

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษานี้เริ่มต้นจากการทำความเข้าใจกับพื้นฐานหรือความเป็นมาของปัญหาความขัดแย้งทางกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ในการบริการงานเทศบาลระหว่างคณะเทศมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองกับพนักงานเทศบาล ซึ่งเป็นฝ่ายข้าราชการประจำ โดยเฉพาะได้เน้นถึงความขัดแย้งทางการบริหารระหว่างนายกเทศมนตรีกับปลัดเทศบาล ซึ่งต่างก็เป็นบุคคลสำคัญของแต่ละฝ่าย ความขัดแย้งระหว่างบุคคลสองประเภทนี้ ย่อมนำความเสื่อมมาสู่เทศบาลนั้น ๆ และโดยเหตุที่การเมืองการปกครอง ในระดับท้องถิ่นมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการพัฒนาการเมือง ในระดับชาติอย่างยิ่ง การพยายามขจัดปัญหาดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่สมควรได้รับความสนใจจากบุคคลผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย อันจะยังประโยชน์มาสู่รัฐบาล การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และโดยเฉพาะประชาชน

จากประวัติความเป็นมาของเทศบาลของไทยนั้น แม้ว่าผู้ปกครองจะได้เล็งเห็นความสำคัญของนโยบายการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับนานาอารยประเทศทั้งหลาย โดยได้มีการพยายามปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เทศบาลได้ดำเนินการปกครองตนเองให้มากที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยนั้นเกิดจากรัฐบาลกลางเป็นผู้หยิบยื่นให้ ดังนั้น ลักษณะการปกครองและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจึงมีลักษณะดังนี้ คือ

๑. เนื่องจากข้าราชการเป็นผู้คิดลักษณะการปกครอง และหยิบยื่นให้แก่องค์กรข้าราชการจึงเป็นผู้ควบคุมและพยายามจะไม่ปล่อยอำนาจการปกครองให้อยู่ในมือของประชาชน ครั้นเมื่อถึงวันเข้าลักษณะการควบคุมราษฎรของข้าราชการคือ รัฐบาลกลางก็ยิ่งมากขึ้นทุกที^๑

๒. ประชาชนเป็นผู้รับเอาการปกครองท้องถิ่นจากรัฐบาลกลาง โดยปราศจากความเข้าใจในการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญและมีความหมายมากที่สุด ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย^๒ ดังนั้น เนื่องจากความไม่รู้ ความคิดที่จะเข้าร่วมและควบคุมการบริหารงานในท้องถิ่นโดยตรงตามสิทธิการปกครองตนเองจึงไม่เกิดขึ้น

๓. เนื่องจากเทศบาลส่วนใหญ่ มีรายได้ไม่พอลี้ยงตนเอง จึงมักเรียกร้องให้รัฐบาลกลางช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ โดยไม่เฉลียวใจว่ายิ่งขอให้รัฐบาลกลางช่วยมากเพียงใด ก็ยิ่งมีกฎหมายและข้าราชการส่วนกลางเข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้นเพียงนั้น ซึ่งผลก็คือรัฐบาลกลางยิ่งตระหนักขึ้นไปว่า ไม่อาจจะปล่อยท้องถิ่นให้ดำเนินการปกครองตนเองได้

จากสภาพดังกล่าวเห็นได้ว่าเป็นสาเหตุสำคัญยิ่งประการหนึ่งที่บั่นทอนความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาลเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะ

^๑ ไพบูลย์ ช่างเรียน, ลักษณะสังคมไทยและการปกครองของไทย (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๓), หน้า ๑๔๐.

^๒ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๐), หน้า ๓.

อย่างยิ่งในส่วนของการบริหารงานภายในเทศบาล โดยก่อให้เกิดผลเสียในเรื่องเกี่ยวกับขวัญและกำลังใจในการทำงาน อีกทั้งเป็นสาเหตุของความขัดแย้งในการบริหารงานระหว่างฝ่ายข้าราชการประจำกับฝ่ายการเมืองอีกด้วย

เมื่อได้พิจารณาถึงปัญหาความขัดแย้งในการบริหารงานเทศบาลพบว่า มีสาเหตุเช่นเดียวกับปัญหาความขัดแย้งทั่วไป คือเป็นเรื่องของ "คน" กับ "ระบบ" คือถ้าคนไม่ดี หรือระบบไม่ดีอย่างใดอย่างหนึ่ง ย่อมทำให้เกิดความขัดแย้งกันได้ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า ปัญหาความขัดแย้งนั้นเกิดขึ้นจากสภาพแวดล้อมหรือสาเหตุภายนอกตัวบุคคลอย่างหนึ่งกับสาเหตุภายในตัวบุคคลอีกอย่างหนึ่ง

