

บทที่ ๒

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัย การบริหารงานตามหลักอิทธิบาท ๔ ขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- ๒.๑ แนวคิด เกี่ยวกับการบริหาร
- ๒.๒ ทฤษฎี เกี่ยวกับการบริหาร
- ๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๒.๔ แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
- ๒.๕ หลักธรรมหมวดอิทธิบาท ๔
- ๒.๖ การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช
- ๒.๗ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- ๒.๘ กรอบแนวคิดในการวิจัย

๒.๑ แนวคิด เกี่ยวกับการบริหาร

จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องตำราทางวิชาการของ นักวิชาการหลากหลายท่านจึงได้ประมวลแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๒.๑.๑ ความหมายของการบริหาร

คำว่า “การบริหาร” นั้น นอกจากใช้คำภาษาอังกฤษว่า “Administration” ยังมีคำ อีกคำหนึ่งที่ใช้แทนกันได้ คือ คำว่า “Management” ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายเหมือนกันแต่ทาง วิชาการจะเลือกใช้คำว่า “Administration” ก็ด้วยเหตุผล ๒ ประการ คือ เหตุผลประการแรก เมื่อ ไม่ต้องการใช้คำว่า “ผู้จัดการ” ซึ่งมีความหมายแคบจำกัดลงไปว่าเป็นผู้บริหารงานของ องค์การ แห่งใดแห่งหนึ่ง หรือหน่วยงานในหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น เมื่อพูดถึงการบริหารงานโดยทั่วๆ ไป หรือการบริหารราชการ จึงนิยมใช้คำว่า “Administration”^๑

^๑ สัมฤทธิ์ ท่าเหล็กเจริญ , “ปัญหาในการปฏิบัติงานของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดปทุมธานี ” , วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต , (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๖), หน้า ๑๐.

การบริหาร (Administration) เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์การ เพราะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะชี้ให้เห็นความสำเร็จ หรือความล้มเหลว ความมีประสิทธิภาพหรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงาน การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม ความก้าวหน้าของวิทยาการต่างๆ การบริหารเป็นมรรคที่สำคัญจะนำไปสู่ความก้าวหน้า การบริหารเป็นลักษณะการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล ในองค์การ ซึ่งมีการวินิจฉัยสั่งการ นักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่างๆ การวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหาร และความเจริญเติบโตของ การบริหารชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัวหรือองค์ การใด ย่อมเกี่ยวข้องกับ การบริหารอยู่เสมอ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีวิต ของมนุษย์ในสังคม มีนักบริหารนักวิชาการ และนักศึกษามากมายท่านได้ให้ความหมายของการบริหารไว้หลายทัศนะซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

กิตติมา ปรีดีติลล ได้กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการสั่งการและควบคุมกิจกรรมของสมาชิกในองค์การรูปนัย เพื่อวัตถุประสงค์ในการทำให้เป้าหมายและจุดมุ่งหมายของสถาบันประสบผลสำเร็จ^๒

คณาจารย์ภาควิชาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้กล่าวถึง แนวคิดของ ฟาโย (Henry Fayol) นักวิชาการเหมืองแร่ชาวฝรั่งเศส ผู้เป็นต้นกำเนิดในการเสนอองค์ประกอบมูลฐานของการบริหารแบบกระบวนการ๕ ประการ ที่เรียกว่า POCCC ไว้ดังนี้^๓

๑. การวางแผน (Planning) หมายถึง การสร้างทางเลือกหรือแนวทางดำเนินการไว้ล่วงหน้า เพื่อใช้ในการตัดสินใจในอนาคต

๒. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การกำหนดโครงสร้างหน่วยงานและระบุหน้าที่โดยการผสมผสานระหว่างวัตถุ คน และเงิน

๓. การบังคับบัญชา (Commanding) หมายถึง การทำให้เกิดการดำเนินงานตามที่ได้มีการกำหนดไว้ ซึ่งการบังคับบัญชาที่ดีนั้นจะต้องมีการติดต่อสื่อสาร ๒ ทาง กล่าวคือการยอมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถแสดงความคิดเห็นได้

๔. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การรวมความพยายามของผู้ปฏิบัติงานและช่วยสนับสนุนให้เกิดการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน เพื่อให้การทำงานสำเร็จ

๕. การควบคุม (Controlling) หมายถึง การติดตามการดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์

^๒ กิตติมา ปรีดีติลล ทฤษฎีบริหารองค์การ (กรุงเทพมหานคร: ธนาคารพิมพ์ ๒๕๓๙), หน้า ๔.

^๓ คณาจารย์ภาควิชาบริหารรัฐกิจ , สรุปเนื้อหาวิชาทฤษฎีองค์การ , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๙), หน้า ๙.

สมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งสหรัฐอเมริกา (American Association of School Administration) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารไว้ ๕ ประการ คือ^๔

๑. การวางแผน (Planning) หมายถึง แผนหรือโครงการสำหรับการปฏิบัติงานในอนาคตให้ตรงเป้าหมายที่ต้องการ โดยกำหนดงานที่จะทำวิธีการ และวัตถุประสงค์ของงานนั้นๆ ไว้ล่วงหน้า

๒. การแสวงหา และกำหนดตัวบุคคลและอุปกรณ์ (Allocation) หมายถึง การแสวงหากำหนดตัวบุคคล และวัสดุทุกชนิดที่จำเป็นในการปฏิบัติงานตามแผน เพื่อให้งานนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๓. การเสริมกำลังบำรุง (Stimulation) หมายถึง การบำรุงขวัญ กระตุ้นและส่งเสริมให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้ผลงานดีทั้งปริมาณและคุณภาพ

๔. การประสานงาน (Co-ordination) หมายถึง การจัดให้ผู้แทนของหน่วยงานย่อยทุกหน่วยงานพบปะปรึกษาหารือกันเพื่อให้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือทราบเรื่องการปฏิบัติงานของผู้อื่น และเพื่อให้งานสัมพันธ์ไม่ขัดแย้งกัน โดยยึดเป้าหมายขององค์การเป็นหลัก

๕. การประเมินผลงาน (Evaluation) หมายถึง การตรวจสอบการปฏิบัติงานทุกระยะให้ทราบผลการปฏิบัติงาน และปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อหาแนวทางแก้ไขทุกระยะและประเมินผลขั้นสุดท้ายเพื่อทราบผลการปฏิบัติงาน และปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อเปรียบเทียบผลงานกับผลงานที่ควรจะได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ตั้งแต่ต้นเพื่อวางแผนใหม่สำหรับการปฏิบัติงานในอนาคต

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) ได้กล่าวถึง การบริหารเป็นวิธีการทำให้งานสำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น (Getting things done through other people) และกล่าวว่าหน้าที่ของผู้บริหารเป็นกรอบในการพิจารณาของผู้บริหารให้สำเร็จ มี ๕ ประการ ตามคำย่อภาษาอังกฤษว่า “POSDC” ดังนี้ คือ^๕

๑. P คือ Planning หมายถึง การวางแผน เป็นการกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อความสำเร็จที่จะตามมาในอนาคต ผู้บริหารที่ดีต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล เพื่อกำหนดทิศทางขององค์กร

๒. O คือ Organizing หมายถึง การจัดองค์กร เป็นการกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ของสมาชิกและสายบังคับบัญชาภายในองค์กร มี การแบ่งงานกันทำและการกระจายอำนาจ

^๔ธีระรัตน์ กิจจารักษ์, เอกสารคำสอนวิชาการบริหารการศึกษา, (บัณฑิตวิทยาลัย: คณะครู ศาสตร์ สถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์, ๒๕๔๒), หน้า ๖๗.

^๕พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), พุทธวิธีในการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร: มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๓ - ๕.

๓. S คือ Staffing หมายถึง งานบุคลากร เป็นการสรรหาบุคลากรใหม่ การพัฒนาบุคลากรและการใช้คนให้เหมาะสมกับงาน

๔. D คือ Directing หมายถึง การอำนวยการ เป็นการสื่อสารเพื่อให้เกิดการดำเนินการตามแผน ผู้บริหารต้องมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีและต้องมีภาวะผู้นำ

๕. C คือ Controlling หมายถึง การกำกับดูแล เป็นการควบคุมคุณภาพของการปฏิบัติงานภายในองค์กร รวมทั้งกระบวนการแก้ปัญหาภายในองค์กร

พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) ได้กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง ศิลปะแห่งการทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยคนอื่น ซึ่ง นักบริหารมีหน้าที่ในการวางแผน จัดองค์กร อำนวยการและควบคุมทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรอื่นๆ ให้ดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ หน้าที่ของนักบริหารมีอยู่ ๕ ประการ คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การแต่งตั้งบุคลากร (Staffing) การอำนวยการ (Directing) และการควบคุม (Controlling) แม้ว่าหน้าที่ของนักบริหารทั้ง ๕ ประการ จะถูกกำหนดโดยนักวิชาการสมัยใหม่ก็ตาม แต่เมื่อว่ากันทางปฏิบัติแล้ว คนไทยเราก็มักบริหารบ้านเมืองแบบนี้มานานแล้ว หน้าที่ของนักบริหารปรากฏชัดเจนในการปฏิบัติขององค์กรตั้งแต่สมัยโบราณ^๖

จันทราณี สงวนนาม ได้สรุปว่า การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ เป็นสาขาวิชาที่มีการจัดระเบียบอย่างมีระบบ คือมีหลักการ กฎเกณฑ์ และทฤษฎี ที่พึงเชื่อถือได้ อันเกิดจากการค้นคว้าเชิงวิทยาศาสตร์ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานโดยลักษณะเช่นนี้การบริหารจึงเป็นศาสตร์ทางสังคม (Science) ที่อยู่กลุ่มเดียวกับวิชาจิตวิทยา สังคมวิทยา และรัฐศาสตร์ แต่ถ้าพิจารณาการบริหารในลักษณะของการปฏิบัติที่ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และทักษะของผู้บริหารแต่ละคนที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งเป็นการประยุกต์เอา ความรู้ หลักการและทฤษฎีไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และสิ่งแวดล้อมแล้ว การบริหารก็จะมีลักษณะเป็นศิลป์ (Arts)^๗

ชาญชัย อาจิณสมมาตร ได้กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการสั่งการและควบคุมกิจกรรมของสมาชิกในองค์กรรูปนัย เพื่อวัตถุประสงค์ ในการทำให้เป้าหมายและจุดมุ่งหมายของสถาบันสำเร็จผล^๘

^๖พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), *คุณธรรมสำหรับนักบริหาร*, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิพุทธธรรม, ๒๕๓๙), หน้า ๒-๓.

^๗จันทราณี สงวนนาม , *เอกสารประกอบการสอนบรรยายหลักสูตรผู้บริหารสถานศึกษาระดับสูง*, ๒๕๓๖, หน้า ๔.

^๘ชาญชัย อาจิณสมมาตร, *ศัพท์การบริหารการศึกษา*, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๐), หน้า ๑๑.

ดิน ปรัชญพฤทธิ ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการนำเอา การตัดสินใจ และนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารรัฐกิจนั้น หมายถึง เกี่ยวข้องกับการ นำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติได้เสนอภารกิจสำคัญในการบริหารไว้ ๗ ประการ คือ^๕

๑) การวางแผน หมายถึง การกำหนด โครงการอย่างกว้างๆ ว่ามีอะไรบ้างที่ จะต้องลงมือปฏิบัติตามลำดับ วางแนววิธีปฏิบัติพร้อมด้วยวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานนั้น ก่อนลงมือปฏิบัติการ

๒) การจัดองค์การ หมายถึง การจัดรูปโครงสร้างหรือเค้า ำโครงการของการบริหาร โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานย่อยหรือตำแหน่งต่างๆ ของหน่วยงานให้ชัดเจน พร้อมทั้งกำหนดลักษณะ และวิธีการติดต่อสัมพันธ์ตามลำดับชั้นแห่งอำนาจหน้าที่สูงต่ำ ลดหลั่นลงไป

๓) การจัดคนเข้าทำงาน หมายถึง การบริหารงานเกี่ยวกับตัวบุคคลของ หน่วยงานการบริหารบุคคลดังกล่าว รวมทั้งแต่การแสวงหาคนทำงานมาบรรจุ การแต่งตั้ง การฝึกอบรม และการพัฒนาบุคคล การบำรุงขวัญ การเลื่อนขั้น ลดขั้น ตลอดจนการพิจารณาให้ พ้นจากงาน และการบำรุงรักษาสภาพการทำงานให้ดี และมีประสิทธิภาพให้คงอยู่ต่อไป

๔) การสั่งการ หมายถึง การอำนวยการหรือการวินิจฉัยสั่งการ หลังจากการได้ วิเคราะห์และพิจารณาโดยรอบคอบ รวมทั้งการติดตามดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นๆ

๕) การประสานงาน หมายถึง การประสานงานหรือติดต่อ สัมพันธ์กับ หน่วยงานย่อยหรือตำแหน่งต่างๆ ในองค์การ เพื่อก่อให้เกิดการทำงานที่มีป ระสิทธิภาพ ไม่มี การ ทำงานที่ซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน สามารถทำงานและประสานงานให้เกิดความกลมกลืนกัน เพื่อวัตถุประสงค์หลักขององค์การ

๖) การรายงาน หมายถึง การเสนอรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาหรือยัง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งบนและล่าง เพื่อทราบความก้าว หน้าของงานทุกระยะ สะดวกแก่การ ประสานงานอื่นจะเป็นการสร้าง ความเข้าใจอันดีร่วมกัน ตลอดจนเป็นการบำรุงขวัญไปในตัว ด้วย

๗) การงบประมาณ หมายถึง การจัดสรรทรัพยากร หรือการทำงานประมาณ การเงิน วางแผนหรือโครงการในการจ่ายเงิน การบัญชีและการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงิน โดยรอบคอบและรัดกุม

ธีรวุฒิ บุญยโสภณ และวีระพงษ์ เฉลิมจิระรัตน์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการอย่างหนึ่งภายในองค์การซึ่งมีลำดับการทำงานเป็นขั้นตอน

^๕ดิน ปรัชญพฤทธิ, ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , ๒๕๓๕), หน้า ๘.

มีกลุ่มบุคคลเป็นกลไกสำคัญในการบริหารงาน มีเงินทุน เครื่องจักร และวัสดุครุภัณฑ์ต่าง ๆ เป็นองค์ประกอบด้วย^{๑๐}

ธนาจรัส พูนสิทธิ์ ได้อ้างถึงความหมายของการบริหารในความคิดเห็นของ George R Terry ได้กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินงานตามลำดับขั้นอันประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การอำนวยการ (Actuating) และการควบคุม (Controlling) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยอาศัยคนและทรัพยากรอื่น^{๑๑}

ธงชัย สันติวงษ์ ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า การบริหาร หมายถึง ภาระหน้าที่ของผู้นำของกลุ่ม ซึ่งจะต้องจัดการให้ทรัพยากรทั้งที่เป็นตัวคน และวัสดุสามารถประสานเข้าด้วยกัน เพื่อร่วมกันทำงานเป็นองค์การ ที่มีประสิทธิภาพได้ และขณะเดียวกันจะต้องจัดการองค์การให้สัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกได้อย่างดีที่สุด^{๑๒}

นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ร่วมมือกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ที่บุคคลร่วมกันกำหนดขึ้น โดยใช้กระบวนการอย่างมีระเบียบและใช้ทรัพยากรชนิดต่าง ๆ อย่างเหมาะสม^{๑๓}

นิพนธ์ กิनावงศ์ ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า “การร่วมมือกันทำงานของบุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์ในการทำงานร่วมกัน ในการร่วมมือทำงานนี้ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เป็นหัวหน้าหรือเรียกว่าผู้บริหารและจะต้องจัดในรูปขององค์การ”^{๑๔}

บุญช่วย ศิริเกษ ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร คือ การทำงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ โดยใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ด้วยวิธีการดำเนินการตามกระบวนการ

^{๑๐}ธีรภูมิ บุญยโสภณ และวีระพงษ์ เกลิมจิระรัตน์, องค์การและการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร : อักษรปริทรรศน์, ๒๕๓๔), หน้า ๑๒.

^{๑๑}ธนาจรัส พูนสิทธิ์, การจัดการองค์การและการบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : สหธรรมิก, ๒๕๔๑), หน้า ๒๐.

^{๑๒}ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๙, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๓๗), หน้า ๒๖.

^{๑๓}นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์, หลักการบริหารการศึกษาทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาการบริหารการศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓), หน้า ๑๓.

^{๑๔}นิพนธ์ กิनावงศ์, หลักการบริหารการศึกษา, (พิษณุโลก : ภาควิชาการบริหารและพัฒนาการศึกษาคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, ๒๕๔๓), หน้า ๑๖.

บริหาร ซึ่งผู้บริหารจะตั้ง องค์กรใช้ทั้งอำนาจหน้าที่ ภาวะผู้นำ ทักษะทางการบริหาร และความรู้ ทางการบริหารด้วย^{๑๕}

บรรจบ เนียมมณี ได้ให้ความหมายว่า การบริหารคือ กิจกรรมต่างๆที่บุคคล ตั้งแต่สองคนขึ้นไปมาทำงานร่วมมือกันดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่งหรือ หลายๆอย่างร่วมกัน โดยประกอบไปด้วยส่วนต่างๆดังนี้^{๑๖}

- ๑) บุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป
- ๒) ต้องมีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน
- ๓) ต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการกระทำร่วมกันเด่นชัด
- ๔) วัตถุประสงค์นั้นๆต้องตรงกันในหมู่บุคคลผู้ร่วมกระทำ

ประพันธ์ สุริหาร ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร หมายถึง การบริหาร เป็น กิจกรรมของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ร่วมกันทำกิจการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยการใช้ กระบวนการและทรัพยากรที่เหมาะสม^{๑๗}

ประถม แสงสว่าง ได้กล่าวว่า การบริหารเป็นศาสตร์ เพราะมีทฤษฎีและหลักการ มากมายในการบริหารที่นำมาทดลองได้ พิสูจน์ได้ว่าเป็นจริง การนำไปใช้ ให้ได้ผลหรือไม่ นั้น เป็นศิลป์ คือ ผู้นำไปใช้ต้องมีศิลปะ การบริหารยังอาจ หมายถึง การวางแผน (Planning) การดำเนินงานตามแผน (Execution) ซึ่งประกอบด้วย การแบ่งงาน (Sharing) การร่วมมือ (Participating) การประสานงานกัน (Coordination) และการประเมินผล (Evaluation)^{๑๘}

ปรัชญา เวสารัชช ได้กล่าวถึงในความหมายของการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งหมายถึง กลไกการทำงานของหน่วยงานใดๆ ไม่ว่า รัฐบาล ระบบราชการ หรืออะไรก็ตาม ที่มี รูปแบบวิธีการบริหารจัดการที่ดี โดยพิจารณาถึง สามเรื่องหลักๆได้แก่ หลักการที่ดี วิธีการที่ดี

^{๑๕}บุญช่วย ศิริเกษ, พฤติกรรมองค์การในการบริหารการศึกษา, (เลย : สถาบันราชภัฏเลย, ๒๕๔๐), หน้า ๓.

^{๑๖}บรรจบ เนียมมณี, หลักการบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย ศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๒๓), หน้า ๒๖๑.

^{๑๗}ประพันธ์ สุริหาร, หลักและระบบการบริหารการศึกษา, (ขอนแก่น : มหาวิทยาลัย ขอนแก่น, ๒๕๔๑), หน้า ๒๙.

^{๑๘}ประถม แสงสว่าง, การบริหารการศึกษาเบื้องต้น (Introduction to Educational Administration), (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ประยูรวงศ์, ๒๕๒๕), หน้า ๑๕.

และผลลัพธ์ที่ดีมีคุณภาพด้วย คือจะต้องมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล เป็นธรรม โปร่งใส และมีความรับผิดชอบ^{๑๙}

พนัส หันนาคินท์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร คือ กระบวนการที่ผู้บริหารใช้อำนาจตลอดจนทรัพยากรต่าง ๆ เช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ที่มีอยู่ จัดดำเนินงานของหน่วยงานนั้นให้ดำเนินไปสู่จุดหมายที่ต้องการ^{๒๐}

พะยอม วงศ์สารศรี ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการที่ผู้จัดการใช้ศิลปะและกลยุทธ์ต่าง ๆ ดำเนินกิจการตามขั้นตอนต่าง ๆ โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกในองค์การ การตระหนักถึง ความสามารถ ความถนัด ความต้องการและความมุ่งหวังด้านความเจริญก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์การควบคู่ไปด้วย องค์การจึงจะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้^{๒๑}

พิทยา บวรวัฒนา ได้กล่าวว่า การบริหารเป็นเรื่องของการนำเอากฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผล ซึ่งเป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะทำงานด้วยความเต็มใจด้วยความเที่ยงธรรมและอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้^{๒๒}

มัลลิกา ตันสอน ได้ให้ความหมายของการบริหาร (Administration) ว่าหมายถึง การกำหนดแนวทาง หรือนโยบาย การสั่งการ การอำนวยการ การสนับสนุน และการตรวจสอบให้ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินงานให้ได้ตามเป้าหมายที่ต้องการ^{๒๓}

ยุทธ ไกยวรรณ ได้กล่าวถึงการบริหารว่า หมายถึง กลุ่มบุคคลหรือบุคคลที่ทำหน้าที่วางแผนให้คนอื่นทำงานแทน โดยอาศัยใช้ศาสตร์และศิลป์ เพื่อให้งานสำเร็จตาม

^{๑๙}ปรัชญา เวสารัชช, “ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาหมู่บ้าน : ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น ”, **วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓), หน้า ๒๖.

^{๒๐}พนัส หันนาคินท์, **หลักการบริหารการศึกษา**, (กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, ๒๕๓๑), หน้า ๓๖.

^{๒๑}พะยอม วงศ์สารศรี, **องค์การและการจัดการ**, (กรุงเทพมหานคร : พรานนกการพิมพ์, ๒๕๔๒), หน้า ๓๖.

^{๒๒}พิทยา บวรวัฒนา, **การบริหารเชิงบูรณาการ**, (นนทบุรี : สำนักงานข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๖), หน้า ๒.

^{๒๓}มัลลิกา ตันสอน, **การจัดการยุคใหม่**, (กรุงเทพมหานคร : เอกซ์เปอร์เน็ท จำกัด, ๒๕๔๔), หน้า ๑๐.

เป้าหมาย(Goal) ข้อกำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการบริหารต้องอยู่บนพื้นฐานของปัจจัยการบริหาร (Factor Management) ด้วย^{๒๔}

รุ่ง แก้วแดง ได้กล่าวว่า การบริหารทั่วไปเป็นกิจกรรมสนับสนุนการดำเนินงานของสถานศึกษาและหน่วยงานให้เกิดความคล่องตัว สามารถดำเนินกิจการไปสู่เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ^{๒๕}

วิโรจน์ สารรัตนะ ได้กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ โดยอาศัยหน้าที่ทางการบริหารที่สำคัญ คือ การจัดการองค์การ การวางแผน การติดตาม และการควบคุม^{๒๖}

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ได้กล่าวว่า กระบวนการบริหารเกิดได้หลายแนวคิด เช่น โปสดีคอรบ (POSDCoRB) เกิดจากแนวคิดของลูเธอร์ กุลิค (Luther Gulick) และลินดอล เออร์วิก (Lyndall Urwick) ประกอบด้วยขั้นตอนการบริหาร ๗ ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การอำนวยความสะดวก (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) ขณะที่กระบวนการบริหารตามแนวคิดของเฮนรี ฟาโยล (Henry Fayol) ประกอบด้วย ๕ ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และ การควบคุมงาน (Controlling) หรือรวมเรียกว่า พอคค์ (POCCC)^{๒๗}

ศิรินาถ นันทวัฒน์ภิรมย์ ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า การบริหารทั่วไปเป็นงานที่มีบทบาทหลักในการประสานงาน ส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานอื่น ๆ ของสถานศึกษาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุตามมาตรฐานคุณภาพ และเป้าหมายที่กำหนด มุ่งพัฒนาสถานศึกษาให้ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีในการบริหารจัดการศึกษา รวมทั้งการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและผลงานสถานศึกษาต่อสาธารณชน ซึ่งจะก่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ เจตคติที่ดี และให้การสนับสนุนการจัดการศึกษา โดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบ สามารถตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วม

^{๒๔} ยุทธ ไกยวรรณ, การบริหารการผลิต, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ดี, ๒๕๔๕), หน้า ๒.

^{๒๕} รุ่ง แก้วแดง, โรงเรียนนิติบุคคล (กรุงเทพมหานคร: วัฒนาพานิช ๒๕๔๖), หน้า ๓๔.

^{๒๖} วิโรจน์ สารรัตนะ , การบริหาร หลักการ ทฤษฎี และประเด็นทางการศึกษา , (กรุงเทพมหานคร : ทิพย์วิสุทธิ์, ๒๕๔๒), หน้า ๑.

^{๒๗} วิรัช วิรัชนิภาวรรณ , การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น : สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย, (กรุงเทพมหานคร : โพธิ์เพชร, ๒๕๔๕), หน้า ๓๙.

ร่วมของบุคคล ชุมชน องค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล^{๒๘}

สมาน รังสียกฤษฎ์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีปฏิบัติงานเป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงาน^{๒๙}

สิรภพ เหล่าลาภะ ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการบริหารไว้ ๒ นัย คือ ๑) คำว่าบริหาร มาจากภาษาบาลีว่า ปริหาร มาจากศัพท์ว่า ปริ แปลว่า รอบ และ หร ธาตุในความนำไป ดังนั้น คำว่า บริหาร จึงแปลว่า นำไป โดยรอบ อีกสำนวนหนึ่ง คำว่า บริหาร แปลว่า อ้อมหนี , หลีกหนี, หลบหนี ดังในประโยคภาษาบาลีว่า “ปญฺหํ ปริหริตํ สมตฺโต” แปลว่า ผู้สามารถเพื่อการอ้อมหนี หลีกหนี หลบซึ่งปัญหา หรือแปลว่า ผู้สามารถบริหารปัญหา และนำปัญหาไปโดยรอบหรือกำจัดปัญหาให้หมดสิ้นไป ๒) คำว่า บริหาร แปลมาจากภาษาอังกฤษว่า Administer และ Administration แปลความหมายคือ การปกครอง ดำเนินการ อำนาจการ จัดการ จัดให้ ส่งเสริมและบำรุง^{๓๐}

สุธี สุทธิสมบุรณ์ และสมาน รังสียกฤษฎ์ ได้ให้ความหมายของการบริหาร หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ อันได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และวิธีการปฏิบัติงาน (Method) เป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงาน^{๓๑}

สมคิด บางโม ได้สรุปว่า การบริหารหรือการจัดการ หมายถึง ศิลปะ ในการใช้คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ของภายในองค์กรและภายนอกองค์กร การ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ^{๓๒}

สมยศ นาวิการ ได้ให้ทัศนะว่า การบริหารเป็นศาสตร์ สาขาวิชาการบริหารย่อมจะให้ความรู้ที่เชื่อถือได้กับผู้บริหารว่าต้องทำอะไรภายในสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ และช่วยให้พวกเขาคาดคะเนถึงผลลัพธ์ของการกระทำของพวกเขาได้^{๓๓}

^{๒๘} ศิรินาถ นันทวัฒน์ภิรมย์, การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาลอำเภอเมืองลำพูน,ค้นคว้าอิสระศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต , (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๗), หน้า ๓๗.

^{๒๙} สมาน รังสียกฤษฎ์, การบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๓๗), หน้า ๑.

^{๓๐} สิรภพ เหล่าลาภะ พุทธศาสตร์การเมือง(กรุงเทพมหานคร สหธรรมิก, ๒๕๔๕), หน้า ๑๔๐.

^{๓๑} สุธี สุทธิสมบุรณ์ และ สมาน รังสียกฤษฎ์ , หลักการบริหารเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักพิมพ์ ก.พ., ๒๕๓๖), หน้า ๑๒.

^{๓๒} สมคิด บางโม, การบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๕), หน้า ๖๑.

