิงจะมีความพยายามเข้าใจสภาพแวดล้อมรอบตัว ทำให้มีจุดเด่นในการบริหารงานบุคคลในองค์กรละเอียดกว่าผู้ชาย มีความโอบอ้อมอารี ต่อผู้ใต้บังคับบัญชามากกว่า และสามารถที่จะลงรายละเอียดของเนื้องานได้มากกว่าผู้บริหารที่เป็นผู้ชาย แต่เหนือสิ่งอื่นใด ผู้หญิงที่เป็นผู้นำจะมีความสามารถในการเรียนรู้และสัจจาดูแลในการแข่งขันและการเอาตัวรอดที่สูงกว่าผู้นำที่เป็นผู้ชาย ทั้งนี้เพราะการก้าวขึ้นเป็นผู้นำนั้นมีอุปสรรค หรือขวากหนามมากกว่าคนทั่ว ๆ ไป นอกจากนี้ เมื่อเป็นผู้นำแล้วผู้หญิงยังเผชิญกับความท้าทายและแรงกดดันมากกว่าผู้นำที่เป็นผู้ชาย เพราะสังคมจะมีความคาดหวังในความสำเร็จมากกว่าผู้นำที่เป็นผู้ชาย ขณะเดียวกันเนื่องจากผู้หญิงจะมีความผูกพันกับครอบครัวสูงกว่าผู้ชาย

ส่วนจุดอ่อนของความเป็นผู้นำของผู้หญิง คือ ครอบครัว ผู้หญิงหลาย ๆ คนได้ละทิ้งโอกาสในการเป็นผู้นำขององค์กร เมื่อต้องชั่งน้ำหนักระหว่างสิ่งที่ต้องสูญเสียทางด้านครอบครัวให้กับภาระหน้าที่ทางการงาน ขณะเดียวกันการวางตัวภายใต้ทีมงานที่มีแต่ผู้ชายจะเป็นสิ่งที่ผู้นำที่เป็นผู้หญิงต้องมีความระมัดระวัง มากกว่าการที่ผู้ชายเป็นผู้นำ

สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (2555, น. 74 - 75) คณะอนุกรรมการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการเมือง และการบริหาร ได้สรุปข้อดีเมื่อผู้หญิงมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง มีอยู่หลายประการ ได้แก่

1. เพิ่มประสิทธิภาพทางการเมือง เนื่องจากผู้หญิงมีประสบการณ์ที่แตกต่างจากผู้ชาย จึงมีมุมมอง และความสามารถที่แตกต่างกัน เช่น ในการตัดสินใจจัดทำงบประมาณใช้จ่ายเงินและตรวจสอบการใช้จ่าย ถ้ามีมุมมองของทั้งหญิง และชายทำให้การจ่ายรอบคอบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. สร้างความหลากหลายในการพัฒนา ผู้หญิงผู้ชายมีบทบาทที่แตกต่างกันทั้งในครอบครัว และชุมชน จึงมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน เช่น ผู้หญิงต้องรับผิดชอบหลักในเรื่องการตั้งครรภ์ คลอดบุตร และเลี้ยงดูบุตร จึงให้ความสนใจกับเรื่องการจัดสรรทรัพยากรและ

บริการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้เป็นพิเศษ เช่น ในประเทศสวีเดนและนอร์เวย์มีผู้หญิงในรัฐสภาเกินร้อยละ 30 มานานหลายปี สามารถพัฒนาระบบการบริการดูแลเด็ก และการประกอบอาชีพของผู้หญิงให้ดีขึ้น และในประเทศอินเดีย หลังจากมีกฎหมายกำหนดให้ผู้หญิงมีที่นั่งหนึ่งในสามของที่นั่งในองค์กรปกครองท้องถิ่น ได้มีการศึกษา พบว่า ผู้หญิงให้ความสนใจในประเด็นการพัฒนาที่แตกต่างจากผู้ชาย คือ สันเขือ อาชีพ สุขภาพ น้ำ การศึกษา ความรุนแรงในครอบครัว

3. การสร้างความเป็นธรรมตามหลักการเป็นผู้แทนในระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองประเทศโดยประชาชนทั้งหมด

4. การเปลี่ยนแปลงในทางสร้างสรรค์การเมือง เมื่อผู้หญิงจำนวนมากพอได้เข้ามาทำงานการเมือง สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้ เช่น ในอินเดียหลังจากที่ผู้หญิงจำนวนหนึ่งในสามของสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า การทุจริตในองค์กรเหล่านี้ลดลง ผู้หญิงมีวิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ดีกว่า เนื่องจากมีลักษณะการทำงานที่รับฟัง และไม่มีพิธีรีตองมาก

### 2.5.13 มาตรฐานการส่งเสริมการพัฒนาสตรี

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (2556, น. 49 - 51) การสร้างมาตรฐานการส่งเสริมการพัฒนาสตรี จำแนกตามเนื้อหาสาระ เพื่อพัฒนาสู่การสร้างตัวชี้วัด และการพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานการทำงานด้านสตรี โดยเฉพาะการส่งเสริมการพัฒนาสตรีมีกรอบมาตรฐานการทำงาน ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างการบริหารจัดการ มี 2 หมวด 8 ข้อกำหนด คือ
  - 1.1 หมวดที่ 1 โครงสร้าง ได้แก่
    - 1.1.1 คณะกรรมการ
    - 1.1.2 มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ
  - 1.2 หมวดที่ 2 การบริหารจัดการ ได้แก่
    - 1.2.1 มีแผนงาน
    - 1.2.2 การจัดสรรงบประมาณ
    - 1.2.3 มีการดำเนินงานของคณะกรรมการ / คณะทำงาน
    - 1.2.4 มีการพัฒนาการเรียนรู้
    - 1.2.5 มีระบบข้อมูล
    - 1.2.6 มีการเชื่อมโยงกับองค์กรอื่น
2. ด้านสุขภาพอนามัย มี 4 ข้อกำหนด คือ
  - 2.1 มีระบบโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อสุขภาพ
  - 2.2 มีการจัดการเพื่อเสริมสร้างสุขภาพ

- 2.3 มีการจัดการป้องกันโรคให้กับสตรีทุกวัย และ
- 2.4 มีการส่งเสริมให้สตรีสามารถดูแลรักษาสุขภาพตนเอง
- 3. ด้านการศึกษา การเรียนรู้ มี 6 ข้อกำหนด คือ
  - 3.1 มีการจัดการภูมิปัญญาท้องถิ่น
  - 3.2 การจัดการเรียนรู้เพื่อต่อยอด
  - 3.3 มีโอกาสในการศึกษา เรียนรู้
  - 3.4 การไม่รู้หนังสือ การมีการศึกษาค่ำ
  - 3.5 ทักษะ ความรู้ ความสามารถให้สตรีพึ่งตนเองได้และ
  - 3.6 มีการเตรียมความพร้อมให้แก่สังคมผู้สูงอายุ
- 4. ด้านเศรษฐกิจ มี 6 ข้อกำหนด คือ
  - 4.1 สตรีมีอาชีพที่สามารถพึ่งตนเองได้
  - 4.2 มีการส่งเสริมอาชีพที่ตอบสนองความต้องการ
  - 4.3 ส่งเสริมและพัฒนาความสามารถในการทำงานของสตรี
  - 4.4 มีการจัดบริการพิเศษ สวัสดิการพิเศษเพื่อลดภาระหน้าที่ประจำของสตรี
  - 4.5 ระบบความเป็นธรรมในรายได้ และ
  - 4.6 เพิ่มทักษะ ความรู้ ความสามารถให้สตรี
- 5. ด้านสังคม วัฒนธรรม ประเพณี มี 9 ข้อกำหนด คือ
  - 5.1 จิตสำนึก เจตคติ ค่านิยม เกี่ยวกับประเพณี วัฒนธรรม ลิทธิความเสมอภาคของหญิงชาย
  - 5.2 มีเครือข่ายคุ้มครอง เฝ้าระวังความรุนแรงต่อเด็ก และสตรี
  - 5.3 มีระบบการคุ้มครองเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานในชีวิตและทรัพย์สิน
  - 5.4 การลงสมัครรับเลือกตั้ง
  - 5.5 การตัดสินใจทางการเมืองและการบริหาร
  - 5.6 การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย
  - 5.7 เพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของผู้ชายในการอบรมเลี้ยงดูบุตร
  - 5.8 สร้างความเข้าใจ ปรับทัศนคติของสังคมใหม่ เรื่องการมีส่วนร่วมของผู้ชายในการอบรมเลี้ยงดูบุตร และ
  - 5.9 กลไกควบคุมเนื้อหาสาระของสื่อที่ทำให้เกิดอคติทางเพศ ช่วยให้เกิดความรุนแรงต่อสตรี



## 6. ด้านการจัดการทรัพยากร มี 3 ข้อกำหนด คือ

- 6.1 ความสามารถในการควบคุมทรัพยากร
- 6.2 ปรับปรุงคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม และ
- 6.3 มีความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน

จะเห็นได้ว่าปัจจุบันการที่ผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองนั้น มีข้อดีมากกว่าข้อเสีย แต่อย่างไรก็ตามปัจจุบันก็ยังพบว่าผู้หญิงยังเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองหรือได้รับเลือกให้เป็นผู้นำทางการเมืองอยู่เป็นจำนวนน้อย

จากการที่ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาตัวบ่งชี้บทบาทผู้บริหารสตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้วิจัยได้สังเคราะห์องค์ประกอบและตัวบ่งชี้ต่าง ๆ ที่สามารถวัดถึงบทบาทของการทำงานของผู้บริหารที่เป็นสตรี และนำมาทำตารางสรุปเพื่อให้เกิดความเข้าใจ และเพื่อนำไปสร้างเป็นกรอบแนวคิดของการวิจัย ดังแสดงในตารางที่ 2.3 - 2.8

### ตารางที่ 2.3

#### แสดงการสังเคราะห์องค์ประกอบบทบาทผู้บริหารสตรี

องค์ประกอบบทบาทผู้บริหารสตรี	นักวิชาการ										
	พิชญ์ธิดา พรหมศิลป์, สัตยญา เถณาภูมิ และเสาวลักษณ์ โทศลิกดิธัมพร (2559)	ลลิตา วุฑฒิชัยกรกิตติ	ศุภิศา สิงห์ดี (2556)	การุณนันทน์ รัตนแสนวงษ์ (2556)	วารมดี เกตุแก้ว (2552)	Bernard M. Bass (1996)	Alice H. Eagly (2003)	สัมพันธ์ รัตนธย์ (2554)	ชนพัฒนา จงมีสุข (2556)	สมบัติ บุญเสียง อริย์นัยพิณิจ ฆงพลพรหมสาขา ณ สกลนคร (2555)	ความถี่
1. การนำอย่างมีประสิทธิภาพ	✓	✓	-	-	✓	-	-	-	✓	✓	5
2. การเป็นแบบอย่างที่ดี	✓	-	-	-	✓	-	-	✓	✓	✓	5
3. ความรู้และวิสัยทัศน์ในการปฏิบัติงาน	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	✓	✓	6
4. การมีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง	-	-	-	✓	-	✓	✓	✓	-	✓	5
5. การเป็นสัญลักษณ์ของท้องถิ่น	✓	✓	-	-	-	-	-	-	-	-	2
6. อื่นๆ ตามสถานการณ์	✓	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
7. การดำเนินงานตามนโยบาย	-	✓	-	-	-	-	-	-	-	-	1

จากตารางที่ 2.3 ผลจากการสังเคราะห์ พบว่า องค์ประกอบบทบาทผู้บริหารสตรี จำนวน 7 องค์ประกอบ ดังนี้ 1) องค์ประกอบการนำอย่างมีประสิทธิภาพ มีนักวิชาการระบุไว้ 3 คน 2) องค์ประกอบ การเป็นแบบอย่างที่ดี มีนักวิชาการระบุไว้ 2 คน 3) องค์ประกอบความรู้ และวิสัยทัศน์ในการปฏิบัติงาน 4) องค์ประกอบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง 5) องค์ประกอบการเป็นสัญลักษณ์ของท้องถิ่น มีนักวิชาการ

ระบุไว้ 2 คน 6) องค์ประกอบอื่น ๆ ตามสถานการณ์ มีนักวิชาการระบุไว้ 1 คน 7) องค์ประกอบการดำเนินงานตามนโยบาย มีนักวิชาการระบุไว้ 1 คน แต่การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาจากความถี่ขององค์ประกอบที่นักวิจัยส่วนใหญ่เลือกเป็นองค์ประกอบในระดับสูงได้เป็นองค์ประกอบบทบาทผู้บริหารสตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 องค์ประกอบ ที่จะใช้เป็นกรอบแนวคิดเพื่อการวิจัย (Conceptual Framework) ดังนี้

- องค์ประกอบที่ 1 การนำอย่างมีประสิทธิภาพ
- องค์ประกอบที่ 2 การเป็นแบบอย่างที่ดี
- องค์ประกอบที่ 3 ความรู้และวิสัยทัศน์ในการปฏิบัติงาน
- องค์ประกอบที่ 4 การมีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง

#### ตารางที่ 2.4

สังเคราะห์องค์ประกอบ และตัวบ่งชี้การนำอย่างมีประสิทธิภาพ

องค์ประกอบ / ตัวบ่งชี้ บทบาทผู้บริหารสตรี	นักวิชาการ										
	พิชญ์ธิดา พรรณศิริ, สัจจญา เคนาภูมิ และ เสาวลักษณ์ โกศลกิตติอมพร (2559)	ภิรมย์ ลีกุล (2558)	กุลธิดา สิงห์สี (2556)	การุณนันทน์ รัตนแสงวงษ์ (2556)	วรรณี เกตแก้ว (2552)	Bernard M. Bass (1996)	Alice H. Eagly (2003)	สัมพันธ์ จงมีสุข (2556)	สมบัติ บุญเสียง อารีชัย นิชพิทักษ์ ขงพล พรหม สาขา ณ สกลนคร (2555)	ความถี่	
องค์ประกอบการนำอย่างมีประสิทธิภาพ											
1. คุณลักษณะ	✓	-	-	✓	✓	-	-	-	✓	✓	5
2. พฤติกรรม	✓	-	-	-	✓	-	-	-	✓	✓	4
3. กลยุทธ์การบริหาร	✓	-	✓	-	-	-	-	✓	-	-	3
4. นักบริหารมืออาชีพ	✓	-	✓	✓	-	-	-	-	-	✓	4
5. ทักษะของผู้บริหารท้องถิ่น	✓	-	-	-	-	✓	-	-	-	-	2
6. กลยุทธ์ของผู้บริหารท้องถิ่น	✓	✓	-	-	-	-	-	-	-	-	2

จากตารางที่ 2.4 ผลจากการสังเคราะห์ พบว่าองค์ประกอบการนำอย่างมีประสิทธิภาพประกอบด้วย 6 ตัวบ่งชี้ 1) ตัวบ่งชี้คุณลักษณะ นักวิชาการระบุไว้ 5 คน 2) ตัวบ่งชี้พฤติกรรมนักวิชาการระบุไว้ 4 คน 3) ตัวบ่งชี้กลยุทธ์การบริหาร นักวิชาการระบุไว้ 3 คน 4) ตัวบ่งชี้ นักบริหารมืออาชีพ นักวิชาการระบุไว้ 4 คน 5) ตัวบ่งชี้ทักษะของผู้บริหารท้องถิ่น นักวิชาการระบุไว้ 2 คน และ 6) ตัวบ่งชี้กลยุทธ์ของ

ผู้บริหารท้องถิ่น นักวิชาการระบุนไว้ 2 คน แต่การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณา จากความถี่ที่นักวิจัยส่วนใหญ่เลือกในระดับสูง ได้เป็นองค์ประกอบและตัวบ่งชี้บทบาทผู้บริหารสตรี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบการนำอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย 4 ตัวบ่งชี้ ที่จะใช้เป็นกรอบแนวคิดเพื่อการวิจัย (Conceptual Framework) ดังนี้

1. ตัวบ่งชี้คุณลักษณะ
2. ตัวบ่งชี้พฤติกรรม
3. ตัวบ่งชี้กลยุทธ์การบริหาร
4. ตัวบ่งชี้ผู้บริหารมืออาชีพ

## ตารางที่ 2.5

สังเคราะห์องค์ประกอบ และตัวบ่งชี้การเป็นแบบอย่างที่ดี

องค์ประกอบ / ตัวบ่งชี้ บทบาทผู้บริหารสตรี	นักวิชาการ										
	พิชญ์นิษฐา พรรณเลิศปี, สัญญา เคนาภูมิ และ เสาวลักษณ์ โกศลดิถีอัมพร (2559)	Mintzberg (1979, อ้างถึงใน เศวตนิต เศวตานนท์, 2542)	กุลธิดา สิงห์ดี (2556)	การุณีนันทน์ รัตนแสนวงษ์ (2556)	วรรณดี เกตุแก้ว (2552)	Bernard M. Bass (1996)	Alice H. Eagly (2003)	สัฒมา รชนิษฐ์ (2554)	ชนพัฒน์ จงมีสุข (2556)	สมบัติ บุญเลี้ยง อารีชัย นัยพิณิจ รัชพล พรหมสาขา ณ สกลนคร (2555)	ความถี่
องค์ประกอบการเป็นแบบอย่างที่ดี											
1. แบบอย่างด้านประชาธิปไตย	✓	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
2. แบบอย่างในการขับเคลื่อน ธรรมาภิบาล	✓	-	-	-	-	-	-	-	-	✓	2
3. แบบอย่างในการครองตน	-	-	-	✓	✓	-	-	-	-	-	2
4. แบบอย่างการสร้างความสัมพันธ์	✓	-	-	-	✓	-	-	-	✓	-	3
5. แบบอย่างการเป็นสื่อกลาง	-	✓	-	-	-	-	-	-	-	-	1
6. แบบอย่างการเป็นผู้แก้ปัญหา	-	✓	-	-	-	-	-	-	-	-	1

จากตารางที่ 2.5 ผลจากการสังเคราะห์ พบว่าองค์ประกอบการเป็นแบบอย่างที่ดี ประกอบด้วย 6 ตัวบ่งชี้ 1) ตัวบ่งชี้เป็นแบบอย่างประชาธิปไตย นักวิชาการระบุนไว้ 2 คน 2) ตัวบ่งชี้แบบอย่างในการขับเคลื่อนธรรมาภิบาล นักวิชาการระบุนไว้ 2 คน 3) ตัวบ่งชี้แบบอย่างในการครองตน นักวิชาการระบุนไว้ 2 คน และ 4) ตัวบ่งชี้การสร้างความสัมพันธ์ นักวิชาการระบุนไว้ 3 คน 5) ตัวบ่งชี้แบบอย่าง

การเป็นสื่อกลาง มีนักวิชาการระบุไว้ 1 คน 6) ตัวบ่งชี้แบบอย่างการเป็นผู้แก้ปัญหา มีนักวิชาการระบุไว้ 1 คน การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัย ได้ใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาจากความถี่ที่นักวิจัยส่วนใหญ่เลือกในระดับสูง ได้เป็นองค์ประกอบและตัวบ่งชี้บทบาทผู้บริหารสตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบการเป็นแบบอย่างที่ดี ประกอบด้วย 4 ตัวบ่งชี้ ที่จะใช้เป็นกรอบแนวคิดเพื่อการวิจัย (Conceptual Framework) ดังนี้

1. ตัวบ่งชี้เป็นแบบอย่างประชาธิปไตย
2. ตัวบ่งชี้แบบอย่างในการขับเคลื่อนธรรมาภิบาล
3. ตัวบ่งชี้แบบอย่างในการครองตน
4. ตัวบ่งชี้การสร้างความสัมพันธ์

## ตารางที่ 2.6

สังเคราะห์องค์ประกอบ และตัวบ่งชี้ความรู้ และวิสัยทัศน์ในการปฏิบัติงาน

องค์ประกอบ / ตัวบ่งชี้ บทบาทผู้บริหารสตรี	นักวิชาการ							ความถี่	
	พิชญ์ธิดา พรรณศิริป, สัญญา เคนาภูมิ และเสาวลักษณ์ โกศลกิจดิอัมพร (2559)	ศิรมย์ลัดกุล (2558)	กุลธิดา สิงห์สี (2556)	กาญจน์พรรัตน์ แสนวงษ์ (2556)	วรรณดี เกตแก้ว (2552)	Bernard M. Bass (1996)	Alice H. Eagly (2003)		
องค์ประกอบความรู้และวิสัยทัศน์ในการปฏิบัติงาน									
1. ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน	✓	-	-	-	-	-	-	✓	2
2. การมีวิสัยทัศน์ในการบริการ	✓	✓	-	-	-	-	-	✓	3
3. การส่งเสริมการมีส่วนร่วม	✓	✓	-	✓	✓	-	-	✓	5
4. ความเข้าใจในการทำงาน	✓	✓	-	-	-	-	-	✓	3
5. บทบาทในการพัฒนาทีม	✓	✓	-	-	-	-	-	✓	3
6. บทบาทในการตัดสินใจ	-	-	✓	-	-	-	-	✓	2
7. บทบาทในเชิงวิชาการ	✓	-	-	-	-	-	-	-	1

จากตารางที่ 2.6 ผลจากการสังเคราะห์ พบว่าองค์ประกอบความรู้และวิสัยทัศน์ในการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย 7 ตัวบ่งชี้ ดังนี้ 1) ตัวบ่งชี้ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน นักวิชาการระบุไว้ 2 คน 2) ตัวบ่งชี้การมีวิสัยทัศน์ในการบริการ นักวิชาการระบุไว้ 3 คน 3) ตัวบ่งชี้การส่งเสริมการมีส่วนร่วม นักวิชาการระบุไว้ 5 คน 4) ตัวบ่งชี้ความเข้าใจในการทำงาน นักวิชาการระบุไว้ 3 คน

5) ตัวบ่งชี้บทบาทในการพัฒนาทีม นักวิชาการระดับ 3 คน 6) ตัวบ่งชี้บทบาทในการตัดสินใจ นักวิชาการระดับ 2 คน และ 7) ตัวบ่งชี้บทบาทในเชิงวิชาการ นักวิชาการระดับ 1 คน การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัย ได้ใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาจากความถี่ที่นักวิจัยส่วนใหญ่เลือกในระดับสูง ได้เป็นองค์ประกอบ และตัวบ่งชี้บทบาทผู้บริหารสตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบความรู้ และวิสัยทัศน์ ในการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย 6 ตัวบ่งชี้ ที่จะใช้เป็นกรอบแนวคิดเพื่อการวิจัย (Conceptual Framework) ดังนี้

1. ตัวบ่งชี้ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน
2. ตัวบ่งชี้การมีวิสัยทัศน์ในการบริการ
3. ตัวบ่งชี้การส่งเสริมการมีส่วนร่วม
4. ตัวบ่งชี้ความเข้าใจในการทำงาน
5. ตัวบ่งชี้บทบาทในการพัฒนาทีม
6. ตัวบ่งชี้บทบาทในการตัดสินใจ

## ตารางที่ 2.7

สังเคราะห์องค์ประกอบ และตัวบ่งชี้การมีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง

องค์ประกอบ / ตัวบ่งชี้ บทบาทผู้บริหารสตรี	นักวิชาการ										
	พิชญ์ธิดา พรหมศิลป์, ศัญญา เคนาภูมิ และ เสาวลักษณ์ โกศกิตติธรรมพร (2559)	ภิรมย์ ลีกุล (2558)	กุลธิดา สิงห์สี (2556)	การุณนันทน์ รัตนเสนาวงษ์ (2556)	วรรณดี เกตุแก้ว (2552)	Bernard M. Bass (1996)	Alice H. Eagly (2003)	สัมพันธ์ ธรรมรงค์ (2554)	ธนพัฒน์ จงมีสุข (2556)	สมบัติ บุญเลี้ยง อภิรักษ์ นัยพินิจ ราชพล พรหมสาขา ณ สกลนคร (2555)	ความถี่
องค์ประกอบการมีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง											
1. การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์	-	-	-	✓	-	✓	✓	✓	-	✓	5
2. การสร้างแรงบันดาลใจ	-	-	-	-	✓	✓	✓	✓	-	✓	5
3. การกระตุ้นทางปัญญา	-	-	-	-	✓	✓	✓	✓	-	✓	5
4. การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล	-	-	-	-	✓	✓	✓	✓	-	✓	5

จากตารางที่ 2.7 ผลจากการสังเคราะห์ พบว่า องค์ประกอบการมีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ประกอบด้วย 4 ตัวบ่งชี้ ดังนี้ 1) ตัวบ่งชี้การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ นักวิชาการระดับ 5 คน 2) ตัวบ่งชี้การสร้างแรงบันดาลใจ นักวิชาการระดับ 5 คน 3) ตัวบ่งชี้การกระตุ้นทางปัญญา

นักวิชาการระดับไว้ 5 คน และ 4) ตัวบ่งชี้การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคลนักวิชาการระดับไว้ 5 คน การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัย จึงได้ใช้เป็นองค์ประกอบ และตัวบ่งชี้บทบาทผู้บริหารสตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบการมีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ประกอบด้วย 4 ตัวบ่งชี้ ที่จะใช้เป็นกรอบแนวคิดเพื่อการวิจัย (Conceptual Framework) ดังนี้

1. ตัวบ่งชี้การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์
2. ตัวบ่งชี้การสร้างแรงบันดาลใจ
3. ตัวบ่งชี้การกระตุ้นทางปัญญา
4. ตัวบ่งชี้การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล

## ตารางที่ 2.8

สังเคราะห์ตัวบ่งชี้บทบาทผู้บริหารสตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ตัวบ่งชี้	สังเกตได้จากตัวบ่งชี้ย่อย
1. คุณลักษณะ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. มีศิลปะในการครองใจคน สามารถจูงใจคนให้เต็มใจร่วมมือหรือให้การสนับสนุน เป็นนักประสานความเข้าใจของทุกฝ่ายได้เป็นอย่างดี</li> <li>2. มีเมตตาธรรม ไม่มีอคติ หรือ ฉันทคติ รู้จักสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม</li> <li>3. เป็นคนอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลและความถูกต้องในการทำงาน มีหลักการที่ชัดเจน มีความเป็นธรรม และตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ได้แม่นยำ</li> <li>4. รอบรู้ และมีข้อมูลที่ทันสมัย รู้ลึก รู้รอบ รู้กว้าง รู้ไกล กระจือรือร้อนอยู่เสมอ</li> <li>5. รู้และเข้าใจบทบาทหน้าที่เป็นอย่างดี รู้บทบาท และมีอำนาจหน้าที่อย่างไร</li> <li>6. รู้จักประนีประนอมและยืดหยุ่นในการทำงาน</li> </ol>
2. พฤติกรรม	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. เป็นนักคิด วิเคราะห์ สร้างสรรค์ให้บังเกิดสิ่งใหม่ที่เป็นไปได้ และสามารถจัดระบบความคิดให้เชื่อมโยง สามารถวิเคราะห์สถานการณ์ต่าง ๆ ได้ชัดเจน</li> <li>2. มีวิสัยทัศน์ ในการทำงาน มองเห็นเหตุการณ์ในอนาคตออก และคาดการณ์ได้อย่างแม่นยำ</li> <li>3. เป็นนักประชาธิปไตย ยอมรับความแตกต่างทางความคิด และอยู่ท่ามกลางความแตกต่างให้ได้ พร้อมทั้งประสานความแตกต่างให้เกิดประโยชน์เชิงสร้างสรรค์</li> </ol>

(ต่อ)

### ตารางที่ 2.8 (ต่อ)

ตัวบ่งชี้	สังเกตได้จากตัวบ่งชี้ย่อย
3. กลยุทธ์การบริหาร	<p>4. รู้จักควรไม่ควร รู้จักความพอดี ความพอเหมาะ รู้จักดี รู้จักชั่ว แยกแยะออกได้อย่างชัดเจน</p> <p>1. กระจายอำนาจหน้าที่ และความรู้ผิชอบไปสู่มือทำงาน มอบหมายงานที่มีความสำคัญให้ผู้ได้บังคับบัญชา</p> <p>2. รู้จักทำงานในเชิงรุก มุ่งผลในเนื้องานเป็นหลักมากกว่ารูปแบบหรือพิธี</p> <p>3. ยึดหลักการบริหารงานที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ ซึ่งแสดงถึงความสุจริตใจในการทำงาน</p>
4. นักบริหารมืออาชีพ	<p>1. เป็นผู้ชี้้นำให้คำปรึกษาในสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม สามารถให้คำปรึกษา และช่วยแก้ปัญหาด้วยความเต็มใจ</p> <p>2. เป็นผู้จูงใจให้ผู้อื่นปฏิบัติในสิ่งที่ถูกต้อง และเป็นตัวอย่างที่ดีได้ ทำให้ผู้อื่นเชื่อถือ ศรัทธา ยอมรับ</p> <p>3. เป็นผู้พัฒนาให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในสิ่งที่พึงประสงค์ของท้องถิ่น</p> <p>4. มีความรู้ ความสามารถด้านวิชาการที่เป็น วิชาชีพของคนอย่างกลุ่มเล็ก และมีการพัฒนานวัตกรรมเชิงวิชาชีพ</p> <p>5. มีความรอบรู้ เฉลียวฉลาด อารมณ์มั่นคง และมีคุณธรรมและจริยธรรมสูง</p>
5. การเป็นแบบอย่างประชาธิปไตย	<p>1. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งและถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกท้องถิ่น</p> <p>2. เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>3. ส่งเสริมการให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงาน การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน</p> <p>4. ให้สิทธิประชาชนเสนอโครงการในการจัดทำงบประมาณของท้องถิ่นได้</p>
6. แบบอย่างในการขับเคลื่อน ธรรมาภิบาล	<p>1. จัดทำงบประมาณ ที่ถูกต้องเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของคนในท้องถิ่นเสมอ</p> <p>2. ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือปฏิบัติ และส่งเสริมให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน</p> <p>3. เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอแนะความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญ</p> <p>4. สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในท้องถิ่น มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา</p>

(ต่อ)

## ตารางที่ 2.8 (ต่อ)

ตัวบ่งชี้	สังเกตได้จากตัวบ่งชี้ย่อย
	5. ตระหนักในสิทธิ หน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบ ชอบต่อสังคม 6. บริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด แก่ส่วนรวม
7. แบบอย่างในการครองตน	1. กระตือรือร้น และตระหนักในการพัฒนาตนตามหน้าที่ และจรรยาบรรณ วิชาชีพ 2. ศึกษา ค้นคว้า พัฒนาความรู้ และทักษะตนเองอยู่เสมอ 3. ปฏิบัติตน อุทิศตนทุ่มเทเสียสละ เป็นแบบอย่างแก่บุคลากร ชุมชน และผู้อื่น ได้เป็นอย่างดี 4. ครองตนเป็นผู้มีคุณธรรม จริยธรรม น้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มาใช้ในการดำรงชีวิต 5. เป็นผู้มีน้ำใจ มีมนุษยสัมพันธ์กับทุกคน 6. ต้องไม่มีเรื่องเสื่อมเสีย ผิดวินัย ผิดจรรยาบรรณของผู้บริหาร
8. การสร้างความสัมพันธ์	1. สามารถชักชวนและเป็นคนกลางในการประสานให้คนในท้องถิ่น ร่วมกิจกรรมหรือช่วยเหลือกัน 2. เป็นผู้นำให้ท้องถิ่นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นผู้ประสาน กับหน่วยงานอื่น ๆ 3. เป็นสื่อกลาง ในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับบุคคลต่าง ๆ นอกหน่วยงานของตนเอง 4. ติดตามข้อมูล เสาะหาข่าวสารต่าง ๆ เพื่อแจ้งแก่คนในท้องถิ่น 5. กระจายหรือแจกจ่ายข้อมูล ที่ผู้ปฏิบัติหรือประชาชนไม่มีโอกาสได้ เข้าถึงข้อมูล
9. ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน	1. เป็นผู้นำทางการบริหาร สามารถนิเทศ และชี้แนะการปฏิบัติงานบุคลากร ได้อย่างมีประสิทธิภาพ 2. ส่งเสริมการบริหารจัดการแหล่งสารสนเทศ เพื่อเป็นศูนย์เรียนรู้ ในการปฏิบัติงาน 3. สามารถถ่ายทอดองค์ความรู้ให้แก่ประชาชนได้ 4. สามารถบริหารงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ 5. ส่งเสริม สนับสนุนภารกิจขององค์กรเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น 6. สามารถประยุกต์การบริหารเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่น ได้มากที่สุด 7. สร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชนทั้งเป็นผู้บริหารและผู้ให้บริการเป็นไป อย่างมีคุณภาพ

(ต่อ)



ตารางที่ 2.8 (ต่อ)

ตัวบ่งชี้	สังเกตได้จากตัวบ่งชี้ย่อย
10. การมีวิสัยทัศน์ในการบริหาร	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. กำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับนโยบายและทิศทางการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ</li> <li>2. นำแนวคิด ทฤษฎีการบริหาร มาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง</li> <li>3. มีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม ของท้องถิ่น ก่อนกำหนดนโยบายในการพัฒนา</li> <li>4. ศึกษาข้อมูลสภาพปัญหา ความต้องการและบริบทของท้องถิ่นได้ครอบคลุมประเด็นการพัฒนา</li> <li>5. สร้างวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์การพัฒนาให้สอดคล้องกับนโยบายและบริบทขององค์กร</li> <li>6. บริหารงานเป็นไปตามขอบข่าย นโยบายการบริหารองค์กรและภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ</li> <li>7. นำความรู้ ความเข้าใจกฎ ระเบียบ วิธีการปฏิบัติงานตามภารกิจ มาใช้ในการบริหารได้อย่างแม่นยำ</li> </ol>
11. ส่งเสริมการมีส่วนร่วม	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ส่งเสริมการสร้างเครือข่าย และช่องทางในการเสนอปัญหาความต้องการของท้องถิ่น</li> <li>2. มีนโยบายในการส่งเสริมให้ประชาชนร่วมในกิจกรรม และการบริหารของท้องถิ่นทุกครั้ง</li> <li>3. ส่งเสริม และเชิญประชาชนเข้าร่วมสังเกตการณ์ประชุมสภาท้องถิ่นทุกท่าน</li> <li>4. ส่งเสริมการทำงานในรูปแบบเครือข่าย</li> <li>5. ส่งเสริมการทำงานภายใต้หลักประชารัฐ</li> <li>6. ส่งเสริมการเข้าร่วมประชาคมในทุกระดับ</li> <li>7. เพิ่มช่องทางในการตรวจสอบการบริหารงาน</li> </ol>
12. ความเข้าใจในการทำงาน	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. เข้าใจในจุดมุ่งหมายของการบริหารงานท้องถิ่นและสามารถทำให้ประชาชนเข้าใจในจุดมุ่งหมายของการบริหารงานที่ตรงกัน</li> <li>2. วางแผนงาน และขั้นตอนในการทำงานร่วมกับพนักงาน และประชาชนภายใต้หลักประชารัฐ</li> <li>3. แบ่งงาน และมอบหมายงานให้ผู้ร่วมงานอย่างเหมาะสม</li> <li>4. ริเริ่มความคิดใหม่ ๆ ให้ประชาชน หรือกระตุ้นประชาชนริเริ่มความคิดใหม่ ๆ</li> </ol>

(ต่อ)

## ตารางที่ 2.8 (ต่อ)

ตัวบ่งชี้	สังเกตได้จากตัวบ่งชี้ย่อย
13. บทบาทการพัฒนาทีม	5. ช่วยประสานความคิด ข้อมูลของท้องถิ่น ให้เกิดประโยชน์ต่อการบรรลุเป้าหมาย 6. ติดตามงาน ประเมินผลงาน สรุปผลงานเป็นระยะ ๆ 1. ส่งเสริมการทำงานเป็นทีมให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น 2. ดูแลเอาใจใส่สมาชิกกลุ่ม ให้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น อย่างทั่วถึง เพื่อให้ทุกคนรู้สึกว่าเป็นคนที่มีคุณค่า 3. รับฟังและพิจารณาความคิดเห็นของสมาชิกกลุ่มอย่างทั่วถึง 4. ช่วยทำความเข้าใจให้แก่กลุ่มในเรื่องของการสื่อความหมายในการทำงานทุกครั้ง 5. สร้างบรรยากาศที่อบอุ่นและเป็นมิตรให้เกิดขึ้นในกลุ่มของท้องถิ่น 6. เข้าร่วมกิจกรรมที่ท้องถิ่นจัดขึ้น ในรูปแบบกลุ่ม 7. สร้างขวัญ กำลังใจ ความผูกพัน ความสัมพันธ์ระหว่างคนในท้องถิ่นเสมอ 8. ส่งเสริม และให้ความรู้ในการสร้างทีมเสมอ 9. ศึกษาและนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงานแบบทีมเสมอ
14. บทบาทในการตัดสินใจ	1. เป็นผู้ริเริ่มนโยบายสำคัญ ๆ ของท้องถิ่นเสมอ 2. เมื่อเกิดความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่น ท่านมักเข้าไปช่วยเหลือโดยเร็ว 3. เป็นผู้แก้ปัญหา ในวิกฤตต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยที่ไม่สามารถจะเพิกเฉย 4. กล้าดำเนินโครงการที่ท่านรู้ว่าจะเกิดปัญหากับกลุ่มคนบางกลุ่ม
15. การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์	1. ประพฤติตัวเป็นแบบอย่างจนสามารถเป็นที่ยกย่องเคารพนับถือ 2. ทำให้ผู้ตามเกิดความภาคภูมิใจเมื่อร่วมงานกัน และพยายามประพฤติปฏิบัติ และต้องการเลียนแบบ 3. มีวิสัยทัศน์และสามารถถ่ายทอดไปยังผู้ตาม สามารถควบคุมอารมณ์ได้ในสถานการณ์วิกฤต 4. แสดงให้เห็นถึงความเฉลียวฉลาด ความมีสมรรถภาพ ความตั้งใจ การเชื่อมั่นในตนเอง และทำให้ผู้ตามมีความเป็นพวกเดียวกัน
16. การสร้างแรงบันดาลใจ	1. ประพฤติในทางที่มุ่งใจให้เกิดแรงบันดาลใจกับผู้ตาม โดยการสร้างแรงจูงใจภายใน 2. กระตุ้นจิตวิญญาณของทีม ให้มีชีวิตชีวา 3. สร้าง และสื่อความหวังที่ต้องการอย่างชัดเจน

(ต่อ)

ตารางที่ 2.8 (ต่อ)

ตัวบ่งชี้	สังเกตได้จากตัวบ่งชี้ย่อย
	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. อุทิศตัวหรือความผูกพันต่อเป้าหมาย และวิสัยทัศน์ร่วมกัน</li> <li>5. ช่วยให้ผู้ตามมองข้ามผลประโยชน์ของตนเพื่อวิสัยทัศน์และภารกิจของท้องถิ่น</li> </ol>
17. การกระตุ้นทางปัญญา	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. กระตุ้นผู้ตามให้ตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น</li> <li>2. มีการคิดและการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ</li> <li>3. มีการจูงใจและสนับสนุนความคิดริเริ่มใหม่ๆ</li> <li>4. ให้กำลังใจผู้ตามให้พยายามหาทางแก้ปัญหาด้วยวิธีใหม่ ๆ กระตุ้นให้ผู้ตามแสดงความคิด และเหตุผล</li> </ol>
18. การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับบุคคลในฐานะเป็นผู้นำให้การดูแลเอาใจใส่ผู้ตามเป็นรายบุคคล</li> <li>2. มีการปฏิบัติต่อผู้ตามโดยการให้โอกาสในการเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ</li> <li>3. คำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคลในด้านความจำเป็น และความต้องการ</li> <li>4. ประพฤติให้เห็นว่าเข้าใจ และยอมรับความแตกต่างระหว่างบุคคล</li> <li>5. ส่งเสริมการสื่อสารสองทาง มีปฏิสัมพันธ์กับผู้ตามเป็นการส่วนตัว</li> </ol>

จากตารางที่ 2.8 ผลจากการสังเคราะห์ พบว่า ตัวบ่งชี้บทบาทผู้บริหารที่เป็นสตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สามารถสังเกตได้จาก 98 ตัวบ่งชี้ย่อย การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัย จึงได้ใช้เป็นตัวบ่งชี้บทบาทผู้บริหารสตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

## 2.6 แนวคิด และทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น (Local Government)

การปกครองท้องถิ่น ถือเป็นพื้นฐานอันสำคัญยิ่งสำหรับการปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบัน ซึ่งประเด็นการกระจายอำนาจเป็นประเด็นที่เข้ามามีบทบาทต่อการปกครองท้องถิ่นของไทยมากที่สุด

### 2.6.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ได้มีผู้ให้ความหมาย หรือคำนิยามของการปกครองท้องถิ่นไว้มากมาย แต่คงมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน ดังนี้

โกวิท พวงงาม (2552, น. 29) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตนการบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

Robson (1953, p. 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครอง ซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

Holloway (1959, pp. 101 - 103) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

Wit (1967, pp. 101 - 103) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในเขตอำนาจของตน

### 2.6.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ชวงค์ ฉายะบุตร (2539, น. 26) วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น จำแนกได้ ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งทางด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ
2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง
3. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากการปกครองระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

### 2.6.3 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ชวงค์ ฉายะบุตร (2539, น. 27) กล่าวว่า จากแนวคิดในการปกครองท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น จึงสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย
  2. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล
  3. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน
  4. การปกครองท้องถิ่น สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ
  5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต
  6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546, น. 65) กล่าวว่า คุณค่าและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นภายในรัฐสมัยใหม่ การรวมศูนย์อำนาจมีขีดจำกัด เนื่องจากการบริหารปกครองประเทศที่ประกอบไปด้วย ประชากรมากมาย และพื้นที่อันกว้างไกล โดยรัฐบาลที่ศูนย์กลางแต่เพียงสถาบันเดียวย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก หรือเกิดสภาพของความ “ไม่ประหยัดในเชิงขนาด” (Diseconomies of Scale) จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการถ่ายเทอำนาจในทางการเมืองการปกครองให้อยู่ในมือขององค์กร

หรือสถาบันที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไปด้วยเหตุนี้ คุณค่า และความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้

1. การปกครองท้องถิ่นช่วยสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของชุมชน ภายในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยทางการปกครองจำนวนเล็ก ๆ ที่มีมากมาย กระจายอยู่ทั่วประเทศ โดยพื้นที่เหล่านั้นย่อมมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะทางกายภาพ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของผู้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทำให้การบริหาร และการปกครองที่มีลักษณะของการรวมศูนย์ อำนาจอยู่ที่รัฐบาลเพียงแห่งเดียว ไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการ และปัญหาที่เกิดขึ้น ภายในชุมชนนั้น ๆ จึงจำเป็นต้องกระจายระบบงานให้มีลักษณะคล่องตัวและปรับตัวให้ยืดหยุ่น นั่นก็คือ การสร้างหน่วยการปกครอง ที่เรียกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มาจัดทำบริการ และแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น และยังจะเป็นการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับหลักความ รับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตย (Democratic Accountability)

2. การปกครองท้องถิ่นเป็นโรงเรียนประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า ระบบ การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการเลือกตั้ง มีระบบพรรคการเมืองระดับท้องถิ่น มีการต่อสู้ และการแข่งขัน ในทางการเมือง ตามวิถีทาง และตามกติกา ในที่สุดก็จะทำให้ประชาชนเข้าใจถึงระบบการปกครอง ตนเอง เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายที่อยู่ภายใต้โครงสร้างทางการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นฝ่าย นิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร และที่สำคัญ คือ การเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของประชาชน และในที่สุด จะทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองได้ และการที่ปกครองท้องถิ่นช่วยสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจ ในทางการเมือง ถือได้ว่าเป็นสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยให้ประชาชน

3. สร้างการมีส่วนร่วม (Participation) การมีอยู่ของรัฐบาลในระดับท้องถิ่น หรือในระดับภูมิภาค ย่อมเอื้อต่อประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้มากกว่าเป็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชุมชนของตน และการเข้ามา บริหารกิจการสาธารณะต่าง ๆ ภายในชุมชนด้วยตัวเอง จะเป็นผลให้ประชาชนเหล่านี้ได้เรียนรู้และ มีประสบการณ์ในทางการเมืองการปกครองตามหลักการปกครองตนเอง และนำไปสู่การเติบโต ของ “ความเป็นพลเมือง” ในหมู่ประชาชน

4. สร้างความชอบธรรม (Legitimacy) ความห่างไกลทั้งในทางภูมิศาสตร์และ ในทางการเมือง ย่อมทำให้การตัดสินใจโดยสถาบันทางการเมืองที่ห่างไกลออกไปจากชุมชนท้องถิ่น อาจจะไม่ได้รับการยอมรับ ในทางตรงกันข้ามหากการตัดสินใจกระทำในระดับชุมชนท้องถิ่นมีแนวโน้ม ที่จะได้รับการยอมรับ และเป็นการสมเหตุสมผลมากกว่า ทำให้การตัดสินใจในทางการเมืองการ ปกครองนั้น มีความชอบธรรม

5. คำรณหลักเสรีภาพ (Liberty) หากอำนาจทางการเมืองการปกครองถูกรวบอยู่ที่ศูนย์กลางมากเกินไป เป็นไปได้ที่จะเกิดการใช้อำนาจในทางที่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล และสร้างความเสียหายให้กับสังคมโดยรวมได้ง่ายในทางตรงข้าม การกระจายอำนาจจึงเป็นมรรควิธีหนึ่งในการปกป้องเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยการทำให้อำนาจมีการจัดกระจายออกไป อันจะนำไปสู่การสร้างโครงข่ายของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Checks and Balances) ระหว่างศูนย์กลางกับพื้นที่นอกศูนย์กลาง

#### 2.6.4 องค์ประกอบการปกครองท้องถิ่น

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2542, น. 56) กล่าวว่า องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น สอดคล้องกับคำกล่าวของ ได้กล่าวไว้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

1. มีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน
2. สถานเป็นนิติบุคคลมหาชน
3. มีองค์กรเป็นของตนเอง
4. มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนเอง
5. มีการกำกับดูแลจากรัฐ

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2549, น. 2) กล่าวว่า องค์ประกอบที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าต้องมีองค์ประกอบ ดังนี้

1. เป็นองค์กรนิติบุคคล ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย มีพื้นที่และขอบเขตการปกครองที่แน่นอน ตลอดจนมีอำนาจในการดำเนินนโยบาย และออกกฎหมายข้อบังคับ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น
2. สมาชิกสภา หรือคณะผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง
3. มีการกระจายอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีรายได้ของตนเอง เพียงพอที่จะบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นได้
4. มีอิสระในการปกครองตนเองสามารถใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย แต่ยังคงอยู่ในการควบคุมกำกับดูแลของรัฐ เพื่อประโยชน์ในด้านความมั่นคงของรัฐ และประชาชนโดยส่วนรวม

โกวิท พวงงาม (2552, น. 31) กล่าวว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้อง ประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น จะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองของตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก และขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหาร และเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาศึกษาวิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่ต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อย เพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมือง และการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคลจัดตั้ง โดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาล แห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุม ให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การ หรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของ ประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติ กิจการในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา ของหน่วยงานราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตาม ขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทะนุบำรุงท้องถิ่น ให้เจริญก้าวหน้าต่อไป



8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐ และประชาชนโดยรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

โกวิท พวงงาม (2552, น. 32 - 33) กล่าวว่า คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น ได้ศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบันทุกรูปแบบได้หาแนวทาง และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การคลัง และงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล หน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค กับหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น โดยกล่าวถึงองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง
2. มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติ

ไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. มีเขตการปกครองที่ชัดเจน และเหมาะสม
5. มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
6. มีบุคลากรปฏิบัติงานเป็นของตนเอง
7. มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
8. มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

แม่บท

9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

### 2.6.5 หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2552, น. 33 - 34) กล่าวว่า หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ควรจะต้องพิจารณาถึงกำลังเงินกำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และหน้าที่ความรับผิดชอบควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเกินกว่าภาระ หรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศ ก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น งานทะเบียนที่ดิน การศึกษาในระดับอุดมศึกษา การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ มีข้อพิจารณา ดังนี้

1. เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

2. เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง

3. เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น

4. เป็นงานที่เกี่ยวกับพาณิชย์ท้องถิ่น เป็นงานที่หากปล่อยให้ประชาชนดำเนินการเองอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะเป็นจัดให้มีโรงจมน้ำ การจัดตลาดและงานต่าง ๆ ที่มีรายได้ โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

### 2.6.6 แนวคิดการกระจายอำนาจ มีดังนี้

2.6.6.1 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น โดยทั่วไป หลักการปกครองประเทศนิยมแบ่งเป็น 3 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจ ปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Decentralization) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

1) หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่การบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง โดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ

2) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Decentralization) หมายถึง หลักการที่การบริหารราชการส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ ตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนเริ่มได้ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้

3) หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) หมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางให้จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมือง และการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้

2.6.6.2 แนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชน ซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง ดังนั้นเห็นว่า การกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ คือ

1) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการ หรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร

2) การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐ หรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงาน บางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหาก และอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการ ซึ่งการจัดทำ ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร, วิทยุกระจายเสียง, โทรทัศน์ และการผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

## 2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วรรณดี เกตแก้ว (2552) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “การศึกษาองค์ประกอบคุณลักษณะของผู้นำสตรีทางการศึกษาในภาคใต้” มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาองค์ประกอบคุณลักษณะของผู้นำสตรีทางการศึกษาในภาคใต้ และ 2) วิเคราะห์คุณลักษณะของผู้นำสตรีทางการศึกษาในภาคใต้ที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการสถานศึกษา คุณลักษณะของผู้นำสตรีทางการศึกษาในภาคใต้ มี 2 ด้าน คือ คุณลักษณะส่วนบุคคล และคุณลักษณะด้านพฤติกรรมผู้นำ ผลการวิจัยปรากฏ ดังนี้ 1) ผลการศึกษาองค์ประกอบคุณลักษณะของผู้นำสตรีทางการศึกษาในภาคใต้โดยใช้วิธีการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจพบคุณลักษณะของผู้นำสตรีทางการศึกษาในภาคใต้ ประกอบด้วย 6 องค์ประกอบ 41 ตัวบ่งชี้ หลังการหมุนแกนพบว่าองค์ประกอบทั้ง 6 ประกอบกัน สามารถอธิบายความแปรปรวนของตัวบ่งชี้ทั้งหมดได้ร้อยละ 58.160 2) ผลการวิเคราะห์คุณลักษณะของผู้นำสตรีทางการศึกษาในภาคใต้ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการสถานศึกษา โดยพิจารณาจากตัวบ่งชี้ที่ผู้นำสตรีกลุ่มสูงมีสูงกว่าผู้นำสตรีกลุ่มต่ำอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 พบว่า มีจำนวน 12 ตัวบ่งชี้ ประกอบด้วย 1) การให้อิสระในการทำงานกับครูในโรงเรียน 2) การศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติด้านการสอนที่เป็นที่ยอมรับ 3) การปฏิบัติเป็นแบบอย่างด้านการสอนให้แก่ครูในโรงเรียน 4) การหาโอกาสให้ข้อมูลย้อนกลับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของครู เพื่อปรับปรุงการสอน 5) การดำเนินการจัดประชุมเพื่อพูดคุยกับครูเกี่ยวกับการสอน หลังการสังเกตการสอน 6) การแสดงความเชื่อมั่นในตนเองในการทำงานให้ผู้ที่บังคับบัญชาเห็น 7) การมีบุคลิกที่ทำให้ผู้ที่บังคับบัญชารู้สึกศรัทธา 8) การอธิบายทิศทางและเป้าหมายของโรงเรียนให้ผู้ที่บังคับบัญชาเข้าใจ และเห็นคุณค่า 9) การเข้าร่วมศึกษา หรือสัมมนาในหลักสูตร หรือ โปรแกรมการศึกษาเพื่อพัฒนาวิชาชีพที่จัดโดยสถาบันต่าง ๆ 10) การยึดผู้มีความรู้ ประสบการณ์ และความสำเร็จสูงเป็นแม่แบบในการทำงาน 11) การเปิดโอกาสให้ผู้มีความรู้

ประสบการณ์ และความสำเร็จสูงให้ข้อมูลย้อนกลับในการทำงาน และ 12) การมุ่งมั่นในการทำงาน เพื่อให้งานสำเร็จ

พัชราณี พัททองพรรณ (2553) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “แนวโน้มนักคุณลักษณะผู้นำที่พึงประสงค์ของผู้บริหาร โรงเรียนสตรีเอกชน” การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวโน้มนักคุณลักษณะผู้นำที่พึงประสงค์ของผู้บริหาร โรงเรียนสตรีเอกชน จากการคาดการณ์ในช่วงปี พ.ศ. 2554 - 2559 โดยใช้ทั้งการวิจัยเชิงคุณภาพ และการวิจัยเชิงปริมาณ มีขั้นตอนการศึกษา ดังต่อไปนี้ 1) การวิจัยเอกสาร เพื่อสร้างกรอบแนวคิดการวิจัย 2) การวิจัยอนาคตแบบ (Ethnographic Delphi Futures Research) EDFR ทำโดยการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักวิชาการและผู้รอบรู้ด้านภาวะผู้นำ จำนวน 21 คน นำข้อมูลจากการสัมภาษณ์มาสังเคราะห์เป็นแบบสอบถาม พร้อมแสดงคะแนนค่าความถี่ที่ได้จากการสัมภาษณ์ในแต่ละข้อส่งกลับเพื่อประเมิน วิเคราะห์ การกระจายของข้อมูลด้วยค่ามัธยฐาน (Median) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) 3) นำข้อมูลที่ได้จากการทำ EDFR ไปใช้เป็นสังเคราะห์เป็นแบบสอบถาม เพื่อหาความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ โรงเรียนสตรีเอกชน (Stakeholder) ประกอบด้วย ผู้บริหาร โรงเรียนสตรีเอกชนทั่วประเทศ ตัวแทนครู ผู้ปกครอง และนักเรียนเก่า จำนวน 381 คน 4) นำข้อมูลที่ได้จากผู้เชี่ยวชาญและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ โรงเรียนสตรีเอกชน มาวิเคราะห์ทางสถิติด้วยค่าเฉลี่ย (Mean) แล้วนำผลการวิเคราะห์ค่าเฉลี่ยระดับความคิดเห็นมาเปรียบเทียบกัน พบว่า แนวโน้มนักคุณลักษณะผู้นำที่พึงประสงค์ของผู้บริหาร โรงเรียนสตรีเอกชน ในปี พ.ศ. 2554 - 2559 ประกอบด้วย คุณลักษณะผู้นำ 5 ด้าน คือ 1) ด้านความรู้ 2) ด้านทักษะ 3) ด้านทัศนคติ 4) ด้านคุณธรรมจริยธรรม 5) ด้านบุคลิกภาพ โดยผู้เชี่ยวชาญให้ความสำคัญกับคุณลักษณะผู้นำด้านบุคลิกภาพสูงสุด รองลงมา เป็นด้านคุณธรรมจริยธรรม ส่วนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้ความสำคัญกับด้านคุณธรรมจริยธรรมสูงสุด รองลงมาเป็น ด้านทัศนคติ ในภาพรวมทั้งสองกลุ่มให้ความสำคัญกับคุณลักษณะ ด้านคุณธรรมจริยธรรมมากกว่า ด้านอื่น ๆ โดยที่คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหาร โรงเรียนสตรีเอกชนจะต้องประกอบด้วยคุณลักษณะด้านความรู้ในการพัฒนาหลักสูตรสำหรับกุลสตรีไทย ศิลปวัฒนธรรมไทย ทักษะการใช้จิตวิทยาและการปกครองนักเรียนหญิง ทัศนคติที่ดีในการพัฒนาการศึกษาของสตรี การปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรม และความเป็นไทย

สัมมา รชนีชย์ (2554) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์องค์ประกอบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏ” มีวัตถุประสงค์ เพื่อวิเคราะห์องค์ประกอบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏ เพื่อศึกษาประสิทธิผลการบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏ และเพื่อศึกษาองค์ประกอบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารที่มีผลต่อประสิทธิผลการบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏ สรุปผลการศึกษา ได้ดังนี้ 1) องค์ประกอบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏ แยกเป็น 3 องค์ประกอบ คือ องค์ประกอบที่ 1 : การบริหารการเปลี่ยนแปลง ประกอบด้วย

การประเมิน และติดตามผลการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ การกำหนดแนวทางที่หลากหลายร่วมกับผู้ร่วมงานเกี่ยวกับงานที่มีการเปลี่ยนแปลง การเอาใจใส่ต่อผลการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น การวิเคราะห์สภาพความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงาน การแนะนำให้ผู้ร่วมงานปฏิบัติตามแบบอย่างที่ดีที่เลือกสรรแล้วเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง การนำข้อมูลจากผลการประเมินมาใช้เพื่อปรับปรุงมหาวิทยาลัย การเป็นแบบอย่างการปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง การลดแรงต่อต้านการเปลี่ยนแปลงจากผู้ร่วมงาน การตั้งเป้าหมายร่วมกับผู้ร่วมงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง การประชาสัมพันธ์ที่เน้นย้ำถึงความจำเป็น หรือประโยชน์ที่จะพึงได้รับจากการเปลี่ยนแปลงแก่ผู้ร่วมงาน การกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้ร่วมงานปฏิบัติให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานได้เลือกแนวทางปฏิบัติเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลง การส่งเสริมให้ผู้ร่วมงานมีค่านิยมใหม่ ๆ ที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น การระบุนวัตกรรมและเป้าหมายหลักในการทำงานได้อย่างชัดเจน การชี้แจงโดยเน้นความสำคัญเรื่องอุดมคติและค่านิยมในการทำงาน องค์ประกอบที่ 2 : การกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ประกอบด้วย การแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจอย่างแน่วแน่ที่จะทำงานให้สำเร็จตามที่กำหนด การผลักดันให้มีการปฏิบัติงานที่สูงกว่ามาตรฐานในการทำงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ความพยายามปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย วิสัยทัศน์และอุดมการณ์ของมหาวิทยาลัย การกระตุ้นให้ทดลองทำงานใหม่ ๆ ที่ท้าทายความสามารถ เพื่อเพิ่มคุณค่าในตนเอง การพูดถึงเป้าหมายในอนาคตที่เกี่ยวกับการทำงานอย่างชัดเจน การวางแผนอนาคตที่มีความเป็นไปได้ใหม่ ๆ สำหรับมหาวิทยาลัย เมื่อมีปัญหา ให้ระบุปัญหาโดยใช้ข้อมูลหลักฐานยืนยัน การส่งเสริมให้ผู้ร่วมงานคิดวิเคราะห์ปัญหาโดยใช้หลักเหตุผล การกระตุ้นให้ผู้ร่วมงานแก้ปัญหาอย่างสร้างสรรค์ด้วยวิธีการใหม่ ๆ การเสนอวิธีการปฏิบัติงานใหม่ ๆ แก่ผู้ร่วมงาน การตั้งคำถาม เพื่อให้ผู้ร่วมงานแสดงความคิดเห็น การสนับสนุนให้บุคลากรเข้าร่วมในการประชุมอบรม เพื่อเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ การแสดงให้เห็นถึงความเชี่ยวชาญในการทำงาน และองค์ประกอบที่ 3 : การมีอิทธิพลต่อผู้ร่วมงาน ประกอบด้วย การเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานเข้าพบเพื่อปรึกษาหารือ การให้คำแนะนำที่ทำให้ผู้ร่วมงานก้าวหน้า การเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานแสดงความสามารถในการทำงานอย่างเต็มที่ การเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการกำหนดจุดมุ่งหมายของการทำงาน การส่งเสริมให้ผู้ร่วมงานสนใจพัฒนาจุดเด่นของตนเอง การควบคุมอารมณ์ได้ในสถานการณ์วิกฤต การสร้างบรรยากาศการสื่อสารที่พูดคุยกับผู้ร่วมงานอย่างเป็นกันเองสื่อความต้องการของผู้บริหารอย่างชัดเจน การเสียสละประโยชน์ส่วนตน เพื่อประโยชน์ของกลุ่ม การให้รางวัล และผลตอบแทนเป็นแรงจูงใจเมื่อบุคลากรปฏิบัติหน้าที่ได้ดี การเป็นแบบอย่างการปฏิบัติงานแก่ผู้ร่วมงาน การมอบหมายงานโดยคำนึงถึงความสามารถของแต่ละบุคคล การให้ความสนใจแก่ผู้ร่วมงานทุกคน การให้ความสำคัญของการทุ่มเทต่อภารกิจร่วมกัน 2) ประสิทธิภาพการบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏ โดยรวม และรายด้านอยู่ในระดับมาก เกือบทุกด้าน ยกเว้นด้าน

ความมีเสถียรภาพของบุคลากร อยู่ในระดับปานกลาง โดยด้านเทคโนโลยีในมหาวิทยาลัย มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด ส่วนด้านความมีเสถียรภาพของบุคลากรมีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด 3) องค์ประกอบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารที่มีผลต่อประสิทธิผลการบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏ ประกอบด้วย การบริหาร การเปลี่ยนแปลง การกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และการมีอิทธิพลต่อผู้ร่วมงาน ซึ่งสามารถพยากรณ์ถึงประสิทธิผลการบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏ ได้ร้อยละ 76.20

สุเทพ นิลมุล (2555, น. 96 - 97) ได้วิจัย ภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า ภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงใหม่ในแต่ละด้าน มีดังนี้ ด้านลักษณะทั่วไป มีความเหมาะสมทั้งด้านเพศ อายุ การศึกษา ภายหลังการเข้ารับตำแหน่ง มีการพัฒนาและเสริมสร้างบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น มีฐานเสียงความช่วยเหลือทางการเมืองจากการสนับสนุนของพรรคประชาธิปัตย์ ประชาชนที่นิยมในพรรคประชาธิปัตย์ ประชาชนทั่วไป สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ แต่ไม่มีฐานเสียงและความช่วยเหลือทางการเมืองในท้องถิ่นเพราะสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ทั้งหมดไม่ได้เป็นบุคคลในกลุ่มสังกัด ด้านคุณภาพการบริหารงาน พบว่า มีความสามารถบริหารงาน ความกระตือรือร้นสนใจใฝ่เรียนรู้ ยอมรับในสิ่งใหม่ ความเด็ดขาด ความสามารถและรับผิดชอบในการตัดสินใจ ด้านคุณประโยชน์การบริหารงาน พบว่า มีความเสียสละในการทำงาน ไม่ได้แสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองและพวกพ้อง ด้านวิสัยทัศน์การบริหารงาน พบว่า มีความคิดที่กว้างไกล ทันสมัย เป็นระบบ มีการจัดการเป็นขั้นตอน มีความรอบคอบ ลึกซึ้ง ถี่ถ้วน รอบด้าน ยอมรับฟังความคิดเห็นผู้อื่น เป็นเหตุผล มีหลักการ ด้านการดำเนินชีวิต พบว่า มีความเมตตากรุณา เอื้อเฟื้อเอาใจใส่ โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสในสังคม มีความมุ่งมั่นช่วยเหลือสังคม ใช้ชีวิตเสมอต้นเสมอปลาย เป็นแบบอย่างที่ดี มีความกล้าหาญ และมีความรับผิดชอบสูง มีมนุษยสัมพันธ์ความเป็นกันเอง ด้านการประกอบอาชีพ พบว่า มีความซื่อสัตย์ ความสุจริต ไม่มีธุรกิจที่สร้างปัญหาให้กับสังคม และได้รับการยอมรับทั้งจากประชาชน ชุมชน และผู้ร่วมงานด้านการมุ่งงาน พบว่า มีการกำหนดแนวทางการทำงานชัดเจน มีการนำเสนอแนวคิดใช้วิธีการหลากหลาย ส่งเสริมการมีบทบาทและมีส่วนร่วมของบุคคลหรือหน่วยงาน มีการมอบหมาย และกระจายงาน การวางแผนการกำกับ ติดตาม ประเมินผล การปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ด้านการมุ่งสัมพันธ์ พบว่า มีการปฏิบัติ หรือดำเนินงานต่าง ๆ ด้วยตนเองบางเรื่อง การสร้างเสริมบรรยากาศการทำงาน การสรรเสริญ ยกย่อง และชมเชย ผู้ปฏิบัติงาน การเอาใจใส่ดูแลสวัสดิการการประพฤติปฏิบัติตนด้วยความเสมอภาค การให้ความร่วมมือกับชุมชน และหน่วยงานต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ด้านองค์ประกอบ พบว่า มีความสัมพันธ์อันดีกับผู้ตาม รับผิดชอบการดำเนินงานใช้อำนาจควบคุมการดำเนินงานอย่างเหมาะสม สามารถดูแล กำกับ สั่งการ และควบคุมการดำเนินงานต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลได้ ด้านพฤติกรรมการทำงาน พบว่า มีภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์

ด้านพฤติกรรมการทำงานที่ส่งผลให้เกิดประสิทธิผลสูง โดยใช้การดำเนินงานด้วยกระบวนการต่าง ๆ เช่น การมอบหมายงานการมีส่วนร่วม การแนะนำ และการสั่งการ เป็นผู้มีภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพทั้งความสามารถในการชักนำให้ผู้อื่นคล้อยตาม การสร้างความเชื่อถือและศรัทธา การสร้างแรงบันดาลใจให้ผู้ตามการกระตุ้นให้ผู้ตามใช้กระบวนการทางความคิด เพื่อการแก้ปัญหา หรือ การสร้างสรรค์ใหม่ ๆ และการรู้จักวิเคราะห์ มียุทธศาสตร์การคิดเพื่อการป้องกันมากกว่าการแก้ไข ภายหลังส่วนภาวะผู้นำในประเด็นต่าง ๆ ที่มีน้อยกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับนายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงใหม่ คนที่ผ่านมาในแต่ละด้านมีดังนี้ ด้านลักษณะทั่วไป คือ การมีส่วนร่วม หรือบทบาททางการเมือง และมีฐานเสียงหรือความช่วยเหลือทางการเมืองในชุมชน ด้านผู้นำที่มีคุณภาพ คือ การมีประสบการณ์ทางการเมือง ด้านผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ คือ การมีความใจกว้างยอมรับฟังความคิดผู้อื่น ด้านการดำเนินชีวิต คือ ความสุภาพอ่อนน้อม และมนุษยสัมพันธ์ ความเป็นกันเอง ด้านองค์ประกอบ คือ การมีความสัมพันธ์กับผู้ตาม โดยเฉพาะสมาชิกสภาเทศบาล ด้านผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ คือ การมีความสามารถชักนำให้คล้อยตาม เชื่อถือและศรัทธา การสร้างแรงบันดาลใจให้ผู้ตาม จุดประกายความมุ่งมั่นของผู้ตามให้เห็นถึงสิ่งที่เป็นความสำเร็จ และการสร้างความสัมพันธ์กับผู้ตามแบบรายบุคคล

สมบัติ บุญเลี้ยง อารีย์ นัยพินิจ และชงพล พรหมสาขา ณ สกลนคร (2555) ได้ทำการศึกษา เรื่อง ลักษณะภาวะของผู้นำที่ดีในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ คือ เพื่อศึกษาลักษณะภาวะผู้นำที่ดีสำหรับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ด้วยการเก็บข้อมูลด้วย แบบสอบถามจำนวน 348 ชุด จากผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำการสนทนากลุ่ม ด้วยการเชิญผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 15 คน มาร่วมอภิปรายถึงลักษณะภาวะผู้นำที่ดี จากการศึกษา พบว่า ลักษณะภาวะผู้นำที่ดี จะต้องประกอบไปด้วย 1) ผู้บริหารต้องมีวิสัยทัศน์ 2) ผู้บริหารต้องมีบุคลิกภาพที่ดี 3) ผู้บริหารต้องมีความมุ่งมั่นในการทำงาน และอดทน 4) ผู้บริหารต้องมีคุณธรรม จริยธรรม 5) ผู้บริหารต้องใช้หลักการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน 6) ผู้บริหารต้องมีมนุษยสัมพันธ์ในการทำงานที่ดี 7) ผู้บริหารต้องเป็นผู้มีความคิดริเริ่มและเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง 8) ผู้บริหารต้องมีความสามารถในการสื่อสาร 9) ผู้บริหารต้องให้การสนับสนุนและช่วยเหลือผู้ใต้บังคับบัญชา 10) ผู้บริหารต้องมีความสามารถในการสร้างแรงจูงใจ และ 11) ผู้บริหารต้องรู้จักใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ นอกจากภาวะผู้นำแล้ว ผู้นำต้องบริหารงานภายใต้หลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบไปด้วย หลักนิติธรรม, หลักคุณธรรม, หลักความโปร่งใส, หลักความมีส่วนร่วม, หลักความรับผิดชอบ และ หลักความคุ้มค่า

การฉันทน์ รัตนแสนวงษ์ (2556, น. 98 - 99) ได้วิจัย ภาวะผู้นำของผู้บริหารสตรีมหาวิทยาลัย ภาครัฐและภาคเอกชนในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า 1) ระดับภาวะผู้นำของผู้บริหารสตรีมหาวิทยาลัย ภาครัฐและภาคเอกชนในเขตกรุงเทพมหานคร ในภาพรวมมีระดับภาวะผู้นำอยู่ในระดับมาก โดยตัวชี้วัดที่ได้รับคะแนนมากที่สุด คือ ผู้นำต้องเน้นการวัดและการประเมินที่มีความสำคัญต่อ ผลสำเร็จของการพัฒนาองค์กร 2) ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านคุณลักษณะส่วนบุคคล ปัจจัย ด้านจิตสังคม ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรกับภาวะผู้นำของผู้บริหารสตรี พบว่า ปัจจัย รายย่อย 11 ตัวชี้วัดมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และ 3) ปัจจัยที่ส่งผลต่อ ภาวะผู้นำของผู้บริหารสตรี พบว่ามี 5 ตัวชี้วัด ได้แก่ 1) แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ 2) ลักษณะของความ เป็นผู้นำด้านภาวะผู้นำ และการมอบอำนาจ 3) การมีส่วนร่วม 4) สถานภาพ และบทบาทสตรี และ 5) ลักษณะของความเป็นผู้นำด้านความเป็นผู้นำ และวิสัยทัศน์ ส่วนปัจจัยที่ไม่ส่งผลต่อภาวะผู้นำ ของผู้บริหารสตรี พบว่ามี 6 ตัวชี้วัด ได้แก่ 1) คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพ 2) ลักษณะของความเป็นผู้นำ ด้านอำนาจและอิทธิพล 3) ลักษณะของความเป็นผู้นำด้านจริยธรรม และขอบเขตของอำนาจ 4) ความฉลาดทางอารมณ์ 5) ความเชื่อในอำนาจตนเอง และ 6) นโยบายสตรี

กุลธิดา สิงห์สี (2556, น. 87 - 88) ได้วิจัย นักการเมืองท้องถิ่นสตรี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดลำปาง พบว่า 1) นักการเมืองท้องถิ่นสตรีมีภูมิหลัง และปัจจัยที่สนับสนุนต่อการเข้าสู่อำนาจ ทางการเมืองท้องถิ่นที่แตกต่างกัน โดยมีปัจจัยที่สนับสนุนในการเข้าสู่อำนาจ คือ การมีผลงานในท้องถิ่น ปัจจัยด้านคุณสมบัติส่วนตัว การได้รับการสนับสนุนจากอิทธิพลของบิดา มารดา สามี ญาติพี่น้อง นักการเมืองท้องถิ่นและระดับชาติ 2) รูปแบบของการใช้อำนาจ พบว่า นักการเมืองท้องถิ่นสตรีมีรูปแบบ ของการใช้ในอำนาจในเชิงโน้มน้ำชักชวน ประนีประนอม และมีทักษะในเชิงประสานงานเจรจาที่ดี การบริหารงานเน้น และสนใจพัฒนางานด้านคุณภาพชีวิตเป็นหลัก 3) ด้านการรักษาอำนาจ พบว่า นักการเมืองสตรีมีรูปแบบในการรักษาอำนาจ ดังนี้ คือ การสร้างรักษาและขยายฐานอำนาจสมาชิก ภายในกลุ่ม การสร้างความสัมพันธ์กับนักการเมืองท้องถิ่น / นักการเมืองระดับชาติ ผู้นำท้องถิ่น การลงพื้นที่ และตอบสนองความต้องการของประชาชน และกลุ่มต่าง ๆ การสร้างผลงานให้โดดเด่น รวมทั้งการรักษาภาพลักษณ์ที่ดีของผู้นำ 4) ผลการเปรียบเทียบ พบว่า นักการเมืองสตรี มีรูปแบบ การใช้อำนาจ และการรักษาอำนาจคล้ายคลึงกันแต่มีรูปแบบการเข้าสู่อำนาจที่แตกต่างกัน

ธนพัฒน์ จงมีสุข (2556) ได้วิจัย เรื่องระดับการยอมรับบทบาทผู้นำสตรีในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ วัตถุประสงค์การศึกษา 1) เพื่อศึกษาระดับการ ยอมรับบทบาทผู้นำสตรีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) เพื่อศึกษาบทบาทผู้นำสตรีในการพัฒนา ท้องถิ่น 3) เพื่อเปรียบเทียบระดับการยอมรับบทบาทผู้นำสตรีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ เมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ ผลการวิจัยพบว่า 1) ศึกษาการยอมรับบทบาทผู้นำสตรีในองค์กร



ปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ โดยภาพรวม 4 ด้าน โดยเรียงลำดับด้านที่มีค่าสูงสุด คือ ด้านบุคลิกภาพ ด้านหน้าที่ความรับผิดชอบ ด้านมนุษยสัมพันธ์ และด้านที่มีค่าน้อยที่สุด คือ ด้านพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่ 2) วิธีการยอมรับบทบาทผู้นำสตรีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ แบ่งเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านหน้าที่ความรับผิดชอบ ด้านบุคลิกภาพ ด้านมนุษยสัมพันธ์ และ ด้านพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่ และผลการวิจัยเชิงลึกพบว่า 1) ผู้หญิงมีความเท่าเทียมกันระหว่างผู้หญิงกับผู้ชาย ในบางครั้งเกิดสถานการณ์ เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางการเมือง ผู้หญิงมีทัศนคติในการมองโลกในแง่ดี กล้าเสียสละ และมีจิตใจที่อ่อนโยน สามารถสร้างความเจริญสู่ชุมชนได้ และเป็นแรงสนับสนุนให้ชุมชนนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน เพราะผู้นำสตรีเป็นผู้ที่มีความเข้มแข็ง แต่แฝงไปด้วยความนุ่มนวล จึงสามารถเข้าถึงคนในชุมชนได้ดี 2) จากอดีตถึงปัจจุบันผู้นำสตรีมีบทบาท ดังต่อไปนี้ 1) ด้านหน้าที่ความรับผิดชอบ ใช้อิทธิพลทางการเมืองพอสมควร มีการอุทิศตน และเสียสละเพื่อส่วนรวมได้ให้ความร่วมมือในชุมชน มีความเสียสละปกป้องผู้อยู่ได้บังคับบัญชา มีความคิดที่กว้างไกลในอดีตผู้นำสตรีมีบทบาททางการเมืองน้อย ปัจจุบันผู้นำสตรีมีบทบาทมากขึ้น มีความรับผิดชอบมากขึ้น 2) ด้านบุคลิกภาพ มีความอ่อนโยน สุภาพวางตัวดี มีมารยาท แต่งตัวเหมาะสม วางตัวเข้ากับสังคมได้ดี ทำความเข้าใจดี ให้โอกาสชาวบ้านดีพอสมควร เรียกชาวบ้านมีส่วนร่วม ในอดีตผู้นำสตรีไม่ได้รับการยอมรับ เช่น ในการปฏิบัติงานช่วงกลางคืน ไม่สะดวกในการทำงาน ปัจจุบันผู้นำสตรีได้รับการยอมรับ 3) ด้านมนุษยสัมพันธ์ มีจิตใจที่ดี ต่อเพื่อนร่วมงาน เป็นคนดีมีมนุษยสัมพันธ์ ยอดเยี่ยม ปัจจุบันผู้นำสตรี เป็นที่ยอมรับมากขึ้น เข้ากับชุมชนได้ มีจิตใจที่ดีต่อเพื่อนร่วมงาน มีจิตใจที่มีเมตตาต่อเพื่อนร่วมงาน 4) ด้านพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่ มีจริยธรรมในการทำงาน มีวิสัยทัศน์ในการทำงานที่ดี ทำงานดี แต่ใช้อิทธิพลเกินงาน ซื่อสัตย์ ขยัน และมีความจริงใจในการทำงาน มีคุณธรรม มีวิสัยทัศน์ดี ระบบการทำงานยังอาศัยพวกอื่น หรือยังอาศัยคนอื่นพอสมควร ความตัดสินใจไม่เด็ดขาด ไม่แน่นอนพอ ไม่เหมาะสมในบางเรื่อง ไม่กล้าตัดสินใจ การปฏิบัติหน้าที่ลำบากมาก แต่ ณ ปัจจุบันเท่าเทียมกับผู้ชาย มีจริยธรรมในการทำงาน มีวิสัยทัศน์ในการทำงานที่ดี

ภิรมย์ ลีกุล (2558) ได้วิจัยเรื่อง การพัฒนาตัวบ่งชี้ความรับผิดชอบต่อสังคมของโรงเรียนมัธยมศึกษา ในภาคตะวันออกเฉียงใต้ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาองค์ประกอบความรับผิดชอบต่อสังคมของโรงเรียนมัธยมศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงใต้ พัฒนาตัวบ่งชี้ความรับผิดชอบต่อสังคม และวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน ตัวบ่งชี้ความรับผิดชอบต่อสังคมกับข้อมูลเชิงประจักษ์ กลุ่มตัวอย่างประกอบด้วย ผู้บริหาร โรงเรียน ครู และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนมัธยมศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงใต้ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 300 คน การสุ่มตัวอย่างใช้การสุ่มแบบหลายขั้นตอน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานและการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน ผลการวิจัยพบว่า 1) องค์ประกอบความรับผิดชอบต่อสังคมของโรงเรียนมัธยมศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงใต้ มี 6 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ การรับรู้ประเด็นทางสังคม การให้บริการต่อสังคม การมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาในสังคม การมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะของชุมชน การสร้างจิตอาสาต่อสังคม และการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพต่อสังคม 2) ตัวบ่งชี้ความรับผิดชอบต่อสังคมของโรงเรียนมัธยมศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงใต้ ที่พัฒนามาจากองค์ประกอบหลัก ประกอบด้วย 6 ตัวบ่งชี้หลัก และ 19 ตัวบ่งชี้ย่อย 3) ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน ตัวบ่งชี้ความรับผิดชอบต่อสังคมของโรงเรียนมัธยมศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงใต้ สอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์

พิชญ์ณัฐา พรรณศิลป์, ศัญญา เคนาภูมิ และเสาวลักษณ์ โกศลกิตติอัมพร (2559) ได้วิจัยเรื่อง บทบาทของผู้บริหารท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21 พบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นจึงมีบทบาทอย่างมากต่อการดำเนินงานภารกิจของท้องถิ่น ทั้งการพัฒนาทางการเมืองท้องถิ่น การพัฒนาระบบการบริหารจัดการ ผู้บริหาร จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ บทบาทของผู้บริหารท้องถิ่นที่สำคัญในศตวรรษที่ 21 ได้แก่ บทบาทการนำอย่างมีประสิทธิภาพ บทบาทการเป็นสัญลักษณ์ของท้องถิ่น บทบาทของนักบริหารมืออาชีพ บทบาทเป็นแบบอย่างประชาธิปไตย บทบาทในการขับเคลื่อนธรรมาภิบาล และบทบาทอื่นตามสถานการณ์

อลดา วฤทธิไกรกิตติ (2560) ได้วิจัยเรื่อง “คุณลักษณะนักการเมืองท้องถิ่นที่พึงประสงค์ของประชาชน” เป็นการวิจัยเชิงปริมาณผสมเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาตัวชี้วัดคุณลักษณะนักการเมืองท้องถิ่นที่พึงประสงค์ของประชาชน 2) เพื่อศึกษาคุณลักษณะนักการเมืองท้องถิ่นที่พึงประสงค์ของประชาชน 3) เพื่อแสวงหาแนวทางการพัฒนาคุณลักษณะนักการเมืองท้องถิ่นที่พึงประสงค์ของประชาชน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ กลุ่มตัวอย่างคือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้เชี่ยวชาญในเขตอำเภอคลองหลวง โดยการวิจัยเชิงปริมาณศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างรวมทั้งสิ้น จำนวน 399 คน ใช้วิธีการสุ่มแบบอย่างง่าย (Simple Random Sampling) สถิติที่ใช้ คือ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย เมื่อการหาค่าเฉลี่ย แล้วจัดระดับความต้องการของประชาชน หลังจากนั้น ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพโดยการศึกษากลุ่มสนทนากับผู้เชี่ยวชาญด้านบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารเทศบาลเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยการศึกษาถึงวิธีการปฏิบัติงานและการพัฒนานักการเมืองท้องถิ่น จากกลุ่มตัวอย่างคือผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 9 คน และแบ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญการบริหารระดับสูงขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 2 คน ผู้บริหารระดับสูงของเทศบาลเมือง 2 คน และระดับปฏิบัติ 5 คน นำข้อมูลที่ได้มาตรวจสอบคุณภาพของข้อมูลโดยการตรวจสอบแบบสามเส้า แล้ววิเคราะห์เนื้อหา หลังจากนั้นได้นำผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากทั้งการวิจัยเชิงปริมาณ และ

เชิงคุณภาพมาสังเคราะห์ ได้แนวทางในการพัฒนา “คุณลักษณะนักการเมืองท้องถิ่นที่พึงประสงค์ของประชาชน” ดังนี้ ข้อมูลตัวชี้วัดคุณลักษณะนักการเมืองที่พึงประสงค์ของประชาชน ประกอบด้วย ตัวชี้วัด 5 ข้อใหญ่ 45 ข้อย่อย คือ 1) ด้านคุณลักษณะความเป็นผู้นำของนักการเมืองท้องถิ่น 2) ด้านพฤติกรรมการณ์รณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง 3) ด้านการดำเนินการตามนโยบาย 4) ด้านภาพลักษณ์ของนักการเมืองท้องถิ่น 5) ด้านสมรรถนะของนักการเมืองท้องถิ่น และพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีความต้องการคุณลักษณะนักการเมืองท้องถิ่นที่พึงประสงค์ โดยภาพรวม อยู่ในระดับความต้องการมาก โดยมีค่าเฉลี่ย 4.19 เมื่อปรากฏเป็นรายด้าน พบว่า มีความต้องการในระดับมากทุกด้าน กล่าวคือ ด้านคุณลักษณะความเป็นผู้นำของนักการเมืองท้องถิ่น มีค่าเฉลี่ย 4.45 ด้านการดำเนินการตามนโยบาย มีค่าเฉลี่ย 4.32 ด้านพฤติกรรมการณ์รณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง มีค่าเฉลี่ย 4.25 และด้านภาพลักษณ์ของนักการเมืองท้องถิ่น มีค่าเฉลี่ย 4.00 ส่วนด้านสมรรถนะของนักการเมืองท้องถิ่น มีค่าเฉลี่ย 3.97 ตามลำดับ หลังจากนั้นได้นำผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากทั้งการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพมาสังเคราะห์ ได้แนวทางในการพัฒนา “คุณลักษณะนักการเมืองท้องถิ่นที่พึงประสงค์ของประชาชน” ดังนี้ 1) เพิ่มศักยภาพผู้นำท้องถิ่นทุกระดับ 2) พัฒนาบุคลากรทั้งสองส่วนพร้อมกันประชาชนกับนักการเมืองท้องถิ่น 3) พัฒนาระบบการหาเสียงเลือกตั้งแบบคุณธรรม 4) พัฒนาภาพลักษณ์ในด้านสมรรถนะนักการเมืองท้องถิ่น 5) พัฒนาคุณภาพคุณชีวิตนักการเมืองตามหลักพุทธธรรม

Bass (1996) ได้ดำเนินการสำรวจเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวระหว่างสตรีและชาย โดยให้ผู้ให้ข้อมูลรายงานตนเอง เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาคือแบบวัดภาวะผู้นำแบบพหุองค์ประกอบ (MLQ) ข้อมูลเก็บจากกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 เป็นผู้จัดการระดับกลางขึ้นไปใน 50 ธุรกิจขนาดใหญ่ กลุ่มที่ 2 เป็นหัวหน้างานระดับต้น และกลุ่มที่ 3 เป็นหัวหน้าจากหน่วยงานที่ไม่หวังผลกำไร หน่วยงานด้านการบริการสังคม หน่วยงานด้านสุขภาพ หน่วยงานรัฐบาลและธุรกิจขนาดเล็ก ผลการศึกษาพบว่า ผู้นำที่เป็นสตรีมีการแสดงออกในองค์ประกอบของภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพบ่อยครั้งมากกว่าผู้ชาย แม้ว่าขนาดอิทธิพล (Effect Sizes) จะค่อนข้างเล็กแต่นับว่ามีความสำคัญยิ่ง ซึ่งทำให้ผู้ได้บังคับบัญชา มองสตรีว่ามีประสิทธิผลและน่าพึงพอใจมากกว่าในฐานะผู้นำ

Walt and Robertson (2001) วิจัยเรื่อง “The Evolving Role of Executive Leadership” ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ในด้านการเสริมสร้างแรงบันดาลใจ เสริมสร้างพลังอำนาจ มีทักษะการสร้างทีมและเครือข่าย มีความรู้ สามารถกระตุ้นให้เกิดการคิดค้นนวัตกรรม ใจกว้างรับฟังความคิดเห็น กำเนียงถึงศักดิ์ศรี และคุณค่าของผู้ได้บังคับบัญชา และมีความสามารถในการบริหารการเปลี่ยนแปลง วัตถุประสงค์ของการวิจัยคือ เพื่อรวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับสมรรถนะสำคัญของผู้บริหารระดับสูงในอนาคต ผลการวิจัย พบว่า สมรรถนะสำคัญของผู้บริหารระดับสูงในอนาคต ประกอบด้วย 14 สมรรถนะได้แก่ 1) มีความคิดกว้างไกล 2) สามารถคาดการณ์บริบท

และสภาพแวดล้อมที่ทำให้องค์กรมีความเจริญก้าวหน้า 3) สามารถเสริมสร้างแรงบันดาลใจแก่ผู้ได้บังคับบัญชาให้ร่วมกันคิดค้นแนวทางปฏิบัติที่ทำให้บรรลุวิสัยทัศน์ 4) สามารถเสริมสร้างพลังอำนาจ 5) เข้าใจวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ 6) มีทักษะการสร้างทีมและสร้างเครือข่าย 7) มีความรู้ความสามารถในการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ 8) สามารถกระตุ้นให้ผู้ได้บังคับบัญชาให้สนใจคิดค้นนวัตกรรม 9) สามารถสร้างความประทับใจแก่ผู้ใช้บริการ 10) สามารถพัฒนาองค์กรให้มีศักยภาพในการแข่งขัน 11) มีความมุ่งมั่นในการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องและมีความรอบรู้ 12) ใจกว้าง รับประทานอาหารความคิดเห็นของผู้ได้บังคับบัญชา 13) ให้เกียรติ คำนิ้งถึงศักดิ์ศรีและคุณค่าของผู้ได้บังคับบัญชา 14) มีความสามารถบริหารการเปลี่ยนแปลง

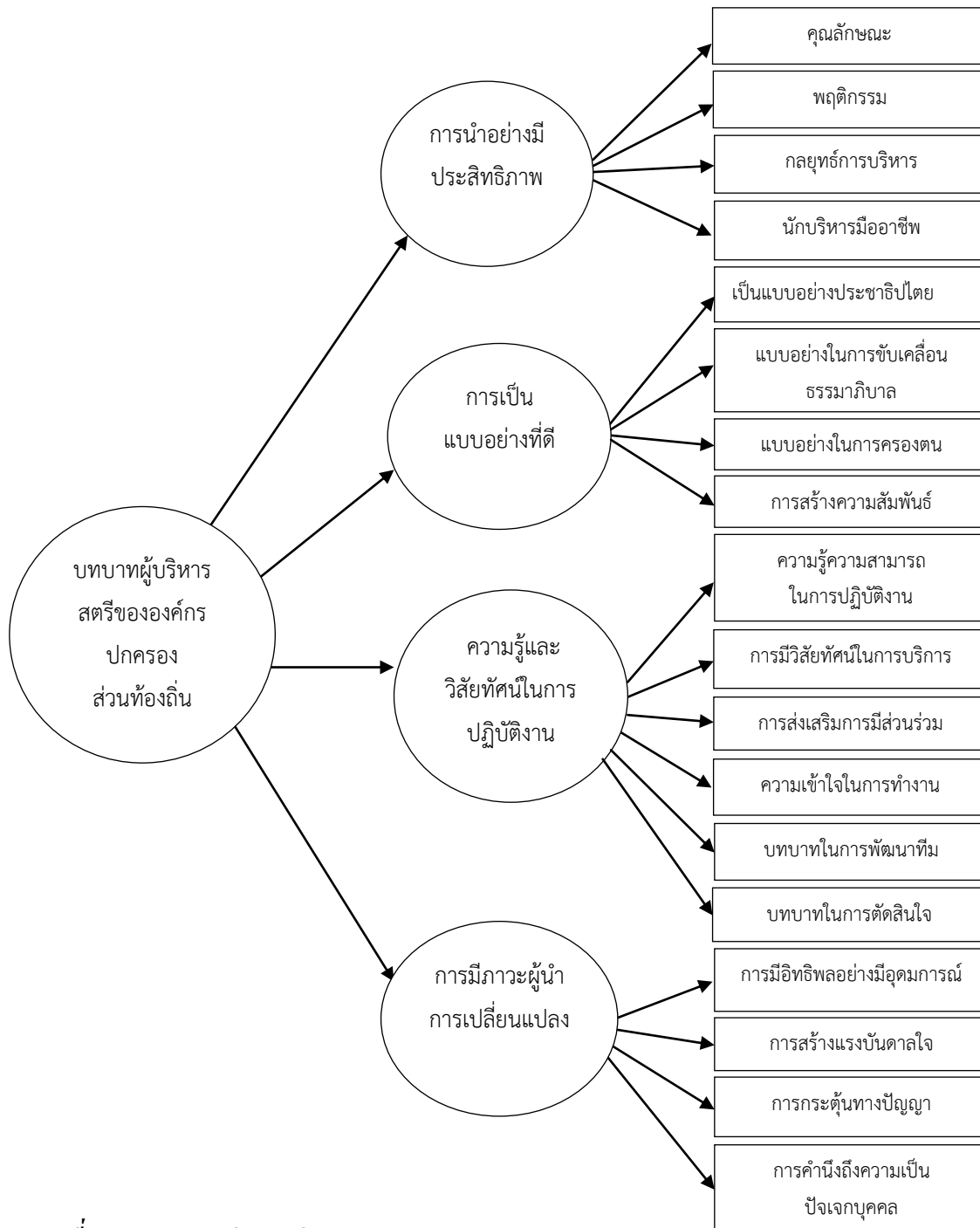
Coleman (2003) อาจารย์อาวุโสแห่งคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเลสเตอร์ประเทศอังกฤษ (Senior Lecturer, School of Education, University of Leicester) ได้เขียนเรื่อง Gender in Educational Leadership ในหนังสือ Leadership in Education โดยสรุปว่า จากการศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับสตรีและเอกสารต่าง ๆ พบคุณลักษณะที่ปรากฏเด่นชัด (Dominant Characteristics) ในการบริหารจัดการและรูปแบบภาวะผู้นำของสตรี ประกอบด้วย 1) ความเป็นผู้นำแบบร่วมมือควบคู่กับการเพิ่มอำนาจและการทำงานเป็นทีม 2) การมุ่งเน้นการสื่อสาร 3) ความเป็นผู้นำทางวิชาการ

Cubillo and Brown (2003) ได้เขียนบทความการวิจัยเรื่องสตรีในการก้าวสู่การบริหารจัดการและการเป็นผู้นำทางการศึกษา : ความแตกต่างในบริบทนานาชาติ ผู้ให้ข้อมูลเป็นสตรีจำนวน 9 คน จาก 9 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย จีน ไชปรัส กรีซ คุเวต อิรัก โดมินีกันแกมเบีย แซมเบีย ซึ่งส่วนใหญ่เคยดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าหมวดวิชาในโรงเรียน หัวหน้าภาควิชาในมหาวิทยาลัย ครูใหญ่ ผลการศึกษาพบว่า สตรีในการศึกษาครั้งนี้มีความยืดหยุ่น มีความสามารถในการกลับสู่สภาพเดิม มีความกล้าหาญ มีความไว้วางใจในตนเอง และมีระดับความมั่นใจในตนเองและพึ่งพาตนเองสูง

Eagly (2003) ศาสตราจารย์แห่งภาควิชาจิตวิทยา มหาวิทยาลัยนอร์ทเวสเทิร์น (Northwestern University) ประเทศสหรัฐอเมริกาได้วิเคราะห์อภิमानงานวิจัย 45 เรื่องที่เปรียบเทียบผู้บริหารชายและสตรี ในองค์กรทางธุรกิจ และองค์กรทางการศึกษา พบว่า ผู้บริหารสตรีมีคุณลักษณะเด่นชัดของความเป็นผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ

## 2.8 กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัย เรื่อง การพัฒนาตัวบ่งชี้บทบาทผู้บริหารสตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นการวิจัย และพัฒนา โดยผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับตัวบ่งชี้ของผู้บริหาร ภาวะผู้นำ บทบาทผู้บริหาร บทบาทผู้บริหารท้องถิ่น บทบาท และการบริหารงานท้องถิ่น และนำมาจัดสร้างเป็นกรอบในการวิจัยครั้งนี้ โดยผู้วิจัยได้วิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหา และประยุกต์จากกรอบแนวคิดของ พิชญ์ณัฐา พรรณศิริปป์, สัจญญา เคนาภูมิ, และ เสาวลักษณ์ โกศลกิตติอัมพร บทบาทของผู้บริหารท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21 (2559), มาตรฐานการส่งเสริมการพัฒนาสตรี กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย (2556), การฉันทน์ รัตนแสนวงษ์ (2556, น. 98 - 99) Yukl (1989, p. 48), รุ่ง แก้วแดง (2545, น. 8) ธนพัฒน์ จงมีสุข (2556), สัมมา ธรนิษฐ์ (2554), สมบัติ บุญเลี้ยง อารีย์ นัยพินิจ ชงพล พรหมสาขา ณ สกลนคร (2555) และ ลลดา วฤทธิไกรกิตติ (2560) ดังภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิดการวิจัย