































ได้ สาเหตุหลักคือ ต้องการ แสดงออกหรือมีพฤติกรรมที่สอดคล้องกับทัศนคติส่วนใหญ่  
รอบตัวบุคคล

#### 4. วิธีการวัดทัศนคติ

มนัส สุวรรณ และคณะ (2543 : 99-107) อธิบายว่า ทัศนคติเป็นความพร้อมที่จะ  
แสดงออกของจิตใจในทางสนับสนุนหรือต่อต้านสภาพการณ์ใดๆ บุคคลใด หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่ง  
เนื่องจากทัศนคติเป็นเรื่องของจิตใจจึงไม่สามารถจะทำการวัดโดยตรงได้ แต่อาจวัดทางอ้อมได้  
สองทาง คือ การสังเกตจากพฤติกรรมต่างๆ ที่บุคคลนั้นแสดงออกมา แล้วใช้พฤติกรรมเหล่านี้  
เป็นเครื่องชี้วัดทัศนคติ และการให้บุคคลแสดงความคิดเห็นออกมา อาจโดยการพูดหรือเขียน  
แล้วใช้แนวความคิดเหล่านั้นเป็นเครื่องชี้วัดทัศนคติ ไม่ว่าจะใช้วิธีการแบบใดในทั้งสองแบบนี้  
ก็มี ข้อโต้แย้งได้ว่าอาจคลาดเคลื่อนไปจากทัศนคติที่มีอยู่จริงเพราะว่า บางคนแสดงพฤติกรรม  
ออกมา อย่างหนึ่งแต่มีทัศนคติในทางตรงกันข้าม อย่างไรก็ตามปัจจุบันก็ยังไม่มียูนิวิวิวัดทัศนคติ  
ได้โดยตรง จึงต้องเลือกวัดทัศนคติจากสองวิธีดังกล่าวหรือใช้ประกอบกันทั้งสองวิธี แต่วิธีที่  
นิยมมากที่สุด คือ วัดจากความคิดเห็นที่แสดงออกมา วิธีการวัดที่เก่าแก่ที่สุด คือ มาตรการของ  
เทอร์สโตน และวิธีของลิเคิร์ท ดังนี้

##### 4.1 การวัดทัศนคติตามวิธีของเทอร์สโตน

การวัดทัศนคติตามวิธีของเทอร์สโตน เริ่มด้วยการรวบรวมข้อความที่  
เกี่ยวกับเรื่อง ที่ต้องการศึกษาให้ได้มากที่สุด มีทั้งข้อความสนับสนุน ข้อความที่ต่อต้าน และ  
ข้อความที่เป็นกลาง โดยพยายามรวบรวมให้ได้ข้อความตั้งแต่ระดับสนับสนุนเรื่องนั้นอย่าง  
มากที่สุดจนถึงข้อความ ที่ต่อต้านเรื่องนั้นมากที่สุดเพื่อนำมาจัดแบ่งกลุ่มข้อความออกเป็น  
11 กลุ่ม โดยให้ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้จัดกลุ่ม การนำเอาแบบวัดทัศนคติของวิธีนี้ไปใช้ จะให้ผู้ตอบ  
เลือกตอบโดยอ่านข้อความทุกข้อ ก่อน แล้วให้เขียนเครื่องหมายถูกหน้าข้อความที่เห็นด้วยมาก  
ที่สุด หรือที่ตรงกับความรู้สึกของ ตนเองที่สุด ประมาณ 2-3 ข้อ คะแนนทัศนคติของผู้ตอบแต่  
ละคนคือ ค่ามัธยฐานของทุกข้อความ ที่ผู้ตอบได้เลือกตอบ ค่าดังกล่าวจะถูกนำไปแปลเป็นค่า  
ทัศนคติอีกครั้งหนึ่ง

##### 4.2 การวัดทัศนคติตามวิธีของลิเคิร์ท

การวัดวิธีนี้คล้ายกับวิธีของเทอร์สโตน ผู้สร้างแบบวัดจะรวบรวมข้อความที่  
เกี่ยวกับสิ่งที่ จะศึกษาให้ได้มากที่สุด แต่จะเป็นข้อความประเภทต่อต้านและประเภทสนับสนุน  
เท่านั้น ข้อความ ที่เป็นกลางอาจจะไม่มี เมื่อรวบรวมได้แล้วก็จะสร้างแบบวัดทัศนคติ โดยให้

ผู้ตอบแบบสอบถาม แสดงความคิดเห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย เฉยๆ ไม่เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง กับข้อความ แต่ละข้อ ถ้าตอบว่าเห็นด้วยอย่างยิ่ง ให้ 5 คะแนน แล้วลดลงเรื่อยๆ จนตอบว่าไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ให้ 1 คะแนน

## 5. การเกิดและการเปลี่ยนทัศนคติ

ปริยานุช วงศ์อนุตรโรจน์ (2544 : 60) ทัศนคติเกิดจากมีประสบการณ์ทั้งทางตรง และ ทางอ้อม หากประสบการณ์ที่เราได้รับเพิ่มเติมแตกต่างจากประสบการณ์เดิม เราเปลี่ยนทัศนคติได้ การเปลี่ยนทัศนคติ มี 2 ทาง

5.1 การเปลี่ยนในทางเดียวกัน (Congruent change) หมายถึง ทัศนคติของบุคคลที่เป็นไปในทางบวกจะเพิ่มมากขึ้นในทางบวกด้วย แต่ถ้าทัศนคติใดเป็นไปในทางลบก็จะเพิ่มมากขึ้นในทางลบ

5.2 การเปลี่ยนแปลงไปคนละทางกัน (Incongruent change) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงทัศนคติเดิมของบุคคลที่เป็นไปในทางบวกจะลดลงและเพิ่มในทางลบ

## 6. ทัศนะทางการเมือง

ทัศนะทางการเมือง เป็นส่วนประกอบที่สำคัญของวัฒนธรรมทางการเมือง เป็นปัจจัย กำหนดพฤติกรรมทางการเมืองของประเทศที่มีความเจริญในรูปแบบการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย ปัจจัยที่เกื้อหนุนให้ประเทศทั้งหลายยังคงรักษา โครงสร้างและ กระบวนการทาง การเมืองแบบประชาธิปไตยไว้ได้ก็เนื่องจากมีปัจจัย 2 ประการ คือ (คณะรัฐศาสตร์ ภาควิชาการเมืองการปกครอง. 2546 : 107)

6.1 ผู้นำทางการเมืองมีความศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย มีความเชื่อมั่นว่าวิธีการแบบประชาธิปไตยจะสามารถแก้ปัญหาได้ และสามารถนำความเจริญก้าวหน้าสู่ประเทศชาติได้ดีกว่า ระบบเผด็จการ

6.2 พรรคการเมือง เป็นสถาบันทางการเมือง รวมทั้งช่วยให้กระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตยดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยป้องกันมิให้พลังเผด็จการกล้าใช้ กำลังทำลายประชาธิปไตย เหมือนดังที่ปรากฏในประเทศของเอเชีย



## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

### 1. ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำมาเป็นแนวทางในการศึกษาได้ ดังนี้

ซูวงส์ ฉายะบุตร (2539 : 12) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบหมายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง โดยดำเนินการเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้เป็นความอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2537 : 14) ให้ความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และจะเกิดจากการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์กรนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1951 : 51) กล่าวว่า “การปกครองตนเองของท้องถิ่น” หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอนและมีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเองและมีสภาของท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

ร็อบสัน (Robson. 1953 : 39) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่พอสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มีมาจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) และมีองค์กรที่จำเป็น (Necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิท (Wit. 1967 : 47) ให้ความหมายว่าการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครอง ร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารส่วนท้องถิ่น

จากความหมายของคำว่าปกครองท้องถิ่นข้างต้น สรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น หรือองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนาและให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ องค์การปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และการดำเนินกิจกรรมภายในขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเองเท่านั้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาล

## 2. ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การพัฒนานั้นมีหลากหลายรูปแบบ การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอีกส่วนสำคัญในการพัฒนาโดยมีความสำคัญดังนี้

2.1 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาประชาธิปไตย มี 5 ประการ (พูนศักดิ์ วนิชวิเศษกุล. 2532 : 56)

2.1.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติมีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้ง เป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2.1.2 การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

2.1.3 การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง (Political maturity) กล่าวคือ ประชาชนรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจการบริหารการเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

2.1.4 การปกครองท้องถิ่น ทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชน ด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด เกี่ยวพันกับการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะทำให้เกิดความสึกคักมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวข้องกันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

2.1.5 การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมสรรหาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับการเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น

2.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นพื้นฐาน (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 20) ได้สรุปไว้ดังนี้

2.2.1 การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการ ปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็น สถาบันฝึกสอนการเมืองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อประโยชน์ อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยในที่สุดโดยประชาชนใช้ดุลพินิจในการเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น ประชาชนจึงเกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งนำมาสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับชาติต่อไป

2.2.2 การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self government) กล่าวคือ การปกครองตนเองมิใช่การปกครองอันเกิด จากคำสั่งเมืองบน แต่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆเอง โดยการเลือก บุคคลขึ้นมาบริหารงานของท้องถิ่นเอง ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.2.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง หลักการสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ เนื่องจากรัฐบาลมีความจำเป็นบางประการ ดังนี้

1) ภารกิจของรัฐบาลมีกว้างขวาง และนับวันจะขยายเพิ่มมากขึ้นมีความซับซ้อนมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากภารกิจของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ตลอดจนงบประมาณที่ใช้ในภารกิจดังกล่าวเพิ่มขึ้นทุกปี

2) รัฐบาลมีอาจดำเนินการในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่นในรูปแบบซึ่งเหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด เนื่องจากท้องถิ่นย่อมรู้ถึงปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้อื่น ซึ่งไม่ได้อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นมากที่สุด

3) กิจกรรมบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้นไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้เสียต่อประเทศโดยส่วนร่วม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการดังกล่าวเองจะเห็นได้ว่าหากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้อง รับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ใจว่าจะสนองความต้องการท้องถิ่นถูกจุดหรือไม่ ซึ่งหากในท้องถิ่นดำเนินการเองแล้วภาระรัฐบาลจะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะทำหน้าที่เพียงดูแล เท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

4) การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรง เป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างทั้งทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชากร ปัญหาและความต้องการ ผู้ที่จะให้บริการและแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดและ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนจึงเป็นผู้รู้ถึงสภาพดังกล่าวเป็นอย่างดีการบริหารงาน จึงเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

2.2.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองของประเทศ ในอนาคต เพราะนักการเมืองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้งมีทักษะ ในการบริหารงานท้องถิ่นตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนท้องถิ่นซึ่งเป็นพื้นฐานที่ สามารถส่งผลให้ประสบผลสำเร็จในการเมืองระดับชาติ

2.2.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบ พึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาประชาชนขาดการ มีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทจะสัมฤทธิ์ผลได้นั้นต้องมาจากการริเริ่มช่วยเหลือตนเองของ ท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัย โครงสร้าง ความอิสระในการปกครอง ตนเอง ซึ่งถ้าหากมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงแล้วท้องถิ่นจะเกิดการพึ่งตนเองได้

2.3 การปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญหลายประการ ดังนี้ (พิธีสิทธิ์ คำนวนลศิลป์. 2543 : 95)

2.3.1 การปกครองท้องถิ่นจะช่วยให้การแก้ปัญหาการปกครองสัมฤทธิ์ผล อย่างแท้จริง เพราะประชาชนรู้ปัญหาและเป็นผู้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และการแก้ปัญหานั้น ย่อมได้ผลเพราะประชาชนรู้ปัญหาดีกว่าบุคคลอื่นเนื่องจากใกล้ชิดเหตุการณ์

2.3.2 การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองเท่ากับ เป็นการฝึกฝนรู้จักการเรียนรู้การปกครองระดับชาติไปในตัว กล่าวอีกนัยหนึ่งการปกครอง ท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองระดับชาติซึ่งอำนวยในการ พัฒนาการทางการเมืองไปในตัว

2.3.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระทางด้านการเงินและกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไปได้ส่วนหนึ่ง

2.3.4 การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและบริหารงานมีประสิทธิภาพจะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเชื่อมั่นและศรัทธาต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีความรู้สึกว่ามีคุณภาพและมีส่วนร่วม ได้เสียความสำคัญเช่นนี้จะสร้างสรรค์พลเมืองที่รับผิดชอบ (Responsible citizens) ให้แก่ประเทศชาติเป็นส่วนร่วม

3.3.5 การปกครองท้องถิ่นเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองตนเอง

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญ เนื่องจากการจัดบริการของรัฐบาลให้ตรงกับความต้องการของชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ซึ่งรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยมักจะจัดให้มีการปกครองระดับท้องถิ่นขึ้น ทั้งนี้ ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจการปกครองบางประการให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง เพื่อสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชน ได้สูงสุด

### 3. องค์ประกอบการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่ได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยมีนักวิชาการ ได้อธิบายองค์ประกอบไว้ ดังนี้

3.1 ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 8 ประการคือ (อุทัย หิรัญโต, 2543 : 22)

3.1.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal status) หมายความว่าหากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นของประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่กระจายอำนาจอย่างแท้จริง

3.1.2 พื้นที่และระดับ (Area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยเชื้อชาติภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ และความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎหมายที่กำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก และขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ



ได้ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ยังมีปัจจัยอื่นที่ต้องพิจารณาคด้วย เช่น ประสิทธิภาพการบริหารรายได้ และบุคลากร

3.1.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

3.1.4 องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบายออกกฎข้อบังคับและควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น

3.1.5 การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหาร จะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

3.1.6 อิสระในการปกครองตนเองสามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่สายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

3.1.7 งบประมาณของตนเองมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจเพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

3.1.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังต้องอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น เพราะมีขณะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลท้องถิ่นไว้

3.2 องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย (ทวี พันธวุฒิสถิฐ์.

2539 : 100)

3.2.1 ให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง เพื่อสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้สูงสุด

3.2.2 มีอำนาจอิสระในการบริหารงานและสามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการวินิจฉัยปัญหาต่างๆ รวมทั้งกำหนดนโยบาย

3.2.3 มีงบประมาณของตนเองโดยมีอำนาจเก็บภาษีและรายได้อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

3.2.4 คณะผู้บริหารท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น  
ทั้งหมดหรือบางส่วน

จากแนวคิดดังกล่าว สรุปได้ว่า องค์ประกอบสำคัญของการปกครองส่วน  
ท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การเป็นนิติบุคคล มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการ  
เลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีความอิสระในการปกครองตนเอง มีเขตการ  
ปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม มีงบประมาณรายได้ของตนเองอย่างเพียงพอ

### แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

#### 1. ประวัติความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

เดิมสภาตำบลได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8  
มีนาคม 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารงานราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะ  
เปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามาร่วมกันบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและหมู่บ้าน  
ทุกอย่างเท่าที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องที่และราษฎรเป็นส่วนรวมอันจะเป็นทางนำราษฎรไปสู่  
การปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วยวิธีจัดให้มีสภาตำบลและคณะกรรมการตำบลขึ้นวันที่ 1  
มีนาคม 2509 กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่ง ที่ 275/2509 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วน  
ตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) ขึ้น โดยรวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลเข้าเป็นองค์กร  
เดียวกัน เช่นเดียวกับแบบการปกครองของสุขาภิบาล ทั้งนี้เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมี  
ประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาวการณ์ยิ่งขึ้น และให้สอดคล้องกับ โครงการพัฒนาเมืองใน  
ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับหลักการเป็นที่สังเกตว่า คำสั่งของ  
กระทรวงมหาดไทยทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าวนี้นั้นเป็นเพียงระเบียบปฏิบัติในท้องที่บางแห่ง มิได้เป็น  
การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือ  
ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้ระบุไว้ วันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ  
ฉบับที่ 326 แก้ไขปรับปรุงระเบียบบริหารของตำบล และให้ปรับปรุงตำบลให้เป็นสภาตำบล  
ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ภายใน 3 ปี เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ในขณะนั้น และเป็น  
การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน อย่างไรก็ตามฐานะของสภาตำบลยังไม่ได้เป็นนิติ  
บุคคลแต่ถือเป็นหน่วยงานหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยงานย่อยของ  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนมาก ที่ มท.0309/ ว 99  
ลงวันที่ 1 มีนาคม 2510 และหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท. 0309/10898 ลงวันที่ 20

กรกฎาคม 2510 การที่สภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหาร รัฐบาลจึงปรับปรุงฐานะของสภาตำบลเสียใหม่ให้เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชน ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 6 และยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 43 ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 44 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 111 ตอนที่ 53 ก. ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2537 กล่าวถึงเกณฑ์ที่ให้สภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 40 กำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสองอาจตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

องค์การบริหารส่วนตำบลมาตรา 40 และมาตรา 95 ให้พ้นจากสภาพแห่งสภาตำบลนับแต่วันที่กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และให้โอนบรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้องหนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 41 และ 95 วรรคสี่

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

## 2. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

โกวิท พวงงาม (2550 : 157) ได้กล่าวถึงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ส่วน คือ



2.1 สภาพองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง จำนวนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีหมู่บ้านละ 2 คน ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจำนวน 6 คน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 3 คน และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

2.2 นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการแต่งตั้งของนายกององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 คน และเลขานุการมาจากการแต่งตั้งของนายกององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติข้อบัญญัติและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งมีหน้าที่อื่นๆ ตามที่ราชการมอบหมาย โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน พนักงานส่วนตำบลประกอบด้วย ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา หัวหน้าส่วนสาธารณสุข หัวหน้าส่วนการศึกษา หรือหัวหน้าส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดกรอบ โครงสร้างเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นมาจากการสอบคัดเลือก ส่วนลูกจ้างมาจากการจัดจ้าง โดยอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยจำต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลก่อนซึ่งสามารถแสดงเป็น โครงสร้างผังแผนภาพที่ 2



แผนภาพที่ 2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล  
 ที่มา : พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537  
 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

## แนวคิดเกี่ยวกับผู้บริหาร

### 1. ความหมายของผู้บริหาร

มีผู้ให้ความหมายของผู้บริหารไว้หลายท่าน ซึ่งผู้ศึกษาได้รวบรวมไว้ ดังนี้  
 ริงซ์ สันติวงษ์ (2542 : 13) ได้กล่าวว่า ผู้บริหาร คือ บุคคลซึ่งเป็นหัวหน้าหรือ  
 ผู้นำของกลุ่มคนในองค์การเป็นผู้จัดระเบียบทรัพยากรต่างๆ และประสานการปฏิบัติงานของ  
 บุคคลฝ่ายต่างๆ เป็นผู้รับผิดชอบทำให้สำเร็จตามเป้าหมายโดยอาศัยคนเป็นผู้นำ

กิติ ตัยคานนท์ (2543 : 21) ได้กล่าวว่า ผู้บริหาร คือ ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งหรือ  
 ยกย่องขึ้นเป็นหัวหน้า ซึ่งเป็นผู้ที่มีความสามารถในการปกครองบังคับบัญชาหรือเป็นผู้ที่มี  
 ศิลปะที่สามารถนำคนอื่นได้ และบุคคลเหล่านั้นเกิดความไว้วางใจและเชื่อใจ

เสนาะ ตีเขาว์ (2546 : 204) ได้กล่าวว่า ผู้บริหาร คือ บุคคลที่สามารถใช้  
 กระบวนการต่างๆ ในการบริหารงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ส่วนใหญ่จะเป็น  
 การจูงใจและใช้ความสัมพันธ์ที่ตนมีให้ผู้ปฏิบัติเป็นไปในทางที่ต้องการได้

ดรักเกอร์ (Drucker. 1954 : 2) ได้กล่าวว่า ผู้บริหาร คือ ผู้ซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบ  
 งานของผู้อื่นให้สำเร็จลุล่วงไปตามเป้าหมายได้เรียบร้อย

บาร์นาร์ด (Barnard. 1968 : 215) ได้กล่าวว่า ผู้บริหาร คือ ผู้ที่ทำหน้าที่รักษา  
 องค์การให้สามารถดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างมั่นคงและพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าสูงขึ้น

เดวิส และฟิลลิปส์ (Davis and Filley. 1973 : 11) ได้กล่าวว่า ผู้บริหาร คือ ผู้ดำรง  
 ตำแหน่งในการบริหารและเป็นผู้นำองค์การโดยจัดกระบวนการบริหาร โดยหน้าที่ของการเป็น  
 ผู้นำ

สรุปว่า ผู้บริหาร คือ ผู้ที่ทำหน้าที่บริหาร ใช้กระบวนการต่างๆ ในการ  
 บริหารงาน เป็นผู้จัดระเบียบทรัพยากรต่างๆ และพัฒนาองค์การให้เจริญก้าวหน้าสูงขึ้น

### 2. คุณลักษณะของผู้บริหาร

2.1 คุณลักษณะของผู้บริหารเมื่ออาชีพสรุปได้ ดังนี้ (กัลยาณี สูงสมบัติ. 2554 :  
 เว็บไซต์)

2.1.1 Vision เป็นผู้วิสัยทัศน์

2.1.2 Charisma เป็นผู้มีเสน่ห์ มีแรงดึงดูด สร้างความเชื่อให้คนเกิดความ  
 ศรัทธา คล้อยตามได้

2.1.3 Integrity มีความเป็นปึกแผ่น เหนียวแน่น

2.1.4 Self-Less ทำอะไรไม่นึกถึงตนเองแต่คำนึงถึงส่วนรวม

2.1.5 Courage มีความกล้าหาญ

2.1.6 Uncompromising ไม่ยอมอ่อนในเรื่องบางเรื่อง

2.1.7 High Ground ความมีมาตรฐานในตัวเองมีความซื่อสัตย์ และมีความ

## โปร่งใสสูง

2.1.8 Listening รู้จักฟัง

2.1.9 Fairness มีความยุติธรรมเที่ยงธรรม

2.1.10 Sense of Time มีสติ รู้ทันเหตุการณ์ว่าต้องทำอะไร

2.1.11 Know Others Know Oneself เข้าใจคนอื่นและเข้าใจตนเอง หรือรู้เขา

## รู้เรา

2.1.12 Judgment ยุติธรรม

2.1.13 Inspiring มีความมุ่งมั่น

2.1.14 Faith มีความเชื่อมั่น ศรัทธา

2.1.15 Institutional มีความเป็นองค์กรนั้น

ถ้าผู้บริหารทุกท่านมีหลักครบทั้ง 15 ประการ จะทำให้บริหารงานได้ดีเยี่ยมกว่าเดิมเพื่อความเจริญโดยส่วนรวมของทุกคน ผู้บริหารเป็นผู้ที่จะต้องทำงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์โดยอาศัยคนอื่น

## 2.2 ผู้บริหารที่ดีควรที่จะมีคุณสมบัติของผู้นำควมผู้ไปด้วย ดังนี้

2.2.1 มีภาวะผู้นำ มีศิลปะในการครองใจคน สามารถจูงใจคนให้เต็มใจร่วมมือหรือให้การสนับสนุน เป็นนักประสานความเข้าใจของทุกฝ่าย สามารถบริหารความขัดแย้งระหว่างบุคคลและประสานประโยชน์ให้เกิดกับองค์กรได้

2.2.2 มีเมตตาธรรม ไม่มีอคติ หรือฉันทาคติ คือลำเอียงด้วยความชังหรือรักไม่เอาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย การดำเนินหรือลงโทษผู้ได้บังคับบัญชาต้องลงโทษด้วยเมตตา ไม่ใช่ด้วยอารมณ์โกรธแค้นส่วนตัว นักบริหารที่เป็นผู้นำขององค์กรยังต้องรู้จักสละประโยชน์ส่วนตน เพื่อประโยชน์ส่วนรวมต้องรู้จักแสดงน้ำใจกับเพื่อนร่วมงานและลูกน้องในโอกาสอันสมควร และสิ่งที่สมควรที่จะต้องมียังยิ่งคือ ความรู้จักอดกลั้น และอดทน ทั้งทางอารมณ์และจิตใจ สุดท้ายคือการรู้จักให้อภัย ไม่เอามาดแค้น เรื่องที่แล้วก็ให้แล้วกันไป ถ้าผู้บริหารมีเมตตาธรรมรู้จักให้อภัย จะทำให้เกิดบรรยากาศที่ดีในการทำงาน

2.2.3 ต้องอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลและความถูกต้อง ในการทำงาน ถ้ามีหลักการที่ชัดเจน การทำงานก็จะง่าย สะดวกเร็วขึ้น มีความเป็นธรรม และตัดสินใจปัญหาต่างๆ ได้แม่นยำ

2.2.4 เป็นนักคิด นักวิเคราะห์ นักบริหารที่ดีต้องคิดสร้างสรรค์ให้บังเกิดสิ่งที่เป็นไปได้ และ ต้องมีความสามารถในการจัดระบบความคิดให้เชื่อมโยง มองถึงองค์กรรมของปัญหาทั้งหมด นอกจากการคิดอย่างมีระบบแล้วยังต้องรู้จักวิเคราะห์สถานการณ์ต่างๆ ได้ชัดเจน มีความสามารถในการคิดแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2.5 มีการสร้างวิสัยทัศน์ นักบริหารที่มีความสามารถต้องมองเห็นเหตุการณ์ในอนาคตออก และคาดการณ์ได้อย่างแม่นยำ ด้วยสายตาก็กว้างไกล จากประสบการณ์ที่สะสมมานานปี ด้วยการศึกษาและพัฒนาอย่างต่อเนื่องยาวนาน มองเห็นภาพรวมทั้งระบบ ข้อมูลที่ถูกต้องสมบูรณ์ ทันสมัย จะช่วยกะเง็งเหตุการณ์ในอนาคตได้ ใกล้เคียงความเป็นจริงมากขึ้น และสามารถตัดสินใจดำเนินการบริหารองค์กรให้เป็นในทิศทางที่ถูกต้องเหมาะสมได้

2.2.6 มีทักษะหลายด้าน นอกจากจะเป็นนักคิด นักวิเคราะห์ ยังต้องมีทักษะในเรื่องต่อไปนี้

1) ทักษะในการตัดสินใจ ต้องมีการจัดการที่ดี มีทีมงานที่แข็งแกร่ง มีข้อมูลที่ต้องมากพอและทันสมัย รู้จักรุก ในโอกาสและจังหวะเวลาที่ดีและเหมาะสม รู้จักรอเมื่อยังไม่ถึงเวลาที่สมควร

2) ทักษะในการวางแผน ทั้งแผนขององค์กร (แผนแม่บท) และแผนกลยุทธ์ เป็นยุทธศาสตร์ที่จะทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยกำหนดทิศทางและวิธีการทำงานไว้ล่วงหน้า เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถเดินตามแนวทางที่กำหนดไว้ได้โดยสะดวก มีการกำหนดแผนระยะสั้น ระยะยาว เพื่อที่จะปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมและสถานการณ์ในแต่ละขณะได้อย่างเหมาะสมลงตัว

3) ทักษะในการจัดองค์กร กำหนดโครงสร้างขององค์กรให้มีรูปแบบเหมาะสมกับพันธกิจ และภารกิจขององค์กร วางคนให้เหมาะสมกับงานที่ถนัด สร้างทีมงานที่ดี จัดปัญหาและอุปสรรคในการทำงานด้วยวิธีละมุนละม่อม บางครั้งอาจต้องใช้ความเด็ดเดี่ยว เดี่ยวขาดก็ต้องทำ

4) ทักษะในการแก้ไขปัญหาก็จะรู้สึกไว้เสมอว่า ปัญหาเป็นส่วนหนึ่งของงาน จึงเป็นเรื่องธรรมดา ความสามารถในการแก้ปัญหา ว่าเป็นปัญหาหลัก ปัญหาใดเป็นปัญหารอง ปัญหาใดสำคัญเร่งด่วน ที่สำคัญ ผู้บริหารต้องไม่กระทำตัวเป็นปัญหาเสียเอง

5) ทักษะในการสร้างทีมงาน ต้องสามารถสร้างทีมงานที่ดี มีฝีมือให้เหมาะสมในแต่ละด้าน จัดมือทำงานไว้เป็นสตาฟฟ์ (Staff) ช่วยคิด ช่วยกลั่นกรองงาน

2.2.7 รอบรู้และมีข้อมูลที่ทันสมัย เพราะการมีข้อมูลที่ดี จะช่วยให้การตัดสินใจถูกแม่นยำขึ้น จึงต้องรู้จัก รู้รอบ รู้กว้าง รู้ไกล กระตือรือร้นอยู่เสมอ เป็นนักอ่าน ขยันใฝ่หาความรู้ ช่างสังเกต รู้จักฟัง

2.2.8 รู้และเข้าใจบทบาทหน้าที่ที่ทันสมัย รู้ว่าขณะนี้ตนเป็นใคร มีบทบาท และมีอำนาจหน้าที่อย่างไร เพื่อที่จะสวมบทบาท และแสดงบทบาทตามอำนาจหน้าที่ที่ความรับผิดชอบที่มีอยู่ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ไม่เข้าไปก้าวก่ายงานในหน้าที่รับผิดชอบของคนอื่น

2.2.9 กล้าตัดสินใจ ในหลักวิชาการบริหาร กล่าวกันว่า สิ่งที่ยากที่สุดของนักบริหารคือ การตัดสินใจ แม้จะมีข้อมูลครบถ้วน ในมือแต่ก็ไม่กล้าตัดสินใจ เพราะขาดความมั่นใจ กลัวที่จะต้องรับผิดชอบต่อผลที่เกิดจากการตัดสินใจนั้น องค์กรใดที่มีผู้บริหารแบบนี้ องค์กรนั้นคงเจริญเติบโตได้ยาก มองไม่เห็นอนาคตด้านความเจริญก้าวหน้า

2.2.10 มียุทธวิธีและเทคนิค กลยุทธ์เป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของงานส่วนเทคนิคจะช่วย ประหยัดเวลา และทรัพยากรอื่นๆ มิให้สิ้นเปลือง เทคนิคที่ดีไม่ควรมีความสลับซับซ้อนมากเกินไป สามารถเข้าใจและง่ายต่อการปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จได้

2.2.11 รู้จักประนีประนอมและยืดหยุ่น จะช่วยลดความขัดแย้งและขจัดปัญหาอุปสรรคในการทำงานได้มาก

2.1.12 รู้จักการเจรจาต่อรอง ไม่เอาแต่ได้ฝ่ายเดียว ไม่มีใคร ได้ทั้งหมด และต้องไม่มีใครเสียทั้งหมดต้องได้ทั้งสองฝ่าย (Win - Win) บางครั้งต้องรู้จัก แพ้เพื่อชนะ

2.1.13 ประสานงานเป็นและประสานประโยชน์ได้ การสร้างพันธมิตรอย่างไม่เป็นทางการ มีความสำเร็จขององค์กรอย่างสูง ทำให้เรื่องยากเป็นเรื่องง่าย ย่นระยะเวลา ลดพิธีกรรมรูปแบบต่างๆ

2.1.14 รู้จักใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า นับตั้งแต่ทรัพยากรมนุษย์ วัสดุอุปกรณ์ ทรัพย์สินอื่นๆ รวมทั้งเวลาเหล่านี้ล้วนเป็นต้นทุนในการทำงาน



2.1.15 เป็นนักประชาธิปไตย นักบริหารต้องใจกว้างพอจะยอมรับความแตกต่างทางความคิด และต้องอยู่ท่ามกลางความแตกต่างให้ได้ พร้อมทั้งต้องพยายามประสานความค่างนั้นให้เกิดประโยชน์เชิงสร้างสรรค์

2.1.16 กระจายอำนาจเป็น โดยดูจากการกระจายอำนาจหน้าที่ และความรู้ ผิดชอบไปสู่มือทำงานเพื่องานจะได้สำเร็จลุล่วง เรียบร้อย รวดเร็ว มอบหมายงานที่มีความสำคัญให้ผู้ได้บังคับบัญชาเพื่อพัฒนาให้เขารู้จักผิดชอบ สูงขึ้น เปิดโอกาสให้เขาเป็นเจ้าของงานและตัดสินใจในงานชิ้นสำคัญๆ ให้ความรู้สึกลงในด้านจิตวิทยา ให้โอกาสและสนับสนุนให้ผู้ได้บังคับบัญชา มีความริเริ่มสร้างสรรค์ในสิ่งใหม่ๆ และเป็นประโยชน์

2.1.17 รู้จักทำงานในเชิงรุก มุ่งผลงาน ในเนื้องานเป็นหลักมากกว่ารูปแบบหรือพิธีการ เป็นฝ่ายเริ่มต้นกระทำก่อนในสิ่งที่ถูกต้อง และจำเป็นเพื่อให้งานสำเร็จ

2.1.18 พิจารณาคคนเป็น นักบริหารต้องเชื่อในความสามารถของคนอื่นด้วย มนุษย์ทุกคนล้วนมีศักยภาพและความสามารถในทางใดทางหนึ่งเสมอ นักบริหารที่มีความสามารถจึงต้องมองคนให้เป็น ใช้คนให้ถูก ใช้ให้ถูกคนและถูกงาน ต้องแยกเรื่องส่วนตัวออกจากเรื่องของส่วนรวม โดยเด็ดขาดสังคมไทยมักจะแยกไม่ค่อยออก

2.1.19 โปร่งใสและตรวจสอบได้ เป็นหนึ่งในการบริหารการจัดการที่ดี (Good governance) แสดงถึงความสุจริตใจในการทำงาน ต้องเปิดเผย ชัดเจน ตรงไปตรงมา ตอบคำถามของสังคมได้

2.1.20 รู้จักควมไม่ถาวร รู้จักความพหุคติ เป็นเรื่องยากที่จะบอกอย่างไรจึงพอดี ขึ้นอยู่กับสติปัญญาวิจรรย์ญาณและประสบการณ์ของแต่ละคน ที่จะเรียนรู้ความพอเหมาะพอดี ต้องรู้จักงาน รู้จักคิ รู้จักชั่ว แยกแยะออก ได้อย่างชัดเจน

คุณสมบัติที่ได้กล่าวมาทั้งหมดเป็นทั้ง ศาสตร์และศิลป์ ของผู้บริหารและผู้นำที่ต้องศึกษาเรียนรู้และพัฒนา และปรับตัวให้เข้ากับสภาพเงื่อนไขต่างๆ ทันคน ทันงาน ทันการณ์ (กาล) ทันเกมของการเปลี่ยนแปลงคนยุคเศรษฐกิจไร้พรมแดน ภัยจักรเมือง สังคมวัฒนธรรมทั้งภายในประเทศและในโลก ล้วนเป็นตัวเร่งให้ผู้บริหารไม่สามารถจะจมอยู่ในโลกใบเก่า โดยปฏิเสธการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัตนี้ได้ (Dynamic) นี้ได้

ผู้บริหารที่ตื่นอกจากมีคุณลักษณะดังกล่าวแล้ว จะต้องเทียบพร้อมทั้งคุณงามความดี ศักยภาพองคาพพ (Organism) ในโลกยุคโลกาภิวัตน์ไร้พรมแดน หรือโลกยุคไอที (IT) ผู้บริหารที่ดีต้องเรียนรู้ แนวคิดและวิธีการใหม่ๆ แล้วนำไปเสริมกับแนวคิดและวิธีการที่ทำงานที่มีและปฏิบัติอยู่แล้ว

### 3. บัญญัติ 10 ประการที่ผู้บริหารควรทำ

กัลยาณี สุงสมบัติ (2554 : เว็บบไซต์) ได้กล่าวถึง คุณสมบัติหลัก 5 ประการของผู้นำแห่งอนาคต ดังนี้

3.1 ต้องจัดลำดับความสำคัญของงาน คือ แทนที่จะทำทุกอย่างให้สมบูรณ์ในครั้งเดียว ก็เลือกทำงานที่สำคัญที่สุดก่อน

3.2 ต้องรู้จักกระจายงาน ย่อยงานให้เล็กลงแล้วมอบหมายให้คนอื่นรับผิดชอบตามความเหมาะสม

3.3 ผู้บริหารต้องยืนอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริงและระบุปัญหาได้ หมายถึง ถ้าวางแผนงานและมอบหมายให้แต่ละคนแล้ว ก็ต้องบอกให้ชัดเจนว่าต้องทำอะไรและต้องเสร็จเมื่อไร โดยผู้บริหารต้องติดตามและให้คำแนะนำได้ด้วย

3.4 อาจต้องอาศัยเทคโนโลยีทางวิศวกรรมมาช่วยในการบริหาร เช่น การคำนวณวัตถุดิบเพื่อให้กระบวนการผลิตได้ผลที่คุ้มทุนที่สุด

3.5 ตั้งสมมติฐานของสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา ซึ่งจะทำให้เราแก้ไขได้ตรงจุด

3.6 มุ่งแก้ไขปัญหา ไม่ใช่ตำหนิหรือหาคนผิดทันทีที่มีปัญหาเกิดขึ้น ก็ต้องรีบหาทางแก้ไขทันที อย่างมัวเสียเวลาหาตัวคนทำผิดเพื่อตำหนิ

3.7 จัดการที่สาเหตุเพื่อป้องกันการเกิดซ้ำ ก็ต้องมั่นใจว่าจับประเด็นสาเหตุของปัญหาถูกต้อง

3.8 ทฤษฎีเกิดจากประสบการณ์ ก็คือบางปัญหาอาจจะต้องทดลองแก้ไขหลายๆ ครั้ง แต่ที่สุดแล้วผู้บริหารจะสามารถกำหนดวิธีปฏิบัติที่ถูกต้องได้อย่างมั่นใจ

3.9 ขจัดการพูดที่ไร้การกระทำ หมายถึง ถ้าพูดอะไรไปแล้วต้องลงมือทำทันที อย่าดีแต่พูด แล้วแก้ไขและหาทางป้องกันไม่ให้เกิดซ้ำอีก

3.10 บริหารเป้าหมาย คือ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ปัญหาหรือบริหารกระบวนการใดก็ตาม เมื่อตั้งเป้าหมายไว้แล้ว อย่าลืมวัดผลการปฏิบัติด้วย

### 4. บัญญัติ 10 ประการที่ผู้บริหารไม่ควรทำ

อิสราวดี ชานาญกิจ (2554 : เว็บบไซต์) ได้กล่าวถึง บัญญัติ 10 ประการที่ผู้บริหารไม่ควรทำ ดังนี้

4.1 คิดว่าการเป็นผู้บริหารนั้นคือ การสั่งการ แปลว่าจัดการได้แล้ว เพราะจริงๆ แล้วการบริหารหรือการจัดการนั้น หมายถึงต้องชี้แนะและให้ความช่วยเหลือด้วย



4.2 บริหารสิ่งที่มองไม่เห็น คือรับฟังเรื่องราวต่างๆ ที่ไม่ได้เห็นด้วยตา แล้วนำมาดำเนินการ

4.3 มุ่งแต่ตรวจสอบ เพราะจะทำให้เกิดปัญหาเดิมๆ ซ้ำซ้อนขึ้นมาอีก

4.4 มุ่งเน้นที่การรับฟังรายงานและการประชุมมากเกินไป จะทำให้ไม่ได้ออกไปสัมผัสเรื่องจริงด้วยตาของตนเอง

4.5 การวางแผน ลงมือทำ ตรวจสอบ และปรับปรุงแก้ไข ก็เพียงพอแล้ว แต่จริงๆ แล้วต้องเพิ่มขั้นตอน ตรวจสอบหลังการวางแผนก่อนลงมืออีก 1 ขั้นตอน จะช่วยให้โอกาสผิดพลาดมีน้อย หรือได้รับความเสียหายน้อยลง

4.6 คิดว่าการเป็นผู้บริหารแล้วไม่มีหน้าที่ต้องปรับปรุงงาน คิดว่าเมื่อเป็นผู้บริหารแล้วมีหน้าที่สั่งงานอย่างเดียว ไม่จำเป็นต้องลงมาช่วยหรือทำหน้าที่ในการปรับปรุงงาน

4.7 ตัดสินหรือวัดค่าจากผลงานเท่านั้น ไม่สนใจกระบวนการจริงๆ แล้วผู้บริหารต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการด้วย เพราะเราสามารถปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ได้ผลงานหรือผลผลิตที่สูงขึ้นได้

4.8 มองไม่เห็นความสูญเสียที่จะเป็นไปได้ ชอบคิดว่าการสูญเสียมีไม่ก็อย่าง จึงไม่ระวังการสูญเสียที่อาจจะเกิดขึ้นได้

4.9 ไม่วิจารณ์ผลงานที่ดี ชอบคิดว่าได้ผลงานที่ดีที่สุดแล้ว จึงไม่คิดหาทางปรับปรุงต่อ หรือไม่มีการกระตุ้นให้มีการปรับปรุงมาตรฐานที่สูงขึ้น

4.10 ชอบการประนีประนอม ด้วยความเกรงใจหรือไม่กล้าตัดสินใจเพราะกลัวผิดพลาด ทั้งๆ ที่ในหลายๆ กรณีผู้บริหารไม่ควรประนีประนอม โดยเฉพาะเรื่องที่ยุ่ยยากและจำเป็นต้องใช้ความเป็นผู้นำเพื่อหาทางออก

### บทบาทภารกิจและหน้าที่ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานในปัจจุบันนี้ เราจำเป็นต้องใช้คนที่มีความรู้ ความสามารถ สติปัญญาดี และมีประสบการณ์ในการทำงานมาแล้วพอสมควรที่จะบริหารงานขององค์กรให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กร เช่นเดียวกับผู้นำที่ดีจะต้องบริหารงานได้สำเร็จด้วยการใช้ศาสตร์และศิลป์ เพื่อให้การทำงานเป็นไปด้วยความราบรื่น เรียบร้อย ถูกต้อง ครบถ้วน ในการบริหารงานต่างๆ คนเป็นสิ่งสำคัญที่สุด เพราะคนเราไม่ใช่เครื่องจักรที่จะทำงานได้ตลอดเวลา ย่อมมีการพักผ่อน มีความพอใจ มีความสนใจ และความกระตือรือร้นในการทำงาน ซึ่งจะต้องได้รับการปรับปรุงเป็นครั้งคราว

## 1. การพัฒนาผู้นำหรือการพัฒนาการเป็นผู้นำ

การพัฒนาผู้นำหรือการพัฒนาการเป็นผู้นำ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำให้ดียิ่งขึ้นกว่าเดิม ดังนั้นผู้นำต้องเปลี่ยนแปลงตนเองในทางที่ดี ส่วนที่ดีอยู่แล้วต้องรักษาความดีนั้นเอาไว้ หรือให้ดีขึ้นสำหรับส่วนที่ไม่ดีต้องรีบแก้ไข ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงให้ดียิ่งขึ้นอย่างรวดเร็ว

การสำรวจตนเอง เราต้องมองที่ตัวเราเองก่อนเพื่อจะสามารถไปปรับปรุงตนเองนั้นต้องสำรวจตนเองในด้านต่าง ดังนี้ (กวี วงศ์พุทธ. 2550 : 21-22)

- 1.1 ความสามารถทางสมองพยายามฝึกฝนด้วยการอ่าน การศึกษาเพิ่มเติมอยู่เป็นประจำ
- 1.2 บุคลิกภาพผู้นำที่ดีต้องมีบุคลิกภาพที่ดีตามมาด้วย และบุคลิกภาพต่างๆ นั้นต้องเป็นที่ยอมรับของสังคม ไม่ว่าจะเป็นการแต่งกาย การเดินการพูด
- 1.3 ความสามารถพิเศษส่วนใหญ่ผู้นำจะมีพรสวรรค์ในเรื่องการปกครองตนการใช้ภาษาต่างประเทศ ความรู้ด้านวิชาชีพที่เหนือกว่าคนอื่น
- 1.4 ความรู้ในหน้าที่การงานจะต้องเป็นคนช่างสังเกต มีความรู้อย่างถ่องแท้สามารถเสนองานได้
- 1.5 นิสัยและความสนใจต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน ถือว่าการติดตามวิทยาการใหม่เป็นสิ่งผู้นำต้องติดตามอย่างใกล้ชิดเพื่อสามารถนำเทคโนโลยีเหล่านั้นมาปรับปรุงระบบงานได้อย่างรวดเร็ว
- 1.6 ฐานะทางเศรษฐกิจต้องรู้ระดับฐานะของตนเอง ต้องใช้จ่ายอย่างพอเหมาะพอสมควร รู้คุณค่าของเงิน รู้จักประหยัดและอดออมเพื่อใช้ในยามฉุกเฉิน
- 1.7 สุขภาพ ต้องออกกำลังกายบ้างเพื่อให้ร่างกายแข็งแรง ไม่มีโรค การออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ จะช่วยให้หายจากโรคภัยต่างๆ ได้

## 2. การพัฒนาผู้บริหาร

ผู้บริหารที่ดีจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงานและพยายามทำงานให้เป็นที่น่าเลื่อมใสศรัทธาของผู้ร่วมงานประสิทธิภาพและความสามารถในการปฏิบัติงานของ ผู้บริหารขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการ เช่น ทักษะ ความรู้ ความเข้าใจในหลักการบริหารงาน และคุณสมบัติที่เหมาะสมของผู้บริหารองค์ประกอบดังกล่าวไม่ใช่สิ่งที่ผู้บริหารมีมาแต่กำเนิดแต่เป็นสิ่งที่ได้มาจากการศึกษา ฝึกฝน และการปฏิบัติงานของผู้บริหารเองเป็นสำคัญ ในการพัฒนาผู้บริหารประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ

2.1 การพัฒนาผู้บริหารต้องถือหลักเกณฑ์การพัฒนาตนเองเป็นสำคัญ เพราะการช่วยตนเองจะมีผลดีกว่าผู้อื่นช่วย คือ ผู้บริหารควรแสวงหาความรู้เพิ่มเติมให้ตนเองอยู่เสมอ

2.2 การพัฒนาผู้บริหารจะต้องเป็น โครงการระยะยาว การพัฒนาตนเองของผู้บริหารจะต้องทำไปโดยไม่หยุดยั้ง เพราะการพัฒนาผู้บริหารไม่สามารถจะทำได้โดยการเรียนเพียงอย่างเดียว การอ่านหนังสือเพียงเล่มเดียว แต่ควรจะต้องมีการติดตามให้ทันเหตุการณ์อยู่เสมอ

2.3 การพัฒนาผู้บริหารควรกำหนดเป็นนโยบายองค์การ องค์การจะต้องสร้างบรรยากาศ ส่งเสริมการพัฒนาตนเองของผู้บริหาร โดยเปิดโอกาสให้ศึกษาเพิ่มเติมการเพิ่มพูนความรู้และทักษะทางการบริหาร ซึ่งอาจมีได้หลายวิธีด้วยกัน นับแต่การศึกษาด้วยตนเอง การศึกษาดูงาน การประชุมสัมมนา การศึกษาต่อ เป็นต้น

### 3. ความสำเร็จของผู้บริหาร

การพัฒนาบุคลากรระดับผู้บริหารนับได้ว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์การ ทั้งนี้เกิดจากปัจจัยต่างๆ หลายประการด้วยกัน เช่น องค์การย่อมมีการขยายใหญ่โตขึ้น ตลอดเวลาบุคลากรขององค์การย่อมหวังความก้าวหน้าและเตรียมตัวที่จะเป็นผู้บริหารระดับสูงขึ้นไปทุกที และความเจริญทางเทคโนโลยีเป็นต้น ย่อมเป็นแรงผลักดันให้องค์การ ต้องการคอยพัฒนาผู้บริหารทุกระดับให้พร้อมและมีสมรรถภาพในการทำงานเพื่อ ความสำเร็จตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์การ

การที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นที่พอใจตามอุดมคติได้นั้น ผู้บริหารจำเป็นต้องมีจิตใจเข้มแข็ง และมีมนุษยสัมพันธ์ดี เพราะจะต้องเผชิญกับอิทธิพลต่างๆ จะต้องใฝ่มน้ำใจ ผู้ได้บังคับบัญชาให้ประพฤติปฏิบัติตาม หรือตัดสินใจในสิ่งที่ควรที่ชอบ ผู้บริหารจึงต้องใช้ความพยายามให้ทุกวิถีทางที่จะฝึกฝนพัฒนาตนเองด้วยวิธีการต่างๆ อยู่ตลอดเวลาให้มีจิตใจเข้มแข็งและมีความแนบเนียนในการติดต่อกับคนอื่น ในทัศนะเกี่ยวกับคุณสมบัติที่จำเป็นสำหรับความสำเร็จของผู้บริหารที่ทำให้ผู้บริหารปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แบ่งไว้เป็นข้อใหญ่ 4 ข้อ คือ

3.1 ด้านพื้นฐานและประสบการณ์ ผู้บริหารที่ดีต้องมีคุณสมบัติด้านการตัดสินใจ วินิจฉัยสั่งการการวางแผน เพื่อที่จะได้พิจารณาในการเลือกวิธีการที่ถูกต้อง เพราะการตัดสินใจเป็นพฤติกรรมที่ต้องมีการวิเคราะห์ทางเลือกในการปฏิบัติ นอกจากนี้ผู้บริหารยัง

ต้องเป็นผู้ให้การฝึกอบรมผู้ได้บังคับบัญชาได้เท่าๆ กัน ต้องมีความสามารถทางด้านเทคนิค และการบริหาร

3.2 ด้านสติปัญญาและคุณภาพสมอง เป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญสำหรับผู้บริหารอาจแยกพิจารณา ดังนี้

3.2.1 ความสามารถด้านภาษา กระบวนการติดต่อสื่อสารในองค์กรเป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่ง ทั้งในระบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเพราะความสามารถทางด้านภาษาของผู้บริหารทำให้ลดการผิดพลาดในเรื่องการติดต่อสื่อสาร

3.2.2 ความสามารถทางด้านเหตุผลเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้ผู้บริหารสามารถหาเหตุผลจากสาเหตุต่างๆ และสามารถที่จะแปลความหมายของสิ่งที่จะเป็นสัญลักษณ์ได้

3.2.3 ความสามารถและจดจำเป็นเรื่องราวที่เกี่ยวกับความสามารถทางสมองและความสามารถที่จะนำมาปฏิบัติได้ อันเป็นบุคลิกภาพที่จำเป็นอย่างยิ่งของผู้บริหาร

3.2.4 ความสามารถรอบรู้ด้านทั่วไปเป็นความสามารถในทางการเรียนรู้ การรวบรวมและแยกแยะปัญหา สรุปปัญหาต่างๆ ได้

3.2.5 ความสามารถในการวินิจฉัย เป็นความสามารถที่สำคัญของนักบริหารที่ต้องซึ้งใจใคร่ครวญเกี่ยวกับการตัดสินใจ โดยเฉพาะการตัดสินใจเกี่ยวกับการวางแผน และความต้องการของผู้ร่วมงานและประชาชน

3.2.6 ความสามารถในการยืดหยุ่นได้ ผู้บริหารต้องมีความสามารถในการยืดหยุ่นต่อเหตุการณ์ต่างๆ ให้เหมาะสมกับสถานะที่เกิดขึ้นความสามารถในการยืดหยุ่นย่อมจะทำให้สามารถเข้ากับบุคคลอื่นได้

3.3 คุณลักษณะทางร่างกาย ผู้บริหารจะต้องมีรูปร่างสมบูรณ์เพราะผู้มีร่างกายสมบูรณ์จะมีสุขภาพจิตดี ผู้บริหารที่มีสุขภาพจิตดีจะเป็นคุณลักษณะที่ดึงดูดใจบุคคลอื่นให้ยอมรับนับถือว่าเป็นผู้เข้มแข็ง อดทน จะสามารถฟันฝ่าอุปสรรคและนำหมู่คณะได้

3.4 ด้านบุคลิกภาพและความสนใจ องค์ประกอบด้านนี้ผู้บริหารจะเป็นแรงจูงใจให้ผู้อื่นให้ความร่วมมือในตนเอง ความเป็นผู้บรรลุวัตถุประสงค์ทางอารมณ์และความรับผิดชอบ

#### 4. คุณลักษณะของผู้บริหารที่ดี

อรรถสิทธิ์ สิทธิสุนทร (2521 : 9-18) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้บริหารที่ดีไว้ 4 ประการ คือ

4.1 ภูมิฐาน หมายถึง ความสง่าผ่าเผย ความสะอาดหมดจด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความเหมาะสมนั้น แสดงถึงบุคลิกลักษณะแห่งการเป็นผู้นำ ทำให้คนทั้งหลายมีความพึงพอใจ ย้ำเกรง และมีความเชื่อถือ ศรัทธา

4.2 ภูมิรู้ หมายถึง ความเป็นผู้มีความรู้ในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ จะต้องมีความรู้เฉพาะวิชาการในหน้าที่โดยตรงให้แตกฉาน และต้องมีความรู้ในวิชาการแขนงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ นอกจากนั้นจะต้องมีความรู้ทั่วไปอย่างดี วิชาความรู้ดังกล่าวมีส่วนสัมพันธ์และเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน เป็นเครื่องมืออันจำเป็นสำหรับใช้แก้ปัญหาในการปฏิบัติงาน ฉะนั้นผู้บริหารจะต้องพยายามเรียนรู้ให้มากที่สุดจากตำรา คัมภีร์ และการเรียนรู้ด้วยตนเองจากประสบการณ์และจาก ผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้เพื่อจะได้ทราบเหตุการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ผู้บริหารที่ขาดหรือหย่อนภูมิรู้หรือภูมิวุฒิ ย่อมขาดความเชื่อถือในด้านความรู้และความสามารถจากผู้ใต้บังคับบัญชา อันเป็นต้นเหตุแห่งปัญหาของการปกครองบังคับบัญชาในที่สุด

4.3 ภูมิธรรม หมายถึง ผู้บริหารแม้จะมีภูมิฐาน และภูมิวุฒิที่ดีเลิศสูงส่งเพียงใด ถ้า ความประพฤติไม่ดี ไม่มีวินัย จิตใจไร้ศีลธรรม จรรยา และวัฒนธรรมแล้ว ความรู้หรือวิชาการที่มีก็หาประโยชน์อันใดมิได้ เพราะได้นำเอาความรู้ไปใช้ในทางที่ผิด ทุจริตเบียดเบียน และทำลายผู้อื่น ให้เดือดร้อน ผู้บริหารซึ่งขาดภูมิธรรม จะมีความร้ายแรงเสียยิ่งกว่าผู้บริหารที่ขาดความรู้ เพราะ ผู้บริหารที่มีภูมิธรรมต่ำมักจะใช้ตำแหน่งหน้าที่ เพื่อประโยชน์ตนและพวกพ้องของตนยิ่งกว่า เพื่อประโยชน์ส่วนรวม อันจะนำมาซึ่งความแตกแยกของบุคลากรต่างๆ ในหน่วยงาน ฉะนั้นภูมิธรรมจึงเป็นคุณสมบัติที่สำคัญที่สุดของผู้บริหารทุกประเภทและทุกลักษณะหน่วยงาน

4.4 ความชัดเจนในศิลปะ ผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพนั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถประยุกต์หรือ ผสมผสานทั้งภูมิฐาน ภูมิรู้ และภูมิธรรมเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานให้บรรลุถึงเป้าหมาย โดยมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพจะต้องเป็นผู้ที่ชัดเจนทั้งการพูด การเขียน และการกระทำ ถ้าขาด ความชัดเจนในเรื่องดังกล่าวแล้วผู้บริหารไม่อาจสร้างความพอใจให้กับผู้ร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชาได้ ฉะนั้นความชัดเจนในการใช้ศิลปะแห่งการวางตนให้เหมาะสมการใช้ความรู้อย่างมี หลักการและมีคุณธรรมในการปฏิบัติงาน ย่อมเป็นคุณสมบัติที่สำคัญอย่างหนึ่งของผู้บริหาร

ปัจจุบันนอกจากแหล่งวิทยาการจะแพร่หลายแล้ว ระบบข้อมูลข่าวสาร โทรคมนาคมเจริญมากขึ้น เนื่องจากเป็น โลกาภิวัตน์ การดำเนินงานขององค์การจำเป็นต้องรอบ



รู้ข่าวคราว ความเคลื่อนไหวและการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจสังคม และเทคโนโลยีใหม่ๆ ซึ่งล้วนแต่มีผลกระทบต่อโอกาสหรืออุปสรรคต่อการวางแผนดำเนินงานทั้งสิ้น ดังนั้น ผู้บริหารซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบายและการวางแผนงานขององค์การ จำเป็นต้องมีความรู้ใน ความเคลื่อนไหวด้านต่างๆ เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบในการดำเนินงาน ความสามารถในเรื่องเหล่านี้ไม่อาจหาได้โดยวิธีการฝึกอบรมแบบใดแบบหนึ่ง เว้นแต่ผู้บริหาร จะเห็นความสำคัญในการพัฒนาตนเองโดยไม่หยุดยั้ง นั่นคือพยายามแก้ไขจุดอ่อนในตนและ พยายามปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์ใหม่ๆ ทันโลก ทันเหตุการณ์ (โชคดี เศษกัมแหง. 2527 : 7)

## 5. หลักในการพัฒนาผู้บริหาร

พิเชษฐ์ สุทธิวัฒน์ (2540 : 20) ได้กล่าวถึง หลักในการพัฒนาผู้บริหาร ประกอบด้วยหลักสำคัญๆ 3 ประการ คือ

5.1 การพัฒนาผู้บริหารจะต้องถือหลักการพัฒนาตนเองเป็นสำคัญ เพราะการช่วยตัวเองจะมีผลดีต่อผู้อื่นด้วย คือ ผู้บริหารควรแสวงหาความรู้เพิ่มเติมให้กับตัวเองอยู่เสมอ

5.2 การพัฒนาผู้บริหารควรกำหนดเป็นนโยบายขององค์การ องค์การจะสร้างบรรยากาศส่งเสริมการพัฒนาตนเองของผู้บริหาร โดยเปิดโอกาสให้ศึกษาเพิ่มเติมโอกาสอันสมควรยกย่องส่งเสริมผู้บริหารทุกระดับชั้นที่สนใจและเห็นความสำคัญของผู้มีความรู้ความสามารถพิเศษ

5.3 การพัฒนาผู้บริหารจะต้องเป็น โครงการระยะยาว การพัฒนาตนเองของผู้บริหารจะต้องทำไปโดยไม่หยุดยั้งเพราะการพัฒนาผู้บริหารไม่สามารถจะทำได้ด้วยการเรียนวิชาเพียงวิชาเดียว หรือการอ่านหนังสือเพียงเล่มเดียว ควรต้องมีการติดตามให้ทันเหตุการณ์อยู่เสมอ หลักในการพัฒนาตนเองนั้นต้องเน้นดู “ตนเอง” เป็นหลักจึงจะทำให้ผู้บริหารประสบความสำเร็จ

## 6. คุณสมบัติที่จะทำให้ผู้บริหารมีความสามารถ

เชื้อ สาริมาณ (2538 : 32-37) ได้ให้ความเห็นว่าคุณสมบัติที่จะทำให้ผู้บริหารมีความสามารถควรปฏิบัติ ดังนี้

6.1 ต้องหาความรู้อยู่เสมอ การจะเป็นผู้บังคับบัญชาผู้บริหารจะต้องหาความรู้ในเชิงงานนั้นๆ มิฉะนั้นก็จะทำให้การสั่งการต่างๆ ไม่ดำเนินไปด้วยดี เช่น สั่งงานผิดจนถึงขั้น

เสียหาย และควรจะศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับการบริหารองค์การที่ตนเองปฏิบัติอยู่ให้ได้  
หลักเกณฑ์นอกเหนือจากวิชาเฉพาะที่ตนมีอยู่

6.2 ต้องมีประสบการณ์ ความชำนาญเป็นสิ่งที่จำเป็นมาก เพราะการเรียนรู้ทาง  
ทฤษฎีอย่างเดียวไม่พอต้องลงมือทำจริงๆ เพื่อให้มีประสบการณ์และต้องมีประสบการณ์ที่  
ก้าวหน้า ไม่ใช่ประสบการณ์ซ้ำๆ

6.3 ต้องมีความรู้ ความสามารถ คือ ต้องสามารถที่จะใช้ความรู้จาก  
ประสบการณ์นั้นให้เกิดผลต่องานในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

6.4 ต้องมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีทั้งในและนอกองค์การ เพราะผู้ที่มีความรู้แต่ขาด  
วิชา มนุษยสัมพันธ์ย่อมทำงานอะไร ไม่สำเร็จ เข้าสู่ภายิต มีความรู้ท่วมหัวเอาตัวไม่รอด

6.5 ต้องรู้ที่ตั้งขององค์การเป็นอย่างดี หมายถึง ต้องเข้าใจสภาพแวดล้อม จารีต  
ประเพณีและวัฒนธรรมของสังคมที่อยู่รอบๆ องค์การ

6.6 ต้องรู้นโยบายของกระทรวง ทบวง กรม และกอง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ตนเอง  
บริหารอยู่

6.7 ต้องรู้จักตนเอง ปกติเรามักมองข้ามไป มองคนอื่นก่อนมองตัวเราไม่กล้า  
วิจารณ์ ตนเองอย่างตรงไปตรงมาทำอะไรมักเข้าข้างตัวเองต้องรีบแก้ไขสิ่งบกพร่องถ้าเราไม่  
สามารถส่งกระจกตัวเองได้แล้วจะทำงานได้ดียาก การทำงานเพื่อแก้ปัญหาหนึ่งไม่ใช่มองแง่  
เดียวแต่ต้องหาวิธีการใดวิธีการหนึ่งเพื่อแก้ปัญหานั้นให้ถูกต้องและดีที่สุด

## 6. คุณลักษณะหรือคุณสมบัติทั่วไปของผู้บริหาร

ประชุม รอดประเสริฐ (2527 : 59) ให้ความเห็นได้ว่า ผู้บริหารในฐานะ  
นักพัฒนาควรมีคุณลักษณะหรือคุณสมบัติทั่วไป ดังต่อไปนี้

6.1 เป็นผู้มีความเฉลียวฉลาด มีความรู้ทันต่อเหตุการณ์ต่างๆ และมีความเป็น  
ปัจจุบันอยู่เสมอ

6.2 เป็นผู้มีความสามารถในการแก้ปัญหาต่างๆ ที่มีความสลับซับซ้อนและการ  
แก้ปัญหาอาศัยเหตุผล และข้อมูลที่ได้พิจารณาไตร่ตรองอย่างรอบคอบแล้ว และรู้จักใช้เทคนิค  
ต่างๆ ในการแก้ปัญหา

6.3 เป็นผู้มีความคิดกว้างไกล ปฏิบัติงานในหน่วยงานด้านความมีระบบ มีความ  
ซื่อสัตย์ และมีความยุติธรรม

6.4 เป็นผู้ใช้เวลาให้กับหน่วยงานอย่างแท้จริง และเอาจริงเอาจังกับงานใน  
หน้าที่ ความรับผิดชอบ

6.5 เป็นผู้ชอบการวิเคราะห์ ทดลองและมีจินตนาการสูง และมีความกล้าที่จะตัดสินใจ หากได้พิจารณาแล้วว่าการตัดสินใจมีผลประโยชน์ต่อส่วนรวม

6.6 เป็นผู้ชอบแสดงตัว มีมนุษยสัมพันธ์ มีความคล่องตัว มีอารมณ์มั่นคง มีความเชื่อมั่นในตนเอง และมีความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจทุกครั้ง

## 7. หน้าที่ของผู้บริหาร

จินตนา บุญบงการ (2526 : 64 – 65) เสนอไว้ว่าหน้าที่ของผู้บริหารจะมีหลักพื้นฐานที่สำคัญ 7 ประการ คือ

7.1 การวางแผน ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการพยากรณ์เหตุการณ์ต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์การที่ตนเองเกี่ยวข้องและกำลังดำเนินการอยู่ ไม่ว่าจะอยู่ในทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง

7.2 การจัดการผู้บริหารจะต้องแบ่งงานภายในองค์การออกเป็นขั้นตอนกลุ่ม พร้อมทั้งกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่แต่ละกลุ่มแต่ละขั้นตอน ไว้อย่างแน่นอน รวมทั้งการจัดให้กิจกรรมต่างๆ ประสานสัมพันธ์กัน โดยมุ่งบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกัน

7.3 การจัดคนเข้าทำงาน หมายถึง การเลือกสรรบุคคลที่เหมาะสมบรรจุในตำแหน่งงานต่างๆ

7.4 การอำนวยความสะดวก คือ การออกคำสั่งแนะนำชี้แจงต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในการทำงาน เพื่อให้มีโอกาสได้ปรับปรุงทักษะบ้าง

7.5 การควบคุมงานผู้บริหารจะต้องมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาว่างานคือหน้าเพียงใด

7.6 การสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ ผู้บริหารจะต้องพยายามสร้างเสริมแนวความคิดใหม่ๆ เพื่อสร้างความเจริญให้แก่องค์การหรือหน่วยงาน

7.7 การเป็นตัวแทน ผู้บริหารจะต้องเป็นตัวแทนขององค์การ ของผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อติดต่อกับบุคคลทั้งภายในและภายนอกองค์การ

## 8. บทบาทของผู้บริหาร

จินตนา บุญบงการ (2526 : 35 – 42) ซึ่งสรุปบทบาทของผู้บริหารยุคพัฒนา 6 บทบาท คือ



8.1 ผู้บริหารในฐานะเป็นผู้จัดการบทบาทอันนี้เป็นบทบาทธรรมดาที่ผู้บริหารทุกคนต้องทำเป็นประเพณี ซึ่งจะกล่าวถึงในตำราว่าด้วยการบริหารทั่วไปทั้งนี้เพราะผู้บริหารต้องเป็นผู้เผชิญหน้ากับความไม่แน่นอนและเหตุการณ์ที่ตัดสินใจยากในบทบาทนี้ผู้บริหารต้องทำตนให้เป็นคนยุติธรรม หนักแน่น รอบคอบและที่สำคัญที่สุดคือ รอบรู้

8.2 ผู้บริหารในฐานะผู้เจรจาต่อรอง บทบาทที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง ที่ทวีความสำคัญขึ้นอย่างมาก ในระยะหลังนี้ คือ การเจรจาต่อรองกับบุคคลต่างๆ ในเรื่องและปัญหาต่างๆ มากมาย ยิ่งเป็นผู้บริหารระดับสูงมากขึ้นเท่าใด เวลาส่วนใหญ่ของผู้บริหารก็จะเป็นเรื่องการเจรจาดูติดต่อกับบุคคลต่างๆ ภายนอกกิจการมากขึ้นเท่านั้น

8.3 ผู้บริหารในฐานะผู้นำ ผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพจะเป็นเพียงผู้จัดการไม่พอ ต้องเป็นผู้นำด้วย หน้าที่ 2 ประการนี้ โดยความหมายจะไม่เหมือนกันแต่ความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่จะมาจากการรวมกันของหน้าที่ทั้งสองนี้ ผู้บริหารควรเข้าใจความสำคัญของภาวะผู้นำในหน้าที่การจัดการเหมือนกับที่ครั้งหนึ่ง เซอร์จิล ได้เขียนไว้ว่า ผู้นำที่แท้ของคน ไม่จำเป็นต้องเดินนำข้างหน้าเขาควรเป็นผู้บอกทางให้

8.4 ผู้บริหารในฐานะนักพัฒนาเมื่อองค์การมีความสลับซับซ้อนขึ้นความจำเป็นในการทำงานให้มีประสิทธิภาพก็จะเพิ่มขึ้นด้วยจึงต้องจัดหาบุคคลที่มีความสามารถมาให้เหมาะสมกับความต้องการของงาน เป็นหน้าที่ของผู้บริหารด้วยส่วนหนึ่งในการคัดเลือกและฝึกฝนคนงานให้สามารถทำงานได้ทั้งสำหรับงานในปัจจุบันและงานที่อยู่ยากซับซ้อน รับผิดชอบมากขึ้นในอนาคต

8.5 ผู้บริหารในฐานะนักคิดริเริ่ม ผู้บริหารไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ริเริ่มอะไรด้วยตนเองแต่ผู้บริหารต้องรับผิดชอบในบทบาทนี้เพราะคนทุกคนต่างมีความสามารถมากมายในด้านความคิด ริเริ่มสร้างสรรค์แต่ไม่ค่อยได้แสดงกันออกมา ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินต่างๆ หรือจำเป็นต่างๆ ก็จะสามารถแสดงความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ใหม่ๆ ที่แปลกจากเดิมมาใช้ได้ แต่ความสามารถเหล่านั้นจะไม่ได้แสดงออกมาถ้าไม่ได้รับการกระตุ้นและส่งเสริม ดังนั้นผู้บริหารต้องเป็นผู้รับผิดชอบในบทบาทนี้

8.6 ผู้บริหารในฐานะมนุษย์ผู้บริหารจำเป็นต้องแสดงตนให้คนอื่นรู้สึกว่าเป็นผู้ที่เข้าใจความรู้สึกของผู้อื่นเป็นผู้ที่จะมีส่วนร่วมในความหวังความภาคเคเนของผู้ร่วมงานเป็นผู้ที่เข้าใจหรืออย่างน้อยก็พยายามเข้าใจปัญหาของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยคำนึงถึงความเป็นมนุษย์ที่บุคคลต่างๆ มีอยู่เช่นเดียวกับตน

## 9. คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหาร

จักรพรรดิ วัฒนา (2538 : 5) ได้กล่าวถึง คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารมี

4 ด้าน คือ

### 9.1 คุณลักษณะด้านความเป็นผู้นำ

คุณลักษณะด้านความเป็นผู้นำ ได้แก่

- 9.1.1 มีความเป็นผู้นำเหนือคนอื่น
- 9.1.2 สามารถชักจูงใจให้ผู้อื่นที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามได้
- 9.1.3 มีมนุษยสัมพันธ์
- 9.1.4 มีความคิดริเริ่ม
- 9.1.5 มีความสามารถในการปรับตัว
- 9.1.6 มีความสามารถในการปกครองบังคับบัญชา
- 9.1.7 มีความเชื่อมั่นและการตัดสินใจตั้งการ
- 9.1.8 มีความสามารถแสดงพฤติกรรมกรรมการบริหาร ได้อย่างเหมาะสม

### 9.2 คุณลักษณะด้านการบริหารงาน

คุณลักษณะด้านการบริหารงาน

- อย่างถูกต้อง
- 9.2.1 มีความชำนาญในการปฏิบัติงานตามบทบาททางการบริหาร
  - 9.2.2 มีทักษะด้านความคิดรวบยอด
  - 9.2.3 มีทักษะในด้านมนุษยสัมพันธ์
  - 9.2.4 มีทักษะในการทำงาน
  - 9.2.5 มีทักษะในการบริหารงานบุคคล
  - 9.2.6 สามารถพูดและใช้ภาษาได้อย่างถูกต้อง

### 9.3 คุณลักษณะด้านวิชาชีพ

คุณลักษณะด้านวิชาชีพ ได้แก่

- 9.3.1 มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน เช่น ความรู้ทั่วไป ความรู้ทางวิชาการ การจัดการ การสอนและการนิเทศ การประสานงาน ความรู้พื้นฐาน
- 9.3.2 มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน
- 9.3.3 มีประสบการณ์ในการบริหาร

## 9.4 คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพ

คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพ ได้แก่

9.4.1 กิริยามารยาท

9.4.2 ท่าทาง วาจา

9.4.3 การแต่งกาย

9.4.4 ความอดทน

9.4.5 การกระตือรือร้น

9.4.6 ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

9.4.7 การรู้จักการวางตัว

9.4.8 การควบคุมอารมณ์

9.4.9 การมีสุขภาพจิตที่ดี มีอารมณ์ขัน

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นพอสรุปได้ว่า บทบาทภารกิจและหน้าที่ของผู้บริหาร คือ การที่จะทำให้องค์กรมีความก้าวหน้า บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ในทุกๆ ด้าน ซึ่งจะส่งผลให้องค์การนั้นมีคุณภาพและประสิทธิภาพที่มั่นคง เป็นที่พึงพอใจของประชาชนสนองตอบความต้องการของชุมชน คุณลักษณะที่ดีของผู้บริหารที่จะนำมาใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อทำให้งานการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประสบความสำเร็จ ได้แก่ คุณลักษณะด้านความเป็นผู้นำ ด้านความสามารถในการบริหารงาน ด้านความรู้วิชาชีพ และด้านบุคลิกภาพ ผู้ศึกษาจึงได้นำมาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้

## ข้อมูลพื้นฐานของอำเภอยักษ์ภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

### 1. ประวัติ

อำเภอยักษ์ภูมิพิสัย ตั้งเป็นเมืองปี พ.ศ. 2422 มีพระศรีสุวรรณวงศา (เดช) เป็นเจ้าเมืองคนแรก ได้นำไพร่พลช้างม้า เสบียงอาหารและยุทโธปกรณ์ไปตั้งที่ทำการเมืองครั้งแรกที่บ้านนาข่า ตำบลนาข่า อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคามในปัจจุบัน ครั้นกรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์ ข้าหลวงต่างพระองค์ มณฑลอุบลราชธานี ทรงออกตรวจราชการที่เมืองวาปีปทุม ได้รับเรื่องร้องเรียนจากเจ้าเมืองวาปีปทุมว่า พระศรีสุวรรณวงศาได้เข้าไปตั้งที่ทำการเมืองในเขตท้องที่ตน เมื่อสอบสวนแล้วเป็นความจริง จึงรับสั่งให้ย้ายที่ทำการเมืองไปตั้งในเขตท้องที่ของตน ณ ตำบลปะหลาน (บ้านปะหลาน) ซึ่งมีเขตติดต่อกับบ้านเมืองเสียในเวลานั้น ขึ้นกับ

เมืองสุวรรณภูมิ จนถึง พ.ศ. 2444 ได้เปลี่ยน สถานภาพเป็นอำเภอ ขึ้นกับจังหวัดร้อยเอ็ด ต่อมาได้โอนมาขึ้นกับจังหวัดมหาสารคาม ในปี พ.ศ. 2456 คำว่า อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย คงจะถือเอาตามบ้านเมืองเสื่อ มาจากรากศัพท์ในภาษามลายู คือ "พยัคฆ" ซึ่งแปลว่าเสื่อ จึงได้ชื่อเมืองว่า พยัคฆภูมิพิสัย (อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย. 2554 : เว็บบไซต์)

## 2. ที่ตั้งและอาณาเขต

อำเภอพยัคฆภูมิพิสัยตั้งอยู่ทางทิศใต้สุดของจังหวัด มีอาณาเขตติดต่อกับเขตการปกครองข้างเคียง ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอยางสีสุราช อำเภอนาคู และอำเภอปทุมรัตต์ (จังหวัดร้อยเอ็ด)

ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอปทุมรัตต์และอำเภอเกษตรวิสัย (จังหวัดร้อยเอ็ด)

ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอชุมพลบุรี (จังหวัดสุรินทร์)

ทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอพุทไธสง (จังหวัดบุรีรัมย์) และอำเภอยางสีสุราช

## 3. คำขวัญ

ถิ่นข้าวหอมมะลิเลื่องลือ ฝีมือทอผ้าไหม ศิลปาริพน้ำพระทัย ทุ่งกุลาร้องไห้งามตา

## 4. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการแผ่นดินในอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย เป็นการบริหารราชการส่วน

ท้องถิ่น 1 เทศบาลตำบล และ 14 องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ (สุปิ่น ราสุวรรณ. 2548 : 53)

4.1 เทศบาลตำบลพยัคฆภูมิพิสัย

4.2 องค์การบริหารส่วนตำบลปะหลาน

4.3 องค์การบริหารส่วนตำบลลานสะแก

4.4 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว

4.5 องค์การบริหารส่วนตำบลเม็กคำ

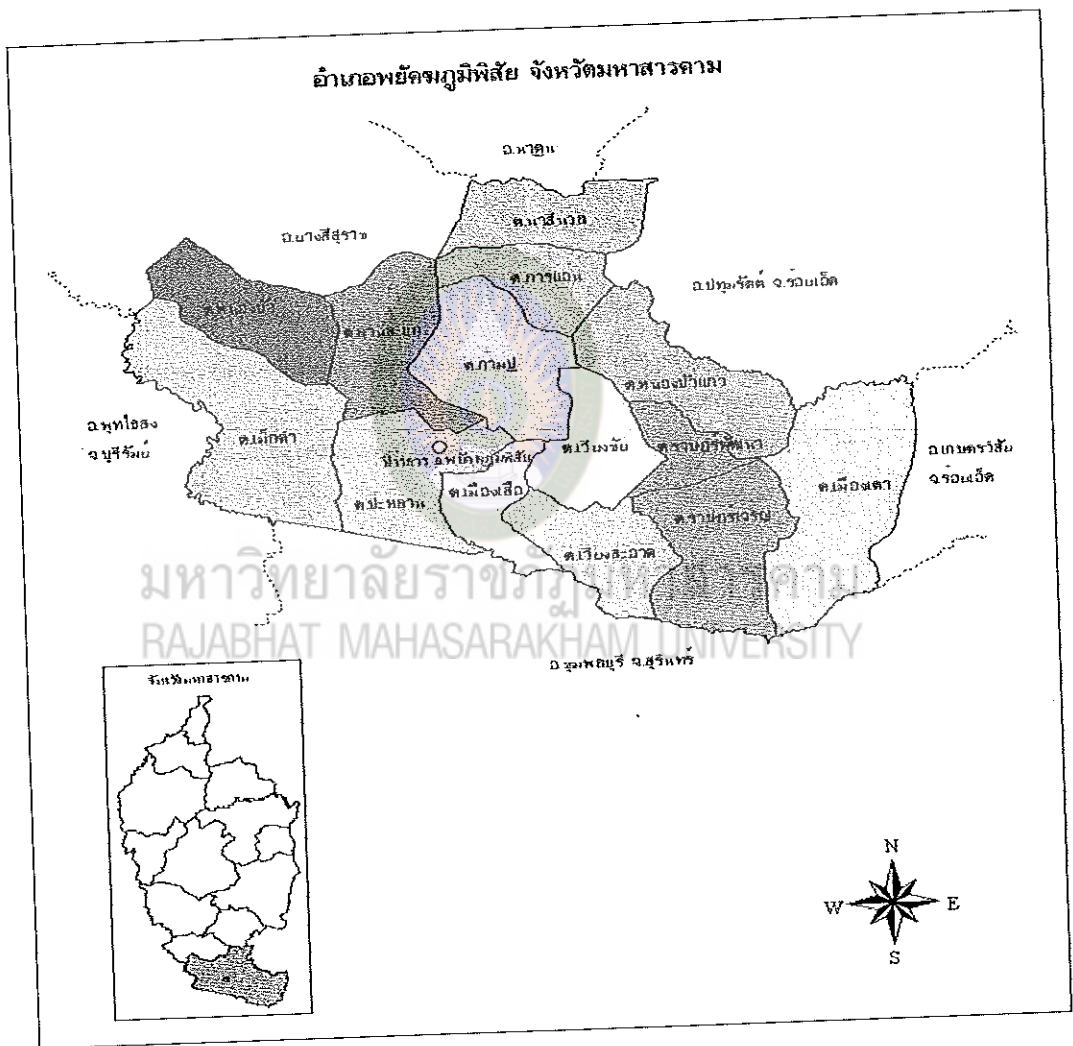
4.6 องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเสื่อ

4.7 องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงสะอาด

4.8 องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงชัย

4.9 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวแก้ว

- 4.10 องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเตา
- 4.11 องค์การบริหารส่วนตำบลก้ามปู
- 4.12 องค์การบริหารส่วนตำบลถาวร آهن
- 4.13 องค์การบริหารส่วนตำบลนาสีนวล
- 4.14 องค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา
- 4.15 องค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์เจริญ



แผนภาพที่ 3 แผนที่อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาคุณลักษณะของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่เสนอของ พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ผู้ศึกษา ได้ ได้พบทวนรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัชชัช โดจีน (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของ นายกเทศมนตรี ตามที่เสนอของพนักงานเทศบาลและสมาชิกสภาเทศบาลจังหวัดสระแก้ว ผลการศึกษาค้นคว้าพบว่า คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรี ตามที่เสนอของ พนักงานเทศบาลและสมาชิกสภาเทศบาล จังหวัดสระแก้ว โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก และ รายงานพบว่าอยู่ในระดับมากทั้งหมดเช่นเดียวกัน ได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านความเป็นผู้นำ ด้านความสามารถในการบริหารงาน ด้านบุคลิกภาพ และด้านมนุษยสัมพันธ์ และคุณลักษณะที่ พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรี ตามที่เสนอของพนักงานเทศบาลและสมาชิกสภาจังหวัด สระแก้ว โดยภาพรวม แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ( $p < .01$ ) และรายงานพบว่า มี 4 ด้าน ได้แก่ ด้านความเป็นผู้นำ ด้านมนุษยสัมพันธ์ ด้านวิชาการ และด้านความสามารถใน การบริหารงาน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ( $p < .05$ ) และมีด้านบุคลิกภาพ แตกต่างกัน อย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

สามารถ เจริมรอด (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลในทัศนคติของพนักงานส่วนตำบล จังหวัดฉะเชิงเทรา ผลการวิจัย พบว่า คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการบริหารงาน ด้านภาวะผู้นำ ด้านการประสานงาน และ ด้านการจัดการและเทคนิคการประชุมในทัศนคติของ พนักงานส่วนตำบลจังหวัด ฉะเชิงเทรา ทั้งโดยรวมและรายงานอยู่ในระดับมาก โดย คุณลักษณะด้านการประสานงานเป็นคุณลักษณะที่พึงประสงค์ในระดับมากเป็น อันดับแรก (ค่าเฉลี่ย = 4.30) รองลงมาคือ คุณลักษณะด้านภาวะผู้นำ และ คุณลักษณะด้านการจัดการและ เทคนิคการประชุม ที่มีค่าเฉลี่ยเท่ากัน (ค่าเฉลี่ย = 4.25) และอันดับสุดท้ายคือ คุณลักษณะด้าน การบริหารงาน (ค่าเฉลี่ย = 4.22) และการเปรียบเทียบคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลในทัศนคติของพนักงานส่วนตำบลจังหวัดฉะเชิงเทราใน กลุ่มปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลกับพนักงานส่วนตำบลตำแหน่งอื่น ผลการเปรียบเทียบทั้ง โดยรวม และรายงานพบว่าไม่แตกต่างกัน

ธนกร อิงคินันท์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาคุณลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่นตาม ทัศนคติของประชาชนศึกษาเฉพาะกรณี เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ พ.ศ. 2550 ผลการวิจัยพบว่า



ประชาชนมีทัศนคติต่อคุณลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่นในด้านความเป็นผู้นำ ด้านการบริหาร ด้านคุณธรรมจริยธรรม ด้านบุคลิกภาพ และโดยรวมทุกด้าน มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก และผลการทดสอบสมมุติฐานพบว่า ประชาชนที่มีความแตกต่างกันด้านเพศ และการศึกษา มีทัศนคติต่อคุณลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่นไม่แตกต่างกัน ไม่สอดคล้องกับสมมุติฐานที่มีความแตกต่างกัน ด้านอายุ อาชีพและรายได้ มีทัศนคติต่อคุณลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่นแตกต่างกัน สอดคล้องกับสมมุติฐานของการศึกษา

วีระ ภูระหงษ์ (2550 : 51-54) ได้ทำการวิจัยเรื่อง คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรีในทัศนะของประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบางเมือง อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ ผลการศึกษาพบว่า คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรีโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรีในด้านการบริหารอยู่ในระดับมากที่สุด โดยประเด็นที่มีกลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญเป็นอันดับต้นๆ ได้แก่ การวางแผนการดำเนินงานอย่างมีระบบ การเป็นผู้มีความสามารถแก้ไขความขัดแย้งและการเป็นผู้ที่เข้าใจระบบการบริหารงาน รองลงมาคือด้านวิสัยทัศน์ โดยประเด็นที่มีกลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญเป็นอันดับต้นๆ ได้แก่ การเป็นคนที่ทันต่อเหตุการณ์ การมีเป้าหมาย เทศบาลที่พึงประสงค์ และการเป็นคนที่คำนึงถึงแผนปฏิบัติการของเทศบาล ผลการศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยทางประชากรที่มีผลต่อความแตกต่างของคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรีในทัศนะของประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง พบว่า ไม่มีปัจจัยใดที่มีผลการแสดงความคิดเห็นในเรื่องคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรี

เกษราภรณ์ วงศ์ก่อ (2550 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อคุณลักษณะของผู้บริหารส่วนราชการเทศบาลเมืองหนองคาย ผลการวิจัย พบว่า ระดับความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลเมืองหนองคายที่มีคุณลักษณะของผู้บริหารส่วนราชการเทศบาลเมืองหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อจำแนกเป็นรายด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ดังนี้ ด้านความรู้ ความสามารถในการบริหารงาน ด้านบุคลิกภาพ ด้านวิชาการ ด้านมนุษยสัมพันธ์ ด้านคุณธรรม จริยธรรม และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านความเป็นผู้นำ

สาคร สุริยะโชติ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาคุณลักษณะผู้นำท้องถิ่น ตามทัศนะของเจ้าหน้าที่เทศบาลแม่สาย อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย พบว่าเจ้าหน้าที่เทศบาลแม่สายมีทัศนคติเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้นำท้องถิ่นในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านความซื่อสัตย์และจริงใจ มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาได้แก่ ด้านความสามารถในการจูงใจ ด้านที่มี

ค่าเฉลี่ยอันดับสุดท้าย ได้แก่ ด้านความรอบรู้ในทางธุรกิจ และเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลที่มีประสบการณ์ในการทำงานต่างกันมีระดับทัศนคติเกี่ยวกับคุณลักษณะผู้นำไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

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

พงศ์พิชญ์ บุตรพระองค์ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย พบว่าการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า การบริหารงานอยู่ในระดับมาก 3 ด้าน เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านป้องกัน โรคและระงับ โรคติดต่อ ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ และกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล และด้านส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและพิการ และระดับปานกลาง 5 ด้าน เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย คือ ด้านส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก ด้านบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี ด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และด้านคุ้มครองดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเมื่อเปรียบเทียบระดับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของบุคคลที่มีสังกัดแตกต่างกันมีความคิดเห็น โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมดพบว่า คุณลักษณะที่พึงประสงค์ส่วนตัวของผู้บริหาร ได้แก่ บุคลิกภาพ มนุษยสัมพันธ์ คุณธรรมจริยธรรมความเป็นผู้นำ คุณสมบัติทั่วไป ส่วนวิชาชีพของผู้บริหาร ได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับงานและทักษะความสามารถ ซึ่งผู้ศึกษามีความเห็นว่าการศึกษาคณะที่พึงประสงค์ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จะช่วยให้ผู้บริหารสามารถนำผลการศึกษา ไปเป็นข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาผู้บริหารระดับต่างๆ ต่อไป