สาเหตุเนื่องจาก "ระบบ" หรือ สภาพแวดล้อมภายนอกตัวบุคคลนั้นก็ได้แก่ เรื่องของความบกพร่องทางกฎหมาย กฎหมายนั้นก็เช่นเดียวกับกรอบหรือ กติกา ถ้ากติกาที่วางไว้นั้นกำหนดบทบาทของแต่ละคน โดยเฉพาะนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลที่เรากำลังพูดถึงกันอยู่นี้ให้ต้องมีอำนาจหน้าที่ เหลือมล้ำไม่แน่นอนหรือผิดหลักการบริหารที่ดีแล้วก็ย่อมหนีไม่พ้นปัญหาความขัดแย้งกันได้ ปัญหาอันเนื่องมาจากระบบที่บกพร่องนี้ แก้ไขได้ด้วยการแก้ไขกฎหมายใหม่ ให้สอดคล้องกับหลักการบริหารที่ดี และขณะเดียวกันก็ให้สนองเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นในระบบประชาธิปไตยด้วย สำหรับอีกปัญหาหนึ่งซึ่งเกี่ยวกับตัวบุคคลนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ทั้ง ๆ ที่เป็นปัจจัยหรือสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งของปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว แต่หากได้มีบุคคลที่เกี่ยวข้อง ให้ความสนใจเท่าที่ควรไม่ บทวิจัยนี้จึงเป็นความพยายามดังกล่าวที่จะแก้ปัญหาความขัดแย้ง ในการบริหารงานเทศบาลระหว่างนายกเทศมนตรี กับ ปลัดเทศบาลในทางจิตวิทยา (psychological approach) โดยเน้นที่สาเหตุของความขัดแย้งกันทางคานบุคลิกภาพทางการบริหาร (administrative personality)

จากการศึกษาทางด้านบุคลิกภาพ พบว่ามีทฤษฎีต่าง ๆ มากมาย ซึ่งให้ความหมายต่าง ๆ กันไป อย่างใดก็ดี พอสรุปได้ว่า บุคลิกภาพเป็นลักษณะเฉพาะบุคคล มีลักษณะถาวรยั่งยืนพอสมควร แต่ก็มีการพัฒนาโครงสร้างรูปแบบอยู่เรื่อย ๆ โดยนัยนี้ จึงมีสภาพที่เปลี่ยนแปลงได้เพื่อผสมผสานลักษณะย่อย ๆ เข้าด้วยกันให้เป็นลักษณะเฉพาะตัวขึ้นมา บุคลิกภาพนั้นมีความเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมที่แสดงออกมา ส่วนหนึ่งนั้นเป็นการสนองต่อสิ่งเร้าภายใน ดังนั้น ถ้าเราทราบสภาพโครงสร้างเชิงจิตวิทยาที่มีอยู่ในจิตใจของบุคคลนั้น ก็จะทำให้เราเข้าใจพฤติกรรมนั้น ๆ ได้ มีนักจิตวิทยาหลายสำนัก (school) ที่พยายามศึกษาโครงสร้างทางจิตวิทยาของมนุษย์ ซึ่งก่อให้เกิดบุคลิกภาพและพฤติกรรมดังกล่าว พอสรุปได้ว่า มนุษย์เราจะมีบุคลิกภาพเช่นไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับว่าพื้นฐานภายในหรือลักษณะที่บุคคลมีเฉพาะตัว (traits) เช่นไร เช่น ชอบสังคม ตี้อารมณ์ เก็บตัว ฯลฯ อย่างหนึ่ง กับ เป็นการสนองตอบต่อสิ่งเร้า และแรงจูงใจ (motivation) เช่น ความจำเป็นทางด้านร่างกายและการแสวงหาความพอใจอีกอย่างหนึ่ง การมีบุคลิกภาพบางอย่างอาจก่อให้เกิดพฤติกรรมที่ไม่ความขัดแย้งได้ มีนักจิตวิทยาหลายท่านที่ได้ทำการทดลองเกี่ยวกับเรื่องนี้ และพบคำอธิบายที่น่าสนใจหลายประการ เป็นต้นว่า การที่บุคคลมีสภาวะความคับข้องใจ (frustration) อยู่เสมอ ๆ มีส่วนเสริมสร้างบุคลิกภาพที่ไม่ความขัดแย้ง และที่ไม่พึงปรารถนาอีกหลาย ๆ อย่างและเมื่อบุคคลนั้นมีความคับข้องใจแต่ไม่อาจสนองความต้องการของตนได้ ก็จะมีบุคลิกภาพและพฤติกรรมเบี่ยงเบนไป อันเป็นกลไกปรับตัว (defense mechanism) อย่างหนึ่ง ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาหนักในการวิเคราะห์บุคลิกภาพอย่างหนึ่ง เนื่องจากบุคลิกภาพบางลักษณะมีความซับซ้อนอย่างมาก จึงมีการรวมลักษณะเฉพาะที่ใหญ่ขึ้นคือ รวมลักษณะที่อยู่ในจำพวกเดียวกันหรือที่ใกล้เคียงกันเข้าไว้ด้วยกัน เช่น ชอบใช้อำนาจ (authoritarian) เก็บกด (introvert) หัวรั้น (dogmatism) เป็นต้น

ในส่วนของคุณลักษณะทางการบริหารนั้น ได้มีผู้รู้หลายท่านให้คำอธิบาย จำแนกประเภทของผู้บริหารออกเป็นประเภทต่าง ๆ กัน ตามลักษณะเฉพาะของคน การแยกประเภทของผู้บริหารออกเป็นประเภทต่าง ๆ กันดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่า คุณลักษณะหนึ่งอาจจะสอดคล้องประสานกับคุณลักษณะอีกลักษณะหนึ่ง และในทางตรงข้ามคุณลักษณะหนึ่งอาจต่อต้านกับคุณลักษณะหนึ่งได้ แต่อย่างไรก็ดีความรุนแรงของความสัมพันธ์ระหว่างคุณลักษณะดังกล่าวอาจเข้มข้นต่าง ๆ กันไปตามรายละเอียดหรือองค์ประกอบของแต่ละลักษณะของคุณลักษณะ แนวความคิดดังกล่าวได้ให้แนวทางในการสำรวจคุณลักษณะทางการบริหารของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล เพื่อหาความสัมพันธ์ของคุณลักษณะและเพื่อหาความเข้มข้นของความสัมพัทธ์ดังกล่าว

ผลของการทดสอบคุณลักษณะทางการบริหารของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลเพื่อจะศึกษาถึงความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นจากความแตกต่างกันทางคุณลักษณะของผู้บริหารทั้งสองพบว่า ลักษณะเด่นของนายกเทศมนตรีนั้นเป็น "ผู้นิยมอำนาจ" ส่วนปลัดเทศบาลเป็น "ผู้เคร่งระเบียบ" ลักษณะเช่นนี้บ่งถึงความขัดแย้งในคุณลักษณะการบริหาร

เพื่อเป็นการยืนยันในลักษณะดังกล่าว ในการวิจัยเรื่องนี้ได้นำตัวแปรต่าง ๆ เช่น อายุ อาชีพเดิม และระดับการศึกษามาวิเคราะห์ประกอบผลที่ปรากฏยังยืนยันว่าลักษณะ "ผู้นิยมอำนาจ" และ "ผู้เคร่งระเบียบ" เป็นลักษณะคุณลักษณะทางการบริหารของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลที่ใช้เป็นกลุ่มตัวอย่าง

นอกจากนี้แล้ว ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางคุณลักษณะการบริหารของผู้บริหารงานเทศบาลพบว่า ความสัมพันธ์ทางคุณลักษณะโดยทั่วไป

จะมีลักษณะเด่นแบบ "ลบ-ลบ" ตามลักษณะนี้แสดงให้เห็นว่าลักษณะความขัดแย้งของผู้บริหารงานเทศบาลนั้น เกิดขึ้นจากบุคลิกภาพการบริหารมีเป็นจำนวนมาก และเมื่อตรวจสอบรายละเอียดโดยการนำแต่ละคู่ของผู้บริหารงานเทศบาลแล้วจะพบว่า รูปแบบการบริหารงานเทศบาลเป็นการปฏิบัติงานแบบ "แบ่งแยก" คือต่างฝ่ายต่างแยกตนปฏิบัติงาน ระมัดระวังความผิดพลาดโดยการหันเข้าหาระเบียบ กฎเกณฑ์ และวิธีการที่เคยปฏิบัติสืบต่อกันมานานมาเป็นหลักในการปฏิบัติงาน ทำให้ผู้บริหารงานมีลักษณะกลับกลายไปในเป็นแบบ "นิยมอำนาจ"

การค้นพบดังกล่าวเป็นการยืนยันในสมมุติฐานในการวิจัยที่มีจุดประสงค์ที่จะตรวจสอบว่าความขัดแย้งส่วนหนึ่งของผู้บริหารงานเทศบาลในปัจจุบันเกิดขึ้นได้จากความขัดแย้งที่สืบเนื่องมาจากความแตกต่างในบุคลิกภาพทางการบริหารหรืออีกนัยหนึ่ง การวิจัยนี้ยืนยันว่า นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลในปัจจุบันมีบุคลิกภาพไม่สอดคล้องกัน ทำให้เกิดการขัดแย้งในการปฏิบัติงาน ทำให้การบริหารเทศบาลไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจะเป็น และเป็นการเห็นยวร้ายมิให้การปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์เบื้องต้นด้วย

ข้อเสนอแนะ

ผลของการวิจัยแสดงให้เห็นว่า ความขัดแย้งในการบริหารงานเทศบาลระหว่าง นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล ส่วนหนึ่งเกิดจากสาเหตุทางจิตวิทยา หรือความขัดแย้งทางบุคลิกภาพ (personality conflict) การเสนอแนวทางแก้ไขในที่นี้จึงจะเน้นถึงการพัฒนาและแก้ไขทางจิตวิทยาโดยเฉพาะ

๑. โดยการประสานบุคลิกภาพ

ดังที่เราได้ทราบกันมาบ้างแล้วว่า บุคลิกภาพนั้น เป็นสิ่งที่มีลักษณะเฉพาะในแต่ละบุคคล และฝังตัวแน่นก็ตาม แต่ก็มีการพัฒนาโครงสร้างรูปแบบอยู่เรื่อย ๆ โดยนัยนี้ จึงมีสภาพที่เปลี่ยนแปลงได้ ขณะเดียวกันก็เป็นความหวังที่จะพัฒนาแก้ไขบุคลิกภาพทางการบริหาร เพื่อให้สภาพความขัดแย้ง อันเนื่องมาจากเหตุทางค่านบุคลิกภาพหมดสิ้นไป หรืออย่างน้อยก็บรรเทาเบาบางลงเกี่ยวกับเรื่องนี้มีผลงานที่น่าสนใจของ Rensis Likert ในหนังสือ The Human Organization

Likert กล่าวว่า "มนุษย์เราอาจเปลี่ยนแปลงบุคลิกภาพเฉพาะของตนตามสภาพแวดล้อมและบุคคลใกล้ชิดได้ ขึ้นอยู่กับว่าสิ่งแวดล้อมหรือบุคคลใกล้ชิดนั้นมีอิทธิพลต่อเขามากน้อยเพียงไร" ลูก ๆ มักจะมีบุคลิกภาพที่คล้ายตามพ่อแม่หรือเด็กนักเรียนก็มักพยายามเลียนแบบครู อาจารย์ ของตนเป็นต้น แนวความคิดดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่า ความขัดแย้งทางด้านบุคลิกภาพดังกล่าวอาจจะขจัดลงได้ ด้วยการประสานบุคลิกภาพระหว่างผู้ที่มีบุคลิกภาพทางการบริหารในทาง "บวก" กับ "ลบ" และแม้คติความเชื่อของคนไทยเราก็มองกันว่า คนที่มีอารมณ์ฉุนเฉียวรุนแรงด้วยกันอยู่ด้วยกันไม่ได้ทำนองสามภรรยา เมื่อทะเลาะกันก็มักสอนให้ฝ่ายหนึ่งนิ่งเสีย เรื่องก็จะยุติลงได้ แม้พุทธศาสนิกก็ได้มีบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกัน เช่น "จงชนะความชั่วด้วยความดี" หรือ "จงชนะความโกรธด้วยการให้อภัย" เป็นต้น อย่างไรก็ตามผู้วิจัยมีหลักฐานเพิ่ม

๓

See Rensis Likert, The Human Organization (New York: McGraw-Hill Book Co., 1967).

เดิมจากการให้สัมภาษณ์ของนายสุทัศน์ สิริสวอย ขณะดำรงตำแหน่ง ผู้ตรวจราชการ
กระทรวงมหาดไทย ดังนี้

"...ปลัดเทศบาลไม่มีอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชา
พนักงานเทศบาลได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะหัวหน้าส่วนงาน
ต่าง ๆ มักจะถือว่าตนเป็นอิสระจากการบังคับบัญชาของปลัด-
เทศบาล และขึ้นตรงต่อคณะเทศมนตรี ดังที่เห็นอยู่ในขณะนี้
ว่า ปลัดเทศบาลบางแห่งคงมีหน้าที่เสมือนหนึ่งพนักงานธุรการ
ที่ทำงานเกี่ยวกับเอกสารทั้งปวงในหน้าที่ของตนและเป็นผู้เก็บ
รักษาเรื่องสำคัญ ๆ ไว้เท่านั้น ถึงกระนั้นก็ดียังปรากฏหลง
เหลือให้เห็นอยู่บ้างว่า มีปลัดเทศบาลบางแห่งมีบุคลิกภาพและ
ความเข้มแข็งมาก สามารถควบคุมบังคับบัญชาภายในเทศบาล
ได้ทั้งหมด" ๔

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นผู้วิจัยจึงใคร่ขอเสนอแนวความคิดบางประการ ให้หน่วย
งานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องของพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปลัดเทศบาล

โดยปกติเมื่อมีการโอนย้ายปลัดเทศบาลทั่ว ๆ ไปนั้น จะเนื่องมาจาก
เหตุผลต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ ๕

๔ ธวัช ธานีมิตร, การบริหารเทศบาลด้วยระบบผู้จัดการ, เอกสาร
ประกอบความรู้การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาล ครั้งที่ ๑๑ (พระนคร:
โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๑๔), หน้า ๓๔.

๕ สัมภาษณ์นายเทียม อรัญศิริสุข หัวหน้าฝ่ายข้าราชการส่วนท้องถิ่น
กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๒๐.

๑. ขอย้ายตัวเอง เหตุผลประกอบก็มักจะเป็น เพื่อย้ายกลับภูมิลำเนาเดิมหรือเพื่อหาประสบการณ์ใหม่ เป็นต้น

๒. สอบได้เลื่อนระดับสูงขึ้น หรือมีความสามารถสูงก็อาจมีการโยกย้ายเพื่อให้เหมาะสมกับตำแหน่งและความสามารถ

๓. คณะกรรมการเทศบาล (ก.ท.) ส่งย้าย เหตุผลต่าง ๆ โดยทั่ว ๆ ไปของ ก.ท. ก็คือ เพื่อความเหมาะสม

ถ้าพิจารณาจากเหตุผลข้างต้นจะเห็นได้ว่า การโอนย้ายปลัดเทศบาลตั้งอยู่บนเหตุผลที่ค่อนข้างจะเลื่อนลอยและเสี่ยงต่อการขึ้นอยู่กับเหตุผลส่วนตัวของคณะกรรมการหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องใด ๆ อันอาจสร้างความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ ซึ่งอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ปลัดเทศบาลมีขวัญในการทำงานที่ไม่ดี และกลายเป็น "ยูหีลิกหนี" ไปในที่สุด ดังที่ได้พบในการวิเคราะห์ข้อมูลก็เป็นได้ อย่างไรก็ตามผู้วิจัยมิได้เสนอให้เลิกสมระบบดังกล่าวซึ่งเป็นพื้นฐานที่สำคัญเสีย หากแต่ใครจะเสนอให้มีการนำเหตุผลต่อไปนี้เข้าไปรวมใช้ในการพิจารณา โอนย้ายปลัดเทศบาลทุกครั้งควย

๑. ให้มีการสำรวจลักษณะเด่นทางบุคลิกภาพการบริหารของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลทั่วประเทศ ควรจะกระทำหนึ่งปีต่อครั้ง ได้ผลอย่างไรควรบันทึกไว้ในแฟ้มประวัติของแต่ละบุคคล

๒. ในการพิจารณาโอนปลัดเทศบาลแต่ละครั้งก็ควรที่จะนำ บันทึกลักษณะเด่นทางบุคลิกภาพการบริหารของปลัดเทศบาลแต่ละท่านมาพิจารณาประกอบควย โดยอาศัยหลัก "การประสานบุคลิกภาพ" ดังกล่าว คือ พยายามย้ายปลัดเทศบาลที่มีลักษณะเด่นทางบุคลิกภาพทางการบริหารในชาย "บวก"

ไปทำงานร่วมกับนายกเทศมนตรีที่มีลักษณะเด่นในชาย "ลบ" หรือในทางกลับกัน ก็ย้ายปลัดเทศบาลที่มีลักษณะเด่นในทาง "ลบ" ไปทำงานร่วมกับนายกเทศมนตรีที่มีลักษณะเด่นในทาง "บวก" ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึง "ความเข้มข้น" ของคะแนนและบรรยากาศในการบริหารงานที่จะเกิดขึ้นด้วย โดยต้องเป็นผู้ที่มีลักษณะเด่นในทาง "บวก" มีความเข้มข้นสูงกว่าผู้ที่มีลักษณะเด่นในทาง "ลบ" ในแต่ละเทศบาล (ความเข้มข้นของคะแนนนี้หมายถึงการมีคะแนนสูงกว่านั่นเอง) เช่น ในเทศบาลหนึ่งมีนายกเทศมนตรีที่มีคะแนนของลักษณะเด่นทางบุคลิกภาพการบริหารแบบ "ผู้นิยมอำนาจ" ก็ต้องหาปลัดเทศบาลที่มีคะแนนของลักษณะเด่นทางบุคลิกภาพการบริหารแบบใดแบบหนึ่งในทาง "บวก" ที่มีความเข้มข้นเหนือกว่า เช่น ในแบบ "นักบริหาร" ไปทำงานร่วมกันเป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อที่จะให้ผู้มีบุคลิกภาพที่เข้มแข็งกว่าไปมีอิทธิพลเหนือบุคลิกภาพที่ไม่พึงปรารถนาของอีกฝ่ายหนึ่ง หรือในอีกทางหนึ่ง ถ้าหากนักบริหารหรือผู้มีบุคลิกภาพในทาง "บวก" ไม่ได้ โดยการคำนึงถึงบรรยากาศในการบริหารงาน อย่างน้อยที่สุดก็อาจนำ "นักเผด็จการมีศิลป์" ไปทำงานร่วมกันได้ และจะทำให้เกิดบรรยากาศในการบริหารงานแบบ "อุทิศเพื่อ-งาน" ซึ่งถือว่าถึงจะไม่ดีแต่ก็ไม่เสียมากนัก ตามแนวความคิด "การประสานบุคลิกภาพ" ดังกล่าว ในขั้นนี้ผู้วิจัยเชื่อว่าแม้ไม่อาจขจัดความขัดแย้งระหว่างสองฝ่ายนี้ลงได้แต่อย่างน้อยที่สุดก็คงจะเบาบางลง อย่างไรก็ตาม ไรก็ดีโดยลำพังมาตรการ "การประสานบุคลิกภาพ" โดยการโอนย้ายอย่างเดียวอาจไม่เป็นการเพียงพอ ผู้วิจัยจึงใคร่เสนอมาตรการต่อมาคือ "การพัฒนาบุคลิกภาพโดยการฝึกอบรม"

๒. การพัฒนาบุคลิกภาพโดยการฝึกอบรม

ในการฝึกอบรมที่เคยกระทำมาส่วนใหญ่มักเรียกกันมาเป็นกลุ่ม ๆ ถ้ามีจำนวนมากก็จัดให้มาเป็นรุ่น ๆ โดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัดหรือลักษณะเฉพาะตัว

อื่น ๆ ซึ่งอาจมีผลต่อการเรียนรู้ในการฝึกอบรม ในการฝึกอบรมแต่ละครั้งนั้น
 ของระดับที่อยู่เสมอมามีความเปลี่ยนแปลงและค่าใช้จ่ายสูง ในวงราชการมักไม่ค่อย
 รู้สึกในข้อนี้ แต่ตามบริษัท ห้างร้านต่าง ๆ จะเห็นถึงความเปลี่ยนแปลงอย่างชัด
 เจน ดังนั้นในการฝึกอบรมแต่ละครั้งจึงควรให้ได้ผลคุ้มค่าที่ได้ลงทุนลงไป

๑. การฝึกอบรมนี้ควร เป็นการฝึกอบรมนอกเวลาปฏิบัติงาน (off-
 the - job - training) มีเหตุผลสนับสนุนอยู่หลายประการด้วยกัน ที่เห็นชัด
 ที่สุดก็คือทำให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมสามารถที่จะหลีกเลี่ยงจากความบีบคั้นของงาน
 และสภาพต่าง ๆ ภายในองค์กรได้ ซึ่งจะดำเนินการกระตุ้นให้เรียนรู้ได้มาก
 ยิ่งขึ้น

๒. ต้องมีการจัดกลุ่มก่อนที่จะมีการฝึกอบรม โดยพยายามให้แต่ละกลุ่ม
 มีความคล้ายคลึงกันภายในกลุ่มให้มากที่สุด เช่น จัดตามตัวแปรต่าง ๆ เป็นต้นว่า
 ตามลักษณะเส้นทางบุคลิกภาพการบริหาร อายุ ระดับการศึกษา อาชีพเดิมก่อน
 ดำรงตำแหน่งปัจจุบัน หรืออาจจะเพิ่มอายุราชการ เข้าไปด้วยก็ได้ตามความ
 เหมาะสม ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลที่ว่าความคล้ายคลึงกันภายในกลุ่มนี้มากเพียงไร
 การฝึกอบรมก็ยิ่งได้ผลมากขึ้นเพียงนั้น ^๖ หลังจากจัดเป็นกลุ่มต่าง ๆ แล้วก็
 ต้องกำหนดหลักสูตรให้แตกต่างกันตามความเหมาะสมของแต่ละกลุ่มด้วย

แนวโน้มของความสำเร็จในการปรับปรุงการบริหารให้ดีขึ้น จะเห็น
 ได้จากการจำแนกบุคลิกภาพตามระดับการศึกษา (ในบทที่ ๔) ซึ่งพบว่าผู้บริหาร

๖

สมยศ นาวิการ, การพัฒนาองค์กร (กรุงเทพฯ : ดวงกมล,
 ๒๕๑๕), หน้า ๒๔-๒๗.

ที่มีระดับการศึกษาสูงขึ้น จำนวนของ "ผู้เคร่งกระเปียบ" และ "ผู้นิยมอำนาจ" จะลดลง จำนวน "นักพัฒนา" และ "นักบริหาร" มากขึ้น ดังนั้น การฝึกอบรม ซึ่งเป็นการให้การศึกษาอย่างหนึ่งจะช่วยปรับปรุงบุคลิกภาพทางการบริหารได้ส่วนหนึ่งด้วย

๓. ควรมีการศึกษาควกรณีเฉพาะเรื่องและการแสดงบทบาท (case study and role playing)

เนื่องจากการบรรยายถึงแนวความคิดและความหมายของบุคลิกภาพทางการบริหารชนิดต่าง ๆ ตลอดจนทำการทดสอบบุคลิกภาพทางการบริหารส่วนตัวของแต่ละบุคคลแล้ว ผู้เข้ารับการฝึกอบรมควรจะได้รับปัญหาหรือกรณีศึกษา (case) ที่บรรยายให้เห็นถึงเหตุการณ์โดยเฉพาะความขัดแย้งในเทศบาล ผู้เข้ารับการฝึกอบรมจะต้องศึกษากรณีเรื่องและชี้ให้เห็นถึงปัญหา ตลอดจนหนทางเลือกที่จะนำมาใช้แก้ปัญหาตามขัดแย้งดังกล่าว

Sensitivity training หรือที่เรียกว่า T-group (training Group) หรือเทคนิคการฝึกอบรมในห้องทดลอง (Laboratory training) เป็นเทคนิคอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้และการพัฒนาเฉพาะตัวบุคคล เป็นการฝึกอบรมที่ใช้เพื่อที่จะแก้ปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ระหว่างอาจารย์และนักศึกษา และระหว่างผู้ทำงานรวมกันของกลุ่ม-บุคคลต่าง ๆ^๗ ซึ่งผู้วิจัยพิจารณาเห็นว่าผู้ใช้ได้ผลในกรณีแก้ไขความขัดแย้งระหว่างนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล เป้าหมายที่สำคัญ

๗

James E. McNulty, "Organizational Change in Growing Enterprises," Administrative Science Quarterly, 7(June, 1962), 1-21.

ของ Sensitivity training ก็คือ การปฏิบัติงานที่ไม่ได้ผลนั้นจะสืบ
เนื่องมาจากปัญหาทางค่านิยมของกลุ่มผู้ปฏิบัติงานดังกล่าว ถ้าหากว่าปัญหา
เช่นนี้ได้รับการจัดไปสิ่งที่หวังเห็นย่อในการปฏิบัติงานก็จะสิ้นสุดลง

กระบวนการของการฝึกอบรมแบบ Sentativity นี้จะมีลักษณะเป็น
กลุ่ม ซึ่งจะมีการพบปะกันในสถานที่ใดสถานที่หนึ่งที่ไกลจากสถานที่ทำงาน กลุ่ม
จะอยู่ภายใต้การแนะนำของผู้ฝึกอบรม ซึ่งคนในกลุ่มสามารถที่จะพูดถกเถียง
กันในเรื่องต่างๆโดยที่ อาจจะไม่ได้มีการกำหนดเรื่องที่จะพูดมาก่อนก็ได้ เปิด
โอกาสให้ทุกคนได้มีการเรียนรู้เกี่ยวกับตัวของเขาเอง ในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับ
บุคคลอื่น สมาชิกในกลุ่มจะมีการศึกษาถึงความรู้สึกและความต้องการจากพฤติ-
กรรมของบุคคลอื่นที่มีต่อเขา บทบาทที่สำคัญของผู้ฝึกอบรมก็คือ ทำหน้าที่ในการ
สังเกต แปลความหมายและบางครั้งก็อาจเป็นผู้นำกลุ่มเพื่อช่วยทำให้เกิดความ
สะดวกในเรื่องการเรียนรู้ได้ดียิ่งขึ้น

ขอเสนอตั้งกล่าวข้างต้น แม้ว่าจะเป็นข้อเสนอในทางวิทยาศาสตร์
และพยายามให้ครอบคลุมในด้านต่าง ๆ ของปัญหาแล้วก็ตาม แต่ก็อาจไม่
สามารถนำไปใช้ได้เมื่อประสบกับสถานการณ์ที่ไม่เหมือนกัน ดังนั้นการที่จะ
ให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ที่วางไว้นั้นต้องมีการพยายามปฏิบัติด้วยตนเองอีก
ด้วยตามวิธีการที่เรียกว่า "การจัดการกับความขัดแย้งด้วยตนเอง"

๓. การจัดการกับความขัดแย้งด้วยตนเอง

นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลที่ได้รับการสำรวจบุคลิกภาพทางการ
บริหาร และได้ทราบว่าตนเองเป็นผู้มีบุคลิกภาพที่เฝือความขัดแย้ง(hostility)
หรือทราบว่าบุคลิกภาพของตนอาจเป็นมูลเหตุของความขัดแย้งในองค์กรได้
บุคคลเหล่านี้อาจจัดการกับความขัดแย้งด้วยตัวของตัวเองได้.

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยต่อไป

จากการศึกษาวิจัยเรื่องนี้พบว่ามีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างผู้บริหารงานในแต่ละเทศบาล ความแตกต่างในบุคลิกภาพทางการบริหารทำให้เกิดรูปแบบการปฏิบัติงานแบบแบ่งแยก ซึ่งเป็นลักษณะที่ไม่พึงประสงค์ การปฏิบัติงานเช่นว่านั้นยิ่งกระเปียบกฎเกณฑ์เป็นที่ตั้งเมื่อเผชิญกับสถานการณ์ใหม่ๆที่ยังไม่มีระเบียบ กฎเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติ จะทำให้ขาดภาวะสร้างสรรค์ และขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน การวิจัยเรื่องนี้ไม่ได้ศึกษาครอบคลุมไปถึงลักษณะรายละเอียดที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของบุคลิกภาพทางการบริหาร แต่ละลักษณะของผู้บริหารงานเทศบาล หรือแม่แต่ข้าราชการไทยโดยตรงว่ามีพฤติกรรมอย่างไร ส่วนมากจะถือเกณฑ์จากการศึกษาของนักวิชาการตะวันตก เป็นแบบจำลอง (model) และเกณฑ์ (criteria) การแสดงออกในพฤติกรรมในประเทศตะวันตกเป็นตัวเปรียบเทียบ ดังนั้นในการศึกษาในลำดับต่อไปสมควรที่จะได้มีการทดสอบพฤติกรรมในแต่ละลักษณะ (trait) ของบุคลิกภาพทางการบริหารนั้น ๆ ว่ามีลักษณะ (characteristics) อย่างที่มีการยืนยันในหมู่นักวิชาการตะวันตกหรือไม่เพียงใด จะทำให้เป็นที่เชื่อมั่นในการนำวิธีการทดสอบบุคลิกภาพทางการบริหารไปใช้ประโยชน์ทั้งในดานวิชาการและในดานปฏิบัติในประเทศไทยสืบไป.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย