

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาค้นคว้างานวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมผู้นำของผู้บริหารกับบรรยากาศองค์การในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอหนองแค จังหวัดสระบุรี โดยมีขอบเขตการศึกษา แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นพื้นฐานและแนวทางการศึกษาค้นคว้าตามลำดับ ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 1.1 ความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 1.2 ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 1.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 1.4 โครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 1.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการวิจัย
  - 1.6 การถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ผู้บริหาร
  - 2.1 ความหมายของผู้บริหาร
  - 2.2 ความสำคัญของผู้บริหาร
  - 2.3 บทบาทของผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา
3. พฤติกรรมผู้นำ
  - 3.1 ความหมายของพฤติกรรมผู้นำ
  - 3.2 ความสำคัญของพฤติกรรมผู้นำ
  - 3.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมผู้นำ
4. บรรยากาศองค์การ
  - 4.1 ความหมายของบรรยากาศองค์การ
  - 4.2 ความสำคัญของบรรยากาศองค์การ
  - 4.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบรรยากาศองค์การ
5. ความสัมพันธ์
  - 5.1 ความหมายของความสัมพันธ์
  - 5.2 ความสำคัญของความสัมพันธ์
  - 5.3 แนวคิดการหาความสัมพันธ์
  - 5.4 การหาความสัมพันธ์ตามแนวคิดแบบ Regression

## 6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 6.1 งานวิจัยภายในประเทศ

### 6.2 งานวิจัยต่างประเทศ

## องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (การปกครองท้องถิ่น)

### 1. ความหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (การปกครองท้องถิ่น)

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมายซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะมีต่างกันบ้างก็คือสำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

อุทัย หิรัญโค (2523, หน้า 2) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อปำบัดความต้องการของคน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ประทาน คงฤทธิ์ (2524, หน้า 15) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

วิลเลียม เอ. ร็อบสัน (William A. Robson, 1953, p. 574) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และต้องมีองค์การที่จะเป็นการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

จอห์น เจ. คลาร์ก (John J. Clark, 1957, p. 87-89) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและจะอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway 1959, p. 101-103) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

เดเน็บล วิท (Daniel Wit, 1967, p. 101 – 103) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

แฮริส จี. มอนตาญู (Harris G. Mongtaju, 1984, p. 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งคนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

อีไมล์ เจ. ซัดดี (Emile J. Sady อ้างใน อุทัย หิรัญโค, 2523, หน้า 4) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำกว่ารัฐ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจกรรมในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง รวมทั้งอำนาจจัดเก็บภาษี เจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวอาจได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยท้องถิ่น ก็ได้

จากนิยามต่างๆ ข้างต้น สามารถประมวลได้เป็นหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย จัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็เลยกลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) ที่จะดำเนินการ

4. ปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

4.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น

4.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นคืออำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

5. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานครคือกรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

6. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนาารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

## 2. ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในประเทศไทยมีการแบ่งประเภทการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไปที่ใช้กับท้องถิ่นทั่วทั้งประเทศและรูปแบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่ง ซึ่งรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 รูปแบบนี้ ได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ว่าให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. สุขาภิบาล
4. ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

2.1 ประเภทการปกครองท้องถิ่น แบ่งเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

2.1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถจัดตั้งขึ้นได้ทั่วไปในทุกพื้นที่ของประเทศไทยโดยปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้น 3 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล โดยแต่ละรูปแบบจะ

มีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่แคบ และมิอำนาจหน้าที่เพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

### 2.1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะถือได้ว่าเป็นราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด ตามความในมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้ไม่สามารถพบได้ทั่วไปในทุกพื้นที่ของประเทศ แต่จะพบในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษต่างไปจากพื้นที่อื่นๆ การมีลักษณะพิเศษทำให้การนำรูปแบบทั่วไปมาใช้เกิดความไม่เหมาะสม จึงต้องกำหนดรูปแบบพิเศษขึ้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ในปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

1. กรุงเทพมหานคร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศ เป็นพื้นที่ที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นและมีสภาพเป็นเมืองที่มีความเจริญสูง ในกฎหมายฉบับนี้จึงกำหนดให้แบ่งพื้นที่ของกรุงเทพมหานครออกเป็น "เขต" เพื่อความสะดวกในการบริหารงาน ทั้งนี้ "เขต" จะไม่มีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและไม่เป็นนิติบุคคล

2. เมืองพัทยา จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เนื่องจากเมืองพัทยาคือเมืองท่องเที่ยวสำคัญที่สร้างรายได้ให้กับประเทศเป็นอย่างมากและเพื่อให้มีการดูแลด้านการท่องเที่ยวอย่างใกล้ชิด จึงมีการกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมให้เมืองพัทยานี้อำนาจหน้าที่ในเรื่องการท่องเที่ยว

### 3. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง กล่าวคือ เป็นองค์กรที่รับมอบภารกิจบางอย่างจากรัฐมาดำเนินการจัดทำเอง โดยภารกิจที่จัดทำนั้นเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับท้องถิ่น และเป็นกิจการที่ท้องถิ่นสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐ เนื่องจากเป็นกิจการที่มีลักษณะเฉพาะ ขึ้นอยู่กับสภาพความเป็นอยู่ของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าใจปัญหาและจัดทำภารกิจได้ดีกว่าส่วนกลาง มีอิสระในการบริหารจัดการ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลางและมีขอบเขตขึ้นอยู่กับรัฐเป็นผู้กำหนด

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้วัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจหน้าที่เป็นเกณฑ์สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

#### 1. อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ (public service)

บริการสาธารณะ หมายความว่า กิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ต่อมาเมื่อจำนวน

ประชากรเพิ่ม สังคมเกิดการขยายตัว ความต้องการของประชาชนเกิดการเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ทำให้รัฐแต่ผู้เดียวไม่สามารถทำบริการสาธารณะทั้งหลายเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง รัฐจึงจำเป็นต้องร่วมมือกับองค์กรอื่น หรือบางกรณีก็ต้องมอบให้องค์กรอื่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะให้ เพื่อให้การจัดทำบริการเป็นไปอย่างทั่วถึง มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ภารกิจของรัฐที่เป็นบริการสาธารณะนั้นอาจแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1.1 ภารกิจพื้นฐาน (primary function) ได้แก่การป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทและยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้ว นั่นคือ การดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงปลอดภัย ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ ความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชนและความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีที่มาจากภายนอกชุมชน

1.2 ภารกิจลำดับรอง (secondary function) ได้แก่การส่งเสริมสุขภาพ ตลอดจนการขยายความมั่นคงของชาติไปยังประชาชนกลุ่มต่างๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม รัฐส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรทั้งในทางกายภาพและจิตใจ รัฐประกันเงื่อนไขแห่งการครองชีพขั้นต่ำของราษฎรทุกคน เช่น ให้บริการการศึกษา การรักษาพยาบาล การขนส่งคมนาคม ส่งเสริมการเล่นกีฬาเพื่อให้ราษฎรมีสภาพแข็งแรง ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

## 2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบ (police)

อำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบ ถือได้ว่าเป็นประเภทหนึ่งของอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ กล่าวคือ มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจควบคุมการใช้เสรีภาพของปัจเจกชน เพื่อป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นโดยมีลักษณะสำคัญ คือ

2.1 ผู้ที่จะใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมได้จะต้องเป็นผู้ที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ โดยขึ้นอยู่กับว่าเป็นเรื่องใดก็ต้องไปดูกฎหมายที่กำหนดเรื่องนั้นๆ ไว้

2.2 มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม อันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจสว่างหน้า

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดเล็ก ซึ่งได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ 31 เรื่อง ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
5. การสาธารณสุขการ
6. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน

8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นนั้น
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยโรงมหรสพและสาธารณสถานอื่น
24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
25. การผังเมือง
26. การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร
29. การป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจ ฯ ประกาศกำหนด

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ซ้อนทับกับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ดังนั้นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นเรื่องการจัดทำแผน การประสานงาน ให้ความร่วมมือ และ

สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก แต่ในกรณีที่บริการสาธารณะใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ เพราะเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่ครอบคลุมพื้นที่หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องที่ต้องการความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องที่ต้องการเป็นเอกภาพ หรือเป็นเรื่องที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก กฎหมายก็กำหนดให้อำนาจเหล่านี้เป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีทั้งหมด 29 เรื่อง ตามที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

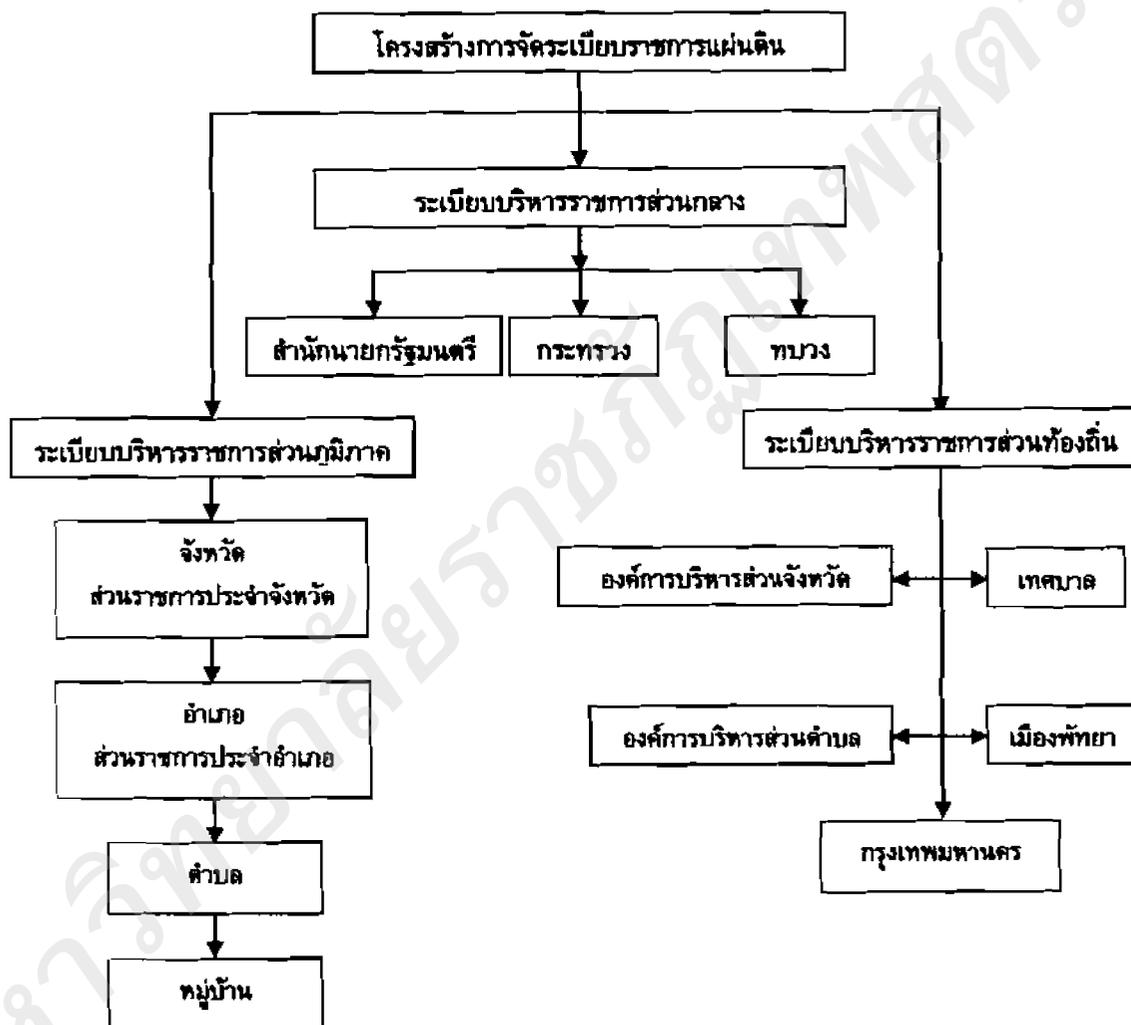
1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
2. การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น
3. การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
6. การจัดการศึกษา
7. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
10. การจัดตั้ง และดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
11. การกำจัดขยะมูลฝอย
12. การจัดการสิ่งแวดล้อม และมลพิษต่างๆ
13. การจัดการ และดูแลสถานียขนส่งทั้งทางบก และทางน้ำ
14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
15. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่น หรือจากสหการ
16. การสร้าง และบำรุงรักษาทางบก และทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
17. การจัดตั้ง และดูแลตลาดกลาง
18. การส่งเสริมการศึกษา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
19. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
20. การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์ และหอจดหมายเหตุ

21. การขนส่งมวลชน และการวิศวกรรมจราจร
22. การป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย
23. การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
24. จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ประกาศกำหนด
25. สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
26. การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
27. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
28. จัดทำกิจกรรมอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
29. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ประกาศกำหนด

ส่วนอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น กรณีกรุงเทพมหานคร เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กซ้อนอยู่ กฎหมายจึงกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก และองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมกัน และในอนาคตหากมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นหากองค์กรนั้นไม่เต็มพื้นที่จังหวัด องค์กรนั้นจะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก แต่หากองค์กรดังกล่าวมีพื้นที่เต็มพื้นที่จังหวัดเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร กฎหมายก็ให้องค์กรนั้นมีอำนาจหน้าที่มากเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร

### 3.1 การบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน เป็นไปตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534) ประกอบด้วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น



ภาพ 2 โครงสร้างการจัดระเบียบราชการแผ่นดิน

### 1. การบริหารราชการส่วนกลาง

รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ที่มีหน้าที่เข้ามาบริหารประเทศและกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ จะมีอำนาจและใช้อำนาจเพื่อบริหารและจัดการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้หน่วยงานที่ถือเป็นกลไกของรัฐบาล จะต้องนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติก็คือ กระทรวง ทบวง กรม และการบริหารราชการส่วนกลาง บางคำรวมกันเรียกว่า เป็นการรวมอำนาจ (centralization)

#### 1.1 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง กำหนดให้มีส่วนราชการดังนี้

##### 1.1.1 สำนักนายกรัฐมนตรี

##### 1.1.2 กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

##### 1.1.3 ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

1.1.4 กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

1.2 การจัดระเบียบราชการในกระทรวงหรือทบวง ระเบียบราชการของ กระทรวง มีดังนี้

1.2.1 สำนักเลขาธิการรัฐมนตรี

1.2.2 สำนักงานปลัดกระทรวง

1.2.3 กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

## 2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบันนั้น พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติว่า ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้

### 1. จังหวัด

1.1 ให้รวมท้องที่หลายๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล

1.2 ในจังหวัดนั้น ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบาย และคำสั่งจาก นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด รับผิดชอบในราชการจังหวัด และอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทย

1.3 ในจังหวัดหนึ่งนอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ให้มีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดและมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวงทบวง กรม นั้นในจังหวัด

1.4 ในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดนั้น และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดกับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด

คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคนตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำกรอัยการจังหวัด รองผู้บังคับบัญชาการตำรวจซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจจังหวัด หรือผู้กำกับตำรวจจังหวัด แล้วแต่กรณี และหัวหน้าส่วน

ราชการประจำจังหวัดจากกระทรวง ทบวงต่างๆ ทั่วประเทศไทยซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดกระทรวงหรือทบวงละหนึ่งคน เป็นกรรมการจังหวัดและหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการจังหวัดและเลขานุการ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 60 บัญญัติไว้ว่า "ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัด" ดังนี้

1. สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดนั้น มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด

2. ส่วนต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นมีหน้าที่ที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวงกรมนั้นๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

สำนักงานจังหวัดทำหน้าที่เป็น "คณะทำงาน" ในงานด้านนโยบายและแผน ตลอดจนปฏิบัติงานด้านเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด อาจกล่าวได้ว่าสำนักงานจังหวัดเป็นศูนย์ประสานงานหรือศูนย์อำนวยความสะดวกของจังหวัดนั่นเอง

ส่วนต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ตั้งขึ้น ตัวอย่างเช่น สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดสำนักงานป่าไม้จังหวัด เป็นต้น (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2542, หน้า 111- 113)

## 2. อำเภอ

อำเภอเป็นหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาครองจากจังหวัด แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนจังหวัด การตั้ง ยุบ เปลี่ยนเขตอำเภอ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา สำหรับการจัดระเบียบราชการของอำเภอที่สำคัญๆ มีดังนี้

1. ในอำเภอหนึ่ง มีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย

2. ในอำเภอหนึ่งนอกจะมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบแล้วให้มีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอและมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้นในอำเภอ

### 3. ให้แบ่งส่วนของราชการของอำเภอดังนี้

3.1 สำนักงานอำเภอมิหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอ นั้นๆ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบ

3.2 ส่วนต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้นๆ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้นๆ ที่หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้นๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

### 3. ตำบลและหมู่บ้าน

ตำบล การจัดตั้งตำบลตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ระบุไว้ว่าหลายหมู่บ้านรวมกันราว 20 หมู่บ้าน ให้จัดตั้งเป็นตำบลหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด พิจารณาจัดตั้งตำบลและกำหนดเขตตำบล แล้วรายงานไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ความเห็นชอบก็ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งตำบล

#### 3.1 การจัดระเบียบปกครองตำบล

##### 3.1.1 กำนัน

ในตำบลหนึ่ง มีกำนันคนหนึ่งซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้น กำนันมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย แต่ไม่มีฐานะเป็นราชการ เพราะกำนันมิได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน ในหมวดเงินเดือน แต่ได้รับเงินตอบแทนตำแหน่งกำนัน อันไม่ถือว่าเป็นเงินเดือน

กำนันเป็นผู้ได้รับเลือกจากราษฎรในตำบลนั้น โดยเลือกจากผู้ใหญ่บ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน กำนันมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล คดีอาญา ตรวจตราดูแลและรักษาสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์

##### 3.1.2 แพทย์ประจำตำบล

ในตำบลหนึ่ง มีแพทย์ประจำตำบลซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ในวิชาแพทย์ แพทย์ประจำตำบลมีอำนาจหน้าที่ร่วมประชุมกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ร่วมมือในการจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล และตรวจตราความเจ็บไข้ที่เกิดขึ้นแก่ราษฎรในตำบลนั้น

##### 3.1.3 สารวัตรกำนัน

ในตำบลหนึ่งให้มีสารวัตรกำนันสำหรับเป็นผู้ช่วยกำนัน 2 คน โดยกำนันเป็นผู้คัดเลือกด้วยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด

#### 3.2 การจัดระเบียบการปกครองหมู่บ้าน

##### 3.2.1 ผู้ใหญ่บ้าน

ในหมู่บ้านหนึ่ง ให้มีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งซึ่งได้รับเลือกโดยราษฎรในหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้านนั้น และมีอำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎรตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ

##### 3.2.2 ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

ในหมู่บ้านหนึ่ง ให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหมู่บ้าน ละ 2 คน เว้นแต่หมู่บ้านใดมีความจำเป็นต้องมีมากกว่า 2 คน ให้ขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย

ในหมู่บ้านใดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ก็ให้มีได้ตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร

### 3.2.3. คณะกรรมการหมู่บ้าน

ในแต่ละหมู่บ้าน ให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานโดยตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง กับผู้ซึ่งราษฎรเลือกตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนตามที่นายอำเภอจะเห็นสมควรแต่ไม่น้อยกว่า 2 คน

คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการที่ผู้ใหญ่บ้านจะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

### 3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่างๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามภารกิจหน้าที่ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน มีผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจจะได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นคือ การใช้หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) ให้กับประชาชนโดยตรง

การกระจายอำนาจ เป็นการให้แก่ท้องถิ่น ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินการและการตัดสินใจของตนเอง

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มีอยู่ 2 ระบบ คือ

1. ระบบทั่วไปที่ใช้แก่ท้องถิ่นทั่วไป ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. ระบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่งซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

### 4. โครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 4.1 โครงสร้างของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี

สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำในเทศบาล จะมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่งเรียกว่า พนักงานเทศบาล

1. สภาเทศบาล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งคอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารอันเป็นวิถีทางแห่งการถ่วงดุลอำนาจ กำหนดให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และสมาชิกสภาเทศบาลนี้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ

ปี (ปัจจุบันมีการแก้ไขให้อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี) ทั้งจำนวนสมาชิกและสภาเทศบาล จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล ดังนี้

- |                    |                 |       |
|--------------------|-----------------|-------|
| 1.1 สภาเทศบาลตำบล  | มีสมาชิกทั้งหมด | 12 คน |
| 1.2 สภาเทศบาลเมือง | มีสมาชิกทั้งหมด | 18 คน |
| 1.3 สภาเทศบาลนคร   | มีสมาชิกทั้งหมด | 24 คน |

สภาเทศบาลนั้นมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่งโดยให้ผู้ว่าราชการแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายใน 90 วัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกด้วยกัน จะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาเทศบาลประชุมเลือกกันเองจากสมาชิกด้วยกัน จะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ ประธานสภามีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาลควบคุมบังคับบัญชารักษาความสงบและเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

2. คณะเทศมนตรี ฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาล ได้แก่ คณะเทศมนตรี ซึ่งอำนาจในการบริหารงานอยู่ที่คณะเทศมนตรี โดยคณะเทศมนตรีเลือกมาจากสมาชิกสภาเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลมีมติเห็นชอบซึ่งประกอบด้วย นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี อีก 2-4 คน ตามฐานะเทศบาล กล่าวคือ

2.1 กรณีที่เป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ให้มีเทศมนตรีได้ 2 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้วมีจำนวน 3 คน

2.2 กรณีเป็นเทศบาลนคร ให้มีเทศมนตรีได้ 4 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้วมีจำนวน 5 คน สำหรับเทศบาลเมืองที่มีรายได้จากการจัดเก็บปิยะ 20 ล้านบาทขึ้นไป ให้มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน

3. พนักงานเทศบาล พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงานหรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานการทะเบียน การสาธารณสุข โภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมาก ซึ่งต่างกับคณะเทศมนตรีที่ว่าคณะเทศมนตรีรับผิดชอบและภารกิจในลักษณะของการ “ทำอะไร” ส่วนการ “ทำอย่างไร” ก็จะเป็นหน้าที่ของพนักงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

พนักงานเทศบาลจะมามากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของงาน ส่วนการบรรจุแต่งตั้ง การให้ความดีความชอบ ตลอดจนการออกจากตำแหน่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา ระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 เป็นสำคัญ

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำ มีการแบ่งหน่วยงานของเทศบาลออกเป็น 6 ส่วน (ระเบียบคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ว่าด้วยการกำหนดส่วนการบริหารของเทศบาล การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519) เพื่อที่จะให้บริการแก่ประชาชนได้ดังนี้

1. สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเทศบาลและคณะกรรมการเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติกร งานป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย งานทะเบียนตลอดจนงานอื่นๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใด โดยเฉพาะ เช่น สถานธนาบาลของเทศบาล (โรงรับจำนำ)

2. ส่วนคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่างๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ฯลฯ งานจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์ของเทศบาล ควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาลตลอดจนงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของส่วนใดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

3. ส่วนสาธารณสุข มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและระงับโรค การสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ สุสาน และฌาปนสถานสาธารณะ ตลอดจนควบคุมการประกอบอาชีพที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น การแต่งผม การจำหน่ายอาหาร เป็นต้น ซึ่งรวมเรียกว่า การประกอบการค้าอันอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งงานสาธารณสุขอื่นๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายหรืองานที่ได้รับมอบหมายเทศบาลแห่งที่มีรายได้เพียงพอก็จัดตั้งโรงพยาบาล ขึ้นเอง เช่น โรงพยาบาลของเทศบาลนครเชียงใหม่ นอกจากนี้แล้วเทศบาลเล็กๆ ก็จะจัดให้มีสถานอนามัย ศูนย์บริการสาธารณสุข

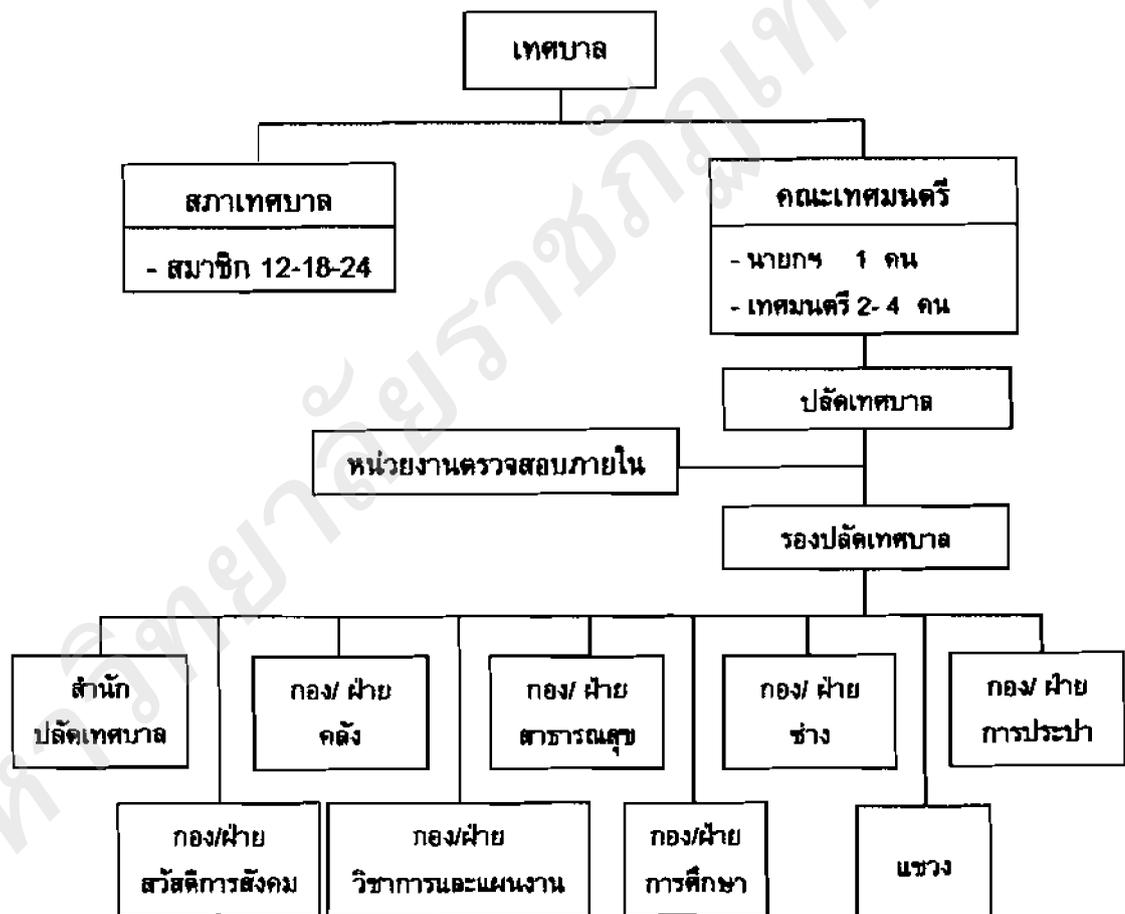
4. ส่วนช่าง มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรมและผังเมืองและงานสาธารณูปโภคงานควบคุมการก่อสร้างอาคารเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้าหรืองานอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย

5. ส่วนการประปา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการและจำหน่ายน้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ในการนี้

6. ส่วนการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานด้านการสอน การนิเทศ การศึกษา งานสวัสดิการสังคม และนันทนาการตลอดจนปฏิบัติงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ส่วนต่างๆ เหล่านี้อาจจัดให้มีฐานะเป็นสำนัก กอง ฝ่าย แผนก หรืองานก็ได้ โดยคำนึงถึงลักษณะงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงานได้ตามความเหมาะสมของแต่ละเทศบาล แต่หากงานใดยังไม่มีความจำเป็นจะต้องแยกจัดเป็นส่วนการ

บริหารงานต่างหาก ก็ให้รวมกิจการนั้นเข้ากับส่วนอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันได้ หรือเทศบาลใดมีงานอื่นเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้และไม่อาจรวมไว้กับส่วนใดได้ก็อาจจัดเป็นส่วนต่างหากก็ได้ตามหลักเกณฑ์ข้างต้นโดยอนุโลม



ภาพ 3 แสดงโครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารงานของเทศบาล

## 2. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล มีโครงสร้างคล้ายกับเทศบาล ที่มีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล
2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

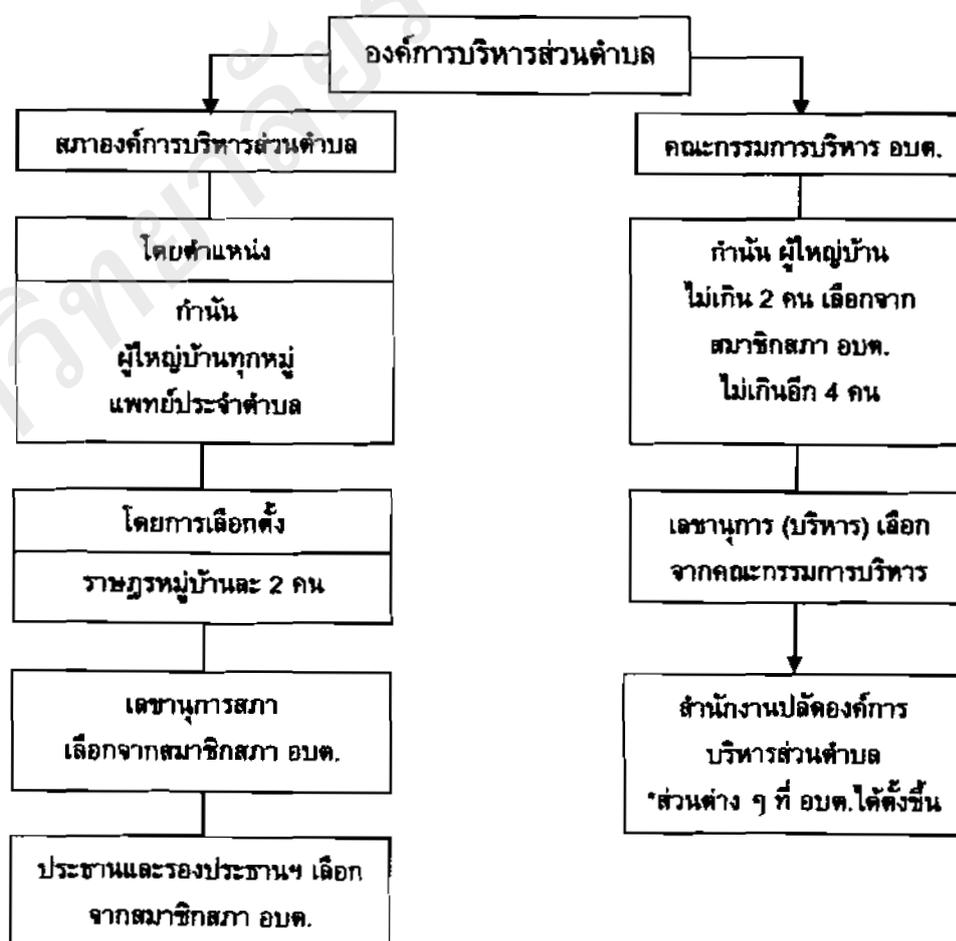
### 2.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (โครงสร้างเดิมและถูกแก้ไขยกเลิกไปแล้ว)

ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1. สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่

- 1.1 กำนัน
- 1.2 ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน
- 1.3 แพทย์ประจำตำบล

2. สมาชิกโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ สมาชิกที่ได้รับเลือกจากราษฎร หมู่บ้านละ 2 คน โดยอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สภาองค์การบริหารส่วนตำบล จัดให้มีประธานสภาและรองประธานสภาคนหนึ่ง เลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี นอกจากนี้ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง เป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล



ภาพ 4 แผนภูมิโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

## 2.2 โครงสร้าง อบต.ใหม่ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542

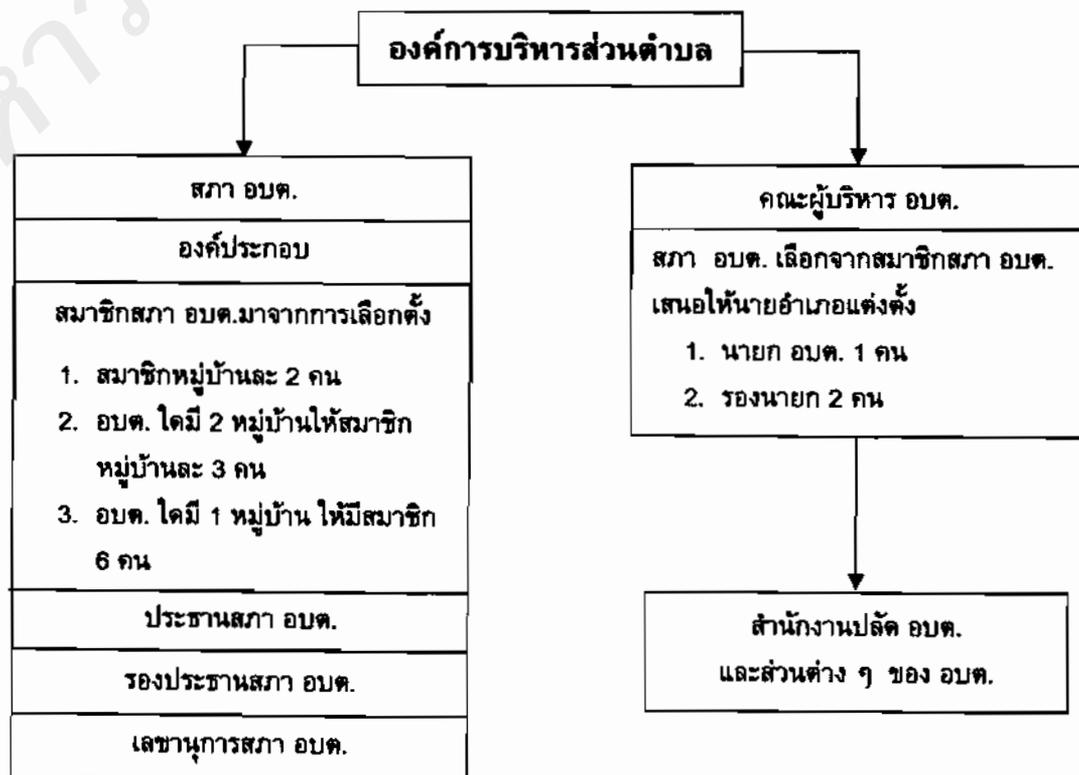
โครงสร้าง อบต.ที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ.2542) เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ทำให้โครงสร้างของสภา อบต. และคณะกรรมการบริหาร อบต. เปลี่ยนแปลง ดังนี้

1. โครงสร้างสภา อบต. ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน อบต.ใดมี 1 หมู่บ้านให้มีสมาชิก 6 คน อบต.ใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน (เดิมสภา อบต.ประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน)

2. โครงสร้างฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร 1 คน และ คณะกรรมการบริหาร 2 คน โดยสภา อบต. เป็นผู้เลือกแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้งและให้ ปลัด อบต.เป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร (เดิมประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน)

## 2.3 โครงสร้าง อบต. ใหม่ (เป็นโครงสร้างที่ใช้ในปัจจุบัน 2546)

โครงสร้าง อบต.ใหม่ เกิดจากการเสนอแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2546 ประกอบด้วย โครงสร้าง อบต. ดังนี้



ภาพ 5 แผนภูมิโครงสร้างและอำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและ อบต. พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2546

## 2.4 โครงสร้างการแบ่งส่วนบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

การแบ่งส่วนบริหารใน อบต. ขึ้นอยู่กับระดับชั้นของ อบต. ซึ่งกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดขึ้นเพื่อความเหมาะสมกับภารกิจ โดยได้แบ่งส่วนบริหารใน อบต. อย่างน้อยออกเป็น 3 ส่วนคือ

1. สำนักงานปลัด ซึ่งจะต้องมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงาน อบต.
2. ส่วนการคลัง ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนการคลัง หรือเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี
3. ส่วนโยธา ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนโยธา หรือนายช่างโยธา เป็นต้น

### 2.4.1 การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

การทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภา อบต. และผู้บริหาร อบต. มีหลายประการ ดังต่อไปนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2548, หน้า 181-199)

#### 1) การเข้าประชุมสภา อบต.

1.1) นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุมภายใน 45 วัน นับตั้งแต่วันที่เลือกตั้งสมาชิกสภา อบต.

#### 1.2) การกำหนดสมัยประชุม

##### 1.2.1) การประชุมสมัยสามัญ

- ต้องกำหนดเป็นสมัยประชุม อย่างน้อยปีละ 2 สมัย แต่ไม่เกิน 4 สมัย สมัยหนึ่งๆ มีกำหนดไม่เกิน 15 วัน
- มีการกำหนดไว้ว่า ต้องประชุมในเดือนกุมภาพันธ์สมัยหนึ่ง และเดือนสิงหาคมสมัยหนึ่ง
- ในการกำหนดสมัยประชุมและวันประชุม ต้องทำเป็นประกาศ ของ อบต.

##### 1.2.1) การประชุมวิสามัญ มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

- ประธานสภา อบต. นายก อบต. หรือสมาชิกสภา อบต. ไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่ง อาจทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอ ขอเปิดประชุมวิสามัญ
- นายอำเภอ เป็นผู้อนุญาตให้เปิดประชุมวิสามัญ

#### 2) ใช้สิทธิและหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลที่ทำหน้าที่ เช่น

- 2.1) ลงมติเลือกประธานสภา อบต.และรองประธานสภา อบต.
- 2.2) ลงมติเลือกเลขานุการสภา อบต.
- 2.3) ลงมติเลือกคณะผู้บริหาร อบต. ได้แก่ นายก อบต. และรองนายก อบต.
- 2.4) กำหนดสมัยประชุมสภา อบต.

- 2.5) ทำหน้าที่อื่นๆ ในฐานะสมาชิกสภา อบต.
- 3) หน้าที่ในการวางแผนพัฒนาตำบล มีหลักเกณฑ์ดังนี้
  - 3.1) ผู้จัดทำแผนพัฒนาตำบล ได้แก่ นายก อบต.
  - 3.2) วิธีการจัดทำแผนพัฒนาตำบล คณะผู้บริหาร อบต.ควรคำนึงถึง
    - 3.2.1) ต้องใช้ข้อมูล กชช.2ค จปฐ. และข้อมูลเฉพาะอย่าง
    - 3.2.2) นโยบายที่กำหนดเป็นแนวทางในการจัดทำแผน
    - 3.2.3) ต้องคำนึงถึงแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาอำเภอ
    - 3.2.4) ความสัมพันธ์ของงบประมาณระหว่างหน่วยงานภูมิภาค

ในพื้นที่เพื่อรับการสนับสนุน เช่น คปต. หรือกระทรวงหลัก

- 3.3) ผู้ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล ได้แก่ สมาชิกสภา อบต.
- 4) หน้าที่ในการร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม มีหลักเกณฑ์ดังนี้
  - 4.1) ผู้จัดทำและผู้เสนอร่าง ได้แก่ คณะผู้บริหาร อบต.
  - 4.2) ผู้พิจารณาและให้ความเห็นชอบ
    - 4.2.1) สมาชิกสภา อบต.
    - 4.2.2) การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณ แบ่งออกเป็น

3 วาระ คือ

- วาระที่หนึ่ง วาระรับหลักการ
  - วาระที่สอง วาระปรึกษาเรียงตามลำดับ เฉพาะข้อที่มีการแปรญัตติ
  - วาระที่สาม วาระลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่
- 4.3) ผู้อนุมัติ นายอำเภอ
  - 4.4) ผู้ประกาศใช้ ประธานกรรมการบริหาร อบต.
  - 5) หน้าที่ในการร่างข้อบัญญัติตำบล มีหลักเกณฑ์ดังนี้
    - 5.1) ผู้เสนอร่างข้อบัญญัติ ให้เสนอเป็นญัตติร่างข้อบัญญัติ ผู้เสนอ
      - 5.1.1) ผู้บริหาร อบต.
      - 5.1.2) สมาชิกสภา อบต. พร้อมผู้รับรองที่เป็นสมาชิกอย่างน้อย 2 คน
      - 5.1.3) ราษฎรมีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด
    - 5.2) ผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ
      - 5.2.1) สมาชิกสภา อบต. และนายอำเภอ

5.2.2) การพิจารณาร่างข้อบัญญัติตำบล จะต้องพิจารณาเป็น

3 วาระ

(มีการอภิปราย)

แปรญัตติ

หรือไม่

- วาระที่ 1 ที่ประชุมพิจารณาจะรับหลักการหรือไม่

- วาระที่ 2 ให้ปรึกษาเรียงตามลำดับข้อ เฉพาะที่มีการ

- วาระที่ 3 ให้ลงมติว่าจะเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติ

5.3) ผู้ประกาศใช้ นายก อบต. ลงชื่อและประกอบใช้

5.4) ข้อบังคับตำบล คือ กฎ ระเบียบ ที่ออกมาใช้บังคับราษฎรในตำบล เพื่อให้ การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการบริหาร อบต. เป็นไปตามภารกิจและหน้าที่

5.5) หน้าที่ในการตั้งกระทู้ถาม ยื่นญัตติและการอภิปรายในสภา อบต.

## 5. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการวิจัย

### 5.1 เทศบาล

เทศบาลถือว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารบ้านเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จในการใช้ “เทศบาล” เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปกครองประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว ทั้งหลาย สำหรับสังคมไทยเทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2542) เกือบ 66 ปีแล้ว

#### 5.1.1 ความเป็นมา

พ.ศ.2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์การบริหารรูปหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารปกครองตนเองของเทศบาล

พ.ศ.2478 ได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรก ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่งขึ้นเป็นเทศบาล และได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวอยู่เป็นระยะ เช่น ในปี พ.ศ. 2481 และ พ.ศ. 2483

พ.ศ.2496 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นใช้แทนกฎหมายเก่าทั้งหมด และได้มีการใช้กฎหมาย พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 (โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมอยู่เป็นระยะ) จนถึงปัจจุบัน (2541) ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติ หมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

พ.ศ.2542 ได้มีการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2542

### 5.1.2 หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ ได้แก่ (กุลชน ธนาพงศธร, อ่างใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 125-126)

1. จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น
2. ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมาย กำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินการของท้องถิ่น
3. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท ดังนี้

1. เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้างๆ ดังนี้

- 1.1 มีรายได้จริงโดยไม่มีเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป
- 1.2 มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป
- 1.3 ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร
- 1.4 ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

สำหรับในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การแก้ปัญหา ชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาท้องถิ่นหรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล กระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลเฉพาะแห่งได้ หรือกรณีที่จังหวัดเห็นว่าสุขาภิบาลใดมีความเหมาะสม สมควรยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้ ก็ให้จังหวัดรายงานไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลได้โดยให้จังหวัดชี้แจงเหตุผลและความจำเป็น พร้อมทั้งส่งข้อมูลความเหมาะสมไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาด้วย

2. เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้

2.1 ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นๆประกอบ

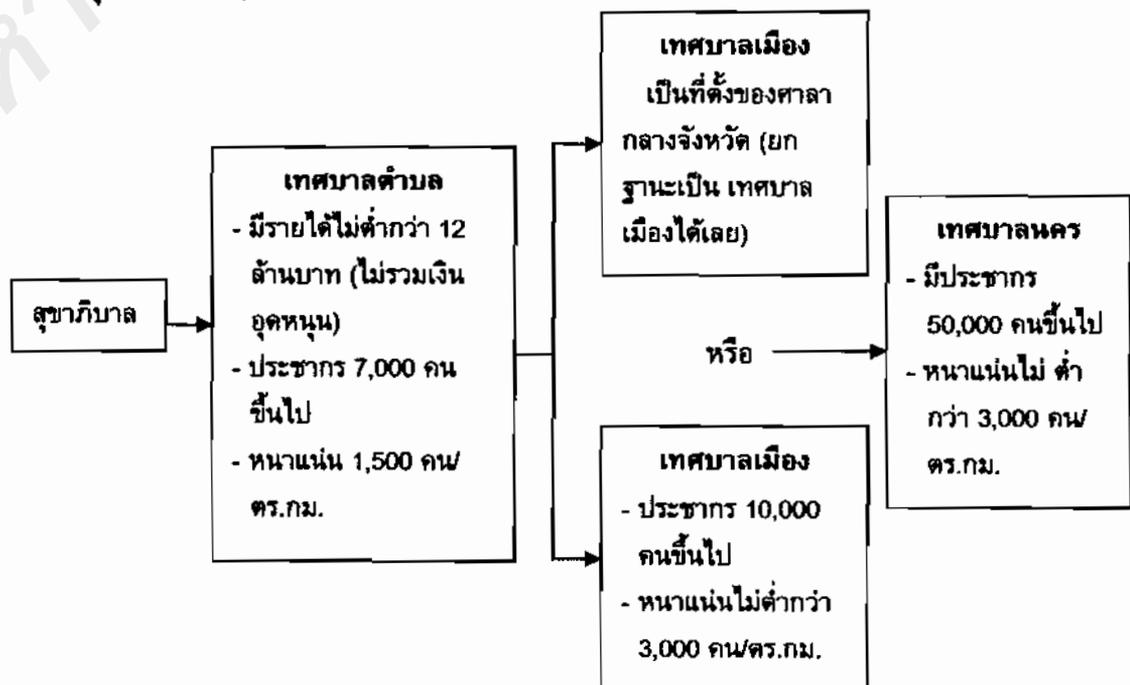
2.2 ส่วนท้องที่ที่มีใช่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้

- 2.2.1 เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

- 2.2.2 ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร
- 2.2.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 2.2.4 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง
3. เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้
- 3.1 เป็นท้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป
- 3.2 ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร
- 3.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 3.4 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลมี 149 แห่ง แบ่งเป็น
- 3.4.1 เทศบาลนคร จำนวน 12 แห่ง
- 3.4.2 เทศบาลเมือง จำนวน 86 แห่ง
- 3.4.3 เทศบาลตำบล จำนวน 51 แห่ง

(ข้อมูลจากสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง จนถึง

เดือน ตุลาคม 2541)



ภาพ 6 เงื่อนไขในการจัดตั้งเทศบาลและประเภทของเทศบาล

หมายเหตุ ได้มี พ.ร.บ. เปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ทำให้  
 สุขาภิบาลที่เคยมีอยู่เดิมจำนวน 981 แห่ง (ก่อนวันที่ 25 พฤษภาคม 2542) ยกฐานะเป็น  
 เทศบาลตำบลโดยปริยาย นอกเหนือเงื่อนไขการจัดตั้งเทศบาลตำบลดังกล่าวข้างต้น

#### 5.1.2 โฉมหน้าเทศบาลในยุค 2000 (2543)

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ได้กำหนดโครงสร้าง  
 เทศบาลให้มืองค์ประกอบด้วยนี้

1. โครงสร้างให้เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชนในเขต  
 เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง ภายหลังจากที่มีสมาชิกสภาเทศบาลนครหรือเทศบาลเมืองครบตาม  
 วาระ หรือมีเหตุต้องยุบสภาไป

2. เทศบาลตำบล ให้มีทางเลือกกว่า เทศบาลแห่งใดจะมีการบริหารใน  
 รูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขต  
 เทศบาลแต่ละแห่ง

จึงกล่าวได้ว่า เทศบาลใดจะใช้โครงสร้างแบบคณะเทศมนตรี โดยให้  
 สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เลือกคณะเทศมนตรีที่ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี  
 ดังนี้

เทศบาลตำบล ให้มีเทศมนตรีไม่เกิน 2 คน

เทศบาลเมือง ให้มีเทศมนตรีไม่เกิน 3 คน

เทศบาลนคร ให้มีเทศมนตรีไม่เกิน 4 คน

อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ระบุว่า วันที่  
 1 มกราคม 2550 เป็นต้นไป ก็จะจัดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงทุกแห่งหรือจะใช้  
 โครงสร้างแบบให้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เลือกคณะเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ  
 ประชาชนโดยการลงประชามติ

#### 5.2 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

##### 5.2.1 ความเป็นมา

พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ  
 บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทน  
 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 329 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่ พ.ร.บ. สภาตำบลและ  
 องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้มีการปรับ  
 ฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบใหม่ของสภาตำบลทั่ว  
 ประเทศออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

1. รูปแบบ "สภาตำบล" ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล อันได้แก่ สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 150,000 บาท ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ประมาณ 567 ตำบล (2542)

2. รูปแบบ "องค์การบริหารส่วนตำบล" (อบต.) ตั้งขึ้นจากสภาตำบล ที่มีรายได้ (โดยไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ปีละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น(มาตรา 43) ซึ่งปัจจุบันในปี 2542 มีอยู่จำนวน 6,369 แห่ง

พ.ศ.2542 รัฐบาลได้มีการเสนอขอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภา ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 เพื่อให้ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในประเด็นต่างๆทั้งโครงสร้างที่มา ของสมาชิก อบต. ตามกฎหมายเดิม และในส่วนที่เป็น อบต. ที่ได้รับการแก้ไขใหม่พร้อมๆกัน ไป

พ.ศ.2546 รัฐบาลได้เสนอขอปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. สภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 โดยเนื้อหาส่วนใหญ่ แก้ไขชื่อ เรียกบุคคล และคำศัพท์กฎหมายที่ให้สอดคล้องกับกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ

#### 5.2.2 ความหมายองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คือ หน่วยการบริหารราชการส่วน ท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538

#### 5.2.3 การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 กำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำ เป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งได้มีการประกาศ จัดตั้งในแต่ละครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ 1 (2538) จำนวน 617 แห่ง มีผลบังคับตั้งตั้งแต่ 3 มีนาคม 2538

ครั้งที่ 2 (2539) จำนวน 2,143 แห่ง มีผลบังคับตั้งตั้งแต่ 30 มีนาคม 2539

ครั้งที่ 3 (2540) จำนวน 3,637 แห่ง มีผลบังคับตั้งตั้งแต่ 23 กุมภาพันธ์ 2540

ปัจจุบันมี อบต. จำนวนทั้งสิ้น 6,397 แห่ง และยังมีสภาตำบลที่มีฐานะเป็น นิติบุคคลอีก 567 แห่ง ซึ่งคาดว่าในปี 2542 จะสามารถจัดตั้งเป็น อบต. ได้อีก และที่เหลือจะ สามารถจัดตั้งเป็น อบต. ได้ทั้งหมดในปีต่อไป

#### 5.2.4 การกำกับดูแล อบต.

กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด กำกับดูแล อบต. ดังนี้

##### 1) นายอำเภอ

1.1) ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติตำบล  
 1.2) เป็นผู้อนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของ อบต.  
 1.3) สั่งให้สมาชิกสภา อบต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง  
 1.4) มีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อบต. ผู้บริหาร อบต. พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างของ อบต. แจ้งหรือสอบสวนตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใดๆ จาก อบต. มาตรวจสอบ

1.5) เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภา อบต. ได้

1.6) เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ผู้บริหาร อบต. ทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่งได้

##### 2) ผู้ว่าราชการจังหวัด

2.1) เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อบต. เป็นการชั่วคราว (ตามคำขอของ อบต.)

2.2) เป็นผู้วินิจฉัยกรณีเกิดความขัดแย้งในเรื่องข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายระหว่างนายอำเภอกับ อบต.

2.3) สั่งให้สมาชิกสภา อบต. ซึ่งได้รับการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง

2.4) สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ออกจากตำแหน่ง

เมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญา กับ อบต.

2.5) สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหาร อบต. ออกจากตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อสภา อบต. มีมติให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งผู้บริหาร อบต.

#### 6. การถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดการศึกษาเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนต้องได้รับบริการจากรัฐควบคู่กับการบริการสาธารณะสุข เพราะการศึกษาเป็นกระบวนการพัฒนาคนให้มีความรู้ความสามารถ เป็นพื้นฐานของการพัฒนาทรัพยากรบุคคลให้กับประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากงานวิจัยพัฒนาการสมอง พบว่า วัย 0-6 ปี เป็นช่วงอายุที่สมองมีพัฒนาการรวดเร็วและมากที่สุด เด็กอายุ 3 ปี สมองจะพัฒนาไปแล้วถึง 80 % ของการเจริญเติบโตเต็มที่ของสมอง ดังนั้น กระบวนการเรียนของเด็กจึงจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาตั้งแต่ยังอยู่ในครรภ์มารดา และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากรัฐให้ทำหน้าที่ในการดูแลพัฒนาคุณภาพชีวิต แก้ไขปัญหาทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่แทนรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องรับผิดชอบการจัดบริการการศึกษาแก่ประชาชนแทนรัฐด้วย

เนื่องจากการจัดการศึกษามีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาคุณภาพของทรัพยากรบุคคลของประเทศ จำเป็นต้องมีผู้มีความรู้ความชำนาญในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะมาดำเนินการ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แม้จะให้สิทธิองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดการศึกษาได้ทุกระดับตามความต้องการของประชาชนได้ (มาตรา 41) แต่ก็บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องผ่านการประเมินความพร้อมตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการจะเป็นผู้กำหนด (มาตรา 42) เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดการศึกษาที่มีคุณภาพได้มาตรฐานให้แก่ประชาชน

#### 6.1 การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระทรวงศึกษาธิการได้ออกกฎกระทรวงและประกาศที่เกี่ยวข้องกับการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ตั้งแต่วันที่ 29 กันยายน 2547 กำหนดเกณฑ์และเงื่อนไขประกอบการประเมิน ข้อกำหนดในการตั้งคณะกรรมการประเมิน ตลอดจนระยะเวลาที่จะต้องใช้ในการดำเนินการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกาศ ณ วันที่ 29 กันยายน 2547 ประกอบด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับสถานศึกษาที่จะโอนและหลักเกณฑ์ ตัวชี้วัดของแต่ละองค์ประกอบ คำนำหน้า และวิธีการให้คะแนน รวมถึงรายละเอียด เงื่อนไขก่อนและหลังการประเมินความพร้อมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ

กฎกระทรวงและประกาศกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าว กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องผ่านการประเมินความพร้อมใน 3 กรณี คือ

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เคยจัดการศึกษาและประสงค์จะจัดการศึกษาระดับใดระดับหนึ่งหรือหลายระดับ

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาอยู่แล้วแต่ต้องการจะขยายระดับการศึกษาหรือเปลี่ยนแปลงระดับการศึกษา

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งที่เคยและไม่เคยจัดการศึกษาแต่ประสงค์จะโอนสถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการไปดำเนินการ

#### 6.2 หลักเกณฑ์การประเมินความพร้อม

การประเมินความพร้อมเป็นไปตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ยื่นขอประเมินความพร้อม โดยมีหลักเกณฑ์แนวทางการประเมิน ดังนี้

### 1. เงื่อนไขบังคับก่อนการประเมินความพร้อม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณารายได้เฉลี่ยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ปีย้อนหลัง (รวมเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินกู้จากรัฐ แต่ไม่รวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) ดังนี้

รายได้เฉลี่ย	ลักษณะการจัดการศึกษา
ปีละไม่เกิน 5 ล้านบาท	ขอประเมินเพื่อจัด/รับโอนระดับก่อนประถมศึกษา
ปีละเกินกว่า 5 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 10 ล้านบาท	ขอประเมินเพื่อจัด/รับโอนการศึกษาระดับประถมศึกษาและรับโอน สถานศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีจำนวน 300 คนขึ้นไป ได้
ปีละเกินกว่า 10 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 20 ล้านบาท	ขอประเมินเพื่อจัด/รับโอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา) และการรับโอนสถานศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีนักเรียนตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป และระดับมัธยมศึกษาที่มีนักเรียนตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป ได้
ปีละเกินกว่า 20 ล้านบาท	ขอประเมินเพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาสงเคราะห์ การศึกษาเพื่อคนพิการ การศึกษาสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษ การศึกษามัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษา และรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีลักษณะพิเศษ

### 2. องค์ประกอบและตัวชี้วัดในการประเมินความพร้อม

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นขอรับการประเมิน ความพร้อม คณะกรรมการประเมินซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิจะดำเนินการประเมินภายใน 6 องค์ประกอบ 11 ตัวชี้วัด แต่ละตัวชี้วัดจะกำหนดค่าน้ำหนักแตกต่างกันตามระดับความสำคัญและในการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้ตัวชี้วัดแตกต่างกันตามลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประเภทของการถ่ายโอน สรุปตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินความพร้อมได้ ดังต่อไปนี้

ผลการประเมินจะพิจารณาจากคะแนนที่คณะกรรมการประเมินระดับคุณภาพของตัวชี้วัดแต่ละตัวคูณค่าน้ำหนัก แล้วนำผลรวมของคะแนนมาหารระดับคุณภาพเฉลี่ยโดยหารด้วยค่าน้ำหนักรวมคะแนนเต็มของระดับคุณภาพเฉลี่ยคือ 3 การผ่านไม่ผ่าน การประเมินจะพิจารณาจากระดับคุณภาพเฉลี่ยที่คำนวณได้ตามเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

ระดับคุณภาพเฉลี่ย (ระดับเต็ม 3)	มีความพร้อม ระดับ	ลักษณะการจัดการศึกษา
ไม่ถึง 1.5	ต่ำ	- มีส่วนร่วมจัดการศึกษาของรัฐไปก่อน - อาจร่วมกับ อปท. อื่น จัดการศึกษา
1.5 แต่ไม่ถึง 2.10	ปานกลาง	- จัดและรับโอนระดับก่อนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา - รับโอนสถานศึกษาที่มีนักเรียน 300 คนขึ้นไป
2.10 แต่ไม่ถึง 2.70	สูง	- จัดและรับโอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน ยกเว้นมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษา - รับโอนสถานศึกษา ระดับมัธยมศึกษาที่มีนักเรียนตั้งแต่ 1, 500 คนขึ้นไป
2.70 ขึ้นไป	สูงมาก	- จัดและรับโอนการศึกษาพื้นฐานรวมทั้งมัธยมศึกษาตอนปลายและประเภทอาชีวศึกษา - รับโอนสถานศึกษาทั่วไปและสถานศึกษาพิเศษของรัฐ (สำหรับสถานศึกษาพิเศษขึ้นกับความตกลงเป็นกรณีๆ ไป

### 3. เว็อนไขหลังกผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อม

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมินภายใต้เกณฑ์คะแนนตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว ก่อนที่จะจัดหรือรับโอนการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องดำเนินการตามเงื่อนไขหลักผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อม 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกระจายอำนาจการบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไปให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการได้อย่างเป็นอิสระ

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดโครงสร้างองค์กรภายในตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อรองรับการบริหารจัดการศึกษา โดยบุคลากรวิชาชีพและมีจำนวนบุคลากรเพียงพอ

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษา ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเสนอนโยบาย มาตรการและมาตรฐานในการบริหารและจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดระบบบริหารงานบุคคลให้เป็นมาตรฐานเดียวกับระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของรัฐ

### 6.3 ขั้นตอนและวิธีการประเมิน

กฎกระทรวง ฯ กำหนดขั้นตอนและวิธีการประเมิน ดังต่อไปนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะจัดหรือรับโอนการจัดการศึกษา  
ขั้นพื้นฐานและสภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบแล้ว ยื่นคำขอประเมินความพร้อมต่อส่วนราชการ  
ก่อนวันเริ่มต้นปีการศึกษาไม่น้อยกว่า 180 วัน

2. ส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อการประเมิน จำนวน 9 คน  
ประกอบด้วย

2.1 ผู้แทนส่วนราชการ จำนวน 3 คน

2.2 ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยื่นประเมิน 3 คน

2.3 ผู้ทรงคุณวุฒิที่ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกัน

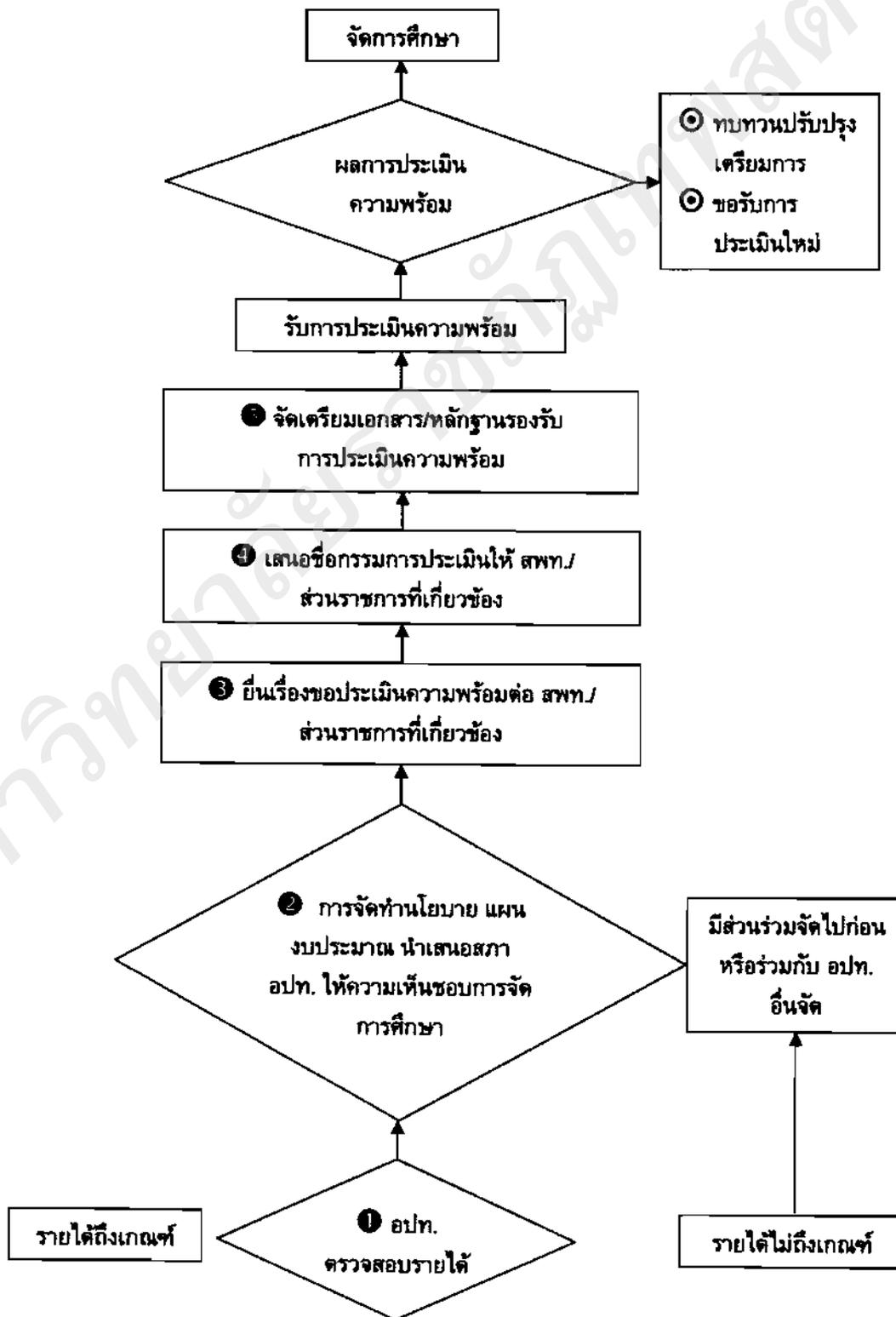
เสนอชื่อ 3 คน

ให้คณะกรรมการเพื่อการประเมินเลือกผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานให้ส่วน  
ราชการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการนั้นเป็นเลขานุการ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ที่ยื่นขอประเมินแต่งตั้งเจ้าหน้าที่มาเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

การแต่งตั้งคณะกรรมการนี้ต้องแล้วเสร็จใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอ  
ประเมิน

3. ให้คณะกรรมการดำเนินการประเมินให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วัน  
แต่งตั้งคณะกรรมการ

4. ให้ส่วนราชการแจ้งผลการประเมินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
สถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบโดยเร็ว



ภาพ 7 แสดงขั้นตอนการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 6.4 การดำเนินการภายหลังการประเมินความพร้อม

### 6.4.1 ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ผ่านการประเมิน ความพร้อม

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจอุทธรณ์ผลการประเมินหรือมีสิทธิขอให้พิจารณาใหม่ได้ หากมีหลักฐาน

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถยื่นขอประเมินใหม่ในปีต่อไป

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจขอความร่วมมือส่วนราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมาย ช่วยเหลือ ส่งเสริมการสร้างความพร้อมตามหลักเกณฑ์การประเมินได้

### 6.4.2 ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมินความพร้อม

1) การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1) ดำเนินการตามเงื่อนไขบังคับหลังผ่านการประเมินความพร้อม

1.2) การดำเนินการจัดการศึกษาตามผลการประเมิน ได้แก่

1.2.1) จัดตั้งสถานศึกษา ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมินความพร้อมเพื่อจัดการศึกษา และเตรียมการด้านอาคารสถานที่วัสดุอุปกรณ์ หลักสูตรสถานศึกษา การสรรหาครู ผู้บริหาร บุคลากรทางการศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษา การเตรียมการรับนักเรียน ฯลฯ เพื่อให้สามารถจัดการศึกษาได้ทันในต้นปีการศึกษา

1.2.2) เปลี่ยนแปลงประเภทการจัดกิจกรรม ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมินความพร้อมเพื่อเปลี่ยนแปลงประเภทการศึกษา

1.2.3) การรับโอนสถานศึกษา ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมินความพร้อมเพื่อรับโอนการจัดการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเตรียมข้อมูลเบื้องต้นและประสานการโอนกับส่วนราชการต้นสังกัด

2) การดำเนินการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

2.1) การถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษา

2.2.1) แจ้งให้สถานศึกษาที่เกี่ยวข้องทราบ

2.2.2) สถานศึกษาจัดทำบัญชี โอนภารกิจ พร้อมเอกสารหลักฐาน บัญชี การโอนภารกิจซึ่งรวมถึงจำนวนนักเรียน ผลการเรียนของนักเรียน หลักสูตรสถานศึกษา แผนงาน โครงการและกิจการของโรงเรียน

2.2.3) หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอโอนการศึกษาเพียงบางส่วน เช่น ขอโอนเฉพาะการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ให้สถานศึกษาจัดทำบัญชีโอนเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาระดับดังกล่าว

2.2.4) การจัดทำบัญชีโอนภารกิจ จะจัดทำ 3 ฉบับ สำหรับ ผู้โอน ผู้ให้โอนและสถานศึกษา

2.2.5) ผู้มีอำนาจลงชื่อในการโอนภารกิจ ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด/กทม. หรือเลขานุการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา หรือผู้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทน แล้วแต่กรณี

2.2.6) รายงานการโอนภารกิจให้กรมเจ้าสังกัดและสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 6.4.3 การถ่ายโอนทรัพย์สิน

1) ส่วนราชการสำรวจรายการทรัพย์สินในบัญชีและทะเบียนของสถานศึกษาคตามภารกิจที่จะถ่ายโอน

2) จัดทำบัญชีรายการทรัพย์สินที่จะถ่ายโอน

3) แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเพื่อการลงชื่อรับโอนทรัพย์สิน ผู้มีอำนาจลงนามในการโอนทรัพย์สิน ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน จังหวัด/กทม. หรือเลขานุการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา หรือผู้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทน

4) การโอนทรัพย์สินดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ส่วนทรัพย์สินบางรายการที่ต้องจดทะเบียนตามกฎหมายให้จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ ณ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น จดทะเบียนรถยนต์ ณ สำนักงานขนส่งจังหวัด ประสานการโอนที่ราชพัสดุกับสำนักงานธนารักษ์พื้นที่

5) งบประมาณที่ยังไม่ได้เบิกจ่าย ให้แจ้งประสานสำนักงานคลังที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการโอนงบประมาณไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6) รายงานการโอนทรัพย์สินให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ ได้แก่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรมเจ้าสังกัด และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 6.4.4 การถ่ายโอนบุคลากร

1) จัดทำบัญชีรายชื่อข้าราชการครู บุคลากรทางการศึกษาที่สมัครใจโอนไปเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น แยกจากบุคลากรที่ไม่สมัครใจถ่ายโอน

2) ลงชื่อรับมอบการถ่ายโอนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการ

3) สำหรับบุคลากรที่ไม่สมัครใจถ่ายโอน

- คัดสังกัดอาจแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งอื่นหรือตำแหน่งเดิมในโรงเรียนอื่นที่ขาดแคลนอัตรากำลัง

- อาจมีการตกลงร่วมกันหรือมีมติ ค.ร.ม. ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ยืมตัวข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่สมัครใจถ่ายโอนให้สอนในสถานศึกษาเดิมให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไปก่อนได้

4) เมื่อถ่ายโอนบุคลากรแล้ว ให้รายงานสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรมเจ้าสังกัดและสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ บัญชีการถ่ายโอน ภารกิจ ทรัพย์สิน และบุคลากรควรจัดทำบัญชีให้แล้วเสร็จและนัดหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มารับโอนพร้อมในวัน เวลาเดียวกัน

## ผู้บริหาร

### 1. ความหมายของผู้บริหาร

ผู้บริหาร หมายถึง บุคคลที่รับผิดชอบให้การปฏิบัติงานขององค์การเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในองค์การของรัฐ เรียกว่า ผู้บริหาร (administrator) แต่ในองค์การธุรกิจจะเรียกว่า ผู้จัดการ (manager) (วิโรจน์ สารรัตนะ, 2545, หน้า 3)

ผู้บริหาร หมายถึง นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี นายกองัดการบริหารส่วนตำบล และรองนายกองัดการบริหารส่วนตำบล

### 2. ความสำคัญของผู้บริหาร

โดยทั่วไปผู้บริหารเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญมากที่สุดในการบริหารองค์การ เพราะผู้บริหารเป็นผู้นำเป็นผู้กำหนดนโยบาย กำหนดจุดมุ่งหมาย วางแผน และกำหนดเป้าหมาย ตลอดจนวิธีการดำเนินงาน เปรียบเสมือนเข็มทิศนำทางเพื่อให้การบริหารองค์การบรรลุผล สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายของรัฐ และจะต้องรับผิดชอบในการดำเนินงานกิจการต่างๆ มีส่วนรับผิดชอบ

ผู้บริหารเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งการติดตามผลการปฏิบัติงาน การปรับปรุงคุณภาพ ผู้บริหารมีอาชีพต้องสร้างวัฒนธรรม โดยการให้รางวัลแก่ผู้ที่ทำงานประสบผลสำเร็จ และนำไปสู่การพัฒนาตนเอง คิดได้เอง ตัดสินใจได้เอง พัฒนาได้เอง ของผู้ร่วมงานทุกคน ผู้บริหารต้องแสดงออกอย่างชัดเจนและสม่ำเสมอ เกี่ยวกับวัฒนธรรมขององค์การเพื่อให้ผู้ร่วมงานเกิดความมั่นใจในการปฏิบัติจนสามารถเลือกการกระทำที่สอดคล้องกับวัฒนธรรม ผู้บริหารจึงต้องสร้างความรู้สึกระบบความสำเร็จให้แก่บุคลากรแต่ละคนและทุกคน จนเกิดภาพความเป็นผู้นำในทุกระดับ และนำไปสู่องค์การแห่งการเรียนรู้อย่างแท้จริง สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และคนอื่นๆ (2543, หน้า 80)

### 3. บทบาทของผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

ผลจากการศึกษาของ Mintzberg (อ้างถึงใน Bartol & others 1998) พบว่าผู้บริหารส่วนใหญ่จะแสดงบทบาทออกมา 10 บทบาทย่อย ซึ่งรวมกลุ่มได้ 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มบทบาทเชิงสัมพันธ์บุคคล (interpersonal roles) เป็นบทบาทที่เกิดขึ้นจากอำนาจและสถานะตำแหน่งแบบทางการ เป็นบทบาทที่ทำให้ผู้บริหารเป็น " ศูนย์รวมประสาท " (nerve center) ขององค์การ ประกอบด้วย

1. บทบาทเป็นสัญลักษณ์ขององค์การ (symbolic or figurehead) ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผน ประเพณี หรือพิธีการขององค์การ เช่น บทบาทของผู้บริหารโรงเรียนในการมอบวุฒิบัตรการศึกษาแก่ผู้จบการศึกษา เป็นต้น

2. บทบาทเป็นผู้นำองค์การ (leader) มุ่งการอำนวยความสะดวก การจูงใจ การติดต่อสื่อสาร และการควบคุม เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้

3. บทบาทเป็นผู้สร้างความสัมพันธ์ (liaison) กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลภายนอกองค์การเพื่อให้ได้ข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ต่อองค์การ

กลุ่มบทบาทเชิงสารสนเทศ (informational roles) เป็นบทบาทที่ทำให้ผู้บริหารเป็นศูนย์กลางของข้อมูลข่าวสารทั้งในฐานะผู้รับและผู้ส่ง ประกอบด้วย

1. บทบาทเป็นผู้กำกับติดตามผล (monitor) ให้ได้ข้อมูลข่าวสารทั้งจากภายในและภายนอกเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การ

2. บทบาทเป็นผู้เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร (dissemination) ที่ได้รับจากภายในและภายนอกให้แก่บุคลากรในองค์การ

3. บทบาทเป็นผู้ประชาสัมพันธ์ (spokesperson) เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารขององค์การต่อบุคคลภายนอกองค์การ

กลุ่มบทบาทเชิงตัดสินใจ (decisional roles) เป็นบทบาทที่ทำให้ผู้บริหารเป็น " นักตัดสินใจ " (decision maker) อันสืบเนื่องจากบทบาทสองกลุ่มแรก ประกอบด้วย

1. บทบาทเป็นผู้ประกอบการ (entrepreneur) มุ่งการริเริ่มสร้างสรรค์ให้เกิดสิ่งใหม่ๆ ในองค์การอยู่เสมอ

2. บทบาทเป็นผู้ขจัดสิ่งก่อกวน (disturbancehandler) โดยแก้ปัญหาเมื่อองค์การเผชิญสิ่งรบกวนที่ไม่คาดหวังอย่างฉับไวแต่ได้ผล

3. บทบาทเป็นผู้จัดสรรทรัพยากร (allocator) ให้แก่ส่วนต่างๆ ในองค์การ

4. บทบาทเป็นนักเจรจาต่อรอง (negotiator) กับบุคคลอื่นหรือองค์การอื่นเพื่อให้ได้สิ่งที่เป็ประโยชน์ต่อองค์การ

บทบาทตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า "role" นักการศึกษาได้ให้ความหมายของคำว่า "บทบาท" (role) ไว้แตกต่างกัน ดังนี้

สุพัตรา สุภาพ (2539, หน้า 30) กล่าวว่า เป็นพอบทบาท คือต้องเลี้ยงลูก เป็นครู บทบาทคือการสั่งสอนนักเรียนให้ดี นอกจากต้องรู้จักบทบาทและหน้าที่ในการบริหารการศึกษาแล้ว ผู้บริหารการศึกษายังต้องใช้หลักและปัจจัยในการบริหารการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ

อคิเรก รัตนปัญญา (กรมสามัญศึกษา, 2539, หน้า 45) ได้กล่าวถึงหลักและปัจจัยในการบริหารการศึกษาไว้พอสรุปได้ ดังนี้

ผู้บริหารการศึกษาต้องรู้จักเลือกใช้หลักปัจจัย (4 Ms) ในการบริหารที่ถูกต้องเหมาะสมกับองค์การ ได้แก่ 1) คน ที่มีคุณภาพเหมาะสมกับงาน 2) เงิน ได้แก่การมีงบประมาณที่เพียงพอ 3) การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และ 4) การมีวัสดุอุปกรณ์ที่สมบูรณ์ นอกจากหลักการบริหารและปัจจัยในการบริหารการศึกษาแล้ว การเลือกกระบวนการบริหารในการบริหารการศึกษาก็เป็นสิ่งที่จำเป็นที่ผู้บริหารการศึกษาต้องคำนึงถึง สำหรับกระบวนการบริหารการศึกษาที่สามารถใช้เป็นแนวทางในการบริหารที่นิยมใช้กัน ได้แก่ กระบวนการบริหารองค์การที่เรียกว่า "POSDCoRB" (Gulick & Urwick, อ้างถึง ในกรมสามัญศึกษา, 2539, หน้า 46) ประกอบด้วยขั้นตอน 7 ประการ ดังนี้

1. การวางแผน (planning) หมายถึง การกำหนดโครงสร้างว่าจะทำอะไรในการบริหารการศึกษานั้นๆ ผู้บริหารจำเป็นจะต้องวางแผน เพราะการวางแผนเป็นกระบวนการมูลฐานสำคัญในการบริหาร ถ้าปราศจากการวางแผนที่ดีแล้วผู้บริหารจะทำงานให้ประสบผลสำเร็จได้ยาก

สมพงษ์ เกษมสิน (อ้างถึงใน กรมสามัญศึกษา, 2539, หน้า 46) กล่าวไว้ว่า "การวางแผนจะให้ได้มาตรฐานนั้น ผู้บริหาร จะต้องคำนึงถึงอยู่เสมอว่า จะทำอะไร (what) จะมอบให้ใครทำ (who) จะทำที่ไหน (where) จะทำเมื่อไร (when) และจะทำอย่างไร (how)"

2. การจัดองค์กร (organization) หมายถึง การจัดหน่วยงาน แบ่งงานขององค์กร พร้อมทั้งกำหนดวัตถุประสงค์ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน (กรมสามัญศึกษา, 2539, หน้า 48)

3. การจัดบุคลากร (staffing) หมายถึง การดำเนินการบริหารบุคคล หรือเจ้าหน้าที่ทุกประเภทของหน่วยงานเป็นกระบวนการทางนโยบาย ระเบียบ และกรรมวิธีที่ใช้งานเกี่ยวกับตัวบุคคลให้ได้บุคคลที่เหมาะสมกับงาน เช่น การบรรจุแต่งตั้ง การฝึกอบรม การพัฒนาคน การบำรุงขวัญ การพิจารณาโทษ การดูแลเรื่องสวัสดิการ เป็นต้น (กรมสามัญศึกษา, 2539, หน้า 48)

4. การสั่งการ (directing) หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการ การสั่งการถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญ ในกระบวนการบริหาร และเป็นบทบาทที่สำคัญของนักบริหารการศึกษา เพราะการสั่งการจะมีผลกระทบโดยตรงต่อองค์กร การสั่งการเป็นการตัดสินใจของผู้บริหารในการกำหนดให้ผู้ร่วมงานปฏิบัติ (กรมสามัญศึกษา, 2539, หน้า 48)

5. การประสานงาน (co-ordinating) หมายถึง การประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานหรือตำแหน่งที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการติดต่อสื่อสารภายในองค์กรที่จะทำให้งานดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อย ดังนั้น การประสานงานเป็นการจัดคนในองค์กรให้ทำงานประสานกัน โดยยึดวัตถุประสงค์ หน้าที่ และมาตรฐานการปฏิบัติงานขององค์กรเป็นหลัก (กรมสามัญศึกษา, 2539, หน้า 50)

6. การรายงานผล (reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานและการประชาสัมพันธ์องค์กร ผู้บริหารการศึกษาจะต้องดำเนินการตามกระบวนการบริหาร โดยเริ่มตั้งแต่ การวางแผน การจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล การสั่งการ และการประสานงาน ต่อจากนั้นก็เป็นที่หน้าที่ของผู้บริหารจะต้องติดตาม ว่าภารกิจของหน่วยงานรุดหน้าไปด้วยดี หรือมีปัญหาอุปสรรคอย่างไร ผลการปฏิบัติงานตรงตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของหน่วยงานหรือไม่ เพื่อเป็นการประเมินผลงานของหน่วยงาน และประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ร่วมงานด้วย (กรมสามัญศึกษา, 2539, หน้า 50)

7. การจัดงบประมาณ (budgeting) หมายถึง การบริหารงบประมาณการเงิน ซึ่งงานด้านงบประมาณเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะสนับสนุนการบริหารให้ได้ปริมาณมากและงานมีคุณภาพสูง การวางแผนการใช้งบประมาณที่ถูกต้องนั้น ต้องใช้งบประมาณอย่างประหยัดแต่ให้ได้งานที่มีประสิทธิภาพสูง (กรมสามัญศึกษา, 2539, หน้า 50)

Tead (อ้างถึงใน กรมสามัญศึกษา, 2539, หน้า 52) ได้สรุปว่าการบริหารงานของผู้บริหารการศึกษานั้น ผู้บริหารจะต้องดำเนินการเป็นขั้นตอน และมีบทบาทในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมกำหนดจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กร
2. ร่วมในการจัดทำแผนงาน แผนการปฏิบัติงานขององค์กร
3. ร่วมกำหนดขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ
4. มอบหมายงานและมอบอำนาจหน้าที่แก่ผู้ร่วมงาน
5. ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ร่วมงาน
6. ปฏิบัติการตามความจำเป็นเพื่อปริมาณงานและคุณภาพของงาน
7. จัดให้มีการประสานงานกับทุกหน่วยงาน
8. บำรุงขวัญ ให้กำลังใจ และกระตุ้นให้ผู้ร่วมงานปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ
9. ประเมินผลการปฏิบัติงาน
10. เตรียมวางแผนงานในอนาคต

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าบทบาทในการบริหารการศึกษานั้น หมายถึง พฤติกรรมที่แสดงออก ของผู้บริหารการศึกษาที่สอดคล้องกับหน้าที่ และภารกิจต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้การจัดการศึกษามบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

## พฤติกรรมผู้นำ

### 1. ความหมายของพฤติกรรมผู้นำ

ผู้นำย่อมมีความหมายต่อองค์กร หรือหน่วยงาน เนื่องจากการที่จะนำพาองค์กร หรือหน่วยงานไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย ผู้นำต้องแสดงพฤติกรรมการบริหารเพื่อให้ผู้ร่วมงานยอมรับพฤติกรรมผู้นำจึงมีอิทธิพลต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่จะก่อให้เกิดการกระทำกิจกรรมหรือการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ (ประเสริฐ สมพงษ์ธรรม, 2538, หน้า 46) หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของผู้นำ คือ การอำนวยความสะดวกในการแก้ปัญหา ซึ่งแนะนำในเรื่องต่างๆ ให้สมาชิกได้ปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร (ซัจจันท์ ธรรมจินดา, และจิตติพร เครือเนตร, 2547, หน้า 54-130) ซึ่งพฤติกรรมผู้นำมีหลากหลายรูปแบบ แต่การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบของพฤติกรรมผู้นำ ย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่ผู้นำใช้เป็นพื้นฐานในการแสดงออกเป็นสำคัญ มีนักวิชาการหลายท่านที่ได้ให้ความหมายของพฤติกรรมผู้นำไว้ดังนี้

ประสาน หอมพูลและทิพวรรณ หอมพูล (2537, หน้า 82) ให้ความหมายพฤติกรรมผู้นำว่าเป็นพฤติกรรมที่แสดงของบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้ง หรือได้รับการยินยอมจากสมาชิกในกลุ่มให้เป็นหัวหน้ามีตำแหน่งและหน้าที่เป็นผู้ตัดสินใจในกลุ่ม

ประเสริฐ สมพงษ์ธรรม (2538, หน้า 46) ให้ความหมายพฤติกรรมผู้นำ คือ พฤติกรรมที่มีผู้มีอิทธิพลต่อบุคคลหรือกลุ่มในอันที่จะก่อให้เกิดการกระทำกิจกรรม หรือการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยใช้การจูงใจให้บุคคลหรือกลุ่มปฏิบัติตามความคิดเห็นตามความต้องการของคนได้ด้วยความเต็มใจ ความยินดีที่จะให้ความร่วมมือ

กวี วงศ์พุ่ม (2539, หน้า 13-15) ได้ให้ความหมายพฤติกรรมผู้นำตามแนวคิดของเนเจอร์, อีแวนส์, และลินน์ (Neagly, Evans, & Lynn, 1996) ว่ามีลักษณะพฤติกรรม 6 ประการ คือ

1. ความเป็นศูนย์กลางของกลุ่ม เป็นผู้มีบุคลิกภาพที่เหมาะสมกว่าบุคคลอื่นๆ ในกลุ่ม
2. เป็นผู้กำหนดเป้าหมายของกลุ่มซึ่งหมายถึง ผู้นำที่เป็นผู้ตัดสินใจในการกำหนดเป้าหมาย หรือจุดมุ่งหมายในการดำเนินงานกลุ่ม
3. ผู้ที่เป็นที่นิยมของกลุ่มซึ่งหมายถึง บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกภายในกลุ่ม เพราะเป็นที่นิยมชมชอบของกลุ่มเนื่องจากเห็นว่ามีความสามารถและมีคุณสมบัติพิเศษที่จะเป็นผู้นำกลุ่ม
4. บุคคลที่แสดงหรือประพฤติปฏิบัติเป็นผู้นำในเรื่องต่างๆ เสมอ โดยจะอาสาสมัครทำเองหรือแสดงตนเป็นผู้นำในขณะที่กำลังร่วมกิจกรรมภายในกลุ่มก็ได้
5. บุคคลที่แสดงพฤติกรรมให้เป็นไปตามบทบาทซึ่งสมาชิกภายในกลุ่มเห็นพ้องต้องกันว่าสมควรจะแสดงบทบาทเช่นนั้น

6. ผู้ที่ก่อให้เกิดความผสมกลมกลืนมีความสอดคล้องกับเป้าหมายของกลุ่มที่ตั้งไว้ เป็นผู้ตั้งใจและพยายามทำความเข้าใจความคิดเห็นของสมาชิกภายในกลุ่ม และจะต้องคำนึงถึงความสามัคคีเป็นสำคัญ

สุนทร วงศ์ไวยวรรณ (2540, หน้า 227) ให้ความหมายพฤติกรรมผู้นำ หมายถึง พฤติกรรมของบุคคลที่สามารถชักจูงหรือชี้นำบุคคลอื่นให้ปฏิบัติงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

อำนาจ แสงสว่าง (2541, หน้า 127) ให้ความหมายพฤติกรรมผู้นำ หมายถึง วิธีการที่ปฏิบัติของผู้ที่มีศิลปะในการจูงใจให้คนทำงาน

ระวีง เนตรโพธิ์แก้ว (2541, หน้า 113 – 121) ให้ความหมายพฤติกรรมผู้นำ คือการปฏิบัติของผู้ที่มีเป้าหมายเพื่อใช้อิทธิพลต่อบุคคลอื่น ให้ปฏิบัติตามที่ตนต้องการ ซึ่งพฤติกรรมของผู้นำจะสัมพันธ์กับอำนาจ อิทธิพลและการบังคับควบคุม โดยอ้างถึง วอลล์, และฮาวกินส์ (Wall, & Hawkins) ซึ่งให้ความสำคัญของพฤติกรรมผู้นำว่าเป็นบุคคลที่ควรมีพฤติกรรม ดังนี้

1. ควรเป็นผู้บริหารที่ดี (good executive) ได้แก่ลักษณะของการวางตัวที่นำ ยกย่องและศรัทธาอีกทั้งเป็นที่น่าเคารพนับถือของผู้ใต้บังคับบัญชา มีบุคลิกภาพและการแต่งกายสง่างามน่าเลื่อมใส มีจิตใจที่โอบอ้อมอารี เอื้อเฟื้อและเสียสละ เป็นต้น

2. ควรเป็นผู้มีความสามารถในการกำหนดนโยบาย (policy maker) หมายถึง การกำหนดนโยบายหน่วยงาน และการจัดระบบการบริหารอย่างเหมาะสม เพื่อให้มีการปฏิบัติที่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมีความสามารถในการวางแผน (planner) มีการกำหนดรายละเอียดเพื่อให้การปฏิบัติงานมีความสมบูรณ์

3. มีความรอบรู้หรือเชี่ยวชาญ (expert) ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ดูแลและรับผิดชอบต่อความสำเร็จขององค์กร และผู้บริหารในฐานะที่เป็นผู้นำจึงต้องแสดงพฤติกรรมที่แสดงว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการตรวจติดตามนิเทศงานสามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ควรมีความสามารถเป็นอนุญาโตตุลาการ (arbitrator) ผู้บริหารต้องตัดสินปัญหาต่างๆ ด้วยความรอบคอบและเที่ยงธรรม เมื่อเกิดความขัดแย้งในองค์กรหรือระหว่างผู้ร่วมงาน

5. เป็นผู้ที่รักษาสัมพันธภาพที่ดี (control of internal relationship) ในการปฏิบัติงานการทำงานร่วมกันในองค์กรย่อมต้องอาศัยความร่วมมือเป็นสำคัญ มีการสร้างสัมพันธภาพที่ดี มีความรัก มีความเอื้ออาทรต่อกัน รู้จักสามัคคียอมมีพลังสร้างสรรค์การทำงานยอมทำให้งานสำเร็จได้

6. การเป็นแบบอย่างที่ดี (example) คือการปฏิบัติตนที่เหมาะสมตามกาลเทศะ เช่น การตรงต่อเวลา การมีระเบียบวินัย รู้จักควบคุมอารมณ์และความรู้สึก ความซื่อสัตย์และยุติธรรม เป็นต้น

6. การเป็นแบบอย่างที่ดี (example) คือการปฏิบัติตนที่เหมาะสมตามกาลเทศะ เช่น การตรงต่อเวลา การมีระเบียบวินัย รู้จักควบคุมอารมณ์และความรู้สึก ความซื่อสัตย์และ ยุติธรรม เป็นต้น

7. เป็นตัวแทนติดต่อกับภายนอก (external group representative) การเป็น ผู้บริหารของหน่วยงานย่อมต้องมีการติดต่อกับองค์กรอื่น ๆ ด้วย ผู้นำจึงมีความจำเป็นที่จะต้อง แสดงพฤติกรรมในการประสานงานกับบุคคลอื่นภายนอกต้องรู้จักปรับตัวให้เข้ากับสังคมต่าง คนให้เป็นที่เคารพนับถือและได้รับการยกย่องโดยทั่วไป

8. การเป็นผู้ให้ค่าและให้โทษ (purveyor reward and punishments) ในการ ปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารจะต้องมีการลงโทษผู้ที่ได้กระทำความผิด และมีการปูนบำเหน็จรางวัล ความดี ความชอบให้แก่ผู้ที่ประพฤติดีมีผลงาน ซึ่งต้องดำเนินการอย่างสุจริตและยุติธรรมอย่าง แท้จริง มีการทำงานด้วยอุดมการณ์ (ideologist) ผู้บริหารหรือผู้นำที่ดีต้องยึดมั่นในอุดมคติ และ มีความรับผิดชอบที่ดีไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน มีความเสียสละ อุทิศตนทุ่มเทกับการ ปฏิบัติงานแท้จริง

9. เป็นผู้รับผิดชอบขององค์กร (scapegoat) ผู้บริหารมีหน้าที่ควบคุมดูแล หน่วยงาน เพื่อมิให้เกิดข้อผิดพลาดขึ้นในองค์กรและผู้นำต้องรู้จักยอมรับสภาพที่ปรากฏไม่ว่า จะเป็นอย่างไร

10. เป็นศูนย์รวมและสัญลักษณ์ของสมาชิก (group symbol) เนื่องจากการ บริหารองค์กรที่มีผู้ร่วมงานเป็นจำนวนมาก ผู้นำต้องแสดงบทบาทในฐานะเป็นศูนย์รวมของ ความรู้สึกนึกคิด การวินิจฉัยสั่งการ การตัดสินใจแก้ปัญหา ตลอดจนศักดิ์ศรีและชื่อเสียง เกียรติยศของกลุ่มสมาชิก

สมยศ นาวิกาน (2544, หน้า 40) กล่าวว่า พฤติกรรมผู้นำคือ แบบของการแสดง คุณลักษณะที่รับรู้โดยบุคคลหนึ่งในการพยายามสร้างอิทธิพลต่อสมาชิก พฤติกรรมผู้นำเป็น บุคลิกภาพของความเป็นผู้นำ ซึ่งพฤติกรรมของผู้นำจะสัมพันธ์กับงานและความสัมพันธ์กับ บุคคล

สิทธิชัย ฝรั่งเศสทอง (2548, หน้า 1) กล่าวว่า พฤติกรรมผู้นำ คือ พฤติกรรมคุณลักษณะ ของคนที่คิด คนที่พูด คนที่ทำอะไรแล้วคนอื่นเชื่อถือ อยากทำตาม อยากให้ช่วยเหลือ อยากให้ การสนับสนุน

สมิธ (Smith, 1983, pp. 427 – 452) ได้ให้ความหมายพฤติกรรมผู้นำว่าคือผู้ที่มี ผลการปฏิบัติที่แสดงออกในคุณลักษณะ ดังนี้ 1) มีความฉลาดและมีไหวพริบ 2) มีความเชื่อมั่น ในตนเอง 3) มีความสามารถในการจูงใจ 4) มีความรับผิดชอบ 5) มีปฏิภาณในการแก้ปัญหา เฉพาะหน้าได้ฉับไวทันที่ 6) มีความรอบรู้ 7) มีความรับผิดชอบและตื่นตัวอยู่เสมอ 8) มี ความสุภาพเมตตากรุณาและมีความเห็นใจผู้อื่น 9) มีความซื่อสัตย์และยุติธรรม

- 10) มีความสามารถที่จะสอนงานผู้อื่นได้ 11) มีความศรัทธาต่องานต่อเพื่อนร่วมงาน และ  
12) เป็นผู้ที่มีการมีอารมณ์ขัน

อิมเมเกิร์ต (Immegart, 1988, pp. 257-259) ให้ความหมายพฤติกรรมผู้นำว่า เป็นพฤติกรรมของผู้ที่ต้องมีจุดเด่นในเรื่องของความฉลาด ความเชื่อมั่นในตัวเอง และมีระดับความสามารถในการทำงานสูงกว่าคนทั่วไป

สรุปได้ว่าพฤติกรรมผู้นำ หมายถึง การปฏิบัติ การกระทำหรือการดำเนินงานของผู้นำที่มีต่อกลุ่มหรือต่อผู้บังคับบัญชา โดยใช้หลักการบริหารต่างๆ เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มหรือขององค์การตามที่กำหนดไว้ ซึ่งพฤติกรรมทางการบริหารของผู้นำหรือผู้บริหารหน่วยงานที่ใช้หลักการบริหารจะมีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน

## 2. ความสำคัญของพฤติกรรมผู้นำ

ในการบริหารองค์การ หรือหน่วยงานผู้นำต้องแสดงบทบาทที่จะนำพาองค์การหรือหน่วยงานไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งพฤติกรรมที่ผู้นำแสดงจะมีความสัมพันธ์กับปัจจัย หรือบริบทต่างๆ ทั้งจากภายในหรือภายนอกองค์การหรือหน่วยงาน ผู้นำหรือผู้บริหารจึงมีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อความสำเร็จ หรือเพื่อความอยู่รอดขององค์การหรือหน่วยงาน ซึ่งมีนักวิชาการให้ความสำคัญกับพฤติกรรมผู้นำไว้ ดังนี้

ไพฑูริย์ เจริญพันธุ์วงศ์ (2540, หน้า 64) กล่าวถึงความสำคัญของพฤติกรรมผู้นำว่า เป็นผู้นำหรือผู้บริหารมีความสำคัญและเป็นทรัพยากรที่สำคัญยิ่งของหน่วยงานที่ทำให้องค์การนั้นประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ การดำเนินงานขององค์การที่ต้องอาศัยปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือตัวผู้นำที่จะต้องแสดงพฤติกรรมการบริหารงานในองค์การ

สมคิด บางโม (2545, หน้า 235) ให้ความสำคัญของพฤติกรรมผู้นำว่า เป็นการปฏิบัติตนของผู้นำที่มีอิทธิพลต่อกลุ่มมากที่สุดและสมาชิกคนอื่น ๆ ยอมรับโดยสมัครใจว่าบุคคลนั้น เป็นผู้นำของกลุ่มและสามารถนำกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายได้

เทียน ทองแก้ว (2545, หน้า 36) ให้ความสำคัญของพฤติกรรมผู้นำคือ ความสามารถของผู้นำที่เป็นบุคลากรหลักที่จะนำองค์การไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายได้ดี ภายใต้สภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในสภาพปัจจุบัน

สมยศ นาวิกาน (2545, หน้า 109 – 110) ให้ความหมายพฤติกรรมผู้นำว่า เป็นกระบวนการที่มีการใช้อิทธิพลที่มีผลต่อกิจกรรมต่างๆ ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพื่อความสำเร็จของเป้าหมายในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง สาระสำคัญความเป็นผู้นำจะเกี่ยวข้องกับความสำเร็จของเป้าหมายโดยอาศัยคน

ประภัสร์ จงสงวน (2546, หน้า 4) ได้กล่าวถึงความสำคัญของพฤติกรรมผู้นำว่าการแสดงพฤติกรรมผู้นำนั้นมีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์การ โดยพฤติกรรมที่แสดงออกจะสามารถบ่งบอกถึงการที่ผู้นำมีความรู้ความสามารถมีความรับผิดชอบ และทันต่อเหตุการณ์ในทุกๆ ด้าน

สุทินันท์ พรหมสุวรรณ (2546, หน้า 33) ให้ความสำคัญของพฤติกรรมผู้นำอยู่ที่ ผู้นำหรือผู้บริหารกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์กร กำหนดเป้าหมาย คุณค่า ความเชื่อ กลยุทธ์ขององค์กร ซึ่งจะเป็นแนวทางให้กับสมาชิกนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งในประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรโดยรวม

ปรียาพันธุ์ ปิยะอนันต์ (2546, หน้า 13) ให้ความสำคัญของพฤติกรรมผู้นำอยู่ที่ แนวทางการบริหารงานที่ทำให้ผู้อื่นทำตามในสิ่งที่เราตั้งเป้าหมายให้สำเร็จอย่างเต็มใจและร่วมมือเป็นอย่างดี ทั้งนี้ผู้นำหรือ ผู้บริหารต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

1. ความรู้ความสามารถทำให้ตนเองมีความน่าเชื่อถือและทำให้ทุกคนมีความเชื่อมั่นและไว้วางใจ
2. ต้องมีความสามารถในการบริหารจัดการและการวางแผนงานที่ดี
3. ต้องเข้าใจคน
4. ต้องมีการตัดสินใจและการแก้ปัญหา

ชาญชัย อาจินสมาจาร (2547, หน้า 24) ให้ความสำคัญของพฤติกรรมผู้นำ คือ พฤติกรรมทางด้านมิตรสัมพันธ์กับพฤติกรรมด้านกิจสัมพันธ์ที่มีความสัมพันธ์กัน ซึ่งพฤติกรรมผู้นำทั้งสองด้านนี้ คือผู้นำที่มีประสิทธิผลในการบริหารงาน

สุริยน เมื่อกสกันธ์ (2548, หน้า 3) ให้ความสำคัญกับพฤติกรรมผู้นำ คือคนที่เป็นผู้ที่กำหนดทิศทางไปข้างหน้าให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม โดยอาศัยการพูด การชักนำหรือการแสดง พฤติกรรมเพื่อให้ผู้ที่ตามมีความศรัทธาในแนวความคิดนี้ ซึ่งพฤติกรรมผู้นำควรมีลักษณะ ดังนี้ 1) มีความรู้ 2) มีความกล้าหาญ 3) มีความเด็ดขาด 4) มีความยุติธรรม 5) มีความเป็นที่น่าเชื่อถือได้ 6) มีลักษณะท่าทางดี 7) มีความขยันอดทน 8) มีความกระตือรือร้น 9) มีความซื่อตรง 10) มีความคิดริเริ่ม 11) มีความไม่เห็นแก่ตัว และ 12) มีความรู้จักตนเองและผู้อื่น

เดวิส (Davis, 1972, p. 103) กล่าวว่า พฤติกรรมผู้นำมีความสำคัญในฐานะที่เป็นหัวหน้า ซึ่งต้องแสดงพฤติกรรมที่แสดงถึงเป็นผู้มีสติปัญญาดี เป็นผู้ที่มีความกว้างขวาง เป็นที่ยอมรับของทางสังคม มีทัศนคติมนุษยสัมพันธ์ และมีแรงจูงใจภายในที่รับผิดชอบต่อการทำงาน โดดๆ สูง

เชวทซ์ (Schwartz, 1980, p. 491) กล่าวว่าพฤติกรรมผู้นำเป็นลักษณะของผู้ที่มีความสามารถ ของผู้ที่มีศิลปะในการบอก ชี้แนะผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ด้วยความเต็มใจและกระตือรือร้น

เชย์น (Schein, 1985, unpage) ได้กล่าวถึง ให้ความสำคัญของพฤติกรรมผู้นำ คือ ความสามารถที่จะก้าวออกมาจากวัฒนธรรมเดิม เพื่อร่วมกระบวนการวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลง ที่ทำให้มีการปรับตัวได้มากขึ้น

ดรัท, และพาลัส (Drath, & Palus, 1994, unpage) กล่าวว่า ความสำคัญของพฤติกรรมผู้นำเป็นกระบวนการสร้างความสมเหตุสมผลในการทำงานร่วมกันของบุคคลต่างๆ เพื่อสร้างความเข้าใจและความผูกพันให้เกิดขึ้นกับงานในหน่วยงาน

ฟินเคิลสไตน์, และแฮมบรีค (Finkelestein, & Hambrick, 1996, unpage) ได้กล่าวถึงความสำคัญของพฤติกรรมผู้นำเชิงกลยุทธ์ว่า หมายถึง ผู้นำหรือกลุ่มที่ผู้นำระดับสูงที่มีความสามารถในการคาดการณ์ มีมุมมองระยะยาวและสร้างความยืดหยุ่นให้องค์การบรรลุเป้าหมายโดยมีขอบเขตความรับผิดชอบร่วมกัน

สรุปได้ว่า พฤติกรรมผู้นำเป็นพลังที่สำคัญในการที่จะนำองค์การไปสู่การบรรลุเป้าหมายตามที่ตั้งไว้ พฤติกรรมผู้นำทำให้เกิดความพึงพอใจและความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์การ พฤติกรรมผู้นำล้วนมีอิทธิพลต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลและต่อองค์การในการกำกับดูแลการทำงาน ผู้นำจึงเป็นผู้ให้คำแนะนำและควบคุมกิจกรรมตั้งแต่เบื้องต้นขององค์การ ผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จขององค์การในการปฏิบัติหน้าที่การทำงานให้บรรลุถึงจุดหมายขององค์การที่กำหนดไว้ ผู้นำจึงต้องมีความสามารถในการใช้อำนาจให้เกิดประสิทธิผลมีความสามารถในการชักจูงใจบุคคลทุกระดับทุกสถานการณ์และที่สำคัญผู้นำต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าต่างๆ ได้ดี ผู้บริหารองค์การในฐานะที่เป็นผู้นำจึงต้องมีความสามารถในการแสดงพฤติกรรมผู้นำที่พึงประสงค์

### 3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมผู้นำ

การศึกษาพฤติกรรมผู้นำเป็นเรื่องของการศึกษาภาวะของบุคคลที่แสดงความสามารถในการเป็นผู้นำแสดงคุณลักษณะของบุคคลจนได้รับการยอมรับจากสมาชิกในองค์การให้เป็นหัวหน้าของกลุ่ม เป็นผู้ควบคุมพฤติกรรมกลุ่มและรูปแบบคุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้นำ ที่แสดงออกให้ปรากฏเรียกว่าพฤติกรรมผู้นำ ในการช่วยให้กลุ่มสามารถดำเนินงานอย่างก้าวหน้า และบรรลุผลสำเร็จใช้อิทธิพลที่มีในการจูงใจให้ผู้อื่นปฏิบัติตามเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยใช้กระบวนการบริหารและจัดการ

พฤติกรรมที่ผู้นำปฏิบัติในการบริหารองค์การจะมีการปรับเปลี่ยนตามสภาพแวดล้อมและพฤติกรรมที่ผู้นำแสดงให้ปรากฏ จึงควรต้องมีศิลปะเพื่อให้การปฏิบัติงานประสบผลสำเร็จด้วยดีและมีความสอดคล้องตามสถานการณ์ ซึ่งการแสดงพฤติกรรมผู้นำในแต่ละองค์การจะใช้วิธีการที่แตกต่างกันตามสถานการณ์ในการดำเนินการ เพื่อก่อให้เกิดสภาวะแวดล้อมที่สนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ร่วมมือกันสร้างประโยชน์ มีนักวิชาการได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมผู้นำ ดังนี้

#### 3.1 พฤติกรรม ผู้นำเปลี่ยนสภาพ

เบอร์น (Burns, 1987, p. 4) ได้อธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ (transformational leadership) เป็นกระบวนการที่ทั้งผู้นำและผู้ตามใช้ระบบคุณธรรมใน

การสร้างจิตสำนึกของผู้ตามให้มีอุดมคติและมีค่านิยมทางจริยธรรมที่สูงขึ้น ซึ่งองค์ประกอบของผู้ตามเปลี่ยนสภาพมีดังนี้

1. ความเสน่ห์ (charisma) ซึ่งเฮาส์และมิทเชลล์ (House, & Mitchell, 1977, pp.81-97) อธิบายว่าตัวบ่งชี้ที่แสดงว่าเป็นผู้นำโดยเสน่ห์มีดังนี้ 1) ผู้ตามเชื่อในความถูกต้องของความคิดของผู้ตาม 2) ผู้ตามมีความเชื่อคล้ายกับผู้ตาม 3) ผู้ตามยอมรับผู้ตามโดยไม่สงสัย 4) ผู้ตามรักใคร่ผู้ตาม 5) ผู้ตามเต็มใจเชื่อผู้ตาม 6) ผู้ตามมีความผูกพันกับภารกิจของสถานศึกษา 7) ผู้ตามมีเป้าหมายสูงในการปฏิบัติงาน และ 8) ผู้ตามเชื่อว่าผู้ตามจะช่วยให้ผู้ตามปฏิบัติงานของสถานศึกษาได้สำเร็จ

2. การคลอใจ (inspiration) การคลอใจมีความใกล้ชิดกับความเสน่ห์เป็นวิธีการที่ผู้บริหารสามารถทำให้ผู้ร่วมงานทราบว่าในอนาคต ถ้าทุกคนมีส่วนร่วมในการทำงานจะทำให้ปฏิบัติการกิจที่ได้รับมอบหมายประสบความสำเร็จ

3. การกระตุ้นการใช้ปัญญา (intellectual stimulation) เป็นวิธีการกระตุ้นให้มีการใช้ปัญญา โดยที่ผู้นำเปลี่ยนสภาพเป็นผู้สร้างเงื่อนไขให้ผู้ตามแก้ไขปัญหาคด้วยปัญญา ซึ่งเป็นวิธีการอย่างใหม่ ด้วยการกระตุ้นการสร้างระบบความคิด ให้ผู้ตามเรียนรู้วิธีการแก้ปัญหาอย่างสร้างสรรค์

4. การมุ่งความสัมพันธเป็นรายคน (individualized consideration) เป็นการมุ่งความสัมพันธในลักษณะที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชา และส่งผลถึงความพอใจของผู้ใต้บังคับบัญชา ทั้งนี้สามารถแบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ 1) มุ่งสัมพันธ์แบบเน้นกลุ่ม และ 2) มุ่งสัมพันธ์แบบรายบุคคล

### 3.2 พฤติกรรมผู้นำแบบสถานการณ์ของ เฮอร์เซย์, และบลานชาร์ด

เฮอร์เซย์, และบลานชาร์ด (Hersey, & Blanchard, 1982, pp. 103 – 104) มหาวิทยาลัยไอโฮโอ สหรัฐอเมริกาได้ศึกษาพฤติกรรมผู้นำ แบบสถานการณ์ (situation approach) พฤติกรรมที่ผู้บริหารแสดงออกเกี่ยวกับบุคลิกภาวะของผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ตาม สรุปได้ว่ามีมิติการเป็นผู้นำมี 2 ด้าน คือ ด้านมิตรสัมพันธ์และด้านกิจสัมพันธ์ สรุปดังนี้

1. พฤติกรรมผู้นำด้านมิตรสัมพันธ์ (consideration structure) เป็นพฤติกรรมของผู้ตามที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชาที่แสดงออกต่อกันแบบมิตร การเคารพซึ่งกันและกัน ความไว้วางใจในการทำงาน แสดงออกด้วยความรู้สึกชอบรัก เอื้ออาทรต่อกัน ซึ่งเป็นความอบอุ่นที่ผู้ตามแสดงต่อสมาชิกภายในสถานศึกษาหรือการสร้างความสัมพันธ์เป็นรายบุคคล

2. พฤติกรรมผู้นำด้านกิจสัมพันธ์ (initiating structure) เป็นพฤติกรรมของผู้บริหารที่แสดงออกถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชาในด้านความเข้าใจในการดำเนินการตามนโยบายตามแผนงานการติดต่อสื่อสารและวิธีการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง

ไปด้วยดี ในการปฏิบัติงานที่ต้องปฏิบัติเป็นรายบุคคลในลักษณะในการแบ่งงาน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นไปตามตำแหน่งหน้าที่การงานเท่านั้น

ทั้งนี้พฤติกรรมผู้นำที่เน้นงานและพฤติกรรมผู้นำที่เน้นความสัมพันธ์ ผู้บริหารจะต้องรู้จักเลือกรูปแบบให้สัมพันธ์กับสมาชิกในองค์กร ซึ่งมีรูปแบบที่ปฏิบัติ 4 ลักษณะ คือ

1. การบอกให้ทำ (telling) มีความเหมาะสมสำหรับพฤติกรรมการทำงานสูง แต่พฤติกรรมความสัมพันธ์ต่ำ โดยที่ผู้นำต้องกำหนดงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติและอธิบายในสิ่งที่ต้องปฏิบัติให้ชัดเจน ซึ่งมีความเหมาะสมกับผู้ใต้บังคับบัญชามีความรับผิดชอบต่ำไม่เต็มใจทำงาน มีทักษะต่ำและขาดความเชื่อมั่นในการทำงาน โดยผู้บริหารเป็นผู้กำหนดสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามที่สั่งและมุ่งที่ผลของงาน

2. การขายความคิด (selling) เหมาะสำหรับพฤติกรรมการทำงานสูง พฤติกรรมความสัมพันธ์สูง โดยผู้นำจะบอกลักษณะของการปฏิบัติงานในขณะเดียวกัน ผู้บังคับบัญชาจะให้การสนับสนุนแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาตามความต้องการของผู้ปฏิบัติ ซึ่งเป็นรูปแบบการขายความคิดที่มีประสิทธิภาพสูงสุดเมื่อผู้ใต้บังคับบัญชามีความรับผิดชอบสูง และเต็มใจที่จะทำงานมีความเชื่อมั่นในการทำงานแต่ขาดทักษะในการทำงานที่เหมาะสม ผู้นำจึงต้องใช้วิธีการบอกลักษณะงานด้วยการขายความคิดเพื่อเสริมทักษะให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีทักษะทำงานที่เหมาะสม

3. การมีส่วนร่วม (participation) เหมาะกับ พฤติกรรมการทำงานต่ำ แต่มีลักษณะพฤติกรรมความสัมพันธ์สูง โดยผู้นำจะต้องมีการติดต่อสื่อสารในการสนับสนุนและแสดงบทบาทอำนวยความสะดวกอย่างเพื่อให้งานสำเร็จตามเป้าหมาย ผู้นำแบบนี้จะมีความเหมาะสมอย่างยิ่งกับสถานการณ์เมื่อผู้ใต้บังคับบัญชามีทักษะในงานแต่ยังขาดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานที่ไม่มุ่งหวังที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ในงานนั้นเท่าที่ควร ดังนั้น ผู้นำจึงต้องเป็นผู้ให้คำแนะนำในการค้นหาความคิดและต้องกระตุ้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. การมอบหมายงาน (delegating) เหมาะกับพฤติกรรมการทำงานต่ำแต่มีลักษณะของพฤติกรรมความสัมพันธ์สูง โดยผู้นำให้การสนับสนุนน้อยแต่จะให้อิสระและอำนาจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาให้สามารถทำงานให้สำเร็จได้ด้วยตนเอง ซึ่งผู้นำแบบนี้จะสามารถทำงานได้ดีที่สุดถ้าผู้ใต้บังคับบัญชามีความสามารถและมีการจูงใจตนเองสูง ผู้บังคับบัญชาจึงต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนมีการท้าทายให้พนักงานได้ทำงานเพื่อมุ่งความสำเร็จของงาน

### 3.3 พฤติกรรมผู้นำแลกเปลี่ยนของคูเนอร์, และเลวิส

คูเนอร์, และเลวิส (Kuhner, & Lawis, 1987, p . 469) มีแนวคิดพื้นฐานมาจากทฤษฎีการแลกเปลี่ยนทางสังคมโดยเน้นการแลกเปลี่ยนประโยชน์ระหว่างผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชา โดยทั้งสองฝ่ายต่างมีอิทธิพลซึ่งกันและกัน ต่างฝ่ายต่างอำนวยความสะดวกให้กัน

และกันและต่างก็ได้รับประโยชน์ตอบแทน นั่นคือ ผู้บริหารจะให้อะไรบางอย่างเพื่อที่จะได้รับอะไรบางอย่างเป็นการตอบแทน และจากการวิจัยของเบสส์ (Bass) พบว่า มีองค์ประกอบที่สำคัญของภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน คือ การให้รางวัลตามสถานการณ์ และการบริหารแบบวางเฉย (Hatet, & Bass, 1988, p.696 ; Bass, & Avolio, 1990, pp. 19-20)

สรุปจากแนวคิดแสดงให้เห็นว่า โดยพื้นฐานของผู้นำแลกเปลี่ยนคือการใช้กระบวนการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม โดยที่ผู้นำยอมรับความต้องการของผู้ตามด้วยการให้วัตถุสิ่งของมีค่าหรือแรงจูงใจเพื่อเสริมแรงตามที่ต้องการแต่มีเงื่อนไขในการแลกเปลี่ยนให้ผู้ตามทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่องค์กรมีการกำหนดเป้าหมายไว้

#### 3.4 พฤติกรรมผู้นำของลิเคอร์ท

ลิเคอร์ท (Likert, 1961, p.7) ได้ศึกษาแบบของการเป็นผู้นำในกิจการอุตสาหกรรมบริษัทประกันภัย และหน่วยงานของรัฐบาลหลังจากที่วิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ แล้ว ได้แบ่งแบบของผู้นำออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ผู้นำที่ให้ความสำคัญกับคนงาน (employee centered leaders) จะให้ความสนใจในปัญหาของผู้ใต้บังคับบัญชา การสร้างกลุ่มงานที่มีประสิทธิภาพ มีเป้าหมายของการปฏิบัติงานสูงสามารถที่จะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้าใจถึงเป้าหมายการปฏิบัติงานได้อย่างชัดเจนและให้ทุกคนมีเสรีภาพในการทำงาน

2. ผู้นำที่ให้ความสำคัญกับผลผลิต (production centered leaders) จะมุ่งเน้นการควบคุมผู้ใต้บัญชาอย่างใกล้ชิดและใช้วิธีการจูงใจต่างๆ ในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### 3.5 พฤติกรรมผู้นำของเกทเซล, และกูบา

เกทเซล, และกูบา (Getzels, & Guba, 1968, p.56 อ้างถึงใน กัลยาณี พันธุ์รา, 2537, หน้า 19) ได้กล่าวเกี่ยวกับ พฤติกรรม ผู้นำเมื่อพิจารณาจากการบริหารในลักษณะ คือ

1. ผู้นำทางสถาบัน (normative style) ยึดวัตถุประสงค์ ระเบียบ กฎเกณฑ์ และมีผลประโยชน์ขององค์กรเป็นสำคัญ

2. ผู้นำทางบุคคล (personal style) คำนึงถึงความเหมาะสมบนพื้นฐานของความต้องการ ความจำเป็น ความสุข ความเดือดร้อนของผู้เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ

3. ผู้นำทางการประสานประโยชน์ (transactional style) คำนึงถึงประโยชน์สถาบันหรือหน่วยงานและประโยชน์ของบุคคลไปพร้อมกัน เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูงสุดโดยที่ไม่มีฝ่ายใดสูญเสียประโยชน์ แต่ในทางปฏิบัติไม่ค่อยพบผู้บริหารที่มุ่งสถาบันเป็นหลักหรือมุ่งบุคคลเป็นหลักเพียงประการใดประการหนึ่งประการเดียวแต่จะแสดงพฤติกรรมออกมาพร้อมกันทั้งสองด้านจึงเรียกผู้บริหารประเภทนี้ว่าผู้นำประสานประโยชน์ (transactional leader) คือผู้นำที่มุ่งทั้งสถาบันและมุ่งคนเพื่อประสานประโยชน์ให้เกิดขึ้นระหว่างความมุ่งหวัง

(expectation) ของสถาบันสถานศึกษากับความต้องการส่วนตัวของบุคคลเมื่อการปฏิบัติทั้ง 2 ด้านนี้ เกิดความพอใจซึ่งกันและกันพฤติกรรมที่ปรากฏก็จะเกิดขึ้นทั้งประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness)

### 3.6 พฤติกรรมผู้นำตามทฤษฎีพฤติกรรมศาสตร์ของ แบลค, และมูตัน

แบลค, และมูตัน (Blake, & Mouton, 1964, p.11) ได้แบ่งพฤติกรรมผู้นำตามทฤษฎีพฤติกรรมศาสตร์ 2 ด้านคือ

1. พฤติกรรมความเป็นผู้นำด้านคน (concern for people) หมายถึงการที่ผู้นำเอาใจใส่ต่อทุกข์สุขของผู้ใต้บังคับบัญชา มีความเอาใจใส่ต่อเรื่องงานและเรื่องส่วนตัวมีการเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

2. พฤติกรรมความเป็นผู้นำด้านผลผลิต (concern for product) หมายถึงการที่ผู้นำให้ความสำคัญและให้ความสำคัญต่องานมากกว่าคน โดยในการปฏิบัติงานจะไม่ชอบให้มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจซึ่งต้องปฏิบัติงานตามที่มอบหมายโดยยึดผลของงานเป็นสำคัญ ทั้งนี้สามารถสร้างตารางการบริหารแบบภาวะผู้นำที่เรียกว่าตารางการจัดการ คือ

สูง ↑ มุ่งคน ↓ ต่ำ	การบริหารไมสธ	การบริหารงานเป็นทีม									สูง
	สูง										
	9										
	8										
	7										
	6										
	5					5.5					
	4				การบริหารทาง สายกลาง						
	3										
	2										
	1	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
	ต่ำ	1.1								9.1	
	การบริการทำให้แยลง ← มุ่งงาน → การบริหารใช้อำนาจและการเชือฟัง										สูง

ภาพ 8 ตารางดาข่ายการจัดการ ของแบลค, มูตัน (Blake, Mouton)

ตารางดาข่ายการจัดการของ แบลค, และมูตัน (Blake, & Mouton) สามารถอธิบายพฤติกรรมผู้นำได้ดังนี้

1. รูปแบบการบริหารสโมสร (country club) ผู้นำจะสนใจในความต้องการของคนโดยเน้นที่ตัวบุคคลมากกว่าผลงานจึงมุ่งตอบสนองความต้องการของสมาชิกเพื่อนำไปสู่ความสบายใจมุ่งเน้นความเป็นมิตรและบรรยากาศที่ดี เปิดโอกาสให้สมาชิกแสดงความคิดเห็น ผู้บริหารให้การสนับสนุนช่วยเหลือและให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แต่ไม่มุ่งเน้นที่ผลงานหรือผลผลิต ทั้งนี้ เพื่อตอบสนองมนุษย์สัมพันธ์อันนำไปสู่บรรยากาศที่ราบรื่นเป็นกันเอง ในองค์การและจะเกิดสันติสุขในงานตามรูปแบบ 1.9 จึงมีลักษณะของความเป็นแบบมิตรสัมพันธ์สูงแต่กิจสัมพันธ์ต่ำ

2. รูปแบบการบริหารที่ทำให้แย่ง (improverished) ซึ่งในการปฏิบัติงาน ผู้นำจะไม่เห็นทั้งผลงานและตัวบุคคลในการปฏิบัติงาน มีการใช้ความพยายามในระดับต่ำขาดความตั้งใจเพื่อทำงานให้ได้ผลตามที่ต้องการโดยที่ผู้นำจะให้อิสระแก่ผู้ปฏิบัติ และไม่พยายามสร้างสรรค์และกระตุ้นให้สมาชิกตื่นตัวในการปฏิบัติงานและบรรยากาศของการปฏิบัติงานในองค์การมีลักษณะเฉื่อยชา ขาดความกระตือรือร้น ในการปฏิบัติงานจะให้ความสนใจในระบบงานและผู้ปฏิบัติงานน้อยมาก ความรับผิดชอบในการทำงานจะใช้ความพยายามน้อยมาก เพียงแต่รักษาสภาพสมาชิกองค์การให้คงอยู่เท่านั้น ดังรูปแบบ 1.1 เป็นพฤติกรรมแบบย่ำแย่ซึ่งมีลักษณะการทำงานของความเป็นแบบมิตรสัมพันธ์ต่ำ และกิจสัมพันธ์ต่ำ

3. รูปแบบการบริหารทางสายกลาง (middle-of-the-road) ผู้นำจะมุ่งผลงานความพอดี โดยคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการปฏิบัติงานกับขวัญและกำลังใจของสมาชิกในระดับที่พึงพอใจร่วมกันเป็นภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ที่สามารถเข้ากับผู้ร่วมงานและสามารถสร้างผลงานได้ระดับหนึ่ง แต่มิได้ให้ผลงานที่มีประสิทธิภาพสูงสุดการปฏิบัติงานขององค์การที่ดีและเป็นไปได้นั้น อยู่ที่การสร้างสมดุลระหว่างการปฏิบัติงานที่ต้องการให้สำเร็จ เป็นการรักษาวินัยและกำลังใจของคนให้อยู่ระดับที่พึงพอใจ รูปแบบ 5.5 มีลักษณะของความเป็นมิตรสัมพันธ์ และแบบกิจสัมพันธ์ที่มีความสัมพันธ์ในเชิงสมดุลกัน

4. รูปแบบการบริหารเป็นทีม (team) ผู้นำจะเน้นผลงานความสำเร็จของงานมาจากบุคคลที่มีความผูกพันของสมาชิกพึ่งพาซึ่งกันและกัน เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การร่วมกัน ผู้นำเป็นหัวหน้าทีมที่ให้ความเอาใจใส่ดูแลเรื่องของคนและงานทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีขวัญและกำลังใจ ผู้ปฏิบัติงานจะให้การยอมรับนับถือไว้วางใจ ผลงานมีคุณภาพเป็นผู้นำที่มีความสมบูรณ์แบบผลสัมฤทธิ์ของงานเกิดขึ้นจากคนในองค์การที่มีปณิธานแน่วแน่ มีความตั้งใจมีการอาศัยซึ่งกันและกัน เพื่อเป้าหมายร่วมกันในองค์การนำไปสู่ความสัมพันธ์อันดีในลักษณะที่เชื่อถือไว้วางใจ และให้เกียรติยกย่องนับถือต่อกัน ตามรูปแบบ 9.9 มีลักษณะของความเป็นแบบมิตรสัมพันธ์สูงและกิจสัมพันธ์สูง

5. รูปแบบการบริหารใช้อำนาจและการเชื่อฟัง (authority - compliance) ประสิทธิภาพในการทำงานมาจากการจัดสภาพของงานที่มีลักษณะแบบเผด็จการ ซึ่งผู้นำให้ความสนใจเฉพาะผลงานโดยจะยึดระบบงานเป็นสำคัญและไม่ให้ความสนใจเรื่องขวัญกำลังใจ

ของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งทำให้พฤติกรรมในด้านมนุษยสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับน้อยที่สุด ตามรูปแบบ 9.1 มีลักษณะของความเป็นแบบมิตรสัมพันธ์ต่ำ และแบบกิจสัมพันธ์สูง

แบลค, และมูตัน (Blake, & Mouton) ให้ทัศนะว่าพฤติกรรมผู้นำที่พึงประสงค์มากที่สุด คือ ตามรูปแบบตาข่ายที่ 9.9 ซึ่งให้ความสำคัญสูงกับทั้งงานและทั้งคน และผลการศึกษาที่รัฐโอไฮโอพบว่าพฤติกรรมในรูปแบบที่สูง – สูงทั้งสองด้านนี้เป็นไปได้ยาก ดังนั้นผู้นำจึงต้องมีความยืดหยุ่นในการแสดงพฤติกรรมผู้นำ

ทั้งนี้ สจวน สุทธิเลิศอรุณ (2543, หน้า 286 – 287) ได้จำแนกรูปแบบของพฤติกรรมผู้นำจากแนวคิดของแบลคและมูตัน ได้ว่า

1. แบบมุ่งงานเป็นหลัก (9, 1) (authority compliance management) เป็นผู้นำที่เน้นผลงานมากกว่าตัวบุคคล จัดได้ว่าเป็นผู้นำประเภทเผด็จการมีการจัดวางระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ มีการควบคุม การกำกับและติดตามงานมาก ผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชามีโอกาสเสนอความคิดเห็นได้น้อยที่สุด หรือเรียกว่าพฤติกรรมแบบงานขึ้นสมอง

2. แบบมุ่งตัวบุคคลเป็นหลัก (1, 9) (country club management) เป็นผู้นำที่เน้นตัวบุคคลมากกว่าผลงาน เป็นการสร้างสัมพันธ์ภาพที่ดีและบรรยากาศขององค์การเป็นแบบมิตรภาพ หรือเรียกว่า พฤติกรรมแบบซุ่มซ่ามสังสรรค์

3. แบบมุ่งผลงานและตัวบุคคลต่ำ (1, 1) (improverished management) เป็นผู้นำที่ไม่เน้นทั้งผลงานและตัวบุคคล เป็นผู้นำที่มีลักษณะขาดความเป็นผู้นำ ในการทำงานจะปล่อยปละละเลยเพียงเพื่อเอาตัวรอดเท่านั้น และสามารถทำให้องค์การล้มละลายได้

4. แบบมุ่งผลงานและตัวบุคคลปานกลาง (5,5) (middle of road management) เป็นผู้นำที่เน้นผลงานและตัวบุคคลปานกลาง ที่มุ่งเน้นความสมดุลระหว่างประสิทธิภาพของการผลิตหรือการบริการขวัญกำลังใจของผู้ร่วมงานหรือเรียกว่า พฤติกรรมแบบเดินสายกลาง (pendulum management)

5. แบบมุ่งผลงานและตัวบุคคล (9, 9) (team management) เป็นผู้นำที่เน้นทั้งผลงานและตัวบุคคล คือการให้ได้ผลผลิตหรือการบริการที่มีคุณภาพ ได้รับความพึงพอใจจากผู้ปฏิบัติงาน สมาชิกมีความสัมพันธ์และไว้วางใจต่อกันเป็นอย่างดี

โดยสรุป แบลคและมูตัน (Blake, & Mouton, 1964, p.11) ได้แบ่งพฤติกรรมผู้นำ เป็น 2 ด้าน คือ 1) พฤติกรรมความเป็นผู้นำด้านเอาใจใส่คน (concern for people) 2) พฤติกรรมความเป็นผู้นำด้านสนใจผลิต (concern for product)

จากที่กล่าวมาสามารถแสดงให้เห็นว่าพฤติกรรมของผู้บริหารที่ดีที่สุดที่มีความเหมาะสมกับทุกสถานการณ์ไม่มี ผู้นำที่ประสบผลสำเร็จจึงต้องปรับพฤติกรรมความเป็นผู้นำให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมอย่างใดอย่างหนึ่งตามเงื่อนไขของสถานการณ์ต่างๆ และผู้นำส่วนใหญ่จะยึดหลักแนวคิดเดียวกันนี้

### 3.7 พฤติกรรมผู้นำของฟีลเดอร์

ฟีลเดอร์ (Fiedler, 1967, pp. 26-27) ได้ให้แนวคิดทฤษฎีผู้นำตามสถานการณ์ (Contingency Theory) มีหลักการว่า ประสิทธิภาพของภาวะผู้นำหรือขององค์การจะขึ้นอยู่กับองค์ประกอบที่สำคัญซึ่งมีปฏิสัมพันธ์ คือบุคลิกภาพของผู้บริหารอันเป็นลักษณะเฉพาะหรือลักษณะเฉพาะตัวระดับเจตคติและแรงจูงใจเกี่ยวกับการทำงานของผู้บริหาร โดยมีพฤติกรรม 2 ด้าน คือ

1. พฤติกรรมผู้นำด้านมุ่งงาน (task-oriented leadership) เป้าหมายสูงสุดคือ ผลสำเร็จของงาน

2. พฤติกรรมผู้นำด้านมุ่งสัมพันธ์ (relationship-oriented leadership) ทฤษฎีนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลัก 2 ประการ คือ แบบของผู้นำ (leadership style) กับสถานการณ์ (situation) แบบที่ควบคุมสถานการณ์ (situation control) ของฟีลเดอร์ ประกอบด้วยตัวแปรที่สำคัญ 3 ตัวแปร (กมล ศิริสง, 2545, หน้า 13) ดังนี้

2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้ร่วมงาน (leader-member relations) หมายถึง กลุ่มให้ความสนับสนุนผู้นำมากน้อยเพียงใด

2.2 ลักษณะงานหรือโครงสร้างของงาน (task structure) หมายถึง ความชัดเจนในลักษณะงานหรือโครงสร้างของงานที่กลุ่มได้รับมอบหมายมีอยู่มากน้อยเพียงใด

2.3 อำนาจในตำแหน่ง (position power) หมายถึงการใช้อำนาจของผู้บริหารที่ให้รางวัลหรือการลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้ร่วมงานมากน้อยเพียงใด

### 3.8 พฤติกรรมผู้นำของฮอย, และมิสเกล

ฮอย, และมิสเกล (Hoy, & Miskel, 2001, pp. 407-408) ได้พัฒนาทฤษฎีผู้นำที่เรียกว่าทฤษฎีเส้นทางสู่เป้าหมาย (Path-goal Theory) ซึ่งได้มีการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่เป็นสถานการณ์และผลลัพธ์ของพฤติกรรมผู้นำไว้ 5 ประการ คือ

1. ภายใต้เงื่อนไขของสถานการณ์ที่ไม่แน่นอน พฤติกรรมเส้นทางสู่เป้าหมายของผู้บริหารสถานศึกษาจะกำหนดความต้องการความพอใจ ของผู้ใต้บังคับบัญชานบนพื้นฐานการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพรวมถึงความชัดเจนของเป้าหมายของการปฏิบัติด้วยแนวทางการทำงานให้ประสบผลสำเร็จ การให้รางวัลและการลงโทษต่างๆ นำไปสู่ความต้องการและความพึงพอใจของผู้ใต้บังคับบัญชา มีการสร้างแรงจูงใจเพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีการใช้พฤติกรรมที่สร้างความชัดเจน นำการปฏิบัติไปสู่เป้าหมายขององค์การได้

2. พฤติกรรมผู้นำที่สร้างความสำเร็จเป็นพฤติกรรมที่มุ่งประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานโดยผู้บริหารต้องมีความรับผิดชอบ และติดตามควบคุมการทำงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งต้องเน้นตามเป้าหมายของงาน

3. พฤติกรรมผู้นำที่มุ่งสนับสนุนเป็นการคำนึงถึงสวัสดิภาพของผู้ใต้บังคับบัญชาสร้างความสัมพันธ์และจัดสิ่งแวดล้อมด้านจิตวิทยาในการทำงาน คำนึงถึงความ

ต้องการและความพึงพอใจ พฤติกรรมนี้ต้องการมากโดยเฉพาะสถานการณ์ที่อันตรายนี ความเครียดและสับสน ข้อเสนอก็คือ เมื่อมีความพึงพอใจหรือสถานการณ์ไม่เครียดหรือสับสน แล้วพฤติกรรมด้านสนับสนุนจะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา

4. พฤติกรรมผู้นำที่ยืดค่านิยม เป็นการชักนำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำงาน อย่างมีประสิทธิภาพและสร้างคุณค่าในตนเองพฤติกรรมดังกล่าวรวมถึงการกำหนดวิสัยทัศน์ หรือเป้าหมาย เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาใช้พฤติกรรมที่เป็นสัญลักษณ์เพื่อนำค่านิยมตาม วิสัยทัศน์ ซึ่งวิสัยทัศน์อาจมีผลกระทบต่อสถานภาพเดิมของผู้ปฏิบัติงานได้ จึงอาจทำให้ลด ความมั่นใจและความภูมิใจของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ ซึ่งเป็นข้อที่ควรระวังด้วย

5. พฤติกรรมผู้นำแลกเปลี่ยน มีการกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานได้รับความสำเร็จ ในการปฏิบัติงาน โดยมีสิ่งตอบแทนเช่น รางวัล คำชมเชย เป็นการแลกเปลี่ยน

สรุปจากการศึกษาพบว่า องค์การที่มีอิสระในการทำงาน และส่งเสริมให้ ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมทำงานโดยการมอบหมายงานจากผู้บริหารองค์การที่มีส่วนร่วมใน การรับผิดชอบร่วมกัน จะช่วยส่งเสริมให้เกิดความสามัคคีและผลการปฏิบัติงานก็จะมี ประสิทธิภาพที่ดีในองค์การนั้นๆ

### 3.9 ทฤษฎีคุณลักษณะของผู้นำ

ทฤษฎีคุณลักษณะของผู้นำ (Trait Theories of Leadership) นี้เป็นทฤษฎีที่ เกี่ยวกับลักษณะเฉพาะตัวของผู้บริหาร (สุประวีณ์ สุนย์ตะกู, 2548, หน้า 63) โดยถือเกณฑ์ ลักษณะส่วนตัว เช่น บุคลิกภาพ ทักษะ และลักษณะทางกายภาพ (ความสูง รูปร่าง ลักษณะ) จากการสำรวจลักษณะของผู้นำที่มีชื่อเสียงพบว่า ผู้บริหารที่มีประสิทธิผลสูงสุดโดยทั่วไป มีความฉลาด กระตือรือร้น ตื่นตัวกับความต้องการของบุคคลอื่น เข้าใจงาน มีทักษะในการ ติดต่อสื่อสารที่มีความคิดริเริ่ม ชอบแก้ปัญหา มีความเชื่อมั่นในตนเองมีความรับผิดชอบ มี ตำแหน่งสำคัญ และมีลักษณะเด่น มีข้อสังเกตว่าคุณลักษณะของผู้นำต่างๆ จะมีไม่เท่ากันในทุก สถานการณ์ มีการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับคุณลักษณะ ด้านบุคลิกภาพ ด้านสังคม ด้านสติปัญญา และมีการค้นพบคุณลักษณะสำคัญของผู้บริหาร 6 ประการ (มัลลิกา คันสอน, 2544, หน้า 172 ; สมยศ นาวิการ, 2543 หน้า 463 ) คือ 1) ความมีพลังและทะเยอทะยาน 2) มีความปรารถนาที่จะ นำผู้อื่น 3) มีความซื่อสัตย์มีคุณธรรมจริยธรรมและยึดมั่นหลักการ 4) มีความเชื่อมั่นตนเอง 5) มีความเฉลียวฉลาด และ 6) มีความรอบรู้ในงาน

### 3.10 ทฤษฎีความเป็นผู้นำเชิงสถานการณ์

ทฤษฎีเชิงสถานการณ์ จะเน้นให้ความสำคัญกับประสิทธิผลของผู้นำที่ขึ้นอยู่กับ ความสามารถที่จะจูงใจและสร้างความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติงานให้ทำงาน ทฤษฎีนี้จะ ผสมผสานทฤษฎีความคาดหวังของการจูงใจ (Expectancy Theory of Motivation) พนักงาน ได้รับการกระตุ้นให้ทำงานมีข้อเสนอแนะว่าหน้าที่การจูงใจเบื้องต้นของผู้บริหารจะต้องจูงใจด้าน รางวัล เพื่อแนะนำผู้ปฏิบัติงานก้าวไปสู่เป้าหมายและแก้ปัญหาที่เป็นอุปสรรค ที่จะทำให้ไม่

สามารถบรรลุเป้าหมาย ซึ่งพฤติกรรมผู้นำลักษณะนี้มี 4 ประการ (สุประวีณ์ สุนย์ตะคุ, 2548, หน้า 63 – 64) คือ

1. ผู้นำแบบบงการ (directive leadership) เป็นการบอกพนักงานถึงวิธีที่ควรทำ โดยจัดเตรียมรายละเอียดของงานที่มอบหมาย พฤติกรรมนี้คล้ายกับการกำหนดโครงสร้างที่เริ่มจากตัวของปฏิบัติงานเองเป็นหลัก (initiating structure) และมีการมุ่งที่งาน (task orientation)

2. ผู้นำที่ให้การสนับสนุน (supportive leadership) ลักษณะของผู้นำที่มุ่งเน้นต้องการให้พนักงานมีโอกาสสร้างผลลัพธ์ของงานในสภาพสิ่งแวดล้อมในการทำงานที่เป็นมิตร คล้ายกับพฤติกรรมที่คำนึงถึงผู้อื่น (consideration behavior) และการมุ่งสัมพันธ์กัน (relationship orientation)

3. ผู้นำแบบมีส่วนร่วม (participative leadership) เป็นผู้นำที่ให้คำแนะนำกับพนักงาน การค้นหาความคิดและการกระตุ้นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

4. ผู้นำที่มุ่งความสำเร็จ (achievement-oriented leadership) เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนสำหรับพนักงาน ผู้นำที่มุ่งความสำเร็จของงานและมีการปรับปรุงการทำงานอย่างต่อเนื่อง

จากที่ได้กล่าวมาให้พบ ว่า พฤติกรรมที่ผู้บริหารมีการแสดงออกจะเน้นทั้งพฤติกรรมที่มุ่งความสัมพันธ์กับงาน และมุ่งความสัมพันธ์กับคน ตลอดจนในขณะเดียวกันผู้บริหารจะเน้นการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะมีปฏิสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา ในการร่วมมือประสานสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานเพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย ดังนั้นผู้บริหารจึงต้องแสดงพฤติกรรมให้เป็นที่ยอมรับแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา สามารถโน้มน้าวจิตใจผู้ใต้บังคับบัญชาให้ทำงานร่วมกันอย่างมีความสุข เพื่อประสิทธิผลในการบริหารงานในภาพรวมขององค์การ

### 3.11 พฤติกรรมผู้นำตามแนวคิดของเอ็ดวิน

เอ็ดวิน (Edwin) ได้กล่าวถึงผู้นำ ว่ามี 2 แบบ (สมพงษ์ เกษมสิน, 2526, หน้า 221) คือ

1. ผู้นำแบบนิเสธ (negative leadership) คือผู้นำที่ใช้วิธีการบริหารงานที่มีลักษณะเผด็จการหรือแบบรวมอำนาจ

2. ผู้นำแบบปฏิฐาน (positive leadership) คือผู้นำที่ใช้วิธีการบริหารงานที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย ให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นมุ่งให้เกิดความเห็นชอบในเหตุผลของการปฏิบัติงาน

### 3.12 พฤติกรรมผู้นำตามแนวคิดของเลวิน, ลิพพิทท์ และไวท์

เลวิน, ลิพพิทท์, และไวท์ (Lewin, Lippitt, & White, 1958, pp. 296-303) ได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับแบบผู้นำ มี 3 ลักษณะ คือ

1. ผู้นำแบบอัตตาธิปไตย (autocratic leaders) เป็นลักษณะผู้นำที่ยึดถืออำนาจเป็นสำคัญ เชื่อมั่นในตนเองสูงไม่รับฟังความคิดเห็นผู้อื่นเน้นสมรรถภาพของการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ

2. ผู้นำแบบเสรีนิยม (free-rein leaders) เป็นผู้นำที่มีการใช้อำนาจของกลุ่มเป็นสำคัญ การบริหารงานกระทำในนามของกลุ่มเน้นความเข้าใจ และสร้างสัมพันธภาพอันดีระหว่างผู้นำกับผู้ร่วมงานที่ต้องการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติกิจกรรมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การร่วมกัน

### 3.13 พฤติกรรมผู้นำตามทฤษฎีผู้นำแบบเผด็จการ-ประชาธิปไตย

พฤติกรรมผู้นำตามทฤษฎีผู้นำแบบเผด็จการ-ประชาธิปไตย (authoritarian-democratic leader behavior) มีลักษณะที่ผู้นำจะใช้พฤติกรรมเชิงอิทธิพลต่อผู้ตามในทางใดทางหนึ่งหรือในสองทาง เพื่อให้งานบรรลุความสำเร็จตามที่คาดหวัง (ถวิล เกื้อกุลวงศ์, 2530, หน้า 222 – 223) คือ ความสนใจด้านงานเป็นพฤติกรรมผู้นำแบบเผด็จการ ในขณะที่เดียวกัน ความสนใจด้านความสัมพันธ์เป็นพฤติกรรมผู้นำแบบประชาธิปไตย พฤติกรรมผู้นำในสองแบบนี้จึงขึ้นอยู่กับข้อสมมติฐานของผู้นำ 2 ประการ คือ แหล่งของอำนาจหน้าที่ และธรรมชาติของมนุษย์

พฤติกรรมผู้นำแบบเผด็จการอยู่บนข้อสมมติฐานที่ว่าอำนาจของผู้นำที่ได้รับมาจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่และเชื่อว่ามนุษย์โดยอุปนิสัยแต่กำเนิดเป็นผู้ขาดวินัย ขาดความกระตือรือร้น ขาดความรับผิดชอบ ผู้นำจึงต้องแสดงพฤติกรรมในการกำหนดระเบียบ ข้อบังคับ มีการควบคุมพฤติกรรมในการทำงาน มีระบบการลงโทษเพื่อเป็นตัวกระตุ้นให้ทำงานสำเร็จตามเป้าหมาย ซึ่งผู้นำจะเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจในนโยบายทุกอย่าง เป็นลักษณะผู้นำแบบเผด็จการตามแนวคิดทฤษฎี X ของแมคเกรเกอร์ (Mcgregor) (สงวน สุทธิเลิศอรุณ, 2543, หน้า 285)

พฤติกรรมผู้นำแบบประชาธิปไตยจะให้ความสนใจด้านมนุษยสัมพันธ์โดยตั้งสมมติฐาน ว่าอำนาจของผู้นำที่ได้รับมาจากกลุ่มคนที่ยินยอมรับการเป็นผู้ตามและมนุษย์โดยพื้นฐานแล้วสามารถควบคุมตัวเองได้ มีความคิดสร้างสรรค์ในการทำงานถ้าหากได้รับการจูงใจอย่างเหมาะสม แนวคิดนี้มีความรู้สึกกว่าผู้ร่วมงาน และผู้ตามเป็นมนุษย์ที่มีเกียรติเชื่อถือได้ มีความขยันกระตือรือร้นและมีความรับผิดชอบ ผู้นำแบบนี้เพียงประชุมชี้แจงหรือประกาศแจ้งให้ผู้ร่วมงานทราบถึงกฎระเบียบข้อบังคับและมาตรฐานการทำงาน ผู้ร่วมงานก็พร้อมกับการมอบหมายงานที่ได้รับผิดชอบ และนำไปปฏิบัติโดยผู้นำไม่จำเป็นต้องควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติสามารถอภิปราย แสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและร่วมสั่งการในนโยบายต่าง ๆ ซึ่งเป็นลักษณะผู้นำแบบประชาธิปไตยตามแนวคิดทฤษฎี Y ของแมคเกรเกอร์ (Mcgregor) (สงวน สุทธิเลิศอรุณ, 2543, หน้า 285)

### 3.14 พฤติกรรมผู้นำตามทฤษฎีความคาดหวังเส้นทางเป้าหมาย

ในการบริหารประสิทธิผลของผู้นำจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการชักจูงการสร้าง ความพึงพอใจของพนักงานทำงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดโดยการพัฒนาของ โรเบิร์ต เฮ้าส์ (Robert House) ทฤษฎีความคาดหวังเส้นทางเป้าหมาย (มัลลิกา ต้นสอน, 2544, หน้า 182-185) มีความสัมพันธ์กับทฤษฎีความคาดหวังของการจูงใจ (Expectancy Theory of Motivation) โดยพนักงานได้รับการกระตุ้นให้ทำงาน และพยายามจะนำไปสู่ความสำเร็จในงานที่มอบหมายเพื่อนำไปสู่รางวัลหากเชื่อว่าความสำเร็จของงานจะนำไปสู่รางวัลที่พึงพอใจ ได้การจูงใจให้พนักงานปฏิบัติงานเพื่อรับรางวัลเป็นสิ่งตอบแทนนี้เป็นเป้าหมายที่ผู้นำต้องการ โดยพยายามกำจัดอุปสรรคที่จะทำให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ ทั้งนี้ พฤติกรรมผู้นำเช่นนี้สามารถเกิดขึ้นได้กับสถานการณ์ผู้นำ ดังนี้

1. ผู้นำแบบสั่งการ (directive leadership) เป็นการปฏิบัติโดยมีการจัดเตรียมรายละเอียดของงานที่มอบหมาย มีการกำหนดตารางและมาตรฐานการทำงานเฉพาะของงาน ซึ่งคล้ายคลึงภาวะผู้นำแบบกำหนดโครงสร้าง (initiating structure) และแบบการมุ่งที่งาน (task orientation) หรือผู้นำที่มุ่งด้านกิจสัมพันธ์ (initiating structure) เป็นพฤติกรรมของผู้นำที่แสดงออกต่อผู้ตามโดยมุ่งความสำเร็จขององค์การการจัดโครงสร้างของงาน การกำหนดคุณลักษณะของงาน การกำหนดบทบาทของผู้นำ และผู้ตาม การมอบหมายงาน และความรับผิดชอบ การกำหนดวิธีการสื่อสาร การกำหนดกระบวนการและวิธีการทำงานดังกล่าว เป็นพฤติกรรมของผู้นำที่มุ่งผลสำเร็จของงานเป็นการเฉพาะ และโดยที่ผู้ตามมีโอกาสได้เรียกร้องหรือเสนอเงื่อนไขในการทำงานได้น้อยมาก ตามทฤษฎีพฤติกรรมศาสตร์ของฮาโลพิน (Halpin) (ฐิตียา เรือนนระการ, 2546, หน้า 22)

2. ผู้นำแบบให้การสนับสนุน (supportive leadership) เป็นลักษณะผู้นำที่ให้ความสนใจกับความต้องการของพนักงาน และพยายามสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่พนักงาน รวมทั้งการสร้างโอกาสและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เป็นมิตร โดยจะเปิดโอกาสให้สมาชิกปฏิบัติงานสนับสนุนปัจจัยต่างๆ และกำหนดแนวทางให้แก่สมาชิกเป็นพฤติกรรมของผู้นำที่แสดงความรู้สึกไวต่อการรับรู้ต่อผู้ตามในด้านการยอมรับความรู้สึกความคิดการให้ความไว้วางใจการแสดงความคิดเห็น การเอื้ออาทร มีความห่วงใยต่อปัญหา มีการรับฟังปัญหา มีการรับฟังข้อเสนอแนะของผู้ตามเพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจในการบริหาร

3. ผู้นำแบบมีส่วนร่วม (participative leadership) ผู้นำที่ให้คำปรึกษาแก่พนักงานส่งเสริมการค้นหาความคิดและกระตุ้นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีการเสนอข้อมูลความคิดและปัญหาให้สมาชิกได้ร่วมกันแสดงความคิดเห็นและร่วมแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาพร้อมกัน

4. ผู้นำที่มุ่งที่ความสำเร็จ (achievement – oriented leadership) เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและท้าทายการปฏิบัติงานโดยผู้นำที่มุ่งความสำเร็จจะทำการ

ปรับปรุงการทำงานอย่างต่อเนื่องในขณะเดียวกันก็สร้างความเชื่อมั่นว่าสามารถบรรลุมาตรฐานที่กำหนดไว้ได้

### 3.15 พฤติกรรมผู้นำตามทฤษฎีเชิงพฤติกรรมศาสตร์ ของฮาลปิน

ในการศึกษาของมหาวิทยาลัยโอไฮโอ (Ohio Studies) ได้ศึกษาด้านพฤติกรรมผู้นำใน 2 ลักษณะที่เกี่ยวข้องกับผลผลิตหรือพฤติกรรมที่เน้นงานและศึกษาพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคล ที่เรียกว่า พฤติกรรมที่เน้นความสัมพันธ์ (ถวิล เกือกุลวงศ์, 2530, หน้า 225 – 226) การศึกษาระยะแรกมี แฮมพิลล์, และคูนส์ (Hamphill, & Coons) ได้ศึกษาตามแนวคิดพฤติกรรมผู้นำของมหาวิทยาลัยโอไฮโอและซึ่งต่อมา ฮาลปิน, และวินเนอร์ (Halpin, & Winner) ได้ศึกษาและปรับปรุงเครื่องมือการวัดพฤติกรรมผู้นำ 2 ลักษณะ คือ มิติกิจสัมพันธ์และมิติมิตรสัมพันธ์ (สุพล พุฒคำ, 2547, หน้า 12-13) ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. พฤติกรรมผู้นำด้านกิจสัมพันธ์ (initiating structure) หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้บังคับบัญชาแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชาที่เน้นงาน มีการสร้างและกำหนดรูปแบบของการจัดองค์การที่เป็นระเบียบแบบแผนมีการดำเนินงานตามนโยบายเป้าหมาย แผนงาน เน้นระบบการปฏิบัติงานที่มุ่งความสำเร็จของงานเป็นหมายที่สูงสุดและความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชาคำเนินการไปตามหน้าที่ระบบงาน ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้เพื่อให้งานประสบความสำเร็จ ทั้งนี้ การปฏิบัติงานของบุคคล กลุ่มบุคคล และหรือขององค์การต้องสามารถปฏิบัติงาน สามารถอธิบายได้อย่างชัดเจน ผู้นำจึงมุ่งที่ความสำเร็จขององค์การตามโครงสร้างงาน สมาชิกในองค์การมีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือเสนอแนะเงื่อนไขในการปฏิบัติงานได้น้อยมาก พฤติกรรมที่ผู้บริหารแสดงให้เห็นให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทราบจะแสดงในลักษณะดังต่อไปนี้

- 1.1 แสดงให้ผู้ร่วมงานเข้าใจในทัศนคติของผู้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน
- 1.2 นำความคิดใหม่ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานไปปรึกษาหารือกับผู้ใต้บังคับบัญชา
- 1.3 ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเข้มงวด เจียบขาด
- 1.4 มีการเสริมแรงให้ผู้ปฏิบัติงานปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ
- 1.5 ยึดถือระบบ ขอบบังคับต่างๆ ในการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา
- 1.6 มีการมอบหมายงานเฉพาะอย่างให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ
- 1.7 มีการกำหนดมาตรการตามมาตรฐานการปฏิบัติงานชัดเจน
- 1.8 มีการกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงาน
- 1.9 มีการกำหนดเป้าหมายขององค์การชัดเจน

1.10 มีการประสานงาน ควบคุม กำกับติดตามการปฏิบัติงานอย่าง

ใกล้ชิด

2. พฤติกรรมผู้นำด้านมิตรสัมพันธ์ (consideration) หมายถึง พฤติกรรมผู้นำที่เน้นความสัมพันธ์กับผู้ปฏิบัติงานแสดงออกถึงความเป็นมิตร การเคารพและให้เกียรติต่อกัน มีการให้ความไว้วางใจในการปฏิบัติงาน มีการให้การช่วยเหลือเสนอแนะการแนะนำและการให้ความเชื่อถือในสมาชิกหรือผู้ใต้บังคับบัญชา เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการเสนอแนะ มีอิสระในการตัดสินใจในการปฏิบัติงานตามความสามารถของบุคคลเพื่อให้มีผลต่อการปฏิบัติงานสำเร็จตามนโยบายและเป้าหมายขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพตลอดจนมีประสิทธิผล ซึ่งผู้นำด้านมิตรสัมพันธ์จะแสดงออกในลักษณะดังนี้

- 2.1 มีการช่วยเหลือเกื้อกูลผู้ร่วมงาน
- 2.2 มีการสร้างขวัญกำลังใจ
- 2.3 ประพุดิคนเปิดเผยเข้าใจง่าย
- 2.4 หาโอกาสรับฟังความคิดเห็นจากผู้ร่วมงาน
- 2.5 สร้างทีมงานและสังสรรค์
- 2.6 ดูแลเอาใจใส่ในสวัสดิภาพของผู้ใต้บังคับบัญชา
- 2.7 อธิบายถึงแนวทางการปฏิบัติงาน
- 2.8 มีการวางแผนปรึกษาหารือร่วมกันในการปฏิบัติงาน
- 2.9 ยอมรับความคิดเห็นใหม่ๆ ปฏิบัติต่อผู้ร่วมงานในฐานะเป็นผู้ที่เท่าเทียมกัน

เหมือนกัน

- 2.10 แสดงความเต็มใจที่จะให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง
- 2.11 แสดงความเป็นมิตรไม่ถือตัว
- 2.12 พยายามทำให้ผู้ร่วมงานเกิดความรู้สึกสบายใจในการปฏิบัติงาน
- 2.13 นำข้อเสนอแนะจากผู้ร่วมงานไปปฏิบัติ
- 2.14 มีการขอความเห็นชอบจากผู้ร่วมงานในเรื่องสำคัญก่อนการปฏิบัติงาน

ปฏิบัติงาน

นอกจากนี้การศึกษาของฮาลปิน, และวินเนอร์ (Halpin, & Winner) ยังพบว่า พฤติกรรมผู้นำทั้งแบบกิจสัมพันธ์และแบบมิตรสัมพันธ์มีความสัมพันธ์ต่อกัน ดังนี้

1. กิจสัมพันธ์และมิตรสัมพันธ์ต่างก็เป็นมิติพื้นฐานของพฤติกรรมผู้นำ
2. พฤติกรรมผู้นำที่มีประสิทธิผลจะมีความสัมพันธ์โน้มเอียงทั้ง

2 พฤติกรรม

3. ผู้บริหารมีความโน้มเอียงในการให้ความสำคัญกับพฤติกรรมผู้นำแบบกิจสัมพันธ์มากกว่าพฤติกรรมผู้นำแบบมิตรสัมพันธ์

4. ผู้ได้บังคับบัญชาที่มีความโน้มเอียงให้ความสำคัญกับพฤติกรรมผู้นำแบบมิตรสัมพันธ์มากกว่าพฤติกรรมผู้นำแบบกิจสัมพันธ์

สุรพล พุฒคำ (2547, หน้า 13-14) อ้างถึงการศึกษานี้ของ คูนซ์, ฮอย และ ลีเวอร์เรทท์ (Kunz, Hoy, & Leverette) ที่มีความเห็นสอดคล้องกับนักวิชาการอื่นๆ ที่ว่า พฤติกรรมผู้นำแบบมิตรสัมพันธ์ (consideration) เป็นความสัมพันธ์ที่ผู้บังคับบัญชาพึงพอใจที่จะทำงานร่วมกับผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้นำโดยในบางครั้งอาจมีการผสมผสานมิติกิจสัมพันธ์ (initiating structure) นำไปใช้ในการปฏิบัติงานร่วมของผู้บังคับบัญชา พฤติกรรมผู้นำแบบมิตรสัมพันธ์มีผลกระทบทางตรงต่อความพึงพอใจของผู้บังคับบัญชาที่ต้องปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ และในทางตรงกันข้ามมิติกิจสัมพันธ์ก็จะมีผลกระทบอย่างใหญ่หลวงกับการปฏิบัติงานของสถานศึกษาหรือขององค์กร เมื่องานนั้นไม่ได้เป็นไปตามเป้าหมายกำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตามต้องคำนึงเรื่องสถานการณ์ต่างๆ ซึ่งสามารถเป็นตัวแปรที่มีผลกระทบต่อพฤติกรรมความสัมพันธ์ระหว่างมิตรสัมพันธ์กับกิจสัมพันธ์ได้

### 3.16 พฤติกรรมผู้นำตามแนวคิดของยูกิ (Yuki)

ในยุคปัจจุบันผู้นำจะต้องแสดงพฤติกรรมในการเป็นผู้นำองค์กร แบบแผนที่เหมาะสมของพฤติกรรมผู้นำทั้งพฤติกรรมผู้นำที่เน้นด้านผลผลิตและพฤติกรรมผู้นำที่เน้นด้านคนนั้นไม่ใช่เหตุผลสมควรที่จะรับประกันว่าเป็นความจริงที่ถือว่าดีที่สุดในทุกสถานการณ์ (สุรพล พุฒคำ, 2547, หน้า 15 - 16) ซึ่ง ยูกิ (Yuki) ได้ขยายแนวคิดต่อจากแนวคิดของเบลคและมุลตัน (Blake, & Mouton) โดยพิจารณาผลสืบเนื่องพฤติกรรมที่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่แตกต่างกันออกไป ยูกิ (Yuki) ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวคิดที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสถานการณ์ว่าพฤติกรรมผู้นำจะต้องมีความสัมพันธ์กับสถานการณ์ เพราะสถานการณ์จะมีผลกระทบต่อความสำเร็จของพฤติกรรมผู้นำ ทั้งนี้ ยูกิ (Yuki) ได้พัฒนากรอบพฤติกรรมผู้นำที่สามารถกำหนดได้ 3 ประเภท คือ 1) พฤติกรรมผู้นำที่เน้นงาน 2) พฤติกรรมผู้นำที่เน้นความสัมพันธ์ และ 3) พฤติกรรมผู้นำที่เน้นการเปลี่ยนแปลง

#### 3.16.1 พฤติกรรมผู้นำที่เน้นงาน (task - oriented behaviors)

##### 1) ความหมายของพฤติกรรมที่เน้นงาน

พฤติกรรมด้านนี้จะเน้นที่ความชัดเจนในการจัดระบบงาน บทบาทของสมาชิกที่เกี่ยวข้องกับงาน การวางแผน การจัดการ และการกำกับติดตามผลการดำเนินงานในองค์กรที่เน้นความสำคัญและความสำเร็จของงาน ซึ่งผู้นำจะใช้บุคลากรและทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ การยึดมั่นในการรักษาความเที่ยงตรงและความมั่นคงในกระบวนการทำงานรวมทั้งการบำรุงรักษา การปรับปรุงให้ได้ผลผลิตที่เพิ่มมากขึ้นด้วย

##### 2) คุณลักษณะของพฤติกรรมที่เน้นงาน

พฤติกรรมผู้นำที่เน้นงาน (task - oriented behaviors) มีคุณลักษณะที่มีการแสดงประพฤติกและการปฏิบัติในการบริหารจัดการ มีการวางแผน มีการ

ควบคุมกำกับติดตามการดำเนินงานตามนโยบายมีกำหนดเป้าหมาย ภาระงาน แผนงาน โครงการและกิจกรรม มีระบบการใช้บุคลากรและทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ การบำรุงรักษา และดำเนินการพัฒนาบุคลากรและทรัพยากรด้วยความเที่ยงตรงและมั่นคง มุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับการสั่งการ การควบคุมกำกับติดตามการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัดเพื่อความสำเร็จของงานโดยมุ่งเน้นผลลัพธ์จากการปฏิบัติเพื่อความสำเร็จของงานเป็นเป้าหมายสูงสุด

### 3.16.2 พฤติกรรมผู้นำที่เน้นความสัมพันธ์ (relation-oriented behaviors)

#### 1) ความหมายของพฤติกรรมที่เน้นความสัมพันธ์

ผู้นำประเภทนี้จะมีพฤติกรรมที่ครอบคลุมในการให้การช่วยเหลือ สนับสนุนการพัฒนา แสดงการรับรู้การให้คำปรึกษา และการบริหารความขัดแย้ง จะเน้นการปรับปรุงความสัมพันธ์ และการช่วยเหลือบุคคลเพื่อเพิ่มความร่วมมือและการทำงานเป็นหมู่คณะตลอดจนเน้นการสร้างองค์การด้วย

#### 2) คุณลักษณะของพฤติกรรมที่เน้นความสัมพันธ์

พฤติกรรมผู้นำที่เน้นความสัมพันธ์ (relation-oriented behaviors) มีคุณลักษณะของการประพฤติปฏิบัติที่มีการช่วยเหลือผู้ปฏิบัติงานตั้งแต่การวางแผนงาน การดำเนินงาน มีการให้คำปรึกษา มีการนิเทศงาน การให้ความเชื่อถือและให้ความไว้วางใจต่อกันในการปฏิบัติงาน มีการเปิดโอกาสให้สมาชิกมีอิสระและมีส่วนร่วมในการเสนอแนะการปฏิบัติงานสามารถตัดสินใจการปฏิบัติงานได้ด้วยตัวเอง ให้ความตระหนักคำนึงถึงการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานโดยยึดถือความสามารถของบุคคลเพื่อให้มีผลต่อความสำเร็จของการปฏิบัติงานตามนโยบาย และเป้าหมายขององค์การสถานศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

### 3.16.3 พฤติกรรมผู้นำที่เน้นการเปลี่ยนแปลง (change-oriented behaviors)

#### 1) ความหมายของพฤติกรรมที่เน้นการเปลี่ยนแปลง

ผู้นำประเภทนี้จะให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม และวิเคราะห์เหตุการณ์ภายนอกที่เกิดขึ้น มีการทำวิสัยทัศน์ให้เป็นที่น่าสนใจ มีการเปลี่ยนแปลง กำหนดเป้าหมาย หลักการ นโยบายในการดำเนินงาน มีการนำเสนอโครงการใหม่ๆ มีการผลักดันเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การร่วมมือในการสนับสนุน และการดำเนินการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นจะเกี่ยวข้องกับการปรับตัวเพื่อการเปลี่ยนแปลงให้เข้ากับสภาพแวดล้อมจากการได้รับข้อมูลผู้ใต้บังคับเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

#### 2) คุณลักษณะของพฤติกรรมที่เน้นการเปลี่ยนแปลง

พฤติกรรมผู้นำที่เน้นการเปลี่ยนแปลง (change-oriented behaviors) มีคุณลักษณะของการกระทำโดยการประพฤติและการปฏิบัติตนในการบริหารงานที่

คำนึงถึงสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลง มีการสร้างบรรยากาศของหน่วยงานให้เกิดความไว้วางใจกันในระดับสูงมีวิสัยทัศน์ สามารถปรับตัวได้ตามสถานการณ์ มีระบบการบริหารจัดการที่ดี กระตุ้นให้สมาชิกตระหนักและเห็นความสำคัญของเปลี่ยนแปลงองค์การเพื่อให้ความเหมาะสมตามสถานการณ์ สนับสนุนการเสริมสร้างทักษะและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาทีมงาน ซึ่งเน้นระบบการบริหารงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ จัดให้มีระบบการให้สิ่งจูงใจแบบใฝ่สัมฤทธิ์ของผลงาน มีการพัฒนาระบบการให้รางวัลเพื่อการกระตุ้นให้มีผลต่อความสำเร็จของการปฏิบัติงานตามนโยบายและเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล

จากรูปแบบแนวคิดพฤติกรรมผู้นำทั้ง 3 ประการ ดังกล่าว ยูคัล (Yuki) มีความเชื่อว่าสภาพแวดล้อมจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดความสำเร็จขององค์การได้ และถ้าจะพิจารณาถึงพฤติกรรมผู้นำที่เน้นงานจะมีลักษณะที่ตรงกับมิติของกิจสัมพันธ์ และพฤติกรรมผู้นำที่เน้นความสัมพันธ์จะมีลักษณะที่ตรงกับมิติมิตรสัมพันธ์ของฮาลปิน, และวินเนอร์ (Halpin, & Winer) สุรพล พุฒคำ (2547, หน้า 15) กล่าวว่าการใช้คำจำกัดความ ของ ฮาลปิน, และวินเนอร์ (Halpin, & Winer) ในสภาพแวดล้อมที่มีความคงที่ พฤติกรรมที่เน้นงานควรจะนำมาใช้มากกว่าพฤติกรรมที่เน้นการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากพฤติกรรมที่เน้นการเปลี่ยนแปลงจะนำมาใช้มากกว่าพฤติกรรมที่เน้นการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากพฤติกรรมที่เน้นงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพของงานเพิ่มขึ้นการดำเนินการจึงมีความจำเป็น ส่วนพฤติกรรมที่เน้นการการเปลี่ยนแปลงจะนำมาใช้ในการกำกับติดตามกับสภาพแวดล้อมและการเผยแพร่ในความรู้ในสิ่งใหม่ๆ และในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน พฤติกรรมที่เน้นความสัมพันธ์จะนำมาใช้ในการดำเนินการกับสภาพแวดล้อมที่ง่ายมากกว่าสภาพแวดล้อมที่มีความซับซ้อนและไม่คงที่ โดยในสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อนและไม่คงที่ พฤติกรรมที่เน้นการเปลี่ยนแปลงจะก่อให้เกิดการบรรลุผลได้มากที่สุด

กล่าวโดยสรุปได้ว่าพฤติกรรมมีความเหมาะสม และการสร้างความสมดุลย์ของรูปแบบตามแนวคิดพฤติกรรมผู้นำของ ยูคัล (Yuki) นี้จึงขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่นำมาใช้เป็นพื้นฐานการแสดงออกของผู้นำ การที่บริหารงานจะประสบผลสำเร็จนั้น เป็นผลมาจากการที่ผู้นำได้แสดงพฤติกรรมภาวะผู้นำภายใต้ความเงื่อนไขในการทำงานกับวัตถุประสงค์ขององค์การในลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามสถานการณ์ที่จะแสดงพฤติกรรมแบบมุ่งงาน หรือแบบเน้นความสัมพันธ์ หรือแบบพฤติกรรมที่เน้นการเปลี่ยนแปลง ตามโอกาสและความเหมาะสม

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการได้แสดงความคิดเห็นที่เกี่ยวกับพฤติกรรมผู้นำไว้ในลักษณะต่างๆ ดังนี้

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2538, หน้า 29) กล่าวว่าพฤติกรรมผู้นำในยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารต้องมีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีความรู้ ความสามารถและการบริหารจัดการที่ดี เพื่อที่จะนำองค์การไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย

เสน่ห์ จุ้ยโต (2545, หน้า 117) ได้กล่าวถึงพฤติกรรมผู้นำที่ทำให้สมาชิกเกิดความพึงพอใจในการทำงาน และทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นไว้ 2 แบบ คือ

1. ผู้นำที่มุ่งงานเป็นลักษณะพฤติกรรมที่ผู้นำจะดำเนินการมอบหมายงานมีระบบการจัดการขยายการสื่อสารและการประเมินผลการปฏิบัติงานของกลุ่ม แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและเพื่อนร่วมงานที่เสริมสร้างให้เกิดรูปแบบการจ้องการที่เหมาะสม และหาช่องทางในการติดต่อ ทำความเข้าใจกันระหว่างบุคคลในงาน ตลอดจนวิธีการและกระบวนการปฏิบัติงาน

2. ผู้นำที่มุ่งคนเป็นพฤติกรรมของผู้นำที่แสดงในความไว้วางใจมีการยอมรับนับถือซึ่งกันและกัน มีมิตรภาพและให้การสนับสนุน ให้ความสนใจในสวัสดิการของผู้ร่วมงาน

กิตติภัก ยิ่งปัญญาโชค (2546, หน้า 29) กล่าวว่า ผู้นำต้องควรรู้จักและมีความสามารถในด้านการเปลี่ยนแปลง

ณัฐพล ปัญญาโสภณ (2546, หน้า 59) กล่าวว่า ผู้นำยุคปัจจุบันต้องมีความเข้าใจผู้อื่นและยอมรับในความแตกต่าง มีทัศนคติในเชิงบวก ให้กำลังใจแก่ผู้ร่วมงานสามารถพัฒนาตนเองที่จะทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ เข้าใจสิ่งแวดล้อม มีหลักธรรมในการปฏิบัติงาน

ศิริพงศ์ พุทธิพันธ์ (2546, หน้า 5) กล่าวว่า พฤติกรรมผู้นำในยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงต้องมุ่งสร้างองค์การไปสู่ความเป็นเลิศ ลดความผิดพลาดในการปฏิบัติงาน นำกระบวนการบริหารมาใช้

สุทธิพันธ์ พรหมสุวรรณ (2546, หน้า 33) กล่าวว่า ลักษณะผู้นำในยุคปัจจุบันควรกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์การ กำหนดเป้าหมาย คุณค่าและความเชื่อร่วมกัน มีการกำหนดกลยุทธ์ในการบริหารองค์การเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สุมาณี ไพศาลเวชกรรม (2546, หน้า 72) กล่าวว่า ลักษณะผู้นำในยุคการเปลี่ยนแปลงควรให้ความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลง มุ่งสร้างสิ่งใหม่ๆ พัฒนาและปรับเปลี่ยนองค์การมีความมั่นคงทางอารมณ์ มีคุณธรรมจริยธรรม มีความกล้าหาญที่จะปรับเปลี่ยนไปสู่สิ่งที่ดีกว่า

วินิตา สุกระมูล (2546, หน้า 34) กล่าวว่า ลักษณะผู้นำในยุคการเปลี่ยนแปลงผู้นำต้องปรับองค์การให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ตลอดจนการแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

พฤติกรรมผู้นำต่างๆ ที่กล่าวนี้จะขึ้นอยู่กับองค์ประกอบตามตัวแปรสถานการณ์ (situational variables) ที่เผชิญอยู่ 2 ประเภท ได้แก่

1. ปัจจัยสภาพแวดล้อม (environment factors) มีผลต่อความพอใจหรือไม่พอใจ ซึ่งจะประกอบด้วยโครงสร้างงาน (task structure) ระบบอำนาจหน้าที่เป็นทางการขององค์การ (organization's formal authority system) และกลุ่มงาน (work group)

2. คุณสมบัติของผู้ใต้บังคับบัญชา (subordinate characteristics) ประกอบด้วยทักษะและความต้องการของพนักงานโดยทั่วไป ผู้บริหารจะปรับปรุงแบบการเป็นผู้นำตามความสามารถของพนักงานกล่าวคือ พนักงานที่มีความสามารถในการปฏิบัติงานน้อย ผู้นำจะ

เปลี่ยนพฤติกรรมเป็นแบบสั่งงาน และในทางตรงกันข้ามถ้าพนักงานมีความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ และความสามารถผู้นำจะปรับเปลี่ยนบทบาทผู้นำที่มุ่งความสำเร็จโดยผู้นำจะ กำหนดเป้าหมายที่ท้าทาย และเชื่อมั่นในความสามารถของพนักงาน

นอกจากนี้ในแนวคิดผู้นำปัจจุบันได้เพิ่มการประสมประสานระหว่างคุณลักษณะ ของความรู้ ความสามารถของปัจเจกบุคคลและสภาพการณ์ที่เหมาะสมด้วย วิโรจน์ สารรัตนะ (2544, หน้า 130-131) ได้จำแนกผู้นำออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. ผู้นำแห่งการจัดการ (transactional leader) หมายถึง ผู้นำที่จูงใจให้ผู้ได้ บังคับบัญชาปฏิบัติงานในระดับที่คาดหวังโดยให้ตระหนักถึงความรับผิดชอบในงาน ซึ่งมีความ ชัดเจนในจุดมุ่งหมายการทำงานมีความมั่นใจในการปฏิบัติงานให้บรรลุจุดหมายที่ต้องการ ให้ เข้าใจถึงความเชื่อมโยงระหว่างความต้องการและรางวัลที่จะได้รับจากการตอบสนองในการ ทำงานให้บรรลุผลสำเร็จ

2. ผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง (transformational leader) เป็นผู้จูงใจให้คนปฏิบัติงาน เกินกว่าความคาดหวังตามปกติ มุ่งไปที่ภารกิจงานด้วยความสนใจที่เกิดขึ้นภายในคน เพื่อมุ่ง การบรรลุความต้องการในระดับสูง มุ่งผลที่เกิดขึ้นโดยอาศัยภาวะผู้นำแห่งการจัดการ มีปัจจัยที่ ส่งผลต่อภาวะผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลงซึ่งประกอบด้วย

2.1 ความสามารถพิเศษ (the special of ability) คือ ความสามารถของผู้นำที่ ก่อให้เกิดความศรัทธาความภาคภูมิใจและความยอมรับนับถือจากผู้อื่น มีความรู้ว่าจะอะไรสำคัญ และรู้ว่าอะไรก่อให้เกิดความผูกพันกับภารกิจ หรือมีวิสัยทัศน์ในการที่จะก่อให้เกิดแรงบันดาลใจ กับผู้อื่น ปัจจัยตัวนี้มีความสำคัญกว่าปัจจัยอื่น ผู้นำประเภทนี้มักเป็นผู้นำประเภทต่อสู้เพื่อการ เปลี่ยนแปลง เข้าใจและมองอนาคตด้วยวิสัยทัศน์เชิงอุดมการณ์ ประพฤติปฏิบัติตนอย่าง เหมาะสม ผู้นำประเภทนี้มักใช้อำนาจอ้างอิง อำนาจจากความเป็นผู้เชี่ยวชาญโดยการพยายาม ชักนำให้ผู้อื่นมีวิสัยทัศน์เพื่อการเปลี่ยนแปลงในเชิงก้าวหน้าร่วมกันอีกด้วย

2.2 การยอมรับคุณค่าแห่งปัจเจกชน (individual considerations) มีการ พัฒนาศักยภาพของคนอื่น ใส่ใจต่อความต้องการของแต่ละบุคคลและปฏิบัติต่อบุคคลอื่นอย่าง เป็นบุคคลที่มีคุณค่าให้ความสำคัญต่อการกระตุ้นทางปัญญา (intellectual stimulation) ที่เกี่ยวข้อง กับการเสนอความคิดให้ผู้อื่นได้คิดทบทวนสิ่งที่ทำอยู่เดิม มีการกระตุ้นให้มองปัญหาจากหลาย แง่มุม กระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ

สรุป จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมผู้นำต่างๆ มีรูปแบบดังนี้

1. เบอร์น ได้สรุปองค์ประกอบของผู้นำเปลี่ยนสภาพ ดังนี้

- 1.1 ความสนใจ
- 1.2 การคล้อย
- 1.3 การกระตุ้นการใช้ปัญญา
- 1.4 การมุ่งความสัมพันธ์

2. เซอร์เช, และบลองชาร์ด สรุปได้ว่า มิติกการเป็นผู้นำมีอยู่ 2 ด้าน ดังนี้
  - 2.1 พฤติกรรมผู้นำด้านมิตรสัมพันธ์
  - 2.2 พฤติกรรมผู้นำด้านกิจสัมพันธ์
3. คูเนอร์, และเลวิส ให้แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำแลกเปลี่ยนหมายถึง มีการแลกเปลี่ยนทางสังคมเน้นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชา โดยต่างมีอิทธิพลและอำนาจประโยชน์ซึ่งกันและกันเป็นการตอบแทน
4. ลีเคอร์ท ได้แบ่งแบบผู้นำออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้
  - 4.1 ผู้นำที่ให้ความสำคัญกับงาน
  - 4.2 ผู้นำที่ให้ความสำคัญกับผลผลิต
5. เกทเชล, และกูบา ได้กล่าวถึงพฤติกรรมกรรมการบริหารที่ยอมรับในลักษณะทางสังคม ประกอบด้วย 2 มิติ ดังนี้
  - 5.1 สถาบันมิติ
  - 5.2 บุคลามิติ
6. แบลค, และมูตัน ได้แบ่งพฤติกรรมผู้นำออกเป็น 2 ด้าน ดังนี้
  - 6.1 พฤติกรรมผู้นำด้านเอาใจใส่คน
  - 6.2 พฤติกรรมผู้นำด้านสนใจผลผลิต
7. พิตเลอร์ ให้แนวคิดพฤติกรรมตามสถานการณ์ 2 ด้าน ดังนี้
  - 7.1 พฤติกรรมผู้นำด้านมุ่งงาน
  - 7.2 พฤติกรรมผู้นำด้านความมุ่งสัมพันธ์
    - ซึ่งพิตเลอร์ได้แบ่งความสัมพันธ์ตามองค์ประกอบเป็น 3 ประการ คือ
      - 7.2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชา
      - 7.2.2 ความสัมพันธ์ตามลักษณะงานหรือโครงสร้างของงาน
      - 7.2.3 ความสัมพันธ์ตามอำนาจในตำแหน่ง
8. ฮอย, และมิสเกล ได้พัฒนาทฤษฎีผู้นำเรียกว่า ทฤษฎีเส้นทางสู่เป้าหมายและได้อธิบายพฤติกรรมผู้นำไว้ 5 ประการ ดังนี้
  - 8.1 พฤติกรรมผู้นำเส้นทางเป้าหมาย
  - 8.2 พฤติกรรมผู้นำที่สร้างความสำเร็จ
  - 8.3 พฤติกรรมผู้นำที่มุ่งสนับสนุน
  - 8.4 พฤติกรรมผู้นำที่ยืดค่านิยม
  - 8.5 พฤติกรรมผู้นำแลกเปลี่ยน
9. ทฤษฎีคุณลักษณะของผู้นำ กล่าวถึง คุณลักษณะเฉพาะตัวของผู้บริหาร เช่น บุคลิกภาพ ทักษะ ลักษณะทางกายภาพ และอื่นๆ ที่ส่งผลต่อบุคคลอื่นมีความเชื่อมั่น ศรัทธา และยกย่องให้เป็นผู้นำ

10. ทฤษฎีความเป็นผู้นำเชิงสถานการณ์ พฤติกรรมผู้นำ มี 4 ประการ ดังนี้
  - 10.1 ผู้นำแบบบงการ
  - 10.2 ผู้นำที่ให้การสนับสนุน
  - 10.3 ผู้นำแบบมีส่วนร่วม
  - 10.4 ผู้นำที่มุ่งความสำเร็จ
11. พฤติกรรมผู้นำตามแนวคิดของเฮควิน กล่าวถึงผู้นำ 2 แบบ คือ
  - 11.1 ผู้นำแบบนิเสธ
  - 11.2 ผู้นำแบบปฏิฐาน
12. พฤติกรรมผู้นำตามแนวคิดของเลวิน ลิพพิทท์และไวท์ ให้ความสนใจในข้อสมมติฐานของผู้นำ 2 ประการ คือ
  - 12.1 แหล่งของอำนาจหน้าที่
  - 12.2 ลักษณะธรรมชาติของมนุษย์
13. พฤติกรรมผู้นำตามทฤษฎีผู้นำแบบเผด็จการ – ประชาธิปไตย ที่มีแนวความคิดของแมคเกรเกอร์ (Mcgregor) ตามแนวคิดทฤษฎี X ที่เชื่อว่าคนไม่ดี ต้องควบคุม กำกับ ติดตามเข้มงวดกวดขันจึงเป็นผู้นำแบบเผด็จการ และแนวคิดทฤษฎี Y ที่เชื่อว่าคนดี ไม่ต้องมีการควบคุมกำกับติดตามจึงเป็นผู้นำแบบประชาธิปไตย
14. พฤติกรรมผู้นำตามทฤษฎีความคาดหวังเส้นทางเป้าหมายโดยเชื่อว่าผู้นำองค์การที่มีประสิทธิภาพจะมีความสัมพันธ์กับความสามารถในการโน้มน้าว ชักจูง และสร้างความพึงพอใจให้กับผู้ปฏิบัติงานได้ปฏิบัติงานให้สามารถบรรลุเป้าหมายได้ มี 4 รูปแบบ คือ
  - 14.1 ผู้นำแบบสั่งการ
  - 14.2 ผู้นำแบบให้การสนับสนุน
  - 14.3 ผู้นำมีส่วนร่วม
  - 14.4 ผู้นำแบบที่มุ่งความสำเร็จ
15. พฤติกรรมผู้นำตามทฤษฎีเชิงพฤติกรรมศาสตร์ของฮาลปินที่ให้ความสำคัญกับพฤติกรรมผู้นำ 2 ประการ คือ
  - 15.1 พฤติกรรมผู้นำด้านกิจสัมพันธ์
  - 15.2 พฤติกรรมผู้นำด้านมิตรสัมพันธ์
16. พฤติกรรมผู้นำตามแนวคิดของยุคส์ มี 3 ประเภท คือ
  - 16.1 พฤติกรรมที่เน้นงาน
  - 16.2 พฤติกรรมที่เน้นความสัมพันธ์
  - 16.3 พฤติกรรมที่เน้นการเปลี่ยนแปลง

จากการศึกษาพบว่า พฤติกรรมผู้นำมีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อกลุ่ม หรือต่อองค์การเพราะเป็นเสมือนสัญลักษณ์และวัฒนธรรมขององค์การ แนวคิดและรูปแบบของผู้นำจะ

มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่เพียงแต่จะมีความแตกต่างกันในลักษณะของการเรียกชื่อ และรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น เช่น รูปแบบพฤติกรรมผู้นำที่ให้ความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับงาน อาจเรียกผู้นำแบบควบคุม ผู้นำแบบเผด็จการ ผู้นำแบบมิติกิจสัมพันธ์ ผู้นำแบบมุ่งงาน ผู้นำแบบสั่งการ ผู้นำแบบบงการ หรือผู้นำแบบมุ่งผลผลิต เป็นต้น ส่วนมิติที่เกี่ยวข้องกับคน อาจเรียกผู้นำแบบประสานประโยชน์ ผู้นำแบบมุ่งประสิทธิผล ผู้นำแบบมิตีสัมพันธ์ หรือผู้นำแบบอำนวยความสะดวก เป็นต้น

ซึ่งในด้านพฤติกรรมผู้นำนั้น ผู้วิจัยได้นำแนวคิดของยูกัล (Yukl) มาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย เนื่องจากว่า แนวคิดพฤติกรรมผู้นำทั้ง 3 แบบ ของยูกัลได้แสดงให้เห็นว่า พฤติกรรมผู้นำจะแสดงออกใน 3 ลักษณะคือ พฤติกรรมที่เน้นงาน พฤติกรรมที่เน้นความสัมพันธ์ และพฤติกรรมที่เน้นการเปลี่ยนแปลง ซึ่งพฤติกรรมผู้นำทั้ง 3 แบบ จะมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม มีความสอดคล้องและมีความเหมาะสมกับพฤติกรรมผู้นำหรือผู้บริหารในยุคปัจจุบัน โดยต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การที่กำลังเปลี่ยนแปลงและเพื่อให้เข้ากับสถานการณ์นั้นๆ จากแนวคิดดังกล่าวผู้วิจัยจึงเห็นว่ามีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ภายในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอหนองแค จังหวัดสระบุรี มากกว่าแนวคิดอื่นๆ

ดังนั้น ผู้บริหารองค์การจึงต้องสมควรให้ความสนใจบทบาทของผู้นำในการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันการบริหารองค์การส่วนใหญ่ มุ่งเน้นโครงสร้างและกำหนดให้มีศูนย์อำนาจอยู่ที่ผู้บริหาร มีความเป็นระเบียบแบบแผนสูง การประสานงานที่มีกฎเกณฑ์ที่เป็นระบบทั้งนี้เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อองค์การ ผู้บริหารจึงต้องมีพฤติกรรมผู้นำสูงและสามารถเลือกใช้พฤติกรรมตามแนวคิดหรือทฤษฎีที่เกี่ยวข้องได้ตรงตามสถานการณ์และตามสถานการณ์ที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะการเป็นผู้นำในยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงต้องเป็นผู้ที่ทันต่อสถานการณ์ของการเปลี่ยนแปลง มีวิสัยทัศน์ มีการบริหารองค์การด้วยกลยุทธ์ทางการบริหารเพราะ พฤติกรรมผู้นำเป็นองค์ประกอบหลักที่สำคัญที่ช่วยให้ร่วมงานปฏิบัติงานในระดับตามที่คาดหวังได้ ตลอดจนสามารถที่จะเสริมสร้างความตระหนักในการรับผิดชอบของงาน รวมทั้งมีความชัดเจนในจุดหมายของการทำงานที่สามารถจูงใจให้บุคคลสามารถปฏิบัติงานได้เกินกว่าความคาดหวังตามปกติได้ ทั้งนี้ กล่าวได้ว่าพฤติกรรมผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดปัจจัยหนึ่ง ที่จะส่งผลต่อความสำเร็จและหรือความล้มเหลวขององค์การ

### **บรรยากาศขององค์การ**

บรรยากาศขององค์การนับว่ามีอิทธิพลต่อการทำงานของพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะสามารถก่อให้เกิดประสิทธิผลในองค์การทำให้มีความรับผิดชอบ พร้อมทั้งจะทำงานด้วยใจเพื่อพัฒนาองค์การไปสู่เป้าหมาย มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของบรรยากาศขององค์การไว้ ดังนี้

### 1. ความหมายของบรรยากาศองค์การ (organizational climate)

เกษม อภิชาติวิวรรณ (2535, หน้า 14) สรุปว่า บรรยากาศองค์การ หมายถึง สภาพของการปฏิบัติงานร่วมกัน อันเป็นลักษณะงานที่แสดงถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมของทุกคนในองค์การ ซึ่งเกิดจากองค์ประกอบขององค์การ สามารถวัดได้จากการสอบถามทัศนคติหรือความรู้สึกหรือความคิดเห็นของสมาชิกในองค์การ ที่มีต่อพฤติกรรมของผู้ร่วมงาน และมีต่อพฤติกรรมของผู้บริหารองค์การที่ปฏิบัติงานร่วมกัน

ยุพา คาศี (2535, หน้า 16) กล่าวว่า บรรยากาศองค์การ หมายถึง สภาพที่เกิดขึ้นจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรและสิ่งแวดล้อมต่างๆ ภายในองค์การ ซึ่งมีอิทธิพลต่อขวัญและกำลังใจ ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์การนั้น หรือความคิดเห็นของสมาชิกในองค์การ ที่มีต่อพฤติกรรมของผู้ร่วมงาน และมีต่อพฤติกรรมของผู้บริหารองค์การที่ปฏิบัติงานร่วมกัน

เรืองยศ ไชยศึก (2536, หน้า 44, อ้างถึงใน ชีรภัทร ประสมสุข 2539, หน้า 41) ได้กล่าวว่า บรรยากาศองค์การ คือสภาพของการปฏิบัติงานร่วมกัน ของบุคลากรในองค์การ อันเนื่องมาจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมของทุกคนในองค์การ อันจะส่งผลต่อการปฏิบัติงานของคนในองค์การทั้งผลดีและผลเสียได้

บุญมัน ธนาศุภวัฒน์ (2537, หน้า 97) ให้ความหมาย บรรยากาศองค์การ หมายถึง สภาพแวดล้อมต่างๆ ขององค์การ ที่มีผลกระทบต่อการทำงานของบุคคลภายในองค์การ ทั้งทางตรงและทางอ้อม

เทพนม เมืองแมน และสว่าง สุวรรณ (2540, หน้า 280) ให้ความหมาย บรรยากาศองค์การ หมายถึง ตัวแปรชนิดต่างๆ เมื่อนำมารวมกันแล้วมีผลกระทบต่อระดับของการทำงานหรือการปฏิบัติงานของผู้ดำเนินงานในองค์การ ซึ่งตัวแปรเหล่านี้จะมีผลกระทบแตกต่างกันสุดแท้แต่ว่า ผู้ปฏิบัติงานนั้นๆ มีลักษณะแตกต่างกันอย่างไร

กิลเมอร์ (Gitmer 1966, p. 57) กล่าวว่า บรรยากาศองค์การ หมายถึง ลักษณะเฉพาะหรือสภาพการณ์ทั่วๆ ไปขององค์การที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมสังคม

ฮัลพิน และครอฟ (Halpin & Croft 1966, p. 150 – 151) ได้ให้ความหมาย บรรยากาศองค์การว่าหมายถึง สภาพแวดล้อมขององค์การซึ่งรับรู้โดยบุคลากรในองค์การทั้งทางตรงและทางอ้อมและมีอิทธิพลต่อการจูงใจตลอดจนการปฏิบัติงานในองค์การ

ลิทวิน และสตริงเกอร์ (Litwin & Stringer 1968, อ้างถึงใน เฉลิมชัย หาญกล้า 2545, หน้า 37) กล่าวว่าบรรยากาศองค์การ หมายถึงคุณลักษณะพิเศษของสภาพแวดล้อมในการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ ด้วยการรับรู้ของบุคคล ซึ่งอาศัยและทำงานในสภาพแวดล้อมนั้น แสดงให้เห็นว่ามีอิทธิพลต่อเขาเหล่านั้น

พูล (Poole 1985, อ้างถึงใน สุพล พุฒคำ 2546, หน้า 24) ได้สรุปถึงลักษณะที่สำคัญของบรรยากาศองค์การว่า บรรยากาศองค์การเกิดจากการปฏิบัติงานประจำวัน ที่มี

ความสำคัญต่อองค์การและสมาชิกขององค์การ เป็นการชี้ให้เห็นถึงสภาพทางอารมณ์ของการปฏิสัมพันธ์กันในองค์การ

ฮอย และมิสเกล (Hoy & Miskel 2001, p. 189) กล่าวว่าบรรยากาศขององค์การ หมายถึง การรับรู้ หรือความรู้สึกที่มีต่อสิ่งแวดล้อม และการทำงานซึ่งมีองค์ประกอบคือรูปแบบองค์การ บุคลิกภาพของสมาชิกในองค์การ และความเป็นผู้นำที่จะมีผลกระทบต่อพฤติกรรมขององค์การ

สรุปว่าบรรยากาศขององค์การ หมายถึง สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่สมาชิกในองค์การรับรู้ได้ โดยการมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน และการรับรู้ต่อการปฏิบัติงานของผู้บริหารและเพื่อนร่วมงานในองค์การเดียวกันหรือสภาพการปฏิบัติงานร่วมกันของบุคลากรในองค์การเป็นการรับรู้การบริหารงานของผู้บริหารไม่ว่าด้านใดก็ตาม เป็นการแสดงความรู้สึกของสมาชิกในองค์การที่มีต่อพฤติกรรม และการทำงานของบุคคลในองค์การทุกระดับ ซึ่งสามารถก่อให้เกิดความคิด ความรู้สึกที่ดีหรือไม่ดีได้ บรรยากาศขององค์การในองค์การแต่ละแห่งจะมีความแตกต่างกัน ซึ่งผู้บริหารต้องมีความเข้าใจ และรับรู้ถึงความแตกต่าง เพื่อที่จะหาวิธีปรับปรุงพัฒนาสภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อบรรยากาศในองค์การ ส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานในองค์การ ทั้งนี้พฤติกรรมผู้นำของผู้บริหารจะมีอิทธิพลต่อบรรยากาศขององค์การ ที่จะทำให้บรรยากาศขององค์การเป็นไปในรูปแบบที่แตกต่างกัน

## 2. ความสำคัญของบรรยากาศขององค์การ

องค์การแต่ละแห่งจะมีบรรยากาศการทำงานที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ที่ผู้บริหารควรให้ความสำคัญและวิธีการบริหารงานเพื่อสร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงาน คำว่าบรรยากาศที่ดีไม่ได้หมายถึงเฉพาะสภาพสถานที่ทำงานที่สะอาดตา มีอุปกรณ์อำนวยความสะดวกในการทำงานที่ครบครันเท่านั้น แต่หมายถึงปัจจัยด้านอื่นๆ ด้วย ซึ่งนักวิชาการได้ให้ความหมายความสำคัญของบรรยากาศขององค์การดังนี้

เทพนม เมืองแมน และสว่าง สุวรรณ (2540, หน้า 280) กล่าวว่า สิ่งที่มีความสำคัญมีอิทธิพล หรือมีผลกระทบต่อบรรยากาศในองค์การคือ ภาวะผู้นำ พฤติกรรมผู้นำ พฤติกรรมของเพื่อนร่วมงานและงานที่มีผลอย่างทันทีทันใดและมีความหมายต่อชีวิตของการทำงานในองค์การล้วนแต่มีผลกระทบต่อบรรยากาศในองค์การและความพอใจในงาน ความมั่นคงของงาน ความพอใจด้านสังคม ความมีชื่อเสียง ความเป็นตัวของตัวเองในการปฏิบัติงาน ความพอใจในงานเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญ ที่จะนำไปสู่ความพอใจในเรื่องบรรยากาศของการทำงานในองค์การ

เสนาะ ดิยาวี (2544, หน้า 228) ได้กล่าวถึงความสำคัญของบรรยากาศขององค์การในแง่ที่ผู้บริหารใช้วิธีการปรับปรุงสัญญาทางจิตวิทยาระหว่างองค์การและผู้ปฏิบัติงานให้ดีขึ้น เพื่อเป็นการสร้างขวัญกำลังใจในการทำงานให้กับผู้ได้บังคับบัญชา เพื่อช่วยให้งานเกิดประสิทธิภาพ และทำให้องค์การประสบความสำเร็จได้นั้นคนในองค์การจะต้องมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี

เมื่อคุณภาพชีวิตที่ดีเกิดขึ้นในองค์กร จะทำให้เกิดบรรยากาศองค์กรที่ดี เมื่อเกิดบรรยากาศองค์กรที่ดีจะส่งต่อการพัฒนาองค์กรต่อไป

จากที่กล่าวมา สรุปได้ว่า ความสำคัญของบรรยากาศองค์กรอยู่ที่การที่ผู้บริหารรู้จักใช้จิตวิทยา ในการครองใจสมาชิกโดยการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในองค์กร มีการสร้างขวัญและกำลังใจให้เกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกมีความเต็มใจ และพอใจที่จะทำงานเพื่อให้ผลงานออกมาดีและบรรลุเป้าหมาย นอกจากนี้ผู้บริหารจะต้องมีทักษะในการบริหารงานในด้านการบริหารความขัดแย้ง เพราะบรรยากาศองค์กรสามารถลดความขัดแย้งในองค์กร และสามารถทำให้สมาชิกมีความเข้าใจ และรักใคร่เกิดความผูกพันขึ้นในองค์กรได้

### 3. ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับบรรยากาศองค์กร

มีผู้ศึกษาค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับแนวคิดบรรยากาศองค์กร ดังนี้

บุญมัน ธนาศุภวัฒน์ (2537, หน้า 95) ได้รวบรวมรูปแบบบรรยากาศองค์กรไว้ดังนี้

1. บรรยากาศแบบแจ่มใสหรือแบบเปิด (open climate) เป็นบรรยากาศที่สมาชิกมีขวัญและกำลังใจดีมาก มีความสามัคคี ช่วยเหลือกันในการทำงานเป็นอย่างดี มีงานทำพอเหมาะแต่สภาพความสามารถของแต่ละบุคคลทุกคน มีความภูมิใจที่ได้เป็นสมาชิกขององค์กร กฎเกณฑ์ระเบียบที่มีความจำเป็นสำหรับการอำนวยความสะดวก การบริหารและการควบคุมยังมีอยู่ แต่ยืดหยุ่นได้ตามสถานการณ์ ทำให้ผลผลิตของงานมีประสิทธิภาพ บรรยากาศของการปฏิบัติงานแบบนี้เป็นแบบที่พึงประสงค์แก่สมาชิกมากที่สุด

2. บรรยากาศแบบอิสระ (autonomous climate) เป็นบรรยากาศที่มีแนวโน้มที่จะให้พนักงานมีความพึงพอใจ ในการสร้างความสัมพันธ์อันดีมิตร มากกว่าความพึงพอใจที่เกิดจากผลสำเร็จของงาน ผู้บริหารเปิดโอกาสให้พนักงานทำงานอย่างอิสระ

3. บรรยากาศแบบควบคุม (controlled climate) เป็นบรรยากาศที่ผู้บริหารเน้นความสำเร็จของงาน มีการควบคุมตรวจตรา และสั่งการให้พนักงานทำ เพื่อหวังผลสัมฤทธิ์ทางการทำงาน แม้พนักงานจะไม่ค่อยมีโอกาส ในการสร้างความสัมพันธ์กัน แต่เนื่องจากมีผลงานก็สร้างความภูมิใจและพอใจกับพนักงาน

4. บรรยากาศแบบสนิทสนม (familiar climate) เป็นบรรยากาศที่มีความสัมพันธ์อันดีมิตร ผู้บริหารสนใจผลงานน้อยจนละเลยคำสั่ง กฎเกณฑ์ ระเบียบ หรือนิเทศงาน พนักงานไม่ค่อยสนใจทำงานแต่จะมีความสัมพันธ์ในด้านส่วนตัว

5. บรรยากาศแบบรวบอำนาจ (paternal climate) เป็นบรรยากาศของการปฏิบัติงานที่ผู้บังคับบัญชาบริหาร โดยการออกคำสั่งควบคุมตรวจตรา และนิเทศการปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิด ผู้บังคับบัญชาพยายามสร้างความสัมพันธ์อันดีมิตร แต่พนักงานไม่ยอมรับนับถือความสามารถของผู้บริหาร ทำให้เกิดขวัญกำลังใจต่ำ

6. บรรยากาศแบบซิมเซา (close climate) เป็นบรรยากาศที่บริหารโดยขาดความรู้ไม่มีสมรรถภาพในการบริหารบุคคล พนักงานเสียขวัญและกำลังใจในการทำงาน เพราะขาดความสัมพันธ์ฉันท์มิตร และขาดความภาคภูมิใจในการทำงาน เป็นบรรยากาศที่ไม่พึงประสงค์และต้องรีบแก้ไข

จากรูปแบบบรรยากาศขององค์การในลักษณะต่างๆ สามารถกล่าวได้ว่า บรรยากาศแบบแจ่มใสนับได้ว่าเป็นบรรยากาศที่พึงประสงค์ที่สุด ส่วนบรรยากาศแบบซิมเซาเป็นบรรยากาศที่ไม่พึงประสงค์

### 3.1 ทฤษฎี X และทฤษฎี Y แมค เกรเกอร์ (McGregor)

แมค เกรเกอร์ (McGregor) กล่าวว่า รูปแบบการจัดการเป็นตัวสร้างบรรยากาศองค์การประกอบด้วยรูปแบบ 2 รูปแบบ รูปแบบหนึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎี X และอีกรูปแบบหนึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎี Y บรรยากาศที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎี X จะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิด อำนาจหน้าที่จะอยู่ส่วนกลาง ภาวะผู้นำเป็นแบบอัตตาธิปไตยและการตัดสินใจเกิดจากฝ่ายเดียว

ผู้บริหารตามทฤษฎี X จะสร้างบรรยากาศเหล่านี้ขึ้นมาเพราะเขามีความเชื่อเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ ดังนี้

1. คนทั่วไปไม่ชอบทำงานและจะหลีกเลี่ยงหากเขาสามารถทำได้โดยทั่วไป จะต้องบังคับให้คนทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ
2. คนทั่วไปชอบทำตามคำสั่งชอบหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบเหนือสิ่งใดที่ต้องการความมั่นคง

ผู้บริหารตามทฤษฎี Y จะปฏิบัติงานตามข้อสมมุติฐานดังต่อไปนี้

1. คนทั่วไปมีความรู้สึกว่าการทำงานเหมือนกับการเล่นหรือการพักผ่อน คนจึงไม่หลีกเลี่ยงงาน
2. คนทั่วไปจะมีการจูงใจตัวเอง มีความพอใจในการทำงาน ดังนั้น การขู่เข็ญบังคับจึงไม่ให้เกิดการจูงใจแต่เพียงอย่างเดียว
3. ข้อผูกพันเป็นองค์ประกอบของการจูงใจ
4. ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม คนทั่วไปจะเรียนรู้และยอมรับ แสวงหาความรับผิดชอบ

5. คนทั่วไปมีคุณสมบัติที่ดี เช่น มีความกระตือรือร้น มีความเฉลียวฉลาด ว่องไว มีความสามารถในการแก้ปัญหาต่างๆ ขององค์การ ซึ่งมีกระจายอยู่ทั่วไปในคนทั้งหลาย เมื่อผู้บริหารมีทัศนะดังกล่าว บรรยากาศองค์การจึงไม่ตึงเครียด อำนาจหน้าที่จึงรวมอยู่ที่ส่วนกลางน้อย พฤติกรรมผู้นำเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น การตัดสินใจมาจากหลายฝ่าย

บรรยากาศตาม ทฤษฎี Y จะมองคนในทางบวก แต่ก็ไม่สามารถตัดสินประสิทธิผลจากบรรยากาศในองค์กร หรือรูปแบบพฤติกรรมผู้นำจากความรู้สึกของสมาชิกเพียงอย่างเดียวจะต้องประเมินบรรยากาศหรือรูปแบบพฤติกรรมผู้นำในแต่ละสถานการณ์ด้วยอาจกล่าวได้ว่าในบางสถานการณ์ทฤษฎี X ใช้ได้ผลและในบางสถานการณ์ทฤษฎี Y ใช้ได้ผล

สรุปได้ว่า แมค เกรเกอร์ (McGregor) ได้กล่าวถึงทฤษฎีเกี่ยวกับบรรยากาศองค์กรในแง่ที่เกี่ยวกับการมองคนของผู้บริหารเพราะเขามีความเชื่อในเรื่องพฤติกรรมมนุษย์ใน 2 ทาง คือ ทฤษฎี Y ทางบวกและทฤษฎี X ทางลบ ซึ่งถือเป็นปฏิสัมพันธ์ของผู้บริหารที่มีต่อสมาชิกการมองคนในทางบวกจะทำให้บรรยากาศองค์กรไม่ตึงเครียดและการมองคนในทางลบจะทำให้เกิดบรรยากาศตึงเครียด ซึ่งการมองคนในสองทางนั้นมีอิทธิพลต่อองค์กรแต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าถึงประสิทธิผลการทำงาน

### 3.2 บรรยากาศองค์กรตามแนวคิดของฮอยและมิสเกล (Hoy & Miskel)

ในการวิจัยครั้งนี้ ได้ใช้แนวความคิดบรรยากาศองค์กรของฮอยและมิสเกล (Hoy and Miskel 2001, p. 189 – 190, อ้างถึงใน สุรพล พุฒคำ 2546, หน้า 25) แบ่งออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

#### 3.2.1 บรรยากาศแบบเปิดกว้าง (open climate)

1) ความหมายของบรรยากาศแบบเปิดกว้าง หมายถึง สภาพการปฏิบัติงานที่มีการเปิดใจในการรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะซึ่งกันและกัน ให้ความจริงใจ ให้การยกย่องสรรเสริญเป็นประจำ ผู้บริหารให้ความสำคัญอิสระในการปฏิบัติงาน

#### 2) ลักษณะของบรรยากาศเปิดกว้าง มีลักษณะดังนี้

- 2.1) มีความร่วมมือและการยอมรับ
- 2.2) ผู้บริหารรับฟังและเปิดโอกาสให้เสนอแนะความคิดเห็น
- 2.3) ผู้บริหารให้เสรีภาพในการปฏิบัติงานโดยปราศจากการปิดกั้น
- 2.4) พฤติกรรมผู้นำของผู้บริหารเป็นลักษณะของการอำนวยความสะดวก ใช้ภาวะผู้นำแบบผู้ช่วยเหลือส่งเสริม สนับสนุนมากกว่าการควบคุมอย่างเข้มงวด
- 2.5) ) มีความสัมพันธ์เป็นเพื่อนร่วมงานมีความใกล้ชิดสนิทสนมสูง
- 2.6) เป็นพฤติกรรมที่มีการควบคุม การสั่งการหรืออำนาจบังคับในระดับต่ำ

#### 3.2.2 บรรยากาศแบบผูกมัด (engaged climate)

1) ความหมายของบรรยากาศแบบผูกมัด หมายถึง สภาพที่ผู้บริหารใช้ความพยายามในการควบคุมอย่างไม่มีประสิทธิผล ผู้บริหารใช้วิธีการบริหารที่เข้มงวด อำนาจนิยม ไม่ให้การยอมรับและคำนึงถึงความต้องการของผู้ใต้บังคับบัญชา

#### 2) ลักษณะของบรรยากาศแบบผูกมัด มีลักษณะดังนี้

- 2.1) มีพฤติกรรมที่เข้มงวด และเผด็จการ เป็นพฤติกรรมที่มีการ  
 อำนวยการสูง
- 2.2) เป็นพฤติกรรมที่ไม่เคารพในความสามารถตามวิชาชีพและ  
 ความต้องการของผู้ใต้บังคับบัญชา
- 2.3) เป็นพฤติกรรมที่มีการควบคุมสูง
- 3.2.3 บรรยากาศแบบปลดปล่อย (disengaged climate)
- 1) ความหมายของบรรยากาศแบบปลดปล่อย หมายถึงสภาพ  
 บรรยากาศที่ผู้บริหารจะมีลักษณะแบบเปิด มีความสนใจในการปฏิบัติงานและพร้อมที่จะให้การ  
 สนับสนุนช่วยเหลือ
- 2) ลักษณะของบรรยากาศแบบปลดปล่อย มีลักษณะดังนี้
- 2.1) มีพฤติกรรมไม่ยอมรับผู้บริหารและมีเจตนาจะทำลายภาวะผู้นำ  
 ของผู้บริหาร
- 2.2) ใช้การอำนวยการและการควบคุมต่ำ
- 2.3) มีอิสระดำเนินงานและจะทำงานแบบขอไปที
- 2.4) ไม่ยอมรับเพื่อนร่วมงาน เป็นลักษณะของการมีความใกล้ชิด  
 สนิทสนมต่ำ มีลักษณะความเป็นเพื่อนร่วมงานต่ำ
- 2.5) ไม่มีความผูกพันกับองค์กร
- 3.2.4 บรรยากาศแบบปิดกั้น (closed climate)
- 1) ความหมายของบรรยากาศแบบปิดกั้น หมายถึง สภาพการ  
 ปฏิบัติงานที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานขาดความกระตือรือร้นและท้อแท้ในการทำงาน เนื่องจากสาเหตุ  
 การแสดงพฤติกรรมผู้นำของผู้บริหารที่ไม่ให้การสนับสนุน
- 2) ลักษณะของบรรยากาศแบบปิดกั้น มีลักษณะดังนี้
- 2.1) ผู้บริหารจะเน้นงานที่น่าเบื่อหน่าย จู้จู้จุกจิก และเน้นงานที่ไม่  
 สำคัญ
- 2.2) มีพฤติกรรมตอบสนองในระดับน้อยที่สุด แทบไม่มีความผูกพัน  
 กับงานและความรับผิดชอบ
- 2.3) ผู้บริหารใช้ภาวะผู้นำอย่างไม่มีประสิทธิผล
- 2.4) ผู้บริหารแสดงพฤติกรรมอำนวยการสูง ใช้ความเข้มงวด  
 ควบคุมกำกับในระดับสูง
- 2.5) ผู้บริหารแสดงพฤติกรรมที่ปราศจากความมีเยื่อใย ไม่ใส่ใจ และ  
 ไม่ตอบรับการตอบสนอง
- 2.6) ความสัมพันธ์และความใกล้ชิดสนิทยสัมพันธ์ต่ำ

## 2.7) ผู้บริหารมีลักษณะไม่ให้การสนับสนุน ไม่มีความยืดหยุ่นและมี พฤติกรรมขัดขวาง

จากการศึกษาลักษณะบรรยากาศองค์การทั้ง 4 แบบ ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่า บรรยากาศแบบเปิดกว้าง จะเป็นบรรยากาศที่ดีและเหมาะสมที่สุดในยุคปัจจุบัน เพราะจะเป็นบรรยากาศที่ช่วยให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพและเป็นการเพิ่มผลผลิตให้กับองค์การ เนื่องจากบุคลากรมีขวัญและกำลังใจดี ได้รับการเอาใจใส่จากผู้บริหารทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานภายในองค์การ

ในด้านบรรยากาศองค์การ ผู้วิจัยได้นำแนวคิดของ ฮอยและมิสเกล (Hoy & Miskel) มาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย เนื่องจากว่า แนวคิดบรรยากาศองค์การทั้ง 4 แบบ คือ บรรยากาศแบบเปิดกว้าง บรรยากาศแบบผูกมัด บรรยากาศแบบปลดปล่อย และบรรยากาศแบบปิดกั้นนั้น จะมีลักษณะใกล้เคียงกับบรรยากาศการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอหนองแค จังหวัดสระบุรี ในการบริหารองค์การที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การพยายามใช้ทรัพยากรมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารจะต้องบริหารงานให้องค์การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ และสมาชิกภายในองค์การมีความพอใจ โดยที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติงานจะต้องร่วมมือกันสร้างบรรยากาศอันพึงประสงค์ให้เกิดภายในองค์การ จากแนวคิดดังกล่าวผู้วิจัยจึงเห็นว่ามีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการวิจัยมากกว่าแนวคิดอื่นๆ

### ความสัมพันธ์

#### 1. ความหมายของความสัมพันธ์

คำว่า "สัมพันธ์" นั้นพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 (ราชบัณฑิตยสถาน, 2539:824) ให้ความหมายว่า ผูกพัน เกี่ยวข้อง การแยกออกเป็นประโยคๆ แล้ว บอกความเกี่ยวข้องของประโยค ส่วนคำว่า "ความ" นั้น ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 (ราชบัณฑิตยสถาน, 2539, หน้า 175) ให้ความหมายว่า เป็นคำนำหน้ากริยา หรือวิเศษณ์ เพื่อแสดงสภาพ ดังนั้น เมื่อนำมาประสมกันเป็นคำว่า "ความสัมพันธ์" จึงหมายถึง ความเกี่ยวข้อง ความผูกพันกัน

คณะกรรมการบัญญัติศัพท์การศึกษา กรมวิชาการ (2544, หน้า 418) ได้กำหนดคำว่า "ความสัมพันธ์" ตรงกับคำว่า Relationship ซึ่งการให้ความหมายคำว่า ความสัมพันธ์ หรือ Relationship มีพจนานุกรมอีกหลายฉบับได้ให้ความหมายไว้ ดังต่อไปนี้

พจนานุกรมแคมบริดจ์แอดวานซ์เลิร์นเนอร์ (Cambridge Advanced Learner's Dictionary, Online 2003:unpaged) ได้ให้ความหมาย ความสัมพันธ์ ว่า หมายถึง วิธีทางที่สิ่งสองสิ่งจะเกี่ยวพันกัน

พจนานุกรมออกซ์ฟอร์ด (Oxford Dictionary, Online 2003:unpaged) ได้ให้ความหมายความสัมพันธ์ว่า หมายถึง สภาวะที่เกี่ยวข้องกัน การเชื่อมต่อ การสมาคม

พจนานุกรมธีซอรัส (Thesaurus Dictionary, Online 2003:unpaged) ได้ให้ความหมายความสัมพันธ์ว่า หมายถึง สภาวะที่เกี่ยวข้องกันตามธรรมชาติ

สรุปว่า ความสัมพันธ์ หมายถึง ความเกี่ยวข้อง ความเกี่ยวพัน ความผูกพัน เชื่อมโยงกันของสิ่งสองสิ่ง การหาความสัมพันธ์ของสิ่งสองสิ่งจึงเป็นการหาความเกี่ยวข้อง ความเกี่ยวพัน ความผูกพัน ความเชื่อมโยงของสิ่งสองสิ่งนั้น การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมผู้นำของผู้บริหารกับบรรยากาศองค์การในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอหนองแค จังหวัดสระบุรี จึงเป็นการศึกษาเพื่อหาความเกี่ยวข้องผูกพัน เชื่อมโยงระหว่างตัวแปรสองตัว คือ พฤติกรรมผู้นำของผู้บริหารและบรรยากาศองค์การนั่นเอง

## 2. ความสำคัญของความสัมพันธ์

ในงานด้านการศึกษา งานวิจัยเพื่อการเรียนการสอน การสร้างหลักสูตร การวัดผล การสอบเข้าศึกษา เช่น กรณีศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์หรือปัจจัยที่มีผลต่อการเรียนของนักเรียนระดับประถมศึกษา เป็นต้น ซึ่งในงานวิจัยด้านศึกษานั้น สถิติจะเข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่การวางแผนหรือการออกแบบ การเก็บรวบรวมข้อมูล การออกแบบเครื่องมือวัดที่ใช้ การวิเคราะห์ผลและสรุปผล เช่น สรุปว่ามีปัจจัยใดบ้างที่เป็นปัจจัยที่สำคัญที่มีผลต่อการเรียนของนักเรียนระดับประถมศึกษา ซึ่งอาจจะใช้เทคนิค ANOVA หรือ Regression หรือเทคนิคอื่นๆ ที่เหมาะสม

## 3. แนวคิดการหาความสัมพันธ์

กัลยา วานิชย์บัญชา (2548, หน้า 7) กล่าวว่า การหาความสัมพันธ์ เป็นการหาสาเหตุหรือในงานวิจัยมักใช้คำว่า “กรณีศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อ...” สถิติที่ใช้หาความสัมพันธ์มีหลายวิธี ดังนี้

### 1. สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics)

เป็นสถิติที่ใช้ในการสรุปลักษณะที่สำคัญของกลุ่มประชากรหรือกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งประกอบด้วยค่าเฉลี่ย ร้อยละ ค่ากลาง (ค่าเฉลี่ย ค่ามัธยฐาน ค่าฐานนิยม) ค่าการกระจาย (ค่าแปรปรวน ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ ค่าคลอไทล์ สัมประสิทธิ์ความผันแปร ฯลฯ) กราฟต่างๆ เช่น กราฟวงกลม กราฟแท่ง ฮิสโตแกรม บล็อกพล็อต (box plot) ฯลฯ

### 2. สถิติเชิงอนุมาน (Inferencial Statistics)

2.1 การสรุปลักษณะประชากร กรณีที่งานวิจัยใช้ข้อมูลจากตัวอย่าง จะต้องใช้การทดสอบสมมติฐานทางสถิติ เพื่ออ้างอิงลักษณะของประชากร เช่น การทดสอบเกี่ยวกับค่าสัดส่วนประชากร การทดสอบเกี่ยวกับค่าเฉลี่ยประชากร

2.2 การหาความสัมพันธ์เป็นการหาสาเหตุ หรือในงานวิจัยมักใช้คำว่า “กรณีศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อ...”

สถิติที่ใช้หาความสัมพันธ์มีหลายวิธี ซึ่งหลักการเลือกว่าควรใช้เทคนิคใด หรือสถิติใดจะพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของงานวิจัย และชนิดหรือสเกลของข้อมูล ซึ่งเทคนิคประกอบด้วย

1. Z-test และ t-test (independent t-test, paired t-test)
2. การวิเคราะห์ความแปรปรวน (analysis of variance : ANOVA)
3. การวิเคราะห์ไคสแควร์ (chi-square Test)
4. การวิเคราะห์ความถดถอยและสหสัมพันธ์ (Regression and Correlation)
5. การวิเคราะห์จำแนกกลุ่ม (discriminate analysis)
6. การวิเคราะห์สถิติที่ไม่ใช้พารามิเตอร์ (nonparametric test)
7. การวิเคราะห์ปัจจัย (factor analysis)
8. การแบ่งกลุ่ม (cluster analysis)
9. การวิเคราะห์ความถดถอยโลจิสติก (logistic regression analysis)
10. การวิเคราะห์ความแปรปรวนเมื่อมีตัวแปรตามหลายตัว (multivariate

ANOVA)

#### 4. การหาความสัมพันธ์ตามแนวคิดแบบ Regression

การวิเคราะห์ถดถอย เป็นเทคนิคที่ใช้การรับเอาสมการหนึ่งแทนเส้นหนึ่งเพื่อแสดงรูปร่างของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร ซึ่งเรียกสมการนั้นว่า สมการถดถอย (regression equation) และเส้นหนึ่งคือเส้นถดถอย (regression line)

เป็นเส้นตรงหรือเส้นโค้ง เพื่อคาดคะเนตัวแปรตามจากตัวแปรอิสระ ด้านการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความสูงโดยเฉลี่ยของบิดามารดาและความสูงเฉลี่ยของบุตรคนโต จากการค้นพบของ กอลตัน ดังนี้

ซัยลิวี เจลิมมีประเสริฐ (2544, หน้า 153) กล่าวว่า กอลตัน (Galton, 1885) เป็นนักสถิติที่ค้นพบวิธีการทางสถิตินี้ จากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ ความสูงของลูกว่ามีความสัมพันธ์กับความสูงของบิดามารดาหรือไม่ ผลจากการศึกษาวิจัยกอลตันพบว่าลูกของบิดามารดาที่สูงจะมี "ความถดถอย" เข้ามาใกล้ส่วนสูงเฉลี่ยของประชากรทั้งหมด (คือจะเตี้ยกว่าบิดามารดา) ในทำนองกลับกัน ลูกของบิดามารดาที่เตี้ยจะมีแนวโน้มสูงขึ้นหรือเข้าหาความสูงเฉลี่ยของประชากรทั้งหมด (คือจะสูงกว่าบิดามารดา) นับจากการศึกษาวิจัยในครั้งนั้น จึงให้ชื่อวิธีการที่ใช้ในการทำนายตัวแปรหนึ่ง (y) โดยใช้ตัวแปรอื่น (x) ว่า "การวิเคราะห์การถดถอย (regression analysis)" หรือสมการถดถอยเชิงเส้นตรง (linear regression equation) อนึ่งการศึกษาสมการถดถอยเชิงเส้นตรงอย่างง่าย จะเป็นวิธีการที่หาความสัมพันธ์ของตัวแปรระดับช่วงมาตรา/อัตราส่วนมาตรา (interval /ratio scale) โดยมีสมการเส้นตรง (linear equation) แทนเพื่อที่จะอธิบายหรือทำนายค่าตัวแปรตาม (y) จากการทราบค่าตัวแปรต้น (x) หนึ่งตัว ความแม่นยำ

ถูกต้องของการทำนายขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ ถ้าตัวแปรมีรูปแบบของความสัมพันธ์มาก ความแม่นยำในการทำนายก็จะยิ่งมีมากขึ้น

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 1. งานวิจัยภายในประเทศ

ธีระภัทร ประสมสุข (2539, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมผู้นำของผู้บริหารและบรรยากาศองค์การในโรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษาในเขตการศึกษา 6 พบว่า 1) ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่มีพฤติกรรมผู้นำด้านมุ่งงาน และด้านมุ่งสัมพันธ์ในระดับปานกลาง 2) แบบบรรยากาศองค์การของโรงเรียนเป็นแบบสนิทสนมที่มีบรรยากาศแบบแจ่มใส 5 โรงเรียน บรรยากาศแบบแจ่มใส 5 โรงเรียน บรรยากาศแบบอิสระ 4 โรงเรียน บรรยากาศแบบควบคุม 1 โรงเรียน และบรรยากาศแบบเข้มเข่า 4 โรงเรียน 3) พฤติกรรมผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนด้านมุ่งงาน มีความสัมพันธ์ทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่มีระดับ .01 4) พฤติกรรมผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนมุ่งสัมพันธ์ มีความสัมพันธ์ทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่มีระดับ 0.01

บุญเรือน ชโลธร (2531, บทคัดย่อ) ได้ศึกษา ความพึงพอใจในการทำงานของครูชำนาญการขนาดของโรงเรียน และพฤติกรรมผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา พบว่า ครูโรงเรียนมัธยมศึกษาที่ผู้บริหารมีพฤติกรรมผู้นำต่างกัน มีความพึงพอใจในการทำงานมากกว่าผู้บริหารที่มีพฤติกรรมผู้นำด้านมุ่งงาน และปฏิสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมผู้นำด้านมุ่งสัมพันธ์มีส่วนทำให้ครูมีความพึงพอใจในการทำงานมากกว่าผู้บริหารที่มีพฤติกรรมผู้นำด้านมุ่งงาน และปฏิสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมผู้นำ และขนาดโรงเรียนไม่มีผลต่อความพึงพอใจในการทำงานของครู

ปรีชา รอดปรีชา (2540, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาพฤติกรรมผู้นำและความสามารถในการบริหารภาควิชาของหัวหน้าภาควิชา สถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข พบว่า 1) พฤติกรรมผู้นำของหัวหน้าภาควิชา แบบมุ่งงานและแบบมุ่งสัมพันธ์อยู่ในระดับสูงทั้งสองแบบ 2) หัวหน้าภาควิชาที่มีคุณลักษณะทางสังคมแตกต่างกันมีพฤติกรรมผู้นำแบบมุ่งสัมพันธ์ไม่แตกต่างกัน สำหรับพฤติกรรมผู้นำแบบมุ่งงานพบว่าหัวหน้าภาควิชาที่มีประสบการณ์การสอนภาคปฏิบัติแตกต่างกัน มีพฤติกรรมผู้นำแบบมุ่งงานแตกต่างกัน 3) พฤติกรรมผู้นำแบบมุ่งงานมีความสัมพันธ์ทางบวกกับความสามารถในการบริหารภาควิชาของหัวหน้าหมวดวิชา

สัมฤทธิ์ นวะมะวัฒน์ (2540, หน้า 29) ได้ศึกษาบรรยากาศองค์การในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 12 โดยใช้แบบสอบถามวัดบรรยากาศองค์การ (OCDO) และแบบสอบถามวัดพฤติกรรมผู้นำ (LBDQ) กับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นครูโรงเรียนมัธยม สังกัดกรมสามัญศึกษาในเขตการศึกษา 12 จำนวน 500 คน จำแนกตามขนาดโรงเรียน ผลการศึกษาพบว่าบรรยากาศองค์การโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็กเป็นแบบเข้มเข่า

บรรยากาศของค์การโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดกลาง ขนาดใหญ่ ขนาดใหญ่พิเศษ และโดยรวม เป็นแบบรวบอำนาจ พฤติกรรมผู้นำของครูใหญ่โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็กมีแนวโน้มไปทาง มุ่งสัมพันธ์ ส่วนโรงเรียนขนาดกลาง ขนาดใหญ่ ขนาดใหญ่พิเศษและโดยส่วนรวมมีพฤติกรรม มุ่งผลงานพฤติกรรมแบบมุ่งผลงานและมุ่งสัมพันธ์ของครูใหญ่โรงเรียนมัศึกษามี ความสัมพันธ์ทางบวกกับบรรยากาศของค์การโรงเรียนมัธยมศึกษาโดยส่วนรวมเป็นแบบรวบ อำนาจ

ชูศักดิ์ ชาญช่วง (2543, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาพฤติกรรมของผู้บริหารที่ส่งผลต่อการ มีส่วนร่วมของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา พบว่า 1) พฤติกรรมผู้บริหารโรงเรียนอยู่ใน ระดับปานกลาง 2) การมีส่วนร่วมตามบทบาทของคณะกรรมการโรงเรียนอยู่ในระดับปานกลาง 3) พฤติกรรมของผู้บริหารที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมตามบทบาทของคณะกรรมการโรงเรียน โดย ภาพรวมพบว่ามีสองด้าน คือด้านการจูงใจและการกำหนดเป้าหมาย

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2544, หน้า 278) ได้รวบรวมเกี่ยวกับพฤติกรรม ผู้นำ พบว่า คนที่มีอายุมากและมีประสบการณ์ในการทำงานมานานมักจะมีพฤติกรรมในการ ทำงานที่ดี อาจด้วยเพราะความเชื่อมั่นตนเองสูง มีค่านิยมที่ดีต่องานที่ทำ มีวุฒิภาวะ มี สถานภาพทางสังคม สิ่งเหล่านี้ส่งเสริมให้เกิดความพอใจในการทำงาน

ฐิตยา เรือนนระการ (2546, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรม ผู้นำของผู้บริหาร และบรรยากาศของค์การในสถานศึกษา สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี พบว่า 1) พฤติกรรมผู้นำด้านเน้นงานของผู้บริหารสถานศึกษา พบว่า ส่วนใหญ่ผู้บริหารปฏิบัติอยู่ใน ระดับมากและปานกลาง 2) พฤติกรรมผู้นำด้านเน้นความสัมพันธ์ของผู้บริหารสถานศึกษา พบว่า ส่วนใหญ่ผู้บริหารปฏิบัติอยู่ในระดับมาก 3) พฤติกรรมผู้นำด้านเน้นการเปลี่ยนแปลงของ ผู้บริหารสถานศึกษา พบว่า ส่วนใหญ่ผู้บริหารปฏิบัติอยู่ในระดับมาก 4) บรรยากาศของค์การใน สถานศึกษา พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาปฏิบัติตนในบรรยากาศของค์การแบบเปิดกว้าง บรรยากาศของค์การแบบผูกมัด และบรรยากาศของค์การแบบปลดปล่อย อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนการปฏิบัติตนของผู้บริหารสถานศึกษาในบรรยากาศของค์การแบบปิดกั้น อยู่ในระดับน้อย 5) พฤติกรรมผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษาด้านเน้นงานและบรรยากาศของค์การในสถานศึกษามี ความสัมพันธ์กันทุกแบบและเกือบทุกรายข้อที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 (ค่าสัมประสิทธิ์ตารางการณ ใจ (C) สูงสุดเท่ากับ 0.58) 6) พฤติกรรมผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษาด้านเน้นความสัมพันธ์ และบรรยากาศของค์การในสถานศึกษา มีความสัมพันธ์กันทุกแบบและเกือบทุกรายข้อที่ระดับ นัยสำคัญ 0.05 (ค่าสัมประสิทธิ์ตารางการณใจ (C) สูงสุดเท่ากับ 0.66) 7) พฤติกรรมผู้นำของ ผู้บริหารสถานศึกษาด้านเน้นการเปลี่ยนแปลงและบรรยากาศของค์การในสถานศึกษา มี ความสัมพันธ์กันทุกแบบและเกือบทุกรายข้อที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 (ค่าสัมประสิทธิ์ตารางการณ ใจ (C) สูงสุดเท่ากับ 0.65)

บ้ำเรอ จรเกตุ (2548, หน้า บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมผู้นำกับรูปแบบการสื่อสารของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสิงห์บุรี พบว่า 1) พฤติกรรมผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษาในภาพรวมมีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากและในแต่ละรายข้อมีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า พฤติกรรมผู้นำที่มีการปฏิบัติมากที่สุดคือ ผู้นำที่เน้นการเปลี่ยนแปลง รองลงมา คือ ผู้นำที่เน้นความสัมพันธ์และผู้นำที่เน้นงานตามลำดับ 2) รูปแบบการสื่อสารของผู้บริหารสถานศึกษาในภาพรวมมีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากและในแต่ละรายข้อมีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า รูปแบบการสื่อสารส่วนใหญ่มีระดับการปฏิบัติมากที่สุดได้แก่ เชิงโครงสร้าง รองลงมาคือ เชิงยอมตาม เชิงพลวัต เชิงสมภาพและเชิงควบคุมตามลำดับ ส่วนรูปแบบการสื่อสารเชิงถอนตัวมีระดับการปฏิบัติน้อยและต่ำสุด 3) ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมผู้นำกับรูปแบบการสื่อสารของผู้บริหารสถานศึกษาในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 4) พฤติกรรมผู้นำที่เน้นงานมีความสัมพันธ์กับรูปแบบการสื่อสารของผู้บริหารสถานศึกษาในระดับปานกลางอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 5) พฤติกรรมผู้นำที่เน้นความสัมพันธ์มีความสัมพันธ์กับรูปแบบการสื่อสารของผู้บริหารสถานศึกษาในระดับปานกลาง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 6) พฤติกรรมผู้นำที่เน้นการเปลี่ยนแปลง มีความสัมพันธ์กับรูปแบบการสื่อสารของผู้บริหารสถานศึกษาในระดับปานกลางอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

## 2. งานวิจัยต่างประเทศ

คอนนอลลี (Connolly, 1975, p. 59) ได้ทำการวิจัยเพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมความเป็นผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนกับสถานภาพส่วนตัวและลักษณะของสถานการณ์ พบว่า อายุและการฝึกอบรมของผู้บริหารโรงเรียนไม่มีความสัมพันธ์ตามนัยสำคัญทางสถิติกับพฤติกรรมความเป็นผู้นำทั้งสองด้าน

ชิราคาชิ (Shirakashi, 1996, unpagged) ได้ศึกษาพฤติกรรมผู้นำและพฤติกรรมองค์การที่สอดคล้องกับประสิทธิผลภาวะผู้นำ ตามทฤษฎีของฟิดเลอร์และการ์เซีย (Fiedler's and Garcia's) พบว่าคุณลักษณะที่สำคัญของผู้นำคือ บุคลิกภาพ ความฉลาดและประสบการณ์ ในความเป็นผู้นำตามสถานการณ์

เดวิส (Davis, 2002, unpagged) ได้ศึกษาการประเมินผลบรรยากาศองค์การเพื่อปรับปรุงประสิทธิผลการทำงาน พบว่า บรรยากาศองค์การมีอิทธิพลการทำงาน พบว่า บรรยากาศองค์การมีอิทธิพลต่อองค์การ สามารถส่งผลต่อการรับรู้และความรู้สึกรองกลุ่มหน่วยงาน หรือมหาวิทยาลัย องค์การธุรกิจ ตลอดจนการวางแผน นำไปปฏิบัติในการบริหาร ที่หลายองค์การจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานเพื่อความสำเร็จและความก้าวหน้าในกระบวนการทำงาน

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้รับความรู้ ความเข้าใจ ในเรื่องการวิจัย ทั้งในด้านหลักการ ทฤษฎี ผลงานที่มีผู้วิจัยไว้แล้วทั้งในประเทศและ ต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทฤษฎีที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมผู้นำของ ผู้บริหารกับพฤติกรรมที่เน้นงาน พฤติกรรมที่เน้นความสัมพันธ์ และพฤติกรรมที่เน้นการ เปลี่ยนแปลงรวมทั้งทฤษฎีที่ว่าด้วยบรรยากาศองค์การในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ บรรยากาศแบบเปิดกว้าง บรรยากาศแบบผูกมัด บรรยากาศแบบปลดปล่อยและบรรยากาศ แบบปิดกั้นและได้ทราบว่าพฤติกรรมผู้นำของคนที่มีอายุมากและมีประสบการณ์ในการทำงาน มานาน จะมีพฤติกรรมในการทำงานดี นอกจากนี้ จากการศึกษาดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยมีความ เข้าใจกรอบแนวคิดการวิจัย การกำหนดตัวแปรหรือนิยามตัวแปร และทราบว่า ตัวแปรต่างๆ ที่ กำหนดมีความเกี่ยวข้องกันอย่างไร นั่นคือ กลุ่มตัวแปรอิสระ พฤติกรรมผู้นำของผู้บริหาร และ กลุ่มตัวแปรตาม พฤติกรรมผู้นำของผู้บริหารกับบรรยากาศองค์การในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กันอย่างไร ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์สำคัญในการทำการวิจัยครั้งนี้