

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการค้นคว้าอิสระครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าจากเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและได้นำเสนอตามลำดับหัวข้อต่อไปนี้

1. แนวคิดที่เกี่ยวข้อง
  - 1.1 การปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 1.2 การกระจายอำนาจ
  - 1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล
  - 1.4 การบริหารองค์กร
  - 1.5 ผู้นำหรือภาวะผู้นำและคุณลักษณะของผู้นำ
  - 1.6 การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล
  - 1.7 มนุษยสัมพันธ์
2. องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
4. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### 1. แนวคิดที่เกี่ยวข้อง

##### 1.1 การปกครองส่วนท้องถิ่น

มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ซึ่งส่วนใหญ่ได้ให้ความหมายหรือคำนิยามโดยมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกันจะต่างกันก็คือ จำนวนและรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น เช่น

อุทัย หิรัญโต (2523 : 2) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยจะมีการดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็น

อิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ประหยัด หงส์ทองคำ (2526 : 37-38) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นคือการที่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลให้มีสิทธิจะดำเนินการปกครองตนเองและเพื่อให้การปกครองตนเองของประชาชนสามารถที่จะสนองความต้องการของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมตลอดจนมีหน้าที่ มีงบประมาณรายรับรายจ่ายเป็นของตนเองด้วยการมีสิทธิปกครองตนเองของประชาชนนั้น หมายถึง การที่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีสิทธิที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองการปกครองท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขและขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น มีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น มีสิทธิที่จะเลือกตั้งตัวแทนของตนเองเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่นมีสิทธิที่จะแสดงประชามติเพื่อถอดถอน (Recall) เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ประชาชนเลือกตั้งเข้าไป มีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาประกอบการตัดสินใจในกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่นหรือการมีส่วนร่วมโดยการเป็นกรรมการต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2543 : 18-35) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น มีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลายด้วยกัน คือ การบริหารทางการเมือง (Political Administration) ของหน่วยย่อยทางพื้นที่และประชากรของประเทศที่มีขนาดเล็กที่สุด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการสาธารณะหลายอย่างหลายประเภทอย่างกว้างขวาง ภายในเขตที่กำหนดเป็นการปกครองในรูปแบบลักษณะการกระจายอำนาจ ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีโอกาสปกครองและบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้ดำเนินงานไปอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ ตรงกับความประสงค์ของประชาชน เพราะประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมทราบความต้องการในท้องถิ่นได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณเป็นของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

Wit (Wit 1967 : 14-21 Quoted in Choowong Chayabutra 1997 : 14) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครอง

มาจากประชาชนในท้องถิ่น แล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ยอมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

สรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็คือ รูปแบบการปกครองที่รัฐมุ่งกระจายอำนาจให้ประชาชนในชุมชน โดยการกำหนดรูปแบบการปกครองและตราเป็นกฎหมาย มีอาณาเขตพื้นที่อย่างชัดเจน มีฐานะเป็นนิติบุคคลและให้อำนาจหน่วยงานการปกครองมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม มีขอบเขตความสามารถของท้องถิ่น และมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง มีอำนาจหน้าที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่ และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น มีอำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการ ผู้บริหารจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและมีการจัดแบ่งองค์กรออกเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่น แบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร และมีสภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ในการควบคุมกำกับดูแลของรัฐบาลตามความเหมาะสม

อุทัย หิรัญโต (2523 : 22) กล่าวว่า องค์กรประกอบของการปกครองท้องถิ่น มีระบบการปกครองท้องถิ่น 8 ประการด้วยกัน คือ

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้น มีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาคด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้และบุคลากร

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นนั้นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใด จะขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคลจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหาร จะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชนโดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิศระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยส่วนรวม โดยการมีอิสระเต็มที่ หมายถึง เฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอิสระ รัฐจึงจะต้องมีการสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

สรุปว่าหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นควรจะต้องพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้และหน้าที่ความรับผิดชอบควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเกินกว่าภาระหรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศ ก็ไม่ควรมอบความรับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ มีข้อพิจารณาดังนี้ 1) เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตและความปลอดภัยของชุมชน ได้แก่ การจัดท่าถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น 2) เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยรักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง 3) เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมงานด้านนี้ มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข การจัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น 4) เป็นงานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ท้องถิ่นเป็นงานที่หากปล่อยให้

ประชาชนดำเนินการเองอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะเป็น การจัดให้มีโรงรับจำนำ การจัดตลาดและงานต่าง ๆ ที่มีรายได้โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

## 1.2 การกระจายอำนาจ

เนื่องจากการเกิดรัฐหรือเกิดประเทศได้ก็เพราะมีการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางของรัฐหรือประเทศ บางครั้งการรวมอำนาจการปกครองจะมีผลเสียหรือมีข้อบกพร่องบางประการ จึงมีการแบ่งและกระจายอำนาจการปกครองออกไปให้ครอบคลุมทั่วถึงกันทั้งประเทศ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2538 : 4-11) กล่าวถึง การใช้อำนาจการปกครองประเทศโดยแบ่งอำนาจออกเป็น 3 หลักการ คือ หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งและมอบอำนาจและหลักการกระจายอำนาจ โดยได้วิเคราะห์ผลดีและผลเสียของหลักการดังกล่าวไว้ ดังนี้

หลักการรวมอำนาจ (Centralization) หมายถึง การรวมอำนาจในการใช้กำลังของประเทศ (ทหารและตำรวจ) อำนาจในการสั่งการอย่างเด็ดขาดและอำนาจในการปกครองบังคับบัญชา ซึ่งรวมทั้งอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอนพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความเหมาะสมไว้ที่เมืองหลวง ตามหลักที่ว่าเมืองหลวงเป็นศูนย์กลางในการรวมอำนาจการปกครองทั่วประเทศ ลักษณะสำคัญของการรวมอำนาจ คือ ลักษณะการรวมอำนาจการบังคับบัญชาทหารและตำรวจ ขึ้นอยู่กับส่วนกลางหรือรัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียว จะไม่มีรูปแบบของทหารหรือตำรวจท้องถิ่น ส่วนกลางมีอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต ระวัง การเพิกถอนหรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลง เพื่อการบริหารราชการแต่เพียงแห่งเดียว ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินรวมทั้งการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบลนั้น จะขึ้นอยู่กับส่วนกลางทั้งในแง่ของการบังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบล การสรรหา การบรรจุและแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบหรือการลงโทษพนักงานส่วนตำบล เป็นต้น

การแบ่งและมอบอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การที่ส่วนกลางส่งคนไปประจำยังพื้นที่ในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง แต่อำนาจในการตัดสินใจในขั้นสุดท้าย ยังคงเป็นของส่วนกลางอยู่ การแบ่งและมอบอำนาจถือเป็นส่วนหนึ่งของการรวมอำนาจเจ้าหน้าที่ต่างๆ ที่สังกัดส่วนกลาง เป็นผู้ที่มีอำนาจในการบังคับบัญชาให้คุณและให้โทษ ลักษณะสำคัญของการแบ่งและมอบอำนาจ คือ การแบ่งอำนาจเป็นวิธีการของการรวมอำนาจการปกครอง การแบ่งอำนาจทางรัฐบาลกลางหรือส่วนกลางยังคงมีอำนาจในการตัดสินใจ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิกถอนและยับยั้งอำนาจที่แบ่งให้ไปได้ทุกประการ การปกครองบังคับบัญชา และการบริหารงานบุคคลยังคงเป็น

อำนาจส่วนกลาง โดยมีพนักงานส่วนตำบลที่รับอำนาจไปปฏิบัติงาน การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินรวมทั้งการอนุมัติงบประมาณ เป็นอำนาจของรัฐบาล

หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การที่รัฐหรือรัฐบาลมอบอำนาจหน้าที่ในทางบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์กรปกครอง หรือสถาบันของรัฐไปกระทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐหรือรัฐบาล กล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจการปกครองบางส่วนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองโดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมไม่ให้ออกนอกขอบเขตกฎหมายกำหนดไว้ ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ คือ ท้องถิ่นเลือกคนในท้องถิ่นมาบริหารงานอย่างอิสระ และมีอำนาจอิสระตามที่กฎหมายบัญญัติขอบเขตไว้ ท้องถิ่นเลือกตั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขึ้นมาบริหารท้องถิ่นเอง ท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ท้องถิ่นมีทรัพยากรในการดำเนินงานเป็นของตนเอง

การกระจายอำนาจมีจุดเริ่มต้นมาจาก 2 ทางคือจากข้างบนไปสู่ข้างล่างรัฐเป็นผู้กระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นทำกิจกรรมบางอย่าง เป็นการเริ่มจากการรวมอำนาจไปสู่การกระจายอำนาจอีกทางหนึ่งจากข้างล่างไปข้างบนท้องถิ่นหรือแคว้นต่าง ๆ ได้รวมตัวกันเป็นรัฐหรือประเทศขึ้นมา ท้องถิ่นหรือแคว้นตัดอำนาจของคนบางส่วนให้รัฐบาลโดยเริ่มจากการกระจายอำนาจไปสู่การรวมอำนาจ ประเทศไทยได้กำหนดแนวความคิดในการจัดระเบียบบริหารการปกครองประเทศ คือ หลักการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจและการกระจายอำนาจมาเป็นระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้ (โกวิท พวงงาม, 2534 : 36-50) ใช้หลักการรวมอำนาจในการจัดระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วยสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงทบวงและกรมต่างๆ ใช้หลักการแบ่งอำนาจในการจัดระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยจังหวัด อำเภอและระดับท้องที่ คือ ตำบล หมู่บ้าน ใช้หลักการกระจายอำนาจในการจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วย เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อต้องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยพิจารณาจากการกำหนดไว้ในหมวดที่ 5 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ และหมวดที่ 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 284 ซึ่งมีการกำหนดหลักการและสาระสำคัญไว้ว่ารัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนด

นโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะเพื่อเป็นการพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยมีกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริหารสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. 2550 : 96) สมาชิกสภาท้องถิ่น ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ให้มีหน้าที่จัดการศึกษาอบรม และฝึกอาชีพในเรื่องดังกล่าวด้วย ให้มีการส่งเสริมรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมโดยการจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในยุคของรัฐบาลปัจจุบันมีนโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี เป็นประธานการประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกด.) ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณ 2552 จำนวน 104,099.79 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และภารกิจถ่ายโอนเลือกทำ จำนวน 57,233.60 ล้านบาท รวมทั้งเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อดำเนินการภารกิจถ่ายโอนรวม 46,717.44 ล้านบาท ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์เดิมที่ใช้ในการจัดสรรปีที่ผ่านมา และเงินอุดหนุนทั่วไปรายการใหม่ จำนวน 148.75 ล้านบาท และได้กล่าวว่า การจัดสรรเงินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้การทำงานมีความคล่องตัวมากขึ้น และจะทำให้เร่งรัดเงินงบประมาณ ไปสู่ระบบเศรษฐกิจได้เร็วยิ่งขึ้น

ในส่วนของนโยบายรัฐบาลปัจจุบันที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้กล่าวไว้อย่างกว้างๆ ในนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีสาระสำคัญพอสรุปได้ ดังนี้คือ

1. สนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นเพื่อเพิ่มขีดความสามารถ และความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น โดยมีการปรับปรุงกฎหมายเพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่น จัดเก็บรายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมได้มาก

ขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัด บริการสาธารณะที่ได้มาตรฐาน และตอบสนองความต้องการ  
ของประชาชน โดยให้คำนึงถึงความจำเป็นและเหมาะสมตามศักยภาพของท้องถิ่น

2. สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ยึดหลัก  
ธรรมาภิบาลและปรับระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพมุ่งตอบสนองต่อความต้องการของ  
ประชาชน มีความรับผิดชอบต่อชุมชนและมีความโปร่งใสมากขึ้น โดยให้ประชาชนสามารถ  
เข้าถึงข้อมูลและมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและการทำงาน ตลอดจนการจัดบริการ  
สาธารณะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและร่วมติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของ  
ท้องถิ่น

3. ปรับบทบาทและภารกิจการบริหารราชการระหว่างราชการส่วนกลาง  
ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน เพื่อความสามารถในการดำเนินการกิจที่  
สนับสนุนเชื่อมโยงกันและประสานการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม ควบคู่ไปกับการเร่งรัด  
การดำเนินการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่า  
ด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้  
มีการติดตามประเมินผลและการรายงานผลอย่างต่อเนื่อง

4. บูรณาการความเชื่อมโยงของการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค  
ท้องถิ่น โดยสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการผ่านกระบวนการจัดทำ  
แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล แผนยุทธศาสตร์  
ระดับชาติและระดับภาค ตลอดจนเชื่อมโยงกับแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผน  
ชุมชน โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในทุกขั้นตอนของการจัดทำแผน

5. สนับสนุนให้มีการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษและให้สอดคล้องกับระดับการ  
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ โดยสนับสนุนให้ท้องถิ่นที่มีศักยภาพและความพร้อม  
จัดตั้งเป็นมหานคร เมื่อมองถึงนโยบายจะเห็นว่าวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นไม่ได้กล่าวไว้  
อย่างชัดเจนเพียงแค่เขียนไว้อย่างกว้าง ๆ เช่น การกระจายอำนาจเรื่องการคลังท้องถิ่น การ  
ปรับปรุงโครงสร้างกฎหมายเรื่องภาษี การสร้างระบบการตรวจสอบการทำงานขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล การปรับบทบาทภารกิจขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกันและการถ่าย  
โอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบูรณาการในการจัดทำแผนพัฒนาโดยเน้น  
การมีส่วนร่วมของประชาชน การสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นต้น ซึ่งใน  
ส่วนของตัวนโยบายไม่ได้กล่าวถึงวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างชัดเจน

ที่สำคัญการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นประเด็นที่รัฐบาลในอดีตที่ผ่านมาหลายรัฐบาล ได้นำมากำหนดเป็นนโยบายไว้เหมือนกันแต่ว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้น การที่รัฐบาลปัจจุบัน ได้มีการอนุมัติงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2552 จำนวน 104,099.79 ล้านบาทนั้น ที่สำคัญจะต้องคำนึงถึงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้บัญญัติไว้ในหมวด 4 เรื่อง แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 30 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการนั้น พอสรุปได้ดังนี้ คือ การกำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบและในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

ปัจจุบันแนวโน้มการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้จะไม่สามารถกระจายอำนาจทางการคลัง ตามที่ได้บัญญัติไว้ในแผนกระจายอำนาจ ฯ ที่ว่า “ไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นอัตราส่วนของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35” แต่ว่าการกระจายอำนาจทางด้านอื่น ๆ นั้นมีพัฒนาการที่ดีขึ้น โดยเฉพาะการถ่ายโอนภารกิจทางด้านต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่รับการถ่ายโอนและการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นหน่วยงานที่นำงบประมาณและนโยบายไปปฏิบัติต้องคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน การกระตุ้นเศรษฐกิจระดับชุมชน การพัฒนากลุ่มองค์กรเครือข่ายในชุมชนและการสนับสนุนในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานและการพัฒนาองค์กรทางด้านต่าง ๆ เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจที่จะเกิดขึ้นและดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานของท้องถิ่นต่อไป (บาว นาคกร. (2009).