^{๓๓} สมยศ นาวิการ, การบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจ, ๒๕๔๔), หน้า ๑๘.

สมพงษ์ เกษมสิน ได้กล่าวโดยสรุปไว้ว่า การบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรบริหาร มาประกอบเป็นกระบวนการบริหาร ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งทำให้มองเห็นลักษณะของการบริหารได้ดังนี้ การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์ การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นสำคัญ การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหาร เป็นองค์ประกอบพื้นฐาน การบริหารมีลักษณะการดำเนินการที่เป็นกระบวนการ การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มคน การบริหารอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคลและของกลุ่มคน และการบริหารมีลักษณะเป็นการร่วมมือดำเนินการอย่างมีเหตุผล^{๓๔}

สัมพันธุ์ ภูไพบูลย์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร หมายถึง ศิลปะในการใช้บุคคลอื่นร่วมกับปัจจัยในการจัดการ เพื่อให้กิจกรรมดำเนินไปได้ตามวัตถุประสงค์ และสนองตอบความคาดหวัง และจัดโอกาสให้บุคคลเหล่านั้นมีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน^{๓๕}

คุนส์และไวฮ์ริช (Koontz & Weihrich) ได้กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการออกแบบและการดำรงรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมของผู้ร่วมงาน กลุ่มบุคคล ที่จะร่วมมือกัน ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ ขึ้นอยู่กับข้อจำกัดพื้นฐานที่ต้องการพอขยายความได้ดังนี้^{๓๖}

๑. ผู้บริหารทำตัวเป็นผู้จัดการใน การวางแผน การจัดการองค์กร การบริหารงานบุคคล การควบคุมดูแล
๒. การจัดการทุกชนิดในองค์กร
๓. ผู้จัดการนั้นจะต้องบริหารทุกระดับชั้น
๔. ผู้จัดการทุกคนต้องมีจุดมุ่งหมายเดียว ทั่วกันพยายามสร้างสิ่งต่างๆ ให้สูงกว่ามาตรฐาน
๕. การจัดการนั้นเกี่ยวข้องกับผลผลิต ทำให้ได้ผลผลิตขึ้นมามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

^{๓๔}สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไพบูลย์ สารานุกรม, ๒๕๑๔), หน้า ๓.

^{๓๕}สัมพันธุ์ ภูไพบูลย์, องค์การและการจัดการพิมพ์ครั้งที่๒, (กรุงเทพมหานคร: ทักษะอักษร ๒๕๔๒), หน้า๑๖.

^{๓๖}Harold Koontz & Heinz Weihrich, **Ninth Edition Management**, (New York: McGraw Hillbook, 1991), p. 4.

ไซมอน (Herbert A Simon) ได้กล่าวว่าการบริหารหมายถึง ศิลปะในการทำให้สิ่งต่าง ๆ ได้รับการกระทำจนเป็นผลสำเร็จ โดยที่ผู้บริหาร มักไม่ได้เป็นผู้ปฏิบัติ แต่ผู้บริหารเป็นผู้ใช้ศิลปะทำให้ผู้ปฏิบัติได้ทำงานจนสำเร็จ ตามจุดมุ่งหมายที่ผู้บริหารตัดสินใจเลือก^{๓๗}

ปีเตอร์ เอฟ ดร็กเกอร์ (Drucker) ได้กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การทำให้งานต่าง ๆ ลุล่วงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำ^{๓๘}

โมลแมน (Moehlman) ได้กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การกระทำหรือกระบวนการทุกอย่างที่ต้องการทำให้นโยบายและวิธีการมีประสิทธิภาพ^{๓๙}

ยอร์ช (George) ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า กระบวนการที่ประกอบด้วยการวางแผน การจัดองค์กร การดำเนินงาน และการควบคุมเพื่อให้กิจกรรมบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพโดยอาศัยคนและทรัพยากร^{๔๐}

ลูเธอร์ กุลลิค (Luther Gulick) ได้ให้ทัศนะว่า การบริหารเป็นศาสตร์ สาขาวิชาการบริหารย่อมจะให้ความรู้ที่เชื่อถือได้กับผู้บริหารว่าต้องทำอะไรภายในสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ และช่วยให้พวกเขาคาดคะเนถึงผลลัพธ์ของการกระทำของพวกเขาได้

ลูเธอร์ กุลลิค และ ลินดอล เออร์วิค (Luther Gulick และ Lyndall Urwick) นำเสนอกระบวนการบริหารงาน ๗ ประการ เรียกโดยย่อว่า “POSDCoRB” เป็นกระบวนการบริหารงานที่นำเสนอไว้ในหนังสือ “Papers on the Science of Administration” ในปีพ.ศ. ๒๔๗๙ โดยมีกระบวนการบริหารงาน ดังนี้^{๔๑}

๑. การวางแผน (Planning) หมายถึง การวางแผนทางในการปฏิบัติงาน ตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้

^{๓๗} เดิมศักดิ์ ทองอินทร์ , ความรู้เบื้องต้นทางก ารบริหาร -รัฐกิจ, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า ๓.

^{๓๘} ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร , พิมพ์ครั้งที่ ๘, (กรุงเทพมหานคร : คอมแพคท์พริ้นท์, ๒๕๓๖), หน้า ๑๑-๑๒.

^{๓๙}ชาญชัย อาจิณสมจาร, การบริหารการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : การศาสนา, ๒๕๒๗), หน้า ๗.

^{๔๐} ประดิษฐ์ บอดิจีน , กระบวนการบริหารงานของคณะกรรมการการอาชีวศึกษาจังหวัดกลุ่มภาคเหนือ , วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยนเรศวร , ๒๕๓๘), บทคัดย่อ.

^{๔๑}สมยศ นาวิการ, การบริหาร, หน้า ๑๘.

^{๔๒}Luther Gulick and Lyndall Urwick, **Papers on the Science of Administration**, (New York : Institute of Public Administration, 1937), pp. 37-38.

๒. การจัดหน่วยงาน (Organizing) หมายถึง การจัดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการแบ่งส่วนของงานให้เหมาะสมและลงตัว

๓. การจัดสายงานและการจัดตัวบุคคล (Staffing) หมายถึง การบริหารงานด้านบุคลากรอันได้แก่ การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การรักษาสภาพการทำงานและการควบคุมการปฏิบัติงานของบุคลากร

๔. การอำนวยการ (Direction) หมายถึง การดำเนินการตัดสินใจและสั่งการในการปฏิบัติงานของส่วนงานต่างๆ ให้ดำเนินไปอย่างมีระเบียบแบบแผน ทั้งในลักษณะงานทั่วไป และในลักษณะงานเฉพาะ ตลอดจนการให้คำแนะนำและควบคุมการปฏิบัติงานในทุกภาคส่วน

๕. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การร่วมมือกันของบุคลากรในการปฏิบัติงานตามส่วนงานต่างๆ ให้ประสานสอดคล้องกันอย่างกลมกลืน

๖. การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้ผู้บริหารงานและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบถึงความเคลื่อนไหวและความก้าวหน้าของกิจการต่างๆ ภายในหน่วยงาน

๗. งบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การควบคุมการใช้จ่าย ให้รอบคอบและรัดกุมรวมถึงการจัดสรรงบประมาณและการจัดทำบัญชี

สรุปได้ว่า การบริหารเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์กร เพราะเป็นเครื่องมืออันสำคัญในอันที่จะชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จ หรือ ล้มเหลว ความมีประสิทธิภาพ หรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงาน การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้า การบริหารเป็นลักษณะการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์กร มีลักษณะการวินิจฉัยสั่งการ นักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่างๆ เพราะการวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความ สามารถของนักบริหารและการเจริญเติบโตของการบริหาร ชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัวองค์กรใดย่อมเกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจ และจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีวิตของบุคคลในสังคม

๒.๑.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

การนำหลักวิชาการด้านการบริหารมาใช้ คือ “กระบวนการบริหาร” และ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” มาใช้เป็นแนวทางหรือกรอบแนวคิดในการให้ความหมายซึ่งน่าจะมีส่วนทำให้การให้ความหมายคำว่าบริหารเช่นนี้ครอบคลุมเนื้อหาสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการบริหาร จากการตรวจสอบเอกสาร หลายๆ เล่ม และปรากฏว่า มีผู้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหาร ไว้หลายท่าน ดังนี้

เด้น ชะเนติยง ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารไว้ว่า การบริหารมีลักษณะเป็นทั้งศาสตร์และศิลปะ กล่าวคือ การบริหารจัดการเป็นศาสตร์สาขาหนึ่ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป เพราะมีองค์ประกอบของความรู้ (Knowledge) มีหลักเกณฑ์ (Principle) และทฤษฎี (Theory) ที่เกิดจากการศึกษาค้นคว้าเชิงวิทยาศาสตร์ เป็นศาสตร์ทางสังคมซึ่งอยู่กลุ่มเดียวกันกับ วิชาจิตวิทยา สังคมวิทยา และรัฐศาสตร์ ส่วนในทางปฏิบัตินั้นจะขึ้นอยู่กับความสามารถ ประสบการณ์ และทักษะของผู้บริหารแต่ละคนที่จะนำความรู้ หลักการและทฤษฎีไปปรับหรือประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเรื่องศิลปะ ดังนั้น นักบริหารที่เก่งต้องมีศาสตร์และศิลปะ^{๔๓}

ดิน ปรัชญพฤทธิ ได้เสนอภารกิจสำคัญในการบริหารไว้ ๗ ประการ คือ^{๔๔}

๑) การวางแผน หมายถึง การกำหนด โครงการอย่างกว้าง ๆ ว่ามีอะไรบ้างที่จะต้องลงมือปฏิบัติตามลำดับ วางแนววิธีปฏิบัติพร้อมด้วยวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานนั้น ก่อนลงมือปฏิบัติการ

๒) การจัดองค์การ หมายถึง การจัดรูปโครงสร้างหรือเค้าโครงของการบริหาร โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานย่อยหรือตำแหน่งต่าง ๆ ของหน่วยงานให้ชัดเจน พร้อมด้วยกำหนดลักษณะ และวิธีการติดต่อสัมพันธ์ตามลำดับชั้นแห่งอำนาจหน้าที่สูงต่ำลดหลั่นลงไป

๓) การจัดคนเข้าทำงาน หมายถึง การบริหารงานเกี่ยวกับตัวบุคคลของ หน่วยงานการบริหารบุคคลดังกล่าว รวมทั้งแต่การแส วนหาคนทำงานมาบรรจุ การแต่งตั้ง การฝึกอบรม และการพัฒนาบุคคล การบำรุงขวัญ การเลื่อนขั้น ลดขั้น ตลอดจนการพิจารณาให้ พ้นจากงาน และการบำรุงรักษาสภาพของการทำงานให้ดี และมีประสิทธิภาพให้คงอยู่ต่อไป

๔) การสั่งการ หมายถึง การอำนวยการหรือการวินิจฉัยสั่งการ หลังจาก การได้ วิเคราะห์และพิจารณาโดยรอบคอบ รวมทั้งการติดตามดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ๆ

๕) การประสานงาน หมายถึง การประสานงานหรือติดต่อ สัมพันธ์กับ หน่วยงานย่อยหรือตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การ เพื่อก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่มี การทำงานที่ซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน สามารถทำงานประสานความกลมกลืนกัน เพื่อวัตถุประสงค์ หลักขององค์การ

๖) การรายงาน หมายถึง การเสนอรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาหรือยังหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องทั้งบนและล่าง เพื่อทราบความก้าวหน้าของงานทุกระยะสะดวกแก่การประสานงานอื่นจะเป็น การสร้างความเข้าใจอันดีร่วมกัน ตลอดจนเป็นการบำรุงขวัญไปในตัวด้วย

^{๔๓}เด้น ชะเนติยง, *การบริหารงานบุคคล*, (ชลบุรี : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ บางแสน , ๒๕๓๓), หน้า ๕๒.

^{๔๔}ดิน ปรัชญพฤทธิ, *หลักการจัดการ*, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๙), หน้า ๒๔-๒๖.

๗) การงบประมาณ หมายถึง การจัดสรรทรัพยากร หรือการทำงานงบประมาณการเงิน วางแผนหรือโครงการในการจ่ายเงิน การบัญชีและการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงิน โดยรอบคอบและรัดกุม

เดิมศักดิ์ ทองอินทร์ ได้เขียนถึงหลัก POSDCoRB ในหนังสือความรู้เบื้องต้นทางการบริหารรัฐกิจ ไว้ว่า การบริหารรัฐกิจได้รับการยอมรับว่าเป็นศาสตร์ทางการบริหารมากขึ้นเมื่อมีผลงานของนักวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจผู้ที่ได้รับการกล่าวถึงเสมอและถือเป็นจุดสูงสุดในการยอมรับนับถือ คือ ผลงานการเขียนของ Luther Gulick and Lyndall Urwick ในปี .ศ . ๑๙๓๗ ชื่อหนังสือ Papers on the Science of Administration ซึ่งมีการเสนอกระบวนการบริหารหรือหลักเกณฑ์การบริหารขึ้นมาจนเป็นที่โด่งดัง และต่อมา Gulick ได้พัฒนาปรับปรุงอักษรย่อหลักการบริหารเป็น ๗ ตัวโดยได้มาจากงานวิเคราะห์ของ Henry Fayol และกลายเป็นอักษรย่อดั้งเดิมที่ ๗ อันหมายถึงกิจกรรมการปฏิบัติงานของหัวหน้าฝ่ายบริหาร อักษรย่อดังนี้ POSDCoRB (พอสต์คอร์ดบี)^{๔๕}

ทองหล่อ เดชไทย ได้กล่าวถึง การบริหารเป็นการจัดการอย่างมีระเบียบแบบแผนเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และทำให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ด้วยความร่วมมือของกลุ่มบุคคล และยังเสนอว่า “การบริหาร ” และ “การจัดการ” นั้นบางครั้งอาจให้แทนกันได้เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่หวังผลขั้นสุดท้ายอย่างเดียวกัน คือ ความสำเร็จของงาน “การบริหาร” ใช้มากในการบริหารรัฐกิจ ส่วน “การจัดการ” ใช้มากในทางธุรกิจ หรืออาจกล่าวว่า “การบริหาร ” มุ่งเน้นที่การกำหนดนโยบายและการวางแผน ส่วน “การจัดการ” เป็นการนำเอานโยบายและแผนไปดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้^{๔๖}

พงษ์ศักดิ์ ปัญจพรผล ได้กล่าวถึง กระบวนการการบริหารควรประกอบด้วย ๑๐ ประการ คือ^{๔๗}

๑) การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดงานหรือวิธีการปฏิบัติงานไว้เป็นการล่วงหน้า โดยเกี่ยวกับการคาดการณ์ (Forecasting) การกำหนดวัตถุประสงค์ (Set Objective) การพัฒนากลวิธี (Develop strategies) ในการวางแผน ซึ่งต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องต้องกันในการดำเนินงาน

^{๔๕} เดิมศักดิ์ ทองอินทร์, ความรู้เบื้องต้นทางการบริหารรัฐกิจ, หน้า ๓๗.

^{๔๖} ทองหล่อ เดชไทย, หน่วยที่ ๑ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารสาธารณสุข, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๕), หน้า ๕.

^{๔๗} พงษ์ศักดิ์ ปัญจพรผล, องค์การและการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันราชภัฏนครปฐม, ๒๕๔๒), หน้า ๖๔-๗๒.

๒) การจัดการ (Organizing) หมายถึง การพัฒนาระบบการทำงานเพื่อให้งานต่าง ๆ สามารถดำเนินไปโดยมีการประสานงานกันเป็นอย่างดี

๓) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) หมายถึง การจัดหาบุคคลเข้าปฏิบัติงานให้เหมาะสมตามตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบ

๔) การตัดสินใจ (Decision) หมายถึง ความสามารถของผู้บริหารในการที่จะตัดสินใจ แยกแยะและวิเคราะห์ออกมาให้ได้ว่าในการทำงานจะต้องมีการตัดสินใจในเรื่องใดบ้าง

๕) การสั่งการ (Directing) หมายถึง การศึกษาวิธีการวินิจฉัยสั่งการ รวมทั้งการควบคุมงานและนิเทศงาน ตลอดจนตัดสินใจในการบริหารงานที่จะทำให้การทำงานประจำวันของเจ้าหน้าที่ทุกคนเป็นไปด้วยดี

๖) การควบคุม (Controlling) หมายถึง การร่วมมือประสานงาน เพื่อการดำเนินการเป็นไปด้วยดี และราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะทำการประสานงานดี ขึ้น และดำเนินการแก้ไขเมื่อเกิดปัญหาขึ้น

๗) การร่วมมือประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การประสานงานให้ผู้ปฏิบัติงานทุกฝ่ายมีความเข้าใจในงาน เข้ามาร่วมทำงานกันอย่างพร้อมเพรียงกัน ข้อตกลงที่สำคัญยิ่งของการประสานงาน คือ ความร่วมมือ ซึ่งเป็นเรื่องของ “จิตใจ”

๘) การสื่อข้อความ (Communicating) หมายถึง การผ่านข่าวสารข้อมูลและความเข้าใจ เพื่อที่จะให้ผู้บังคับบัญชาหรือบุคคลอื่นเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมตามที่ต้องการ

๙) การรายงานผล (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติของหน่วยงานให้แก่ ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหวของการดำเนินงาน ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ (Public Relation) แจ้งให้ประชาชนทราบ ซึ่งโดยทั่วไปการรายงานจะหมายถึง วิธีการของสถาบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อมูลแก่ผู้สนใจมาติดต่อสอบถามผู้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงาน ความสำคัญของการรายงานนี้ จะต้องตั้งอยู่บนรากฐานของความเป็นจริง

๑๐) การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณ และการเงินตลอดจนการใช้งบประมาณในการควบคุมงาน

วิโรจน์ สารรัตนะ ได้กล่าวถึงกระบวนการบริหาร ควรประกอบด้วย ๔ ประการ^{๔๘} คือ

๑) การวางแผน หมายถึง หน้าที่ทางการบริหารในการกำหนดจุดหมายและการตัดสินใจ เลือกวิธีการที่ดีที่สุดที่จะให้บรรลุจุดหมายนั้น

^{๔๘}วิโรจน์ สารรัตนะ, การบริหาร หลักการ ทฤษฎี และประเด็นทางการศึกษา, หน้า ๑๑.

๒) การจัดองค์การ หมายถึง กำหนดอำนาจหน้าที่และตำแหน่งต่าง ๆ อย่างชัดเจน

๓) การนำ หมายถึง ความพยายามทำให้มีอิทธิพลต่อผู้อื่น เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

๔) การควบคุม หมายถึง การมุ่งเน้นที่จะก่อให้เกิดความมั่นใจว่าสมาชิกในองค์การได้ประพฤติปฏิบัติในทิศทางที่จะทำให้บรรลุผลตามมาตรฐานหรือจุดหมาย มุ่งเน้นให้เกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์และลดพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ลง

เนตร์พัฒนา ยาวีราช ได้เขียนในหนังสือเรื่อง การจัดการสมัยใหม่ว่า แนวคิดทางการบริหารของเฮนรี ฟาโยล ผู้เป็นบิดาของทฤษฎีการจัดการปฏิบัติการ (Operational management theory) หรือบางท่านก็ถือกันว่าเป็นบิดาของการบริหารจัดการสมัยใหม่ เชื่อว่าการบริหารนั้นเป็นเรื่องของทักษะ และสนใจศึกษาองค์การโดยรวมและมุ่งเน้นที่กิจกรรมการจัดการ ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรมห้าอย่างคือ การวางแผน (Planning), การจัดองค์การ (Organizing), การบังคับบัญชา (Commanding), การประสานงาน (Coordinating), และการควบคุม (Controlling) หรือ POC พบว่าพนักงานมีผลผลิตเพิ่มขึ้นเนื่องมาจากการมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน การตระหนักในมิตรภาพและการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่มเป็นวิถีทางที่ทำให้ประสบความสำเร็จในองค์การ^{๔๙}

ประพันธ์ สุริหาร ได้กล่าวไว้ว่า การบริหาร เป็นทั้งศาสตร์และศิลปะในการทำงานให้สำเร็จโดยใช้คนอื่น เป็นความถนัดหรือทักษะส่วนบุคคลอันได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ สั่งการและการควบคุม รวมถึงการใช้ทรัพยากรอื่นๆ เพื่อความสำเร็จขององค์การที่กำหนดไว้ ส่วนการบริหารนั้นเป็นแนวทางหรือวิธีการที่ผู้บริหารใช้ในการปฏิบัติ หน้าที่ให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้ ตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์อย่างมีระบบ และได้ขยายความเกี่ยวกับกระบวนการบริหารตามเป็นแนวคิดของ Gulick ว่ากระบวนการบริหาร ประกอบด้วย ๗ กิจกรรมหรือเรียกว่า POSDCORB^{๕๐}

สมคิด บางโม ได้อธิบายองค์ประกอบของการบริหารที่สำคัญ และมีความจำเป็นต่อองค์การ ดังนี้

๑) วัตถุประสงค์ที่แน่นอน กล่าวคือ จะต้องรู้ว่า จะดำเนินการไปทำไม เพื่ออะไร และต้องการอะไรจากการดำเนินการ เช่น ต้องมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการ หรือในการผลิต

^{๔๙} เนตร์พัฒนา ยาวีราช , การจัดการสมัยใหม่ , (กรุงเทพมหานคร : เซ็นทรัลเอ็กซ์เพรส , ๒๕๔๖), หน้า ๘.

^{๕๐} ประพันธ์ สุริหาร , ศัพท์เทคนิคทางการบริหาร , (ขอนแก่น : ภาควิชาบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๔๗), หน้า ๑๘.

ต้องรู้ว่าผลิตเพื่อใคร ต้องการผลตอบแทนเช่นใด ถ้าหากไม่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์แล้ว ก็ไม่มีประโยชน์ที่จะบริหาร การดำเนินงานต่างๆ จะไม่มีผลสำเร็จ เพราะไม่มีเป้าหมายกำหนดไว้แน่นอน

๒) ทรัพยากรในการบริหาร ได้แก่ วัตถุและเครื่องใช้เพื่อประกอบการดำเนินงานรวมถึงความสามารถในการจัด การ ทรัพยากรในการบริหาร ได้แก่ คือ มนุษย์ (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และความสามารถในการจัดการ (Management) หรือ ที่มีเครื่องจักร (Machine) และตลาด (Market) เพิ่มเข้ามาซึ่งในปัจจุบันมีความจำเป็นมากขึ้น

๓) มีการประสานงานระหว่างกัน หรือเรียกได้ว่ามีปฏิริยาระหว่างกัน กล่าวคือ เป้าหมายและวัตถุประสงค์รวมทั้งทรัพยากรในการบริหาร จะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เกิดปฏิริยาระหว่างกัน หรือกล่าวได้ว่าจะต้องมีระบบของการทำงานร่วมกันและที่เกิดขึ้นจริง ๆ ด้วย การนำปัจจัยทั้งหลายเบื้องต้นมาไว้รวม กันแล้วไม่เกิดปฏิริยาระหว่างกัน ไม่เกิดความสัมพันธ์ ระหว่างกัน การบริหารก็จะไม่เกิดขึ้น

๔) ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ในการบริหารงานนั้นสิ่งที่วัดผลสำเร็จของงานว่า บรรลุเป้าหมายของวัตถุประสงค์ขององค์การก็คือ ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง ความสามารถขององค์ การ ในอันที่จะบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การในการใช้ ทรัพยากรขององค์การที่มีอยู่ระยะสั้น โดยเปรียบเทียบกับปัจจัยนำเข้าและค่าใช้จ่ายกับปัจจัย นำออกและรายได้ขององค์การ^{๔๑}

สมยศ นาวิการ ได้กล่าวถึง แนวคิดการบริหารไว้ว่า การบริหารงานไม่ว่าจะเป็น รูปแบบผู้นำโครงสร้างระบบราชการและหน้าที่ของผู้บริหารในองค์การแห่งหนึ่งสามารถนำมา ประยุกต์ไปใช้กับองค์การ เรียกว่า วิธีที่ดีที่สุด (One best way) อย่างไรก็ตามผู้บริหารในแต่ละ องค์การจะเผชิญกับสถานการณ์เฉพาะที่มีเอกลักษณ์ของตัวเอง ไม่มีหลักสากลใดที่สามารถ ใช้ได้กับทุกปัญหา ผู้บริหารต้องศึกษาการบริหาร โดยมีประสบการณ์จากกรณีศึกษา (case study) จำนวนมาก และวิเคราะห์ว่าวิธีการใดที่สามารถใช้ในสถานการณ์ใหม่ๆ^{๔๒}

สุพิน เกษาคุปต์ ได้กล่าวถึง การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation Management) เป็นแนวทางการบริหาร ที่เปิดโอกาสให้ พนักงานเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด การวางแผน และการตัดสินใจในงานต่างๆ ที่เขามีส่วนรับผิดชอบอยู่ การมีส่วนร่วมในกิจกรรม ขององค์การทำให้พนักงานเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ มีส่วนได้ส่วนเสียกับการดำเนินงานต่างๆ

^{๔๑} สมคิด บางโม, การบริหาร, หน้า ๖๒-๖๓.

^{๔๒} สมยศ นาวิการ, การบริหารตามสถานการณ์ , (กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจ , ๒๕๔๕), หน้า ๔๙.

ขององค์กรใด ที่ใช้นโยบายการบริหารแบบนี้เป็นการแสดงให้เห็น พนักงานได้รู้ว่าฝ่ายบริหารเห็น ความสำคัญของพนักงาน ที่มีต่อความสำเร็จขององค์กร ทำให้เกิดความรู้สึกที่ดี มีความภูมิใจ และรับผิดชอบต่องานอย่างเต็มที่ซึ่งเป็นการจูงใจในการทำงานที่ดีวิธีหนึ่ง^{๕๓}

เสนอ เตียววี่ ได้กล่าวถึงหลักสำคัญของการบริหาร ๕ ลักษณะ คือ

(๑) การบริหารเป็นการทำงานกับคนและโดยอาศัยคน หมายความว่า การบริหารเป็นกระบวนการทางสังคม คือ อาศัยกลุ่มคนที่ร่วมกันทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายของ องค์กร ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบให้สำเร็จโดยอาศัยความร่วมมือของบุคคลอื่น มิฉะนั้นจะ ทำงานไม่สำเร็จ สาเหตุสำคัญของการบริหารในข้อนี้แสดงให้เห็นว่า ผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จ จะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ดี มีความเป็นผู้นำและสามารถ ทำงานเป็นทีมได้ มีความสามารถในการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสภาพแวดล้อมได้หากมีการ เปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ และมีความสามารถทำให้งานบรรลุเป้าหมายได้

(๒) การบริหารทำให้งานบรรลุเป้าหมายขององค์กร เป้าหมายหรือ วัตถุประสงค์ขององค์กรต้องอาศัยความร่วมมือกันของคนทุกคนจึงจะทำให้สำเร็จลงได้ เป้าหมายเป็นสิ่งที่ทำให้ผู้บริหารจะต้องทำให้บรรลุได้นั้นจะต้องมีลักษณะสำคัญ ๓ ประการ คือ เป้าหมายต้องสูงแล้วสามารถทำให้สำเร็จ เป้าหมายสูงเกินไปก็ทำให้สำเร็จไม่ได้ เป้าหมายต่ำไป ก็ไม่ท้าทายไม่มีคุณค่า ประการที่สอง การจะไปถึงเป้าหมายจะต้องมีระบบงานที่ดีมีแผนงานที่มี ประสิทธิภาพ ประการสุดท้าย จะต้องระบุเวลาที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายนั้น

(๓) การบริหารเป็นการสมดุล ระหว่างประสิทธิผลและประสิทธิภาพ คำว่า ประสิทธิภาพ หมายความว่า ทำงานบรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนด ส่วนคำว่า ประสิทธิภาพ หมายความว่า ทำงานโดยใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดหรือเสียค่าใช้จ่ายต่ำสุด การทำงานให้ สำเร็จอย่างเดียวไม่พอแต่จะต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่ประหยัดอีกด้วย วย การทำให้ได้ทั้งสองอย่าง คือ งานบรรลุผลตามที่ต้องการและการใช้ทรัพยากรต่ำสุดจึงเป็นความสมดุลระหว่างประสิทธิผล และประสิทธิภาพ

(๔) การบริหารเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด เป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าเราอาศัยในโลกที่มีทรัพยากรจำกัด การใช้ทรัพยากรต่างๆ จึงต้อง ตระหนัก ๒ ข้อใหญ่ๆ คือ เมื่อใช้ทรัพยากรใดไปแล้วทรัพยากรนั้นจะหมดสิ้นไปไม่สามารถ กลับคืนมาใหม่ได้ และจะต้องเลือกใช้ทรัพยากรให้เหมาะสมอย่าให้เกิดสิ้นเปลืองโดยเปล่า ประโยชน์ ดังนั้นการบริหารกับเศรษฐศาสตร์จึงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด เศรษฐศาสตร์เป็น การศึกษาถึงการกระจายการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่างไร ส่วนผู้บริหารในองค์กร จะต้องผลิตสินค้าและบริหารให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

^{๕๓}สุพิน เกชา คุปต์, การจัดการปฏิบัติการ บัณฑิตาน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, ๒๕๔๔), หน้า ๙๒-๙๓.

(๕) การบริหารจะต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จจะต้องสามารถคาดคะเนเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างถูกต้อง และสามารถปรับตัวเองให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงนั้น^{๕๔}

สุปรินชา กมลาคณ์ ได้อธิบายว่า แนวคิดการบริหารได้รับการพัฒนาขึ้นมาตามแบบวิธีการทางวิทยาศาสตร์ จนเกิดเป็นทฤษฎีการบริหารที่มุ่งจะวิเคราะห์ศึกษาถึงการบริหารอย่างเป็นระบบโดยเฮนรี ฟาโย นักบริหารชาวฝรั่งเศส ซึ่งได้วางรากฐานสำคัญของทฤษฎีการบริหารทั่วไปอันเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง .ทฤษฎีอันหนึ่งที่ว่าด้วยหน้าที่ในการบริหาร ๕ ประการคือ การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชา การประสานงาน และการควบคุม ต่อมาได้พัฒนาและปรับปรุงจนกลายเป็นตารางการบริหาร เช่น ทฤษฎีของลูเธอร์ กุลิค ศาสตราจารย์การบริหารรัฐกิจชาวอเมริกัน ที่ได้ขยายแนวคิดของฟาโย กำหนดหน้าที่ในการบริหารที่เรียกกันว่า POSDCoRB : Planning (การวางแผน) Organizing (การจัดองค์การ) Staffing (การจัดบุคคลเข้าทำงาน) Directing (การสั่งการหรืออำนวยการ) Coordinating (การประสานงาน) Reporting (การรายงานผลการปฏิบัติงาน) Budgeting (การงบประมาณ)^{๕๕}

สรุปได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารนั้น จะครอบคลุมถึงหน้าที่ในการบริหารอันประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการหรือการมอบหมายงาน การประสานงาน การรายงาน และการงบประมาณ นอกจากนี้องค์ประกอบที่สำคัญของการบริหาร จะประกอบด้วย วัตถุประสงค์ที่แน่นอน ทรัพยากรในการบริหาร มีความประสานระหว่างกัน และ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการบริหารงาน ซึ่งแนวคิดเหล่านี้จะครอบคลุมไปถึง การบริหารแบบมีส่วนร่วม และการบริหารเชิงกลยุทธ์

๒.๒ ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้องตำราทางวิชาการของนักวิชาการหลากหลายท่านจึงได้ประมวลทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

^{๕๔} เสนาะ ตีแยว, **หลักการบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๑๕๔๔) หน้า ๑-๒.

^{๕๕} สุปรินชา กมลาคณ์, พลอากาศโท , หม่อมหลวง , **กลยุทธ์การบริหาร** , (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๔๕), หน้า ๒.

ปกรณ ศรีดอนไผ่ ได้สรุปทฤษฎีการบริหาร ของนักวิชาการหลายท่านไว้ดังนี้^{๕๖}

๑) ทฤษฎีการบริหารระบบราชการ (Bureaucratic Management) ทฤษฎีนี้บางท่านก็เรียกว่า ทฤษฎีองค์การแบบราชการ เป็นทฤษฎีที่ Max Weber นักสังคมวิทยาและนักรัฐศาสตร์ ชาวเยอรมันผู้คิดค้นขึ้นตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ โดยที่เขามีความ มเชื่อว่าบุคคลทั้งหลายมีทั้งข้อเสียและข้อดี การที่ผู้บริหารจะให้กลุ่มบุคคลร่วมมือปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ได้ดีนั้นจะต้องมีองค์การหรือหน่วยงานแบบ “ระบบราชการ” จะต้องมีการจัดองค์การมีการลดหลั่นในสายบังคับบัญชา มีกฎเกณฑ์ กำหนดการปฏิบัติงาน มีการกำหนดตำแหน่งหน้าที่ ตัวบุคคล ผู้ดำรงตำแหน่ง และมีการเลือกบุคคลเข้าปฏิบัติงาน โดยหลักคุณวุฒิ และยึดความสามารถเป็นสำคัญ แนวคิดของ Max Weber จึงก่อให้เกิดทฤษฎีองค์การแบบราชการ หรือการบริหารแบบระบบราชการขึ้น ทฤษฎีประกอบด้วยหลัก ๖ ประการ คือ

- (๑) หลักกฎหมายและเหตุผล
- (๒) หลักสายการบังคับบัญชา
- (๓) หลักระบบคุณธรรม
- (๔) หลักการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างมีแบบแผน
- (๕) หลักการฝึกอบรมและพัฒนา
- (๖) หลักการไม่ยึดหลักตัวบุคคล

๒) ทฤษฎีการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) การบริหารแบบวิทยาศาสตร์ เป็นการบริหารงานที่มีระบบ มีเหตุผล มีการกำหนดมาตรฐานการทำงานไว้อย่างแน่นอน เลือกรูปวิธีที่ดีที่สุดในการทำงาน และกำหนดเครื่องมือควบคุมในการทำงานไว้อย่างเหมาะสม เทเลอร์ Taylor มีความเชื่อว่าคนแต่ละคนเปรียบเสมือนเครื่องมือที่ผู้บริหารสามารถปรับปรุง เพิ่มผลผลิตได้ โดยผู้บริหารจะต้องจัดแบ่งงานกำหนดหน้าที่ของแต่ละคน และสังเกตการณ์ปฏิบัติการอย่างมีระบบเพื่อหาวิธีทำงานที่ดีที่สุดเพียงวิธีเดียว สำหรับใช้ในการเพิ่มผลผลิต โดยใช้จ่ายน้อยแต่ได้ผลมากที่สุด วิธีการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ หลักการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ ตามแนวคิดของเทเลอร์ Taylor

ฟาร์โย (Fayol) ได้คิดทฤษฎีการบริหารจัดการขึ้น โดยเน้นถึงเกณฑ์การบริหารที่สากลอันจะนำไปใช้กับการบริหารทุกอย่างได้อย่างกว้างขวาง เริ่มแรกเขาได้ตีความหมายการบริหารว่า มีส่วนประกอบของปัจจัย ๕ ประการ คือ การวางแผน การจัดองค์กร การสั่งการ การ

^{๕๖}ปกรณ ศรีดอนไผ่, “บทบาทวิชาการของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาตามทัศนะของผู้บริหารโรงเรียน ผู้ช่วยฝ่ายวิชาการหน้าสายวิชาและครูในเขตการศึกษา ๖”, วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต , (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, ๒๕๒๓), หน้า ๒๐๑.

ประสานงาน และการควบคุมงาน หลังจากนั้นจึงได้เสนอหลักการเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารไว้ ๑๔ ประการ คือ

- (๑) จัดแบ่งตามความชำนาญ อย่างมีสัดส่วน
- (๒) กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบไว้ให้ชัดเจน
- (๓) ต้องมีวินัย เพื่อเป็นหลักในการทำงานให้ราบรื่น
- (๔) ต้องมีเอกภาพในการบังคับบัญชา เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชารู้ว่าใครเป็นผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้สั่งการ
- (๕) ให้มีเอกภาพในการอำนวยการ เพื่องานดำเนินไปตามแผนและบรรลุวัตถุประสงค์
- (๖) ให้ผู้ปฏิบัติยึดผลประโยชน์ส่วนตัวรองจากประโยชน์ส่วนรวม
- (๗) ให้ผู้ปฏิบัติงานทุกคนได้รับค่าตอบแทน
- (๘) ให้มีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง
- (๙) จัดให้มีสายการบังคับบัญชา
- (๑๐) ให้มีระเบียบข้อบังคับอย่างเคร่งครัด เพื่อให้งานอยู่ในกรอบ
- (๑๑) ให้มีความเสมอภาคในการจัดหน่วยงาน
- (๑๒) ผู้บริหารต้องสร้างความมั่นใจให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา
- (๑๓) ผู้บริหารต้องมีความคิดริเริ่มในการทำงาน
- (๑๔) ผู้บริหารต้องรู้จักสร้างทีมงาน

หลักการของทฤษฎีนี้ คล้ายคลึงกับหลักการบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์ คือ เน้นถึงวิธีการทำงานที่ดีที่สุด และเอาใจใส่ในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ต่างกันตรงที่การบริหารแบบจัดการเน้นการทำงานของบังคับบัญชา ถ้าผู้บริหารนำเอาทฤษฎีทั้งสองประเภทมาใช้ควบคู่กัน โดยเน้นการทำงานทั้งของผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา จะช่วยให้การบริหารงานบรรลุเป้าหมายได้อย่างราบรื่น และมีประสิทธิภาพ

๓) ทฤษฎีการบริหารงานตามหลักมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations Management) การบริหารงานตามหลักมนุษยสัมพันธ์ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การบริหารงานตามหลักพฤติกรรมได้รับการสนใจอย่างจริงจัง เมื่อปลายคริสต์ศตวรรษ ที่ ๑๙ เป็นต้นมา บรรดานักจิตวิทยา นักมานุษยวิทยา และนักสังคมวิทยา ได้ให้ความสนใจในการทำงานของคนงานในด้านต่าง ๆ และเชื่อถือว่า คนเป็นองค์ประกอบสำคัญของการบริหารกว่าวิธีการจัดการ เพราะคนมีชีวิตจิตใจเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงได้ ต้องการขวัญและกำลังใจในการทำงาน การที่คนจะทำงานมีประสิทธิภาพหรือไม่ ขึ้นอยู่กับสิ่งเหล่านี้ นักทฤษฎีกลุ่มนี้จึงได้ศึกษาเรื่องคนมากกว่าการจัดการบริหารตามหลักมนุษยสัมพันธ์ที่ได้รับการยกย่องมากและเป็นต้นกำเนิดทฤษฎีนี้

๔) ทฤษฎีการบริหารงานแบบระบบ (System Approach) ทฤษฎีการบริหารงานแบบระบบเป็นระบบการบริหารที่ถือว่าเป็นปัจจัยต่าง ๆ ที่ประกอบด้วยกันเข้าเป็นองค์การนั้นต่างมีความสัมพันธ์ และมีอิทธิพลซึ่งกันและกัน สามารถส่งผลกระทบซึ่งกันและกันได้ (Kask and Rosenzweig) ได้ให้คำจำกัดความทฤษฎีระบบว่า ระบบเป็นการจัดการให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ระหว่างปัจจัยอิสระ หรือปัจจัยย่อยตั้งแต่สองปัจจัยขึ้นไป และปัจจัยอิสระหรือปัจจัยย่อยรวมทั้งตัวระบบดังกล่าวจะต้องมีขอบเขตที่กำหนดไว้ชัดเจนในอันที่จะแบ่งแยกออกจากสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ดังนั้นเราอาจสรุปความหมายของระบบได้ว่า ระบบเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยอิสระตั้งแต่สองปัจจัยขึ้นไปจนเกิดเป็นกระบวนการของความสัมพัทธ์ระหว่างปัจจัยอิสระตั้งแต่สองความสัมพันธ์ ซึ่งจะแบ่งแยกระบบออกจากสภาพแวดล้อม

๕) ทฤษฎีการบริหารโดยสถานการณ์ (Contingency Management) การบริหารโดยสถานการณ์เป็นการผสมผสานหลักการและทฤษฎีการบริหารต่าง ๆ มาใช้ให้เหมาะสมกับเหตุการณ์หนึ่ง โดยไม่ยึดแนวการบริหารแบบใดแบบหนึ่งโดยเฉพาะแต่ให้เหตุการณ์เป็นตัวกำหนดจะใช้หลักการบริหารแบบไหน ทองศรี กำภู ณ อยุธยา ได้สรุปหลักการการบริหารโดยสถานการณ์ไว้ ๓ ประการ ดังนี้

(๑) การบริหารโดยสถานการณ์ยึดถือความเป็นไปได้สถานการณ์หนึ่ง ๆ เป็นหลัก

(๒) เนื่องจากเหตุการณ์ต่างๆ เปลี่ยนไป การบริหารโดยสถานการณ์จึงไม่ควรสถานการณ์อันใดอันหนึ่งตายตัว เพื่อให้เป็นแบบอย่างการบริหาร เกินไป แต่ให้มีความยืดหยุ่นพร้อมที่จะพิจารณาสถานการณ์ใหม่ๆ ต่อไป เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้เรื่อยๆ

(๓) การบริหารโดยสถานการณ์ จะคำนึงถึงงานวิทยาการ หรือสิ่งแวดล้อมและความต้องการของบุคคลในหน่วยงานเป็นหลัก เพื่อให้เกิดผลงานมากกว่า ที่จะแสวงหาวิธีการ อันดีเลิศมาใช้ในการทำงาน และต้องคำนึงถึงความจำเป็นในระยะยาวที่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ โดยยึดหลักวิทยาการ ตลอดจนปัจจัยด้านจิตวิทยาเป็นหลักในการพิจารณาด้วย

วิลเลียม อูชิ (William Ouchi) ได้กล่าวทฤษฎีของการบริหาร คือ ทฤษฎี Z โดยหลังจากการศึกษาการบริหารของธุรกิจญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา และได้ทำการประสมประสานกัน โดยมีแนวคิดด้านการบริหาร ดังนี้^{๕๗}

๑) การจ้างงานระยะยาว

๒) การตัดสินใจเป็นเอกฉันท์

^{๕๗} William Ouchi, **Organization and Management**, (Eaglewood Cliffs: Prentice Hill, 1971), p.283.

- ๓) ความรับผิดชอบเฉพาะบุคคล
- ๔) การประเมินผลและการเลื่อนตำแหน่งแบบค่อยเป็นค่อยไป
- ๕) การควบคุมในตัวเองไม่เป็นทางการโดยมี การวัดผลอย่างชัดเจนและเป็นทางการ
- ๖) เส้นทางอาชีพแบบเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในระดับปานกลาง
- ๗) มีความเกี่ยวข้องในลักษณะครอบครัว

สรุปได้ว่า แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารเป็นพฤติกรรมอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นกระบวนการทางสังคมที่ผู้บริหารใช้สำหรับตัดสินใจ เพื่อเป็น แนวทางในการบริหารหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ทั้งที่เป็นองค์กรที่เป็นหน่วยงานของรัฐและเอกชน ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย โดยนำทรัพยากรมาใช้ให้ประหยัด ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้ต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ เพื่อให้บุคคลต่าง ๆ เกิดความร่วมมือกันในการปฏิบัติ งานซึ่งกระบวนการบริหารเป็นภารกิจที่ผู้บริหารต้องปฏิบัติหน้าที่ตามลำดับขั้นตอน เป็นระบบให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดต่อองค์กร ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การบริหารบุคคล การสั่งการ การประสานงาน การรายงานผล และการงบประมาณ ที่ผู้บริหารทุก ๆ องค์การจะต้องมีเพื่อให้การทำงานนั้นเกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการทำงาน

๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องตำราทางวิชาการของนักวิชาการหลากหลายท่านจึงได้ประมวลแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับ การปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๒.๓.๑ ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดในการให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้ปกครองและบริหารกันเองนั้น มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดในการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ซึ่งหลักในการกระจายอำนาจการปกครองนี้ มีเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่างๆอย่างมีอิสระ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง ในการที่จะดำเนินกิจกรรมบริหารตนเองได้ แต่อีกส่วนหนึ่งนั้น รัฐบาลกลางยังคงเอกสิทธิ์ในการควบคุมไว้ ทั้งนี้ เพื่อรักษาสภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความมั่นคงของชาติ

ธเนศวร์ เจริญเมือง ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นไทย เป็นกระจกสะท้อนภาพหลายด้านในสังคมไทย กล่าวคือ ในขณะที่เศรษฐกิจของประเทศพัฒนามากไป เช่นเดียวกับกระแสโลกาภิวัตน์ที่ผลักดันเศรษฐกิจให้ก้าว

ไปข้างหน้า ระบบการเมืองการปกครองกลับประสบปัญหาอย่างหนัก ระบบราชการซึ่งเป็นกลไกของรัฐ มีหน้าที่ปฏิบัติงานเพื่อภารกิจของรัฐ แต่กลับหาผลประโยชน์กับประชาชน ส่วนการปกครองท้องถิ่นซึ่งดูแลส่งเสริมท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่มีอำนาจเท่าที่ควรและถูกระบบการเมืองกับระบบราชการครอบงำ^{๕๘}

เนตร์พัฒนา ยาวีราช ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยได้กล่าวถึงในหนังสือเรื่อง การจัดการสมัยใหม่ว่า แนวคิดทางการบริหารของเฮนรี ฟาโยล ผู้เป็นบิดาของทฤษฎีการจัดการปฏิบัติการ (Operational management theory) หรือบางทางก็ถือกันว่าเป็นบิดาของการบริหารจัดการสมัยใหม่ เชื่อว่า การบริหารนั้นเป็นเรื่องของทักษะ และสนใจศึกษาด้านองค์การโดยรวมและมุ่งเน้นที่กิจกรรมการจัดการ (Organizing) ซึ่งประกอบด้วย กิจกรรมห้าอย่างคือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับบัญชา (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุม (Controlling) หรือ POCC พบว่าพนักงานมีผลผลิตเพิ่มขึ้นเนื่องมาจากการมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน การตระหนักในมิตรภาพและการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่มเป็นวิถีทางที่ทำให้ประสบความสำเร็จในองค์การ^{๕๙}

ประทาน คงฤทธิศึกษากร ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้^{๖๐}

พิเชษฐ์ วงศ์เกียรติขจร ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่าเป็นแนวคิด ยุทธศาสตร์ การบริหาร การพัฒนา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในยุคโลกาภิวัตน์ ว่าเป็นองค์การประชาธิปไตยที่สำคัญมากที่สุดในระดับรากหญ้า มีบทบาทที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน เป็นองค์การที่ใกล้ชิดกับประชาชนในชุมชนอย่างแท้จริง สามารถแก้ไขปัญหาได้โดยตรง รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบันนี้^{๖๑}

^{๕๘} ชเนศวร์ เจริญเมือง, ๑๐๐ ปีการปกครองท้องถิ่นไทย ๒๔๔๐ – ๒๕๔๐, (กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, ๒๕๔๒), หน้า ๓๔๗.

^{๕๙} เนตร์พัฒนา ยาวีราช, การจัดการสมัยใหม่, (กรุงเทพมหานคร : เซ็นทรัลเอ็กซ์เพรส, ๒๕๔๖), หน้า ๘.

^{๖๐} ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : พีระพัฒนา, ๒๕๒๖), หน้า ๘.

^{๖๑} พิเชษฐ์ วงศ์เกียรติขจร, แนวคิด ยุทธศาสตร์ การบริหาร การพัฒนา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท) ในยุคโลกาภิวัตน์, หน้า คำนำ.

อเนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า การเมืองการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นระบบเปิด ไม่ใช่ระบบปิด เป็นระบบที่พัวพันกับการเมืองระดับชาติ มีอาจแยกมันออกจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้ คนไทยส่วนใหญ่ต้องการการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น แต่เมื่อไม่มีการปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจหรือบทบาทเพียงพอ พวกเขาจึงเอาการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไประดมทรัพยากรท้องถิ่นมากขึ้น ในประเทศไทยแม้การปกครองท้องถิ่นแท้หรือการปกครองโดยท้องถิ่นจะไม่สำคัญ แต่การปกครองที่ท้องถิ่นหรือการปกครองให้ท้องถิ่นนับวันจะเป็นที่สนใจของประชาชนขึ้นทุกปี^{๒๒}

อุทัย หิรัญโต ได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐหรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินการบางอย่าง เพื่อประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานท้องถิ่นจะมีองค์การปกครองที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม^{๒๓}

ประทาน คงฤทธิศึกษากร ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้^{๒๔}

ฮอลโลเวย์ (Holloway) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีจำนวนประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาพท้องถิ่นที่สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน^{๒๕}

^{๒๒} อเนก เหล่าธรรมทัศน์ , เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น , (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์ , ๒๕๔๓), หน้า ๓-๔.

^{๒๓} อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๓), หน้า ๔.

^{๒๔} ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : พีระพัฒนา, ๒๕๒๖), หน้า ๘.

^{๒๕} สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยรามคำแหง , “ผลการประเมินความพร้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจและกำกับดูแลตรวจสอบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ”, รายงานการวิจัย, (สถาบันวิจัยและพัฒนา : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๗), หน้า ๓-๘

สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองของชุมชน เป็นหน่วยการปกครองที่มีอำนาจอิสระตามความเหมาะสม มีขอบเขตพอสมควรเป็นหน่วยการปกครองที่มีสิทธิตามกฎหมาย โดยปกครองตนเองโดยจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือองค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐจากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาค เพื่อไม่ให้อำนาจกระจุกตัวอยู่เฉพาะในเมืองหลวง อันทำให้เกิดองค์กรที่ทำหน้าที่ในการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคนในพื้นที่นั้นๆ ทำให้สามารถเข้าถึงปัญหาของแต่ละท้องถิ่นได้โดยตรงตามความเป็นจริง อย่างไรก็ตามองค์กรส่วนท้องถิ่นนี้ยังคงต้องอยู่ในความควบคุมของส่วนกลางหรือภาครัฐอยู่ แต่ก็ใช้องค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญในการปกครองในระดับประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน

๒.๓.๒ ลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง เป็นการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองภายใต้กฎหมายของรัฐหรือประเทศนั้นๆ ดังนั้น ลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญมีดังนี้

๑. มีสถานะตามกฎหมาย หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย
๒. มีพื้นที่และระดับ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพื้นที่การปกครองที่แน่นอนและชัดเจน และควรจะต้องมีการแบ่งระดับการปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามี กี่ระดับ เช่น ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ เป็นต้น เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่และระดับของการปกครองส่วนท้องถิ่นมีมากมาย เช่น สภาพภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ และความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน ประสิทธิภาพในการบริหารงาน รายได้ และความหนาแน่นของประชากร เป็นต้น สำหรับประเทศไทยมีเกณฑ์จัดตั้งยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น ๓ ประการ คือ รายได้ย้อนหลัง ๓ ปี ไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐและขนาดพื้นที่
๓. มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ท้องถิ่น โดยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของ หน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้กำหนดอย่างชัดเจน ดังนั้น การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองที่สำคัญ
๔. มีความเป็นนิติบุคคล หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นองค์กรนิติบุคคลโดยเอกเทศจากองค์กรของรัฐ รัฐบาลกลาง ทั้งนี้ เพื่อดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมายและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

๕. มีการเลือกตั้ง การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือ จะต้องให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นในการเลือกตั้งคณะเจ้าหน้าที่ผู้บริหารการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง

๖. มีอำนาจอิสระ หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานรัฐบาลกลาง และมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สามารถกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ เพื่อกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่น และสามารถใช้ดุลยพินิจของตนในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง

๗. มีงบประมาณของตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ จัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

๘. มีการกำกับดูแลของรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและความมั่นคงแห่งรัฐ

สรุปได้ว่า ลักษณะการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีองค์ประกอบที่ มีฐานะตามกฎหมาย มี พื้นที่และระดับ มีการกระจายอำนาจหน้าที่ มีความเป็นนิติบุคคล มีการเลือกตั้ง มีอำนาจอิสระ มีงบประมาณของตนเอง อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ

๒.๓.๓ ประเภทของการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่

๑. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบทั่วไป มี ๓ รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

๒. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ มี ๒ รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

ตามบทบัญญัติในหมวด ๙ การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๘๕- ๒๘๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่กล่าวถึงที่มาขององค์การปกครองท้องถิ่นโดยสรุปไว้ ดังนี้

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ สมาชิกสภาท้องถิ่น

คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้มีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นคณะผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะและต้องมีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นชั่วคราวมิให้นำบทบัญญัติตามวรรคสอง วรรคสาม วรรคหก มาบังคับใช้ ทั้งนี้ตามกฎหมายกำหนด^{๖๖}

สรุปได้ว่า ประเภทของการปกครองส่วนท้องถิ่นมีการแบ่งเป็น ๒ ประเภทได้แก่ องค์การปกครองท้องถิ่นแบบทั่วไปมี ๓ รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษมี ๒ รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

๒.๓.๔ องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีคุณลักษณะเฉพาะหรือองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

๑. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับ บการจัดตั้งขึ้น โดยผล แห่งกฎหมาย และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล

๒. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จะได้รับการจัดตั้งขึ้นนั้น จะต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง

๓. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จะได้รับการ จัดตั้งขึ้นนั้น จะต้องมืองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน

๔. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะต้องมอำนาจในการจัดเก็บรายได้โดยการอนุญาตจากรัฐ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้มาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

๕. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

^{๖๖} สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๐), หน้า ๑๔๔.

๖. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการออกข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ กฎ ข้อบังคับทั้งปวงย่อมขัดต่อกฎหมาย หรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

๗. หน่วยการปกครองท้องถิ่น เมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม^{๖๗}

สรุปได้ว่า องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบคือ ได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคล ได้รับอำนาจโดยการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้งโดยประชาชน มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีมาบำรุงท้องถิ่น มีการกำหนดนโยบายโดยมีประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนด

๒.๓.๕ วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและตำราวิชาการ ขอบนักวิชาการหลายท่านได้ประมวลเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ไว้มีรายละเอียดดังนี้

จิรศักดิ์ เกษียนบุตร ได้กล่าวว่าการปกครองท้องถิ่นหรือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น นั้น เป็นการจัดรูปแบบการปกครองในลักษณะการกระจายอำนาจการปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ๓ ประการ คือ

๑. เป็นโรงเรียนประชาธิปไตย (School of Democracy) เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้และเข้าใจถึงวิธีการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

๒. เป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง (Local Self Government) เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

๓. เป็นการให้หน่วยงานระดับท้องถิ่น ดำเนินจัดบริการสาธารณะ (Public Service) และงานที่รัฐบาลกลางกำหนดแทนรัฐบาลกลาง^{๖๘}

ชวงศ์ ฉายะบุตร ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

๑. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้ชุมชนต่างๆอาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ สามารถมี

^{๖๗} ประหยัด หงส์ทองคำ , การปกครองท้องถิ่น , (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช , ๒๕๒๖), หน้า ๑๑.

^{๖๘} จิรศักดิ์ เกษียนบุตร, “องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล ปัญหาขัดข้อง แนวทางแก้ไข และการพัฒนาในอนาคต”, วารสารเทศาภิบาล, (๔ เมษายน ๒๕๓๖), หน้า ๓๑.

รายได้ มีเงินงบประมาณของตนเอง เพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก ทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินงาน

๒. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกันการให้บริการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวย่อมไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

๓. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็แตกต่างกันด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็นโดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

๔. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นสถานที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้ มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี^{๖๔}

สรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การกระจายอำนาจในท้องถิ่น เพื่อให้มีบทบาทในการปกครองตนเอง ทั้งนี้ รัฐบาลมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติงานของท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย และบังเกิดผลดีแก่ประชาชนโดยส่วนรวมจะเห็นได้ว่าการจัดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และทำให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจอนาคตของตนเองในท้องถิ่นนั้นๆ ได้สอดคล้องกับสถานการณ์การปกครองในปัจจุบันอย่างมีประสิทธิภาพ

^{๖๔} ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : พินนังคพรินต์ติ้งเซ็นเตอร์, ๒๕๓๙), หน้า ๒๗-๒๘.

๒.๔ แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

จากการที่ผู้วิจัย ได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เกี่ยวข้องตำราทางวิชาการของนักวิชาการหลากหลายท่านจึงได้ประมวลแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการปกครองส่วนตำบล มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๒.๔.๑. ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล^{๗๐}

เดิมสภาตำบลได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๒๒/๒๔๙๙ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๔๙๙ เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นและราษฎรเป็นส่วนรวม ซึ่งจะ เป็นแนวทางนำราษฎรไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย

พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำบลแทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ นับตั้งแต่ พ.ร.บ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๘ ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปโฉมใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศ โดยแบ่งออกเป็น ๒ รูปแบบ ดังนี้

๑. รูปแบบ “สภาตำบล” ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล อันได้แก่ สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า ๑๕๐,๐๐๐ บาท

๒. รูปแบบ “องค์การบริหารส่วนตำบล” (อบต.) ตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้ (โดยไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (มาตรา ๔๓) หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดว่าถ้าสภาตำบลที่มี รายได้ โดยไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทถ้วน อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในประกาศนั้นให้ระบุชื่อ และเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

องค์การบริหาร ส่วนตำบล ให้พ้นจากอำนาจแห่งสภาตำบลนับแต่วันที่ กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และประกาศในราชกิจจา

^{๗๐}โกวิท พวงงาม , การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๖), หน้า ๒๕๔-๒๕๑.

นุเบกษาเป็นต้นไป และขอ ให้โอนบรรดาบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

๒.๔.๒. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลปัจจุบัน มีลักษณะโครงสร้างที่มีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ซึ่งเกิดขึ้นตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๔๖) ทำให้โครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

๒.๑ โครงสร้างสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ ๒ คน อบต.ไผ่มี ๑ หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก ๖ คน อบต.ไผ่มี ๒ หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ ๓ คน

๒.๒ โครงสร้างคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ๑ คน และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ๒ คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือกตั้งแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง

๒.๔.๓. การยุบองค์การบริหารส่วนตำบล

ถ้าองค์การบริหารส่วน ตำบลใดมีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึงสองพันคน ทั้งเป็นเหตุให้ไม่สามารถที่จะดำเนินการบริหารงานพื้นที่นั้น ให้มีประสิทธิภาพในลักษณะขององค์การบริหารส่วนตำบลได้หรือองค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาล ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๔๑ และ ๔๒ วรรคสอง และวรรคสาม

๒.๔.๔. อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

๔.๑ ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

๔.๒ พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

๔.๓ ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหาร ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

๒.๔.๕. อำนาจหน้าที่ของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

๕.๑ บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบัญญัติ และแผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

๕.๒ จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาให้ความเห็นชอบ

๕.๓ รายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

๕.๔ ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

๒.๔.๖. การหมดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

๖.๑ องค์การบริหารส่วนตำบลหมดวาระหรือยุบสภา

๖.๒ ตาย

๖.๓ ลาออกก่อนอายุอำเภอ

๖.๔ มีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อมในสัญญาขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หรือกิจการที่ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

๖.๕ ขาดคุณสมบัติในการเป็นสมาชิก

๖.๖ ไม่อยู่ในหมู่บ้านที่ได้รับการเลือกตั้งติดต่อกัน ๖ เดือน

๖.๗ ขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลติดต่อกัน ๓ ครั้ง โดยไม่มีเหตุผล

๖.๘ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้ออก เพราะทำตัวเสียหาย หรือ ทำให้ประชาชนเสียประโยชน์

๖.๙ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้สมาชิกสภาหรือผู้บริหารออกจากตำแหน่งได้ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๘๖

๒.๔.๗. คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

๗.๑ ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

๗.๒ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่ ความเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง

๗.๔ ลาออก

๗.๕ มีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

๗.๖ ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้คณะผู้บริหารพ้นจากตำแหน่ง

๗.๗ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติไม่รับหลักการข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

๗.๘ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงพร้อมกัน

๒.๔.๘. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้กำหนด อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้

- ๘.๑ มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
- ๘.๒ มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้
 - ๑) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
 - ๒) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
 - ๓) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
 - ๔) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - ๕) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
 - ๖) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
 - ๗) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - ๘) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
 - ๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ดังต่อไปนี้

๑. ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร
๒. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
๓. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
๔. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ
๕. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
๖. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
๗. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
๘. การควบคุมดูแล และรักษาทรัพยากรอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
๙. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
๑๐. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
๑๑. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
๑๒. การท่องเที่ยว
๑๓. การผังเมือง

๒.๔.๙. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ต้องทำหน้าที่พัฒนาพื้นที่ในตำบลให้เจริญ ตามรายได้และงบประมาณในตำบล นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นที่เกิดจากการฆ่าสัตว์ ซึ่งแต่เดิมองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บให้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีหลายทาง ซึ่งแบ่งเป็นหมวดได้ดังนี้

๙.๑ ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม

- ๑) ภาษีบำรุงท้องที่
- ๒) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- ๓) ภาษีป้าย
- ๔) อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากสัตว์
- ๕) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ล้อเลื่อน
- ๖) ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- ๗) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา
- ๘) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน
- ๙) อากรรังนกนางแอ่น
- ๑๐) ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล
- ๑๑) อากรประทานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรการประมง
- ๑๒) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้
- ๑๓) ค่าธรรมเนียมและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมาย

ที่ดิน

- ๑๔) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม
- ๑๕) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่
- ๑๖) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ
- ๑๗) ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- ๑๘) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนด

๙.๒ เงินอุดหนุนรัฐบาล

๙.๓ รายได้ทรัพย์สินและรายได้ประเภทอื่นๆ

- ๑) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- ๒) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- ๓) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

- ๔) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- ๕) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- ๖) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

๙.๔ เงินกู้ โดยมีหลักการ ดังนี้

- ๑) กู้จาก กระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคล
- ๒) การกู้ตาม กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- ๓) การกู้ต้องปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

๒.๔.๑๐. แหล่งที่มาของรายได้องค์การบริหารส่วนตำบล

๑๐.๑ รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเองจากภาษีอากรต่างๆ ได้แก่

- ๑) ภาษีบำรุงท้องที่
- ๒) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- ๓) ภาษีป้าย
- ๔) อากรการฆ่าสัตว์

๑๐.๒ รายได้ที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับทั้งจำนวน เมื่อมีการจัดเก็บในองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

- ๑) เงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยรังนกนางแอ่น
- ๒) ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล
- ๓) เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการ

ประมง

๔) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

๕) ค่าธรรมเนียมและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

๑๐.๓ รายได้ที่ได้รับการจัดสรรให้เมื่อมีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

๑) ภาษีและค่าธรรมเนียม รถยนต์และล้อเลื่อน อากรเมื่อจัดเก็บได้ในจังหวัด จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ กฎหมายว่าด้วยการนั้น (พ.ร.บ. การขนส่งทางบก พ.ร.บ. รถยนต์)

๒) ค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม เมื่อจัดเก็บได้ในองค์การบริหารส่วนตำบลได้ให้จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกระทรวงมหาดไทย

๓) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เมื่อจัดเก็บได้ในองค์การบริหารส่วนตำบลได้ให้แบ่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกระทรวงมหาดไทย

๑๐.๔ รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องออกข้อบัญญัติตำบลเพื่อจัดเก็บเพิ่มขึ้นตามกฎหมายนั้น เป็นรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น อัตราที่เรียกเก็บตามบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น

๒.๔.๑๑ รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

๑๑.๑ เงินเดือน
 ๑๑.๒ ค่าจ้าง
 ๑๑.๓ เงินค่าตอบแทนอื่นๆ
 ๑๑.๔ ค่าใช้สอย
 ๑๑.๕ ค่าวัสดุ
 ๑๑.๖ ค่าครุภัณฑ์
 ๑๑.๗ ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง
 ๑๑.๘ ค่าสาธารณูปโภค
 ๑๑.๙ เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น ๆ
 ๑๑.๑๐ รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

๒.๔.๑๒. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

๑๒.๑ นายอำเภอกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย
 ๑๒.๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ หากมีการกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล
 ๑๒.๓ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้บริหารทั้งคณะหรือบางคนพ้นจากตำแหน่งเมื่อเห็นว่าการกระทำฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือเป็นกบฏกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรที่กระจายอำนาจในท้องถิ่นเพื่อให้มีบทบาทในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง ทั้งนี้ รัฐบาลมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายและบังเกิดผลแก่ประชาชนโดยส่วนรวม จะเห็นได้ว่าการจัดให้มีองค์การบริหารส่วนตำบล ขึ้นไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และทำให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วม

ในการตัดสินใจในอนาคตของตนเองในท้องถิ่นนั้นๆ ได้สอดคล้องกับสถานการณ์การปกครองในปัจจุบันอย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๕ หลักกรรมหมวดอิทธิบาท ๔

๒.๕.๑ ความหมายของหมวดอิทธิบาท ๔

พระอรหันตสัมมาสัมพุทธเจ้าทรงบัญญัติการเจริญหรือการปฏิบัติ อิทธิบาท ๔ ประการ คือ เจริญอิทธิบาท ประกอบด้วย จันทสมาธิปธานสังขาร ^{๗๑} หมายถึงสมาธิที่เกิดจาก จันทะและความเพียรที่มุ่งมั่น เจริญอิทธิบาท ประกอบด้วย วิริยสมาธิปธานสังขาร หมายถึงสมาธิที่เกิดจากวิริยะและความเพียรสร้างสรรค์ เจริญอิทธิบาท ประกอบด้วย จิตตสมาธิปธานสังขาร หมายถึงสมาธิที่เกิดจากจิตติและความเพียรสร้างสรรค์ เจริญอิทธิบาท ๓ ประกอบด้วย วิมังสาสมาธิ ปธานสังขาร หมายถึง สมาธิที่ เกิดจากวิมังสาและความเพียรสร้างสรรค์ เพราะฉะนั้นอิทธิบาท ๔ มีองค์ประกอบดังนี้ จันทะ ^{๗๒} หมายถึง สร้างความพอใจในกุศล คือ ความประสงค์จะทำยิ่งขึ้น ความพึงพอใจ ความใคร่เพื่อจะทำ ความฉลาด ความพอใจในธรรม จันทสมาธิ ^{๗๓} หมายถึง สมาธิที่เกิดจากจันทะ วิริยะ ^{๗๔} หมายถึง การปรารภความเพียรทางใจ สัมมาวายามะ จิต หมายถึง มโน มานัส มโนวิญญาณธาตุที่สมกัน และ ปธานสังขาร หมายถึง ความเพียรที่มุ่งมั่น (ปธาน) ปรารภความเพียร ประคองจิต ความขะมักเขม้น ความบากบั่น ความตั้งหน้า ความพยายาม ความอดุสาหะ ความทนทาน ความเข้มแข็ง ความก้าวไปอย่างไม่ ท้อถอย ความไม่ทอดทิ้งธุระ ความประคับประคอง ธุระไว้ด้วยดี วิริยะ วิริย ะอินทรีย์ วิริยะพละ สัมมาวายามะ วิมังสา หมายถึง ปัญญา กิริยาที่รู้ชัด ความไม่หลง ความวิจยธรรม สัมมาทิฐิ สมาธิ หมายถึง ความตั้งอยู่แห่งจิต ความดำรงอยู่แห่งจิต ความไม่ส่ายไปแห่งจิต ความไม่ ฟุ้งซ่านแห่งจิต ภาวะที่จิตไม่ส่ายไป ความสงบ สัมมาสมาธิ (สภาวะที่จิตมีอารมณ์เดียว)

ในการบริหารงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น เราได้นำหลักทาง พระพุทธศาสนา ตามหลักอิทธิบาท ๔ คือ จันทะ วิริยะ จิตตะ วิมังสา นำมาประยุกต์เป็น หลักในการบริหารงาน คำสอนของพระสัมมาสัมพุทธเจ้าเป็นหลักสัจธรรม ที่ผู้ปฏิบัติตามย่อม สามารถปฏิบัติและรู้แจ้งเห็นจริงได้ด้วยตนเอง ทำให้ทราบถึงแนวทางการปฏิบัติให้พ้นจาก ความทุกข์ทั้งปวง ความสุขนิรันดร์ของชีวิตอย่างแท้จริง เป็นธรรมโอสถขนานเอก ที่สามารถ เยียวยารักษาจิตใจของมวลมนุษยชาติให้พ้นทุกข์จากความรัก ความโลภ ความโกรธ ความหลง

^{๗๑} อกุ.เอกก.(ไทย) ๑/๓๙๘/๔๔๕.

^{๗๒} ม.ม.(ไทย) ๑๒/๒๔๗/๑๗๗.

^{๗๓} ม.ม.(ไทย) ๑๒/๒๔๗/๒๙๒.

^{๗๔} อกุ.ปญจก.(ไทย) ๓/๖๗-๗๐/๓๓.

เพราะเมื่อใจปราศจากสิ่งเหล่านี้ ย่อมมีความสะอาดบริสุทธิ์ รู้ถึงอานุภาพและความเมตตากรุณา
ปราณี มีแต่ความรักความปรารถนาดีต่อกัน

พระสัมมาสัมพุทธเจ้า ตรัสไว้ในอิทธิบาท ๔ ว่า

“โพธิปักขิยสังคหะกองที่ ๓ อิทธิบาท ๔ อิทธิยา ปาโทติ อิทธิปาโท ฯ ธรรมที่เป็น
เหตุให้ถึงซึ่งความสัมฤทธิ์ผลนั้น ชื่อว่า อิทธิบาท คำว่า สัมฤทธิ์ผล ในที่นี้หมายถึง ความสำเร็จ
คือ บรรลุถึงกุศลญาณจิตและมรรคจิตจนโท เอว อิทธิปาโทติ จนนทิตธิปาโท ฯ ฉันทะเป็นเหตุให้
ถึง สัมฤทธิ์ผล ได้ชื่อว่า จนนทิตธิปาโท วิริโย เอว อิทธิปาโทติ วิริยิตธิปาโท ฯ วิริยะเป็นเหตุให้ถึง
สัมฤทธิ์ผล ได้ชื่อว่า วิริยิตธิปาโท จิตตญญเอว อิทธิปาโทติ จิตติตธิปาโท ฯ จิต เป็นเหตุให้ถึง
สัมฤทธิ์ผล ได้ชื่อว่า จิตติตธิปาโท วิมัสสา เอว อิทธิปาโทติ วิมัสสิตธิปาโท ฯ วิมังสา คือ ปัญญา
เป็นเหตุให้ถึง สัมฤทธิ์ผล ได้ชื่อว่า วิมัสสิตธิปาโท”

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าองค์ธรรมของอิทธิบาทนี้ได้แก่ ฉันทะ วิริยะ จิต และปัญญา
ซึ่งเหมือนกับองค์ธรรมของอริยสี่ และมีความหมายว่า เป็นไปเพื่อให้เกิดการงาน นั้น ๆ เป็น
ผลสำเร็จเหมือนกัน ถึงกระนั้นก็ยังมีความแตกต่างกันอยู่ กล่าวคือ อริยสี่นั้นเป็นไปเพื่อ
ความสำเร็จในกิจการงาน อันเป็น กุศล อกุศล และ อพยากตะ ได้ทั้งนั้น ส่วนอิทธิบาทนี้ เป็นไป
เพื่อความสำเร็จในกิจการงานอันเป็นกุศล แต่ฝ่ายเดียว และเป็นกุศลที่จะให้บรรลุถึงมรรค
กุศล และโลกุตตรกุศลด้วย

ดังนั้น ฉันทะ วิริยะ จิต(กิริยาจิต) และปัญญา ของพระอรหันต์ จึงไม่ชื่อว่า อิทธิบาท
เพราะพระอรหันต์เป็นผู้ที่สัมฤทธิ์ผลจนสุดยอดแล้ว ไม่ต้องทำให้สัมฤทธิ์ ผลอย่างใด ๆ อีก
ฉันทะ วิริยะ จิต และ ปัญญา ที่อยู่ในโลกุตตรวิบากจิต คือผลจิตนั้นก็ไม่ใช่ ว่าอิทธิบาท เพราะ
ผลจิตเป็นจิตที่ถึงแล้วซึ่งความสัมฤทธิ์ผล อิทธิบาท มี ๔ ประการ คือ

๑. จนนทิตธิปาโท ความเต็มใจความปลงใจกระทำ เป็นเหตุให้สัมฤทธิ์ผล
องค์ธรรมได้แก่ จันทเจตสิก ที่ใน กุศลญาณสัมปยุตตจิต ๑๗
๒. วิริยิตธิปาโท ความเพียรพยายามอย่างยิ่งยวด เป็นเหตุให้สัมฤทธิ์ผล
องค์ธรรมได้แก่ วิริยเจตสิก ที่ใน กุศลญาณสัมปยุตตจิต ๑๗
๓. จิตติตธิปาโท ความที่มีจิตจดจ่อปักใจอย่างมั่นคง เป็นเหตุให้สัมฤทธิ์ผล
องค์ธรรมได้แก่ จิต คือ กุศลญาณสัมปยุตตจิต ๑๗
๔. วิมัสสิตธิปาโท ปัญญา เป็นเหตุให้สัมฤทธิ์ผล องค์ธรรมได้แก่ ปัญญา เจตสิก
ที่ใน กุศลญาณสัมปยุตตจิต ๑๗

กิจการงานอันเป็นกุศลที่ถึงซึ่งความสัมฤทธิ์ผลนั้น ย่อมไม่ปราศจากธรรมทั้ง ๔
ที่เป็นองค์ธรรมของอิทธิบาทนี้เลย แต่ว่าความเกิดขึ้นนั้นไม่กล่าวเหมือนกัน บางที ฉันทะกล้า
บางทีวิริยะกล้า บางทีจิตกล้า บางทีก็ปัญญากล้า ถ้าธรรมใดกล้าแล้ว ก็ เรียกธรรมที่กล้านั้นแต่
องค์เดียว ว่าเป็น อิทธิบาท

การบริหารงานสมัยใหม่จำเป็นต้องอาศัยวิทยาการด้านการบริหารจัดการเข้ามาสนับสนุนองค์กร อีกทั้งหลักการบริหารที่นำหลักธรรมทางพระพุทธศาสนามาใช้ก็มีมานานแล้ว จึงมีแนวคิดในการใช้หลักอิทธิบาท ๔ ในการบริหาร หากเรานำหลักธรรมนี้มาใช้ในการบริหารงานจะทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น จึงมีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

พุทธทาสภิกขุ ได้อธิบายว่า อิทธิบาท แยกเป็น อิทธิ แปลว่า ความสำเร็จ ส่วนคำ ว่า บาท แปลว่า ฐาน เจริญ ดังนั้น อิทธิบาทจึงแปลว่า รากฐานแห่งความสำเร็จ ซึ่งมี ๔ อย่าง คือ ฉันทะ วิริยะ จิตตะ และวิมังสา^{๗๕}

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) ได้กล่าวถึงอิทธิบาท แปลว่า บาทฐาน แห่งความสำเร็จ หมายถึง สิ่งซึ่งมีคุณธรรม เครื่องให้ถึงความสำเร็จตามที่ตนประสงค์ ผู้หวัง ความสำเร็จในสิ่งใด ต้องทำตนให้สมบูรณ์ ด้วยสิ่งที่เรียกว่า อิทธิบาท ซึ่งจำแนกไว้เป็น ๔ คือ^{๗๖}

- ๑) ฉันทะ ความพอใจรักใคร่ในสิ่งนั้น
- ๒) วิริยะ ความพากเพียรในสิ่งนั้น
- ๓) จิตตะ ความเอาใจใส่ฝักใฝ่ในสิ่งนั้น

๔) วิมังสา ความหมั่นสอดส่องในเหตุผลของสิ่งนั้น ธรรม ๔ อย่างนี้ ย่อมเนื่องกัน แต่ละอย่างๆ มีหน้าที่เฉพาะของตน คือ

ฉันทะ คือความพอใจ ในฐานะเป็นสิ่งที่ ตนถือว่า ดีที่สุด ที่มนุษย์เรา ควรจะได้ ข้อนี้ เป็นกำลังใจ อันแรก ที่ทำให้เกิด คุณธรรม ข้อต่อไป ทุกข้อ

วิริยะ คือความพากเพียร หมายถึง การกระทำที่ติดต่อ ไม่ขาดตอน เป็นระยะยาว จนประสบ ความสำเร็จ คำนี้ มีความหมายของ ความกล้าหาญ เจืออยู่ด้วย ส่วนหนึ่ง

จิตตะ หมายถึงความไม่ทอดทิ้ง สิ่งนั้น ไปจากความรู้สึก ของตัว ทำสิ่งซึ่งเป็น วัตถุประสงค์ นั้นให้เด่นชัด อยู่ในใจเสมอ คำนี้ รวมความหมาย ของคำว่า สมาธิ อยู่ด้วยอย่าง เต็มที่

วิมังสา หมายถึงความสอดส่องใน เหตุและผล แห่งความสำเร็จ เกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ ให้ลึกซึ้งยิ่งๆ ขึ้นไปตลอดเวลา คำนี้ รวมความหมาย ของคำว่า ปัญญา ไว้อย่างเต็มที่

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต) ได้กล่าวว่า อิทธิบาท แปลว่า ธรรมเครื่องให้ถึงอิทธิ (ฤทธิ์หรือความสำเร็จ) หรือธรรมที่เป็นเหตุให้ประสบความสำเร็จหรือแปลง่ายๆ ว่า ทางแห่ง ความสำเร็จ มี ๔ อย่างคือ ฉันทะ (ความพอใจ) วิริยะ (ความเพียร) จิตตะ (ความคิดจดจ่อ)

^{๗๕}พุทธทาสภิกขุ, *การงานเป็นสุข*, (กรุงเทพมหานคร : ธรรมสภา, ๒๕๓๗), หน้า ๙๐.

^{๗๖}พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), *ทำอย่างไรจึงเรียนเก่ง*, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๑), หน้า ๓๙.

และวิมังสา (ความสอบสวนไตร่ตรอง) แปลให้จำง่ายตามลำดับว่า มีใจรัก พากเพียรทำ เอาจิต ผักไฟ ใช้ปัญญาสอบสวน อิทธิบาท มาจากคำ ๒ คำ คือ อิทธิ หมายถึง ความสำเร็จ ความสัมฤทธิ์ การบรรลุผล และ บาท หมายถึง วิธีทาง เป็นรากฐานที่นำไปสู่ความสำเร็จ ดังนั้น อิทธิบาท หมายถึง วิธีทางที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ เป็นหลักในการสร้างความสำเร็จให้แก่ตนเอง เป็นหลักธรรมที่นำมาใช้ในการประกอบกิจ ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จ โดยความหมายของความสำเร็จนั้น ควรเป็นความสำเร็จในทางที่ดี ทางสร้างสรรค์ มากกว่าความชั่วทางทำลาย หลักธรรมนี้เรียกอีกอย่างว่าธรรมสามัคคี เป็นหลักธรรมที่การปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกัน ผู้กระทำจะต้องร่วมกันกระทำทั้ง ๔ ข้อ ถึงจะไปถึงความสำเร็จที่หวังไว้จะทำเพียงข้อใดข้อหนึ่งไม่ได้^{๗๗}

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต) ได้อธิบายเกี่ยวกับ อิทธิบาท ๔ สรุปได้ว่า หลักธรรมที่ไม่เคยล้าสมัย หรือหลักธรรมอันเป็นหลักแห่งความสำเร็จ หรือทางแห่งความสำเร็จ ๔ ประการ ที่ในปัจจุบันแม้เราจะหลงลืมกันไปบ้างว่า คืออะไร แต่ถ้าหากได้ย้อนรำลึกกันบ้างว่ามีอะไร และคืออะไร จะเห็นได้ว่าหลักธรรมอายุ ๒ พันกว่าปีนี้ ไม่มีคราวใดที่จะเรียกว่าล้าสมัย

๑. ฉันทะ เพราะเหตุว่าทรงรักสิ่งที่ทรงทำ จึงได้ทำสิ่งที่ทำอยู่ในขณะนี้

๒. วิริยะ คือความพากเพียร ความพยายามไม่ย่อท้อ

๓. จิตตะ คือความเอาพระทัยจดจ่อในสิ่งที่ทรงทำ เพราะฉะนั้นท่านจึงทำได้

๔. วิมังสา ทำงานแล้วไม่ทิ้ง คอยตรวจสอบ ทบทวน ไตร่ตรอง พิจารณา

ดังนั้น หลักความสำเร็จ ปฏิบัติตามหลักธรรม ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จแห่งกิจการที่เรียกว่า อิทธิบาท (ธรรมให้ถึงความสำเร็จ) ซึ่งมี ๔ ข้อ คือ

๑. ฉันทะ : รักงาน (การเห็นคุณค่า ความรัก ความพอใจ) คือ มีใจรัก พอใจจะทำสิ่งนั้น และทำด้วยใจรัก ต้องการทำให้เป็นผลสำเร็จอย่างดีแห่งกิจหรืองานที่ทำ มิใช่สักว่าทำพอให้เสร็จๆ หรือเพียงเพราะอยากได้รางวัลหรือผลกำไร

๒. วิริยะ : สู้งาน (ความเพียร เห็นเป็นความท้าทาย ใจสู้ ขยัน) คือ พากเพียรทำ ขยันหมั่นประกอบ หมั่นกระทำสิ่งนี้ ด้วยความพยายามเข้มแข็ง อดทน เอาธุระ ไม่ทอดทิ้ง ไม่ทอดทิ้ง ก้าวไปข้างหน้าจนกว่าจะสำเร็จ

๓. จิตตะ : ใส่ใจงาน (ความคิด อุทิศตัวต่องาน ใจจดจ่อ จริงจัง) คือ เอาจิต ผักไฟ ตั้งจิตรับรู้ในสิ่งที่ทำ และทำสิ่งนั้นด้วยความคิดไม่ปล่อยจิตใจให้ฟุ้งซ่านเลื่อนลอย ใช้ความคิดในเรื่องนั้นบ่อยๆ เสมอๆ ทำกิจหรืองานนั้นอย่างอุทิศตัวอุทิศใจ

๔. วิมังสา : ทำงานด้วยปัญญา (ไตร่ตรอง พิสูจน์ ทดสอบ ตรวจสอบ ตรวจสอบ ปรับปรุงแก้ไข) ใช้ปัญญาสอบสวน คือ หมั่นใช้ปัญญาพิจารณาใคร่ครวญตรวจสอบหาเหตุผล และตรวจสอบข้อบกพร่องอันเกินเลยบกพร่องขัดข้อง เป็นต้น ในสิ่งที่ทำนั้น โดยรู้จักทดลอง

^{๗๗} พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), พุทธธรรม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๒), หน้า ๒๔๖-๒๔๘.

วางแผน วัดผล คิดค้น วิธีแก้ไขปรับปรุง เป็นต้น เพื่อจัดการและดำเนินงานนั้นให้ได้ผลดียิ่งขึ้นไป^{๗๘}

กถิน อัตตะโยธิน ได้กล่าวว่า อิทธิบาท ๔ เป็นคุณ ๔ อย่าง ถ้ามีบริบูรณ์แล้วจะชักนำให้บุคคลถึงสิ่งที่ต้องการซึ่งไม่เหลือวิสัย จนกล่าวได้ว่าอิทธิบาท ๔ เป็นธรรมที่เป็นธรรมที่มีอุปการะแก่งานทุกชนิด ตั้งแต่งานของผู้ครองเรือนจนถึงงานของผู้บำเพ็ญสมณวิปัสสนา^{๗๙}

ปิ่น มุกขนันต์ ได้ให้แนวคิดไว้ว่า หลักการทำงานโดยใช้อิทธิบาท ๔ นี้ สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าทรงใช้มาแล้วทั้งในการศึกษาและปฏิบัติงานทางโลก ทั้งในการค้นคว้าอย่างกว้างขวาง แม้ว่าพระองค์ปรินิพพานแล้วถึง ๒๕ ศตวรรษ การทำงานของพระพุทธองค์นั้นจะมีการตั้งความประสงค์ไว้วงหน้า แล้วใช้อิทธิบาท ๔ ในการทำสิ่งนั้นให้บรรลุความประสงค์ เช่น ตอนเสด็จออกผนวช ก็ทรงตั้งความประสงค์ไว้ว่าจะแสวงหาทางพ้นทุกข์ จะทรงสอนศาสนา ก็ทรงตั้งความมุ่งหมายไว้ว่าจะทรงสอนให้ผู้ฟังรู้จริง เห็นจริง อธิธิบาท ๔ นี้ พระองค์ทรงทำจนได้ผลเป็นที่พอพระทัยแล้วจึงทรงวางเป็นหลักสูตรไว้ให้เราได้ศึกษา^{๘๐}

สุชีพ ปุญญานุภาพ ได้ให้คำแปลของอิทธิบาท ๔ ไว้ ๒ ทาง คือ ทางหนึ่ง แปลว่า ข้อปฏิบัติที่ให้บรรลุถึงฤทธิ์ อีกอย่างหนึ่งแปลว่า ข้อปฏิบัติที่ให้บรรลุถึงความสำเร็จ^{๘๑}

จากแนวคิดเบื้องต้นจึงพอสรุปได้ว่า อิทธิบาท ๔ เป็นธรรมที่ใช้มานานและใช้ได้ทุกสถานการณ์ ใช้ในการบริหารก็เป็นเรื่องที่ดีทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

สมพร เทพสิทธา ได้กล่าวถึง อิทธิบาท ๔ ว่าเป็นหนึ่งในคุณธรรมที่ควรปลูกฝังให้มีขึ้นในจิตใจและพัฒนาให้เจริญงอกงามจนกลายเป็นมโนธรรม เนื่องจากเป็นคุณธรรมที่นำไปสู่ความสำเร็จแห่งผลที่มุ่งหมาย ๔ ประการ ได้แก่

๑) ฉันทะ ความพอใจ คือ ความต้องการที่จะทำ ใฝ่ใจรักที่จะทำสิ่ง นั้นอยู่เสมอ และปรารถนาจะทำให้ได้ผลยิ่งๆ ขึ้นไป

^{๗๘} พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), **ธรรมานุชชีวัต**, พิมพ์ครั้งที่ ๔๖, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา กรมศาสนา, ๒๕๔๕), หน้า ๔๐.

^{๗๙} วิเชียร พากเพียร, “การสร้างแบบทดสอบวัดคุณธรรมด้านอิทธิบาท ๔ สำหรับนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ ๖ กรุงเทพมหานคร”, **ปริญญามหาบัณฑิต** (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๔๑), หน้า ๒๔.

^{๘๐} ปิ่น มุกขนันต์, **แนวสอนธรรมะ ตามหลักสูตรนักธรรมตรี**, (กรุงเทพมหานคร : คลังวิทยา, ๒๕๑๔), หน้า ๒๒๘.

^{๘๑} สุชีพ ปุญญานุภาพ, **คุณลักษณะพิเศษแห่งพระพุทธศาสนา**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาราชวิทยาลัย, ๒๕๔๑), หน้า ๑๙.

๒) **วิริยะ** ความเพียร คือ ขยันหมั่นเพียร ทำงานด้วยความพยายาม เข้มแข็ง
อดทน เอาธุระไม่ทอดทิ้ง

๓) **จิตตะ** ความคิด คือ ตั้งจิตรับรู้ในสิ่งที่ทำ และทำสิ่งนั้นด้วยความคิด
เอาจิตผูกใจไม่ปล่อยใจให้ฟุ้งซ่านเสื่อมถอยไป

๔) **วิมังสา** ความใคร่ครวญหรือทบทวน คือ หมั่นใช้ปัญญาพิจารณา ใคร่ครวญ
ตรวจตราหาเหตุผลและตรวจสอบข้อยิ่งหย่อนในสิ่งที่ทำนั้น มีการวางแผน วัตถุประสงค์
วิธีแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น เจริญขึ้น เพื่อไปสู่ความสัมฤทธิ์ผล^{๔๒}

อมร โสภณวิเชษฐวงศ์ และกวี อิศริวรรณ ได้กล่าวถึง ความหมายของ อิทธิบาท
๔ ว่าเป็นข้อปฏิบัติให้ถึงความสำเร็จมี ๔ ประการ ได้แก่^{๔๓}

๑) **ฉันทะ** คือ ความพอใจในงานที่ทำ หมายถึงงานที่ทำนั้นเป็นสิ่งที่ตนชอบ
เป็นความชอบหรือความพอใจที่มีอยู่แล้วเกี่ยวกับงาน แต่คนเราไม่ได้มีโอกาสทำงานที่ตนชอบ
เสมอไป งานในหน้าที่และงานที่จำเป็นต้องทำก็มีอยู่มาก งานเช่นนี้ ถ้าไม่มีความชอบมาแต่เดิม
ก็ต้องสร้างความชอบ ความพอใจหรือแรงจูงใจในการทำงานขึ้น ความพอใจหรือแรงจูงใจนี้เป็น
สิ่งที่สร้างขึ้นได้ ถ้าได้ศึกษาให้รู้งานนั้นอย่างละเอียด รู้วิธีทำงาน และจุดหมายของงานนั้นเป็น
อย่างดีแล้ว เมื่อสร้างความพอใจในงานได้ และลงมือทำงานก็เท่ากับงานนั้นสำเร็จไปแล้ว
ครึ่งหนึ่ง

๒) **วิริยะ** คือความเพียรหรือความขยันทำงาน วิริยะจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับ
ฉันทะ ดังนั้น การจะขยันหมั่นเพียรทำงานให้สำเร็จได้ต้องสร้างฉันทะให้มาก นอกจากฉันทะ
แล้วสิ่งเสริมแรงก็เป็นสิ่งสำคัญในการสร้างวิริยะ สิ่งเสริมแรง ได้แก่ รางวัล ของตอบแทน
คำชม เป็นต้น การมีเพื่อนคอยให้กำลังใจและการมองเห็นความสำเร็จเป็นขั้นๆ สิ่งเสริมแรง
เหล่านี้จะช่วยให้มีความขยันหมั่นเพียรมากขึ้น

๓) **จิตตะ** คือ ความเอาใจใส่ หรือผูกใจในการนั้นเสมอ ตรวจดู แล้วงานได้ทำ
ไปแล้วเท่าไร ยังเหลือเท่าไรจึงจะสำเร็จ ในการทำงานมีอุปสรรคหรือข้อบกพร่องอย่างไร
หรืองานนั้นทำไปได้อย่างราบรื่น จิตตะจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับฉันทะและวิริยะ ถ้ามีความ
พอใจมาก ความขยันมาก ความเอาใจใส่ก็มากตามเป็นการมุ่งตรงต่อความสำเร็จอย่างรวดเร็ว

๔) **วิมังสา** คือ การใช้ปัญญาพิจารณาเหตุผลและกระบวนการทำงาน วิมังสา
เป็นผลของจิตตะ คือเมื่อตรวจตราดูแล้วเห็นว่าการทำบกพร่อง หรือผิดวัตถุประสงค์ก็

^{๔๒} สมพร เทพสิทธิธา, **คุณธรรมและจริยธรรม**, (กรุงเทพมหานคร : สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์, ๒๕๔๒), หน้า ๒๙.

^{๔๓} อมร โสภณวิเชษฐวงศ์ และกวี อิศริวรรณ, **หนังสือเรียนสังคมศึกษา รายวิชา ส ๐๑๘-ส ๐๑๙ พระพุทธศาสนา ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๑ ฉบับปรับปรุง พ .ศ. ๒๕๓๓**, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๓๕), หน้า ๑๐๒-๑๐๓.

จัดการแก้ไข ความบกพร่อง และทำงานให้ตรงวัตถุประสงค์ อีกอย่างหนึ่งก็พิจารณาเหตุผลในการทำงานตามขั้นตอนงานที่ ลงมือทำแล้วนั้นได้ผลเป็นขั้นๆ อย่างไร เป็นผลที่พึงปรารถนาหรือไม่ ถ้าได้ผลไม่เป็นที่น่าพอใจหรือได้ผลไม่พึงปรารถนาก็จัดการแก้ไข

๒.๕.๒ องค์ประกอบของอิทธิบาท ๔

พระพุทธเจ้า ทรงตรัสถึงหลักอิทธิบาท ๔ หมายถึงสมาธิที่เกิดจากฉันทะและความเพียรที่มุ่งมั่น เจริญอิทธิบาท ประกอบด้วย วิริยะสมาธิปธานสังขาร หมายถึง สมาธิที่เกิดจากวิริยะและความเพียรสร้างสรรค์ เจริญอิทธิบาท ประกอบด้วย จิตตสมาธิปธานสังขาร หมายถึง สมาธิที่เกิดจากจิตติและความเพียรสร้างสรรค์ เจริญอิทธิบาท ประกอบด้วย วิมังสาสมาธิปธานสังขาร หมายถึง สมาธิที่เกิดจากวิ มังสาและความเพียรสร้างสรรค์ เพราะฉะนั้นอิทธิบาท ๔ มีองค์ประกอบดังนี้

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต) ได้กล่าวถึง อิทธิบาท ๔ : ทางแห่งความสำเร็จ นอกจากการที่จะมีความไม่สันโดษ และสันโดษที่ถูกต้องแล้ว เพราะฉันทะทำให้ใจมาอยู่กับงาน สิ่งที่ทำ สิ่งที่เป็นเป้าหมายทำให้เกิดจิตใจฝักใฝ่อย่างที่ว่ามาเมื่อกี้ เมื่อใจฝักใฝ่ก็ทำงานด้วยความแน่วแน่จริงจัง สภาพที่จิตแน่วแน่อยู่กับสิ่งที่กระทำนั้น เราเรียกว่าเป็น “สมาธิ” เพราะฉะนั้น ฉันทะก็นำไปสู่สมาธิ สมาธิในการทำงานเกิด ได้ด้วยการมีฉันทะ เมื่อมีสมาธิและใจก็รักงานนั้น ทำงานด้วยใจรัก ใจก็เป็นสุข เพราะฉะนั้น คนที่ทำงานด้วยฉันทะก็มีจิตใจเป็นสุข ใจเป็นสมาธิ สมาธิก็ทำให้เป็นสุขเพราะจิตใจสงบแน่วแน่ เมื่อทำจิตใจให้เป็นสมาธิแน่วแน่ ตั้งใจจริงจัง ใจรักงานนั้น ตั้งใจทำเต็มที่ มีความเพียรพยายาม ผลสำเร็จของงานก็เป็นผลสำเร็จที่ดีเรียกว่านำไปสู่ “ความเป็นเลิศ” ของงานนั้น หมายความว่า งานนั้นจะสำเร็จผลอย่างดีเลิศ อันนี้ก็เลยพันกันไปหมด เพราะฉะนั้นพระพุทธเจ้าจึงตรัสว่า ฉันทะเป็นคุณธรรมอย่างหนึ่งในอิทธิบาท ๔ คือ ธรรมที่เป็นเครื่องให้ถึงความสำเร็จ หรือเรียกง่ายๆ ว่า “ทางแห่งความสำเร็จ” เมื่อพูดมาถึงอิทธิบาทแล้ว ก็จะต้องโยงไปถึงคุณธรรมข้ออื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เพราะอิทธิบาทมี ๔ ข้อ คือ ฉันทะ วิริยะ จิตตะ วิมังสา ฉันทะคือ ข้อที่พูดมาแล้ว ความพอใจรักใคร่ในสิ่งนั้น รักงาน รักเป้าหมาย รักจุดหมายที่ดีงาม รักวัตถุประสงค์ของงานนั้น ข้อต่อไปนี่คือ วิริยะ ความเพียร ความพยายาม จิตตะ ความเอาใจใส่ในสิ่งนั้น วิมังสา ความไตร่ตรองสอบสวนพิจารณา หรือถ้าจะพูดให้สั้น จำง่าย ๆ ก็บอกว่า “มีใจรัก พากเพียรทำ เอาจิตฝักใฝ่ใช้ปัญญาสอบสวน” นี่เป็นอิทธิบาท ๔ ฉันทะเป็นข้อที่ ๑ ตามปกติถ้ามีฉันทะแล้ว มันก็ช่วยให้เกิดคุณธรรมข้ออื่นในอิทธิบาท ๔ ตามมา มันสัมพันธ์กัน ช่วยเหลือเกื้อหนุนกัน พอมีฉันทะใจรักแล้ว มันก็เกิดความเพียรพยายามเมื่อมีความเพียรพยายามใจก็ฝักใฝ่จดจ่ออยู่กับสิ่งนั้น มีใจจดจ่อเอาใจใส่แล้ว ก็สามารถจะใช้ปัญญาพิจารณาสอบสวนเรื่องราวนั้น ไตร่ตรองถึงข้อบกพร่อง ข้อที่ควรแก้ไข

หาทางทดลองปรับปรุงอะไรต่างๆ เหล่านี้ มันก็ตามกันมา ฉันทะ วิริยะ จิตตะ วิมังสาเป็นชุดกันทีเดียว^{๔๔}

ว.วชิรเมธี (พระมหาวิฑูชัย วชิรเมธี) ได้กล่าวถึง การทำงานให้ประสบความสำเร็จตามแนวพุทธศาสนา พระพุทธเจ้าทรงแนะนำให้ปฏิบัติตามหลักอริยบถ ๘ อริยบถ แปลว่า หลักพื้นฐานแห่งความสำเร็จ หรือทางสู่ความสำเร็จ มีองค์ประกอบ ๘ ประการ คือ ๑) ฉันทะ คือมีใจรัก ทำงานด้วยใจรักงาน ๒) วิริยะ คือพากเพียรทำ รักแล้วต้องขยัน ความขยัน คือ ภาวปฏิบัติกรของความรักความรักในงานจะทำให้เรารู้ว่าควรทำงานอะไร ส่วนความขยัน จะทำให้งานนั้นก้าวไปสู่ความสำเร็จ การทำงานถ้าขาดความขยัน ความชำนาญก็จะไม่เกิด ๓) จิตตะ คือจดจำจ่อจิต หมายความว่า ทำอะไรก็ตามให้เจาะลงไป ปักใจลงไปในสิ่งนั้นอย่างลึกซึ้ง อย่างมุ่งมั่น อย่างจริงจัง และอย่างทุ่มเท ใครก็ตามที่ทำงานด้วยการเอาใจจดจ่ออยู่กับงานนั้น คนนั้นจะประสบความสำเร็จ ๔) วิมังสา คือวินิจจาย ได้แก่ การวิเคราะห์ สังเคราะห์ สร้างสรรค์ พัฒนานั่นเอง เมื่อเราทำงานอะไรก็ตาม ให้พินิจพิเคราะห์ สร้างสรรค์พัฒนา พระพุทธเจ้าทรงเป็นตัวอย่างของนักวิจัยชั้นยอดของโลกพระองค์ทรงสามารถสร้างปัญญาขึ้นมาใหม่จาก เหตุการณ์ที่คนทั้งหลายมองไม่เห็นว่าเป็นทางมาของปัญญาได้อย่างไร หากเราจำพุทธประวัติ ได้ก็จะพบว่า สาเหตุที่ทำให้พระพุทธเจ้าแต่เมื่อยังเป็นเจ้าชายสิทธัตถะเสด็จออกผนวช ก็เป็น เพราะพระองค์ทรงรู้จักใช้ปัญญาในเชิงสร้างสรรค์อันได้แก่การรู้จักคิดเชิงวิเคราะห์^{๔๕}

ไพฑูรย์ สินลารัตน์ ได้กล่าวถึง ฉันทะว่า คือ ความรัก ผู้บริหารควรมีความรัก ความพอใจในงานบริหาร รักในวิชาชีพ รักศิษย์ รักที่จะเห็นเพื่อนร่วมงานมีความเจริญก้าวหน้า และประสบความสำเร็จในการดำเนินชีวิต การให้คาปรึกษา บริหารทาไปด้วยใจรัก ในวิชาชีพ ไม่ได้ทำไปเพราะพอให้เสร็จไป พอให้ผ่านไป เพราะเป็นหน้าที่ วิริยะ ไว้ ดังนี้ วิริยะ ผู้บริหาร ต้องเป็นผู้มีความขยันแข็งแรง มีความมานะพยายาม พากเพียรที่จะค้นหาความรู้ เทคนิคที่เป็น ทั้งศาสตร์และศิลป์ ของการบริหารมาบริหารเพื่อที่จะให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดแรงจูงใจ มีความรู้ กว้างขวาง และลึกซึ้งต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่ตนได้รับมอบหมายเพื่อให้การเรียนการสอน ประสพผลดี ตรงตามหลักสูตรผู้บริหารตั้งไว้ หมั่นร่วมประชุมเพื่อปรึกษา เพื่อวางจุดมุ่งหมาย ร่วมกัน หรือประชุมเพื่อจะให้คาปรึกษาทั้งในส่วนที่เป็นหมู่และเป็นรายบุคคล จิตตะ ไว้ ดังนี้ จิตตะ ผู้บริหารต้องใส่ใจฝึกฝนรับผิดชอบทุกอย่างในโรงเรียน ผู้บริหารต้องมีความ ตั้งใจ มีความ มั่นใจแน่วแน่ในอันที่จะวางตัวให้เป็นตัวอย่างทางคุณธรรมและจริยธรรมแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนทั้งทาดนเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม ผู้บริหารต้องหนักแน่นและซื่อสัตย์ต่อตัวเองและ ผู้อื่น

^{๔๔}พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), การเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน , (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ธรรมสภาและสถาบันบันลือธรรม, ๒๕๔๓), หน้า ๑๙.

^{๔๕}ว.วชิรเมธี (พระมหาวิฑูชัย วชิรเมธี), คนสำราญงานสำเร็จ , พิมพ์ครั้งที่ ๑๔, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อมรินทร์, ๒๕๕๑), หน้า ๙๒.

เสมอ วิมังสาไว้ ดังนี้ วิมังสา การไตร่ตรองและให้เหตุผล ใช้สติปัญญาพิจารณาคิดหาเหตุผล รู้จักวิธีการบริหารงาน ให้สำเร็จไปด้วยความเรียบร้อยและทันต่อเหตุการณ์เมื่อเจอปัญหาใดๆ ผู้บริหารต้องใช้ปัญญา ไตร่ตรอง ไม่รู้วาม รู้จักใช้เหตุผลด้วยตนเอง ก็ควรที่จะกระตุ้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชา รู้จักคิด รู้จักไตร่ตรอง พิจารณาสังต่างๆ อย่างถี่ถ้วน และมีเหตุผลอีกด้วย ^{๔๖}

อมร โสภณวิเชษฐวงศ์ และกวี อิศริวรรณ ได้กล่าวถึง ความหมายของ อิทธิบาท ๔ ว่าเป็นข้อปฏิบัติให้ถึงความสำเร็จมี ๔ ประการ ได้แก่^{๔๗}

๑) ฉันทะ คือ ความพอใจในงาน ที่ทำ หมายถึงงานที่ทำนั้นเป็นสิ่งที่ตนชอบ เป็นความชอบหรือความพอใจที่มีอยู่แล้วเกี่ยวกับงาน แต่คนเราไม่ได้มีโอกาสทำงานที่ตนชอบ เสมอไป งานในหน้าที่และงานที่จำเป็นต้องทำก็มีอยู่มาก งานเช่นนี้ ถ้าไม่มีความชอบมาแต่เดิมก็ต้องสร้างความชอบ ความพอใจหรือแรงจูงใจในกา รทำงานขึ้น ความพอใจหรือแรงจูงใจนี้ เป็นสิ่งที่สร้างขึ้นได้ ถ้าได้ศึกษาให้รู้งานนั้นอย่างละเอียด รู้วิธีทำงาน และจุดหมายของงานนั้น เป็นอย่างดีแล้ว เมื่อสร้างความพอใจในงานได้ และลงมือทำงานก็เท่ากับงานนั้นสำเร็จไปแล้ว ครั้งหนึ่ง

๒) วิริยะ คือความเพียรหรือความขยันทำงาน วิริยะจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับ ฉันทะ ดังนั้น การจะขยันหมั่นเพียรทำงานให้สำเร็จได้ต้องสร้างฉันทะให้มาก นอกจากฉันทะ แล้วสิ่งเสริมแรงก็เป็นสิ่งสำคัญในการสร้างวิริยะ สิ่งเสริมแรง ได้แก่ รางวัล ของตอบแทน คำชม เป็นต้น การมีเพื่อนคอยให้กำลังใจและการมองเห็น ความสำเร็จเป็นขั้นๆ สิ่งเสริมแรงเหล่านี้จะ ช่วยให้มี ความขยันหมั่นเพียรมากขึ้น

๓) จิตตะ คือ ความเอาใจใส่ หรือฝักใฝ่ในการนั้นเสมอ ตรวจสอบแล้วงานได้ทำ ไปแล้วเท่าไร ยังเหลือเท่าไรจึงจะสำเร็จ ในการทำงานมีอุปสรรคหรือข้อบกพร่องอย่างไร หรืองานนั้นทำไปได้อย่างราบรื่น จิตตะจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับฉันทะและวิริยะ ถ้ามีความ พื่อใจมาก ความขยันมาก ความเอาใจใส่ก็มากตามเป็นการมุ่งตรงต่อความสำเร็จอย่างรวดเร็ว

๔) วิมังสา คือ การใช้ปัญญาพิจารณาเหตุผลและกระบวนการทำงาน วิมังสา เป็นผลของจิตตะ คือเมื่อตรวจสอบดูแล้วเห็นว่าการทำ งานบกพร่อง หรือผิดพลาดประสงค์ก็ จัดการแก้ไข ความบกพร่อง และทำงานให้ตรงวัตถุประสงค์ อีกอย่างหนึ่งก็พิจารณาเหตุผลใน การทำงานตามขั้นตอนงานที่ลงมือทำแล้วนั้นได้ผลเป็นขั้นๆ อย่างไร เป็นผลที่พึงปรารถนา หรือไม่ ถ้าได้ผลไม่เป็นที่น่าพอใจหรือได้ผลไม่พึงปรารถนาก็จัดการแก้ไข

^{๔๖}ไพฑูรย์ สีนลรัตน์, ความรู้คู่คุณธรรม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๒), หน้า ๒๖๕-๒๖๖.

^{๔๗}อมร โสภณวิเชษฐวงศ์ และกวี อิศริวรรณ , หนังสือเรียนสังคม , (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๓๕), หน้า ๑๐๒-๑๐๓.

สรุปได้ว่า จากความหมายและความสำคัญของหลักอิทธิบาท ๔ ที่นักวิชาการแต่ละท่านได้อธิบายไว้สามารถสรุปได้ว่าการทำงานคือการใช้หลักอิทธิบาท ๔ อันมี ๑) ใจรักงาน ๒) มีความพากเพียรในงาน ๓) ใจจดจ่ออยู่กับงาน ๔) การวิเคราะห์ สังเคราะห์ สร้างสรรค์พัฒนานั่นเอง อันจะเป็นหนทางนำไปสู่การพัฒนาทักษะในการทำงานของตนเองหรือผู้อื่นให้ดีขึ้น เจริญขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร อันจะทำให้ตนเองผู้อื่นและองค์กรเกิดความสุขและเจริญยิ่งๆ ขึ้นไป

๒.๖ การบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช^{๔๔}

ประวัติความเป็นมา

ทุ่งสง เป็นอำเภอเก่าแก่ที่สุดอำเภอหนึ่งในจังหวัดนครศรีธรรมราช ตั้งอยู่กึ่งกลางแหลมมาลายู ตัวเมืองเดิมตั้งอยู่ที่บ้านโคกแซะ ปัจจุบันคือบริเวณตลาดในและสำนักงานเทศบาลตำบลปากแพรก ในเมื่อแรกเริ่มก่อตั้ง เมื่อปีพุทธศักราช ๒๔๔๐ มีพื้นที่ปกครองกว้างขวางกว่าปัจจุบัน ประมาณ ๕ เท่า แบ่งออกเป็น ๒๒ ตำบล ต่อมาภายหลังแยกตำบลหลายตำบลไปขึ้นกับอำเภอคลองท่อม จังหวัดกระบี่ อำเภอทุ่งใหญ่ อำเภอบางบอน และอำเภอบางขัน

ทุ่งสง นานา ทรร รตะนะ คำว่า ทุ่งสง ได้มีผู้สันนิษฐานได้ให้ความหมายแตกต่างกันอยู่พอแยกเป็นประเด็นได้ดังนี้

๑. ยึดหลักความหมายของคำ “ทุ่งสง” คำว่า สง หมายถึง การส่งของ ส่งทหาร ส่งเจ้า ส่งนาย คำว่า “สง” ในภาษาใต้หมายถึง “ส่ง” ในภาษากลาง จนสมสรโลออนส์ทุ่งสง ใช้ตราวัวเทียมเกวียนเป็นสัญลักษณ์ จากความเชื่อตามสภาพภูมิศาสตร์ ว่าทางน้ำจากกันตังมาสิ้นสุดที่ทุ่งสง สิ้นค้าผ่านด่านท่าหลวง หนองเสม็ด แยกตามคลองย่อยเข้าโคกหม้อ โคกแซะ วัดจอด สิ้นค้าบางส่วนเทียมเกวียนหรือโดยช้าง ผ่านร่อนพิบูลย์ เข้านครศรีธรรมราชสู่ทะเลฝั่งตะวันออก

ตั้งแต่อดีตนครศรีธรรมราชเป็นที่มีความสำคัญทางทหาร ดังควบคุมหัวเมืองมลายู เช่น ไทรบุรี สงทหารเสบียงยุทธปัจจัยเดินทางมาลงแม่น้ำ ตรังที่ทุ่งสงมีสถานี เช่น ทุ่งค่ายบ้านฉาง นาฉาง คลองช้าง ที่ตำบลที่วัง แม้ปัจจุบันการส่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ (เจ้านาย) ก็มักมีบอยที่ผ่านสถานีชุมทางทุ่งสง คำว่า สง อาจมาจากคำว่า สง ตามทรรตะนะนี้

๒. ยึดหลักศกดินา การใช้ชื่อซ้ำกับ ทุ่งสงในอำเภอบางบอน ปัจจุบันหลายท่านคงได้ยืมจากคำบอกของผู้เฒ่าคนแก่ ได้รับคำบอกเล่าจากอาจารย์เข็บ บัวทิพย์ เป็นข้าราชการบำนาญ อายุ ๗๖ ปี อดีตเป็นครูใหญ่โรงเรียนบ้านน้ำร้อน ยืนยันว่าคนยุคพ่อของท่าน เรียกทุ่ง

^{๔๔} องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งสง , “ทุ่งสงร้อยปี ”, (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๓),

สงว่า “โคกแซะ” ไปตลาดทุ่งสง ไร่ว่า ไปโคกแซะ ไปสถานีรถไฟ ไร่ว่า ไปหัวแฉ ไปอำเภอ ไร่ว่าไปหัวแฉ ไปอำเภอ ไร่ว่า ไปศาล ทำนองเดียวกัน คนแก่ชาวสงขลา ถ้าไปสงขลาจะว่า ไป บ่ออย่าง ฝรั่งเศสกรุงเทพฯ จะว่าไปบางกอก ไปตรงจะว่าไปทับเที่ยง หรือไปโรงหมอคาย ฯลฯ นำเชื่อได้ว่าทุ่งสงเป็นชื่อทางราชการที่มาในยุคหลัง ครั้งรัชกาลที่ ๕ ออกพระราชบัญญัติ ปกครองท้องถิ่นที่ รศ.๑๑๖ โดยยุคที่ ๔ ที่ครั้งที่บรมโกศ เป็นอำเภอทุ่งสง คือ

ที่ทุ่งสง (นาบอน)	ศักดินา	๒,๐๐๐
ที่ชะมาย	ศักดินา	๘๐๐
ที่แก้ว (แก้วแสน)	ศักดินา	๖๐๐
ที่นาบอน	ศักดินา	๔๐๐

๓. ยึดการคมนาคมทางรถไฟ ครั้งรัชกาลที่ ๕ มีการสำรวจทำแผนที่โดยคณะ วิศวกรสร้างทางรถไฟสายใต้ (สร้างสมัยรัชกาลที่ ๕) คณะช่างได้ตั้งหมุดชุมทางแยกไปตรงว่า ทุ่งสง เมื่อรัชกาลที่ ๕ ปฏิรูปการปกครอง รศ.๑๑๖ จึงตั้งอำเภอ ณ ชุมทาง เป็นอำเภอทุ่งสงโดย คำนี้ถึงทางรถไฟ แผนที่ของรถไฟเป็นสำคัญ

ยุคโบราณ

พ.ศ. ๑๕๘๘ เจ้าศรีราชา ได้ยกพลจากเมืองเวียงสระ มาอยู่ที่เมืองนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นเมืองร้างในขณะนั้น และได้ให้ไพร่พลได้แผ้วถางป่าให้เป็นนา และตั้งเมืองมานั้นแต่นั้น

พ.ศ. ๒๓๕๔ ในสมัยรัชกาลที่ ๒ แห่งราชวงศ์จักรี ได้แบ่งการปกครองพื้นที่เมือง ทุ่งสงออกเป็น ๔ แขวง

พ.ศ. ๒๔๔๐ เมื่อเปลี่ยนระบบการปกครองจากระบบมณฑลเป็นระบบจังหวัด ได้รวบรวมพื้นที่จัดตั้งอำเภอทุ่งสงเป็นอำเภอหนึ่งในจังหวัดนครศรีธรรมราช โดยมีการปกครอง แบ่งเป็น ๒๒ ตำบล

พ.ศ. ๒๔๔๙ เนื่องด้วยพื้นที่ของอำเภอทุ่งสงมีขนาดใหญ่มาก ไม่สะดวกต่อการ ปกครอง ทางกรมได้แยกตำบลลำทับไปขึ้นกับ อำเภอคลองท่อม จังหวัดกระบี่ และแยกพื้นที่ บางส่วนของอำเภอทุ่งสงออกไปจัดตั้งเป็น อำเภอทุ่งใหญ่ ซึ่งประกอบด้วยตำบลท่ายาง ตำบล ทุ่งใหญ่ ตำบลกุแหระ ตำบลปริก ตำบลทุ่งสังข์

พ.ศ. ๒๔๗๔ เนื่องจาก พื้นที่ส่วนราชการคับแคบลง จึงได้ย้ายที่ว่าการอำเภอ ออกไปยังพื้นที่ใหม่ซึ่งเป็นที่ตั้งของที่ว่าการอำเภอทุ่งสงมาตราบจนทุกวันนี้ ส่วนที่ว่าการอำเภอ เดิมนั้นปัจจุบันเป็นที่ตั้งของสำนักงานเทศบาลเมืองทุ่งสง

พ.ศ. ๒๔๘๒ เกิดสงครามโลกครั้งที่ ๒ ทหารญี่ปุ่นได้ยกพลขึ้นบกทั่วภาคใต้ อำเภอ ทุ่งสงจึงเป็นสถานที่สำคัญในเป้าหมาย เพราะญี่ปุ่นได้วางแผนที่จะรวมพลที่อำเภอทุ่งสง และจะ เคลื่อนพลเข้ากรุงเทพฯ โดยทางรถไฟ จึงทำให้สถานที่หลายแห่งได้รับความเสียหายจากระเบิด โดยเฉพาะสถานีรถไฟ ฟร็องรอยจากระเบิดพอที่จะมีให้เป็นสระน้ำหลัง สถานีรถไฟชุมทางทุ่งสง

และลูกระเบิดที่ตั้งแสดงที่บันไดทางขึ้นที่ว่าการอำเภอ ๒ ลูก นอกจากนี้วัดโคกหม้อเดิมได้เปลี่ยนชื่อเป็นวัดชัยชุมพล เนื่องจากการรวมพลทหารญี่ปุ่นกันที่วัด

พ.ศ. ๒๔๘๓ ตำบลปากแพรกได้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลปากแพรก มีนายเนย ศิลปธรรมิ เป็นนายกเทศมนตรีคนแรก แต่เนื่องด้วยในสมัยรัชกาลที่ ๕ นั้น ได้มีการย้ายสถานีรถไฟชุมทางทุ่งสงจากพื้นที่ตำบลทุ่งสงมาตั้งอยู่ในตำบลปากแพรก ซึ่งอยู่ห่างกันประมาณ ๓๐ กิโลเมตร จึงเป็นเหตุให้คนส่วนใหญ่เรียกพื้นที่ตำบลปากแพรกว่า ทุ่งสง ตามชื่อสถานีรถไฟ

พ.ศ. ๒๕๐๐ ได้เกิดอัคคีภัยในตลาดทุ่งสงครั้งใหญ่ เป็น เหตุให้บ้านเรือนถูกไฟเผาผลาญวอดวาย เศรษฐกิจจึงซบเซาอยู่ชั่วระยะหนึ่ง

พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้แยกตำบลนาบอน ตำบลทุ่งสง และตำบลนาโพธิ์บางส่วน ตั้งเป็นกิ่งอำเภอนาบอน ได้ยกฐานะเป็นอำเภอนาบอน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๔

พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้แยกตำบลนาโพธิ์ ประกอบด้วยหมู่ที่ ๑, ๓, ๗, ๘ และ ๙ ไปเป็นตำบลเขาขาวให้ไปขึ้นกับอำเภอทุ่งใหญ่

พ.ศ. ๒๕๒๗ กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศแยกตำบลบางขัน ตำบลลำนาว และตำบลวังหิน เป็นกิ่งอำเภอบางขันและได้ยกฐานะเป็นอำเภอบางขันเมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕

พ.ศ. ๒๕๔๗ เทศบาลตำบลปากแพรกได้รับการยกฐานะเป็น เทศบาลเมืองทุ่งสง เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๗

อำเภอทุ่งสง เป็นอำเภอสำคัญเป็นอันดับสองของ จังหวัดนครศรีธรรมราช รองจากอำเภอเมืองฯ มีประวัติความเป็นมายาวนาน ปรากฏตามตำนาน เมืองนครศรีธรรมราชว่าเคยเป็นแขวงขึ้นอยู่ในปกครองของเมืองนครศรีธรรมราชตั้งแต่สมัย พระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองจากมณฑล เป็นจังหวัด เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๐ ได้จัดตั้งเป็นอำเภอทุ่งสงขึ้นกับจังหวัดนครศรีธรรมราช

เทศบาลเมืองทุ่งสง เป็นเมืองที่ตั้งอยู่ในเขตท้องที่ตำบลปากแพรก อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ตำแหน่งที่ตั้งของทุ่งสง อยู่กึ่งกลางคาบสมุทรมีเส้นทางเชื่อมต่อระหว่างทะเลอ่าวไทยกับทะเล อันดามัน ทำให้ทุ่ง สงเป็นส่วนหนึ่งของเส้นทางการค้าข้ามคาบสมุทรมในสมัยอาณาจักรตามพรลิงค์ และสมัยอาณาจักรนครศรีธรรมราช หลักฐานที่ยังหลงเหลืออยู่ในปัจจุบันคือ ร่องรอยชุมชนโบราณที่ได้รับอิทธิพลของ วัฒนธรรมอินเดียที่ตำบลหนองหงส์ สันนิษฐานว่าเส้นทางคาบสมุทรเส้นนี้เริ่มต้นจากปากแม่น้ำกันตัง กองเรือ สินค้าที่มาจากอินเดีย ลังกา หรือชาวตรัง จะล่องเรือเข้ามาตามแม่น้ำกันตัง ผ่านมาทางคลองท่าหลวง เข้าคลองวังหีบ คลองท่าเลา คลองท่าโหล่น ขึ้นบกที่บริเวณวัดชัยชุมพล เมืองทุ่งสง แล้วเดินทางเท้าเข้าอำเภอ ร่อนพิบูลย์ข้ามคลองเสาธง เข้าสู่เมืองนครศรีธรรมราช ในยุคสมัยนี้ทุ่งสงคงมีฐานะเป็นชุมชนไม่ขยายใหญ่โตขนาดเมืองมาถึงสมัยรัตนโกสินทร์ ทุ่งสงเจริญขึ้นเป็นลำดับ จนกระทั่งในสมัย

รัชกาลที่ ๕ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๔๐ เมืองแห่งนี้ ก็ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นอำเภอขึ้นกับ นครศรีธรรมราช คนเก่าเล่าว่า ชุมชนแรกของเมือง ท่งสงตั้งอยู่บริเวณตลาดใน ริมคลองท่าเลา ไกล ๆ บริเวณหอสมุดประชาชนเทศบาลเมืองท่งสงในปัจจุบัน ต่อมาได้มีการสร้างทางรถไฟ สายใต้ โดยทางรถไฟซึ่ง มีการสร้างและเปิดใช้งานเป็นช่วง ๆ ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ มาสำเร็จ เสร็จสิ้นตลอดสายในสมัยรัชกาลที่ ๖ ได้เลือกท่งสง (ตำบลปากแพรก) เป็นสถานีชุมทางใหญ่ เป็นจุดรวมและจุดจ่ายรถไฟแยกไปส่วนต่าง ๆ ของภาคใต้การเป็นชุมทางรถไฟนี้ทำให้จุด ศูนย์กลางของเมืองที่เคยอยู่บริเวณตลาดใน ย้ายไปอยู่ริมทางรถไฟและบริเวณโดยรอบ เมือง ท่งสงเป็นชุมชนที่มีแนวโน้มการขยายตัวสูงและเป็นศูนย์กลางความเจริญแห่งหนึ่งของจังหวัด เพื่อรองรับการเจริญเติบโตของเมืองจากปัจจัยด้านการคมนาคม โดยเริ่มจากการเป็นชุม ทางการคมนาคมขนส่งทางรถไฟซึ่งมีผลให้เกิดการค้าและการบริการตามมา แม้ว่าในระยะหลัง การเป็นชุมทางรถไฟจะลดบทบาท ความสำคัญลงบ้างเนื่องจากการเปิดเส้นทางคมนาคม ทางบกสายใ้ หมู่ ๆ หลังจากปี พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นต้นมา ซึ่งทำให้ชุมชนแห่งนี้เป็นชุมชนทาง รถยนต์ที่สำคัญของจังหวัดนครศรีธรรมราช และติดต่อกับพื้นที่จังหวัด ทางฝั่งทะเลทางตะวันตก ของภาคใ้ อีกด้วย เมืองศูนย์กลางการคมนาคม ชุมทางรถไฟการคมนาคมทางรถยนต์ที่สะดวก เป็นชุมทางรถยนต์ที่สำคัญของจังหวัดนครศรีธรรมราช และการติดต่อกับพื้นที่จังหวัดทางฝั่ง ทะเลทางตะวันตกของภาคใ้ อีกด้วยนอกจากนี้ ชุมชนท่งสงยังเป็นที่ตั้งของส่วนราชการหลาย หน่วยงานทั้งระดับเขตและระดับจังหวัดทำให้ชุมชนนี้เจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว เส้นห์ของเมือง ท่งสงก็เป็นศูนย์กลางของอาหาร เลิศรสนานาชาติ ทำให้นักเดินทางต้องแวะชิมปัจจุบันท่งสง เป็นเมืองใหญ่ ที่มีความเจริญและคึกคักไปด้วยผู้คนที่มาจากทั่วสารทิศ ตัวเมืองท่งสงตั้งอยู่ใน เขตตำบลปากแพรก ถนนชนปรีดาถือว่าเป็นเส้นทางจราจรหลัก เพราะมีร้านค้าทั้งสองฟาก ถนน รวมพื้นที่เขตเทศบาลเมืองท่งสงในปัจจุบัน ๗.๑๗ ตารางกิโลเมตร หรือ ๔,๔๘๑.๒๕ ไร่

๑) ลักษณะทางกายภาพ

เมืองท่งสง มีสภาพภูมิประเทศเป็นที่ราบเชิงเขา มีภูเขาล้อมรอบ เป็นพื้นที่ราบ มีพื้นที่เกษตรกรรมประมาณ ๑,๕๗๕.๒๕ ไร่ และมีภูเขาเตี้ย ๆ ในเขตเทศบาล ได้แก่ ภูเขาแจ่ม ภูเขาชัยชุมพล ภูเขาปรีดี ภูเขาราบ ระยะทางห่างจากกรุงเทพมหานคร โดยทางรถยนต์ ๗๔๗ กิโลเมตร ทางรถไฟ ๗๗๓ กิโลเมตร ทิศเหนือติดตำบลนาหลวงเสน ทิศใต้ติดตำบล ชะมาย ทิศตะวันออกติดตำบลถ้ำใหญ่ ทิศตะวันตกติดตำบลชะมาย

๒) ลักษณะภูมิประเทศ

สภาพภูมิประเทศของพื้นที่เทศบาลเมืองท่งสง เป็นที่ ราบเชิงเขามีภูเขาล้อมรอบ ในพื้นที่ราบมีพื้นที่เกษตรกรรมประมาณ ๑,๕๗๕.๒๕ ไร่ และมีภูเขาเตี้ย ๆ ในเขตเทศบาล ๔ ลูก ได้แก่ ภูเขาแจ่ม ภูเขาชัยชุมพล ภูเขาปรีดี และภูเขาราบ

๓) ขอบเขตของเทศบาล

ด้านเหนือ ตั้งแต่หลักเขตที่ ๑ ซึ่งตั้งอยู่ที่เส้นเขตตำบลชะมาย และตำบลนาหลวงเสน อำเภอกุ่งสุง ตัดกับเส้นเขตตำบลปากแพรก (เทศบาลเมืองกุ่งสุง) เลียบเส้นเขตตำบลนาหลวงเสนด้านทิศใต้ไปทางทิศตะวันออก จดหลักเขตที่ ๒ ซึ่งตั้งอยู่ที่เส้นเขตตำบลนาหลวงเสน และตำบลถ้ำใหญ่ อำเภอกุ่งสุง ตัดกับเส้นเขตตำบลปากแพรก

ด้านตะวันออก จากหลักเขตที่ ๒ เลียบเส้นเขตตำบลถ้ำใหญ่ ด้านตะวันตกไปทิศใต้ จดหลักเขตที่ ๓ ซึ่งตั้งอยู่ที่เส้นเขตตำบลถ้ำใหญ่ ตัดกับเส้นเขตตำบลชะมาย

ด้านใต้ จากหลักเขตที่ ๓ เลียบเส้นเขตตำบลชะมายด้านตะวันออกไปทางทิศตะวันตก จดหลักเขตที่ ๔ ซึ่งตั้งอยู่ที่เส้นเขตตำบลปากแพรก ตัดกับเส้นเขตตำบลชะมาย จากหลักเขตที่ ๔ เลียบเส้นเขตตำบลชะมาย ด้านตะวันออกไปทางทิศเหนือ ไปบรรจบหลักเขตที่ ๑

สรุปได้ว่า อำเภอกุ่งสุง เป็นเก่าแก่ที่สุดอำเภอหนึ่งในจังหวัดนครศรีธรรมราช ตั้งอยู่กึ่งกลางแหลมมาลายู ตัวเมืองเดิมตั้งอยู่ที่บ้านโคกแซะ ปัจจุบันคือบริเวณตลาดในและสำนักงานเทศบาล ตำบลปากแพรก ในเมื่อแรกเริ่มก่อตั้ง เมื่อปีพุทธศักราช ๒๔๔๐ อำเภอกุ่งสุงเป็นอำเภอที่เก่าแก่และยังเป็นเมืองที่สำคัญในการค้าขายอีกด้วย ก็เนื่องจากเป็นจุดศูนย์กลางในการทำมาค้าขาย เพราะเป็นเส้นทางที่ติดต่อกับพื้นที่อื่นอีกหลายอำเภอ และเป็นเส้นทางผ่านไปยังจังหวัดอื่น รวมไปถึงการทางรถไฟที่มีชุมทางที่ใหญ่ที่สุดทางภาคใต้อีกด้วย

๒.๗ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๗.๑ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเป็นกระบวนการวิธี หรือเป็นการกำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน หรือเป็นลำดับรายการในการบริหาร ซึ่งในการบริหารนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์การก่อนหลังจากจะต้องทำสิ่งใดก่อนและต่อๆ ไปจะทำอะไร ซึ่งจัดว่าเป็นหลักเกณฑ์วิธีการทางวิทยาศาสตร์ กล่าวคือ การบริหารศาสตร์จะช่วยเป็นหลักวิชาการที่ระบุไว้อย่างแน่นอน ชัดเจน สามารถพิสูจน์ให้เห็นได้จริง และเป็นคติ ลปะเนื่องจากการนำไปใช้ให้เกิดผลนั้นจำเป็นต้องอาศัยการฝึกและทดลองใช้ซ้ำอีกในสถานการณ์ต่างๆ จนเชี่ยวชาญจนสามารถใช้งานได้ทันที มีนักวิจัยหลายท่านได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการบริหารไว้ดังนี้

ขนิษฐศรี ลีอารีย์^{๔๔} ได้วิจัยเรื่อง “การบริหารและปัญหาการบริหาร หลักสูตรในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดเทศบาล และเมืองพัทยา เขตการศึกษา ๑๒” ผลการวิจัย พบว่า การวางแผนงานทั่วไป โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดเทศบาล และเมืองพัทยา เขตการศึกษา ๑๒ มีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง ข้อที่มีการปฏิบัติอันดับแรก คือโรงเรียนให้คณะครูอาจารย์มีส่วนร่วมในการวางแผนงานของโรงเรียน ปัญหาการวางแผนทั่วไป โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา เขตการศึกษา ๑๒ มีปัญหาการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง ข้อที่มีปัญหาอันดับแรก คือโรงเรียนจัดสรรงบประมาณของโรงเรียนกระจายไปตามแผน งานและโครงการยังไม่ได้สัดส่วนที่เหมาะสม การจัดทำแผนงานวิชาการ โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา เขตการศึกษา ๑๒ มีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง ข้อที่มีการปฏิบัติอันดับแรก คือ โรงเรียนมีการจัดเก็บทะเบียนเอกสารและหลักฐานแสดงผลการเรียนรู้ นกถูกต้อง เป็นระบบ และปัจจุบันปัญหาการจัดทำแผนงานวิชาการ โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา เขตการศึกษา ๑๒ มีปัญหาการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง ข้อที่มีปัญหาการปฏิบัติอันดับแรก คือ โรงเรียนมีการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นเพิ่มเติมน้อย เช่น การจัดทำเอกสารประกอบการเรียน แผนการสอนสื่อประกอบการสอนและการสร้างหลักสูตรท้องถิ่น การดำเนินงานตามแผน โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา เขตการศึกษา ๑๒ มีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง ข้อที่มีการปฏิบัติอันดับแรก คือ โรงเรียนสนับสนุนให้ครูไปร่วมประชุมอบรมสัมมนาและลาศึกษาต่อเพื่อพัฒนาความรู้และการปฏิบัติงาน ปัญหาการดำเนินงานตามแผน โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา เขตการศึกษา ๑๒ มีปัญหาการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง ข้อที่มีปัญหาการปฏิบัติอันดับแรก คือ โรงเรียนจัดให้มีการศึกษาและฝึกงานนอกสถานที่ การประเมินผลการดำเนินงาน โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา เขตการศึกษา ๑๒ มีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง ข้อที่มีการปฏิบัติอันดับแรก คือ โรงเรียนนำ ข้อมูลจากข้อสรุปเสนอแนะจากแผนงาน โครงการ กิจกรรม มาใช้ประกอบ ในการวางแผนจัดการศึกษาของโรงเรียน ปัญหาการประเมินผลการดำเนินงาน โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดเทศบาลและ เมืองพัทยา เขตการศึกษา ๑๒ มีปัญหาการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง ข้อที่มีปัญหาการปฏิบัติอันดับแรก คือ โรงเรียนไม่ได้ติดตามผลนักเรียนที่จบหลักสูตรอย่าง ต่อเนื่อง และเป็นปัจจุบัน ผู้บริหารสถานศึกษาและครูปฏิบัติการสอน โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา

^{๔๔} ขนิษฐศรี ลีอารีย์, “การบริหารและปัญหาการบริหารหลักสูตรในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดเทศบาล และเมืองพัทยา เขตการศึกษา ๑๒”, วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต, (สาขาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๓๙), บทคัดย่อ.

สังกัดเทศบาล และเมืองพัทยา เขตการศึกษา ๑๒ มีทิศต่อการบริหารและปัญหาการบริหารหลักสูตรแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕

เฉลิมชัย สมท่า ได้วิจัยเรื่อง “การบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา ตามความคิดเห็นของครูผู้ปฏิบัติการสอนในสังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย” กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาคือครูจำนวน ๓๔๖ คน พบว่า ครูผู้ปฏิบัติการสอนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต ๑ คิดเห็นว่าผู้บริหารสถานศึกษาใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษา ในระดับมาก เรียงตามลำดับดังนี้ หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า และความโปร่งใส^{๑๐}

เดือน ทิพย์ท่า และคณะ ได้วิจัยเรื่อง “กระบวนการบริหารผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา ” จังหวัดพิจิตร พบว่า กระบวนการบริหารของผู้บริหารในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดพิจิตร จำแนกตามวุฒิ การศึกษาและประสบการณ์ในการเป็นผู้บริหารด้านการวางแผน การจัดการ การจัดคนเข้าทำงาน การควบคุมงาน การประสาน งาน การรายงาน และการงบประมาณ อยู่ในระดับมาก จำแนกตามขนาดโรงเรียน พบว่า กระบวนการบริหารด้านการวางแผนงาน การจัดคนเข้าทำงาน การควบคุมงาน การประสานงาน การรายงาน และการงบประมาณ อยู่ในระดับมาก ส่วนด้านการจัดการ อยู่ในระดับมากที่สุด^{๑๑}

เดือนใจ ฤทธิจักร ได้วิจัย เรื่อง “ธรรมาภิบาลในการบริหารสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ตามทัศนะของบุคลากรสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม ” ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่แตกต่างกัน มีทิศต่อธรรมาภิบาลในการบริหารสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ โดยภาพรวมแตกต่างกัน ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานการวิจัย กลุ่มที่ปฏิบัติงานในสายงานสนับสนุนมีค่าเฉลี่ยความคิดเห็นสูงกว่ากลุ่มที่ปฏิบัติงานในสายงานหลัก อาจเป็นเพราะกลุ่มสายงานหลักและกลุ่มสายงานสนับสนุนของ

^{๑๐}เฉลิม สมท่า, “การบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาตามความคิดเห็นของครูผู้ปฏิบัติการสอนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย ”, *วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต* , (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๔๗), หน้า ๒๒.

^{๑๑}เดือน ทิพย์ท่า และคณะ , “กระบวนการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิจิตร ”, *การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง ตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต*, (สาขาบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยนเรศวร, ๒๕๔๖), บทคัดย่อ.

สถาบันนิติวิทยาศาสตร์มีหน้าที่ความรับผิดชอบต่องานแตกต่างกัน แต่ทั้งส องสายงานต้อง ประสานการทำงานร่วมกัน^{๕๒}

นิภาพร รุ่งโรจน์สาคร ได้วิจัยเรื่อง “พฤติกรรมทางคุณธรรมตามระบบบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดีและสังคมที่ดีของผู้บริหารสถานศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร ” พบว่า ผู้บริหาร สถานศึกษาจังหวัดสมุทรสาครในภาพรวม มีระดับพฤติกรรมทางคุณธรรมตามระบบ บริหาร กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี อยู่ในระดับมาก^{๕๓}

นันทนา จิตมุสิก ได้วิจัยเรื่อง “การบริหารงานบุคคลของผู้บริหารโรงเรียน สังกัด สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดระนอง ” ผลการวิจัยพบว่า ระดับการปฏิบัติงานบริหารงาน บุคคลของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดระนอง โดยภาพรวมอยู่ใน ระดับมาก ส่วนรายด้านอยู่ในระดับมากและระดับปานกลาง และความคิดเห็นระดับการ ปฏิบัติงานบุคคลของผู้บริหารโรงเรียนสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดระนอง จำแนกตาม ตำแหน่งหน้าที่ ในภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ โดยความ คิดเห็นของผู้บริหารกับครูผู้สอนในโรงเรียน จำแนกตามเพศในภาพรวมไม่แตกต่างกัน โดย ความคิดเห็นของผู้บริหารและครูผู้สอนที่เป็นเพศชายและเพศหญิง จำแนกตามประสบการณ์ใน การปฏิบัติงาน ในภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ โดยมีความ คิดเห็นของผู้บริหารกับครูผู้สอน^{๕๔}

พเยาว์ แสนบุราณ ได้วิจัยเรื่อง “การบริหารงานบุคคลในโรงเรียนที่จัดการศึกษา ระดับประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ หน้าที่การศึกษาขอนแก่น เขต ๑-๕” พบว่า การ เปรียบเทียบความคิดเห็นของข้าราชการครูเกี่ยวกับสภาพการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนที่จัด

^{๕๒} เตือนใจ ฤทธิ์จักร , “ธรรมาภิบาลในการบริหาร สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ตามทัศนะ ของ บุคลากรสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม ”, **วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต** (สาขายุทธศาสตร์การพัฒนา, มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร, ๒๕๕๐), หน้า ๘๑.

^{๕๓} นิภาพร รุ่งโรจน์สาคร , “พฤติกรรมทางคุณธรรมตามระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และสังคมที่ดีของผู้บริหารสถานศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร ”, **วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต** , (สาขา การบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๖), บทคัดย่อ.

^{๕๔} นันทนา จิตมุสิก , “การบริหารงานบุ คคลของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานการ ประถมศึกษาจังหวัดระนอง ”, **วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต** , สาขาบริหารการศึกษา ,(บัณฑิต วิทยาลัย : สถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี, ๒๕๔๖), บทคัดย่อ.

การศึกษาระดับประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต ๑-๕ จำแนกตามตำแหน่งหน้าที่ มีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕^{๔๕}

มนัส ภาคภูมิ และคณะ ได้วิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของเจ้าอาวาสในการพัฒนาวัดให้เป็นศูนย์กลางของชุมชน” ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการบริหารของเจ้าอาวาสทุกรูป มีกระบวนการ “แบบธรรมาธิปไตย” กล่าวคือ เป็นการบริหารที่ทุกคนมีส่วนร่วมรับฟังความคิดเห็นในลักษณะการปรึกษาหารือโดยมุ่งประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้งและปัจจัยที่ส่งผลความสำเร็จของเจ้าอาวาสในการพัฒนาวัดให้เป็นศูนย์กลางชุมชน แบ่งเป็น ๒ ปัจจัย คือ ปัจจัยหลักหรือปัจจัยโดยตรง ประกอบด้วย ความสามารถพิเศษ หรือคุณลักษณะเฉพาะพิเศษของเจ้าอาวาส บุคลิกภาพ /ภาวะผู้นำ เช่น ความมีมนุษยสัมพันธ์ ความซื่อสัตย์ การปฏิบัติตนในพระธรรมวินัย และกระบวนการบริหารการทำงานอย่างเป็นระบบ อาทิ การจัดองค์กร การบริหารบุคลากร การติดตามงาน การบริหารการเงิน เป็นต้น และปัจจัยเสริมคือ ปัจจัยที่มีส่วนสนับสนุน ได้แก่ สภาพแวดล้อมทำเลที่ตั้งบรรยากาศในวัดและการที่วัดมีลักษณะพิเศษ เฉพาะ เช่น เป็นโบราณสถานมีโบราณวัตถุทางศิลปวัฒนธรรม และอื่นๆ^{๔๖}

วัชรพงษ์ ตลอดจนพงษ์ ได้วิจัยเรื่อง “การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาล สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ” ผลการศึกษาพบว่า (๑) ในภาพรวมผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีระดับการปฏิบัติการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาล อยู่ในระดับมากในทุกด้าน (๒) เมื่อเปรียบเทียบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาล ของผู้บริหารสถานศึกษาที่มีระดับการศึกษาและวิชาเอกที่สำเร็จการศึกษาต่างกัน พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ และ (๓) ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานประสบปัญหาการขาดแคลนครูกับปัญหาในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา และมีความต้องการให้มีการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาในลักษณะที่เป็นเครือข่ายโดยมีผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้จัดทำ รวมทั้งมีการบรรจุครูให้ครบตามเกณฑ์ และมีการพัฒนาครูอย่างต่อเนื่อง^{๔๗}

^{๔๕} พเยาว์ แสนบุราณ , “การบริหารงานบุคคลในโรงเรียนที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต ๑-๕”, วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต , (สาขาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย, ๒๕๕๗), บทคัดย่อ.

^{๔๖} มนัส ภาคภูมิ และคณะ , “ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของเจ้าอาวาสในการพัฒนาวัดให้เป็นศูนย์กลางชุมชน”, รายงานการวิจัย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์การศาสนา, ๒๕๕๐), บทคัดย่อ.

^{๔๗} วัชรพงษ์.ตลอดพงษ์, “การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาลสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่”, วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต , (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, ๒๕๕๘), บทคัดย่อ.

ศิรินารถ นันทวัฒน์ภิรมย์ ได้วิจัยเรื่อง “การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามหลักธรรมาภิบาลอำเภอเมืองลำพูน ” พบว่า การบริหารงานด้านวิชาการ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ในภาพรวมมีการบริหารงานที่ผ่านระดับคุณภาพ การมีความตระหนักถึงความสำคัญจนถึงระดับคุณภาพการมีความพยายาม ส่วนการบริหารงานด้านงบประมาณ มีการบริหารที่ผ่านระดับคุณภาพ การบรรลุผลตามเกณฑ์ เมื่อพิจารณาการบริหารงานในแต่ละด้าน พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษามีการบริหารงานที่ผ่านระดับคุณภาพ การมีความตระหนักถึงความสำคัญและระดับการมีความพยายาม จนถึงระดับคุณภาพการบรรลุผลตามเกณฑ์ ในด้านวิชาการ ได้แก่ การวัดผลและประเมินผลการเรียนการสอนตามสภาพจริงจากกระบวนการปฏิบัติและผลงานที่เกิดขึ้นด้านงบประมาณ ได้แก่ การมอบหมายให้ผู้มีความรับผิดชอบในการจัดเก็บควบคุมและเบิกจ่ายพัสดุ และแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบพัสดุประจำปีอย่างสม่ำเสมอทุกปี ด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ การมอบหมายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่บุคลากรในแต่ละตำแหน่งตามความสามารถ และความเหมาะสมเป็นลายลักษณ์อักษร และด้านการบริหารงานทั่วไป ได้แก่ การจัดทำสำมะโนและระบบข้อมูลสารสนเทศจากการทำสำมะโนทะเบียนผู้เรียน เพื่อให้สามารถนำข้อมูลมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับปัญหาในการบริหารงาน พบว่า ด้านวิชาการมีปัญหาเกี่ยวกับหลักสูตร เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำหลักสูตรอย่างชัดเจน ไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ชุมชน และท้องถิ่นด้านงบประมาณขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ด้านบริหารงานบุคคล สถานศึกษาประสบปัญหาขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ในการรับผิดชอบงานที่นอกเหนือจากงานในด้านการเรียนการสอนและด้านการบริหารทั่วไป สถานศึกษาขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านธุรการและเทคโนโลยี ส่วนข้อเสนอแนะในการบริหารงานคือ ด้านวิชาการควรมีการจัดอบรมในการทำหลักสูตร และควรมีการทำหลักสูตรในรูปคณะกรรมการด้านงบประมาณ ควรมีการจัดอบรมการบริหารงานงบประมาณแบบ มุ่งเน้นผลงาน ด้านการบริหารบุคคล ควรมีการประสานงานกับเขตพื้นที่การศึกษา ในการจัดหาอัตรากำลังที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า และด้านการบริหารทั่วไป ควรมีการประสานงาน กับเขตพื้นที่การศึกษา ในการจัดหาบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาให้ความรู้แก่ผู้รับผิดชอบ และที่สำคัญผู้บริหารควรนำ หลักธรรมาภิบาลมาเป็นแนวทางในการบริหารงาน ในสถานศึกษาร่วมกับหลักการบริหารอื่นด้วย

สยมพร ปุณญาคม ได้วิจัยเรื่อง “การบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) กับหลักพระพุทธศาสนา ” ผลการวิจัยพบว่า หลักพระพุทธศาสนาที่เป็นหลักธรรมคำสอน

^{๔๔}ศิรินารถ นันทวัฒน์ภิรมย์ , “การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามหลักธรรมาภิบาลอำเภอเมือง ลำพูนการค้นคว้าแบบอิสระ ” , ปรินญาศึกษาสาสตร มหาวิทยาลัย สาขาบริหารการศึกษา (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๖), บทคัดย่อ.

อาจนำไปประยุกต์และใช้เป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารจัดการที่ดีทางด้านทรัพยากรมนุษย์ ให้ประสบความสำเร็จดังนี้คือ ๑) อริยสัจ ๔ ๒) สัปปริสธรรม ๓) อปรีหานิยธรรม ๔) ทศพิธราชธรรม ๕) สังคหวัตถุ ๔ ๖) จักรวรรดิวัตร ๗) พรหมวิหาร ๔ ๘) หลักอริปไตย ๓ ๙) หลักนำเคราะห์และหลักประเคราะห์ ๑๐) ปฏิจสุมุปาบท ๑๑) หลักภาวะผู้นำ ๑๒) สาราณียธรรม ๑๓) ราชวสดีธรรม ๑๔) ศील ๑๕) ปัจจัยปฏิเสวนา ๑๖) ไตรสิกขา ๑๗) พละ ๕ ๑๘) อิทธิบาท ๔ ๑๙) หิริโอตตปปะ ๒๐) ราชสังคหวัตถุ ๔ ๒๑) สมณะ-วิปัสสนา^{๙๙}

เสนาะ สภาพไทย พ.ท. ได้วิจัยเรื่อง “หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามความคิดเห็นของนักเรียนเสนาธิการทหารบก ” ผลการศึกษาพบว่า โดยส่วนใหญ่แล้วนักเรียนเสนาธิการทหารบก จะให้ความสำคัญเห็นว่าการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดีของรัฐบาลมีความสำคัญอยู่ในระดับสูง ได้แก่ ด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบ ด้านความคุ้มค่า ด้านนิติธรรม และด้านคุณธรรม อยู่ในระดับปานกลางและจากการทดสอบสมมติฐานพบว่า นักเรียนเสนาธิการทหารบกที่มี อายุ สถานภาพ การศึกษา ระดับรายได้ ชี้นัยศ ระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ และตำแหน่งหน้าที่ต่างกันไม่มีผลต่อความคิดเห็นเรื่องการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดีของรัฐบาลแตกต่างกัน^{๑๐๐}

อรทัย แสงทอง ได้วิจัยเรื่อง “หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารสถานศึกษาสังกัด กรุงเทพมหานคร : กรณีศึกษาสถานศึกษาในเขตตลิ่งชัน ” ผลการศึกษาพบว่า การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร พบว่า โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมากที่สุด ส่วนครูผู้สอนในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร พบว่า ครูผู้สอนมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก^{๑๐๑}

สรุปได้ว่า กระบวนการบริหารงาน มีกระบวนการ “แบบธรรมาธิปไตย” กล่าวคือ เป็นการบริหารที่ทุกคนมีส่วนร่วมรับฟังความคิดเห็นในลักษณะการปรึกษาหารือโดยมุ่งประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้งและปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาโดยตรง ประกอบด้วย

^{๙๙} สยามพร ปุณณาคม , “การบริหารการจัดการที่ดีกับหลักพระพุทธศาสนา”, **วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต**, (ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , ๒๕๔๑), บทคัดย่อ.

^{๑๐๐} **เสนาะ สภาพไทย . พ.ท.**, “หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามความคิดเห็นของนักเรียน เสนาธิการทหารบก ”, **วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต** , (มหาวิทยาลัยบูรพา , ๒๕๔๙), บทคัดย่อ.

^{๑๐๑} **อรทัย แสงทอง** , “หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร : กรณีศึกษาสถานศึกษาในเขตตลิ่งชัน ”, **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต** , (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒), บทคัดย่อ.

ความสามารถพิเศษ หรือคุณลักษณะเฉพาะพิเศษของผู้บริหาร บุคลิกภาพ ภาวะผู้นำ เช่น ความมีมนุษยสัมพันธ์ ความซื่อสัตย์ การปฏิบัติให้เป็นตัวอย่างที่ดีต่อผู้ใต้บังคับบัญชา และกระบวนการบริหาร การทำงาน อย่างเป็นระบบ อาทิ การจัดองค์กร การบริหารบุคลากร การติดตามงาน การบริหารการเงิน เป็นต้น

๒.๗.๒ งานวิจัยที่เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีนักวิจัยหลายท่านได้ทำการศึกษาวิจัยและสามารถนำผลการวิจัยไปปรับปรุงและพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้วิจัยได้ดังนี้

ชัยวิทย์ ประเสริฐสุข ได้วิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ กับความสามารถในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดกาฬสินธุ์” ผลการวิจัยพบว่า ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความแตกต่างของอายุ ระดับการศึกษา และตำแหน่งมีระดับการปฏิบัติงาน ไม่แตกต่างกัน^{๑๐๒}

ธินิดา ฐิติภากร ได้วิจัยเรื่อง “การเปรียบเทียบความโปร่งใสในการบริหารงานของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครปฐม” พบว่า ความโปร่งใสของเทศบาลตำบลอยู่ในระดับปานกลาง และองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับมาก และเมื่อเปรียบเทียบความโปร่งใสในการบริหารงานเทศบาล^{๑๐๓}

- ๑) การเปิดเผยข้อมูล
- ๒) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐ
- ๓) ความรับผิดชอบในการบริหารงานอยู่ในระดับมาก
- ๔) การให้ประชาชนติดตาม ตรวจสอบการบริหารงานมีความแตกต่างกันคือเทศบาลได้ให้ประชาชนติดตาม ตรวจสอบการบริหารน้อยกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล

นภดล สุรนครศรีธรรม ได้วิจัยเรื่อง “การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่” พบว่าการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ ในภาพรวมอยู่ใน

^{๑๐๒}ชัยวิทย์ ประเสริฐสุข , “ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความสามารถในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : สถาบันราชภัฏมหาสารคาม, ๒๕๔๖), บทคัดย่อ.

^{๑๐๓}ธินิดา ฐิติภากร, “การศึกษาเปรียบเทียบความโปร่งใสการบริหารงานของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดนครปฐม ”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต , (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๔๖), หน้า ก.

เชิงบวก เมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านบุคคล พบว่าประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา ต่างกัน มีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต. ไม่แตกต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านขนาดของ อบต. และการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของ อบต. ไม่แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจใน อบต. ไม่แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านขนาดของ อบต. ไม่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของ อบต.^{๑๐๔}

ปทุมรัตน์ ชุตินาวิทยา ได้วิจัยเรื่อง “บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการพัฒนาการเมืองของจังหวัดเชียงราย” ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้ สมาชิกองค์การบริหาร ส่วนตำบล เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาท ดังนี้^{๑๐๕}

ช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนได้เป็นอย่างดี

๑. ความเป็นอิสระในการบริหารงานมากกว่าสภาตำบล
๒. บริหารการเงินการคลัง สามารถจัดเก็บรายได้ได้ตามเป้าหมาย
๓. การประสานงานและการควบคุมสภาและคณะกรรมการบริหาร ตลอดจนหน่วยงานอื่นๆ ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี
๔. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในปัจจุบันเหมาะสมดี

วริยา เอี่ยมวิบูลย์ ได้วิจัยเรื่อง “ศักยภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล” ผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการสนับสนุนการปฏิบัติการ พัฒนาชนบทระดับตำบล มีความคิดเห็นต่อศักยภาพในการปฏิบัติงานในภาพรวมของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างสูง ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า ตำแหน่งของคณะทำงานสนับสนุนการพัฒนาชนบทระดับตำบล มีความสัมพันธ์ใน ทางบวกกับศักยภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนตัวแปรอื่นๆ คือ ประสบการณ์ในการปฏิบัติงานกับสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลความเชื่อในหลักประชาธิปไตยและความรู้ความเข้าใจในบทบาท หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลของคณะกรรมการสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบท

^{๑๐๔} นภดล สุรนครินทร์ , “การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตาม ทัศนะ ของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ ”, วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชารัฐ ประศาสนศาสตร์), (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๗), หน้า ก.

^{๑๐๕} ปทุมรัตน์ ชุตินาวิทยา “บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาการเมืองของจังหวัด เชียงราย, วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต(บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ๒๕๕๑), หน้า ๘๗.

ระดับตำบล ไม่มีความสัมพันธ์กับศักยภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล^{๑๐๖}

สาริต แก้วรากมุกข ได้วิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีอำเภอเมืองราย จังหวัดเชียงราย ” พบว่าเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุระหว่าง ๔๑-๕๐ ปี ส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกร เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับมาก และมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานสูง มีการวางแผนงานสูง มีการวางแผนการตัดสินใจและการประเมินผลในระดับสูงตามลำดับ ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน คือความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและปัจจัยที่ไม่มีผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานได้แก่ เพศ อายุ อาชีพ ตำแหน่ง การได้รับข้อมูลข่าวสาร สภาพแวดล้อมในการบริหารงาน ความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน ความศรัทธาต่อผู้นำหรือผู้บังคับบัญชาและความคาดหวังความก้าวหน้าในการทำงาน^{๑๐๗}

สุธาสินี วิทยาภรณ์ ได้วิจัยเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมกรรมการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนกับผลการบริหารงานโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม” ผลการพบว่า ระดับพฤติกรรมกรรมการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาและระดับผลการบริหารงานโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐมอยู่ในระดับมาก โรงเรียนขนาดเล็กและขนาดกลาง มีพฤติกรรมกรรมการบริหารด้านการติดต่อสื่อสารแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ โรงเรียนที่มีขนาดแตกต่างกันมีระดับผลการบริหารงานโรงเรียนไม่แตกต่างกัน พฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารกับผลการบริหารงานโรงเรียนมีความสัมพันธ์กันในระดับมาก ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ ๐.๐๕^{๑๐๘}

อรพินท์ สฟโซคชัย ได้วิจัยเรื่อง “ศึกษาแนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารงานส่วนท้องถิ่นเพื่อเสนอรูปแบบและแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาล ในระดับตำบลและหมู่บ้าน ผู้วิจัยได้เลือกอบต. ชมพู อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ” เป็น

^{๑๐๖} วริยา เอี่ยมวิบูลย์, “ศักยภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล”, *ภาคนิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต*, (คณะพัฒนาสังคม : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๒), บทคัดย่อ.

^{๑๐๗} สาริต แก้วรากมุกข, “ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษากรณีอำเภอเมืองราย จังหวัดเชียงราย”, *ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต*, สาขาวิชาพัฒนาสังคม, (คณะพัฒนาสังคม: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๖), หน้า ก.

^{๑๐๘} สุธาสินี วิทยาภรณ์, “ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมกรรมการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนกับผลการบริหารงานโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม”, *วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต*, (สาขาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม, ๒๕๔๕), หน้า (๑).

พื้นที่ทำการศึกษาดูโดยได้รับความร่วมมือกับผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาลและเจ้าหน้าที่อย่างเข้มแข็งและต่อเนื่องจากการดำเนินงานภาคสนามร่วมกับผู้ปฏิบัติระดับตำบล ทำให้สามารถรวบรวมบทเรียนและแนวคิดจากการปฏิบัติจริง ผลการศึกษา อบต. ที่มีธรรมาภิบาล ในภาคปฏิบัติเป็นสิ่งที่สามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นรูปธรรม แม้ว่าผลการศึกษาในพื้นที่ทดลองยังไม่สมบูรณ์นัก แต่ก็มีข้อมูลบางส่วนที่ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นว่าประโยชน์ในการเผยแพร่แนวคิดและขั้นตอนการปฏิบัติในการสร้าง อบต. ธรรมาภิบาลต่อไป กระบวนการพัฒนาธรรมาภิบาลระดับ อบต. เริ่มตั้งแต่กระบวนการสร้างความเข้าใจ การกำหนดแนวทางและรูปแบบการทดลองปฏิบัติ และสิ้นสุดที่การทบทวนและสรุปบทเรียน อบต. ชุมพู่ เลือกประยุกต์หลัก ธรรมาภิบาล ๔ หลักได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และความคุ้มค่า ส่วนอีกสองหลักคือ หลักความรับผิดชอบ และหลักคุณธรรมยังไม่ได้ดำเนินการ เป็นเรื่องนามธรรมที่จะต้องใช้การรณรงค์และการสร้างจิตสำนึกสำหรับการศึกษาในโครงการนี้ยังไม่สามารถสร้างกลไกในเชิงการบริหารจัดการได้เนื่องด้วยเป็นเรื่องระยะยาวและโครงการมีข้อจำกัด^{๑๐๙}

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละที่ก็จะมีผลการวิจัยที่แตกต่างกัน ตามสภาพต่าง ๆ กันไปแต่ละท้องถิ่น โดยส่วนมากผลกระทบที่ทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเกิดจากปัจจัยทั้งภายในและภายนอกขององค์กร คือปัจจัยที่เกิดจากตัวของผู้บริหารเอง และตัวของเจ้าพนักงานขององค์กร รวมไปถึงปัจจัยภายนอกคือสภาพแวดล้อมที่ไม่ค่อยอำนวยต่อการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานจึงเกิดผลกระทบบ้าง นับแต่จากผลการวิจัยพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลยังคงพอใจกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลของตน

๒.๗.๓ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับธรรมหมวดอิทธิบาท ๔

หมวดธรรมหลักอิทธิบาท ๔ นั้น โดยทั่วไปนักวิจัยมักจะนำมาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารเพราะเป็นหลักธรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน ดังนั้นการบริหารงานสมัยใหม่จึงจำเป็นต้องอาศัยหลักอิทธิบาท ๔ นำมาประกอบกับการบริหารงานด้วย จึงมีนักวิจัยได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับหลักอิทธิบาท ๔ ไว้ดังนี้

ชาตรี แนวจำปา ได้วิจัยเรื่อง “การประยุกต์ใช้อิทธิบาท ๔ ในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานคร” ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรมีการประยุกต์ใช้อิทธิบาท ๔ ได้แก่ ด้านจันทะ ด้านวิริยะ ด้านจิตตะ และด้านวิมังสา ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาในแต่ละด้าน พบว่า การประยุกต์ใช้

^{๑๐๙} อรพินท์ สฟโชค ชัย แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๔๓), หน้า ๔๕.

อิทธิบาท ๔ ด้านฉันทะ ด้านวิริยะ และด้านจิตตะ ในการปฏิบัติหน้าที่ อยู่ในระดับมาก สำหรับการประยุกต์ใช้อิทธิบาท ๔ ด้านวิมังสา ในการปฏิบัติหน้าที่ อยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อเปรียบเทียบการประยุกต์ใช้อิทธิบาท ๔ ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล พบว่า บุคลากรที่มีเพศ ระดับการศึกษา และตำแหน่ง ที่ต่างกัน มีการประยุกต์ใช้อิทธิบาท ๔ ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน จึงปฏิเสธสมมติฐานที่ตั้งไว้ ส่วนบุคลากรที่มีอายุ และรายได้ต่อเดือนต่างกัน มีการประยุกต์ใช้อิทธิบาท ๔ ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยภาพรวม แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ ๐.๐๑ จึงยอมรับสมมติฐานที่ตั้งไว้^{๑๐๐}

บวร แก้วราช ได้วิจัยเรื่อง “การใช้อิทธิบาท ๔ ในการทำงานที่ท่าของบุคลากร มหาวิทยาลัย วิทยาลัยเขตลำนานา พ .ศ. ๒๕๔๘” ผลการศึกษาพบว่าบุคลากรมีความคิดเห็น เกี่ยวกับการใช้อิทธิบาท ๔ ในมหาวิทยาลัยนี้เพราะมีความสนใจทำงานและต้องทำงานให้สำเร็จ ตามกำหนดด้วยตนเองและมีปัจจัยอื่น ๆ ประกอบคือ ต้องการไปดูงานวิชาการใหม่ ๆ และการ ประเมินตนเอง ด้านการนำหลักอิทธิบาท ๔ มาใช้ในการปฏิบัติงานนั้น บุคลากรได้นำหลักธรรม นี้มาใช้มากที่สุด เช่น พอใจในการปฏิบัติงานและพอใจในการะงาน (ฉันทะ) การไปทำงานทุกวัน เพื่อให้งานสำเร็จตามความมุ่งหมาย และการพยายามทำงานเพิ่มขึ้นทุกวัน (วิริยะ) การพัฒนา ตนเองให้เข้ากับงานโดยไม่คิดเปลี่ยนหน้าที่ การทำงานด้วยความตั้งใจมั่นและไปทำงานและ กลับจากที่ทำงานตรงเวลา (จิตตะ) นอกจากนั้น ต้องทบทวนงานก่อนทำงานและไต่รตรงที่ ทำ แล้วทุกครั้ง การคิดก่อนพูดกับเพื่อนร่วมงานและการตรวจสอบภาระงานก่อนกลับบ้านทุกครั้ง (วิมังสา) และจากการทดสอบสมมติฐานพบว่า ปัจจัยสนับสนุนได้แก่ การมีความ สัมพันธ์กับการ นำหลักอิทธิบาท ๔ มาใช้ในการปฏิบัติงาน ส่วนปัจจัยที่เหลือไม่ มีความสัมพันธ์กัน จึงมี ข้อเสนอแนะว่า ควรรู้และเข้าใจในหลักอิทธิบาท ๔ เป็นอย่างดี ควรให้บุคลากรเข้าใจวิธีปฏิบัติ ควรจัดอบรมสัมมนาเรื่องอิทธิบาท ๔ ควรเปิดใจรับสิ่งแปลกใหม่และควรรักสถาบันให้มาก^{๑๐๑}

บุญมี บุญเอี่ยม ได้วิจัยเรื่อง “การใช้อิทธิบาท ๔ ไปใช้ในการทำงานที่ท่าของพนักงาน ศูนย์ควบคุมการบินภูเก็ต ” บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด เพื่อเปรียบเทียบการนำ อิทธิบาท ๔ ไปใช้ในการทำงาน จากตัวแปรประวัติการฝึกอบรม ผลการวิจัยพบว่าพนักงาน ศูนย์ควบคุมการบินภูเก็ต มีการนำอิทธิบาท ๔ ไปใช้ในการทำงานโดยภาพรวม อยู่ในระดับมาก และมีการนำอิทธิบาท ๔ มากน้อยขึ้นอยู่กับลักษณะของงาน วิธีการนำอิทธิบาท ๔ ไปใช้ คือ

^{๑๐๐}ชาตรี แนวจำปา, “การประยุกต์ใช้อิทธิบาท ๔ ในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรสำนักป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานคร นคร”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต , (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒), หน้า ๑.

^{๑๐๑}บวร แก้วราช , “การใช้อิทธิบาท ๔ ในงานที่ท่าของบุคลากรมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัยวิทยาเขตลำนานา พ .ศ. ๒๕๔๘”, งานวิจัยโครงการฝึกอบรมพัฒนาทักษะ วิทยุการบินที่ ๓ (สถาบันวิจัยญาณสังวรมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย ประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๐), หน้า ก.

ต้องสร้างฉันทะให้เกิดขึ้นในใจของตนเบื้องต้นแรกก่อนเพื่อให้เกิด ความชอบหรืออยากที่จะทำงาน นั้นๆ จากนั้นต้องใช้ความวิริยะ คือความเพียรพยายามความอดทนในการต่อสู้กับอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อที่จะทำงานนั้นให้สำเร็จตามเป้าหมาย ในขณะที่ทำงานต้องมีจิตตะคือความตั้งใจหรือเอาใจ ใส่ ความรับผิดชอบต่องานที่ทำ เพื่อให้ได้ผลงานที่ดีมีคุณภาพ และสุดท้ายต้องใช้วิมังสา คือ พิจารณาไตร่ตรองงานที่ทำอย่างรอบคอบ มีการตรวจสอบข้อบกพร่องจากการทำงานแล้ว หาทางแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นในครั้งต่อไป เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพสูงสุด^{๑๑๒}

พัชรพร วีรสิทธิ์ ได้วิจัยเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบห้าประการของ บุคลิกภาพและความสามารถในการเผชิญปัญหา และอุปสรรคตามหลักอิทธิบาท ๔ ของ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่ในสำนักงานประกันสังคม” ผลการวิจัยพบว่า เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่ใน สำนักงานประกันสังคมส่วนใหญ่มีความสามารถในการเผชิญปัญหาและอุปสรรคตามหลัก อิทธิบาท ๔ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณารายด้านพบว่า มีองค์ประกอบด้าน วิมังสาอยู่ในระดับสูง^{๑๑๓}

ณัฐณี เลิศเรืองเจริญ ได้วิจัยเรื่อง “การใช้อิทธิบาท ๔ ในการปฏิบัติหน้าที่ของ พยาบาล : ศึกษาเฉพาะกรณี โรงพยาบาลมหาชัย ๒ อำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร ” ผลการศึกษาพบว่า พยาบาลโรงพยาบาลมหาชัย ๒ ที่มีเพศ สถานภาพ วุฒิการศึกษา และ รายได้ต่อเดือนแตกต่างกัน และมีอายุแตกต่างกัน แต่มีก ารใช้หลักวิมังสาในการปฏิบัติหน้าที่ แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕^{๑๑๔}

วรวิมล บุตรอามาตย์ ได้วิจัยเรื่อง “การพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานเป็นทีมของ พนักงานไปรษณีย์พิษณุโลก ” ผลการวิจัยพบว่า ประสิทธิภาพการทำงานเป็นทีมของพนักงาน

^{๑๑๒} บุญมี บุญเยี่ยม , “ศึกษาการนำอิทธิบาท ๔ ไปใช้ในการทำงานของพนักงานศูนย์ควบคุม การบินภูเก็ต บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ”, วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต ๓, (มหาวิทยาลัยทักษิณ, ๒๕๔๔), หน้า ก.

^{๑๑๓} พัชรพร วีรสิทธิ์ , “ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบห้าประการของบุคลิกภาพและ ความสามารถในการเผชิญปัญหา และอุปสรรคตามหลักอิทธิบาท ๔ ของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่ใน สำนักงานประกันสังคม”, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต , (สาขาจิตวิทยาอุตสาหกรรมและองค์การ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๖), หน้า ๕.

^{๑๑๔} ณัฐณี เลิศเรืองเจริญ , การใช้หลักอิทธิบาท ๔ ในการปฏิบัติหน้าที่ของพยาบาล : ศึกษา เฉพาะกรณี โรงพยาบาลมหาชัย ๒ อำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร , สารนิพนธ์ศาสนศาสตรมหา บัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ การปกครอง , (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย , ๒๕๕๐), หน้า ก.

ไปรษณีย์พิษณุโลกก่อน การพัฒนาเป็นรายข้อ พบว่า เรื่องที่มีการปฏิบัติงานสูงสุดในหัวข้อ ได้แก่ เข้าใจบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในการทำงานของตนเอง อยู่ในระดับมากที่สุด^{๑๑๔}

สุภาวดี บริกุล ได้วิจัยเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิบัติงานตามหลัก อธิธรรมา ๔ กับประสิทธิภาพการทำงาน : กรณีเฉพาะกรณี บริษัทดูเม็กซ์ จำกัด (ประเทศไทย)” ผลการวิจัยพบว่า การปฏิบัติงานตามหลักอธิธรรมา ๔ ของพนักงานบริษัท ดูเม็กซ์ จำกัด (ประเทศไทย) โดยรวมและรายด้าน ได้แก่ ด้านวินัยะ ด้านจิตตะ ด้านฉันทะ และด้านวิมังสา มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก

ประสิทธิภาพการทำงานของพนักงานบริษัท ดูเม็กซ์ จำกัด (ประเทศไทย) โดยรวม และรายด้าน ได้แก่ ด้านการปฏิบัติตนด้วยความซื่อสัตย์เปิดเผย ด้านการบริหารลูกค้า ด้านความเป็นเลิศในทางธุรกิจ ด้านการทำงานเป็นทีม และด้านพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพอยู่ในระดับมาก

การปฏิบัติ งานตามหลัก อธิธรรมา ๔ โดยรวมและรายด้าน มีความสัมพันธ์กับ ประสิทธิภาพการทำงานเชิงบวกในระดับสูง

ปัญหาและข้อเสนอแนะ พบว่า ด้านปัญหานั้น บางครั้งมีความเบื่อหน่ายงานที่ทำอยู่ ไม่มีการรอ ไม่ให้อีกโอกาสและเวลา ได้รับมอบหมายงานที่ไม่ถนัด เมื่อได้รับมอบหมายงานที่ไม่ชอบก็ทำให้ขาดแรงจูงใจ เวลาในการทำงานไม่เหมาะสมกัน การไม่ได้รับการยอมรับความ คิดเห็นจากหัวหน้า ความผูกพันและความเอาใจใส่ในน้อย ส่วนด้านข้อเสนอแนะ พบว่า ควรสร้างความสัมพันธ์ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน พยายามเพิ่มพูนความรู้ของตนเองอยู่เสมอ การมอบหมายงานให้เหมาะสมกับความสามารถและความถนัดของพนักงานแต่ละคน ต้องไม่ยึดติด กับบุคคลหรืองานนั้น แต่ควรคำนึงถึงผลประโยชน์ของบริษัท มีความเพียรพยายามให้มาก เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพดีให้มีความสำคัญกับงานที่ได้รับมอบหมาย ทำงานให้ด้วยความเต็มใจ ต้องพัฒนาวิธีการเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ นำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาช่วย เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของงานบริการหาเหตุผลและจุดที่ผิดพลาดและแก้ไขด้วย สติ ปัญญา ความรอบคอบ ต้องมีบรรทัดฐาน หรือ กฎเกณฑ์ ที่ทุกคนยอมรับ และส่งเสริมให้ทุกคนปฏิบัติตาม^{๑๑๕}

^{๑๑๔} วรวิมล บุตรอามาตย์ , “การพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงานเป็นทีมของพนักงาน ไปรษณีย์พิษณุโลก ”, *วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต* , (สาขายุทธศาสตร์การพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม, ๒๕๕๙), หน้า ๑๐๔.

^{๑๑๕} สุภาวดี บริกุล, “ความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิบัติงานตามหลักอธิธรรมา ๔ กับประสิทธิภาพการทำงาน : ศึกษาเฉพาะกรณี บริษัท ดูเม็กซ์ จำกัด (ประเทศไทย)”, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต* (สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์),(บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ ราชวิทยาลัย , ๒๕๕๒), บทคัดย่อ.

สิทธิชัย เตชาสิทธิ์ ได้วิจัยเรื่อง “ผลสัมฤทธิ์ในการใช้อิทธิบาท ๔ ในการปฏิบัติราชการ : ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราช ” ผลการศึกษาพบว่า ๑) ข้าราชการเพศชายและเพศหญิงมีผลสัมฤทธิ์ในการใช้อิทธิบาท ๔ อยู่ในระดับสูง ๒) ส่วนระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีและสูงกว่าปริญญาตรี มีผลสัมฤทธิ์ในการใช้อิทธิบาท ๔ ไม่แตกต่างกัน ๓) ข้าราชการที่มีการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรีและระดับต่ำกว่าปริญญาตรี มีผลสัมฤทธิ์ในการใช้อิทธิบาท ๔ แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ เฉพาะด้านวิมังสา ส่วนผู้ที่มีการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีและปริญญาตรีมีผลสัมฤทธิ์ในการใช้อิทธิบาท ๔ ไม่แตกต่างกันในทุกด้าน^{๑๑๗}

อรพรรณ ศิริพรประสิทธิ์ ได้วิจัยเรื่อง “สัมฤทธิ์ผลการใช้หลักอิทธิบาท ๔ ในการทำงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน จังหวัดนครศรีธรรมราช ” ผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการหมู่บ้าน ควรทำงานเป็นทีมและมีการประชุมกันบ่อย ๆ ควรมีความตั้งใจหรือเอาใจใส่ทุกครั้งทำงาน ควรหมั่นศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมอยู่เสมอ ควรมีการตระหนักว่า การทำงานย่อมมีอุปสรรคเสมอ และเมื่อเกิดปัญหาทุกคนควรร่วมกันแก้ไข ควรทำงานรวดเร็ว ถูกต้องแม่นยำ ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด^{๑๑๘}

อำพน ธรรมโชติ ได้วิจัยเรื่อง “การพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานของพนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จังหวัดเพชรบุรี ” ผลการวิจัยพบว่า การพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานของพนักงาน การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จังหวัดเพชรบุรี ด้านความรู้ความสามารถในงานภาพรวม อยู่ในระดับมาก โดยระดับความเป็นจริงมาก เกี่ยวกับการแสวงหาความรู้เพิ่มเติมอยู่ตลอดเวลา เพื่อก้าวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมา คือ ความสนใจศึกษานวัตกรรมต่างๆ เพื่อนำมาปรับปรุงระบบงานให้ดียิ่งขึ้น และการเข้ารับการอบรมตรงตามสายงานที่ปฏิบัติและสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้อย่างสัมฤทธิ์ผลตามลำดับ^{๑๑๙}

สรุปได้ว่า หลักอิทธิบาท ๔ เป็นที่ยอมรับและสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ทุกๆ องค์การ เป็นหลักนำไปสู่ความสำเร็จของงาน เพราะบุคลากรมีความสนใจในการทำงาน มีความ

^{๑๑๗}สิทธิชัย เตชาสิทธิ์, “ผลสัมฤทธิ์ในการใช้อิทธิบาท ๔ ในการปฏิบัติราชการ : กรณีศึกษา ข้าราชการศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราช ”, *สารนิพนธ์ศาสตรมหาบัณฑิต* (สาขาวิชารัฐศาสตร์ การปกครอง), (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ก.

^{๑๑๘}อรพรรณ ศิริพรประสิทธิ์, “สัมฤทธิ์ผลการใช้หลักอิทธิบาท ๔ ในการทำงานของ คณะกรรมการหมู่บ้าน อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช ”, *สารนิพนธ์ศาสตรมหาบัณฑิต* (สาขาวิชารัฐศาสตร์การปกครอง), (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ก.

^{๑๑๙}อำพน ธรรมโชติ, “การพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานของพนักงาน การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จังหวัดเพชรบุรี”, *วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต*, (สาขาการจัดการทั่วไป) (มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๔๘), ก.

พอใจ ความรักในการทำงานเป็นเบื้องต้น และต้องทำงานให้สำเร็จตามกำหนดด้วยตนเอง และมีปัจจัยอื่น ๆ เช่น ต้องการไปดูงานวิชาการใหม่ ๆ และการประเมินตนเอง

๒.๗.๔ งานวิจัยเกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ในการศึกษาเรื่อง การบริหารงาน ตามหลักธรรมาภิบาล ของเทศบาลเมืองแพร่ จังหวัดแพร่ ผู้วิจัยจะได้นำมากล่าวพอสังเขป ดังนี้

จตุพล ดวงจิต ได้วิจัยเรื่อง “การกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาการถ่ายโอนอำนาจของอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาให้กับเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ” พบว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พุทธศักราช ๒๕๔๒ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีความประสานไปในทิศทางเดียวกัน คือมุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการและสามารถตัดสินใจในกิจกรรมต่างๆได้ด้วยตัวเอง แต่ในทางปฏิบัติการกิจที่จะถ่ายโอน โดยภาพรวมยังไม่สอดคล้องประสานกับหลักการแบ่งภารกิจระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ยังมีปัญหาอุปสรรคหลายด้าน^{๒๐}

จักรพงษ์ นนท์ตา ได้วิจัยเรื่อง “ผลกระทบของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ ต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ” พบว่า การดำเนินการพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คือทำให้อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเปลี่ยนไปจากเดิม จากที่ต้องทำงานด้านโครงสร้างพื้นฐานไปทำงานด้านจัดระบบบริการ สาธารณที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นที่ไม่ทำหรือทำไม่ได้และต้องรับผิดชอบงานที่คาบเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายพื้นที่ที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากหรือทั้งจังหวัดทำให้มีงบประมาณมากกว่าเดิมแต่โครงสร้างส่วนราชการที่มีอยู่ไม่สามารถรองรับงานที่ถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้^{๒๑}

^{๒๐}จตุพล ดวงจิต, “(การกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาการถ่ายโอนอำนาจของอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาให้กับเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ” , **วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต**, สาขารัฐศาสตร์, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๙), หน้า ๑๓๙.

^{๒๑}จักรพงษ์ นนท์ตา, “ผลกระทบของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ” **วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๕), บทคัดย่อ.

พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล ได้วิจัยเรื่อง “การปกครองท้องถิ่นและพื้นฐานการพัฒนาประชาธิปไตย ” พบว่า เมื่อพิจารณาถึงแนวโน้มที่จะให้สภาพตำบลพัฒนาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จะเห็นได้ว่ายังต้องปรับปรุงอีกในหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะในเรื่องประสิทธิภาพของคณะกรรมการสภาตำบลและเรื่องของรายได้ที่มีอยู่ซึ่งหมายถึงการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะต้องลดบทบาทลง โดยกระจายอำนาจหน้าที่และการจัดเก็บรายได้ไปยังท้องถิ่นให้มากที่สุด แต่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในภาวะที่เหมาะสมในระดับใดนั้นเป็นเรื่องที่จะต้องใช้ดุลยพินิจอย่างถี่ถ้วนจากหลายฝ่ายและระยะเวลาพอสมควร^{๑๒๒}

ไพบุล เกษมสำราญ ได้วิจัยเรื่อง “การปกครองท้องถิ่นในอนาคต ” พบว่าปัญหาการบริหารงานของเทศบาลด้านการบริหารภายในเขตเทศบาล สภาเทศบาลที่ประกอบด้วยกลุ่มการเมืองทั้ง ๒ กลุ่ม ซึ่งมีเสียงกำลังกันปัญหาที่เกิดขึ้นตลอดระยะเวลาคือกลุ่มที่เป็นฝ่ายค้านมักจะถือโอกาสโค่นล้มฝ่ายบริหารด้วยการไม่ยอมรับร่างเทศบัญญัติงบประมาณซึ่งมีผลทำให้คณะเทศมนตรีต้องลาออกไป ผู้บริหารไม่ค่อยกล้าตัดสินใจในการทำป รัชโยชน์ให้กับท้องถิ่นเนื่องจากกลัวฝ่ายตรงข้ามโจมตีการบริหารจึงออกมาในความพยายามรักษาเก้าอี้หรือสถานภาพของตนไว้^{๑๒๓}

สุเทพ คุณกิตติ ได้วิจัยเรื่อง “หลักธรรมาภิบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลนครขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น ” เพื่อศึกษากระบวนการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล และปัจจัยที่ส่งผลให้การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลสามารถชนะการประกวดและได้รับรางวัลจากสถาบันหรือองค์กรต่าง ๆ ผลการวิจัยพบว่า

๑. กระบวนการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลนครขอนแก่น ประกอบด้วยหลักสำคัญ ๖ ประการ คือ

หลักนิติธรรมและหลักคุณธรรม โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคและความยุติธรรม

หลักความรับผิดชอบ ได้จัดตั้งศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์โดยประชาชน มีระบบการติดตาม ตรวจสอบผลการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและแจ้งผลไปยังผู้ร้องเรียนโดยตรง

หลักการมีส่วนร่วม นำกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน มาเป็นแนวทางในการดำเนินงานของเทศบาล ภายใต้แนวคิดร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบ

^{๑๒๒} พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล , “การปกครองท้องถิ่นและพื้นฐานการพัฒนาประชาธิปไตย : กรณีศึกษาสภาตำบลบ้านม่วง จังหวัดสกลนคร”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต , (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๒), บทคัดย่อ.

^{๑๒๓} ไพบุล เกษมสำราญ , “การปกครองท้องถิ่นในอนาคต ”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (โรงเรียนนักปกครองระดับสูง, ๒๕๓๘), บทคัดย่อ.

หลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาลได้ด้วยกันหลายช่องทาง ได้แก่ การเปิดเผยข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต การประชาสัมพันธ์ข่าวสารผ่านสื่อต่างๆ

หลักความคุ้มค่า หรือหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล ได้สร้างจิตสำนึกแก่เจ้าหน้าที่เทศบาลเพื่อการประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและให้บริการอย่างรวดเร็ว เสมอภาคและเป็นธรรม ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม

๒. ปัจจัยที่ส่งผลให้การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลสามารถชนะการประกวดและได้รับรางวัลจากสถาบันหรือองค์กรต่าง ๆ ได้แก่ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนมีส่วนสำคัญที่สุด รองลงมาคือด้านความโปร่งใส และตรวจสอบได้ในการบริหารงานของเทศบาล ด้านความเป็นธรรม การทำงานที่มุ่งประชาชน การมุ่งเน้นประโยชน์ของส่วนรวม^{๑๒๔}

สำรวย สุวรรณ ได้วิจัยเรื่อง “การศึกษารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เอื้อต่อการเป็นเมืองนานาชาติของจังหวัดภูเก็ต ” พบว่า รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดภูเก็ตให้เหมาะสมกับการพัฒนาเป็น เมืองนานาชาติ ควรมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใหม่ให้มีความคล่องตัวในการทำงานกล่าวคือการมีทีมบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากคนในท้องถิ่นโดยมีการบริหารภายใต้กฎหมายพิเศษเพื่อที่จะให้มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน^{๑๒๕}

สุจิต ล้นชัย ได้วิจัยเรื่อง “ศึกษาบทบาทของราชการปกครองส่วนภูมิภาค ในการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่น” พบว่า ประชาชนในท้องถิ่นมีความสำนึกทางการเมืองต่ำมากขาดความรู้และประสิทธิภาพทางการเมือง และมองไม่เห็นความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ ข้าราชการปกครอง จึงมีความรู้สึกว่าเป็นหน้าที่ของตนที่จะพิทักษ์หรือปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายและมีความต่อเนื่องรัฐบาลยังไม่ค่อยเชื่อมั่นและไว้วางใจในองค์กร^{๑๒๖}

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ การปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ว่าปัจจัยที่เอื้อต่อผลสำเร็จคือการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีประสิทธิภาพโดยการบริหารงานตาม

^{๑๒๔} สุเทพ คุณกิตติ, “หลักธรรมาภิบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลนครขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น ”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต , (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย ๒๕๕๘), หน้า ๑๗๔.

^{๑๒๕} สำรวย สุวรรณ , “การศึกษารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เอื้อ ต่อการเป็นเมืองนานาชาติ ของจังหวัดภูเก็ต”, วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขายุทธศาสตร์การพัฒนา , (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต, ๒๕๕๙), หน้า ๑๑๒.

^{๑๒๖} สุจิต ล้นชัย, “บทบาทของข้าราชการการปกครองส่วนภูมิภาคในการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีภาคใต้ของประเทศไทย ”, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๒), บทคัดย่อ.

หลักสูตรมาภิบาลนำไปใช้ในหน่วยงานทำให้องค์กรมีรายได้ที่ดีมีความไว้วางใจและความร่วมมือกันของประชาชนและหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๗.๕ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอทุ่งสง

องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอทุ่งสง ได้มีนักวิจัยหลายท่านได้ทำการวิจัยไว้ทั้งที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตร และไม่เกี่ยวข้องกับหลักสูตร และมีการบริหารด้วยจึงนำมาศึกษาดังนี้

กัลยา รอดแก้ว ได้วิจัยเรื่อง “แรงจูงใจที่มีผลต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ของพนักงานส่วนตำบล กรณีศึกษา : พนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ” ผลการวิจัยพบว่า พนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ส่วนใหญ่ มีแรงจูงใจต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่โดยตรง

เมื่อพิจารณาเป็นรายได้พบว่า พนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช มีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานด้านความสำเร็จของงาน ส่วนด้านการปกครองปกครองบังคับบัญชา พนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช มีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานน้อยที่สุด^{๑๒๗}

วัชร ใยราคม ได้วิจัยเรื่อง “ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ” ผลการวิจัยพบว่า^{๑๒๘}

๑. ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอทุ่งสง จัดหัดนครศรีธรรมราช อยู่ในระดับปานกลาง

๒. ปัจจัยที่มีผลต่อความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ ดังนี้

๒.๑ เพศของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล ที่แตกต่างกัน ทำให้ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่แตกต่างกัน

๒.๒ อายุของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล ที่แตกต่างกัน ทำให้ความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่แตกต่างกัน ยกเว้น

^{๑๒๗} กัลยา รอดแก้ว , “แรงจูงใจที่มีผลต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ของพนักงานส่วนตำบล กรณีศึกษา : พนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ”, รายงานการศึกษาระยะ , **ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต** , สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น , (วิทยาลัยปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๕๐), บทคัดย่อ.

^{๑๒๘} วัชร ใยราคม, “ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช”, **ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต**, สาขารัฐศาสตร์, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๓), บทคัดย่อ.

อายุของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล ที่แตกต่างกัน ทำให้ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่องกิจกรรมของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล แตกต่างกัน

๒.๓ ระดับการศึกษาของผู้นำ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่แตกต่างกัน ทำให้ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่แตกต่างกัน

๒.๔ อาชีพของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล ที่แตกต่างกัน ทำให้ความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่แตกต่างกัน

๒.๕ สถานภาพในการดำรงตำแหน่งของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล ที่แตกต่างกัน ทำให้ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่แตกต่างกัน

๒.๖ ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล ที่แตกต่างกัน ทำให้ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่แตกต่างกัน

เรวดี ครุทอง ได้วิจัยเรื่อง “สภาพการส่งเสริมการวิจัยปฏิบัติการในชั้นเรียนของผู้บริหารการศึกษา ตามความคิดเห็นของพนักงานครูเทศบาล สังกัดเทศบาลเมืองทุ่งสง อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช” ผลการวิจัยพบว่า

๑. สภาพการส่งเสริมการวิจัยปฏิบัติการในชั้นเรียนของผู้ บริหารการศึกษา สังกัดเทศบาลเมืองทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ตามความคิดเห็นของพนักงานครูเทศบาล พบว่ามีสภาพการส่งเสริมการวิจัยปฏิบัติการในชั้นเรียนในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านการส่งเสริมความก้าวหน้าในตำแหน่งการงานของครูผู้ทำวิจัยปฏิบัติการในชั้นเรียนมีการส่งเสริมในระดับปานกลาง ด้านการจัดหน่วยงานเพื่อส่งเสริมการวิจัยปฏิบัติการในชั้นเรียนมีสภาพการส่งเสริมในระดับน้อย

๒. ผลการเปรียบเทียบสภาพการส่งเสริมการวิจัยปฏิบัติการใน ชั้นเรียนของผู้บริหารการศึกษาตามความคิดเห็นของพนักงานครูเทศบาล สังกัดเทศบาลเมืองทุ่งสง อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ระหว่างผู้มีประสบการณ์ทำงานต่ำกว่า ๑๐ ปี และประสบการณ์ทำงาน ๑๐ ปีขึ้นไปโดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน

๓. ผลการเปรียบเทียบสภาพการส่งเสริม การวิจัยปฏิบัติการในชั้นเรียนของผู้บริหารการศึกษาตามความคิดเห็นของพนักงานครูเทศบาลสังกัดเทศบาลเมืองทุ่งสง อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช จำแนกตามระดับชั้นที่สอนพบว่าโดยรวมไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณารายด้านพบว่าด้านการเสริมขวัญกำลังใจในการทำงานของครูผู้ทำ การวิจัยปฏิบัติการในชั้นเรียน ระดับชั้นประถมศึกษากับระดับชั้นมัธยมศึกษาแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ ๐.๐๕

๔. ผลการเปรียบเทียบสภาพการส่งเสริมการวิจัยปฏิบัติการในชั้นเรียนของผู้บริหารการศึกษาตามความคิดเห็นของพนักงานครูเทศบาลสังกัดเทศบาลเมืองทุ่งสง อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช จำแนกตามโรงเรียนโดยรวมพบว่าแตกต่างกันคือ โรงเรียนเทศบาลวัดชัยชุมพลกับโรงเรียนเทศบาลวัดท่าแพ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านการให้ความสำคัญกับการวิจัยปฏิบัติการในชั้นเรียนโรงเรียนเทศบาลวัดชัยชุมพลกับโรงเรียนเทศบาลวัดท่าแพ และ โรงเรียนเทศบาลวัดท่าแพกับโรงเรียนเทศบาลบ้านนาเหนือแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ ส่วนคู่อื่นไม่แตกต่างกัน ด้านการจัดบรรยากาศทางวิชาการที่เอื้อต่อการวิจัยปฏิบัติการในชั้นเรียน โรงเรียนเทศบาลวัดชัยชุมพลกับโรงเรียนเทศบาลวัดโคกสะท้อนแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ ส่วนคู่อื่นไม่แตกต่างกัน ด้านการส่งเสริมความก้าวหน้าในตำแหน่งงานของครูผู้ทำวิจัยปฏิบัติการในชั้นเรียนโรงเรียนเทศบาลวัดชัยชุมพลกับโรงเรียนเทศบาลวัดท่าแพ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ ส่วนคู่อื่นไม่แตกต่างกัน^{๒๙}

สวัสดิ์ เพชรขาว ได้วิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน กรณีศึกษา : องค์การบริหารส่วนตำบลที่วัง อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ”, ผลการวิจัยพบว่า^{๓๐}

๑. ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

๒. เพศ อายุ ระดับการศึกษา และรายได้ของประชาชนไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่อาชีพของประชาชนมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕

กัญญ์ อินทนู ได้วิจัยเรื่อง “การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษา : องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ” ผลการวิจัยพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก โดยเฉพาะองค์การบริหาร ส่วนตำบลถ้าใหญ่ซึ่งไม่มีข้อปรับปรุงในการการบริหารงานเลย ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องปรับปรุงการบริหารงานมากที่สุด คือ องค์การบริหารส่วนตำบลกระปาง ควรทำการปรับปรุงมาก คือ หลัก

^{๒๙}เรวดี ครูทอง, “สภาพการส่งเสริมการวิจัยปฏิบัติการในชั้นเรียนของผู้บริหารการศึกษาตามความคิดเห็นของพนักงานครูเทศบาล สังกัดเทศบาลเมือง ทุ่งสง อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ”, **ปริญาญาคูศาสตรมหาบัณฑิต**, (สาขาบริหารการศึกษา), (มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช , ๒๕๔๙), หน้า ๙๙-๑๐๐.

^{๓๐}สวัสดิ์ เพชรขาว , “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน กรณีศึกษา : องค์การบริหารส่วนตำบลที่วัง อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ”, **ปริญาญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต** , (สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น), (วิทยาลัยปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๕๐), บทคัดย่อ.

ความคุ้มค่า รองลงมาองค์การบริหารส่วนตำบลกระปาง ควรทำการปรับปรุงมาก คือ หลักนิติธรรม และองค์การบริหารส่วนตำบลเขาขาว ควรทำการปรับปรุงมาก คือ หลักความคุ้มค่า เพราะฉะนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลควรให้ความสำคัญกับการบริหารงานหลักความคุ้มค่าให้มากกว่านี้เพื่อที่จะทำให้การบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลมีหลักธรรมาภิบาลดังกล่าวในระดับมากยิ่งขึ้น^{๓๓}

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละที่ ของอำเภอทุ่งสง ก็จะมีผลการวิจัยที่แตกต่างกัน ตามสถานภาพต่างๆ กันไปแต่ละท้องถิ่น โดยส่วนมากผลกระทบที่ทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเกิดจากปัจจัยทั้งภายในและภายนอกขององค์กร คือ ปัจจัยที่เกิดจากตัวขอ ึ่งผู้บริหารเอง และตัวของเจ้าพนักงานขององค์กร รวมไปถึงปัจจัยภายนอกคือ สภาพแวดล้อมที่ไม่ค่อยอำนวยความสะดวกต่อการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานจึงเกิดผลกระทบบ้าง แต่จากผลการวิจัยพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลยังคงพอใจกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลของตน ซึ่งไม่แตกต่างกันนัก โดยส่วนมากจะอยู่ในระดับปานกลาง

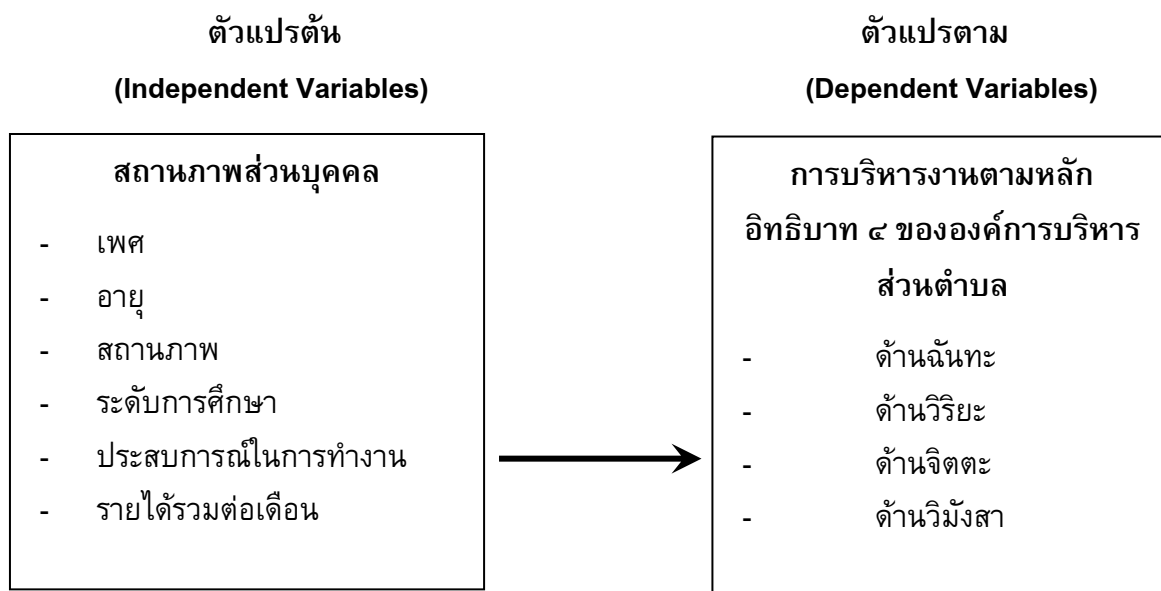
^{๓๓} ภัณฑุ์ อินทนู , “การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษา : องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ”, รายงานการศึกษอิสระ , **ปริญญารัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต** , (สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น), (วิทยาลัยปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๕๐), บทคัดย่อ.

๒.๘ กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษา การบริหารงาน ตามหลักอิทธิบาท ๔ ขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังนี้

๑) ตัวแปรต้น (**Independent Variables**) คือข้อมูลส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน รายได้รวมต่อเดือน

๒) ตัวแปรตาม (**Dependent Variables**) คือการบริหารงานตามหลัก อิทธิบาท ๔ ขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ใน ๔ ด้านคือ จันทะ ด้านวิริยะ ด้านจิตตะ ด้านวิมังสา ดังแผนภาพที่ ๒.๑



แผนภูมิที่ ๒.๑ แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย