



## รายงานการวิจัย

เรื่อง

ภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
GOOD GOVERNANCE LEADERSHIP OF LOCAL ADMINISTRATIVE  
ORGANIZATION

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธิดา วัฒนิน  
คณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๖๐

ได้รับทุนอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

MCU RS 610760396



## รายงานการวิจัย

เรื่อง

ภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
GOOD GOVERNANCE LEADERSHIP OF LOCAL ADMINISTRATIVE  
ORGANIZATION

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธิดิวดี หมั่นมี  
คณะสังคมศาสตร์  
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย  
พ.ศ. ๒๕๖๐

ได้รับทุนอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

MCU RS 610760396



## Research Report

### GOOD GOVERNANCE LEADERSHIP OF LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION



Research Project Funded by Mahachulalongkornrajavidyalaya University

MCU RS 610760396

(Copyright by Mahachulalongkornrajavidyalaya University)

ชื่อรายงานการวิจัย	: ภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ผู้วิจัย	: ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธิตูฒิ หมั่นมี
ส่วนงาน	: ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์
ปีงบประมาณ	: ๒๕๖๐
ทุนอุดหนุนการวิจัย	: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

### บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง “ภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มีวัตถุประสงค์คือ ๑) เพื่อศึกษาองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่นำไปใช้ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ๒) เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนาภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระเบียบวิธีการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการวิจัยเชิงเอกสารประกอบกับการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน ๒๐ คน เพื่อให้ทราบถึงประเด็นของการศึกษาในรายละเอียดที่สำคัญ และมีความครอบคลุมในเนื้อหาสาระสำคัญที่ทำการศึกษาอย่างครบถ้วน พร้อมกันนั้น ในการวิจัยเชิงคุณภาพจะทำได้ทราบถึงข้อมูลเชิงลึก ที่มีรายละเอียดชัดเจนสามารถนำมาวิเคราะห์ในเชิงอุปนัย

ผลการศึกษาวิจัย พบว่า

องค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่นำไปใช้ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พบว่า ผู้นำจะต้ององค์ความรู้ที่อยู่ในขั้นเชี่ยวชาญหรือชำนาญในเรื่องต่อไปนี้ คือ องค์ความรู้ทางด้านความเป็นผู้นำ องค์ความรู้ทางการบริหาร และองค์ความรู้ในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งต้องอาศัยหลักการดังต่อไปนี้ หลักการด้านหลักนิติธรรม ผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่มีความเที่ยงตรงและเที่ยงธรรมในการบริหารและที่สำคัญจะต้องเป็นคนที่ไม่ยึดติดกับตำแหน่งแต่ต้องยึดติดกับหลักการ หลักการด้านหลักคุณธรรม ผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่ไว้ซึ่งความประพฤติทั้งภายในและภายนอกให้อยู่ในหลักเกณฑ์ของการบริหารและควรประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีของผู้ใต้บังคับบัญชา หลักการด้านหลักความโปร่งใส ผู้นำจะต้องบริหารงานโดยไม่มี ความลับต่อผู้บังคับบัญชาและเสมอต้นเสมอปลาย หลักการด้านหลักการมีส่วนร่วม ผู้นำต้องมีใจกว้าง และต้องเชื่อมั่นในความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชาอีกทั้งต้องเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา หลักการด้านหลักความรับผิดชอบ ผู้นำต้องคำนึงถึงเป้าหมายหรือความสำเร็จขององค์กรโดยภาพรวม และหลักการด้านหลักความคุ้มค่า ผู้นำต้องเป็นผู้นำที่ศึกษาหาความรู้อยู่ตลอดเวลาโดยเฉพาะความรู้ด้านการบริหารสมัยใหม่ที่ต้องอาศัยเทคโนโลยีการบริหาร

แนวทางในการพัฒนาภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการพัฒนาภาวะผู้นำโดยใช้ “SHADED Model” ที่มีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ S-Sociability มีสังคมที่ดี H-Human relation ผู้นำจะต้องตระหนักในคุณค่าและศักดิ์ศรีของตัวเอง ของลูกน้อง A-Ability มีความรู้ ความสามารถ การใช้สติปัญญานั้นๆ เพื่อแก้ไข





**Research Title** : GOOD GOVERNANCE LEADERSHIP OF LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION  
**Researcher** : Asst.Prof.Dr.Thitiwut Manmee  
**Department** : Faculty of Social Science  
**Fiscal Year** : 2560/2017  
**Research Scholarship Sponsor** : Mahachulalongkornrajavidyalaya University

**Abstract**

This research “ The Leadership for management in good governance of Local administration organization” had the objectives as follows : 1) To study the body of knowledge in good governance for management in Local administration organization and 2) To study the method for development leadership for management in good governance of Local administration organization.

The methodology of this research was Qualitative Research that aimed at the detail and content analysis with logic in this issues. The Key Informants were the 20 persons for in-depth interview and conclusion for inductive analysis.

The research findings as followings :

The body of knowledge in good governance for management in Local administration organization found that the body of knowledge in leadership , business and manage by good governance , all above will be supported by law that will support the managers became to fair and the important thing was become to work with regulation more than position. The merit principle, The leader will be the best practice both inside and outside behaviour for the subordinate. In transparency , The leader will be consistently. In Participation , The leader will be generous and trust in subordinate abilities. In responsibility ,The leader will be set target with organization vision and the last in Value ,The leader will be educated for find the knowledge all time especially new management and technology.

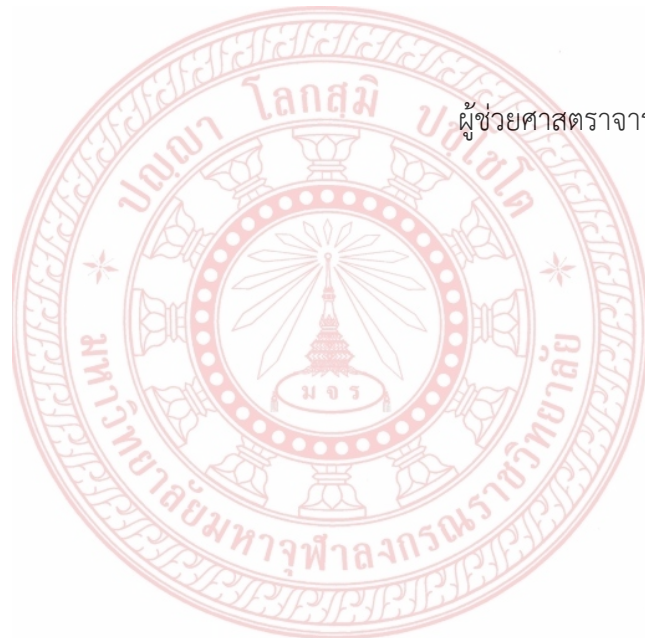
The method for development leadership for management in good governance of Local administration organization was the leadership development with “SHADED Model ” which conform to good governance as follows : S-Sociability , H-Human relation , A-Ability , D-Director , E-Executive and D-Developer

## กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยเล่มนี้สำเร็จลุล่วงได้ต้องขอขอบพระคุณ รศ.ดร.สุรพล สุยะพรหม รองอธิการบดี ฝ่ายกิจการทั่วไปและผู้อำนวยการหลักสูตรบัณฑิตศึกษา ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ ในฐานะผู้บังคับบัญชาที่ให้การสนับสนุนผู้วิจัยในการทำวิจัย สถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ตลอดจนผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ของสถาบันทุกท่าน

ขอขอบคุณผู้เชี่ยวชาญในการตรวจเครื่องมือวิจัยทุก ๆ และที่สำคัญต้องขอบพระคุณผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีส่วนทำให้งานวิจัยนี้เสร็จสิ้น

สุดท้ายนี้ ความดีใดๆ อันจะพึงมีจากงานวิจัยเล่มนี้ ผู้วิจัยขอน้อมถวายเป็นพุทธบูชา ธรรมบูชา สังฆบูชา และมอบบูชาเป็นกตเวทิตาคุณ แก่บิดามารดา ครูบาอาจารย์



ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธิติวุฒิ หมั่นมี

## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่ออังกฤษ	ค
สารบัญ	ง
<b>บทที่ ๑ บทนำ</b>	<b>๑</b>
๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	๑
๒. คำถามการวิจัย.....	4
๓. วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
๔. ขอบเขตการวิจัย.....	5
๕. นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย.....	5
๖. ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย.....	6
<b>บทที่ ๒ แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>7</b>
๒.๑ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำ.....	7
๒.๒ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร.....	34
๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล.....	45
๒.๔ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น.....	56
๒.๕ ข้อมูลพื้นที่ในการวิจัย.....	77
๒.๖ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	78
๒.๖.๑ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำ.....	78
๒.๖.๒ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้นำท้องถิ่น.....	81
๒.๖.๓ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร.....	82
๒.๖.๔ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล.....	83
๒.๖.๕ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	86
๒.๖.๖ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล.....	87
๒.๗ กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	89



## สารบัญ (ต่อ)

<b>บทที่ ๓ วิธีดำเนินการวิจัย</b>	<b>90</b>
๓.๑ รูปแบบการวิจัย.....	90
๓.๒ ประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญ.....	91
๓.๓ เครื่องมือในการวิจัย.....	92
๓.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	93
๓.๕ การวิเคราะห์ข้อมูล.....	94
<b>บทที่ 4 ผลการวิจัย</b>	<b>96</b>
4.1 องค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่นำไปใช้ในการบริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	96
4.2 แนวทางในการพัฒนาภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น.....	98
4.3 ปัญหา อุปสรรคการพัฒนาภาวะผู้นำตามหลักธรรมาภิบาล.....	๑๑6
๔.๔ สรุปองค์ความรู้จากการวิจัย.....	117
<b>บทที่ ๕ สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ</b>	<b>๑๒0</b>
๕.๑ สรุปผลการวิจัย.....	๑๒0
๕.๒ อภิปรายผลการวิจัย.....	๑๒3
๕.๓ ข้อเสนอแนะ.....	๑๒8
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>๑๓0</b>
<b>ภาคผนวก</b>	
ภาคผนวก ก. บทความวิจัย.....	๑39
ภาคผนวก ข. กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการวิจัยไปใช้ประโยชน์.....	๑55
ภาคผนวก ค. ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ กิจกรรมที่วางแผนไว้ และกิจกรรมที่ได้ ดำเนินการมาและผลที่ได้รับของโครงการ.....	๑57
ภาคผนวก ง. เครื่องมือวิจัย.....	160
ภาคผนวก จ. แบบสรุปโครงการวิจัย.....	162
ภาคผนวก ฉ. ประวัติผู้วิจัย.....	165

## บทที่ ๑ บทนำ

### ๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ และประชาชนชาวไทยได้ถูกบ่มเพาะวัฒนธรรมทางการเมือง ความเชื่อและการดำเนินวิถีทางการเมือง<sup>๑</sup> และนักวิชาการอื่น ๆ ได้แสดงให้เห็นถึงรากฐานการเมืองการปกครองของประเทศไทยที่ผ่านมามาตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ประชาชนมีความเคยชินกับการเป็นผู้ถูกปกครอง หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๕) ประชาธิปไตยของไทยได้ถูกทำรัฐประหารหลายครั้ง มีการแย่งชิงอำนาจระหว่างฝ่ายทหารและฝ่ายการเมือง มีการซื้อสิทธิ์ขายเสียงมีการทุจริตคอร์รัปชันมากมาย

เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนได้ถูกประกาศใช้เป็นครั้งแรกเมื่อ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยสนับสนุนหลักการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหมวด ๙ มาตรา ๒๘๔ ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นและแบ่งการปกครองท้องถิ่นออกเป็น ๕ รูปแบบ ได้แก่ เทศบาล (นคร เมือง ตำบล) องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อต้องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นซึ่งกำหนดหลักการและสาระสำคัญไว้ว่า รัฐจะต้องให้ความสำคัญต่อความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ เพื่อเป็นการพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริหารราชการ การจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นและมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้งให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและให้มีหน้าที่ จัดการศึกษา อบรมและฝึกอาชีพในเรื่องดังกล่าวด้วย ให้มีการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยการจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นฐานการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และถือเป็นสถาบัน

<sup>๑</sup>ลิขิต อธิเวศิน, การเมืองการปกครองไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๖, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๕), หน้า ๓๒.

ที่ทำหน้าที่ให้การศึกษาและฝึกปฏิบัติเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยกับประชาชนโดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในภารกิจของท้องถิ่นและ เกิดความสำนึกในสิทธิหน้าที่ของตนเองที่มีต่อชุมชน หน้าที่พลเมือง อันจะนำไปสู่การปกครองตนเองในที่สุด แต่โครงสร้างการบริหารส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดไม่เอื้ออำนวยต่อการพึ่งพาตนเองของประชาชนในท้องถิ่นดังที่ได้วิเคราะห์พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. ๒๔๔๐ - ๒๕๔๐ เริ่มตั้งแต่สมัยรัชการที่ ๕ การเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งมักเกิดจากคำสั่งและความต้องการจากเบื้องบนลงมา (Top-down approach) ประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนร่วมผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น ผู้รับผลประโยชน์ที่เกิดจากโครงการต่าง ๆ จึงกลายเป็นของกำนัล ผู้ใหญ่บ้าน และญาติมิตร<sup>๒</sup> ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้ออกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลและแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ในทางปฏิบัติยังพบว่ามีอุปสรรคมากมาย ได้มีการสรุปปัญหาของ อบต. ไว้ ๒ ด้านหลักคือ ๑) ปัญหาภายในองค์กร สมาชิกสภา อบต.ไม่เข้าใจบทบาทและหน้าที่ของตน มีความขัดแย้งกันระหว่าง อบต. กับผู้ใหญ่บ้าน การดำเนินงานขาดการประสานงานกันของแต่ละฝ่าย มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายเป็นฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายค้านและคณะผู้บริหาร อบต. สำหรับข้าราชการ เช่น ปลัด อบต. มีการใช้อำนาจก้าวฝ่ายบริหารและมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อกัน ๒) ปัญหาในพื้นที่ที่มีการเมืองเข้ามาแทรกแซงการบริหารจัดการ มีความแตกแยกทางความคิด ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง ขาดจิตสำนึกสาธารณะและขาดการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหของท้องถิ่น รวมทั้งยังมีการเรียกร้องและหวัดพึ่ง อบต.ให้ตอบสนองในสิ่งที่ต้องการ”

จากประเด็นปัญหาการกระจายอำนาจดังกล่าว ได้สะท้อนถึงวัฒนธรรมทางการเมืองในสังคมไทยที่เป็นไปในลักษณะของระบอบอุปถัมภ์ ทำให้การบริหารจัดการไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการ หรืออุดมการณ์การกระจายอำนาจตามระบอบประชาธิปไตยได้อย่างสมบูรณ์ การปกครองบ้านเมืองที่ผ่านมาจึงต้องประสบปัญหาต่าง ดังนั้นเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาแนวคิดหนึ่งซึ่งปรากฏขึ้นในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) เป็นครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๒ คือการปกครองที่ดี (Good Governance) และได้มีการวิเคราะห์ขยายความโดยองค์กรพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program : UNDP) และได้นำไปใช้ในหลายองค์กรทั้งกับภาครัฐและภาคเอกชน สำหรับประเทศไทยได้แบ่งเป็น ๔ สำนักคิด โดยได้ใช้คำว่า “ธรรมรัฐ” ในการสะท้อนความหมายไปในการใช้อำนาจทางการเมืองที่มีการคานอำนาจ มีการตรวจสอบและกำกับดูแลฝ่ายบริหาร เพื่อประโยชน์ร่วมกันของคนในชาติ นอกจากนี้ยังได้มีการนำเสนอผ่านสื่อมวลชนด้วยคำที่แตกต่างกันไปจนได้คำที่ลงตัวคือ คำว่า “ธรรมาภิบาล” และภาครัฐได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วย

<sup>๒</sup>ธนสวรรค์ เจริญเมือง, ๑๐๐ ปีการปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: พี.เพรส., ๒๕๔๔), หน้า ๖๐.

<sup>๓</sup>สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ, “อบต. เทศบาล อบจ. อำนาจของใคร”, รายงานวิจัย, (สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๔๖), หน้า ๒๑๒.



หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้การบริหารราชการบรรลุเป้าหมายตาม มาตรา ๖ ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ในการบริหารงาน อบต. โดยได้กำหนดให้อย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์และการลดขั้นตอนการ ปฏิบัติงานและอำนวยความสะดวก รวมทั้งภาครัฐได้ใช้แรงจูงใจจัดทำโครงการประกวดการบริหาร จัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ของ อบต. และกำหนดเป้าหมาย ๒ ประการคือ ๑) หลักธรรมาภิ บาลเป็นการบริหารจัดการที่สร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองให้ทุก ส่วนที่เกี่ยวข้องในสังคมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน โดยประชาชนทุกคนสามารถมีส่วนร่วม ในกระบวนการตัดสินใจกิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่นของตน ตามสิทธิที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และ ๒) หลักประสิทธิภาพ เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ การใช้งบประมาณเพื่อพัฒนา ท้องถิ่นอย่างคุ้มค่าเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมและอยู่ภายใต้การตรวจสอบของประชาชนในชุมชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบและบทบาทการบริหารงานเพื่อให้ สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยมุ่งเน้นการบริหารงานและการ ปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน มีการปรับปรุงภารกิจของหน่วยงานให้ทันต่อเหตุการณ์ มุ่งเน้นประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าต่อภารกิจที่ได้ดำเนินการไป และสามารถอำนวยความสะดวก แก่ประชาชนและตอบสนองความต้องการของประชาชน มีการปรับปรุงแก้ไข ระเบียบและกฎหมาย ให้เข้ากับสถานการณ์ในปัจจุบันมากที่สุด สร้างความเสมอภาค ความโปร่งใสในการบริหารงาน การ จัดสรรงบประมาณ โครงการพัฒนาและงานด้านการให้บริการแก่ประชาชนเพื่อให้เกิดความพึงพอใจ กับประชาชน ตลอดจนให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

อนึ่ง การตอบสนองและความอยู่รอดภายใต้ความเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ภาครัฐ ต้องการผู้นำที่เป็นผู้นำยุคใหม่ซึ่งมิใช่เพียงผู้จัดการธรรมดา แต่จะต้องเปลี่ยนแปลงไปสู่ภาวะผู้นำและ องค์กรประกอบของผู้นำที่มีประสิทธิภาพ<sup>๕</sup> เพราะทักษะการจัดการแบบดั้งเดิม อาทิ ความเชี่ยวชาญ ทางการเงินความเชี่ยวชาญด้านการผลิตหรือความสามารถทางการตลาด ฯลฯ แม้ว่าจะเป็ นองค์ประกอบสำคัญของความสำเร็จขององค์กร หากแต่ยังไม่เพียงพอต่อการเปลี่ยนแปลงองค์กร เพื่อ การแข่งขันที่เพิ่มทวีสูงขึ้นได้ ภาวะผู้นำ คือ องค์กรประกอบสำคัญที่สุดที่ทุกองค์กรต้องมุ่งเน้น เพราะ ระบบอาจถูกออกแบบให้สร้างการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพได้ แต่ภาวะผู้นำสามารถทำให้องค์กร รักษาตำแหน่งที่มีอำนาจหรืออิทธิพลในแต่ละภาคธุรกิจได้<sup>๖</sup> หรืออีกนัยหนึ่ง คือ ผู้นำระดับสูง (executive leader) ของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ต้องมีลักษณะเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (change agent) และเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานปรับปรุงพฤติกรรมองค์กรสร้างสมรรถนะของ ข้าราชการ พัฒนาชุมชน และสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น<sup>๖</sup> โดยมีส่วนสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์

<sup>๕</sup>McFarland, L. J., Senn, L. E., & Childress, J. R., **21th century leadership : Dialogues with 100 top leaders.** (New York: The Leadership Press, 1994), p. 81.

<sup>๕</sup>Tichy, N. M., & Devanna, M.A., **The transformational leader.** (New York: John Wiley & Sons, 1990), p. 236.

<sup>๖</sup>Chowdhury, S., **Organization 21c.** (Englewood Cliffs, NJ: Person Education,2003), p. 132.

ด้วยการประสานกระบวนการด้านคน (the people process) กระบวนการด้านยุทธศาสตร์ (the strategic process) และกระบวนการด้านปฏิบัติการ (the operations process) ซึ่งทั้งสามกระบวนการนี้เป็นหัวใจของการบริหารงาน นอกจากนี้การเป็นผู้นำทางการบริหารจะต้องมีหน้าที่คัดเลือกผู้นำอื่น ๆ ที่มีสมรรถนะสูง กำหนดทิศทางของยุทธศาสตร์ และลงมือปฏิบัติงานจริงภายใต้กระบวนการทั้งสามและการสร้างวัฒนธรรมองค์กร โดยเริ่มต้นจากความเชื่อ (belief) มีใช้ค่านิยม (value) เพื่อกำหนดพฤติกรรมของคนในองค์กรและเชื่อมโยงกับระบบการให้รางวัลจากผลงานและการสื่อสารผ่านกลไกการทำงานทางสังคม ดังเช่นการประชุมแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการและประเด็นสำคัญต้องจัดคนให้เหมาะสมกับงานและสังเคราะห์ (synchronize) ทุกส่วนขององค์กรตลอดจนเชื่อมโยงทุกส่วนนั้นให้เข้ากับกระบวนการด้านคนและกระบวนการด้านยุทธศาสตร์ (the strategy and the people processes)

การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญสูงสุดในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Key Success Factors) มีปัจจัยได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น ที่เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และ ปลัดเทศบาล ต้องเป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง ซึ่งจะทำให้แผนยุทธศาสตร์ประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ยังต้องมีวัฒนธรรมองค์การองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกื้อหนุน ซึ่งประกอบด้วย วัฒนธรรมแบบมีส่วนร่วม วัฒนธรรมนวัตกรรม และวัฒนธรรมบริการเหนือความคาดหวัง

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ได้รูปแบบที่มีความเหมาะสมในการใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสำหรับพัฒนาภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถตอบรับอย่างเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์อยู่เสมอ โดยมีคำถามการวิจัยและวัตถุประสงค์ดังนี้

## ๒. คำถามการวิจัย

2.๑ องค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่นำไปใช้ในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอะไรบ้าง

2.๒ แนวทางในการพัฒนาภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีแนวทางอย่างไร

## ๓. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

3.๑ เพื่อศึกษาองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่นำไปใช้ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.๒ เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนาภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



## ๔. ขอบเขตการวิจัย

ในการวิจัยเรื่อง “ภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ผู้วิจัย ได้กำหนดขอบเขตการวิจัยได้ดังนี้

### 4.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มุ่งศึกษาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างตอนล่าง ตามปัจจัยพื้นฐานสำคัญ ๖ ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า ทฤษฎีการบริหารจัดการสมัยใหม่ ทฤษฎีภาวะผู้นำ งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แนวคิด และทฤษฎีการพัฒนาตัวชี้วัด

### 4.๒ ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๒๐ คน โดยทำการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) ซึ่งผู้วิจัยจะทำการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purpose Sampling)<sup>๗</sup> การจัดทำกรสนทนากลุ่มกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิทยากร และนักวิชาการ

### 4.3 ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยกำหนดเอาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๔ จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดสุรินทร์ จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดนครราชสีมา

### 4.๓ ขอบเขตด้านระยะเวลา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ดำเนินการวิจัยตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๐ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ.๒๕๖๐ รวมเป็นระยะเวลา ๙ เดือน

## ๕. นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

**ผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี** หมายถึง ผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ นายกเทศบาลตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่บริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลที่สามารถนำองค์การไปสู่ความเป็นเลิศในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ได้แก่จังหวัด สุรินทร์ ชัยภูมิ บุรีรัมย์ และนครราชสีมา

**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ในที่นี้ หมายถึง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลใน ๔ จังหวัด ได้แก่จังหวัด สุรินทร์ ชัยภูมิ บุรีรัมย์ และนครราชสีมา

<sup>๗</sup>ผู้วิจัยจะทำการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purpose Sampling) จากผู้ทรงคุณวุฒิด้านทรัพยากรมนุษย์ทางพระพุทธศาสนา นักวิชาการ และผู้บริหารองค์การเท่านั้น

**การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี** หมายถึง การจัดระบบการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ได้แก่จังหวัด สุรินทร์ ชัยภูมิ บุรีรัมย์ และ นครราชสีมาที่ได้รับรางวัลในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยยึดหลักปัจจัยหลักพื้นฐาน ๖ ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักความคุ้มค่า ซึ่งอาศัยตัวชี้วัดของปัจจัยหลักพื้นฐานตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล โดยหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนี้

๑. หลักนิติธรรม หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ออกข้อบังคับ เพื่อบังคับใช้ให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมเสนอข้อเสนอนะ หรือแสดงความคิดเห็น มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ประชาชนได้ทราบและการพัฒนาบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ

๒. หลักคุณธรรม หมายถึง การควบคุมความประพฤติของสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้อยู่ในกรอบที่ถูกต้อง พนักงานปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและตรงต่อเวลา มีความถูกต้อง ซื่อสัตย์ สุจริต

๓. หลักความโปร่งใส หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปิดเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่สำคัญที่ประชาชนควรรู้ ได้แก่ ข้อบังคับตำบล ข้อบังคับงบประมาณการจัดซื้อ-จัดจ้าง มีวิธีการหรือรูปแบบการเปิดเผยประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร ได้แก่ ปิดประกาศ ประชุมชี้แจง เสียงตามสายพิมพ์ เป็นเอกสารแจกจ่าย เป็นต้น

๔. หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อ-จัดจ้าง โดยการแต่งตั้งตัวแทนชุมชนร่วมเป็นกรรมการ ให้ประชาชนเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล

๕. หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีกิจกรรมให้บริการประชาชนนอกสถานที่ หรือ จัด อบต. เคลื่อนที่เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน สมาชิกสภา อบต. เข้าร่วมประชุมสภา อบต. ทุกครั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บริการต่อประชาชน ได้แก่ การชำระภาษี การขออนุญาตก่อสร้างอาคารฯ ด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว

๖. หลักความคุ้มค่า หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการจัดซื้อ-จัดจ้าง มุ่งเน้นให้เกิดการประหยัดงบประมาณ มีกิจกรรมรณรงค์ให้พนักงาน สมาชิกสภา อบต. รวมทั้งประชาชนมีความประหยัดและใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

## ๖. ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๖.๑ ได้ทราบแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่นำไปใช้ในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖.๒ ได้ทราบหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่นำไปใช้ในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖.๓ ได้แนวทางในการพัฒนาภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## บทที่ ๒

### แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่องผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับดังต่อไปนี้

- ๒.๑ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำ
- ๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
- ๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
- ๒.๔ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๒.๕ ข้อมูลพื้นที่ในการวิจัย
- ๒.๖ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- ๒.๗ กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### ๒.๑ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

##### ๒.๑.๑ ความหมายของผู้นำและภาวะผู้นำ

###### ๑. ความหมายของผู้นำ

คำว่า ผู้นำ เป็นการมองเห็นที่ตัวบุคคล มักจะได้ยินคำพูดที่ใช้เรียกแทนผู้นำไปในทิศทางที่ต่างกันและมีขอบเขตที่กว้างขวาง เพื่อความเข้าใจความหมายเกี่ยวกับผู้นำให้ชัดเจน ผู้วิจัยจึงได้รวบรวมความหมายของผู้นำจากนักวิชาการและนักบริหารที่ได้ให้นิยามความหมายไว้ดังต่อไปนี้ ผู้นำ หมายถึง คนที่ได้รับ การแต่งตั้งอย่างเป็นทางการให้มีตำแหน่งเป็นหัวหน้า มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบต่อหน่วยงานหนึ่ง ๆ ในองค์กร<sup>๑</sup> เป็นบุคคลที่สามารถให้อำนาจอิทธิพลต่าง ๆ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม นำกลุ่มประกอบกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งเพื่อความก้าวหน้าและความสำเร็จขององค์กร โดยใช้อิทธิพลจูงใจและชักนำผู้อื่นให้ปฏิบัติตาม<sup>๒</sup> จะต้องมีวิสัยทัศน์ จะต้องวิเคราะห์ตัดสินใจโดยมองอย่างนกอมองภาพรวมทั้งหมด และปฏิบัติตนอย่างอ่อนน้อม เคารพและยอมเข้าสั้มผัสสามารถวางแผนที่ชัดเจน จัดแผนงาน แผนคน และแผนเงินให้เข้ากัน กระจายอำนาจงานและกำหนดนโยบาย<sup>๓</sup> แต่ผู้นำ (Leader กับ ภาวะผู้นำ Leadership) เป็นการมองคนละด้าน คำว่า ผู้นำ มองเน้น

<sup>๑</sup> ใจษา บุญมาโฮม, พฤติกรรมมนุษย์กับการพัฒนาตน, (นครปฐม: คณะครุศาสตร์ สถาบันราชภัฏ นครปฐม, ๒๕๕๖), หน้า ๑๘๕.

<sup>๒</sup> นพเก้า ศิริพลไพบูลย์ และคณะ, เพิ่มผลผลิตในตนเองเพื่อความสำเร็จ, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, ๒๕๔๕), หน้า ๕๐.

<sup>๓</sup> ลิปพนนท์ เกตุทัต, วิสัยทัศน์กว้างไกลปฏิบัติได้ผลจริง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๕๑), หน้า ๓๒.



ที่ตัวบุคคล ส่วนคำว่า ภาวะผู้นำ มองเน้นที่คุณลักษณะในตัวบุคคล ให้คำนิยามของคำว่า ผู้นำ ได้โดยอาศัยหลัก ๓ ประการ ดังนี้<sup>๔</sup>

๑. ผู้นำ คือ บุคคลใดบุคคลหนึ่งในกลุ่มคนหลายๆ คนที่มีอำนาจอิทธิพลหรือความสามารถในการจูงใจคนให้ปฏิบัติตามความคิดเห็น ความต้องการ หรือคำสั่งของเขาได้ ผู้นำมีอิทธิพลเหนือการปฏิบัติตนหรือพฤติกรรมของผู้อื่น คำว่าผู้อื่นในที่นี้ไม่ได้หมายความว่าผู้อื่นทุกคนในกลุ่มคนที่ผู้นำคนนั้นมีส่วนร่วม เพราะภาวะผู้นำมิได้เกิดขึ้นโดยอาศัยหลักการเดียวกันทั้งหมด หรือไม่มีเลย แต่ภาวะผู้นำเกี่ยวกับความเป็นผู้นำจะมากหรือน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับปริมาณคนที่เขานำ คืออยู่ที่ความมากน้อยของอำนาจ อิทธิพลหรือความสามารถ ในการจูงใจคน

๒. ผู้นำ คือ บุคคลที่มีอำนาจเหนือในการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Relation) ภาวะผู้นำเป็นกระบวนการ ๒ ทาง (Two-way Process) คือ ผู้นำมีอิทธิพลเหนือผู้ตาม และในทำนองเดียวกัน บางคราวผู้ตามก็มีอิทธิพลเหนือผู้นำ ความเป็นผู้นำหรือภาวะผู้นำจึงเป็นผลรวมของเจตคติของสมาชิกในกลุ่มคนนั่นเอง งานวิจัยหลายเรื่องยืนยันว่า ผู้นำของกลุ่มคนที่มีเจตคตินิยมเผด็จการมักเป็นเผด็จการด้วย ส่วนผู้นำของกลุ่มคนที่มีเจตคตินิยมประชาธิปไตยก็มักเป็นคนที่มีความเป็นประชาธิปไตยด้วย

๓. ผู้นำแตกต่างจากหัวหน้าหรือผู้บริหาร คน ๒ คนนี้อาจจะเป็นคนๆ เดียวกันได้ แต่ไม่จำเป็นเสมอไป หัวหน้าหรือผู้บริหารหลายคนมีอำนาจหน้าที่โดยตำแหน่ง แต่อาจไม่ใช่ผู้นำที่แท้จริงของกลุ่ม ผู้นำที่แท้จริงอาจเป็นคนอื่นซึ่งมิใช่หัวหน้าหรือผู้บริหาร แต่เขามีอำนาจมีอิทธิพลและมีความสามารถในการจูงใจคนให้ประพฤติหรือปฏิบัติตามความคิดเห็นความต้องการหรือคำสั่งของเขาได้ทั้ง ๆ ที่เขาไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตำแหน่งใด ๆ ทั้งนั้น

อาจกล่าวได้ว่าผู้นำเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญซึ่งสามารถนำหรือประสานการทำงานของสมาชิกในกลุ่มให้ทำงานร่วมกันจนประสบผลสำเร็จ โดยบุคคลนั้นได้รับการยอมรับจากสมาชิกในกลุ่มด้วย<sup>๕</sup> และบุคคลหนึ่งซึ่งมีผู้ตามและมีอิทธิพลที่จะทำให้อันผู้ตามช่วยกันกำหนดวัตถุประสงค์และบรรลุวัตถุประสงค์นั้น หรือเป็นบุคคลที่ทำให้องค์การประสบความสำเร็จโดยใช้อิทธิพลจูงใจผู้อื่นให้ปฏิบัติตาม ผู้นำเป็นผู้ตัดสินใจ กำหนดปัญหา วางแผน และรับผิดชอบต่อความอยู่รอด หรือการพัฒนาขององค์การ นอกจากนั้นแล้วผู้นำยังมีส่วนทำให้เกิดวิสัยทัศน์ขององค์การและพนักงานรวมทั้งสามารถใช้อำนาจหรืออิทธิพลต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อนำกลุ่มประกอบกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง การเป็นผู้นำนั้นเป็นเรื่องง่ายแต่การเป็นผู้นำที่ดีนั้นเป็นเรื่องยาก<sup>๖</sup> ที่สำคัญอย่างยิ่งผู้นำที่ดีนั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ผู้ที่ใช้เหตุผลสามารถประยุกต์ใช้ความรู้นั้นได้อย่างชาญฉลาด ใช้ความรู้ได้ถูกที่ ถูกคน ถูกเวลา สามารถวิเคราะห์อดีต เข้าใจปัจจุบันและคาดการณ์อนาคตได้ รวมทั้งเป็นผู้ที่มีอุดมการณ์ในการดำเนินชีวิตปรารถนาอุทิศตัวเพื่อการเผยแพร่แนวความคิดและ

<sup>๔</sup> สมศักดิ์ ขาวลาภ, ภาวะผู้นำ การจูงใจ และทีมงาน, (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์หนังสือสถาบันราชภัฏสวนสุนันทา, ๒๕๔๔), หน้า ๑๓.

<sup>๕</sup> ศักดิ์ไทย สุรกิจบวร, จิตวิทยาสังคม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สุวีริยาสาส์น, ๒๕๔๕), หน้า ๒๓๘.

<sup>๖</sup> ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, องค์การและการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ธรรมสาร, ๒๕๔๕), หน้า ๒๒๙.

ถ่ายทอดสัจจะทางปัญญาที่เป็นประโยชน์ แก่สังคมด้วยวิธีการต่างๆ และเป็นบุคคลสำคัญที่เป็นตัวแทนในการเปลี่ยนแปลงประเทศ หรือสามารถช่วยเหลือบ้านเมืองได้<sup>๗</sup> และเป็นผู้ที่ทำงานร่วมกับผู้อื่นโดยเป็นแรงจูงใจให้ผู้อื่นที่เกี่ยวข้องร่วมแรงใจทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ด้วยความสมัครใจ มีความกระตือรือร้นและมุ่งให้ผลงานดีเยี่ยม และเป็นผู้ที่มีความเข้าใจ เห็นใจผู้ที่อยู่ทำงานร่วมกันว่ามีความรู้สึกนึกคิดและมีใจในการร่วมแรงร่วมใจกันทำงาน ทำให้ผู้ร่วมงานอบอุ่นใจ เคารพรักใคร่ไว้วางใจผู้นำ และผู้นำได้มีโอกาสรู้ความเคลื่อนไหวและปัญหาต่าง ๆ ได้ดีขึ้น<sup>๘</sup>

จะเห็นว่าผู้นำ คือบุคคลที่มีลักษณะประการใดประการหนึ่งใน ๕ ประการ ต่อไปนี้ คือ ๑) มีบทบาทหรืออิทธิพลต่อคนในหน่วยงานมากกว่าผู้อื่น ๒) มีบทบาทเหนือผู้อื่น ๓) มีบทบาทที่สำคัญที่สุดในการอำนวยความสะดวกให้ดำเนินไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ ๔) ได้รับเลือกจากผู้อื่นให้เป็นผู้นำ และ ๕) ดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำ หรือหัวหน้าในหน่วยงาน บุคคลที่มีความสามารถในการบังคับบัญชาผู้อื่นและประสานงานให้ผู้อื่น ช่วยทำกิจการงานต่างๆ ของตนให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ด้วยความเต็มใจ<sup>๙</sup> มีผู้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับผู้นำไว้ ๕ ประการ ดังนี้<sup>๑๐</sup>

๑) ผู้นำ คือ ผู้ที่มีอิทธิพลในทางที่ถูกต้องต่อการกระทำของผู้อื่น  
๒) ผู้นำ คือ ผู้ที่มีอิทธิพลในทางที่ถูกต้องต่อการกระทำของผู้อื่นมากกว่าคนอื่นในกลุ่มที่ปฏิบัติงานอยู่

๓) ผู้นำ คือ ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากกลุ่มเพื่อเป็นหัวหน้า

๔) ผู้นำ คือ ผู้ที่ใช้อิทธิพลในการกำหนดเป้าหมายให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม

๕) ผู้นำ คือ ผู้ซึ่งได้รับตำแหน่งในสำนักงานและมีอิทธิพลในตัวสูง

สรุปแนวคิดเกี่ยวกับผู้นำไว้ว่า ผู้นำ (Leader) หมายถึง<sup>๑๑</sup>

๑) ผู้มีอิทธิพล มีศิลปะ มีอิทธิพลต่อกลุ่มชนเพื่อให้พวกเขามีความตั้งใจที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายตามต้องการ

๒) เป็นผู้นำและแนะนำ เพราะผู้นำต้องคอยช่วยเหลือกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดตามความสามารถ

<sup>๗</sup>เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, เคลื่อนลูกที่ ๕ ประชาญ์สังคม, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทซัคเซส มีเดีย จำกัด, ๒๕๔๓), หน้า ๑๒๗.

<sup>๘</sup>นิพนธ์ ศศิธร, การจัดระเบียบองค์การปัจจุบันและอนาคต, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พิมพ์เนต, ๒๕๒๓), หน้า ๑๙๑.

<sup>๙</sup>Andrew W.Halpin, *Theory and research in administration*. (New York: Macmillan Company, 1996), p. 43.

<sup>๑๐</sup>Normand L. Frigon, Sr., Harry K. Jackson, Jr., *The Leader: Developing the Skills & Personal Qualities You Need to Lead Effectively*, (New York: American Management Association, 1996), p. 8.

<sup>๑๑</sup>นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์, *หลักการบริหารการศึกษา*, (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, ๒๕๓๔), หน้า ๙๕.

<sup>๑๒</sup>บุญทัน ดอกไธสง, *การจัดการองค์การ*, พิมพ์ครั้งที่ ๘, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๕), หน้า ๒๖๖.



๓) ผู้นำไม่เพียงแต่ยืนอยู่เบื้องหลังกลุ่มที่คอยแต่วางแผนและผลักดัน แต่ผู้นำจะต้องยืนอยู่ข้างหน้ากลุ่มและนำกลุ่มปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายบุคคลที่ได้รับการยอมรับและยกย่องจากบุคคลอื่น หมายถึงบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้ง หรือได้รับการยกย่องให้เป็นหัวหน้าในการดำเนินงานต่าง ๆ ในองค์กรต่าง ๆ ต้องอาศัยบุคคลที่เป็นผู้นำและมีความเป็นผู้นำจึงจะทำให้องค์กรดำเนินไปอย่างบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และนำพาหน่วยงานไปสู่ความเจริญก้าวหน้า”<sup>๑๓</sup> เป็นผู้ที่สามารถทำให้ผู้อื่นไปสู่จุดหมายปลายทางได้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย โดยเสียค่าใช้จ่ายต่ำสุด โดยใช้วิธีการจูงใจและอาศัยบุคลิกภาพของตัวเอง ที่ทำงานให้สำเร็จด้วยลักษณะต่าง ๆ คือ การใช้อำนาจ การกำหนดเป้าหมาย ทิศนะต่อองค์กร การทำหน้าที่ผู้นำโดยอาศัยความร่วมมือของผู้อื่น ความสัมพันธ์กับผู้อื่นและการวางตัวที่เหมาะสม<sup>๑๔</sup>

จากแนวคิดที่นักวิชาการหลายๆท่าน ได้กล่าวไว้ในข้างต้น ผู้ศึกษาได้กล่าวสรุป ผู้นำ คือ ผู้มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการบริหารงานต่างๆ รวมทั้งงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เพราะผู้นำมีบทบาททั้งในฐานะผู้บริหาร ซึ่งมีหน้าที่ต้องกำหนดทิศทางขององค์กรและบริหารงานทั้งองค์กร บทบาทในฐานะผู้ประสาน ผู้นำจะต้องเป็นผู้ประสานงานระหว่างพนักงาน ประสานการปฏิบัติทั่วทั้งองค์กร ประสานระหว่างองค์กรกับผู้รับบริการและประสานระหว่างองค์กรที่ตนรับผิดชอบกับองค์กรอื่น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีบทบาทในฐานะผู้ให้อีกด้วย คือให้ประสบการณ์แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาให้ขวัญกำลังใจ ให้โอกาสก้าวหน้า และให้น้ำใจเพื่อสร้างความเคารพศรัทธา ให้เกิดขึ้นในใจ ของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งสิ่งเหล่านี้ จะช่วยสร้างความร่วมมือความเต็มใจในการปฏิบัติงาน ให้กับองค์กรได้อย่างดียิ่ง อันจะทำให้การบริหารงานสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ภาวะผู้นำเป็นทฤษฎีที่มีการศึกษาค้นคว้าอย่างกว้างขวาง จึงมีนักวิชาการมากมายได้ให้ความหมาย นิยาม และแสดงทัศนะคติเกี่ยวกับภาวะผู้นำไว้อย่างหลากหลาย ดังนี้

ภาวะผู้นำ ก็คือคุณสมบัติ เช่น สติปัญญา ความดีงาม ความรู้ความสามารถของบุคคลที่ชักนำให้คนทั้งหลายมาประสานกัน และพากันไปสู่จุดหมายที่ดีงาม และกล่าวถึงลักษณะผู้นำไว้ ๓ ข้อ คือ มองกว้าง คิดไกล และใฝ่สูง<sup>๑๕</sup> และได้รวบรวมประมวลภาวะผู้นำที่ดี ที่มีประสิทธิภาพตามแนวทางของหลักพุทธธรรมอย่างเป็นระบบ และได้นำเสนอคุณสมบัติของผู้นำ ๗ ด้าน ของพระพุทธเจ้าเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาคนและสังคมต่อไป<sup>๑๖</sup> ผู้ที่สามารถขบรถเทียมม้าให้สามารถบรรทุกสิ่งของได้มาก ไปถึงจุดหมายปลายทาง ได้รวดเร็วและปลอดภัย เพราะมีคุณสมบัติของนายสารถีที่ดีที่สามารถ หรือนายวงดนตรีที่ดี คือ สามารถควบคุมวงดนตรี ซึ่งมีผู้เล่นดนตรีหลายคนเป็นวงใหญ่ให้บรรเลงเพลงได้ไพเราะเพราะพริ้ง สะกดใจผู้ฟังให้เคลิบเคลิ้ม เป็นสุข หรือให้บรรเลง

<sup>๑๓</sup> เนตรพัฒนา ยาวีราช, ภาวะผู้นำ และผู้นำเชิงกลยุทธ์, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทเซ็นทรัลเอ็กซ์เพรส จำกัด, ๒๕๔๖), หน้า ๑.

<sup>๑๔</sup> เสนาะ ตีแยว, หลักการบริหาร, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๔), หน้า ๖-๘.

<sup>๑๕</sup> พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), ภาวะผู้นำ : ความสำคัญต่อการพัฒนาคน พัฒนาประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ธรรมสภา, ๒๕๔๖), หน้า ๓๑-๓๒.

<sup>๑๖</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕-๒๘.

เพลงได้เร้าใจผู้ฟัง ให้สนุกสนาน เพราะเป็นนายวงดนตรีที่มีความสามารถ กล่าวคือมีสภาวะความเป็นผู้นำสูง ฉับไฉน หัวหน้าฝ่ายบริหารตลอดถึงหัวหน้างานทุกระดับขององค์กร ที่จะสามารถปกครองบังคับบัญชา ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาและสามารถบริหารกิจการ กิจกรรม และ/หรือ โครงการต่างๆ ขององค์กรให้บรรลุผลดี มีประสิทธิภาพสูง ก็จะต้องเป็นผู้มีคุณลักษณะความเป็นผู้นำที่ดี คือ มีประมุขศิลป์สูง<sup>๑๗</sup> ความมีคุณธรรม มีคุณสมบัติในการริเริ่มสิ่งใหม่ๆ ในการรวมเอากายรวมเอาใจของมวลชน หรือประสานร้อยรวมคนจำนวนมากให้เห็นดีเห็นชอบ แล้วดำเนินไปสู่เป้าหมายที่ตั้งงามอันเดียวกัน เป็นผู้คิดริเริ่มหรือยืนยันสิ่งที่เกิดขึ้นหรือที่ผ่านมาแล้วว่าเป็นสิ่งถูกต้องดีงามพร้อมทั้งเป็นผู้เสียสละกล้าคิด กล้าพูด กล้าทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรมก่อนบุคคลอื่นๆ เป็นต้นพูดให้สั้นๆ ว่า ภาวะผู้นำ คือ คุณความดีของบุคคลในทางสร้างสรรค์สิ่งที่ดีงามแก่สังคมและมนุษยชาติ เช่น ความมีสติปัญญา ความรู้ความสามารถ ความบากบั่นเอาจริง เสียสละ มีความหนักแน่น อดทน รอคอยได้ ความเมตตากรุณา ปราศจากอคติต่อมนุษย์และสรรพสัตว์ ทุกรูปทุกนาม รวมทั้งสามารถในการประสานงาน การชี้แจง แนะนำ ชักชวนให้บุคคล หรือกลุ่มคนที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันออกไปให้เห็นร่วมกัน เห็นไปในแนวเดียวกัน จนรวมเป็นกลุ่มเดียวกัน มีใจเดียว มุ่งมั่นทุ่มเทดำเนินไปในทิศทางเดียวกันเพื่อเป้าหมายที่ตั้งงามร่วมกัน คนมีคุณธรรมอย่างนี้เราเรียกว่า ผู้นำ หรือมีภาวะผู้นำในที่นี้<sup>๑๘</sup> หมายรวมถึงศิลปและความสามารถในการนำและการจูงใจผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนให้ทำงานด้วยความเต็มใจและกระตือรือร้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มและขององค์กร<sup>๑๙</sup> และความสามารถในการใช้อิทธิพลต่อคนอื่นและกลุ่ม เพื่อให้สำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางไว้<sup>๒๐</sup> การใช้อิทธิพลหรืออำนาจหน้าที่ในความสัมพันธ์ซึ่งมีอยู่ต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการ และอำนวยความสะดวกโดยใช้กระบวนการติดต่อซึ่งกันและกัน เพื่อมุ่งให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้<sup>๒๑</sup> การที่บุคคลหนึ่งหรือผู้นำพยายามที่จะใช้กำลังสมอง กำลังกาย และกำลังใจ เพื่อจูงใจหรือดลใจให้ผู้ตามกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ตน เพื่อประโยชน์ส่วนรวม และการจูงใจหรือดลใจเช่นนั้น จะต้องไม่เป็นการบังคับ ตลอดจนถึงต้องได้รับความยินยอมจากผู้ตามด้วย<sup>๒๒</sup> ความครอบคลุมในมิติที่มีอย่างกว้างขวางและหลากหลายกว่าเรื่องความกล้าหาญ การตัดสินใจ การเป็นผู้นำต้องมีความสามารถในการนำ ผลักดันและสั่งการให้กิจกรรมทุกอย่าง ดำเนินไปตามเป้าหมายซึ่งต้องประกอบไปด้วยความกล้าหาญ ความสามารถในการโน้มน้าวจูงใจและจังหวะเวลาใน

<sup>๑๗</sup> พระราชญาณวิสิฐ (เสริมชัย ขยมงคล), **หลักธรรมาภิบาลและประมุขศิลป์**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มงคลชัยพรินติ้ง, ๒๕๔๘), หน้า ๑๒๒.

<sup>๑๘</sup> พระศรีปริยัติโมลี (สมชัย กุศลจิตโต), **สงฆ์ผู้นำสังคม**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า ๕๒.

<sup>๑๙</sup> ผศ.ดร.กิตติทัศน์ ผกาทอง, **รายวิชาภาวะผู้นำตามแนวพุทธ**, เอกสารการประกอบคำบรรยาย, ๒๕๕๓, หน้า ๑๕. (อัดสำเนา)

<sup>๒๐</sup> ผ.ศ.พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์, **พฤติกรรมองค์กร**, (กรุงเทพมหานคร: โอ.เอส.พรินติ้งเฮ้าส์, ๒๕๔๕), หน้า ๑๑๖.

<sup>๒๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕.

<sup>๒๒</sup> ดิน ปรัชญพฤทธิ, **พฤติกรรมมนุษย์ในองค์กร**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๘), หน้า ๖๑๔.

การตัดสินใจ<sup>๒๓</sup> หรือการที่บุคคลหนึ่ง(ผู้นำ) พยายามที่จะใช้กำลังสมอง กำลังกาย และกำลังใจเพื่อจูงใจหรือตลใจให้ผู้ตามกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของตนและเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม และการจูงใจหรือตลใจเช่นนั้นจะต้องไม่เป็นการบังคับ ตลอดจนต้องได้รับความยินยอมจากผู้ตามด้วย นอกจากนี้ยังได้รวบรวมความหมายของภาวะผู้นำที่มีผู้ให้ความหมายเอาไว้ ๑๑ แห่งด้วยกัน ดังนี้<sup>๒๔</sup>

๑. ภาวะผู้นำในฐานะที่เป็นการเน้นถึงกระบวนการของกลุ่ม ยกตัวอย่างเช่น ภาวะผู้นำคือ ความเด่นหรือความมีอำนาจของบุคคลหนึ่งหรือสองสามคนเหนือบุคคลอื่น ๆ ภายในกลุ่มในกระบวนการของการควบคุมปรากฏการณ์ต่างๆ ทางสังคม

๒. ภาวะผู้นำในฐานะที่เป็นบุคลิกภาพและผลของบุคลิกภาพนั้นๆ ยกตัวอย่างเช่น ภาวะผู้นำ หมายถึง การที่คนๆหนึ่งมีบุคลิกภาพ (Personality) อัตลักษณ์ (Character) และลักษณะการ (Trait) ที่พึงประสงค์มากกว่าคนอื่น ๆ

๓. ภาวะผู้นำในฐานะที่เป็นศิลปะของการโน้มน้าวจิตใจผู้อื่นให้คล้อยตามวัตถุประสงค์ของตน เช่น ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถของผู้นำที่ทำให้ผู้ตามตระหนักถึงความประสงค์ของตน ตลอดจนทำให้ผู้ตามเชื่อฟัง เคารพนับถือ มีความจงรักภักดีและให้ความช่วยเหลือ

๔. ภาวะผู้นำในฐานะที่เป็นการใช้อิทธิพล ยกตัวอย่างเช่น ภาวะผู้นำ หมายถึง การใช้อิทธิพลเพื่อเปลี่ยนแปลงความประพฤติของผู้อื่น

๕. ภาวะผู้นำในฐานะที่เป็นการกระทำหรือพฤติกรรม ยกตัวอย่างเช่น ภาวะผู้นำ หมายถึง การกระทำหรือพฤติกรรมของผู้นำที่ทำให้ผู้อื่น ๆ กระทำการหรือสนองตอบต่อการกระทำหรือพฤติกรรมของตนไปในทิศทางที่ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วม

๖. ภาวะผู้นำในฐานะที่เป็นรูปแบบของการชักชวนหรือเกลี้ยกล่อม ยกตัวอย่าง เช่น ภาวะผู้นำ หมายถึง การจัดการเกี่ยวกับคน ด้วยวิธีชักชวนและตลใจมากกว่าที่จะเป็นการอำนวยการหรือส่อไปในทางที่จะใช้การบังคับข่มขู่

๗. ภาวะผู้นำในฐานะที่เป็นความสัมพันธ์ด้านอำนาจ ยกตัวอย่างเช่น ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสัมพันธ์ทางด้านอำนาจที่สมาชิกในกลุ่มมีอยู่แตกต่างกัน

๘. ภาวะผู้นำในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการมีปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ยกตัวอย่างเช่น ภาวะผู้นำ หมายถึง พลังพลศาสตร์ (Dynamic Force) ซึ่งกระตุ้น จูงใจและประสานงาน ของการจัดระเบียบการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย

๙. ภาวะผู้นำในฐานะที่เป็นผลของการปฏิริยาโต้ตอบ ยกตัวอย่างเช่น ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลซึ่งบุคคลอื่น ๆ ยอมคล้อยตามความประสงค์ของผู้นำ เพราะบุคคลเหล่านั้น ประสงค์ที่จะกระทำการเช่นนั้นด้วยความสมัครใจ มิใช่ถูกบังคับให้กระทำ

<sup>๒๓</sup> สมคิด จาตุศรีพิทักษ์, วิสัยทัศน์ขุนคลัง, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร: ผู้จัดการ, ๒๕๔๔), หน้า ๗๗.

<sup>๒๔</sup> ดิน ปรัชญพฤทธิ, ภาวะผู้นำและการมีส่วนร่วมมนุษย์ในองค์กร, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๓), หน้า ๖๑๔.



๑๐. ภาวะผู้นำในฐานะที่เป็นบทบาทที่แตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น ภาวะผู้นำ หมายถึง ผลของปฏิภริยาโต้ตอบระหว่างบุคคลที่มีบทบาทที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในปฏิภริยาโต้ตอบดังกล่าว นั้น มีทั้งบุคคลที่มีบทบาทสูงกว่า (ผู้นำ) และบทบาท ที่ต่ำกว่า (ผู้ตาม)

๑๑. ภาวะผู้นำในฐานะที่เป็นความริเริ่มในการทำงาน ยกตัวอย่างเช่น ภาวะผู้นำ หมายถึง การริเริ่มและบำรุงรักษาเกี่ยวกับโครงสร้างของความคาดหวัง และปฏิภริยาโต้ตอบระหว่างกัน

### องค์ประกอบของภาวะผู้นำ

องค์ประกอบของภาวะผู้นำนั้นนอกจากจะมีผู้นำเป็นส่วนสำคัญแล้วยังประกอบไปด้วย<sup>๒๕</sup>

๑. ผู้ตาม หากไม่มีผู้ตามจะเกิดผู้นำไม่ได้ ดังนั้น ภาวะผู้นำจึงมีความสัมพันธ์กับผู้ตามสัมพันธ์ภาพระหว่างผู้นำกับผู้ตามที่ดีนั้นย่อมแปรไปตามชนิดหรือแบบของผู้ตาม

๒. สถานการณ์ นอกจากผู้ตามแล้ว สถานการณ์จะเข้ามามีส่วนในการกำหนดประเภทหรือแบบของผู้นำ ผู้นำบุคคลหนึ่งอาจเป็นผู้นำในสถานการณ์หนึ่ง แต่กลายมาเป็นผู้ตามในอีกสถานการณ์หนึ่ง ดังนั้น สถานการณ์ที่แตกต่างกันย่อมต้องการผู้นำแบบที่แตกต่างกัน เนื่องจากเหตุการณ์หรือสถานการณ์ในองค์กรต่างๆ มีลักษณะแตกต่างกันศิลปะหรือความสามารถของบุคคลหนึ่งที่จะกระตุ้นจิตใจ หรือใช้อิทธิพลต่อบุคคลอื่น ผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาในสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติกรและอำนวยความสะดวกโดยใช้กระบวนการสื่อความหมาย การติดต่อซึ่งกันและกัน ให้เกิดมีใจร่วมกับตนดำเนินการจนกระทั่งบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ การดำเนินการจะเป็นไปในทางดีหรือชั่วก็ได้ฉะนั้นไม่ว่าคนนั้นจะเป็นอธิบดี ประธานกรรมการ ผู้อำนวยการ หรือผู้จัดการบริษัท แม้แต่หัวหน้าโจรแต่ละคนจะต้องมีภาวะผู้นำทั้งนั้น ซึ่งลักษณะของผู้นำที่มีรูปแบบต่าง ๆ กันความเป็นผู้นำมีผลกระทบต่อสิ่งอื่น ๆ หลายอย่าง ถ้าหัวหน้าหรือผู้บริหารเป็นผู้ที่มีความเป็นผู้นำในตัว กิจกรงานของหน่วยงานก็จะดำเนินไปได้โดยเรียบร้อยราบรื่นและก้าวหน้า ตรงกันข้ามถ้าหัวหน้าหรือผู้บริหารขาดความเป็นผู้นำในตัว ก็จะทำให้เกิดผลเสียต่าง ๆ หลายประการ ทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นตัวการแห่งการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ภายในหน่วยงาน พฤติกรรมความเป็นผู้นำจึงมีผลไปถึงผลผลิตขององค์กร ความพึงพอใจ ขวัญและกำลังใจ ความจงรักภักดีต่อหน่วยงาน ความกระตือรือร้น การบูรณาการของผู้ร่วมงานด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งความเป็นผู้นำจะมีลักษณะสำคัญ คือ

๑. ด้านคุณสมบัติส่วนตัวของผู้นำ ได้แก่ ผู้นำที่มุ่งแสวงหาวิธีการที่จะนำผู้ร่วมงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานตามที่กำหนดไว้

๒. การแสดงออกในรูปของพฤติกรรมในด้านต่าง ๆ เช่น ความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน ความสามารถในการตัดสินใจ กล้าคิด กล้าทำ มีความรับผิดชอบและมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลเพื่อก่อให้เกิดผลในแง่ของความมีพลังอำนาจและอิทธิพลต่อผู้ร่วมงาน

๓. การแสดงออกซึ่งศักยภาพ สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้นำที่มีความเป็นผู้นำสูงจะต้องสามารถแสดงบทบาทในการนำด้วยบารมี และความมีอิทธิพลเหนือกลุ่มบุคคลอื่นได้ในทุกสถานการณ์

<sup>๒๕</sup> ภาววัฒน์ พันธุ์แพ, ภาวะผู้นำ, เอกสารประกอบการสอน, ๒๕๔๖, หน้า ๑๓. (อัครสำเนา)

๔. ความเป็นผู้นำเป็นสิ่งที่ฝึกฝนอบรมพัฒนาให้เกิดขึ้นได้จากประสบการณ์การเรียนรู้ ดังเช่น ผู้นำที่สำเร็จการอบรมจากสถาบันพัฒนาผู้บริหาร หรือผู้นำที่ผ่านการอบรมในสาขาวิชาเฉพาะ มีความรู้ความชำนาญในด้านเทคนิคสูง (Technical Skill) เป็นที่ยอมรับของกลุ่ม เป็นต้น

๕. ผู้นำที่ดีจะต้องสามารถสร้างความจงรักภักดีให้เกิดในจิตสำนึกของบุคลากรต่อหน่วยงาน สร้างความพึงพอใจด้วยการใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ให้เกิดขึ้นแก่ผู้ร่วมงานได้จนสามารถสร้างทีมงานได้อย่างมั่นคง<sup>๒๖</sup>

ภาวะผู้นำเป็นพฤติกรรมส่วนตัวของบุคคลหนึ่งที่จะชักนำกิจกรรมของกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายร่วมกันและเป็นความสัมพันธ์ที่มีอิทธิพลระหว่างผู้นำและผู้ตาม ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกัน โดยสามารถที่จะสร้างความเชื่อมั่นและให้การสนับสนุนบุคคลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ<sup>๒๗</sup> เป็นกระบวนการอิทธิพลทางสังคมที่บุคคลหนึ่งตั้งใจใช้อิทธิพลต่อผู้อื่น ภาวะผู้นำเป็นกระบวนการของการแลกเปลี่ยนของการปฏิสัมพันธ์ที่มีความสลับซับซ้อนและมีพลวัตอยู่ตลอดเวลา มีองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องในกระบวนการภาวะผู้นำ ได้แก่ ผู้นำ ผู้ตาม บริบทสถานการณ์และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งผู้นำนั้นเป็นบุคคลที่ได้รับมอบหมายซึ่งอาจมาโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งและเป็นที่ยอมรับของสมาชิกให้มีอิทธิพล และบทบาทเหนือกลุ่มสามารถที่จะจูงใจชักนำหรือชี้นำให้สมาชิกกลุ่มรวมพลัง เพื่อปฏิบัติภารกิจต่างๆของกลุ่มให้สำเร็จ<sup>๒๘</sup>

สรุปได้ว่า ภาวะผู้นำ คือ ความสามารถในการชักจูงให้คนอื่นปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจทำให้ผู้ตามมีความเชื่อมั่นในตนเอง และสามารถช่วยคลี่คลายความตึงเครียดต่าง ๆ ลงได้ และนำกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้<sup>๒๙</sup> คือกระบวนการซึ่งผู้นำจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับความคิดหวัง ค่านิยมและความสามารถในการติดต่อพบปะ เจรจา กัน ของบุคคล ที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้นเพื่อจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน ผู้นำต้องแสดงออกซึ่งพฤติกรรมที่จะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเห็นว่าควรสนับสนุนในความสามารถของเขา<sup>๓๐</sup> ภาวะผู้นำเป็นการประกอบกันของลักษณะที่บุคคลชี้นำให้บุคคลอื่นกระทำการเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้<sup>๓๑</sup> กระบวนการเปลี่ยนแปลง ผู้นำต้องเป็นผู้เปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานของผู้ตามต้องได้รับผลเกินเป้าหมายที่กำหนด เจตคติ ความเชื่อ ความเชื่อมั่น และความต้องการของผู้ตามต้อง

<sup>๒๖</sup> ยงยุทธ เกษสาคร, ภาวะผู้นำและการจูงใจ, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ SK BOOKNET, ๒๕๔๔), หน้า ๖๘-๖๙.

<sup>๒๗</sup> รังสรรค์ ประเสริฐศรี, ภาวะผู้นำ, (กรุงเทพมหานคร: ธนรัชการพิมพ์, ๒๕๔๔), หน้า ๑๑.

<sup>๒๘</sup> สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์, ภาวะผู้นำ : ทฤษฎีและปฏิบัติ, (เชียงใหม่: สถาบันราชภัฏเชียงใหม่, ๒๕๔๕), หน้า ๑๗.

<sup>๒๙</sup> Raymond, J. Buedy, *Fundamental of Leadership Readings*, (Massachusetts Addison: Wesley Publishing Co, 1967), p. 8.

<sup>๓๐</sup> Rensis, Likert, *The Human Organization*, (New York: McGraw-Hill, 1967), p. 172.

<sup>๓๑</sup> Ordway, Tead, *The Art of Leadership*, (New York: McGraw-HillBook Company.Inc, 1956), p.



ได้รับการเปลี่ยนแปลงจากระดับต่ำไปในระดับที่สูงกว่า<sup>๓๒</sup> เป็นกระบวนการเกลี้ยกล่อม จูงใจของผู้นำที่จะให้ ผู้ตามประพฤติปฏิบัติ ซึ่งส่งเสริมจุดประสงค์ของผู้นำ หรือจุดประสงค์ร่วมกันของผู้นำกับผู้ตาม<sup>๓๓</sup>

จากการศึกษาการนิยามความหมายข้างต้นพอสรุปได้ว่าภาวะผู้นำ หมายถึง ศิลปะหรือ ความสามารถของบุคคลหนึ่ง ที่จะกระตุ้นจูงใจหรือใช้อิทธิพลต่อบุคคลอื่นๆ เพื่อปฏิบัติการและอำนวยการ โดยใช้กระบวนการสื่อความหมาย การติดต่อซึ่งกันและกัน และใช้ความพยายามของตนในการปฏิบัติงาน เป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจอย่างหนึ่งของผู้นำจนได้รับความนับถือในพฤติกรรมของผู้นำ จากสมาชิกของ กลุ่มและกลุ่มอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องการกระทำร่วมกันระหว่างบุคคลโดยมีบุคคลคนหนึ่งทำหน้าที่ให้การชี้ นำ การกระทำดังกล่าวทำให้บุคคลอื่นเชื่อมั่นในผลงานของผู้นำซึ่งสามารถจะพิสูจน์ได้จากการแสดงออกในการ ชี้แนะไว้พร้อมทั้งให้ความคิดริเริ่มและการรักษาสภาพของความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานร่วมกันและผู้นำที่มี อิทธิพลมาก ทำให้เกิดการยอมรับเกี่ยวกับการบริหารงานประจำในองค์การ โดยทุ่มเทกำลังความคิด ความรู้ ความสามารถในการช่วยแก้ปัญหา เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผนงาน

### ๒.๑.๒ บทบาทหน้าที่ของผู้นำ

การเป็นผู้นำเป็นการใช้ความพยายามที่จะรวบรวมพลังและความสามารถของกลุ่มหรือ สมาชิก เพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ขององค์การและตอบสนองความต้องการของกลุ่ม ผู้นำจะต้องมีบทบาทและหน้าที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการบริหารงาน จึงจะทำให้กลุ่มหรือสมาชิกมี ความร่วมมือกันทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยจึงได้รวบรวมความหมายบทบาทและหน้าที่ของ ผู้นำจากนักวิชาการและนักบริหารที่ได้ให้ความหมายไว้ว่า บทบาท คือ ความมุ่งหวังที่บุคคลอื่นคาดว่า บุคคลในตำแหน่งหนึ่งควรจะทำหรือแสดงพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งออกมาในสถานการณ์อย่าง ใดอย่างหนึ่งบทบาทนี้จะควบคู่กับตำแหน่งที่บุคคลนั้นดำรงอยู่<sup>๓๔</sup> นอกจากนี้ยังหมายถึงผู้ที่ จะ บทบาทควรมีหน้าที่ดังนี้<sup>๓๕</sup> คือเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานที่อยู่ในความรับผิดชอบเป็นผู้ช่วย เสริมสร้างให้ปริมาณและคุณภาพของงานได้รับผลสูงสุดเป็นผู้สอนแนะนำการทำงานให้ ผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้ติดต่อและประสานงานในองค์การเพื่อให้งานมีประสิทธิภาพ และเป็นผู้สั่งและ ควบคุมงาน งานที่ว่าคืองานที่ผู้นำต้องรับผิดชอบตามที่องค์การกำหนดไว้ มีลักษณะประเภทงานที่ ผู้นำ จะต้องทำและจะต้องใช้ผู้อื่น คืองานที่ผู้นำจะต้องทำด้วยตนเอง งานประเภทผู้ใต้บังคับบัญชาทำ ไม่ได้ เพราะขาดข้อมูล ขาดความรู้ ประสบการณ์ยังไม่ถึงขาดการยอมรับเป็นต้น งานที่ต้องใช้ผู้อื่นทำ แทนเพราะว่าถ้าผู้นำทำเอง ก็จะไม่สำเร็จตามเวลาที่กำหนด ถือว่าเป็นการมอบหมายงาน แต่ยังคง ต้องรับผิดชอบอยู่<sup>๓๖</sup>

<sup>๓๒</sup>Bass, Bernard M, **Leadership and Performance Beyond Expectation**, (New York: The Free Press, 1985), p. 19.

<sup>๓๓</sup>Sergiovanni, Thomas J. and Moore, John H, **Schooling for Tomorrow**, (Boston: Allyn and Bacon, 1989), p. 213.

<sup>๓๔</sup> ภิญโญ สารธร, **การบริหารงานบุคคล**, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๖), หน้า ๓๐๔.

<sup>๓๕</sup> สัณญา ศิวโรจน์ , “ภาวะผู้นำเชิงการบริหารของปลัดกระทรวงมหาดไทย: ศึกษากรณีนายอนันต์ อนันตกุล”, **วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๔).

<sup>๓๖</sup> กวี วงศ์พัฒน์, **ภาวะผู้นำ**, (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์เสริมวิชาชีพบัญชี, ๒๕๓๖), หน้า ๓๑.

สรุปแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของผู้นำไว้ว่าต้องมีหน้าที่ของผู้นำไว้ ๑๔ ประการ โดยกล่าวไว้ว่า ผู้นำมีบทบาทและหน้าที่หลายประการ ผู้นำที่อยู่ในกลุ่มเผด็จการนั้นอาจจะมีบทบาทอย่างหนึ่งและผู้นำที่อยู่ในกลุ่มประชาธิปไตยก็อาจจะมีบทบาทอีกอย่างหนึ่งหรืออาจจะมีบทบาทที่มีความคล้ายคลึงกันอยู่บ้างเป็นบางกรณี บทบาทและหน้าที่ของผู้นำทั้ง ๑๔ ประการ ดังกล่าว ได้แก่<sup>๓๗</sup>

- ๑) ผู้นำในฐานะผู้บริหาร (The Leader as Executive)
- ๒) ผู้นำในฐานะผู้วางแผน (The Leader as Planner)
- ๓) ผู้นำในฐานะผู้กำหนดนโยบาย (The Leader as Policy Maker)
- ๔) ผู้นำในฐานะผู้เชี่ยวชาญ (The Leader as Expert)
- ๕) ผู้นำในฐานะเป็นตัวแทนติดต่อกับบุคคลภายนอก (The leader as External Group Representative)
- ๖) ผู้นำในฐานะผู้ควบคุมความสัมพันธ์ของสมาชิกในกลุ่ม (The Leader as Controller of Internal Relations)
- ๗) ผู้นำในฐานะผู้ให้คุณและโทษ (The Leader as Purvey of Reward and Punishment)
- ๘) ผู้นำในฐานะคนกลางหรือผู้ตัดสิน (The Leader as Arbitrator and Mediator)
- ๙) ผู้นำในฐานะเป็นบุคคลตัวอย่าง (The Leader as Exemplary)
- ๑๐) ผู้นำในฐานะสัญลักษณ์ (The Leader as Symbol of the Group)
- ๑๑) ผู้นำในฐานะตัวแทนรับผิดชอบ (The Leader as Substitute for Individual Responsibility)
- ๑๒) ผู้นำในฐานะผู้มีอุดมคติ (The Leader as Ideologist)
- ๑๓) ผู้นำในฐานะบิดา (The Leader as Father Figure)
- ๑๔) ผู้นำในฐานะผู้รับผิดชอบ (The Leader as Scapegoat)

บทบาทหน้าที่ของผู้นำท้องถิ่นที่สอดคล้องกับการพัฒนาท้องถิ่น หรือการพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะควรจะมีดังนี้<sup>๓๘</sup> สิ่งที่ผู้นำควรถือปฏิบัติ คือ เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นผู้ริเริ่มแนวคิดใหม่หรือสิ่งใหม่ ๆ พร้อมทั้งชี้แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับแนวคิดใหม่หรือสิ่งใหม่ ๆ นั้นด้วยเป็นผู้ที่ช่วยวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของชาวบ้านเป็นผู้แสดงความคิดเห็นเป็น ความรู้สึก และสร้างแรงจูงใจเพื่อกระตุ้นเตือนหรือช่วยทำให้เกิดการกระทำในการสร้างสรรค์ หรือการพัฒนาให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นผู้รับฟังปัญหา ความต้องการ และความคิดเห็นของชาวบ้าน แล้วนำเสนอคณะกรรมการการพัฒนาเผยแพร่แก่ชาวบ้านเป็นผู้ร่วมวางแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นผู้ร่วมควบคุมหรือกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามแผนที่ว่าไว้เป็นผู้ร่วมติดตามผล และประเมินผลตามแผนที่วางไว้เป็นผู้ร่วมรายงาน หรือเผยแพร่ผลงานตามแผนพัฒนา

<sup>๓๗</sup> กิติพันธ์ รุจิรากุล, **พฤติกรรมผู้นำทางการศึกษา**, (กรุงเทพมหานคร: โอ. เอส. พรีนติ้งเฮ้าส์, ๒๕๒๙), หน้า ๕๘-๖๑.

<sup>๓๘</sup> สิริ เทศประสิทธิ์, **บทบาทของนักบริหารการศึกษา**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๙), หน้า ๑๒๓.

ท้องถิ่นหรือชุมชน ให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนได้ทราบ ทั้งนี้เพื่อผู้รับทราบจะได้มีการศึกษาหรือให้ความร่วมมือ ในโอกาสต่อไปด้วย

อาจกล่าวได้ว่าผู้นำท้องถิ่นควรมีบทบาท ๓ ประการ คือ ๑) บทบาทในฐานะผู้ให้ความรู้ ความเข้าใจถูกต้องแก่ประชาชน ผู้นำท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการให้ความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชนในหมู่บ้านในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านเกี่ยวกับทางโลกและทางธรรม ในทางโลกนั้นจะต้องให้ความรู้ในการดำรงชีพโดยมีธรรมาภิบาลไม่ฟุ้งเฟ้อ มีการพัฒนาอาชีพ ตลอดจนมีความสามัคคีระหว่างหมู่คณะ ส่วนในทางธรรมนั้นจะต้องยึดคติทางธรรมในอันที่จะมุ่งให้ทุกคนทำดีละเว้นความชั่วและการไม่เบียดเบียนผู้อื่น ๒) บทบาทในฐานะผู้นำที่ทำให้เกิดพลัง ผู้นำท้องถิ่นจะต้องมีบทบาทในการเป็นผู้นำในการรวมตัว รวมกลุ่มของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อการประกอบกิจกรรมใด ๆ อย่างจริงจัง ทั้งนี้ก็เพื่อให้ประชาชนในหมู่บ้านเกิดพลังเพื่อการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ๓) บทบาทในฐานะผู้ประสานงาน และผู้แก้ไขปัญหา ผู้นำท้องถิ่นจะต้องเป็นประสานการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ทุกระดับ เพื่อให้การดำเนินโครงการพัฒนาของหมู่บ้านไปด้วยความเรียบร้อย ซึ่งในการประสานงานนั้นนอกจากต้องเป็นในลักษณะของการร่วมมือกันอย่างจริงจังแล้ว ผู้นำยังต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาหรือข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อให้การพัฒนาดำเนินไปได้ด้วยดี<sup>๙๔</sup>

ผู้วิจัยพอสรุปความหมาย บทบาทหน้าที่ภาวะผู้นำได้ว่า คือการกระทำที่ผู้นำต้องปฏิบัติตามสถานภาพของตนเองในฐานะดำรงตนเป็นผู้นำ จะถูกแต่งตั้งหรือถูกสมมติให้เป็นผู้นำก็ตาม แต่บทบาทหน้าที่เป็นสิ่งที่ผู้นำต้องรับผิดชอบ มีลักษณะประเภทงานที่ผู้นำจะต้อง ทำเองและจะต้องใช้ผู้อื่น โดยการใช้ความสามารถที่มีอยู่ ทำให้ผู้ร่วมงาน ผู้ใต้บังคับบัญชา เห็นด้วยและทำงานให้ด้วยความเต็มใจ

### ๒.๑.๓ คุณสมบัติและลักษณะของภาวะผู้นำ

#### ๑. คุณสมบัติของภาวะผู้นำ

คุณสมบัตินี้ของผู้นำที่สำคัญๆ ที่ผู้นำต้องมีดังนี้<sup>๙๕</sup>

๑) พลังกายและพลังประสาทผู้นำต้องมีพลังกายและพลังประสาทที่เข้มแข็งมีกำลังใจกล้าแกร่งมีความอดทนกว่าคนธรรมดา เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองหรือสังคมขึ้นต้องมีความมั่นคงและวางเฉย ไม่แสดงอาการหรือความรู้สึกอยากได้ออกมาผู้ที่จะทำเช่นนี้ได้ จะต้องมีพลังกายและพลังประสาทเข้มแข็งจริง ๆ และยิ่งไปกว่านั้น การเป็นผู้นำ จะต้องทำงานหนักกว่าคนธรรมดา หมายความว่า ผู้นำ ต้องฉลาดรอบรู้ในการบริหารที่ควรหรือไม่ควรแก่หน้าที่ ไม่ปล่อยงานให้เป็นหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาเพียงอย่างเดียว ผู้นำต้องทำงานมากตรากตรำงาน เป็นเวลาหลายชั่วโมงมีเวลาพักผ่อนน้อย ถ้าหากพลังกายและพลังประสาทไม่แข็งแรงจริง ๆ อาจเกิดความเจ็บป่วยหรือดูเลยภาพในตนเองบกพร่องไป

<sup>๙๔</sup> พระครูสิริจันทนิวิฐ (บุญจันทร์ เขมกาโม), ภาวะผู้นำเชิงพุทธ, (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรมการพิมพ์, ๒๕๕๙), หน้า ๑๐๐-๑๐๑.

<sup>๙๕</sup> ธีรศักดิ์ สิ้นสวัสดิ์, สังคมกับการปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แพรววิทยา, ๒๕๒๑), หน้า ๔๘ - ๖๒.



๒) รู้จุดมุ่งหมายและแนวทางที่จะพัฒนาคุณสมบัติอีกประการหนึ่งที่ผู้นำจะต้องมี คือ การมีนโยบายหรือแผนปฏิบัติงานที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จผู้นำจะต้องรู้ว่าเป้าหมายในการพัฒนานั้น มุ่งหมายไปในแนวทางใดตนควรจะแสดงบทบาทอย่างไรที่จะทำให้เป้าหมายเหล่านี้บรรลุผล เป้าหมายเหล่านี้จะเป็นจริงได้ถ้าหาก

- (๑) มีวิธีการที่แน่นอนชัดเจนเพื่อการบรรลุเป้าหมายนั้น
- (๒) คนอื่นสามารถเข้าใจหรืออธิบายให้ผู้อื่นเข้าใจเป้าหมายและวิธีการนั้น ๆ ได้
- (๓) คนอื่น ๆ มีความเห็นด้วยและเข้าใจวิธีการนั้น ๆ
- (๔) ผู้นำต้องมั่นคงและจริงจังและพยายามทำเป้าหมายนั้นให้เป็นจริงขึ้นมา

๓) ความกระตือรือร้น ผู้นำต้องมีความกระตือรือร้นกับขั้นตอนขบวนการที่จะทำเป้าหมายของตนให้สัมฤทธิ์ผลให้ได้ความกระตือรือร้น จะทำให้เขายึดมั่นอยู่กับเป้าหมายและแผนงานนั้นอันจะช่วยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาพลอยกระตือรือร้นในการทำงานไปด้วยซึ่งจะช่วยให้การดำเนินการตามแผนงานนั้นราบรื่นขึ้น

๔) ความเป็นมิตร ผู้นำต้องมีความรักและความเป็นมิตรต่อผู้ใต้บังคับบัญชามีความโอบอ้อมอารีเอื้ออาทรต่อความเป็นอยู่ของผู้ร่วมงานและประชาชน เมื่อมีโอกาสก็แสดงความห่วงใยให้ปรากฏการรู้จักครอบครัวของบริวารและการไต่ถามสารทุกข์สุกดิบของบริวารและของคนในครอบครัวของเขาจะเป็นพลังเสริมที่ยึดเหนี่ยวจิตใจและสร้างศรัทธาในตัวผู้นำให้แนบแน่นต่อไป

๕) ความน่าเชื่อถือผู้นำจะต้องทำตนให้เป็นคนที่น่าเชื่อถือได้ โดยการพูดจริง ทำจริงตามสัญญาประชาคม ไม่เป็นคนหละหละโลเลหรือท้อแท้จับจดบริวารและคนใกล้ชิดจะได้มีความมั่นใจว่าพวกเขาสามารถฝากอนาคตและผลประโยชน์ของพวกเขาไว้กับผู้นำได้ผู้นำจะต้องระมัดระวังพฤติกรรมบางอย่างที่ไม่เหมาะสมต่อคุณค่า (Values) หรือมาตรฐานทางศีลธรรมของสังคมที่เป็นอยู่ในขณะนั้น

๖) ความกล้าในการตัดสินใจเป็นคุณสมบัติที่สำคัญอีกประการหนึ่งของผู้นำปัญหาที่เผชิญหน้าผู้นำอยู่นั้น เป็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความเสื่อมถอยหรือความรุ่งเรืองของประเทศชาติ และองค์กรต่าง ๆ ปัญหาแต่ละปัญหาอาจมีทางออกหลายทางจะเป็นทางใดนั้น ตัวผู้นำจะต้องกล้าตัดสินใจในสถานการณ์บางสถานการณ์นั้น ตัวผู้นำอาจจะไม่มีเวลาในการทบทวนครุ่นคิดมากนักผู้นำอาจจะต้องตัดสินใจทบทวนเลือกทางออกทางใดทางหนึ่งที่แน่นอน

๗) สติปัญญาความรอบรู้ผู้นำควรจะเป็นผู้ที่มีสติปัญญาเฉลียวฉลาดรอบรู้เรื่องต่าง ๆ ได้ดีกว่าคนสามัญทั่วไป แต่ในบางโอกาสบางสถานการณ์ผู้ที่ได้รับมติให้เป็นผู้นำอาจมีสติปัญญาไม่เฉลียวเหมือนบุคคลธรรมดา แต่การเฉลียวฉลาดรู้ทันปัญหาและอุปสรรคเป็นเรื่องที่สำคัญมากผู้นำจึงควรขวนขวายหาความรู้จากการอ่านจากการสังเกตการณ์และการศึกษาเปรียบเทียบสถานการณ์ให้มาก ๆ ความเฉลียวฉลาดหมายถึงความสามารถที่จะมองเห็นและเข้าใจถึงสาเหตุ และวิธีการแก้ปัญหา นั่นคือ มีความสามารถที่จะนำเอาประสบการณ์ในอดีต มาเป็นมรรควิธีในการช่วยตัดสินใจจนกระทั่งทำให้สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง เขาวัวปัญญาของผู้นำเป็นสิ่งสำคัญซึ่งมีส่วนช่วยทำให้ผู้นำดำรงอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบคนอื่น ๆ ในหลาย ๆ ด้านคือรู้ทันคนมีความคล่องแคล่วและมีความเจนจัดหรือมีความชำนาญ สามารถตัดสินใจปัญหาได้อย่างแยบคายคุณสมบัติที่ผู้นำควรมีพร้อมกับสติปัญญาความรอบรู้ ได้แก่ การมีจินตนาการ (Imagination) และการมีอารมณ์ดี จินตนาการ คือ



มีวิสัยทัศน์ในการวางแผนหรือมีแนวทางในการปฏิบัติไว้ล่วงหน้า เพื่อช่วยเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่สำคัญ คือ จินตนาการของผู้หน้านั้นต้องไม่เป็นการเพ้อฝัน ส่วนอารมณ์ดีนั้นเปรียบเหมือนน้ำมันหล่อลื่นในการติดต่อสัมพันธ์กับผู้อื่นช่วยไม่ให้เกิดความตึงเครียด เนื่องจากความตั้งใจ ในการทำงานมากเกินไปการมีอารมณ์ดี หรือมีอารมณ์ขัน ในบางครั้งจะทำให้ลูกน้องบริหารเกิดความเป็นกันเอง ไม่ระแวงภัยจนเกินไป อาจทำให้เกิดความรู้สึกร่วมกลมเกลียว สัมผัสสามัคคีในการบริหารงานขึ้น

๘) ครูที่ดีผู้นำที่ดีต้องเป็นครูที่ดีเพราะในฐานะผู้นำนั้นต้องสามารถชี้แนวทาง เหตุผลในการปฏิบัติที่ถูกต้องและความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหามาต่าง ๆ เมื่อมีปัญหาก็สามารถชี้แจงให้ผู้ร่วมงานหรือคนใกล้ชิดเข้าใจได้ด้วยคำพูดธรรมดา ๆ ถ้าหากลูกน้องทำผิดพลาดแต่เป็นความผิดพลาดที่ไม่รุนแรงนัก หากให้อภัยได้ก็สมควรให้อภัย ถ้าให้อภัยไม่ได้ก็สมควรลงโทษตามสมควรแก่เหตุและจะต้องให้ผู้ที่ถูกลงโทษเข้าใจและรับรู้ความผิดของตน

๙) ศรัทธาและความเชื่อมั่นในการทำงานในหน้าที่ของผู้บริหารนั้นจะให้ผลสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อเหล่าผู้นำ มีความกระตือรือร้นและกระฉับกระเฉงในการทำงานไม่รู้สึกเหนื่อยหน่าย เฉื่อยชา การที่จะเป็นเช่นนี้ได้ ผู้นำต้องรู้สึกว่าการที่ตนกำลังดำเนินการอยู่นั้นมีหนทางสำเร็จ และมีเป้าหมายที่เด่นชัดมีอุดมการณ์ที่มั่นคงมีศรัทธาและความเชื่อมั่นในความสำเร็จสูง ผู้นำจะต้องสร้างความเชื่อมั่นและศรัทธาในความสำเร็จของงานให้เกิดขึ้นกับลูกน้องหรือประชาชนเหนือสิ่งอื่นใด ผู้นำจะต้องทำให้ลูกน้องมีความเข้าใจว่าความศรัทธาและความเชื่อมั่นในตนเองเป็นบ่อเกิดแห่งความสำเร็จของเขา

นอกจากคุณสมบัติดังกล่าวแล้วยังมีผู้เสนอเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้นำไว้โดยพิจารณาความหมายจากคำว่า LEADERSHIP ดังนี้<sup>๔๑</sup>

๑) L = Love คือ มีความรักในหน้าที่ รักผู้ใต้บังคับบัญชา รักความยุติธรรมและรักความก้าวหน้า

๒) E = Education and Experience คือ มีการศึกษาดีมีประสบการณ์เป็นแบบอย่างได้หรือเป็นได้ทั้งในฐานะผู้นำและเป็นครูคนอื่น

๓) A = Adaptability คือ มีความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์สิ่งแวดล้อมได้รู้จักแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

๔) D = Decisiveness คือ มีความสามารถในการพิจารณาตัดสินใจได้อย่างรวดเร็ว และถูกต้อง

๕) E = Enthusiasm คือ มีความกระตือรือร้นตั้งใจทำงานอย่างจริงจังและสามารถชักนำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานอย่างจริงจังได้ด้วย

๖) R = Responsibility คือ มีความรับผิดชอบในส่วนของตนและผู้อื่นที่ได้ทำลงไปไม่ปิดความรับผิดชอบและรวมถึงความรับผิดชอบที่เกิดจากการสั่งงานที่มีความเสี่ยง (risk) หรือตัดสินใจอย่างรีบด่วน

<sup>๔๑</sup> รัศมี ภิบาลแทน, “คุณลักษณะความเป็นผู้นำ”, วารสารรามคำแหง, ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๓ ( มีนาคม ๒๕๓๗): ๔๐-๔๗.

๓) S = Sacrifice and Sincerity คือ มีความเสียสละและอุทิศผลประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์ส่วนรวมด้วยความจริงใจ

๔) H = Harmony คือ มีความนุ่มนวลอ่อนอ่อนผ่อนปรนก่อให้เกิดความรักความสามัคคีและอาจหมายถึง การถ่อมตัว (Humble) ตามกาลเทศะด้วย

๕) I = Intellectual Capacity คือ มีความเฉลียวฉลาดมีไหวพริบทันคน ทันเกมและทันเหตุการณ์

๑๐) P = Persuasiveness คือ มีความสามารถในการจูงใจคนและคุณสมบัติของผู้นำโดยแยกออกเป็น ๔ ลักษณะ คือ<sup>๔๒</sup>

๑. คุณลักษณะทางสติปัญญา ประกอบด้วยข้อพิจารณา ๕ ประการ คือ

๑) มีความตื่นตัว (Alertness) มีความว่องไวเตรียมพร้อมระวังระไวเตรียมตัวอยู่เสมอและมีสมมติคิดได้ว่องไวมีไหวพริบในการแก้ปัญหาได้อย่างฉับพลัน

๒) มีความคิดอย่างมีเหตุมีผล (Logical Thought) คือ มีความคิดในการบริหารและมีการแสดงออกทางกายและวาจาที่ประกอบด้วยเหตุผลที่ถูกต้องน่าเชื่อถือหรือมีการพิจารณาก่อนทำว่าดีหรือไม่

๓) มีสามัญสำนึก (Common Sense) คือ มีความรู้สึกผิดชอบ ชั่วดี

๔) มีดุลยพินิจ (Judgment) คือ มีการพิจารณาใคร่ครวญก่อนตัดสินใจทำงานเสมอและใช้ประสบการณ์การเรียนรู้ให้เกิดดุลยพินิจในการแก้ปัญหา

๕) มีการเล็งเห็นการณ์ไกล (Foresight) เมื่อกระทำการสิ่งใดแล้วย่อมจะรู้ผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตรู้จักประเมินสถานการณ์วางแผนการปฏิบัติงาน อย่างมีเหตุและผลโดยตั้งสมมติฐานรวบรวมข้อมูลและใช้ประสบการณ์ที่ผ่านมา เป็นแนววิเคราะห์ พิจารณา ใคร่ครวญ ถึงวิธีปฏิบัติที่จะให้เกิดผลดีมากกว่าผลเสีย

๒. คุณลักษณะทางร่างกายประกอบด้วยข้อพิจารณา ๔ ประการ คือ

๑) สุขภาพ (Health) ผู้นำจะต้องมีความสมบูรณ์ทางร่างกายเพื่อให้มีความพร้อมทางร่างกายอยู่เสมอการมีสุขภาพดีก็จะอำนวยความสะดวกในการทำงานมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

๒) กำลังกาย (Energy) ผู้นำจะต้องมีกำลังกายเข้มแข็งเพราะบางโอกาสหรือบางสถานการณ์ผู้นำต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้กำลังทางกายด้วย

๓) ความทรหดอดทน (Endurance) ผู้นำควรมีร่างกายที่แข็งแรง มีความอดทนต่อความยากลำบาก ความหิวกระหายและความเลวร้ายจากดินฟ้าอากาศสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ในทุกสถานการณ์และทุกสถานที่

๔) รูปร่างท่าทางดี (Pleasing Appearance) ผู้นำควรมีทรวดทรง บุคลิกท่าทางเป็นผู้นำที่มีความสง่าผ่าเผยเป็นที่เกรงขามและดึงดูดความเลื่อมใสผู้ใต้บังคับบัญชา

๓. คุณลักษณะทางอารมณ์ประกอบด้วยข้อพิจารณา ๑๑ ประการ คือ

๑) มองในแง่ดี (Optimism) คือ มองคนอื่นในฐานะเป็นมิตรมีความเข้าใจคนอื่น

<sup>๔๒</sup> ทวิช เปล่งวิทยา, จิตวิทยา, (กรุงเทพมหานคร: รุ่งเรืองสาส์นการพิมพ์, ๒๕๓๐), หน้า ๒๘๔.

๒) การปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม (Adaptability) คือ ผู้นำสามารถปรับตัวเข้ากันได้ดีกับทั้งผู้ใหญ่กว่าและผู้ใต้บังคับบัญชา สามารถปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นทัศนคติของสังคมและภูมิศาสตร์ ดินฟ้าอากาศได้

๓) ความมีใจเยือกเย็น (Even Temper) ผู้นำควรมีความอดกลั้นอารมณ์ไว้ได้ มีใจที่หนักแน่นไม่หือถอยไม่โกรธง่ายไม่แสดงอาการสูงต่ำ

๔) การบังคับตนเอง (Self-Control) ผู้นำสามารถรู้จักหรือรู้วิธีการบังคับตนเองและสำรวมตนเองได้ดี ไม่ให้ตกไปในอำนาจฝ่ายต่ำหรือสิ่งชั่วร้ายให้เกิดการยอมใจอันก่อให้เกิดการละเมิดมาตรฐานทางจริยธรรมและวัฒนธรรมของสังคม

๕) ความกระตือรือร้น (Enthusiasm) ผู้นำจะต้องมีความตั้งใจจริง มีความกระฉับกระเฉงในการทำงานไม่ผัดวันประกันพรุ่งและมีการเตรียมแผนงานไว้ในใจทำงานอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลและประหยัด

๖) การสังคมดี (Sociability) ผู้นำควรมีอัธยาศัยไมตรีมีสัมพันธภาพเข้ากันได้ดีกับคนทุกชั้นวรรณะ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ไม่ถือตัวไม่วางท่าทางยกตนข่มท่าน

๗) ความแนบเนียน (Tact) ผู้นำเมื่อจะทำพูดคิด ควรรู้จักกาลเทศะและมีความแนบเนียนไม่แก้งก้างในการแก้ปัญหาข้อนี้ต้องอาศัยความมีศิลปะประสพการณ์และการฝึกฝนอยู่เสมอ

๘) อารมณ์ขัน (Sense of Humor) ผู้นำจะต้องทำงานด้วยความรู้สึกตัวอยู่เสมอไม่ให้เกิดอารมณ์เครียดมองโลกในแง่ดีอารมณ์ขันนี้ จะทำให้ไม่เหนื่อยทำให้มีการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ผู้นำไม่ควรแสดงอารมณ์ขันต่อผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างพร่ำเพรื่อจนก่อให้เกิดความนับถือยำเกรงจากผู้ใต้บังคับบัญชาลดน้อยลง

๙) ความเชื่อมั่นในตนเอง (Self-Confidence) ผู้นำควรมีความมั่นใจมีความมั่นคงทางจิตใจไม่อ่อนไหวตามคำพูดของคนอื่นสามารถตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ด้วยเหตุผลและความเชื่อมั่นของตนเองที่สำคัญ คือ ต้องมีประสบการณ์มาก ๆ ดังประโยคที่ว่า “การที่จะเป็นผู้บังคับบัญชาที่ดีจะต้องเป็นฝ่ายอำนวยการที่ดีก่อน”

๑๐) ความสนใจกว้างขวาง (Bread of Interest) ผู้นำจะต้องมีความอยากรู้อยากเห็นและเรียนรู้สิ่งต่าง ๆ อยู่เสมอไม่สำคัญตนว่าเป็นผู้รู้ดีแล้วมีความกล้าที่จะปรึกษาหารือ หรือหาความรู้จากผู้อื่นที่มีความรู้ดีกว่าสูงกว่า

๑๑) การเข้าใจคน (Human Understanding) ผู้นำควรมีวิจาร์ณญาณสังเกตและเข้าใจพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ดีทั้งนี้เพื่อที่จะได้มอบงานให้เหมาะกับจริตของผู้นั้นและงานที่มอบหมายให้ นั้นจะสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

๔. คุณลักษณะทางอุปนิสัยประกอบด้วยข้อพิจารณา ๘ ประการ คือ

๑) ความตรงไปตรงมา (Truthfulness) ผู้นำควรเป็นคนพูดจริงทำจริง พูดอย่างไรทำอย่างนั้น มีสัจจะต่อคำสัญญา ไม่ผิดนัด

๒) ความจงรักภักดี (Royalty) ผู้นำจะต้องมีความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์ผู้นำ จะต้องสร้างความจับใจในการบัญชาของตนเองแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความจงรักภักดีต่อตัวผู้นำตามมาเช่นเดียวกัน



๓) ความสำนึกในหน้าที่ (Sense of Duty) ผู้นำจะต้องมีความสำนึกในการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้วางไว้อย่างมีความรับผิดชอบไม่ก้าวก่ายแทรกแซงหน้าที่ของผู้อื่น

๔) ไว้วางใจได้ (Dependability) ผู้นำควรดำรงตนอยู่ในจริยธรรมไม่เป็นคนหน้าไวหลังหลอกควรเป็นผู้ที่ไว้วางใจของผู้อื่น

๕) ความกล้าหาญ (Courage) ผู้นำควรมีความกล้าหาญทางจริยธรรม กล้าทำในสิ่งที่ถูกต้อง ทำงานด้วยเหตุผลและกล้ารับผิดชอบ

๖) ความเข้มแข็ง (Force) ผู้นำจะต้องไม่มีความท้อถอยต่ออุปสรรคต่าง ๆ สามารถแก้ไขอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างมีเหตุมีผล มีความถูกต้องและเหมาะสม

๗) ความยุติธรรม (Fairness) ผู้นำ ไม่มีความลำเอียงควรวางตัวเป็นกลางบริหารงานโดยยึดหลักความถูกต้องและผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก

๘) ความไม่เห็นแก่ตัว (Selflessness) ผู้นำจะต้องเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวมรู้จักการเสียสละบางอย่างแก่ผู้ใต้บังคับบัญชารู้จักละความสุขส่วนตนรู้จักการบำเพ็ญประโยชน์เป็นแบบอย่างแก่ลูกน้อง

อย่างไรก็ตามนักงานได้กล่าวถึงคุณสมบัติที่ดีของผู้นำว่ามี ๖ ประการ ดังนี้<sup>๔๓</sup>

๑) เป็นผู้นำที่มีแรงจูงใจ หมายถึง เป็นผู้ที่มีความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะประสบความสำเร็จ มีพลังอย่างมาก และมีความมุ่งมั่นที่จะเอาชนะอุปสรรคต่าง ๆ

๒) มีความต้องการที่จะเป็นผู้นำ ชอบที่จะเป็นผู้นำมากกว่าผู้ตาม และจะเป็นผู้ที่มิอิทธิพลเหนือผู้อื่น

๓) มีความซื่อสัตย์และมีคุณธรรม

๔) เป็นผู้มีความมั่นใจ ซึ่งความมั่นใจจะมีบทบาทสำคัญต่อการตัดสินใจ และทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความเชื่อมั่นในผู้นำ

๕) มีความสามารถในการรับรู้และมีความฉลาด

๖) ต้องเป็นผู้ที่รู้จักองค์การเป็นอย่างดี เพราะจะเป็นข้อมูลที่จะช่วยในการตัดสินใจที่ถูกต้องและเหมาะสม<sup>๔๔</sup> ส่วนคุณลักษณะของผู้นำประกอบด้วย ดังนี้

๑) ความรู้ (Knowledge)

๒) ความคิดริเริ่ม (Initiative)

๓) ความกล้าหาญ (Courage)

๔) ความเด็ดขาด (Absolute)

๕) ความแนบเนียน (Tact)

๖) ความยุติธรรม (Justice)

๗) ท่าทางดี (Bearing)

๘) ความอดทน (Endurance)

<sup>๔๓</sup> Gary Dessler, **Management : Principles and Practices for Tomorrow's Leaders**, 3th ed., (New Jersey: Pearson Education, Inc., 2004), pp. 256-258.

<sup>๔๔</sup> พระครูสิริจันทวิภู (บุญจันทร์ เขมกาโม), **ภาวะผู้นำเชิงพุทธ**, (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรมการพิมพ์, ๒๕๔๙), หน้า ๙๒-๙๓.



- ๙) ความกระตือรือร้น (Enthusiasm)
- ๑๐) ความไม่เห็นแก่ตัว (Unselfishness)
- ๑๑) ความตื่นตัว (Alertness)
- ๑๒) คุณพิณิจ (Judgment)
- ๑๓) ความสงบเสงี่ยม (Humility)
- ๑๔) ความเห็นอกเห็นใจ (Humanity)
- ๑๕) ความจงรักภักดี (Loyalty)
- ๑๖) การสังคมดี (Sociability)
- ๑๗) การบังคับตนเอง (Self-control)

และคุณสมบัติที่จำเป็นสำหรับผู้นำยุคใหม่นั้นต้องประกอบด้วยสิ่งเหล่านี้ คือ<sup>๔๕</sup>

- ๑) ความไวใจได้
- ๒) ความยุติธรรม
- ๓) พฤติกรรมที่ไม่วางมาดถือตัว
- ๔) ต้องฟังมากกว่าบงการ
- ๕) ต้องเปิดใจกว้างในการฟังและต้องเป็นผู้มีจิตใจกว้างขวาง
- ๖) ความรู้สึกไวกับผู้คน
- ๗) ความรู้สึกไวต่อสถานการณ์ต่าง ๆ
- ๘) ความรู้สึกริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ทันสมัยและเหมาะสม
- ๙) การวินิจฉัยที่ดี
- ๑๐) ความสามารถในการตัดสินใจและยืดหยุ่นปรับตัวได้อย่างรวดเร็วและเหมาะสม
- ๑๑) ความสามารถการสร้างแรงจูงใจและผลักดันให้ตื่นตัว เร่งรีบอยู่เสมอ
- ๑๒) ความสามารถในการบริหารงานและบริหารคุณภาพ
- ๑๓) ความเชื่อมั่นในตนเองสูงและความกล้า
- ๑๔) ความสามารถในการควบคุมอารมณ์และมีวุฒิภาวะสูง

## ๒. คุณลักษณะของภาวะผู้นำ

ลักษณะผู้นำพิจารณาจากการบริหารงานโดยแบ่งออกเป็น ๔ แบบ ดังนี้<sup>๔๖</sup>

- ๑) ผู้นำแบบเจ้าระเบียบ ผู้นำแบบนี้มักจะถือระเบียบแบบแผนเป็นสำคัญ ไม่ชอบให้มีการเปลี่ยนแปลง มีลักษณะคล้ายกับผู้นำแบบอัตโนมัติ การสั่งการมักใช้กฎระเบียบเป็นเครื่องมือ โดยยกเหตุผลในระเบียบมาใช้ในการปฏิบัติงานมากกว่าการติดต่อสื่อสาร สั่งงานมักเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

<sup>๔๕</sup> จ้างงค์ ทองประเสริฐ, “นิทานวจนะ”, พุทธจักร, ปีที่ ๖๓ ฉบับที่ ๖ (มิถุนายน ๒๕๕๒): ๓.

<sup>๔๖</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคลากรใหม่, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๖),

๒) ผู้นำแบบบงการ ผู้นำที่ชอบใช้อำนาจในการปฏิบัติงานขาดหลักมนุษยสัมพันธ์ ทำงานแบบสั่งการเพื่อแสดงถึงอำนาจและความสัมพันธ์ในการทำงาน

๓) ผู้นำแบบจูงใจ เป็นผู้นำที่ปฏิบัติงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชาร่วมพิจารณาแสดงความคิดเห็นและเป็นการบรรเทาต่อต้านไปด้วยการติดต่อสั่งงานเป็นแบบสองทิศทาง

๔) ผู้นำแบบร่วมใจ เป็นผู้นำที่นิยมการปรึกษาหารือและเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชา ยึดหลักประนีประนอมและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันในฐานะผู้ร่วมงาน อาศัยศิลปะการจูงใจ เมื่อประสงค์ให้ผู้ร่วมงานปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งให้ความร่วมมือร่วมใจในการแสดงความคิดเห็นและการปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ผู้นำยังมีลักษณะอื่น ๆ อีกซึ่งถือว่าเป็นลักษณะของผู้นำ กล่าวคือ <sup>๔๗</sup>ผู้นำแบบอัตตาธิปไตย โดยพิจารณาจากพฤติกรรมของผู้นำและการกำหนดนโยบายของผู้นำ ซึ่งผู้นำประเภทนี้จะตัดสินใจเอง ไม่ให้กลุ่มตัดสินใจ มีลักษณะถือตัว และมีความภูมิใจในตัวเอง ผู้นำแบบประชาธิปไตย เป็นผู้นำที่ให้สมาชิกของกลุ่มมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จะกำหนดนโยบายและลงมือกระทำโดยใช้ความคิดเห็นจากกลุ่ม มีการแบ่งงานกันทำและผู้นำแบบนี้จะมีการเน้นที่การสร้างความสำเร็จอันดีต่อกัน ผู้นำแบบเสรีนิยม เป็นผู้ที่ให้เสรีภาพเต็มที่ ปราศจากการมีส่วนร่วมของตัวผู้นำเว้นแต่จะมีการร้องขอให้ผู้นำ เข้ามามีส่วนร่วม ผู้นำจะเป็นผู้ให้ข้อเสนอแนะนำกิจกรรมของสมาชิกโดยพยายามจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องในการปฏิบัติการ

คุณลักษณะของผู้นำที่มีประสิทธิภาพสูง มักจะต้องมีความเฉลียวฉลาด มีความยุติธรรม มีความเข้าใจ มีความรอบรู้ทั่วไปและความรอบรู้เฉพาะอย่าง มีการรับรู้ได้อย่างถูกต้องและต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สูงอีกด้วย นอกจากนี้ยังได้ศึกษาและตั้งทฤษฎีเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้นำไว้หลายประการ คือ

๑) คุณลักษณะทางร่างกาย (Physical Traits) เกี่ยวกับรูปร่างหน้าตา เช่น ความสูงพอเหมาะ น้ำหนักไม่มากนัก หน้าตาดี สุขภาพแข็งแรง

๒) คุณลักษณะทางบุคลิกภาพ (Personality Traits) เกี่ยวกับความกระตือรือร้นในหน้าที่การงาน ความริเริ่มในทางความคิด ความอดทน ความพยายาม

๓) คุณลักษณะทางนิสัยส่วนตัว (Personal Traits) เกี่ยวกับความฉลาดความรับผิดชอบ การตัดสินใจ การชอบและรักงาน

๔) คุณลักษณะทางสังคม (Social Traits) เกี่ยวกับความเห็นอกเห็นใจ ความมีมนุษยสัมพันธ์ ความเป็นผู้ไว้วางใจได้ ร่วมงานกับผู้อื่นได้ <sup>๔๘</sup>

สรุป ลักษณะที่ดีของผู้นำดังนี้คือ มีการศึกษาดี เฉลียวฉลาด เชื่อมมั่นในตนเอง มีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์การและสังคม มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์มีความรับผิดชอบ ความสามารถในการปรับตัวปรับอารมณ์ สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมดี มุ่งมั่นที่จะสร้างผลงานและมาตรฐานในการทำงาน มีความสามารถในการตัดสินใจ มีเหตุผลฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ส่งเสริมให้ผู้ใต้บังคับบัญชา

<sup>๔๗</sup>มนตรี จีระธรรมพิพัฒน์, **จริยธรรมกับภาวะผู้นำ**, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๔๐) หน้า ๒๑.

<sup>๔๘</sup>จชัย สันติวงษ์ และ ชัยยศ สันติวงษ์, **พฤติกรรมของบุคคลในองค์กร**, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๒), หน้า ๑๒๔.

ก้าวหน้า มีความยุติธรรม มีความสามารถในการจูงใจผู้อื่นได้ดี มีความสามารถในการคัดเลือกและพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชา สร้างความสามัคคีมีความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น มีความซื่อสัตย์ สุจริตใจ<sup>๔๙</sup> ผู้นำที่ดีต้องมีความตื่นตัว มีความสามารถในการตัดสินใจรวดเร็วและถูกต้อง มีความสามารถในการจูงใจคน มีความรับผิดชอบและมีความฉลาดรอบรู้ทันโลกทันเหตุการณ์และมีความสามารถในการแก้ปัญหาให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี<sup>๕๐</sup>

การศึกษาและรวบรวมคุณลักษณะของความเป็นผู้นำจากการค้นคว้าไว้ ๖ ประการ คือ<sup>๕๑</sup>

๑) คุณลักษณะทางกาย (Physical characteristics) ได้แก่ อายุลักษณะท่าทางส่วนสูง และน้ำหนัก

๒) ภูมิหลังทางสังคม (Social background) ได้แก่ สภาพภูมิหลังทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้นำ เช่น การศึกษา ฐานะทางเศรษฐกิจ สถานภาพทางสังคม และการเลื่อนฐานะทางสังคม เป็นต้น

๓) สติปัญญา ความรู้ ความสามารถ (Intelligence) ได้แก่ สติปัญญา ความรู้ความสามารถที่ผู้นำมีอยู่

๔) บุคลิกภาพ (Personality) ได้แก่ คุณลักษณะของบุคลิกภาพที่ดีของผู้นำ เช่น มีความเชื่อมั่นในตนเอง เป็นต้น

๕) ลักษณะที่เกี่ยวกับงาน (Task related characteristics) ได้แก่ คุณลักษณะที่มีความต้องการความสำเร็จ มีความรับผิดชอบสูงและมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เป็นต้น

๖) ลักษณะต่าง ๆ ทางสังคม (Social characteristics) ได้แก่ มีคุณลักษณะของความเป็นผู้ที่ต้องการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ อย่างกระตือรือร้นทั้งยังเป็นผู้ที่ชอบการติดต่อพบปะสังสรรค์กับบุคคลอื่นและให้ความร่วมมือกับบุคคลต่าง ๆ ด้วยดี

จากความหมายข้างต้นพอสรุปคุณสมบัติและลักษณะของภาวะผู้นำได้ว่า ผู้นำพึงมีคุณสมบัติและลักษณะคือมีความพร้อมในด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความสามารถ อารมณ์ มีทักษะฝีมือในการบริหารตนเองให้เหมาะสม ในการบริหารงาน ให้เกิดความสามัคคี มีมนุษยสัมพันธ์ เข้ากันได้ดีกับผู้ร่วมงานเก่งทางด้านกาพูด เขียน ปฏิบัติ มีความคิดริเริ่ม มีวิสัยทัศน์ รอบคอบ มีลักษณะเด่นเป็นพิเศษกว่าผู้อื่นทั้งทางด้าน อารมณ์ สติปัญญา จริยธรรมเป็นที่ศรัทธายอมรับและพร้อมที่จะร่วมมือร่วมใจในการทำงานของผู้ตาม

<sup>๔๙</sup> กวี วงศ์พุทธ, ภาวะผู้นำ, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพัฒนาวิสัยทัศน์นักบริหาร, ๒๕๕๐), หน้า ๑๐๖-๑๑๐.

<sup>๕๐</sup> C.J. Bernard, Education for Executive in Reading in Human Relations, Edited by Dubin Robert, (New Jersey: Prentice - Hall., 1961), p. 44.

<sup>๕๑</sup> จุมพล หนีพพานิช, การจูงใจและความเป็นผู้นำ, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๒๙), หน้า ๙๘-๙๙.



### ๒.๑.๔ ความสำคัญของภาวะผู้นำ

ภาวะผู้นำเป็นเรื่องเกี่ยวกับผู้บริหารหรือผู้นำโดยตรง เนื่องจากการดำเนินงานขององค์การสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การได้มากน้อยเพียงใดหรือมีประสิทธิภาพเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับพฤติกรรมการบริหารของผู้นำนั่นเอง ดังที่ ลิปแฮม และฮอช (Lipham and Hoch) ได้กล่าวถึงบทบาทของผู้บริหารโรงเรียนที่เกี่ยวกับภาวะผู้นำว่า ภาวะผู้นำของผู้บริหารเป็นองค์ประกอบที่สำคัญต่อความสำเร็จลุล่วงของงานทางการศึกษา ความรู้ความสามารถและทักษะของผู้บริหารต่อการสร้างภาวะผู้นำที่ดีนั้น เป็นสิ่งสำคัญ และจำเป็นสำหรับผู้บริหารทุกคน<sup>๕๒</sup> ความเป็นผู้นำเป็นความสามารถของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลโน้มน้าวให้บุคคลอื่นปฏิบัติตาม เพื่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การและสามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ภาวะผู้นำยังมีอิทธิพลต่อกลไกภายในและวัฒนธรรมของกลุ่มซึ่งผู้นำจะต้องอาศัยการจูงใจและโน้มน้าวใจให้บุคคลอื่นทำงานได้<sup>๕๓</sup> ในการเป็นนักบริหารไม่ว่าจะเป็นระดับใดก็ตามต้องตระหนักว่า ผู้นำที่แท้จริงต้องมีวิสัยทัศน์ มีทัศนกว้างไกลและสามารถทำให้ผู้อื่นยอมรับและยินดีร่วมปฏิบัติตาม โดยจะต้องมีบทบาทหน้าที่ ๘ ประการ คือ ๑) มีจิตว่าง ไม่มียึดอารมณ์ ไม่มีผลประโยชน์ ๒) ใช้สมองและความรู้ ๓) มีการตัดสินใจที่ดี ๔) มีทิศทาง วิสัยทัศน์ และเป้าหมาย ๕) เลือคนดี คนเก่งมาร่วมงาน ๖) จัดโครงสร้างองค์การ กระบวนการอย่างเหมาะสม ๗) ตัดสินใจอย่างมีวิจารณญาณ ๘) มีสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม ๙) เคยประสบผลสำเร็จมาพอสมควร<sup>๕๔</sup>

เพราะฉะนั้นผู้นำ (Leader) จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อองค์กร เนื่องจากผู้นำมีบทบาทและหน้าที่หลายอย่างและผู้นำเป็นผู้ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ ผู้นำต้องเป็นผู้ที่สามารถดำเนินงานให้สำเร็จด้วยความร่วมมือจากผู้อื่นทำให้ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความพึงพอใจ มีขวัญกำลังใจในการทำงาน

จากแนวความคิดของนักวิชาการและผลการวิจัยของนักวิจัยอาจสรุปความสำคัญของภาวะผู้นำหรือความเป็นผู้นำได้ดังนี้ คือ

๑. ภาวะผู้นำเป็นคุณสมบัติส่วนตัวของผู้นำแต่ละคนที่แสดงออกในพฤติกรรมต่าง ๆ ในการตัดสินใจสั่งการเพื่อนที่จะทำให้ผู้ร่วมงานดำเนินกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้
๒. ภาวะผู้นำเป็นสิ่งที่ฝึกอบรมให้เกิดขึ้นได้ และขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป ผู้นำที่มีภาวะผู้นำสูงจะต้องสามารถแสดงพฤติกรรมในการนำและความมีอิทธิพลต่อผู้ร่วมงานในทุกสถานการณ์
๓. เป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง (change agent) ภายในหน่วยงานหรือกลุ่มภาวะผู้นำจึงมีผลกระทบต่อสิ่งอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้ร่วมงานขององค์การหรือสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องซึ่งก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพหรือด้อยประสิทธิภาพ
๔. ภาวะผู้นำเป็นศิลปะอันจำเป็นและสำคัญยิ่งของนักบริหารในการที่จะนำหน่วยงานหรือกลุ่มองค์การไปสู่ความสำเร็จดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ภาวะผู้นำมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อ

<sup>๕๒</sup> James M. Lipham, and James A. Hoch. Jr., *Leadership Theory in The Principalship: Foundations and Functions*, (New York: Harper & Row Publishers, 1974), p. 176.

<sup>๕๓</sup> มัลลิกา ต้นสอน, *การจัดการยุคใหม่* (กรุงเทพมหานคร: เอกซ์เปอร์เน็ท, ๒๕๔๕), หน้า ๑๖๕.

<sup>๕๔</sup> ลีปพนนท์ เกตุทัต, *วิสัยทัศน์กว้างไกล ปฏิบัติได้ผลจริงในภาวะผู้นำความสำคัญต่ออนาคตไทย*, (กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ไทย, ๒๕๔๐), หน้า ๔๓-๔๕.



ความสำเร็จของทุกอย่างองค์การ ทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะผู้นำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งต้องบริหารงาน บริหารคนขับเคลื่อนนโยบายสนองตอบความต้องการของประชาชนในพื้นที่ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล นำความสำเร็จความเจริญ มาสู่ชุมชนได้ ล้วนต้องอาศัยการมีภาวะผู้นำที่ดี

### ๒.๑.๕ ทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

แนวความคิดเกี่ยวกับผู้นำนั้น เป็นแนวความคิดที่ได้มีการศึกษาวิจัยกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งทฤษฎีเกี่ยวกับสภาวะผู้นำ มีหลายทฤษฎีที่มีความคล้ายคลึงกันแต่หลายทฤษฎีมีความขัดแย้งกัน เพื่อให้เข้าใจเกี่ยวกับภาวะผู้นำ ซึ่งมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ซึ่งการศึกษาจากนักวิชาการต่าง ๆ สามารถสรุปแนวทฤษฎี ได้ดังนี้<sup>๕๕</sup>

๑) ทฤษฎีเกี่ยวกับคุณลักษณะผู้นำ (Traitist Theory) ทฤษฎีนี้โดยมีสมมติฐานว่าผู้นำที่ประสบผลสำเร็จจะมีลักษณะของบุคลิกภาพที่ดี

๒) ทฤษฎีทางสถานการณ์ (Situatist Theory) โดยมีสมมติฐานว่าบุคคลที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้นำที่เหมาะสมที่สุดในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งทั้งนี้ก็เพราะว่าเกิดจากลักษณะของกลุ่มที่เขาเป็นผู้นำ

๓) ทฤษฎีการเป็นผู้ตาม (Followship Theory) ทฤษฎีนี้มีสมมติฐานว่าเครื่องบ่งชี้คุณภาพของผู้นำก็คือ คุณภาพของผู้ตามซึ่งเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการประเมินคุณค่าของผู้นำ คือ การวิเคราะห์ผู้ตามนั่นเอง

๔) ทฤษฎีของผลรวม (Electic Theory) ทฤษฎีนี้เกิดจากการนำเอาคำอธิบายของทฤษฎีทั้งสามข้างต้นมารวมกันเพื่อจะทำการอธิบายเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

ทฤษฎีภาวะผู้นำที่เป็นหลักใหญ่ ๆ ไว้ดังนี้<sup>๕๖</sup>

๑) ทฤษฎีผู้ยิ่งใหญ่ (Greatman Theories) ทฤษฎีนี้เชื่อว่า ผู้นำต้องมีคุณลักษณะพิเศษ บางประการที่ผู้ตามไม่มีคือมีพลังกายมีพลังสมองและมีพลังศีลธรรมที่สืบเนื่องมาจากพันธุกรรมและสภาพแวดล้อมที่เกิดแต่ละยุคแต่ละสมัยเช่นนโปเลียนเลนิน ฮิตเลอร์ เป็นต้น

๒) ทฤษฎีสภาพแวดล้อม (Environmental Theories) ทฤษฎีนี้เชื่อว่าผู้ที่ก้าวขึ้นสู่ความเป็นผู้นำได้นั้น ต้องขึ้นอยู่กับความสามารถในหน้าที่และความชำนาญ (Abilities and Skills) ขณะนั้นว่ามีความสามารถที่จะแก้ไขสถานการณ์ต่าง ๆ ในยามวิกฤตได้ภาวะผู้นำ จะสืบเนื่องมาจากภาวะทางสังคมวัฒนธรรมเศรษฐกิจและการเมืองลักษณะผู้นำในกลุ่มทฤษฎีนี้เช่นมหาดมคะนธี และมาร์ตินลูเธอร์คิง เป็นต้น

๓) ทฤษฎีบุคคลสถานการณ์ (Personal Situational Theories) ทฤษฎีนี้ได้นำเอาทฤษฎีสองทฤษฎีข้างต้นมารวมกัน คือ ภาวะผู้นำจะสืบเนื่องมาจากลักษณะพิเศษของผู้นำเองและ

<sup>๕๕</sup>Hodge Billey J. & Herbert J. Johnson, *Management and Organization Behavior*, (New York: John Willey & Sons, 1970), pp. 255 – 259.

<sup>๕๖</sup>ดิน ปรัชญพฤทธิ, *ภาวะผู้นำและการมีส่วนร่วม*, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๒๗), หน้า ๖๓๕-๖๓๗.

สถานการณ์ที่อยู่รอบตัวของผู้นำ ปัจจัยสำคัญที่นักทฤษฎีกลุ่มนี้ให้ความสนใจเป็นพิเศษคือ สถานภาพ ปฏิกริยาโต้ตอบการรับรู้และพฤติกรรมบุคคลในกลุ่มของผู้นำและผู้ตาม

๔) ทฤษฎีปฏิกริยาโต้ตอบความคาดหวัง (Interaction Expectation Theories) ทฤษฎีนี้เชื่อว่า ภาวะผู้นำเกิดจากปฏิกริยาโต้ตอบและความคาดหวังระหว่างสมาชิกในกลุ่ม ฉะนั้น ผู้ที่จะก้าวเข้าสู่ตำแหน่งผู้นำได้ต้องมีความคิดริเริ่มและสามารถดูแลโครงสร้างของปฏิกริยาโต้ตอบของสมาชิกในกลุ่ม เพราะจะต้องสามารถตอบสนองความคาดหวังของสมาชิกในกลุ่มตลอดเวลา

๕) ทฤษฎีมนุษยนิยม (Humanistic Theories) ทฤษฎีนี้มุ่งที่จะพัฒนาสถาบันให้มีประสิทธิผลและมีความเป็นปึกแผ่น โดยเน้นความสำคัญที่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทำให้บุคคลในสถาบัน มีความเป็นอิสระเสรีสามารถสนองความต้องการของตนเองและของสถาบันได้เป้าหมายของภาวะผู้นำตามทฤษฎีนี้ก็คือการปฏิบัติการเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งผลงานและน้ำใจจากผู้ร่วมงานในเวลาเดียวกัน

๖) ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange Theories) ทฤษฎีนี้เชื่อว่าการที่ผู้ตามยินยอมหรือให้การยอมรับผู้นำก็เพราะทั้งสองฝ่ายมีสัญญาที่จะแลกเปลี่ยนประโยชน์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ การมีสมาชิกคนใดคนหนึ่งภายในกลุ่มได้รับการยกย่องหรือแต่งตั้งให้เป็นผู้นำทำให้สมาชิกคนอื่น ๆ มีความพึงพอใจยอมรับผู้นำคนนั้นด้วย

ทฤษฎีภาวะผู้นำต่าง ๆ เอาไว้เป็นหมวดหมู่ ๑๐ หมวดคือ<sup>๕๗</sup>

๑) ภาวะผู้นำ ในฐานะที่เป็นจุดศูนย์กลางของกระบวนการกลุ่ม ภาวะผู้นำเป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากความเปลี่ยนแปลงและกิจกรรมของกลุ่ม

๒) ภาวะผู้นำ ในฐานะที่เป็นบุคลิกภาพและผลกระทบจากสิ่งนี้เองภาวะผู้นำ จึงเป็นการเชื่อมโยงภาพพจน์ในอันที่ทำให้ปัจเจกบุคคล สามารถที่จะทำการจูงใจบุคคลอื่น ๆ ให้มีการทำหน้าที่ได้สอดคล้องกับภาวะหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

๓) ภาวะผู้นำ ในฐานะที่เป็นศิลปะที่ใช้ในการชี้แนะภาวะผู้นำจึงเป็นการแสดงออกในบริบทของอำนาจหรืออิทธิพลตั้งนั้น จึงมีความพยายามที่จะให้กลุ่มนั้นเป็นไปตามแนวทางหรือเจตนาารมณ์ของตัวบุคคลที่เป็นผู้นำนั้น

๔) ภาวะผู้นำ ในฐานะที่เป็นการใช้อิทธิพลการเป็นผู้นำนั้น ได้ก่อให้เกิดผลกระทบกับพฤติกรรมของบรรดาสมาชิกภายในกลุ่ม ทั้งนี้โดยที่มีความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับบรรดา ผู้ตามนั้น เป็นไปในลักษณะของการตอบสนองต่อกันภายใต้ความสมัครใจ

๕) ภาวะผู้นำ ในฐานะที่เป็นพฤติกรรมอย่างหนึ่งซึ่งเป็นพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลในขณะที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการอำนวยความสะดวกเรื่องกิจกรรมกลุ่ม

๖) ภาวะผู้นำ ในฐานะที่เป็นรูปแบบของการชักชวนภาวะผู้นำยังเป็นการบริหารคนด้วยการใช้วิธีการจูงใจและมีการสร้างจุดมุ่งหมายร่วมกันโดยไม่ใช้วิธีการบังคับ

๗) ภาวะผู้นำ ในฐานะที่มีการใช้ความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างบุคคลโดยในแนวทางนี้ ต้องยอมรับว่าอำนาจระหว่างบุคคลนั้นเป็นผลมาจากการที่มีพลังอำนาจบังคับสูงสุดซึ่งบุคคลหนึ่ง

<sup>๕๗</sup> Barbara Kelleman, Laeadership as a Political Act, in Laeadership Multidisciplinary Perspectives, (New Jersey: Prentice – Hall, 1987), p. 70.

สามารถใช้อำนาจนั้นมาบังคับบุคคลอีกคนหนึ่งให้ลดการต่อต้านเท่าที่จะลดลงได้มากที่สุด ซึ่งบุคคลหลังนี้ สามารถที่จะทำให้เกิดขึ้นได้

๘) ภาวะผู้นำ ในฐานะเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้บรรลุจุดมุ่งหมายโดยที่ภาวะผู้นำ จะเป็นการกระทำเพื่อให้ความสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของกลุ่ม

๙) ภาวะผู้นำ ในฐานะการจำแนกบทบาท ทั้งนี้โดยที่ภาวะผู้นำนั้นต้องการรวบรวมบทบาทต่างๆในกลุ่มเข้ามาไว้ด้วยกันซึ่งทั้งนี้ก็ด้วยการอำนวยความสะดวกใช้ความพยายามเพื่อที่จะให้บรรลุความสำเร็จที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้

๑๐) ภาวะผู้นำ ในฐานะของการมีความคิดริเริ่มภาวะผู้นำ เป็นผลลัพธ์จากการที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ภายใต้ปฏิสัมพันธ์ภายในกลุ่ม (Group interaction)

จากการศึกษาทฤษฎีภาวะผู้นำ สรุปได้ว่า ภาวะผู้นำเกิดขึ้นได้ทั้งทางพันธุกรรมหรือสัญชาตญาณ (Instinct) และสถานการณ์เวลาโอกาส สภาพแวดล้อมทางสังคมภาวะผู้นำนั้นเป็นศิลปะสำหรับบริหารจัดการและเป็นจุดศูนย์กลางของพฤติกรรมคือ ใช้อำนาจอิทธิพลตามบทบาทหน้าที่เพื่อให้บรรลุความสำเร็จดังนั้นการศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีการเป็นผู้นำ หรือภาวะการเป็นผู้นำ เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปมานานแล้ว ซึ่งภาวะการเป็นผู้นำถือเป็นปัจจัยที่สำคัญในการบริหาร เพราะช่วยทำให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กร ซึ่งการศึกษาจากนักวิชาการต่างๆ สามารถสรุปแนวทฤษฎีได้เป็น ๔ กลุ่มทฤษฎี ดังนี้

### ๑. กลุ่มทฤษฎีคุณลักษณะความเป็นผู้นำ (Trait theory)

ทฤษฎีนี้เชื่อว่าบุคคลบางคนเกิดมาพร้อมด้วยลักษณะบางประการที่จะช่วยสนับสนุนให้เขาเป็นผู้นำได้ ซึ่งหมายถึงคุณลักษณะ ดังนี้

๑.๑ บุคลิกภาพ (Personality) เป็นเรื่องที่ดีติดมากับตัวของบุคคลแต่ละคน ในส่วนที่สามารถปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นได้ บุคลิกภาพดังกล่าว คือ

- ๑) ความสามารถในการปรับตัว เป็นความสามารถของบุคคล
- ๒) ความต้องการที่จะทำ ซึ่งอาจจะเป็นความสามารถในส่วนลึกๆ มองไม่เห็นชัดเจนแต่ก็สามารถค้นหาได้
- ๓) ความมั่นคงทางอารมณ์ ซึ่งแต่ละคนจะมีนิสัยทางด้านความคงที่ของอารมณ์ การควบคุมอารมณ์ได้มากน้อยเพียงใด
- ๔) ความเป็นตัวของตัวเอง มีอำนาจในการตัดสินใจต่างๆ ตามสภาพสังคมและวัฒนธรรม
- ๕) ความอดุสาหะพยายาม หมายถึง ความอดทนของแต่ละบุคคลที่จะพยายาม พยายามฝ่าอุปสรรคนานาประการ
- ๖) ความคิดสร้างสรรค์ ถือเป็นพรสวรรค์อย่างหนึ่ง ที่บุคคลหนึ่งมีความสนใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะแล้วคิดออกมาเป็นรูปธรรม
- ๗) ความทะเยอทะยาน เป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่ต้องการความสะดวกสบายเกิดขึ้นตลอดเวลา หากทุกคนได้ใช้ความคิดดังกล่าวอยู่ตลอดเวลา เพราะการคิดแต่ละคนนั้นย่อมแตกต่างกันออกไป



๑.๒ ความรู้ความสามารถ (Intelligence) สมองของคนเรานี้ธรรมชาติสร้างมาเพื่อใช้สติปัญญาให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ความรู้ความสามารถจะเห็นได้จาก

๑) เขาว่าปัญญาคนทุกคนมีสติปัญญาและความเฉลียวฉลาดแตกต่างกันไป อาจด้วยสาเหตุหลาย ๆ ประการ ทั้งเรื่องพันธุกรรม สภาพแวดล้อม การแข่งขัน การฝึกฝนตนเอง ให้เป็นผู้ที่สนใจในการศึกษาเล่าเรียน

๒) ความแม่นยำในการตัดสินใจ เพราะเราต้องทำการตัดสินใจอยู่ตลอดเวลา ในการทำงานการดำรงชีวิต การตัดสินใจที่แม่นยำจึงต้องอาศัยประสบการณ์

๓) ระดับความรู้ ทุกคนไม่สามารถศึกษาเล่าเรียนได้เท่ากัน เพราะสมองแต่ละคนไม่สามารถรับอะไรได้อย่างเต็มที่ คือที่บรรจุความจำไว้เท่ากันก็จริง แต่การรับรู้การถ่ายทอดอาจจะมีบางสิ่งบางอย่างแตกต่างกันออกไป เราจึงวัดระดับความรู้ได้จากการศึกษาในระดับสูง ๆ ขึ้นไปของแต่ละคน

๔) ความคล่องแคล่วในการใช้ภาษา สื่อภาษาเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างหนึ่งของมนุษย์ทุกชาติ จะมีภาวะของตนเองหรือไม่ก็ตามแต่การพูดถือเป็นเรื่องของการสื่อความหมายให้สามารถเข้าใจกัน ผู้นำที่มีความสามารถในการพูด การเขียนย่อมน่าได้เปรียบกว่า

๑.๓ คุณลักษณะด้านสังคม (Social Skill) การเข้าสังคมเป็นเรื่องของคนทุกคน เพราะคนเราไม่สามารถอยู่คนเดียวในโลกได้ การเข้าสังคมของแต่ละระดับต้องมีพิธีรีตองแตกต่างกันออกไปตามสภาพการณ์และเหตุการณ์นั้นคุณลักษณะด้านสังคมมีดังนี้

๑) การรู้จักประนีประนอม การที่เราทำงานร่วมกับคนอื่น ผลประโยชน์เป็นเรื่องที่มีความสำคัญไม่น้อย ด้วยเหตุนี้จึงต้องการคนที่จะมาประสานผลประโยชน์หรือเป็นคนที่ยอมประนีประนอมให้ทุกคนที่ร่วมงานเกิดความพอใจ

๒) ความสามารถในการบริหาร งานบริหารเป็นการใช้ศิลป์ ซึ่งแต่ละคนไม่สามารถใช้ได้ทัดเทียมกัน ด้วยข้อจำกัดต่างๆ นานา การศึกษาเล่าเรียน ก็จะเป็นส่วนประกอบในการบริหารได้บ้างเช่นกัน

๓) ความร่วมมือ ถือเป็นเรื่องสำคัญมากในการเป็นผู้นำ เพราะผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่สามารถชักจูงให้ผู้ร่วมงานตั้งใจทำงานหรือทำตามที่ผู้นำต้องการด้วยความเต็มใจ

๔) ความเป็นที่นิยมชมชอบ เราคงจะเข้าไปในงานเลี้ยงและพบคนหนึ่งซึ่งจากสีหน้าท่าทางเป็นบุคคลที่เรามองแล้วเกิดความรู้สึกอยากรู้จัก อยากทักทาย มีความเลื่อมใสศรัทธา ยิ่งเมื่อเห็นเขาพูดจาด้วยแล้วเกิดความนิยมชมชอบตามมา

๕) ความเป็นนักการพูด การที่คนเราจะเป็นนักการพูดที่ดีนั้น ต้องอาศัยปฏิภาณ ไหวพริบมากมาย ต้องเอาใจเขามาใส่ใจเรา ต้องโน้มน้าวเรื่องใหญ่ที่เกิดขึ้นแก้ปัญหาให้กลายเป็นเรื่องเล็กต้องใช้ความสามารถหลาย ๆ ด้านประกอบกันซึ่งไม่ใช่การพูดเป็นเพียงอย่างเดียว

๑.๔ คุณลักษณะด้านกายภาพ (Physical Characteristics) ถือเป็นเรื่องที่ดีตัวมาอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งสิ่งเหล่านี้ อาจสามารถแก้ไขปรับปรุงด้วยการให้อาณาหรือรับประทานที่ถูกสุขลักษณะ รวมทั้งการออกกำลังกายที่เหมาะสมด้วย คุณลักษณะด้านกายภาพมี ดังนี้



๑) ส่วนสูง ถึงแม้ทุกคนไม่สามารถสูงทัดเทียมแต่ก็เป็นที่ประจักษ์แล้วว่า การรับประทานอาหารที่ถูกต้องตามหลักโภชนาการนั้น มีส่วนทำให้คนสูงได้ มิใช่เพียงเพราะพันธุกรรมเพียงอย่างเดียว

๒) น้ำหนัก การควบคุมน้ำหนัก จะเห็นได้ชัดเจน จากนักมวย เพราะการควบคุมต่างๆ ย่อมเกิดตามที่เราต้องการหรือเป็นตามเป้าหมายระหว่างบุคคลมีนักจิตวิทยาได้ทำการทดสอบเรื่องน้ำหนักกับการเป็นภาวะผู้นำเหมือนกันแต่ไม่มีความสำคัญ

๓) ความฝึกฝน นับเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างมากในการดำรงชีวิต การที่ร่างกายของคนเราได้รับการออกกำลังกาย การฝึกฝนให้ใช้ความคิด การใช้สมอง การนั่งสมาธิล้วนแล้วแต่มีส่วนทำให้จิตใจเยือกเย็นสามารถพัฒนาตนเองไปสู่ความเป็นผู้นำได้ในที่สุด

๔) ความสมบูรณ์ของร่างกาย การรักษาตนให้พ้นจากโรคภัย ถือเป็นอันประเสริฐตามหลักพระพุทธศาสนา ดังนั้น ความสมบูรณ์ต้องมีส่วนประกอบด้านอื่นด้วย เช่น การรักษาความอบอุ่นของร่างกาย การฝึกฝนที่เพียงพอ การออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น

สรุปแล้ว คุณลักษณะสำคัญของการเป็นผู้นำตามทฤษฎีดังกล่าว จะสามารถส่งผลให้ผู้นำทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ คือ

๑. ความเฉลียวฉลาด หมายถึง ความสามารถและทักษะในการติดต่อสื่อสารที่จะนำไปใช้ประโยชน์ในการจูงใจ เพื่อที่จะก่อให้เกิดหรือทำให้ได้รับความร่วมมือจากผู้ร่วมงานหรือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

๒. ความเจริญวัยด้านสังคม หมายถึง ความเป็นผู้ใหญ่ทางด้านอารมณ์ คือมีความสามารถในการรักษาไว้ซึ่งความสงบทางใจ เมื่อแม่หรือประสบชัยชนะรวมถึงความสำเร็จต่างๆ มีการควบคุมอารมณ์ได้ มีความเชื่อมั่นในตนเอง มีความเคารพในตนเองและมีความสนใจในขอบเขตที่กว้าง

๓. แรงจูงใจภายใน เป็นความปรารถนาที่จะให้ประสบความสำเร็จเป็นการตอบสนองความต้องการระดับสูงของมนุษย์ทุกคน

๔. ทักษะจิตด้านมนุษย์สัมพันธ์ หมายถึง เป็นผู้ที่ยอมรับว่าการร่วมมือระหว่างกันเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นในการทำงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพนั่นเอง การตรวจสอบคุณลักษณะข้างต้นดูเหมือนจะช่วยในการบอกหรือชี้ลักษณะที่สำคัญของผู้นำ เป็นเพียงรู้ว่า ผู้นำเป็นบุคคลประเภทใดเท่านั้น จึงมีการวิจัยอย่างกว้างขวางในระยะต่อมา เชื่อว่าภาวะผู้นำมีลักษณะเป็นพลวัต (Dynamic process) เพราะในสถานการณ์จริง ๆ ยังมีปัจจัยอื่นอีก ซึ่งในแต่ละสถานการณ์ย่อมแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับผู้นำผู้ตามหรือสถานการณ์ต่าง ๆ และด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ก็ไม่มีความรู้คุณลักษณะใดที่จะประกันได้ว่า หากบุคคลใดมีลักษณะอย่างนั้นแล้วจะประสบความสำเร็จในการเป็นผู้นำ

## ๒. ทฤษฎีพฤติกรรมความเป็นผู้นำ (Behavioral Theories)

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ ซึ่งเป็นช่วงที่มีการศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมผู้นำในสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก ผลงานที่ได้รับความสนใจอย่างแพร่หลาย ได้แก่ การศึกษาของมหาวิทยาลัยโอไฮโอสเตท (Ohio State Studies) และการศึกษาของมหาวิทยาลัยมิชิแกน (University of Michigan Studies)

๒.๑ การศึกษาของมหาวิทยาลัยโอไฮโอสเตท (Ohio State Studies) จัดทำขึ้นเมื่อปลายปี ค.ศ. ๑๙๔๐ โดยสถาบันวิจัยธุรกิจแห่งมหาวิทยาลัย Ohio State ได้ออกแบบสอบถามเกี่ยวกับพฤติกรรมผู้นำ ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่า พฤติกรรมของผู้นำสามารถแบ่งออกได้ ๒ มิติ คือ<sup>๕๘</sup>

๑. ผู้นำที่มุ่งงาน (Initiating Structure) หมายถึง ผู้นำที่มีการกำหนดรูปแบบการทำงานให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาว่าต้องการทำอะไร และผู้นำจะเริ่มโครงสร้างที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน

๒. ผู้นำที่มุ่งความสัมพันธ์ (Consideration) หมายถึง ผู้นำที่ให้ความอบอุ่น ความเป็นมิตร และบรรยากาศที่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา



แผนภาพที่ ๒.๑ พฤติกรรมผู้นำของมหาวิทยาลัย Ohio State

๒.๒ การศึกษาของมหาวิทยาลัยมิชิแกน (University Michigan studies)

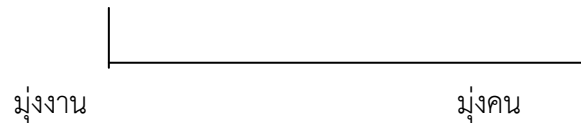
จัดทำขึ้นโดย Rensis Likert และคณะแห่งมหาวิทยาลัย Michigan ได้สัมภาษณ์ผู้นำและผู้ใต้บังคับบัญชา ผลจากการศึกษาพบว่า พฤติกรรมผู้นำ สามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ มิติ เช่นเดียวกับการศึกษาพฤติกรรมผู้นำของมหาวิทยาลัย Ohio State<sup>๕๙</sup>

๑. ผู้นำที่ให้ความสำคัญกับงาน (Job-Centered) เป็นแบบที่ผู้นำควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด ใช้สิ่งจูงใจต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นการผลิตและการกำหนดอัตราผลผลิตด้วยการใช้เทคนิคต่างๆ เช่น การศึกษาการเคลื่อนไหวและเวลา เป็นต้น

๒. ผู้นำที่ให้ความสำคัญกับคนงาน (Employee - Centered) เป็นแบบที่ผู้นำให้ความสนใจความอยู่ดีกินดีของผู้ใต้บังคับบัญชา การสร้างกลุ่มงานที่มีประสิทธิภาพและการให้ทุกคนมีอิสระในการทำงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้

<sup>๕๘</sup> พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์, พฤติกรรมองค์การ, (กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๕), หน้า ๑๑๘.

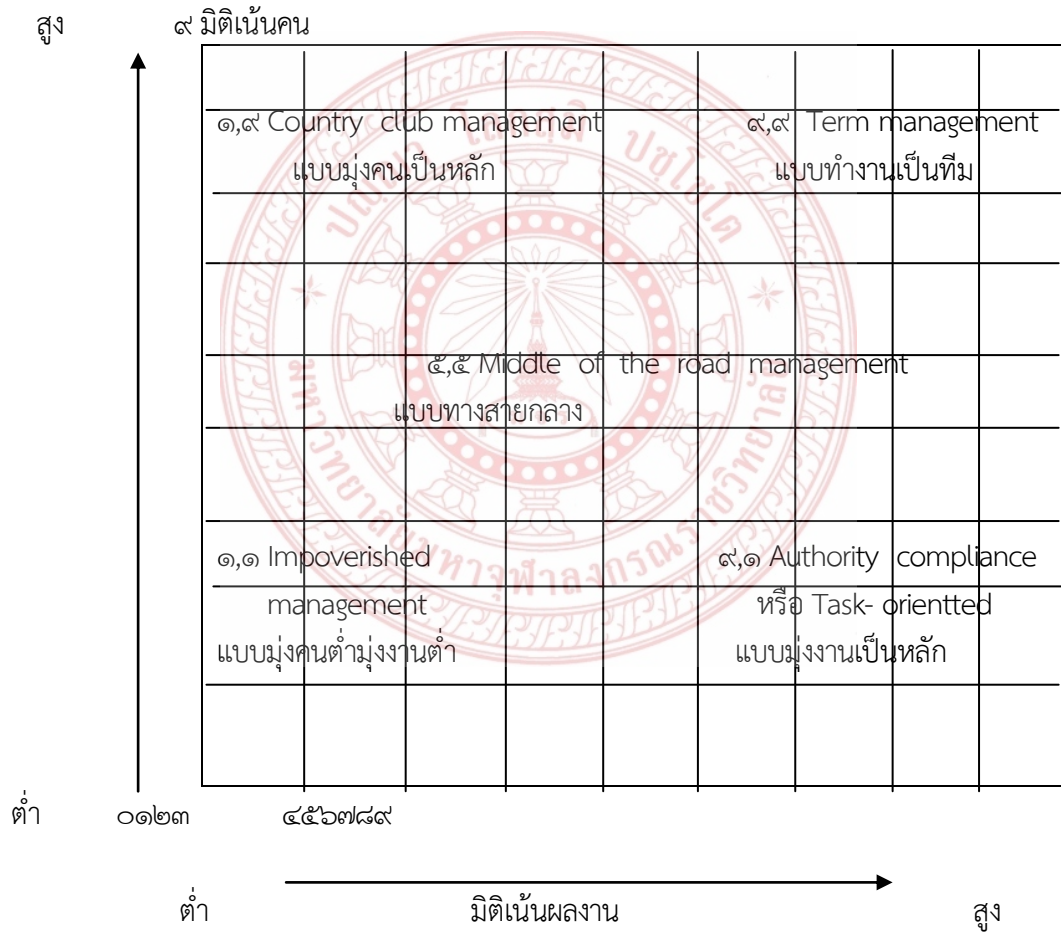
<sup>๕๙</sup> Rensis Likert, *New Patterns of Management*, (New York: McGraw-Hill, 1961), p. 6.



แผนภาพที่ ๒.๒ พฤติกรรมผู้นำของมหาวิทยาลัย Michigan

๒.๓ ทฤษฎีตาข่ายการบริหาร (Managerial grid theory)

เบลคและมูตัน (Blake and Mouton)<sup>๖๐</sup> เป็นผู้เสนอทฤษฎีนี้ เขากล่าวว่าผู้นำที่มีประสิทธิภาพนั้นต้องเน้นทั้งงาน (Concern of production) และเน้นทั้งคน (Concern of people) ทฤษฎีตาข่ายการบริหารแบ่งรูปแบบการบริหารออกเป็น ๕ รูปแบบ ตามแผนภาพที่ ๒.๓ ดังนี้ คือ



แผนภาพที่ ๒.๓ ภาพแสดงทฤษฎีตาข่ายการบริหาร

ที่มา: Blake and McCanse (1991: 29)

<sup>๖๐</sup>Robert Blake and Jane S. Mouton, *The Managerial Grid*, (Houston Texas: Gulf Publishing, 1964), p. 70.

๑) ผู้นำแบบมุ่งเน้นงาน (๙,๑) (Impoverished authority-compliance) ผู้นำแบบนี้ จะมุ่งเน้นงานมากกว่าเน้นคน มุ่งแต่ทำงานให้สำเร็จโดยไม่คำนึงถึงความต้องการของคนจะเข้มงวดต่อวิธีการทำงานและระเบียบแบบแผนอย่างเคร่งครัด รูปแบบการบริหารงานจะเป็นแบบการใช้อำนาจและต้องการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเชื่อฟัง

๒) ผู้นำแบบมุ่งเน้นคน (๑,๙) (Country club management) ผู้นำแบบนี้ตรงกันข้ามกับแบบมุ่งเน้นงาน โดยจะเน้นคนเป็นหลักเน้นงานน้อย และจะเน้นการรักษาสัมพันธภาพระหว่างบุคคลที่ราบรื่น ต้องการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

๓) ผู้นำแบบปล่อยปละละเลย (๑,๑) (Impoverished management) ผู้นำแบบนี้มีความสนใจต่ำมากทั้งงานและคน มักจะบริหารงานในลักษณะทำงานประจำไปเรื่อย ๆ ไม่มีจุดมุ่งหมาย ต้องการเพียงแคให้ตนเองเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรเท่านั้น

๔) ผู้นำแบบเดินสายกลาง (๕,๕) (Middle of the road management) ผู้นำแบบนี้เป็นผู้ที่ให้ความสำคัญกับงานและคนในระดับปานกลาง เป็นบุคคลที่ชอบประนีประนอม จะสร้างผลงานในระดับปานกลาง เขาจะทำงานให้สำเร็จลุล่วงไปโดยไม่มีการคาดหมายที่สูงมากนัก

๕) ผู้นำแบบทีมงาน (๙,๙) (Team management) ผู้นำแบบนี้มุ่งเน้นทั้งงานและคน เน้นการร่วมมือกันทำงานและมุ่งเน้นการทำงานเป็นทีม เน้นบรรยากาศการทำงานที่ช่วยเหลือกันไว้วางใจกัน และเคารพซึ่งกันและกันเพื่อให้งานประสบความสำเร็จ

ดังนั้น อาจพอสรุปแนวคิดเกี่ยวกับผู้นำได้ว่า คือ

จากแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำ และผลการศึกษาของนักวิชาการต่าง ๆ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำ เพื่อศึกษาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ ดังต่อไปนี้

## ๒.๒ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

ในเรื่องแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร ผู้วิจัยได้ทบทวนจากงานวิชาการแล้วพบว่า มีนักวิชาการที่กล่าวถึงความหมาย แนวคิดและแนวทางในการพัฒนาไว้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### ๒.๒.๑ ความหมายของการบริหาร

จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง จากเอกสารทางวิชาการ พบว่ามีผู้ให้ความหมายคำว่า การบริหาร ไว้หลายท่าน ดังนี้คำว่า “การบริหาร” นั้น นอกจากใช้คำภาษาอังกฤษว่า “Administration” ยังมีคำอีกคำหนึ่งที่ใช้แทนกันได้ คือ คำว่า “Management” ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายเหมือนกันแต่ทางวิชาการจะเลือกใช้คำว่า “Administration” ก็ด้วยเหตุผล ๒ ประการ คือ เหตุผลประการแรก เมื่อไม่ต้องการใช้คำว่า “ผู้จัดการ” ซึ่งมีความหมายแคบจำกัดลงไปว่าเป็นผู้บริหารงานขององค์กรแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือหน่วยงานในหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น เมื่อพูดถึงการบริหารงานโดยทั่วไป หรือการบริหารราชการ จึงนิยมใช้คำว่า “Administration”



การบริหาร (Administration) เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อการดำเนินงานขององค์การเพราะเป็นเครื่องมือสำคัญ ที่จะชี้ให้เห็นความสำเร็จ หรือความล้มเหลวความมีประสิทธิภาพ หรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงานการบริหารเป็นเครื่องชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคมความก้าวหน้าของวิทยาการต่าง ๆ การบริหารเป็นมรรคที่สำคัญนำไปสู่ความก้าวหน้าการบริหารเป็นลักษณะการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์การ ซึ่งมีการวินิจฉัยสั่งการนักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ การวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถ ของนักบริหาร และความเจริญเติบโตของการบริหารชีวิตประจำวัน ของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัวหรือองค์การโดยอ้อม เกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้นขั้นการบริหารจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจ และจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีวิตของมนุษย์ในสังคมมีนักบริหารนักวิชาการและนักศึกษามากมายหลายท่านได้ให้คำจำกัดความหมายของการบริหารไว้หลายทัศนะซึ่งพอสรุปได้ดังนี้ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น<sup>๖๑</sup> การนำไปสู่กระบวนการของการทำกิจการที่มีการวางแผน (Planning) การอำนวยการ (Directing) และความร่วมมือ (Coordinating) โดยเฉพาะกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ<sup>๖๒</sup> การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น<sup>๖๓</sup> กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป ร่วมมือกันดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างร่วมกัน<sup>๖๔</sup> ศิลปะหรือความสามารถในการรวมวัตถุและกำลังคนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด<sup>๖๕</sup> กระบวนการจัดองค์การและการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า<sup>๖๖</sup> การขับเคลื่อนงานภายในองค์กรให้เดินไปข้างหน้า โดยอาศัยผู้อื่นด้วยการเป็นผู้นำ (Leadership) การแนะแนว (Guiding) และการกระตุ้น (Motivate) ความเพียรของผู้อื่นเพื่อสู่เป้าหมายขององค์กร และยังรวมไปถึงการให้กำลังใจ (Inspiring) การสื่อสาร (communicating) การวางแผน (Planning) และการจัดการ (Management)<sup>๖๗</sup> กระบวนการของการมุ่งสู่เป้าหมายขององค์การ จากการทำงานร่วมกัน โดยใช้บุคคลและทรัพยากรอื่น ๆ หรือกระบวนการออกแบบ และรักษาสภาพแวดล้อม ที่บุคคลทำงานร่วมกันในกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ทรัพยากรทางการบริหารจัดการ ๖ M (Management Resources) ประกอบด้วย

- ๑) คน (Man)
- ๒) เงิน (Money)
- ๓) วัสดุดิบ (Material)

<sup>๖๑</sup> Don Hellriegel, **Management**, third edition, (Addison-Wesley: Publishing Company .lmc., 1982), p. 6.

<sup>๖๒</sup> Dale Yoder, **Personnel Principles and Policies**, fourth printing, (Englewood Cliffs: new Jersey Prentice-Hall. Inc, 1956), p. 7.

<sup>๖๓</sup> Harold & Cyril O'Donnell, Koontz, **Principle of Management : An Analysis of Managerial Functions**, (New York: McGraw Hill, 1972), p. 246.

<sup>๖๔</sup> Herbert. A. Simon, **Public Administration**, (New York: Alfred A Kopf, 1966), p. 3.

<sup>๖๕</sup> John G,Hutchinson, **Organization : Theory and Classical Concepts**, (New York: McGraw Hill, 1967), p. 133.

<sup>๖๖</sup> Ernest Dale, **Management : Theory and Practice**,( New York: McGraw Hill, 1973), p. 143.

<sup>๖๗</sup> E.N. Chapman, **Supervisor Survival Kit**, second edition, (California: Science Research Associates Inc., 1995), p. 3.

- ๔) เครื่องจักร (Machine)  
 ๕) วิธีการจัดการ (Method)  
 ๖) ตลาด (Market)<sup>๖๘</sup>

“การบริหาร” เป็นกระบวนการของการวางแผนการจัดองค์การและสั่งการควบคุมกำกับความพยายามของสมาชิก ขององค์การและใช้ทรัพยากรอื่นๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้ลักษณะที่สำคัญของการบริหารการบริหรมีลักษณะสำคัญ ๘ ประการ ดังนี้<sup>๖๙</sup>

๑) การบริหารเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งมิใช่บุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ถ้าจะกล่าวถึงบุคคลผู้ทำหน้าที่บริหารนั้นก็เรียกว่าผู้บริหาร

๒) การบริหารเป็นงานที่จุดหมายทั้งนี้หมายความว่าในการบริหารงานนั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายไว้ก่อนไม่ว่าจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ตามส่วนการบริหารนั้น จะเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้สำเร็จตามจุดมุ่งหมาย

๓) การบริหารเป็นแนวทางสำคัญที่มีอิทธิพลต่อสังคมภายในและภายนอกองค์กร ดังเช่นถ้าผู้บริหารต้องการจะปรับปรุงวิธีปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นก็อาจได้โดยการจัดหาเครื่องจักรเครื่องมืออันทันสมัยมาใช้จัดการฝึกอบรมคนงานให้มีความสามารถยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นผลดีต่อองค์กรและผู้ปฏิบัติงานด้วยตัวอย่างผลกระทบต่อสังคมภายนอกเป็นต้นว่าถ้าองค์กรนั้นๆ มีนโยบายที่จะทำประโยชน์ต่อสังคมเช่นส่งเสริมการศึกษาในชุมชนโดยให้ทุนการศึกษาหรือบริจาคเงินก่อสร้างโรงเรียนก็นับว่าองค์กรนั้นมีส่วนช่วยพัฒนาสังคม ภายนอกองค์กรหรือองค์กรบางแห่งอาจไม่นำพาต่อความเดือดร้อนรำคาญซึ่งองค์กรของตนก่อขึ้นเช่นสิ่งเหล่านี้ย่อมเป็นผลของการบริหารอันมีอิทธิพลต่อชีวิตมนุษย์และสิ่งแวดล้อม

๔) การบริหารเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสามารถของกลุ่มคนธุรกิจก่อตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์โดยกลุ่มคนมิใช่เป็นความสามารถของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพียงบุคคลเดียวเท่านั้น ทั้งนี้เพราะว่าคนเราย่อมมีขอบเขตความสามารถจำกัดทั้งด้านกำลังกำลังสมองและเวลาจึงจำต้องได้รับความร่วมมือร่วมใจจากบุคคลมาช่วยกัน

๕) การบริหารจะได้รับผลสำเร็จด้วยดีด้วยการร่วมแรงร่วมใจของบุคคลอื่น ๆ นอกเหนือไปจากเจ้าของธุรกิจทั้งนี้เนื่องจากบรรดาเจ้าของเช่นผู้ถือหุ้นอาจไม่มีเวลาหรือความสามารถในการบริหารจึงต้องจัดหาผู้อื่นที่มีความสามารถในการบริหาร จึงต้องจัดหาผู้อื่นที่มีความสามารถในการบริหารให้มาบริหารในองค์กร

๖) การบริหารจะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ โดยการใช้ความรู้ความชำนาญและการฝึกฝนอบรมทางด้านบริหารมาโดยเฉพาะจึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ว่าการบริหารเป็นวิชาชีพอย่างหนึ่งผู้บริหารโดยเฉพาะผู้บริหารสูงสุดไม่จำเป็นต้องมีความรู้ทางเทคนิค ในการปฏิบัติโดยตรงแต่ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความชำนาญในการบริหารอันได้แก่การวางแผนการจัดองค์การ

<sup>๖๘</sup> ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, องค์การและการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์บริษัทธรรมสารจำกัด, ๒๕๔๕), หน้า ๑๘.

<sup>๖๙</sup> สมยศ นาวิการ, การบริหารเชิงกลยุทธ์, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, ๒๕๔๔), หน้า ๗๘.

๓) การบริหารเป็นสิ่งที่ไม่มีตัวตนไม่สามารถมองเห็นได้แต่สิ่งที่จะแสดงให้เห็นว่าการบริหารดำเนินไปอย่างไรได้ผลดีหรือไม่เพียงใด นั่นก็คือผลงานเพราะว่า ผลงานจะเป็นเครื่องวัดความสามารถทางการบริหาร

๔) เจ้าของธุรกิจไม่จำเป็นต้องทำหน้าที่ผู้บริหารเสียเองโดยทั่วไปแล้ว (ยกเว้นองค์กรขนาดเล็ก) คณะผู้บริหารมักจะเป็นกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ที่มีความสามารถทางการบริหารทำหน้าที่ในนามของเจ้าของธุรกิจ

กระบวนการบริหารเกิดได้หลายแนวคิดเช่นโพสด์คอร์บ (POSDCoRB) เกิดจากแนวคิดของลูเธอร์กูลิก (Luther Gulick) และลินดอลเออร์วิก (Lyndall Urwick) ประกอบด้วยขั้นตอนการบริหาร ๗ ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริงานบุคคล (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) ขณะที่กระบวนการบริหาร ตามแนวคิดของเฮนรีฟาโย (Henry Fayol) ประกอบด้วย ๕ ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) หรือรวมเรียกว่าพอคค์ (POCCC)<sup>๗๐</sup>

การบริหารเป็นเรื่องของการนำเอากฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผลซึ่งเป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะทำงานด้วยความเต็มใจด้วยความเที่ยงธรรมและอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้<sup>๗๑</sup> ซึ่งหมายรวมถึงการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงานเป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงานหรืออีกนัยหนึ่ง การบริหาร คือ การทำงาน คือ การทำงานสำเร็จโดยอาศัยบุคคลอื่น<sup>๗๒</sup> การบริหารเป็นศาสตร์ เพราะมีทฤษฎีและหลักการมากมายในการบริหารที่นำมาทดลองได้ พิสูจน์ได้ว่าเป็นจริง การนำไปใช้ให้ได้ผลหรือไม่ นั้นเป็นศิลป์ คือผู้นำไปใช้ต้องมีศิลปะการบริหารยังอาจหมายถึง การวางแผน (Planning) การดำเนินงานตามแผน (Execution) ซึ่งประกอบด้วย การแบ่งงาน (Sharing) การร่วมมือ (Participating) การประสานงานกัน (Coordinating) และการประเมินผล (Evaluation)<sup>๗๓</sup>

สรุปได้ว่า การบริหาร เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์กรเพราะเป็นเครื่องมืออันสำคัญในอันที่จะชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวควมมีประสิทธิภาพหรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงานการบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้า การบริหารเป็นลักษณะการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์กรมีลักษณะการวินิจฉัยสั่งการนักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่างๆเพราะการวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึง

<sup>๗๐</sup> วิชา วิชาบริหาร, การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น : สหรัฐอเมริกาอังกฤษฝรั่งเศส ญี่ปุ่นและไทย, (กรุงเทพมหานคร: โฟร์เพซ, ๒๕๔๕), หน้า ๓๗.

<sup>๗๑</sup> พิชยา บวรวัฒนา, การบริหารเชิงบูรณาการ, (นนทบุรี: สำนักงานข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๖), หน้า ๒.

<sup>๗๒</sup> สมาน รังสิโยภักษ์ และ สุธี สุทธิสมบุรณ์, หลักการบริหาร, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สวัสดิการสำนักงาน, ๒๕๒๗), หน้า ๑๓๗.

<sup>๗๓</sup> ประถม แสงสว่าง, การบริหารการศึกษาเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร: สารศึกษาศึกษาพิมพ์, ๒๕๒๐), หน้า ๑๕.



ความสามารถของนักบริหาร และการเจริญเติบโตของการบริหารชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัว องค์กรโดยอ้อมเกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่เสมอดังนั้นการบริหารจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีวิตของบุคคลในสังคม

จากแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร และผลการศึกษาของนักวิชาการต่าง ๆ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารเพื่อศึกษาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ ดังต่อไปนี้

จากแนวคิดทฤษฎีการบริหาร และผลการศึกษาของนักวิชาการต่าง ๆ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร เพื่อศึกษาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ตามตารางที่ ๒.๘ ดังต่อไปนี้

### ๒.๒.๒ ความหมายของการบริหารในทางพระพุทธศาสนา

จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง จากเอกสารทางวิชาการ พบว่ามีผู้ให้ความหมายคำว่า การบริหารในทางพระพุทธศาสนาไว้หลายท่าน กล่าวคือ พุทธศาสนิกชน ได้พูดถึงการบริหารว่า เป็นการดำเนินไปได้แห่งกิจการที่กระทำด้วยปัญญา กระทำด้วยความหวัง และต้องทำเพื่อสังคมหรือน้อยที่สุดทำเพื่อตัวเอง ต้องมีการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุปสรรคด้วยสติปัญญา<sup>๗๔</sup> การบริหาร คือ ศิลปะแห่งการทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น และนักบริหารมีหน้าที่วางแผนจัดองค์กร แต่งตั้งบุคคลอำนวยความสะดวก และควบคุมทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปในทางเดียวกัน เพื่อสู่เป้าหมายที่วางไว้ ส่วนความหมายของการบริหารในทางธรรม คือ วิธีการบริหารต่าง ๆ ที่ใช้กันทั่วไปพอสรุปได้ ๓ ลักษณะ แต่ที่ดีที่สุด คือ แบบถือธรรมหรือหลักการเป็นสำคัญโดยยึดเอาความสำเร็จเป็นพื้นฐานทำให้งานสำเร็จ ไม่เอาความขัดแย้งส่วนตัวมาเกี่ยวข้อง และยินดีรับคำแนะนำจากฝ่าย เพื่อให้ทุกคนมีโอกาสแสดงความสามารถ จะได้ทั้งน้ำใจคนและผลของงาน วิธีนี้เรียกว่า “ธรรมาธิปไตย” คือ ใช้ทั้งพระเดชและพระคุณ<sup>๗๕</sup> การบริหารต้องใช้หลักธรรมผู้บริหารต้องถือศีลธรรมอยู่ในหัวใจ มีความรู้ มีความกล้าหาญ มีความขยัน รู้จักละที่ส่วนตัวบุคคล แล้วไปเพิ่มแก่ส่วนรวม และสังคมให้เกิดประโยชน์สุข<sup>๗๖</sup> การบริหารเป็นเรื่องที่สำคัญมาก ต้องใช้ปรัชญาการบริหารเป็นหลัก ต้องจัดคนให้เข้ากับงาน วางระบบงานให้แยกกันอย่างชัดเจน ต้องเน้นการศึกษานำการปกครอง<sup>๗๗</sup> ผู้บริหารงานที่ดีจะต้องมีวิธีการบริหารงานที่จะทำให้ชนะใจลูกน้องธรรมะสำหรับผู้

<sup>๗๔</sup> พุทธศาสนิกชน, การบริหารธุรกิจแบบพุทธ, (กรุงเทพมหานคร: เคล็ดไทย, มปป. ๒๕๓๖), หน้า ๙- ๑๒.

<sup>๗๕</sup> พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมมจิตโต), คุณธรรมสำหรับนักบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทสหธรรมิก จำกัด, ๒๕๔๑), หน้า ๒-๓.

<sup>๗๖</sup> พระราชธรรมนิเทศ (พระพยอม กัลยาโณ), “การบริหารเชิงพุทธ”, วารสารบริหารธุรกิจ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ ๑๒, ฉบับที่ ๔๗ (กรกฎาคม-กันยายน ๒๕๓๑): ๒๖-๒๘.

<sup>๗๗</sup> ปยโสภณ (นามแฝง), ก้าวใหม่แห่งคณะสงฆ์การศึกษาเผยแผ่นำการปกครอง-ก่อสร้าง, (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล เจ็ยฮั่ว, ๒๕๔๖), หน้า ๑ - ๑๐.



บริหารงานคือจะต้องมีความหนักแน่นมั่นคง และสามารถ เป็นเสาหลักในการสร้างความเชื่อมั่น ให้แก่ลูกน้องได้มีความสามารถในการแบ่งงานให้ ลูกน้องทำตามความชำนาญของแต่ละบุคคล และรู้จักกระจายอำนาจให้แก่ลูกน้องได้ ช่วยแบ่งเบาภาระของตนเองดังนั้นผู้บริหารงานที่ดีจึงเป็นผู้ที่คอยดูแลภาพรวมในการทำงานของบุคคลในองค์การ<sup>๗๘</sup> แสดงทรรศนะการบริหารงานในเชิงพุทธศาสนาไว้ว่า การบริหารงานทั้งหมด คือ การบริหารตนเอง เป็นการปฏิบัติเพื่อพัฒนาตน และพัฒนางาน การพัฒนาตนต้องรู้เท่าทัน ความโลภ ความโกรธ และความหลง สำคัญต้องมีสติ<sup>๗๙</sup> การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยคนอื่น (Getting thing done through other people) เมื่อว่าตามค่านิยามนี้การบริหารในพระพุทธศาสนา เริ่มมีขึ้นเป็นรูปธรรมสองเดือนนับจากที่พระพุทธเจ้าตรัสรู้ นั่นคือวันอาสาฬหบูชา เมื่อพระพุทธเจ้าแสดงพระธรรมเทศนาเป็นครั้งแรกแก่ปัญจวัคคีย์ซึ่งทำให้เกิดพระสังฆรัตนะขึ้นเมื่อมีพระสังฆรัตนะใหม่เกิดขึ้นในพระพุทธศาสนาอย่างนี้พระพุทธเจ้าต้องบริหารคณะสงฆ์<sup>๘๐</sup>

จะเห็นได้ว่า ความเห็นของนักวิชาการทางพระพุทธศาสนาในเรื่องการบริหารนั้นเหมือนกับนักวิชาการทั่วไป ให้ไว้ แต่ในทางพระพุทธศาสนาจะเน้นการนำธรรมมาใช้ร่วม และเสริมในการบริหารสรุปได้ว่า ความเห็นของนักวิชาการทางพระพุทธศาสนาในเรื่อง การบริหารนั้นก็คล้าย ๆ กับนักวิชาการทั่วไป แต่การบริหารในทางพระพุทธศาสนา จะเน้นการนำหลักธรรมของพระพุทธเจ้ามาปรับใช้กับการบริหารงานแบบตะวันตกและเสริมในการบริหาร ให้บรรลุวัตถุประสงค์มากยิ่งขึ้น ภายใต้จิตสำนึกที่ตระหนักรู้ตนหรือการมีธรรมะประจำตัวของนักบริหาร ในเรื่องการบริหารเหมือนกับนักวิชาการทั่วไป ต่างกันที่ว่าทางพระพุทธศาสนา จะเน้นการนำธรรมะมาใช้ร่วม และส่งเสริมในการบริหาร

### ๒.๒.๓ องค์ประกอบของการบริหาร

จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง จากเอกสารทางวิชาการ พบว่ามีผู้ให้ความหมายคำว่า องค์ประกอบของการบริหารไว้หลายท่าน ดังนี้ คือกระบวนการบริหารไว้ว่ากระบวนการ บริหารประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ ๗ ประการ ซึ่งอธิบายความหมายได้ ดังนี้

- P = Planning หมายถึง การวางแผนงาน ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้ความรู้ วิทยาการ และวิจารณ์ญาณ วิจัยเหตุการณ์ ในอนาคต แล้วกำหนดวิธีการถูกต้องอย่างมีเหตุผล
- O = Organizing หมายถึง การจัดส่วนราชการหรือองค์กร
- S = Staffing หมายถึง การจัดบุคคลมาปฏิบัติงานหรือการบริหารงานบุคคล
- D = Directing หมายถึง การศึกษาวิธีการ อำนาจการ ควบคุม นิเทศงาน
- Co = Coordinating หมายถึง ความร่วมมือ ประสานงาน

<sup>๗๘</sup> พระมหาภูติชัย วชิรเมธี, **คนสำราญงานสำเร็จ**, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่งจำกัด (มหาชน), ๒๕๕๐), หน้า ๒๕-๓๒.

<sup>๗๙</sup> สุลักษณ์ ศิวรักษ์, **การบริหารงานแบบพุทธ**, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทส่องสยาม จำกัด, ๒๕๓๘), หน้า ๘-๑๕.

<sup>๘๐</sup> พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตโต), **พุทธวิธีการบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๑.

R = Reporting หมายถึงการรายงานผลการปฏิบัติงาน การประชาสัมพันธ์

B = Budgeting หมายถึง การเงินงบประมาณ

ระบบการบริหารองค์การ คือ ระบบการทำงานของผู้บริหาร ในการบริหารระบบต่าง ๆ ขององค์กรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อให้เกิดผลสำเร็จมากที่สุดสำหรับองค์กร ระบบการบริหารนี้ หากจะพิจารณาเริ่มจากระบบต่าง ๆ ขององค์กร โดยสัมพันธ์มาถึงการปฏิบัติหน้าที่การบริหารโดยนักบริหารแล้ว ระบบการบริหารจะสามารถสรุปได้ ดังนี้

๑. จากระบบโอกาสขององค์กร ที่เปิดกว้างเผชิญกับสภาพล้ามนั้น ผู้บริหารจะต้องมีภาระต้องติดตามสภาพแวดล้อม และกำหนดให้องค์กรมีเป้าหมาย แผนงานที่ดีที่สุดตลอดเวลานี้คือ “การบริหารโอกาส” ซึ่งนับเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ความคิด และมีความคิดเป็นเลิศ (Ideas) โดยนักบริหารแผนงานที่ดีสำหรับองค์กรจึงเกิดขึ้น งานบริหารด้านนี้หากมองเป็นภาระหน้าที่ และกิจกรรมทางการบริหารที่มีผู้บริหารต้องกระทำแล้วอาจเรียกได้ว่า เป็นการวางแผน (Planning) นั่นเอง ซึ่งในทางปฏิบัติจะหมายถึงการสนใจทำการวางแผนโดยตัวนักบริหารเอง รวมทั้งระบบการวางแผนที่พัฒนาขึ้นใช้ในทุกระดับ และการมีส่วนร่วมในการวางแผนของผู้บริหารระดับต่าง ๆ และพนักงานผู้ปฏิบัติด้วย

๒. จากระบบงานที่มีทรัพยากรที่คุณค่าในตัว ผู้บริหารจะต้องรู้จักแบ่งปันและจัดระเบียบการให้ตรงกับความเป็น และต้องการตลอดเวลา ภาระหน้าที่งานและกิจกรรมทางการบริหารที่ผู้บริหารทำอยู่นี้ ก็คือองค์กรหรือการบริหารงาน ซึ่งขอบเขตจะคลุมตั้งแต่การจัดโครงสร้างองค์กร การจัดระบบงาน และกระแสการไหลของงาน รวมทั้งขั้นตอนวิธีทำงานต่าง ๆ ทั้งนี้ หากมีการพร้อมทุกด้านตามที่กล่าว ก็อาจจะช่วยให้เกิดความมั่นใจว่าทรัพยากรเหนือสิ่งของทำสิ่ง (Things) ต่างถูกจัดเตรียมไว้ใช้ปฏิบัติงานอย่างอื่นดีที่สุดแล้ว

๓. จัดระบบคนผู้ปฏิบัติงาน ที่เป็นกระบวนการทำงานอันเป็นผลจากการเกี่ยวระหว่างกันและเข้าใจกันของทำงานทุกฝ่าย ทั้งหัวหน้าหรือผู้นำ ผู้ร่วมงานและผู้ปฏิบัติงานในทุกจุดนั้น การจะเป็นไปในทางใด อย่างไรนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับ “คน” ผู้ปฏิบัติที่มีชีวิตจิตใจ และความรู้สึก และต้องการชักจูงใจ โน้มน้าวและเสริมสร้างให้เกิดพลังร่วม และพลังทุ่มเทต่าง ๆ ซึ่งมีตั้งแต่การเรียนรู้จัดคัดเลือกคน การรู้จักศิลปะการสั่งการ และรวมถึงการรู้จักวิธควบคุมคนให้ปฏิบัติงานด้วยความทุ่มเทและตั้งใจที่จะให้ได้ผลการผลิตสูง และได้คุณภาพที่ดีพร้อมกันทั้งสองอย่าง

บทบาทของผู้บริหารที่สำคัญยิ่ง ก็คือการต้องเป็นผู้ทำหน้าที่ประสานการทำงาน (Integration) ของระบบต่าง ๆ ขององค์กรให้สามารถทำงานร่วมกัน จนบรรลุเป้าหมายลงได้ดีตลอดเวลาผู้บริหารจะต้อง “จัดการ” (Manage) ให้ “ระบบงาน” และ “ระบบคน” ทำงานร่วมกันเป็นกระบวนการวิธีทำงานที่มีประสิทธิภาพในการแปรสภาพปัจจัยต่าง ๆ ให้เป็นผลงานที่ดี โดยทั้งนี้ทุกอย่างที่ดำเนินไปจะต้องสอดคล้องเป็นไปตามสภาพเงื่อนไขของสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ โดยมีการเสี่ยงน้อยที่สุดและช่องทางสำเร็จได้มากที่สุดในทิศทางที่ปลอดภัย ตามช่องโอกาสที่ได้วิเคราะห์ ติดตามโดยผู้บริหารตลอดเวลา ในส่วนนี้ก็คือ “การบริหารโอกาส” ซึ่งนับเป็นภาระหน้าที่โดยตรงที่จะต้องกระทำด้วยตนเอง เป็นลำดับแรก และกระทำอย่างต่อเนื่องด้วย

สำหรับภารกิจของผู้บริหาร คือ การสร้างประสิทธิภาพในการจัดระบบงานต่าง ๆ ให้เหมาะสม สะดวกและง่ายที่คนผู้ปฏิบัติจะทำได้ โดยมีประสิทธิภาพในผลงานสูง ซึ่งพิจารณามอง

ภาระหน้าที่ดังกล่าวเป็นภาพรวมก็คือ “การประสานงาน” (Coordinating) หรือการประสานการทำงานของฝ่ายต่าง ๆ ให้เข้ากันได้ (Coordinated Work) นั่นเอง แต่ในทางปฏิบัติ ผู้บริหารจะวิธีการปฏิบัติที่เรียกได้ว่า “หน้าที่งานบริหาร” (Managerial Functions) ที่เป็นมาตรฐานที่จะต้องกระทำโดยตัวผู้บริหารเอง ๕ ประการ คือ

๑. การวางแผน (Planning) หรือการกำหนดทิศทางองค์กรพร้อมกับเป้าหมายและแผนงานต่าง ๆ

๒. การจัดองค์กร (Organizing) หรือการจัดระเบียบทรัพยากรให้เป็นระบบงานที่มีประสิทธิภาพ เป็นระบบวิธีทำงานที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ที่เรียกกันทั่วไปว่า “The One Best Way”

๓. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) คือ การจัดหา พัฒนา และธำรงรักษาให้องค์กรมีทรัพยากรบุคคลที่ทรงคุณค่าสูงสุด เพื่อพร้อมที่จะปฏิบัติงานและสร้างสรรค์ความสำเร็จให้กับองค์กรจากหน้าที่ที่แต่ละคนรับผิดชอบ

๔. การสั่งการ (Directing) คือ การมีศิลปะการสร้าง ความเข้าใจ การรู้จักจูงใจและกำกับให้พนักงานทุกคนและทีมงานต่าง ๆ ทำงานโดยทุ่มเท และเสริมประสบการณ์ต่อกัน เพื่อผลสำเร็จของส่วนรวมร่วมกัน

๕. การควบคุม (Control) คือ การติดตามปฏิบัติที่กำลังดำเนินไปเพื่อให้ทราบถึงประสิทธิภาพของการทำงานต่างๆ ในระหว่างกระบวนการทำงาน ทั้งนี้หากผลงานได้ผิดไปจากที่คิด ผู้บริหารก็จะแก้ไขและปรับให้ทำงานกับเข้าสู่ภาวะที่มีประสิทธิภาพอีกครั้งและโดยที่การควบคุมนี้จะอยู่ในขั้นตอนของการปฏิบัติโดยบุคคลฝ่ายต่าง ๆ อยู่ ดังนั้น การติดตามผลการปฏิบัติและการปรับแก้ต่างก็ต้องกระทำกับคน ผู้ทำงานที่กำลังปฏิบัติอยู่ในขณะนั้น และด้วยเหตุดังกล่าวนี้องความหมายของการควบคุมที่แท้จริง จึงเป็น “การควบคุมคนผู้ทำงาน” นั่นเอง

สรุปได้ว่า องค์ประกอบทางการบริหารมีองค์ประกอบที่เป็นพื้นฐานในการบริหารงาน คือ คนเงินหรืองบประมาณที่จะนำมาใช้ในการบริหารงานวัสดุและอุปกรณ์และวิธีการบริหารหรือกระบวนการในการบริหารจัดการของผู้บริหารที่จะนำมาใช้ในองค์การของตนเองเพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การที่ได้กำหนดเอาไว้

### ๒.๒.๔ ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง จากเอกสารทางวิชาการ พบว่ามีผู้กล่าวถึงทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร ไว้หลายท่าน ดังนี้คือการบริหารเป็นวิธีการทำให้งานสำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น (Getting things done through other people) และกล่าวว่าหน้าที่ของผู้บริหารเป็นกรอบในการพิจารณาของผู้บริหารให้สำเร็จมี ๕ ประการตามคำย่อภาษาอังกฤษว่า “POSDC” ดังนี้ คือ<sup>๘๑</sup>

๑. P คือ planning หมายถึง การวางแผนเป็นการกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อความสำเร็จที่จะตามมาในอนาคตผู้บริหารที่ดีต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลเพื่อกำหนดทิศทางขององค์กร

๒. O คือ Organizing หมายถึง คือการจัดองค์กรเป็นการกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ของสมาชิก และสายบังคับบัญชาภายในองค์กรมีการแบ่งงานกันทำ และการกระจายอำนาจ

<sup>๘๑</sup> พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), *พุทธวิธีการบริหาร*, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๓-๕.



๓. S คือ Staffing หมายถึง งานบุคลากรเป็นการสรรหาบุคลากรใหม่การพัฒนาบุคลากรและการใช้คนให้เหมาะสมกับงาน

๔. D คือ Directing หมายถึง การอำนวยการเป็นการสื่อสารเพื่อให้เกิดการดำเนินการตามแผนผู้บริหารต้องมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี และต้องมีภาวะผู้นำ

๕. C คือ Controlling หมายถึง การกำกับดูแลเป็นการควบคุมคุณภาพของการปฏิบัติงานภายในองค์กรรวมทั้งกระบวนการแก้ปัญหาภายในองค์กรทฤษฎีการบริหารของเฮนรีฟาโย (Henry Fayol) ได้เสนอทฤษฎีการบริหารโดยมีความเชื่อว่าเป็นไปได้ที่จะหาทางศึกษาถึงศาสตร์ที่เกี่ยวกับการบริหาร (Administrative) ซึ่งสามารถใช้ได้กับการบริหารทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นการบริหารอุตสาหกรรมหรืองานรัฐบาลโดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหาร (Management Functions) ซึ่งประกอบด้วยหน้าที่ทางการบริหาร ๕ ประการ คือ<sup>๘๒</sup>

๑. การวางแผน (Planning) หมายถึง ภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องทำการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อธุรกิจและกำหนดขึ้นเป็นแผนปฏิบัติงานหรือวิถีทางที่จะปฏิบัติเอาไว้เพื่อเป็นแนวทางของการทำงานในอนาคต

๒. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่ผู้บริหารจำต้องจัดให้มีโครงสร้างงานต่างๆและอำนาจหน้าที่ทั้งนี้เพื่อให้เครื่องจักรสิ่งของและตัวคนอยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสมในอันที่จะช่วยให้งานขององค์การบรรลุผลสำเร็จได้

๓. การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) หมายถึง หน้าที่ในการสั่งการงานต่าง ๆ ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งจะทำให้ผลสำเร็จด้วยดีโดยที่ผู้บริหารจะต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดีจะต้องเข้าใจคนงานของตนจะต้องเข้าใจถึงข้อตกลงในการทำงานของคนงาน และองค์การที่มีอยู่รวมถึงจะต้องมีการติดต่อสื่อสารกับผู้ใต้บังคับบัญชา อย่างใกล้ชิดทั้งขึ้น และนอกจากนี้ยังต้องทำการประเมินโครงสร้างขององค์การ และผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนเป็นประจำอีกด้วยหากโครงสร้างขององค์การที่เป็นอยู่ไม่เหมาะสม ก็จำเป็นต้องปรับปรุงเช่นเดียวกันถ้าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาคนใดหย่อนประสิทธิภาพการไล่ลอกเพื่อปรับปรุงกำลังคนที่มีอยู่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ก็เป็นสิ่งจำเป็นต้องทำ

๔. การประสานงาน (Co - Ordinating) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่จะต้องเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้และกำกับให้ไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน

๕. การควบคุม (Controlling) หมายถึง ภาระหน้าที่ในการที่จะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่ากิจกรรมต่าง ๆ ที่ทำไปนั้นสามารถเข้ากันได้กับแผนที่ได้วางไว้แล้วเฮนรีฟาโย (Henry Fayol) ได้กำหนดหลักการในการบริหารจัดการขึ้น ๑๔ ประการ เป็นส่วนประกอบสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการบริหารจัดการ ดังนี้<sup>๘๓</sup>

๑) การแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) ฟาโยได้เสนอว่าคนงานควรจะได้รับการมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติมากขึ้นหรือได้รับการกระตุ้นให้มีความรับผิดชอบในผลลัพธ์ของงานมากขึ้นซึ่งหลักการนี้จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในองค์การยุคปัจจุบันได้

<sup>๘๒</sup>Price, Alan, Human Resourec Management, In a Business Context, edition 2, (London: Thomson Learning, 2004), p. 110.

<sup>๘๓</sup>ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, ทฤษฎีองค์การ : ฉบับมาตรฐาน, (กรุงเทพมหานคร: ธรรมสาร, ๒๕๔๕), หน้า ๖๘-๖๙.



๒) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) แวปเบอร์ และฟายโด้ให้ความสำคัญของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอำนาจหน้าที่แบบเป็นทางการของ แวปเบอร์จะได้อำนาจมาจากตำแหน่งหน้าที่ ของผู้บริหารในสายการบังคับบัญชาส่วนอำนาจหน้าที่แบบไม่เป็นทางการจะได้รับจากความชำนาญงานของบุคคล (Expertise) ความรู้ทางด้านเทคนิค (Technical Knowledge) ความมีคุณค่าทางศีลธรรม (Moral Worth) และความสามารถในการนำ (Leading) และสร้างความผูกพันกับผู้ใต้บังคับบัญชาตลอดจนเห็นว่าอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบควรอยู่คู่กัน

๓) การมีผู้บังคับบัญชาคนเดียว (Unity of Command) ฟายโด้กล่าวว่า คำสั่งสอง คำสั่ง (Dual Command) อาจก่อให้เกิดปัญหาในการทำงานเช่นการรายงานจะมีความเกี่ยวข้องใน เมื่อผู้ควบคุมสองคนได้ให้คำสั่งกับผู้ใต้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวทำให้เกิดการสับสนในบางสถานการณ์ คำสั่ง สองคำสั่งนี้ทำให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้บังคับบัญชาและทำให้เกิดการสับสนในลำดับชั้นของอำนาจ หน้าที่แบบเป็นทางการ (Formal Hierarchy of Authority) การประเมินอำนาจหน้าที่ และความ รับผิดชอบ ของผู้บริหารในระบบผู้บังคับบัญชาสองคนจะเป็นการยากและผู้บริหารจะไม่สนใจใน ความรู้สึกรักของผู้ใต้บังคับบัญชามากจะโกรธ และอาจไม่ให้ความร่วมมือในอนาคต ถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ เชื่อฟัง

๔) สายการบังคับบัญชาตามอำนาจหน้าที่ (Line of Authority) เป็นสายการบังคับ บัญชาจากผู้บริหารในระดับบนสู่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างขององค์การความสัมพันธ์ของการจำกัด ความยาวของสายการบังคับบัญชาโดยการควบคุมจำนวนของระดับในลำดับชั้นของการบริหารจัดการ จำนวนที่ดีที่สุดที่ลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) คือความยาวของการติดต่อสื่อสารระหว่าง ผู้บริหารระดับสูง และพนักงานระดับล่างรวมถึงความล่าช้าในการวางแผน (Planning) และการ จัดการ (Organizing) ซึ่งการจำกัดจำนวนของระดับชั้นการบังคับบัญชาให้น้อยลงจะทำให้ปัญหาใน การติดต่อสื่อสารลดลงและองค์การจะมีการปฏิบัติงานที่รวดเร็ว และมีความยืดหยุ่นมากขึ้นภายใน องค์การได้มีการแบ่งแยกแผนกต่างๆซึ่งแต่ละแผนกจะมี ระดับชั้นการบังคับบัญชาโดยผู้บริหารใน ระดับกลาง และระดับต้นของสายการบังคับบัญชาแต่ละแผนกต้องมีปฏิสัมพันธ์กับผู้จัดการในระดับ เดียวกันในแผนกอื่นๆซึ่งปฏิสัมพันธ์นี้ช่วยในการตัดสินใจให้เร็วขึ้นเนื่องจากผู้บริหารจะรู้จักบุคคลอื่น และรู้วิธีการในการแก้ปัญหาเพิ่มมากขึ้นสำหรับการทำงานข้ามแผนกหรือการทำงานข้ามสายนั้นเป็น การสร้างทีมงานข้ามสายซึ่งสามารถควบคุมโดยผู้นำของแต่ละทีม

๕) การรวมอำนาจ (Centralization) เป็นการรวมอำนาจของการบังคับบัญชาไว้ที่ผู้ บริหารระดับสูงขององค์การซึ่งอำนาจหน้าที่จะไม่ได้รวมไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงของสายการบังคับ บัญชาแต่เป็นการกำหนดว่า ควรมีการรวมอำนาจไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงเท่าไรอย่างไร และมีการ กระจายอำนาจให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา และคนงานในระดับล่างอย่างไรสิ่งนี้ถือว่ามีความสำคัญ เนื่องจากว่า จะมีผลกระทบต่อพฤติกรรมของพนักงานในทุกระดับขององค์การ

๖) การมีเป้าหมายเดียวกัน (Unity of Direction) เป็นการออกแบบหรือกำหนด แผนในการปฏิบัติงานของผู้บริหาร และคนงานที่ใช้ทรัพยากรขององค์การองค์การใดที่ไม่มี การวางแผนจะทำให้ขาดประสิทธิภาพ และขาดประสิทธิผลซึ่งจะไม่มี การมุ่งไปสู่กิจกรรมของกลุ่มหรือ กิจกรรมของบุคคลแต่การวางแผนจะเริ่มที่ผู้บริหารระดับสูงทำงานเป็นที่ร่วมกับกลยุทธ์ขององค์การ

ซึ่งจะต้องมีการติดต่อกับผู้บริหารในระดับกลางที่มีส่วนในการตัดสินใจว่าจะใช้ทรัพยากรขององค์การอย่างไร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกลยุทธ์หลักการในข้อนี้ยึดหลักว่ากิจกรรมของแต่ละกลุ่มต้องมีจุดหมาย และแผนเดียวกัน

๗) หลักความเสมอภาค (Equity) ความเสมอภาคคือความเป็นธรรม (Justice) ความยุติธรรม (Impartiality) และความเหมาะสม (Fairness) สำหรับสมาชิกทุกคนภายในองค์การซึ่งในปัจจุบันพนักงานมีความต้องการความเสมอภาคมากขึ้น เป็นการจัดการที่ใช้หลักความเท่าเทียมกัน

๘) การออกคำสั่ง (Order) วิธีการจัดการซึ่งอยู่ในตำแหน่งนั้น ในการจัดหาเพื่อให้องค์การ ได้รับประโยชน์สูงสุดและเป็นการจัดทำงานให้แก่พนักงานโดยใช้ผังองค์การ (Organization Chart) เพื่อแสดงให้เห็นถึงตำแหน่งและหน้าที่ของพนักงานแต่ละคนและเป็นการชี้ชัดว่าตำแหน่งของพนักงานแต่ละคนอาจจะมีการเลื่อนขั้นได้ในอนาคตการวางแผนเกี่ยวกับอาชีพได้รับความสนใจมากขึ้นในองค์การยุคปัจจุบันเนื่องจากทรัพยากรมนุษย์ถือว่า มีความจำเป็นที่จะต้องให้การฝึกอบรม (Training) และการพัฒนากำลังแรงงาน (Developing) โดยองค์การจะกำหนดตำแหน่งหน้าที่สำหรับคนทุกคน และทุกคนจะเข้าใจตำแหน่งหน้าที่ของตน

๙) ความคิดริเริ่ม (Initiative) เป็นความสามารถของบุคคลในการกระทำสิ่งต่าง ๆ โดยปราศจากการสั่งการจากผู้บังคับบัญชาผู้บริหารจะต้องกระตุ้นให้พนักงานมีความคิดริเริ่ม ซึ่งความคิดริเริ่มนี้นับถือว่าเป็นจุดแข็งขององค์การเนื่องจากจะสามารถสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ได้ผู้บริหารมีความต้องการทักษะ (Skill) และไหวพริบ (Tact) เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างองค์การและความต้องการของพนักงานและความสามารถ (Ability) จะทำให้เกิดความสมดุลซึ่งเป็นสิ่งที่ชี้วัดผู้บริหารระดับสูงในการพัฒนาและการบริหารงาน

๑๐) ความมีระเบียบวินัย (Discipline) เป็นการมุ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องการเชื่อฟัง (Obedience) อำนาจ (Energy) คำขอร้อง (Application) และลักษณะของการแสดงความนับถือออกมาสำหรับอำนาจของผู้บังคับบัญชาความมีระเบียบวินัยเป็นบุคลิกลักษณะที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารหลายๆคนที่สามารถสร้างความน่าเชื่อถือ ให้กับผู้ปฏิบัติงานทั้งหมดและทำงานอย่างเข้มแข็งเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ความมีระเบียบวินัยจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในองค์การกับคุณสมบัติของผู้ภายในองค์การและเป็นความสามารถของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติตามอย่างยุติธรรมอีกด้วย

๑๑) ค่าตอบแทน (Remuneration of Personnel) การให้รางวัลประกอบด้วย โบนัสและแผนการแบ่งกำไรเป็นการช่วยกระตุ้นการทำงานของพนักงานได้การให้หรือการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่พนักงานมีความสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จขององค์การระบบรางวัลที่มีประสิทธิภาพสามารถให้ความยุติธรรมทั้งพนักงานและองค์การรวมทั้งสามารถกระตุ้นผลผลิตเพิ่มโดยการให้รางวัลเพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีผลผลิตเพิ่มขึ้นโดยยึดหลักว่าการจ่ายค่าตอบแทนควรยุติธรรม และตอบสนองความพึงพอใจสูงสุดทั้งนายจ้าง และลูกจ้างเท่าที่จะทำได้

๑๒) ความมั่นคงในงาน (Stability of Tenure of Personnel) ความมั่นคงในงานมีความสำคัญต่อการจ้างงานระยะยาวเมื่อพนักงานอยู่ในองค์การซึ่งมีแนวโน้มจะทำงานเป็นทีมเป็นระยะเวลาโดยพยายามพัฒนาทักษะและปรับปรุงความสามารถในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของ

องค์การการจ้างงานระยะยาวเป็นปัจจัยสำคัญที่ใช้อธิบายการประสบความสำเร็จ ของบริษัทขนาดใหญ่ในญี่ปุ่น

๑๓) ผลประโยชน์ส่วนตัวมีความสำคัญน้อยกว่า ผลประโยชน์ขององค์การ (Subordination of individual interests to the common interest) ผลประโยชน์ขององค์การถือว่าเป็นประโยชน์ของทุกคนหรือของทุกกลุ่มในองค์การในขณะที่องค์การยังดำเนินกิจการอยู่จะต้องมีการกำหนดผลประโยชน์ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมระหว่างองค์การ และสมาชิกภายในองค์การ

๑๔) ความสามัคคี (Sprit de corps) เป็นความรู้สึกร่วมกันของสมาชิกภายในองค์การ ที่ช่วยสนับสนุนการทำงานของสมาชิกในกลุ่มในการออกแบบประยุกต์ของอำนาจหน้าที่ตามลำดับชั้นภายในองค์การและสิทธิในการสั่งการหรือการบริโภคนและความร่วมมือกันถือว่าเป็นส่วนประกอบ สำคัญในการที่ทำให้องค์การบรรลุผลสำเร็จ และมีการพัฒนาความสามัคคีจะสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ หากมีการติดต่อกันระหว่างผู้บริหาร และคนงานโดยการติดต่อเพื่อแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ที่สำคัญเพราะความสามัคคีคือพลังเมื่อสมาชิกมีความสามัคคีกันสูง ก็จะทำให้องค์การมีความแข็งแกร่ง

สรุป ได้ว่าการบริหารทั้งหน่วยงานราชการและภาคเอกชน ต้องมีแบบแผนตามหลักวิชาการ ผู้บริหารมีความจำเป็นอย่างที่ต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์บริหารงานให้บรรลุ ตามเป้าหมายแห่งความสำเร็จ ภายใต้สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในรวมทั้งวัฒนธรรมองค์การบุคลากรและงบประมาณเท่าที่มีอยู่

ดังนั้น อาจพอสรุปแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารได้ว่า คือ

จากแนวคิดเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารและผลการศึกษาของนักวิชาการต่าง ๆ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลแนวคิดหลักของการบริหาร เพื่อศึกษาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ตามตารางที่ ๒.๑๐ ดังต่อไปนี้

จากแนวคิดทฤษฎีการบริหาร และผลการศึกษาของนักวิชาการต่าง ๆ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร เพื่อศึกษาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ตามตารางที่ ๒.๑๐ ดังต่อไปนี้

## ๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง จากเอกสารทางวิชาการพบว่า มีผู้ให้แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล ไว้หลายท่าน ดังนี้

### ๒.๓.๑ ความเป็นมาของหลักธรรมาภิบาล

แนวคิดเรื่อง “Governance” ได้ปรากฏมาตั้งแต่อารยธรรมการปกครอง ของกรีกสมัยโบราณมาจากศัพท์ของคำว่า “Kubernan” ที่บัญญัติโดยปราชญ์ที่ชื่อ Plato ซึ่งก็คือระบบการปกครอง (System of Governing) คำว่าGubernareซึ่งหมายถึง “Rule making or Steering” การกำหนดหรือถือทางเสือในการปกครองแต่เดิมในภาษาอังกฤษคำนี้หมายถึง รัฐบาล (Government) ในเชิงนามธรรม



(Act of Governing หรือ Manner of Governing) ซึ่งก็คือการจัดการปกครอง<sup>๘๔</sup> แนวคิดทฤษฎีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลตามภาษาไทยเป็นแนวคิดที่ได้มีการกล่าวถึงกว้างขวาง หลังจากมีเหตุการณ์วิกฤติทางเศรษฐกิจในประเทศไทย และในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยแนวคิดเรื่องการจัดการปกครอง และการจัดการปกครองที่ดีนั้น ได้รับการรณรงค์อย่างมากโดยสถาบันทางเศรษฐกิจและการเงินระดับโลก<sup>๘๕</sup> และดังที่ทราบแล้วว่าแนวคิดนี้ได้มีการค้นพบมาตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๓๒แต่ถึงกระนั้นก็ได้มีการนำคำว่า Good governance มาใช้อย่างเป็นรูปธรรมซึ่งที่กล่าวได้ว่าคำว่า Good governance พึ่งมีการนำมาใช้อย่างเป็นทางการเมื่อไม่นานนี้เอง

ในสมัยโบราณเน้นการปกครอง (Governing) ผู้ปกครองเรียกว่ารัฐบาลในสมัยราชาธิปไตย การปกครองที่ดี อยู่ที่มีธรรมาชาดงที่มีการเน้นเรื่องทศพิธราชธรรมถัดจากสมัยราชาธิปไตย ผู้ปกครองก็เป็นทหารบ้างเป็นนักการเมืองบ้างเมื่อสังคมวิวัฒนาการไปภาคธุรกิจเติบโตขึ้นและมีผลกระทบต่อสังคมมาก และภาคประชาชนหรือสังคมก็มีบทบาทมากขึ้น หลักการเรื่องการปกครอง (Governing) โดยรัฐลักษณะใช้อำนาจ จากบนลงล่างก็ไม่เพียงพอเพราะอำนาจไม่ได้อยู่ที่รัฐบาลเท่านั้นแต่อยู่ที่ภาคธุรกิจและภาคสังคมด้วยจึงมีการนำคำว่า Governing ในสังคมสมัยใหม่คงจะต้องคำนึงถึงไตรภาคีคือภาครัฐภาคธุรกิจและภาคสังคมในการอภิบาลทั้งภาครัฐบาล และภาคธุรกิจ ต้องมีความโปร่งใส ถูกตรวจได้จึงจะตั้งอยู่ใน ความถูกต้อง (ธรรมะหรือGood) สังคมต้องเข้ม แข็งจึงจะทำให้รัฐและธุรกิจโปร่งใส Good governance จึงประกอบด้วยรัฐโปร่งใสธุรกิจโปร่งใสและสังคมเข้มแข็ง

ปัจจุบันนี้ ทั้งในด้านการศึกษา และวิชาชีพทางรัฐประศาสนศาสตร์ถือได้ว่า “Governance” หรือการจัดการปกครองเป็นกรอบแนวคิด ที่สำคัญของการบริหารภาครัฐซึ่งมีองค์ประกอบหลักที่สำคัญ คือ การเน้นบทบาทของการบริหารภาครัฐกรอบแนวคิด Governance เป็นประเด็นสำคัญในการศึกษาถึงความสัมพันธ์ และความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับประชาชน ความสัมพันธ์และความรับผิดชอบ ระหว่างรัฐกับภาคเอกชนหรือกลุ่มทางสังคมที่เกิดการรวมตัวกัน โดยสมัครใจความสัมพันธ์ และความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับประชาชนสังคม<sup>๘๖</sup> แนวความคิด “Governance” ได้มีการศึกษากว้างขวางขึ้นและคำนี้ก็ถูกนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายในวงการและองค์การเครือข่ายของธนาคารโลกโดยในระยะแรก ๆ ธนาคารโลกกำหนดความหมายตามกรอบความคิดของการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับขอบเขต ของธนาคารโลกว่าด้วย Governance and Development ดังนั้นคำว่า Governance จึงเป็นที่เข้าใจกันว่า “การกำหนดกลไกอำนาจของภาครัฐในการบริหารทรัพยากรทั้งด้านเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนา” ในระยะเริ่มแรกนั้น

<sup>๘๔</sup> Agere, Sam, *Promoting Good Governance : Principles, Practices and Perspective*, (London: Commonwealth Secretariat, 2000), p. 34.

<sup>๘๕</sup> พุทธิสาดิน ชุมพล, *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย*, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๖), หน้า ๑๓๐.

<sup>๘๖</sup> Morren, Tatiana, “Conceptualizing Civil Society Within Good Governance and Social Capital Policies”, *Master’s Thesis*, (Department of Education: Dalhousie University of Canada, 2001), p. 56.



ธนาคารโลกได้พยายามอธิบายความหมายของ Governance ว่าครอบคลุมถึงความหมาย ๓ ลักษณะ คือ<sup>๘๗</sup>

๑. โครงสร้างและรูปแบบของระบอบการเมือง (Political Regime)
๒. กระบวนการและขั้นตอนที่ผู้มีอำนาจในการเมือง ใช้ในการบริหารทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคมเพื่อพัฒนาประเทศ
๓. ชีตความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดนโยบาย และการดำเนินการตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

**สรุปได้ว่า** สรุปได้ว่าเป็นแนวทางการบริหารงานของภาครัฐ เพื่อพลิกฟื้นภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศรวมถึงการพัฒนาคนที่ยั่งยืนนำไปสู่การแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของชาติ

จากแนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล และผลการศึกษาของนักวิชาการต่าง ๆ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลแนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล เพื่อศึกษาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ตามตารางที่ ๒.๑๑ ดังต่อไปนี้

### ๒.๓.๒ ความหมายของธรรมาภิบาล

จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง จากเอกสารทางวิชาการ พบว่ามีผู้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล ไว้หลายท่าน ดังนี้คือ การกำกับที่ดีการดูแลอย่างดีเพื่อประกันว่าองค์กรจะไม่มีกรณีฉ้อราษฎร์บังหลวง<sup>๘๘</sup> การปกครองการบริหารแบบบูรณาการ (Integration) ของหัวหน้าฝ่ายบริหาร (CEO - Chief Executive Officer) ขององค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็้องค์กรของทางราชการในส่วนกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตือ้องค์กรรัฐวิสาหกิจและองค์กรธุรกิจเอกชนก็ตือ้องค์กรทางศาสนาและองค์กรสาธารณะอื่น ๆ ก็ดีจะให้บังเกิดผลสำเร็จด้วยดี มีประสิทธิภาพสูงจะต้องมี หลักการบริหารที่ชื่อว่าการบริหารการปกครองที่ดี (Good Governance) นั้นประมวลรวมย่อลงใน “หลักธรรมาภิบาล”<sup>๘๙</sup> คำว่าธรรมาภิบาลนั้นเมื่อพิจารณาแต่ละคำแล้วจะเห็นว่า ธรรมนั้น<sup>๙๐</sup>

๑. ธรรมเป็นคำกลาง ๆ หมายถึง ทั้งสิ่งดีและไม่ดีเพราะทั้งสิ่งดีและไม่ดีต่างก็ทรงเป็นตัวของตัวเองไว้ตลอดไปไม่เปลี่ยนแปลงเช่นคุณสมบัติของธรรมาภิบาลคือป้องกันผู้ปฏิบัติตามมิให้ตกไปในที่ชั่ว

๒. ธรรม หมายถึง สิ่งดีคุณความดีความถูกต้องสิ่งของที่ดีหลักปฏิบัติทางศาสนาเช่นใช้ว่ามีคุณธรรมมีเมตตาธรรมประพฤติธรรมเข้าถึงสัจธรรมความยุติธรรม ความเป็นธรรม

<sup>๘๗</sup> เอเจอร์, แคม, **ธรรมาภิบาลการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์น้ำฝน, ๒๕๕๕), หน้า ๓๑.

<sup>๘๘</sup> เกษม วัฒนชัย, **ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย**, (กรุงเทพมหานคร: อัมรินทร์ดิงแอนด์พับลิชชิง, ๒๕๕๖), หน้า ๒๓.

<sup>๘๙</sup> พระราชญาณวิสิฐ (เสริมชัย ชยมงคลโ), **หลักธรรมาภิบาลและประมุขศิลป์**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ชัยมงคลพรินตัง, ๒๕๕๘), หน้า ๑๑๔.

<sup>๙๐</sup> พระธรรมกิตติวงศ์ (ทองดี สุรเตโช), **พจนานุกรมเพื่อการศึกษาพุทธศาสน์ชุดคำจำกัดความ**, (กรุงเทพมหานคร: เลียงเชียง, ๒๕๕๘), หน้า ๓๔๕.

๓. ธรรม หมายถึง สิ่งที่ไม่ดีความชั่ว เช่น ใช้คำว่าอภุศลธรรมบาปกรรมกัณโถธรรมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีพ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ระบุหลักการของค่านิยมการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีไว้ดังนี้ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการฝ่ายปฏิบัติการฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขมีความรู้รักสามัคคีร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่อาจจะมีมาในอนาคตเพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรมความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขสอดคล้องกับความเป็นไทยรัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน”<sup>๙๑</sup>

ธรรมาภิบาลแบบสากลเน้นตรรกะกฎเกณฑ์ (Norm) ที่วางระบบโครงสร้างกระบวนการและความสัมพันธ์ของภาครัฐภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาสังคมในการบริหารเศรษฐกิจการเมืองและสังคมของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) โดยมีสมมติฐานว่าวิกฤติเศรษฐกิจที่ผ่านมาเป็นผลมาจากธรรมาภิบาล (Bad Governance)<sup>๙๒</sup> ธรรมาภิบาลกับสังคมไทยมีใจความตอนหนึ่งว่าธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาของประเทศโดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง ๓ ส่วนของสังคมคือ ภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาสังคมและให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจสังคมการเมืองอย่างสมดุลส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคงยั่งยืนและมีเสถียรภาพ<sup>๙๓</sup> การมีส่วนร่วมคือความโปร่งใสตรวจสอบได้และการมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานเพื่อให้หลักประกันว่าการดำเนินการทางการเมือง และเศรษฐกิจอยู่บนฉันทานุมัติอย่างกว้างขวางของสังคมและให้ความมั่นใจว่าเสียงคนยากจน และคนด้อยโอกาสจะเป็นที่รับฟังในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร<sup>๙๔</sup> ทำหน้าที่เป็นกลไกเครื่องมือและแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจสังคมและการเมืองโดยเน้นความจำเป็นของการสร้างร่วมมือจากภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างจริงจัง และต่อเนื่องเพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งมีความชอบธรรมของกฎหมายมีเสถียรภาพมีโครงสร้างและกระบวนการการบริหารที่มีประสิทธิภาพมีความโปร่งใส และสามารถ

<sup>๙๑</sup> สูดจิต นิमितกุล, กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดีในการปกครองที่ดี, (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๑๔.

<sup>๙๒</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๔) หน้า ๑๘-๑๙.

<sup>๙๓</sup> ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และ รัชณี ภูตระกูล, ธรรมาภิบาลกับสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๙), หน้า ๓.

<sup>๙๔</sup> ไชยวัฒน์ คำชู, การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม, (กรุงเทพมหานคร: น้ำฝนการพิมพ์, ๒๕๔๘), หน้า ๒๘.

ตรวจสอบได้อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน<sup>๙๕</sup> ธรรมนูญมีความหมายไม่ตรงกับความหมายของ Good Governance นักเพราะ Good Governance น่าจะหมายถึงระบบการบริหารและการจัดการที่ดีซึ่งไม่ใช่การสร้างรัฐที่ตึงตังและหากใช้คำไทยว่าธรรมนูญภาษาอังกฤษก็น่าจะเป็นคำว่า Good State ไม่ใช่ Good Governance<sup>๙๖</sup> กล่าวคือ Good Governance สามารถเรียกเป็นภาษาไทยได้หลายอย่างเช่นธรรมาภิบาลธรรมนูญการบริหารจัดการที่ดีการกำกับดูแลกิจการที่ดีเป็นต้นต่อมาราชบัณฑิตยสถานได้บัญญัติ Good Governance อย่างเป็นทางการว่าธรรมาภิบาลหมายถึงวิธีการดำเนินการปกครองที่ทำให้เกิดผลดีและความเหมาะสม<sup>๙๗</sup> ธรรมนูญ (Good Governance) คือใช้หลักนิติธรรมใช้หลักกฎหมายใช้หลักคุณธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติซึ่งถ้าใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกันคนพิการก็จะขาดโอกาสจึงต้องมีหลักคุณธรรม<sup>๙๘</sup>

สรุปได้ว่าธรรมาภิบาล หรือ Good Governance หมายถึง การบริหารการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศโดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบ ๓ ส่วนของสังคมเข้าด้วยกันคือภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาสังคมและให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจสังคมและการเมืองอย่างสมดุลซึ่งจะส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติตลอดจนมีการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความแข็งแกร่งมีประสิทธิภาพมีคุณภาพมีความโปร่งใสยุติธรรมและสามารถตรวจสอบได้ซึ่งจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศชาติเป็นไปอย่างมั่นคงยั่งยืนและมีเสถียรภาพ

### ๒.๓.๓ ความสำคัญของธรรมาภิบาล

จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องจากเอกสารทางวิชาการ พบว่า มีผู้ให้ความสำคัญของธรรมาภิบาลไว้หลายท่าน ดังนี้

๑) เป็นหลักพื้นฐานในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม เอื้อผลประโยชน์ให้กับคนทุกระดับไม่ว่าคนรวยหรือคนจน ในเรื่องการเมืองงานทำ การมีรายได้ การพัฒนาที่เท่าเทียมกันและการมีคุณภาพชีวิตที่ดี<sup>๙๙</sup>

๒) ธรรมาภิบาลช่วยให้สังคมมีความเข้มแข็งทุกด้าน ทั้งทางคุณค่าและจิตสำนึกทางสังคม การเมือง วัฒนธรรม จริยธรรมและทางเศรษฐกิจ มีสมรรถนะ มีความโปร่งใส สามารถอยู่ร่วมกันได้ด้วยความสุขและเอื้ออาทรต่อกัน ช่วยลดแก้ปัญหาความรุนแรงของปัญหา<sup>๑๐๐</sup>

<sup>๙๕</sup> บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, *ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล*, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๖), หน้า ๑๐.

<sup>๙๖</sup> ยุคศรี อาริยะ, *โลกาภิวัตน์กับธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคม*, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิถีทรรศน์, ๒๕๕๖), หน้า ๔๑.

<sup>๙๗</sup> ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, *ทฤษฎีองค์การ : ฉบับมาตรฐาน*, (กรุงเทพมหานคร: ธรรมสาร, ๒๕๕๕), หน้า ๓๘๗.

<sup>๙๘</sup> ชัยสิทธิ์ เณลิมมีประเสริฐ และคณะ, *เศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคมผลการเสวนาสหสาขาวิชาการระหว่างสถาบันแห่งชาติ ครั้งที่ ๑*, (กรุงเทพมหานคร: ฟาอภัยจำกัด, ๒๕๕๕), หน้า ๗๖.

<sup>๙๙</sup> อานันท์ ปันยารชุน, *มุมมองนายอานันท์*, (๒ มีนาคม ๒๕๕๔), มิติชน, หน้า ๑๓.

<sup>๑๐๐</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕.



๓) การสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในทุกระดับจะทำให้เกิดการพัฒนายั่งยืน โดยมีตนเป็นศูนย์กลางที่แท้จริง ทำให้สังคมไทยเป็นสังคมเสถียรภาพ<sup>๑๐๑</sup>

๔) ธรรมาภิบาลเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคี และรวมพลังก่อเกิดการพัฒนายั่งยืน ทั้งยังเป็นส่วนเสริมสร้างความเข้มแข็ง หรือสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ประเทศ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒)<sup>๑๐๒</sup>

๕) ธรรมาภิบาลจะช่วยลดปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงและส่งเสริมให้คนมีความซื่อสัตย์สุจริต<sup>๑๐๓</sup>

๖) ธรรมาภิบาลจะช่วยให้ระบบของรัฐมีความยุติธรรมเป็นที่น่าเชื่อถือต่างประเทศ อีกทั้งนำไปสู่การลดปัญหาการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของบ้านเมืองได้<sup>๑๐๔</sup>

๗) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๙ หลักธรรมาภิบาลเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศที่จะขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อื่นไปสู่เป้าหมาย<sup>๑๐๕</sup>

**สรุปได้ว่า** การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการนั้นจะส่งผลให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการ มีการประเมินผล การปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

### ๒.๓.๔ ลักษณะของธรรมาภิบาล

จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง จากเอกสารทางวิชาการ พบว่ามีผู้ได้กล่าวถึง ลักษณะของธรรมาภิบาลไว้หลายท่าน ดังนี้ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่ใช้ในสาขารัฐศาสตร์ โดยเป็นคำที่รวมกลุ่มคำประชาธิปไตย ประชาสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิมนุษยชน และการพัฒนายั่งยืน นักรัฐศาสตร์ส่วนหนึ่งเห็นว่าธรรมาภิบาลเป็นมิติใหม่ที่เน้นบทบาทของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบ ประเมินผลงานได้อย่างชัดเจนและมีการแข่งขันเพื่อการบริการที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตามก็ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจเกี่ยวกับการมีธรรมาภิบาล คือ การมีประชาธิปไตยไม่ได้หมายความว่า จะนำไปสู่การมีธรรมาภิบาลเสมอไป แต่ประชาธิปไตยนั้นจะเป็น

<sup>๑๐๑</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร: วิทยุชุมชน, ๒๕๔๒), หน้า ๑๖๒.

<sup>๑๐๒</sup> สำนักงานคณะกรรมการการอาชญากรรม (ม.ป.ป.), คู่มือการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี, (กรุงเทพมหานคร, ๒๕๔๒), หน้า ๑๔.

<sup>๑๐๓</sup> ยุทธ วรฉัตรธาร, “คำสัมภาษณ์ เรื่องธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กร” วารสารนักบริหาร ๒๑, (กรกฎาคม-กันยายน ๒๕๔๔): ๓๙-๔๓.

<sup>๑๐๔</sup> บุซง ชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมี ลี, รายงานการวิจัยตัวชี้วัดธรรมาภิบาล, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๔), หน้า ๔๘-๕๐.

<sup>๑๐๕</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๔๙, (กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๔๔), หน้า ๑๒๐.



พื้นฐานที่ดี จะช่วยสนับสนุนให้มีธรรมาภิบาลมากขึ้น<sup>๑๐๖</sup> ลักษณะของธรรมาภิบาลว่า ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดทั่วไปจนถึงระดับอุดมศึกษาและมีขอบเขตที่เป็นอุดมคติ ธรรมาภิบาลเป็นทั้งเหตุและผล เป็นทั้งวิธีการในการปฏิบัติ (Means) เป็นเป้าหมาย (Ends) หรือผลลัพธ์ (Result) ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดในเชิงบวกหรือคุณธรรมความดีที่ระดับที่พัฒนามากแล้วของมนุษยชาติ ธรรมาภิบาลกับประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์กันจนแยกไม่ออก ถ้าประชาธิปไตยในสังคมไทยอ่อนแอกระแสนธรรมาภิบาลในหมู่คนไทยก็ยิ่งอ่อนแออยู่<sup>๑๐๗</sup>

### สรุปได้ว่าธรรมาภิบาลคือ

๑. ธรรมาภิบาลเกี่ยวข้องกับบรรทัดฐาน และค่านิยมซึ่งเป็นตัวอย่างแนวทางการดำเนินงานภายในองค์กรเกิดความโปร่งใส คณะกรรมการขององค์กร และผู้บริหารเป็นผู้เกี่ยวข้องและรับผิดชอบโดยตรงในการผลักดันให้องค์กรไปสู่สภาวะธรรมาภิบาล

๒. ธรรมาภิบาลเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ซึ่งทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความร่วมมือกัน

๓. ธรรมาภิบาลเป็นรูปแบบแห่งความสมานฉันท์ การประสานงานที่จริงจังของรัฐบาล สังคม เอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำสถาบันหลัก ๆ และเครือข่ายประชาคมต่าง ๆ ในยามวิกฤต

**สรุปได้ว่า** ลักษณะของธรรมาภิบาล เป็นแนวคิด เกี่ยวข้องกับบรรทัดฐานและค่านิยมซึ่งเป็นตัวอย่างแนวทางการดำเนินงานภายในองค์กรเกิดความโปร่งใส เป็นกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ซึ่งทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความร่วมมือกัน แห่งความสมานฉันท์ การประสานงานที่จริงจังของรัฐบาล สังคม เอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำสถาบันหลัก ๆ และเครือข่ายประชาคมต่าง ๆ ในยามวิกฤต

### ๒.๓.๕ องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง จากเอกสารทางวิชาการ พบว่ามีผู้ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาล ไว้หลายท่าน ดังนี้คือสถาบันราชประชาสมาสัยได้กล่าวว่ธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหมายถึงขบวนการหรือขั้นตอนในการทำงานหรือกิจกรรมใด ๆ ที่จัดขึ้นในสถาบัน เริ่มจากงานในหน้าที่รับผิดชอบแต่ละคนงานที่ได้รับคำสั่งให้ทำหรืองานที่ร่วมกันทำจะต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ๖ หลัก คือ<sup>๑๐๘</sup>

๑. หลักนิติธรรมเคารพและปฏิบัติตามกติการะเบียบแบบแผนและกฎหมายต่างๆโดยไม่ละเมิดอย่างตั้งใจหรือจงใจหลีกเลี่ยงหรือไม่ตั้งใจเพราะไม่รู้ฉะนั้นถ้าไม่แน่ใจต้องศึกษาก่อนว่าจะผิดหลักนิติธรรมหรือไม่ก่อนที่จะทำลงไป

<sup>๑๐๖</sup>บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมี ลี, รายงานการวิจัยตัวชี้วัดธรรมาภิบาล, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๔), หน้า ๗๖.

<sup>๑๐๗</sup>เสนีย์ คำสุข, “ธรรมรัฐ”, วารสารนักบริหาร ๒๑, (กรกฎาคม-กันยายน ๒๕๔๔): ๕๔-๖๖.

<sup>๑๐๘</sup>สถาบันราชประชาสมาสัย, ธรรมาภิบาลบันดาลสุข, (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงสาธารณสุข, ๒๕๔๙), หน้า ๖.

๒. หลักคุณธรรมในหลายแง่มุมเช่นเมตตาธรรมคือความปรารถนาให้ผู้อื่นเป็นสุข จริยธรรมทำอะไรให้ถูกต้องครบถ้วนทุกขั้นตอนกตัญญูกตเวทิตาการรู้จักบุญคุณและคิดจะตอบแทนหรือ โอบอ้อมอารีรู้จักละอายและเกรงกลัวบาปกรรมไม่ดีโดยการมีคุณธรรมจะช่วยยกคุณค่าความเป็น มนุษย์ให้สูงขึ้นเป็นที่ยกย่องของคนทั่วไป

๓. หลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ทุกเรื่องราวในการทำงานตามภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบอยู่ ตอบข้อสงสัยได้ชัดเจนทุกคำถาม

๔. หลักการมีส่วนร่วมพึงระลึกไว้ว่าตนเองเป็นสมาชิกของสถาบันนอกเหนือจากงานใน หน้าที่แล้วกิจกรรมอื่นที่มีผลต่อสถาบันจะต้องร่วมมืออะไรที่มีต้องทักท้วง

๕. หลักความรับผิดชอบต่อผลงานที่ทำเองทำโดยกลุ่มทำในนามสถาบันถ้าดีอยู่แล้วให้ตี ยิงขึ้นถ้าผิดพลาดบกพร่องต้องช่วยกันแก้ไขไม่วางเฉย

๖. หลักความคุ้มค่าทั้งในแง่รูปธรรมและนามธรรมที่สัมผัสจับต้องมองเห็นได้หรือรู้สึก คุ้มค่าหรือไม่คุ้มค่าถ้าทำตามหลักข้างต้นทั้ง ๕ มาครบถ้วนแล้วเมื่อพิจารณาถึงหลักความคุ้มค่าแล้วไม่ ผ่านก็ควรทบทวนปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าต่อผลงานให้มากที่สุด ในประเด็นนี้ พลเอก, เปรมติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ ได้กล่าวปาฐกถาพิเศษ เรื่อง “จริยธรรมของการ บริหารภาครัฐ” เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ในการจัด งานครบรอบ ๕๐ ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ได้กล่าวว่า การบริหารต้องพูดถึงผู้บริหารเพราะเป็น เรื่องที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกันบางกรณีเป็นเรื่องเดียวกันจริยธรรมของการบริหารภาครัฐจะไม่มี ทางเกิดผลสำเร็จได้ถ้าผู้บริหารไม่มีจริยธรรมการใช้จริยธรรม และคุณธรรมในการบริหารงานภาครัฐ ภาคเอกชนผู้บริหารจะต้องมีจิตสำนึกที่จะนำสิ่งที่ดีไปใช้และขจัดสิ่งที่ไม่ดีให้หมดไปสิ่งเหล่านี้ คือ<sup>๑๐๙</sup>

๑) ความซื่อสัตย์เป็นจริยธรรมทั้งของการบริหารภาครัฐและของผู้บริหารความ ซื่อสัตย์ไม่ได้หมายถึงการประพฤติปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้นแต่ต้องตามจริยธรรม และศีลธรรมด้วย

๒) กฎหมายเป็นที่ยอมรับกันว่ากฎหมายไม่สามารถอุดช่องโหว่การบริหาร ผู้บริหารที่ จะแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพกฎหมายวางมาตรฐานขั้นต่ำของการ ประพฤติมิชอบไว้เท่านั้นแต่มาตรฐานทางจริยธรรมในเรื่องของการประพฤติชอบ และความซื่อสัตย์ นั้นสูงกว่ากฎหมาย

๓) ความเป็นธรรมบอกยากกว่าความเป็นธรรมคืออะไรบ้างว่าความเป็นธรรมอยู่ที่จิต สำนึกของผู้บริหารก็ไม่น่าจะถูกนักเพราะผู้บริหารลำเอียงได้ถ้าคนส่วนใหญ่ได้ประโยชน์สูงสุดถือว่าเป็นธรรม

๔) ประสิทธิภาพเป็นเรื่องเข้าใจง่ายและจริยธรรมของการบริหารที่ถกเถียงกัน เกี่ยวกับเรื่องนี้คือในตัวประสิทธิภาพเองอาจไม่สอดคล้องกับจริยธรรมกรณีนี้จริยธรรมมีความสำคัญ มากเราสามารถหาหนทางที่จะให้ประสิทธิภาพไปด้วยกันได้กับจริยธรรมไม่ว่าจะเป็นเรื่องความซื่อสัตย์ ความโปร่งใสหรือความเป็นธรรม

<sup>๑๐๙</sup> พลเอกเปรม ติณสูลานนท์, “จริยธรรมการบริหารภาครัฐ”, (๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘), มิติชน, หน้า ๒.

๕) ความโปร่งใสเป็นเรื่องเข้าใจง่ายและเป็นจริยธรรมของการบริหารเช่นเดียวกัน ปัจจุบันมีการเรียกร้องหาความโปร่งใสมากเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบการบริหารภาครัฐได้เรามีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารบัญญัติให้รัฐเปิดเผยข้อมูลอันเป็นสาธารณะประโยชน์แก่ประชาชนการหลีกเลี่ยงไม่เปิดเผยข้อมูลถือได้ว่าขัดจริยธรรม

๖) ความมั่นคงของรัฐเราใช้จริยธรรมในการบริหารงานเพื่อผลประโยชน์ของรัฐ ความมั่นคงของรัฐคือผลประโยชน์ของรัฐความมั่นคงของรัฐคือประโยชน์ของรัฐอย่างหนึ่งการใช้จริยธรรมการบริหารความมั่นคงอาจกระทบสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนจึงหาความสมดุลให้ได้

๗) ค่านิยมของคนไทยส่วนใหญ่ยังเชื่อว่าความร่ำรวยสร้างชื่อเสียงเกียรติยศและฐานะได้จึงมีคนจำนวนไม่น้อยรีบสร้างความร่ำรวยโดยไม่แยแสต่อจริยธรรมสิ่งหนึ่งที่คิดว่าไม่มีในตำราคือความรักมีค่ากล่าวว่าการรักเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์เป็นความปรารถนาเป็นความห่วงหาอาทรใครก็ตามที่มีความรักย่อมมุ่งพยายามที่จะให้สิ่งที่เรารักมีความสุขมีความเจริญมีความมั่นคง

การนำหลักธรรมาภิบาลไปเป็นแนวทาง การปฏิรูปการบริหารการปกครองของหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐเป็นการส่งสัญญาณว่าประเทศไทยมีการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีและอธิบายองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล ไว้ดังนี้<sup>๑๑๐</sup>

๑. ความชอบธรรม (Legitimacy) ซึ่งมีความหมายรวมถึงหลักนิติธรรม (rule of law) และความเป็นอิสระของกระบวนการยุติธรรม (independence of judiciary) ได้แก่ การทำให้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมายโดยกรอบกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรมและบังคับใช้กับคนทุกกลุ่มอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

๒. ความโปร่งใส (Transparency) เป็นการพิจารณาที่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย กระบวนการทำงานกฎกติกาและความตั้งใจจริงในการบริหารงานของหน่วยงานต่อสาธารณชนมีความอิสระในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทั้งทางเศรษฐกิจการค้าสังคมและสิ่งแวดล้อมข้อมูลที่เผยแพร่ต้องมีความทันสมัย

๓. ความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ (Accountability) การตัดสินใจใด ๆ ต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำกับสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลักมีจิตใจเสียสละและเห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

๔. ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) กระบวนการและสถาบันของรัฐสามารถจัดสรรและใช้ทรัพยากรต่างๆได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสมเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวมรวมถึงการทำงานที่รวดเร็วมีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

๕. การมีส่วนร่วม (Participation) หลักธรรมาภิบาลขึ้นอยู่กับพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนประชาชนหมายถึงคนไทยทุกคนไม่ว่าจะประกอบอาชีพใดต้องรู้จักสิทธิและการใช้สิทธิต้องตื่นตัวกระตือรือร้นที่จะรับรู้ตรวจสอบกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของคนอื่นสร้างภาคประชาชนและสังคมที่เข้มแข็งมีทัศนคติต่อ

<sup>๑๑๐</sup> บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมี ลี, “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล”, รายงานการวิจัย, (สถาบันพระปกเกล้า: ครุสภาลาดพร้าว, ๒๕๔๔), หน้า ๔๙.



ส่วนรวมที่ถูกต้องและมีคุณธรรมหลักธรรมาภิบาลต้องคำนึงถึงหลักความสำคัญคือความโปร่งใส ความซื่อสัตย์ (Integrity) ความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานตามหน้าที่และความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness)<sup>๑๑๑</sup> ประกอบด้วยความสมเหตุสมผลที่อธิบายได้ (Accountability) ความโปร่งใส เข้าใจตรงกันความสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบ (Responsibility) ความเสมอภาคและความเป็นธรรม (Equitable Treatment)<sup>๑๑๒</sup> การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วยหลักความรับผิดชอบต่อหน้าที่ (Responsibility) ความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการกระทำของตน (Accountability) ความยุติธรรมความโปร่งใสคุณค่าระยะยาว (Long-term Value) และการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (best practices)<sup>๑๑๓</sup> องค์ประกอบของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการให้บริการของรัฐเป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ดังนี้<sup>๑๑๔</sup>

๑) หลักนิติธรรมประกอบด้วยกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรมสามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้ มีการปฏิรูประบบกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็วโปร่งใส และตรวจสอบได้และได้รับการยอมรับจากประชาชน

๒) หลักความโปร่งใสประกอบด้วย การสำรวจความพึงพอใจของผู้ใช้บริการของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการจำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนหรือสอบสวนเจ้าหน้าที่รัฐเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการเป็นตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ

๓) หลักความรับผิดชอบต่อประกอบด้วย การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้องการบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติคุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณความถูกต้องครบถ้วนรวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานและจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

๔) หลักความคุ้มค่าประกอบด้วย ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ

๕) หลักการมีส่วนร่วมประกอบด้วย ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่างๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบจำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินงานเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพ ของการเข้ามามีส่วนร่วม

<sup>๑๑๑</sup> โสมนัส ฌ บางช้าง, “การกำกับดูแลที่ดี”, วารสารนักบริหาร ๒๑, (กรกฎาคม - กันยายน ๒๕๔๔): ๔๘-๕๐.

<sup>๑๑๒</sup> สมหมาย ปฐมชัยวัฒน์, “หลักการปกครองที่ดีกับสภาวะแวดล้อมของระบบควบคุมภายใน”, วารสารนักบริหาร ๒๑, (กรกฎาคม - กันยายน ๒๕๔๔): ๕๑-๕๓.

<sup>๑๑๓</sup> อัจรา โยมสินธุ์, “บรรษัทภิบาลกลยุทธ์ธุรกิจแบบยั่งยืน” วารสารนักบริหาร ๒๑, (กรกฎาคม - กันยายน ๒๕๔๔): ๔๘-๕๐.

<sup>๑๑๔</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีรายงานประจำปี ๒๕๔๑ - ๒๕๔๓, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๓), หน้า ๒.

๖) หลักคุณธรรมประกอบด้วยกรรณหรือกรรณทุกขในการดำเนินการในเรื่องต่างๆทั้งในและนอกองค์กรลดลงคุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้นมีการบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุดสังคมมีเสถียรภาพอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

**สรุปได้ว่า** ธรรมาภิบาลเป็นขั้นตอนในการบริหารงานที่จัดขึ้นในองค์กรหรือหน่วยงานเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีประกอบด้วย๖หลักการคือหลักนิติธรรมหลักคุณธรรมหลักความโปร่งใสหลักความรับผิดชอบหลักการมีส่วนร่วมและหลักความคุ้มค่าซึ่งนับว่าเป็นหลักในการบริหารจัดการที่ดีที่หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนโดยนำหลักการเหล่านี้มาใช้เป็นแนวทางในการบริหารงาน

### ๒.๓.๖ การนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในประเทศไทย

ประเทศไทยเริ่มมีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้แพร่หลายภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และหลังจากวิกฤตทางเศรษฐกิจและสังคมในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ทั้งนี้เนื่องจากในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงินจากกองทุนระหว่างประเทศ (IMF) ที่ระบุให้รัฐบาลไทยให้คำมั่นสัญญาว่าจะสร้าง Good Governance ให้เกิดขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐโดย รัฐบาลในขณะนั้นได้พิจารณาเห็นความจำเป็นที่ประชาชนต้องมีการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบูรณะสังคม และประเทศเพื่อพลิกฟื้นภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของประเทศเพื่อสามารถรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ให้ทันสถานการณ์รัฐบาลได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยขอความร่วมมือจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ในการดำเนินการค้นคว้าวิจัยเพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมได้มีการระดมแนวคิดเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศในระยะสั้นและระยะยาวให้ยั่งยืนซึ่งคณะทำงาน ดังกล่าวได้จัดเอกสารข้อเสนอเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลไทยและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจซึ่งมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้ระดมแนวคิดในประเทศไทยหลายสาขา ที่อาสาสมัครมาร่วมทำงานและคณะทำงานได้จัดทำเอกสารข้อเสนอเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลไทย เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒ นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้เลขาธิการคณะกรรมการราชการพลเรือนจัดทำบันทึกข้อกำหนดเรื่องนี้เป็นวาระแห่งชาติ โดยเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ และวันที่ ๒๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยนายกรัฐมนตรีได้ลงนามในระเบียบดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับประกาศทั่วไปเล่มที่ ๑๑๖ ตอนที่ ๖๓ เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในประเทศไทย เมื่อครั้งแรกที่มีการอ้างถึงคำว่า “Governance” ตามความหมายที่ใช้กันในวงวิชาการนั้นคำว่า Governance ถูกใช้ในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงินของประเทศไทยจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ในปี พ.ศ.๒๕๔๐ เมื่อคราวประเทศไทยเกิดวิกฤตเศรษฐกิจซึ่งภายหลังการแสดงเจตจำนงการกู้เงินในครั้งนั้นของรัฐบาลไทยนี้เอง

ที่ทำให้ให้นักวิชาการกลุ่มต่าง ๆ เริ่มหันมาสนใจ Governance ในบริบทของสังคมไทยมากขึ้น<sup>๑๑๕</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ระบุหลักการของค่านิยมการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ดังนี้ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการฝ่ายปฏิบัติการฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขมีความรู้รักสามัคคีร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่อาจจะเข้ามาในอนาคตเพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรมความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสอดคล้องกับความเป็นไทยรัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน<sup>๑๑๖</sup>

**สรุปได้ว่า** เป็นความพยายามของรัฐบาลภาคประชาสังคมและนักวิชาการมีความต้องการให้ส่วนราชการหรือองค์กรภาคเอกชนนำระบบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในสังคมไทย เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และสร้างความชอบธรรมให้กับสังคม และประเทศชาติ ดังนั้น อาจพอสรุปแนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล ได้ว่าเป็น

## ๒.๔ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องตำราทางวิชาการของนักวิชาการหลากหลายท่านจึงได้ประมวลแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### ๒.๔.๑ ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของการปกครองตนเอง เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดและทฤษฎีในการกระจายอำนาจ ได้มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายไว้ดังนี้ การปกครองท้องถิ่นคือระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้<sup>๑๑๗</sup> การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐหรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง เพื่อประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานท้องถิ่นจะมีองค์การปกครองที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน

<sup>๑๑๕</sup> ธีรยุทธ บุญมี, “ธรรมรัฐกับการปฏิรูปสังคมไทยในขั้น ๒”,วารสารกรมประชาสัมพันธ์, (มีนาคม ๒๕๔๑), หน้า ๑๑.

<sup>๑๑๖</sup> สุตจิต นิमितกุล, กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดีในการปกครองที่ดี, (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๑๔.

<sup>๑๑๗</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พีระพัฒนา, ๒๕๒๖), หน้า ๘.



ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม<sup>๑๑๘</sup> การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีจำนวนประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดมีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน<sup>๑๑๙</sup> อาจกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง “การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้อำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารงานท้องถิ่นตามแนวความคิดที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมจะเป็น “รัฐบาลของประชาชน” โดยประชาชนและเพื่อประชาชน”<sup>๑๒๐</sup>

การปกครองในรูปแบบลักษณะกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชนโดยเหตุที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นย่อมทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่นและย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร<sup>๑๒๑</sup> การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจได้อำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย<sup>๑๒๒</sup> การปกครองรวมถึงแนวคิดยุทธศาสตร์ การบริหารการพัฒนา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในยุคโลกาภิวัตน์ ว่าเป็นองค์กรประชาธิปไตยที่สำคัญมากที่สุดในระดับรากหญ้า มีบทบาทที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน เป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนในชุมชนอย่างแท้จริง สามารถแก้ไขปัญหาได้โดยตรง รวดเร็ว มีประสิทธิภาพการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบัน<sup>๑๒๓</sup>

ในขณะที่เศรษฐกิจของประเทศพัฒนามากไป เช่นเดียวกับกระแสโลกาภิวัตน์ที่ผลักดันเศรษฐกิจให้ก้าวไปข้างหน้า ระบบการเมืองการปกครองกลับประสบปัญหาอย่างหนัก ระบบราชการซึ่งเป็นกลไกของรัฐ มีหน้าที่ปฏิบัติงานเพื่อภารกิจของรัฐ แต่กลับหาผลประโยชน์กับประชาชนส่วนการปกครองท้องถิ่นซึ่งดูแลส่งเสริมท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่มีอำนาจเท่าที่ควรและถูก

<sup>๑๑๘</sup> อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๓), หน้า ๔.

<sup>๑๑๙</sup> สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยรามคำแหง, “ผลการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจและกำกับดูแลตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, รายงานการวิจัย, (สถาบันวิจัยและพัฒนา: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๗), หน้า ๓ - ๔.

<sup>๑๒๐</sup> ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙), หน้า ๒๑.

<sup>๑๒๑</sup> วิญญู อังคนารักษ์, แนวความคิดในการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น, เอกสารประกอบการบรรยาย, ๒๕๑๙, หน้า ๔. (อึดสำเนา)

<sup>๑๒๒</sup> ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๘), หน้า ๑๓.

<sup>๑๒๓</sup> พิเชษฐ วังศ์เกียรติขจร, แนวคิด ยุทธศาสตร์ การบริหาร การพัฒนา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท) ในยุคโลกาภิวัตน์, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ปัญญาชน, ๒๕๕๒), หน้า ก.

ระบบการเมืองกับระบบราชการครอบงำ<sup>๑๒๔</sup> การเมืองการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นระบบเปิด ไม่ใช่ระบบปิด เป็นระบบที่พัวพันกับการเมืองระดับชาติ มีอาจแยกมันออกจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้คนไทยส่วนใหญ่ต้องการ การปกครองท้องถิ่นมากขึ้น แต่เมื่อไม่มีการปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจหรือบทบาทเพียงพอ พวกเขาจึงเอาการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปประดมทรัพยากรท้องถิ่นมากขึ้น ในประเทศไทยแม้การปกครองท้องถิ่นแท้หรือการปกครองโดยท้องถิ่นจะไม่สำคัญ แต่การปกครองที่ท้องถิ่นหรือการปกครองให้ท้องถิ่นนับวันจะเป็นที่สนใจของประชาชนขึ้นทุกปี<sup>๑๒๕</sup>

อาจกล่าวสรุปได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>๑๒๖</sup> เป็นการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐเพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย และมีองค์การที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง การปกครองตนเองของท้องถิ่น หมายถึงองค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาของท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองและดำเนินการต่าง ๆ และดำเนินการเพื่อประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่น โดยมีการจัดตั้งองค์การขึ้นทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

## ๒.๔.๒ ลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง เป็นการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองภายใต้กฎหมายของรัฐหรือประเทศนั้นๆ ดังนั้น ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ มีดังนี้<sup>๑๒๗</sup>

๑. มีสถานะตามกฎหมายหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย
๒. มีพื้นที่และระดับ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพื้นที่การปกครองที่แน่นอนและชัดเจน และควรจะต้องมีการแบ่งระดับการปกครองท้องถิ่นว่ามีกี่ระดับ เช่น ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่

<sup>๑๒๔</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง, ๑๐๐ปีการปกครองท้องถิ่นไทย ๒๔๔๐- ๒๕๔๐, (กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, ๒๕๔๒), หน้า ๓๔๗.

<sup>๑๒๕</sup> อเนก เหล่าธรรมทัศน์, เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๓-๔.

<sup>๑๒๖</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๖), หน้า ๑๐.

<sup>๑๒๗</sup> วุฒิชัย ไชยสาร, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๔), หน้า ๑๔๒-๑๔๘.

เป็นต้น เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่และระดับของการปกครองท้องถิ่นมีมากมาย เช่น สภาพภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชนประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และความหนาแน่นของประชากร เป็นต้น สำหรับประเทศไทยมีเกณฑ์จัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น ๓ ประการ คือ รายได้ย้อนหลัง ๓ ปี ไม่รวมเงินอุดหนุนจำนวนประชากร และขนาดพื้นที่

๓. มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ท้องถิ่น โดยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ดังนั้น การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่ที่มากขึ้นขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองเป็นสำคัญ

๔. มีความเป็นนิติบุคคลหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นองค์การนิติบุคคลโดยเอกเทศจากองค์การของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ เพื่อการดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมายและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณทรัพย์สินหนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

๕. มีการเลือกตั้ง การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มาจากกาเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือ จะต้องให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นในการเลือกตั้งคณะเจ้าหน้าที่ผู้บริหารการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง

๖. มีอำนาจอิสระ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานรัฐบาลกลาง และมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สามารถกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ เพื่อกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่น และสามารถใช้อุดมคติของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง

๗. มีงบประมาณของตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ จัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

๘. มีการกำกับดูแลของรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและความมั่นคงแห่งรัฐ

### ๒.๔.๓ ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย เนื่องจาก

๑. องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมือง ของชาติ มีกิจกรรมทางการเมืองโดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นราชการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้ เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง



๒. การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น เพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองระดับชาติโดยง่าย

๓. การปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง กล่าวคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหาร การเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกัน ตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

๔. การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่ การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมี กิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะมีผลทำให้เกิดความคึกคักและมีชีวิตชีวาต่อการปกครอง ท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่นจะมีความสัมพันธ์และเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

๕. การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมศรัทธา จากประชาชนจึงทำให้ได้รับเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น

#### ๒.๔.๔ ประเภทขององค์การปกครองท้องถิ่น

องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่

๑. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบทั่วไปมี ๓ รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วน จังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

๒. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ มี ๒ รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมือง พัทยา

ตามบทบัญญัติในหมวด ๙ การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๕๑-๒๕๐ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่กล่าวถึงที่มาขององค์การปกครองท้องถิ่นโดยสรุปไว้ ดังนี้<sup>๑๒๘</sup>

๑. รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครอง ตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น หน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

๒. การกำกับดูแลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติโดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือ ประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนใหญ่ และจะกระทบถึงสาระสำคัญของหลักการปกครองตนเองตาม เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

๓. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการ สาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การบริหารการจัดบริการสาธารณะการบริหารงานบุคคลการเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของ

<sup>๑๒๘</sup> สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๐), หน้า ๑๔๔.

ตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

๔. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

๕. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งทั้งนี้จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

๖. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

๗. ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

๘. การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อนทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

๙. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้มีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่นหรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะและต้องมีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นชั่วคราวมิให้นำบทบัญญัติตามวรรคสอง วรรคสาม และวรรคหก มาบังคับใช้ทั้งนี้ตามกฎหมายกำหนด

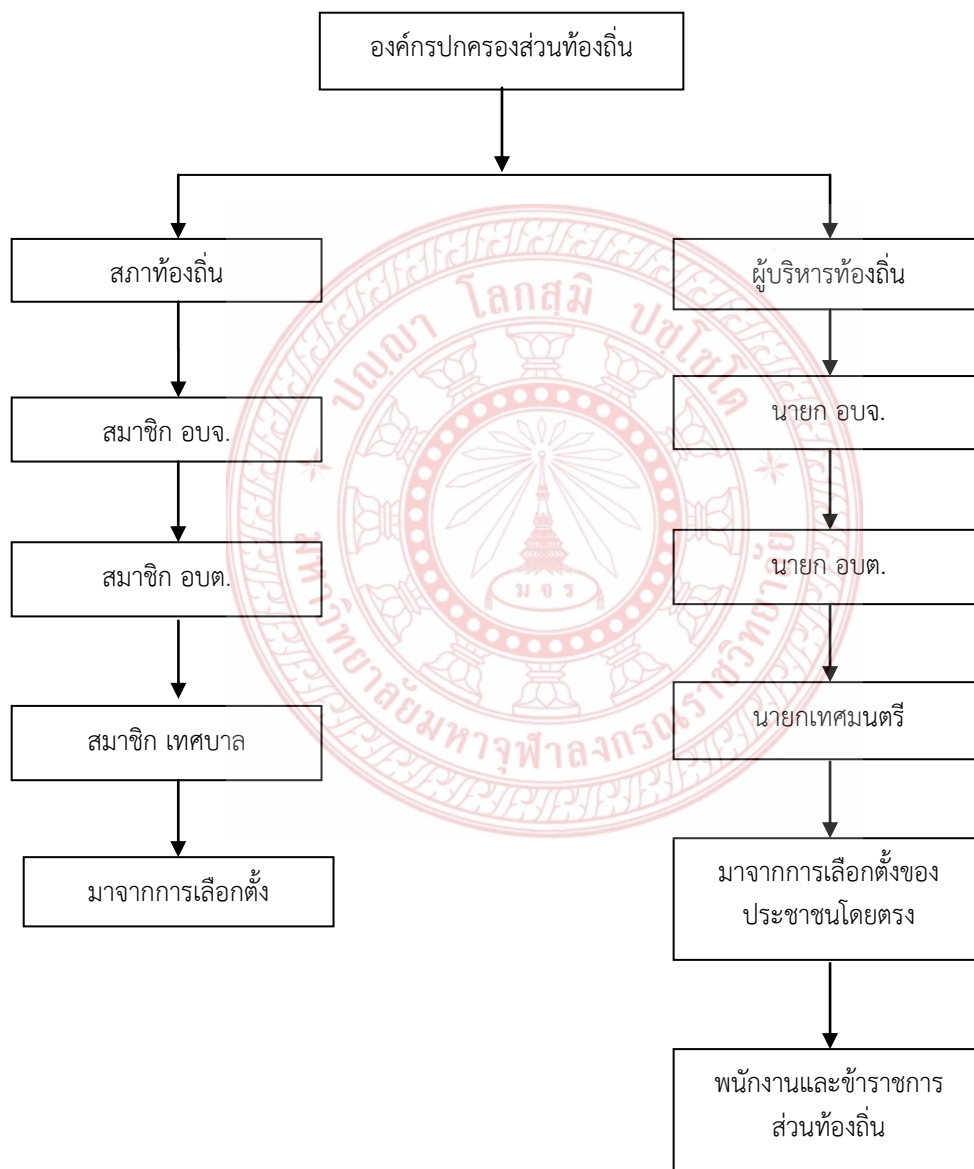
ดังนั้น อาจพอสรุปแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ว่าคือ

จากแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และผลการศึกษาของนักวิชาการต่าง ๆ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลแนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อศึกษาผู้นำการบริหารกิจการ

บ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีแนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ตามตารางที่ ๒.๑๔ ดังต่อไปนี้

### ๒.๔.๕ โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น

แสดงโครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐



แผนภูมิที่ ๒.๔ แสดงที่มาของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



## ๒.๔.๖ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล ได้เคยจัดตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นรูปการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่ง ต่อมาได้ถูกยกเลิกไปโดยเหตุผลว่า ไม่อาจปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพได้ ซึ่งถูกยกเลิกไปโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ แล้วจัดตั้ง “สภาตำบล” แทนและสภาตำบลรูปนี้ก็ได้นำดำเนินการเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยได้ปรับปรุงฐานะของสภาตำบลที่มีอยู่ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และปรับปรุงการบริหารงานของสภาตำบลเสียใหม่ ให้สามารถรับภาระกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้ ดังนั้น ปัจจุบันนี้จึงมีรูปการปกครองท้องถิ่นอีกรูปหนึ่งเรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” หรือเรียกว่า “อบต.” เกิดขึ้น มีพื้นที่รับผิดชอบนอกเขตเทศบาล สุขาภิบาลและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนที่ซ้อนอยู่กับพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั่นเอง<sup>๑๒๙</sup>

### การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

กฎหมายได้กำหนดว่า สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น ตำบลที่มีสภาตำบลซึ่งฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้ตามเกณฑ์ดังกล่าวก็ให้สภาตำบลนั้นจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้<sup>๑๓๐</sup>

### การจัดองค์การและการบริหาร

องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

### สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ มีสมาชิกประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้าน หมู่บ้านละ ๒ คน ในกรณีเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีเพียงหนึ่งหมู่บ้าน ให้มีสมาชิกจำนวน ๒ คน และถ้ามีเพียงสองหมู่บ้าน ให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ ๓ คน สมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาอีกคนหนึ่งซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกตั้งขึ้น มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ ๒ ปี มีหน้าที่ดำเนินการประชุมให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุม

<sup>๑๒๙</sup> วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ และ สุขุม นวลสกุล, การเมืองและการปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๑๕, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๔), หน้า ๔๖๗.

<sup>๑๓๐</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. (๒๕๓๗), มาตรา ๔๔.

### สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(๒) พิจารณาและให้ความเห็นชอบข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(๓) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลตาม (๑) และกฎหมายระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

### คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

กฎหมายกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่บริหารกิจการองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหารคนหนึ่ง และกรรมการบริหารจำนวน ๒ คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้งให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร<sup>๑๓๑</sup>

### คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(๒) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง

(๓) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมายองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้มีคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่บริหารและมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้วยังมีพนักงานส่วนตำบลและอาจจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็นสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้นระเบียบพนักงานส่วนตำบลให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา<sup>๑๓๒</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แบ่งการบริหารออกเป็น

๑. สำนักงานปลัด มีหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานพิมพ์ดีด งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานการประชุม งานตราข้อบังคับตำบล งานนิติกร พาณิชย งานรัฐพิธี ประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี งานขออนุมัติดำเนินการตามข้อบังคับ งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

๒. ส่วนการคลัง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน การหักภาษีเงินได้ และการนำส่งภาษี งานเกี่ยวกับการโอนเงินเดือนงานรายงานเงินคงเหลือประจำวัน งานขออนุมัติเบิกตัดปี และขอขยายเวลาเบิกจ่าย งานการจัดทำ

<sup>๑๓๑</sup> วิชาษฐ์ ทวีเศรษฐ และ สุขุม นวลสกุล, การเมืองและการปกครอง, หน้า ๔๖๗-๔๖๘.

<sup>๑๓๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๖๘-๔๖๙.

แสดงฐานะการเงิน งบทรัพย์สิน หนี้สิน งบโครงการ เงินสะสม งานการจัดทำบัญชีทุกประเภท งานทะเบียนคุมเงินรายได้ รายจ่ายงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

๓. ส่วนโยธา ทำหน้าที่เกี่ยวกับการสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบถนน อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ ฯลฯ งานประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคาร งานก่อสร้างและซ่อมบำรุง อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานควบคุมการก่อสร้าง งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

๔. ส่วนสาธารณสุข (มีเฉพาะ อบต.ชั้นหนึ่ง) ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานสุขาภิบาล งานควบคุมโรคติดต่อ ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลมี ๓ ส่วนคือ

๔.๑ บุคลากรฝ่ายสภา มีสมาชิกองค์การสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ ๒ คน ถ้ามีเพียง ๑ หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกได้ ๒ คน และถ้ามีเพียง ๒ หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกได้หมู่บ้านละ ๓ คน อยู่ในวาระคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลือกจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง มีตำแหน่งคราวละ ๔ ปี นับแต่วันที่ได้รับเลือกส่วนเลขาธิการ ๑ คน เลือกจากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

๔.๒ บุคลากรฝ่ายนายก มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคนซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายก ซึ่งไม่ใช่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยในการบริหารราชการตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกินสองคน และอาจแต่งตั้งเลขาธิการนายกหนึ่งคน ซึ่งไม่ใช่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๔.๓ บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน มี ๑) พนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือน ๒) พนักงานจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ๓) ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่องค์การบริหารส่วนตำบล ร้องขอให้ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราว<sup>๑๓๓</sup>

### ส่วนอื่น ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีอำนาจในการปกครองตนเอง มีอิสระในการบริหารงานบุคคล งบประมาณและพัสดุด้วยตนเอง มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ได้ถูกจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่ได้ผ่านกระบวนการวิวัฒนาการเป็นชุมชนที่เจริญมาก่อน การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นจึงมีน้อย กิจกรรมโครงการต่าง ๆ ส่วนใหญ่ถูกกำหนดโดยผู้นำชุมชน เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน การจัดทำแผนพัฒนาตำบลในแต่ละครั้ง ประชาชนในหมู่บ้านเข้ามามีส่วนร่วมน้อย

<sup>๑๓๓</sup> พิเชษฐ์ วงศ์เกียรติขจร, แนวคิดยุทธศาสตร์ การบริหารการพัฒนา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท) ในยุคโลกาภิวัตน์, (กรุงเทพมหานคร: ปัญญาชน, ๒๕๕๒), หน้า ๓๗-๓๘.



มาก เนื่องจากการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะมีคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้กำหนดแนวทางการพัฒนา กำหนดแผนงานโครงการ จัดทำร่างแผนพัฒนาเสนอศูนย์ประสานการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และเสนอสภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบตามลำดับ ซึ่งจะเห็นได้ว่าประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมได้น้อยมาก<sup>๑๓๔</sup>

### นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

ประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งไม่ใช่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกินสองคน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล คนหนึ่งซึ่งไม่ใช่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่มี ๖ ประการ ดังนี้ กำหนดโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการสั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้ง และถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลวางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อยรักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติการบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติและกฎหมาย<sup>๑๓๕</sup>

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๔๒) องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๖๗ ดังต่อไปนี้<sup>๑๓๖</sup> จัดทำให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและบกรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบำรุงรักษาศิลปะ จารีต

<sup>๑๓๔</sup> วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ และ สุขุม นวลสกุล, การเมืองและการปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๑๕, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๔), หน้า ๔๖๙.

<sup>๑๓๕</sup> พิเชษฐ์ วงศ์เกียรติขจร, แนวคิดยุทธศาสตร์ การบริหารการพัฒนา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท) ในยุคโลกาภิวัตน์, หน้า ๓๓-๓๔.

<sup>๑๓๖</sup> วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ และ สุขุม นวลสกุล, การเมืองและการปกครอง, หน้า ๔๗๐.

ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร<sup>๑๓๗</sup>

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา ๖๘ ดังต่อไปนี้<sup>๑๓๘</sup>

- (๑) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (๒) ให้มีการบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (๓) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (๔) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- (๕) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (๖) ส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (๗) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (๘) การคุ้มครองดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
- (๙) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (๑๐) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (๑๑) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (๑๒) การท่องเที่ยว
- (๑๓) การผังเมือง

#### **อำนาจหน้าที่ตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ**

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ออบต. มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา ๑๖ ดังนี้<sup>๑๓๙</sup>

การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองการจัดให้มี และบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ และทางระบายน้ำการจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถการสาธารณูปโภค และการก่อสร้างอื่นๆ การสาธารณสุขการส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมการส่งเสริมการท่องเที่ยวการจัดการศึกษาการสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาสการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม อันดีของท้องถิ่นการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยการจัดให้มี และบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจการส่งเสริม กีฬาการส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่นการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองการ กำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสียการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาลการ

<sup>๑๓๗</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๕๒), หน้า ๖๓-๖๔.

<sup>๑๓๘</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๔.

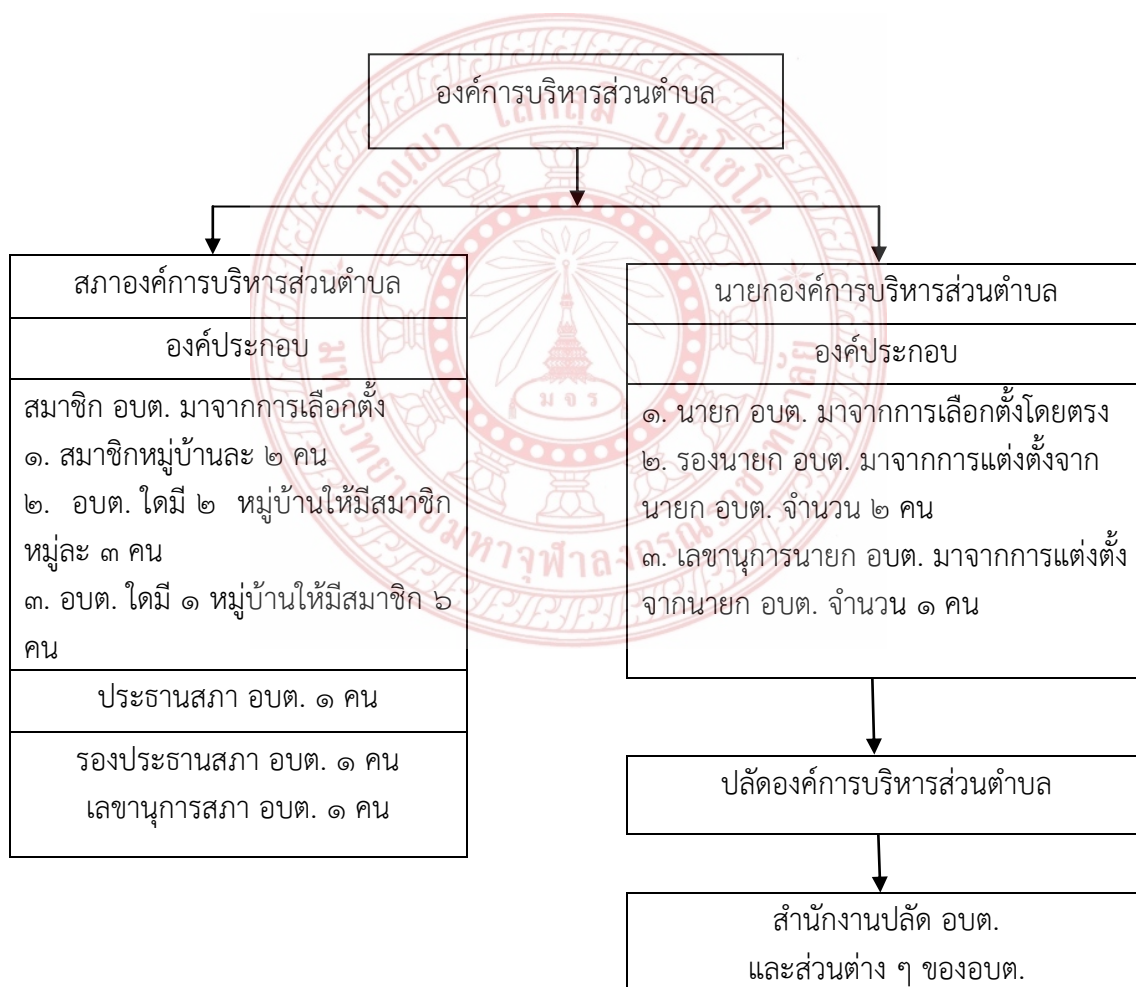
<sup>๑๓๙</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะ รัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๔๗), หน้า ๕๗๐-๕๗๑.

จัดให้มี และควบคุมสุสาน และฌาปนสถานการควบคุมการเลี้ยงสัตว์การจัดให้มี และควบคุมการฆ่า สัตว์การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสุขอื่น ๆ

การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมการผังเมืองการขนส่ง และการวิศวกรรมจราจรการดูแลรักษาที่สาธารณะการควบคุม อาคารการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุน การป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินกิจอื่นใด ที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

### โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีโครงสร้างดังภาพประกอบต่อไปนี้



แผนภูมิที่ ๒.๕ แสดงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล<sup>๑๔๐</sup>

<sup>๑๔๐</sup> วิชา รัฐ ทวีเศรษฐ สุขุม นวลสกุล, การเมืองและการปกครอง, หน้า ๔๗๑.



## ๒.๔.๗ แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาลตำบล

### แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีวิวัฒนาการมาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ และเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบแรกของไทยด้วยมีผู้ให้ความเห็นไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ The New York Time ฉบับวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๙ ความตอนหนึ่งว่า “ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิการเลือกตั้งของประชาชนควรจะมีที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในกิจการของท้องถิ่นเรากำลังพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาดถ้าเราจะมี การปกครองระบอบรัฐสภาก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น”<sup>๑๔๑</sup> ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ ๑๑ พุทธศักราช ๒๕๔๓ กำหนดให้ท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลก็ให้จัดตั้งท้องถิ่น นั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และให้เทศบาลเป็นทบวงการเมืองมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น (มาตรา ๗) โดยกำหนดเทศบาลแต่ละประเภท ดังนี้<sup>๑๔๒</sup>

(๑) เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกา ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลตามพระราชกฤษฎีกานั้น ให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา ๙)

(๒) เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไปทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกานั้นยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา ๑๐)

(๓) เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การทำจะปฏิบัติหน้าที่อันต้องตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนครพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา ๑๑) ทั้งนี้การเปลี่ยนชื่อเทศบาลหรือเปลี่ยนเขตเทศบาลให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา (มาตรา ๑๒) และเทศบาลที่ยกฐานะอาจถูกเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิกได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (มาตรา ๑๓) และได้กล่าวถึงโครงสร้างของเทศบาลว่าประกอบด้วยสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี เทศบาลแห่งใดจะมีการบริหารรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่ง เดิมโครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาล และคณะเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งกันเอง ระหว่างสมาชิกสภาเทศบาล แต่อย่างไรก็ตามในปี พุทธศักราช ๒๕๔๓ ได้มีการแก้ไข

<sup>๑๔๑</sup> ปราน สุวรรณมงคล, สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, หน่วยที่ ๑๔,(นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๘), หน้า ๓๐๑.

<sup>๑๔๒</sup> ทองอาน พาไทสง, ประมวลกฎหมายและระเบียบการปฏิบัติงานของท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: วี. เจ. ฟรินตัง, ๒๕๔๙), หน้า ๑๓๐-๑๔๒.

พระราชบัญญัติเทศบาลพุทธศักราช ๒๔๙๖ เสียใหม่และเพิ่มรูปแบบของผู้บริหารเทศบาลเข้ามาอีก ๑ รูปแบบ คือ นายกเทศมนตรี โดยมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลพุทธศักราช ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๑๑ พุทธศักราช ๒๕๔๓ ว่าเทศบาลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่งโดยวิธีการดังนี้ คือผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลใด จำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๔ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลนั้นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้จัดทำประชามติในเขตเทศบาลนั้นว่าจะกำหนดให้การบริหารเทศบาลใช้รูปแบบคณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรี ผลของประชามติให้นำมาใช้เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นการทั่วไปในคราวถัดจากวันออกเสียงประชามติและให้เป็นรูปแบบการบริหารตามประชามตินั้นตลอดไปจนกว่าจะมีการออกเสียงลงประชามติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลนั้นให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารเทศบาลเป็นอย่างอื่นได้การร้องขอให้ทำประชามติดังกล่าวมาแล้วจะต้องเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนครบวาระของสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นไม่น้อยกว่า ๓๖๐ วัน และจะกระทำในวาระของสภาเทศบาลหนึ่งได้เพียงครั้งเดียว รวมทั้งให้มีกับเทศบาลทุกแห่งตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป ยกเว้นในกรณีของเทศบาลนครเทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล<sup>๑๔๓</sup>

**สรุปได้ว่า** เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยกฐานะมาจากสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๑๒ พุทธศักราช ๒๕๔๖ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น ๆ ตามที่ส่วนกลางกำหนด

### **จุดมุ่งหมายของการจัดตั้งเทศบาล<sup>๑๔๔</sup>**

ความคิดในเรื่องการจัดตั้งเทศบาล เริ่มปรากฏตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๖ ในรูปของธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล พ.ศ. ๒๔๖๑ โดยใช้กับเมืองจำลอง “ดุสิตธานี” ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายการปกครองท้องถิ่นฉบับแรก โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ ๒ ประการ คือ ประการแรกประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ ประการที่สองเป็นสถาบันการปกครองระบอบประชาธิปไตยเทศบาลจัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งมีการจัดตั้งมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๖ การจัดตั้งเทศบาลกระทำโดยพระราชกฤษฎีกาและมีการแบ่งเทศบาลออกเป็น ๓ ประเภท แต่ละประเภทมีเงื่อนไขการจัดตั้ง ดังนี้

๑. เทศบาลตำบล ใช้เกณฑ์รายได้เป็นตัวกำหนดคือ พื้นที่ใดจะจัดตั้งเทศบาลตำบลจะต้องมีรายได้ไม่ต่ำกว่า ๑๒ ล้านบาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ประชากร ๗,๐๐๐ คนขึ้นไป อยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า ๑,๕๐๐ คน ต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร

๒. เทศบาลเมือง คือ ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นที่มีประชากร ๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไป อยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คน ต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร

<sup>๑๔๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๐-๑๖๙.

<sup>๑๔๔</sup> สนิท จรอนันต์, ความเข้าใจเรื่องการจัดตั้งเทศบาลท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทสุขุมและบุตรจำกัด, ๒๕๔๓), หน้า ๒๙.

๓. เทศบาลนคร คือท้องถิ่นที่มีประชากรตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป อยู่หนาแน่นไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คน ต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร

### รายได้และค่าใช้จ่ายของเทศบาล

การที่เทศบาลจะสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้จำเป็นต้องมีรายได้ที่จะต้องมีการจัดเก็บรายได้เป็นของตนเอง

ในการดำเนินงานของเทศบาล การจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายจะถูกควบคุมกำหนดโดยตรงจากรัฐบาลโดยรัฐบาลจะกำหนดเป็นกฎหมายว่าจะมีรายได้กี่ประเภทมีอะไรบ้าง และจะได้อะไรบ้าง เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ฯลฯ และอัตราในการจัดเก็บภาษีรวมทั้งการแบ่งสรรรายได้ประเภทภาษีให้แก่เทศบาล ส่วนกลางก็เป็นผู้กำหนดอีกด้วย

เมื่อเทศบาลมีรายได้แล้ว ก็จำเป็นต้องกำหนดแนวทางในการใช้จ่ายในรูปเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีโดยผ่านความเห็นชอบจากสภาเทศบาลเสียก่อน และการตรวจสอบบัญชีจะเป็นการควบคุมสุดท้ายเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้บัญญัติรายได้ในอันที่จะได้รับและค่าใช้จ่ายของเทศบาลไว้ ดังต่อไปนี้<sup>๑๔๕</sup>

มาตรา ๖๖ เทศบาลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

๑. ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
๒. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
๓. รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
๔. รายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
๕. พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
๖. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่างๆ
๗. เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
๘. เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
๙. รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

มาตรา ๖๗ เทศบาลอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

๑. เงินเดือน
๒. ค่าจ้าง
๓. เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ
๔. ค่าใช้สอย
๕. ค่าวัสดุ
๖. ค่าครุภัณฑ์
๗. ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
๘. เงินอุดหนุน

<sup>๑๔๕</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖, [ออนไลน์].



๙. รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของ กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้การจ่ายเงินตามมาตรา ๖๗ (๘) และการจ่ายเงินเพื่อการลงทุนเทศบาล จะกระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ การจ่ายเงินตาม มาตรา ๖๗ (๙) ถ้าเป็นการชำระหนี้เงินกู้เมื่อกำหนดชำระเทศบาลจะต้องชำระเงินกู้นั้นจากทรัพย์สิน ของเทศบาลไม่ว่าจะตั้งงบประมาณรายจ่ายประเภทนี้ไว้หรือไม่

มาตรา ๖๘ การจ่ายเงินค่าป่วยการให้แก่นายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรีให้ เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล

การจ่ายเงินค่าป่วยแก่ประธานสภา รองประธานสภา สมาชิกสภาเทศบาลและการจ่ายค่า เบี้ยประชุมให้แก่คณะกรรมการที่สภาเทศบาลแต่งตั้งขึ้นให้เป็นไปตามข้อบังคับซึ่งกระทรวงมหาดไทย กำหนดตามฐานะของเทศบาล

### ลักษณะโครงสร้างสภาเทศบาลและฝ่ายบริหาร

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจาก ประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามจำนวน ดังนี้<sup>๑๔๖</sup>

๑. สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๑๒ คน
๒. สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๑๘ คน
๓. สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๔ คน

นายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการ เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง และมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปีนับแต่วันเลือกตั้งแต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน ๒ วาระไม่ได้ ในกรณีที่นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลา ๔ ปีก็ให้ถือว่าเป็น ๑ วาระ และเมื่อได้ดำรงตำแหน่ง ๒ วาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีก เมื่อพ้นระยะเวลา ๔ ปี นับแต่ วันพ้นจากตำแหน่ง นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

๑. เทศบาลตำบลให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๒ คน
๒. เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๓ คน
๓. เทศบาลนครให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๔ คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่ง มิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีของเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน ๒ คน เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน ๓ คนและเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันได้ ไม่เกิน ๕ คน

<sup>๑๔๖</sup> โกวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๘), หน้า ๑๗๗.

## โครงสร้างการบริหารเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๓ แบ่งโครงสร้างเทศบาลออกเป็นสภาเทศบาล คณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรี<sup>๑๔๗</sup>

๑. สภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี โดยสภาเทศบาลมีจำนวนสมาชิกสภา ๑๒ คน สภาเทศบาลเมืองมีจำนวนสมาชิกสภา ๑๘ คน และสภาเทศบาลนครมีจำนวนสมาชิกสภา ๒๔ คน

๒. คณะเทศมนตรี ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีอีก ๒-๔ คน ตามฐานะของเทศบาลกล่าวคือ กรณีที่เป็นเทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองให้มีเทศมนตรีได้ ๒ คนซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้วมีจำนวน ๓ คน กรณีที่เป็นเทศบาลนครให้มีเทศมนตรีได้ ๔ คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้ว มีจำนวน ๕ คนใน พ.ศ.๒๕๔๓ มีการแก้ไขเทศบาลให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีได้โดยตรงเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่มีเสถียรภาพในการบริหาร

๓. นายกเทศมนตรีในเขตเทศบาลใดที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงประชามติให้มีการบริหารเทศบาลแบบนายกเทศมนตรีให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี และมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๒ คน สำหรับเทศบาลตำบลและไม่เกิน ๓ คน และ ๔ คน สำหรับเทศบาลเมืองและเทศบาลนครตามลำดับ โดยมีปลัดเทศบาลมีหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรีและรับผิดชอบดูแลการบริหารงานประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบายของคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

### ส่วนงานของเทศบาล

ส่วนงานของเทศบาลประกอบด้วยหน่วยงานหลัก ๖ ส่วน ดังนี้<sup>๑๔๘</sup>

๑. **สำนักงานปลัดเทศบาล** มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎระเบียบแบบแผนนโยบายของเทศบาล เป็นเลขานุการของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณงานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยงานทะเบียน ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานใดโดยเฉพาะ เช่น สถานธนาบาล

๒. **ส่วนการคลัง** มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย งานจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์ของเทศบาลควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล

๓. **ส่วนสาธารณสุข** มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชนการป้องกันและระงับโรคติดต่อ การสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ตลาดสาธารณะสุสาน ฌาปนสถานสาธารณะ และงานด้านสาธารณสุข ตลอดจนควบคุมการประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้อง

<sup>๑๔๗</sup> ประธาน สุวรรณมงคล, สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๘), หน้า ๓๐๓-๓๐๔.

<sup>๑๔๘</sup> สนิท จรอนันต์, ความเข้าใจเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทสุชุมและบุตรจำกัด, ๒๕๔๓), หน้า ๓๒-๓๔.

สุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น การแต่งผม การจำหน่ายอาหารซึ่งรวมทั้ง งานสาธารณสุขอื่น ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายหรืองานที่ได้รับมอบหมาย

**๔. ส่วนช่าง** มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงรักษาทางบกทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจแบบแผน งานสถาปัตยกรรม ผังเมือง งานสาธารณสุขโรค งานเกี่ยวกับไฟฟ้า และงานควบคุมการก่อสร้างอาคาร เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

**๕. ส่วนการประปา** มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการและจำหน่ายน้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บขยะมูลฝอยในกรณีนี้

**๖. ส่วนการศึกษา** มีหน้าที่ดำเนินการด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานการสอน การนิเทศ การศึกษา งานสวัสดิการสังคม และนันทนาการ ตลอดจนการปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

### อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๕๓ ที่กำหนดไว้ชัดเจน คือ ๑ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาลกำหนดแบ่งได้เป็น ๒ ส่วน คือ หน้าที่บังคับ และหน้าที่เลือกปฏิบัติ และ ๒ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนดซึ่งมีดังต่อไปนี้<sup>๑๔๔</sup>

๑) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาลกำหนด

มาตรา ๕๐ เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำให้เขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (๑) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (๒) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (๓) รักษาความสะอาดถนนและที่สาธารณะ การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (๔) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (๕) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (๖) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (๗) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (๘) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา ญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (๙) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

มาตรา ๕๑ เทศบาลตำบลอาจจัดกิจกรรมใดๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (๑) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (๒) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (๓) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (๔) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (๕) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (๖) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้

<sup>๑๔๔</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม



(๗) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(๘) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

(๙) เทศพาณิชย์

มาตรา ๕๒ (ยกเลิกทั้ง มาตรา)

มาตรา ๕๓ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล

ดังต่อไปนี้

(๑) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๐

(๒) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

(๓) ให้มีโรงฆ่าสัตว์

(๔) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้

(๕) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

(๖) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ

(๗) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(๘) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

มาตรา ๕๔ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมือง อาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(๑) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม

(๒) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน

(๓) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

(๔) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

(๕) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล

(๖) ให้มีการสาธารณสุข

(๗) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

(๘) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา

(๙) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา

(๑๐) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(๑๑) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น

(๑๒) เทศพาณิชย์

มาตรา ๕๕ (ยกเลิกทั้ง มาตรา)

มาตรา ๕๖ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล

ดังต่อไปนี้

(๑) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๓

(๒) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

(๓) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

(๔) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถาน

บริการอื่น

- (๕) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (๖) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- (๗) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (๘) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

มาตรา ๕๗ เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการอื่น ๆ ตามมาตรา ๕๔ ได้

๒) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะอื่นกำหนด

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดไว้แล้วยังมีกฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก เช่น

- (๑) พระราชบัญญัติป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพ พ.ศ. ๒๔๖๔
- (๒) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๔
- (๓) พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕
- (๔) พระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระทำปุ๋ย พ.ศ. ๒๔๙๐
- (๕) พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณา โดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๔๙๓
- (๖) พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๔๙๕
- (๗) พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. ๒๕๓๕
- (๘) พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔
- (๙) พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ๒๕๓๕
- (๑๐) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๐๓

- (๑) พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘
- (๒) พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐
- (๓) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘
- (๔) พระราชบัญญัติควบคุมอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒
- (๕) พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. ๒๕๒๓
- (๖) พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๓
- (๗) พระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พ.ศ. ๒๕๒๖
- (๘) พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘
- (๙) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๖๘ วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ (การจอดเรือใน

แม่น้ำ)

- (๑๐) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ (ทางหลวง)
- (๑๑) ประมวลกฎหมายที่ดิน (ดูแลที่ดินรกร้าง คำสั่ง กระทรวงมหาดไทยที่ ๘๙๐/

๒๔๙๘)

โดยสรุป เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ ๒ ส่วน คือ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาล ตามมาตรา ๕๐-๕๑ และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่

ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ อำนาจหน้าที่ดังกล่าว หากเทศบาลได้ปฏิบัติโดยเต็มความสามารถจะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนแก่ประชาชนและชุมชน

## ๒.๕ ข้อมูลพื้นที่ในการวิจัย

### ๒.๕.๑ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา<sup>๑๕๐</sup>

#### เทศบาลตำบลสุรนารี

เทศบาลตำบลสุรนารี ตั้งอยู่ ณ บ้านหนองบง หมู่ที่ ๕ ถนนเลียบบคลองส่งน้ำชลประทาน อ่างห้วยยาง ตำบลสุรนารี อำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา ห่างจากอำเภอเมืองนครราชสีมา ระยะทางประมาณ ๑๘ โดยมีเนื้อที่โดยประมาณ ๔๙.๓๘ ตารางกิโลเมตรหรือประมาณ ๓๐,๘๖๒ ไร่ เทศบาลตำบลสุรนารี มีลักษณะรูปร่างของพื้นที่เป็นแนวยาวจากทิศเหนือลงมาถึงทิศใต้สภาพพื้นที่ โดยทั่วไปเป็นที่ราบสูงลักษณะเป็นลูกคลื่นลอนลาด ถึงลูกคลื่นลอนชัน มีลำน้ำห้วยยางไหลผ่านทางด้านทิศตะวันตกเฉียงใต้ และอ่างเก็บน้ำห้วยบ้านยาง ซึ่งประชาชนใช้เป็นแหล่งน้ำในการเพาะปลูก อุปโภคและบริโภค มีหน่วยงานปกครองท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวคือ เทศบาลตำบลสุรนารีมีประชากร รวม ๑๖,๕๓๒ ราย

สภาพทางสังคม ในเรื่องของการศึกษานั้นมีสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา จำนวน ๑ แห่ง คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี โรงเรียนประถมศึกษา จำนวน ๒ แห่ง คือโรงเรียนอ่างห้วยยาง และโรงเรียนโกรกเดือนห้า ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน (การศึกษานอกโรงเรียน)และที่อ่านหนังสือพิมพ์ จำนวน ๑ แห่ง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กก่อนวัยเรียน จำนวน ๑ แห่ง สถาบันและองค์กรทางศาสนา มีวัด ๔ แห่ง ได้แก่ วัดยางใหญ่ บ้านยางใหญ่ หมู่ที่ ๓ วัดหนองบง บ้านหนองบง หมู่ที่ ๕ วัดโกรกเดือนห้า บ้านโกรกเดือนห้า หมู่ที่ ๗ และวัดศรีสุรโยธิน หมู่ ๒ บ้านโนนไม้แดงสำนักสงฆ์ ๑ แห่ง ได้แก่ สถานธุดงค์สถานสวนป่าธรรมชาติโกรกเดือนห้า บ้านโกรกเดือนห้า

สำหรับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่เทศบาลตำบลสุรนารี ได้รับรางวัลในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือได้รับใบประกาศเกียรติคุณสถาบันพระปกเกล้า ประจำปี ๒๕๕๒ด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

### ๒.๕.๒ เทศบาลตำบลท่าตูม อำเภอท่าตูม จังหวัดสุรินทร์

ที่ตั้ง เทศบาลตำบลท่าตูม ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาล เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๒ มีพื้นที่ ๒.๒๔ ตารางกิโลเมตร หรือ ๑,๔๕๖ ไร่ เท่ากับ ๐.๓๔ ของพื้นที่อำเภอท่าตูม (๖๔๔ ตารางกิโลเมตร) มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ ๓ หมู่ ๒ บ้านของตำบลท่าตูม คือ บ้านน้อย หมู่ที่ ๗ บ้านพงษ์สวายหรือชื่อเดิมบ้านกำปงสวาย หมู่ที่ ๘ และหมู่ที่ ๑๓ ตำบลท่าตูม อำเภอท่าตูม จังหวัดสุรินทร์ ซึ่งมีที่ตั้งอยู่เลยบริเวณแม่น้ำมูล

ภูมิประเทศ ลักษณะภูมิประเทศ เทศบาลตำบลท่าตูม ตั้งอยู่ฝั่งแม่น้ำมูลด้านทิศใต้หรือริมฝั่งขวาของแม่น้ำมูล ซึ่งเป็นบริเวณที่ราบลุ่ม ลาดต่ำไปทางทิศเหนือ ในฤดูฝนมักมีน้ำท่วมขังของน้ำ

<sup>๑๕๐</sup> องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา, สรุปข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปี ๒๕๕๕, (นครราชสีมา: สี่มาการพิมพ์, ๒๕๕๕), หน้า ๓-๑๕.



ที่ไหลหลากมาจากพื้นที่บริเวณใกล้เคียง พื้นที่โดยรอบเทศบาลตำบลท่าตูมเป็นพื้นที่ทางการเกษตร โดยเฉพาะการทำนา

สำหรับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่เทศบาลตำบลท่าตูม ได้รับรางวัลในการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี คือได้รับรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี ๒๕๕๒ ด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม

### ๒.๕.๓ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์

#### ประวัติความเป็นมา

ตำบลหนองแวงเดิมขึ้นอยู่กับตำบลตาจุง ต่อมาเมื่อประชากรเพิ่มขึ้นไม่สะดวกกับการ บริการประชาชนและมีปัญหาด้านความมั่นคงปัญหาชายแดนระหว่างประเทศ จัดตั้งครั้งแรกมีหมู่บ้าน ดังเดิมเพียง ๕ หมู่บ้าน คือ ปากช่อง หนองแวง หงอนไก่อ หงอนหั่ว และหนองตาเยา ปัจจุบันมีทั้งสิ้น ๑๑ หมู่บ้าน

สำหรับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่เทศบาลตำบลหนองแวง ได้รับคือ ได้รับใบประกาศ เกียรติคุณสถาบันพระปกเกล้า ประจำปี ๒๕๕๒ ด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ประชาชน

### ๒.๕.๔ องค์การบริหารส่วนตำบลโพนทอง อำเภอเมืองชัยภูมิ อำเภอเมืองชัยภูมิ จังหวัดชัยภูมิ

#### ประวัติความเป็นมา :

ตำบลโพนทองแต่เดิมขึ้นอยู่กับตำบลกุดตุ้มแต่ได้แยกออกประมาณ ๑๐๐ ปีเศษ ตั้งแต่ สมัยก่อนนั้น ได้มีราษฎรกลุ่มหนึ่งได้อพยพมาอยู่บริเวณนั้นเป็นเนินราษฎร ได้ประกอบอาชีพ หล่อทองขาย ต่อมาราษฎรได้อพยพเข้ามาเรื่อย ๆ และได้ตั้งชื่อว่าโพนทอง ปัจจุบันมี ๑๒ หมู่บ้าน

สำหรับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลโพนทอง คือได้รับ ใบประกาศเกียรติคุณสถาบันพระปกเกล้า ประจำปี ๒๕๕๒ ด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

## ๒.๖ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาวิจัยเรื่องผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน เขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่มีความสอดคล้องกับ เรื่องที่ศึกษา โดยขอนำเสนอตามรายละเอียดได้ ดังนี้

### ๒.๖.๑ งานวิจัยที่เกี่ยวกับภาวะผู้นำ

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวกับภาวะผู้นำ ซึ่งได้มีผู้ทำการศึกษาวิจัยและดำเนินการ จัดทำไว้หลายท่าน อันจะเป็นแนวทางสำคัญในการศึกษา ซึ่งผู้วิจัยได้นำผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมา เสนอ ดังนี้

**สุภาวดี นพรุจินดา** ได้วิจัยเรื่อง “องค์ประกอบภาวะผู้นำของผู้บริหารวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข” พบว่า ๑) องค์ประกอบของผู้นำของผู้บริหารวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ประกอบด้วย ๗ องค์ประกอบ (๑) ผู้นำวิสัยทัศน์ (๒) ผู้นำการเปลี่ยนแปลง (๓) ผู้นำทางวิชาชีพ (๔) ผู้นำจริยธรรม (๕) ผู้นำสร้างแรงบันดาลใจ (๖) ผู้นำคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล (๗) ผู้นำด้านเทคโนโลยี ๒) องค์ประกอบของผู้นำของผู้บริหารวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ๗ องค์ประกอบมีความเหมาะสม ความเป็นไปได้ ถูกต้องและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้สอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีของการวิจัย <sup>๑๕๑</sup>

**วิทยา จิตนุพงศ์** ได้วิจัยเรื่อง “ปัจจัยและภาวะความเป็นผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย” พบว่า ๑) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นด้วยเกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ คุณลักษณะเฉพาะของความเป็นผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พฤติกรรมความเป็นผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจัยที่เกี่ยวข้องภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัจจัยที่เกี่ยวข้องภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิทธิพลต่อภาวะความเป็นผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ๒) ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยและภาวะความเป็นผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ตัวแปรที่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ กับภาวะความเป็นผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ อายุของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะเวลาดำรงตำแหน่งของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจัยที่เกี่ยวข้องภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจัยที่เกี่ยวข้องภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คุณลักษณะเฉพาะของความเป็นผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพฤติกรรมความเป็นผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๓) ปัจจัยที่มีอิทธิพลทางตรงต่อภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คุณลักษณะเฉพาะของความเป็นผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพฤติกรรมความเป็นผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนปัจจัยที่ส่งผลทางอ้อมต่อภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ระดับการศึกษาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะเวลาดำรงตำแหน่งของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจัยที่เกี่ยวข้องภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจัยที่เกี่ยวข้องภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคุณลักษณะเฉพาะของความเป็นผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการส่งผลผ่านตัวแปรพยากรณ์ตัวอื่น ๔) การพัฒนาภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเน้นการพัฒนาในขณะปฏิบัติงาน คือ ศึกษาเรียนรู้ด้วยตนเองเป็นหลัก นอกจากนี้แล้ววิธีการพัฒนาภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้อีกคือการพัฒนาภายนอกสภาพการทำงาน เช่น การฝึกอบรม การสัมมนา และการประชุมปฏิบัติการ <sup>๑๕๒</sup>

<sup>๑๕๑</sup> สุภาวดี นพรุจินดา, “องค์ประกอบภาวะผู้นำของผู้บริหารวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข”, *รายงานการวิจัย*, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๕๓).

<sup>๑๕๒</sup> วิทยา จิตนุพงศ์, “องค์ประกอบภาวะผู้นำของผู้บริหารวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข”, *รายงานการวิจัย*, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๔).

**บัณฑิต แทนพิทักษ์** ได้วิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำ อำนาจความศรัทธา และความพึงพอใจในงานของครูโรงเรียนมัธยมศึกษา ผลการวิจัยพบว่า ๑) ระดับความพึงพอใจในงานของครูโรงเรียนมัธยมศึกษาอยู่ในระดับมาก ๒) ครูที่มีชีวิตสังคมแตกต่างกันด้านประสบการณ์ในการทำงานและระดับเงินเดือนมีความพึงพอใจในงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนครูที่มีชีวิตสังคมแตกต่างกันด้าน อายุ วุฒิการศึกษา และที่ตั้งของโรงเรียนมีความพึงพอใจ ในงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ๓) ภาวะผู้นำของผู้บริหารการใช้อำนาจของผู้บริหาร ความศรัทธาของครู และความพึงพอใจในงานของครูมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ๔) ภาวะผู้นำของผู้บริหาร การใช้อำนาจของผู้บริหาร ความศรัทธาของครู และชีวิตสังคมของครูสามารถร่วมกันทำนายความพึงพอใจในงานของครูได้ ร้อยละ ๓๗.๖๕ ซึ่งศึกษาการทำนายของภาวะผู้นำของผู้บริหารและชีวิตสังคมของครูที่สามารถทำนายได้เพียงร้อยละ ๘.๕๗ และร้อยละ ๑.๘๙ ขณะที่การใช้อำนาจของผู้บริหารและความศรัทธาของครูสามารถจัดทำนายความพึงพอใจในงานของครู ได้ศึกษา ตัวแปรต้นทุกตัวรวมกัน คือ สามารถทำนายได้ร้อยละ ๔๓.๘๘ และร้อยละ ๕๓.๗๓ ๕) ตัวแปรที่สามารถทำนายความพึงพอใจในงานของครูได้ดีที่สุดตามลำดับ คือ ศรัทธาของครูที่มีต่อโรงเรียน ความศรัทธาของครูที่มีต่อเพื่อนครู อำนาจการให้รางวัลและรับเงินเดือน<sup>๑๕๓</sup>

**กฤษดา ผ่องพิทยา** ได้วิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์องค์ประกอบและความสัมพันธ์ของคุณลักษณะภาวะผู้นำที่พึงประสงค์พฤติกรรมภาวะผู้นำที่พึงประสงค์และปัจจัยชีวิตสังคมของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน” ผลการวิจัยพบว่า ๑) องค์ประกอบคุณลักษณะภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมี ๖ องค์ประกอบ ได้แก่ องค์ประกอบด้านบุคลิกภาพของผู้นำ ด้านความรับผิดชอบของผู้นำ ด้านสมรรถวิสัยในการทำงานของผู้นำ ด้านวุฒิภาวะทางอารมณ์ของผู้นำด้านมนุษยสัมพันธ์ของผู้นำ และด้านการมีวิสัยทัศน์ของผู้นำ ๒) องค์ประกอบพฤติกรรมภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมี ๗ องค์ประกอบ ได้แก่องค์ประกอบด้านการบริหารแบบมุ่งสัมพันธ์ ด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม ด้านการทำงานเป็นทีมโดยเน้นความหลากหลาย ด้านการบริหารที่มุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลง ด้านการบริหารที่มุ่งเน้นผลสำเร็จของงาน ด้านการบริหารแบบประชาธิปไตย และด้านการบริหารแบบกระจายงาน ๓) ความสัมพันธ์เชิงคาโนนิกออลระหว่างองค์ประกอบคุณลักษณะภาวะผู้นำที่พึงประสงค์กับตัวแปรปัจจัยชีวิตสังคมของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ตัวแปรคาโนนิกออลที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ จำนวน ๓ คู่ โดยตัวแปรคู่ที่มีความสัมพันธ์กันสูงที่สุด คือ องค์ประกอบของผู้นำด้านสมรรถวิสัยในการทำงานของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ๔) ความสัมพันธ์เชิงคาโนนิกออลระหว่างองค์ประกอบพฤติกรรมภาวะผู้นำที่พึงประสงค์กับตัวแปรปัจจัยชีวิตสังคมของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ตัวแปรคาโนนิกออลที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ จำนวน ๒ คู่ โดยตัวแปรคู่ที่มีความสัมพันธ์กันสูง

<sup>๑๕๓</sup> บัณฑิต แทนพิทักษ์, “ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำ อำนาจความศรัทธา และความพึงพอใจในงานของครูโรงเรียนมัธยมศึกษา”, รายงานการวิจัย, ( บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๔).



ที่สุด คือ พฤติกรรมภาวะผู้นำด้านการบริหารที่มุ่งการเปลี่ยนแปลงกับตำแหน่งทางการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน<sup>๑๕๔</sup>

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับด้านภาวะผู้นำ พอที่จะสรุปได้ว่า ภาวะผู้นำ คือ การที่ผู้นำนั้นใช้ความรู้ ความสามารถ ใช้สติปัญญาหรือ อำนาจอิทธิพลต่าง ๆ ของผู้นำในการจูงใจโน้มน้าวจิตใจผู้อื่นหรือ ชักนำพาผู้อื่น ให้ร่วมปฏิบัติงานหรือร่วมทำกิจกรรมของกลุ่มให้ บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือ เป้าหมายที่ตั้งไว้ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้นำประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวในการทำงาน ผู้นำต้องเชื่อมโยงทรัพยากรมนุษย์กับทรัพยากรอื่น ๆ เข้าด้วยกัน พฤติกรรมที่ผู้นำแสดงออกเป็นสิ่งสำคัญที่จะก่อให้เกิดการยอมรับ

### ๒.๖.๒ งานวิจัยเกี่ยวกับผู้นำท้องถิ่น

จากการศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับผู้นำท้องถิ่น ซึ่งได้มีผู้ทำการศึกษาวิจัยและดำเนินการจัดทำไว้หลายท่าน อันจะเป็นแนวทางสำคัญในการศึกษา ซึ่งผู้วิจัยได้นำผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาเสนอ ดังนี้

**เสนห์ จุ้ยโต และบุญศรี พรหมมาพันธ์** ได้วิจัยเรื่อง “แบบจำลององค์การบริหารส่วนตำบลที่มุ่งเน้นกลยุทธ์ในการดำเนินงาน โดยการนำ Balanced Scorecard มาประยุกต์ใช้” จากการศึกษาวิจัยดังกล่าวพบว่า อบต. การนำแนวคิดองค์กรมุ่งเน้นกลยุทธ์องค์กรแบบใหม่ไปใช้ใน อบต.บ้านใหม่ ทำให้บุคลากรกระตือรือร้น พร้อมร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ และร่วมพัฒนาให้ อบต. สู่อำนาจเป็นเลิศด้านการบริหารสาธารณะอย่างแท้จริง และสร้างผู้บริหารเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง กล้าคิด กล้าทำ กล้าเปลี่ยนแปลง โดยมีการพัฒนาบุคลากรทุกคนให้มีความรู้ความสามารถมากขึ้น โดยการฝึกอบรม การให้การศึกษา การจัดกิจกรรมการจัดการความรู้ เพื่อพัฒนาองค์กรที่มีสมรรถนะทำงานมาตรฐานระดับสูง<sup>๑๕๕</sup>

**พงศ์สิทธิ์ ศรีสมทรัพย์ และปิยะนุช เงินคล้าย** ได้วิจัยเรื่อง “การจัดการปกครองท้องถิ่นของเขตเมืองที่ต่อเนื่องกับกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนนทบุรี” ผลการวิจัยพบว่า ความเจริญเติบโตของ กทม. ในฐานะที่เป็นศูนย์กลางของประเทศ ทำให้เกิดการขยายเขตที่อยู่อาศัย เขตอุตสาหกรรม และศูนย์การค้าต่าง ๆ เข้ามาในจังหวัดนนทบุรี นอกจากนี้ กฎหมายยังให้อำนาจหน่วยงานการบริหารงานท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีวันน้อย ข้อเสนอแนะ คือ รัฐบาลให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการกำหนดโครงสร้างการบริหารท้องถิ่นของตนเอง และเทศบาลควรหันมาให้ความสำคัญ

<sup>๑๕๔</sup> กฤษดา ผ่องพิทยา, “การวิเคราะห์องค์ประกอบและความสัมพันธ์ของคุณลักษณะภาวะผู้นำที่พึงประสงค์พฤติกรรมภาวะผู้นำที่พึงประสงค์และปัจจัยชี้วัดสังคมของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน”, รายงานการวิจัย, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๔).

<sup>๑๕๕</sup> เสนห์ จุ้ยโต และ บุญศรี พรหมมาพันธ์, “แบบจำลององค์การบริหารส่วนตำบลที่มุ่งเน้นกลยุทธ์ในการดำเนินงาน โดยนำ Balanced Scorecard มาประยุกต์ใช้”, ม.ป.ท.ม.ป.พ., ๒๕๕๐.

ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตในชุมชนให้มากขึ้นและพัฒนารูปแบบการบริหารงานท้องถิ่นควรเป็นผลให้ประชาชน และพนักงานท้องถิ่น มีความผูกพันกับองค์การบริหารงานท้องถิ่นของตนให้มากขึ้น<sup>๑๕๖</sup>

**สีบวงส์ กาพวงค์** ได้วิจัยเรื่อง “ตัวแบบสมรรถนะผู้นำเชิงยุทธศาสตร์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล” ผลการศึกษาพบว่า สมรรถนะผู้นำเชิงยุทธศาสตร์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมรรถนะย่อย ๕ ด้านได้แก่ ๑) สมรรถนะการคิดเชิงยุทธศาสตร์ ๒) สมรรถนะการบริหารการเปลี่ยนแปลง ๓) สมรรถนะการสร้างความร่วมมือ ๔) สมรรถนะการสื่อสาร ๕) สมรรถนะการพัฒนาบุคลากร<sup>๑๕๗</sup>

### ๒.๖.๓ งานวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหาร

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหาร ซึ่งได้มีผู้ทำการศึกษาวิจัยและดำเนินการจัดทำไว้หลายท่าน อันจะเป็นแนวทางสำคัญในการศึกษา ซึ่งผู้วิจัยได้นำผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาเสนอ ดังนี้

**พยัต วุฒิรงค์** ได้วิจัยเรื่อง “ผลกระทบจากมุมมองด้านทรัพยากรและองค์การแห่งการเรียนรู้ต่อความสามารถในการสร้างสรรค์นวัตกรรมขององค์การที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย” พบว่าสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีการเปลี่ยนแปลงมากขึ้นส่งผลต่อความจำเป็นในการพัฒนานวัตกรรมมากขึ้น แม้ว่าองค์กรต่าง ๆ และประเทศไทยจะพบกับแรงกดดันจากสภาพแวดล้อมภายนอก ประเทศไทยยังไม่สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงไปสู่การสร้างความสามารถในการสร้างนวัตกรรมเพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันอย่างยิ่งย่น จากการศึกษาพบว่า หากประเทศไทยต้องการก้าวสู่ ประเทศแห่งนวัตกรรม จำเป็นต้องปรับกระบวนทัศน์โดยต้องให้ความสำคัญกับการรับรู้และสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงของผู้นำ การปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ของประเทศไทยโดยอาศัยความถนัดของคนในประเทศเพื่อสร้างความแตกต่าง การปรับเปลี่ยนระบบการศึกษาหรือระบบการเรียนรู้ และการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐ ภาคการศึกษาและภาคเอกชน<sup>๑๕๘</sup>

**รัชนา ศานติยานนท์** ได้วิจัยเรื่อง “รูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย” โดยได้ให้ข้อสรุปในภาพรวมว่าการบริการจัดการที่ดีเป็นแนวทางปฏิบัติที่ยอมรับในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษาในปัจจุบันจะเน้นความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยส่งเสริมให้มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติ และความโปร่งใสในขณะเดียวกันก็ยังคงให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมการ

<sup>๑๕๖</sup> พงศ์สัมพันธ์ ศรีสมทรัพย์ และ ปิยะนุช เงินคล้าย, “ศึกษาการจัดการปกครองท้องถิ่นของเขตเมืองที่ต่อเนื่องกับกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนนทบุรี”, สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ, รายงานการวิจัย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๓), หน้า ๕๖.

<sup>๑๕๗</sup> สีบวงส์ กาพวงค์, “ตัวแบบสมรรถนะผู้นำเชิงยุทธศาสตร์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล”, รายงานการวิจัย, (คณะรัฐประศาสนศาสตร์: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๔).

<sup>๑๕๘</sup> พยัต วุฒิรงค์, “ผลกระทบจากมุมมองด้านทรัพยากรและองค์การแห่งการเรียนรู้ต่อความสามารถในการสร้างสรรค์นวัตกรรมขององค์การที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย”, รายงานการวิจัย, (บัณฑิตวิทยาลัย: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๒).

กระจายอำนาจและความยุติธรรมนอกจากนี้ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาให้ข้อสรุปเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารจัดการมหาลัยในส่วนต่าง ๆ ที่สะท้อนองค์ประกอบของการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยที่ดี<sup>๑๕๙</sup>

**สรุปได้ว่า** แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารเป็นแนวคิดที่เกี่ยวกับใช้ศาสตร์หรือทักษะการบริหารจัดการที่ผู้บริหารจะใช้ในการตัดสินใจเพื่อค้นหาวิธีที่ดีที่สุดในการดำเนินกิจกรรมและนำพาองค์กรไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพการบริหารจัดการมีองค์ประกอบ และหลักการการดำเนินงานมากมายซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญที่ผู้บริหารจำเป็นต้องทราบ และนำมาใช้ประกอบในการตัดสินใจการดำเนินงานในองค์กรของตนเพื่อให้เกิดความเหมาะสม และประโยชน์สูงสุดกับทรัพยากรที่มีอยู่

### ๒.๖.๔ งานวิจัยที่เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

จากการศึกษาเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล ซึ่งได้มีผู้ทำการศึกษาวิจัยและดำเนินการจัดทำไว้หลายท่าน อันจะเป็นแนวทางสำคัญในการศึกษา ซึ่งผู้วิจัยได้นำผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาเสนอ ดังนี้

**บุญไทย แก้วขันตี** ได้วิจัยเรื่อง “ภาวะผู้นำองค์กรอัจฉริยะ และยุทธศาสตร์ธรรมาภิบาล เพื่อการพัฒนาชนบทอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง : ศึกษากรณีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)” พบว่า ภาวะผู้นำเชิงยุทธศาสตร์ธรรมาภิบาลในอนาคตของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรในฐานะองค์กรอัจฉริยะจะอุบัติขึ้นได้โดยนำเอายุทธศาสตร์เศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติใช้อย่างจริงจัง และมีประสิทธิภาพทั่วประเทศ นอกจากนี้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจะต้องพัฒนาปรับปรุงและยกเครื่ององค์กร โดยเฉพาะในด้านบทบาทวีระบุรุษผู้นำ (Superman Leadership) ที่ช่วยปลดปล่อยความยากจนและหนี้สินของเกษตรกรและชาวชนบท ซึ่งส่งผลให้มีการปรับปรุงในด้านคุณภาพชีวิตและมาตรฐานการดำรงชีพเพื่อให้เกิดผลสำเร็จได้อย่างรวดเร็ว<sup>๑๖๐</sup>

**อุบล ยะไวทย์ณะวิชัย** ได้วิจัยเรื่อง “การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่” พบว่าการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล มีแนวทางในการบริหารจัดการ ๒ ส่วน คือ ๑) การบริหารการพัฒนา (Administrative Development) เป็นการบริหารงานในพื้นที่ชุมชน หมู่บ้าน โดยมุ่งตรงไปที่ประชาชนให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข สุขภาพจิตดี สุขภาพกายดี สิ่งแวดล้อมดี และสังคมดี และ ๒) การบริหารจัดการองค์กร (Organization Administration) มุ่งเน้นบริหารจัดการด้านบุคลากรและระบบการทำงานในองค์กรเพื่ออำนวยความสะดวกและบริการประชาชนอย่างรวดเร็ว และสนองตอบความต้องการของประชาชนโดยบริหารงานอย่างโปร่งใส ทำงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ไม่ทุจริต ไม่คอร์รัปชั่น เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสร้างความมีส่วนร่วม เน้นการทำงานเป็นทีม สามารถทำงานแทนกันได้ มีการรับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะซึ่งกันและกัน นำระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารงานบุคคล โดยมีการสร้างสรรค์ ส่งเสริม

<sup>๑๕๙</sup> รัชนา ศานตยานนท์, รูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๓๔.

<sup>๑๖๐</sup> บุญชัย แก้วขันตี, “ภาวะผู้นำองค์กรอัจฉริยะ และยุทธศาสตร์ธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาชนบทอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง : ศึกษากรณีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)”, รายงานการวิจัย, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๕๒).



ให้บุคลากรคิดนอกกรอบ สร้างนวัตกรรมและสร้างวัฒนธรรมองค์กรเพื่อสนับสนุนการทำงานเพื่อประชาชน โดยการบริหารจัดการที่ดี สามารถมองได้จาก ๓ ประเด็น คือ ตัวบุคคล หลักการหรือวิธีการบริหาร และผลที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการ<sup>๑๖๑</sup>

**บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี,ดร.** ได้วิจัยเรื่อง “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล” โดยสรุปแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการปกครองที่ดีที่เป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมสังคมประชาธิปไตยในประเทศไทย จึงมีการเสนอแนะกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวางอีกทั้งมีความพยายามที่จะให้มีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติ มีการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ถ้าระบบบริหารราชการมีความยุติธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ นอกจากจะมีส่วนทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพแล้วยังสร้างความเชื่อถือทั้งในและต่างประเทศ และสามารถนำไปสู่การลดการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของประเทศได้ ในประเทศไทยได้มีองค์กรของทางราชการ เช่น สำนักงาน ก.พ. กระทรวงมหาดไทย และสถาบันการศึกษาได้เริ่มนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้กับการปฏิบัติงาน ซึ่งเรียกว่า ยังอยู่ในช่วงของการใช้ได้ไม่นานนัก ซึ่งจะต้องติดตามเพื่อประเมินระดับความสำเร็จของการมีธรรมาภิบาลต่อไปในอนาคต แม้แต่กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงรัฐบาลกับธรรมาภิบาลในประเด็นสำคัญ เช่น ความโปร่งใส มีการตรวจสอบความมีประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำลังจะถูกประเมินข้อดีและข้อเสีย เพื่อจะมีการแก้ไขให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนต่อไป จึงเป็นเรื่องที่ต้องติดตามว่าหลักธรรมาภิบาลที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขประการใดในอนาคต<sup>๑๖๒</sup>

**ชัยวัฒน์ อัตพัฒน** ได้วิจัยเรื่อง “หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร” ผลการวิจัยพบว่า

๑. ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งเป็นครูผู้สอนและเป็นเพศหญิงมีการศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรี มีอายุ ๕๐ ปีขึ้นไป และมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง ๒๐ ปี ขึ้นไป

๒. การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร พบว่า โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมากที่สุดส่วนครูผู้สอนในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร พบว่า ครูผู้สอนมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลโดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก

๓. การเปรียบเทียบการใช้หลักธรรมาภิบาล ระหว่างผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร พบว่า มีการใช้หลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๑

<sup>๑๖๑</sup> อูบล ยะไวทย์ณะวิชัย, “การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่”, รายงานการวิจัย, (สำนักบริหารและพัฒนาวิชาการ: มหาวิทยาลัยแม่โจ้, ๒๕๕๓).

<sup>๑๖๒</sup> บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมี ลี, “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล”, รายงานการวิจัย, สถาบันพระปกเกล้า, (กรุงเทพมหานคร: ครูสภาลาดพร้าว, ๒๕๕๔), หน้า ๔๗.

๔. การนำหลักการและแนวการบริหารสถานศึกษาที่เหมาะสม และสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอน นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานทั้ง ๖ งาน ของสถานศึกษาเป็นอย่างดี มีความเหมาะสมในระดับมากและมากที่สุด<sup>๑๖๓</sup>

**มัทนา เหลืองนาคทองดี** ได้วิจัยเรื่อง “ความรู้ความเข้าใจในการบริหารองค์กรตามหลักธรรมาภิบาลของนักธุรกิจไทย” โดยมีกลุ่มตัวอย่างคือผู้บริหารจากบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์” ผลการศึกษาพบว่าอายุระดับการศึกษาและตำแหน่งงานบริหารมีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจเรื่องธรรมาภิบาลอย่างนัยสำคัญทางสถิติโดยผู้บริหารที่มีอายุมากกว่า ๔๐ ปีการศึกษาระดับปริญญาโทขึ้นไป และเป็นผู้บริหารระดับสูงมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องธรรมาภิบาลมากกว่าผู้บริหารที่มีอายุน้อยการศึกษา ระดับปริญญาตรีและเป็นผู้บริหารระดับกลางนอกจากนั้นพบว่าผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารระดับกลาง มีการเปิดรับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับธรรมาภิบาลจากสื่อต่างๆค่อนข้างน้อยมากและยังพบว่าผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารระดับกลางมีทัศนคติต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารองค์กร<sup>๑๖๔</sup>

**อรพินท์ สฟโชคชัย** ได้วิจัยเรื่อง “ศึกษาแนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารงานส่วนท้องถิ่นเพื่อเสนอรูปแบบและแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในระดับตำบลและหมู่บ้าน” ผู้วิจัยได้เลือกอบต. ชมพูอำเภอสาร์ภักดิ์จังหวัดเชียงใหม่เป็นพื้นที่ทำการศึกษาโดยได้รับความร่วมมือกับผู้บริหารสมาชิกสภาเทศบาลและเจ้าหน้าที่อย่างเข้มแข็งและต่อเนื่องจากการดำเนินงานภาคสนามร่วมกับผู้ปฏิบัติระดับตำบลทำให้สามารถรวบรวมบทเรียนและแนวคิดจากการปฏิบัติจริงผลการศึกษาอบต. ที่มีธรรมาภิบาลในภาคปฏิบัติเป็นสิ่งที่สามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นรูปธรรมแม้ว่าผลการศึกษาในพื้นที่ทดลองยังไม่สมบูรณ์นักแต่ก็มีข้อมูลบางส่วนที่ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นว่าประโยชน์ในการเผยแพร่แนวคิดและขั้นตอนการปฏิบัติในการสร้างธรรมาภิบาลต่อไปกระบวนการพัฒนา ธรรมาภิบาลระดับอบต. เริ่มตั้งแต่กระบวนการสร้างความเข้าใจ การกำหนดแนวทางและรูปแบบการทดลองปฏิบัติ และสิ้นสุดที่การทบทวนและสรุปบทเรียน อบต. ชมพู เลือกประยุกต์หลักธรรมาภิบาล ๔ หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และความคุ้มค่า ส่วนอีกสองหลักคือ หลักความรับผิดชอบ และหลักคุณธรรมยังไม่ได้ดำเนินการเป็นเรื่องนามธรรมที่จะต้องใช้การณรงค์และการสร้างจิตสำนึกสำหรับการศึกษาในโครงการนี้ยังไม่สามารถสร้างกลไกในเชิงการบริหารจัดการได้เนื่องด้วยเป็นเรื่องระยะยาวและโครงการมีข้อจำกัด<sup>๑๖๕</sup>

**สรุปได้ว่า** จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องธรรมาภิบาล การบริหารจัดการที่ดี ประกอบด้วยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมหลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งเป็นหลักในการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและ

<sup>๑๖๓</sup> ชัยวัฒน์ อัดพัฒน์, **หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร**, (กรุงเทพมหานคร: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๔), หน้า ๓๖.

<sup>๑๖๔</sup> มัทนา เหลืองนาคทองดี, “ความรู้ความเข้าใจในการบริหารองค์กรตามหลักธรรมาภิบาลของนักธุรกิจไทย”, **หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน** (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๕).

<sup>๑๖๕</sup> อรพินท์ สฟโชคชัย, “แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น”, **รายงานการวิจัย** (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๔๓), หน้า ๔๕.

สังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งผู้วิจัยได้นำมาเป็นตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาคือหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

### ๒.๖.๕ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้มีผู้ทำการศึกษาวิจัยและดำเนินการจัดทำไว้หลายท่าน อันจะเป็นแนวทางสำคัญในการศึกษา ซึ่งผู้วิจัยได้นำผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาเสนอ ดังนี้

**นรินทร์ เศรษฐบุตร และคณะ** ได้วิจัยเรื่อง การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจเป็นนโยบายเร่งด่วนที่รัฐบาลให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ. ๒๕๔๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ วัตถุประสงค์ประการหนึ่งของนโยบายดังกล่าว คือ การส่งเสริมการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งกรมการปกครองเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างเสริมศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการวางแผนพัฒนาการบริหารงานด้านการเงิน การคลัง และบุคลากร<sup>๑๖๖</sup>

**พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์** ได้วิจัยเรื่อง “ศึกษาการพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การศึกษาครั้งนี้ จำแนกศักยภาพการบริหารเป็น ๒ ด้านคือศักยภาพของระบบสนับสนุนการบริหารจัดการและศักยภาพในการบริหารจัดการของผู้บริหาร อบต. โดยศักยภาพของระบบสนับสนุนการบริหารจัดการประเมินจากความเข้มแข็งขององค์ประกอบการบริหาร ๘ อย่าง ได้แก่ การวางแผน การฝึกอบรม การนิเทศงาน การบริหารบุคคล การบริหารการเงิน การบริหารวัสดุครุภัณฑ์ การบริหารระบบสารสนเทศ ประเมินจากความสามารถของผู้บริหาร ๖ ด้าน ได้แก่ ศักยภาพในการจัดหาหรือระดมทรัพยากรในการบริหารจัดการ ศักยภาพในการบริการจัดการที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ ศักยภาพในการจัดสรรและกระจายทรัพยากร ศักยภาพในการบริหารจัดการขวัญและกำลังใจให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ศักยภาพในการบริหารจัดการที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และศักยภาพในการบริหารจัดการปัญหาหรือการพัฒนาที่เบ็ดเสร็จครบวงจร ผลการวิจัยพบว่า อบต. เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติกับข้าราชการประจำระดับสูงในส่วนกลาง ซึ่งต่างก็มีปฏิสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับท้องถิ่นที่เข้ามาบริหาร อบต. เพื่อให้เกิดการพัฒนาทั้งระบบทั้งฝ่ายผู้รับมอบอำนาจและฝ่ายผู้มอบอำนาจโดยจุดที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมากที่สุด คือ การพัฒนาประชาชน เพราะประชาชนที่มีคุณภาพย่อมก่อให้เกิดระบบการเมืองที่สามารถคัดเลือกนักการเมืองทุกระดับที่มีคุณภาพ จริยธรรมและมีจิตสำนึกในผลประโยชน์ของชาติมาเป็นผู้บริหาร<sup>๑๖๗</sup>

<sup>๑๖๖</sup> นรินทร์ เศรษฐบุตร และคณะ, โครงการวิจัยร่วมกันระหว่างไทยและญี่ปุ่น เรื่อง การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: กรมการปกครอง, ๒๕๔๕), หน้า ๑๑๕.

<sup>๑๖๗</sup> พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และ ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวุธ, “การพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ”, รายงานการวิจัย, (สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๔๖), หน้า ๑๒๕.



**มนัสนันท์ ชัยกิจยิ่งเจริญ** ได้วิจัยเรื่อง “การจัดการบริการสาธารณะโดยวิธีการทำสัญญาจ้าง : กรณีศึกษาเทศบาลนครพิษณุโลกและเทศบาลนครขอนแก่น” พบว่าด้านประสิทธิภาพของวิธีการทำสัญญาจ้างในเทศบาลนครพิษณุโลกและเทศบาลนครขอนแก่น พบว่า มีคุณภาพการให้บริการสูงกว่า ด้านการเท่าเทียมของการได้รับบริการดีกว่า และด้านตรงตามที่ได้ตกลงกันไว้ในสัญญามากกว่า การดำเนินการของเทศบาลนครแต่ละต้นทุนของภาครัฐได้น้อย ในโครงการซ่อมถนนรักษาความปลอดภัยและดูแลสวนสาธารณะของทั้ง ๒ ได้รับบริการเท่าเทียมดีกว่า และตรงตามที่ตกลงในสัญญามากกว่า ส่วนโครงการเก็บขยะของเทศบาลนครพิษณุโลกแม้ว่าสามารถลดต้นทุนของภาครัฐได้ แต่คุณภาพด้อยกว่า ได้รับบริการไม่ทั่วถึงและตรงตามที่ตกลงในสัญญาน้อยกว่าการดำเนินการให้บริการของเทศบาลนคร<sup>๑๖๘</sup>

**อนุสรณ์ ลีम्मณี และคณะ** ได้วิจัยเรื่อง “รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิจัยการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยงานราชการไทย : กรณีศึกษา กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น” พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีขนาดเล็กมีปัญหาเนื่องจากขาดบุคลากรและประสบการณ์ด้านแผนและโครงการ จึงต้องขอรับความช่วยเหลือจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ ตลอดจนเกิดการครอบงำความคิดด้านงบประมาณ และข้าราชการระดับสูง ในกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอย่างมากในการวินิจฉัยจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>๑๖๙</sup>

**สรุปได้ว่า** จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจัยที่เอื้อต่อผลสำเร็จคือการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพโดยการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลนำไปใช้ในหน่วยงานทำให้องค์กรมีรายได้ที่ดีมีความไว้วางใจโดยความร่วมมือกันของประชาชนและหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการใช้ ธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานให้มากขึ้น สำหรับความต้องการของประชาชน คือต้องการให้คณะผู้บริหารของท้องถิ่นเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์เกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น และการบริหารจัดการองค์กรสมัยใหม่รวมทั้งเป็นผู้มีความคิดก้าวหน้า มีวิสัยทัศน์กว้างไกล เพื่อให้ชุมชนมีการพัฒนาที่มากยิ่งขึ้น

### ๒.๖.๖ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่ามีผู้ทำการศึกษาวิจัยไว้ดังนี้

**นาคม วีรสวรรณจักร** ได้วิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดราชบุรี” พบว่ารูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดราชบุรี ประกอบด้วย

<sup>๑๖๘</sup> มนัสนันท์ ชัยกิจยิ่งเจริญ, “การจัดการบริการสาธารณะโดยวิธีการทำสัญญาจ้าง: กรณีศึกษาเทศบาลนครพิษณุโลกและเทศบาลนครขอนแก่น”, รายงานการวิจัย, (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ดุสิต: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๔).

<sup>๑๖๙</sup> อนุสรณ์ ลีम्मณี, “รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิจัยการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยงานราชการไทย: กรณีศึกษา กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น” รายงานการวิจัย, (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงมหาดไทย, กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, ๒๕๕๗).

หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ผลการประเมินการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดราชบุรี ตามรูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พบว่าสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีการประเมินการปฏิบัติงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าการปฏิบัติอยู่ในระดับมากทุกด้านตามลำดับ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักคุณธรรม หลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วม และหลักความรับผิดชอบ<sup>๑๗๐</sup>

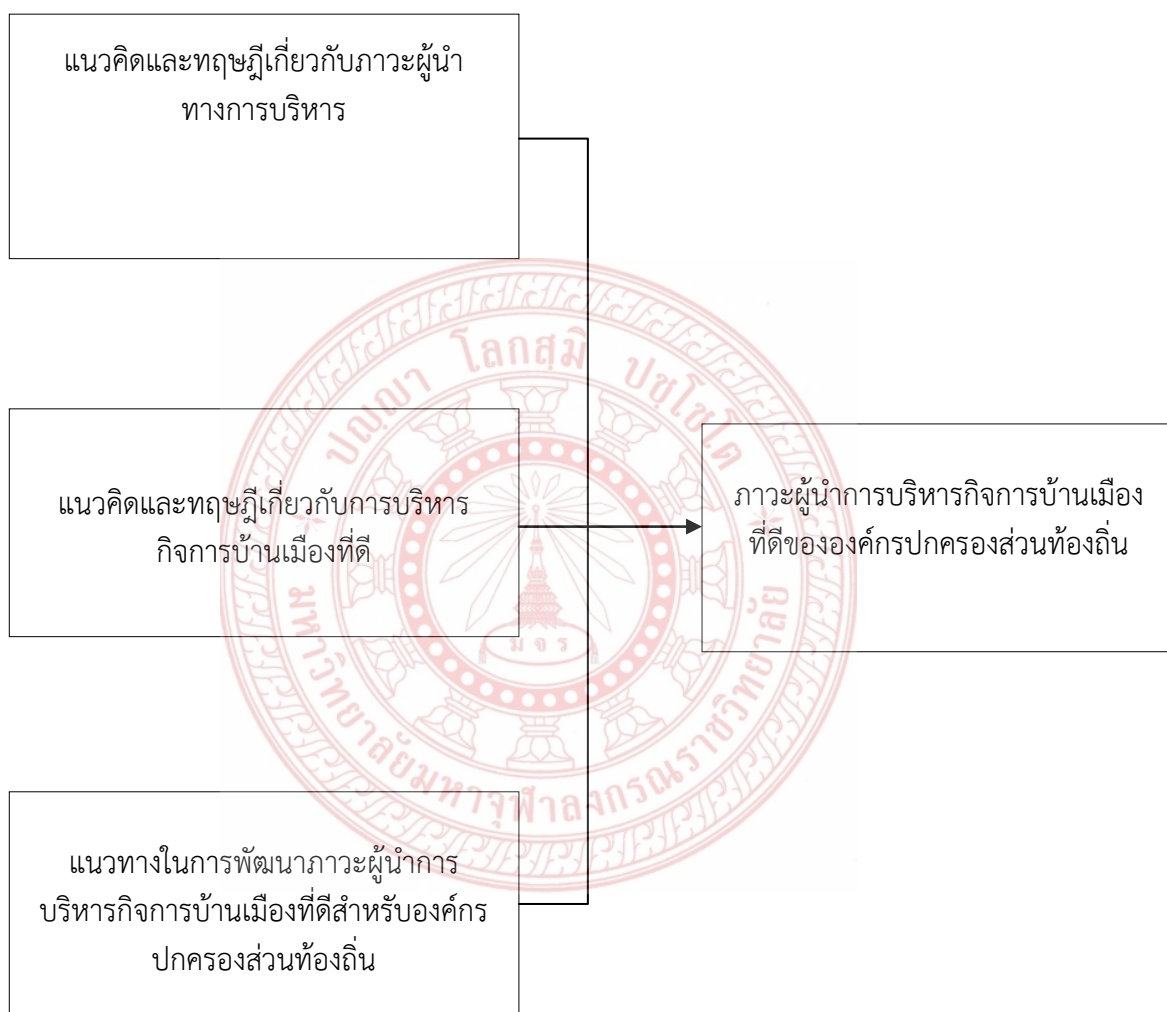


---

<sup>๑๗๐</sup> นาคม ชีรสวรรณจักร, “รูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดราชบุรี”, รายงานการวิจัย, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๔).

## ๒.๗ กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาวิจัย เรื่อง “ภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework) ดังนี้





## บทที่ ๓ วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยทำการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) กับการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ซึ่งผู้วิจัย จะทำการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เพื่อให้ทราบถึงประเด็นของการศึกษาในรายละเอียดที่สำคัญ และมีความครอบคลุมในเนื้อหาสาระสำคัญที่ทำการศึกษาอย่างครบถ้วน พร้อมกันนั้น ในการวิจัยเชิงคุณภาพจะทำให้ได้ทราบถึงข้อมูลเชิงลึก(In-depth) ที่มีรายละเอียดชัดเจนสามารถนำมาวิเคราะห์ในเชิงอุปนัย (Analytic induction) ดังนั้น เพื่อให้การวิจัยเป็นไปตามระเบียบ วิธีการ ผู้วิจัยจะนำเสนอวิธีการวิจัยตามลำดับ ดังนี้

- ๓.๑ รูปแบบการวิจัย
- ๓.๒ ประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญ
- ๓.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
- ๓.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล
- ๓.๕ การวิเคราะห์ข้อมูล

### ๓.๑ รูปแบบการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “ผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็น การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยดำเนินการให้สอดคล้องกับปัญหาและครอบคลุม ความคิดการวิจัยตามขั้นตอนต่อไปนี้

- ๓.๑.๑ การกำหนดกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก
- ๓.๑.๒ การรวบรวมข้อมูลสภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดบุรีรัมย์ จังหวัดชัยภูมิ และจังหวัดสุรินทร์
  - ๑) การวิเคราะห์เอกสาร
  - ๒) การรวบรวมข้อมูลด้านการบริหารแบบหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๓.๑.๓ วิเคราะห์ข้อมูลและนำเสนอ โดยวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการวิเคราะห์ปัจจัย (Factor analysis) และวิธีวิเคราะห์เนื้อหา
- ๓.๑.๔ สรุปผลการศึกษา ผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ๓.๒ ประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การกำหนดขอบเขตการวิจัยด้านพื้นที่ การศึกษาเอกสารด้านเนื้อหาการวิจัยและบุคคลที่มีส่วนได้เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังกล่าวแล้วนั้น ผู้วิจัยได้พิจารณาเห็นว่า การจะได้ข้อมูลที่ถูกต้องหรือมีความเป็นไปได้ ผู้ให้ข้อมูลควรจะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือทราบเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามสมควร จึงใช้วิธีการประสานงานกับหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องการไปศึกษา เพื่อการรวบรวมข้อมูลสำหรับการวิจัยครั้งนี้ ดังนี้

#### ๓.๒.๑ กลุ่มประชากรที่ใช้ในการวิจัย

งานวิจัยเล่มนี้ประชากรที่ใช้ในการวิจัยใช้เลือกแบบเจาะจงเอาผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใน ๔ จังหวัดประกอบด้วย จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดบุรีรัมย์ จังหวัดชัยภูมิ และจังหวัดสุรินทร์ ที่ได้รับรางวัลการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ช่วงระหว่างปี พ.ศ.2555-2560 โดยเลือกเอาผู้บริหารจังหวัดละ ๕ คน รวมทั้งสิ้น ๒๐ คน เป็นกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญในงานวิจัยชิ้นนี้

๓.๒.๒ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดบุรีรัมย์ จังหวัดชัยภูมิ และจังหวัดสุรินทร์ โดยเลือกแบบเจาะจง กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักของแต่ละองค์กร แต่ละแห่งที่เลือกมาโดยแยกออกเป็นสามกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ปรึกษานายก , นายกองค้การบริหารส่วนตำบล, นายกเทศบาลตำบล กลุ่มรองนายกองค้การบริหารส่วนตำบล, รองนายกเทศบาลตำบล ปลัดเทศบาลตำบล และกลุ่มเลขานุการนายกเทศบาลตำบล ขององค์การบริหารส่วนตำบล นั้น ๆ จำนวน ๒๐ คน โดยแบ่งเป็นกลุ่ม ดังนี้

กลุ่มนายกองค้การบริหารส่วนตำบล และนายกเทศบาลตำบล จำนวน ๕ คน  
 กลุ่มรองนายกองค้การบริหารส่วนตำบล และรองนายกเทศมนตรี จำนวน ๗ คน  
 กลุ่มปลัดเทศบาลตำบล และกลุ่มเลขานุการนายกเทศบาลตำบล จำนวน ๘ คน  
 ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง ๒๐ คน ดังกล่าวประกอบด้วย

- |                              |  |
|------------------------------|--|
| ๑. นายสมยศ รัตนปริยานุช      | นายกเทศมนตรีตำบลสุรนารี จังหวัดนครราชสีมา                |
| ๒. นายผัน โนใหม่             | รองนายกเทศมนตรีตำบลสุรนารี จังหวัดนครราชสีมา             |
| ๓. พ.อ.อ.ธนัช พูลผล          | รองนายกเทศมนตรีตำบลสุรนารี จังหวัดนครราชสีมา             |
| ๔. นายบรรเจิด ม่วงแมน        | เลขานุการนายกเทศมนตรีตำบลสุรนารี จังหวัดนครราชสีมา       |
| ๕. นายจรัส ปทุมบูชา          | ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีตำบลสุรนารี จังหวัดนครราชสีมา       |
| ๖. นายสิรินเทพ ร่วมพัฒนา     | นายกเทศบาลตำบลท่าตูม อำเภوتاตูม จังหวัดสุรินทร์          |
| ๗. นายโกสินทร์ สังข์ศักดิ์ตา | เลขานุการนายกเทศบาลตำบลท่าตูม อำเภوتاตูม จังหวัดสุรินทร์ |
| ๘. นางฉัตรรัตน์ สาตะสมิต     | ปลัดเทศบาลตำบลท่าตูม อำเภوتاตูม จังหวัดสุรินทร์          |

๙. นางศิรินารถ อุปมัย	รองปลัดเทศบาลตำบลท่าตุม อำเภอท่าตุม จังหวัดสุรินทร์
๑๐. นายสมหวัง ตอนรัมย์	นายกเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์
๑๑. นายบุญส่ง ประจวบสุข	รองนายกเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์
๑๒. นายพรศักดิ์ มีแก้ว	รองนายกเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์
๑๓. นายสมบัติ เหลาคำ	เลขานุการนายกเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์
๑๔. นายประสิทธิ์ ศรีจันทร์	ที่ปรึกษานายกเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์
๑๕. นายกิตติ ฝีกตอวัง	ปลัดเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์
๑๖. นายเศรษฐสุสร เตโซ	นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนทอง อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ
๑๗. นางสาวนิศากร ไกรสร	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโพนทอง อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ
๑๘. นายสมเกียรติ อินทะสันตา	รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนทอง อำเภอเมืองจังหวัดชัยภูมิ
๑๙. นายแอต คำเนตร	รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนทอง อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ
๒๐. นางสงวนศักดิ์ ยะไวย์	เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนทอง อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ

### ๓.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพนั้นผู้วิจัยได้ใช้แบบสัมภาษณ์ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(๑) แบบสัมภาษณ์ (Interview) เป็นการสร้างเครื่องมือรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพเพื่อให้กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักซึ่งได้แก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสุรินทร์ ชัยภูมิ บุรีรัมย์ และนครราชสีมา ได้ร่วมแสดงความคิดเห็นต่อรูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสุรินทร์ ชัยภูมิ บุรีรัมย์ และนครราชสีมา โดยได้กำหนดข้อความที่เป็นประเด็นเพื่อให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ ได้แสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมเป็นแบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบมีโครงสร้าง (Structure In-depth Interview) เพื่อศึกษาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหาร



ซึ่งมีรายละเอียดของเครื่องมือการวิจัยดังนี้

๑. ท่านคิดว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะมีคุณลักษณะภาวะผู้นำในการบริหารเช่นไร และมีหลักในการบริหารตามหลักนิติธรรมอย่างไร เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารองค์กร

๒. ท่านคิดว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะมีคุณลักษณะภาวะผู้นำในการบริหารเช่นไร และมีหลักในการบริหารตามหลักคุณธรรมอย่างไร เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารองค์กร

๓. ท่านคิดว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะมีคุณลักษณะภาวะผู้นำในการบริหารเช่นไร และมีหลักในการบริหารตามหลักความโปร่งใสอย่างไร เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารองค์กร

๔. ท่านคิดว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะมีคุณลักษณะภาวะผู้นำในการบริหารเช่นไร และมีหลักในการบริหารตามหลักการมีส่วนร่วมอย่างไร เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารองค์กร

๕. ท่านคิดว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะมีคุณลักษณะภาวะผู้นำในการบริหารเช่นไร และมีหลักในการบริหารตามหลักความรับผิดชอบต่ออย่างไร เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารองค์กร

๖. ท่านคิดว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะมีคุณลักษณะภาวะผู้นำในการบริหารเช่นไร และมีหลักในการบริหารตามหลักความคุ้มค่าอย่างไร เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารองค์กร

(๒) การสร้างเครื่องมือการวิจัย ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล แล้วนำมาร่างข้อคำถามที่จะใช้ในการสัมภาษณ์ ปรับปรุงแก้ไขแบบสัมภาษณ์ ต่อจากนั้นนำแบบสัมภาษณ์และข้อคำถามมาปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องสมบูรณ์และนำไปใช้เก็บรวบรวมข้อมูล

### ๓.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในงานวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยจะได้ดำเนินการจัดเก็บข้อมูลในเชิงเชิงคุณภาพมีขั้นตอนดังนี้

๑) ข้อมูลแบบปฐมภูมิ (Primary Data) ได้แก่แหล่งข้อมูลที่เก็บจากภาคสนามโดยการสัมภาษณ์ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปลัดในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เลือกไว้

๒) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยการรวบรวมจากหนังสือ วารสารบทความงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับหลักการ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำ และผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรม งานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาประยุกต์เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ โดยผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บข้อมูลตามขั้นตอน ดังนี้

(๑) จัดเตรียมเครื่องมือตามจำนวนกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้แบบสัมภาษณ์เจาะลึก (In – depth Interview ) แยกระหว่างกลุ่มนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้บริหารกับข้าราชการ

(๒) ให้ผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ จำนวนอย่างน้อย ๕ ท่าน เช่นด้านการบริหารองค์กร เป็นต้น ในการตรวจเครื่องมือการวิจัยว่ามีความเที่ยงตรงและสามารถใช้ในการเก็บข้อมูลได้หรือไม่

(๓) ติดต่อขอหนังสือจากสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ขออนุญาตและขอความร่วมมือถึงนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเข้าสัมภาษณ์

(๔) นำส่งหนังสือขออนุญาตและขอความร่วมมือถึงพนักงาน/ข้าราชการที่เป็นกลุ่มเป้าหมายโดยกำหนดวันที่จะไปขอเข้าสัมภาษณ์และเก็บข้อมูลด้วยตนเอง

(๕) ตรวจสอบความสมบูรณ์ครบถ้วนของแบบสัมภาษณ์แล้วนำไปวิเคราะห์ข้อมูล

### การสัมภาษณ์ (Interview)

การวิจัยครั้งนี้ใช้ทั้งการสัมภาษณ์แบบกึ่งทางการ (Semi-formal interview) และการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ (Informal interview) ดำเนินการสัมภาษณ์กลุ่มประชากรทั้งหมด จึงมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

๑) **ขั้นเตรียมการสัมภาษณ์** ได้แก่ ก่อนลงสนามเพื่อรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้เริ่มต้นด้วยการนัดหมายวัน เวลาที่จะสัมภาษณ์กับกลุ่มตัวอย่าง พร้อมกันนั้น ผู้วิจัยจะต้องศึกษาประเด็นคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล เตรียมและศึกษาวิธีใช้เครื่องบันทึกเสียง เตรียมสมุดจดบันทึกและอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้พร้อมก่อนดำเนินการสัมภาษณ์

๒) **ขั้นดำเนินการสัมภาษณ์** ได้แก่ ก่อนการสัมภาษณ์ผู้วิจัยจะสนทนาสร้างความคุ้นเคยกับผู้ให้สัมภาษณ์ แจ้งวัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์ อธิบายเหตุผลและขออนุญาตใช้เครื่องบันทึกเสียงในขณะที่สัมภาษณ์ ขออนุญาตใช้กล้องถ่ายรูปเพื่อใช้อ้างอิงในการสัมภาษณ์ รวมทั้งแจ้งให้ทราบว่าข้อมูลต่าง ๆ ที่บันทึกเสียงไว้ผู้วิจัยจะเก็บไว้เป็นความลับ หากผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ที่จะให้บันทึกเสียงในช่วงใด ผู้วิจัยก็จะไม่บันทึกเสียงเลย

ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ประกอบด้วย นายกเทศบาลตำบล นายกองกิจการบริหารส่วนตำบล รองนายกเทศบาลตำบล รองนายกองกิจการบริหารส่วนตำบล เลขานายกองกิจการบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง ๔ จังหวัดดังกล่าว จำนวน ๒๐ ท่านเป็นผู้ทรงคุณวุฒิมีความรู้ความเข้าใจในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเลือกแบบเจาะจง

### ๓.๕ การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพมีขั้นตอนดังนี้

๑) ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร ใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารเนื้อหา (Content Analysis) นำเสนอข้อมูลด้วยวิธีการพรรณนา

๒) ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ (Interview) ใช้วิธีการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic induction) โดยนำข้อมูลมาเรียบเรียงและจำแนกอย่างเป็นระบบ จากนั้นนำมาตีความหมาย เชื่อมโยงความสัมพันธ์และสร้างข้อสรุปจากข้อมูลต่าง ๆ ที่รวบรวมได้ โดยทำไปพร้อม ๆ กับการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งนี้เพื่อจะได้ศึกษาประเด็นต่าง ๆ ได้ลึกซึ้ง เมื่อประเด็นใดวิเคราะห์แล้วไม่มีความ

ชัดเจนก็จะตามไปเก็บข้อมูลเพิ่มเติมในประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ เพื่อตอบคำถามหลักตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อมูลเชิงคุณภาพได้นำมาวิเคราะห์เพื่อหาความเชื่อมโยง ความสัมพันธ์เชิงทฤษฎี





## บทที่ ๔ ผลการวิจัย

การศึกษาเรื่อง “ภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มีวัตถุประสงค์เพื่อ ๑) เพื่อศึกษาองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่นำไปใช้ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒) เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้วิจัยได้นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลโดยจะทำการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลแบ่งเป็น ๒ ส่วนดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง ๔.๑ องค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่นำไปใช้ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่สอง ๔.๒ แนวทางการพัฒนาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเสนอผลการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอผลการวิจัยโดยตอบคำถามการวิจัยและวัตถุประสงค์ของการวิจัย ๒ ข้อโดยผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

### ๔.๑ องค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่นำไปใช้ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนนี้ได้เป็นการศึกษาสถานความรู้ทั่วไป ได้จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปผลได้ดังนี้

**แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำ** จากแนวคิดที่นักวิชาการหลายๆท่าน ได้กล่าวไว้ในข้างต้น ผู้ศึกษาได้กล่าวสรุป ผู้นำ คือผู้มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการบริหารงานต่าง ๆ รวมทั้งงานองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย เพราะผู้นำมีบทบาททั้งในฐานะผู้บริหาร ซึ่งมีหน้าที่ต้องกำหนดทิศทางขององค์การและบริหารงานทั้งองค์การ บทบาทในฐานะผู้ประสาน ผู้นำจะต้องเป็นผู้ประสานงานระหว่างพนักงาน ประสานการปฏิบัติทั่วทั้งองค์การ ประสานระหว่างองค์การกับผู้รับบริการและประสานระหว่างองค์การที่ตนรับผิดชอบกับองค์การอื่น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีบทบาทในฐานะผู้ให้อีกด้วย คือให้ประสบการณ์แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาให้ขวัญกำลังใจ ให้โอกาสก้าวหน้า และให้น้ำใจเพื่อสร้างความเคารพศรัทธา ให้เกิดขึ้นในใจ ของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งสิ่งเหล่านี้ จะช่วยสร้างความร่วมมือความเต็มใจในการปฏิบัติงาน ให้กับองค์การได้อย่างดียิ่ง อันจะทำให้การบริหารงานสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญสูงสุดในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Key Success Factors) มีปัจจัยได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น ที่เป็นนายก

องค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกององค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดเทศบาล ต้องเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง ซึ่งจะทำให้ประสบความสำเร็จ นอกจากนี้แล้วต้องมีวัฒนธรรมองค์การองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกื้อหนุน ซึ่งประกอบด้วย วัฒนธรรมแบบมีส่วนร่วม วัฒนธรรมแบบบูรณาการ วัฒนธรรมคุณภาพ มาตรฐานสากล วัฒนธรรมเครือข่าย วัฒนธรรมนวัตกรรม และวัฒนธรรมบริการเหนือความคาดหวัง ซึ่งทั้งหมดจะนำพาการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศเท่ากับ ผลรวมของสมอง ผู้นำดีเยี่ยม บวกกับ เครื่องมือครบ และบวกกับใจเกินร้อย และจากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องก็พบว่าผู้นำท้องถิ่นต้องเป็นผู้นำที่มีการเปลี่ยนแปลง ต้องกล้าคิด กล้าทำ กล้าเปลี่ยนแปลง เพื่อนำพาองค์การไปสู่ความเป็นเลิศอย่างแท้จริง

**แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร** การบริหาร เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์กรเพราะเป็นเครื่องมืออันสำคัญในอันที่จะชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวความมีประสิทธิภาพหรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงานการบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้า การบริหารเป็นลักษณะการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์กรมีลักษณะการวินิจฉัยสั่งการนักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่างๆเพราะการวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหาร และการเจริญเติบโตของการบริหารชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัว องค์กรโดยอ้อมเกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่เสมอดังนั้นการบริหารจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีวิตของบุคคลในสังคม สำหรับการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมุ่งเน้นการพัฒนาการบริหาร (Administrative Development : AD) สู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) โดยการใช้การบริหารเชิงยุทธศาสตร์เพื่อนำพาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความสำเร็จ และจากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องก็ยังพบว่าผู้นำของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วยสมรรถนะย่อย ๕ ด้านได้แก่ ๑)สมรรถนะการคิดเชิงยุทธศาสตร์ ๒) สมรรถนะการบริหารการเปลี่ยนแปลง ๓)สมรรถนะการสร้างความร่วมมือ ๔) สมรรถนะการสื่อสาร และ ๕) สมรรถนะการพัฒนาบุคลากร

**แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล** ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance หมายถึง การบริหารการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศโดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบ๓ ส่วนของสังคมเข้าด้วยกันคือภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาสังคมและให้การเมืองอย่างสมดุลซึ่งจะส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติตลอดจนมีการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความแข็งแกร่งมีประสิทธิภาพมีคุณภาพมีความโปร่งใสยุติธรรมและสามารถตรวจสอบได้ซึ่งจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศชาติเป็นไปอย่างมั่นคงยั่งยืนและมีเสถียรภาพซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาลที่เรียกว่า Good Governance หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งมีหลักที่สำคัญ ๖ ประการ ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า และจากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องก็ยังพบว่าการบริหารจัดการที่ดี Good Governance กับหลักพุทธศาสนาต้องควบคู่กันไป ผู้นำต้องมีคุณธรรมต้องใช้อำนาจโดยมีธรรมะเป็นสรณะ ซึ่งการบริหารเป็นแนวคิดที่เกี่ยวกับการใช้ศาสตร์หรือทักษะในการบริหารจัดการที่ผู้บริหารใช้

ในการตัดสินใจเพื่อค้นหาวิธีที่ดีที่สุดในการดำเนินกิจกรรมและนำพองค์กรไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

**แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น** จากหลักการพื้นฐานทางด้านการปกครองโดยการกระจายอำนาจ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสในการใช้อำนาจการบริหาร และดำเนินกิจการต่าง ๆ ในพื้นที่ของตนเอง โดยเฉพาะในยุคกระแสโลกาภิวัตน์ที่ยึดถือแนวคิดในการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติหมวดเฉพาะในเรื่องของการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่ ซึ่งรัฐบาลจะกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ด้วยเหตุดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีอำนาจที่จะดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ความเป็นอิสระในการดำเนินการตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้สอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมตามบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๔ มาตรา ๒๔๙ - มาตรา ๒๕๔ ซึ่งจากการทำงานวิจัยที่เกี่ยวข้องก็ยิ่งพบว่า ปัจจัยที่เอื้อผลต่อความสำเร็จคือการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพโดยการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลนำไปใช้ในหน่วยงานทำให้องค์กรมีรายได้ที่ดีมีความไว้วางใจโดยความร่วมมือกันของประชาชนและหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการใช้ ธรรมาภิบาลในการบริหารงานให้มากขึ้น

#### ๔.๒ แนวทางในการพัฒนาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการวิเคราะห์บทสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่สัมภาษณ์เกี่ยวกับประเด็นภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ทั้ง ๒๐ ท่านนั้น สามารถสรุปเป็นแนวทางที่จะนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ ๖ ประเด็นกล่าวคือได้กำหนดประเด็นในการวิเคราะห์ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่รัฐบาลกำหนดไว้สำหรับให้ข้าราชการปฏิบัติในการทำงานประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ทั้งหกหลักดังกล่าวผู้วิจัยได้ศึกษาด้วยวิธีการสัมภาษณ์จากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารว่าในแต่ละประเด็นหรือแต่ละหลักนั้นผู้บริหารองค์กรควรจะมีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเช่นไรหรือมีหลักอะไที่เป็นหลักในการปฏิบัติสำหรับผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งผู้วิจัยจะวิเคราะห์ในแต่ละหลักเพื่อให้ง่ายและเป็นระบบดังนี้



## ๑. หลักนิติธรรม

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักนั้นสามารถนำมาวิเคราะห์ในส่วนของหลักนิติธรรมนี้ซึ่งเป็นหลักหนึ่งของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เสนอแนวทางของผู้ผู้นำไว้คล้าย ๆ กัน กล่าวคือ ผู้บริหารควรมีแนวทางในประการแรกคือ ต้องสนับสนุนคนดีหรือบุคลากรที่ทำงานดี มีผลงานดี ทำให้องค์กรมีความเจริญก้าวหน้าในส่วนงานที่ตนเองรับผิดชอบ<sup>๒</sup> และลงโทษพนักงานหรือข้าราชการที่ไม่ดี คดโกงหรือพร้อมที่จะกัดกันบุคคลเหล่านั้นไม่มีเข้ามามีอำนาจหรือบทบาทในการบริหาร ซึ่งคนดีที่กล่าวถึงนั้นจะต้องมีลักษณะ ๑๕ ประการ ดังนี้ ประการแรก เป็นคนไม่เพ่งโทษของผู้อื่น มีแต่ให้การแนะนำ เมื่อเขาขัดข้อง ให้การสนับสนุนเมื่อเขาเป็นคนดี และตั้งใจทำดีในทางใดทางหนึ่ง ด้วยความเต็มใจ (ไม่ใช่สักแต่พูดหรือชมด้วยลมปาก) ประการที่สอง เป็นคนไม่แสดงอาการขึ้น-ลง ในเมื่อชีวิตประสบความสุข หรือสมบัติภายนอกถึงความวิบัติ ทั้งไม่หลงระเห็จจนลืมตน ในเมื่อชีวิตเกิดเด่นขึ้นในหมู่ผู้บริหารด้วยกัน ในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง<sup>๓</sup> ประการที่สาม เป็นคนสำรวมทั้งกาย วาจาและใจ ไม่ทำเรื่องอะไรก็ตามที่เป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมเสียต่อองค์กร หรือแม้แต่ผู้อื่นที่เป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาหรือผู้บริหาร ประการที่สี่ เป็นคนที่มีความประพฤติเรียบร้อย ปฏิบัติตามหน้าที่ของตน ๆ ให้เหมาะสมและสมบูรณ์<sup>๔</sup> ประการที่ห้า เป็นคนที่สร้างแต่ประโยชน์ให้เกิดขึ้นแก่องค์กรพร้อมทั้งแต่ตนเองและผู้อื่นด้วย ประการที่หก เป็นคนทำ พูด คิด อะไร ก็ทำอย่างผู้มีปัญญา หากจะแนะนำผู้อื่น ก็แนะนำให้เขาเกิดปัญญาให้คิดแสวงหาผลประโยชน์ทั้งปวง ในทางที่ชอบ ประการที่เจ็ด เป็นคนไม่ทำในสิ่งที่ไม่ใช่ภาระหน้าที่ของตน<sup>๕</sup> ประการที่แปด เป็นคนที่ได้ตำแหน่งหน้าที่ในการบริหารด้วยความสามารถของตนเองแล้วนำอำนาจหน้าที่เหล่านั้นไปใช้ในการบริหารองค์กรให้มีประสิทธิภาพ ประการที่เก้า เป็นคนที่ไม่ประพฤติดีศีลธรรมโดยเฉพาะเรื่องของการมรดกกับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา เพราะการกระทำเช่นนั้นจะทำให้เกิดความเสื่อมศรัทธาของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทำให้การบริหารองค์กรนั้นไร้เสถียรภาพ<sup>๖</sup> ประการที่สิบ เป็นคนที่มีสติปัญญา เฉลียวฉลาดในการบริหารองค์กรอย่างเป็นระบบและสามารถใช้ความรู้ความสามารถเหล่านั้นได้เป็นอย่างดี ประการที่สิบเอ็ด เป็นคนที่มีความกรุณาต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา พิจารณาความดีความชอบด้วยความ

<sup>๑</sup> สัมภาษณ์ นายสิรินเทพ ร่วมพัฒนา นายกเทศบาลตำบลท่าตุม อำเภอท่าตุม จังหวัดสุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๒</sup> สัมภาษณ์ นายสมหวัง ตอนรัมย์ นายกเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๓</sup> สัมภาษณ์ นายกิตติ ฝึกตอวัง ปลัดเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๔</sup> สัมภาษณ์ นายผัน โนใหม่ รองนายกเทศบาลตำบลสุรนารี อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๕</sup> สัมภาษณ์ พ.อ.อ. ธนัช พูลผล รองนายกเทศบาลตำบลสุรนารี อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๖</sup> สัมภาษณ์ นายบรรเจ็ด ม่วงแมน เลขานุการนายกเทศบาลตำบลสุรนารี อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

เป็นธรรม ยุติธรรม ประการที่สิบสอง เป็นคนเพิ่มพูนความรู้ ความฉลาด ความบริสุทธิ์ให้เกิดแก่ตนเองอยู่เสมอ ประการที่สิบสาม เป็นคนที่มีความกตัญญู ประการที่สิบสี่ เป็นคนใฝ่หาความสงบ และความพ้นทุกข์ ตลอดถึงความพ้นทุกข์ทางใจของตนเอง และประการสุดท้ายคือ เป็นคนไม่ประจบผู้ที่มีตำแหน่งใหญ่กว่าเพื่อที่จะได้มาซึ่งตำแหน่งแต่ต้องเป็นผู้ที่มีความอ่อนน้อมถ่อมตนต่อผู้อื่นตามสมควรแก่ฐานะอยู่เสมอ ๆ<sup>๙</sup> สิ่งสำคัญต่อมาที่ผู้นำจะต้องมีคือทักษะในการวินิจฉัยสั่งการ กล่าวคือ ในการบริหารองค์กรนั้น การสั่งการให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็นอีกอย่างที่สำคัญเพราะถ้าผู้บริหารขาดทักษะข้อนี้แล้วก็จะทำให้การทำงานหรือการปฏิบัติงานของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่เป็นไปตามที่ผู้บริหารต้องการหรือเกิดความผิดพลาดได้<sup>๑๐</sup> ฉะนั้น ผู้บริหารต้องมีทักษะในการวินิจฉัยสั่งการในการทำงานดังกล่าว ซึ่งผู้บริหารระดับสูงขององค์กร นอกจากจะมีหน้าที่ควบคุมดูแลการทำงานของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาแล้วยังมีหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ หน้าที่ในการตัดสินใจสั่งการให้กระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้งานดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้<sup>๑๑</sup>

ดังนั้น การตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการเป็นกระบวนการขั้นที่สำคัญที่สุดขั้นหนึ่งในการบริหารงาน<sup>๑๒</sup> หรือถ้าสั่งการข้างานก็จะล่าช้าตามไปด้วย การตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการนั้นคือการเลือกปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติหรือการเลือกทางดำเนินการที่เห็นว่าดีที่สุดในทางใดทางหนึ่งจากทางเลือกหลาย ๆ ทาง<sup>๑๓</sup> เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการหรือวินิจฉัยสั่งการ<sup>๑๔</sup> คือ การชี้แจงไต่ตรง และตัดสินใจเลือกทางดำเนินการที่เห็นว่าดีที่สุดในทางใดทางหนึ่งจากหลาย ๆ ทางเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ดังนั้นการสั่งการของผู้บังคับบัญชาต้องอาศัยการตัดสินใจที่ผ่านการพิจารณาไต่ตรงภายใต้หลักการและเหตุผลอย่างรอบด้านแล้วค่อยสั่งการเพื่อทำให้การปฏิบัติงานนั้นเกิดประสิทธิภาพมากที่สุดซึ่งการตัดสินใจ เป็นกระบวนการกำหนดปัญหา การพิจารณาโอกาส การประเมินทางเลือก การตัดสินใจ การปฏิบัติ และการประเมินผลลัพธ์ในทางเลือกนั้น ๆ

<sup>๙</sup>สัมภาษณ์ นายบุญส่ง ประจวบสุข รองนายกเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๑๐</sup>สัมภาษณ์ นายพรศักดิ์ มีแก้ว รองนายกเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๑๑</sup>สัมภาษณ์ นายสมบัติ เหลาคำ เลขานุการนายกเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๑๒</sup>สัมภาษณ์ นายเศรษฐสุร เตโช นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอมือง จังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๑๓</sup>สัมภาษณ์ นางสาวนิศากร ไกรสร ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอมือง จังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๑๔</sup>สัมภาษณ์ นายสมเกียรติ อินทะสันตา รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอมือง จังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๑๕</sup>สัมภาษณ์ นายแอด คำเนตร รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอมือง จังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

ทางเลือกในการตัดสินใจมีสามกรณี<sup>๑๔</sup> คือ หนึ่ง การตัดสินใจภายใต้ความแน่นอน ซึ่งทราบถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น สอง การตัดสินใจภายใต้ความเสี่ยง กรณีนี้ความน่าจะเป็นของผลลัพธ์สามารถคาดคะเนได้ และสาม การตัดสินใจภายใต้ความไม่แน่นอน ไม่สามารถทราบหรือคาดคะเนผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นโดยขาดความน่าจะเป็นของวัตถุประสงค์<sup>๑๕</sup> ต่อทางเลือกในการตัดสินใจนั้นผู้บริหารต้องคำนึงถึงองค์ประกอบและปัจจัยต่าง ๆ ที่นำมาตัดสินใจในการบริหารองค์กรด้วยซึ่งปัจจัยเหล่านั้นคือ หนึ่ง เวลาและสถานการณ์ที่เป็นอยู่รวมทั้งปัญหา สอง ปัจจัยเกี่ยวกับตัวบุคคลและสถานที่ สาม ปัจจัยเกี่ยวกับคุณค่านิยมของสังคม และสี่ปัจจัยเกี่ยวกับอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามคำสั่ง ขั้นตอนในการตัดสินใจของผู้บริหารหรือผู้นำนั้นจะต้องประกอบด้วยประเด็นสำคัญ<sup>๑๖</sup> คือ ผู้นำต้องมีการกำหนดปัญหา มีการตัดสินใจ มีการเลือกทางเลือกต่าง ๆ และมีการประเมินผลจากการตัดสินใจนั้น เป็นการวิเคราะห์ว่าทางเลือกแต่ละทางเลือกว่ามีคุณสมบัติเด่น ด้อย อย่างไรในการวิเคราะห์และผู้บริหารควรคำนึงถึงประเด็นสำคัญ ๖ ประเด็น คือ ใคร(Who),ทำไม(Why) ,อะไร (What),ที่ไหน(Where),เมื่อไร(When),และอย่างไร(How) หรือเรียกว่า “๕ W’ s and ๑ H” ซึ่งผู้บริหารต้องวิเคราะห์ดังนี้<sup>๑๗</sup>

ประเด็นแรกใคร (Who) ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลการวินิจฉัย ใครจะเป็นผู้รับทราบคำสั่งเมื่อวินิจฉัยสั่งการแล้ว และใครจะเป็นผู้ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยสั่งการนั้น<sup>๑๘</sup>

ประเด็นต่อมาทำไม ( Why ) ทำไมจึงต้องสั่งการ เพราะเหตุใด ไม่สั่งการจะได้หรือไม่ การสั่งกับไม่สั่งอย่างไหนจะทุนเงินกว่ากัน<sup>๑๙</sup>

ประเด็นที่สามอะไร ( What ) ผู้บริหารจะต้องวินิจฉัยสั่งการในเรื่องใด มีนโยบายหรือแนวปฏิบัติอย่างไรบ้างที่จะช่วยในการวินิจฉัยสั่งการ มีข้อเท็จจริงอะไรบ้างที่จำเป็นสำหรับใช้ในการวินิจฉัยสั่งการ มีข้อเท็จจริงอะไรบ้างที่พร้อมแล้ว ยังขาดข้อเท็จจริงอะไรบ้าง และในกรณีใดที่ต้องใช้การตัดสินใจแทนข้อเท็จจริง มีประโยชน์อะไรบ้างที่จะได้จากการวินิจฉัยสั่งการ มีข้อเสียอะไรบ้างที่

<sup>๑๔</sup> สัมภาษณ์ นายสมยศ รัตนปริยานุช นายกเทศบาลตำบลสุรนารี อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๑๕</sup> สัมภาษณ์ นายโกสินทร์ สังข์ศักดิ์ดา เลขานุการนายกเทศบาลตำบลท่าตูม อำเภอท่าตูม จังหวัดสุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๑๖</sup> สัมภาษณ์ นางธิดารัตน์ สาตะสมิต ปลัดเทศบาลตำบลท่าตูม อำเภอท่าตูม จังหวัดสุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๑๗</sup> สัมภาษณ์ นางศรินารถ อุปมัย รองปลัดเทศบาลตำบลท่าตูม อำเภอท่าตูม จังหวัดสุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๑๘</sup> สัมภาษณ์ นายจรัส ปทุมบุชา ที่ปรึกษานายกเทศบาลตำบลสุรนารี อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๑๙</sup> สัมภาษณ์ นายประสิทธิ์ ศรีจันทร์ ที่ปรึกษานายกเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.



อาจจะเกิดขึ้นจากการวินิจฉัยสั่งการ และมีอะไรที่จำกัดขอบเขตเกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการภายใต้อำนาจหน้าที่ของท่านบ้าง<sup>๒๐</sup>

ประเด็นที่สี่ที่ไหน ( Where ) ในกรณีที่ต้องการคำปรึกษาหรือ จะไปหาผู้ให้คำปรึกษาหรือได้ที่ไหน และจะค้นหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ที่ไหน

ประเด็นที่ห้าเมื่อไร ( When ) ผู้บริหารจะต้องวินิจฉัยสั่งการเมื่อไร เมื่อไรจึงจะเป็นเวลาที่เหมาะสมสำหรับแจ้งผลการวินิจฉัยสั่งการ เมื่อไรจึงจะนับได้ว่าเข้าเกินไปที่จะวินิจฉัยสั่งการ เมื่อไรจึงจะถือว่ายังไม่ถึงเวลาที่จะวินิจฉัยสั่งการ และเมื่อไรจึงจะควรติดตามผลการวินิจฉัยสั่งการ<sup>๒๑</sup>

ประเด็นสุดท้ายอย่างไร ( How ) ผู้บริหารจะอย่างไรจึงแน่ใจว่าทางแก้ไขปัญหาที่ได้วินิจฉัยเลือกจากหลายทาง ๆ ทางนั้น เป็นการวินิจฉัยที่ถูกต้อง จะรวมวิธีการหลาย ๆ วิธีที่จะแก้ไขปัญหามาเข้าด้วยกันให้เป็นวิธีที่ดีที่สุดได้อย่างไร จะให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการวินิจฉัยสั่งการด้วยได้อย่างไร จะทำอย่างไรจึงจะให้การวินิจฉัยสั่งการบังเกิดผลในทางปฏิบัติ จะสั่งการอย่างไรจึงจะให้การวินิจฉัยสั่งการได้อย่างสมบูรณ์ตามความมุ่งหมาย และจะทำอย่างไรจึงจะให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยสั่งการเห็นชอบและสนับสนุน จากนั้นผู้บริหารควรเลือกตัดสินใจสั่งการให้ปฏิบัติตามทางที่เห็นว่าดีที่สุด เมื่อได้พิจารณาซึ่งน้ำหนัก ข้อดี ข้อเสีย ของแต่ละแนวทางที่ได้กำหนดขึ้นอย่างรอบคอบแล้ว ขึ้นต่อไปก็คือพิจารณาสั่งการไปในทางที่เห็นว่า เป็นวิธีที่ดีที่สุด และปฏิบัติตามทางเลือกที่ดีที่สุดนั้น ประกอบกับต้องมีการประเมินผลในประสิทธิผลการตัดสินใจ การประเมินผลหรือการติดตามผล ซึ่งนับว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดอีกข้อหนึ่งว่า การวินิจฉัยสั่งการของผู้บริหารนั้นถูกต้องเกิดประโยชน์และบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการหรือการวินิจฉัยสั่งการผิดพลาดจำเป็นต้องแก้ไขหรือไม่ อย่างไร<sup>๒๒</sup>

นอกจากนี้ผู้นำที่จะบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีความประพฤติปฏิบัติดีอยู่ตลอดเวลา กล่าว คือต้องเป็นผู้ที่มีความประพฤติเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในเกือบทุกเรื่องทั้งเรื่องของพื้นฐานและการทำงานในองค์กรก็ตาม<sup>๒๓</sup> ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี ผู้บริหารองค์กรจะต้องมีความอดุสาหะ ขยัน อดทน มุ่งมั่นและรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ของงานโดยยึดหลักประหยัด คุ่มค่า มีประสิทธิภาพ และปฏิบัติหน้าที่ราชการ ทั้งงานในด้านการบริหารงานตามคำสั่งที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าด้วยความอดุสาหะ ขยัน อดทน มุ่งมั่นและรับผิดชอบต่องานอย่างเต็มความรู้ ความสามารถ ดูแล เอาใจใส่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา พนักงาน เจ้าหน้าที่

<sup>๒๐</sup> สัมภาษณ์ นางสงวนศักดิ์ ยะไวย์ เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอมือง จังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๒๑</sup> สัมภาษณ์ นายสมเกียรติ อินทะสันตา รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอมือง จังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๒๒</sup> สัมภาษณ์ นายจรัส ปทุมบุชา ที่ปรึกษานายกเทศบาลตำบลสุรนารี อำเภอมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๒๓</sup> สัมภาษณ์ นายโกสินทร์ สังข์ศักดิ์ดา เลขานุการนายกเทศบาลตำบลท่าตุม อำเภوتاตุม จังหวัดสุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

ข้าราชการทุกคนอย่างเท่าเทียมกันและยุติธรรม<sup>๒๔</sup> พร้อมทั้งประพฤติ ปฏิบัติตนอย่างเรียบง่าย และประหยัดโดยใช้ทรัพยากรในหน่วยงานอย่างประหยัดและคุ้มค่าช่วยลดค่าใช้จ่ายในองค์กรทุก อย่างเท่าที่สามารถทำได้โดยการวางนโยบายให้กับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ปฏิบัติ ซึ่งเป็นการปฏิบัติตน เป็นแบบอย่างที่ดีให้กับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ด้วยประการหนึ่ง ฉะนั้น ผู้นำหรือผู้บริหารดังกล่าวแล้ว นั้นจะต้องคำนึงถึงข้อนี้เป็นอย่างยิ่งเพราะการทำตนหรือประพฤติตนเป็นแบบอย่างให้กับผู้อยู่ ใต้บังคับบัญชานั้นจะเป็นการสอนที่ดีที่สุดและจะเป็นตัวบังคับซึ่งถึงการบริหารงานของผู้นำนั้น ๆ ว่าการ บริหารงานองค์กรจะออกมาในรูปแบบใด ดังนั้นจึงถือว่าเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งเช่นกัน<sup>๒๕</sup>

นอกจากผู้นำหรือผู้บริหารจะเป็นแบบอย่างที่ดีในเรื่องดังกล่าวข้างต้นแล้วนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหลายยังเห็นพร้องต้องกันว่าผู้บริหารควรมีภาวะผู้นำในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในส่วนของนิทรรศมนี่อีกหลายประการ กล่าวคือ ผู้นำต้องการยึดมั่นในคุณธรรม จริยธรรม มีความ ศรัทธาและปฏิบัติตนตามหลักศาสนาประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในหลักของพุทธศาสนา<sup>๒๖</sup> หลีกเลียง อบายมุขทุกชนิด ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีต่อเพื่อนร่วมงาน การยึดมั่นในหลักนิทรรศมน ยืนหยัด การกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และชอบด้วยกฎหมาย การประพฤติปฏิบัติตน กระทำในสิ่งที่ ถูกต้อง เหมาะสม ชอบด้วยกฎหมาย โดยการไม่กระทำในสิ่งที่ผิดกฎหมาย ไม่ผิดศีลธรรม ประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น ช่วยรักษาและทะนุบำรุงพุทธศาสนาประเพณีและวัฒนธรรม ตามสมควร และต้องยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข และวางตัวเป็นกลางทางการเมือง<sup>๒๗</sup>

กล่าวโดยสรุปผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วน ของหลักนิทรรศมนั้นสามารถสรุปได้ดังนี้คือ

๑. สนับสนุนยกย่องคนดีและลงโทษคนไม่ดี
๒. มีทักษะในการวินิจฉัยสั่งการ
๓. เป็นแบบอย่างในการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ออกมาบังคับแก่องค์กร
๔. มีความเสนอภาคกับบุคลากรในองค์กรทุกส่วนงาน
๕. มีการตระหนักในสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพของตนเอง รู้และเข้าใจกฎระเบียบ ข้อปัจจัย ต่าง ๆ
๖. เป็นแบบอย่างในการพัฒนาจิตสำนึกคุณธรรม จริยธรรมและศีลธรรม

<sup>๒๔</sup> สัมภาษณ์ นายประสิทธิ์ ศรีจันทร์ ที่ปรึกษานายกเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๒๕</sup> สัมภาษณ์ นางศิรินารถ อุปมัย รองปลัดเทศบาลตำบลท่าตุม อำเภอท่าตุม จังหวัดสุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๒๖</sup> สัมภาษณ์ นายสมเกียรติ อินทะสันตา รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอมือง จังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๒๗</sup> สัมภาษณ์ นายสมเกียรติ อินทะสันตา รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอมือง จังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

## ๒. หลักคุณธรรม

ในหลักของคุณธรรมนั้น จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒินั้นได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในเรื่องของควมมีคุณธรรมไว้หลากหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนมากเห็นว่าภาวะผู้นำในประเด็นของคุณธรรมนั้น ผู้นำต้องมีความซื่อสัตย์ ซึ่งความซื่อสัตย์นี้เป็นลักษณะที่ช่วยให้เป็นที่ยอมรับนับถือและไว้วางใจและเป็นที่น่าคบหาสมาคมด้วย<sup>๒๘</sup> ถ้าขาดความซื่อสัตย์จะเป็นคนไม่น่าคบหาสมาคมเป็นที่ระแวงแคลงใจของเพื่อนและบุคคลใกล้ชิดโดยปกติแล้วผู้ปฏิบัติตนด้วยความซื่อสัตย์จะมีความเจริญก้าวหน้าทั้งด้านส่วนตัวการประกอบอาชีพ การสังคม<sup>๒๙</sup> ความซื่อสัตย์ ซึ่งหมายถึงว่า การประพฤติตรงและจริงใจ ไม่คิดคดทรยศ ไม่โกง ไม่หลอกลวง พฤติกรรมที่แสดงว่ามีความซื่อสัตย์ ต้องประกอบด้วย ตรงต่อเวลา นัดหมายแล้วมาตามนัดและตรงเวลาไม่มาสาย ไม่พูดบด พูดความจริงเสมอ ไม่หน้าไหว้หลังหลอกต่อหน้าทำอย่าง<sup>๓๐</sup> หนึ่งและลับหลังทำอีกอย่างหนึ่ง ยอมรับผิดเมื่อทำผิด ไม่ใส่ร้ายความผิดให้กับผู้อื่น จ่ายเงินทุกครั้งเมื่อซื้อสิ่งของของขึ้นรถประจำทางหรือโดยสารยานพาหนะอื่นๆหรือใช้บริการอื่นๆที่ต้องเสียเงินค่าบริการ<sup>๓๑</sup> ไม่หยิบฉวยสิ่งของของผู้อื่นมาเป็นของตนจะใช้สิ่งของผู้อื่นต้องขออนุญาตก่อน และไม่แอบอ้างผลงานของผู้อื่นมาเป็นของตนเอง<sup>๓๒</sup>

ดังนั้น หลักความยุติธรรม เป็นสิ่งหนึ่งที่สำคัญอย่างมากในการบริหาร ในการปกครองคนในองค์กร หรือคนในสังคม คนที่ขึ้นชื่อว่าเป็นผู้นำตั้งแต่ระดับเล็กเช่นผู้นำในครอบครัว พ่อ แม่ ไปจนถึงผู้นำระดับสูงสุดเป็นระดับประเทศหรือระดับโลก<sup>๓๓</sup> ก็ล้วนแล้วแต่ต้องมีคุณธรรมทั้งสิ้น คุณธรรมเป็นคุณสมบัติข้อหนึ่งของผู้นำ อะไรก็ตามที่ได้รับการเอาใจใส่ดูแลโดยทัตเทียมกัน ก็ถือว่ามีคุณธรรมทั้งสิ้น แต่ถ้าไม่ได้รับความเป็นธรรม<sup>๓๔</sup> หรือไม่เท่าเทียมกันก็ไม่ถือว่ามีคุณธรรม คุณธรรมจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้นำทุกคนต้องมีเพราะควมมีคุณธรรมเป็นหลักสำคัญในการปกครองคน ความรัก ความ

<sup>๒๘</sup> สัมภาษณ์ นายแอต คำเนตร รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอมือง จังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๒๙</sup> สัมภาษณ์ นายบุญส่ง ประจวบสุข รองนายกเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๓๐</sup> สัมภาษณ์ นายโกสินทร์ สังข์ศักดิ์ตา เลขาธิการนายกเทศบาลตำบลท่าตูม อำเภوتاตูม จังหวัดสุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๓๑</sup> สัมภาษณ์ นายเศรษฐสุร เตโช นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอมือง จังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๓๒</sup> สัมภาษณ์ นายสิรินเทพ ร่วมพัฒนา นายกเทศบาลตำบลท่าตูม อำเภوتاตูม จังหวัดสุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๓๓</sup> สัมภาษณ์ นางสาวนศักดิ์ ยะไวย เลขาธิการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอมือง จังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๓๔</sup> สัมภาษณ์ นายผัน โนใหม่ รองนายกเทศบาลตำบลสุรนารี อำเภอมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.



ผูกพัน ความสามัคคี การร่วมแรงร่วมใจ ความเชื่อถือและศรัทธา ก็เกิดมาจากคุณธรรมของผู้นำ  
ทั้งสิ้น<sup>๓๕</sup>

ผู้นำที่มีความยุติธรรม คนที่อยู่ในปกครองก็มีแต่ความสุข เพราะได้รับความเป็นธรรม  
ผู้นำก็จะได้รับความชื่นชมยกย่อง มีเกียรติยศ มีศักดิ์ศรี<sup>๓๖</sup> ประการสำคัญจะได้รับความเชื่อถือ ศรัทธา  
และได้รับการยอมรับในที่สุด แต่ในทางกลับกัน หากผู้นำไม่มีความยุติธรรม มีแต่การเอาใจเอาเปรียบ  
คนในองค์กรนั้น ๆ<sup>๓๗</sup> จะมีแต่ความทุกข์ มีแต่ความวุ่นวาย มีแต่ความโกรธแค้น เกิดความแตกแยก  
ขาดความสามัคคี ไม่มีความสุข ที่เป็นเช่นนี้เพราะความเชื่อถือและศรัทธาในตัวผู้นำหมดไป<sup>๓๘</sup>  
แล้วสุดท้ายก็จะหมดอำนาจไม่สามารถนำใครได้เพราะไม่มีใครเชื่อและศรัทธาอีกต่อไป ดังนั้น  
คุณธรรมจึงเป็นคุณสมบัติหนึ่งของผู้ที่มีคุณภาพ<sup>๓๙</sup> จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปลูกฝังให้เกิดขึ้นกับตัว  
ผู้นำและผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ให้มีความยุติธรรมอยู่ในจิตใจ ทั้งนี้เพราะองค์กรและสังคมจะอยู่  
อย่างสงบสุขได้ก็เพราะ “ความยุติธรรม” ดังกล่าวแล้ว<sup>๔๐</sup>

ภาวะผู้นำที่สำคัญประการหนึ่งของผู้บังคับการต้องมีความตรงไปตรงมา ซึ่งหมายความว่า  
ความตรงไปตรงมานี้รวมไปถึงหลายเรื่อง กล่าวคือ<sup>๔๑</sup> ตรงต่อเวลา ตรงต่อหน้าที่ ตรงต่อผู้ร่วมงาน ซึ่ง  
คุณลักษณะของผู้นำทั้งหลายต้องพยายามทำให้เกิดขึ้นมีแก่นแท้ให้มาก เพราะการกระทำเช่นนี้จะทำ  
ให้ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาที่มีความศรัทธา และเชื่อถือในการเป็นผู้นำในการบริหาร<sup>๔๒</sup> ฉะนั้น ผู้นำ  
องค์กรทั้งหลายจึงขาดคุณสมบัติหรือภาวะของผู้นำข้อนี้ได้ สิ่งผู้นำควรคำนึงในประเด็นต่อมาคือ เป็น  
ผู้ให้มากกว่าผู้รับและรู้จักพอ<sup>๔๓</sup>

<sup>๓๕</sup> สัมภาษณ์ พ.อ.อ. ธนัช พูลผล รองนายกเทศบาลตำบลสุนารี อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัด  
นครราชสีมา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๓๖</sup> สัมภาษณ์ นายสมบัติ เหลาคำ เลขานุการนายกเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย  
จังหวัดบุรีรัมย์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๓๗</sup> สัมภาษณ์ นายพรศักดิ์ มีแก้ว รองนายกเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัด  
บุรีรัมย์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๓๘</sup> สัมภาษณ์ นายสิรินเทพ ร่วมพัฒนา นายกเทศบาลตำบลท่าตูม อำเภอท่าตูม จังหวัดสุรินทร์, ๒๖  
กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๓๙</sup> สัมภาษณ์ นายเศรษฐสุร เตโช นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอเมือง จังหวัด  
ชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๔๐</sup> สัมภาษณ์ นางสาวนิศากร ไกรสร ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอเมือง จังหวัด  
ชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๔๑</sup> สัมภาษณ์ นายสมเกียรติ อินทะสันตา รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอเมือง  
จังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๔๒</sup> สัมภาษณ์ นายสมยศ รัตนปริยานุช นายกเทศบาลตำบลสุนารี อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัด  
นครราชสีมา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๔๓</sup> สัมภาษณ์ นายโกสินทร์ สังข์ศักดิ์ดา เลขานุการนายกเทศบาลตำบลท่าตูม อำเภอท่าตูม จังหวัด  
สุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

การเป็นผู้ให้มากกว่าผู้รับและรู้จักพอนี้ ผู้นำองค์กรทั้งหลายต้องกระทำหรือถือเป็นข้อปฏิบัติอยู่เสมอ ๆ ซึ่งการเป็นผู้ให้นั้นต้องให้ในสามประการ กล่าวคือ ต้องให้ในสิ่งที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต หมายความว่า ให้ในสิ่งที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตตามสมควรแก่หน้าที่<sup>๔๔</sup> เช่น ให้เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค หรืออื่น ๆ ที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของบุคลากรในองค์กรเมื่อผู้นำพิจารณาแล้วว่าสมควรที่จะต้องให้ ประการต่อมาคือ ให้สติปัญญา<sup>๔๕</sup> เมื่อบุคลากรในองค์กรนั้น ๆ มีความต้องการที่พัฒนาความรู้ความสามารถในสายงานอาชีพที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานภายในองค์กร เช่น การศึกษา ถ้าการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นของบุคลากรในองค์กร จะทำให้การพัฒนาองค์กรไปในทางที่ดีแล้ว ผู้นำควรที่จะสนับสนุนหรือให้การศึกษาแก่บุคลากรขึ้นชื่อว่าให้ปัญญาและประการสุดท้าย ผู้นำต้องให้จิตวิญญาณ<sup>๔๖</sup> คือ รอยยิ้ม ความเอาใจใส่ นั้นหมายถึงเป็นข้อบ่งชี้ว่าผู้นำมีภาวะผู้นำในการบริหารเป็นอย่างดี โดยไม่ละเลยความเป็นอยู่ของบุคลากรในองค์กร

สิ่งสำคัญประการสุดท้ายของผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีคือการเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับบุคลากรในองค์กร<sup>๔๗</sup> กล่าวคือ ผู้นำต้องเป็นผู้ที่มีความอดทนอดหยิ่ง มุ่งมั่นและรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ของงานโดยยึดหลักประหยัด<sup>๔๘</sup> คุ่มค่า มีประสิทธิภาพ ปฏิบัติหน้าที่ราชการทั้งงานในด้านการบริหาร งานตามคำสั่งที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาชั้นสูงตามลำดับ ด้วยความอดทนอดหยิ่ง มุ่งมั่นและรับผิดชอบต่องานอย่างเต็มความรู้ ความสามารถ<sup>๔๙</sup> ดูแล เอาใจใส่เจ้าหน้าที่ พนักงาน บุคลากรภายในองค์กร ให้เป็นผู้ที่มีความรู้ ความประพฤติที่ดี สามารถอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข<sup>๕๐</sup> รับผิดชอบต่องานที่ได้รับมอบหมายอย่างตั้งใจให้เสร็จทันเวลา พร้อมทั้งประพฤติปฏิบัติตนอย่างเรียบง่าย และประหยัดโดยใช้ทรัพยากรในหน่วยงานอย่างประหยัดและคุ้มค่า<sup>๕๑</sup>

<sup>๔๔</sup> สัมภาษณ์ นายสิรินเทพ ร่วมพัฒนา นายกเทศบาลตำบลท่าตุม อำเภอท่าตุม จังหวัดสุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๔๕</sup> สัมภาษณ์ นางฉัตรรัตน์ สาตะสมิต ปลัดเทศบาลตำบลท่าตุม อำเภอท่าตุม จังหวัดสุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๔๖</sup> สัมภาษณ์ นางศิรินารถ อุปมัย รองปลัดเทศบาลตำบลท่าตุม อำเภอท่าตุม จังหวัดสุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๔๗</sup> สัมภาษณ์ นางสงวนศักดิ์ ยะไวย์ เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนทอง อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๔๘</sup> สัมภาษณ์ นายสมยศ รัตนปริยานุช นายกเทศบาลตำบลสุรนารี อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๔๙</sup> สัมภาษณ์ นายโกสินทร์ สังข์ศักดิ์ดา เลขานุการนายกเทศบาลตำบลท่าตุม อำเภอท่าตุม จังหวัดสุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๕๐</sup> สัมภาษณ์ นายโกสินทร์ สังข์ศักดิ์ดา เลขานุการนายกเทศบาลตำบลท่าตุม อำเภอท่าตุม จังหวัดสุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๕๑</sup> สัมภาษณ์ นายแอด คำเนตร รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนทอง อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

สรุปได้ว่าภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามหลักคุณธรรมนั้นผู้นำนั้นต้องประกอบด้วยองค์ประกอบเหล่านี้คือ

๑. มีความซื่อสัตย์
๒. มีความยุติธรรม
๓. ตรงไปตรงมา
๔. เป็นผู้ให้
๕. เป็นแบบอย่างที่ดี

### ๓. หลักความโปร่งใส

ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำในเรื่องของความโปร่งใสถือเป็นอีกอย่างหนึ่งที่ บุคลากรหรือแม้กระทั่งผู้บริหารเองไม่ควรมองข้ามเพราะถือว่าเป็นเรื่องสำคัญในการบริหารกิจการบ้านเมืองให้เป็นไปในทางที่ดีได้ จากการที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้นำในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในประเด็นของความโปร่งใส นั้น อาจกล่าวได้ว่า ผู้นำจะต้องปฏิบัติหรือมีภาวะหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ ผู้นำต้องทำตัวให้เป็นที่ยอมรับของบุคลากรโดยไม่ต้องกะเกณฑ์ หรือมีการจ้างวารให้เชื่อหรือยอมรับ<sup>๕๒</sup> ซึ่งประเด็นของการปฏิบัติตนให้เป็นที่ยอมรับของผู้ใต้บังคับบัญชานั้น เป็นเรื่อง ผู้นำควรที่จะต้องคำนึงถึงให้มาก<sup>๕๓</sup> เพราะการบริหารองค์กรที่จะทำให้องค์กรมีความเจริญก้าวหน้าได้เป็นอย่างดีนั้น<sup>๕๔</sup> บุคลากรหรือพนักงานราชการในองค์กรต้องเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ของตนที่ตนได้รับมอบหมายตามสายงานนั้น<sup>๕๕</sup> และสิ่งที่จะทำให้ผู้ใต้บังคับหรือบุคลากรในองค์กรทำงานได้ดีและเชื่อตามคำสั่งของผู้นำหรือผู้บริหารได้นั้น<sup>๕๖</sup> ผู้บริหารจำเป็นต้องเป็นผู้ที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้ความเคารพนับถือด้วยใจจริง<sup>๕๗</sup> ดังนั้น การปฏิบัติตนเป็นที่ยอมรับนับถือของบุคลากรจึงเป็นข้อที่สำคัญยิ่งสำหรับผู้นำทั่วไป

<sup>๕๒</sup> สัมภาษณ์ นางจิรารัตน์ สาตะสมิต ปลัดเทศบาลตำบลท่าตุม อำเภอท่าตุม จังหวัดสุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐

<sup>๕๓</sup> สัมภาษณ์ นางสาวนศักดิ์ ยะไวย์ เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอเมืองจังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๕๔</sup> สัมภาษณ์ นายผัน โนใหม่ รองนายกเทศบาลตำบลสุรนารี อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๕๕</sup> สัมภาษณ์ พ.อ.อ. ธนัช พูลผล รองนายกเทศบาลตำบลสุรนารี อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๕๖</sup> สัมภาษณ์ นายบุญส่ง ประจวบสุข รองนายกเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๕๗</sup> สัมภาษณ์ นายพรศักดิ์ มีแก้ว รองนายกเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.



ประการต่อมาผู้นำต้องทำงานแบบมืออาชีพซึ่งคุณสมบัติของคนทำงานแบบมืออาชีพต้องประกอบไปด้วยสิ่งเหล่านี้คือ ไม่ล้าเส้น<sup>๕๘</sup> มืออาชีพหวังทั้งการพูด กิริยา ท่าทาง การเขียน และการลงมือทำงาน อีกทั้งจะไม่วิจารณ์ผู้อื่น และไม่ก้าวล่วงงานของผู้อื่น คิดเองได้<sup>๕๙</sup> ไม่ต้องให้เพื่อนร่วมงานขอ ไม่ต้องมีปัญหาและไม่ต้องเกิดความจำเป็นขึ้นก่อน ต้องประเมินสถานการณ์ศึกษาข้อมูลแล้วคิดหาหนทางเพื่อสิ่งที่ดีกว่าเสมอ โดยมองความเป็นไปได้ และหาแนวทางใหม่ มีความรับผิดชอบ<sup>๖๐</sup> ไม่ว่าจะเป็นการกระทำหรือคำพูดใดของตนเอง จงยอมรับและจัดการกับผลที่ตามมา ทั้งผลโดยตรงและผลกระทบทางอ้อม ทั้งความดีและความชอบ และความผิดพลาด ไม่หาทางถ่ายเทภาระหรือปัญหาไปให้คนอื่น รู้จักตัดสินใจ<sup>๖๑</sup> บ่อยครั้งที่คนทำงานต้องเผชิญกับการตัดสินใจในเวลาจำกัด ไม่สามารถหาข้อมูลมาช่วยได้ แต่มืออาชีพก็ไม่นับเป็นอุปสรรคเมื่อต้องตัดสินใจจะไม่ลังเล ไม่มัวแต่คิดอยู่จนซ้ำเกิน และไม่โยนการตัดสินใจไปให้คนอื่น ให้เกียรติผู้อื่น<sup>๖๒</sup> ปฏิบัติตนตามมารยาททางธุรกิจและสังคมได้เสมอ มืออาชีพมีความนับถือตนเองมากเท่ากับที่นับถือผู้อื่นเพราะมองว่ามนุษย์มีศักดิ์ศรีและเกียรติแห่งความเป็นคนเท่ากัน รักษาเกียรติในยามแพ้<sup>๖๓</sup> ไม่ใช่เรื่องยากที่คนจะรักษาเกียรติและความสง่างามในยามที่คว่ำชัยชนะไว้ได้ในกำมือ แต่ความพ่ายแพ้มักเผยให้เห็นบุคลิกอีกด้านหนึ่ง มืออาชีพที่แพ้จะไม่มีปฏิกิริยาทางลบกับผู้ชนะ ไม่โทษทั้งคนอื่นและตนเอง ไม่เกรี้ยวกราดเสียดสี หรือแสดงความผิดหวังอย่างรุนแรง ถึงจะเป็นการแพ้ครั้งยิ่งใหญ่ ยอมรับการเปลี่ยนแปลง<sup>๖๔</sup> มืออาชีพจะยอมรับได้ในเวลาอันสั้น ถึงแม้จะไม่เห็นด้วย ไม่แน่ใจว่าการเปลี่ยนแปลงจะนำผลเช่นใดมาสู่การทำงาน มืออาชีพจะไม่ต่อต้าน แต่จะทำความเข้าใจในความจำเป็น มองข้อดีหากมีผลกระทบ จะแจ้งให้ผู้รับผิดชอบทราบและหาทางแก้ไข ความผิดพลาดและการขอโทษ<sup>๖๕</sup> จะไม่ขยายความผิดพลาดของคนอื่นให้ใหญ่ขึ้น ไม่ปิดบังหรือกลบเกลื่อนความผิดพลาดของตนเอง แต่จะมองด้วย

<sup>๕๘</sup> สัมภาษณ์ นายเศรษฐสุร เตโช นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๕๙</sup> สัมภาษณ์ นางฉัตรรัตน์ สาตะสมิต ปลัดเทศบาลตำบลท่าตูม อำเภอท่าตูม จังหวัดสุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๖๐</sup> สัมภาษณ์ นางศรินารถ อุปมัย รองปลัดเทศบาลตำบลท่าตูม อำเภอท่าตูม จังหวัดสุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๖๑</sup> สัมภาษณ์ นายจรัส ปทุมบุชา ที่ปรึกษานายกเทศบาลตำบลสุรนารี อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๖๒</sup> สัมภาษณ์ นายประสิทธิ์ ศรีจันทร์ ที่ปรึกษานายกเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๖๓</sup> สัมภาษณ์ นางสาวนศักดิ์ ยะไวย์ เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๖๔</sup> สัมภาษณ์ นายสิรินเทพ ร่วมพัฒนา นายกเทศบาลตำบลท่าตูม อำเภอท่าตูม จังหวัดสุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๖๕</sup> สัมภาษณ์ นายสมหวัง ตอนรัมย์ นายกเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

ทัศนคติที่ดี จะไม่แก้ตัว แต่จะขอโทษและรับปากว่าจะไม่ให้เกิดขึ้นซ้ำอีก<sup>๖๖</sup> ทั้งหมดนี้เป็นคุณสมบัติของผู้นำมืออาชีพที่ผู้นำจะต้องมีอยู่ และสิ่งสำคัญที่ผู้นำจะต้องมีในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้านความโปร่งใส คือ มีระบบประชาสัมพันธ์การทำงานทั้งภายในและภายนอกองค์กรอย่างสม่ำเสมอ ต้องมีการประชุมชี้แจง เสียงตามสายและพิมพ์เอกสารแจกจ่าย<sup>๖๗</sup>

การประชาสัมพันธ์การทำงานภายในองค์กรให้กับประชาชนที่อยู่ในเขตรับผิดชอบได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในเรื่องของความโปร่งใสได้ดีมาก เพราะการกระทำเช่นนั้นจะทำให้ผู้ที่อยู่ในเขตการปกครองได้ทราบความเคลื่อนไหวภายในองค์กรทุกอย่าง โดยเฉพาะเรื่องการบริหารงานด้านโครงสร้างพื้นฐานของชุมชน เช่น ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น ซึ่งล้วนแล้วแต่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนในชุมชนทั้งสิ้น ถ้าผู้นำที่มีนโยบายการบริหารองค์กรด้วยความโปร่งใสโดยได้ยึดหลักที่ต้องการให้ประชาชนในเขตการปกครองได้ทราบข้อมูลที่ทางองค์กรได้ดำเนินทุกอย่าง ยิ่งจักเป็นผลดีต่อการบริหารงานภายในองค์กร และจะทำให้ทั้งข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ทั้งหมดทำงานได้อย่างเต็มที่และสบายใจ และที่สำคัญจะได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในการบริหารงานองค์กรได้อีกด้วย

ดังนั้นผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้านหลักของความโปร่งใสผู้นำนั้นต้อง

๑. ปฏิบัติตนให้เป็นที่ยอมรับของผู้ใต้บังคับบัญชา
๒. ปฏิบัติงานแบบมืออาชีพ
๓. มีระบบประชาสัมพันธ์การทำงานทั้งภายในและภายนอกองค์กร

#### ๔. หลักการมีส่วนร่วม

การบริหารงานในความรับผิดชอบให้บรรลุเป้าหมายคงเป็นสิ่งที่ผู้บริหารหารคำนึงและใส่ใจอยู่เสมอโดยผู้บริหารบางคนก็มีความมานะทุ่มเททำงานทุกอย่างที่ขวางหน้าแม้กระทั่งงานของลูกน้องก็ตาม ผู้บริหารบางคนก็ไม่ค่อยจะทำงานที่รับผิดชอบโดยมักจะอ้างว่าใช้ระบบที่เรียกว่าคุณธรรม กล่าวคือมอบหมายหรือสั่งการให้แต่ผู้ใต้บังคับบัญชาทำ<sup>๖๘</sup> ซึ่งการมอบหมายงาน (Delegation) ก็คือการกระจายงานในหน้าที่ ความรับผิดชอบ และอำนาจการตัดสินใจภายในขอบเขตที่กำหนด ให้ผู้อื่นไปปฏิบัติ<sup>๖๙</sup> ซึ่งการมอบหมายงานนี้มีประโยชน์ในการบริหารองค์กรเป็นอย่างมาก กล่าวคือ การมอบหมายงานนั้นจะทำให้ผู้บริหารมีเวลามากขึ้น โดยสามารถนำเวลาไปทำ

<sup>๖๖</sup> สัมภาษณ์ นายสมหวัง ตอนรัมย์ นายกเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๖๗</sup> สัมภาษณ์ นายสมบัติ เหลาคำ เลขานุการนายกเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๖๘</sup> สัมภาษณ์ พ.อ.อ. ธนัช พูลผล รองนายกเทศบาลตำบลสุรนารี อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๖๙</sup> สัมภาษณ์ นายพรศักดิ์ มีแก้ว รองนายกเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

กิจกรรมงานอื่น ๆ<sup>๗๐</sup> ได้เช่น การแก้ปัญหาทางาน หรือคิดสร้างสรรค์สิ่งใหม่ เป็นการเปิดโอกาสให้พนักงานได้ใช้ความรู้ความสามารถในการทำงานซึ่งถือว่าเป็นการพัฒนาทรัพยากรบุคคลทางหนึ่งเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อการเป็นหัวหน้างานในอนาคตซึ่งอาจถือว่าเป็นการประเมินศักยภาพของเขาไปด้วย<sup>๗๑</sup>

ถึงแม้การมอบหมายงานจะมีประโยชน์แต่ควรคำนึงถึงปัจจัยบางประการที่สำคัญกับความสำเร็จในงานที่มอบหมาย ซึ่งผู้บริหารกิจการบ้านเมืองที่จะต้องเป็นผู้ที่พิจารณาได้แก่ ใครเหมาะสมกับงานที่จะมอบหมายนี้<sup>๗๒</sup> กล่าวคือต้องใส่ใจและคำนึงว่าควรเลือกคนที่เหมาะสมมารับผิดชอบงานเพื่อประกันความสำเร็จ และลดความเสี่ยง งานที่มอบหมายบางงานต้องมีผู้ปฏิบัติร่วมกันหลายคนควรคำนึงถึงหลักการทำงานเป็นทีมกล่าวคือควรพิจารณาคคนที่สามารถทำงานร่วมกันได้<sup>๗๓</sup> และต้องมีการติดตามและประเมินผลเป็นสิ่งที่สำคัญเพราะเป็นการลดความเสี่ยงหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นหากผู้ที่ได้รับมอบหมายมีความสามารถไม่พอ ไม่ตั้งใจ หรือไม่มีความรับผิดชอบ<sup>๗๔</sup> ซึ่งขั้นตอนของการมอบหมายงานนั้น ประการแรก ต้องกำหนดงานและวัตถุประสงค์ในการมอบหมายงาน<sup>๗๕</sup> งานใดที่จะมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำแทนได้นั้นต้องพิจารณาให้ดีกว่างานนั้นเหมาะสมหรือไม่ ตัวอย่างเช่นงานบางอย่างเกี่ยวข้องกับความลับขององค์กร หรือสิ่งที่เป็นงานเชิงนโยบายที่ต้องอาศัยการตัดสินใจและความรับผิดชอบสูงอย่างยิ่งก็คงไม่อาจมอบหมายได้<sup>๗๖</sup> แต่งานที่เป็นงานประจำ (Routine) ก็คงมอบหมายได้ อีกทั้งเมื่อเลือกงานแล้ว ต้องกำหนดวัตถุประสงค์ในการมอบหมายนั้นให้ชัดว่าต้องการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้พัฒนาตนเอง หรือเพื่อประเมินศักยภาพเพื่อเตรียมความพร้อม กำหนดขอบเขตหน้าที่และอำนาจตัดสินใจ ในการทำงานบางงานต้องมีการตัดสินใจเช่นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงิน หรือกระทบภาพลักษณ์ (Image)<sup>๗๗</sup> ขององค์กรหรือ

<sup>๗๐</sup> สัมภาษณ์ นายเศรษฐสุร เตโช นายกองค้การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอมือง จังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๗๑</sup> สัมภาษณ์ นายบรรเจิด ม่วงแมน เลขาธิการนายกเทศบาลตำบลสุรนารี อำเภอมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๗๒</sup> สัมภาษณ์ นายพรศักดิ์ มีแก้ว รองนายกเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๗๓</sup> สัมภาษณ์ นายเศรษฐสุร เตโช นายกองค้การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอมือง จังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๗๔</sup> สัมภาษณ์ นางสาวนิศากร ไกรสร ปลัดองค้การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอมือง จังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๗๕</sup> สัมภาษณ์ นายสมยศ รัตนปริยานุช นายกเทศบาลตำบลสุรนารี อำเภอมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๗๖</sup> สัมภาษณ์ นางธิดารัตน์ สาคะสมิต ปลัดเทศบาลตำบลท่าตูม อำเภوتاตูม จังหวัดสุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๗๗</sup> สัมภาษณ์ นายโกสินทร์ สังข์ศักดิ์ดา เลขาธิการเทศบาลตำบลท่าตูม อำเภوتاตูม จังหวัดสุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.



หน่วยงาน คงต้องพิจารณาว่าผู้รับมอบหมายงานจะมีอำนาจตัดสินใจได้หรือไม่ หรืออาจต้องมาปรึกษาหารือกันก่อนที่จะดำเนินการ พิจารณาคณะบุคคลที่เหมาะสม สืบเนื่องจากการกำหนดวัตถุประสงค์ ซึ่งการเลือกคนที่มารอบผิดชอบงานนั้นคงต้องคำนึงว่าถ้าต้องการให้งานนั้นสำเร็จอย่างมีคุณภาพควรเลือกคนที่มีความรู้ความสามารถมีประสบการณ์<sup>๗๘</sup> ถ้าจะเพื่อพัฒนาบุคลากรก็ควรดูว่าใครที่ยังไม่มีความสามารถในเรื่องนั้น แต่ถ้าต้องการจะประเมินศักยภาพความพร้อมคงต้องเลือกคนที่มีโอกาสเลื่อนตำแหน่งในอนาคต ทำความเข้าใจกับผู้รับมอบงาน สิ่งที่สำคัญยิ่งในการมอบหมายงานคือต้องมีการทำความเข้าใจกับตัวผู้ใต้บังคับบัญชาที่เลือกมาแล้วกล่าวคือต้องสอบถามความพร้อมของวัตถุประสงค์ของการมอบหมายงาน และแนะนำวิธีการขั้นตอน<sup>๗๙</sup> พร้อมทั้งให้ผู้ที่จะรับมอบหมายได้เสนอแนวทางการดำเนินการ หรือแผนงานที่จะทำเพื่อเป็นการประกบโอกาสความสำเร็จ กระตุ้นจิตใจให้กำลังใจและสนับสนุน เมื่อผู้รับมอบงานได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่ทำความเข้าใจกันแล้ว สิ่งที่สำคัญคือต้องมีการกระตุ้นให้กำลังใจ และสนับสนุนอุปกรณ์เครื่องมือ ความสะดวก และการชี้แนะหรือให้คำปรึกษา เป็นระยะเพื่อสร้างขวัญกำลังใจ<sup>๘๐</sup> และความสัมพันธ์อันดีอันดี และต้องมีการติดตามและประเมินผลงาน ขั้นตอนสุดท้ายของการมอบหมายงานคือต้องติดตามความคืบหน้าระหว่างดำเนินการว่าเป็นไปตามแผนหรือแนวทางที่กำหนดหรือไม่มีปัญหาอุปสรรคอย่างไรซึ่งจะได้มีการแก้ไข<sup>๘๑</sup> ปรับปรุงได้ทันทั่วทั้งก่อนความเสียหายเกิดขึ้น และเมื่องานนั้นแล้วเสร็จก็ต้องประเมินคุณค่าว่าดีเพียงใด และควรมีการให้รางวัลเช่นคำชม หรือของรางวัลก็ดีการมอบหมายงานดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่จะช่วยให้ผู้นำหรือผู้บริหารได้ทั้งสองสิ่งควบคู่กันกล่าวคือได้ทั้งงาน ที่ท่านไม่ต้องทำเอง และยังได้คนคือบุคลากรที่เก่งขึ้นอีกด้วย<sup>๘๒</sup>

นอกจากการมอบหมายงานแล้วสิ่งที่ผู้นำจะต้องคำนึงถึงอีกอย่างนั้นก็คือการสร้างทีมงาน ผู้นำและนักบริหารสามารถสร้างทีมงานได้เป็นอย่างดี<sup>๘๓</sup> ถ้าใช้เทคนิคในการสร้างคน ด้วยการสร้างความมุ่งหมายที่จะให้บรรลุเป้าหมายของงาน โดยมีความมุ่งมั่นอยู่ที่ประโยชน์ของงานและประโยชน์

<sup>๗๘</sup> สัมภาษณ์ นางจิรารัตน์ สาตะสมิต ปลัดเทศบาลตำบลท่าตุม อำเภอท่าตุม จังหวัดสุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๗๙</sup> สัมภาษณ์ นางศิรินารถ อุปมัย รองปลัดเทศบาลตำบลท่าตุม อำเภอท่าตุม จังหวัดสุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๘๐</sup> สัมภาษณ์ นายจรัส ปทุมบุชา ที่ปรึกษานายกเทศบาลตำบลสุรนารี อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๘๑</sup> สัมภาษณ์ นายประสิทธิ์ ศรีจันทร์ ที่ปรึกษานายกเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๘๒</sup> สัมภาษณ์ นางสาวนิศากร ไกรสร ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๘๓</sup> สัมภาษณ์ นายสมเกียรติ อินทะสันตา รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

ของตนเองประกอบกัน แล้วสร้างมนุษยสัมพันธ์ในระหว่างบุคลากรที่ร่วมเป็นทีมงาน<sup>๘๔</sup> ให้มีสำนึกที่จะร่วมกันสร้างผลงานให้สำเร็จเป็นหนึ่งเดียว<sup>๘๕</sup> สิ่งสำคัญในการสร้างทีมงานในองค์กรนั้นคือ สร้างแรงบันดาลใจให้กับบุคลากรในองค์กรให้มีความต้องการที่จะทำงานให้องค์กรอย่างเต็มใจและเต็มความสามารถ<sup>๘๖</sup> ดังนั้น ผู้นำจะต้องหาวิธีที่จะสร้างแรงบันดาลใจให้กับข้าราชการ พนักงาน บุคลากรในองค์กรเพื่อประสิทธิภาพของการทำงานในองค์กร

สรุปได้ว่า หลักการมีส่วนร่วม ผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีต้องประกอบด้วยสิ่งเหล่านี้คือ

๑. ผู้นำต้องกระจายอำนาจหรือมอบหมายงานให้บุคลากรอย่างเหมาะสม
๒. ผู้นำต้องสร้างทีมงานให้เป็นสัดส่วนในการบริหารงานในองค์กร
๓. ผู้นำต้องสร้างแรงบันดาลใจให้บุคลากรในองค์กรได้เป็นอย่างดี

## ๕. หลักความรับผิดชอบ

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากสี่หลักที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นแล้ว จากการที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดีตามหลักความรับผิดชอบในส่วนของผู้นำการบริหารงานนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้คล้าย ๆ กัน กล่าวคือ ผู้นำนั้นจะต้องแสดงภาวะผู้นำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้เห็นและการแสดงเหล่านั้นจะต้องมีความชัดเจนและเสมอต้นเสมอปลาย<sup>๘๗</sup> ภาวะเหล่านั้นได้สรุปไว้ดังนี้คือ ผู้นำจักต้องเสียสละประโยชน์สุขส่วนตัวเพื่อส่วนรวม<sup>๘๘</sup> กล่าวคือ ผู้นำองค์กรทั้งองค์กรขนาดเล็กและขนาดใหญ่ซึ่งในที่นี้หมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นผู้บริหารองค์กรจะต้องมีภาวะผู้นำในเรื่องของความเสียสละเป็นอย่างมาก โดยการเสียสละดังกล่าวนี้รวมถึงการเสียสละทรัพย์สิน เงินทอง เวลา โอกาสของผู้บริหารเองเพื่อที่จะให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้รับสิ่งเหล่านั้น<sup>๘๙</sup> และเพื่อความเจริญภายในองค์กรเอง ดังนั้น ผู้นำจึงจำเป็นต้องรักษาเรื่องของการเสียสละประโยชน์ตนเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมไว้เป็น

<sup>๘๔</sup>สัมภาษณ์ นายแอต คำเนตร รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๘๕</sup>สัมภาษณ์ นายสมยศ รัตนปริยานุช นายกเทศบาลตำบลสุนนารี อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๘๖</sup>สัมภาษณ์ นายสมยศ รัตนปริยานุช นายกเทศบาลตำบลสุนนารี อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๘๗</sup>สัมภาษณ์ นางศิรินารถ อุปมัย รองปลัดเทศบาลตำบลท่าตม อำเภอท่าตม จังหวัดสุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๘๘</sup>สัมภาษณ์ นางสาวนศกดิ์ ยะไวย เลขาธิการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๘๙</sup>สัมภาษณ์ นายจรัส ปทุมบุชา ที่ปรึกษานายกเทศบาลตำบลสุนนารี อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

อย่างมากจึงจะสามารถครองใจของข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ ผู้ใต้บังคับบัญชาไว้ได้เป็นอย่างดี<sup>๙๐</sup> และความสำคัญต่อมาในเรื่องของความรับผิดชอบนั้น ผู้นำจะต้องมีความขยันหมั่นเพียร กล่าวคือ การบริหารงานภายในองค์กรนั้นนอกจากที่ผู้นำได้วางนโยบายให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาทำตามทีภาระงานของตน ๆ แล้วนั้น ผู้นำจะต้องทำงานเพิ่มเติมในส่วนที่จะทำให้องค์กรดำเนินไปได้อย่างราบรื่น<sup>๙๑</sup> ซึ่งการปฏิบัติงานนั้นต้องปฏิบัติอยู่เป็นประจำซึ่งการปฏิบัติงานของผู้นำหรือผู้บริหารงานอยู่เป็นประจำเช่นนี้จะทำให้ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา มีความกระตือรือร้นหรือมีความขยันไปด้วย ซึ่งนั้นก็หมายถึงผลงานและความเจริญขององค์กร ภายใต้การนำของผู้บริหารองค์กรเอง<sup>๙๒</sup>

ประการต่อมาคือ ผู้นำต้องมีความรับผิดชอบที่สูง ซึ่งการเป็นที่มีความรับผิดชอบสูงนั้นต้องมีหลักของความรับผิดชอบของผู้บริหารองค์กรหรือผู้นำ ซึ่งหลักความรับผิดชอบสูงที่ว่านั้นมีสิบประการ กล่าวคือ ผู้นำต้องทำงานด้วยใจอาสา<sup>๙๓</sup> ผู้นำต้องรับงานรู้จักปรับแต่ง<sup>๙๔</sup> ผู้นำต้องรู้จักแบ่งและสั่งให้ตรงคน ตรงเวลา<sup>๙๕</sup> เมื่อเกิดปัญหาอย่าปฏิเสธความรับผิดชอบ<sup>๙๖</sup> ต้องหาคำตอบกับข้อผิดพลาด<sup>๙๗</sup> เพิ่มความฉลาดด้วยการอ่านและศึกษา<sup>๙๘</sup> หมั่นสนทนากับผู้เชี่ยวชาญ<sup>๙๙</sup> หัดวิเคราะห์ผลงานของผู้สำเร็จ<sup>๑๐๐</sup> ให้บำเหน็จแก่ผู้มีผลงานดี<sup>๑๐๑</sup> แนะนำวิธีแก่ผู้อ่อนวิชา<sup>๑๐๒</sup> ทั้งสิบประการนี้เป็น

<sup>๙๐</sup> สัมภาษณ์ นายแอต คำเนตร รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอมือง จังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๙๑</sup> สัมภาษณ์ นายสมเกียรติ อินทะสันตา รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอมือง จังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๙๒</sup> สัมภาษณ์ นายสมเกียรติ อินทะสันตา รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอมือง จังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๙๓</sup> สัมภาษณ์ นายสมยศ รัตนปริยานุช นายกเทศบาลตำบลสุรนารี อำเภอมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๙๔</sup> สัมภาษณ์ นายโกสินทร์ สังข์ศักดิ์ตา เลขานุการนายกเทศบาลตำบลท่าตูม อำเภотаตูม จังหวัดสุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๙๕</sup> สัมภาษณ์ นางจิตารัตน์ สาตะสมิต ปลัดเทศบาลตำบลท่าตูม อำเภотаตูม จังหวัดสุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๙๖</sup> สัมภาษณ์ นายเศรษฐสุร เตโช นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอมือง จังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๙๗</sup> สัมภาษณ์ นายสมบัติ เหลาคำ เลขานุการเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๙๘</sup> สัมภาษณ์ นายพรศักดิ์ มีแก้ว รองนายกเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๙๙</sup> สัมภาษณ์ นายบุญส่ง ประจวบสุข รองนายกเทศบาลตำบลหนองแวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๑๐๐</sup> สัมภาษณ์ นายบรรเจ็ด ม่วงแมน เลขานุการนายกเทศบาลตำบลสุรนารี อำเภอมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.



หลักของความรับผิดชอบสูงของผู้นำที่จำเป็นจะต้องมี ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างมากนอกจากที่กล่าวมาแล้วนั้นผู้ทรงคุณวุฒิยังได้ให้แนวคิดเพิ่มเติมอีกว่า ผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้นจะต้องมีการรักษาระเบียบวินัยที่ดีทั้งที่เป็นวินัยของตนเองและวินัยขององค์กร<sup>๑๐๑</sup> หมายความว่า ใน การปฏิบัติงานหรือการบริหารในส่วนของผู้บริหารเองนั้นต้องรักษากฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ทางองค์กรได้วางไว้และในขณะเดียวกันต้องคอยควบคุมดูแลให้ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ พนักงานและผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคนให้ปฏิบัติงานอย่างมีระเบียบวินัยด้วย<sup>๑๐๒</sup> เช่นนี้ก็จะทำให้การบริหารงานในองค์กรเป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพอย่างมาก

กล่าวโดยสรุปผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในเรื่องของหลักความรับผิดชอบนั้นผู้นำต้องมีการบริหารงานดังนี้<sup>๑๐๓</sup>

๑. เสียสละประโยชน์และความสุขส่วนตัวเพื่อประโยชน์ส่วนรวม
๒. มีความขยันหมั่นเพียร
๓. มีความรับผิดชอบ
๔. มีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์
๕. มีการรักษาระเบียบวินัย

## ๖. หลักความคุ้มค่า

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีประการสุดท้าย<sup>๑๐๔</sup> คือ หลักความคุ้มค่า ผู้นำหรือผู้บริหารพึงตระหนักให้ดีเกี่ยวกับการบริหารงานภายในองค์กรโดยเฉพาะเรื่องของความคุ้มค่า<sup>๑๐๕</sup> ซึ่งในที่นี้หมายถึงความคุ้มค่าในทุก ๆ มิติที่ได้มีการวางแผนและการบริหารงานภายในองค์กรทั้งเรื่อง

<sup>๑๐๑</sup> สัมภาษณ์ นายผัน โนใหม่ รองนายกเทศบาลตำบลสุรนารี อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๑๐๒</sup> สัมภาษณ์ พ.อ.อ. ธนัช พูลผล รองนายกเทศบาลตำบลสุรนารี อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๑๐๓</sup> สัมภาษณ์ นายบรรเจ็ด ม่วงม้วน เลขานุการนายกเทศบาลตำบลสุรนารี อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๑๐๔</sup> สัมภาษณ์ นายบุญส่ง ประจวบสุข รองนายกเทศบาลตำบลหนองแขวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๑๐๕</sup> สัมภาษณ์ นายสมบัติ เหล่าคำ เลขานุการนายกเทศบาลตำบลหนองแขวง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๑๐๖</sup> สัมภาษณ์ นายเศรษฐสุร เตโซ นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๑๐๗</sup> สัมภาษณ์ นายแอด คำเนตร รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

ของงบประมาณรายได้<sup>๑๐๘</sup> งบประมาณรายจ่าย นโยบายในการวางแผนการทำงาน<sup>๑๐๙</sup> ทุก ๆ นโยบาย ผู้บริหารต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าในการกำหนดนโยบายแต่ละตัว<sup>๑๑๐</sup> ดังนั้นผู้ที่จะเป็นผู้บริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีได้นั้นต้องมีภาวะผู้นำในเรื่องนี้คือ<sup>๑๑๑</sup> ผู้นำต้องเป็นผู้แสวงหาและใช้ข้อมูลในการพัฒนาองค์กร<sup>๑๑๒</sup> ผู้นำต้องสร้างโอกาสในการพัฒนางานได้ทุกสถานการณ์<sup>๑๑๓</sup> ผู้นำต้องมีวิสัยทัศน์ในการ กำหนดนโยบายการจัดการงบประมาณให้เกิดประโยชน์สุขแก่ส่วนรวมมากที่สุด<sup>๑๑๔</sup>

กล่าวโดยสรุปผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในเรื่องของหลักความคุ้มค่า นั้นผู้นำ ต้องมีการบริหารงานดังนี้

๑. ต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าในการกำหนดนโยบาย
๒. สร้างโอกาสในการพัฒนางานได้ทุกสถานการณ์
๓. มีวิสัยทัศน์ในการกำหนดนโยบาย
๔. ผู้นำต้องเป็นผู้แสวงหาและใช้ข้อมูลในการพัฒนาองค์กร
๕. ผู้นำต้องสร้างโอกาสในการพัฒนางานได้ทุกสถานการณ์
๖. ผู้นำต้องมีวิสัยทัศน์ในการกำหนดนโยบายการจัดการงบประมาณให้เกิดประโยชน์สุขแก่ส่วนรวมมากที่สุด

ดังนั้น จากการศึกษาจึงพบว่า ผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้นผู้บริหารหรือผู้นำ องค์กรควรมีภาวะผู้นำในการบริหารงานและสามารถปฏิบัติได้จริงทั้งหกหลักจึงจะสามารถนำพา องค์กรไปสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติงานซึ่งได้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับผู้นำการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดีทั้ง ๒๐ ท่านดังกล่าวมาแล้วนั้น

จากผลการวิจัยโดยการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับภาวะผู้นำในการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีสามารถสรุปเป็นหลักการและแนวทางการพัฒนาได้ดังนี้

<sup>๑๐๘</sup> สัมภาษณ์ นายโกสินทร์ สังข์ศักดิ์ดา เลขานุการนายกเทศบาลตำบลท่าตูม อำเภอท่าตูม จังหวัด สุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๑๐๙</sup> สัมภาษณ์ นางจิรารัตน์ สาตะสมิต ปลัดเทศบาลตำบลท่าตูม อำเภอท่าตูม จังหวัดสุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๑๑๐</sup> สัมภาษณ์ นายแอด คำเนตร รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอเมือง จังหวัด ชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๑๑๑</sup> สัมภาษณ์ นางสาวนิศากร ไกรสร ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโพหนอง อำเภอเมือง จังหวัด ชัยภูมิ, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๑๑๒</sup> สัมภาษณ์ นางศิรินารถ อุปมัย รองปลัดเทศบาลตำบลท่าตูม อำเภอท่าตูม จังหวัดสุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๑๑๓</sup> สัมภาษณ์ นางศิรินารถ อุปมัย รองปลัดเทศบาลตำบลท่าตูม อำเภอท่าตูม จังหวัดสุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

<sup>๑๑๔</sup> สัมภาษณ์ นางจิรารัตน์ สาตะสมิต ปลัดเทศบาลตำบลท่าตูม อำเภอท่าตูม จังหวัดสุรินทร์, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.

หลักการ	แนวทางการพัฒนา
<p><b>หลักนิติธรรม</b></p> <p>ผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่มีความเที่ยงตรงและเที่ยงธรรมในการบริหาร และที่สำคัญจะต้องเป็นคนที่ไม่ยึดติดกับตำแหน่งแต่ต้องยึดติดกับหลักการ</p>	<p>ผู้นำควรสนับสนุนยกย่องคนดีและลงโทษคนไม่ดี จะต้องมีการทักเฝ้าระวังในการวินิจฉัยสั่งการ และควรประพฤติตนเป็นแบบอย่างในการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ออกมา บังคับแก่องค์กรผู้นำต้องมีความเสนอภาคกับบุคลากรในองค์กรทุกส่วนงาน มีการตระหนักในสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพ ของตนเอง รู้และเข้าใจกฎระเบียบ ข้อปัจจัยต่าง ๆ แยะ เป็นแบบอย่างในการพัฒนาจิตสำนึกคุณธรรม จริยธรรม และศีลธรรม</p>
<p><b>หลักคุณธรรม</b></p> <p>ผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่ไว้ซึ่งความประพฤติทั้งภายในและภายนอกให้อยู่ในหลักเกณฑ์ของการบริหารและควรประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีของผู้ใต้บังคับบัญชา</p>	<p>ควรมีหลักการในการบริหารที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความซื่อสัตย์ ความยุติธรรม ตรงไปตรงมา เป็นผู้ให้ และเป็นแบบอย่างที่ดี</p>
<p><b>หลักความโปร่งใส</b></p> <p>ผู้นำจะต้องบริหารงานโดยไม่มี ความลับต่อผู้บังคับบัญชาและเสมอต้นเสมอปลาย</p>	<p>ควรปฏิบัติตนให้เป็นที่ยอมรับของผู้ใต้บังคับบัญชา ปฏิบัติงานแบบมีอาชีพ มีระบบประชาสัมพันธ์การทำงานทั้งภายในและภายนอกองค์กร</p>
<p><b>หลักการมีส่วนร่วม</b></p> <p>ผู้นำต้องมีใจกว้าง และต้องเชื่อมั่นในความสามารถของ ผู้ใต้บังคับบัญชาอีกทั้งต้องเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา</p>	<p>ผู้นำต้องกระจายอำนาจหรือมอบหมายงานให้บุคลากรอย่างเหมาะสม ต้องสร้างทีมงานให้เป็นสัดส่วนในการบริหารงานในองค์กร และต้องสร้างแรงบันดาลใจให้บุคลากรในองค์กรได้เป็นอย่างดี</p>
<p><b>หลักความรับผิดชอบ</b></p> <p>ผู้นำต้องคำนึงถึงเป้าหมายหรือความสำเร็จขององค์กรโดยภาพรวม</p>	<p>ต้องเป็นผู้ที่เสียสละประโยชน์และความสุขส่วนตัว เพื่อประโยชน์ส่วนรวม มีความขยันหมั่นเพียร มีความรับผิดชอบ มีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ และมีการรักษาระเบียบวินัย</p>
<p><b>หลักความคุ้มค่า</b></p> <p>ผู้นำต้องเป็นผู้นำที่ศึกษาหาความรู้อยู่ตลอดเวลาโดยเฉพาะความรู้ด้านการบริหารสมัยใหม่ที่ต้องอาศัยเทคโนโลยีการบริหาร</p>	<p>ต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าในการกำหนดนโยบาย สร้างโอกาสในการพัฒนางานได้ทุกสถานการณ์ มีวิสัยทัศน์ในการกำหนดนโยบาย ผู้นำต้องเป็นผู้แสวงหา และใช้ข้อมูลในการพัฒนาองค์กร ผู้นำต้องสร้างโอกาสในการพัฒนางานได้ทุกสถานการณ์ และผู้นำต้องมีวิสัยทัศน์ในการกำหนดนโยบายการจัดการงบประมาณให้เกิดประโยชน์สุขแก่ส่วนรวมมากที่สุด</p>



หลักการ	แนวทางการพัฒนา

#### ๔.๓ ปัญหา อุปสรรคการพัฒนาภาวะผู้นำตามหลักธรรมาภิบาล

##### ๑. ด้านหลักนิติธรรม

ผู้นาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมาก ไม่มีความเข้าใจในกฎระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้ในการบริหารองค์กร ไม่มีการกระจายอำนาจในการบังคับบัญชา และที่สำคัญยังมีการแบ่งพรรคพวกในสังคมนการบริหารอีกด้วย

##### ๒. ด้านหลักคุณธรรม

ผู้นาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีปัญหาความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ การบริหารงานขาดความคล่องตัวจึงทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหาร และผู้บริหารไม่ค่อยสร้างความสามัคคีที่ดีในหมู่คณะ

##### ๓. ด้านหลักความโปร่งใส

ผู้นาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ่ายทอดนโยบายไม่ทั่วถึง ขาดการเปิดโอกาสในการสร้างความรับรู้เกี่ยวกับการบริหารทั้งจากบุคคลในองค์กรและจากประชาชนทั่วไป การบริหารจัดการในเรื่องต่าง ๆ เป็นความลับโดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน

##### ๔. ด้านหลักการมีส่วนร่วม

ผู้นาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีอิสระในการแสดงความคิดเห็น ไม่สนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหาตามโอกาสอันควร

##### ๕. ด้านหลักความรับผิดชอบ

ผู้นาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีการวางแผนในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ส่งผลให้การดำเนินงานไม่บรรลุเป้าหมายที่องค์กรต้องการ ไม่มีความใส่ใจรับผิดชอบต่อปัญหาของประชาชนในเขตความรับผิดชอบ

##### ๖. ด้านความคุ้มค่า

ผู้นาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีระบบการจัดสรรบุคลากรที่เหมาะสมกับงานและระยะเวลาในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนในการใช้ทรัพยากร ขาดการรณรงค์ให้เห็นคุณค่าและประโยชน์ของทรัพยากรที่มีอยู่ในองค์กร

#### ๔.๔ สรุปองค์ความรู้จากการวิจัย

จากการศึกษาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง สรุปได้ว่ารูปแบบผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง สอดคล้องกับการบริหารงานของเฮนรีฟาโย (Henry Fayol) ประกอบด้วย ๕ ประการได้แก่การวางแผน(Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) หรือรวมเรียกว่าพอคค์ (POCCC) เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้

และต้องสอดคล้องกับหลักการและรูปแบบการบริหารของสำนักคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่สรุปหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีสำหรับหน่วยงานราชการที่มุ่งเน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการให้บริการประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ โดยนำเสนอเป็นรูปแบบ ดังนี้



สำหรับองค์ความรู้ใหม่ที่ผู้วิจัยได้จากการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้แนวทางในการพัฒนาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสามารถนำมาเสนอเป็นรูปแบบแนวทางในการพัฒนาผู้นำในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งผู้วิจัยเรียกกรุปแบบนี้ว่า “SHADED ” ซึ่งมีความหมายสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถนำเสนอได้เป็นรูปแบบ ดังนี้

S	= Socialbility	เป็นผู้มีสังคมที่ดี
H	= Human relation	เป็นผู้รักในมนุษยชาติ
A	= Ability	เป็นผู้มีความสามารถ
D	= Director	เป็นผู้ผู้อำนวยการมืออาชีพ
E	= Executive	เป็นนักบริหารมืออาชีพ
D	= Developer	เป็นนักพัฒนามืออาชีพ

Socialbility เป็นผู้ที่มีสังคมที่ดี ผู้นำต้องเป็นผู้มีลักษณะของการเป็นผู้นำที่มีอารมณ์มั่นคง มีวุฒิภาวะมีความเชื่อมั่นในตนเองมีความสนใจและใช้กิจกรรมต่างๆอย่างกว้างขวางเพื่อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน

Human relation เป็นผู้จำเป็นต้องเป็นผู้มีความตระหนักในคุณค่าและศักดิ์ศรีของตัวเองของลูกน้อง มีความสัมพันธ์ที่ดีกับทุกคน มองโลกในแง่ดีในการที่จะทำให้กิจการต่างๆประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย

Ability เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ การใช้สติปัญญานั้นๆ เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆให้สำเร็จลุล่วงไปได้

Director เป็นผู้ผู้อำนวยการมืออาชีพ คือมีจิตสำนึกเกิดขึ้นในตัวของผู้เป็นผู้นำ เป็นแรงกระตุ้นที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ต่อแรงจูงใจที่จะโน้มน้าวให้ผู้ปฏิบัติงานมีความปรารถนาที่จะทำงานตรงนั้นให้เกิดความสำเร็จ

Executive เป็นนักบริหารมืออาชีพผู้นำประเภทนี้จะใช้การทำงานด้วยวิธีใหม่ ๆ เปิดโอกาสให้สมาชิกได้ร่วมแสดงความคิดเห็นแม้กระทั่งในการวางนโยบายต่างๆ การทำงานโดยทั่วไปจึงเป็นไปในลักษณะประชาธิปไตย ผู้ร่วมงานจะต้องเป็นผู้มีคุณภาพเพียงพอ สามารถตอบสนองการทำงานในระบบใหม่ๆได้เป็นอย่างดี

Developer เป็นนักพัฒนามืออาชีพที่ใดไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่นั่นไม่มีการพัฒนา การเปลี่ยนแปลง คือการพัฒนา (changing is development) ผู้บริหารที่เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องมีคุณลักษณะที่สำคัญ ๓ ประการคือ “มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความรู้ลึกและรู้รอบ มีความกล้าที่จะเปลี่ยนแปลง”

สำหรับความสอดคล้องกันระหว่างรูปแบบผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ SHADE Model มีความสอดคล้องกันคือ

Socialbility เป็นผู้ที่มีสังคมที่ดี ผู้นำต้องมีลักษณะของการเป็นผู้นำที่มีอารมณ์มั่นคง มีวุฒิภาวะ มีความเชื่อมั่นในตนเองมีความสนใจและใช้กิจกรรมต่างๆอย่างกว้างขวางเพื่อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในด้านหลักคุณธรรม คือการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อเป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทนมีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

Human relation เป็นผู้รักในมนุษยชาติ ผู้นำจะต้องตระหนักในคุณค่าและศักดิ์ศรีของตัวเอง ของลูกน้อง มีความสัมพันธ์ที่ดีกับทุกคน มองโลกในแง่ดีในการที่จะทำให้กิจการต่างๆประสบ



ผลสำเร็จตามเป้าหมาย สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในด้านหลักการมีส่วนร่วม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติ

Ability เป็นผู้มีความสามารถ การใช้สติปัญญานั้นๆ เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆให้สำเร็จลุล่วงไปได้ สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในด้านหลักความรับผิดชอบ คือการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

Director เป็นผู้อำนวยการมืออาชีพ ในการปกครองคือมีจิตสำนึกเกิดขึ้นในตัวของผู้ว่า เป็นแรงกระตุ้นที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ต่อแรงจูงใจที่จะโน้มน้าวให้ผู้ปฏิบัติงานมีความปรารถนาที่จะทำงานตรงนั้นให้เกิดความสำเร็จ สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในด้านหลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมายและกฎข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมอันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำเภอใจหรืออำนาจของบุคคล

Executive เป็นนักบริหารมืออาชีพ ผู้นำประเภนี้จะใช้การทำงานด้วยวิธีใหม่ๆ เปิดโอกาสให้สมาชิกได้ร่วมแสดงความคิดเห็นแม้กระทั่งในการวางนโยบายต่างๆ การทำงานโดยทั่วไปจึงเป็นไปในลักษณะประชาธิปไตย ผู้ร่วมงานจะต้องเป็นผู้มีคุณภาพเพียงพอ สามารถตอบสนองการทำงานในระบบใหม่ๆได้เป็นอย่างดี สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในด้านหลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้มีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

Developer เป็นนักพัฒนามืออาชีพ ที่ใดไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่นั่นไม่มีการพัฒนา การเปลี่ยนแปลง คือการพัฒนา (changing is development) ผู้บริหารที่เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องมีคุณลักษณะที่สำคัญ 3 ประการคือ “มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความรู้ลึกและรู้รอบ มีความกล้าที่จะเปลี่ยนแปลง” สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในด้านหลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์การทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความชัดเจน

## บทที่ ๕

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง “ภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มีวัตถุประสงค์เพื่อ ๑) องค์กรความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่นำไปใช้ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒) เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่การจัดเก็บข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร โดยวิธีการวิเคราะห์เอกสารเนื้อหา (Content Analysis) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญใช้วิธีแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth-Interview) จากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง วิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีอุปนัยวิเคราะห์ (induction analysis)

#### ๕.๑ สรุปผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปตามประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

#### ส่วนที่ ๑ องค์กรความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่นำไปใช้ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนนี้เป็นการศึกษาสถานความรู้ทั่วไป ได้จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปผลได้ดังนี้

**แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำ** จากแนวคิดที่นักวิชาการหลายๆท่าน ได้กล่าวไว้ในข้างต้น ผู้ศึกษาได้กล่าวสรุป ผู้นำ คือผู้มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการบริหารงานต่าง ๆ รวมทั้งงานองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย เพราะผู้นำมีบทบาททั้งในฐานะผู้บริหาร ซึ่งมีหน้าที่ต้องกำหนดทิศทางขององค์กรและบริหารงานทั้งองค์กร บทบาทในฐานะผู้ประสาน ผู้นำจะต้องเป็นผู้ประสานงานระหว่างพนักงาน ประสานการปฏิบัติทั่วทั้งองค์การ ประสานระหว่างองค์กรกับผู้บริการและประสานระหว่างองค์กรที่ตนรับผิดชอบกับองค์กรอื่น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีบทบาทในฐานะผู้ให้อีกด้วย คือให้ประสบการณ์แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาให้ขวัญกำลังใจ ให้โอกาสก้าวหน้า และให้น้ำใจเพื่อสร้างความเคารพศรัทธา ให้เกิดขึ้นในใจ ของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งสิ่งเหล่านี้ จะช่วยสร้างความร่วมมือความเต็มใจในการปฏิบัติงาน ให้กับองค์กรได้อย่างดียิ่ง อันจะทำให้การบริหารงานสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญสูงสุดในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Key Success Factors) มีปัจจัยได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น ที่เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี ปลัดองค์การบริหารส่วน

จังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดเทศบาล ต้องเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง ซึ่งจะทำให้ประสบความสำเร็จ นอกจากนี้แล้วต้องมีวัฒนธรรมองค์การองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกื้อหนุน ซึ่งประกอบด้วย วัฒนธรรมแบบมีส่วนร่วม วัฒนธรรมแบบบูรณาการ วัฒนธรรมคุณภาพ มาตรฐานสากล วัฒนธรรมเครือข่าย วัฒนธรรมนวัตกรรม และวัฒนธรรมบริการเหนือความคาดหวัง ซึ่งทั้งหมดจะนำพาการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศเท่ากับ ผลรวมของสมอง ผู้นำดีเยี่ยม บวกกับ เครื่องมือครบ และบวกกับใจเกินร้อย และจากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องก็พบว่าผู้นำท้องถิ่นต้องเป็นผู้นำที่มีการเปลี่ยนแปลง ต้องกล้าคิด กล้าทำ กล้าเปลี่ยนแปลง เพื่อนำพาองค์การไปสู่ความเป็นเลิศอย่างแท้จริง

**แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร** การบริหาร เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์การเพราะเป็นเครื่องมืออันสำคัญในอันที่จะชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวความมีประสิทธิภาพหรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงานการบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้า การบริหารเป็นลักษณะการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์การมีลักษณะการวินิจฉัยสั่งการนักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่างๆ เพราะการวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหาร และการเจริญเติบโตของการบริหารชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัว องค์การโดยอ้อมเกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้นการบริหารจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีวิตของบุคคลในสังคม สำหรับการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมุ่งเน้นการพัฒนาการบริหาร (Administrative Development : AD) สู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) โดยการใช้การบริหารเชิงยุทธศาสตร์เพื่อนำพาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความสำเร็จ และจากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องก็ยังพบว่าผู้นำของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วยสมรรถนะย่อย ๕ ด้านได้แก่ ๑)สมรรถนะการคิดเชิงยุทธศาสตร์ ๒) สมรรถนะการบริหารการเปลี่ยนแปลง ๓)สมรรถนะการสร้างความร่วมมือ ๔) สมรรถนะการสื่อสาร และ ๕) สมรรถนะการพัฒนาบุคลากร

**แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล** ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance หมายถึง การบริหารการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศโดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบ๓ ส่วนของสังคมเข้าด้วยกันคือภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาสังคมและให้การเมืองอย่างสมดุลซึ่งจะส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติตลอดจนมีการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความแข็งแกร่งมีประสิทธิภาพมีคุณภาพมีความโปร่งใสยุติธรรมและสามารถตรวจสอบได้ซึ่งจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศชาติเป็นไปอย่างมั่นคงยั่งยืนและมีเสถียรภาพซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาลที่เรียกว่า Good Governance หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งมีหลักที่สำคัญ ๖ ประการ ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า และจากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องก็ยังพบว่าการบริหารจัดการที่ดี Good Governance กับหลักพุทธศาสนาต้องควบคู่กันไป ผู้นำต้องมีคุณธรรมต้องใช้อำนาจโดยมีธรรมะเป็นสรณะ ซึ่งการบริหารเป็นแนวคิดที่เกี่ยวกับการใช้ศาสตร์หรือทักษะในการบริหารจัดการที่ผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจเพื่อค้นหาวิธีที่ดีที่สุดในการดำเนินกิจกรรมและนำพาองค์การไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ



**แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น** จากหลักการพื้นฐานทางด้านการปกครองโดยการกระจายอำนาจ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสในการใช้อำนาจการบริหาร และดำเนินกิจการต่าง ๆ ในพื้นที่ของตนเอง โดยเฉพาะในยุคกระแสโลกาภิวัตน์ที่ยึดถือแนวคิดในการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติหมวดเฉพาะในเรื่องของการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่ ซึ่งรัฐบาลจะกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ด้วยเหตุดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีอำนาจที่จะดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ความเป็นอิสระในการดำเนินการตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้สอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมตามบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๑๔ มาตรา ๒๘๑ - มาตรา ๒๙๐ ซึ่งจากการทำงานวิจัยที่เกี่ยวข้องก็ยิ่งพบว่า ปัจจัยที่เอื้อผลต่อความสำเร็จคือการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพโดยการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลนำไปใช้ในหน่วยงานทำให้องค์กรมีรายได้ที่ดีมีความไว้วางใจโดยความร่วมมือกันของประชาชนและหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น ควรใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารงานให้มากขึ้น

## **ส่วนที่ ๒ แนวทางในการพัฒนาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

ปัญหาที่ต้องการทราบคือแนวทางในการพัฒนาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอย่างไร

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก ทั้ง ๒๐ ท่าน ผู้วิจัยขอสรุปผลที่ได้จากการสัมภาษณ์ทั้ง ๖ หลัก ดังนี้

๑.หลักนิติธรรม ผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้นำต้องยึดมั่นในคุณธรรม จริยธรรม มีศรัทธาและปฏิบัติตามหลักศาสนาประพฤติตนอยู่ในหลักของพุทธศาสนา หลีกเลียงอบายมุขทุกชนิด ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีต่อเพื่อนร่วมงาน

๒.หลักคุณธรรม ผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้นำต้องมีความซื่อสัตย์ มีความยุติธรรม ตรงไปตรงมา คือตรงต่อเวลา ต่อหน้าที่ ตรงต่อผู้ร่วมงาน มีความขยัน อดทน มุ่งมั่นและรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ของงาน

๓.หลักความโปร่งใส ผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้นำต้องทำตัวเป็นที่ยอมรับของบุคลากร หรือผู้ใต้บังคับบัญชา ทำงานแบบมีอาชีพ ไม่วิจารณ์หรือก้าวก่ายงานผู้อื่น คิดเองได้ มีการประชาสัมพันธ์งานของตนเองให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร

๔. หลักการมีส่วนร่วม ผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้นำต้องมีการกระจายอำนาจหรือมอบหมายงานให้บุคลากรอย่างมีความเหมาะสม มีทีมงานให้เป็นสัดส่วนและต้องสร้างแรงบันดาลใจในการปฏิบัติงานให้แก่บุคลากรเพื่อให้งานออกมาอย่างมีประสิทธิภาพ

๕. หลักความรับผิดชอบ ผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้นำต้องเสียสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อส่วนรวม ต้องเป็นผู้มีความรับผิดชอบสูง ทำงานด้วยใจอาสา มีความขยันหมั่นเพียร มีความรับผิดชอบ มีการรักษาระเบียบวินัย

๖. หลักความคุ้มค่า ผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้นำต้องตระหนักให้ดีเกี่ยวกับการบริหารองค์กรในเรื่องของความคุ้มค่า เรื่องของงบประมาณ นโยบายในการวางแผนงานต้องให้คุ้มกับการลงทุนในการกำหนดนโยบายแต่ละตัว และต้องเป็นผู้แสวงหาข้อมูลในการพัฒนาองค์กร

## ๕.๒ อภิปรายผลการวิจัย

การอภิปรายผลการวิจัยนี้ กล่าวถึงผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยกล่าวถึงประเด็นสำคัญ ๒ ประเด็นที่น่าสนใจนำมาอภิปรายผลได้ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การศึกษาระดับความคิดเห็นของพนักงานและประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง

จากผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อยู่ในระดับมาก ตามลำดับดังนี้ ๑)หลักนิติธรรม ๒) หลักคุณธรรม ๓) หลักการมีส่วนร่วม ๔) หลักความโปร่งใส ๕) หลักความรับผิดชอบ ๖) หลักความคุ้มค่า

เมื่อพิจารณาในแต่ละด้านมีประเด็นที่น่าสนใจนำมาอภิปรายได้ดังนี้

(๑)หลักนิติธรรม พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลสอดคล้องกันทุกข้อ โดยมีความคิดเห็นในระดับมากที่สุดคือในการบริหารงาน มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน และสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลต้องบริหารงานให้สอดคล้องกับนโยบายจากส่วนกลาง ต้องปฏิบัติตามโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภา และองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองการปกครองส่วนตำบลทำหน้าที่กำหนดนโยบายที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและทำหน้าที่ในการบริหารราชการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล ดังนั้นนายกองการปกครองส่วนตำบลหรือเทศบาลตำบล สามารถวางแผนและกำหนดนโยบายในการบริหาร ด้วยปฏิบัติตามข้อบังคับและกฎหมาย โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของท้องถิ่น และพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นด้วยในระดับมาก ทั้ง ๕ รายการ ดังนี้ การใช้กฎระเบียบต่างๆ มีความเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน โดยไม่แบ่งแยกการใช้สำหรับระดับบริหารพนักงาน หรือลูกจ้าง การกำหนดกฎระเบียบหรือข้อบังคับควรคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากกว่าประโยชน์ขององค์กร มีการปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และมีการทำประชา

พิจารณา หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อบังคับต่างๆที่มีผลบังคับใช้กับชุมชนและผลการศึกษายังสอดคล้องกับ นาคม อีร์สุวรรณจักร<sup>๑</sup> ได้วิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดราชบุรีพบว่ารูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดราชบุรี ประกอบด้วยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ผลการประเมินการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดราชบุรี ตามรูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พบว่าสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีการประเมินการปฏิบัติงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าการปฏิบัติอยู่ในระดับมากทุกด้านตามลำดับได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักคุณธรรม หลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วม และหลักความรับผิดชอบ และยังสอดคล้องกับ นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ<sup>๒</sup> ได้วิจัยเรื่อง การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจเป็นนโยบายเร่งด่วนที่รัฐบาลให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ. ๒๕๔๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ วัตถุประสงค์ประการหนึ่งของนโยบายดังกล่าว คือ การส่งเสริมการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งกรมการปกครองเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างเสริมศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการวางแผนพัฒนาการบริหารงานด้านการเงิน การคลัง และบุคลากร

(๒)หลักคุณธรรม พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ด้านหลักคุณธรรม อยู่ในระดับมาก สอดคล้องกันทุกรายการ โดยมีความคิดเห็นในระดับมากที่สุดคือการประเมินผลการปฏิบัติงานหรือการพิจารณาความดีความชอบ ควรมีหลักเกณฑ์การประเมินจากผลงานที่ชัดเจนและเป็นระบบ โดยไม่ใช้ระบบอาวุโส และองค์กรไม่มีระบบพรรคพวกและเส้นสายที่ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ถึงแม้ว่าจะทำให้งานที่รับผิดชอบเสร็จเร็วขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Fayol ได้เสนอหลักการบริหาร (principles of management) ว่าผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ควรต้องสำคัญกว่าคนส่วนน้อย ผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ขององค์การโดยรวมมากกว่าผลประโยชน์ของพนักงานบางคนหรือบางกลุ่ม การให้ผลตอบแทน (remuneration) พนักงานต้องได้รับค่าจ้างอย่างเป็นธรรม ความเสมอภาค (equity) ผู้บริหารควรให้ความเมตตาและความเป็นธรรมแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคนอย่างเท่าเทียมกันและความมั่นคงในงาน (stability or renege of personnel) ผู้บริหารควรมีแผนงานและหลักเกณฑ์ในการบรรจุ แต่งตั้งและเลื่อน

<sup>๑</sup> นาคม อีร์สุวรรณจักร, “รูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดราชบุรี”, รายงานการวิจัย, (สาขาวิชาพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๔), หน้า ๕.

<sup>๒</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ, “โครงการวิจัยร่วมกันระหว่างไทยและญี่ปุ่น เรื่อง การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” กรุงเทพมหานคร กรมการปกครอง, ๒๕๔๕, หน้า (๑๑๕).



ตำแหน่งหน้าที่ของพนักงานให้ก้าวหน้าขึ้นตามลำดับ และยังสอดคล้องกับแนวคิดของ weber เป็นผู้พัฒนาหลักการจัดการที่เน้นโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ที่เรียกว่า “หลักราชการ” (bureaucracy) ที่เน้นการแบ่งงานกันทำ กำหนดสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน กฎระเบียบละเอียด และไม่เน้นความสัมพันธ์แบบส่วนตัว รวมทั้งให้ความสำคัญกับการยึดหลักคุณธรรม (merit) ในการเลือกประเมินผลงานพนักงานหลักการ Bureaucracy ของ Weber เหมาะที่จะใช้ในองค์กรใหญ่ แต่อาจไม่เหมาะสำหรับองค์กรขนาดเล็กที่จำเป็นต้องมีความคล่องตัวต่อการตอบสนองความเปลี่ยนแปลงต่างๆ และผลการศึกษายังสอดคล้องกับงานวิจัยของฟิรลิตซ์ คำรณศิลป์<sup>๓</sup> ได้วิจัยเรื่อง “ศึกษากการพัฒนาศักยภาพการจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การศึกษาครั้งนี้จำแนกศักยภาพการจัดการเป็น ๒ ด้านคือศักยภาพของระบบสนับสนุนการจัดการและศักยภาพในการบริหารจัดการของผู้บริหาร อบต. โดยศักยภาพของระบบสนับสนุนการจัดการประเมินจากความเข้มแข็งขององค์ประกอบการบริหาร ๘ อย่างได้แก่ การวางแผน การฝึกอบรม การนิเทศงาน การบริหารบุคคล การบริหารการเงิน การบริหารวัสดุครุภัณฑ์ การบริหารระบบสารสนเทศ และการเตรียมความพร้อมของชุมชน

(๓)หลักความโปร่งใส พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนล่างมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ด้านหลักความโปร่งใส อยู่ในระดับมาก สอดคล้องกันทุกรายการ โดยมีความคิดเห็นในระดับมากที่สุดคือเจ้าหน้าที่ในระดับต่างๆ ขององค์กร มีการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ ตรงไปตรงมา และไม่มีการขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานขององค์กรให้ประชาชนได้รับทราบ โดยผ่านสื่อต่างๆ นั้นควรทำเป็นประจำอย่างต่อเนื่อง องค์กรแสดงขั้นตอนและกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ณ พื้นที่ให้บริการเพื่อให้ประชาชนหรือผู้มาติดต่อทราบ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดริชานา ศานติยานนท์<sup>๔</sup> ได้วิจัยเรื่องรูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัยโดยได้ให้ข้อสรุปในภาพรวมว่าการบริการจัดการที่ดีเป็นแนวทางปฏิบัติที่ยอมรับในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษาในปัจจุบันจะเน้นความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยส่งเสริมให้มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติ และความโปร่งใสในขณะเดียวกันก็ยังคงให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมการกระจายอำนาจและความยุติธรรมนอกจากนี้ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาให้ข้อสรุปเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารจัดการมหาลัยในส่วนต่างๆที่สะท้อนองค์ประกอบของการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยที่ดีและยังสอดคล้องกับอุบล ยะไวทย์ณะวิชัย<sup>๕</sup> ได้วิจัยเรื่อง “การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่” พบว่าการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของ

<sup>๓</sup> ฟิรลิตซ์ คำรณศิลป์ และศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ, “รายงานวิจัยเรื่องการพัฒนาศักยภาพการจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ”, ขอนแก่น โรงพิมพ์ธรรมขันธ์, (๒๕๔๖, หน้า (๑๒๕).

<sup>๔</sup> ริชานา ศานติยานนท์, รูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), ๒๕๔๔.

<sup>๕</sup> อุบล ยะไวทย์ณะวิชัย, “การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่”, รายงานการวิจัย, (สำนักบริหารและพัฒนาวิชาการ : มหาวิทยาลัย แม่โจ้), ๒๕๕๓.

องค์การบริหารส่วนตำบล มีแนวทางในการบริหารจัดการ ๒ ส่วน คือ ๑) การบริหารการพัฒนา (Administrative Development) เป็นการบริหารงานในพื้นที่ชุมชน หมู่บ้าน โดยมุ่งตรงไปที่ประชาชนให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข สุขภาพจิตดี สุขภาพกายดี สิ่งแวดล้อมดี และสังคมดี และ ๒) การบริหารจัดการองค์กร (Organization Administration) มุ่งเน้นบริหารจัดการด้านบุคลากรและระบบการทำงานในองค์กร เพื่ออำนวยความสะดวกและบริการประชาชนอย่างรวดเร็ว และสนองตอบความต้องการของประชาชน โดยบริหารงานอย่างโปร่งใส ทำงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ไม่ทุจริต ไม่คอร์รัปชัน เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สร้างความมีส่วนร่วม เน้นการทำงานเป็นทีม สามารถทำงานแทนกันได้ มีการรับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะซึ่งกันและกัน

(๔) หลักการมีส่วนร่วม พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ด้านหลักการมีส่วนร่วม อยู่ในระดับมาก สอดคล้องกันทุกรายการ โดยมีความคิดเห็นในระดับมากที่สุดคือมีการจัดเวทีประชาคมในการรับฟังปัญหาและความต้องการของประชาชนมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสู่บุคลากรตามหน้าที่ ที่ได้รับมอบหมาย จะทำให้สามารถปฏิบัติภารกิจตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างมีส่วนร่วม องค์กรควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แผนงาน และการดำเนินงานในด้านต่างๆ รวมถึงการทำประชาพิจารณ์ให้ความรู้ความเข้าใจ และข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องเพียงพอแก่ประชาชน จะทำให้การมีส่วนร่วมมีคุณภาพ มากขึ้น ดังที่เสนอห์ จุ้ยโต และบุญศรี พรหมมาพันธ์<sup>๖</sup> ได้วิจัยเรื่อง “แบบจำลององค์การบริหารส่วนตำบลที่มุ่งเน้นกลยุทธ์ในการดำเนินงาน โดยการนำ Balanced Scorecard มาประยุกต์ใช้” จากการศึกษาวิจัยดังกล่าวพบว่า อบต. การนำแนวคิดองค์กรมุ่งเน้นกลยุทธ์องค์กรแบบใหม่ไปใช้ใน อบต.บ้านใหม่ ทำให้บุคลากรกระตือรือร้น ร่วมร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ และร่วมพัฒนาให้ อบต.สู่ความเป็นเลิศด้านการบริหาร สาธารณะอย่างแท้จริง และสร้างผู้บริหารเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง กล้าคิด กล้าทำ กล้าเปลี่ยนแปลง เพื่อนำองค์กรไปสู่การบริการที่เป็นเลิศอย่างแท้จริง มีการจัดองค์กรแบบใหม่ มีการปรับเปลี่ยนองค์กรสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ โดยมีการพัฒนาบุคลากรทุกคนให้มีความรู้ความสามารถมากขึ้นโดยการฝึกอบรม

(๕) หลักความรับผิดชอบ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ด้านหลักความรับผิดชอบ อยู่ในระดับมาก สอดคล้องกันทุกรายการ โดยมีความคิดเห็นในระดับมากที่สุดคือทำรายงานแสดงผลการดำเนินงาน ผลดีและผลเสียรวมถึงปัญหาและอุปสรรค ให้ประชาชนรับทราบ และเรียกดูข้อมูลได้ตลอดเวลา บันทึกข้อร้องเรียน/ร้องทุกข์ และมีการรายงานผลการดำเนินการเกี่ยวกับข้อร้องเรียนนั้นให้ประชาชนหรือผู้ร้องเรียน/ร้องทุกข์ทราบ มีความมุ่งมั่นในการพัฒนา/ปฏิรูปงานขององค์กรเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ สอดคล้องกับ อุบล ยะไวทย์ณะวิชัย<sup>๗</sup> ได้

<sup>๖</sup> เสน่ห์ จุ้ยโตและบุญศรี พรหมมาพันธ์, “แบบจำลององค์การบริหารส่วนตำบลที่มุ่งเน้นกลยุทธ์ในการดำเนินงาน โดยนำ Balanced Scorecard มาประยุกต์ใช้”, ม.ป.ท,ม.ป.พ. , ๒๕๕๐.

<sup>๗</sup> อุบล ยะไวทย์ณะวิชัย, “การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่”, รายงานการวิจัย, (สำนักบริหารและพัฒนาวิชาการ : มหาวิทยาลัย แม่โจ้), ๒๕๕๓.

วิจัยเรื่อง “การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัด เชียงใหม่” พบว่าการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล มีแนวทางใน การบริหารจัดการ ๒ ส่วน คือ ๑) การบริหารการพัฒนา (Administrative Development) เป็นการ บริหารงานในพื้นที่ชุมชน หมู่บ้าน โดยมุ่งตรงไปที่ประชาชนให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข สุขภาพจิตดี สุขภาพ ภายดี สิ่งแวดล้อมดี และสังคมดี และ ๒)การบริหารจัดองค์กร (Organization Administration) มุ่งเน้น บริหารจัดการด้านบุคลากรและระบบการทำงานในองค์กร เพื่ออำนวยความสะดวกและบริการประชาชน อย่างรวดเร็ว และสนองตอบความต้องการของประชาชน โดยบริหารงานอย่างโปร่งใส ทำงานด้วยความ ซื่อสัตย์ สุจริต ไม่ทุจริต ไม่คอร์รัปชัน เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สร้างความมีส่วนร่วม เน้นการทำงานเป็นทีม สามารถทำงานแทนกันได้ มีการรับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะซึ่งกันและกัน นำระบบคุณธรรมมาใช้ ในการบริหารงานบุคคล โดยมีการสร้างสรรค์ ส่งเสริมให้บุคลากรคิดนอกกรอบ สร้างนวัตกรรมและสร้าง วัฒนธรรมองค์กรเพื่อสนับสนุนการทำงานเพื่อประชาชน โดยการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งในการบริหารเช่นนี้ จะรวมถึงการที่มี Bureaucracy Accountability และ Political Accountability ซึ่งมีความหมายที่ มากกว่าความรับผิดชอบเฉพาะต่อผู้บังคับบัญชาหรือกลุ่มผู้เป็นฐานเสียงที่ทำให้การสนับสนุนทางการเมือง แต่จะครอบคลุมถึงพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวม

(๖) ด้านหลักความ คุ่มค่า พนักงานองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ภาค ตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดี ด้านหลักความคุ่มค่า อยู่ในระดับมาก สอดคล้องกันทุกรายการ โดยมีความคิดเห็นในระดับมาก ที่สุดคือองค์กรมีการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สั้นหรือเบ็ดเสร็จในขั้นตอนเดียว เพื่อความสะดวก รวดเร็ว และประหยัดทรัพยากร และการถ่ายโอนงานหรือยุบเลิกงานให้หน่วยงานเอกชนรับไป ดำเนินการ จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น และประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนด นโยบาย การตัดสินใจ การวางแผน และติดตามผล แสดงถึงการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของ องค์กรสอดคล้องกับบุขบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี,ดร.<sup>๕</sup> ได้วิจัยเรื่อง “ตัวชี้วัด ธรรมาภิบาล” โดยสรุปแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการปกครองที่ดีที่เป็นประโยชน์ต่อ การส่งเสริมสังคมประชาธิปไตยในประเทศไทย จึงมีการเสนอแนะกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งมีความพยายามที่จะให้มีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติ มีการกระตุ้นให้ประชาชนมี ส่วนร่วมในการตัดสินใจ และตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า ถ้า ระบบบริหารราชการมีความยุติธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้และสอดคล้องกับสถาบันราชประชา สมาย์<sup>๖</sup> ได้กล่าวว่าธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหมายถึงขบวนการหรือขั้นตอนในการ ทำงานหรือกิจกรรมใดๆที่จัดขึ้นในสถาบัน เริ่มจากงานในหน้าที่รับผิดชอบแต่ละคนงานที่ได้รับคำสั่งให้ ทำหรืองานที่ร่วมกันทำจะต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล๖หลัก

<sup>๕</sup> บุขบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี, “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล”, รายงานการวิจัย, สถาบันพระปกเกล้า, (กรุงเทพมหานคร : ศุภสภาลาดพร้าว, ๒๕๔๔), หน้า ๔๗.

<sup>๖</sup> สถาบันราชประชาสมาย์, **ธรรมาภิบาลบันดาลสุข**, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงสาธารณสุข, ๒๕๔๙), หน้า ๖.



### ๕.๓ ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยเรื่องผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ทั้ง ๖ ด้าน และเนื่องจากแต่ละด้านมีค่าเฉลี่ยรายข้อในระดับมาก ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะในรายด้าน ดังนี้

#### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑. หลักนิติธรรม ควรพัฒนาระบบประเมินผลการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในส่วนงานและในระดับบุคคล โดยมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม และนำผลการประเมินไปใช้ประกอบการพิจารณาการจัดสรรรางวัลประจำปี รวมทั้งการพิจารณาความดีความชอบในระดับเจ้าหน้าที่ และให้มีบทลงโทษสำหรับข้าราชการที่ผลการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์ ทั้งนี้ควรพิจารณาให้มีหน่วยงานกลางเป็นผู้ดำเนินการประเมินผล และรายงานผลต่อสาธารณะ

๒. หลักคุณธรรม ควรพัฒนาศักยภาพข้าราชการ/เจ้าหน้าที่อย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเน้นในประเด็นสำคัญๆ คือ การทำงานแบบมืออาชีพ สามารถให้ความเห็น และข้อเสนอแนะตามหลักอย่างตรงไปตรงมา ปลุกฝังข้าราชการให้มีจิตสำนึกสาธารณะ คำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะ พร้อมรับผิดชอบต่อส่วนรวม และสามารถแยกเรื่องส่วนตัวออกจากส่วนรวม

๓. หลักความโปร่งใส สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินโครงการ และมีการเผยแพร่ข้อมูลข้อเท็จจริงที่ถูกต้องอย่างครบถ้วน เพื่อสร้างความเข้าใจ ให้เกิดความร่วมมือ และการยอมรับ

๔. หลักการมีส่วนร่วม ควรมีการรณรงค์และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างจิตสำนึกให้บุคลากรและประชาชนเห็นคุณค่าและความสำคัญของการมีส่วนร่วม

๕. หลักความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ควรกำหนดมาตรฐานการทำงานในหน้าที่และเป้าหมายให้ชัดเจน จัดโครงการสนับสนุน ยกย่องและส่งเสริมบุคลากรที่เป็นแบบอย่างที่ดี ให้บุคลากรและประชาชนมีส่วนร่วมในระบบตรวจสอบ และการประเมินผลที่น่าเชื่อถือ

๖. หลักความคุ้มค่า ให้มีการรายงานผลการปฏิบัติงานตามโครงการต่างๆในเรื่องของงบประมาณ

#### ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

๑. หลักนิติธรรม ควรให้ความรู้เพิ่มเติมแก่ผู้บริหาร สมาชิก และบุคลากรในองค์กรเรื่องกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ สิทธิเสรีภาพบทบาทและความรับผิดชอบต่อสังคมในองค์กร ผู้ควบคุมและผู้ดูแลควรมีมาตรการที่ชัดเจนทุก องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล นำรูปแบบไปใช้โดยการสร้างแรงจูงใจและเสริมแรง โดยการให้รางวัลหรือการจัดงบประมาณพิเศษให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล ที่ปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมาย และควรแต่งตั้งผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล

๒. หลักคุณธรรม ควรส่งเสริมการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ และปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรม วัฒนธรรมการใช้หลักคุณธรรมอย่างจริงจัง โดยเริ่มจากผู้บังคับบัญชา และรณรงค์ให้สมาชิกและประชาชนร่วมสนับสนุนผู้ปฏิบัติงานที่มีคุณธรรม จัดการอบรมศึกษาดูงาน จัดให้มีกิจกรรมยกย่องแก่เจ้าหน้าที่ ที่มีคุณธรรมจริยธรรม มีการประเมินการปฏิบัติงานแบบ ๓๖๐ องศา เพื่อพัฒนาการปฏิบัติงานของผู้บริหาร พนักงานและการให้บริการแก่ประชาชน

๓. ควรจัดทำเอกสารคู่มือเกี่ยวกับการให้บริการประชาชน พัฒนาระบบเอกสาร จัดระบบสารสนเทศและนวัตกรรมใหม่ ๆ ให้สะดวกต่อการใช้งานและเพื่อรองรับการตรวจสอบของประชาชน อีกทั้งมีการประชาสัมพันธ์ผลการปฏิบัติงานและดำเนินงานทั้งภายในและภายนอกองค์กร เพื่อสร้างความเข้าใจ ให้เกิดความร่วมมือ และการยอมรับ

๔. หลักการมีส่วนร่วม หลักการมีส่วนร่วม สนับสนุนให้มีพื้นที่สาธารณะทางสังคมเพิ่มขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยน เรียนรู้ ระดมความคิดเห็น ปรัชญา หรือ และร่วมติดตามตรวจสอบอย่างสร้างสรรค์ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการประเทศ และการกำหนดนโยบายสาธารณะ จัดทำคู่มือชี้แนะแนวทางการมีส่วนร่วมในกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา จัดทำคู่มือและช่องทางรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหลักการมีส่วนร่วม สนับสนุนให้มีพื้นที่สาธารณะทางสังคมเพิ่มขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยน เรียนรู้ ระดมความคิดเห็น ปรัชญา หรือ และร่วมติดตามตรวจสอบอย่างสร้างสรรค์ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการประเทศ และการกำหนดนโยบายสาธารณะ

๕. หลักความรับผิดชอบ แต่งตั้งผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงาน /ข้าราชการ องค์กรบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล

๖. หลักความคุ้มค่า ควรมีการรายงานผลการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าต่อผู้บังคับบัญชา ตามลำดับเพื่อตรวจสอบ รับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอก เพื่อนำมาปรับปรุงการทำงานในองค์กร มีระบบติดตามประเมินผลและควรมีการประกาศให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ

### ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

๑. ในการศึกษาครั้งต่อไป ควรทำการศึกษาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาคอื่น ๆ เพื่อนำผลมาเป็นข้อมูลในการศึกษาเปรียบเทียบและพัฒนากิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีต่อไป

๒. ควรศึกษาถึงรูปแบบการบริหารตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓. ควรทำการศึกษาถึงภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงเพื่อให้ทราบถึงความเป็นผู้นำของผู้บริหารองค์กรโดยตรง เพื่อนำพาองค์กรสู่ความสำเร็จในการบริหารงานสืบต่อไป

## บรรณานุกรม

### ๑. ภาษาไทย :

#### ก. ข้อมูลปฐมภูมิ :(Primary sources)

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. พระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๙.

### (๑) หนังสือ :

#### หนังสือภาษาไทย

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. เคลื่อนลูกที่ ๕ ประชาชนสังคม. กรุงเทพมหานคร : บริษัทซัคเซส มีเดีย จำกัด, ๒๕๔๓.

กิตติทัศน์ ผกาทอง. ผศ.ดร., อ่างใน เอกสารการประกอบคำบรรยาย. รายวิชาภาวะผู้นำตามแนวพุทธ . คณะสังคมศาสตร์ : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓.

กวี วงศ์พัฒน์. ภาวะผู้นำ. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์เสริมวิชาชีพบัญชี, ๒๕๓๖.

กิติพันธ์ รุจิรากุล. พฤติกรรมผู้นำทางการศึกษา. กรุงเทพมหานคร : โอ. เอส. พรินติ้งเฮ้าส์, ๒๕๒๙.

เกษมวัฒน์ชัย. ธรรมาภิบาลกับคอร์ปชั่นในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร : อัมรินทร์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, ๒๕๔๖.

เจษฎา บุญมาโฮม. พฤติกรรมมนุษย์กับการพัฒนาตน. นครปฐม คณะครุศาสตร์ สถาบันราชภัฏ นครปฐม. ๒๕๔๖.

จุมพล หนิมพานิช. การจงใจและความเป็นผู้นำ. เอกสารการสอนหน่วยที่ ๑๐ ชุดวิชาการและการจัดการสาขาวิชาวิทยาการจัดการ. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๒๙.

ไชยวัฒน์ คำชู. การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม. กรุงเทพมหานคร : น้ำฝนการพิมพ์, ๒๕๔๘.

ชัยสิทธิ์ เฉลิมมี ประเสริฐ จตุรงค์ บุญรัตน์ สุนทรและพระมหาจรรยาโรจน์ภวิวิโส. เศรษฐกิจพอเพียง และประชาสังคมผลการเสวนาสหสาขาวิชาระหว่างสถาบันแห่งชาติครั้งที่๑.

กรุงเทพมหานคร : ฟาอภัยจำกัด, ๒๕๔๕.

ชูศักดิ์ เทียงตรง. การบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๘.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร : สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙.

ณรงค์ ลินสวัสดิ์. สังคมกับการปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แพรววิทยา, ๒๕๒๑.



## บรรณานุกรม (ต่อ)

- ติน ปรัชญพทุทธิ. **พฤติกรรมมนุษย์ในองค์กร**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๘.
- ติน ปรัชญพทุทธิ. **ภาวะผู้นำและการมีส่วนร่วมมนุษย์ในองค์กร**. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๘.
- ติน ปรัชญพทุทธิ. **ภาวะผู้นำและการมีส่วนร่วม**. เอกสารการสอนชุดวิชาพฤติกรรมมนุษย์ในองค์กร หน่วยที่ ๑๑. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๒๗.
- ทวิช เปล่งวิทยา. **“จิตวิทยา”**. กรุงเทพมหานคร : รุ่งเรืองสาส์นการพิมพ์, ๒๕๓๐.
- ธนศวรร์ เจริญเมือง. **๑๐๐ปีการปกครองท้องถิ่นไทย ๒๔๔๐ - ๒๕๔๐**. กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, ๒๕๔๒.
- ธงชัย สันติวงษ์และชัยยศ สันติวงษ์. **พฤติกรรมของบุคคลในองค์กร**. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๒
- ธีรยุทธ บุญมี. **“ธรรมรัฐกับการปฏิรูปสังคมไทยในชั้น๒”**. วารสารกรมประชาสัมพันธ์. ๒๕๔๑.
- นพเก้า ศิริพลไพบูลย์ และคณะ. **Personsl productivity เพิ่มผลผลิตในตนเองเพื่อความสำเร็จ**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, ๒๕๔๕.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **การปกครองส่วนท้องถิ่น**. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, ๒๕๕๒.
- เนตร์พัฒนา ยาวีราช. **ภาวะผู้นำ และผู้นำเชิงกลยุทธ์**. กรุงเทพมหานคร: บริษัทเซ็นทรัลเอ็กซ์เพรส จำกัด, ๒๕๔๖.
- นิพนธ์ ศศิธร. **การจัดระเบียบขององค์กรปัจจุบันและอนาคต**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พิมพ์เนต, ๒๕๒๓.
- นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์. **หลักการบริหารการศึกษา**. กรุงเทพมหานคร : บพิธิการพิมพ์, ๒๕๓๔.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์. **ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล**. พิมพ์ครั้งที่๒. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๖.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ถี. **รายงานการวิจัยตัวชี้วัดธรรมาภิบาล**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๔.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์และบุญมีถี. **“ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล”**. รายงานการวิจัย. สถาบันพระปกเกล้า : ศูนย์สภาลาดพร้าว, ๒๕๔๔.
- บุญทัน ดอกไธสง. **การจัดการองค์กร**. พิมพ์ครั้งที่ ๘. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๕.
- ประหยัด หงษ์ทองคำ. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๖.
- ประถม แสงสว่าง.**การบริหารการศึกษาเบื้องต้น**. Introduction to Educational Administration. ปิยโสภณ นามแฝง. **ก้าวใหม่แห่งคณะสังคมศึกษาศาสตร์ศึกษาเผยแผ่ นำการปกครอง-ก่อสร้าง**. กรุงเทพฯ มหา นคร : ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล แจ๊ซฮั่ว, ๒๕๔๖.
- เปรม ตินสุถานนท์ พลเอก. **“จริยธรรมการบริหารภาครัฐ”**. มติชน. ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘.
- ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์และรัชณีภูตระกูล.**ธรรมาภิบาล. Good Governance กับสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร : บพิธิการพิมพ์, ๒๕๔๙.

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- พระธรรมปิฎก(ป.อ. ปยุตฺโต).ภาวะผู้นำ: ความสำคัญต่อการพัฒนาคน พัฒนาประเทศ.  
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ธรรมสภา, ๒๕๔๖.
- พระราชญาณวิสิฐ(เสริมชัย ชยมงคล).หลักธรรมาภิบาลและประมุขศิลป์.กรุงเทพมหานคร :  
สำนักพิมพ์มงคลชัยพริ้นติ้ง, ๒๕๔๘.
- พระศรีปริยัติโมลี(สมชัย กุศลจิตโต).สงฆ์ผู้นำสังคม. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณ  
ราชวิทยาลัย, ๒๕๔๗.
- พระครูสิริจันทน์วิภู (บุญจันทร์ เขมกาโม). ภาวะผู้นำเชิงพุทธ.กรุงเทพมหานคร :นิติธรรมการพิมพ์,  
๒๕๔๙.
- พระเมธีธรรมาภรณ์(ประยูร ธมมจิตโต). คุณธรรมสำหรับนักบริหาร. พิมพ์ครั้งที่ ๒.  
กรุงเทพมหานคร :บริษัทสหธรรมิก จำกัด, ๒๕๔๑.
- พระมหาวิมลชัยวชิรเมธี (ว. วชิรเมธี). คนสำราญงานสำเร็จ. พิมพ์ครั้งที่๓. กรุงเทพมหานคร :บริษัท  
อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่งจำกัด มหาชน, ๒๕๕๐.
- พระธรรมโกศาจารย์(ประยูรธมมจิตโตป.ธ. ๙. Ph.D.). พุทธวิธีการบริหาร. กรุงเทพมหานคร : โรง  
พิมพ์จุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙.
- \_\_\_\_\_. พุทธวิธีการบริหาร. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร : โรง  
พิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙.
- พระธรรมกิตติวงศ์ (ทองดีสุรเตโช). พจนานุกรมเพื่อการศึกษาพุทธศาสตร์ชุดคำวัต.  
กรุงเทพมหานคร : เลียงเชียง, ๒๕๔๘.
- พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์. “พฤติกรรมองค์กร”.กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๕.
- พฤทธิสาน ชุมพล. คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัยConcept in  
ContemporaryPolitical Science. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
๒๕๔๖.
- พิทยา บารววัฒนา.การบริหารเชิงบูรณาการ.นนทบุรี : สำนักงานข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๖.
- พุทธทาสภิกขุ. การบริหารธุรกิจแบบพุทธ. กรุงเทพมหานคร :เคล็ดไทย. มปป.
- พิเชษฐ์ วงศ์เกียรติ์จักร. แนวคิด ยุทธศาสตร์ การบริหาร การพัฒนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
อปท ในยุคโลกาภิวัตน์.กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ปัญญาชน, ๒๕๕๒.
- ภาวัฒน์ พันธุ์แพ. เอกสารประกอบการสอนวิชา ภาวะผู้นำ. เชียงใหม่ : ภาควิชาบริหารธุรกิจ.มหาวิทยาลัย  
พายัพ, ๒๕๔๖.
- ภิญโญ สาร. การบริหารงานบุคคล.กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๖.
- มัลลิกา ต้นสอน. การจัดการยุคใหม่ กรุงเทพมหานคร :เอกซ์เปอร์เน็ท, ๒๕๔๕.
- ยงยุทธ เกษสาคร. ภาวะผู้นำและการจูงใจ.พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ SK  
BOOKNET, ๒๕๔๔.
- ยุคศรี อาริยะ. “โลกาภิวัตน์กับ Good Governance”.ในธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชั่นในสังคม.  
กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิถีทรรศน์, ๒๕๔๖.

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- ยุทธ วรรณัตถาร. ๒๕๔๔ “คำสัมภาษณ์ เรื่องธรรมนูญในการบริหารองค์กร” วารสารนักบริหาร ๒๑.  
กรกฎาคม-กันยายน. ๓๙-๔๓.
- รังสรรค์ ประเสริฐศรี. **ภาวะผู้นำ**. กรุงเทพมหานคร : ธนัชการพิมพ์, ๒๕๔๔.
- รัศมี ภิบาลแทน. “คุณลักษณะความเป็นผู้นำ”. **วารสารรามคำแหง**, ๒๕๓๗ : ๔๐-๔๗.
- ลิขิต ธีรเวคิน. **การเมืองการปกครองไทย**. พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์, ๒๕๔๕.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. **การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น : สหรัฐอเมริกาอังกฤษฝรั่งเศส  
ญี่ปุ่นและไทย**. กรุงเทพมหานคร : โฟร์เพช, ๒๕๔๕.
- วิญญู อังคนารักษ์. **แนวความคิดในการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น**. เอกสารประกอบการ  
บรรยายฉบับพิมพ์โรเนียว, ๒๕๑๙.
- วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. “**ภาคอีสาน ประเทศไทย**”. เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๕.  
ภาคอีสานประเทศไทย.
- วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ สุชุม นวลสกุล. **การเมืองและการปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ ๑๕. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๔.
- วัชรวิทย์ ไชยสาร. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐**. กรุงเทพมหานคร :  
สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๔.
- ศักดิ์ไทย สุรกิจบวร. **จิตวิทยาสังคม**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุวีริยาสาส์น, ๒๕๔๕.
- ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ. **องค์การและการจัดการ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ ธรรมสาร,  
๒๕๔๕.
- ศิริวรรณ เสรีรัตน์และคนอื่นๆ. **ทฤษฎีองค์การ** : ฉบับมาตรฐาน. กรุงเทพมหานคร : ธรรมสาร,  
๒๕๔๕.
- สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ และสิทธิลักษณ์ สมิตะสิริ. **บรรณาธิการ** กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ไทย,  
๒๕๔๐.
- สมยศ นาวิการ. **การบริหารเชิงกลยุทธ์**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ,  
๒๕๔๔.
- สมาน รังสิโยภักดิ์ และสุธี สุทธิสมบูรณ์. **หลักการบริหาร**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สวัสดิการ  
สำนักงาน, ๒๕๒๗.
- สมหมาย ปฐมชัยวัฒน์. **หลักการปกครองที่ดี**. Good Governance กับสถานะแวดล้อมของระบบ  
ควบคุมภายใน Inter. ม.ป.ท., ๒๕๔๔.
- สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์. **ภาวะผู้นำ: ทฤษฎีและปฏิบัติ**. เชียงราย: สถาบันราชภัฏเชียงราย, ๒๕๔๕.
- สิริ เทศประสิทธิ์. **บทบาทของนักบริหารการศึกษา**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช,  
๒๕๒๙.
- ลีปพนนท์ เกตุทัต. “**วิสัยทัศน์กว้างไกล ปฏิบัติได้ผลจริง**.” ใน ภาวะผู้นำความสำคัญต่ออนาคตไทย.



## บรรณานุกรม (ต่อ)

- สุดจิต นิमितกุล. **กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดีในการปกครองที่ดี Good Governance**. กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๓.
- สุลักษณ์ ศิวรักษ์. **การบริหารงานแบบพุทธ**. กรุงเทพมหานคร : บริษัทส่องสยาม จำกัด. ๒๕๓๘.
- สำนักงานคณะกรรมการราชการพลเรือน. ม.ป.ป. **คู่มือการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี**. กรุงเทพมหานคร, ๒๕๔๒.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๔๙**. กรุงเทพมหานคร : สำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๔๔.
- สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๐.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. **การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี Good Governance รายงานประจำปี๒๕๔๑ - ๒๕๔๓**.กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๓.
- เสนีย์ คำสุข. **“ธรรมรัฐ” วารสารนักบริหาร ๒๑**. กรกฎาคม-กันยายน. ๒๕๔๔. ๕๔-๖๖.
- เสนาะ ตีเยาว์. **หลักการบริหาร**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๔.
- โสมนัส ฌบวงช้าง. **“Good Governance”**. การกำกับดูแลที่ดีวารสารนักบริหาร๒๑. กรกฎาคม – กันยายน ๒๕๔๔. ๔๘-๕๐.
- สิปปนนท์ เกตุทัต. **วิสัยทัศน์กว้างไกลปฏิบัติได้ผลจริง**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ มติชน, ๒๕๕๑.
- สมศักดิ์ ขาวลาภ. **ภาวะผู้นำ การจูงใจ และทีมงาน**. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์หนังสือสถาบันราชภัฏสวนสุนันทา, ๒๕๔๔.
- สมคิด จาตุศรีพิทักษ์. **วิสัยทัศน์ขุนคลัง**. พิมพ์ครั้งที่ ๒.กรุงเทพมหานคร : ผู้จัดการ, ๒๕๔๔.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. **กฎหมายปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๔๗.
- สถาบันราชประชาสมาสัย. **ธรรมาภิบาลบันดาลสุข**. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงสาธารณสุข, ๒๕๔๙.
- สมพันธ์ เตชะอธิกและอื่น ๆ. **อบต. เทศบาล อบจ. อำนาจของใคร**. ขอนแก่น : สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๔๖.

## บรรณานุกรม (ต่อ)

เอเจอร์แฮม. ธรรมาภิบาลการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์น้ำฝน, ๒๕๔๕.

อานันท์ ปันยารชุน. มุมมองนายอานันท์. กรุงเทพมหานคร : มติชน. ๑๓

อัจรา โยมสินธ์ ๒๕๔๔. “บรรษัทภิบาลกลยุทธธุรกิจแบบยั่งยืน” วารสารนักบริหาร ๒๑. กรกฎาคม – กันยายน, ๒๕๔๔. ๔๘-๕๐.

อุทัย หิรัญโต. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๓.

อเนก เหล่าธรรมทัศน์. เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๓.

### ๒) วารสาร

จำนงค์ ทองประเสริฐ. นิทานจนะ. พุทธจักร. ปีที่ ๖๓ ฉบับที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ : ๓.

### ๓) งานวิจัย

กฤษดา ผ่องพิทยา. “การวิเคราะห์องค์ประกอบและความสัมพันธ์ของคุณลักษณะภาวะผู้นำที่พึงประสงค์พฤติกรรมภาวะผู้นำที่พึงประสงค์และปัจจัยชีวสังคมของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน”. รายงานการวิจัย, สาขาวิชาพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๔.

ชัยวัฒน์ อัดพัฒน์. หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร.

กรุงเทพมหานคร : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๔.

ภูยีน วงศ์หงษ์. “แนวทางในการพัฒนาสมรรถนะของข้าราชการกลุ่มงานปกครองของนักปกครองระดับสูง สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย”, ๒๕๕๐.

นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ. “โครงการวิจัยร่วมกันระหว่างไทยและญี่ปุ่น เรื่อง การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” กรุงเทพมหานคร กรมการปกครอง, ๒๕๔๕.

นาคม ธีรสุวรรณจักร. “รูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดราชบุรี”. รายงานการวิจัยสาขาวิชาพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๔.

บุญชัย แก้วขันธ์. “ภาวะผู้นำองค์กรอัจฉริยะ และยุทธศาสตร์ธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาชนบทอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง : ศึกษากรณีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธ.ก.ส.”. รายงานการวิจัยบัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๕๒.

บัณฑิต แทนพิทักษ์. “ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำ อำนาจความศรัทธา และความพึงพอใจในงานของครูโรงเรียนมัธยมศึกษา”. รายงานการวิจัย, สาขาวิชาพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๔.

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- ปานใจ ธารทัศน์วงศ์ และคณะ . “แนวทางการพัฒนาหลักสูตรเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะด้านเทคโนโลยี  
 สาสนเทศและการสื่อสารสำหรับนักบริหาร”. กรุงเทพมหานคร สถาบันพัฒนาข้าราชการ  
**พลเรือน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๘.**
- พงศ์สัมพันธ์ ศรีสมทรัพย์ และปิยะนุช เงินคล้าย. “ศึกษาการจัดการปกครองท้องถิ่นของเขตเมืองที่  
 ต่อเนื่องกับกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนนทบุรี”. สำนักงานคณะกรรมการ  
 การวิจัยแห่งชาติ. **รายงานการวิจัย.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง,  
 ๒๕๔๓.
- พยัคฆ์ วุฒิรงค์. “ผลกระทบจากมุมมองด้านทรัพยากรและองค์การแห่งการเรียนรู้ต่อความสามารถในการ  
 สร้างสรรค์นวัตกรรมขององค์การที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย”.  
**รายงานการวิจัย.** บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยพัฒนบริหาร  
 ศาสตร์, ๒๕๕๒.
- พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ. “รายงานวิจัยเรื่องการพัฒนาศักยภาพการบริหาร  
 จัดการองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ”. **ขอนแก่น โรงพิมพ์ธรรม  
 ชันต์, ๒๕๔๖.**
- พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล. “การปกครองท้องถิ่นและพื้นฐานการพัฒนาประชาธิปไตย กรณีศึกษาสภา  
 ตำบลบ้านม่วง อำเภอบ้านม่วง จังหวัดสกลนคร”. **รายงานการวิจัย.**  
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๒.
- มนัสนันท์ ชัยกิจยิ่งเจริญ. “การจัดการบริการสาธารณะโดยวิธีการทำสัญญาจ้าง: กรณีศึกษาเทศบาล  
 นครพิษณุโลกและเทศบาลนครขอนแก่น”. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ดุสิต บัณฑิต : สถาบัน  
 บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๔.
- มีทนา เหลืองนาททองดี. “ความรู้ความเข้าใจในการบริหารองค์การตามหลักธรรมาภิบาลของนักธุรกิจ  
 ไทย”. **งานวิจัย. หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชนรุ่นที่๑๔.** วิทยาลัย  
 ป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๕.
- รัชนา ศานติยานนท์. **รูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย.** กรุงเทพมหานคร : โรง  
 พิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔.
- วนิดา สัจพันธ์โรจน์. “การสร้างรูปแบบเครือข่ายองค์กรแห่งการเรียนรู้ขององค์การบริหารส่วนตำบล”.  
**รายงานการวิจัย.** สาขาวิชาพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ บัณฑิตวิทยาลัย :  
 มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๔.
- วิทยา จิตนุพงศ์. “องค์ประกอบภาวะผู้นำของผู้บริหารวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวง  
 สาธารณสุข”. **รายงานการวิจัย.** สาขาวิชาพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ บัณฑิต  
 วิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๔.
- สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง. “ผลการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วน  
 ท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจและกำกับดูแลตรวจสอบองค์กรปกครองส่วน  
 ท้องถิ่น”. **รายงานการวิจัย.** สถาบันวิจัยและพัฒนา : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๗.



## บรรณานุกรม (ต่อ)

- สุภาวดี นพวจินดา . “องค์ประกอบภาวะผู้นำของผู้บริหารวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข”. **รายงานการวิจัย**. สาขาวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๕๓.
- สีบวงค์ กางวงศ์. “ตัวแบบสมรรถนะผู้นำเชิงยุทธศาสตร์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล”. **รายงานการวิจัย**. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๔.
- เสนห์ จุ้ยโต. “การบริหารนวัตกรรมแนวใหม่”. **โครงการส่งเสริมการแต่งตั้งตำรา**. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๐.
- เสนห์ จุ้ยโตและบุญศรี พรหมมาพันธ์. “แบบจำลององค์การบริหารส่วนตำบลที่มุ่งเน้นกลยุทธ์ในการดำเนินงาน โดยนำ Balanced Scorecard มาประยุกต์ใช้ ”. ม.ป.ท.ม.ป.พ. , ๒๕๕๐.
- อติญาณ์ ตรีเกษตรี. “การสร้างหลักสูตรฝึกอบรมเพื่อสร้างความเป็นผู้นำสำหรับนักศึกษาพยาบาล”. **รายงานการวิจัย**. สาขาวิชาพัฒนารัพยากรมนุษย์ บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๔.
- อุบล ยะไวทย์ณะวิชัย. “การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่”. **รายงานการวิจัย**. สำนักบริหารและพัฒนาวิชาการ : มหาวิทยาลัย แม่โจ้, ๒๕๕๓.
- อรพินท์ สฟโชคชัย. **แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๔๓.
- อนุสรณ์ ลิ้มมณี. “รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิจัยการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยงานราชการไทย: กรณีศึกษา กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น” **กรุงเทพมหานคร: กระทรวงมหาดไทย**. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, ๒๕๔๗.

## ข. หนังสือภาษาอังกฤษ

- Agere, Sam. **Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspective** London : Commonwealth Secretariat, 2000.
- Andrew W. Halpin. **Theory and research in administration**. New York : Macmillan Company, 1966.
- Bass, Bernard M. **Leadership and Performance Beyond Expectation**. New York: The Free Press, 1985.
- Barbara Kelleman. ed. **Leadership as a Political Act. in Leadership Multidisciplinary Perspectives**. New Jersey : Prentice – Hall, 1984.
- C.J. Bernard. **Education for Executive in Reading in Human Relations**. Edited by Dubin Robert. New Jersey : Prentice - Hall., 1961.
- Chowdhury. S. **Organization 21c**. Englewood Cliffs. NJ: Person Education, 2003.

- Don Hellriegel. **Management**. third edition. Addison-Wesley Publishing Company .lmc., 1982.
- Dale Yoder. **Personnel Principles and Policies**. fourth printing. Englewood Cliffs : new Jersey Prentice-Hall. Lnc, 1956.
- Ernest Dale. **Management : Theory and Practice**. New York McGraw Hill.1973. 143
- E.N. Chapman. **Supervisor Survival Kit**. second edition. California : Science Research Associates Inc,. 1995.
- Gary Dessler. **Management : Principles and Practices for Tomorrow's Leaders**.3th ed.. New Jersey : Pearson Education. Inc., 2004.
- Harold & Cyril O'Donnell. Koontz. **Principle of Management** : An Analysis of Managerial Functions. New York McGraw Hill, 1972.
- Herbert. A. Simon. **Public Administration**. New York: Alfred A Kopf, 1966.
- Hodge Billey J. & Herbert J. Johnson.**Management and Organization Behavior**.New York : John Willey & Sons, 1970.
- James M. Lipham. and James A. Hoch. Jr.. **"Leadership Theory."** in **The Principalsip : Foundations and Functions**New York : Harper & Row Publishers, 1974.
- John G.Hutchinson. **Organization : Theory and Classical Concepts**. New York McGraw Hill, 1967.
- LeadershipTichy. N. M.. & Devanna. M. A. 1990. **The transformational leader**. New York:John
- Morren. Tatiana. "Conceptualizing Civil Society Within Good Governance and SocialCapital Policies". **Master's Thesis**. Dalhousie University. Canada, 2001.
- McFarland. L. J.. Senn. L. E.. & Childress. J. R. 1994. 21th century leadership:Dialogues with 100 top leaders. New York: The
- Normand L. Frigon. Sr.. Harry K. Jackson. Jr.. **The Leader: Developing the Skills & Personal Qualities You Need to Lead Effectively**. New York:American Management Association, 1966.
- Price. Alan. **Human Resourec Management**.In a Business Context. 2 edition. London : Thomson Learning, 2004.
- RensisLikertet. **New Patterns of Management**. New York : McGraw-Hill, 1961.
- Robert Blake and Jane S. Mouton. **The Managerial Grid**. Houston Texas : Gulf Publishing, 1964.
- Sergiovanni. Thomas J. and Moore. John H. **Schooling for Tomorrow**. Boston: Allyn and Bacon, 1989.





## ภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

GOOD GOVERNANCE LEADERSHIP OF LOCAL  
ADMINISTRATIVE ORGANIZATION

ธิติวุฒิ มั่นมี\*

Thitiwut Manmee

## บทคัดย่อ

บทความเรื่องเรื่อง “ภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มีวัตถุประสงค์คือ 1) เพื่อศึกษาองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่นำไปใช้ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2) เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนาภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระเบียบวิธีการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการวิจัยเชิงเอกสารประกอบกับการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 20 คน เพื่อให้ทราบถึงประเด็นของการศึกษาในรายละเอียดที่สำคัญ และมีความครอบคลุมในเนื้อหาสาระสำคัญที่ทำการศึกษาอย่างครบถ้วน พร้อมกันนั้น ในการวิจัยเชิงคุณภาพจะทำให้ได้ทราบถึงข้อมูลเชิงลึก ที่มีรายละเอียดชัดเจนสามารถนำมาวิเคราะห์ในเชิงอุปนัย

ผลการศึกษาวิจัย พบว่า

องค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่นำไปใช้ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล และแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น แนวทางในการพัฒนาภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการพัฒนาภาวะผู้นำโดยใช้ “SHADED Model” ที่มีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ S-Sociability มีสังคมที่ดี H-Human relation ผู้นำจะต้องตระหนักในคุณค่าและศักดิ์ศรีของตัวเองของลูกน้อง A-Ability มีความรู้ ความสามารถ การใช้สติปัญญานั้นๆ เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้สำเร็จ

---

\*Department of Political Science, Faculty of Social Sciences, Mahachulalongkornrajavidyalaya University.

ลู่ทางไปได้ D-Director มีศิลปะในการปกครองคือมีจิตสำนึกเกิดขึ้นในตัวของผู้นำ E-Executive เป็นนักบริหารมืออาชีพ และ D-Developer เป็นนักพัฒนามืออาชีพ

**คำสำคัญ :** ภาวะผู้นำ, การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

### ABSTRACT

The objectives of this research entitled Good Governance Leadership of Local Administrative Organization, were to 1) study the knowledge of good governance used in the administration of the local administrative organization, 2) study the approaches to develop the leadership in good governance of local administrative organizations.

The research methodology is qualitative research by research documentary with interviews the qualitative research collected data by In-Depth-Interview with 20 key informants, purposefully selected, who were organization leadership. Data were analyzed by inductive analysis.

Findings were as follows:

The knowledge of good governance used for the administration of local administrative organizations at were leadership concepts, administration concept, administration theories, good governance concept and local administration concept. The opinions of staff and personnel about the good governance of local administrative organization were at high level. The highest level was the rules of laws, the second level was the virtues and the lowest level was the worthiness. The people's opinions towards the good governance by overall were at high level; the highest level was the rule of laws, the second level to the highest was the virtues and the lowest level was the participation. The approaches to develop the leadership of good governance of the local administrative organization were to apply SHADED Model which coincides with good governance. They are S is for socialability. Leadership must have good social status and socialable. H is for Human Relations. Leadership must be aware of self dignity and the dignity of those who are under them. A is for ability. Leadership must be able to use their ability and wisdom to solve any problems. D is for Director. Leadership must be good directors, must have

an art of directing with conscious mind. E is for Executive. Leadership must be professional Executive and D is for Developer. Leadership must be professional developers in all fields.

## ๑. บทนำ

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้นจำเป็นต้องอาศัยผู้นำที่มีคุณธรรม จริยธรรมและมีคุณภาพในการทำหน้าที่การบริหารจึงจะสามารถนำพาองค์กรไปสู่ความสำเร็จสูงสุดได้ และที่สำคัญผู้นำจะต้องมีภาวะความเป็นผู้นำสูงเช่นกัน กล่าวคือ ผู้นำแต่ละคนอาจจะมีคุณลักษณะความเป็นผู้นำหรือภาวะความเป็นผู้นำที่แตกต่างกัน ซึ่งภาวะความเป็นผู้นำถือเป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้นำทั่วไป บทความนี้ได้นำเสนอภาวะผู้นำในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในมิติต่าง ๆ ที่ผู้นำสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารในองค์กรของตนและสามารถนำองค์กรไปสู่ความสำเร็จได้

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่นำไปใช้ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนาภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 3. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มุ่งศึกษาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างตอนล่าง ตามปัจจัยพื้นฐานสำคัญ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ทฤษฎีการบริหารจัดการสมัยใหม่ ทฤษฎีภาวะผู้นำ งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แนวคิด และทฤษฎีการพัฒนาตัวชี้วัด

ระเบียบวิธีการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการวิจัยเชิงเอกสารประกอบกับการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 20 คน เพื่อให้ทราบถึงประเด็นของการศึกษาในรายละเอียดที่สำคัญ และมีความครอบคลุมในเนื้อหาสาระสำคัญที่ทำการศึกษาอย่างครบถ้วน พร้อมกันนั้น ในการวิจัยเชิงคุณภาพจะทำได้ทราบถึงข้อมูลเชิงลึก ที่มีรายละเอียดชัดเจนสามารถนำมาวิเคราะห์ในเชิงอุปนัย



#### 4. สรุปผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง สรุปตามประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

##### ส่วนที่ 1 องค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่นำไปใช้ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนนี้เป็นการศึกษาสถานความรู้ทั่วไป ได้จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปผลได้ดังนี้

**แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำ** จากแนวคิดที่นักวิชาการหลายๆท่าน ได้กล่าวไว้ในข้างต้น ผู้ศึกษาได้กล่าวสรุป ผู้นำ คือผู้มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการบริหารงานต่าง ๆ รวมทั้งงานองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย เพราะผู้นำมีบทบาททั้งในฐานะผู้บริหาร ซึ่งมีหน้าที่ต้องกำหนดทิศทางขององค์การและบริหารงานทั้งองค์การ บทบาทในฐานะผู้ประสาน ผู้นำจะต้องเป็นผู้ประสานงานระหว่างพนักงาน ประสานการปฏิบัติทั่วทั้งองค์การ ประสานระหว่างองค์การกับผู้รับบริการและประสานระหว่างองค์การที่ตนรับผิดชอบกับองค์การอื่น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีบทบาทในฐานะผู้ให้อีกด้วย คือให้ประสบการณ์แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาให้ขวัญกำลังใจ ให้โอกาสก้าวหน้า และให้น้ำใจเพื่อสร้างความเคารพศรัทธา ให้เกิดขึ้นในใจ ของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งสิ่งเหล่านี้ จะช่วยสร้างความร่วมมือความเต็มใจในการปฏิบัติงาน ให้กับองค์การได้อย่างดียิ่ง อันจะทำให้การบริหารงานสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญสูงสุดในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Key Success Factors) มีปัจจัยได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น ที่เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดเทศบาล ต้องเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง ซึ่งจะทำให้ประสบความสำเร็จ นอกจากนี้แล้วต้องมีวัฒนธรรมองค์กรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกื้อหนุน ซึ่งประกอบด้วย วัฒนธรรมแบบมีส่วนร่วม วัฒนธรรมแบบบูรณาการ วัฒนธรรมคุณภาพ มาตรฐานสากล วัฒนธรรมเครือข่าย วัฒนธรรมนวัตกรรม และวัฒนธรรมบริการเหนือความคาดหวัง ซึ่งทั้งหมดจะนำพาการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศเท่ากับ ผลรวมของสมองผู้นำดีเยี่ยม บวกกับ เครื่องมือครบ และบวกกับใจเกินร้อย และจากการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องก็พบว่าผู้นำท้องถิ่นต้องเป็นผู้นำที่มีการเปลี่ยนแปลง ต้องกล้าคิด กล้าทำ กล้าเปลี่ยนแปลง เพื่อนำพาองค์กรไปสู่ความเป็นเลิศอย่างแท้จริง

**แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร** การบริหาร เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์กรเพราะเป็นเครื่องมืออันสำคัญในอันที่จะชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวความมีประสิทธิภาพหรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงานการบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้า การบริหารเป็นลักษณะการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์การมีลักษณะการวินิจฉัยสั่งการนักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่างๆเพราะการวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหาร และการเจริญเติบโตของการบริหารชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัว องค์กรใดย่อมเกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่เสมอดังนั้นการ

บริหารจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีวิตของบุคคลในสังคม สำหรับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมุ่งเน้นการพัฒนาการบริหาร (Administrative Development : AD) สู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) โดยการใช้การบริหารเชิงยุทธศาสตร์เพื่อนำพาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความสำเร็จ และจากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องก็ยิ่งพบว่าผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วยสมรรถนะย่อย 5 ด้านได้แก่ 1)สมรรถนะการคิดเชิงยุทธศาสตร์ 2) สมรรถนะการบริหารการเปลี่ยนแปลง 3) สมรรถนะการสร้างความร่วมมือ 4) สมรรถนะการสื่อสาร และ 5) สมรรถนะการพัฒนาบุคลากร

**แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล** ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance หมายถึง การบริหารการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศโดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบ 3 ส่วนของสังคมเข้าด้วยกันคือภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาสังคมและให้การเมืองอย่างสมดุลซึ่งจะส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติตลอดจนมีการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความแข็งแกร่งมีประสิทธิภาพมีคุณภาพมีความโปร่งใสยุติธรรมและสามารถตรวจสอบได้ซึ่งจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศชาติเป็นไปอย่างมั่นคงยั่งยืนและมีเสถียรภาพซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาลที่เรียกว่า Good Governance หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งมีหลักที่สำคัญ 6 ประการ ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า และจากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องก็ยิ่งพบว่าการบริหารจัดการที่ดี Good Governance กับหลักพุทธศาสนาต้องควบคู่กันไป ผู้นำต้องมีคุณธรรมต้องใช้อำนาจโดยมีธรรมะเป็นสรณะ ซึ่งการบริหารเป็นแนวคิดที่เกี่ยวกับการใช้ศาสตร์หรือทักษะในการบริหารจัดการที่ผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจเพื่อค้นหาวิธีที่ดีที่สุดในการดำเนินกิจกรรมและนำพาองค์กรไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

**แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น** จากหลักการพื้นฐานทางด้านการปกครองโดยการกระจายอำนาจ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสในการใช้อำนาจการบริหาร และดำเนินกิจการต่าง ๆ ในพื้นที่ของตนเอง โดยเฉพาะในยุคกระแสโลกาภิวัตน์ที่ยึดถือแนวคิดในการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหมวดเฉพาะในเรื่องของการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่ ซึ่งรัฐบาลจะกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ด้วยเหตุ

ดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีอำนาจที่จะดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการดำเนินการตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้สอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมตามบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 หมวด 14 มาตรา 281 - มาตรา 290 ซึ่งจากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องก็ยังคงพบว่า ปัจจัยที่เอื้อผลต่อความสำเร็จคือการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพโดยการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลนำไปใช้ในหน่วยงานทำให้องค์กรมีรายได้ที่ดีมีความไว้วางใจโดยความร่วมมือกันของประชาชนและหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการใช้ ธรรมาภิบาลในการบริหารงานให้มากขึ้น

## ส่วนที่ 2 แนวทางในการพัฒนาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาที่ต้องการทราบคือแนวทางในการพัฒนาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอย่างไร

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก ทั้ง 20 ท่าน ผู้วิจัยขอสรุปผลที่ได้จากการสัมภาษณ์ทั้ง 6 หลัก ดังนี้

1.หลักนิติธรรม ผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้นำต้องยึดมั่นในคุณธรรม จริยธรรม มีศรัทธาและปฏิบัติตามหลักศาสนาประเพณีตนอยู่ในหลักของพุทธศาสนา หลีกเลียงอบายมุขทุกชนิด ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีต่อเพื่อนร่วมงาน

2.หลักคุณธรรม ผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้นำต้องมีความซื่อสัตย์ มีความยุติธรรม ตรงไปตรงมา คือตรงต่อเวลา ต่อหน้าที่ ตรงต่อผู้ร่วมงาน มีความขยัน อดสาหัส อดทน มุ่งมั่นและรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ของงาน

3.หลักความโปร่งใส ผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้นำต้องทำตัวเป็นที่ยอมรับของบุคลากร หรือผู้ใต้บังคับบัญชา ทำงานแบบมีอาชีพ ไม่วิจารณ์หรือก้าวก่ายงานผู้อื่น คิดเองได้ มีการประชาสัมพันธ์งานของตนเองให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร

4. หลักการมีส่วนร่วม ผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้นำต้องมีการกระจายอำนาจหรือมอบหมายงานให้บุคลากรอย่างมีความเหมาะสม มีทีมงานให้เป็นสัดส่วนและต้องสร้างแรงบันดาลใจในการปฏิบัติงานให้แก่บุคลากรเพื่อให้งานออกมาอย่างมีประสิทธิภาพ



5. หลักความรับผิดชอบ ผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้นำต้องเสียสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อส่วนรวม ต้องเป็นผู้มีความรับผิดชอบสูง ทำงานด้วยใจอาสา มีความขยันหมั่นเพียร มีความรับผิดชอบ มีการรักษาระเบียบวินัย

6. หลักความคุ้มค่า ผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้นำต้องตระหนักให้ดีเกี่ยวกับการบริหารองค์กรในเรื่องของความคุ้มค่า เรื่องของงบประมาณ นโยบายในการวางแผนงานต้องให้คุ้มกับการลงทุนในการกำหนดนโยบายแต่ละตัว และต้องเป็นผู้แสวงหาข้อมูลในการพัฒนาองค์กร

## 5. อภิปรายผลการวิจัย

การอภิปรายผลการวิจัยนี้ กล่าวถึงผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยกล่าวถึงประเด็นสำคัญ 2 ประเด็นที่น่าสนใจนำมาอภิปรายผลได้ดังนี้

ประเด็นที่ 1 การศึกษาระดับความคิดเห็นของพนักงานและประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง

จากผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อยู่ในระดับมาก ตามลำดับดังนี้ 1)หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักการมีส่วนร่วม 4) หลักความโปร่งใส 5) หลักความรับผิดชอบ 6) หลักความคุ้มค่า

เมื่อพิจารณาในแต่ละด้านมีประเด็นที่น่าสนใจนำมาอภิปรายได้ดังนี้

1) หลักนิติธรรม พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลสอดคล้องกันทุกข้อ โดยมีความคิดเห็นในระดับมากที่สุดคือในการบริหารงาน มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน และสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลต้องบริหารงานให้สอดคล้องกับนโยบายจากส่วนกลาง ต้องปฏิบัติตามโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภา และองค์การบริหารส่วนตำบล นายองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่กำหนดนโยบายที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและทำหน้าที่ในการบริหารราชการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล ดังนั้นนายองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลตำบล สามารถวางแผนและกำหนดนโยบายในการบริหาร ด้วยปฏิบัติตามข้อบังคับและกฎหมาย โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของท้องถิ่น และพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นด้วยในระดับมาก ทั้ง 5 รายการ ดังนี้ การใช้กฎระเบียบต่างๆ มีความเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน โดยไม่แบ่งแยกการใช้สำหรับระดับบริหารพนักงาน หรือลูกจ้าง การกำหนดกฎระเบียบหรือข้อบังคับควรคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากกว่าประโยชน์ขององค์กร มีการปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และมีการทำประชาพิจารณ์ หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อบังคับต่างๆที่มีผลบังคับใช้กับชุมชนและผลการศึกษาวิจัยสอดคล้องกับ (Nakom Theerasuwannajak, 2002 : 5) ได้วิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ขององค์การบริหารส่วน

ตำบลจังหวัดราชบุรีพบว่ารูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดราชบุรี ประกอบด้วยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ผลการประเมินการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดราชบุรี ตามรูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พบว่าสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีการประเมินการปฏิบัติงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่ามีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากทุกด้านตามลำดับได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักคุณธรรม หลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วม และหลักความรับผิดชอบ และยังสอดคล้องกับ (Naranit Setthaboot and Other, 2002 : 115) ได้วิจัยเรื่อง การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจเป็นนโยบายเร่งด่วนที่รัฐบาลให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 วัตถุประสงค์ประการหนึ่งของนโยบายดังกล่าว คือ การส่งเสริมการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งกรมการปกครองเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างเสริมศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการวางแผนพัฒนาการบริหารงานด้านการเงิน การคลัง และบุคลากร

2) หลักคุณธรรม พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนล่าง มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ด้านหลักคุณธรรม อยู่ในระดับมาก สอดคล้องกันทุกรายการ โดยมีความคิดเห็นในระดับมากที่สุดคือการประเมินผลการปฏิบัติงานหรือการพิจารณาความดีความชอบ ควรมีหลักเกณฑ์การประเมินจากผลงานที่ชัดเจนและเป็นระบบ โดยไม่ใช้ระบบอาวุโส และองค์กรไม่มีระบบพรรคพวกและเส้นสายที่ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ถึงแม้ว่าจะทำให้งานที่รับผิดชอบเสร็จเร็วขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Fayol ได้เสนอหลักการบริหาร (principles of management) ว่าผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ควรต้องสำคัญกว่าคนส่วนน้อย ผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ขององค์การโดยรวมมากกว่าผลประโยชน์ของพนักงานบางคนหรือบางกลุ่ม การให้ผลตอบแทน (remuneration) พนักงานต้องได้รับค่าจ้างอย่างเป็นธรรม ความเสมอภาค (equity) ผู้บริหารควรให้ความเมตตาและความเป็นธรรมแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคนอย่างเท่าเทียมกันและความมั่นคงในงาน (stability or renege of personnel) ผู้บริหารควรมีแผนงานและหลักเกณฑ์ในการบรรจุ แต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งหน้าที่ของพนักงานให้ก้าวหน้าขึ้นตามลำดับ และยังสอดคล้องกับแนวคิดของ weber เป็นผู้พัฒนาหลักการจัดการที่เน้นโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ที่เรียกว่า “หลักราชการ” (bureaucracy) ที่เน้นการแบ่งงานกันทำ กำหนดสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน กฎระเบียบละเอียด และไม่เน้นความสัมพันธ์แบบส่วนตัว รวมทั้งให้ความสำคัญกับการยึดหลักคุณธรรม (merit) ในการเลือกประเมินผลงานพนักงานหลักการ Bureaucracy ของ Weber เหมาะที่จะใช้ในองค์การใหญ่ แต่อาจไม่เหมาะสมสำหรับองค์การขนาดเล็กที่จำเป็นต้องมีความคล่องตัวต่อการตอบสนองความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ และผลการศึกษายังสอดคล้องกับงานวิจัยของ (Pirasit kamraunsil, 2003 : 125) ได้วิจัยเรื่อง “ศึกษาการพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลในภาค

ตะวันออกเฉียงเหนือ การศึกษาครั้งนี้จำแนกศักยภาพการบริหารเป็น 2 ด้านคือศักยภาพของระบบสนับสนุนการบริหารจัดการและศักยภาพในการบริหารจัดการของผู้บริหาร อบต. โดยศักยภาพของระบบสนับสนุนการบริหารจัดการประเมินจากความเข้มแข็งขององค์ประกอบการบริหาร 8 อย่าง ได้แก่ การวางแผน การฝึกอบรม การนิเทศงาน การบริหารบุคคล การบริหารการเงิน การบริหารวัสดุ ครุภัณฑ์ การบริหารระบบสารสนเทศ และการเตรียมความพร้อมของชุมชน

### 3) หลักความโปร่งใส พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ตอนล่างมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ด้านหลักความโปร่งใส อยู่ในระดับมาก สอดคล้องกันทุกรายการ โดยมีความคิดเห็นในระดับมากที่สุดคือเจ้าหน้าที่ในระดับต่างๆ ขององค์กร มีการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ ตรงไปตรงมา และไม่มีการขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานขององค์กรให้ประชาชนได้รับทราบ โดยผ่านสื่อต่างๆ นั้นควรทำเป็นประจำอย่างต่อเนื่อง องค์กรแสดงขั้นตอนและกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ณ พื้นที่ให้บริการเพื่อให้ประชาชนหรือผู้มาติดต่อทราบ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด (Ratchana Santiyanon, 2001) ได้วิจัยเรื่องรูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัยโดยได้ให้ข้อสรุปในภาพรวมว่าการบริการจัดการที่ดีเป็นแนวทางปฏิบัติที่ยอมรับในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษาในปัจจุบันจะเน้นความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยส่งเสริมให้มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติ และความโปร่งใสในขณะเดียวกันก็ยังคงให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมการกระจายอำนาจและความยุติธรรมนอกจากนี้ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาให้ข้อสรุปเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารจัดการมหาลัยในส่วนต่างๆ ที่สะท้อนองค์ประกอบของการบริหารจัดการ มหาวิทยาลัยที่ดีและยังสอดคล้องกับ (Ubon Yawainawichai, 2010) ได้วิจัยเรื่อง “การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่” พบว่าการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล มีแนวทางในการบริหารจัดการ 2 ส่วน คือ 1) การบริหารการพัฒนา (Administrative Development) เป็นการบริหารงานในพื้นที่ชุมชน หมู่บ้าน โดยมุ่งตรงไปที่ประชาชนให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข สุขภาพจิตดี สุขภาพกายดี สิ่งแวดล้อมดี และสังคมดี และ 2) การบริหารจัดการองค์กร (Organization Administration) มุ่งเน้นบริหารจัดการด้านบุคลากรและระบบการทำงานในองค์กร เพื่ออำนวยความสะดวกและบริการประชาชนอย่างรวดเร็ว และสนองตอบความต้องการของประชาชน โดยบริหารงานอย่างโปร่งใส ทำงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ไม่ทุจริต ไม่คอร์รัปชัน เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สร้างความมีส่วนร่วม เน้นการทำงานเป็นทีม สามารถทำงานแทนกันได้ มีการรับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะซึ่งกันและกัน

### (4) หลักการมีส่วนร่วม พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ตอนล่างมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ด้านหลักการมีส่วนร่วม อยู่ในระดับมาก สอดคล้องกันทุกรายการ โดยมีความคิดเห็นในระดับมากที่สุดคือมีการจัดเวทีประชาคมในการรับฟังปัญหาและความต้องการของประชาชนมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสู่บุคลากรตามหน้าที่ ที่ได้รับมอบหมาย จะทำให้สามารถปฏิบัติภารกิจตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างมีส่วนร่วม องค์กรควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แผนงาน และการดำเนินงานในด้านต่างๆ รวมถึงการทำประชาพิจารณ์ให้ความรู้ความเข้าใจ และข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องเพียงพอแก่ประชาชน จะทำให้การมีส่วนร่วมมีคุณภาพ มากขึ้น ดังที่



(Sane Chuyto and Boonsri Prommapan, 2007) ได้วิจัยเรื่อง “แบบจำลององค์การบริหารส่วนตำบลที่มุ่งเน้นกลยุทธ์ในการดำเนินงาน โดยการนำ Balanced Scorecard มาประยุกต์ใช้” จากการศึกษาวิจัยดังกล่าวพบว่า อบต. การนำแนวคิดองค์กรมุ่งเน้นกลยุทธ์องค์กรแบบใหม่ไปใช้ใน อบต.บ้านใหม่ ทำให้บุคลากรกระตือรือร้น พร้อมร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ และร่วมพัฒนาให้ อบต.สู่ความเป็นเลิศด้านการบริหารสาธารณะอย่างแท้จริง และสร้างผู้บริหารเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง กล้าคิด กล้าทำ กล้าเปลี่ยนแปลง เพื่อนำองค์กรไปสู่การบริการที่เป็นเลิศอย่างแท้จริง มีการจัดองค์กรแบบใหม่ มีการปรับเปลี่ยนองค์กรสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ โดยมีการพัฒนาบุคลากรทุกคนให้มีความรู้ความสามารถมากขึ้นโดยการฝึกอบรม

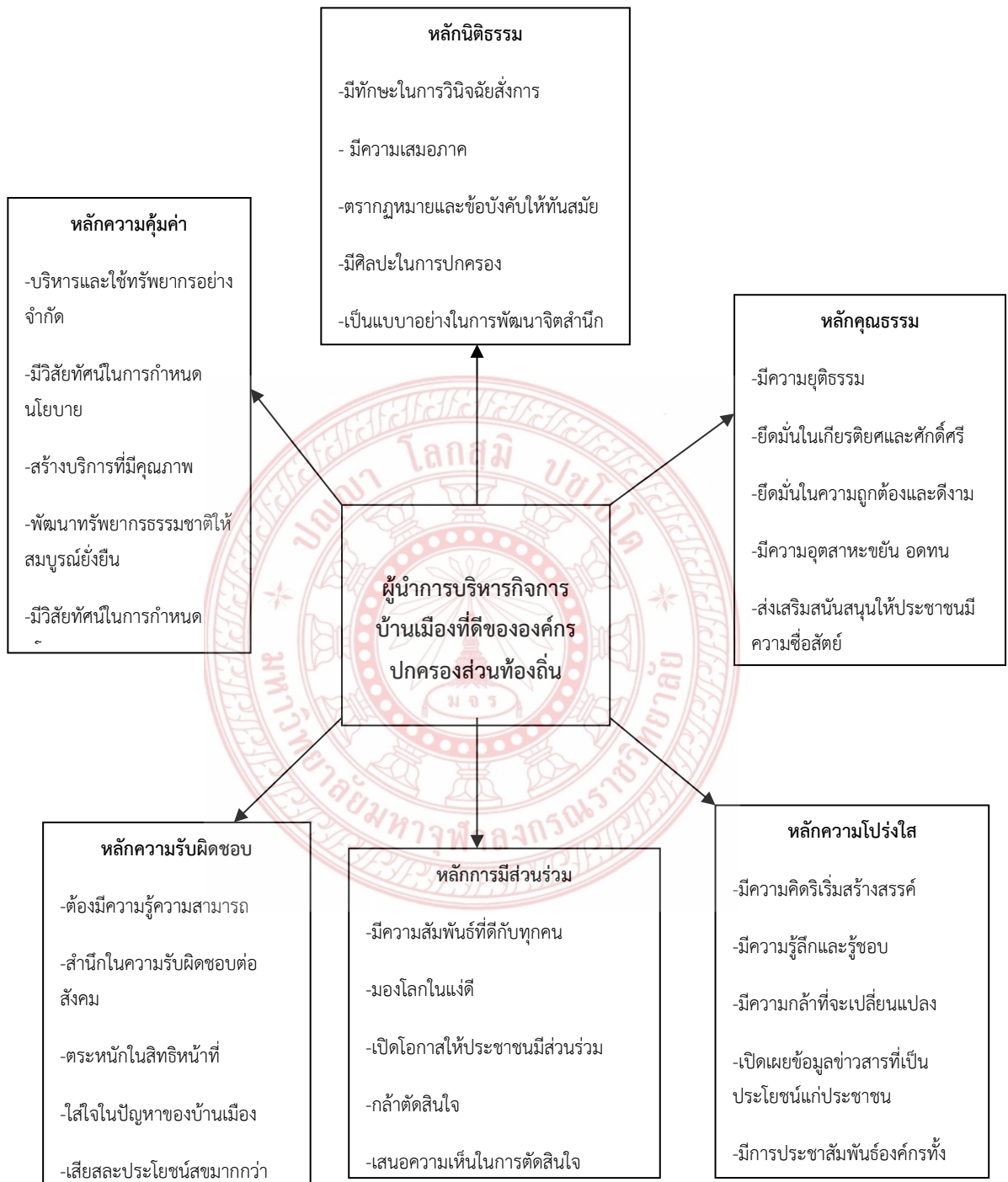
(5) หลักความรับผิดชอบ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ด้านหลักความรับผิดชอบ อยู่ในระดับมาก สอดคล้องกันทุกรายการ โดยมีความคิดเห็นในระดับมากที่สุดคือทำรายงานแสดงผลการดำเนินงาน ผลดีและผลเสียรวมถึงปัญหาและอุปสรรค ให้ประชาชนรับทราบ และเรียกดูข้อมูลได้ตลอดเวลา บันทึกข้อร้องเรียน/ร้องทุกข์ และมีการรายงานผลการดำเนินการเกี่ยวกับข้อร้องเรียนนั้นให้ประชาชนหรือผู้ร้องเรียน/ร้องทุกข์ทราบ มีความมุ่งมั่นในการพัฒนา/ปฏิรูปรองการขององค์กรเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ สอดคล้องกับ (Ubon Yawainawichai, 2010) ได้วิจัยเรื่อง “การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่” พบว่าการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล มีแนวทางในการบริหารจัดการ 2 ส่วน คือ 1) การบริหารการพัฒนา (Administrative Development) เป็นการบริหารงานในพื้นที่ชุมชนหมู่บ้าน โดยมุ่งตรงไปที่ประชาชนให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข สุขภาพจิตดี สุขภาพกายดี สิ่งแวดล้อมดี และสังคมดี และ 2)การบริหารจัดองค์กร (Organization Administration) มุ่งเน้นบริหารจัดการด้านบุคลากรและระบบการทำงานในองค์กร เพื่ออำนวยความสะดวกและบริการประชาชนอย่างรวดเร็ว และสนองตอบความต้องการของประชาชน โดยบริหารงานอย่างโปร่งใส ทำงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ไม่ทุจริต ไม่คอร์รัปชั่น เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สร้างความมีส่วนร่วม เน้นการทำงานเป็นทีม สามารถทำงานแทนกันได้ มีการรับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะซึ่งกันและกัน นำระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารงานบุคคล โดยมีการสร้างสรรค์ ส่งเสริมให้บุคลากรคิดนอกกรอบ สร้างนวัตกรรมและสร้างวัฒนธรรมองค์กรเพื่อสนับสนุนการทำงานเพื่อประชาชน โดยการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งในการบริหารเช่นนี้จะรวมถึงการที่มี Bureaucracy Accountability และ Political Accountability ซึ่งมีความหมายที่มากกว่าความรับผิดชอบเฉพาะต่อผู้บังคับบัญชาหรือกลุ่มผู้เป็นฐานเสียงที่ให้การสนับสนุนทางการเมือง แต่จะครอบคลุมถึงพันธะความรับผิดชอบที่มีต่อสังคมโดยรวม

(6) ด้านหลักความคุ้มค่า พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ด้านหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับมาก สอดคล้องกันทุกรายการ โดยมีความคิดเห็นในระดับมากที่สุดคือองค์กรมีการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สั้นหรือเบ็ดเสร็จในขั้นตอนเดียว เพื่อความสะดวกรวดเร็ว และประหยัดทรัพยากร และการถ่ายโอนงานหรือยุบเลิกงานให้หน่วยงานเอกชนรับไปดำเนินการ จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น และประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ การวางแผน และติดตามผล แสดงถึงการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรสอดคล้องกับ

(Bussabong chaicharaenwatthana and Boonmi li, 2001 : 47.) ได้วิจัยเรื่อง “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล” โดยสรุปแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการปกครองที่ดีที่เป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมสังคมประชาธิปไตยในประเทศไทย จึงมีการเสนอแนะกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวางอีกทั้งมีความพยายามที่จะให้มีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติ มีการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และเป็นที่น่าสนใจกันโดยทั่วไปว่า ถ้าระบบบริหารราชการมีความยุติธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้และสอดคล้องกับสถาบันราชประชาสมาสัย ได้กล่าวว่าธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหมายถึงขบวนการหรือขั้นตอนในการทำงานหรือกิจกรรมใดๆที่จัดขึ้นในสถาบัน เริ่มจากงานในหน้าที่รับผิดชอบแต่ละคนงานที่ได้รับคำสั่งให้ทำหรืองานที่ร่วมกันทำจะต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก

## 7. สรุปองค์ความรู้จากการวิจัย

จากการศึกษาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ว่ารูปแบบผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอดคล้องกับการบริหารงานของเฮนรีฟาโย (Henry Fayol) ประกอบด้วย 5 ประการได้แก่การวางแผน(Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) หรือรวมเรียกว่าพอคค์ (POCCCC) เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ และต้องสอดคล้องกับหลักการและรูปแบบการบริหารของสำนักคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่สรุปหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีสำหรับหน่วยงานราชการที่มุ่งเน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการให้บริการประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ โดยนำเสนอเป็นรูปแบบ ดังนี้





## 8. ข้อเสนอแนะ

### 8.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) หลักนิติธรรม ควรพัฒนาระบบประเมินผลการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในส่วนงาน และในระดับบุคคล โดยมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม และนำผลการประเมินไปใช้ประกอบการพิจารณาการจัดสรรรางวัลประจำปี รวมทั้งการพิจารณาความดีความชอบในระดับเจ้าหน้าที่ และให้มีบทลงโทษสำหรับข้าราชการที่ผลการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์ ทั้งนี้ควรพิจารณาให้มีหน่วยงานกลางเป็นผู้ดำเนินการประเมินผล และรายงานผลต่อสาธารณชน

2) หลักคุณธรรม ควรพัฒนาศักยภาพข้าราชการ/เจ้าหน้าที่อย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเน้นในประเด็นสำคัญๆ คือ การทำงานแบบมืออาชีพ สามารถให้ความเห็น และข้อเสนอแนะตามหลักอย่างตรงไปตรงมา ปลูกฝังข้าราชการให้มีจิตสำนึกสาธารณะ คำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะ พร้อมรับผิดชอบต่อส่วนรวม และสามารถแยกเรื่องส่วนตัวออกจากส่วนรวม

3) หลักความโปร่งใส สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินโครงการ และมีการเผยแพร่ข้อมูลข้อเท็จจริงที่ถูกต้องอย่างครบถ้วน เพื่อสร้างความเข้าใจ ให้เกิดความร่วมมือ และการยอมรับ

4) หลักการมีส่วนร่วม ควรมีการรณรงค์และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างจิตสำนึกให้บุคลากร และประชาชนเห็นคุณค่าและความสำคัญของการมีส่วนร่วม

5) หลักความรับผิดชอบต่อ ควรกำหนดมาตรฐานการทำงานในหน้าที่และเป้าหมายให้ชัดเจน จัดโครงการสนับสนุน ยกย่องและส่งเสริมบุคลากรที่เป็นแบบอย่างที่ดี ให้บุคลากรและประชาชนมีส่วนร่วมในระบบตรวจสอบ และการประเมินผลที่น่าเชื่อถือ

6) หลักความคุ้มค่า ให้มีการรายงานผลการปฏิบัติงานตามโครงการต่างๆในเรื่องของงบประมาณ

### 8.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1) หลักนิติธรรม ควรให้ความรู้เพิ่มเติมแก่ผู้บริหาร สมาชิก และบุคลากรในองค์กรเรื่อง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ สิทธิเสรีภาพบทบาทและความรับผิดชอบต่อสังคมในองค์กร ผู้ควบคุมและผู้ดูแลควรมีมาตรการที่ชัดเจนทุก องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล นำรูปแบบไปใช้โดยการสร้างแรงจูงใจและเสริมแรง โดยการให้รางวัลหรือการจัดงบประมาณพิเศษให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล ที่ปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมาย และควรแต่งตั้งผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล

2) หลักคุณธรรม ควรส่งเสริมการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ และปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรม รณรงค์การใช้หลักคุณธรรมอย่างจริงจัง โดยเริ่มจากผู้บังคับบัญชา และรณรงค์ให้สมาชิกและประชาชนร่วมสนับสนุนผู้ปฏิบัติงานที่มีคุณธรรม จัดการอบรมศึกษาดูงาน จัดให้มีกิจกรรมยกย่องแก่เจ้าหน้าที่ ที่มีคุณธรรมจริยธรรม มีการประเมินการปฏิบัติงานแบบ 360 องศา เพื่อพัฒนาการปฏิบัติงานของผู้บริหาร พนักงานและการให้บริการแก่ประชาชน

3) ควรจัดทำเอกสารคู่มือเกี่ยวกับการให้บริการประชาชน พัฒนาระบบเอกสาร จัดระบบสารสนเทศและนวัตกรรมใหม่ ๆ ให้สะดวกต่อการใช้งานและเพื่อรองรับการตรวจสอบของ

ประชาชน อีกทั้งมีการประชาสัมพันธ์ผลการปฏิบัติงานและดำเนินงานทั้งภายในและภายนอกองค์กร เพื่อสร้างความเข้าใจ ให้เกิดความร่วมมือ และการยอมรับ

4) หลักการมีส่วนร่วม หลักการมีส่วนร่วม สนับสนุนให้มีพื้นที่สาธารณะทางสังคมเพิ่มขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยน เรียนรู้ ระดมความคิดเห็น ปรัชญา หรือ และร่วมติดตามตรวจสอบอย่างสร้างสรรค์ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการประเทศ และการกำหนดนโยบายสาธารณะ จัดทำคู่มือชี้แนะแนวทางการมีส่วนร่วมในกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมสนในการจัดทำแผนพัฒนา จัดทำคู่มือและช่องทางรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหลักการมีส่วนร่วม สนับสนุนให้มีพื้นที่สาธารณะทางสังคมเพิ่มขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยน เรียนรู้ ระดมความคิดเห็น ปรัชญา หรือ และร่วมติดตามตรวจสอบอย่างสร้างสรรค์ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการประเทศ และการกำหนดนโยบายสาธารณะ

5) หลักความรับผิดชอบ แต่งตั้งผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงาน /ข้าราชการ องค์กรบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล

6) หลักความคุ้มค่า ควรมีการรายงานผลการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าต่อผู้บังคับบัญชา ตามลำดับเพื่อตรวจสอบ รับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอก เพื่อนำมาปรับปรุงการทำงานในองค์กร มีระบบติดตามประเมินผลและควรมีการประกาศให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ

### 8.3 ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

1) ในการศึกษาครั้งต่อไป ควรทำการศึกษาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาคอื่น ๆ เพื่อนำผลมาเป็นข้อมูลในการศึกษาเปรียบเทียบและพัฒนาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีต่อไป

2) ควรศึกษาถึงรูปแบบการบริหารตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ควรทำการศึกษาถึงภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงเพื่อให้ทราบถึงความเป็นผู้นำของผู้บริหารองค์กรโดยตรง เพื่อนำพ้องค์กรสู่ความสำเร็จในการบริหารงานสืบต่อไป

## Bibliography

- Nakom Teerasuwannajuck, (2011). A Management Model in Accordance with the Principles of Good Governance and Civil Society as Applied to the Ratchaburi Subdistrict Administration Organization. Doctor of Philosophy . Human Resource Development Graduate school : Ramkhamhang University.
- Noranithi Setthabutr and members ,(2002) Capacity building of Thai local authorities : Thailand Japan joint project research , Bangkok Department Of Provincial Administration.

- Peerasit Kamnuansilp and Supawatthanakorn Wongthanawasu . (2003) **Management potential development of Tambon adiministration organizations in the Northeast of Thailand** , Khonkean , Dhammakhun Press.
- Ratchana Santhiyanont , **New model of good governance in university**. (2001) Bangkok : Chulalongkorn University Press.
- Ubol Yavainavichai . The Management according to Good Governance of Subdistrict Administration Organization in Chiangmai Province. (2010) **Doctor of Philosophy** , Office Of Academic Administration And Development. Maejo University.
- Sanae Juitho and Bunsree Prommaphan ,(2009) **District Administrative Organization Chart Strategic focus on operations Led by Balanced Scorecard** , 2550.
- Bussabong Chaicharoenwattana and Bunme Lee , The good governance indicators (2001), **Research Report**, King Prajadhipok's Institute, Bangkok , Council Printing House.
- Rajprachasamasai Institute ,(2002) **The Good Governance drive happiness** , ( Bangkok ,Press.







**ภาคผนวก ข.**

กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการวิจัยไปใช้ประโยชน์

## ๑. กิจกรรมด้านการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษา

- สามารถนำกระบวนการศึกษาวิจัยไปประยุกต์ใช้ในการเรียนการสอนในรายวิชา เช่น การปกครองและการบริหารงานท้องถิ่น รายวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน รายวิชาการบริหารทรัพยากรมนุษย์

- สามารถนำผลการศึกษาไปสะท้อนข้อมูลการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามองค์กรปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงในมิติต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านความโปร่งใสขององค์กร

## ๒. กิจกรรมด้านวิชาการ

- มีการสัมมนาโครงการการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน ๓ ครั้ง ในเรื่องการบริหารองค์กรอย่างไรให้ประสบผลสำเร็จซึ่งดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดนครปฐม และจังหวัดราชบุรี ซึ่งผลจากการสัมมนาดังกล่าว ได้ข้อสรุปเพิ่มเติมจากการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้บริหารองค์กรในมิติต่าง ๆ

- มีการพัฒนาทักษะในการวิจัยให้กับทีมงานวิจัยและนิสิตในระดับปริญญาโทและปริญญาเอกของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เพื่อเรียนรู้ในมิติที่หลากหลายและแตกต่างกัน

- มีการศึกษาร่วมกับหน่วยงานทางราชการและองค์กรมหาชนอื่น ๆ เพื่อหาแนวทางในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันเพื่อให้เกิดความเสถียรภาพและเอกภาพและที่สำคัญทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานราชการแผ่นดินต่อไป



**ภาคผนวก ค.**

ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ กิจกรรมที่วางแผนไว้และกิจกรรมที่ได้  
ดำเนินการมาและผลที่ได้รับของโครงการ



**ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ กิจกรรมที่วางแผนไว้  
และกิจกรรมที่ได้ดำเนินการมาและผลที่ได้รับของโครงการ**

กิจกรรม	ผลที่ได้รับ	บรรลุ วัตถุประสงค์	โดยทำให้
๑. ศึกษาข้อมูลปฐม ภูมิ/หัตถิยภูมิ/องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ เป็นกรณีศึกษา	ทราบถึงข้อมูล ประวัติความ เป็นมา เอกลักษณะ/การบริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน ๔ จังหวัด	ข้อที่ ๑	ทำให้สามารถวิเคราะห์ แนวทางในการบริหาร องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น
๒. การสำรวจพื้นที่ กรณีศึกษา ๔ แห่ง	ทราบถึงข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรม การเรียนรู้และการบริหารงาน ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น	ข้อที่ ๑-๒	ทำให้สามารถวิเคราะห์ การดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและแนวทางใน การพัฒนาทางด้าน การบริหารองค์กร
๓. การเก็บข้อมูลด้วย แบบสัมภาษณ์ผู้ที่ เกี่ยวข้อง จำนวน ๒๐ คน	ทราบถึงข้อมูล ความคิดเห็นของ ผู้บริหารองค์กรในการบริหารองค์ ปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับ ประเด็นของผู้บริหารและผลลัพธ์อื่น ๆ เกี่ยวกับภาวะผู้นำของผู้บริหาร	ข้อ ๑-๒	ทำให้ทราบภาวะผู้นำ การบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีของผู้ นำองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นรวมถึงแนวทาง ในการบริหารจัดการ ตามรูปแบบของการ บริหารองค์กรภายใต้ แนวคิดของผู้ในยุคใหม่
๔. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ	ทราบถึงข้อเสนอทั้งในเชิง นโยบายและระดับปฏิบัติในส่วน ของการบริหารและการปฏิบัติ ของบุคลากรในหน่วยงานหรือ องค์กร	ข้อที่ ๑-๒	ทำให้ได้ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการพัฒนา ภาวะผู้นำของผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่จะทำให้การ บริหารเป็นการบริหาร จัดการบ้านเมืองที่ดี และที่สำคัญทำให้ได้ แนวทางในการ ปฏิบัติงานของ บุคลากรในสาย

กิจกรรม	ผลที่ได้รับ	บรรลุ วัตถุประสงค์	โดยทำให้
			ปฏิบัติการอีกด้วย
๕. รายงานฉบับ สมบูรณ์	<p>ได้รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ที่สามารถตอบวัตถุประสงค์โครงการวิจัยทั้ง ๒ ข้อคือ</p> <p>๑) เพื่อศึกษาองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีที่นำไปใช้ในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>๒) เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนาภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>	ข้อ ๑-๒	ได้รายงานการวิจัยที่มีคุณค่าสามารถตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยและส่งเสริมรูปแบบการบริหารจัดการรวมถึงการพัฒนาภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี







เรื่อง : ภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น

ตอนที่ ๑ ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ .....นามสกุล .....

ตำแหน่ง.....

วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์.....

คำถามในการสัมภาษณ์

ท่านคิดว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะมีคุณลักษณะภาวะผู้นำในการบริหารเช่นไร และมีหลักในการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลอย่างไร เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารองค์กร

๑.หลักนิติธรรม

.....

๒.หลักคุณธรรม

.....

๓.หลักความโปร่งใส

.....

๔.หลักการมีส่วนร่วม

.....

๕.หลักความรับผิดชอบ

.....

๖.หลักความคุ้มค่า

.....



## แบบสรุปโครงการวิจัย

### สถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

<b>สัญญาเลขที่</b>	ว.396/2560
<b>ชื่อโครงการ</b>	ภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
<b>หัวหน้าโครงการวิจัย</b>	ผศ.ดร.ธิติวุฒิ หมั่นมี ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย โทรศัพท์ 098-2810799, Email : thtiwut.man@mcu.ac.th
<b>ความเป็นมาและความสำคัญ</b>	<p>การวิจัยเรื่องภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดขึ้นจากความสนใจของผู้วิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาพรวมจะเห็นว่า มีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยที่มีการเจริญเติบโตขององค์กรน้อยและที่องค์กรมีความเจริญก็ไม่มีเยอะ จึงเป็นประเด็นที่ทำให้ผู้วิจัยสนใจว่า ด้วยสาเหตุอะไรจึงทำให้องค์กรเหล่านั้นมีความแตกต่างกันทั้ง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นองค์กรของรัฐและได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาล สมมติฐานข้อหนึ่งของผู้วิจัยตั้งไว้คุณความเป็นภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำให้องค์กรมีความแตกต่าง ๆ กัน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงศึกษาถึงภาวะผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นกลุ่มที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้</p>
<b>วัตถุประสงค์โครงการ</b>	<p>๑) เพื่อศึกษาองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่นำไปใช้ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>๒) เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนาภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>
<b>ผลการวิจัย</b>	<p>องค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่นำไปใช้ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พบว่า ผู้นำจะต้ององค์ความรู้ที่อยู่ในขั้นเชี่ยวชาญหรือชำนาญในเรื่องต่อไปนี้ คือ องค์ความรู้ทางด้านความเป็นผู้นำ องค์ความรู้ทางการบริหาร และองค์ความรู้ในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งต้องอาศัยหลักการดังต่อไปนี้ หลักการด้านหลักนิติธรรม ผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่มีความเที่ยงตรงและเที่ยงธรรมในการบริหารและที่สำคัญจะต้องเป็นคนที่ไม่ยึดติดกับตำแหน่งแต่ต้องยึดติดกับหลักการ หลักการด้านหลักคุณธรรม ผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่ไว้ซึ่งความประพฤติทั้งภายในและภายนอกให้อยู่ในหลักเกณฑ์ของการบริหารและควรประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีของผู้ใต้บังคับบัญชา หลักการด้านหลักความโปร่งใส ผู้นำจะต้องบริหารงานโดยไม่มีความลับต่อผู้บังคับบัญชาและเสมอต้นเสมอปลาย หลักการด้านหลักการมีส่วนร่วม ผู้นำต้องมีใจกว้าง และต้องเชื่อมั่นในความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชาอีกทั้งต้องเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา หลักการด้านหลักความรับผิดชอบ ผู้นำต้องคำนึงถึงเป้าหมายหรือความสำเร็จขององค์กรโดยภาพรวม</p>

และหลักการด้านหลักความคุ้มค่า ผู้นำต้องเป็นผู้นำที่ศึกษาหาความรู้อยู่ตลอดเวลาโดยเฉพาะความรู้ด้านการบริหารสมัยใหม่ที่ต้องอาศัยเทคโนโลยีการบริหาร

แนวทางในการพัฒนาผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการพัฒนาภาวะผู้นำโดยใช้ “SHADED Model” ที่มีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ S-Sociability มีสังคมที่ดี H-Human relation ผู้นำจะต้องตระหนักในคุณค่าและศักดิ์ศรีของตัวเอง ของลูกน้อง A-Ability มีความรู้ ความสามารถ การใช้สติปัญญานั้นๆ เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ D-Director มีศิลปะในการปกครองคือมีจิตสำนึกเกิดขึ้นในตัวของผู้ว่า E-Executive เป็นนักบริหารมืออาชีพ และ D-Developer เป็นนักพัฒนามืออาชีพ

#### การนำผลงานวิจัยไปใช้

๑) หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สามารถนำองค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัยนี้ไปใช้ในการจัดการเรียนการสอนในรายวิชาที่เกี่ยวข้อง เช่น การบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น รายวิชานโยบายสาธารณะ

๒) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ภาคเอกชน ได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาและการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### ประชาสัมพันธ์

มีการประชาสัมพันธ์กิจกรรมและงานวิจัยทางอินเทอร์เน็ต [http:// www.polmcu.ac.th](http://www.polmcu.ac.th)  
ส่วนการประชาสัมพันธ์ทางสิ่งพิมพ์อยู่ระหว่างดำเนินการ





## ประวัติส่วนตัว



## ๑. ชื่อ

ยศ.ดร.ธิติวุฒิ หมั่นมี

เบอร์โทร

: ๐๙๘๒๘๑๐๗๙๙

อีเมลล์

: thitiwut.man@mcu.ac.th

## ๒. ชาตภูมิ

๒.๑ เกิดวันที่ ๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๔

๒.๒ สถานที่เกิด บ้านคลองไทร ตำบลบ้านเจียง อำเภอภักดีชุมพล จังหวัดชัยภูมิ

## ๓. คุณวุฒิ

น.ธ.เอก, ประโยค ๑-๒, พธ.บ.(สังคมศึกษา), พธ.ม.(ปรัชญา), พธ.ด.(รัฐประศาสนศาสตร์)

## ๔. ประวัติการศึกษา

พ.ศ. ๒๕๔๒

น.ธ.เอก คณะสงฆ์จังหวัดร้อยเอ็ด

พ.ศ. ๒๕๔๓

ประโยค ๑-๒ คณะสงฆ์จังหวัดร้อยเอ็ด

พ.ศ. ๒๕๔๗

พธ.บ.(สังคมศึกษา) : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๔๙

พธ.ม.(ปรัชญา) : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๕๗

พธ.ด.(รัฐประศาสนศาสตร์) : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

## ๕. ตำแหน่งปัจจุบัน

## ก. ตำแหน่งทางวิชาการ/ บริหาร

พ.ศ. ๒๕๕๗

อาจารย์ประจำหลักสูตรบัณฑิตศึกษา สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

พ.ศ.๒๕๕๗-ปัจจุบัน

เลขานุการหลักสูตรบัณฑิตศึกษา ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์

พ.ศ.๒๕๕๘-ปัจจุบัน

อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

## ข. ตำแหน่งกรรมการและอื่น ๆ ในมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

- ผู้ตรวจบทคัดย่อและตรวจรูปแบบวิทยานิพนธ์ หลักสูตรบัณฑิตศึกษา สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
- กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการดำเนินงานโครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ประจำปี ๒๕๕๗
- อาจารย์ที่ปรึกษา มจร วัดศรีสุदारาม หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
- กรรมการ คณะทำงานจัดทำรายงานการประเมินตนเอง คณะสังคมศาสตร์ ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๗
- ผู้รับผิดชอบองค์ประกอบและจัดทำรายงานการประเมินตนเอง (SAR) การประกันคุณภาพ การศึกษาภายใน คณะสังคมศาสตร์
- กรรมการ คณะกรรมการงานพิธีประสาทปริญญา ประจำปี ๒๕๕๗-ปัจจุบัน
- กรรมการ คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ ของคณะกรรมการปรับปรุงห้องเรียนระดับปริญญา โท-เอก สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์โดยวิธีพิเศษ
- กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการสอบประมวลความรู้ (Comprehensive Examination) หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ พุทธศักราช ๒๕๕๖
- กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการดำเนินงานโครงการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตรและแนวทางการศึกษานิสิตชั้นปีที่ ๒ คณะสังคมศาสตร์ ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๖
- กรรมการคณะกรรมการดำเนินงานฝ่ายจัดนิทรรศการ คณะกรรมการดำเนินงานครบรอบ ๓๐ ปี คณะสังคมศาสตร์

## ค. ตำแหน่งกรรมการและอื่น ๆ นอกมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

- ประธานกรรมการตรวจประเมินคุณภาพการศึกษาภายในระดับหลักสูตร หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสาธารณะ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๘.
- เป็นกรรมการตรวจประเมินคุณภาพการศึกษาระดับหลักสูตร หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา
- เป็นวิทยากรในการอบรมชี้แจง มคอ. ในการประกันคุณภาพการศึกษาเกณฑ์ใหม่ สถาบันพลศึกษา วิทยาเขตสุพรรณบุรี
- กรรมการตรวจประเมินคุณภาพการศึกษาภายในระดับหลักสูตร หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๘.

- ประธานกรรมการตรวจประเมินคุณภาพการศึกษาภายในระดับหลักสูตร หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสาธารณะ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๘.
- กรรมการตรวจประเมินคุณภาพการศึกษาภายในระดับหลักสูตร หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต และหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันรัชต์ภาค ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๘

**๖. ประสบการณ์ในการไปศึกษาดูงานและประชุมสัมมนาในต่างประเทศ (พ.ศ.๒๕๓๗-๒๕๕๗) ก. ประสบการณ์ในการศึกษาดูงาน**

- ไปศึกษาดูงานเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐ ณ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
- ไปศึกษาดูงานเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐ ณ ประเทศเวียดนาม
- ไปศึกษาดูงานเกี่ยวกับวัฒนธรรม ณ ประเทศอินโดนีเซีย
- ไปศึกษาดูงานเกี่ยวกับประเพณี วัฒนธรรม ณ ประเทศศรีลังกา
- ไปศึกษาดูงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ณ ประเทศออสเตรเลีย

**ข. ประสบการณ์ในการตรวจประเมินคุณภาพการศึกษา/อบรมต่าง ๆ**

- ประธานกรรมการตรวจประเมินคุณภาพการศึกษาภายในระดับหลักสูตร หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสาธารณะ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๘
- กรรมการตรวจประเมินคุณภาพการศึกษาภายในระดับหลักสูตร หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๘
- ประธานกรรมการตรวจประเมินคุณภาพการศึกษาภายในระดับหลักสูตร หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๘
- วิทยากรอบรมคณาจารย์เกี่ยวกับ มคอ.ในการประกันคุณภาพการศึกษา สถาบันพลศึกษา วิทยาเขตสุพรรณบุรี ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๘
- ผ่านการอบรม โครงการฝึกอบรม “วิทยากรหลักสูตรการพัฒนาวิทยากร” (Training for the trainers) (แม่ไก่) รุ่นที่ ๑๒ สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ๒๕๕๘.
- วิทยากรบรรยายให้กับคณาจารย์คณะวิทยาศาสตร์การกีฬาและสุขภาพ สถาบันการพลศึกษา วิทยาเขตสุพรรณบุรี ในหัวข้อเรื่อง “บทบาทของอาจารย์ที่ปรึกษาต่อการพัฒนาศักยภาพของนักศึกษาวัยรุ่น”
- กรรมการประเมินคุณภาพการศึกษาภายในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๘



- กรรมการประเมินคุณภาพการศึกษาภายนอกรอบสี่ ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)

### ๗. เกียรติบัตรที่ได้รับ

- พ.ศ.๒๕๕๗ ผ่านการอบรมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “การพัฒนาหลักสูตรเพื่อรองรับการประกันคุณภาพ” คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
- พ.ศ.๒๕๕๗ เข้าร่วมโครงการประชุมวิชาการที่มีรายงานการประชุม (Proceedings) หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
- พ.ศ.๒๕๕๗ ผ่านการอบรมเชิงปฏิบัติการ จัดทำ มคอ.๓,๕,๗ และทวนสอบผลสัมฤทธิ์
- พ.ศ.๒๕๕๘ ผ่านการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการดูแลระบบฐานข้อมูลด้านการประกันคุณภาพ (CHE QA ONLINE) คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
- พ.ศ.๒๕๕๘ ผ่านการอบรมเชิงปฏิบัติการ จัดทำรายงานการประเมินตนเอง (SAR) ระดับหลักสูตร ณ เดอะเกรซอัมวา รีสอร์ท (The Grace Amphawa)
- พ.ศ.๒๕๕๙ ผ่านการอบรมโครงการสัมมนาร่วมกับบัณฑิตศึกษา “ทิศทางการบริหารหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษา” บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
- พ.ศ.๒๕๕๙ กรรมการวิพากษ์บทความวิจัยในการประชุมวิชาการที่มีรายงานการประชุม (Proceedings) หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธและสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

### ๑๔. ผลงานวิจัย ผลงานทางวิชาการ และสิ่งตีพิมพ์

#### ๑๔.๑ ผลงานวิจัย

๑๔.๑.๑ อิติวุฒิ หมั่นมี,ดร. “การศึกษาเปรียบเทียบสถานะองค์ความรู้สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยกับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์”, ๒๕๕๕.

๑๔.๑.๒ อิติวุฒิ หมั่นมี,ดร. “ประเมินหลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์และสาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ”, ๒๕๕๖.

๑๔.๑.๓ อิติวุฒิ หมั่นมี,ดร. “คุณลักษณะของบัณฑิตที่มีผลต่อการจ้างงานของบัณฑิตหลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธและสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย”, ๒๕๕๗.

๑๔.๑.๔ อิติวุฒิ หมั่นมี,ดร. “การจัดการทุนมนุษย์เพื่อส่งเสริมจริยธรรมคุณธรรมของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, สถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๙.

14.1.4 อิติวุฒิ หมั่นมี,ดร. “ภาวะผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, สถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2560.

## ๑๔.๒ ผลงานทางวิชาการ : ตำรา/หนังสือ

๑๔.๒.๑ อิติวุตม์ หมั่นมี,ดร. การจัดการทรัพยากรมนุษย์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๗.

๑๔.๒.๒ อิติวุตม์ หมั่นมี,ดร. การพัฒนาองค์กร. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๗.

๑๔.๒.๓ อิติวุตม์ หมั่นมี, ดร. รัฐประศาสนศาสตร์ในพระไตรปิฎก. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๗.

๑๔.๒.๔ อิติวุตม์ หมั่นมี,ดร. ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๗.

๑๔.๒.๕ อิติวุตม์ หมั่นมี,ดร. พื้นฐานรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๗.

๑.๔.๒.๖ อิติวุตม์ หมั่นมี, ดร. ทฤษฎีองค์การและการจัดการ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๗.

๑.๔.๒.๗ อิติวุตม์ หมั่นมี,ดร. ภาวะผู้นำทางการจัดการเชิงพุทธ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๘.

๑.๔.๒.๘ อิติวุตม์ หมั่นมี,ดร. การบริหารกิจการคณะสงฆ์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๙.

## ๑๔.๓ สิ่งตีพิมพ์/บทความทางวิชาการ

๑๔.๓.๑ อิติวุตม์ หมั่นมี,ดร. “ประสิทธิภาพขององค์กรขนาดเล็ก”, วารสารสังคมศาสตร์ปริทรรศน์. ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน ๒๕๕๖) : ๑๗๙.

๑๔.๓.๒ อิติวุตม์ หมั่นมี,ดร. “การวินิจฉัยสั่งการตามหลักอรรถ ๔”, ๓๐ ปี คณะสังคมศาสตร์ มจร. ๒๕๕๖.

๑๔.๓.๓ อิติวุตม์ หมั่นมี,ดร. “การสร้างความผูกพันต่อองค์กรทางพระพุทธศาสนา”, วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร. ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๒. (ตุลาคม ๒๕๕๗) : ๙๓.

๑๔.๓.๔ อิติวุตม์ หมั่นมี,ดร. “การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามหลักพุทธธรรม”, การประชุมวิชาการระดับชาติ มจร ครั้งที่ ๑. (กรกฎาคม ๒๕๕๗) : ๒๔๐.

๑๔.๓.๕ อิติวุตม์ หมั่นมี,ดร. “มิติใหม่ของการบริหารองค์กรภาครัฐ”, วารสารสังคมศาสตร์ปริทรรศน์. ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๓ (กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๗) : ๗๙.

๑๔.๓.๖ อิติวุตม์ หมั่นมี,ดร. “ประชาธิปไตยไทย : ปัญหาและทางออก”, ๒๕๕๗.

๑๔.๓.๗ อิติวุตม์ หมั่นมี,ดร. “หลักพุทธธรรมกับการบริหารงานยุคโลกาภิวัตน์”, ๒๕๕๗.

๑๔.๓.๘ อิติวุตม์ หมั่นมี,ดร. “การวางแผนและการติดต่อประสานงานเชิงพุทธ : สังกะวัตถุ ๔ เครื่องมือการวางแผนและการติดต่อประสานงานสู่ความสำเร็จ”, วารสารสังคมศาสตร์ปริทรรศน์. ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน ๒๕๕๗) : ๗๓.

๑๔.๓.๙ อิติวุตฺติ หน้ันมี, ดร. “การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี : มองเทศมองไทย”,  
๒๕๕๘. วารสาร มจร สังกศศาสตรปริทรรศน์ ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๒ (ฉบับพิเศษ), มกราคม – เมษายน  
255๙.)

---