นโยบายรัฐบาลปัจจุบันกับการกระจายอำนาจแก่ อปท. สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2552. จาก <http://www.oknation.net/blog/baocd12/2009/01/15/entry-1>)

สรุปว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานที่ต้องได้รับการถ่ายโอนและการกระจายอำนาจจากส่วนกลางเพื่อนำงบประมาณและนโยบายไปปฏิบัติ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเองและได้รับการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับชุมชน โดยการพัฒนากลุ่มองค์กรเครือข่ายในชุมชนและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานและการพัฒนาองค์กรในด้านต่าง ๆ

### 1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลถือว่าเป็นหน่วยงานองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุด ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพัฒนาตำบล การตรวจสอบการกำกับดูแลได้ง่ายที่สุด ตลอดจนเป็นเวทีประชาธิปไตยของประชาชนในการระดมความรู้และความคิดการตัดสินใจ วางแผนพัฒนาการดำเนินการและการระดมทุนทรัพยากรเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองที่มีความเหมาะสมทั้งในแง่เชิงโครงสร้างขององค์กรและในแง่การมีส่วนร่วมของประชาชน

#### 1.3.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2537 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศ ออกเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบสภาตำบลและรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่ง “พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ.2542)” (กระทรวงมหาดไทย 2542 : 10-11) ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ในมาตรา 40 ว่าสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลที่ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้ทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตขององค์การ

บริหารส่วนตำบลไว้ในประกาศด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

### 1.3.2 โครงสร้างและการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และฉบับแก้ไขครั้งที่ 3 พ.ศ. 2542 จัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารเป็นองค์กรหลักในการบริหารส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล แบ่งโครงสร้างของการบริหารออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์ 2544 : 76 - 77)

#### 1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

(พ.ศ. 2540) จะประกาศใช้บังคับ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่งอันได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบล กับสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งอันได้แก่ สมาชิกที่ราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน แต่ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับจึงได้มีการแก้ไขโครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเสียใหม่ให้สอดคล้องกับมาตรา 285 แห่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นจึงมีการแก้ไขมาตรา 45 ของกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในปี พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้น โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น แต่ถ้าหากในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดที่มีเพียงหนึ่งหมู่บ้านก็ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ก็ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน อายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

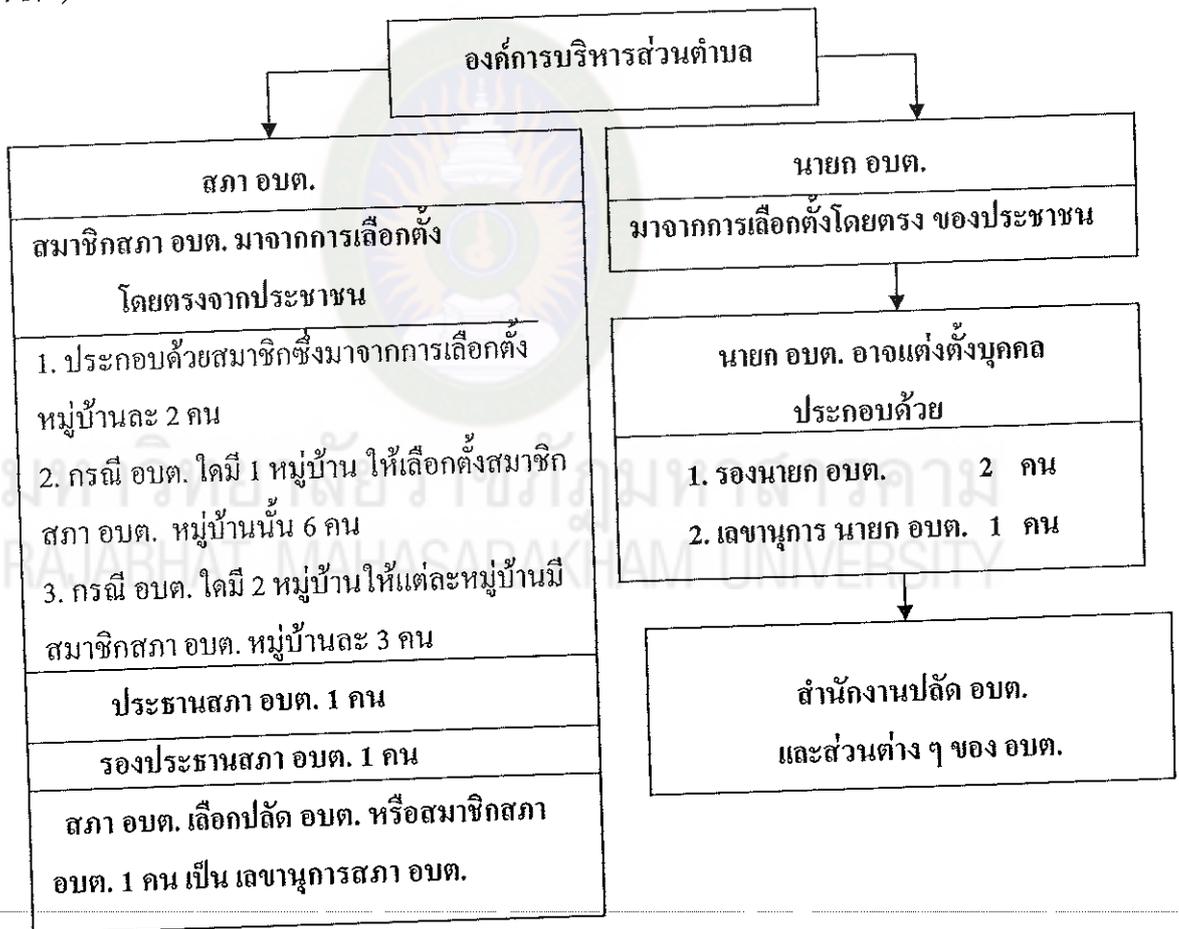
2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เดิมคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย กำนันและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 285 ที่กำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น จึงมีการแก้ไขมาตรา 58 ของกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเสียใหม่ โดยกำหนดให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหาร

ส่วนตำบลประกอบด้วยประธานกรรมการบริหารคนหนึ่งและกรรมการบริหารจำนวน 2 คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วเสนอให้นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง

2.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน เหมือนเดิมเหมือนโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542)

2.3 คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน (โกวิท พวงงาม. 2546 : 174) ภาพโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลมี ดังนี้



ภาพประกอบที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

1.3.3 อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

1) อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลตาม (1) และกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับทางราชการ

2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล

(1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติข้อบัญญัติและแผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(3) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

1.3.4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

1) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มีดังนี้

(1) มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ตามมาตรา 66

(2) มีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 67 ดังนี้

(2.1) จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก

(2.2) การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(2.3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

- (2.4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (2.5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
- (2.6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุและพิการ
- (2.7) ค้ำชูและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (2.8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

- (2.9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย
- (3) มีหน้าที่ที่อาจทำกิจกรรมในเขต อบต. ตามมาตรา 68 ดังนี้
  - (3.1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร
  - (3.2) ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
  - (3.3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
  - (3.4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

- (3.5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (3.6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (3.7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- (3.8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (3.9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อบต.
- (3.10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (3.11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (3.12) การท่องเที่ยว
- (3.13) การผังเมือง

2) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

(1) มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 ดังนี้

- (1.1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (1.2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกทางน้ำและทางระบายน้ำ
- (1.3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

- (1.4) การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
- (1.5) การสาธารณูปการ
- (1.6) การส่งเสริมการฝึกและการประกอบอาชีพ
- (1.7) กู้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (1.8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (1.9) การจัดการศึกษา
- (1.10) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและ

ผู้ด้อยโอกาส

- (1.11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรม

อันดึขงท้องถิ่น

- (1.12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (1.13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (1.14) การส่งเสริมกีฬา
- (1.15) การส่งเสริมประชาธิปไตยความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของ

ประชาชน

- (1.16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (1.17) การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (1.18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
- (1.19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
- (1.20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (1.21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (1.22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (1.23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย

โรงมหรสพและสาธารณสถานอื่นๆ

- (1.24) การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- (1.25) การผังเมือง
- (1.26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (1.27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(1.28) การควบคุมอาคาร

(1.29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(1.30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน  
และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(1.31) กิจอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่

คณะกรรมการประกาศกำหนด

(2) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามข้อ 1 จะมีผลอย่างสมบูรณ์  
เมื่อแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผล  
บังคับใช้แล้ว

สรุปว่า การที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินภารกิจหรือกิจกรรมตามอำนาจ  
หน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้ครอบคลุมทุกด้านหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการบริหาร  
จัดการและขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง โดยเฉพาะการวาง  
กลยุทธ์ในการทำงานที่จะก่อให้เกิดกิจกรรมและเกิดประสิทธิภาพหรือ ได้มาตรฐานในคุณภาพ  
การให้บริการที่ประชาชนพึงประสงค์ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลเองจะต้องระดมความ  
ร่วมมือเพื่อให้ทุกกลุ่มในชุมชนได้ใช้ความรู้ความสามารถ เพื่อชุมชนท้องถิ่นของตนตลอดจน  
การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างกันทั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นเอง ส่วนราชการ เอกชน  
และองค์กรพัฒนาเอกชน

1.3.5 ศักยภาพและความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกิดขึ้นและมีอยู่ในปัจจุบันปรากฏว่า  
ศักยภาพและความพร้อมในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละแห่งย่อม  
มีความแตกต่างกันในหลาย ๆ ปัจจัย โดยเฉพาะในเรื่องของรายได้หรือการเงิน การคลัง การ  
ยกฐานะท้องที่ใดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นควรจะต้องมีรายได้มากพอ โดยปกติต้องให้อยู่ใน  
เกณฑ์ที่พอจะพึ่งตนเองได้และมีรายได้มากพอเพื่อใช้จ่ายซึ่งอย่างน้อยที่สุดจะต้องมีรายจ่าย  
ประจำที่เป็นเงินเดือน ค่าจ้างของบุคลากรในสำนักงาน ดังนั้นเมื่อพิจารณาตรวจสอบรายได้  
ขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว มีการจัดชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกไว้ ดังนี้  
(โกวิท พวงงาม 2546 : 196-197)

อบต. ชั้น 1 คือ อบต. ที่มีรายได้ 20 ล้านบาทขึ้นไป

อบต. ชั้น 2 คือ อบต. ที่มีรายได้ 12 – 20 ล้านบาท

อบต. ชั้น 3 คือ อบต. ที่มีรายได้ 6 – 12 ล้านบาท

อบต. ชั้น 4 คือ อบต. ที่มีรายได้ 3 – 6 ล้านบาท  
 อบต. ชั้น 5 คือ อบต. ที่มีรายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท

#### 1.4 การบริหารองค์กร

กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลหรือองค์กรที่ดำเนินการอยู่ ไม่มีสิ่งใดสำคัญกว่าการดำเนินการหรือการบริหาร (Management Administration) ทั้งนี้เพราะงานทางด้านกิจการหรือการบริหารสามารถอำนวยความสะดวกในการทำงานได้โดยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นการใช้ศาสตร์และศิลป์ นำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative Resource) มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (Process of Administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ มีลักษณะดังนี้

##### ทรัพยากรการบริหาร

สุวิทย์ ชีวังรพันธ์ (2543 : 30 – 45) กล่าวว่า ในการบริหารถือว่ามีทรัพยากร (Administration Resources) ที่เป็นปัจจัยสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ คน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และการจัดการ (Management) หรือที่เรียกสั้นๆ ว่า 4 M's จัดว่าปัจจัยทั้งสี่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารงาน เนื่องจากในการบริหารเกือบทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัยเงิน วัสดุ สิ่งของและวิธีการเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ในการศึกษาวิชาการบริหารหรือการจัดการสิ่งที่ควบคู่กันและเกี่ยวข้อง คือ คำว่า องค์กร (Organization) ซึ่งมีลักษณะสำคัญ หมายถึง รูปแบบของการทำงานของมนุษย์ที่มีลักษณะการทำงานเป็นกลุ่มที่มีการประสานงานกันตลอดเวลา ตลอดจนมีการกำหนดทิศทางมีการจัดระเบียบวิธีการทำงานและการติดตามวัดผลสำเร็จของงานที่ทำอยู่เสมอด้วย จากลักษณะขององค์กรดังกล่าวจะเห็นว่าในสังคมของชุมชนใด ๆ ต่างก็ประกอบไปด้วยองค์กรที่ประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมด้านธุรกิจการค้า การเมือง การทหาร การศาสนา การศึกษาและอื่น ๆ ดำเนินการเป็นกลุ่มในลักษณะที่เป็นองค์กรทั้งสิ้น

องค์กรบริหารส่วนตำบล จัดเป็นองค์กรการเมืองที่ต้องอาศัยรูปแบบการบริหารที่ต้องอาศัยทรัพยากรพื้นฐาน 4 ประการ คือ คน เงิน วัสดุ และวิธีการจัดการ ซึ่งสามารถให้ความหมายของทรัพยากรพื้นฐานในรูปแบบขององค์กรบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. คน หมายถึง สมาชิกสภาที่ได้รับเลือกตั้งขององค์กรบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ พนักงานส่วนตำบล พนักงานจ้างตามภารกิจ พนักงานจ้างชั่วคราว หรืออาจรวมไปถึงประชาชนในองค์กรบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ ซึ่งจะต้องมีส่วนร่วมในการบริหารให้เป็นไปตามความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง

2. เงิน หมายถึง รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับตามกฎหมาย การจัดเก็บภาษีเองและการได้รับการอุดหนุนจากทางรัฐบาล ซึ่งมีความจำเป็นอย่างมากในการเป็นปัจจัยสนับสนุนให้เกิดการบริหารที่เพียงพอต่อการพัฒนาให้เกิดความเจริญก้าวหน้าต่อไป

3. วัสดุ หมายถึง ทรัพยากรที่อยู่ในท้องถิ่น ที่สามารถนำมาใช้หรือพัฒนาให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งทางตรงและทางอ้อม

4. วิธีการจัดการ หมายถึง ระเบียบ กฎหมายหรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้ปฏิบัติในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้การบริหารเป็นไปตามกฎหมายที่กำหนด

ด้วยกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย ได้จัดสัมมนาเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 22 – 24 กันยายน 2542 (โกวิทย์ พวงงาม 2543 : 101 – 143) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินสถานการณ์ปัญหาและข้อจำกัดการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและระดมความคิดเห็นกำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพจากการสัมมนาดังกล่าว สรุปผลการสัมมนาลักษณะการบริหารงานที่ดีและแนวทางการพัฒนาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลที่ทรัพยากรเพียงพอต่อการบริหารงานมีแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

1.1 ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพถูกต้องและทั่วถึงและเป็นธรรม โดยนำระบบแผนที่ภาษีมาใช้

1.2 ปรับปรุงทะเบียนผู้เสียภาษีให้ทันสมัย

1.3 จัดสรรงบประมาณให้องค์การบริหารส่วนตำบลให้สมดุลกับภาระหน้าที่

1.4 ปรับปรุง ระเบียบกฎหมายให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอิสระมากขึ้น

2. องค์การบริหารส่วนตำบลบริหารงานด้วยความถูกต้อง โปร่งใส มีแนวทางการดำเนินการดังนี้

2.1 ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับอย่างเคร่งครัด

2.2 เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบโดยถือปฏิบัติตาม

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2539 ได้แก่ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ประกาศ เป็นต้น

2.3 เปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบการปฏิบัติงาน

2.4 กำหนดขั้นตอนการบริหารให้ชัดเจนและเปิดเผยให้ประชาชนทราบ

2.5 บริการประชาชนด้วยความเสมอภาคและทั่วถึง ได้แก่ การจัดประชาคม

เคลื่อนที่ เป็นต้น

3. บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล มีความรู้คุณธรรมและจริยธรรม โดยมีแนวทางดำเนินงาน ดังนี้

- 3.1 ฝึกอบรมบุคลากรทั้งฝ่ายประจำและฝ่ายการเมืองอย่างต่อเนื่อง
- 3.2 กำหนดวุฒิการศึกษาของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- 3.3 ปรับปรุงกฎหมายให้มีการเลือกนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง
- 3.4 เสริมสร้างคุณภาพ จริยธรรมแก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- 3.5 ปลุกฝังค่านิยมที่ดีแก่ประชาชน

4. ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีแนวทางดำเนินงาน ดังนี้

- 4.1 จัดให้มีประชาคมและมีการประชาพิจารณ์ในเรื่องสำคัญ ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาตำบล
- 4.2 เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทุกขั้นตอน
- 4.3 เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เสนอปัญหาความเดือดร้อนแก่องค์การบริหารส่วนตำบลและการติดตามการประเมินผลการปฏิบัติงาน
- 4.4 สนับสนุนการดำเนินงานของกลุ่มต่างๆ

5. มีอิสระในการดำเนินงาน โดยมีแนวทางดำเนินงาน ดังนี้

- 5.1 ปรับปรุงระเบียบ กฎหมาย เพื่อสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ชัดเจนและมีอิสระมากขึ้น
- 5.2 สร้างกลไกป้องกันการแทรกแซงจากนักการเมืองภายนอกและพนักงานส่วนตำบล จัดตั้งชมรมหรือสมาพันธ์องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อสร้างอำนาจต่อรองและป้องกันการแทรกแซงจากอำนาจภายนอกที่ไม่ชอบธรรม

6. สร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานแก่บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

- 6.1 ในการปฏิบัติงานเพิ่มอัตราค่าตอบแทนและจัดสวัสดิการแก่สมาชิกสภาให้มีมาตรฐานใกล้เคียงกับท้องถิ่นอื่น
- 6.2 กำหนดเส้นทางความก้าวหน้าของพนักงานส่วนตำบลและมีความคล่องตัวในการโอนย้ายไปท้องถิ่นอื่น

6.3 สนับสนุนการศึกษาดูงาน คู่มือปฏิบัติงานแก่สมาชิกสภา เพื่อเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน

6.4 กำหนดมาตรการให้คณะผู้บริหารใช้หลักคุณธรรม

7. องค์การบริหารส่วนตำบล มีความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน โดยมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

7.1 คณะผู้บริหารและพนักงานส่วนตำบลควรมาทำงานเต็มเวลาราชการ เพื่อให้บริการ ได้ตลอดเวลาและทันที่

7.2 จัดเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติงานทั้งบุคลากรและอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ บำรุงรักษาให้ใช้ได้ตลอดเวลา

7.3 ให้ถือเป็นธุระในทุกปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชน กรณีเกินความสามารถหรือไม่อยู่ในอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบล ก็ต้องประสานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบมาดำเนินการ

7.4 เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เสนอปัญหาความเดือดร้อนได้สะดวก ได้แก่ การเปิดตู้รับเรื่องร้องทุกข์ เป็นต้น

7.5 พัฒนาท้องถิ่นในทุก ๆ ด้าน

7.6 พิจารณาน้ำที่ที่ต้องทำตามกฎหมายกำหนด ซึ่งต้องปฏิบัติให้ครอบคลุมครบถ้วนภารกิจและเพิ่มเติมหน้าที่อาจทำได้ตามศักยภาพ

7.7 จัดทำแผนพัฒนาให้ครอบคลุมภารกิจและจัดลำดับความสำคัญตามสถานการณ์ปัญหาและความต้องการของประชาชน

7.8 นำแผนพัฒนาไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม โดยการนำไปเป็นแนวทางในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

7.9 บางภารกิจที่ไม่สามารถดำเนินการเองได้ ก็สามารถสนับสนุนให้หน่วยงานอื่น ๆ ดำเนินการแทน

7.10 ประสานการปฏิบัติงานกับหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในพื้นที่

8. จัดทำข้อบังคับตำบลและบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

8.1 ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอพิจารณาข้อบังคับตำบล โดยการจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบก่อนบังคับใช้

8.2 ควรจัดตั้งที่ปรึกษาด้านกฎหมายเพื่อป้องกันความผิดพลาดในการออกข้อบังคับ

8.3 ข้อบังคับตำบลต้องมุ่งรักษาผลประโยชน์และบังคับใช้อย่างเสมอภาคและยุติธรรม

8.4 ประกาศคำสั่งและข้อบังคับ ต้องประกาศให้ประชาชนทราบการทำงานที่จะก่อให้เกิดกิจกรรมและเกิดประสิทธิภาพหรือได้มาตรฐานในคุณภาพการให้บริการที่ประชาชนพึงประสงค์ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลเองจะต้องระดมความร่วมมือ เพื่อให้ทุกกลุ่มในชุมชน ได้ใช้ความรู้ความสามารถ เพื่อชุมชนท้องถิ่นของตน ตลอดจนการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างกัน ทั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นเอง ส่วนราชการ เอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน

สรุปแนวทางการพัฒนาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ต้องคำนึงถึงทรัพยากรพื้นฐาน 4 ประการ คือ คน เงิน วัสดุและวิธีการจัดการ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องบริหารงานด้วยความถูกต้อง โปร่งใส บุคลากรจะต้องมีความรู้ มีคุณธรรมและจริยธรรม ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประชาชนหรือชุมชนควรมีส่วนร่วมและมีอิสระในการดำเนินงาน เพื่อแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

### 1.5 ผู้นำหรือภาวะผู้นำและคุณลักษณะของผู้นำ

#### 1.5.1 ความหมายของผู้นำ

สุพัฒน์ มนต์ไพบูลย์ (2537 : 4) กล่าวว่าผู้นำ หมายถึง ผู้ที่มีความรู้ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอันเป็นที่ต้องการในการดำเนินงานของกลุ่มและสามารถใช้ความรู้ที่ช่วยให้อำนาจหรืออิทธิพลของตนได้ สถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง ผู้นำส่วนใหญ่จะมีบุคลิกภาพเด่น มีความรู้ความสามารถเป็นพิเศษในกลุ่มคนหรือในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้ที่สามารถจูงใจประชาชนให้มีความคิดเห็นคล้อยตามและลงมือทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง จนนำกลุ่มไปสู่จุดหมายปลายทางได้เป็นผลสำเร็จในที่สุด กลุ่มซึ่งอยู่ภายใต้การนำของผู้นำจะดำเนินงานไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือล้มเหลวก็ขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้นำ ผู้นำจะมีอิทธิพลเหนือกว่าสมาชิกคนอื่นในกลุ่ม ความมีอิทธิพลของเขาต่อสมาชิกของกลุ่มอาจจะแสดงออกในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การให้คำแนะนำกระตุ้นเตือน ชักชวน ฯลฯ ผู้นำจะต้องมีทักษะในการใช้ความมีอิทธิพลของเขาในสถานการณ์ที่เหมาะสม ข้อสำคัญที่ควรระลึกไว้เสมอก็คือ ผู้นำที่ดีนั้นจะไม่ใช้อำนาจในการทำงานให้บรรลุผลแต่จะเป็นผู้นำที่สามารถชักจูงผู้อื่นให้มีจิตใจคล้อยตาม โดยการอาศัยเหตุผล

ยงยุทธ เกษสาคร (2544 : 68) กล่าวว่า ผู้นำ คือ ผู้ที่มีบุคลิกลักษณะคุณสมบัติเด่นกว่าผู้อื่นในกลุ่ม และมีอิทธิพลมากกว่าบุคคลอื่น ๆ ในหน่วยงานทั้งสามารถสร้างความมี

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้เกิดขึ้นแก่หน่วยงานนั้น ๆ ได้ ดังนั้น ผู้นำ จึงหมายถึงบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งรับบทบาทเป็นผู้บริหารประสานประโยชน์ในกลุ่มเสมือนเป็นสัญลักษณ์ของกลุ่มซึ่งมีอิทธิพล และอำนาจสามารถบังคับบัญชาบุคคลในกลุ่มให้ปฏิบัติงานจนบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

ศิริวรรณ เสรีรัตน์และคณะ (2545 : 229) กล่าวว่า ผู้นำ หมายถึง บุคคลซึ่งมีผู้ตามและมีอิทธิพลที่จะทำให้ผู้ตามช่วยกันกำหนดวัตถุประสงค์และบรรลุวัตถุประสงค์นั้น หรือเป็นบุคคลที่ทำให้ห้วงการประสบความสำเร็จและบรรลุผลสำเร็จ โดยใช้อิทธิพลจูงใจผู้อื่นให้ปฏิบัติตาม ผู้นำเป็นผู้ตัดสินใจ กำหนดปัญหา วางแผนและรับผิดชอบต่อความอยู่รอดหรือการพัฒนาขององค์กร นอกจากนั้นแล้วผู้นำยังมีส่วนทำให้เกิดวิสัยทัศน์ขององค์กรและพนักงานรวมทั้งสามารถใช้อำนาจหรืออิทธิพลต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อนำกลุ่มประกอบกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง การเป็นผู้นำนั้นเป็นเรื่องง่ายแต่การเป็นผู้นำที่ดีนั้นเป็นเรื่องยาก

เจษฎา บุญมาโฮม (2546 : 185) กล่าวว่า ผู้นำ หมายถึง คนที่ได้รับ การแต่งตั้งอย่างเป็นทางการให้มีตำแหน่งเป็นหัวหน้า มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบต่อหน่วยงานหนึ่ง ๆ ในองค์กร

สมศักดิ์ ขาวลาภ (2544 : 13) กล่าวว่า ผู้นำ (Leader) กับ ภาวะผู้นำ (Leadership) เป็นการมองคนละด้าน คำว่า ผู้นำมองเน้นที่ตัวบุคคล ส่วนคำว่า ภาวะผู้นำ มองเน้นที่คุณลักษณะในตัวบุคคลเราสามารถให้คำนิยามของคำว่า ผู้นำ ได้โดยอาศัยหลัก 3 ประการสรุปได้ดังนี้

1. ผู้นำ คือ บุคคลใดบุคคลหนึ่งในกลุ่มคนหลาย ๆ คนที่มีอำนาจอิทธิพลหรือความสามารถในการจูงใจคนให้ปฏิบัติตามความคิดเห็นความต้องการ หรือคำสั่งของเขาได้ ผู้นำมีอิทธิพลเหนือการปฏิบัติตนหรือพฤติกรรมของผู้อื่น คำว่า “ผู้อื่น” ในที่นี้ไม่ได้หมายความว่า “ผู้อื่น” ทุกคนในกลุ่มคนที่ผู้นำคนนั้นมีส่วนร่วม เพราะภาวะผู้นำมิได้เกิดขึ้นโดยอาศัยหลักการทั้งหมด หรือไม่ก็ไม่มีเลย แต่ภาวะผู้นำเกี่ยวกับความเป็นผู้นำมากหรือน้อยเพียงใด มากกว่าปริมาณคนที่เขานำ คือ อยู่ที่ความมากน้อยของอำนาจอิทธิพลหรือความสามารถในการจูงใจคน

2. ผู้นำ คือ บุคคลที่มีอำนาจเหนือในการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Relation) ภาวะผู้นำเป็นกระบวนการ 2 ทาง (Two-way Process) คือ ผู้นำมีอิทธิพลเหนือผู้ตามและในทำนองเดียวกัน บางคราวผู้ตามก็มีอิทธิพลเหนือผู้นำ ความเป็นผู้นำ

หรือภาวะผู้นำจึงเป็นผลรวมของเจตคติของสมาชิกในกลุ่มคนนั่นเอง งานวิจัยหลายเรื่องยืนยันว่า ผู้นำของกลุ่มคนที่มีเจตคตินิยมเผด็จการมักเป็นเผด็จการด้วย ส่วนผู้นำของกลุ่มคนที่มีเจตคตินิยมประชาธิปไตยก็มักเป็นคนที่มีความเป็นประชาธิปไตยด้วย

3. ผู้นำแตกต่างจากหัวหน้าหรือผู้บริหาร คน 2 คนนี้อาจจะเป็นคน ๆ เดียวกันได้ แต่ไม่จำเป็นเสมอไป หัวหน้าหรือผู้บริหารหลายคนมีอำนาจหน้าที่โดยตำแหน่ง แต่อาจไม่ใช่ผู้นำที่แท้จริงของกลุ่มผู้นำที่แท้จริง อาจเป็นคนอื่นซึ่งไม่ใช่หัวหน้าหรือผู้บริหาร แต่เขามีอำนาจมีอิทธิพลและมีความสามารถในการจูงใจคนให้ประพฤติหรือปฏิบัติ ตามความคิดเห็นความต้องการหรือคำสั่งของเขาได้ทั้ง ๆ ที่เขาไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตำแหน่งใด ๆ ทั้งสิ้น

ซึ่งลักษณะของผู้นำที่มีรูปแบบแตกต่างกัน ความเป็นผู้นำมีผลกระทบต่อสิ่งอื่น ๆ หลายอย่าง ถ้าหัวหน้าหรือผู้บริหารเป็นผู้ที่มีความเป็นผู้นำในตัวกิจการงานของหน่วยงานก็จะดำเนินไปได้โดยเรียบร้อยราบรื่นและก้าวหน้า ในทางตรงกันข้ามหากหัวหน้าหรือผู้บริหารขาดความเป็นผู้นำในตัวอาจจะเกิดผลเสียต่าง ๆ หลายประการ ทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นตัวละครแห่งการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ภายในหน่วยงาน พฤติกรรมความเป็นผู้นำจึงมีผลไปถึงผลผลิตขององค์กร ความพึงพอใจ ขวัญและกำลังใจ ความจงรักภักดีต่อหน่วยงาน ความกระตือรือร้น การบูรณาการ ฯลฯ ของผู้ร่วมงานด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งความเป็นผู้นำจะมีลักษณะสำคัญ คือ

1. ด้านคุณสมบัติส่วนตัวของผู้นำ ได้แก่ ผู้นำที่มุ่งแสวงหาวิธีการที่จะนำผู้ร่วมงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานตามที่กำหนดไว้
2. การแสดงออกในรูปของพฤติกรรมในด้านต่าง ๆ เช่น ความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน ความสามารถในการตัดสินใจ กล้าคิด กล้าทำ มีความรับผิดชอบและมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล เพื่อก่อให้เกิดผลในแง่ของความมีพลังอำนาจและอิทธิพลต่อผู้ร่วมงาน
3. การแสดงออกซึ่งศักยภาพสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้นำที่มีความเป็นผู้นำสูงจะต้องสามารถแสดงบทบาทในการนำด้วยบารมีและความมีอิทธิพลเหนือกลุ่มบุคคลอื่นได้ในทุกสถานการณ์
4. ความเป็นผู้นำ เป็นสิ่งที่ฝึกฝนอบรมพัฒนาให้เกิดขึ้นได้จากประสบการณ์ การเรียนรู้ ดังเช่น ผู้นำที่สำเร็จการอบรมจากสถาบันพัฒนาผู้บริหารหรือผู้นำที่ผ่านการอบรมในสาขาวิชาเฉพาะ มีความรู้ความชำนาญในด้านเทคนิคสูง (Technical Skill) เป็นที่ยอมรับของกลุ่ม เป็นต้น

5. ผู้นำที่ดีจะต้องสามารถสร้างความจงรักภักดีให้เกิดในจิตสำนึกของบุคลากรต่อหน่วยงาน สร้างความพึงพอใจด้วยการใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ที่เกิดขึ้นแก่ผู้ร่วมงานได้จนสามารถสร้างทีมงานได้อย่างมั่นคง

สรุปได้ว่า ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการให้มีตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบหน่วยงานต่าง ๆ โดยได้รับการเลือก การยอมรับและการยกย่องให้เป็นหัวหน้างาน ให้เป็นผู้ตัดสินใจ เป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองบังคับบัญชาและเป็นบุคคลที่มีศิลปะในการจูงใจสมาชิกในกลุ่มหรือทีมงานให้ปฏิบัติตามคำสั่งของตนได้หรือชักนำบุคคลอื่นให้ปฏิบัติงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้และภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการใช้อิทธิพลต่อกิจกรรมต่าง ๆ ของบุคคลหรือกลุ่มเพื่อความสำเร็จของเป้าหมายภายในสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งให้เกิดพลังเป็นอิทธิพลจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงาน ให้ความร่วมมือปฏิบัติการดำเนินกิจกรรมในทุกสถานการณ์ โดยใช้กระบวนการกลุ่มหรือกลุ่มปฏิสัมพันธ์หรือพลวัตกลุ่มใช้ศิลปะของการสื่อสารเป็นพลังสนับสนุนเป็นปัจจัยในการบริหาร ให้กิจกรรมบรรลุเป้าหมายสถานะหรือศักยภาพความสามารถของบุคคลในการสร้างกระบวนการ เพื่อจูงใจให้ผู้อื่นให้ความร่วมมือ มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน การดำเนินกิจกรรมให้เป็นไปตามแผนงานและจุดประสงค์ที่วางไว้

#### 1.5.2 ความหมายของภาวะผู้นำ

ขงยุทธ เกษสาคร (2544 : 68-69) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง ศิลปะหรือความสามารถของบุคคลหนึ่ง ที่จะกระตุ้นจูงใจหรือใช้อิทธิพลต่อบุคคลอื่น ผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาในสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการและอำนวยความสะดวกโดยใช้กระบวนการสื่อความหมาย การติดต่อ ซึ่งกันและกันให้เกิดมีใจร่วมกับตนดำเนินการ จนกระทั่งบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ การดำเนินการจะเป็นไปในทางดีหรือชั่วก็ได้ ฉะนั้นไม่ว่าคนนั้นจะเป็นอธิบดี ประธานกรรมการ ผู้อำนวยการหรือผู้จัดการบริษัท แม้แต่หัวหน้าโจรแต่ละคนจะต้องมีภาวะผู้นำทั้งนั้น

สมศักดิ์ ขาวลาภ (2544 : 15) ให้ความหมายของ ภาวะผู้นำ ว่าหมายถึง ศิลปะและความสามารถในการนำและการจูงใจผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนให้ทำงานด้วยความเต็มใจและกระตือรือร้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มและขององค์การ

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2545 : 3) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ เป็นกระบวนการที่ผู้นำช่วยสร้างความชัดเจนแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาให้รับรู้ว่าจะอะไรคือความสำคัญให้ภาพความเป็นจริงของ

องค์กรแก่ผู้อื่นช่วยให้มองเห็นทิศทางและจุดมุ่งหมายอย่างชัดเจนภายใต้ภาวะการณ์  
เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโลก

เจษฎา บุญมาโฮม (2546 : 185) ให้ความหมายของภาวะผู้นำ ว่าหมายถึง  
กระบวนการที่เกิดจากบุคคลหนึ่งใช้อิทธิพลที่มีอยู่เหนือสมาชิกคนอื่นในกลุ่มจัดการนำกลุ่มให้  
ก้าวไปสู่จุดมุ่งหมายที่กลุ่มหรือองค์กรปรารถนา

สรุปได้ว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการใช้อิทธิพลต่อกิจกรรมต่าง ๆ ของบุคคล  
หรือกลุ่มเพื่อความสำเร็จของเป้าหมายภายในสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ให้เกิดพลังเป็น  
อิทธิพลครองใจผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงานให้ความร่วมมือปฏิบัติการดำเนินกิจกรรมในทุก  
สถานการณ์โดยใช้กระบวนการกลุ่มหรือกลุ่มปฏิสัมพันธ์หรือพลวัตกลุ่ม ใช้ศิลปะของการ  
สื่อสารเป็นพลังสนับสนุนเป็นปัจจัยในการบริหารให้กิจกรรมบรรลุเป้าหมาย สภาวะหรือ  
ศักยภาพความสามารถของบุคคลในการสร้างกระบวนการเพื่อจูงใจให้ผู้อื่นให้ความร่วมมือ  
มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานดำเนินกิจกรรมให้เป็นไปตามแผนงานและจุดประสงค์ที่  
วางไว้

ลิปปีทและราฟท์ ไวท์ (Lippitt and Ralph White 1940 ; อ้างมาจาก สร้อยตระกูล  
ดิยานนท์ ธรรมดาณะ 2542 : 258 - 259) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ภาวะการเป็นผู้นำของ  
มหาวิทยาลัยไอโอวา (The University of Iowa) พบว่า แบบของผู้นำมีอยู่ 3 แบบ คือ

1. ผู้นำตามแบบอัตตะนิยม (Autocratic Style) ในภาวะการณ์เป็นผู้นำแบบ  
อัตตะนิยมนี้ ผู้นำจะยึดตนเองเป็นสำคัญเขาจะเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดเป้าหมายและวิธีการ  
ทำงานด้วยตนเองแล้วจึงสั่งการแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา โดยคนจะทำการควบคุมบังคับบัญชาอย่าง  
ใกล้ชิด (Close Supervision) ไม่ปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้แสดงความคิดเห็นและมีอิสระใน  
การปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพราะเขาจะไม่มีควมไว้วางใจในผู้ใต้บังคับบัญชา ดังนั้นจุดเน้นของผู้นำ  
แบบนี้ ก็คือ ตัวของเขาก้าวร้าวตอบโต้ผู้นำหรือไม่ก็เพิกเฉยเสียเลยหรือแสดงความก้าวร้าวเมื่อ  
ผู้นำไม่อยู่

2. ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic or Participative Style) ด้วยภาวะการณ์  
เป็นผู้นำแบบนี้ ผู้นำจะมีเจตคติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาตรงข้ามกับแบบแรก เขาจะมีความไว้วางใจ  
เชื่อใจในผู้ใต้บังคับบัญชาเห็นผู้ใต้บังคับบัญชามีความรู้ความสามารถก็จะเปิดโอกาสให้  
ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วม (Participation) ในการตัดสินใจ กำหนดนโยบาย รวมตลอดถึง  
กำหนดวิธีการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ โดยตัวผู้นำเองก็มีส่วนอย่างเต็มที่ด้วยเช่นกัน ดังนั้นจุดเน้น

ของผู้นำแบบนี้จึงอยู่ที่ทั้งตัวผู้นำและผู้ปฏิบัติงานทั้งหลายหรือรวมเรียกว่ากลุ่มนั่นเอง ภายใต้ภาวะการณ์เป็นผู้นำแบบนี้ สมาชิกในกลุ่มจะมีความพึงพอใจสูง

3. ผู้นำแบบปล่อยเสรีนิยม (Laissez – Fair Style) ด้วยภาวะการณ์เป็นผู้นำชนิดนี้ ผู้นำจะปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ เขาเป็นเพียงผู้ดูและอยู่ห่าง ๆ โดยไม่ค่อยมีบทบาทอะไรมากนักคล้ายกับคนนั่งชัวโมง ดังนั้นจึงมีคำเรียกผู้นำแบบนี้ว่าผู้นำแบบบูรุษไปรษณีย์เพราะเขามีหน้าที่ส่งผ่านข่าวสารเท่านั้น ดังได้กล่าวแล้วว่าผู้นำแบบนี้จะไม่มีการควบคุม ตรวจสอบ ข้ามบทบาทต่าง ๆ จะตกอยู่กับผู้ใต้บังคับบัญชา จุดเน้นจึงอยู่ที่ผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นสำคัญจะเห็นได้ว่าผู้นำแบบนี้ไม่ได้ทำการนำเลย ดังนั้นจึงอาจถือว่าเขาเป็นผู้นำจอมปลอม (Pseudo-Leader) ในภาวะการณ์เป็นผู้นำแบบนี้ ผู้ใต้บังคับบัญชาจะปรากฏมีความพึงพอใจมากกว่าผู้นำแบบอัตตะนิยม

สรุปได้ว่า คุณลักษณะของผู้นำในแง่ที่จะมีผลต่อการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถสรุปถึงคุณลักษณะของผู้นำได้ ดังนี้ คือ คุณลักษณะด้านสถานภาพทั่วไป ซึ่งหมายถึง คุณลักษณะภายนอกของผู้นำเป็นคุณลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่งหน้าที่ ประสบการณ์ รายได้และอาชีพ คุณลักษณะด้านความรู้ ความเข้าใจ หมายถึงความสามารถที่จำเป็นต่อการบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ ความรู้ทั่วไปอันจะเป็นประโยชน์ต่อการทำงาน ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับ วัตถุประสงค์ของนโยบายของรัฐบาลและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพ หมายถึงคุณสมบัติเฉพาะซึ่งปรากฏอยู่ในแต่ละบุคคลอันแสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างกัน ได้แก่ ความเป็นประชาธิปไตย ความเป็นธรรม ความรับผิดชอบ มีความหนักแน่น มีความมั่นใจตั้งใจแน่วแน่ ความมีมนุษยสัมพันธ์ ความจริงใจ ความเสียสละ ความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ มีวิสัยทัศน์ มีความเข้าใจและเห็นอกเห็นใจผู้อื่น คุณลักษณะทางสังคม หมายถึง การปฏิบัติตนอยู่ในสังคมหรือชุมชน ได้แก่ การวางตนอย่างมีแบบแผนอยู่ในกรอบธรรมเนียมของสังคม ความเข้าใจและความเห็นอกเห็นใจสมาชิกในสังคม ความสามารถปรับตัวความเชื่อมั่น การมีส่วนร่วมเป็นที่ยอมรับ เป็นสมาชิกและมีบทบาทร่วมกับกลุ่ม การได้รับการยกย่องมีเกียรติ การเป็นผู้นำและผู้นำที่ดีต้องยึดถือและจะต้องมีศีล มีสมาธิและปัญญา หมายถึง การเป็นผู้ที่มีความรู้ที่รับฝึกรับผิดชอบชีวิต รู้ว่าอะไรควรประพฤติอะไรไม่ควรประพฤติ ผู้ที่ขาดสติมักจะทำอะไรเกิดความคิดพลาดได้ง่าย ดังนั้นการมีสมาธิตั้งอกตั้งใจทำงานจนประสบผลสำเร็จย่อมทำให้ได้รับความรู้เรื่องนั้น ๆ เพิ่มขึ้น ไปด้วย

### 1.5.3 คุณลักษณะของผู้นำ

นิตย สัมภาษณ์ (2546 : 30-56) กล่าวว่า บุคคลเกิดมาพร้อมกับลักษณะบางประการที่จะช่วยสนับสนุนให้เขาเป็นผู้นำ ซึ่งอธิบายถึงคุณลักษณะที่ทำให้ผู้นำมีลักษณะแตกต่างจากผู้ที่ไม่ใช่ผู้นำ รวมทั้งเป็นคุณลักษณะที่ทำให้ผู้นำทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ คุณลักษณะของผู้นำสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มดังนี้

1. คุณลักษณะทางบุคลิกภาพ (Personality Traits) ผู้นำควรมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Initiative) ในการทำงาน มีการตัดสินใจและทำกิจกรรมต่างๆ ด้วยตนเอง มีการสร้างความไว้วางใจ (Trustworthiness) แก่กลุ่มผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ที่เกี่ยวข้องกลุ่มจะมีความเชื่อมั่นว่าผู้นำจะต้องแสดงความซื่อสัตย์ มั่นคงและเชื่อถือได้จึงสามารถก่อให้เกิดความไว้วางใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องและมีความรู้ (Knowledge) อันที่จะนำไปใช้เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) การแก้ปัญหา (Problem Solving) การตัดสินใจที่ถูกต้อง (Correct Decision) และมีความกระตือรือร้น (Enthusiasm) เป็นการแสดงออกด้วยความสนใจและตั้งใจในการทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด

2. คุณลักษณะทางสังคมของภาวะผู้นำ (Social Traits) ผู้นำควรมีความเชื่อมั่นในตนเอง (Self-confidence) แม้จะอยู่ใต้อาการกดดันหรือภาวะวิกฤต มีความเข้าใจอารมณ์และความเห็นอกเห็นใจ (Sensitivity to other and Empathy) โดยต้องทำความเข้าใจความรู้สึกนึกคิด (ทัศนคติ ความสนใจและอารมณ์) ของสมาชิกกลุ่ม ความสามารถในการยืดหยุ่นได้และความสามารถในการปรับตัว (Flexibility and Adaptability) เป็นความสามารถที่จะปรับภารกิจและความต้องการของทีมงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงความร่วมมือ (Cooperative) ถือเป็นเรื่องสำคัญในการเป็นผู้นำเพราะผู้นำต้องเป็นผู้ที่สามารถชักจูงให้ผู้ร่วมงานตั้งใจทำงานหรือทำตามที่ผู้นำต้องการด้วยความเต็มใจ รวมทั้งคุณลักษณะทางกายภาพของภาวะผู้นำ (Physiological Traits) คือมีความสูง (Height) มีน้ำหนักมาก (Weight) และมีเสน่ห์ (Attractiveness)

สรุปได้ว่า คุณลักษณะของผู้นำบางประการนั้น มีอยู่ในตัวบุคคลตั้งแต่เกิด ที่จะช่วยสนับสนุนให้บุคคลนั้นเป็นผู้นำ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากผู้ที่ไม่ใช่ผู้นำ โดยมีคุณลักษณะทางบุคลิกภาพและคุณลักษณะทางสังคมของภาวะผู้นำ เป็นคุณลักษณะที่ทำให้ผู้นำทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กวี วงศ์พุม (2539 : 117-119) กล่าวว่า บุคคลบางคนเกิดมาพร้อมด้วยลักษณะบางประการที่จะช่วยสนับสนุนให้เขาเป็นผู้นำได้ซึ่งหมายถึงคุณลักษณะดังนี้

1. บุคลิกภาพ (Personality) เป็นเรื่องที่ดีมากกับตัวของบุคคลแต่ละคนใน ส่วนที่สามารถปรับปรุงแก้ไขให้ได้ บุคลิกภาพดังกล่าวคือ

- 1.1 ความสามารถในการปรับตัว เป็นความสามารถทั่วไปของบุคคล
- 1.2 ความต้องการที่จะนำ ซึ่งอาจจะเป็นความสามารถในส่วนลึก ๆ มอง ไม่เห็นชัด แต่ก็สามารถค้นคว้าได้
- 1.3 ความมั่นคงทางอารมณ์ซึ่งแต่ละคนจะมีนิสัยทางด้านความคงที่ของ อารมณ์การควบคุมอารมณ์ได้มากน้อยเพียงใด
- 1.4 ความเป็นตัวของตัวเองมีอำนาจในการตัดสินใจต่าง ๆ ตามสภาพสังคม และวัฒนธรรม
- 1.5 ความอดสาหพยายาม หมายถึง ความอดทนของแต่ละบุคคลที่จะ พยายาม ฟันฝ่าอุปสรรคนานาประการ
- 1.6 ความคิดสร้างสรรค์ ถือเป็นพรสวรรค์อย่างหนึ่งที่มีความสนใจในเรื่อง ใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะแล้วคิดออกมาเป็นรูปธรรม
- 1.7 ความทะเยอทะยานเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่ต้องการความ สะดวกสบายใหม่ ๆ เกิดขึ้นตลอดเวลาหากทุกคนได้ใช้ความคิดดังกล่าวอยู่ตลอดเวลา เพราะ การคิดแต่ละคนนั้นย่อมแตกต่างกันออกไป

2. ความรู้ ความสามารถ (Intelligence) สมองของคนเรานี้ธรรมชาติสร้างมา เพื่อใช้สติปัญญาให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ความรู้ความสามารถจะเห็นได้จาก

- 2.1 เขาว์ปัญญา คนทุกคนมีสติปัญญา ความเฉลียวฉลาดแตกต่างกัน ไป อาจจะช่วยสาเหตุหลาย ๆ ประการ ทั้งเรื่องพันธุกรรม สภาพแวดล้อม การแข่งขัน การฝึกฝน ตนเองให้เป็นผู้ที่สนใจในการศึกษาเล่าเรียน
- 2.2 ความแม่นยำในการตัดสินใจ เพราะต้องทำการตัดสินใจอยู่ตลอดเวลา ในการทำงาน การดำรงชีวิต การตัดสินใจที่แม่นยำจึงต้องอาศัยประสบการณ์
- 2.3 ระดับความรู้ ทุกคนสามารถศึกษาเล่าเรียน ได้ไม่เท่ากันเพราะสมอง แต่ละคนไม่สามารถรับอะไร ได้อย่างเต็มที่ คือ มีการจุความจำไว้เท่ากันก็จริงแต่การรับรู้ การ ถ่ายทอดอาจจะมีบางสิ่งบางอย่างแตกต่างกันออกไป ดังนั้นจึงวัดระดับความรู้ได้จากการศึกษา ในระดับที่สูง ๆ ขึ้น ไปของแต่ละคน



4.2 **น้ำหนัก** การควบคุมน้ำหนักจะเห็นได้ชัดเจนจากนักมวย เพราะการควบคุมต่าง ๆ ย่อมเกิดผลตามที่เราร้องการหรือเป็นไปตามเป้าหมายระหว่างบุคคล มีนักจิตวิทยาได้ทำการทดสอบเรื่องน้ำหนักกับการเป็นภาวะผู้นำเหมือนกันแต่ไม่มีความสำคัญอย่างมีนัยสำคัญ

4.3 **การฝึกฝน** นับเป็นสิ่งสำคัญอย่างมากในการดำรงชีวิตการที่ร่างกายของคนเราได้รับการออกกำลังกาย การฝึกฝนให้ใช้ความคิด การใช้สมอง การนั่งสมาธิ ล้วนแล้วแต่มีส่วนทำให้จิตใจเยือกเย็น สามารถพัฒนาตนเองไปสู่ความเป็นผู้นำได้ในที่สุด

4.4 **ความสมบูรณ์ของร่างกาย** การรักษาดูแลให้พ้นจากโรคภัยถือเป็นหลักอันประเสริฐตามหลักของพระพุทธศาสนา ดังนั้น ความสมบูรณ์ต้องมีส่วนประกอบด้านอื่นด้วย เช่น การรักษาความอบอุ่นของร่างกาย การพักผ่อนที่เพียงพอ การออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น

สรุปแล้ว คุณลักษณะสำคัญของการเป็นผู้นำตามทฤษฎีดังกล่าว สามารถส่งผลให้ผู้นำทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ คือ 1) มีความเฉลียวฉลาด หมายถึง ความสามารถและทักษะในการติดต่อสื่อสารที่จะนำไปใช้ประโยชน์ในการจูงใจ เพื่อให้ได้รับความร่วมมือจากผู้ร่วมงานหรือผู้อยู่ในบังคับบัญชา 2) มีความเจริญวัยด้านสังคม หมายถึง ความเป็นผู้ใหญ่ทางด้านอารมณ์ มีการควบคุมอารมณ์ได้ดีและมีความเชื่อมั่นในตนเองสูง และ 3) มีเจตคติด้านมนุษยสัมพันธ์ หมายถึง เป็นผู้ที่ยอมรับว่าการร่วมมือระหว่างกัน เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นในการทำงาน

## 1.6 การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

### 1.6.1 ความหมายของธรรมาภิบาล (Good Governance)

คำว่า Good Governance เริ่มนำมาใช้กันเมื่อประมาณ 10 กว่าปีที่ผ่านมา โดยปรากฏในรายงานของธนาคารโลก เมื่อปี ค.ศ. 1989 เมื่อแนวความคิด Good Governance เข้ามาในประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2540 นักวิชาการหลายท่านได้แปลความหมายของ คำว่า Good Governance โดยเสนอใช้คำว่า “กลไกประชารัฐที่ดี” บ้าง “ประชารัฐ” บ้าง “ธรรมรัฐ” บ้าง “สุประศาสนการ” บ้าง แต่ในที่นี้จะขอใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” ซึ่งเป็นที่นิยมใช้กันมาก เพราะคำว่าธรรมาภิบาลจะมีความหมายอย่างกว้างครอบคลุมทั้งทางบริหารจัดการที่ดีขององค์การธุรกิจและการปกครองที่ดีของภาครัฐ

อาจารย์ธีรบุทท บุญมี ซึ่งเรียก Good Governance ว่า ธรรมรัฐ ได้ให้ความหมายว่า คือ การบริหารการจัดการประเทศที่ดีในทุก ๆ ด้าน และทุก ๆ ระดับ การบริหารการจัดการ

ที่ดีดังกล่าวจะเกิดขึ้น ได้ก็ต่อเมื่อมีหลักคิดว่าทั้งประชาชน ข้าราชการบริหารประเทศเป็นหุ้นส่วน (Partnership) กันในการกำหนดชะตากรรมประเทศ แต่การเป็นหุ้นส่วนไม่ใช่หลักประกันว่าจะเกิดธรรมรัฐหรือ Good Governance ยังต้องหมายถึงการมีกฎเกณฑ์กติกาที่จะให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรมและการมีส่วนร่วมของสังคมในการกำหนดนโยบายบริหารตรวจสอบและประเมินผลอย่างจริงจัง

UNDP (United Nation Development Program) หน่วยงานสังกัดองค์การสหประชาชาติได้ให้นิยามความหมายของ Good Governance หรือธรรมาภิบาลว่า คือ การใช้อำนาจทางการเมือง การบริหารและเศรษฐกิจในการดำเนินภารกิจกิจกรรมต่าง ๆ ของประเทศ ในทุกระดับโดยมีกลไก กระบวนการ สถาบัน ซึ่งประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ สามารถแสดงออกถึงความต้องการผลประโยชน์ การใช้สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย การประสานประนีประนอมความแตกต่างโดยผ่านกลไก กระบวนการและสถาบันเหล่านั้น

คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ ได้ให้ความเห็นว่า ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance นี้เป็นเรื่องที่ทุกสังคม ทุกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือพัฒนาแล้ว ต้องการให้เกิดขึ้น คำว่า Governance เป็นคำเก่าที่มีมานานแล้ว หมายถึง กรอบในการบริหารจัดการขององค์กรต่าง ๆ ในการบริหารระบบบริษัทก็จะเรียกว่า Corporate Good Governance ในราชการก็เรียกว่า Public Governance ซึ่งกรอบการบริหารจัดการนี้มีทั้งดีและไม่ดี ที่ดีเรียกว่า Good Governance ที่ไม่ดีเรียกว่า Bad Governance

จากความหมายของนักวิชาการที่ได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับ Good Governance ดังกล่าวข้างต้น นั้นจะเห็นได้ว่ามีแนวความคิดที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งอาจจะสรุปได้ว่า Good Governance จะให้ความสำคัญกับองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ

1. ภาครัฐ (Public Sector) ซึ่งจะมีส่วนเสริมสร้างและปฏิรูปการเมือง กฎหมาย และการบริหารราชการ
2. ภาคเอกชน (Private Sector) ซึ่งจะมีส่วนในการประกอบธุรกิจที่ดี และดำเนินธุรกิจอย่างซื่อสัตย์สุจริต และมีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมซึ่งจะทำให้ประเทศชาติมีความเจริญรุ่งเรือง
3. ภาคประชาชนหรือองค์กรต่าง ๆ (Civil Society) จะมีส่วนในการเกี่ยวพันในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยการระดมกลุ่มต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ และสามารถตรวจสอบทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนให้ตั้งอยู่ในความถูกต้องได้

สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง การบริหารการจัดการ ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบ ทั้ง 3 ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมให้มีการสนับสนุนซึ่งกัน และกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างสมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้ เป็นไปอย่างมั่นคงยั่งยืนและมีเสถียรภาพ

#### 1.6.2 รัฐธรรมนูญกับการให้พัฒนาธรรมาภิบาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของ ประเทศ เมื่อพิจารณาเนื้อหาโดยรวมแล้วจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญได้วางระบบบริหารบ้านเมือง ให้เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพิ่มกลไกการ ตรวจสอบระบบการเมืองและระบบราชการให้ใช้อำนาจอย่างชอบธรรมและมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมืองมากขึ้น เพื่อการจัดความทุจริตใน บ้านเมืองส่งเสริมให้เกิดการปฏิรูประบบผู้แทน อาจกล่าวได้ว่า มาตรการที่ปรากฏใน รัฐธรรมนูญนี้ได้วางรากฐานของการพัฒนาธรรมาภิบาลของสังคมไทยไว้ ซึ่งสรุปเป็นประเด็น หลัก ๆ พอสังเขปได้ ดังนี้

1. ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
2. การปฏิรูประบบราชการ
3. การปฏิรูปศาลและระบบตรวจสอบ
4. การปฏิรูประบบผู้แทน
5. การจัดความทุจริตในบ้านเมือง

สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญได้วางรากฐานของธรรมาภิบาลไว้อย่างครบถ้วน กล่าวคือ ใน แง่ของวัตถุประสงค์การบริหารจัดการ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ยึดประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ของคนทุกภาคในสังคมในด้าน โครงสร้างและกระบวนการ รัฐธรรมนูญได้เพิ่มภาค ประชาสังคมเข้าสู่โครงสร้างการจัดการรัฐบาลไทยและเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาค โดยเฉพาะภาคประชาสังคมในทุกด้านทั้งระดับชาติ ท้องถิ่น ชุมชน ในด้านเนื้อหาของ ธรรมาภิบาลเอง รัฐธรรมนูญก็วางหลักการให้เกิดการประสานประโยชน์ของคนทุกภาคใน สังคม เพื่อให้เกิดความสมดุลในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

### 1.6.3 ธรรมเนียมปฏิบัติกับสังคมไทย

ในปัจจุบันสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปมาก สังคมข่าวสารได้เข้ามามีอิทธิพลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของสังคมไทย อันช่วยให้ภาคเอกชนเติบโตขึ้น ขณะเดียวกันก็ส่งผลให้ปัญหาต่าง ๆ ของชาติมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สถาบันข้าราชการในฐานะที่เป็นสถาบันหลักของชาติ จะต้องปรับแนวทางการทำงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปด้วยการร่วมกันสร้างความเป็นเอกภาพ และความสามัคคีในหมู่ข้าราชการ เพื่อให้การประสานงานราชการด้านต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็ต้องปรับเปลี่ยนระบบการทำงาน โดยเน้นให้ความสำคัญกับการให้บริการประชาชนรวมทั้งข้าราชการต้องปรับทัศนคติในการทำงาน โดยยึดมั่นในหลักจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของการเป็นข้าราชการที่ดีที่มีคุณภาพ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเสียสละ ซื่อสัตย์สุจริต อุทิศเวลากับงานราชการอย่างจริงจังและเป็นທີ່พึ่งพาของประชาชนอย่างแท้จริง อันจะช่วยส่งเสริมให้ประเทศชาติมีความสงบสุขและพัฒนาอย่างรวดเร็วต่อไป

อย่างไรก็ตามในภาคราชการได้เริ่มดำเนินการสร้าง “ธรรมเนียมปฏิบัติ” ขึ้นแล้ว กล่าวคือ ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 เป็นต้นมา โดยระเบียบนี้กำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐดำเนินการบริหารจัดการ โดยยึดหลักการ 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยตรงรังค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบวิชาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการ ให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูล

ข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4. หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

สรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เป็นแนวทางในการจัดระเบียบ เพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชนและภาคประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม คุณธรรม จริยธรรมของผู้บริหาร เพราะผู้บริหารมีบทบาทสำคัญยิ่งในการขับเคลื่อนภารกิจขององค์กร หรือเป็นแนวคิดและแนวทางของการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคม โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้เกิดการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนบนพื้นฐานของความถูกต้อง ความชอบธรรมและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นสำคัญ นั่นเอง

#### 1.6.4 ธรรมาภิบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ที่มีอยู่ในขณะนี้ถือว่าเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด เนื่องจากมีศักยภาพในการบริการสาธารณะแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง แต่ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาปรากฏข่าวทางสื่อสารมวลชนทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์และสื่ออื่น ๆ ว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันหลายรูปแบบเกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสาเหตุของการเกิดความหย่อนประสิทธิภาพในการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า จึงไม่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ

สิ่งที่ท้าทายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในขณะนี้คือ การปรับกลยุทธ์ ทิศนคติ วิธีคิดและวิธีการทำงานของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปสู่การเป็น “ราชการยุคใหม่” มุ่งปฏิบัติงานเพื่อเป้าหมายคือ การพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าและให้พี่น้องประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นถือว่าเป็นผู้นำท้องถิ่นที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเลือกเข้ามาบริหารในท้องถิ่น ดังนั้น การที่จะปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ผู้นำท้องถิ่นควรถึงพร้อมด้วยหลักต่อไปนี้

อภิบาล	หมายถึง การดูแลปกป้องรักษาเป็นที่พึ่งในทุกข์สุข
บริบาล	หมายถึง การดูแลราษฎรอย่างทั่วถึงรอบด้าน
เทศาภิบาล	หมายถึง การปกครองท้องถิ่น
ประชาภิบาล	หมายถึง การบำบัดทุกข์ บำรุงสุขพี่น้องประชาชนอย่างดียิ่ง
ธรรมาภิบาล	หมายถึง การปกครองด้วยหลักบริหารจัดการที่ดีงาม

สำหรับธรรมาภิบาลนั้น ได้กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ดังนี้

1. หลักนิติธรรม เป็นการปฏิบัติเกี่ยวกับการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของชุมชนและชุมชนยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการให้สอดคล้องได้โดย

1.1 การออกกฎข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องมุ่งให้เกิดความเป็นธรรม เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักและเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของชุมชนควรเปิดเวทีให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง

1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ กฎ ข้อบังคับและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึงด้วยการปิดประกาศ ณ สำนักงาน หรือที่ทำการ หรือที่ชุมชน หรือการประชาสัมพันธ์ด้วยรูปแบบอื่น ๆ เช่นทำเป็นเอกสารแจกจ่ายการประชุม หรือเสียงตามสาย เป็นต้น

1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎ ข้อบังคับของท้องถิ่น รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับให้ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ และต้องบังคับใช้อย่างเสมอภาคไม่มีการเลือก

ปฏิบัติกับบุคคลใดเป็นกรณีพิเศษ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาค ได้แก่ การจัดเก็บภาษีในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งจะต้องจัดเก็บอย่างทั่วถึงเท่าเทียม และถูกต้อง โดยไม่กั้นแกล้งหรือลดหย่อนแก่ผู้ใดเป็นการเฉพาะ เป็นต้น

1.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีหน้าที่ในการพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่น ทั้งในฝ่ายพนักงานและสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับที่ต้องใช้ในการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

2. หลักคุณธรรม เป็นการปฏิบัติงานที่ยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม เป็นตัวอย่างแก่ประชาชนเพื่อเสริมสร้างความซื่อสัตย์สุจริต จริ่งใจ อุดหนุน มีระเบียบวินัย

2.1 บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งฝ่ายข้าราชการหรือพนักงานประจำ ต้องยึดหลักหน้าที่ความรับผิดชอบของตน จะต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และมาทำงานตรงต่อเวลา ให้บริการประชาชนด้วยความเสมอภาคถูกต้อง

2.2 สมาชิกสภาท้องถิ่น ต้องตระหนักในหน้าที่ของตน ในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน ต้องมุ่งเน้นรักษาผลประโยชน์แก่ส่วนรวม ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและมาประชุมอย่างสม่ำเสมอ พิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในสภาพอย่างมีเหตุผลตรงไปตรงมา ยึดหลักผลประโยชน์ส่วนรวมและความถูกต้องตามกฎหมาย

2.3 ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีคุณธรรมสูงชันเนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการหรือพนักงาน ในขณะที่เดียวกันเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติการเบิกจ่ายงบประมาณต่าง ๆ จะต้องยึดหลักความถูกต้องให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ มีการจัดสรรงบประมาณให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกชุมชน

2.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเริ่มจัดทำมาตรฐานจริยธรรมหรือกรอบกติกากฎการปฏิบัติงานของสมาชิกทุกคน โดยทำเป็นมติของสภาเพื่อควบคุมกันเอง มีบทลงโทษเท่าที่ทำได้ เช่น ใครละเมิดกฎก็ให้สภาประณามพฤติกรรมและประกาศให้ประชาชนทราบ หรือถ้าละเมิดกฎอยู่เนื่อง ๆ ก็ให้สภาพิจารณาให้พ้นจากสมาชิกภาพ เช่น ในกรณีสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ก็ให้ดำเนินการตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 47 ตรี (8) เป็นต้น

3. หลักความโปร่งใส โดยเน้นการปรับกลไกและวิธีการทำงานให้มีความโปร่งใสให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบได้โดย

3.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือปฏิบัติในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2539 โดยเอกสารที่จะต้องปิดประกาศให้ประชาชนทราบ ได้แก่

3.1.1 กฎข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3.1.2 มติการประชุมของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์เสียของประชาชน

3.1.3 มติของสภาที่ผ่านการรับรองแล้ว โดยเฉพาะมติที่กระทบต่อสิทธิหน้าที่ รวมทั้งผลประโยชน์เสียแก่ประชาชน และมติอื่นๆ ที่ประชาชนควรทราบ

3.1.4 วาระการประชุมของสภาท้องถิ่น จะต้องปิดประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความสนใจเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมสภา ซึ่งสภาจะต้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

3.1.5 ข้อบังคับ กฎหมาย ระเบียบคำสั่งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข่าวสารราชการที่ประชาชนควรรู้ และประชาชนต้องปฏิบัติ

3.1.6 ขั้นตอนการปฏิบัติงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งเงื่อนไขการติดต่อกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การชำระภาษีต่าง ๆ การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร เป็นต้น ให้ประชาชนรู้ว่าขั้นตอนปฏิบัติอย่างไร ต้องใช้หลักฐานเอกสาร ประกอบอะไร และต้องใช้เวลาานเท่าใด

3.1.7 ผลการดำเนินงานตามแผน/โครงการต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะได้สรุปเสนอให้ประชาชนได้รับทราบว่าทำอะไร เมื่อไร เพื่อให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้า เพื่อจะได้ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานได้

3.1.8 เอกสารการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะผลการสอบราคาหรือประกวดราคาควรเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ จะทำให้ประชาชนได้ตรวจสอบและเกิดความมั่นใจ

3.1.9 ข้อมูลด้านการเงิน – การคลังซึ่งเป็นข้อมูลที่เป็นตัวชี้ถึงความสุจริตขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรที่จะได้เปิดเผยเป็นระยะ ๆ ว่ามีรายรับเท่าใด มีรายจ่ายอะไร เท่าใด

3.1.10 ข้อมูลอื่น ๆ ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าควรเปิดเผยและเป็นประโยชน์แก่ประชาชน

3.2 สำหรับวิธีการเผยแพร่ข้อมูลตาม ข้อ 3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรที่จะคำนึงถึงความเหมาะสมที่จะสามารถทำให้ประชาชนได้รับรู้อย่างกว้างขวางที่สุด ได้แก่

3.2.1 การปิดประกาศ ณ สำนักงานที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตามแหล่งชุมชนอาจจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารประจำทุกหมู่บ้าน ชุมชน

3.2.2 การประชุมชี้แจงเป็นครั้งคราวหรือประชุมสัญจรไปตามหมู่บ้าน ชุมชนต่าง ๆ

3.2.3 ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นช่วยประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในแต่ละ หมู่บ้านชุมชน

3.2.4 การใช้ระบบกระจายข่าวหรือเสียงตามสาย รวมทั้งการใช้สื่อ ท้องถิ่น อาจจะเป็นสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ เป็นต้น

3.2.5 การจัดทำเป็นวารสาร หรือเอกสารแจกจ่ายแก่ประชาชนตาม ระยะเวลาที่สมควรอาจเป็นปีละ 2-3 ครั้ง หรือทุกเดือนก็ได้ การเลือกใช้วิธีการเผยแพร่และ ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในแต่ละท้องถิ่นใช้วิธีต่าง ๆ กัน แต่ควรทำพร้อม ๆ กันไปหลาย วิธี เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึงกัน

4. หลักการมีส่วนร่วม ถือเป็นหลักการที่มีความสำคัญขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาหรือผู้บริหาร ท้องถิ่นและมีส่วนร่วมในการบริหารงานตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร แสดงความคิดเห็นใน การตัดสินใจทำอะไรอย่างไร รวมทั้งการตรวจสอบและการประเมินผลงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและสุดท้ายประชาชนย่อมมีสิทธิเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย มีอำนาจในการถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ประชาชนเห็นว่าปฏิบัติงานเสียหาย ล้มเหลวหรือมีพฤติกรรมเสื่อมเสีย

นอกจากนั้นกฎหมายยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่

4.1 กฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 76 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น

4.2 พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เช่นในมาตรา 16 (16) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล ส่งเสริม ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นอย่างน้อย ได้แก่

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นทั้งแผนพัฒนา 5 ปี และแผนพัฒนาประจำปี เนื่องจากแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือที่ทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นและเป็นตัวกำหนดแนวทางการจัดสรรทรัพยากรรวมทั้งงบประมาณ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยให้ประชาชน

1.1 มีส่วนร่วมในการคิดและกำหนดจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยการได้ร่วมเสนอปัญหาความต้องการและร่วมเสนอโครงการ/กิจกรรม เพื่อการพัฒนาในรูปแบบกระบวนการประชาคม

1.2 มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อแผนพัฒนาท้องถิ่น ในภาพรวมว่า ทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่นจะเดินไปในทางใด ควรทำอะไรก่อน อะไรหลัง เป็นต้น

1.3 ร่วมดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติสามารถดำเนินการได้หลายวิธี ได้แก่ ดำเนินการเอง อุดหนุนงบประมาณให้หน่วยงานอื่น ๆ เป็นผู้ดำเนินการ รวมทั้งสามารถอุดหนุนงบประมาณให้ประชาชน (กลุ่ม) เป็นผู้ดำเนินการได้

1.4 ร่วมประเมินผล เมื่อดำเนินโครงการแล้วผู้ที่ประเมินผลได้ดีที่สุดคือประชาชนเพราะประชาชนสามารถบอกได้ชัดเจนว่า โครงการนั้น ๆ มีประโยชน์มากน้อยเพียงใด

2. มีส่วนร่วมในการจัดซื้อ - จัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล แต่งตั้งผู้แทนชุมชนร่วมเป็นกรรมการในการจัดซื้อ - จัดจ้าง ให้เกิดความถูกต้อง โปร่งใสและเป็นธรรม เป็นต้น

3. ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องแจ้งวาระการประชุมให้ประชาชนทราบทุกครั้งและอำนวยความสะดวกในการให้ประชาชนเข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุมสภา

4. ประชาชนมีสิทธิในการเสนอฎีกาข้อบังคับของท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกกฎข้อบังคับของท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เช่น กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนดข้อบังคับตำบลควรที่จะได้เปิด

โอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นก่อนเข้าสู่การพิจารณาของสภา เพื่อให้ข้อบังคับได้รับการยอมรับจากประชาชน เป็นต้น

5. ประชาชนมีสิทธิถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีความประพฤติเสื่อมเสียได้ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

สรุปองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นจะต้องสร้างระบบกลไกที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในทุกขั้นตอน เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

5. หลักการรับผิชอบ หลักข้อนี้มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตระหนักในอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อประชาชน มีความใส่ใจต่อปัญหาของชุมชนและมีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ให้บรรลุผลโดยไม่เลือกปฏิบัติและมีความกล้าหาญที่จะยอมรับผลการกระทำ โดย

5.1 การจัดการบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพ เป็นธรรมและทั่วถึงทั้งในและนอกสถานที่ ให้ประชาชนเป็นที่พึงได้เมื่อเกิดความเดือดร้อน

5.2 เอาใจใส่ต่อปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชน ได้ร้องทุกข์และแจ้งความเดือดร้อนได้สะดวก รวมทั้งควรมีผู้รับเรื่องราวร้องทุกข์ประจำหมู่บ้านและชุมชน

5.3 มีความจริงใจในการนำโครงการ/กิจกรรมที่เสนอ โดยประชาชน/ประชาคม ไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยคำนึงความจำเป็นเร่งด่วน

5.4 นำเอาโครงการ/กิจกรรมที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาไปจัดทำข้อบังคับหรือกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติตามที่สัญญาไว้กับประชาชน หากทำไม่ได้ก็ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบ

6. หลักความคุ้มค่า เป็นการเน้นประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยการใช้ทรัพยากร/งบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นให้สมบูรณ์และยั่งยืน โดยควรดำเนินการ ดังนี้

6.1 การดำเนินแผนงาน/โครงการจะต้องมีการจัดลำดับความจำเป็นเร่งด่วนว่าควรจะทำโครงการอะไรก่อน - หลัง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

6.2 ในการจัดซื้อ - จัดจ้าง ต้องมุ่งให้เกิดการประหยัดหากสามารถต่อรองราคากับผู้รับจ้าง ให้ได้ราคาที่ต่ำกว่างบประมาณที่ตั้งไว้ ก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น มีงบประมาณเหลือไปดำเนินการในโครงการอื่นเพิ่มขึ้นและทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์มากขึ้น

6.3 มีการรณรงค์ให้ทุกฝ่ายรวมทั้งประชาชนในพื้นที่ ให้มีความประหยัดในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งควรมีกิจกรรมบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ใช้ได้ยาวนาน

6.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดตั้งคณะกรรมการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณไม่ให้รั่วไหลสูญเปล่า โดยสภาท้องถิ่นสามารถมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร เช่น กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินการได้ โดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 89 และข้อ 90

6.5 การบริหารจัดการครุภัณฑ์ต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดทำทะเบียนคุมให้ชัดเจนและเป็นปัจจุบัน ควบคุมการใช้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และประโยชน์ต่อส่วนรวม

6.6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรคำนึงถึงความจำเป็นที่จะกระทำ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่ง ยังไม่มีความพร้อมในการจัดเก็บขยะ ไม่มีรถและพนักงานจัดเก็บขยะแต่กลับใช้งบประมาณจัดซื้อถังขยะแจกให้ประชาชน เพื่อรองรับขยะโดยไม่มีผู้จัดเก็บขยะ การใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่าก็ไม่สมควรกระทำ

จะเห็นได้ว่า หลักธรรมาภิบาล 6 ประการข้างต้น เป็นหลักพื้นฐานที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการปฏิบัติงานและความประหยัด หรือ 4 ป. ได้แก่

ป.แรก คือประชาชน การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีประชาชนเป็นเป้าหมายและศูนย์กลาง เช่น การกำหนดโครงการพัฒนาต่างๆ ใน อบต. ควรเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการ และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นหลัก มิใช่เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริหาร หรือพนักงานส่วนตำบล เป็นต้น

ป.ที่สอง คือ ประสิทธิภาพ คือ การทำงานตามกระบวนการที่ถูกต้องอย่างรวดเร็วที่สุด เช่น กรณีประชาชนมาติดต่อข้าราชการ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นควรจะอำนวยความสะดวก ให้คำแนะนำแก่ประชาชน พร้อมทั้งดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบกฎหมายอย่างถูกต้อง และรวดเร็ว จึงจะถือว่าทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ป. ที่สาม คือ ประสิทธิภาพ คือ ผลหรือคุณภาพของงานที่ทำตามตัวอย่าง เรื่องประสิทธิภาพได้เน้นในเรื่องความรวดเร็วและถูกต้องตามขั้นตอน แต่ในเรื่องของ ประสิทธิภาพจะเน้นที่ความถูกต้องของผลงานที่ทำ เช่น การรับชำระภาษีนอกจากจะให้บริการ ได้อย่างรวดเร็วแล้วผลงานที่ทำการจะต้องถูกต้องไม่มีปัญหาประชาชนจะต้องกลับมาร้องขอให้ แก้ไขอีก

ป. ที่สี่ คือ ประหยัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นราชการส่วน ท้องถิ่น การทำงานของภาคราชการจะต้องตระหนักอยู่เสมอว่าเงินงบประมาณทุกบาททุก สตางค์เป็นของประเทศชาติและประชาชนมิใช่งบประมาณส่วนตัว ดังนั้นการใช้จ่ายเงิน งบประมาณจะต้องเป็นไปอย่างรอบคอบยิ่งกว่าเงินส่วนตัว การจัดซื้อพัสดุครุภัณฑ์ต้องมี คุณภาพและเหมาะสมกับราคา เพื่อให้สามารถใช้งานได้อย่างคุ้มค่า ประหยัด และเกิด ประโยชน์สูงสุด โดยการเปิดกว้างให้มีกระบวนการในการแข่งขันด้านการเสนอราคา (ปัญหา ฉายะจินตวงศ์และรัชณี ภูตระกูล. สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2552. จาก <http://www.stabundamrong.go.th/journal/journal7/701.doc>)

สรุปได้ว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบควรตระหนักและมองเห็น ความสำคัญในการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงาน เพื่อเป้าหมาย 4 ป. ดังกล่าว โดยเฉพาะในเรื่องของความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาชนตลอดจนการยึด หลักกฎหมายในการปฏิบัติงานซึ่งถือว่าเป็นหัวใจในการบริหาร ในขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน ในเรื่องของบทบาทหน้าที่ การมีส่วนร่วม เพื่อระดม ความคิด แสวงหาความรู้ ความสามารถของประชาชน เพื่อให้เกิดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วม เสียสละ พัฒนาท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น โดยส่วนรวม อันจะเป็นการสร้างรากฐาน ประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมและเป็นเจ้าของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

## 1.7 มนุษย์สัมพันธ์

### 1.7.1 ความสำคัญของมนุษย์สัมพันธ์

1) บุคคลจะสามารถมีมนุษย์สัมพันธ์ที่ดีต่อกันได้นั้นจะต้องรู้จักตนเอง ผู้อื่น สังคม สภาพแวดล้อม จึงจะสามารถปรับตัวให้ดำรงชีวิตอยู่ในครอบครัว สังคมและ ประเทศชาติได้อย่างมีความสุข

2) แนวคิดและหลักมนุษยสัมพันธ์ในการทำงานเป็นสิ่งสำคัญสำหรับบุคคลที่ จะต้องยึดถือ เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างมนุษย์สัมพันธ์ที่ดีและมีความเหมาะสมกับบุคคล อื่น ๆ ต่อไป

3) การทำงานร่วมกันในองค์กรให้สำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยดีนั้น ทุกคนต้องมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีต่อกันจึงจะช่วยให้การทำงานสำเร็จได้

4) การทำงานให้เกิดประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายเพื่อผลิตผลสูงสุดนั้น บุคลากรในหน่วยงานต้องมีความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการร่วมมือกันทำงาน การสร้างมนุษยสัมพันธ์ในหน่วยงานเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็น ซึ่งจะช่วยให้บรรยากาศการทำงานเต็มไปด้วยความสุข

#### 1.7.2 คุณลักษณะของบุคคลที่มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี

- 1) มีท่าทางที่ดี (Handsome)
- 2) มีบุคลิกภาพดี (Personality)
- 3) มีความเป็นเพื่อน (Friendiness)
- 4) มีความอ่อนน้อม (Modesty)
- 5) มีน้ำใจช่วยเหลือ (Helpful)
- 6) ให้ความร่วมมือ (Cooperation)
- 7) มีความกรุณา (Kindness)
- 8) สร้างประโยชน์ (Contribution)
- 9) การสร้างสรรค์ (Constructive)
- 10) มีอารมณ์ดี (Good Emotion)
- 11) มีความกระตือรือร้น (Enthusiasm)
- 12) มีความรับผิดชอบ (Responsibility)
- 13) มีความอดทน (Patient)
- 14) มีความขยัน (Diligent)
- 15) มีความพยายาม (Attempt)
- 16) มีปัญญา (Intelligence) ฯลฯ

#### 1.7.3 คุณลักษณะเฉพาะของผู้มีมนุษยสัมพันธ์ในการทำงาน

- 1) หน้าตายิ้มแย้มแจ่มใสในการติดต่อสัมพันธ์กับผู้อื่น
- 2) เต็มใจทำงานร่วมกับผู้อื่น
- 3) ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น
- 4) มีความเสียสละ
- 5) เรียนรู้และเข้าใจผู้อื่น

- 6) เต็มใจเข้าร่วมกิจกรรมกับคนอื่น
- 7) เสนอตัวช่วยเหลือการทำงาน
- 8) ให้คำแนะนำช่วยเหลือ
- 9) คบหาคนอื่น ด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- 10) แสดงน้ำใจกับเพื่อนร่วมงาน ฯลฯ

#### 1.7.4 การสร้างมนุษยสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา

- 1) เอาใจใส่ในทุกข์สุข
- 2) มีความจริงใจ และมีความยุติธรรม
- 3) ไม่ใช่อารมณ์ในการแก้ปัญหา
- 4) โอบอ้อมอารี
- 5) เป็นกันเอง
- 6) สร้างกิจกรรมในกลุ่มสัมพันธ์ ต่างๆ
- 7) ยกย่องให้เกียรติ ฯลฯ

#### 1.7.5 การสร้างมนุษยสัมพันธ์ระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา

- 1) ให้ความเคารพยกย่องสรรเสริญผู้บังคับบัญชาในโอกาสต่าง ๆ
- 2) ปฏิบัติงานตามคำสั่งหรือที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มความรู้ความสามารถให้บังเกิดผลดีที่สุด

3) เข้าพบผู้บังคับบัญชาเพื่อปรึกษาหารือขอคำแนะนำในการทำงานให้เหมาะสมกับเวลาและโอกาส

- 4) อย่าโกรธหากผู้บังคับมีความคิดเห็นไม่ตรงกับความคิดเห็นของตน
- 5) เรียนรู้นิสัยการทำงานของผู้บังคับบัญชาเพื่อศึกษาส่วนดี เพื่อนำมาเป็น

แนวทางปฏิบัติ

6) มีจิตใจร่าเริงแจ่มใส สร้างความเป็นมิตรกับบุคคลทุกคน อย่างอ่อนเรื่องกับคนอื่นจนต้องให้ผู้บังคับบัญชารำคาญ

7) ทำความเจริญก้าวหน้า มีความคิดริเริ่ม มีเหตุผล มีการตัดสินใจในการทำงานด้วยความเชื่อมั่น

8) สนใจที่จะศึกษาหาความรู้ ความชำนาญและประสบการณ์ใหม่ๆ เพื่อปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายได้ดีกว่าปัจจุบัน

9) สร้างความไว้วางใจให้แก่ผู้บังคับบัญชา อย่างมั่นคงความยากลำบากในการปฏิบัติงาน

10) ประเมินผลตนเองเป็นระยะ ๆ ทั้งในเรื่องความก้าวหน้าของงานในความยากลำบากในการปฏิบัติงาน (ดร.อนันท์ งามสะอาด. สืบค้นเมื่อ 27 เมษายน 2552. จาก [http://www.nfe.go.th/042102/enfe\\_book\\_2549/Industrial/working%20human%20relation.htm](http://www.nfe.go.th/042102/enfe_book_2549/Industrial/working%20human%20relation.htm) .)

สรุปได้ว่า การสร้างมนุษยสัมพันธ์ในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งเพราะการทำงานร่วมกันในองค์กรให้สำเร็จบรรลุเป้าหมายเพื่อผลิตผลสูงสุดนั้น บุคลากรในหน่วยงานต้องมีความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในการร่วมมือกันทำงาน จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ดีต่อกันจะช่วยให้บรรยากาศการทำงานในองค์กรเต็มไปด้วยความสุข

## 2. องค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์

องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์ นั้นมีจำนวนทั้งสิ้น 4 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลสงเปลือย องค์การบริหารส่วนตำบลหนองผือ องค์การบริหารส่วนตำบลกุดสิมคุ้มใหม่และองค์การบริหารส่วนตำบลคุ้มเก่า มีข้อมูลพื้นฐาน ดังนี้

### 1. สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลสงเปลือย

ที่ตั้งและอาณาเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลสงเปลือย ตั้งอยู่ที่ทิศเหนือ ของจังหวัดกาฬสินธุ์ ห่างอำเภอเขาวง ประมาณ 7 กิโลเมตร ห่างจากจังหวัดกาฬสินธุ์ ประมาณ 110 กิโลเมตร ขนาดแผนที่ที่มีพื้นที่ประมาณ 49,452 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 30,907.5 ไร่ เทียบเป็นร้อยละ 22.23 ของพื้นที่อำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์ มีเขตติดต่อพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียง คือ 1) ทิศเหนือขององค์การบริหารส่วนตำบลคุ้มเก่า อำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์ 2) ทิศใต้ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองห้างและตำบลนาโก อำเภอภูพาน จังหวัดกาฬสินธุ์ 3) ทิศตะวันออกจดเขตอำเภอคงหลวง อำเภอดำชะอี จังหวัดมุกดาหาร และ 4) ทิศตะวันตกจดองค์การบริหารส่วนตำบลกุดสิมคุ้มใหม่ อำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์

ลักษณะภูมิประเทศ ตำบลสงเปลือย โดยทั่วไปมีลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบสูง ติดภูเขา ดินเหมาะแก่การทำเกษตรสามารถทำนาและทำไร่ได้ ส่วนลักษณะภูมิอากาศแบ่งออกเป็น 3 ฤดู คือ 1) ฤดูร้อนเริ่มตั้งแต่เดือน มีนาคม –เดือนพฤษภาคม โดยอากาศร้อนจัดในเดือนเมษายน 2) ฤดูฝนเริ่มตั้งแต่กลางเดือนพฤษภาคม จนถึงกลางเดือนตุลาคม โดยจะมีฝน

ตกชุกในเดือนสิงหาคม ถึงเดือนกันยายน และ 3) ฤดูหนาวเริ่มตั้งแต่กลางเดือนตุลาคม จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ สภาพอากาศจะหนาวเย็น โดยทั่วไปและจะหนาวจัดในเดือนธันวาคม ถึงเดือนมกราคม

การเมืองการปกครององค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีโครงสร้างและกระบวนการบริหารงานบุคคล โดยแบ่งเป็น 1) โครงสร้างทางการเมืองนายก อบต. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน รองนายก อบต. มาจากการแต่งตั้งอีกสองคน เลขานุการนายก อบต. มาจากการแต่งตั้งหนึ่งคน สมาชิกสภา อบต. ทำหน้าที่นิติบัญญัติและควบคุมการบริหารงานของนายก อบต. จำนวน 32 คน แบ่งออกเป็น 16 หมู่บ้าน ๆ ละ 2 คน และ 2) โครงสร้างอัตรากำลังพนักงานตำบลจำนวน 12 คน และพนักงานจ้างจำนวน 22 คน (แผนยุทธศาสตร์ อบต.สงเปลือย ปี พ.ศ. 2552 – 2555 : 3 – 9)

## 2. สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานองค์การบริหารส่วนตำบลหนองผือ

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองผือ ตั้งอยู่ที่หมู่ 5 ตำบลหนองผือ อำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์ ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกของอำเภอเขาวง ระยะห่างจากอำเภอประมาณ 5 กิโลเมตร มีเนื้อที่ประมาณ 25 ตารางกิโลเมตรหรือประมาณ 18,180 ไร่ ลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบเชิงเขาและภูเขาล้อมรอบ พื้นดินเป็นดินร่วนปนทรายจากเทือกเขา แหล่งน้ำที่มีอยู่ตามธรรมชาติไม่สามารถกักเก็บน้ำไว้ใช้ได้ตลอดทั้งปีพื้นที่ส่วนใหญ่จึงใช้น้ำฝนเป็นหลักในการทำการเกษตร มีเขตติดต่อพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียง คือ 1) ทิศเหนือจรดกับตำบลกกตูม อำเภอคงหลวง จังหวัดมุกดาหาร 2) ทิศใต้จรดกับเทศบาลตำบลสระพังทอง อำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์ 3) ทิศตะวันออกจรดกับตำบลกุคปลาแก้ว อำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์ และ 4) ทิศตะวันตกจรดกับตำบลสายนาวัง อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์

โครงสร้างและกระบวนการบริหารงานบุคคล แบ่งเป็น 1) โครงสร้างทางการเมืองนายก อบต. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน รองนายก อบต. มาจากการแต่งตั้งอีกสองคน เลขานุการนายก อบต. มาจากการแต่งตั้งหนึ่งคน สมาชิกสภา อบต. ทำหน้าที่นิติบัญญัติและควบคุมการบริหารงานของนายก อบต. จำนวน 20 คน แบ่งออกเป็น 10 หมู่บ้าน ๆ ละ 2 คน และ 2) โครงสร้างอัตรากำลังพนักงานตำบลจำนวน 14 คนและพนักงานจ้างจำนวน 27 คน (แผนยุทธศาสตร์ อบต.หนองผือปี พ.ศ.2552 – 2554 : 3– 10)

### 3. สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานองค์การบริหารส่วนตำบลกุศิมคุ้มใหม่

องค์การบริหารส่วนตำบลกุศิมคุ้มใหม่ ได้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ.2538 เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์ มีเนื้อที่ประมาณ 28,762 ไร่ หรือประมาณ 46.02 ตารางกิโลเมตร ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกของจังหวัดกาฬสินธุ์ อยู่ห่างจากตัวจังหวัดประมาณ 100 กิโลเมตรและห่างจากอำเภอเขาวง 3 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อ คือ 1) ทิศเหนือ ติดต่อกับเทศบาลตำบลกุศิม อำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์ 2) ทิศใต้ติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลนาโก อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ 3) ทิศตะวันออก ติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลสงเปลือย อำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์ และ 4) ทิศตะวันตก ติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลภูแล่นช้าง กิ่งอำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์

ลักษณะภูมิประเทศขององค์การบริหารส่วนตำบลกุศิมคุ้มใหม่ เป็นที่ราบสลับกับที่ลุ่มพื้นที่ลุ่มสามารถทำนาและทำไร่ได้ ลักษณะภูมิอากาศแบ่งออกเป็น 3 ฤดู คือ

- 1) ฤดูร้อนเริ่มตั้งแต่เดือนมีนาคม – เดือนพฤษภาคม โดยอากาศร้อนจัดในเดือนเมษายน
- 2) ฤดูฝนเริ่มตั้งแต่กลางเดือนพฤษภาคมจนถึงกลางเดือนตุลาคม โดยจะมีฝนตกชุกในเดือนสิงหาคมถึงเดือนกันยายน และ 3) ฤดูหนาวเริ่มตั้งแต่กลางเดือนตุลาคมจนถึงเดือนกุมภาพันธ์ สภาพอากาศจะหนาวเย็นโดยทั่วไปและจะหนาวจัดในเดือนธันวาคมถึงเดือนมกราคม

โครงสร้างและกระบวนการบริหารงานบุคคล แบ่งเป็น 1) โครงสร้างทางการเมือง นายก อบต. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน รองนายก อบต. มาจากการแต่งตั้งอีกสองคน เลขานุการนายก อบต. มาจากการแต่งตั้งหนึ่งคน สมาชิกสภา อบต. ทำหน้าที่นิติบัญญัติและควบคุมการบริหารงานของนายก อบต. จำนวน 18 คน แบ่งออกเป็น 9 หมู่บ้าน ๆ ละ 2 คน และ 2) โครงสร้างอัตรากำลังพนักงานตำบลจำนวน 11 คนและพนักงานจ้างจำนวน 7 คน (แผนสามปี อบต.กุศิมคุ้มใหม่ พ.ศ. 2552 – 2554 : 5 – 14)

### 4. สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานองค์การบริหารส่วนตำบลคุ้มเก่า

องค์การบริหารส่วนตำบลคุ้มเก่า เป็นเขตการปกครองของอำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์ ห่างจากตัวอำเภอเขาวงประมาณ 4 กิโลเมตร มีเนื้อที่ประมาณ 30 ตารางกิโลเมตรและห่างจากจังหวัดกาฬสินธุ์ ประมาณ 102 กิโลเมตร สภาพโดยทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลคุ้มเก่า มีเขตติดต่อพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียง คือ

- 1) ทิศเหนือติดต่อกับตำบลกุศุปลาเค้าและเทศบาลตำบลกุศิม อำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์
- 2) ทิศใต้ติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลสงเปลือย อำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์ 3) ทิศ

ตะวันออกติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลกกตูม อำเภอดงหลวง จังหวัดมุกดาหาร และ4) ทิศตะวันตกติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลกุดศิริมคุ้มใหม่ อำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์

สภาพภูมิประเทศขององค์การบริหารส่วนตำบลคุ้มเก่า ส่วนใหญ่มีพื้นที่เป็นที่ราบเชิงเขา โดยมีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 8 หมู่บ้าน โดยหมู่ที่ 8 มีพื้นที่บางส่วนอยู่ในเขตเทศบาลตำบลกุดศิริม พื้นที่ทั้งหมดเป็นที่ราบลุ่มแควล้อมไปด้วยทุ่งนาและภูเขาล้อมรอบ เช่นเดียวกับตำบลอื่นที่อยู่ใกล้เคียงในเขตอำเภอเขาวง และสภาพภูมิอากาศมี 3 คือ 1) ฤดูร้อนเริ่มตั้งแต่เดือนมีนาคมถึงเดือนพฤษภาคม อากาศร้อนพื้นที่แห้งแล้ง 2) ฤดูฝนเริ่มตั้งแต่เดือนมิถุนายนถึงเดือนตุลาคม มีฝนตกชุก และ3) ฤดูหนาวเริ่มตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ถึงเดือนกุมภาพันธ์ อากาศหนาวพื้นที่แห้งแล้ง

โครงสร้างและกระบวนการบริหารงานบุคคล แบ่งเป็น 1) โครงสร้างทางการเมืองนายก อบต. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน รองนายก อบต. มาจากการแต่งตั้งอีกสองคน เลขานุการนายก อบต. มาจากการแต่งตั้งหนึ่งคน สมาชิกสภา อบต. ทำหน้าที่นิติบัญญัติและควบคุมการบริหารงานของนายก อบต. จำนวน 17 คน แบ่งออกเป็น 9 หมู่บ้าน ๆ ละ 2 คนและ 2) โครงสร้างอัตรากำลังพนักงานตำบลจำนวน 11 คนและพนักงานจ้างจำนวน 6 คน (แผนสามปี อบต.คุ้มเก่า พ.ศ. 2552 – 2555 : 5 – 14)

สรุปว่า สภาพภูมิประเทศขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเขาวง ส่วนใหญ่มีพื้นที่เป็นที่ราบเชิงเขาและพื้นที่ราบสูงติดภูเขา ดินเหมาะแก่การทำเกษตรสามารถทำนาและทำไร่ โดยเฉพาะการปลูกข้าวเหนียว ซึ่งเป็นผลผลิตทางการเกษตรที่มีชื่อเสียง ส่วนโครงสร้างและกระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรแบ่งเป็น 1) โครงสร้างทางการเมืองนายก อบต. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน รองนายก อบต. มาจากการแต่งตั้งอีกสองคน เลขานุการนายก อบต. มาจากการแต่งตั้งหนึ่งคน สมาชิกสภา อบต. ทำหน้าที่นิติบัญญัติและควบคุมการบริหารงานของนายก อบต.

### 3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ เนื่องจากเป็นการศึกษาเกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ศึกษาได้ทำการรวบรวมเอกสารการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องภาวะผู้นำ รูปแบบของผู้นำและการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อศึกษาดูว่าจะมีตัวแปรใดบ้างที่อาจมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมและนำมาเป็นกรอบความคิดในการวิจัยและในด้านต่าง ๆ ซึ่งมีพอสังเขปดังนี้

คารา รักษาชาติ (2545 : 90-92) ได้ศึกษาถึงภาวะผู้นำข้าราชการสตรี : ศึกษาเฉพาะกรณีสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ผลการศึกษาพบว่า ในการประเมินภาวะความเป็นผู้นำของข้าราชการสตรี ส่วนใหญ่ข้าราชการสตรีเห็นว่าตนเองมีภาวะความเป็นผู้นำอยู่ในระดับปานกลางซึ่งเมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้วพบว่า ปัจจัยภูมิหลังทางสังคมของข้าราชการสตรี ได้แก่ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อายุราชการ ระดับตำแหน่ง (ซี) และประสบการณ์ การได้รับการฝึกอบรมกับภาวะความเป็นผู้นำ ไม่พบความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

สุระพล ชั่งดวงจิตร (2546 : 70-73) ได้ศึกษารูปแบบภาวะผู้นำของข้าราชการครูระดับบริหาร โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม ผลการศึกษาพบว่า ระดับภาวะผู้นำในแต่ละรูปแบบของข้าราชการครูระดับบริหาร โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดนครปฐม มีภาวะผู้นำแบบประชาธิปไตยอยู่ในระดับมาก รองลงมา คือ รูปแบบภาวะผู้นำแบบอัตตาธิปไตยและแบบตามสบายอยู่ในระดับปานกลาง ภาวะผู้นำ ทั้ง 3 รูปแบบ ของข้าราชการครูระดับบริหาร โรงเรียนประถมศึกษาจำแนกตามเพศ อายุ ตำแหน่ง ระดับวุฒิการศึกษา ประสบการณ์การทำงานบริหาร ขนาดของโรงเรียนและโอกาสความเจริญก้าวหน้ามีระดับภาวะผู้นำแต่ละรูปแบบไม่แตกต่างกัน

สายอรุณ มานพ (2546 : 59-64) ได้ศึกษาเรื่อง ภาวะผู้นำทางการเรียนการสอนของผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดลำปาง ผลการศึกษาพบว่า ผู้บริหารมีภาวะผู้นำทางการเรียนการสอนในภาพรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยในแต่ละด้าน พบว่า ด้านการบริหารการเปลี่ยนแปลงมีค่าเฉลี่ยสูงสุดและด้านการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ร่วมงานค่าเฉลี่ยต่ำสุด ผู้บริหารที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา

ประสบการณ์การทำงาน และวิชาชีพเฉพาะด้านต่างก็มีภาวะผู้นำทางการเรียนการสอนในภาพรวม อยู่ในระดับมากไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

รหัทธ สว่างผ่อง (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง กรรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการบริหารพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลของกรรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดจันทบุรี และเปรียบเทียบเพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพและรายได้ของกรรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนครั้งที่เข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล และระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลกับกระบวนการบริหารพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล โดยผู้วิจัยศึกษากรรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี ได้ขนาดตัวอย่างทั้งหมด 307 ราย มาดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS for Windows Version 10.0 ในการคำนวณหาค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และโดยการวิเคราะห์เปรียบเทียบใช้สถิติ T-Test และ Oneway Anova ผลการวิจัยพบว่า 1. กรรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี มีกระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก โดยมีกระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักคุณธรรมมีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา คือ กระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักความคุ้มค่า สำหรับค่าเฉลี่ยที่มีค่าต่ำสุด คือ กระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักความรับผิดชอบ 2. กรรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี ที่มีเพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพและรายได้แตกต่างกัน มีกระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ 3. กรรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี ที่มีตำแหน่งของกรรมการบริหารและสมาชิกสภาจำนวนครั้งที่เข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบลและระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน มีกระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน อย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

ถวดี วงษ์ทอง (2547 : 8-34) ได้ศึกษาเรื่อง คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดบุรีรัมย์ ผลการศึกษา 1.ความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดบุรีรัมย์ ที่มีต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของ

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตาม 1.1 คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จะเป็นชายหรือหญิงก็ได้อายุไม่ใช่ว่าจะสำคัญ การศึกษาควรสำเร็จระดับปริญญาตรี มีสถานะทางเศรษฐกิจดี และเคยหรือไม่เคยมีประสบการณ์การบริหารก็ได้ ขอเพียงเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ 1.2 คุณสมบัติทั่วไปควรเป็นนักบริหาร นักปกครอง นักพัฒนาและนักวางแผนมากที่สุด โดยต้องการคุณสมบัติเป็นนักการทูตเป็นผู้มีคุณธรรม ยุติธรรมและนักปราชญ์น้อยที่สุดตามลำดับ 1.3 คุณลักษณะเฉพาะที่พึงประสงค์ด้านผู้นำเน้นที่มีคุณธรรม ซื่อสัตย์สุจริต มีเหตุผลไม่มีทิฐิ ด้านการบริหาร เน้นการสร้างขวัญและกำลังใจให้เกิดขึ้นมากที่สุด ด้านมนุษยสัมพันธ์ เน้นการสร้างเสริมความสามัคคีและปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความเท่าเทียมกัน 2.ความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดบุรีรัมย์ ที่มีต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล 6 ด้าน พบว่าโดยรวมแล้วอยู่ระดับมากตามลำดับความสำคัญ ดังนี้ คุณธรรม นิติธรรม โปร่งใส คุ่มค่า รับผิดชอบและการมีส่วนร่วม 3. ศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดบุรีรัมย์ เกี่ยวกับคุณลักษณะเฉพาะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นในด้านผู้นำ ด้านการบริหาร และด้านมนุษยสัมพันธ์ จำแนกตามเพศ อายุและวุฒิการศึกษา พบว่าเพศที่แตกต่างของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดบุรีรัมย์ ในด้านผู้นำและด้านมนุษยสัมพันธ์ โดยรวมมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน ส่วนด้านบริหารมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 เรียงลำดับความสำคัญคือ ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา โดยใช้กฎระเบียบเป็นหลักวางแผนการดำเนินการเพื่อพัฒนาปรับปรุงองค์กร มีความสามารถในการจัดเตรียมบริหารงบประมาณและสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ถูกต้องเหมาะสม รวดเร็ว โดยเพศหญิงมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมากที่สุด อายุและวุฒิการศึกษาที่แตกต่างกันของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดบุรีรัมย์ โดยรวมแล้วมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 อยู่ในระดับมากทั้งด้านผู้นำ ด้านการบริหารและด้านมนุษยสัมพันธ์ อยู่ในระดับมากตามลำดับ

สุภาวดี ติมินตระ (2548 : 1-3,15-45) ได้ศึกษาเรื่อง ระดับภาวะผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่นของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรี ผลการวิจัยพบว่าระดับภาวะผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่นของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรี โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า มีภาวะผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่นอยู่ในระดับมากทุกด้าน ได้แก่ ด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจ

หน้าที่และหลักการ และกระบวนการวางแผน ด้านการรับรู้ข่าวสารในเรื่องการพัฒนาท้องถิ่น และอื่น ๆ กรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล และระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่แตกต่างกัน มีภาวะผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่นด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หลักการและกระบวนการวางแผนแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลที่มี เพศ อายุ อาชีพ รายได้ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา การเป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคมและการได้รับการฝึกอบรมความรู้ แตกต่างกัน มีภาวะผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่นด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และหลักการและกระบวนการวางแผนไม่แตกต่างกัน กรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการฝึกอบรมความรู้ มีผลทำให้ภาวะผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่นด้านการรับรู้ข่าวสารในเรื่องการพัฒนาท้องถิ่นและอื่น ๆ ของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลที่มี เพศ อายุ อาชีพ รายได้ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา ตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง และการเป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคมแตกต่างกัน มีภาวะผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่นด้านการรับรู้ข่าวสารในเรื่องการพัฒนาท้องถิ่นและอื่น ๆ ไม่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

สุภัตรา วิมลสมบัติ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ธรรมชาติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษา กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเกษไชย อำเภอยุเมแสง จังหวัดนครสวรรค์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารงานตามหลักธรรมชาติขององค์การบริหารส่วนตำบลและเพื่อเสนอแนะเป็นแนวทางในการพัฒนาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมชาติ ซึ่งการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Study) เป็นหลัก ซึ่งเป็นแบบการศึกษาเชิงบรรยาย (Descriptive Study) โดยใช้การสำรวจเก็บข้อมูลประเภทปฐมภูมิ (Primary Data) ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยมีเครื่องมือในการวิจัยเป็นแบบสัมภาษณ์เพื่อสอบถามข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการบริหารงานที่ดีตามหลักธรรมชาติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเสนอแนะเป็นแนวทางในการพัฒนาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมชาติ สารสำคัญที่ผู้ศึกษาได้ค้นพบจากการศึกษาในครั้งนี้ สามารถประเมินได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเกษไชย อำเภอยุเมแสง จังหวัดนครสวรรค์ ได้มีการบริหารงานโดยการนำหลักธรรมชาติมาเป็นหลักในการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งทำให้องค์กรการบริหารส่วนตำบลเกษไชยสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ ทำให้องค์กรมีการพัฒนาเพิ่มมากขึ้นและได้รับรางวัล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลและจากการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลเคยไปขอประสบความสำเร็จได้ เกิดจากปัจจัย 3 ประการ ได้แก่ ปัจจัยด้านผู้นำหรือผู้บริหาร ปัจจัยด้านทีมงานหรือองค์กรและปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการที่จะร่วมมือร่วมใจพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้า ทั้งนี้ในการดำเนินงานของทั้ง 3 ปัจจัยนั้น มีการนำหลักการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมา กำหนดเป็นแนวนโยบายในการปฏิบัติ อันได้แก่ หลักนิติธรรม คุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า นอกจากนี้ยังเน้นหนักในเรื่องของความซื่อสัตย์และโปร่งใสในการบริหารองค์กรเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนนั้นได้ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบในการดำเนินกิจการสาธารณะของท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยความต้องการของประชาชนสะท้อนถึงการบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่นว่าเกิดประโยชน์ต่อประชาชนเพียงใด องค์กรการบริหารส่วนตำบลไม่สามารถผูกขาดรวมอำนาจทางการเมืองไว้กับผู้บริหารได้อีกต่อไป หากแต่จำเป็นต้องเปิดกว้างเพื่อให้องค์กรชุมชนเข้ามารับรู้ความเป็นไปและเข้าไปมีส่วนร่วมในการคิดและลงมือปฏิบัติอย่างจริงจัง เพื่อประโยชน์ในด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป

ศศิวิมล ธรรมเกษร (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรการบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี ผลการศึกษาพบว่า

1. กรรมการบริหารองค์กรการบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาในแต่ละด้านพบ "ด้านหลักการมีส่วนร่วม" มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา "หลักความคุ้มค่า" และ "หลักคุณธรรม" ส่วนประสิทธิภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในด้านหลักความรับผิดชอบมีค่าเฉลี่ยต่ำสุด
2. กรรมการบริหารองค์กรการบริหารส่วนตำบลที่มีเพศ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ตำแหน่ง จำนวนครั้งที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาและระดับชั้นองค์กรการบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน มีประสิทธิภาพการบริหารองค์กรการบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาลไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ ระดับ .05 ส่วนกรรมการบริหารองค์กรการบริหารส่วนตำบลที่มีสถานภาพสมรสและอาชีพแตกต่างกัน มีประสิทธิภาพการบริหารองค์กรการบริหารส่วนตำบลตามหลักการมีส่วนร่วมแตกต่างกัน กล่าวคือ กรรมการบริหารองค์กรการบริหารส่วนตำบลที่มีสถานภาพสมรส มีประสิทธิภาพการบริหารองค์กรการบริหารส่วนตำบลตามหลักการมีส่วนร่วมมากกว่า กรรมการบริหารที่โสด หม้าย หย่า แยก ส่วนกรรมการบริหารองค์กรการบริหารส่วนตำบลที่

ประกอบอาชีพทำสวน ทำไร่ ทำนา มีประสิทธิภาพการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักการณ์มีส่วนร่วมมากกว่ากรมการบริหรที่ประกอบอาชีพค้าขาย รับจ้าง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และกรมการบริหรองค์การส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี ที่มีอายุระหว่าง 25-34 ปี มีประสิทธิภาพการบริหารองค์การส่วนตำบลตามหลักคุณธรรมน้อยกว่ากรมการบริหรที่มีอายุระหว่าง 35-39 ปี อายุระหว่าง 40 - 44 ปี และอายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

วิรัตน์ สายสุด (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารโรงเรียนประถม ศึกษาตามทัศนะของข้าราชการครูและคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอำนาจเจริญ ผลการศึกษาพบว่า ข้าราชการครูและคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องการให้ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์โดยภาพรวมและรายด้าน คือ ด้านบุคลิกภาพ ด้านความคิดสร้างสรรค์ ด้านการพัฒนาทีมงาน และด้านวิสัยทัศน์ ในระดับมากที่สุดและมีทัศนะต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์โดยภาพรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อจำแนกตามเพศและวุฒิการ ศึกษาต่างกัน พบว่า ข้าราชการครูและคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีทัศนะต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์โดยภาพรวมแตกต่างกันยังพบอีกว่าข้าราชการครูและคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สังกัดโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน มีทัศนะต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์โดยภาพรวมและรายด้านแตกต่างกัน

พงษ์พันธ์ ปราบพยัคฆ์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามทัศนะของผู้อำนวยการ โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชัยภูมิ เขต 1 ผลการศึกษาพบว่า คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตามทัศนะของผู้อำนวยการ โรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชัยภูมิ เขต 1 ทั้ง 5 ด้าน คือ คุณลักษณะ ด้านบุคลิกภาพ ด้านคุณธรรม ด้านความเป็นผู้นำ ด้านความรู้ความสามารถทางวิชาการ และด้านความรู้ความสามารถทางการบริหาร โดยภาพรวม มีระดับที่พึงประสงค์อยู่ในระดับ “มาก” เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดตามลำดับรายด้าน ได้แก่ ด้านบุคลิกภาพ ด้านคุณธรรม ด้านความเป็นผู้นำ ด้านความรู้ความสามารถทางวิชาการและด้านความรู้ความสามารถทางการบริหาร

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถจำแนกกลุ่มงานวิจัยที่เกี่ยวข้องออกเป็น 3 กลุ่มด้วยกัน คือ กลุ่มการศึกษาภาวะผู้นำ กลุ่มการศึกษาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ และกลุ่ม

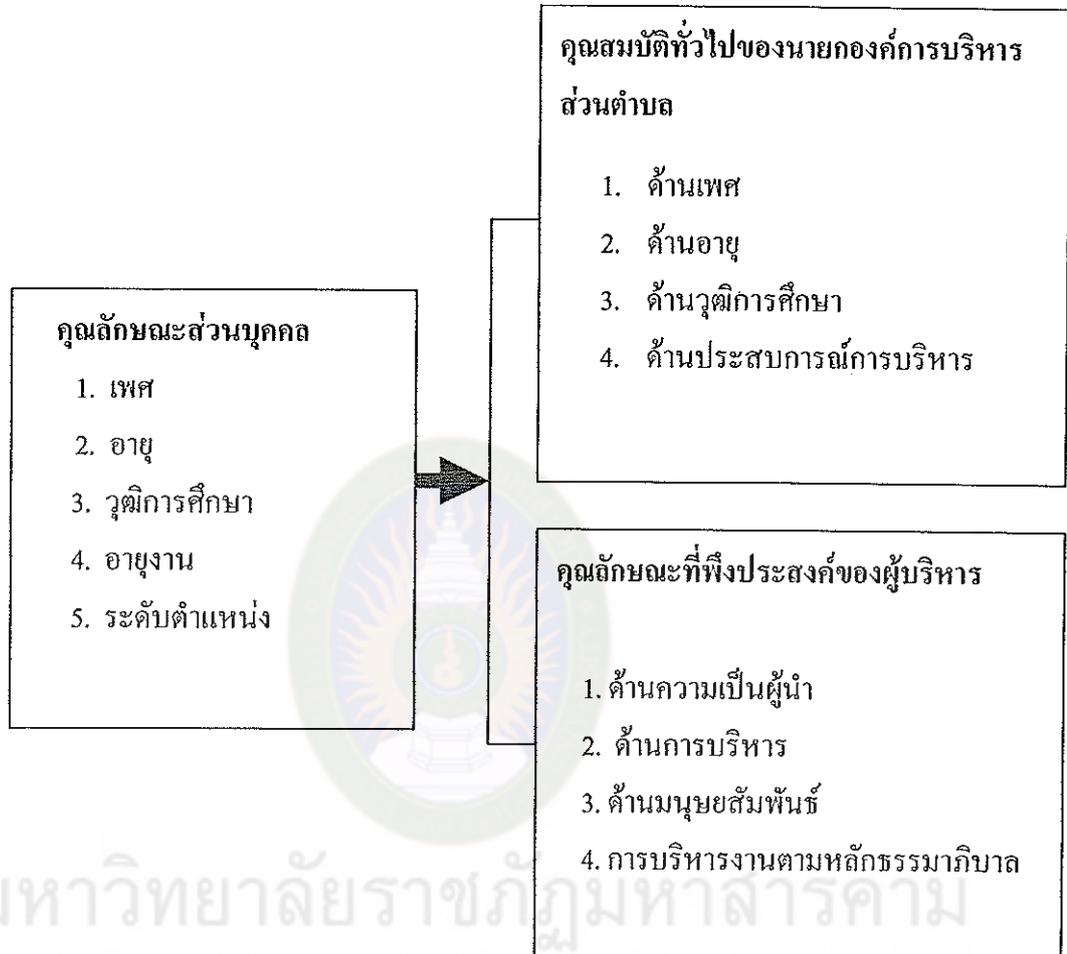
การศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล เมื่อได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวแล้ว ผู้ศึกษาจึงได้นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาไปประกอบการกำหนดกรอบแนวความคิดในการ ค้นคว้าอิสระ เพื่อศึกษาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามความ คิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลและพนักงานจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์ต่อไป

#### 4. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากแนวคิดทฤษฎีเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เป็นแนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้ สังคมของประเทศทั้ง ภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชนและภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันได้ อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม คุณธรรมจริยธรรมของผู้บริหาร เพราะ ผู้บริหารมีบทบาทสำคัญยิ่งในการขับเคลื่อนภารกิจขององค์กร ดังนั้นผู้ศึกษาการค้นคว้าอิสระ จึงต้องการทราบความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลและพนักงานจ้างองค์การบริหารส่วน ตำบล ต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นเช่นไร จึงได้ กำหนดกรอบแนวคิดในการค้นคว้าอิสระ โดยกำหนดตัวแปรอิสระ คือ สถานภาพหรือ คุณลักษณะส่วนบุคคลของพนักงานส่วนตำบลและพนักงานจ้างองค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตาม เพศ อายุ วุฒิการศึกษา ระดับตำแหน่งและประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน คุณสมบัติทั่วไปของผู้บริหารประกอบ ด้วยด้านเพศ ด้านอายุ ด้านวุฒิการศึกษา และด้าน ประสบการณ์การบริหาร เพื่อให้ทราบความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของ ผู้บริหาร ประกอบไปด้วย ด้านความเป็นผู้นำ ด้านการบริหาร ด้านมนุษยสัมพันธ์ และการ บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความ โปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า ดังภาพที่ 2

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ภาพประกอบที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย