

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษา เรื่อง ความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลต่อคุณลักษณะภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่อำเภอโพธาราม จังหวัดหนองคาย ผู้ศึกษาได้ใช้แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาใช้เป็นกรอบในการศึกษาดังต่อไปนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีความคิดเห็น
2. แนวคิดและทฤษฎีภาวะผู้นำ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
4. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองท้องถิ่น
5. องค์การบริหารส่วนตำบล
6. องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอโพธาราม จังหวัดหนองคาย
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความคิด ความรู้สึก ความเชื่อ ในความหมายได้มีนักวิชาการและราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายดังนี้

สุพัตรา สุภาพ (2520 : 22) ได้ให้ความหมายของ ความคิดเห็น ว่าเป็นการแสดงออกของบุคคลหรือกลุ่มคน ที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยเฉพาะด้วยการพูดหรือการเขียน ซึ่งการแสดงออกนี้ต้องอาศัยความรู้ ประสบการณ์ และพฤติกรรมระหว่างบุคคล เป็นเครื่องมือช่วยในการพิจารณาและประเมินค่าก่อนการตัดสินใจแสดงออก ซึ่งการแสดงออกอาจจะได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นก็ได้

สุโท เจริญสุข (2525 : 58-59) กล่าวถึงความคิดเห็นว่า เป็นสภาพความรู้สึกทางด้านจิตใจที่เกิดจากประสบการณ์ และการเรียนรู้ของบุคคล อันเป็นผลให้บุคคลมีความคิดต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดในลักษณะที่ชอบ ไม่ชอบ หรือเฉยๆ

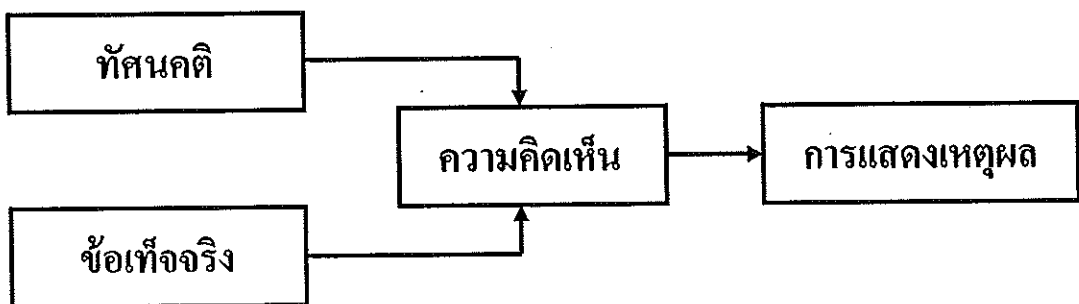
ปทานุกรมสังคัมภีทยา (ราชบัณฑิตยสถาน. 2532 : 246) ได้บัญญัติคำว่า “ความคิดเห็น” ซึ่งตรงกับคำว่า (Opinion) ในภาษาอังกฤษไว้ว่า หมายถึง

1. ข้อพิจารณาเห็นว่าจริงจากการใช้ปัญญาความคิดประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ได้เสมอไปก็ตาม
2. ทศนะหรือปริมาณการเกี่ยวกับปัญหา หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง
3. คำแถลงที่ยอมรับนับถือกันว่า เป็นผู้เชี่ยวชาญในหัวข้อปัญหาที่มีอยู่มาขอคำปรึกษา

คำว่า “ความคิดเห็น” มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า ทศนคติ ซึ่งมีคำอธิบายไว้ว่า คือ แนวโน้มที่บุคคลได้รับมา หรือเรียนรู้มา และกลายเป็นแบบอย่างในการแสดงปฏิกิริยาสันับสนุน หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อบางสิ่งบางอย่าง หรือต่อบุคคลบางคน

โคลาซา (Kolasa. 1977 : 45 ; อ้างถึงใน ณรงค์ จำเพชร. 2534 : 15) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของแต่ละบุคคล ในอันที่จะพิจารณาถึงข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเป็นการประเมินในสิ่งใดสิ่งหนึ่งจากสถานการณ์สิ่งแวดล้อมต่างๆ หรือเป็นการตอบสนองสิ่งเร้าที่ได้รับอิทธิพลมาจากความโน้มเอียง

สงวน สุทธิเลิศอรุณ (2539 : 12) กล่าวว่า ความคิดเห็น คือ การแสดงออกซึ่งวิจารณ์ญาณที่มีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะความคิดเห็นของบุคคลเปลี่ยนแปลงไปตามข้อเท็จจริง (Fact) และทัศนคติ (Attitude) ของบุคคลในขณะที่ทัศนคติแสดงความรู้สึกต่างๆ ไป เกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยเฉพาะให้แง่ต่อความเข้าใจอาจสรุปความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ดังนี้



แผนภูมิที่ 2 ที่มาของการเกิดความคิดเห็น

ที่มา : ณรงค์ จำเพชร. 2534 : 8

พจนานุกรมของ Webster (1978 : 11) กล่าวว่า ความคิดเห็น คือ ความเชื่อที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนความแน่นอน หรือความรู้อันแท้จริง แต่จะอยู่ในจิตใจ ความเห็นและการลงความเห็นของแต่ละบุคคลที่น่าจะเป็นจริง หรือน่าจะตรงตามที่คิดไว้

กวอดล จันทรศร (2539 : 5) ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า หมายถึง ความรู้สึกต่อบุคคลที่มีต่อสิ่งหนึ่งที่มีการแสดงออกที่สามารถสังเกตได้และการแสดงความคิดเห็นของบุคคลหนึ่ง บุคคลอื่นอาจไม่เห็นด้วยก็ได้

โทมัส (Thomas. 1975 : 65 อ้างถึงในกรรณิกา ปัญจะมูล. 2540 : 1) กล่าวว่าไว้ว่าการวัดความคิดเห็น โดยทั่วไปจะต้องมีส่วนประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่ถูกวัด สิ่งเร้า และการตอบสนอง ซึ่งจะวัดออกมาเป็นระดับสูง-ต่ำ มาก-น้อย

โคเลสนิค (Kolesnik. 1970 : 7 ; อ้างถึงใน ชัยยงค์ ภูเนตร์. 2543 : 21) กล่าวว่าได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกซึ่งการตัดสินใจจากการประเมินค่า (Evaluation judgment) หรือทัศนคติเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ และความคิดเห็นย่อม ได้รับอิทธิพลจากทัศนคติ

เดวิส (Davis. 1971 : 4 ; อ้างถึงใน ธิตินา โรจนวัชรวิภาล. 2543 : 11) กล่าวว่าได้ว่า ความคิดเห็นหมายถึง การแสดงออกของแต่ละบุคคลในอันที่จะพิจารณาถึงข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเป็นการประเมินผลของสิ่งใดสิ่งหนึ่งจากสถานการณ์สิ่งแวดล้อมต่างๆ หรือความคิดเห็นเป็นการตอบสนองต่อสิ่งเร้าที่ได้รับ

พิทยา นานผล (2544 : 8) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึกนึกคิด การตัดสินใจและความเชื่อต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งด้วยคำพูด หรือการเขียน โดยมีอารมณ์และสภาพแวดล้อมในขณะนั้นเน้นพื้นฐานของการแสดงออก ซึ่งอาจจะถูกต้องหรือไม่ก็ได้ อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นก็ได้ ความคิดเห็นอาจเปลี่ยนแปลงไปตามเวลา

เวปสเตอร์ (Webster. 1978 : 11 ; อ้างถึงใน อภิชาติ สุทธิชัยพัฒนา. 2544 : 17) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า ความคิดเห็นเป็นความเชื่อที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนความรู้อันแท้จริงหรือความแน่นอน แต่ตั้งอยู่ที่จิตใจ การลงความเห็นของแต่ละบุคคลจะเป็นไปตามบุคคลนั้นเป็นจริง หรือตรงตามที่คิดไว้

สรุปได้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกนึกคิด การตัดสินใจ และการแสดงออกในด้านความเชื่อต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ความเชื่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยอาศัยความรู้ ประสบการณ์ สิ่งแวดล้อมมาประกอบกับความเชื่อนั้นๆ ซึ่งอาจจะแสดงออกหรือไม่แสดงออกก็ได้ หรืออาจเป็นไปในแนวทางใดแนวทางหนึ่งก็ได้ หรืออาจมีแนวโน้มที่จะมีความเห็นทั้งทางบวกและทางลบต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง อย่างไรก็ตามความคิดเห็นอาจจะผิดพลาดได้หากไม่มีข้อมูลความจริง

2. ความสำคัญของความคิดเห็น

นักวิชาการได้ให้ความสำคัญของความคิดเห็นไว้ ดังนี้

พลกฤต พุ่มแก้ว (2546 : 18) กล่าวถึงความสำคัญของความคิดเห็นว่า ความคิดเห็นมีความสำคัญต่อการวางนโยบายต่างๆ เพราะจะทำให้การดำเนินงานต่างๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยโครงการพัฒนาใดๆ ก็ตามถ้าจะให้สำเร็จและบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริงแล้ว ก็ควรจะได้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนต่อโครงการจึงจะเกิดผลดี คือจะช่วยให้โครงการนั้นสอดคล้องเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น อันเป็นสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่ใช้ประเมินค่าโครงการ และทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกในการเข้ามามีส่วนร่วม ทำให้ไม่เกิดการต่อต้าน ถ้าสาธารณชนมีส่วนหรือมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในโครงการใดๆ ที่จะพัฒนาประเทศนั้น ก็จะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในการเป็นเจ้าของ การเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือการเปลี่ยนแปลงระบบงาน รวมทั้งการฝึกหัดการทำงานด้วย

อริศรา อรรถศาสตร์ (2551 : 9-10) กล่าวถึงความสำคัญของความคิดเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายต่างๆ เพราะถ้าจะทำให้สำเร็จบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริงแล้ว ควรได้รับความร่วมมือกับประชาชน การเผยแพร่โครงการ และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการจะเกิดผลดี จะช่วยให้โครงการนั้นสอดคล้องเป็นไปตามความต้องการท้องถิ่นอย่างแท้จริงอันเป็นสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่ใช้ประเมินค่าโครงการ และทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกในการเข้ามามีส่วนร่วมทำให้ไม่เกิดการต่อต้าน เนื่องจากสาธารณชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ และการมีส่วนร่วมตัดสินใจ ความคิดเห็นของบุคคลสามารถวัดได้หลายวิธี ซึ่งวิธีที่ใช้กันทั่วไปคือ การใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์ และวิธีที่ง่ายที่สุดในการอธิบายความคิดเห็น คือ การแสดงให้เห็นถึงรายละเอียดของคำตอบในแต่ละหัวข้อความคิดเห็นจะออกมาในลักษณะใดและจะทำได้ทำตามความคิดเห็นนั้นได้

สรุปได้ว่า ความคิดเห็นในการทำงานนั้นถือว่ามีความสำคัญต่อการทำงาน เพราะในการทำงานมีบุคคลต่างๆ ที่อาจมีความเห็นไม่ตรงกัน ซึ่งการแสดงความคิดเห็นของแต่ละคนออกมานั้นจะทำให้ได้แนวคิดหลาย ๆ อย่างที่จะนำไปใช้ในการดำเนินงานของหน่วยงาน และเมื่อทุกคนได้แสดงความคิดเห็นแล้วก็จะมีความเห็นที่ตรงกันจึงทำให้การทำงานประสบผลสำเร็จไปได้ด้วยดี และโดยทั่วไปแล้วความคิดเห็นอาจมีได้ในหลายลักษณะทั้งในด้านบวก และในด้านลบ บางครั้งอาจขึ้นกับความรู้สึกรู้สึกของผู้ที่ให้ความเห็น ความคิดเห็นที่มีนั้นอาจเกิดจากประสบการณ์เดิมที่มีการสะสมมา ผ่านการวิเคราะห์และประมวลออกมาเป็นความคิดเห็น

3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

สุรางค์ จันท์ธอม (2529 : 30) ได้ระบุถึงองค์ประกอบของความคิดเห็น ว่าเป็นการรวมเอาสิ่งของต่างๆ หลายๆ อย่างมารวมเข้าด้วยกัน เช่น

1. ความรู้ความเข้าใจ (Cognitive Component) คือ ประสบการณ์ต่อวัตถุ สถานการณ์ ทำให้เกิดความรู้ ความคิดเห็น หรือความเชื่อ
2. ความรู้สึกอารมณ์ (Affective Component) คือ ซึ่งเป็นผลมาจากความรู้ ความเข้าใจ

3. พฤติกรรมหรือแนวโน้มในการแสดงออก (Behavior Tendency) เป็นความพร้อมของบุคคลที่จะแสดงออกตามความรู้ ความเข้าใจ ความรู้สึก และอารมณ์ที่มีต่อวัตถุ บุคคล หรือสถานการณ์

จำเรียง ภาวะจิตตร (2526 : 249) ได้กล่าวถึงอิทธิพลของความคิดเห็นว่าขึ้นอยู่กับกลุ่มสังคมในหลายประการคือ

1. ภูมิหลังทางสังคม กล่าวคือ กลุ่มคนที่มีภูมิหลังแตกต่างกัน โดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท ผู้มีรายได้น้อยกับผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น
2. กลุ่มอ้างอิง กล่าวคือ การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดแก่ผู้ใด หรือการกระทำที่ดำเนินถึงอะไรบางอย่างร่วมกัน หรืออ้างอิงกันได้ เช่น ประกอบอาชีพอย่างเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่มหรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น ส่วนเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

3. กลุ่มกระตือรือร้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา กล่าวคือ การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นเป็นพิเศษ อันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาด้วย ย่อมส่งผลต่อการจูงใจให้คนเป็นสมาชิกเหล่านั้น มีความเห็นที่คล้อยตามได้ ไม่ว่าจะคล้อยตามในทางเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ในทางตรงข้าม กลุ่มที่เฉื่อยชาจะไม่มีผลต่อสมาชิกมากนัก

โฟสเตอร์ (Foster. 1977 : 13 ; อ้างถึงใน จิรายุ ทรัพย์สิน. 2540 : 14-15) เห็นว่าความคิดเห็นเกิดจาก 2 ประการ คือ

1. ประสบการณ์ (Experiences) ที่มีต่อสิ่งของ บุคคล หรือหมู่คณะ เรื่องราวต่างๆหรือสถานการณ์ความคิดเห็น คู่้นเคย อาจเป็น ได้ว่าเป็นประสบการณ์ตรง (Direct Experience) และจากการได้ยิน ได้ฟัง ได้เห็นรูปถ่าย หรืออ่านจากหนังสือ โดยไม่พบเห็นจากของจริง ถือว่าเป็นประสบการณ์ทางอ้อม

2. ระบบค่านิยมและการตัดสินค่านิยม (Value System and Judgment) เนื่องจากกลุ่มชนแต่ละกลุ่ม มีค่านิยมและการตัดสินค่านิยมไม่เหมือนกัน แต่ละคนจึงมีความคิดเห็นต่อสิ่งที่เกี่ยวข้องแตกต่างกัน

ไมเคิล เกอร์ (Mc Guire. 1974 : 6 ; อ้างถึงใน พงมมาลย์ ชมเดือน. 2540 : 24) ได้อธิบายขั้นตอนขบวนการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและความคิดเห็นว่า ประกอบไปด้วยขั้นตอนต่างๆ 5 ขั้นตอน คือ

1. การใส่ใจ การให้ความสนใจต่อสิ่งต่างๆ
2. การเข้าใจ การได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเกิดความรู้
3. การมีสิ่งใหม่เกิดขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงสภาวะการณ่เกิดขึ้นจากสภาวะการณ่ปกติ

4. การเก็บเอาไว้ การเก็บข้อมูล ความรู้ ความเข้าใจ และความรู้สึกเอาไว้

5. การกระทำเป็นการแสดงพฤติกรรมออกมาให้ปรากฏแก่สาธารณชน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของทัศนคติจะเกิดขึ้นครบทุกขั้นตอน ส่วนการ

เปลี่ยนแปลงความคิดเห็นจะเกิดขึ้นในขั้นตอน 1-4 จากแนวคิดของ Mc Guire ที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงทัศนคติและความคิดเห็น มีลักษณะคล้ายคลึงกันประการหนึ่ง คือ ก่อนที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงนั้น จะมีการได้รับข้อมูลใหม่ หรือข่าวสารใหม่ๆ ซึ่งข้อมูลข่าวสารนี้อาจจะมาจากบุคคลอื่นๆ หรือสื่อมวลชนต่างๆ นั้นเอง

นอกจากนี้ ออสแคมป์ (Oskamp. 1977 : 119 - 113) ได้สรุปถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็นไว้ดังนี้

1. ปัจจัยทางพันธุกรรม หรือสรีระ เกี่ยวกับอวัยวะต่างๆ ของบุคคลที่รับรู้ หรือความผิดปกติของอวัยวะ ความบกพร่องของอวัยวะ ซึ่งมีผลต่อความคิดเห็นที่ดีหรือไม่ดี ของบุคคลภายนอก

2. ประสบการณ์ตรงของบุคคล คือ บุคคลได้พบเห็นหรือประสบการณ์ของตนจะก่อให้เกิดความฝังใจ และเกิดความคิดเห็นต่อประสบการณ์ที่ได้พบแตกต่างกัน

3. อิทธิพลของผู้ปกครอง เมื่อผู้ปกครองได้อยู่ใกล้ชิดกับเด็ก เด็กจะเกิดการเรียนรู้และได้รับข้อมูลและประสบการณ์จากผู้ใหญ่ ทำให้เกิดอิทธิพลต่อพฤติกรรมและความคิดเห็นของเด็ก

4. ความคิดเห็นของกลุ่ม เมื่อบุคคลโตขึ้นย่อมจะมีกลุ่มและสังคม ดังนั้นความคิดเห็นของกลุ่มเพื่อน กลุ่มอ้างอิง หรือการอบรมสั่งสอนจากโรงเรียน หรือหน่วยงานที่มีความคิดเห็นเหมือนหรือต่างกัน ย่อมมีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลด้วย

5. สื่อมวลชน ได้แก่ สื่อต่างๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร เป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความคิดเห็นของบุคคลนั้นได้

กิตติ สุทธิสัมพันธ์ (อ้างถึงใน เคนควง สุบุตรดี. 2550 : 66-67) ได้กล่าวถึงปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งอาจทำให้บุคคลแต่ละคนแสดงความคิดเห็นที่อาจเหมือนกันหรือแตกต่างกันออกไป คือ

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

1.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ อวัยวะ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของอวัยวะต่างๆ คุณภาพสมอง

1.2 ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น และการศึกษาทำให้บุคคลมีความรู้ในเรื่องต่างๆ มากขึ้น และคนที่มีความรู้มากมักจะมีความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ อย่างมีเหตุผล

1.3 ความเชื่อ ค่านิยม และเจตคติของบุคคลต่อเรื่องต่างๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้กลุ่มบุคคลในสังคม หรือการอบรมสั่งสอนของครอบครัว

1.4 ประสบการณ์ เป็นสิ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้ ทำให้มีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

2. ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่

2.1 สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่างๆเหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล เป็นการได้รับข่าวสาร ข้อมูลของแต่ละบุคคล

2.2 กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้องมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล เพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใด ก็จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็นไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่

2.3 ข้อเท็จจริงในเรื่องต่างๆ หรือสิ่งต่างๆ ที่บุคคลแต่ละคนได้รับ ทั้งนี้ เพราะข้อเท็จจริงที่บุคคลได้รับแตกต่างกันจะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

สวัสดี เปี่ยมมนัส (2544 : 16) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็นดังนี้

1. ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and Physiology Factors) มีการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อการศึกษาเจตคติหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นๆ ได้ ปัจจัยด้านร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วย หรือผลกระทบจากการใช้สารเสพติดจะมีผลต่อความคิดเห็นและเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักเป็นผู้สูงอายุ

2. ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct Personal Experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่างๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือได้พบเห็นต่อสิ่งต่างๆ โดยตนเอง ทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่มารดาป้อนน้ำนมก้นให้ทานเขาจะรู้สึกชอบเนื่องจากน้ำนมอุ่นหวานเย็น ทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำนมที่ได้อ่านเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์โดยตรงที่เขาได้รับ

3. อิทธิพลจากครอบครัว (Parental Influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการอบรมเลี้ยงดูของพ่อแม่และครอบครัว ทั้งนี้เมื่อเป็นเด็กเล็กๆ จะได้รับการอบรมสั่งสอนทั้งในด้านความคิด การตอบสนองตามความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัลและการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัวและจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

4. เจตคติความคิดเห็นของกลุ่ม (Group Determinants of Attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นและเจตคติต่างๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่มไม่ว่าเป็นเพื่อนในโรงเรียน กลุ่มอ้างอิงต่างๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตามไปตามกลุ่มได้

5. สื่อมวลชน (Mass Media) สื่อต่างๆ ที่บุคคลได้รับไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคลมีความคิดเห็นมีความรู้สึกต่างๆ เป็นไปตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อ

สรุปได้ว่า ความคิดเห็นมีปัจจัยหลายๆ ด้าน ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็นนั้นมีทั้งจากประสบการณ์โดยตรงของบุคคลที่ได้พบเจอมา หรือจากความคิดเห็นส่วนตัวของบุคคล รวมถึงมาจากความรู้ของแต่ละบุคคล จากสิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบตัว ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ก็มีอิทธิพลส่งผลให้บุคคลแสดงออกเป็นความคิดเห็น โดยจะแสดงออกในรูปแบบของความคิดของตนเองให้บุคคลอื่นได้รับรู้ว่าตนมีความคิดเห็นอย่างไรบ้างต่อเรื่องนั้นๆ

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

ภาวะผู้นำ มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จขององค์กร อาจกล่าวได้ว่า ภาวะผู้นำเป็นความสามารถขั้นพื้นฐานขององค์กร (Morden, 1997 : 519) เพราะองค์กรจะประสบความสำเร็จได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับการร่วมกันทำงานเป็นทีม อย่างเต็มกำลังความสามารถของพนักงาน เพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กร ภาวะผู้นำมีความเกี่ยวข้องกับการชักจูงและสร้างอิทธิพลต่อความรู้สึก และความต้องการในการทำงานของพนักงานเพื่อเป้าหมายที่วางไว้ ผู้นำที่มีประสิทธิภาพ ต้องสร้างความสมดุลระหว่างเป้าหมายของตน กับทีมงานและองค์กรได้และสิ่งที่สำคัญที่สุดคือ สามารถทำให้ผู้อื่นทำตามที่ต้องการได้ด้วย

1. ความหมายของภาวะผู้นำ

ธงชัย สันติวงษ์ (2542 : 11) กล่าวไว้ว่า ภาวะผู้นำนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งต่อความสำเร็จในด้านต่างๆ ขององค์กร โดยทั่วไปนักวิชาการมักจะถือว่า ผู้นำ (Leaders) เป็นตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคล (Persons) ส่วน ภาวะผู้นำ (Leadership) นั้น เป็นคุณลักษณะหรือสิ่งที่แสดงออกมา (Actions) จากบุคคลที่เป็นผู้นำอย่างเป็นทางการ ดังนั้น การจะเข้าใจความหมายของผู้นำโดยทั่วไปจึงมักจะไม่เป็นปัญหามากนัก ทั้งนี้เพราะจะรู้ว่าใครเป็นผู้นำนั้น ก็มักจะพิจารณาจากตำแหน่ง (Position) ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลดังกล่าว ส่วนการทำความเข้าใจเกี่ยวกับภาวะผู้นำหรือความเป็นผู้นำ นั้น นับว่าเป็นเรื่องยาก แต่อย่างไรก็ตาม นักวิชาการได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำเอาไว้ต่างๆ กันหลายทัศนะ โดยในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะความหมาย ที่เห็นว่ามีน่าสนใจและเกี่ยวข้องกับประเด็นของการศึกษาคั้งนี้

สต็อกคิลล์ (Stogdill . 1950 : 14) ให้ความหมายว่า ภาวะผู้นำหมายถึง กระบวนการ หรือการกระทำที่มีอิทธิพลต่อกิจกรรมของกลุ่มในความพยายามให้บรรลุ เป้าหมายและประสบผลสำเร็จ

เซลนิกค์ (Selznick. 1957 : 26) ภาวะผู้นำ คือ การผสมผสานระหว่างข้อผูกพัน ความเข้าใจและความตั้งใจมั่น ซึ่งนอกเหนือจากสิ่งอื่น ๆ แล้ว ยังต้องการกำหนด เป้าประสงค์เพื่อไม่ให้สถาบัน (หรือองค์กร) เหวอออกนอกทางแดงหลักการปกครองบังคับบัญชาและพัฒนาความสัมพันธ์มั่นคงกับชุมชนซึ่งองค์การนั้นเป็นส่วนหนึ่ง (อ้างถึงใน ปุระ ชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2530 : 44)

นอร์ทเฮาส์ (Northouse. 1977 อ้างถึงใน วันดี ทับทิม. 2546 : 6) กล่าวว่า ภาวะผู้นำหมายถึง กระบวนการที่ผู้นำโน้มน้าวผู้อื่นที่อยู่ภายในกลุ่ม เพื่อให้เกิดการทำงานจนบรรลุผลสำเร็จ

ลัสเซอร์ (Lussier. 1996 : 212) ให้ความหมาย ภาวะผู้นำ หรือ การเป็นผู้นำ หมายถึง กระบวนการในการชักจูงให้พนักงานทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

ดubin (DuBrin. 1998 : 2) ภาวะผู้นำ หรือ การเป็นผู้นำ หมายถึง ความสามารถที่จะสร้างความเชื่อมั่น และการสนับสนุนให้เกิดขึ้นระหว่างบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กร

กิติ ดัยคานนท์ (2537: 22) ได้ให้ความหมายว่า ภาวะผู้นำ คือ ศิลปะหรือ ความสามารถของบุคคลหนึ่งที่จะจูงใจ หรือใช้อิทธิพลต่อบุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็นผู้ร่วมงาน หรือผู้ใต้บังคับบัญชา ในสถานการณ์ต่างๆ เพื่อปฏิบัติการและอำนวยความสะดวก โดยใช้ กระบวนการสื่อความหมาย หรือการติดต่อกันและกันให้ร่วมใจกับตนดำเนินการจนกระทั่งบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

วิชัย แหวนเพชร (2543: 80) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ คือ การใช้ศิลปะหรือ ความสามารถ การเป็นผู้นำที่มีอิทธิพลต่อใจ จูงใจต่อผู้อื่นให้ปฏิบัติหรือคล้อยตามจนบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด

สมยศ นาวิการ (2544: 400) กล่าวว่า ภาวะผู้นำเป็นกระบวนการของการสั่งการ และการใช้อิทธิพลต่อกิจกรรมต่างๆ ของสมาชิกของกลุ่มจากความหมายข้างต้นสรุปได้ว่า ภาวะผู้นำ คือ ความสามารถในการมีอิทธิพลเหนือผู้อื่น และจูงใจเพื่อให้พวกเขาสามารถ ทำงานจนบรรลุความสำเร็จ ตามเป้าหมายขององค์กร

สุริยะ ทรงเมตตา (2544 : 35) พูดถึงภาวะผู้นำคือ ศิลป์หรือความสามารถของบุคคลที่จะเป็นผู้นำหรือหัวหน้าที่จะจูงใจ หรือใช้อิทธิพลต่อผู้ร่วมงานในทีมหรือผู้ใต้บังคับบัญชา ในสถานการณ์ต่าง ๆ กัน เพื่อปฏิบัติการและอำนาจการโดยใช้กระบวนการสื่อความหมายให้ร่วมกันดำเนินการจนบรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

จึงพอสรุปความหมายของคำว่า “ภาวะผู้นำ” ได้ว่า เป็นกระบวนการระหว่างบุคคลซึ่งผู้นำได้ใช้อิทธิพลและการจูงใจเพื่อนำผู้ตามให้ทำงานสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายภายใต้สถานการณ์ต่าง ๆ หรือกระบวนการใช้อิทธิพลต่อกิจกรรมต่างๆ ของบุคคลหรือกลุ่มเพื่อความสำเร็จของเป้าหมายภายในสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ให้เกิดพลังเป็นอิทธิพลครองใจผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงานให้ความร่วมมือปฏิบัติการดำเนินกิจกรรมในทุกสถานการณ์ โดยใช้กระบวนการกลุ่มหรือกลุ่มปฏิสัมพันธ์ หรือพลวัตกลุ่มใช้ศิลปะของการสื่อสารเป็นพลังสนับสนุน เป็นปัจจัยในการบริหารให้กิจกรรมบรรลุเป้าหมาย สภาวะหรือศักยภาพความสามารถของบุคคลในการสร้างกระบวนการเพื่อจูงใจให้ผู้อื่นให้ความร่วมมือ มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานดำเนินกิจกรรมให้เป็นไปตามแผนงานและจุดประสงค์ที่วางไว้

2. ทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

ในการศึกษาทฤษฎี และแนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำ มีแนวทางการศึกษาอยู่หลายทฤษฎี โดยทฤษฎีและแนวคิดแต่ละแบบต้องการอธิบายส่วนประกอบหรือปัจจัยต่างๆ ที่เป็นวิวัฒนาการหรือเป็นธรรมชาติภาวะผู้นำและผลที่เกิดขึ้น ทำให้ทราบว่าคุณลักษณะ รูปแบบ และบทบาทหรือพฤติกรรมภาวะผู้นำอย่างไรจะมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งงานวิจัยเรื่องภาวะผู้นำ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ทฤษฎีหลัก (Mosley, Pietri และ Megginson, 1995 อ้างถึงใน ชัยเสฏฐ์ พรหมศรี, 2549: 48-76) ได้แก่

1. ทฤษฎีคุณลักษณะ (Trait Theory)

ทฤษฎีนี้มุ่งเน้นว่า ผู้นำที่มีประสิทธิภาพคืออะไร ไม่ใช่ว่าจะทำอย่างไรถึงจะนำอย่างมีประสิทธิภาพ ความมีประสิทธิภาพของผู้นำมาจากความแตกต่างกันทางคุณลักษณะทางด้านร่างกาย (Physical Characteristics) และจิตใจ (Psychological Characteristics) ทฤษฎีคุณลักษณะพยายามที่จะบ่งชี้ถึงคุณลักษณะต่างๆ เพื่อช่วยในการคัดเลือกผู้นำ หลังจากที่คุณลักษณะมีส่วนเกี่ยวข้องกับความมีประสิทธิภาพของการเป็นผู้นำในหลายๆ สถานการณ์

วิธีการนี้ส่งเสริมการใช้แบบสอบถาม และการสอบสัมภาษณ์ในการคัดเลือกผู้จัดการ โดยผู้สัมภาษณ์พยายามที่จะจับคู่คุณลักษณะ และบุคลิกลักษณะของผู้สมัครกับตำแหน่งงาน

Ralph Stogdill หนึ่งในนักวิจัยที่ศึกษาค้นคว้าเรื่องคุณลักษณะของภาวะผู้นำ ได้พบคุณลักษณะที่สำคัญหลายประการที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งได้แก่ ทักษะทางสังคม และการมีปฏิสัมพันธ์ ทักษะทางด้านเทคนิค ทักษะทางการบริหารและ ความมีประสิทธิภาพของการเป็นผู้นำ เป็นต้น

2. ทฤษฎีพฤติกรรม (Behavioral Theory)

ช่วงประมาณศตวรรษที่ 1940 งานวิจัยที่เกี่ยวกับเรื่องภาวะผู้นำได้เปลี่ยนจาก เรื่องทฤษฎีคุณลักษณะ มาเป็นการมุ่งเน้นต่อสิ่งที่ผู้นำทำ งานวิจัยพยายามจะระบุถึงความแตกต่างทางพฤติกรรมของผู้นำที่มีประสิทธิภาพกับผู้นำที่ไม่มีประสิทธิภาพ นักทฤษฎีเรื่อง พฤติกรรมระบุถึง ปัจจัยของการเป็นผู้นำว่า บุคคลสามารถถูกฝึกให้กลายเป็นผู้นำได้ และ พัฒนาแผนการฝึกอบรม เพื่อเปลี่ยนพฤติกรรมการเป็นผู้นำของผู้จัดการ และหาข้อสรุปว่า อะไรคือรูปแบบของการเป็นผู้นำที่ดีที่สุดที่ควรเรียนรู้

3. ทฤษฎีสถานการณ์ (Contingency Theory)

ทฤษฎีสถานการณ์เป็นทฤษฎีหนึ่งที่ได้รับค่านิยมในวงการศึกษภาวะผู้นำ โดยเฉพาะเพื่อการฝึกอบรมพัฒนาผู้นำอย่างกว้างขวาง ทฤษฎีนี้มีแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญคือ สถานการณ์ที่ต่างกันย่อมต้องการแบบของผู้นำที่ต่างกัน ด้วยมุมมองดังกล่าวจึงสรุปว่า การเป็นผู้นำที่มีประสิทธิผลได้นั้นจำเป็นที่ผู้นำจะต้องปรับแบบภาวะผู้นำของตนให้สอดคล้อง กับสถานการณ์ต่างๆ

4. ทฤษฎีภาวะผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership Theory)

ผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง เป็นมุมมองร่วมสมัยของเรื่องภาวะผู้นำ ผู้นำดังกล่าว คล้ายคลึงกับผู้นำบารมี (Charismatic Leaders) แต่แตกต่างตรงที่ความสามารถที่จะนำเอา นวัตกรรม และการเปลี่ยนแปลงเข้ามาสู่องค์กร โดยระลึกลึกถึงความต้องการและความเป็นอยู่ ของพนักงาน ผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง สร้างการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อทั้งพนักงาน และองค์กรตลอดจนผู้นำแบบนี้มีความสามารถที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ในเรื่อง ภาระหน้าที่ขององค์กรกลยุทธ์และ โครงสร้าง รวมถึงวัฒนธรรมขององค์กร ผู้นำประเภทนี้ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับระบบการให้รางวัล หรือกฎที่เป็นรูปประทับบในอันที่จะควบคุมการ

แลกเปลี่ยนกับพนักงานแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังมุ่งความสนใจไปที่คุณภาพของสิ่งที่จับต้องไม่ได้ เช่น ทัศนคติ คุณค่าร่วม และความคิดเห็นเพื่อสร้างความสัมพันธ์ให้มีความสำคัญกับกิจกรรมที่หลากหลาย และหาแนวทางร่วมกันที่จะขอความร่วมมือ (Enlist) จากพนักงานในกระบวนการเปลี่ยนแปลง (Daft, 2002 อ้างถึงใน ชัยเสฏฐ์ พรหมศรี, 2549 : 75)

จากข้อความดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า ทฤษฎีคุณลักษณะ ได้สันนิษฐานว่าแหล่งปฐมภูมิของความมีประสิทธิภาพของการเป็นผู้นำ มาจากคุณสมบัติหรือคุณลักษณะของผู้นำคนนั้นเองอย่างไรก็ตาม คุณลักษณะแต่เพียงอย่างเดียวก็ไม่สามารถอธิบายเรื่องความมีประสิทธิภาพของการเป็นผู้นำได้ ส่วนทฤษฎีพฤติกรรมของผู้นำได้มุ่งเน้นในประเด็นที่ว่าโดยปกติผู้นำทำอะไรเมื่อต้องมีปฏิสัมพันธ์กับพนักงาน ซึ่งทฤษฎีนี้พยายามที่จะอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งที่ผู้นำทำ และการมีปฏิริยาตอบกลับของพนักงานทั้งในเรื่องของอารมณ์และพฤติกรรม อย่างไรก็ตามพฤติกรรมไม่สามารถให้เหตุผลในเรื่องการเป็นผู้นำในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ดังนั้น ทฤษฎีที่สามหรือทฤษฎีสถานการณ์ จึงได้ทำการศึกษารูปแบบของภาวะผู้นำในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน แต่ทฤษฎีนี้ก็ไม่สามารถให้เหตุผลสำหรับเรื่องการสร้างแรงบันดาลใจและนวัตกรรมที่ผู้นำจำเป็นต้องมี เพื่อใช้ในการแข่งขันกับโลกธุรกิจในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มีการศึกษาในเรื่องเหล่านี้มากขึ้น จนกลายเป็นที่มาของทฤษฎีผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง ซึ่งทฤษฎีนี้ได้แสดงให้เห็นว่าผู้นำสามารถสร้างแรงบันดาลใจแก่ผู้ตามให้หลุดพ้น (Transcend) ต่อการกระทำที่มุ่งเพื่อผลประโยชน์ของตน (Self-Interest) เพื่อทำให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดขององค์กรแทน

ทฤษฎีผู้นำแบบคุณลักษณะ (Trait Theory)

ในช่วงปี 1920 ถึง 1930 งานวิจัยเกี่ยวกับภาวะผู้นำได้พยายามมุ่งเน้นความสนใจไปที่เรื่องคุณลักษณะ เพื่ออธิบายความแตกต่างระหว่างผู้นำและบุคคลที่ไม่ใช่ผู้นำ ทฤษฎีนี้มุ่งเน้นว่าผู้นำที่มีประสิทธิภาพคืออะไร ไม่ใช่ว่าจะทำอะไรถึงจะนำอย่างมีประสิทธิภาพ ทฤษฎีนี้ครอบคลุมถึงคุณลักษณะทางกายภาพ (Physical Characteristics) เช่น ส่วนสูง ลักษณะทางกิริยาท่าทาง เป็นต้น คุณลักษณะพื้นฐานทางบุคลิกภาพ (Aspects of Personality) ซึ่งด้วยเครื่องมือวัดทางจิตวิทยา เช่น คุณลักษณะที่เป็นความต้องการเกียรติยศชื่อเสียง (Self-Esteem) ความต้องการมีอำนาจเหนือ (Dominance) ความมั่นคงทางอารมณ์ เป็นต้น รวมทั้ง

คุณลักษณะที่เป็นความถนัดตามธรรมชาติ (Aptitudes) ซึ่งวัดด้วยเครื่องมือทางจิตวิทยา เช่นกัน คุณลักษณะด้านสติปัญญาต่างๆ ไป ความคล่องแคล่วทางวาจาและความสร้างสรรค์ เป็นต้น ปรากฏว่าเพียงช่วงเวลาครั้งแรกของศตวรรษที่ 20 มีงานวิจัย เกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้นำเป็นจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่จะเน้นการเปรียบเทียบคุณลักษณะของคนที่เป็นผู้นำ กับ คนที่ไม่เป็นผู้นำ ซึ่ง สโตกคิลล์ (Stogdill, 1948 อ้างถึงใน สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์, 2544: 95) ได้สรุปผลวิจัยดังกล่าวระหว่างปี ค.ศ. 1904-1948 จำนวน 124 เรื่อง พบว่ามีคุณลักษณะที่สอดคล้องกับความหมายผู้นำในฐานะผู้ใช้ความสามารถของตน ช่วยให้ผู้อื่นปฏิบัติภารกิจได้ บรรลุเป้าหมาย คุณลักษณะที่ตรงตามสมมุติฐานดังกล่าวได้แก่ มีความเฉลียวฉลาด ความรู้สึกไวในการรับรู้ต่อความต้องการของผู้อื่น ความเข้าใจในงานมีความริเริ่ม มีความอดทนต่อการแก้ปัญหาต่างๆ มีความมั่นใจตนเอง ต้องการแสวงหางานรับผิดชอบ และต้องการอยู่ในฐานะที่มีอำนาจและการควบคุม อย่างไรก็ตามความจำเป็นใช้ คุณลักษณะแต่ละชนิดมากน้อยอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ โดยผลวิจัยเหล่านี้ไม่อาจจะระบุคุณลักษณะใดคุณลักษณะหนึ่ง ว่าจำเป็นหรือให้ความแน่ใจเพียงพอว่าจะทำให้ผู้นำประสบความสำเร็จได้แต่อย่างใด

และในปี ค.ศ. 1974 สโตกคิลล์ (Stogdill, 1974 อ้างถึงใน สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์, 2544: 95-96) ได้ทำการสังเคราะห์ผลงานวิจัยที่เกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้นำของบุคคลต่างๆ ระหว่างปี ค.ศ. 1949-1970 จำนวน 163 กรณีศึกษา พบว่ามีคุณลักษณะที่เกี่ยวข้องกับความมีประสิทธิภาพ ของผู้นำซ้ำกับคุณลักษณะที่พบจากผลการศึกษาก่อนอยู่หลายประการ แต่ก็พบว่ามีคุณลักษณะใหม่ๆ เพิ่มขึ้นเช่นกันดังระบุในตารางต่อไปนี้

RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ตารางที่ 1 คุณลักษณะที่แยกผู้นำจากบุคคลที่ไม่ใช่ผู้นำ

คุณลักษณะ (Traits)
1. ความสามารถปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ (Adaptable to Situation)
2. รับรู้ไวต่อสภาพแวดล้อมทางสังคม (Alert to Social Environment)
3. มีความทะเยอทะยาน มุ่งความสำเร็จ (Ambitious, Achievement Orientation)
4. มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา (Assertive)
5. ให้ความร่วมมือ (Cooperative)
6. ตัดสินใจดี (Decisive)
7. สามารถพึ่งพาอาศัยได้ (Dependable)
8. ต้องการมีอำนาจเหนือและมีแรงจูงใจด้านอำนาจ (Dominant, Power Motivation)
9. ความมีพลังหรือมีระดับความกระตือรือร้นสูง (Energetic, High Activity Level)
10. มีความมุมานะ พยายามอย่างต่อเนื่อง (Persistent)
11. มีความมั่นใจในตนเอง (Self-Confidence)
12. สามารถทนต่อภาวะความเครียด (Tolerant of Stress)
13. เต็มใจแสวงหางานรับผิดชอบ (Willing to Assume Responsibility)

ที่มา : สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์, 2544: 96.

โดยสรุปในช่วงเวลาครั้งแรกของศตวรรษที่ 20 ของการศึกษา นักวิจัยส่วนใหญ่ จะให้ความเชื่อมั่นในเรื่องคุณลักษณะต่อภาวะผู้นำค่อนข้างน้อยมากจนถึงระดับที่ปฏิเสธโดยสิ้นเชิงอย่างไรก็ตามจากผลการสังเคราะห์งานวิจัยครั้งหลังของ สโตกคิลล์ (Stogdill, 1974 อ้างถึงใน สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์, 2544: 95-96) สร้างความชัดเจนและให้การยอมรับต่อคุณลักษณะที่มีความสอดคล้องกับผู้นำมากขึ้น กล่าวคือ การมีคุณลักษณะที่เหมาะสมและสอดคล้องจะช่วยให้ผู้นำมีแนวโน้มที่จะเกิดประสิทธิผลมากขึ้น แต่ก็ไม่อาจประกันได้แน่นอนว่า จะต้องมิประสิทธิผล ผู้นำ ที่มีคุณลักษณะแบบหนึ่งเฉพาะตนเองอาจมีประสิทธิผลได้ในสถานการณ์หนึ่ง แต่ในอีกสถานการณ์หนึ่งอาจไร้ประสิทธิผลก็ได้ ยิ่งกว่านั้นผู้นำสองคนที่มีแบบแผนของคุณลักษณะของตนที่แตกต่างกัน แต่สามารถที่จะมีประสิทธิผลได้ในสถานการณ์เดียวกัน

คุณลักษณะความเป็นผู้นำ

คุณลักษณะของผู้นำเป็นคุณลักษณะหรือคุณสมบัติของผู้นำที่มีอยู่แล้ว และจำเป็นต้องสร้างขึ้นมารีปรับปรุงให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ร่วมงานและผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้นำจะต้องแสดงพฤติกรรมต่างๆ ตามบทบาทหน้าที่ เพื่อจะช่วยให้การบริหารงานเป็นไป ด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น คุณลักษณะที่ดีของผู้นำมีหลายด้านและมีผู้วิจัย ไว้มากมายแต่คุณลักษณะที่ดีที่เห็นว่ามีค่าสำคัญและจำเป็นมี 4 ด้าน คือ

ด้านความเป็นผู้นำ

1 แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำ

กวี วงศ์พูน (2539 : 10) ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับผู้นำที่จะทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพสูงสุดไว้ ดังนี้

1. ต้องเป็นนักเผด็จการ หมายถึง ผู้บริหารสามารถสั่งการ ได้อย่างเด็ดขาดผลผลิตที่ได้มาส่วนใหญ่จะมากด้วยปริมาณ ส่วนเรื่องคุณภาพที่จะดีในช่วงแรกๆ หากผู้นำสามารถสอดส่องดูแลอยู่ตลอดเวลา ผลผลิตก็อาจจะมีทั้งปริมาณและคุณภาพที่ดีตาม ไป ด้วย

2. ต้องเป็นนักพัฒนา ผู้นำประเภทนี้จะต้องผู้ร่วมงานที่รู้ใจ สามารถสร้างสรรค์งานใหม่ๆ อยู่ตลอดเวลา

3. ต้องเป็นนักบริหาร ผู้นำประเภทนี้จะใช้การทำงานด้วยวิธีใหม่ๆ เปิดโอกาสให้สมาชิกได้ร่วมแสดงความคิดเห็นแม้กระทั่งในการวางนโยบายต่างๆ การทำงานโดยทั่วไปจึงเป็นไปในลักษณะประชาธิปไตย ผู้ร่วมงานจะต้องเป็นผู้มีคุณภาพเพียงพอ สามารถตอบสนองการทำงานในระบบใหม่ๆ ได้เป็นอย่างดี

4. ต้องเป็นนักเผด็จการอย่างมีศิลปะ ผู้นำประเภทนี้เป็นนักพูดที่เฉลียวฉลาดจะใช้การพูดเป็นการชักชวนให้เกิดการทำงานด้วยความเต็มใจ มีการเสนอแนะและหวานล่อม ให้เห็นคล้อยตามไปโดยปริยาย

2 คุณลักษณะของผู้นำด้านความเป็นผู้นำ

พิมใจ โอบานูรักษธรรม (2542 : 63-65) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะของผู้นำด้านความเป็นผู้นำไว้ดังนี้

1. มีความทะเยอทะยาน (Ambition)
2. มีความเพียรที่จะก้าวไปข้างหน้า (Persistence)

3. มีความกล้าหาญ (Courage)
4. มีความหน้าเชื่อถือ เลื่อมใส (Faith)
5. มีความซื่อสัตย์ มั่นคง (Integrity)
6. มีความริเริ่มสร้างสรรค์ (Creativity)
7. มีความยุติธรรม (Sense of Justice)
8. มีจุดมุ่งหมายในการทำงาน (Objectivity)
9. มีความยืดหยุ่น (Flexibility)
10. กล้าตัดสินใจ (Decisiveness)
11. มีวินัยในตนเอง (Self-Discipline)

กวี วงศ์พูน (2539:107-108) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะของผู้นำไว้ว่าผู้นำควรมีคุณลักษณะด้านความเป็นนำดังนี้

1. ลักษณะท่าทาง คือ การวางตัวอย่างเหมาะสม ด้วยการแสดงออกโดยท่าทาง ท่วงที วาจา การปรากฏตัว และการประพาดแต่สิ่งดีงาม ซึ่งจะทำให้เกิดความประทับใจแก่ผู้บังคับบัญชา
2. ความกล้าหาญ เป็นความกล้าหาญทั้งกายและทางใจ คืออำนาจทางใจที่บุคคลสามารถควบคุมตนเองได้ เมื่อตกอยู่ในอันตรายและสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ด้วยลักษณะอันสงบและมั่นคง
3. ความเด็ดขาด เป็นความสามารถในการตกลงใจอย่างทันท่วงที และประกาศข้อตกลงใจนั้นๆ ในลักษณะที่ชัดเจนและมั่นคง สามารถปฏิบัติได้
4. ความไว้วางใจได้ เป็นความเชื่อมั่นในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงกว่า
5. ความอดทน คือ ความเข้มแข็งทางจิตใจและร่างกายในอันที่จะยืนหยัดต่อสู้กับความเจ็บปวด ความเหนื่อยยาก ความบีบคั้นความยากลำบากต่างๆ
6. ความกระตือรือร้น คือ การแสดงออกทางความสนใจในงานอย่างจริงใจ และปฏิบัติอย่างจริงจัง เต็มใจและมองโลกในแง่ดีเสมอ
7. ความริเริ่ม คือ การพิจารณาดูว่ามีอะไรควรจะทำและจะเริ่มต้นปฏิบัติอย่างไร แม้ว่าจะยังไม่ได้รับคำสั่งก็ตาม
8. ความซื่อสัตย์ คือ อุปนิสัยที่ถูกที่ควร และความประพฤติปฏิบัติอันถูกต้อง การซื่อสัตย์ก็ถือว่าเป็นคุณลักษณะผู้นำที่คืออย่างหนึ่ง

9. **คุณยพินิจ** คือ การเปรียบเทียบข้อเท็จจริง และหนทางแก้ไขปัญหาที่เป็นไปได้อย่างมีเหตุผล เพื่อประกอบการตัดสินใจที่ถูกต้อง

10. **ความยุติธรรม** คือ คุณลักษณะที่ไม่ลำเอียงหรือมีอคติและมีความมั่นคงในการบังคับบัญชา เกี่ยวกับการให้รางวัลและการลงโทษ จะต้องเป็นไปตามควรแก่กรณี

11. **ความรู้** คือ สิ่งที่ได้มาซึ่งข่าวสาร เรื่องราวที่เป็นไป ข้อเท็จจริงหลักการ รวมทั้งทำให้รอบรู้ในวิชาชีพ

12. **ความจงรักภักดี** คือ การมีความซื่อสัตย์มั่นคงต่อประเทศชาติ องค์กร หน่วยงาน ผู้บังคับบัญชา ผู้อาวุโส ผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงาน

13. **ความแนบเนียน** คือ ความสามารถในการที่จะทำงานร่วมกับบุคคลอื่นๆ ได้โดยไม่เกิดข้อขัดแย้งกัน ในแง่ของมนุษยสัมพันธ์ ความแนบเนียนรวมถึงความสามารถที่จะพูด หรือความสามารถในการประสานงานและกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดได้อย่างเหมาะสม

14. **ความไม่เห็นแก่ตน** คือ การที่ไม่หาความสะดวกสบาย ความก้าวหน้าให้กับตนเอง โดยไม่ทำความเดือดร้อนให้กับคนอื่น

สรุปได้ว่า ผู้นำที่มีคุณลักษณะด้านความเป็นผู้นำ จะต้องมีคุณลักษณะพิเศษเหนือบุคคลอื่น รวมทั้งต้องมีพฤติกรรมที่มีอิทธิพลต่อสมาชิกของกลุ่ม เช่น กล้าตัดสินใจเมื่อมีปัญหา มีความทะเยอทะยาน มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีวินัยในตนเอง สร้างความไว้วางใจต่อผู้ใต้บังคับบัญชา มีความสามารถในการประสานงาน ยึดหยุ่นตามสถานการณ์ สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งในองค์กรได้ดี เป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงพัฒนา เป็นต้น

ด้านบุคลิกภาพ

1. แนวคิดเกี่ยวกับบุคลิกภาพ

บุคลิกภาพเป็นคุณลักษณะที่แสดงออกเป็นพฤติกรรมทางกาย ทางอารมณ์ สติปัญญา ประกอบด้วยรูปร่าง หน้าตา ท่าทางที่เคลื่อนไหว กริยาอาการที่แสดงออก สำเนียงที่พูด การแต่งกาย การเข้าสังคมและมารยาทที่แสดงออกในสังคม มีนักวิชาการได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับบุคลิกภาพไว้ดังนี้

กู๊ด (Good 1973 ; อ้างถึงใน พิมพ์ โอภาณุรักษธรรม. 2542 : 92) กล่าวว่า บุคลิกภาพ เป็นการแสดงออกทางอารมณ์ จิตใจ และพฤติกรรมต่างๆ ของแต่ละบุคคล อันเป็นปฏิกิริยาตอบโต้ต่อสภาพแวดล้อมทางด้านจิตวิทยา ของสังคมและบุคคลทั่วไป

ฟลอยด์ และออสพอร์ท (Floes. 1960 : 128 : Alport. 1954 : 263 ; อ้างถึงใน จักรพรรดิ วิชา. 2538 : 29) กล่าวว่า บุคลิกภาพ เป็นคุณลักษณะส่วนรวมที่เปลี่ยนแปลงไป ได้ในแต่ละบุคคลอันได้แก่ คุณลักษณะทางกาย ทางสติปัญญา ทางอารมณ์ และทางสังคม และลักษณะประจำตัวนี้จะแสดงออกได้ทั้งทางระบบจิต อันได้แก่ ความคิดเห็นความรู้สึก และพลังใจ และการแสดงออกทางระบบกายอันได้แก่ รูปร่างหน้าตา เป็นต้น

กวี วงศ์พุ่ม (2539 : 39) กล่าวว่า บุคลิกภาพเป็นลักษณะส่วนรวมของบุคคล ที่เป็นลักษณะเฉพาะของคนๆ นั้น เช่น รูปร่าง หน้าตา การแต่งกาย คำพูด ความรู้สึกนึกคิด การรับรู้ค่านิยม ความเชื่อถือ และความรู้ทักษะต่างๆ ที่มีความสำคัญต่อการปรับตัวของ บุคคล

2 องค์ประกอบของบุคลิกภาพ

พิมใจ โภกานุรักษ์ธรรม (2542 : 168 – 169) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของ บุคลิกภาพไว้ดังนี้

1. ลักษณะทางกายหมายถึง รูปร่าง หน้าตา สัดส่วน ผิวพรรณ ขนาด น้ำหนัก โครงสร้างร่างกายและสุขภาพ
2. ลักษณะทางสังคม หมายถึง ท่าที การปฏิบัติต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งที่คนอื่นมีความรู้สึกต่อบุคคลที่มีลักษณะต่างๆ ของบุคคลนั้น
3. ลักษณะทางอารมณ์ หมายถึง ความสามารถในการควบคุมความรู้สึก และการกระทำต่างๆ ของบุคคล
4. ลักษณะทางด้านจิตใจ หมายถึง ความคล่องแคล่ว รื่นเริง ความจำ ความคิดอ่าน การตัดสินใจ อุปนิสัย ค่านิยม และเจตคติที่มีต่อคนอื่น
5. ลักษณะทางสติปัญญา หมายถึง ความสามารถที่จะเรียนรู้และรับรู้อัตรา ความเร็วที่จะเห็นความสัมพันธ์ต่างๆ และความเข้าใจในเห็นการณ์ สภาพการณ์ต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม

สรุปได้ว่า บุคลิกภาพเป็นส่วนประกอบที่สำคัญส่วนหนึ่งของบุคคลที่จะเป็น ผู้นำ ซึ่งจำเป็นจะต้องปรับปรุงบุคลิกให้เหมาะสมกับกาลเทศะ เช่นเป็นผู้มีความกระตือรือร้น ในการปฏิบัติงานมีวุฒิทางสติปัญญานับถือ มีความมั่นใจในตนเอง เปิดเผย ตรง ไปตรงมา วาจาสุภาพต่อบุคคลทุกวัยทุกสถานะ มีความเป็นประชาธิปไตย เป็นต้นเหมาะสม มีความ สุขุมรอบคอบในการปฏิบัติ การแต่งกายสุภาพเรียบร้อย นำเคารพ

3 คุณลักษณะผู้นำด้านบุคลิกภาพ

อรุณ รัชธรรม (2537 : 198-202) ได้กล่าวถึงบุคลิกภาพของผู้นำที่ดี ไว้ดังนี้

1. เป็นผู้มีความรู้
2. เป็นผู้มีความคิดริเริ่ม
3. เป็นผู้มีความกล้าหาญ
4. เป็นผู้มีความเด็ดขาด
5. เป็นผู้มีความแนบแน่น มีกิริยาที่ถูกต้องเหมาะสม
6. เป็นผู้มีความยุติธรรม
7. เป็นผู้ที่มีลักษณะท่าทางการแสดงออกที่ดี
8. เป็นผู้มีความอดทน
9. เป็นผู้มีความกระตือรือร้น
10. เป็นผู้ไม่เห็นแก่ตัว
11. เป็นผู้มีความตื่นตัวและระวังอยู่เสมอ
12. เป็นผู้มีความพินิจพิจารณาสิ่งต่างๆอย่างมีเหตุผล
13. เป็นผู้มีความสงบเสงี่ยม
14. เป็นผู้มีความเห็นอกเห็นใจคนอื่น
15. เป็นผู้มีความจงรักภักดี
16. เป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี
17. เป็นผู้ที่สามารถควบคุมอารมณ์ได้ดี

พิมใจ โอภาณุรัชธรรม (2542 : 175-176) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะของผู้นำด้านบุคลิกภาพ ไว้ดังนี้

1. มีความเชื่อมั่นในตนเอง
2. มีอำนาจอิทธิพลในด้านคำพูดหรือคำสั่ง
3. มีความคล่องตัว กระฉับกระเฉง
4. มีความมั่นใจในการตัดสินใจอย่างอิสระ
5. เป็นคนเชื่อถือได้
6. มีความเพียรพยายาม และตั้งใจปฏิบัติงาน
7. เป็นผู้ที่ไว้ใจได้

8. มีความรับผิดชอบอย่างแท้จริง
9. มีอารมณ์หนักแน่นมั่นคง
10. สุขุมเยือกเย็น
11. การทำงานให้อิสระจากความวิตกกังวล
12. เข้าร่วมสมาคมผู้อื่นได้อย่างดี

สรุปได้ว่า บุคลิกภาพเป็นส่วนประกอบที่สำคัญส่วนหนึ่งของบุคคลที่จะเป็นผู้นำ ซึ่งจำเป็นจะต้องปรับปรุงบุคลิกให้เหมาะสมกับกาลเทศะ เช่นเป็นผู้มีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน มีวุฒิทางสติปัญญาที่เหมาะสม มีความสุขุมรอบคอบในการปฏิบัติ การแต่งการสุภาพเรียบร้อย นำเคารพนับถือ มีความมั่นใจในตนเอง เปิดเผย ตรงไปตรงมา วาจาสภาพต่อบุคคลทุกวัยทุกสถานะ มีความเป็นประชาธิปไตย เป็นต้น

ด้านมนุษยสัมพันธ์

1 แนวความคิดเกี่ยวกับมนุษยสัมพันธ์

ธรีวุฒิ ประทุมนพรัตน์ (2530 : 191-192) กล่าวไว้ว่า มนุษยสัมพันธ์ เป็นพฤติกรรมที่ผู้บริหารแสดงออกในรูปของสัมพันธ์ในทางสังคมระหว่างมนุษย์ ซึ่งทำให้เกิดความเข้าใจดีต่อกัน

อรุณ รักธรรม (2537 : 47) กล่าวไว้ว่า มนุษยสัมพันธ์เป็นความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ เป็นการสร้างความเข้าใจอันดีเพื่อให้เกิดความรู้สึกที่ดี เกิดความพอใจและเกิดความรักใคร่ การที่เราจะอยู่ร่วมกันได้ต้องอาศัยความรัก ความเข้าใจอันดีต่อกันเมื่อเกิดความรักความเข้าใจอันดีต่อกันแล้ว ก็จะเกิดความรู้สึกอยากช่วยเหลือให้ความร่วมมือ สนับสนุนด้วยความเต็มใจ ไม่ใช่แกล้งทำ

ทวี วงศ์พูน (2539 : 52) กล่าวไว้ว่า มนุษยสัมพันธ์ เป็นการสร้างเพื่อนหรือการหาเพื่อนที่ดี ที่รักและไว้วางใจได้ เพื่อให้ช่วยเราในการทำงานด้วยความจริงใจ เต็มใจ งานที่เราต้องรับผิดชอบบรรลุผลตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

2 คุณลักษณะของผู้นำด้านมนุษยสัมพันธ์

ทวี วงศ์พูน (2539 : 59) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะของผู้นำด้านมนุษยสัมพันธ์ไว้

ดังนี้

1. รู้จักพูดจา ทักทายผู้อื่น โดยใช้คำพูดที่ไพเราะอ่อนหวาน

2. ยิ้มแย้มแจ่มใส
3. จำชื่อผู้ร่วมงานได้และทักทายได้ถูกต้อง
4. ให้ความช่วยเหลือผู้อื่น
5. พูดและปฏิบัติต่อผู้อื่นด้วยความจริงใจ
6. ให้ความสนใจต่อทุกคน ให้ความรักและชื่นชมต่อผู้อื่น
7. ให้ความเมตตากรุณา เอื้อเฟื้อ เผื่อแผ่
8. รู้จักเห็นใจผู้อื่น โดยการเอาใจเขามาใส่ใจเรา
9. รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอย่างมีเหตุผลของผู้อื่น
10. กล้าคิด กล้าตัดสินใจ และยอมรับเมื่อตัดสินใจผิดพลาด

สรุปได้ว่า มนุษย์สัมพันธ์ เป็นพฤติกรรมของผู้บริหารหรือผู้นำที่แสดงออกมา เพื่อสร้างความเป็นมิตรกับบุคคลอื่น ซึ่งพฤติกรรมที่แสดงออกมามีลักษณะดังนี้ ให้เกียรติ ผู้ใต้บังคับบัญชา สนับสนุนผู้ใต้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงานมีสัมพันธภาพอันดีต่อ ผู้ใต้บังคับบัญชา ปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความจริงใจ ยกย่องชมเชย ผู้ใต้บังคับบัญชาตามโอกาสอันควร ยืดหยุ่นยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น มีความสามารถในการพูดในที่สาธารณะ มีความสามารถในการอธิบาย สั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้าใจได้ดี

ด้านทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงาน

1. แนวคิดเกี่ยวกับทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงาน

ทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงานเป็นคุณลักษณะด้านหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการบริหารงาน มีนักวิชาการได้ให้แนวคิดไว้ ดังนี้

1. ความรู้และประสบการณ์ของผู้บริหารหรือผู้นำในการเตรียมตัวเข้าสู่

วิชาชีพ

นพพงษ์ บุญจิตราкул (2540 : 17-20) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับความรู้และประสบการณ์ของผู้บริหารหรือผู้นำในการเตรียมตัวเข้าสู่วิชาชีพไว้ 3 ประการคือ

- 1.1 ความรู้ที่นำไปสู่ความคล่องตัว และความมีเสน่ห์ของนักบริหาร (Technical) ได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับงานธุรการ งานสารบรรณ ความรอบคอบในการตรวจตรา หนังสือการจัดสำนักงานให้สวยงาม

1.2 ความรู้ที่นำไปสู่การเป็นนักบริหารโดยอาชีพ ได้แก่ การศึกษาหาความรู้ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม พัฒนาการของมนุษย์ จิตวิทยา โดยการอ่าน หรือการร่วมอภิปรายสนทนา

1.3 ความรู้เมื่ออยู่กับคน ได้แก่ การศึกษาพื้นเพภูมิหลังของคน ถิ่นกำเนิดนิสัยใจคอบุคลิกภาพ ท่าทางที่แสดงออก อุดมการณ์ สภาพเศรษฐกิจตลอดจนกลุ่มผู้เข้าร่วมอยู่

2. ทักษะที่จำเป็นของผู้บริหารหรือผู้นำ

นิพนธ์ กินาวงศ์ (2543 : 73) ได้กล่าวถึงทักษะที่จำเป็นสำหรับผู้บริหารหรือผู้นำ ไว้ดังนี้

2.1 ทักษะเชิงเทคนิค (Technical skill) หมายถึง ความสามารถในการใช้เทคนิควิชาการที่เหมาะสมในการบริหารงานให้บรรลุผล ต้องอาศัยประสบการณ์ การศึกษาอบรมทักษะเชิงเทคนิคเป็นทักษะที่ผู้บริหารหรือผู้นำพัฒนาตนเองได้ไม่ยาก เพราะเป็นทักษะที่เกี่ยวข้องกับงาน

2.2 ทักษะเชิงมนุษย์สัมพันธ์ (Human relation skill) หมายถึง ทักษะความสามารถของผู้บริหารในการทำงานร่วมกับสมาชิกของกลุ่ม สามารถเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างสมาชิกของกลุ่ม สามารถสร้างแรงจูงใจ ทักษะเชิงมนุษย์สัมพันธ์เป็นทักษะที่เกี่ยวข้องกับการทำงานร่วมกับคนอื่น

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

2. ความรู้พื้นฐานสำหรับผู้นำ

จิตร วรศบงกูร และ สุพิชญา ธีระกุล (อ้างถึงใน เกษราภรณ์ วงศ์ก่อ. 2550 : 45-46) ได้กล่าวถึงความรู้พื้นฐานสำหรับผู้นำ ไว้ดังนี้

1. มีความรู้พื้นฐานและมีประสบการณ์ในงานบริหารมาก่อน (Background and experience) ความรู้และประสบการณ์จะทำให้ผู้บริหารหรือผู้นำสามารถคาดการณ์มองเห็นปัญหาและงานที่จะต้องดำเนินการได้อย่างตลอด ผู้บริหารหรือผู้นำที่ดีควรมีพื้นฐานความรู้และประสบการณ์ทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติและสามารถนำความรู้นั้นๆ มาใช้ดำเนินงานทุกชนิดได้

2. มีความรู้ทั่วไป (General mental ability) หมายความว่า ผู้บริหารหรือผู้นำ จะต้องมีความรู้อย่างกว้างขวางเกี่ยวกับธรรมชาติของงาน งานในหน้าที่และรู้เท่าทันกับ เหตุการณ์ตลอดจนมีความสามารถในการวิเคราะห์และวิจัยเป็นอย่างดี สรุปแล้วผู้นำหรือ ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ที่มีภูมิรู้ คือ รู้เรื่องการบริหาร รู้เรื่องที่จะบริหาร และรอบรู้ในสิ่งที่ควร

3. ทักษะความรู้ความสามารถทางด้านภาษา (Verbal ability) เนื่องจาก ผู้บริหารหรือผู้นำต้องทำงานเกี่ยวกับบุคคลและหน่วยงานต่างๆ การใช้ถ้อยคำในการพูด การ เขียน ทำรายงาน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำให้ถูกต้องและเหมาะสม

4. มีความจำดี (Memory ability) คือ ความสามารถจำสิ่งต่างๆ รวมทั้ง ผู้ร่วมงานและลักษณะของงาน ได้ดี เพื่อให้ผู้ร่วมงานเกิดศรัทธา เลื่อมใส และภาคภูมิใจในการ ทำงานมากขึ้น

3. ความสามารถของผู้นำ

กวี วงศ์พูน (2539 : 48-49) ได้กล่าวถึงความสามารถของผู้นำ ไว้ดังนี้

1. ความสามารถในการทำงาน ผู้นำต้องศึกษาหาความรู้ในหน้าที่ของ ตนให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ สามารถปฏิบัติงานได้ แนะนำได้ ซึ่งจะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชา เชื่อถือ ศรัทธา และให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานตามคำสั่งด้วยความเต็มใจ

2. ความสามารถในการจูงใจ หน้าที่ผู้นำต้องจูงใจให้ลูกน้องร่วมมือทำงาน ต้องมีความสามารถให้ลูกน้องเชื่อถือ ยอมรับและปฏิบัติงาน ต้องมีเทคนิคการจูงใจที่ดี และมี ความรู้จิตวิทยาการจูงใจทุกด้าน

3. ความสามารถในการควบคุม ผู้นำต้องควบคุมงานเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ ตามเป้าหมายได้ทั้งปริมาณและคุณภาพ

4. ความสามารถในการปฏิบัติงาน ผู้นำต้องเข้ากับคนอื่นได้ดี ทำตนให้เป็น คนมีมนุษยสัมพันธ์ เมื่อเข้าสังคมได้ ก็สามารถขอความร่วมมือได้

5. ความสามารถในการตัดสินใจ เมื่อเกิดปัญหาผู้นำต้องสามารถเผชิญหน้ากับ ปัญหาต่างๆ และสามารถตัดสินใจหาแนวทางแก้ไขได้อย่างรวดเร็วและถูกต้อง

6. ความสามารถในการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ผู้นำควรมีความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ใหม่ๆ ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรอยู่เสมอ

4. คุณลักษณะของผู้นำด้านทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงาน
พิมพ์ โอภาณุรักษธรรม (2542 : 65-66) ได้กล่าวว่าผู้นำต้องมีคุณสมบัติด้าน
ทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงานดังนี้

1. มีความซื่อสัตย์ถึงนโยบาย อำนาจหน้าที่ และกิจการงานในหน่วยงานของ
ตน

2. มีแผนในการดำเนินงาน และหมั่นเอาใจใส่ปรับปรุงงานอยู่เสมอ

3. หมั่นศึกษาหาความรู้ ปรับปรุงงานอยู่เสมอ

4. จัดให้มีระบบการติดต่อกับผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีประสิทธิภาพ

5. รู้จักใช้คนให้เหมาะกับงาน

6. มีความซื่อสัตย์

7. ติดตามงานอยู่เสมอ

8. รู้จักพิจารณาลำดับความสำคัญของงาน งานด่วนต้องรีบทำก่อน

9. เป็นผู้ที่มีพรหมวิหารสี่

10. มีความยุติธรรม

11. เป็นคนตรงต่อเวลา

12. หมั่นอบรมผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีความสามารถในการทำงาน

13. เป็นคนมีความริเริ่ม และสนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีความคิดริเริ่ม

14. กระตุ้นและสนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแสดงความคิดเห็น และ
หาทางปรับปรุงงานของหน่วยงานของตนอยู่เสมอ

15. เป็นคนใจกว้าง และมีใจหนักแน่นต่อสภาพการณ์ และคำพูดที่ขัดแย้ง
หรือไม่เป็นมิตร

16. อย่าเป็นคนหูเบา ต้องฟังความเห็นทุกด้านก่อนแล้วจึงสั่งการ หรือ
ปฏิบัติการแต่อย่าเมินต่อข่าวลือหรือคำบอกเล่า

17. เป็นผู้ที่กล้ายอมรับผิด

สรุปได้ว่า คุณลักษณะของผู้นำด้านทักษะความรู้ความสามารถในการ
บริหารงาน เป็นคุณสมบัติของผู้นำที่แสดงว่ามีความรู้ความสามารถในการบริหารงานที่ดี
โดยผู้นำควรมีคุณสมบัติดังนี้ รู้และเข้าใจกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มีความสามารถในการ

วางแผน มีความสามารถในการสร้างทีมงาน รู้และเข้าใจในหลักการบริหารงาน มีความรู้และเข้าใจสถานการณ์การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป มีความสามารถในการใช้เหตุผลและแก้ปัญหา และแสวงหาความรู้ให้ทันต่อเหตุการณ์อยู่เสมอ

การศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลต่อคุณลักษณะภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่พึงประสงค์ ในครั้งนี้ ผู้ศึกษามุ่งประเด็นการศึกษา ทฤษฎีผู้นำแบบคุณลักษณะของ สตีวคิลล์ เนื่องจากต้องการทราบว่าผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีคุณลักษณะภาวะผู้นำแบบใด และขาดคุณลักษณะภาวะผู้นำแบบใด เพราะการมีข้อมูลเกี่ยวกับคุณลักษณะของบุคคลมีความจำเป็นมาก โดยเฉพาะในกระบวนการคัดเลือกบุคคลให้รับผิดชอบงานที่มีความสำคัญต่อองค์การ และจะได้มีการจัดทำหลักสูตรฝึกอบรมให้สอดคล้องกับความต้องการของงานต่างๆ รวมทั้งการจัดทำแผนการพัฒนากุศลกรเพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น พร้อมกันนี้ผู้ศึกษาได้ปรับปรุงกรอบแนวคิดโดยปรับปรุงจากกรอบแนวคิดของ กวี วงศ์พูน (2539 : 39-108) และพิมใจ โอภาณุรักษธรรม (2542 : 63-176) ได้แก่ คุณลักษณะ ด้านความเป็นผู้นำ ด้านบุคลิกภาพ ด้านมนุษยสัมพันธ์ และด้านทักษะความรู้ความสามารถในการบริหารงาน เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

3.1 ความหมายของการบริหาร

คำว่า การบริหาร (Administration) มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน

“Administatrae” หมายถึง ช่วยเหลือ (Assist) หรืออำนวยความสะดวก (direct) การบริหารมีความสัมพันธ์หรือมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “Minister” ซึ่งหมายถึง การรับใช้หรือผู้รับใช้ หรือผู้รับใช้รัฐ คือ รัฐมนตรี สำหรับความหมายดั้งเดิมของคำว่า Administer หมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่างๆ ส่วนคำว่า การจัดการ (Management) นิยมใช้ในภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อมุ่งแสวงหากำไร (Profite) หรือกำไรสูงสุด (Maximum Profits) สำหรับผลประโยชน์ที่จะตกแก่สาธารณะถือเป็นวัตถุประสงค์รองหรือเป็นผลพลอยได้ (By Product) เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงแตกต่างจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐที่จัดตั้งขึ้น เพื่อบริการสาธารณะทั้งหลาย (Public Services) แก่ประชาชน การบริหารภาครัฐ หรืออาจเรียกว่า การบริหารจัดการ (Management Administration) ซึ่ง

เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจมากขึ้น เช่น การนำแนวคิดผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive Officer) หรือ CEO มาปรับใช้ในวงราชการ การบริหารราชการด้วยความรวดเร็ว การลดพิธีการที่ไม่จำเป็น การลดขั้นตอนปฏิบัติราชการ และการมุ่งใจด้วยการให้รางวัลตอบแทน เป็นต้น นอกเหนือจากภาครัฐ ได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจเข้ามารับสัมปทานจากภาครัฐ เช่น ให้สัมปทานโทรศัพท์มือถือ การขนส่ง เหล้า บุหรี่ อย่างไรก็ตาม ภาครัฐก็ทำได้ทำประโยชน์แก่สาธารณะหรือประชาชนได้เช่นกัน เช่น จัดโครงการคืนกำไรให้สังคมด้วยการลดราคาสินค้า ขายสินค้าราคาถูก หรือบริจาคเงินช่วยเหลือสังคม เป็นต้น

การบริหาร บางครั้งเรียกว่า การบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงาน หรือ การปฏิบัติงานใดๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ถ้าเป็นหน่วยงานภาคเอกชน หมายถึง ของหน่วยงาน และ/หรือ บุคคล) ที่เกี่ยวข้องกับคน สิ่งของและหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่างๆ เช่น การบริหารนโยบาย (Policy) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) การบริหารคุณธรรม (Morality) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) การอำนวยความสะดวก (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) เช่นนี้ เป็นการนำ “กระบวนการบริหาร” หรือ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” ที่เรียกว่า แพมส์-โพสคอร์บ (PAMS-POSDCORB) แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมาย

พร้อมกันนี้ อาจให้ความหมายได้อีกว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานใดๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับคน สิ่งของ และหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่างๆ เช่น การบริหารคน (Man) การบริหารเงิน (Money) การบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material) การบริหารงานทั่วไป (Management) การบริหารการให้บริการประชาชน (Market) การบริหารคุณธรรม (Morality) การบริหารข้อมูลข่าวสาร (Message) การบริหารเวลา (Minute) และการบริหารการวัดผล (Measurement) เช่นนี้ เป็นการนำ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” ที่เรียกว่า 9M แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมาย

การให้ความหมายทั้ง 2 ประการข้างต้น เป็นการนำหลักวิชาการด้านการบริหาร คือ “กระบวนการบริหาร” และ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” มาใช้เป็นแนวทาง หรือกรอบแนวคิดในการให้ความหมายซึ่งน่าจะมีส่วนทำให้การให้ความหมาย คำว่า การบริหารเช่นนี้ครอบคลุมเนื้อหาสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการบริหาร ชัดเจน เข้าใจได้ง่าย

เป็นวิชาการ และมีกรอบแนวคิดด้วย นอกจากกรอบตัวอย่าง 2 อย่างนี้แล้ว ยังอาจนำปัจจัยอื่นมาใช้เป็นแนวทางในการให้ความหมายได้อีก เป็นต้นว่า 3M ซึ่งประกอบด้วย การบริหารคน (Man) การบริหารเงิน (Money) และการบริหารงานทั่วไป (Management) และ 5P ประกอบด้วย ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด ประสานงาน และประชาสัมพันธ์

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายของคำว่า การบริหาร การจัดการ และการบริหารจัดการ เช่น

สมพงษ์ เกษมสิน(2514 : 13-14) ให้ความหมายการบริหารว่า หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรบริหาร (Administrative resource) เช่น คน เงิน วัสดุ สิ่งของ และการจัดการ มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (Process of Administration) เช่น POSDCORB Model ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

อนันต์ เกตุวงศ์ (2523 : 27) ให้ความหมายของการบริหารว่า หมายถึง เป็นการประสานความพยายามของมนุษย์ (อย่างน้อยสองคนขึ้นไป) และทรัพยากรต่างๆ เพื่อทำให้เกิดผลตามต้องการ

ติน ปรัชญพุดธิ (2535 : 8) ให้ความหมายการบริหารว่า หมายถึง กระบวนการนำเอาการตัดสินใจ และนโยบายไปปฏิบัติ

บุญทัน ดอกไธสง (2535 : 1) ให้ความหมายการบริหารว่า หมายถึง การจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคล องค์กร หรือประเทศ หรือการจัดการเพื่อผลกำไรของทุกคนในองค์กร

กล่าวโดยสรุป การบริหารและการบริหารจัดการมีแนวความคิดมาจากธรรมชาติของมนุษย์ที่เป็นสัตว์สังคมซึ่งจะต้องอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม โดยจะต้องมีผู้นำกลุ่มและมีแนวทางหรือวิธีการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มเพื่อให้เกิดความสุขและความสงบเรียบร้อย ซึ่งอาจเรียกว่าผู้บริหารและการบริหาร ตามลำดับ คั้งนั้น ที่ใดมีกลุ่มที่นั้นย่อมมีการบริหาร

3.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

ทฤษฎี หมายถึง แนวความคิดหรือความเชื่อที่เกิดขึ้นอย่างมีลักษณะที่มีการทดสอบและการสังเกตจนเป็นที่แน่ใจ ทฤษฎีเป็นเซต (Set) ของมโนทัศน์ที่เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน เป็นข้อสรุปอย่างกว้างที่พรรณนาและอธิบายพฤติกรรมการบริหารองค์การการศึกษา อย่างเป็นระบบ ถ้าทฤษฎีได้รับการพิสูจน์บ่อยๆ ก็จะกลายเป็นกฎเกณฑ์ ทฤษฎีเป็นแนวความคิดที่มีเหตุผลและสามารถนำไปประยุกต์ และปฏิบัติได้ ทฤษฎีมีบทบาทในการให้

คำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ทั่วไปและชี้แนะการวิจัย ในการศึกษาถึงทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารนั้น ก็สามารถแบ่งได้ดังนี้

ระยะที่ 1 ระหว่าง ค.ศ.1887-1945 (ภาวีกา ธาราศรีสุทธี. 2542 : 10) ยุคนักทฤษฎีการบริหารสมัยดั้งเดิม (The Classical Organization theory) แบ่งย่อยเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1. กลุ่มการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ของ เทย์เลอร์ (Scientific Management) ของเฟรดเดอริก เทย์เลอร์ (Frederick Taylor) ความมุ่งหมายสูงสุดของแนวคิดเชิงวิทยาศาสตร์ คือ จัดการบริหารธุรกิจหรือโรงงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด Taylor มองคนงานแต่ละคนเปรียบเสมือนเครื่องจักรที่สามารถปรับปรุงเพื่อเพิ่มผลผลิตขององค์การได้ เจ้าของตำรับ “The One Best Way” คือ ประสิทธิภาพของการทำงานสูงสุดจะเกิดขึ้น ได้ต้องขึ้นอยู่กับสิ่งสำคัญ 3 อย่าง คือ

- 1.1 เลือกคนที่มีความสามารถสูงสุด (Selection)
- 1.2 ฝึกอบรมคนงานให้ถูกวิธี (Training)
- 1.3 หาสิ่งจูงใจให้เกิดกำลังใจในการทำงาน (Motivation)

เฟรดเดอริก ดับเบิลยู เทย์เลอร์ (Frederic W.Taylor) ผู้ที่ได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งการบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์ ได้วิจัยเรื่อง “Time and Motion Studies” เวลาและการเคลื่อนไหว เชื่อว่ามีวิธีการทางวิทยาศาสตร์ ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์เพียงวิธีเดียวที่ดีที่สุดเขาเชื่อในวิธีแบ่งงานกันทำ ผู้ปฏิบัติระดับล่างต้องรับผิดชอบระดับบน เทย์เลอร์ เสนอระบบการจ้างงาน (จ่ายเงิน) บนพื้นฐานการสร้างแรงจูงใจ สรุปลักษณ์วิทยาศาสตร์ของ เทย์เลอร์ ประกอบด้วย 3 หลักการ ดังนี้

1. การแบ่งงาน (Division of Labors)
2. การควบคุมดูแลบังคับบัญชาตามสายงาน (Hierarchy)
3. การจ่ายค่าจ้างเพื่อสร้างแรงจูงใจ (Incentive Payment)

2. กลุ่มการบริหารจัดการ (Administration Management) หรือ ทฤษฎีบริหารองค์การอย่างเป็นทางการ (Formal Organization Theory) ของ ฮังรี ฟาโยล (Henri Fayol) บิดาทฤษฎีการปฏิบัติการและการจัดการตามหลักบริหาร ทั้ง Fayol และ Tayol จะเน้นตัวบุคคลปฏิบัติงาน ได้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลแต่ก็ไม่มองด้าน “จิตวิทยา” (ภาวีกา ธาราศรีสุทธี. 2542 : 17) Fayol ได้เสนอแนวคิดในเรื่องหลักการเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป 14 ประการ แต่มีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

2.1 หลักการทำงานเฉพาะทาง (Specialization) คือการแบ่งงานให้เกิดความชำนาญเฉพาะทาง

2.2 หลักสายบังคับบัญชา เริ่มจากบังคับบัญชาสูงสุดสู่ระดับต่ำสุด

2.3 หลักเอกภาพของสายบังคับบัญชา

2.4 หลักขอบข่ายของการควบคุมดูแล ผู้ดูแลหนึ่งคนต่อ 6 คน ที่จะอยู่ใต้การดูแลจึงเหมาะสมและมีประสิทธิภาพสูงสุด

2.5 การสื่อสารแนวดิ่ง คือ การสื่อสารโดยตรงจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง

2.6 หลักการแบ่งระดับการบังคับบัญชาให้น้อยที่สุด คือ ไม่ควรมีสายบังคับบัญชายืดยาว หลายระดับมากเกินไป

2.7 หลักการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างสายบังคับบัญชาและสายเสนาธิการ

3. ทฤษฎีบริหารองค์การในระบบราชการ (Bureaucracy) มาจากแนวความคิดของ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ที่กล่าวหลักการบริหารราชการประกอบด้วย

3.1 หลักของฐานอำนาจจากกฎหมาย

3.2 การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ ที่ต้องยึดระเบียบกฎเกณฑ์

3.3 การแบ่งงานตามความชำนาญการเฉพาะทาง

3.4 การแบ่งงานไม่เกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนตัว

3.5 มีระบบความมั่นคงในอาชีพ

จะอย่างไรก็ตามระบบราชการก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ซึ่งในด้านข้อเสีย คือ สายบังคับบัญชายืดยาวการทำงานต้องอ้างอิงกฎหมาย จึงชักช้าไม่ทันการในการแก้ไขปัญหาในปัจจุบัน เรียกว่า ระบบ “Red tape” ในด้านข้อดี คือ ยึดประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก การบังคับบัญชา การเลื่อนขั้นตำแหน่งมีระบบระเบียบ แต่ปัจจุบันระบบราชการกำลังถูกแทรกแซงทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ ทำให้เริ่มมีปัญหา

ระยะที่ 2 ระหว่าง ค.ศ. 1945-1958 (ภาวิดา ธาราศรีสุทธิ. 2542 : 10) ยุคทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ (Human Relation) Follette ได้นำเอาจิตวิทยามาใช้และได้เสนอ การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง ไว้ 3 แนวทางดังนี้

1. การควบคุม(Domination)ใช้อำนาจอีกฝ่ายสยบลง คือให้อีกฝ่ายแพ้ไม่คืนัก

2.การประนีประนอม (Compromise) คนละครึ่งทาง เพื่อให้เหตุการณ์สงบ

โดยประนีประนอม

3. การผสมผสาน (Integration) คือ การหาแนวทางที่ไม่มีใครเสียหาย ได้ประโยชน์ทั้ง 2 ทาง (ชนะ ชนะ) นอกจากนี้ Follette ให้ทัศนะน่าฟังว่า “การเกิดความขัดแย้งในหน่วยงานเป็นความบกพร่องของการบริหาร” (ภาวิดา ธาราศรีสุทธี, 2542 : 25)

การวิจัยหรือการทดลองฮอว์ธอร์น (Hawthon Experiment) ที่เมโย กับคณะทำการวิจัยเริ่มที่ข้อสมมติฐานว่าสิ่งแวดล้อมมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานของคนงาน มีการค้นพบจากการทดลองคือมีการสร้างกลุ่มแบบไม่เป็นทางการในองค์กร ทำให้เกิดแนวความคิดใหม่ที่ว่า ความสำคัญของมนุษย์ มีความสำคัญมาก ซึ่งการศึกษาทดลองของเมโยและคณะ พอสรุปดังนี้

1. คนเป็นสิ่งที่ชีวิต จิตใจ ขวัญ กำลังใจ และความพึงพอใจเป็นเรื่องสำคัญในการทำงาน
2. เงิน ไม่ใช่สิ่งล่อใจที่สำคัญแต่เพียงอย่างเดียว รางวัลทางจิตใจมีผลต่อการจูงใจในการทำงานไม่น้อยกว่าเงิน
3. การทำงานขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางสังคมมากกว่าสภาพแวดล้อมทางกายภาพคับที่อยู่ได้คับใจเป็นอย่างมาก

ข้อคิดที่สำคัญ การตอบสนองคน ด้านความต้องการศักดิ์ศรี การยกย่อง จะส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานจากแนวคิด “มนุษย์สัมพันธ์”

ระยะที่ 3 ตั้งแต่ ค.ศ. 1958-ปัจจุบัน (ภาวิดา ธาราศรีสุทธี, 2542 : 11) ยุคการใช้ทฤษฎีการบริหาร หรือการศึกษาเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Science Approach) ยึดหลักการระบบงาน กับหลักความสัมพันธ์ของคน และหลักพฤติกรรมขององค์กร ซึ่งมีแนวความคิด หลักการ ทฤษฎีหลายๆ คนได้แสดงไว้ดังต่อไปนี้

1. เชสเตอร์ ไอ บาร์นาร์ด (Chester I Barnard) เขียนหนังสือชื่อ The Function of the Executive ที่กล่าวถึงงานในหน้าที่ของผู้บริหาร โดยให้ความสำคัญต่อบุคคลระบบของความร่วมมือองค์กร และเป้าหมายขององค์กร กับความต้องการของบุคคลในองค์กรต้องสมดุลกัน

2. ทฤษฎีของมาสโลว์ ว่าด้วยการจัดอันดับขั้นของความต้องการของมนุษย์ เป็นเรื่องของแรงจูงใจแบ่งความต้องการของมนุษย์ ตั้งแต่ความต้องการด้านกายภาพ ความต้องการด้านความปลอดภัย ความต้องการด้านสังคม ความต้องการด้านความเคารพนับถือ และประการสุดท้าย คือ การบรรลุศักยภาพของตนเอง (Self Actualization) คือ โอกาสได้

พัฒนาตนเองถึงขั้นสูงสุดจากการทำงาน แต่ความต้องการเหล่านั้นต้องได้รับการสนองตอบตามลำดับขั้น

3. ทฤษฎี X ทฤษฎี Y ของแมคกริเกอร์ เขาได้เสนอแนวคิดการบริหารอยู่บนพื้นฐานของข้อสมมติฐานเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ต่างกัน ทฤษฎี X ทฤษฎีนี้เกิดข้อสมมติฐานดังนี้

1. คนไม่ชอบทำงาน และหลีกเลี่ยงการรับผิดชอบ
2. คนไม่ทะเยอทะยาน และไม่คิดริเริ่ม ชอบให้การสั่ง
3. คนเห็นแก่ตนเองมากกว่าองค์การ
4. คนมักต่อต้านทางการเมือง
5. คนมักโง่ และหลอกง่าย

ผลการมองธรรมชาติเช่นนี้ การบริหารจัดการจึงเน้นการใช้เงิน วัตถุเป็นเครื่องล่อใจ เน้นการควบคุม สั่งการ เป็นต้น ทฤษฎี Y ทฤษฎีข้อนี้เกิดจากสมมติฐานดังนี้

1. คนจะให้ความร่วมมือ สนับสนุน รับผิดชอบ ขยัน
2. คนไม่เกลียดคร่ำและไร้วางใจได้
3. คนมีความคิดริเริ่มทำงานถ้าได้รับการจูงใจอย่างถูกต้อง
4. คนจะพัฒนาวิธีการการทำงาน และพัฒนาตนเองอยู่เสมอ

ผู้บังคับบัญชาจะไม่ควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเข้มงวด แต่จะส่งเสริมให้รู้จักควบคุมตนเองหรือของกลุ่มมากขึ้น ต้องให้เกียรติซึ่งกันและกันจากความเชื่อที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดกระบวนการบริหารที่แตกต่างกันระหว่างระบบที่เน้นการควบคุม กับระบบที่ค่อนข้างจะให้อิสรภาพ

3.3 การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

คำว่า Good Governance เริ่มนำมาใช้กันเมื่อประมาณ 10 กว่าปีที่ผ่านมา โดยปรากฏในรายงานธนาคารโลก เมื่อปี ค.ศ. 1989 เมื่อแนวความคิด Good Governance เข้ามาในประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ.2540 นักวิชาการหลายท่านได้แปลความหมายของคำว่า Good Governance โดยเสนอใช้คำว่า “กลไกประชารัฐที่ดี” บ้าง “ประชารัฐ” บ้าง “ธรรมรัฐ” บ้าง “สุประชาสนการ” บ้าง แต่ในที่นี้จะขอใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” ซึ่งเป็นที่นิยมใช้กันมาก เพราะคำว่าธรรมาภิบาล จะมีความหมายอย่างกว้างความคุมทั้งการบริหารจัดการที่ดีขององค์การ ธุรกิจและการปกครองที่ดีของภาครัฐ

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 9-11) เรียก Good Governance ว่า ธรรมรัฐ และได้ให้ความหมายว่า คือ การบริหารจัดการที่ดีดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีหลักคิดว่าทั้งประชาชน ข้าราชการบริหารประเทศเป็นหุ้นส่วน กันในการกำหนดชะตากรรมประเทศ แต่การเป็นหุ้นส่วนไม่ใช่หลักประกันว่าจะเกิดธรรมรัฐหรือ Good Governance ยังต้องหมายถึงการมีหลักเกณฑ์คึกคักที่จะให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม และการมีส่วนร่วมของสังคมในการกำหนดนโยบายบริหาร ตรวจสอบและประเมินผลอย่างจริงจัง

UNDP (United Nation Development Program) หน่วยงานสังกัดองค์การสหประชาชาติได้ให้คำนิยามความหมายของ Good Governance หรือ ธรรมภิบาลว่า คือ การใช้อำนาจทางการเมือง การบริหารและเศรษฐกิจในการดำเนินภารกิจกิจกรรมต่างๆ ของประเทศในทุกระดับโดยกลไก กระบวนการ สถาบัน ซึ่งประชาชนและกลุ่มต่างๆ สามารถแสดงออกถึงความต้องการผลประโยชน์ การใช้สิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย การประสานประนีประนอมความแตกต่างโดยผ่านกลไก กระบวนการและสถาบันเหล่านั้น

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2543 : 25) ได้ให้ความเห็นว่า ธรรมภิบาล หรือ Good Governance นี้เป็นเรื่องที่ทุกสังคม ทุกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาหรือพัฒนาแล้วต้องการให้เกิดขึ้น คำว่า Governance เป็นคำเก่าที่มีมานานแล้ว หมายถึง กรอบในการบริหารจัดการขององค์กรต่างๆ ในการบริหารระบบบริษัทก็จะเรียกว่า Corporate Good Governance ในราชการเรียกว่า Public Governance ซึ่งกรอบการบริหารจัดการนี้ มีทั้งดีและไม่ดี ที่ดีเรียกว่า Good Governance ไม่ดีเรียกว่า Bad Governance

จากความเห็นของนักวิชาการที่ได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับ Good Governance ดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่ามีแนวความคิดที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งอาจสรุปได้ว่า Good Governance จะให้ความสำคัญกับองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ

1. ภาครัฐ (Public Sector) ซึ่งจะมีส่วนเสริมสร้างและปฏิรูปการเมือง กฎหมาย และการบริหารราชการ
2. ภาคเอกชน (Private Sector) ซึ่งมีส่วนในการประกอบธุรกิจที่ดี และดำเนินธุรกิจอย่างซื่อสัตย์สุจริต และมีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม ซึ่งจะทำให้ประเทศชาติมีความเจริญรุ่งเรือง

3. ภาคประชาชนหรือองค์กรต่างๆ (Civil Society) จะมีส่วนในการเกี่ยวพันในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยการระดมกลุ่มต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ และสามารถตรวจสอบทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน ให้ตั้งอยู่ในความถูกต้องได้

สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) คือ การบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมือง อย่างสมดุล ว่างผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคงยั่งยืนและมีเสถียรภาพ

แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ถือเป็นรูปแบบหนึ่งที่เป็นพื้นฐานการปกครองในระบบประชาธิปไตยและมีความสำคัญต่อการฝึกหัดประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในชุมชนท้องถิ่นที่จะตอบสนองปัญหาความเป็นอยู่และทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนได้เป็นอย่างดี ซึ่งถ้าพึ่งเพียงรัฐบาลกลางในฐานะที่ต้องดูแลประชาชนโดยรวมทั่วประเทศ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ทำให้รัฐบาลหลายประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) มาเป็นการบริหารการปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) มากขึ้น เพื่อมุ่งหมายให้สิทธิแก่ชุมชนในการตัดสินใจดำเนินการกิจของท้องถิ่น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นการให้ฐานท้องถิ่นเป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550 : 11)

ในหลักการปกครองประเทศด้วยวิธีการกระจายอำนาจการปกครองโดยที่รัฐบาลกลางโอนอำนาจหรือตัดอำนาจการปกครองบางส่วนและบางลักษณะไปให้ท้องถิ่น ดำเนินการอย่างอิสระไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบริหารงานของรัฐบาลกลางนั้น เป็นเพราะรัฐบาลกลางได้กำหนดขอบเขต การบริหารงานอย่างเป็นอิสระให้แก่ท้องถิ่น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่นมีรากฐานมาจากการกระจายอำนาจการปกครอง

การปกครองท้องถิ่นมีแนวความคิดที่ว่า “รัฐเท่านั้นเป็นผู้ก่อตั้งการปกครอง

ท้องถิ่น (Local Government Is a Creature of the State)” ฉะนั้น การที่จะให้ท้องถิ่นใดมีอำนาจอิสระโดยสิ้นเชิงจากรัฐหรือรัฐบาลกลางย่อมเป็นไปได้ เพราะจะก่อให้เกิดรัฐซ้อนรัฐขึ้นตามความเป็นจริงนั้น ท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระ แต่จะเป็นความอิสระในการปกครองตนเองภายใต้การกำหนดของรัฐ ทั้งนี้เพราะรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจสูงสุด หรือมีอำนาจอธิปไตยภายในประเทศ ส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีอำนาจอิสระแต่ต้องอยู่ภายในขอบเขตการควบคุมหรือการมอบหมายอำนาจจากรัฐเท่านั้น ดังนั้นรัฐหรือตัวแทนของรัฐจะต้องควบคุมดูแลความเป็นอิสระของท้องถิ่นอยู่ตลอดไปแม้ว่าท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง และมีรัฐหรือตัวแทนของรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแลความเป็นอิสระนี้อยู่ก็ตาม แต่ความเป็นอิสระของท้องถิ่นนี้จะมีได้อย่าง กว้างขวางเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับสิ่งเหล่านี้คือ (บุญรงค์ นิลวงศ์, 2522 : 16-17)

1) ความใจกว้างของรัฐหรือผู้มีอำนาจในการบริหารของรัฐจะกระจายอำนาจ ให้แก่ท้องถิ่น ย่อมเป็นไปได้ตามรูปแบบของรัฐ แล้วกำหนดเป็นนโยบายของรัฐขึ้น

2) ท้องถิ่นต้องมีรายได้เพียงพอแก่การบริหาร จึงจะมีความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหาร แต่ถ้าท้องถิ่นต้องพึ่งเงินจากรัฐหรือหน่วยงานอื่นด้วยแล้ว ก็จำเป็น อย่างยิ่งที่หน่วยงานเจ้าของเงินจะต้องเข้ามาตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่น ท้องถิ่นก็จำเป็นต้องวางตัวอยู่ในกรอบที่เจ้าของเงินกำหนดให้

3) สถานการณ์ของประเทศ หากประเทศใดมีเหตุการณ์ไม่สงบ การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอย่างกว้างขวางย่อมจะเป็นอันตรายต่อเอกภาพของชาติ แต่ในทางกลับกันถ้าประเทศใดมีความสงบเรียบร้อย สังคมอยู่ในภาวะปกติสุข การกระจายความเป็นอิสระให้แก่ท้องถิ่น จึงเป็นไปได้โดยง่ายและเป็นไปอย่างกว้างขวาง

ประยัด หงส์ทองคำ (2526 : 10-12) ได้กล่าวถึงแนวคิดในการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีรูปแบบแตกต่างกันไปตามความเจริญ จำนวนประชากร และขนาดของพื้นที่ของท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะลักษณะขององค์ประกอบสามประการนี้ในท้องถิ่นต่าง ๆ ภายในประเทศมีความแตกต่างกัน

2. องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจปกครองอย่างอิสระพอสมควรในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การอย่างแท้จริง แต่ถ้าให้มีอิสระมากเกินไป องค์การท้องถิ่นจะกลายสภาพเป็นรัฐ

ไป

3. องค์การท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง ซึ่งสิทธินี้แยกได้เป็น 2 ประการ คือ

1) องค์การท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ของท้องถิ่นเอง เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และเพื่อใช้บังคับในท้องถิ่นนั้น ๆ

2) องค์การท้องถิ่นมีสิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อการบริหารอันเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น ๆ สิทธินี้ถือว่ามีความสำคัญและเป็นหัวใจของการดำเนินงาน การปกครองท้องถิ่น

4. มีองค์การที่จำเป็นในการบริหารอย่างน้อย 2 องค์การ คือ องค์การนิติบัญญัติ กับองค์การฝ่ายบริหาร แต่ในบางประเทศมีองค์การฝ่ายตุลาการเพิ่มขึ้นอีกเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีการกระทำผิดในท้องถิ่น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นถือว่าเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งซึ่งเป็นการยอมรับกันทั่วไปว่า จะเป็นผลดีต่อการปกครองท้องถิ่น เพราะเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองจะได้บริหารงานในหน้าที่ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น ย่อมจะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ยาก

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น เกิดจากแนวคิดจากการกระจายอำนาจจากรัฐบาลสู่ประชาชน และในการกระจายอำนาจนั้นจะต้องอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ และในขณะเดียวกันจะควรมีรูปแบบที่หลากหลายตามสภาพของแต่ละท้องถิ่นรวมถึงการมีสิทธิอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการการดำเนินงานของตนเองพอสมควรด้วย

4.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นผลที่เกิดจากความจำเป็นของรัฐบาลในการกระจายอำนาจการปกครองบางส่วน โดยให้ท้องถิ่นดำเนินการบางอย่างได้ด้วยตนเอง เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นเอง การปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่การปกครองโดยอิสระอย่างสิ้นเชิง หรือมิใช่การ ปกครองที่เกิดจากสิทธิของชุมชนท้องถิ่น แต่เป็นผลที่เกิดจากรัฐเป็นผู้ให้การปกครองท้องถิ่นนักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นไว้คล้ายคลึงกัน ดังนี้

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1951 : 171) ได้อธิบายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนแห่งหนึ่ง แห่งใด ที่มีองค์การเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารงานคลัง มีอำนาจในการวินิจฉัย คัดสินใจ และสภาของท้องถิ่นเป็นองค์การสำคัญขององค์การนี้

มอนเทกู (Montagu. 1984 : 285) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า การปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง หรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

สมพงษ์ เกษมสิน (2514 : 140) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐซึ่งทำหน้าที่สำคัญที่รับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับประชาชนในท้องที่หรือในขอบเขตแห่งใดแห่งหนึ่ง โดยเฉพาะและเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2526 : 7) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นให้มีอำนาจปกครองตนเอง มีสิทธิตามกฎหมายและมีองค์การที่จำเป็นในการปกครอง เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

ทวี พันธุวาลิถู (2537 : 108) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนที่มีองค์การเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารงานมีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจและมีสภาของท้องถิ่นเป็นองค์การที่สำคัญ

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2537 : 1) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ อำนาจหน้าที่ ที่จะกำหนดและการบริหารกิจการภายในเขตพื้นที่ ที่กำหนดและขนาดของพื้นที่ ที่ว่านี้อยู่ภายในประเทศ และมีขนาดเล็กกว่าประเทศ และยังอธิบายไว้เพื่อเติมอีกว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การบริหารงานทางการเมืองของหน่วยย่อยทางพื้นที่และประชากรของประเทศ ซึ่งมีขนาดเล็กที่สุด

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 25) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่ง

พื้นที่ใดโดยเฉพาะ โดยได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใดพอสมควร

ลิจิต ซีระเวคิน (2541 : 386) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศมิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

จากนิยามที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองที่อยู่ภายใต้หน่วยการปกครองระดับประเทศในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว และอยู่ต่ำกว่าหน่วยการปกครองระดับมลรัฐในประเทศที่เป็นรัฐรวม โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองดังกล่าวมีความรับผิดชอบขั้นต้นต่อท้องถิ่นของตน และได้รับการรับรองให้มีอำนาจหน้าที่ที่จะใช้ดุลพินิจในเรื่องสำคัญ ๆ ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางหรือมลรัฐซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิด หรือจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวในแง่ประชาธิปไตยว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

4.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

(พรชัย เทพปัญญา และคณะ. 2537 : 5-7)

4.2.1 เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้บริการซึ่งบุคคลหรือเอกชนไม่สามารถจัดทำให้ได้หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดหาได้ ในลักษณะเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะจัดบริการให้ เช่น ได้รับความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้รับความสวัสดิการและได้รับความสะดวกในการดำเนินชีวิต

4.2.2 เพื่อปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง เนื่องจากการดำเนินชีวิตของบุคคลอาจจะเกิดการขัดแย้งกันเพราะความคิดเห็นและผลประโยชน์แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะมีการอภิปรายถกเถียงกันอย่างมีเหตุผล หรือมีการโต้แย้งกันอย่างรุนแรง หรืออาจมีการติด

ดินบน หรือมีการต่อสู้กัน กรณีเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะต้องเข้ามา
แก้ปัญหา โดยการเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ควบคุมการจัดแย้ง เป็นผู้ประนีประนอมหรือแบ่ง
ผลประโยชน์หรือเป็นผู้ตัดสินกรณีพิพาทซึ่งทั้งสองฝ่ายต้องเชื่อฟังและยอมรับคำตัดสินนั้น

4.2.3 เพื่อการแบ่งเบาภาระและการเป็นตัวแทนของของแต่ละส่วนของ
ประเทศ การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งเบาภาระของ
ส่วนกลางให้ท้องถิ่นจัดปกครองที่พัฒนาแล้วนั้น ถือว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นตัวแทนของ
ประเทศส่วนหนึ่ง ในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศ อย่างเช่น ชาวอเมริกามีความเห็น
ว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย หรือแม้แต่ใน
สาธารณรัฐประชาชนจีนและรัสเซียก็คาดหวังไว้เช่นเดียวกันแต่อาจจะดำเนินการแตกต่างกัน
เท่านั้น

จากวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว สรุปได้ว่า วัตถุประสงค์
สำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ การให้บริการแก่ประชาชนในลักษณะที่ประชาชนไม่
สามารถจัดทำได้ด้วยตนเอง และการประสานความขัดแย้งในฐานะที่เป็นตัวกลาง รวมถึง
การแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ซึ่งประเด็นสุดท้ายนี้มีความสำคัญยิ่ง เพราะถือได้ว่าเป็น
การส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยด้วย

4.3 องค์ประกอบขององค์กรปกครองท้องถิ่น

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นอาจมองได้เป็นสองแนวทาง คือ การ
พิจารณาจากความหมายของคำจำกัดความของการปกครองท้องถิ่น กับการพิจารณาทางด้าน
บุคลากรของการปกครองท้องถิ่น

4.3.1 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นตามความหมายของการ
ปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ ดังนี้ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2526 : 8)

1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย
และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากรัฐมีทรัพย์สินและ
งบประมาณเป็นของตนเอง มีอำนาจดำเนินการบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นตามที่ได้รับ
มอบหมายจากรัฐบาลกลาง รวมทั้งมีการกำหนดไว้ในกฎหมายถึงขอบเขตการปกครองและมี
รูปแบบของการปกครองที่ชัดเจนด้วย

2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นนั้น จะต้องไม่อยู่ใน
สายบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะต้องเป็นหน่วยงานที่มี

อำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) และมีอิสระในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย และทำกิจการนั้น ๆ ได้โดยไม่ต้องขอคำสั่งจากรัฐบาลกลาง

3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้งโดย ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง ของประชาชน และเพื่อแสวงหาบุคคลผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ มีการเสียดุลและเป็นที่

ไว้วางใจของประชาชนในท้องถิ่น มาปฏิบัติงานเพื่อบริการท้องถิ่น

4) หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) โดยการได้รับอนุญาตจากรัฐ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้มาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป การจัดเก็บรายได้นี้จะต้องให้ความเป็นอิสระแก่การคลังของท้องถิ่นในการจัดหา จัดเก็บภาษีและจัดท่างบประมาณท้องถิ่น

5) หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และมีการควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายของตนตามคั่นลงของการปกครองแบบให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองอย่างแท้จริง

6) หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการออกกฎหมาย กฎและข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ต้องให้กฎข้อบังคับทั้งปวงดังกล่าวนั้น ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ และหน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐ

4.3.2 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นตามด้านบุคลากร

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นถ้ามองทางด้านบุคลากรที่ดำเนินงาน อยู่ในองค์การปกครองท้องถิ่นนั้น อาจกำหนดได้ดังนี้ (บุญรงค์ นิลวงศ์. 2522 : 31-32)

1) สภาท้องถิ่นเป็นแหล่งกำหนดนโยบายและออกข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือกฎหมายท้องถิ่นมาบังคับใช้ในท้องถิ่นนั้น ๆ สมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนเพื่อสนองความต้องการและให้ท้องถิ่นสามารถอำนวยประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ โดยทั่วกัน

2) ฝ่ายบริหารท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานตามแนวนโยบายของสภาท้องถิ่น และมีภาระหน้าที่ที่จะต้องประสานกิจการต่าง ๆ ในการบริหารงานของท้องถิ่นวางแผน ในการทำงาน ควบคุมหน่วยงานต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่สภาท้องถิ่นกำหนดไว้ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

ฝ่ายบริหารอาจประกอบด้วยคณะกรรมการ หรือนายกเทศมนตรี หรือนักบริหารอาชีพที่ได้รับเลือกหรือแต่งตั้งจากสภาท้องถิ่นก็ได้

3) พนักงานประจำท้องถิ่น เป็นพนักงานประจำทำหน้าที่บริหารงานท้องถิ่นในหน่วยงานต่าง ๆ ของการปกครองท้องถิ่น แต่ละหน่วยงานมีพนักงานประจำทำหน้าที่ดำเนินการตามความรับผิดชอบ ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น ฉะนั้นจึงถือว่าพนักงานประจำของท้องถิ่นเปรียบเสมือนแขนขาของท้องถิ่นที่จะรับการสั่งวินิจฉัยจากฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น ซึ่งเปรียบเสมือนสมองที่สั่งการปฏิบัติการเคลื่อนไหวเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

สรุปได้ว่าองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น สามารถพิจารณาได้ 2 ประการ คือ องค์ประกอบตามความหมายของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ การมีสภาพเป็นนิติบุคคลมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน มีบุคลากรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนรวมทั้งการมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีของตนเอง และออกกฎหมายใช้บังคับในท้องถิ่นรวมไปถึงการกำหนดนโยบาย ในการบริหารได้เอง และใน ส่วนที่ 2 คือ องค์ประกอบด้านบุคลากรนั้นองค์การปกครองท้องถิ่นมีบุคลากรสามฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่ออกข้อบังคับต่าง ๆ ฝ่ายบริหาร มีหน้าที่บริหารงานตามนโยบายของสภา และพนักงานประจำท้องถิ่น ซึ่งเป็นพนักงานประจำมีหน้าที่ในการปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมดูแลของสภาและฝ่ายบริหารของท้องถิ่น

4.4 หลักการปกครองท้องถิ่น

ประหัยค หน้งทอคงค้ำ (2523 : 37-39) ได้ประมวลคหคการปกครองท้องถิ่น ค้งนึ้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านี้อาจมีความแตกต่างกันในด้าน ความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็เลยสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่

แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

สรุปได้ว่า ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่เป็นประชาธิปไตยนั้นควรมีลักษณะอย่างน้อยสามประการคือ การเป็นนิติบุคคล หมายถึงความสามารถในการดำเนินกิจการด้วยตนเอง มีการเลือกตั้งเพื่อแสดงว่าประชาชนมีส่วนร่วม และต้องมีอิสระในการบริหารงานเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

4.5 ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น

ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปนั้นมีมากมาย แต่อาจสรุปได้เป็น 2 ประการ คือ (ลิขิต วีรเวทิน. 2541 : 43)

1) ประโยชน์ในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยทำให้เกิดการพัฒนาการทางการเมืองในชาติขึ้นได้ โดยการที่การปกครองท้องถิ่นเป็นฐานทาง การเมืองและเป็นสถานที่ฝึกหัดให้ประชาชนเข้าใจและมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องการเมืองเบื้องต้น ตลอดจนเป็นสนามแห่งแรกของการทำงานที่จะให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง อันเป็นจุดสำคัญ ในการพัฒนาการทางการเมือง ถ้าการปกครองท้องถิ่นประสบความสำเร็จล้มเหลวแล้ว ย่อมมีผลกระทบ ไปถึงการพัฒนาการทางการเมืองด้วย ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาการทางการเมือง จึงมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น และเมื่อการเมืองของประเทศเป็นแบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นก็จะมีส่วนพัฒนาการเมืองระบบประชาธิปไตยด้วย เพราะการปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ ในระบอบการเมือง และประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองดัง ได้กล่าวมาแล้ว

2) ประโยชน์ในการพัฒนาสังคม การพัฒนาสังคมจะต้องกระทำทั้งสามด้าน คือ ด้านสังคม เศรษฐกิจและด้านการเมือง การปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยพัฒนาสังคมมาก ในด้าน การเมือง ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนด้านสังคมและเศรษฐกิจนั้นการปกครองท้องถิ่นเป็น การปกครอง ที่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นต้องการอะไรก็จะทำโครงการพัฒนาขึ้นไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เช่น การบริการสังคม หรือด้านเศรษฐกิจ เช่น การจัดตลาดในชุมชน เป็นต้น โดยคนในท้องถิ่นได้ร่วมกันเสียสละเพื่อสังคมภายใต้การชี้แนะ และการให้ความช่วยเหลือจากส่วนกลาง ก็จะทำให้มาตรฐานการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่นดีขึ้น อีกทั้งบ้านเมืองก็เจริญก้าวหน้าตามไปด้วย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือเมืองพัทยาที่มีความเจริญควบคู่ไปทั้งด้านการเมือง อันได้แก่ การปกครองท้องถิ่นแบบผู้จัดการนคร ด้านเศรษฐกิจที่มีความคล่องตัว คนมีงานทำและมีรายได้เพิ่มขึ้น และมีการบริการสมาชิกของสังคมให้มีมาตรฐานดีขึ้นทั้งด้านปัจจัยสี่ หรือสิ่งฟุ่มเฟือยต่าง ๆ ในสังคม และด้านคุณธรรมก็จะต้องทำให้เจริญตามค่านิยมที่ดีไปด้วย ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างอันจะทำให้เกิดปัญหาขึ้นภายหลัง

สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นยังประโยชน์ให้กับประชาชน ทั้งในด้านการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง และ การพัฒนาด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งหมายถึงการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกด้านอย่างแท้จริง

4.6 ข้อดีและข้อเสียของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีทั้งข้อดีและข้อเสียเหมือนกับการปกครองแบบอื่น ๆ

และอาจกล่าวถึงข้อดีและข้อเสียของการปกครองท้องถิ่นได้ดังต่อไปนี้ (สมพงษ์ เกษมสิน.
2523 : 142-144)

4.6.1 ข้อดีของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

- 1) เป็นการส่งเสริมและช่วยทำให้บริการต่าง ๆ ของรัฐไปถึงมือประชาชน ในลักษณะที่สอดคล้องกับภาวะความต้องการและความเป็นจริงของท้องถิ่น
- 2) เป็นการป้องกันมิให้มีการรวมอำนาจไว้ ณ ศูนย์กลางอำนาจเพียงแห่งเดียวจึงเท่ากับเป็นการป้องกันมิให้เกิดระบอบการปกครองแบบเผด็จการ โดยบุคคลขึ้น
- 3) เป็นการส่งเสริมและช่วยทำให้การบริหารงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะรัฐบาลสามารถประสานความเข้าใจและความร่วมมือกับองค์การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ช่วยให้การบริการประชาชนตรงกับเป้าหมายและเข้าถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง
- 4) เป็นการปลูกฝังและส่งเสริมการฝึกอบรมทางด้านการเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน กล่าวคือ ช่วยให้ประชาชนได้เรียนรู้หลักการปกครองตนเอง เพราะประชาชนในท้องถิ่นย่อมอยู่ในฐานะที่ใกล้ชิดกับสถานะความเป็นอยู่ของตนเองมากที่สุด จึงสามารถติดต่อกับรัฐบาลได้อย่างใกล้ชิด และมีความรู้สึกผูกพันต่อสิ่งที่ตนสร้างขึ้น นอกจากนี้ความไม่กว้างขวางของท้องถิ่นทำให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมรับรู้และช่วยแก้ปัญหาเกี่ยวกับความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนได้ดี รวมทั้งการปกครองแบบนี้ยังช่วยเตรียมผู้นำท้องถิ่น เพื่อก้าวไปสู่การเป็นนักการเมืองในระดับชาติต่อไป
- 5) เป็นการส่งเสริมและช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน เพราะมีการ แบ่งและจำกัดปัญหาท้องถิ่นออกจากปัญหาระดับชาติ ทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นสามารถบริหารงานของตนได้เต็มที่ ในขณะที่ตัวรัฐบาลกลางก็สามารถมุ่งความสนใจไปที่เรื่องใหญ่ ๆ ที่มีความสำคัญ และมีผลประโยชน์ได้เสียต่อคนเป็นส่วนรวมทั้งประเทศได้มากขึ้น
- 6) ป้องกันมิให้เกิดการขัดแย้งกันระหว่างคนที่มีความแตกต่างด้านเชื้อชาติ ศาสนา และภาษา เพราะต่างฝ่ายต่างได้ปกครองตนเอง สามารถสนองความต้องการของกันและกันได้ดีกว่าที่จะให้คนจากส่วนอื่นมาบริการประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้จะช่วยก่อให้เกิดความสามัคคี และความเป็นเอกภาพขึ้นในชาติ

4.6.2 ข้อเสียของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

- 1) มีความสิ้นเปลืองมาก เพราะการที่มีองค์การปกครองท้องถิ่นกระจัด

กระจายอยู่ทั่วไป ทำให้เกิดการดำเนินงานบางอย่างซ้ำซ้อนกัน จึงไม่ต้องด้วยหลักการประหยัด ทรัพยากรและงบประมาณ

2) ถ้าเป็นท้องถิ่นที่มีคนอยู่อาศัยหลายเชื้อชาติ ศาสนาและภาษาต่างกัน และมีระดับความคิดขัดแย้งกันอย่างรุนแรงในระหว่างชนชาติ ศาสนาและภาษาด้วยแล้ว การปกครองท้องถิ่น ก็อาจเป็นสิ่งผลักดันให้มีการแบ่งแยกดินแดนออกเป็นอิสระได้ดีที่สุด

3) เกิดความไม่เสมอภาคและภาวะการฉ้อโกงของท้องถิ่นไม่เท่าเทียมกัน เพราะท้องถิ่นมีทรัพยากรธรรมชาติอันช่วยให้แตกต่างกัน ทำให้ท้องถิ่นนั้นมีรายได้สูงและมีโอกาสปรับปรุงและพัฒนาท้องถิ่นของตนได้มาก จึงเป็นภาระที่รัฐบาลกลางจะหาทางอุดหนุนและกระจายความเจริญให้แก่ท้องถิ่นที่มีลักษณะตรงข้ามให้ทั่วถึง

4) ทำให้การดำเนินงานมีต้นทุนสูง เพราะกิจการบางอย่างมีขอบเขตกว้างขวางและเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นต่าง ๆ ได้หลายแห่งพร้อม ๆ กัน บางกรณีต้องใช้เงินทุนสูงมากจึงต้องอาศัยการวางแผนและปฏิบัติงานประสานกัน ถ้าท้องถิ่นใดกระทำไม่ได้เช่นนั้นก็ไม่อาจทำให้ท้องถิ่นเจริญก้าวหน้าได้ และในกรณีที่ต้องใช้เงินทุนมากมายเกินกำลังของท้องถิ่นก็จำเป็นต้องอาศัยเงินลงทุนจากภายนอกหรือจากรัฐบาล ดังนั้น การจัดการบางอย่างของท้องถิ่นจึงไม่อาจจะดำเนินการได้เอง เพราะขาดเงินทุนและความชำนาญเพียงพอ

5) เป็นการขัดต่อหลักการปกครองที่ดีบางประการ โดยเฉพาะหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีได้กำหนดให้มีการละเว้นสวัสดิการของคนส่วนใหญ่ และโอกาสแห่งความเจริญก้าวหน้าของชาติเพื่อแลกเปลี่ยนกับการปกครองท้องถิ่น ในขณะที่ประชาชนยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเองได้ ข้อนี้นับว่าเป็นปัญหาของประเทศด้อยพัฒนาโดยทั่วไป แต่ก็เป็นที่ประจักษ์กันว่า เป็นหน้าที่ของผู้ปกครองที่ดีที่จะต้องวางแผนการดำเนินการปกครองท้องถิ่นเป็น ชั้น ๆ เพื่อให้ท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองตนเองเป็นลำดับ เพราะหากไม่มีการริเริ่มต้นนำไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ และมีหลักสากลว่ารัฐบาลที่ดีจะต้องสามารถปรับใช้หลักการหรืออุดมการณ์ต่าง ๆ ให้เข้ากับภาวะความเป็นจริงของแต่ละแห่งตามกาลสมัย หากรัฐบาลใดกระทำการโดยมุ่งที่จะรักษาอำนาจของตนแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่พยายามที่จะเตรียม ประชาชนของตนให้สามารถรับภาระการปกครองตนเองได้ในอนาคตแล้ว ก็จะเป็นปัญหาต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและนำไปสู่การปกครองที่มุ่งกดขี่คนส่วนใหญ่ เพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มย่อยในที่สุด

องค์การบริหารส่วนตำบล

ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเป็น รูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจของรัฐให้สอดคล้องและสนองความต้องการของท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้นและกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนรู้จักรับผิดชอบประโยชน์ส่วนร่วมร่วมกัน ซึ่งสามารถสรุปความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบลตามแนวทางการกระจายอำนาจการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนี้ (ฉลาด ขามช่วง, 2542 : 22-28)

ประเทศไทยได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้นบังคับใช้เมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2500 สำระสำคัญ คือ จัดให้มีองค์กร ดังนี้ (กรมการปกครอง, 2542 :25-27)

1. องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อดำเนินกิจกรรมส่วนตำบล โดยมีเขตการปกครองตามเขตตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วยสภาตำบลและคณะกรรมการตำบล

2. สภาตำบล ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คนและกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นเป็นกรรมการกับกรรมการอื่น ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่โรงเรียนในตำบลหรือบรรดาผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 5 คน ต่อมากระทรวงมหาดไทยยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222 / 2549 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 และคณะกรรมการพัฒนาตำบลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยคณะกรรมการหมู่บ้านตำบล พ.ศ. 2509 แล้วมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275 / 2509 กำหนดให้มีคณะกรรมการสภาตำบล และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ หมู่บ้านละ 1 คน เป็นผู้ดำเนินการควบคุมและรับผิดชอบบริหารงานของสภาตำบล

เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 กำหนดให้มีสภาตำบล ประกอบด้วย

1. กรรมการโดยตำแหน่ง มีกำหนดท้องที่เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลแพทย์ประจำตำบล

2. กรรมการโดยการเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 1 คน โดยราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง ทั้งนี้ สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ต่อมารัฐบาลภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในบางมาตราจนมาถึงปัจจุบัน ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ สภา ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2546

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 67 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ดังนี้

- 1 มีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (มาตรา 66)
- 2 มีหน้าที่ต้องทำองค์การบริหารส่วนตำบลดังนี้ (มาตรา 67)
 - (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
 - (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
 - (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
 - (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
 - (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
 - (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - (8) บำรุงรักษาศิลปประเพณี ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอัน ค้ำของท้องถิ่น

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรร งบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

3 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วน ตำบล ดังนี้ (มาตรา 68)

- (1) ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภคและการเกษตร

- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

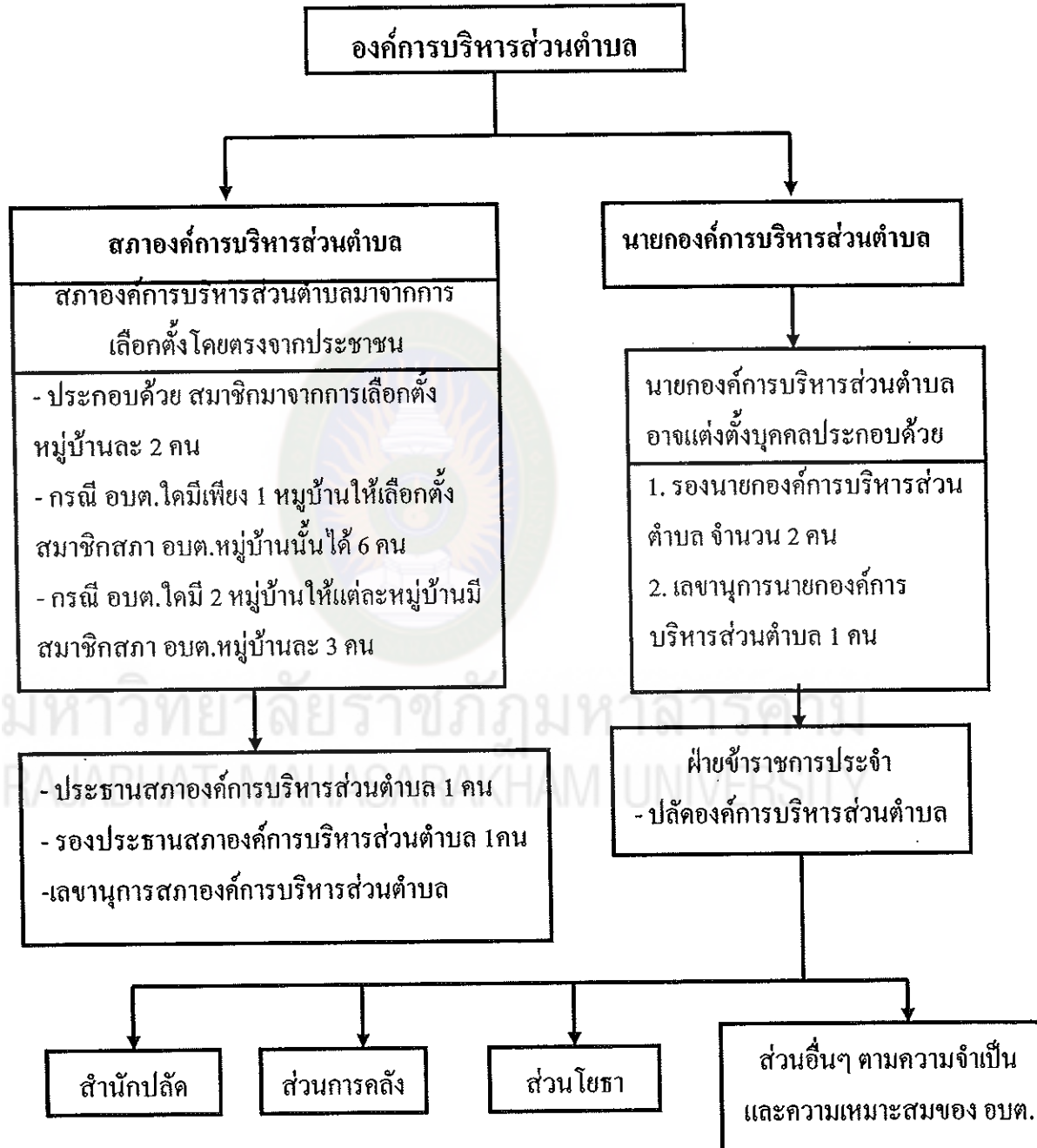
- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครัวเรือน
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546



แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2550 : 12-13

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงและมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี สามารถพิจารณาได้ ดังนี้ จำนวนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

- 1) ให้มีสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 2 คน
- 2) ในกรณีเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน
- 3) ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 3 คน

ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งที่ได้แก้ไขตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ที่น่าสนใจและเป็นปัจจุบัน คือ

- 1) ไม่เคยถูกผู้ว่าสั่งให้ออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล เว้นแต่จะพ้น 5 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง
- 2) สัญชาติไทยโดยกำเนิดและมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นจุดที่ต้องการเพิ่มศักยภาพให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีบุคลากรที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

องค์ประกอบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1. ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภา หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งเป็นเลขานุการสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
3. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการ
4. เลือกประธานสภา รองประธานสภา และเลขานุการ
5. รับทราบนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ก่อนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ารับหน้าที่ และรับทราบรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกปี
6. ในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้
7. สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการเสนอข้อบัญญัติขอปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่มีการลงมติ
8. สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการเลือกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนใดคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (แต่เดิมเรียก “คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล” เป็นองค์การฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริการกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติข้อบัญญัติและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรับผิดชอบต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินต่อสภา

องค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ราชการมอบหมาย โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี

คณะผู้บริหารประกอบด้วย

1. นายกองค้การบริหารส่วนตำบลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน
2. รองนายกองค้การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่เกิน 2 คน ซึ่งนายกองค้การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
3. เลขานุการนายกองค้การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งนายกองอาจแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

นายกองค้การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ
2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค้การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการ นายกองค้การบริหารส่วนตำบล
4. วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
5. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล
6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

นายกองค้การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

1. ถึงคราวออก
2. ตาย
3. ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ
4. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม
5. กระทำฝ่าฝืนมาตรา 64/2

6. ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 87/1วรรคห้า หรือมาตรา 92

7. ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

8. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

พนักงานส่วนตำบล

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 มาตรา 3 พนักงานส่วนท้องถิ่น หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ระเบียบพนักงานส่วนตำบล ได้ตราขึ้นเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราว โดยไม่ขาดจากต้นสังกัด ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็นและในกรณีที่เป็นข้าราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในมาตรา 72 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ให้การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยนั้น จึงได้มีการออกระเบียบ ข้อบังคับให้มีการจัดส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็นส่วนต่างๆดังนี้ สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและ

ส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น ซึ่งบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1. พนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับพนักงานส่วนตำบลจะมีตำแหน่งใดบ้าง คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ซึ่งจะเกิดขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา ระเบียบพนักงานส่วนตำบลจะเป็นผู้กำหนด องค์การบริหารส่วนตำบลมีอิสระที่จะกำหนดจำนวนพนักงานของตนเองได้ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

1.1 ไม่เกินจำนวนกรอบอัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด

1.2 มีงบประมาณพอเพียงที่จะจ่ายเงินเดือน

1.3 เป็นตำแหน่งที่มีอยู่ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล

2. ลูกจ้างชั่วคราว องค์การบริหารส่วนตำบลนอกจากจะมีพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นข้าราชการการประจำปฏิบัติงานตามนโยบายของผู้บริหารแล้ว หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีปริมาณงานมากก็สามารถจ้างลูกจ้างชั่วคราว เพื่อช่วยเหลือพนักงานส่วนตำบลได้ตามจำนวนและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างชั่วคราวของหน่วยการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2536 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 มีสาระสำคัญดังนี้

2.1 ผู้มีอำนาจสั่งจ้าง กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีอำนาจสั่งจ้าง

2.2 จำนวนลูกจ้างที่สามารถจ้างได้เป็นไปตามบัญชีกรอบอัตราค่าจ้างลูกจ้างทำระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538

2.3 คุณวุฒิของลูกจ้างและอัตราจ้าง เปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาลักษณะของงานและเหตุความจำเป็น โดยคุณวุฒิของลูกจ้างจะมีความสัมพันธ์กับอัตราค่าจ้าง

การแบ่งส่วนราชการการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งออกเป็น 5 ส่วนดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2550 : 27-29)

1. สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานพิมพ์ดีด งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการของพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล งานการประชุม งานเกี่ยวกับการออกข้อบังคับตำบล งานนิติกร งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบังคับงบประมาณประจำปี งานอนุมัติดำเนินการตามข้อบังคับ

2. ส่วนการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน งานหักภาษีเงินได้ และการนำส่งภาษี งานเกี่ยวกับการตัดโอนเงินเดือน งานรายงานการเงินคงเหลือประจำวัน งานอนุมัติเบิกตัดปีและขอขยายเวลาเบิกจ่าย งานจัดทำงบประมาณแสดงฐานะการเงิน งบทรัพย์สิน หนี้สิน งบโครงการ งบสะสม งานการจัดทำบัญชีทุกประเภท งานทะเบียนคุมเงินรายได้ รายจ่าย ทรัพย์สิน

3. ส่วนโยธา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบถนน อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานการประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 งานก่อสร้างและซ่อมแซมบำรุงรักษาอาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานควบคุมการก่อสร้าง งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

4. ส่วนการศึกษา มีภาระหน้าที่เกี่ยวกับ งานบริหารวิชาการ งานส่งเสริม ประเพณี ศิลปะและวัฒนธรรม งานกิจการเด็กและเยาวชนงานกีฬาและนันทนาการกำหนดนโยบาย แผนงานและแนวทางการปฏิบัติในการจัดการศึกษา การเผยแพร่การศึกษา และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

5. ส่วนสาธารณสุข มีภาระหน้าที่เกี่ยวกับสาธารณสุข งานอนามัยชุมชน งานสาธารณสุขมูลฐาน งานควบคุมสิ่งปฏิกูล งานรักษาความสะอาดและขนถ่ายสิ่งปฏิกูล งานกำจัดมูลฝอย และการจัดทำงบประมาณตามแผนงานสาธารณสุข และปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ ดังนี้

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ ดังนี้

1 มีรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย อากร การฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์

2 มีรายได้จากภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อนที่จัดเก็บไว้ในจังหวัด

3. มีรายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น ไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากร และค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภทดังต่อไปนี้

1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานที่ประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราซึ่งร้านขายสุราตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

4. มีรายได้จากเงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาต และอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวง และค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย ว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรม ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

5. มีรายได้จากค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

6. กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้แบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

7. องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบล เพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตรากำหนดมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ดังต่อไปนี้

1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ในอัตราร้อยละศูนย์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่นให้องค์การบริหารส่วนตำบล เก็บหนึ่งในเก้าของอัตรากำหนดมูลค่าเพิ่ม ที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

8. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- 1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- 7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- 8) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 9) องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือ

นิติบุคคลต่างๆ ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. เงินเดือน
2. ค่าจ้าง
3. เงินค่าตอบแทนอื่นๆ
4. ค่าใช้สอย
5. ค่าวัสดุ
6. ค่าครุภัณฑ์
7. ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ
8. ค่าสาธารณูปโภค
9. เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น
10. รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของ

กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

อีกทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลยังต้องจ่ายเงินค่าตอบแทนประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (โกวิทย์ พวงงาม. 2550 : 186)

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำใน 2 ลักษณะ คือ การกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลและการกำกับดูแลองค์กรและบุคคล

1. การกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ การกำกับดูแลภายในองค์การบริหารส่วนตำบล หรือการกำกับดูแลโดยองค์กรภายในองค์การบริหารส่วนตำบล และกำกับดูแลโดยองค์การบริหารส่วนตำบล

1.1 การกำกับดูแลภายในองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลโดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1.1.1 การกำกับดูแลก่อนการกระทำ ใช้มาตรการต่างๆ ดังนี้

การอนุญาต การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคล ต่างๆ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องขออนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก่อน การให้ความเห็นชอบก่อนนำแผนพัฒนาตำบลไปใช้ ก่อนนำร่างข้อบัญญัติตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมไปใช้เป็นข้อบัญญัติ ต้องขอความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2. การกำกับดูแลโดยองค์กรภายนอกองค์การบริหารส่วนตำบล

2.1 มาตรการทั่วไป

การอนุมัติ โดยนายอำเภอตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งกระทรวงมหาดไทยของร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจัดทำในรูปของแผนงานหรือโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบล หากเห็นว่าถูกต้องก็อนุมัติแล้วส่งคืนให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป แต่ถ้านายอำเภอเห็นสมควรให้แก้ไขประการใด สภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพิจารณาทบทวนภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น

การอนุญาต ได้แก่ การอนุญาตให้ขยายระยะเวลาการประชุมสามัญวิสามัญ ออกไปอีก หากมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ได้ ยื่นคำร้องต่อนายอำเภอ

การให้ความเห็นชอบ เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยของร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยืนยันตามร่างเดิม และภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยืนยัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบ ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นเป็นอันต้องตกไป ถ้าเห็นชอบนายอำเภอจะเป็นผู้ลงนามอนุมัติ นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ลงชื่อและประกาศใช้เป็นข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายต่อไป

นอกจากนั้น ยังให้นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบ ซึ่งช่วยให้นายอำเภอสามารถใช้มาตรการกำกับดูแลอื่นๆ เป็นไปโดยถูกต้อง

2.2 มาตรการด้านระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ

1) มาตรการด้านระเบียบ เป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายนั้นกำหนดให้ส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ออกระเบียบกำหนดขอบเขตให้องค์การบริหารส่วนตำบลวินิจฉัยสั่งการเพื่อดำเนินการใดๆ

(ก) การจัดหาประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

(ข) การทำงานงบประมาณ

(ค) การได้มาซึ่งพัสดุ การซื้อ การจ้าง การควบคุม และการจำหน่ายพัสดุ

(ง) เงินค่าตอบแทนประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

บริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(จ) การรับเงิน การเบิกจ่าย การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินองค์การบริหารส่วนตำบล

(ฉ) การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ

(ช) การดำเนินการอื่นๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล

2) มาตรการด้านข้อบังคับ เป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายนั้นกำหนดให้ส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ออกข้อบังคับกำหนดขอบเขตให้องค์การบริหารส่วนตำบลวินิจฉัยสั่งการเพื่อดำเนินการใดๆ ได้แก่

(ก) ข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(ข) ข้อบังคับการประชุมของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

3) มาตรการด้านประกาศ เป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายนั้นกำหนดให้ส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ออกประกาศ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ได้แก่

(ก) การจัดตั้งสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดให้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล

(ข) การเปลี่ยนแปลงรายได้เฉลี่ยของสภาตำบลที่จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล

(3) มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน เป็นการกำกับดูแลการเงินและทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน และการตรวจเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล และให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยไปตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวยังกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคเป็นผู้ตรวจสอบบัญชี และหลักฐานการรับจ่ายเงินและนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดยังอาจให้ผู้มีความรู้ด้านบัญชีทำการตรวจสอบบัญชีการเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการภายในอีกด้วย (โกวิท พวงงาม. 2550 : 188)

3. การกำกับดูแลองค์กรและบุคคล

กระทำใน 2 ลักษณะ คือ การกำกับดูแลภายในองค์การบริหารส่วนตำบล และการกำกับดูแลโดยองค์กรภายนอกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเรียกว่าความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับส่วนกลาง

1. การกำกับดูแลภายในองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการควบคุมกันเองภายในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

(1) การควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้ เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและ

ข้อบังคับของทางราช โดยการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปราย ทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ และการอนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(2) กรณีกฎหมายกำหนดให้อำนาจสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่าจะมีความประพฤตินทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียประโยชน์ของตำบล

2. การกำกับดูแลโดยองค์กรภายนอกองค์การบริหารส่วนตำบล

การกำกับดูแลลักษณะนี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับส่วนกลาง

1. พระราชบัญญัติสภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546) กำหนดกำกับดูแลไว้ดังนี้

1) การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามคำแนะนำของนายอำเภอ หากปรากฏว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของราษฎรหรือทะเลาะวิวาทไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศโดยส่วนร่วม

2) การให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง

(ก) นายอำเภอมีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง หากสอบสวนแล้วปรากฏว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามในการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือไม่ได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกัน 6 เดือน หรือขาดการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลติดต่อกัน 3 ครั้ง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(ข) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง หากสอบสวนแล้วปรากฏว่ามีความประพฤติบกพร่อง

3) การให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พ้นจากตำแหน่งได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ หากปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วน

ตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือ
สวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่

4) การลงคะแนนเสียงถอดถอน โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขต
องค์การบริหารส่วนตำบล ตามวิธีที่กฎหมายกำหนด

2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ
ทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้
กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้
ไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามนัยของมาตรา 4 วรรคสอง
(9) และมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 32 แห่ง
พระราชบัญญัติดังกล่าว (โกวิท พวงงาม. 2550 : 190)

องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโพธิ์พิสัย จังหวัดหนองคาย

จังหวัดหนองคาย เมืองชายแดนริมฝั่งแม่น้ำโขง เป็นประตูสู่เมืองเวียงจันทน์
เมืองหลวงของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป. ลาว) โดยมีสะพานมิตรภาพ
ไทย-ลาวเชื่อมระหว่างสองประเทศ มีประชากรจำนวน 906,052 คน มีเนื้อที่ประมาณ 7,332
ตารางกิโลเมตร เป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ติดแม่น้ำโขงเป็นระยะทาง 320 กิโลเมตร
ประวัติศาสตร์ของเมืองหนองคายเริ่มต้นเมื่อกว่า 200 ปีเศษ พื้นที่บริเวณริมฝั่งโขงนี้เดิมเคย
เป็นที่ตั้งของเมืองเล็ก ๆ 4 เมือง คือ เมืองพรานพร้าว เมืองเวียงคุก เมืองปะโค เมืองไผ่ (บ้าน
บึงค่าย) ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เจ้า
อนุวงศ์ กษัตริย์ผู้ครองนครเวียงจันทน์ได้ตั้งตนเป็นกบฏ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้า
เจ้าอยู่หัว จึงโปรดเกล้าให้เจ้าพระยาราชเทวี ยกทัพไปตีเมืองเวียงจันทน์ โดยมีท้าวสุวอธรรม
มา (บุญมา) เจ้าเมืองยโสธร และพระยาเชียงสา เป็นกำลังสำคัญในการช่วยทำศึกจนได้รับชัยชนะ
พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดเกล้าฯ ให้ท้าวสุวอขึ้นเป็นเจ้าเมือง โดย
จัดตั้งเมืองใหญ่ทางฝั่งขวาของแม่น้ำโขงคอยควบคุมพื้นที่และเลือกสร้างเมืองที่บ้านไผ่ แล้ว
ตั้งชื่อเมืองว่า หนองคาย ตามชื่อหนองน้ำใหญ่ซึ่งอยู่ทางทิศตะวันตกของเมือง (สำนักงาน
ท้องถิ่นจังหวัดหนองคาย. 2551 : 1)

จังหวัดหนองคายมีอาณาเขตทางด้าน ทิศเหนือ ติดกับแม่น้ำโขงอันเป็นเส้น
กั้นพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ทิศใต้ ติดกับ

จังหวัดอุดรธานี, จังหวัดสกลนคร ทิศตะวันออก ติดกับจังหวัดนครพนม ทิศตะวันตก ติดกับจังหวัดเลย

จังหวัดหนองคายมีองค์กรปกครองท้องถิ่น 3 รูปแบบ คือ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 แห่ง 2) เทศบาล แบ่งเป็น เทศบาลเมือง จำนวน 2 แห่ง และ เทศบาลตำบลจำนวน 31 แห่ง และ 3) องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 93 แห่ง

องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย มีจำนวน 10 แห่ง คือ (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดหนองคาย. 2553 : 2)

ตารางที่ 2 โครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย

องค์การบริหารส่วนตำบล	องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย			หมายเหตุ
	ฝ่ายบริหาร (คน)	ฝ่ายนิติบัญญัติ (คน)	ฝ่ายพนักงานประจำ (คน)	
จุมพล	4	52	22	
กุดบง	4	28	18	
ชุมช้าง	4	38	11	
นาหนัง	4	32	11	
วัดหลวง	4	32	14	
บ้านโพธิ์	4	26	8	
เหล่าต่างคำ	4	30	11	
เซิม	4	26	10	
ทุ่งหลวง	4	24	11	
บ้านผือ	4	16	13	

ที่มา : สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดหนองคาย. 2553 : 2

สรุป จะเห็นได้ว่า ลักษณะการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จะมีลักษณะเดียวกันหรือคล้ายกัน ด้วยเหตุเพราะว่า การจัดโครงสร้างทางการบริหารจะต้อง

เป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย บางส่วนที่แตกต่างกันนั้น เช่น การแบ่งส่วนราชการ ประจำซึ่งสามารถขยายกรอบอัตราได้ เป็นเพราะลักษณะของพื้นที่และความต้องการของ องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการค้นคว้างานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า ได้มีการศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับภาวะ ผู้นำ หลายประเด็น แต่สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับคุณลักษณะภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์การ บริหารส่วนตำบลในความคิดเห็นพนักงานส่วนตำบล ยังไม่ได้มีการศึกษาอย่างแพร่หลาย อย่างไรก็ตามเมื่อได้ศึกษาบททวนผลงานวิจัยเหล่านี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าข้อคิดเห็นและ ข้อเสนอแนะต่างๆ มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาค้นคว้าความคิดเห็นพนักงานส่วนตำบลต่อ คุณลักษณะภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในที่นี้จึงขอนำเสนอผลการวิจัย ที่สำคัญๆ พอสังเขป ดังนี้

สะอาด ราชเฉลิม (2541 : 64-67) ได้ทำการวิจัยเรื่องแบบภาวะผู้นำของผู้บริหาร โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรดิตต์ โดยศึกษากับกลุ่มตัวอย่าง ประชากรที่เป็นผู้บริหาร โรงเรียน ผลการวิจัยสรุปได้ว่า แบบภาวะผู้นำหลักของผู้บริหาร โรงเรียนคือแบบกึ่งอนุแบบภาวะผู้นำรองคือ แบบแนะนำกำกับดูแล ส่วนแบบภาวะผู้นำ ที่ต้องพัฒนา คือ แบบมอบหมายงาน สำหรับยึดหยุ่นในการใช้แบบภาวะผู้นำและความมี ประสิทธิภาพในการใช้แบบภาวะผู้นำ และความมีประสิทธิภาพในการใช้แบบภาวะผู้นำของ ผู้บริหาร โรงเรียนส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง

วิทย์ มงคลวิสุทธิ (2542 : บทคัดย่อ) ศึกษาภาวะผู้นำของผู้อำนวยการโรงเรียน พยาบาลชุมชนขนาด 30 เตียง ในจังหวัดน่าน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นต่อภาวะผู้นำ ของผู้อำนวยการ โรงเรียนพยาบาลในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกตามความคิดเห็น 4 ประเด็น คือ เห็นว่าผู้อำนวยการมีภาวะผู้นำด้านการส่งเสริมให้ผู้บังคับบัญชาพัฒนาตนเองในระดับปาน กลาง มีภาวะผู้นำด้านการสร้างแรงจูงใจและการสอนงานในระดับปานกลาง มีความสัทธา ต่อภาวะผู้นำของผู้อำนวยการในระดับปานกลาง และเห็นว่าผู้อำนวยการใช้อำนาจให้คุณให้ โทษในระดับปานกลาง ทั้งนี้ ความเป็นต่อประเด็นหลังจะมีค่าเฉลี่ยต่ำกว่า 3 ประเด็นหลัง

เมื่อจำแนกความคิดเห็นตามปัจจัย คือ ตำแหน่งงาน ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง อายุ ราชการวุฒิการศึกษา และการรับการศึกษาอบรม ของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อความคิดเห็นทั้ง 4

ประเด็น พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งต่ำกว่า 5 ปี มีความเห็นเชิงบวกต่อภาวะผู้นำด้านการสร้างแรงจูงใจและการสอนงานสูงกว่ากลุ่มตัวอย่างที่มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งนานกว่า ส่วนความเห็นประเด็นอื่นไม่พบความแตกต่างตามปัจจัยพื้นฐานส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง

วุธ ญาณสาร (2544 : 64-68) ได้ศึกษาภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะในกรณีเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า 1) ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะเน้นผู้ได้บังคับบัญชาเป็นศูนย์กลางมากกว่าผู้บังคับบัญชาเป็นศูนย์กลาง 2) จากการศึกษาปัจจัยในการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนเทศบาล พบว่า รายได้ ความมั่นคง ความเอื้ออาทร การยอมรับ การได้รับความชมเชย ความก้าวหน้าในการงาน เหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญ 3) ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำกับปัจจัยในการปฏิบัติงาน พบว่า ส่วนมากมักความสัมพันธ์ในระหว่างภาวะผู้นำทั้งในด้านที่เน้นผู้บังคับบัญชาเป็นศูนย์กลาง และในด้านที่เน้นผู้ได้บังคับบัญชาเป็นศูนย์กลาง ยกเว้นความเอื้ออาทร การฝึกอบรม และสวัสดิการ

สร้อยสุรรัตน์ พลพรพิสิฐ (2544 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาภาวะผู้นำกับการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน : ศึกษาเฉพาะกรณี จังหวัดสมุทรสาคร ผลการวิจัยพบว่า

1. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญ่ มีคุณลักษณะทางสังคม เศรษฐกิจ ดังนี้ เป็นเพศชาย อายุประมาณ 50 ปี มีอาชีพเกษตร รายได้ต่ำกว่า 5,000 บาท ต่อเดือน จบการศึกษา ระดับประถมศึกษา ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งมากกว่า 10 ปี และมีความสัมพันธ์ด้านเครือญาติกับผู้นำอื่นๆ ในตำบลกับผู้อื่นๆ ในตำบลหมู่บ้านนั้น
2. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีภาวะผู้นำสูง และมีบทบาทการปฏิบัติงานมาก ทั้งในด้านการเป็นตัวแทนของราชการ การเป็นตัวแทนของประชาชน และการเป็นผู้นำชุมชน
3. คุณลักษณะทางสังคม เศรษฐกิจ ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่แตกต่างกันในเรื่อง เพศ อายุ รายได้ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งและความสัมพันธ์ด้านเครือญาติ ส่งผลต่อภาวะผู้นำและปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน ยกเว้น คุณลักษณะในเรื่องรายได้ ไม่มีผลต่อการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน
4. ภาวะผู้นำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความสัมพันธ์เชิงเส้นตรง และเป็นไปในทางบวกกับการปฏิบัติงาน

เพ็ชรา เปลียนศิริ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา ภาวะผู้นำของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีในเขตอำเภอสองพี่น้อง จังหวัด

สุพรรณบุรี พบว่า ระดับภาวะผู้นำในด้านการพัฒนาท้องถิ่นของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับค่อนข้างสูง โดยมีภาวะผู้นำแต่ละด้าน เรียงลำดับดังนี้ 1) ด้านความสามารถในการแก้ไขปัญหา 2) ด้านวิสัยทัศน์ในการพัฒนา 3) ด้านความสามารถในการประสานงาน 4) ด้านความสามารถในการสื่อสาร 5) ด้านความสามารถในการจูงใจให้เกิดการยอมรับ เชื่อถือได้ และศรัทธา

ถวัลย์ วงษ์ทอง (2547 : 8-34) ได้ศึกษาเรื่อง คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดบุรีรัมย์ ผลการศึกษา 1) ความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดบุรีรัมย์ ที่มีต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตาม 1.1) คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จะเป็นชายหรือหญิงก็ได้ อายุไม่ใช่ว่าปัจจัยสำคัญ การศึกษาควรสำเร็จระดับปริญญาตรี มีสถานะทางเศรษฐกิจดี และเคยไม่เคนมีประสบการณ์การบริหารก็ได้ ขอเพียงเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ 1.2) คุณสมบัติทั่วไปควรเป็นผู้บริหารเป็นนักบริหาร นักปกครอง นักพัฒนาและนักวางแผนมากที่สุด โดยต้องการคุณสมบัติเป็นนักการทูตเป็นผู้มีคุณธรรม ยุติธรรมและนักประชาสัมพันธ์ที่สุดตามลำดับ 1.3) คุณลักษณะเฉพาะที่พึงประสงค์ด้านผู้นำเน้นที่มีคุณธรรม ซื่อสัตย์สุจริต มีเหตุผลไม่ทมิฬ ด้านการบริหาร เน้นการสร้างขวัญและกำลังใจให้เกิดขึ้นมากที่สุด ด้านมนุษยสัมพันธ์ เน้นการเสริมสร้างความสามัคคีและปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความเท่าเทียมกัน 2) ความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดบุรีรัมย์ ที่มีต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมมาภิบาล 6 ด้าน โดยรวมแล้วอยู่ในระดับมากตามลำดับความสำคัญดังนี้ คุณธรรม นิติธรรม โปร่งใส คุ่มค่า รับผิดชอบและการมีส่วนร่วม 3) ศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดบุรีรัมย์ เกี่ยวกับคุณลักษณะเฉพาะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านผู้นำ ด้านการบริหาร และด้านมนุษยสัมพันธ์ จำแนกตามเพศ อายุ และวุฒิการศึกษา พบว่าเพศที่แตกต่างกันของพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดบุรีรัมย์ ในด้านผู้นำและด้านมนุษยสัมพันธ์ โดยรวมมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน ส่วนการบริหารมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 เรียงลำดับความสำคัญคือปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา โดยใช้กฎระเบียบเป็นหลักวางแผนการดำเนินการเพื่อพัฒนา

ปรับปรุงองค์กร มีความสามารถในการจัดเตรียมบริหารงบประมาณและสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ถูกต้องเหมาะสม รวดเร็ว โดยเฉพาะหญิงมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมากที่สุด อายุ และวุฒิการศึกษาที่แตกต่างกันของพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดบุรีรัมย์ โดยรวมแล้วมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 อยู่ในระดับมากทั้งด้านผู้นำ ด้านการบริหารและด้านมนุษยสัมพันธ์ อยู่ในระดับมากตามลำดับ

ศักดิ์ดา โคตรลำแอก (2550 : 45-51) ได้ศึกษาเรื่อง คุณลักษณะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่พึงประสงค์ของประชาชน : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลคูนาศาด อำเภอกระนวน จังหวัดขอนแก่น ผลการศึกษาปรากฏดังนี้

1. ด้านภาวะผู้นำ ประชาชนต้องการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตที่สุด ส่วนภูมิหลังทางสังคม ฐานะทางเศรษฐกิจดี ประชาชนมีความต้องการต่ำที่สุด
2. ด้านการบริหาร ประชาชนต้องการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม สูงที่สุด ส่วนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพรรคการเมืองระดับชาติ คอยสนับสนุน ประชาชนมีความต้องการต่ำที่สุด
3. ด้านหลักธรรมาภิบาล ประชาชนต้องการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงามสูงที่สุด ส่วนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่ชักนำผู้ได้บังคับบัญชา ประชาชนไปในทางที่เสื่อมเสีย ประชาชนมีความต้องการต่ำที่สุด
4. ด้านมนุษยสัมพันธ์ ประชาชนต้องการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความเห็นอกเห็นใจผู้ได้บังคับบัญชา ประชาชนที่มาติดต่องานสูงที่สุด ส่วนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเครือข่าย พวกพ้อง จำนวนมากให้การสนับสนุน ประชาชนมีความต้องการต่ำที่สุด
5. ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนต้องการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนมากที่สุด ส่วนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ให้ประชาชนเสนอปัญหา/ข้อบกพร่อง ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลของประชาชนมีความต้องการต่ำที่สุด
6. ประชาชนต้องการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีคุณลักษณะด้านหลักธรรมาภิบาลสูงที่สุด ส่วนด้านการบริหารงาน ประชาชนมีความต้องการต่ำที่สุด

สุภชัย เอะน้อย (2550:56-61) ได้ทำการศึกษา ภาวะความเป็นผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่า ภาวะความเป็นผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดขอนแก่น ตามความคิดเห็นของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดขอนแก่น ภาพรวม ร้อยละ 69.0 (อยู่ในระดับปานกลาง) ซึ่งถ้าพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีความคิดเห็นต่อภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านความโปร่งใสมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 78.4 รองลงมา คือด้านความยุติธรรมคิดเป็นร้อยละ 76.4 ด้านความรับผิดชอบ คิดเป็นร้อยละ 76.0 ด้านการใช้ความรู้ในการบริหารงาน คิดเป็นร้อยละ 71.6 ด้านการกล้าตัดสินใจ คิดเป็นร้อยละ 64.0 ด้านความสำเร็จของงาน คิดเป็นร้อยละ 60.4 และที่พบน้อยที่สุด คือ ด้านความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ คิดเป็นร้อยละ 56.0 ตามลำดับ

เกษราภรณ์ วงศ์ก่อ (2550 : 94-101) ได้ศึกษา ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อคุณลักษณะของผู้บริหารส่วนราชการเทศบาลเมืองหนองคาย ผลการวิจัยพบว่า

1. ระดับความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลเมืองหนองคาย ที่มีต่อคุณลักษณะของผู้บริหารส่วนราชการเทศบาลเมืองหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อจำแนกรายด้านพบว่า อยู่ในระดับมากทุกด้าน เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านความรู้ความสามารถในการบริหารงาน ด้านบุคลิกภาพ ด้านวิชาการ ด้านมนุษยสัมพันธ์ ด้านคุณธรรมจริยธรรม และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านความเป็นผู้นำ
2. การเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของพนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนราชการ พนักงานครูเทศบาลและลูกจ้างประจำ ที่มีต่อคุณลักษณะผู้บริหารส่วนราชการเทศบาลเมืองหนองคาย ทั้งนี้ โดยรวมและจำแนกเป็นรายด้านมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.5 การเปรียบเทียบรายคู่ พบว่า เจ้าหน้าที่ส่วนราชการมีความคิดเห็นต่อคุณลักษณะของผู้บริหารส่วนราชการเทศบาลเมืองหนองคาย โดยรวมแตกต่างกับพนักงานครู และลูกจ้างประจำมีความคิดเห็นต่อคุณลักษณะของผู้บริหารส่วนราชการเทศบาลเมืองหนองคาย โดยรวมแตกต่างกับพนักงานครู

สรุปได้ว่า จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่าผู้บริหารองค์กรของรัฐซึ่งเป็นโรงเรียน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาวะผู้นำอยู่ในระดับปานกลาง และกรณีเปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า แตกต่างกันบางกรณี และไม่แตกต่างกันในบางกรณี