

บทที่ ๒

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “คุณลักษณะที่พึงประสงค์ ด้านการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามทัศนะของประชาชนตำบลไร่หลักทอง อำเภอพุนนาค จังหวัดชลบุรี” ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีจากเอกสารต่างๆ รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

- ๒.๑ บทบาทหน้าที่ของผู้บริหาร
- ๒.๒ บทบาทหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
- ๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี
 - ๒.๓.๑ ความหมายของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี
 - ๒.๓.๒ หลักการสำคัญของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี
 - ๒.๓.๓ หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี
 - ๒.๓.๔ เป้าหมายของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในองค์การบริหารส่วนตำบล
- ๒.๔ แนวคิดเกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์
 - ๒.๔.๑ ความหมายของคุณลักษณะที่พึงประสงค์
 - ๒.๔.๒ ความสำคัญของคุณลักษณะที่พึงประสงค์
- ๒.๕ การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
 - ๒.๕.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
 - ๒.๕.๒ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - ๒.๕.๓ โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - ๒.๕.๔ ข้อมูลทั่วไปของตำบลไร่หลักทอง อำเภอพุนนาค จังหวัดชลบุรี
- ๒.๖ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ
 - ๒.๖.๑ ความหมายของการบริหาร
 - ๒.๖.๒ กระบวนการบริหาร
 - ๒.๖.๓ แนวคิดเกี่ยวกับทักษะการบริหารจัดการ
- ๒.๗ ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
 - ๒.๗.๑ ทฤษฎีกระบวนการบริหาร
 - ๒.๗.๒ ทฤษฎีองค์การ
- ๒.๘ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- ๒.๙ กรอบแนวคิดในการวิจัย

๒.๑ บทบาทหน้าที่ของผู้บริหาร

ผู้บริหารเป็นบุคคลซึ่งเป็นหัวหน้าหรือ “ผู้นำ” ของกลุ่มคนในองค์การ เป็นผู้จัดระเบียบทรัพยากรต่าง ๆ และประสานงานปฏิบัติงานของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งเป็นผู้รับผิดชอบทำให้งานเสร็จลุล่วงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำ^๑ ถือว่าผู้บริหารนั้นมีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะถ้าองค์การใดไม่มีผู้บริหารมาเป็นผู้ทำหน้าที่ในการจัดการดำเนินงานหรือกำหนดวิธีการบางอย่างขึ้นมาเพื่อให้มีการปฏิบัติกิจการต่าง ๆ ไปในทางที่ตอบสนองงานขององค์การโดยรวมแล้ว ก็คงจะเป็นการยากที่งานจะสำเร็จลุล่วงลงได้ และไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารระดับใด ทุกคนก็ต้องทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาเป็นผู้คอยจัดการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้กิจการที่รับผิดชอบอยู่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และผู้บริหารต้องรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงานทั้งหมดที่ได้ดำเนินการไปแล้ว^๒

มินซเบอร์ก (Mintzberg) ได้ให้ข้อคิดเห็นถึงบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารองค์การที่สำคัญ ๑๐ บทบาทซึ่งจัดแบ่งเป็น ๓ กลุ่ม ได้แก่

๑. บทบาทในด้านความสัมพันธ์ระหว่างกัน (Interpersonal roles) ซึ่งเป็นบทบาทซึ่งเกิดจากการทำงานตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ของผู้บริหาร บทบาทนี้มีอยู่ด้วยกัน ๓ ประการ คือ

๑.๑ บทบาทเป็นหัวหน้าพิธีการ (ตัวแทนองค์การ)

๑.๒ บทบาทเป็นผู้นำ (คอยจูงใจ)

๑.๓ บทบาทเป็นผู้ประสานงานกับฝ่ายอื่น คอยประสานสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน

๒. บทบาทในด้านข้อมูล (Informational roles) เป็นบทบาทที่เกิดขึ้นตามมาจากบทบาทกลุ่มแรกที่ต้องการติดต่อกับผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงานและอื่น ๆ บทบาทนี้มีอยู่ด้วยกัน ๓ ประการ ได้แก่

๒.๑ บทบาทการติดตาม/ รวบรวมข้อมูล

๒.๒ บทบาทการถ่ายทอดข้อมูล (จากภายนอกสู่ภายในองค์การ)

๒.๓ บทบาทการเป็นโฆษก (ให้ข่าวและข้อมูลขององค์การสู่ภายนอก)

๓. บทบาทในการตัดสินใจ (Decisional roles) บทบาทกลุ่มนี้จะเป็นผลสืบเนื่องมาจากบทบาท ๒ กลุ่มแรก ซึ่งจะส่งผลให้เกิดบทบาทที่เกี่ยวกับการตัดสินใจ ๔ บทบาท คือ

๓.๑ บทบาทเป็นผู้คิดริเริ่มกิจการ

๓.๒ บทบาทเป็นนักแก้ปัญหา

๓.๓ บทบาทเป็นนักแบ่งสรรทรัพยากร

๓.๔ บทบาทเป็นนักเจรจาต่อรอง^๓

^๑ ริงชัย สันติวงษ์, *หลักการจัดการ*, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๓๖), หน้า ๑๓.

^๒ ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, *หน้าที่ทางการบริหาร*, (เชียงใหม่ : ดาว, ๒๕๔๐), หน้า ๓๕.

^๓ ริงชัย สันติวงษ์, *หลักการจัดการ*, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๓๖), หน้า ๒๑.

ซึ่งบทบาทของผู้บริหารชั้นพื้นฐานของผู้บริหารทุกระดับต่างกันว่าผู้บริหารระดับใดจะแสดงบทบาทใดมากน้อยกว่ากันเท่านั้นและสำหรับความคิดเห็นของนักวิชาการท่านอื่นที่กล่าวถึงบทบาทของผู้บริหารแตกต่างกันออกไปบ้างนั้น เมื่อพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่ามีประเด็นที่ใกล้เคียง หรือคล้ายคลึงกันในสาระดังเช่น

เคสซ์ (Katz) กล่าวถึงผู้บริหารว่ามีบทบาทอยู่ ๓ ประการ คือ^๔

๑. บทบาทด้านการแก้ไข (Remedial roles) เกี่ยวกับข้อบกพร่องหรือการขาดประสิทธิภาพของหน่วยงาน
๒. บทบาทด้านการดำรงรักษา (Maintaining roles) โดยการคงไว้ซึ่งสภาวะสมดุลของหน่วยงาน
๓. บทบาทด้านการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Innovative roles) โดยการเสาะแสวงหาหรือริเริ่มโครงการในทิศทางใหม่ ๆ

การดำเนินงานขององค์กรสมัยใหม่ต้องมีความรวดเร็ว และไว ประสิทธิภาพสูง สร้างผลผลิต ผลงาน หรือบริการที่เป็นที่ประทับใจ พึงพอใจของผู้รับผลงาน องค์กรสมัยใหม่ต้องปรับปรุงรูปแบบ โครงสร้าง และพัฒนาสมรรถนะบุคลากรให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงนี้ จึงจะสามารถแข่งขันกับคนอื่นได้

ดังนั้นผู้นำองค์กรจึงต้องมีการปรับปรุงบทบาทของตนเองให้เหมาะสมกับการเป็นผู้นำองค์กรรูปแบบใหม่ ผู้นำที่เก่งคนเดียว ทำงานคนเดียว ตัดสินใจเพียงคนเดียวไม่ให้บุคลากร ผู้ร่วมงานอื่น ๆ มีส่วนร่วมในการช่วยคิด ช่วยทำ ช่วยตัดสินใจจึงไม่เหมาะสมต่อการเป็นผู้นำองค์กรอีกต่อไป

บทบาทผู้บริหารในฐานะผู้นำองค์กรรูปแบบใหม่ จะต้องปรับหรือพัฒนานตนเองขึ้นมาใน ๓ ลักษณะด้วยกัน คือ

๑. บทบาทของนักออกแบบ ซึ่งเป็นบทบาทในการสร้างวิธีการคิด ทำให้เกิดระดับความเข้าใจอยู่ในระดับสูงสุด ที่เรียกว่ามีวิสัยทัศน์ร่วมกัน
๒. บทบาทของผู้สอน เป็นบทบาทที่ต่อเนื่องมาจากบทบาทแรก เมื่อสร้างวิธีการคิดหรือแผนกลยุทธ์ธุรกิจในองค์กรขึ้นมาแล้ว จำเป็นต้องสอนให้ทุกคนได้เรียนรู้และนำไปสู่การเรียนรู้ทั้งองค์กร
๓. บทบาทของผู้สนับสนุนช่วยเหลือ คือดำเนินการสนับสนุนทุกวิถีทาง ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากร ผู้เชี่ยวชาญ ให้งานในทีมเรียนรู้หรือผู้เชื่อมต่อความรู้จากภายนอกองค์กร หรือแม้กระทั่งสนับสนุนให้เกิดเครื่องมือหรือวิธีการเรียนรู้ของบุคคล ทีมงาน องค์กร^๕

^๔ ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, **องค์การและการจัดการ (ฉบับสมบูรณ์)**, (กรุงเทพมหานคร : ธรรมสารการพิมพ์, ๒๕๓๙), หน้า ๓๙.

^๕ ดนัย เทียนพุด, **ผู้นำแบบใหม่ในองค์กรอัจฉริยะ**, (กรุงเทพมหานคร : ซีเอ็ดดูเคชั่น, ๒๕๔๐), หน้า ๒๖.

นอกจากนี้การที่สังคมยุคใหม่ต้องแข่งขันกันสูง ผู้บริหารจำเป็นต้องเป็นผู้บริหารเชิงจัดการโดยอธิบายถึงบทบาทของผู้บริหารในเชิงของวิธีการจัดการ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๕ ด้านด้วยกัน คือ

๑. ผู้ริเริ่มสร้างสรรค์ (Innovator) โดยการเสนอสิ่งใหม่ ๆ วิธีการและแนวคิดที่น่าสนใจ
๒. ผู้ขยายกิจการ (Expander) โดยให้ความสนใจต่อการเจริญเติบโตและการขยายขอบเขตของงานให้กว้างขวางและครอบคลุมมากขึ้น เป็นการเคลื่อนไหวทางด้านนโยบาย
๓. ผู้แก้ไขปรับปรุง (Refinder) เป็นการแก้ไข สะสาง และจัดระเบียบของหน่วยงาน รวมทั้งนโยบาย วิธีปฏิบัติ เอกสาร และระบบงานต่าง ๆ โดยอาศัยเหตุผลในเชิงปฏิบัติ
๔. ผู้สร้างความมั่นคง (Stabilizer) เป็นการสร้างให้เกิดความพร้อมเพียง และความสมดุลขึ้นภายในหน่วยงาน โดยสร้างให้เกิดความสนใจและความต้องการเกิดขึ้นในกลุ่มผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปได้อย่างต่อเนื่อง
๕. ผู้ทำการปฏิวัติ (Revolutionary) เป็นล้มเลิกวิธีการและการจัดการที่ล้าสมัยโดยจัดให้มีวิธีการ นโยบาย และการปฏิบัติที่แตกต่างไปจากเดิม^๖

จะเห็นได้ว่า บทบาทของผู้บริหารองค์กรสมัยใหม่จะเน้นไปในเชิงรุกมากขึ้น มุ่งพัฒนาสมรรถนะของคน ไม่ยึดติดรูปแบบเดิม ๆ และมุ่งหาช่องทางการดำเนินงานใหม่ ๆ อยู่เสมอ ๆ

จากที่กล่าวถึงบทบาทของผู้บริหารทั้งหมดนี้ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดของนักวิชาการท่านใด บทบาททุก ๆ บทบาทดังกล่าวเป็นสิ่งที่ผู้บริหารทุก ๆ ระดับต้องเคยปฏิบัติตนในบทบาทนั้น ๆ มาบ้าง เพียงแต่จะปฏิบัติบทบาทใดมากน้อยกว่ากันขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ เช่น ระดับของผู้บริหารขนาดองค์กร พันธกิจขององค์กร สิ่งแวดล้อมภายนอกที่มีผลกระทบกับการดำเนินงานขององค์กรเป็นต้น ในความคิดเห็นของผู้ทำวิจัยจากการศึกษาเอกสาร ตำราและสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าผู้บริหารในปัจจุบันจะต้องมีบทบาทดังต่อไปนี้

๑. ความเป็นผู้นำ คือนำคนในองค์กรกระทำพันธกิจขององค์กรจนประสบความสำเร็จเป็นการนำทั้งกระบวนการความคิด กระบวนการทำงาน และสามารถสร้างความเชื่อถือ ศรัทธาไว้วางใจในตัวผู้นำให้เกิดขึ้น
๒. เป็นตัวแทนที่สามารถสื่อภาพพจน์ที่ดีขององค์กรสู่สังคมภายนอก สามารถประสานความเข้าใจ สร้างเครือข่ายการทำงานกับหน่วยงานอื่น
๓. เป็นนักบริหารจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นในการปฏิบัติงานขององค์กรบริหารจัดการคน บริหารจัดการเวลา อุปสรรค ข้อขัดแย้งต่าง ๆ

^๖บุญทัน ดอกไธสง, การจัดการ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย , ๒๕๓๗), หน้า ๑๑๒.

๔. เป็นผู้ค้นคว้านวัตกรรมใหม่ ๆ ในการทำงาน ไม่หยุดนิ่งกับที่ คอยติดตามความเปลี่ยนแปลงของสังคมและสิ่งแวดล้อมภายนอกอยู่เสมอ จึงจะถือว่าเป็นผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จสูงสุด

ทั้ง ๔ บทบาทดังกล่าว เกี่ยวข้องกับคน เกี่ยวข้องกับขบวนการปฏิบัติงาน และเกี่ยวข้องกับทรัพยากรในการบริหารจัดการงาน ผู้บริหารที่ดีต้องแสดงบทบาทที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยต่างเหล่านี้ได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์กับองค์กรของตน และมีการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ ให้เหมาะสมกับยุคสมัยอยู่เสมอ^๗

เมื่อกล่าวถึงบทบาทของผู้บริหารแล้ว สิ่งที่ทำควบคู่กันกับบทบาท คือ หน้าที่ หน้าที่ของผู้บริหารในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชานั้นนอกจากจะมีหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในตัวบทกฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ของหน่วยงานแล้วยังมีหน้าที่จัดการงานอื่น ๆ ซึ่งไม่ได้กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรขององค์กรอีกด้วย ซึ่ง ได้จัดแบ่งหน้าที่ออกเป็น ๔ ประการได้แก่

๑. หน้าที่ในการวางแผน (Planning) ถือเป็นหน้าที่แรกของผู้บริหาร ได้แก่การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย นโยบาย ตลอดจนมีวิธีการในการปฏิบัติกิจการต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า เพื่อให้ทุกคนได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้สำเร็จลงตามกำหนดวัน เวลาและเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. หน้าที่ในการจัดองค์การและจัดระเบียบงาน (Organizing) หมายถึง การจัดวางรูปแบบหรือโครงสร้างขององค์การ ตลอดจนจัดระเบียบวิธีการปฏิบัติงานภายในหน่วยงานเพื่อใช้เป็นศูนย์กลางในการดำเนินงานให้สำเร็จลงตามวัตถุประสงค์ที่ กำหนดไว้ นอกจากนี้ยังหมายความรวมถึงการวางระเบียบที่เกี่ยวกับงานการบริหารงานบุคคลที่ดีไว้อีกด้วย เช่น การวางระเบียบที่เกี่ยวกับการรับบุคคลากรเข้าปฏิบัติงานเพื่อให้ได้คนดี มีความรู้ความสามารถเข้าทำงาน

๓. หน้าที่ในการอำนวยการ (Directing) หมายถึง วิธีการในการจัดให้มีการดำเนินงานตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนงาน โดยการตัดสินใจ วินิจฉัย สั่งการ การออกคำสั่ง การมอบหมายอำนาจหน้าที่ การจูงใจ การทำหน้าที่ภาวะผู้นำ การประสานงาน ฯลฯ เป็นต้น

๔. หน้าที่ในการควบคุมประเมินผลงาน (Controlling & Evaluating) หมายถึงการติดตามควบคุมดูแลการปฏิบัติงานที่ได้สั่งการไปแล้ว เพื่อที่จะได้ทราบว่าการที่มอบหมายให้บุคคลไปปฏิบัติจัดทำนั้นสามารถดำเนินไปได้หรือไม่เพียงใด มีปัญหา อุปสรรคอะไรบ้างหรือไม่ ประการใดจะได้หาทางแก้ไขไว้ล่วงหน้า

^๗ ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, หน้าที่ทางการบริหาร, (เชียงใหม่ : ดาว, ๒๕๔๐), หน้า ๕๔.

มีความเห็นเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้บริหาร โดยมีเพิ่มเติมที่สำคัญอีก ๑ ประการ คือหน้าที่ทางการงบประมาณ ซึ่งเป็นการควบคุมภาวะการเงิน โดยแสดงวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และโครงการต่าง ๆ ในลักษณะของตัวเลขภายในระยะเวลาที่กำหนดในอนาคต^๔

ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่า คุณลักษณะที่พึงประสงค์ ของผู้บริหารจะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในด้านการกำหนดนโยบายจัดทำวัตถุประสงค์ แผนและแนวทางการปฏิบัติงาน มอบหมายงาน ตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติงาน พิจารณาแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้คำแนะนำทางวิชาการและการปฏิบัติงานแก่บุคลากร ในหน่วยงาน รวมทั้งจัดทำงบประมาณรายยอด การกำหนดกรอบอัตรากำลัง การพิจารณาความดีความชอบ การพัฒนาบุคลากรในหน่วยงาน นอกจากนี้ผู้บริหารจะต้องมีหน้าที่เป็นผู้ค้นหาและสร้างสรรค์ วิสัยทัศน์ขององค์กรให้ดีขึ้นกว่าทิศทางเดิมที่มีอยู่ และต้องสนับสนุนผู้อื่นให้มีส่วนร่วมในฝันหรือวิสัยทัศน์นั้น

๒.๒ บทบาทหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

ดังที่กล่าวไว้แล้วว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นผู้บริหารสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดินขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชา ของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลอำนาจในกา รสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติการที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งนั้นไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบหมายอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายก องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมอบอำนาจโดยการทำหนังสือให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๔๖ ในมาตรา ๕๙ มาตรา ๖๐ กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

มาตราที่ ๕๙ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

๒. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

๓. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

^๔ วรรณกร รุ่งเรืองกิจ, กลยุทธ์การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (กรุงเทพมหานคร : ชวนพิมพ์, ๒๕๔๑), หน้า ๗๘.

๔. วางระเบียบเพื่อให้งานองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
๕. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล
๖. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

มาตรา ๖๐ ให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ในการสั่งการหรือปฏิบัติราชการของรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามลำดับที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้รักษาราชการแทน ในกรณีที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด แต่งตั้งให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทนทำหน้าที่กรรมการ หรือมีอำนาจเช่นเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในระหว่างรักษาราชการแทนด้วย อำนาจหน้าที่ในการสั่งการอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ คำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ แต่ถ้ามอบให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติราชการแทน ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ การปฏิบัติราชการแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคห้า ต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแลและกรอบนโยบายที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดไว้ ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ (และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๔๖) ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลหรือที่เรียกกันว่า ฝ่ายสภากับฝ่ายบริหาร

ซึ่งในพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้ ตามมาตรา ๕๘ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา ๕๘/๑ บุคคลผู้มีสิทธิรับสมัครเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

๑. มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

๒. สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสำนักงาน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนการคลัง ส่วนโยธา ส่วนอื่น ๆ

๓. เป็นผู้ไม่มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือพ้นตำแหน่งจากสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นหรือเลขานุการ หรือที่ปรึกษาของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

มาตรา ๕๘/๒ ให้นายองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสอง วาระไม่ได้ ในกรณีนายองค์การบริหารส่วนตำบล ดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปีก็ให้ถือว่า เป็นวาระ และเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๕๘/๓ นายองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีใช้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการ ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกิน สองคน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

มาตรา ๕๘/๕ ก่อนนายองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ารับหน้าที่ ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้นายองค์การบริหารส่วนตำบลแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนั้น นายองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลถูกยุบตามตรา ๕๓ หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นและด่วนซึ่งปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของราชการหรือรา ชน นายองค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการไปพลางก่อนเท่าที่จำเป็นก็ได้ เมื่อได้มีการเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้นายองค์การบริหารส่วนตำบลแถลงนโยบายไม่มีการลงมติดำเนินในสัปดาห์ วัน นับแต่วันที่มีการเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การประชุมเพื่อแถลงนโยบายของนายองค์การบริหารส่วนตำบลให้กระทำโดยเปิดเผย โดยนายองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรแจกให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนที่มาประชุมด้วย

หากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ให้นายอำเภอแจ้งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำนโยบายแจ้งเป็นหนังสือส่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนภายในเจ็ดวัน โดยให้นำวิธีการแจ้งคำสั่งทางปกครอง เป็นหนังสือตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้แถลงแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประจำทุกปี ค่าแถลงนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบาย ให้ประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

มาตรา ๕๘/๖ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย มีสิทธิเข้าประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริง ตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุมแต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

มาตรา ๕๘/๗ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ มีสิทธิเข้าเสนอข้อเสนอยุติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่มีการลงมติยุติตามวรรคหนึ่ง ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลและให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดวันสำหรับอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่เร็วกว่าห้าวันและไม่ช้ากว่าสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับญัตติ แล้วแจ้งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทราบ การขอเปิดอภิปรายตามมาตรานี้จะทำได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่ง

มาตรา ๕๙ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ
๒. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล
๓. แต่งตั้งและถอดถอน รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
๔. วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
๕. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล
๖. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

มาตรา ๖๐ ให้นายกองการบริหารส่วนตำบลควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ในการสั่งหรือปฏิบัติราชการของรองนายกองการบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามที่ นายกองการบริหารส่วนตำบลมอบหมายในกรณีที่นายกองการบริหารส่วนตำบลไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองนายกองการบริหารส่วนตำบลตามลำดับที่นายกองการบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกองการบริหารส่วนตำบล หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้รักษาราชการแทนในกรณีที่มิใช่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด แต่งตั้งให้นายกองการบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทนทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่เดียวกับนายกองการบริหารส่วนตำบลในระหว่างรักษาราชการแทนด้วย

อำนาจหน้าที่ในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือปฏิบัติราชการที่นายกองการบริหารส่วนตำบลจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกองการบริหารส่วนตำบลอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือ ให้รองนายกองการบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกองการบริหารส่วนตำบลก็ได้ แต่ถ้ามอบให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติราชการแทนให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ การปฏิบัติราชการแทนนายกองการบริหารส่วนตำบลตามวรรคห้า ต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแล และกรอบนโยบายที่นายกองการบริหารส่วนตำบลกำหนดไว้^๙

๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ใช้อยู่จึงจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนให้ตามยุคตามสมัย ทุกประเทศมีแนวทางการปรับปรุงการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม (Governance) ที่เป็นจุดรวมเหมือนกัน คือ ความสงบสุขของประชาชน เสถียรภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มีการพัฒนาประเทศอย่างสมดุลเท่าทันโลก อันจะนำไปสู่ความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลกได้ ประเทศไทยมีการปรับเปลี่ยนหลายประการโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ของสังคมใหม่ โดยปรากฏใน “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ซึ่งสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้

^๙ กรมการปกครอง สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น, กฎหมายระเบียบข้อบังคับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ.๒๕๔๒), (กรุงเทพมหานคร : อาสาธิกาติณแดง, ๒๕๔๒), หน้า ๓๔-๓๕.

คือ ความพยายามในการสร้างระบบการบริหารบ้านเมืองที่ดี (Good governance) โดยเน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐมากยิ่งขึ้น การประกันและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ภาครัฐมีการบริหารการปกครองที่โปร่งใส สามารถถูกตรวจสอบโดยประชาชนมากขึ้น ดังนั้นภาครัฐในโลกประชาธิปไตยยุคใหม่ จึงมีเป้าหมายร่วมกัน ๓ ประการ คือ

๑. การบริหารมุ่งสัมฤทธิ์ ได้แก่ การบริหารโดยมุ่งผลลัพธ์ที่เกิดประชาชนหรือผู้รับบริการ การปรับปรุงงานบริการให้มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน ตามที่ประชาชนต้องการ และรายงานให้สาธารณะทราบ มีความโปร่งใสในการตัดสินใจและในกระบวนการการทำงานโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารทางราชการร่วมแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการทำงาน รวมทั้งการให้ความสำคัญกับการประหยัด ความเป็นประสิทธิภาพและความเป็นประสิทธิผลผู้บริหารจะบริหารงานอย่างคล่องตัว แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องรับผิดชอบต่อผลงานนั้น ๆ แทนการยึดมั่นในการทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ วิธีการอย่างเดียวนั้นในอดีต

๒. การปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐ ได้แก่ การเน้นงานในหน้าที่หลักของภาครัฐซึ่งได้แก่การกำหนดนโยบาย ที่มองการณ์ไกล มีการบังคับใช้กฎหมายที่ให้ความเสมอภาค เป็นธรรม โดยกระจายงานให้บริการแก่ราษฎร ส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และองค์การบริหารอิสระมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

๓. การบริหารแบบพหุภาคี ได้แก่ การบริหารที่ให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายตัดสินใจ หรือร่วมปฏิบัติบริการ เพื่อให้การบริหารและการบริการสาธารณะเป็นที่พึงพอใจของประชาชนหรือผู้รับบริการ และเป็นการจัดระบบการบริหารแบบใหม่ที่ไม่ผูกขาดหรือรวมศูนย์อำนาจแบบในอดีตที่ทำให้รัฐ ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทันการณ์หรือมีสภาพความปิดบังซ่อนเร้นไม่โปร่งใสต่อสาธารณะชน

ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมาคำว่า Good governance กลายเป็นคนทีกล่าวถึงอย่างม าก โดยเฉพาะแวดวงของสถาบัน หน่วยงาน และองค์การระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นองค์การสหประชาชาติ ธนาคารโลก และ กองทุนการเงินระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่กำลังพัฒนาหรือมีปัญหาทางการเงินและเทคโนโลยี จากผลการทดลองวิจัยและประสบการณ์การทำงานองค์กรเหล่านี้มีความเห็นร่วมกันว่า กฎเกณฑ์สำคัญที่นำไปสู่การฟื้นฟู และพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศต่าง ๆ อย่างยั่งยืน คือการที่ประเทศเหล่านั้นมีการธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่เคารพสิทธิมนุษยชน และเป็นระบบที่ให้ความสำคัญแก่ประชาชน การที่ประเทศมีธรรมาภิบาลควรประกอบด้วยคุณลักษณะที่สำคัญ คือ

๑. เป็นสังคมที่กลไกกติกาการบริหารจัดการที่ดี เชื่อมโยงระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาชนเข้าด้วยกัน

๒. มีกลไกในการสร้างความสมดุลระหว่างองค์กรต่าง ๆ ของสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

๓. สังคมมีเสถียรภาพและมีการพัฒนาที่ยั่งยืน

ทั้งนี้หากประเทศต่าง ๆ ขาดปัจจัยข้างต้น เชื่อว่าโอกาสที่จะฟื้นตัวจากวิกฤตย่อมเป็นไปได้ยาก อาจจะต้องใช้เวลาานาน และอาจจะเกิดความเสียหายร้ายแรงต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศยิ่งขึ้นด้วย

๒.๓.๑ ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี คำว่า Good governance มีการใช้คำศัพท์ที่ใช้กันอยู่หลายคำ ได้แก่ ธรรมาภิบาล การปกครองที่ดี ธรรมรัฐนี้ใช้คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ อย่างไรก็ตาม Good governance โดยศัพท์หมายถึง กติกา หรือ กฎเกณฑ์การบริหารปกครองที่ดีเหมาะสม และเป็นธรรม ที่ใช้ในการธำรงรักษาสังคมบ้านเมืองและสังคม อันหมายถึง การจัดการบริหารทรัพยากรและสังคมที่ดีในทุก ๆ ด้าน และทุก ๆ ระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์กรกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการองค์กรของรัฐ และรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาลองค์กรเอกชน ชมรมและสมาคม เพื่อกิจกรรมต่าง ๆ นิติบุคคลเอกชน และภาคประชาคม

การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีมีมาแต่อดีต

ในอดีต ภายใต้ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมของไทยได้กำหนดให้เป็นภาระหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ที่ทรงปกครอง โดยสังคมได้กำหนดหลักทศพิธราชธรรม ๑๐ ประการของพระราชาในการบริหารงานแผ่นดิน ได้แก่

๑. ทาน - การให้ทรัพย์สินของ
๒. ศีล - ประพฤติดีงาม
๓. ปริจาคะ - ความเสียสละ
๔. อาชวชะ - ความซื่อตรง
๕. มัทวะ - ความอ่อนโยน
๖. ตบะ - ความทรงเดช
๗. อักโกธะ - ความไม่กริ้วโกรธ
๘. อวิหิงสา - ความไม่ข่มเหงเบียดเบียน
๙. ขันติ - ความอดทนเข้มแข็งไม่ห่อถอย
๑๐. อวิโรธนะ - ความไม่คลาดธรรมดา

ซึ่งกำหนดหลักการนี้เป็นเสมือนหลักประกันว่าเมื่อประเทศมีพระราชาที่เน้นหลักทศพิธราชธรรมแล้วบ้านเมืองยุคนั้นจะมีความมั่นคงสงบสุข เพราะเมื่อบริหารบ้านเมืองให้สอดคล้องตามหลักทศพิธราชธรรมแล้ว ย่อมเป็นการให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน บริหารอย่าง

ตรงไปตรงมา ไม่ลำเอียงหรือทุจริต ทำให้ประชาชนมีความพอใจ มีความรักใคร่ นับถือ และปฏิบัติตามองค์พระมหากษัตริย์^{๑๐}

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม ที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานตามภาระหน้าที่โดยยึดหลักการพื้นฐาน ๖ ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า แต่ละหลักสามารถจำแนกเป็น ๓ ระดับ คือ ระดับประเทศ ระดับภาครัฐ และระดับองค์กร ซึ่งแต่ละระดับมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน กล่าวคือ องค์กรที่มีการบริหารจัดการที่ดีจะช่วยสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดีของระดับภาครัฐ และระดับประเทศต่อไป ในทางกลับกัน การกำหนดบทบาทของภาครัฐ ภาครัฐกิจเอกชน และภาคประชาชน ในระดับประเทศจะมีผลต่อบทบาทภารกิจ และการบริหารจัดการของระดับภาครัฐและระดับองค์กรด้วย

๑. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกาและการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก

ในระดับประเทศ หมายถึง กระบวนการเสนอร่างกฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ เป็นไปด้วยความชอบธรรม เนื้อหาของกฎหมายมีความทันสมัย เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านี้จะต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ บังคับใช้กับทุกคนอย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ในระดับภาครัฐ หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ใช้ในการบริหารงานร่วมกันในภาครัฐ เช่น กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ พัสดุ และบริหารงานบุคคล ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาปรับปรุงตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐเพื่อให้เนื้อหา มีความทันสมัย และเอื้อต่อการบริหารงานที่คล่องตัว และรับผิดชอบต่อผลงานและประชาชนของแต่ละองค์กร

ในระดับองค์กร หมายถึง กฎ กติกาที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การทำงานหรือเข้าประชุมให้ตรงต่อเวลา การให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาคกัน รวมถึงข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่ภายในองค์กร

๒. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

^{๑๐} ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ , โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี , (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๕), หน้า ๒๓-๒๔.

ในระดับประเทศ ประชาชนแต่ละคนทำหน้าที่อย่างถูกต้อง คือ เลือกทำงานที่สุจริตและเป็นประโยชน์ต่อสังคม ต่อส่วนรวม ปฏิบัติตามกฎหมาย และเป็นพลเมืองดี คือ ถือปฏิบัติตามฉนวนาสธรรม ได้แก่ สัจจะ การรักษาความสัตย์ ทมะ การรู้จักข่มใจตนเอง ขันติ การอดทน อดกลั้น อดออม และจาคะ การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานแก่คนไทยทุกคนในโอกาสครบ ๒๐๐ ปี กรุงรัตนโกสินทร์(พ.ศ.๒๕๒๕) ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่ประชาชนด้วย

ในระดับภาครัฐ ผู้แทนประชาชนที่เข้าไปบริหารราชการ ต้องเข้าสู่หน้าที่ด้วยความชอบธรรมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมือง และฝ่ายประจำจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗

ในระดับองค์กร เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและปฏิบัติตามข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๗ คือ มีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน และต่อประชาชนและสังคม

๓. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส

ในระดับประเทศ ประชาชนมีอิสระในการสื่อสาร สื่อมวลชนสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่และมีจริยธรรม มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องได้

ในระดับภาครัฐ การตัดสินใจและการปฏิบัติงานภาครัฐต้องมีความโปร่งใส เรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญในการตัดสินใจลงทุนที่เหมาะสมของภาคธุรกิจ ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐจะช่วยให้ภาคธุรกิจเอกชนและประชาชนตัดสินใจได้ถูกต้อง และประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ช่วยให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริงอันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น

ในระดับองค์กร ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่อกัน และสามารถตรวจสอบการทำงานได้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูปราชการ เพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.๒๕๓๒ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาปฏิรูปราชการเพื่อประชาชน และภายในองค์กรจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารงานเงิน คน มีการสื่อสารที่ดีภายในด้วย เช่น มีการกระจายข่าวรายวันหรือรายสัปดาห์ เพื่อให้สมาชิกในองค์กรได้ทราบความเคลื่อนไหวขององค์กร

๔. หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

ในระดับประเทศ รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน (มาตรา ๖๐) และให้รัฐส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐทุกระดับ (มาตรา ๗๖) นอกจากนั้นยังให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (มาตรา ๗๘) และให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาอบรมด้วย (มาตรา ๘๑)

ในระดับภาครัฐ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติ ที่มีข้อโต้เถียงหลายฝ่ายเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงาน อันมีผลกระทบต่อประชาชน และควรมีการสำรวจความเห็นของผู้รับบริการเพื่อปรับปรุงงานให้เกิดประโยชน์สูงขึ้น

๕. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง ความกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลดีและเสียจากการกระทำของตน

ในระดับประเทศประชาชนมีความรู้ความเข้าใจการใช้สิทธิ เสรีภาพและปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และใช้อำนาจโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และมีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ ธุรกิจเอกชนมีหน้าที่สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ ปลอดภัย ให้ผู้บริโภค และไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่น

ในระดับภาครัฐ มาตรา ๘๘ ของรัฐธรรมนูญกำหนดแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ใน หมวดนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินงานรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง การจัดสรรหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ จะต้องมีความชัดเจนโดยให้

ฝ่ายการเมืองรับผิดชอบในเรื่องนโยบาย ส่วนฝ่ายประจำรับผิดชอบ ในการดำเนินการให้บรรลุผลตามนโยบายกรณีเกิดปัญหาในสังคม ภาครัฐต้องชี้แจงต่อประชาชนได้

ในระดับองค์กร มีการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบในทุกระดับมีความชัดเจนและมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จ รมรณคให้ประชาชนรับผิดชอบด้วย

๖. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รมรณคให้คนไทยมีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ในระดับประเทศ การใช้ทรัพยากรของประเทศต้องเป็นไปด้วยความประหยัด หมุนเวียนใช้ และสร้างทดแทนใหม่ อย่างมีประสิทธิภาพ พยายามลดการเกิดมลภาวะทั้งในดิน ในน้ำและบนอากาศ เพื่อลดการส่งทอดทรัพยากรที่มีความสมบูรณ์ให้คนไทยรุ่นถัดไป

ในระดับภาครัฐ ทุกหน่วยงานจะต้องใช้งบประมาณอย่างประหยัด มีรายงานผลการดำเนินงานและแสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีความเข้าใจอย่างดีในเรื่องประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของโครงการ

ในระดับองค์กร ผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบทั้งหมดเมื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคประชาชนทำได้มีประสิทธิภาพสูงกว่าออกไป เลือกนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ และพัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง^{๑๑}

๒.๓.๒ หลักการสำคัญของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

หลักนิติธรรม (Rule of Laws)

หลักการสำคัญอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ประกอบด้วย ๗ หลักการคือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” และ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

๑. หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม เพราะ หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจการตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ

๒. หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวพันกันกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้น ถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันเป็นหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

^{๑๑} ศ.ดร.วรศักดิ์ อรรถมนู , ธรรมภิบาลในองค์กรอิสระ , (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้าเอกสารประกอบการบรรยาย ๘ มิถุนายน ๒๕๕๕), หน้า ๑๓-๑๖.

๓. หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบ จากตัวแทนของประชาชน โดย ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจ โดยปราศจากข้อบกพร่อง

๔. หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรเหตุ

๕. หลักความอิสระของผู้พิพากษา ผู้พิพากษาสามารถทำการ หน้าที่ในทางตุลาการได้ โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายและ ทำการพิจารณาพิพากษาภายใต้มนธรรมของตนเท่านั้น โดยวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระจาก๓ ประการ กล่าวคือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐ และความอิสระจากสังคม

๖. หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย ” เมื่อไม่มีข้อบัญญัติทางกฎหมายให้เป็นความผิด แล้วจะเอาผิดกับบุคคลนั้นๆมิได้

๗. หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญกฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับ

หลักคุณธรรม (Ethics)

ประกอบด้วยหลักการสำคัญ ๓ หลักการ ได้แก่ หน่วยงานปลอดการทุจริต หน่วยงานปลอดจากการทำผิดวินัย และหน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณองค์ประกอบของคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากคอร์รัปชัน หรือมีคอร์รัปชันน้อยลง คอร์รัปชัน การฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือ Corruption โดยรวมหมายถึง การทำให้เสียหาย การทำลาย หรือการละเมิดจริยธรรม ธรรมเนียมปฏิบัติและกฎหมาย สำหรับพิษภัยของคอ รรัปชันได้สร้างความเสียหายและความเดือดร้อน และเป็นพฤติกรรมที่ส่งผลในทางลบต่อคุณธรรมของการบริหารจัดการอย่างร้ายแรง เมื่อพิจารณาเรื่องของคุณธรรมจึงควรพิจารณาเรื่องต่อไปนี้

๑. องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างโจ่งแจ้งหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายน้อยลง

๒. องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่น้อยกว่าหรือไม่ดีเท่าที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติเช่นนั้นน้อยลง

๓. องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่มากกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติเช่นนั้นน้อยลง

๔. องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมายหรือปฏิบัติเช่นนั้นน้อยลง

สำหรับการที่หน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณนั้นเป็นการกระทำผิดวิชาชีพไม่ได้แก่ พฤติกรรมที่สวนทางหรือขัดแย้งกับองค์ประกอบของวิชาชีพโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการมีจรรยาบรรณวิชาชีพ และการประพฤติตามจรรยาบรรณวิชาชีพ

หลักความโปร่งใส (Transparency)

ประกอบไปด้วยหลักการย่อย ๔ หลักการคือ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านโครงสร้างหน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้ทุน หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้โทษ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล

๑. ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

๑) มีการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง เช่น มีคณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการสอบสวน เป็นต้น

๒) โปร่งใส เห็นระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน

๓) ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รับรู้การทำงาน

๔) มีเจ้าหน้าที่มาด้วยระบบคุณธรรมมีความสามารถสูงมาอยู่ใหม่มากขึ้น

๕) มีการตั้งกรรมการหรือหน่วยงานตรวจสอบขึ้นมาใหม่

๖) มีฝ่ายบัญชีที่เข้มแข็ง

๒. ความโปร่งใสด้านให้ทุน ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

๑) มีค่าตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ

๒) มีค่าตอบแทนเพิ่มสำหรับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ

๓) มีค่าตอบแทนพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ที่ซื่อสัตย์

๔) มีมาตรฐานเงินเดือนสูงพอเพียงกับค่าใช้จ่าย

๓. ความโปร่งใสด้านการให้โทษ ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

๑) มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

๒) มีวิธีการพิจารณาโทษผู้ทำผิดอย่างยุติธรรม

๓) มีการลงโทษจริงจัง หนักเบาตามเหตุแห่งการกระทำผิด

๔) มีระบบการฟ้องร้องผู้กระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ

๕) หัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริตอย่างจริงจัง

๖) มีการปรามผู้ส่อทุจริตให้เลิกความพยายามทุจริต

๗) มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว

๔. ความโปร่งใสด้านการเปิดเผย ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

- ๑) ประชาชนได้เข้ามารับรู้ การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ
- ๒) ประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดหา การให้สัมปทานการออกกฎระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ
- ๓) ประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ได้มีโอกาสควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการต่างๆ มากขึ้น
- ๔) มีการใช้กลุ่มวิชาชีพภายนอก เข้ามาร่วมตรวจสอบ

หลักการมีส่วนร่วม (Participation)

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม หลักการมีส่วนร่วมประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ ๔ หลักการ ได้แก่

๑.ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ และยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องกับใดๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ

๒.ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่างๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟัง เกี่ยวกับโครงการต่างๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง รวมไปถึงการร่วมปรึกษาหารือ เป็นต้น

๓.ระดับการวางแผนร่วมกัน และการตัดสินใจ เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการตัดสินใจ และวางแผนเตรียมโครงการ และเตรียมรับผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ระดับนี้มักใช้ในกรณีที่เป็นเรื่องซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อินทราเน็ตเพื่อการเพื่อปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

๔. ระดับการพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม สร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชน เป็นระดับขั้นที่สูงที่สุดของการมีส่วนร่วม คือเป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการได้ตระหนักถึงความสำคัญ และประโยชน์ที่จะได้รับการมีส่วนร่วมของประชาชนและได้มีการพัฒนาสมรรถนะหรือขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้นจนอยู่ในระดับที่สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ และเกิดประโยชน์สูงสุด

หลักความรับผิดชอบ (Accountability)

มีความหมายกว้างกว่าความสามารถในการตอบคำถามหรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมได้เท่านั้น ยังรวมถึงความรับผิดชอบในผลงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ เป็นเรื่องของความพร้อมที่จะรับผิดชอบ พร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ โดยในแง่ของการปฏิบัติถือว่า สำนักรับผิดชอบเป็นคุณสมบัติหรือทักษะที่บุคคลพึงแสดงออกเพื่อเป็นเครื่องชี้ว่าได้ยอมรับในภาระกิจที่ได้รับมอบหมายและนำไปปฏิบัติ ด้วยความรับผิดชอบ ประกอบด้วยหลักการย่อยดังนี้

๑. มีเป้าหมายที่ชัดเจน การมีเป้าหมายชัดเจนเป็นสิ่งสำคัญสิ่งแรกของระบบสำนัก รับผิดชอบกล่าวคือ องค์กรจะต้องทำการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของการ ปฏิบัติการสร้างวัฒนธรรมใหม่ให้ชัดเจนว่าต้องการบรรลุอะไรและเมื่อไรที่ต้องการเห็นผลลัพธ์นั้น

๒. ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน จากเป้าหมายที่ได้กำหนดเอาไว้ ต้องประกาศให้ทุกคนได้ รับรู้และเกิดความเข้าใจ ถึงสิ่งที่ต้องการบรรลุ และเงื่อนไขเวลาที่ต้องการให้เห็นผลงาน เปิดโอกาสให้ ทุกคนได้เป็นเจ้าของ โครงการสร้างวัฒนธรรมนี้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดการประสานกำลังคนร่วมใจกัน ทำงาน เพื่อผลิตภาพโดยรวมขององค์กร

๓. การปฏิบัติการณ์อย่างมีประสิทธิภาพ ความสำเร็จของการสร้างวัฒนธรรมสำนัก รับผิดชอบ อยู่ที่ความสามารถของหน่วยงานในการสื่อสารสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นในองค์กร ผู้บริหารให้ความสนับสนุน แนะนำ ทำการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพและมีการประสานงานร่วมมือกันทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆในองค์กร

๔. การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อการทำงานอย่างไม่หยุดยั้ง ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลง นับว่าเป็นเรื่องปกติ และทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงมักจะมีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเสมอ หน่วยงานต้องมีมาตรการในการจัดการกับพฤติกรรม การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเพื่อให้ทุกคนเกิดการยอมรับแนวความคิดและเทคโนโลยีใหม่ๆ

๕. การมีแผนการสำรอง ส่วนประกอบสำคัญขององค์กรที่มีลักษณะวัฒนธรรมสำนัก รับผิดชอบ ต้องมีการวางแผนฟื้นฟู ที่สามารถสื่อสารให้ทุกคนในองค์กรได้ทราบและเข้าใจถึงแผน และนโยบายของ องค์กร และที่สำคัญคือ ต้องมีการกระจายข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องสมบูรณ์ อย่างเปิดเผย

๖. การติดตามและประเมินผลการทำงาน องค์การจำเป็นต้องมีการติดตามและประเมินผลการทำงานเป็นระยะๆ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อตรวจสอบดูว่าผลงานนั้นเป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพงานที่กำหนดไว้หรือไม่

หลักความคุ้มค่า (Value for Money)

หลักการนี้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารการจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เป็นผลของการปฏิบัติจากการใช้หลักธรรมาภิบาลนั่นเอง ประกอบด้วย

๑. การประหยัด หมายถึง

- ๑.๑ การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม
- ๑.๒ การไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์
- ๑.๓ การมีผลผลิตหรือบริการได้มาตรฐาน
- ๑.๔ การมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ

๒. การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด หมายถึง

- ๒.๑ มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
- ๒.๒ มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล
- ๒.๓ มีการใช้ผลตอบแทนตามผลงาน

๓. ความสามารถในการแข่งขัน หมายถึง

- ๓.๑ การมีนโยบาย แผน วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมาย
- ๓.๒ การมีการเน้นผลงานด้านบริการ
- ๓.๓ การมีการประเมินผลการทำงาน
- ๓.๔ ผู้บริหารระดับสูงมีสถานะผู้นำ

เมื่อมีหลักการที่เป็นแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลแล้ว หน่วยงานที่ต้องการใช้หลักการบริหารแนวใหม่ที่จะสร้างธรรมาภิบาลสามารถประยุกต์ใช้ได้และวัดระดับการมีธรรมาภิบาลของหน่วยงานตนได้ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ตลอดจนรวบรวมข้อมูลที่มีอยู่แล้วในหน่วยงาน จะทำให้ผู้บริหารสามารถนำไปปรับปรุงแก้ไขการทำงานของหน่วยงานให้มีธรรมาภิบาลมากขึ้นได้^{๑๒}

^{๑๒} กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย , พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๔๖), หน้า ๑๕-๑๙.

๒.๓.๓ หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๒๐ ตอน ๑๐๐ ก วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๖ มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ โดยเน้นให้มีการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายและการใช้อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ แม้ว่าพระราชกฤษฎีกานี้จะกำหนดส่วนราชการ หมายความว่า ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร ไม่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามในหมวด ๙ บทเบ็ดเตล็ด มาตรา ๕๒ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางพระราชกฤษฎีกานี้และให้ ป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยดูแลและให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำ หลักเกณฑ์ และสืบเนื่องจากที่มี การปฏิรูประบบราชการเพื่อให้การปฏิบัติของส่วน ราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ และให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเนื่องจากมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๔๕ บัญญัติให้การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นไปเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังนี้

๑. ประโยชน์สุขของประชาชน
๒. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
๓. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
๔. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกิดความจำเป็น
๕. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์
๖. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
๗. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบสังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติ ฝ่ายข้าราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขมีความรักสามัคคีและร่วมเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ โดยระเบียบดังกล่าวมานี้ ความมุ่งหมายที่จะสร้างระบบการบริหารที่ดีในทุกภาคส่วนของสังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนโดยเน้นเฉพาะภาครัฐ ซึ่งหมายถึงราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นรวมถึงองค์กรอิสระของรับจำเป็นจะต้องปรับกลไกและระบบบริหารให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ประชาชนมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน

กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย กล่าวไว้ว่า การส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในระบบการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการเริ่มปรับปรุงระบบและวิธีการทำงานให้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการที่ดีนั้นอาจจะต้องใช้ระยะเวลา และอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย ซึ่งการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีในองค์กร บริหารส่วนตำบล ควรยึดหลักการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งได้กำหนดหลักพื้นฐานไว้ ๖ ประการ ซึ่งสามารถนำมาปรับประยุกต์ให้สอดคล้องกับการบริหารส่วนตำบล ได้ดังนี้^{๑๓}

๑. หลักนิติธรรม เป็นการปฏิบัติเกี่ยวกับการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับให้ทันสมัย และเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของชุมชนและชุมชนยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งการปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบล สามารถดำเนินการให้สอดคล้อง โดย

๑) การออกข้อบังคับตำบลของ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องมุ่งให้เกิดความเป็นธรรมและเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก และเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของชุมชนควรเปิดเวทีให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง

๒) องค์การบริหารส่วนตำบลต้องเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ ข้อบังคับตำบล และที่เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชนให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึงด้วยการประกาศที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล หรือที่ชุมชนทุกหมู่บ้านหรือการประชา สัมพันธ์ ด้วยรูปแบบอื่นๆเช่น ทำเป็นเอกสารแจกจ่ายการประชุมหรือเสียงตามสาย เป็นต้น

๓) องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบังคับใช้ข้อบังคับตำบล รวมทั้งข้อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับให้ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้และต้องใช้อย่างสม่ำเสมอ หมายความว่าไม่มีการเลือกปฏิบัติกับบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นพิเศษเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาค ได้แก่ การจัดเก็บภาษีในอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งจะต้องจัดเก็บอย่างทั่วถึงเท่าเทียมและถูกต้องโดยไม่กั้นแก่งหรือลดหย่อนแก่ผู้ใดเป็นการเฉพาะ เป็นต้น

๔) องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีหน้าที่ในการพัฒนาบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งในฝ่ายพนักงานและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

๒. หลักคุณธรรมปฏิบัติงานที่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงามเป็นตัวอย่างแก่ประชาชนเพื่อเสริมความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ มีระเบียบวินัย

^{๑๓} กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย , คู่มือการจัดทำแผน- พัฒนาท้องถิ่น , (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๔๕), หน้า ๗๖-๘๐.

๑) บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งฝ่ายพนักงานประจำต้องยึดหลักหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเอง โดยพนักงานส่วนตำบลจะต้องปฏิบัติ งานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตมาทำงานตรงต่อเวลาให้บริการประชาชน ด้วยความเสมอภาค

๒) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องตระหนักในหน้าที่ในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน ต้องมุ่งเน้นรักษาผลประโยชน์แก่ส่วนแก่ส่วนรวมไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตรงประชุมอย่างสม่ำเสมอ พิจารณาเรื่องต่าง ในสภาอย่างมีเหตุผลตรงไปตรงมา ยึดหลักผลประโยชน์ส่วนรวมและถูกต้องตาม

๓) ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลยังต้องมีคุณธรรมสูงขึ้นเนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานในขณะเดียวกันเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติในการเบิกจ่ายงบประมาณต่างๆจะต้องยึดหลักความถูกต้อง ตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ มีการจัดสรรงบประมาณให้เกิดความเป็นธรรมแก่ชุมชน

๔) องค์การบริหารส่วนตำบลควรเริ่มจัดทำมาตรฐานจริยธรรม หรือกรอบกติกากฎการปฏิบัติงานของสมาชิกชุมชนทุกคน โดยทำเป็นมติของสภาเพื่อควบคุมกันเอง มีบทลงโทษเท่าที่ทำได้ เช่น ใครละเมิดกฎก็ให้สภาประณามพฤติกรรมและประกาศให้ประชาชนทราบหรือถ้าละเมิดกฎอยู่ต่อเนื่องก็ให้สภาพิจารณาให้พ้นจากสมาชิกภาพตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๗ ตี (๘) เป็นต้น

๓. หลักความโปร่งใส โดยเน้นการปรับกลไกและวิธีการทำงานให้มีความโปร่งใสให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวกมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบได้โดย

๑) องค์การบริหารส่วนตำบลต้องถือปฏิบัติในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยเอกสารที่จะต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบได้แก่

ก) ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

ข) มติการประชุมของคณะผู้บริหารที่มีผลกระทบต่อประชาชน

ค) มติของสภาที่ผ่านการรองรับแล้ว โดยเฉพาะมติที่กระทบสิทธิหน้าที่รวมทั้งผลได้ผลเสียแก่ประชาชนรวมทั้งมติอื่นๆที่ประชาชนควรทราบ

ง) วาระการประชุมของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความสนใจ เข้าร่วมสังเกตการณ์ประชุมสภา ซึ่งสภาต้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

จ) ข้อบังคับตำบล กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง องค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งข่าวสารราชการที่ประชาชนควรรู้และประชาชนต้องปฏิบัติ

- ฉ) ขั้นตอนการปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งเงื่อนไขการติดต่อกับกับองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่การชำระภาษีต่างๆ การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร เป็นต้น ให้ประชาชนรู้ว่าขั้นตอนปฏิบัติอย่างไร ต้องใช้หลักพื้นฐาน เอกสาร ประกอบอะไร ต้องใช้เวลานาน เท่าใด
- ช) ผลการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ควรที่จะได้สรุปเสนอให้ประชาชนได้รับทราบว่าทำอะไรเมื่อไหร่เพื่อให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าเพื่อจะได้ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานได้
- ซ) เอกสารการจัดซื้อ-จัดจ้าง โดยเฉพาะผลการสอบราคาหรือประกวดราคาควรเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ จะทำให้ประชาชนได้ตรวจสอบและเกิดความมั่นใจ
- ณ) ข้อมูลด้านการเงิน –การคลัง ซึ่งเป็นข้อมูลที่เป็นตัวชี้ถึงความสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบล ควรที่จะได้เปิดเผยเป็นระยะว่ามีรายรับเท่าใด มีรายจ่าย อะไรเท่าใด
- ญ) ข้อมูลอื่นๆที่องค์การบริหารส่วนตำบล เห็นว่าควรเปิดเผยและเป็นประโยชน์แก่ประชาชน

๒) สำหรับวิธีการเผยแพร่ข้อมูลตามข้อ ๓.๑ องค์การบริหารส่วนตำบล ควรคำนึง ถึงความเหมาะสมที่สามารถทำให้ประชาชนได้รับรู้อย่างกว้างขวางที่สุดได้แก่

- ก) การปิดประกาศที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลหรือตามแหล่งชุมชนอาจจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารประจำหมู่บ้าน
- ข) การประชุมชนซึ่งแจ้งเป็นครั้งคราว หรือประชุมสัญจรไปตามหมู่บ้าน ชุมชนต่างๆ
- ค) ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ช่วยประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในแต่ละหมู่บ้าน
- ง) การใช้ระบบหอกระจายข่าว หรือเสีเสียงตามสายรวมทั้งการใช้สื่อท้องถิ่นอาจเป็นหนังสือพิมพ์ วิทยุและโทรทัศน์ เป็นต้น
- จ) การจัดทำเป็นวารสาร หรือเอกสารแจกจ่ายแก่ประชาชนตามระยะที่สมควร อาจเป็นปีละ ๒-๓ ครั้ง หรือทุกเดือนก็ได้

ซึ่งการเลือกใช้วิธีการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในแต่ละท้องถิ่นอาจใช้วิธีต่าง ๆ กันแต่ควรทำพร้อมๆ กันไปหลายวิธีเพื่อให้ ประชาชนทุกกลุ่มได้รับข้อมูลข่าวสารทั่วถึง

๔. หลักการมีส่วนร่วม ถือเป็นหลักการที่มีความสำคัญขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้บริหาร และมีส่วนร่วมในการบริหารงาน ตั้งแต่การรับรู้ข่าวสารแสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจทำอะไร อย่างเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการตรวจสอบและการประเมินผลงานของ

องค์การบริหารส่วนตำบล สู้ตายประชาชนย่อมมีสิทธิเหนือองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีอำนาจในการถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ประชาชนเห็นว่าปฏิบัติงานเสียหายล้มเหลวหรือพฤติกรรมเสี่ยง

นอกจากนั้นกฎหมายได้กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องส่งเสริมให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่

๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมส่วนท้องถิ่น

๒) พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ในมาตรา ๑๖ (๑๖) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสรุปองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างน้อยได้แก่

๑) จัดทำแผนพัฒนา ทั้งแผนพัฒนา ๕ ปีและแผนพัฒนาประจำปี เนื่องจากแผนพัฒนาเป็นเครื่องชี้นำทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น และกำหนดแนวทางการจัดสรรทรัพยากรรวมทั้งงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนโดยให้ประชาชน

- (๑) มีส่วนร่วมในการคิดและกำหนดจัดทำแผนพัฒนาโดยการร่วมเสนอปัญหา ความต้องการและร่วมเสนอโครงการ /กิจการเพื่อการพัฒนาในรูปแบบ กระบวนการประชาคม
- (๒) มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อแผนพัฒนาในภาพรวมว่าทิศทางการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลจะเดินไปทางใด ควรทำอะไรก่อน อะไรหลัง เป็นต้น
- (๓) ร่วมดำเนินการ การทำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติสามารถดำเนินการได้หลายวิธีตั้งแต่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเอง องค์การบริหารส่วนตำบลอุดหนุนงบประมาณให้หน่วยงานอื่นๆ เป็นผู้ดำเนินการ รวมทั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถอุดหนุนงบประมาณให้ประชาชน (กลุ่ม) เป็นผู้ดำเนินการได้
- (๔) ร่วมประเมินผล เมื่อดำเนินโครงการแล้ว ผู้ที่จะประเมินผลได้ดีที่สุดคือประชาชนเพราะประชาชนสามารถบอกได้ชัดเจนว่าโครงการนั้นๆ มีผลประโยชน์มากน้อยเพียงใด

๒) ให้มีส่วนร่วมในการจัดซื้อ- จัดจ้างของ องค์การบริหารส่วนตำบลตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุดังองค์การบริหารส่วนตำบล พ .ศ. ๒๕๓๘ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งผู้แทนชุมชนร่วมเป็นกรรมการในการจัดซื้อ- จัดจ้างให้เกิดความถูกต้อง โปร่งใสและเป็นธรรม

๓) ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องแจ้งว่าวาระการประชุมให้ประชาชนทราบทุกครั้ง และอำนวยความสะดวกในการให้ประชาชนเข้าร่วมสังเกตการณ์ประชุมสภา

๔) ประชาชนมีสิทธิในการเสนอข้อบังคับตำบลเพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาออกข้อบังคับตำบลตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ .ศ. ๒๕๔๒ รวมทั้งกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนดข้อบังคับตำบลควรที่จะได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นก่อนเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาเพื่อให้ข้อบังคับได้รับการยอมรับจากประชาชน

๕) ประชาชนมีสิทธิถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความประพฤติเสื่อมเสียได้ตาม พ .ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

โดยสรุป องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องสร้างระบบ กลไกที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานใน ทุกขั้นตอนเพื่อให้การดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

๕. หลักความรับผิดชอบ หลักข้อนี้มุ่งเน้นให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตระหนักใน อำนาจหน้าที่ของที่จะต้องปฏิบัติต่อประชาชนมีความใส่ใจต่อปัญหาของชุมชน และมี กระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนให้บรรลุผลโดยไม่เลือกปฏิบัติและมีความกล้าหาญที่จะยอมรับผลการกระทำ โดย

๑) การจัดบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพ เป็นธรรม และทั่วถึงทั้งในและนอก สถานที่ให้ประชาชนเป็นที่พึ่งได้เมื่อเกิดความเดือดร้อน

๒) เอาใจใส่ต่อปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร้องทุกข์และแจ้งความเดือดร้อนได้สะดวก รวมทั้งควรมีผู้รับเรื่องราวร้องทุกข์ประจำหมู่บ้าน

๓) มีความจริงใจในการนำโครงการ/กิจกรรมที่เสนอโดยประชาชน /ประชาชนนำไปสู่ การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมโดยคำนึงถึงความจำเป็นเร่งด่วน

๔) นำเอาโครงการ /กิจกรรม ที่บรรลุไว้ในแผนพัฒนาไปจัดทำข้อบังคับงบประมาณ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติตามที่สัญญาไว้กับประชาชน หากทำไม่ได้ก็ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบ

๖. หลักความคุ้มค่า เป็นการเน้นประสิทธิภาพในการบริหารงานโดยใช้ทรัพยากร งบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นให้ สมบูรณ์และยั่งยืนโดยควรดำเนินการ

๑) การดำเนินแผนงาน/โครงการ จะต้องมีการจัดลำดับความจำเป็นเร่งด่วนว่าควร จะทำโครงการ อะไร ก่อน-หลัง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

๒) ในการจัดซื้อ-จัดจ้าง ต้องมุ่งให้เกิดการประหยัด หากไม่สามารถต่อรองราคากับผู้ รับจ้างให้ได้ราคาที่ต่ำกว่างบประมาณที่ตั้งไว้ก็จะทำให้ องค์การบริหารส่วนตำบล งบประมาณเหลือ ไปดำเนินการในโครงการอื่นเพิ่มขึ้นและทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์มากขึ้น

๓) ให้ทุกฝ่ายรวมทั้งประชาชนในพื้นที่ให้มีความประหยัดทรัพยากรธรรมชาติรวมทั้ง ควรมีกิจกรรมบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ใช้นาน

๔) องค์การบริหารส่วนตำบลควรจัดตั้งคณะกรรมการติดตามตรวจสอบการใช้จ่าย งบประมาณไม่ให้รั่วไหลสูญเปล่าโดยสภาตำบลสามารถมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการอาศัยอำนาจตาม ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ .ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๘๙ และ ๙๐ เพื่อทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร

๕) การบริหารจัดการ ทรัพยากรต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ควรจัด ทำ ทะเบียนคุมให้ชัดเจนเป็นปัจจุบัน ควบคุมการใช้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และประโยชน์ต่อส่วนรวม

สรุปองค์การบริหารส่วนตำบลควรดำเนินการบริหารโดยใช้หลักการบริหารจัดการบ้าน เมืองที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล โดยองค์การบริหาร ส่วนตำบล ควรตระหนักและมองเห็นความสำคัญ และประโยชน์ที่ได้รับ โดยเฉพาะประเด็นความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาชนและการยึดหลัก กฎหมายในการปฏิบัติงานซึ่งเป็นหัวใจของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้มีอำนาจในการ บริหารงาน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนี้ อมคำนี้ถึงเจตนารมณ์ของประชาชนเป็น หลัก ในขณะที่เดียวกันจำเป็นต้องสร้างคว ามเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องบทบาท และหน้าที่ด้วยเพื่อให้ องค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างราบรื่นสามารถรวมพลังใน การร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ ในการพัฒนาท้องถิ่นแล ะแก้ปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม แล ะเพื่อ ให้การปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ยิ่งขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทาง พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๒.๓.๔ เป้าหมายของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ในองค์การบริหารส่วนตำบล

๑. เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน โดยที่การบริหารส่วนตำบล ต้องปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายให้เกิดความผาสุก ความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความความสงบ ความปลอดภัยของสังคมส่วนรวม และจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการ

๒. เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้เป็นการล่วงหน้าโดยให้มีรายละเอียดของขั้นตอน ระยะเวลา และงบประมาณ ที่จะต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอน เป้าหมายของภารกิจผลสัมฤทธิ์และตัวชี้วัด รวมทั้งมีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติและหากมีผลกระทบ ต่อประชาชนต้องดำเนิน การแก้ไขและบรรเทาผลกระทบนั้น

๓. เพื่อให้การบริหารราชการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐองค์การบริหารส่วนตำบลควรมีการกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการและงบประมาณที่จะต้องใช้ในแต่ละงานหรือโครงการและต้องเผยแพร่ให้พนักงานส่วนตำบลและประชาชนทราบทั่วกัน เช่นการจัดซื้อหรือจัดจ้าง องค์การบริหารส่วนตำบลควรดำเนินการโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรมโดยพิจารณาถึงประโยชน์และผลเสียทางสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ ราคาและประโยชน์ระยะยาวของ องค์การบริหารส่วนตำบลที่จะได้รับประกอบกับซึ่งต้องคำนึงถึงคุณภาพและการดูแลรักษาเป็นสำคัญโดยไม่ต้องถือราคาต่ำสุดในการซื้อหรือจ้างเสมอไป

๔. เพื่อให้การบริหารราชการไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล ควรจัดให้มีการกระจายอำนาจ การตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติการปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใดของผู้ดำรงตำแหน่งใดให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนั้นโดยตรง เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ โดยเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ไม่สร้างขั้นตอนหรือการกลั่นกรองงานที่ไม่จำเป็นในการปฏิบัติงานสำหรับการควบคุมติดตาม และกำกับดูแลการใช้อำนาจและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจเช่นการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการอื่นๆ องค์การบริหารส่วนตำบลควรจัดทำแผนภูมิขั้นตอน และระยะเวลาการดำเนินการรวมทั้งรายละเอียดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนเปิดเผยไว้ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าตรวจสอบได้

๕. เพื่อให้การบริหารราชการมีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ องค์การบริหารส่วนตำบลควรมีการทบทวนภารกิจของตนว่าภารกิจใดมีความจำเป็นหรือสมควรที่จะได้ดำเนินการ โดยคำนึงถึงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของรัฐบาล งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เกิดความคุ้มค่าของภารกิจและสถานการณ์อื่นประกอบกัน เช่นการวางแผนอัตรากำลังให้มีส่วนราชการ พนักงานส่วนตำบลให้เหมาะสมสอดคล้อง เป็นต้น

๖. เพื่อให้ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ องค์การบริหารส่วนตำบล ควรบริการประชาชนโดยกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จแต่ละงาน และประกาศให้ประชาชนและพนักงานส่วนตำบลให้ทราบ หรือนำระบบสารสนเทศและการสื่อสารให้มีระบบหรือมีศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (one stop service) และการปฏิบัติราชการในเรื่องใด ๆ โดยปกติให้ถือว่าเป็นเรื่องเปิดเผย เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล จึงกำหนดเป็นความลับได้เท่าที่จำเป็น เช่น การเปิดเผยเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี การจัดซื้อจัดจ้างที่จะดำเนินการในงบประมาณและสัญญาใดๆ ที่ได้มีการอนุมัติให้จัดซื้อหรือจัดจ้างแล้วให้ประชาชนสามารถขอดูหรือตรวจสอบได้ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

๗. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ ควรมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล เกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการและเป็นไปตามเป้าหมาย รวมทั้งเป็นที่พึงพอใจแก่ประชาชนผู้รับบริการ และความคุ้มค่าในภารกิจนั้น สามารถเพิ่มผลงานและผลสัมฤทธิ์โดยไม่เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่าย เป็นต้น

สรุป ได้ว่าจากที่กล่าวมาทั้งแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดีและการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีตามหลักที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ นั้น จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใดองค์การบริหารส่วนตำบลควรจะมีการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ เพื่อจะได้สอดคล้องและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด

๒.๔ แนวคิดเกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์

๒.๔.๑ ความหมายของคุณลักษณะที่พึงประสงค์

คำว่า “คุณลักษณะ” พจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. ๒๕๓๐ ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง เครื่องหมายที่ใช้ให้ถึงความดี หรือลักษณะประจำของบุคคล ส่วนกรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ^{๑๔} ให้ความหมายว่า คุณลักษณะ หมายถึง บุคลิกภาพที่ดี ที่ควรปลูกฝังให้มีอยู่ในตัว การแสดงออกถึงลักษณะประจำตัวของบุคคลนั้น จากความหมายที่กล่าวมาเบื้องต้น พอจะประมาณได้ว่า คุณลักษณะของบุคคลเกิดจากการสร้างสม ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และทักษะต่าง ๆ แล้วบูรณาการออกมาเป็นสิ่งที่บุคคลอื่นสามารถสังเกตเห็นได้ คุณลักษณะของคนที่สามารถเปลี่ยนแปลง และสามารถพัฒนาได้ คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของบุคคลในวิชาชีพต่าง ๆ

^{๑๔}สุดใจ ศรีทอง, “คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารโรงเรียนตามทัศนะของข้าราชการ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดฉะเชิงเทรา”, วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต, สาขาการบริหารการศึกษา (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๔๓).

จะเป็นเช่นไร ขึ้นอยู่กับลักษณะและสภาพแวดล้อมของงานที่ปฏิบัติ บุคคลใดที่มีลักษณะเหมาะสมต่อการปฏิบัติงานใด ๆ จะช่วยให้การปฏิบัติงานนั้น ๆ มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น และในฐานะผู้บริหารหรือหัวหน้าหน่วยงานคุณลักษณะที่เหมาะสมจะสามารถสร้างการยอมรับนับถือและจงใจจากบุคลากรในหน่วยงานให้มุ่งมั่นปฏิบัติงานสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย

สำหรับการศึกษาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในครั้งนี้ได้กำหนดกรอบจากการศึกษาบทบาทอำนาจหน้าที่และภาระกิจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และสรุปออกมาเป็นคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลควรมีอยู่อย่างสูง ๓ ด้าน ดังที่สรุปไว้ในหัวข้อที่ผ่านมา ผู้วิจัยใช้ความสามารถทั้ง ๓ ด้านนี้เป็นกรอบคุณลักษณะที่พึงประสงค์ในการศึกษาวิจัย รายละเอียดคุณลักษณะที่พึงประสงค์แต่ละด้านที่ศึกษามีดังนี้

๑. คุณลักษณะด้านการบริหารงาน

การบริหาร หมายถึง การทำให้งานต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำ^{๑๕} ดังนั้นการบริหารงานก็เหมือนกับการบริหารคน^{๑๖} หรืออาจจะหมายถึง กระบวนการ กิจกรรม หรือวิธีการที่ผู้บริหารดำเนิน การอย่างเป็นขั้นตอนในการจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมเพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัด^{๑๗} การบริหารงานจึงเป็นเรื่องของศิลปะและศาสตร์ที่ไม่อาจแยกจากกันได้ แต่จะส่งเสริมซึ่งกันและกันเพื่อให้การดำเนินภาระกิจขององค์การเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในการบริหารนั้นจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรในการบริหาร

วราภรณ์ รุ่งเรืองกิจ^{๑๘} กล่าวถึงทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการบริหาร ได้แก่ คน (man) เงิน (money) วัสดุอุปกรณ์ (material) วิธีการ (method) ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นปัจจัยสำคัญพื้นฐานที่ผู้บริหารต้องใช้ นอกจากนี้ยังได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารไว้ในชุดการฝึกอบรม หลักสูตรการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลสำหรับพนักงานส่วนตำบลไว้ โดยกล่าวว่า ในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น สามารถนำหลักการบริหารตามความคิดของฟายอล (Fayol) ที่ได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้บุกเบิกความคิดเกี่ยวกับการจัดการเชิงบริหารมาใช้ คือ

^{๑๕} ธงชัย สันติวงษ์, **องค์การและการบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร:ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๓), หน้า ๕.

^{๑๖} อนันต์ อนันตกุล, **คิดแบบนักบริหารสมัยใหม่**, (ในหนังสือวิธีคิดของอนันต์ อนันตกุล : รวบรวมคำบรรยายตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ – ๒๕๓๘), หน้า ๓๖.

^{๑๗} สุนัดดา สัตตวัตรกุล, “คุณลักษณะของผู้บริหารที่ พึงประสงค์ของข้าราชการและพนักงาน นมหาวิทยาลัยในสังกัดสำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่”, **วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยแม่โจ้, ๒๕๔๖).

^{๑๘} วราภรณ์ รุ่งเรืองกิจ, **กลยุทธ์การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล** (กรุงเทพฯ : ชวนพิมพ์, ๒๕๔๑), หน้า ๒๘-๒๙.

๑. การจัดแบ่งกันทำ เป็นหลักของการใช้ประโยชน์จากบุคคลให้มีประสิทธิภาพ สูงที่สุดโดยการ แบ่งงานกันทำตามความรู้ความสามารถหรือความถนัดของแต่ละบุคคล
๒. อำนาจหน้าที่ หมายถึงสิทธิ์ที่ออกคำสั่งให้ผู้อื่นปฏิบัติตามรวมถึงสิทธิ์ในการสั่ง ใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้งานสำเร็จ
๓. ความมีวินัย คือการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่องค์กรหรือผู้บริหารกำหนดซึ่งก็ คือกฎหมาย ระเบียบและพระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้นเอง
๔. เอกภาพในการบังคับบัญชาคือการที่ผู้ใต้บังคับบัญชามีผู้บังคับบัญชา หรือผู้ สั่งการคนเดียวในงานหนึ่ง ๆ เพื่อป้องกันการขัดแย้งหรือสับสน
๕. เอกภาพในด้านแนวทาง คือการมีแผนปฏิบัติงานที่แนชัดและใช้เป็น แนวทาง ในการปฏิบัติงานร่วมกันทั้งองค์การ
๖. การยึดถือประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก หมายถึงการที่ผู้ปฏิบัติงานทุกคน ปฏิบัติงานโดยไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง
๗. การให้ค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ ควรอยู่ความสามารถของคน ซึ่งในฐานะ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคงจะไม่สามารถกำหนดค่าตอบแทนให้กับเจ้าหน้าที่แต่ละคนได้ เพราะต้องปฏิบัติตามกฎหมายคงจะพิจารณาในแง่ของการเลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือนประจำปีให้ ความ ทุ่มเทให้กับงานของบุคลากรของแต่ละคน
๘. การกำหนดอัตราส่วนระหว่างการรวมอำนาจหรือการกระจายอำนาจซึ่งจะ ขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ ความสำคัญของเรื่อง สถานการณ์แวดล้อมในขณะนั้นและดุลยพินิจของผู้บริหาร ด้วยว่าควรจจะรวมหรือกระจายอำนาจมากน้อยเพียงใด
๙. การจัดลำดับสายงาน หมายถึง การจัดลำดับความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ และงานต่าง ๆ เพื่อให้การทำงานสะดวกขึ้น
๑๐. ความมีระเบียบ คือการจัดให้ทุกสิ่งทุกอย่างอยู่ในที่ได้กำหนดไว้ โดย เฉพาะงานด้านเอกสารซึ่งนอกจากจะเป็นระเบียบเรียบร้อยแล้วยังง่ายต่อการค้นหาด้วย
๑๑. ความเป็นธรรม คือการปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคนด้วยความยุติธรรม และเสมอภาค
๑๒. ความมั่นคงในการทำงาน คือการสร้าง ความมั่นใจให้กับผู้ปฏิบัติงานว่าหาก เขาเป็นคนดีมีฝีมือก็จะสามารถทำงานกับองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตลอดไป
๑๓. ความคิดริเริ่ม เป็นการเปิดโอกาสให้ทุกคน ได้แสดงความคิดเห็น ริเริ่ม สร้างสรรค์ ภายใต้อำนาจหน้าที่และระเบียบปฏิบัติ
๑๔. ความสามัคคี เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องสร้างให้เกิดขึ้นในองค์การให้ได้ เพราะ จะเป็นพลังสำคัญให้การดำเนินงานต่าง ๆ บรรลุวัตถุประสงค์

นอกจากนี้แล้ว ยังสามารถนำแนวความคิดทางด้านการบริหารของกูลิค (Gulick) ที่ข้าราชการไทยและนักบริหารทั่วไปรู้จักกันดีและนำไปใช้กันอย่างแพร่หลายคือการบริหารแบบ “POSDCoRB” ^{๑๙} ซึ่งขยายความได้ดังนี้

- P - Planning ได้แก่การวางแผนงานรวมถึงการกำหนดนโยบายต่าง ๆ
- O - Organizing ได้แก่การจัดองค์การ การจัดระบบงาน
- S - Staffing ได้แก่การจัดคนเข้าทำงาน การบริหารบุคคล
- D - Directing ได้แก่การอำนวยการ การสั่งการต่าง ๆ
- Co - Coordinating ได้แก่การประสานงานทั้งภายในและภายนอกองค์การ
- R - Reporting ได้แก่การรายงานผลการปฏิบัติงาน
- B - Budgeting ได้แก่การจัดทำงบประมาณของหน่วยงาน

ซึ่งความคิดเห็นของนักวิชาการด้านการบริหารทั้ง ๒ ท่านนี้ค่อนข้างครอบคลุมถึงกระบวนการบริหารงานที่นักบริหารงานทั่วไปสามารถนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานทั้งด้านการบริหาร และเมื่อพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการบริหารที่นายองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการต่าง ๆ ตามที่นักวิชาการได้กล่าวโดยสรุปในเบื้องต้นนี้ และที่ผู้วิจัยได้สรุปการศึกษาไว้ในหัวข้อที่ผ่านมา คุณลักษณะด้านการบริหารของนายองค์การบริหารส่วนตำบลควรจะเป็นอย่างไรนั้น Katz ^{๒๐} และ Mintzberg ^{๒๑} กล่าวว่าผู้บริหารจะต้องมีทักษะ ๓ ประการคือ

- ทักษะด้านมโนทัศน์ในงาน (Conceptual skill)
- ทักษะด้านมนุษย (Human skills)
- ทักษะด้านเทคนิคการปฏิบัติงาน (Technical skills)

นอกจากทักษะทั้ง ๓ ประการนี้แล้ว Pavett & Lau ^{๒๒} ได้ขยายเพิ่มเติมขึ้นมาอีก ๑ ทักษะเป็นทักษะที่ ๔ คือ ทักษะทางด้านการเมือง (Political skills) ซึ่งทักษะทั้ง ๔ ขยายความได้ดังนี้

๑. ทักษะด้านมโนทัศน์ในงาน (Conceptual skills) เป็นความสามารถทางสมองของผู้บริหารที่แสดงออกถึงการเข้าใจอย่างทะลุปรุโปร่งในพันธกิจของหน่วยงาน เข้าใจกระบวนการปฏิบัติงาน การประสานงานสัมพันธ์กันของส่วนต่าง ๆ ในหน่วยงาน เข้าใจถึงผลกระทบของงานที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลง เข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานอื่น ๆ สามารถคาดการณ์ และวางแผนองค์การในอนาคต มีวิสัยทัศน์ สามารถวินิจฉัยวิเคราะห์สาเหตุต่าง ๆ แปรความและสรุปความหมายได้ รู้จักใช้วิจารณญาณของตนเพื่อหาวิธีการปรับปรุงและพัฒนางานที่รับผิดชอบให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น

^{๑๙} ดิน ปรชพฤทธิ, **ทฤษฎีองค์การ**, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๒), หน้า ๖๔

^{๒๐} Robbins, S.P., **Training in interpersonal skills : TIPS for managing people at work**, (San Diego : Prentice - Hill International, 1989), p. 5.

^{๒๑} Ibid., p. 10.

^{๒๒} Ibid., pp. 21-23.

๒. ทักษะด้านมนุษย (Human skills) หมายถึง การมีมนุษยสัมพันธ์ สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทักษะในการเข้าใจคนที่ต้องการทำงานและต้องติดต่อสัมพันธ์ด้วยจะทำให้การประสานงานทั้งภายในและภายนอกองค์กรสะดวกราบรื่นสร้างความร่วมมืออันดีในการปฏิบัติงาน ผู้บริหารที่มีมนุษยสัมพันธ์แสดงออกโดยลักษณะที่สำคัญคือการยิ้มแย้มแจ่มใส มีความเสมอต้นเสมอปลาย การยกย่องชมเชย การรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น มีความยืดหยุ่น เปิดเผย เป็นกันเอง ไม่ดูถูกผู้ร่วมงานแม้ผู้นั้นอยู่ในตำแหน่งที่ต่ำกว่า

๓. ทักษะด้านเทคนิคการปฏิบัติงาน (Technical skills) หมายถึง ความรู้ ความเข้าใจความสามารถ ความชำนาญในกิจกรรมเฉพาะอย่าง โดยเฉพาะการใช้เครื่องมือ วิธีการ กระบวนการปฏิบัติงาน สามารถแสดงออกมาให้ผู้อื่นเห็นถึงประสิทธิภาพ ผลลัพธ์ที่ดีของงาน ทักษะด้านเทคนิคการปฏิบัติงานสามารถสังเกตได้จากประสิทธิผลของงาน ที่นอกจากจะสัมฤทธิ์ผลตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้แล้ว ยังต้องประหยัด ใช้ทรัพยากร หรือเวลาน้อยที่สุด คือ ใช้เท่านั้นจึงจะถือว่ามีความรู้เทคนิคการปฏิบัติงานดี

๔. ทักษะด้านการเมือง (Political skills) เป็นความสามารถในการขึ้นสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้นการสร้างฐานพลังอำนาจ และการสร้างความสัมพันธ์อันมั่นคง ผู้ที่มีทักษะทางการเมืองต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการเจรจาต่อรอง สามารถโน้มน้าวจูงใจจนถึงผลประโยชน์ ชนสูงสุดขององค์กรเพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารจะต้องมีการบูรณาการทักษะต่าง ๆ เหล่านี้เข้าด้วยกัน ซึ่งการบูรณาการนั้นก็ถือเป็นคุณลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งของผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จสูง ประชุม บุญรอด^{๒๓} กล่าวถึงผู้บริหารจะต้องสามารถผสมผสานหรือบูรณาการสิ่งต่าง ๆ ไว้ ๕ ประการ ได้แก่

๑. การบูรณาการทฤษฎีและการปฏิบัติ (Theory and Practice) ผู้บริหารต้องแปลงทฤษฎีต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเหมาะสม และต้องพยายามค้นหาทฤษฎีเพื่อช่วยพิสูจน์และอธิบายความสลับซับซ้อนในการปฏิบัติงานให้จงได้

๒. การบูรณาการดำเนินงานและกิจกรรมในการดำเนินงาน (Operations and Activities)

๓. การบูรณาการประเภทความรู้ (Types of Knowledge) ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้รอบรู้ในหลาย ๆ สาขาวิชาและควรมีความรู้แจ้ง รู้ลึกในบางสาขาวิชาและต้องมีความสามารถในการบูรณาการความรู้เหล่านี้มาใช้ในการบริหาร

^{๒๓} ประชุม บุญรอด, นโยบายและการวางแผน : หลักการและทฤษฎี, (กรุงเทพมหานคร : เนติกุลการพิมพ์, ๒๕๓๙), หน้า ๗๙.

๔. การบูรณาการหน้าที่และกระบวนการ (Functions and Processes) หน้าที่ความรับผิดชอบและกระบวนการบริหารมีความสัมพันธ์กัน ผู้บริหารที่ดีต้องมีการบูรณาการทั้งสองส่วนนี้เข้าด้วยกันให้ได้

๕. การบูรณาการทักษะและความสนใจ (Skills and Interests) การปฏิบัติงานให้ได้ผลดีต้องอาศัยทักษะและความสนใจหรือทัศนคติที่ดีกับงานนั้น ผู้บริหารที่มีความสามารถย่อมต้องบูรณาการทักษะและความสนใจของทั้งตนเอง ผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงานให้ผสมผสานกันเป็นอย่างดี เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน นอกจากคุณลักษณะด้านการบูรณาการสิ่งต่าง ๆ ที่ประชุม รอดประเสริฐกล่าวไว้แล้วนั้น ยังมีผู้ที่กล่าวถึงคุณลักษณะอื่น ๆ ของผู้บริหารไว้อีกดังนี้

อนันต์ อนันตกุล กล่าวถึงคุณลักษณะของผู้บริหารสมัยใหม่ไว้ว่าจะต้องมีปฏิภาณ มีไหวพริบ มีปัญญา มีความสามารถเหนือกว่าคนอื่นในหน่วยงาน รับรู้สถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลง ต้องเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง มีกลยุทธ์เชิงความคิด ต้องคิดเชิงรุกไม่ใช่ตั้งรับอย่างมีข้อมูล คิดอย่างรับผิดชอบต่อผล ต่อค่าใช้จ่าย ต่อสิ่งที่เกิดผลเสียหาย คิดล่วงหน้า คิดแก้ปัญหา คิดอย่างกว้างไกล คิดให้หลุดจากสภาพปัญหาปัจจุบัน ไม่อ้างตัวเก่า ๆ ที่เป็นอุปสรรค คิดโดยยึดผลสำเร็จที่เกิดขึ้นเพื่อส่วนรวมเป็นหลัก มีความรู้สึกรู้ว่าต้องการแข่งขัน คือแข่งขันเพื่อทำความดีแข่งกับองค์กรอื่น แข่งกับสถานการณ์หรือแข่งกับการเปลี่ยนแปลง ต้องรอบรู้ต้องทันเหตุการณ์ ต้องทันสมัย ต้องมีกลยุทธ์ในการทำงาน ให้งานสำเร็จได้อย่างรวดเร็วทันใจไม่เสียเวลามาก มีทัศนคติที่ดีต่องาน และมีภาวะผู้นำ^{๒๔}

มนูญ วงศ์นารี ได้กล่าวถึงคุณลักษณะที่เกี่ยวกับความกล้า ๑๑ ประการในการเป็นผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพของราชการไทย ความกล้าทั้ง ๑๑ ประการนั้น ได้แก่^{๒๕}

๑. มีความกล้าที่จะตั้งอุดมการณ์ในการทำงานราชการของตนขึ้นมาอย่างสร้างสรรค์และชัดเจน

๒. มีความกล้าที่จะตั้งเป้าหมายในการทำงานที่แน่ชัดวัดได้ขึ้นมาในแต่ละปี ทั้งนี้เพื่อพิสูจน์ฝีมือในการบริหาร/ ทำงานของตนเอง มีความกล้าที่จะใช้วิธีการบริหาร/ วิธีการทำงานที่ถูกต้องชอบธรรม ด้วยคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในทุก ๆ เรื่องมีความกล้าคิด/ พูด/ ทำ และเสี่ยงโดยอาศัยศาสตร์ และศิลป์ มีสติปัญญา มีความกล้าที่จะนำตัวเองด้วยตัวเอง เป็นตัวของตัวเอง ยืนอยู่บนขาตัวเองอย่างมีศักดิ์ศรี มีอิสรภาพในความเป็นมนุษย์ มีความกล้าที่จะตัดสินใจและลงมือทำในสิ่งที่เป็ประโยชน์ต่อแผ่นดิน แม้ว่าจะมีผู้เสียผลประโยชน์/คนพาลจะไม่ชอบหรือไม่พอใจตนบ้างก็ตาม มีความกล้าติดตามงาน ประเมินผลงานให้เป็นไปตามหมายหรือกำหนดการ

^{๒๔}อนันต์ อนันตกุล, *คิดแบบนักบริหารสมัยใหม่*, (ในหนังสือวิธีคิดของอนันต์ อนันตกุล : รวบรวมคำบรรยายตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๖-๒๕๓๘), หน้า ๖๓.

^{๒๕}มนูญ วงศ์นารี, *ความกล้า ๑๑ ประการในการเป็นผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพของข้าราชการไทย*, *จุลสารดอกบัว*, (๓ กันยายน ๒๕๔๒) : หน้า ๑๒-๑๓.

แม้ว่าจะมีข้าราชการที่เฉื่อยชา ชี้เกียจ ฯลฯ จะไม่ชอบใจ พอใจบ้างก็ตาม มีความกล้าที่จะสอนงาน ฝึกอบรมและพัฒนาให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นคนเก่งและเป็นคนดีอยู่เสมอ (เป็นคนเก่งที่จะทำให้คนอื่น เก่งและเป็นคนดีที่ทำให้คนอื่นเขาดีด้วย) มีความกล้ารับผิดชอบและกล้ารับชอบในผลทุกอย่างที่เกิดขึ้นจากการกระทำของตนหรือจากการที่ตนได้มอบหมายให้คนอื่นไปทำมีความกล้าที่จะ ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและพัฒนาทุกสิ่งทุกอย่างให้มีความเหมาะสมทันสมัยโดยอาศัยการเข้ามามีส่วนร่วมจากคนอื่นรวมทั้งการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพมีความกล้าทั้งศึกษา/ฝึกอบรม/พัฒนาดนให้เป็นคนดี และมีความรู้ความสามารถในเชิงการบริหารจัดการอยู่เสมอ

นอกจากนี้ยังเ ข้าสู่กระบวนการเรียนรู้แบบกลับใจเพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เป็น ความไม่ดีไม่งามหรือความไม่เหมาะสมของตนอีกด้วยจากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ สามารถสรุป คุณลักษณะทางด้านการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ว่าเป็นคนที่รอบรู้ มีการ เรียนรู้อยู่ตลอดเวลา ตื่นตัวต่อการเปลี่ยนแปลง มีสมรรถนะทางด้านการคิด ท้นสมัยทั้งด้านแนวคิดและ การแสดงออก มีความกล้าที่จะทำ กล้าที่จะรับผลของการกระทำ กล้าที่จะสอนและพัฒนาผู้อื่นให้มี สมรรถนะเท่าเทียมหรือสูงกว่าตนและมีทักษะทั้ง ๔ ประการตามที่ พาเวท และเลาท์^{๒๖} ได้ขยายความ ไว้คิดทักษะด้านมนทัศน์ในงานทักษะด้านมนุษย์ ทักษะด้านเทคนิคการปฏิบัติงาน และทักษะ ทางด้านการเมือง และสามารถบูรณาการความรู้ความสามารถและทักษะต่าง ๆ เหล่านี้ในการ ปฏิบัติงาน

๒. คุณลักษณะด้านภาวะผู้นำ

วราภรณ์ รุ่งเรืองกิจ ให้ความหมายภาวะผู้นำว่า หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลใน ลักษณะที่บุคคลหนึ่งมีอิทธิพลเหนือคนอื่นโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้^{๒๗} ซึ่ง อนันต์ อนันตกุล ได้กล่าวให้เข้าใจชัดเจนยิ่งขึ้นว่า ภาวะผู้นำเป็นภาวะที่เราสามารถแสดง ความสามารถในการที่จะจูงใจให้ผู้อื่นทำงานตาม ภารกิจ ตามเป้าหมายให้ประสบความสำเร็จเป็นที่ พึงพอใจ^{๒๘}

^{๒๖} สุนัดดา สัตตวัตรกุล, “คุณลักษณะของผู้บริหารที่พึงประสงค์ของข้าราชการและพนักงานมหา - วิทยาลัยในสังกัดสำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่”, วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต , (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยแม่โจ้, ๒๕๔๖).

^{๒๗} วราภรณ์ รุ่งเรืองกิจ, กลยุทธ์การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล, (กรุงเทพมหานคร : ขวนพิมพ์, ๒๕๔๑), หน้า ๒๙.

^{๒๘} อนันต์ อนันตกุล, คัดแบบนักบริหารสมัยใหม่, (ในหนังสือวิธีคิดของอนันต์ อนันตกุล : รวบรวมคำ บรรยายตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๖-๒๕๓๘), หน้า ๓๖.

เบลค และมูตัน (Black & Mouton) กล่าวถึงภาวะผู้นำว่า คือสิ่งที่สามารถอธิบายได้ด้วยส่วนประกอบ ๖ ประการดังนี้^{๒๙}

๑. การริเริ่ม (Initiative) ผู้นำต้องเป็นผู้ริเริ่มทำในกิจกรรมที่ต้องใช้ความมานะพยายามเป็นอย่างมาก กล่าวที่จะเป็นผู้เริ่มต้นกระทำหรือหยุดกระทำการใด ๆ หรือเปลี่ยนแปลงแนวทางหรือลักษณะของงานที่ทำอยู่เป็นประจำ ผู้นำต้องแสดงความกระตือรือร้น กระฉับกระเฉงในการทำงาน เพื่อสร้างความศรัทธาอันแรงกล้าแก่ผู้อื่นให้รวมกันทำงาน เพื่อผลสำเร็จในการดำเนินงานหรือกิจกรรมนั้น ๆ

๒. การสืบค้น (Inquiry) การสืบค้นเพื่อการรู้จัก ผู้นำต้องมีความเข้าใจที่กว้างขวางสามารถหยั่งรู้ในข้อมูลปัญหาต่าง ๆ ผู้นำต้องเรียนรู้อย่างลึกซึ้งถึงเบื้องหน้า เบื้องหลังและสถานการณ์ปัจจุบันของปัญหา ระเบียบการ โครงการ และข้อเท็จจริงต่าง ๆ ทุกแง่มุมเกี่ยวกับบุคคลเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพได้ ดังนั้นผู้นำจึงต้องมีหูตากว้างไกล ค้นหาความรู้จากการบันทึกในสิ่งที่พบเห็น การติดตามข้อมูลข่าวสารจากวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือ ตำรา วารสาร สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ การสืบค้นเรื่องราวต่าง ๆ เพื่อการ รู้จริงจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีที่สุดในการปฏิบัติงานของผู้นำ

๓. การเป็นตัวแทนเจรจา (Advocacy) ผู้นำจะต้องเป็นผู้เจรจา เป็นตัวแทนของคนในกลุ่มให้ทุกคนมีความคิด มีความเข้าใจ มีมุมมองในการปฏิบัติหน้าที่ที่ตรงกัน เพื่อผลสำเร็จในเป้าหมายเดียวกัน ผู้นำต้องสามารถทำให้ความแตกต่างทางความคิด มุมมองหรือวิสัยทัศน์ของผู้ร่วมงานปรับเปลี่ยนมาเป็นมุมมองหรือวิสัยทัศน์ขององค์การเพื่อจุดมุ่งหมายเดียวกันได้ สามารถสื่อความคิดจุดยืน สถานการณ์ที่ต้องเผชิญหน้าให้ร่วมงานรับรู้และเข้าใจ การเป็นตัวแทนเจรจาส่งสามารถลดความเสี่ยงและเป็นการแก้ปัญหาโดยใช้เหตุผลหลาย ๆ ทาง

๔. การแก้ไขข้อขัดแย้ง (Conflict solving) เมื่อมีความขัดข้องในการทำงานมักจะก่อให้เกิดความขัดแย้งในหมู่ผู้ร่วมปฏิบัติงาน ผู้นำต้องแก้ไขข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยดี มีความราบรื่น

๕. การตัดสินใจ (Decision making) ผู้นำต้องมีการตัดสินใจเพื่อหาข้อตกลงหรือข้อยุติในการดำเนินงาน การตัดสินใจต้องอยู่ในพื้นฐานที่ถูกต้อง ผู้นำจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ การตัดสินใจที่ดีก็เป็นตัวชี้วัดอย่างหนึ่ง

๖. การวิจิกวเคราะห์ (Critique) เป็นการเรียนรู้จากประสบการณ์ถึงสิ่งที่ดีหรือไม่ดีจากเหตุการณ์ที่ผ่านมา เป็นวิธีที่เน้นงานเป็นศูนย์กลาง เป็นการเรียนรู้ว่าเราจะทำงานต่าง ๆ อย่างไร มีทางเลือกหรือกิจกรรมที่คล้ายคลึงกันหรือไม่ หรือมีกิจกรรมใด ๆ ที่จะทำในอนาคต การวิจิกวเคราะห์ประสบการณ์ในอดีตเพื่อหาวิธีปรับปรุงคุณภาพและเพิ่มประสิทธิภาพของงานในปัจจุบัน

^{๒๙} Black & Mouton, J. S., **Executive achievement : Making it at the top**, (New York : Mc Graw – hill, 1986), p. 4.

จากที่กล่าวมาทั้ง ๖ ประการข้างต้น เป็นส่วนประกอบที่ควรพบในผู้นำตามมุมมองของ Black & Mouton ซึ่งก็ได้สรุปว่า ภาวะผู้ที่มีประสิทธิภาพ หมายถึง การค้นหาหนทางที่ดีที่สุดในการแก้ปัญหา และการประสานวัตรกรรมในกิจกรรมซึ่งหมายถึงการผลิต การสร้างสรรค์ และการเข้าถึงจุดประสงค์ที่ตรงกับองค์การ

บาส (Bass) ได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำไว้ดังนี้^{๓๐}

๑. เป็นจุดรวมของกระบวนการกลุ่ม คือเป็นจุดรวมของอำนาจที่ทำให้กลุ่มร่วมมือกันในการเปลี่ยนแปลง ประกอบกิจกรรม หรือควบคุมสังคม
๒. เป็นบุคลิกภาพและผลอันเกิดจากบุคลิกภาพของผู้นำ
๓. เป็นศิลปะในการทำให้ผู้อื่นยอมตาม ถือือเป็นความสามารถของผู้นำในการสร้างความประทับใจ ทำให้ตามเชื่อฟัง รักดี และความร่วมมือ
๔. เป็นการใช้อิทธิพลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเกิดการร่วมมือเพื่อไปสู่จุดมุ่งหมายที่วางไว้เป็นการกระทำหรือพฤติกรรมในการอำนวยการและประสานกิจกรรมของสมาชิกในกลุ่ม
๕. เป็นรูปแบบของการชักจูงหรือสร้างแรงบันดาลใจมากกว่าการบังคับ
๖. เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจโดยผู้นำใช้อำนาจที่มีอยู่ในการกำหนดพฤติกรรมของสมาชิกเป็นเครื่องมือในการบรรลุจุดมุ่งหมายในการกำหนดสถานการณ์และพฤติกรรมของกลุ่มแล้วกระตุ้น ผลักดัน และประสานองค์การไปสู่จุดมุ่งหมายเป็นผลการมีปฏิสัมพันธ์ คือ เป็นการกระตุ้นซึ่งกันและกันระหว่างคนที่มีความแตกต่างกัน เพื่อไปสู่อุดมการณ์เดียวกันด้วยความสมัครใจ เป็นการแสดงบทบาทตามที่สังคมคาดหวังระหว่างผู้นำและสมาชิกกลุ่มเป็นการริเริ่มโครงสร้างและคงไว้ซึ่งโครงสร้างของความคาดหวังและมีปฏิสัมพันธ์

จากที่กล่าวมาทั้งหมด สรุปความหมายของภาวะผู้นำได้ว่า เป็นความสามารถในการจูงใจทำให้ผู้อื่นเชื่อถือศรัทธาและอุทิศตนตามคำสั่ง แนวทางที่ผู้นำกำหนดไว้เพื่อบรรลุเป้าหมายแห่งความสำเร็จ ซึ่งการเป็นผู้นำที่มีภาวะผู้นำที่ดีต้องใช้ความสามารถทั้งศาสตร์และศิลป์ควบคู่กันไปจึงจะทำให้การนำองค์การผ่านพ้นอุปสรรคข้อขัดแย้งต่าง ๆ ไปสู่เป้าหมายที่ต้องการได้ในที่สุด

องค์การบริหารส่วนตำบลมีภาระกิจที่รับผิดชอบอยู่หลายด้านในการที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจะบริหารจัดการงานต่าง ๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารต้องเป็นผู้บริหารแบบผู้นำ ซึ่ง **ภราดร กัลป์ยานันต์** กล่าวถึงผู้บริหารแบบผู้นำว่าคือผู้ที่สามารถควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด^{๓๑}

^{๓๐} สมพงษ์ เกษมสิน, **การบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ลักษณ์, ๒๕๔๒), หน้า ๓๕.

^{๓๑} ภราดร กัลป์ยานันต์, **ผู้บริหารกับผู้นำ วารสารองค์การเกษตรกรรม**(ธันวาคม ๒๕๓๗) : หน้า ๓๓-๔๑.

วราภรณ์ รุ่งเรืองกิจ ได้กำหนดถึงคุณลักษณะที่พึงประสงค์ที่สำคัญของผู้นำหรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยแบ่งเป็นด้านต่าง ๆ ดังนี้^{๓๒}

๑. ด้านคุณลักษณะ

๑.๑ คุณลักษณะทางกาย เป็นสิ่งที่สัมพันธ์ได้ง่ายที่สุด ผู้นำจึงต้องเอาใจดูแลสุขภาพและรูปร่างให้อยู่ในลักษณะแข็งแรงและสมส่วนเพื่อจะได้เกิดความคล่องตัวและกระฉับกระเฉงในการปฏิบัติงาน ซึ่ง เทด (Tead) กล่าวว่าผู้นำที่ประสบความสำเร็จ จำเป็นต้องมีพลังกายและพลังประสาทที่เข้มแข็งคุณลักษณะทางกายนี้นักวิชาการท่านอื่น ๆ ให้ความหมายกว้างถึงลักษณะบุคลิกภาพของบุคคลนั้น ๆ ด้วย ผู้บริหารจะต้องรู้จักแต่งกายให้สะอาดเรียบร้อยถูกกาลเทศะ นอกจากนี้ยังต้องรู้จักการวางตน รู้จักการควบคุมตนเอง พุดเก่งและพุดดี (พุดสุภาพ) เสี่ยงดีน่าฟัง ต้อนรับขับสู้เก่ง เข้าสังคมเก่ง สุขภาพสมบูรณ์ แข็งแรง มีความเสียสละและอดทนกล้าหาญเด็ดเดี่ยว ไม่โลเล สงบเสงี่ยม อ่อนน้อมถ่อมตนไม่อวดตนเอง กระตือรือร้น กระฉับกระเฉง^{๓๓}

๑.๒ คุณลักษณะด้านสติปัญญา ได้แก่ความเป็นผู้มีความรู้ดี เฉลียวฉลาด มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความรอบคอบและมีความจำดีด้วย นอกจากนี้ยังมีกล่าวถึงคุณลักษณะนี้ไว้ดังนี้คือ ต้องมีความรู้ดีทั้งเกี่ยวกับงานในหน้าที่และความรู้ในเรื่องทั่วไป หมั่นศึกษาหาความรู้ให้ก้าวหน้าทันสมัย ทันกับเทคโนโลยีใหม่ ๆ อยู่เสมอ ถ้าเกิดปัญหาในการปฏิบัติงานก็สามารถให้คำปรึกษาแนะนำหรือแก้ปัญหาให้ผ่านพ้นไปได้^{๓๔} เป็นผู้มีความคิดไกล มีโลกทัศน์กว้าง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ หาทางปรับปรุงพัฒนางานให้ก้าวหน้าอยู่ตลอดเวลา มีการตัดสินใจกับการใช้ดุลยพินิจดี คิดในความเปลี่ยนแปลงของโลก^{๓๕}

๑.๓ คุณลักษณะด้านจิตใจ ผู้นำต้องเป็นผู้มีคุณธรรม คือ เป็นผู้ที่มีความดีงามตามหลักธรรมของศาสนาประจำใจอยู่เป็นนิจ มีความยุติธรรม มีความอดทนต่อความยากลำบากในงาน และสามารถควบคุมอารมณ์ได้ดี มีความเสียสละรวมทั้งผู้มีจิตใจเบิกบานอยู่เสมอ

๑.๔ คุณลักษณะด้านงาน จะต้องเป็นผู้ที่มีความศรัทธาในองค์การ และงานที่ตนรับผิดชอบรักงาน รักผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงาน มีความรับผิดชอบสูงและต้องการความสำเร็จสูงอีกด้วย ซึ่งคุณลักษณะด้านนี้ สามารถอธิบายเพิ่มเติมตามแนวคิดของ เทด(Tead)^{๓๖} ได้

^{๓๒} วราภรณ์ รุ่งเรืองกิจ, กลยุทธ์การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล, (กรุงเทพมหานคร : ขวณพิมพ์, ๒๕๔๑), หน้า ๓๙.

^{๓๓} ณรงค์ศักดิ์ สีนสวัสดิ์, ผู้นำการเมือง : แนวทางวิเคราะห์และกรณีศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : วชิรวิทย์การพิมพ์, ๒๕๓๗), หน้า ๔๓.

^{๓๔} ณวีวรรณโพธิ์ศรี, ลักษณะผู้นำที่ดี: มีหรือยัง, วารสารพยาบาลศาสตร์เมษายน๒๕๓๗: หน้า ๓๕.

^{๓๕} ไพบุลย์ ข่างเรียน, วัฒนธรรมการบริหาร (กรุงเทพมหานคร: อักษรเจริญทัศน์ ๒๕๓๒), หน้า ๑๗๙.

^{๓๖} ณรงค์ศักดิ์ สีนสวัสดิ์, ผู้นำการเมือง : แนวทางวิเคราะห์และกรณีศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : วชิรวิทย์การพิมพ์, ๒๕๓๗), หน้า ๖๗-๖๘.

ว่าต้องมีเป้าหมายและวิธี การที่แน่นอนสามารถเข้าใจหรืออธิบายให้คนอื่นเข้าใจได้ง่าย และคนส่วนใหญ่เห็นว่าดีมีความยืดหยุ่นอย่างแข็งขันและจริงใจที่พยายามหาวิธีการทำให้เป้าหมายเป็นจริง ต้องมีความกระตือรือร้นในงานให้คล้อยตามให้ได้ สามารถสร้างศรัทธาและความเชื่อมั่นและมีทักษะในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นพิเศษ

๑.๕ คุณลักษณะด้านสังคม เนื่องจากงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จำเป็นต้องอาศัยการประสานงานเพื่อความร่วมมือจากงานหน่วยอื่น ๆ ดังนั้นผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล จึงต้องเป็นผู้ที่เปิดตัวเอง ขอบการติดต่อพบปะสังสรรค์กับบุคคลอื่น มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี ต้องการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมมือกับบุคคลอื่นด้วย ซึ่งอนันต์ อนันตกุล กล่าวถึงคุณลักษณะสังคมของผู้นำไว้ต้องสามารถเข้ากับคนอื่นได้ดี มีความทันสมัย ทันใจ ทันคนทันเหตุการณ์

๒. ด้านพฤติกรรม

๒.๑ พฤติกรรมผู้นำแบบมุ่งงานและมุ่งคน จะเน้นความสำเร็จของงานเป็นหลัก มักจะกำหนดแนวทางหรือระเบียบปฏิบัติเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จของงานโดยไม่ค่อยคำนึงถึงความรู้สึกหรือความต้องการของลูกน้อง ผู้นำแบบนี้ลูกน้องจะไม่ค่อยรัก แต่จะใช้ได้ดีกับผู้ที่มิได้บังคับบัญชาเป็นคน เกียจคร้าน ไม่รับผิดชอบ และไม่ชอบงาน

๒.๒ พฤติกรรมการใช้อำนาจของผู้นำมี ๓ แบบ คือ

๒.๒.๑ ผู้นำแบบอัตนิยมหรือเผด็จการ เป็นผู้นำที่ชอบใช้อำนาจสั่งการแบบเด็ดขาดกำกับดูแลใกล้ชิด ขาดความยืดหยุ่น เชื่อมมั่นในตนเองสูงและมุ่งแต่งานเป็นหลัก เหมาะสำหรับผู้ที่มิได้บังคับบัญชาไม่เก่ง ขอบรอคำสั่งและไม่ค่อยรับผิดชอบ

๒.๒.๒ ผู้นำแบบเสรีนิยมหรือผู้นำแบบตามสบายเป็นผู้นำที่ใจดี ให้อิสระแก่ลูกน้องอย่างเต็มที่ ไม่มีหลักการในการดูแลเหมาะสมสำหรับผู้นำที่มีลูกน้องเก่งมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และมีความรับผิดชอบ

๒.๒.๓ ผู้นำแบบประชาธิปไตย เป็นผู้นำที่เปิดให้ลูกน้องแสดงความคิดเห็นมีการปรึกษาหารือลูกน้องในการดำเนินการต่าง ๆ เหมาะสำหรับงานที่ต้องการความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ลูกน้องมีความรับผิดชอบพอสมควรและผู้นำใจกว้าง

๓. ตามทันสถานการณ์

จากการพิจารณาถึงภาวะผู้นำด้านพฤติกรรม และพฤติกรรมการใช้อำนาจของผู้นำแล้ว จะเห็นได้ว่าไม่มีภาวะผู้นำหรือพฤติกรรมการใช้อำนาจของผู้นำแบบใดจะสามารถใช้ได้ทุกสถานการณ์ เหตุการณ์ หรือกับลูกน้องทุกคน ผู้นำต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนเองให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ เหตุการณ์และลูกน้องแต่ละคนด้วย ดังนั้นผู้บริหารองค์การบริหาร ส่วนตำบลควรมีความสามารถ มีความยืดหยุ่น ทันสมัย ทันเหตุการณ์ และมีมนุษยสัมพันธ์ด้วย

๒.๕ การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

๒.๕.๑ แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้กำหนดบทบาทและหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นไว้ ๒ รูปแบบคือ สภาตำบล (ที่มีอยู่เดิม) กับองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ให้มีสภาพเป็นนิติบุคคล โดยอ้างอิงรูปแบบของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งอยู่ก่อนแล้วเป็นหลัก เช่น เทศบาล และสุขาภิบาล รวมทั้งเพิ่มอำนาจหน้าที่บางประการให้องค์การทั้งสองสามารถริเริ่มได้โดยตนเองบ้าง ทั้งนี้ได้กำหนดรูปแบบการบริหารงานในตำบลที่มีรายได้โดยรวมไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน ๓ ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ให้จัดตั้งเป็นหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นเรียกว่า องค์การบริหารส่วนตำบล

๒.๕.๒ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรมและมีหน้าที่ต้องทำกิจการตามมาตรา ๖๗ มาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และมีหน้าที่จัดระบบการบริหารสาธารณะ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ กำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๒ กล่าวคือ^{๓๗}

๑. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ (รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

มาตรา ๖๖ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งด้านในเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- ๑) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- ๒) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- ๓) ป้องกันโรคและระงับการติดต่อ
- ๔) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- ๕) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- ๖) ส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- ๗) คุ้มครอง และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

^{๓๗} กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น . คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น. (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๔๕). หน้า ๖๙-๗๑.

๘) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการ มอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา ๖๘ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- ๑) ให้มีน้ำเพื่อการบริโภค อุปโภค และการเกษตร
- ๒) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- ๓) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- ๔) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนใจและสวนสาธารณะ
- ๕) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- ๖) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- ๗) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- ๘) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- ๙) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- ๑๐) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- ๑๑) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- ๑๒) การท่องเที่ยว

๒. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

มาตรา ๑๖ ให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการระบบการบริการสาธารณะประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- ๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- ๒) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- ๓) การจัดให้มีและควบคุมการตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- ๔) การสาธูปโภค และการก่อสร้างอื่นๆ
- ๕) การสาธารณสุข
- ๖) การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
- ๗) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- ๘) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- ๙) การจัดการศึกษา
- ๑๐) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

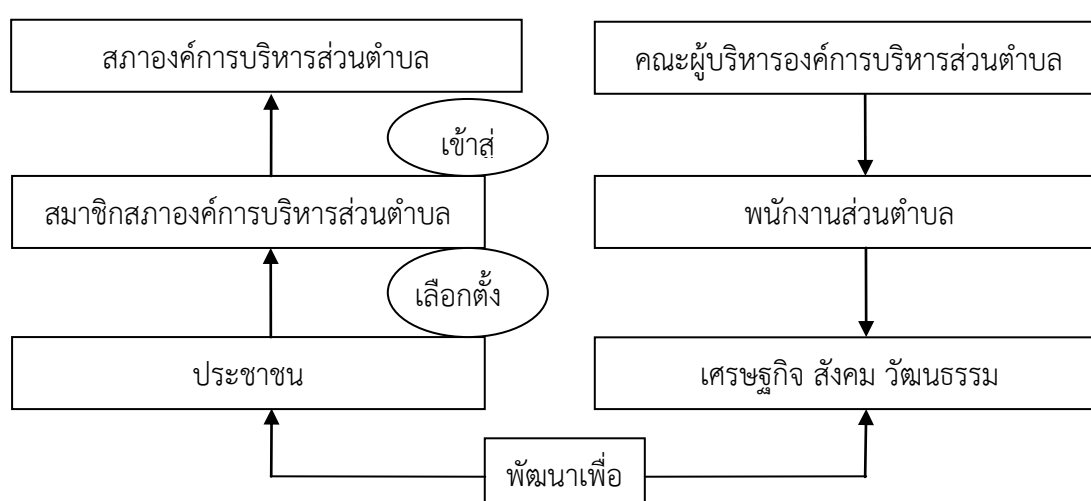
- ๑๑) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- ๑๒) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับอยู่อาศัย
- ๑๓) การจัดให้มี และบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนใจ
- ๑๔) การส่งเสริมการกีฬา
- ๑๕) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- ๑๖) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- ๑๗) การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเรือน
- ๑๘) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- ๑๙) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- ๒๐) การจัดให้มี และควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
- ๒๑) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- ๒๒) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- ๒๓) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ สาธารณสถานอื่นๆ
- ๒๔) การจัดการ การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ๒๕) การผังเมือง
- ๒๖) การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร
- ๒๗) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- ๒๘) การควบคุมอาคาร
- ๒๙) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- ๓๐) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริม และสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- ๓๑) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ตารางที่ ๒.๑ อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะผู้บริหาร^{๓๘}

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่	คณะผู้บริหารมีหน้าที่
๑. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ๒. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ๓. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลตาม (๑) และกฎระเบียบบังคับของทางราชการ	๑. บริหารงาน กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติข้อบังคับของแผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ๒. จัดทำแผนพัฒนาตำบล และงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ ๓. รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง ๔. ปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

บทบาทของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่จะมีผลการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น สามารถเขียนเป็นแผนภาพ ได้ดังนี้^{๓๙}

แผนภาพที่ ๒.๑ บทบาทและที่มาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล



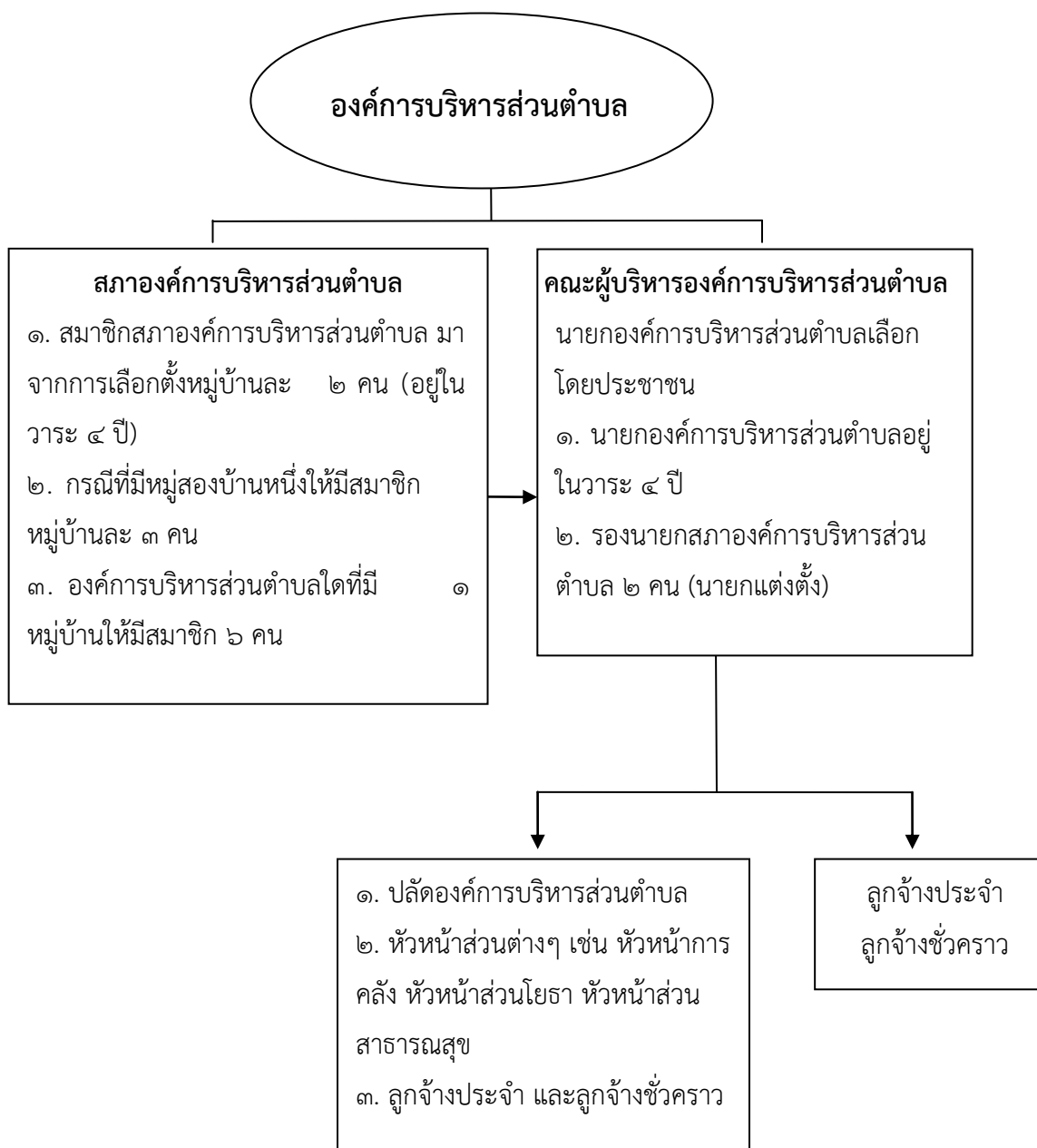
^{๓๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓.

^{๓๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๓.

๒.๕.๓ โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งการบริหารงานออกเป็น ๒ ส่วน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติเรียกว่า สภาองค์การบริหารส่วนตำบล กับฝ่ายบริหารเรียกว่าคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ดังแผนภาพที่ ๒.๒^{๔๐}

แผนภาพที่ ๒.๒ โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)



^{๔๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๒.

เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กรมการปกครองกล่าวว่าเป็นสภาพสะท้อนนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาลสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับพื้นฐานคือระดับตำบล เพื่อเป็นการสร้างรากฐานของระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคง และเป็นการกระจายอำนาจ การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ จัดทำแผนพัฒนาตำบลโดยเน้นการมีส่วนร่วม ของประชาชนเป็นหลัก รวมทั้งปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานในตำบลให้เกิดความคล่องตัว เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์การพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป เจตนารมณ์ของรัฐบาลคือ การกระจายอำนาจจากกลุ่มบุคคลไปสู่ประชาชนชาวไทย โดยอาศัยองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์การในการปกครองของตนเองในชุมชน

อย่างไรก็ตาม การบริหารงานที่ผ่านมา องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งยังพบกัอุปสรรคในการดำเนินงานอยู่ เช่น ความรู้ในด้านกฎระเบียบปฏิบัติงาน ปัญหาการทุจริตปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหาร ที่สำคัญที่สุด คือ ประชาชนไม่ได้เข้ามามีบทบาท หรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดทิศทางในการพัฒนาตำบลให้เป็นไปตามความต้องการ

ปัจจุบันแนวความคิดในการพัฒนาเชื่อว่า การที่คนทุกกลุ่ม ทุกระดับ ทุกอาชีพ ทุกวันในชุมชนจะต้องมีความคิดร่วมกัน ในการแก้ไขปัญหาของชุมชน และร่วมมือกันแก้ไข ภายใต้วามรับผิดชอบร่วมกัน ถือว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดของการพัฒนาชุมชน ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีบทบาท ขององค์การในการพัฒนาตำบล เพื่อเป็นศูนย์กลางและเป็นเวทีในการร่วมคิด ร่วมทำร่วมแก้ไขปัญหา ประกอบกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้ให้ความสำคัญกับการวางแผนพัฒนาตำบล และ มาตรา ๔๖ (๑) ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบ แผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการองค์การบริหารส่วนตำบล และได้เสนอแนวคิดในการพัฒนาตำบลแบบมีส่วนร่วม ของประชาชนโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์แบบมีส่วนร่วม เพื่อให้แผนพัฒนาตำบลตอบสนองความต้องการของประชาชนในตำบล และสามารถกำหนดทิศทาง และเป้าหมายในการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการบริหารที่ให้อำนาจในชุมชนใช้ศักยภาพของตนเอง ทรัพยากรในท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน การให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา ตัดสินวางแผนกำหนดแผนงาน โครงการ งบประมาณ ดำเนินงาน และติดตามประเมินผล ที่ทำให้สนองตอบของประชาชนในการพัฒนาชุมชนตนเอง

ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีการจัดวางระบบเพื่อให้การบริหารงานที่ดีเกิดขึ้น เพื่อจะทำให้สามารถดำเนินกิจการต่างๆ ได้ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นอันจะทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

๒.๕.๔ ข้อมูลทั่วไปของตำบลไร่หลักทอง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นเครื่องมือที่จะช่วยสนับสนุนให้ตำบลวิเคราะห์สภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น ตลอดจนเป็นกรอบและแนวทางเพื่อนำไปสู่จุดหมายในการกำหนดภารกิจ การกำหนดแผนงาน/ โครงการที่สอดคล้อง ประสาน สนับสนุนจุดหมายร่วมกันและยังเป็นการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ลักษณะของแผนยุทธศาสตร์

การพัฒนาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นเอกสารที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด กับแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ๓ ปี และข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี กล่าวคือ เป็นยุทธศาสตร์ไปดำเนินการจัดทำเป็นแผนงาน/ โครงการที่กำหนด มาพิจารณาดำเนินการ โดยจะมีรายละเอียดและลักษณะเฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้นในลักษณะที่จะนำไปบรรจุ ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสามารถนำไปปฏิบัติได้ทันทีเมื่อได้รับงบประมาณของปีนั้น

วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

๑. เพื่อเป็นการเตรียมโครงการต่างๆ ให้อยู่ในลักษณะที่พร้อมบรรจุในเอกสารงบประมาณประจำปี และนำไปปฏิบัติได้ทันทีเมื่อได้งบประมาณ

๒. เพื่อแสดงความสัมพันธ์และเชื่อมโยงระหว่างแผนพัฒนายุทธศาสตร์ แผนพัฒนา ๓ ปี และการจัดทำงบประมาณประจำปี

๓. เพื่อแสดงจุดหมายและแนวทางของการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ว่าเป็นอย่างไร โดยจะต้องสอดคล้องและสามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของการพัฒนาขั้นตอนการดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ขั้นตอนที่ ๑ การเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนในการจัดทำโครงการการจัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการให้เป็นปัจจุบัน จัดประชุมเพื่อชี้แจงการดำเนินการ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่สอดคล้องร่วมกัน

ขั้นตอนที่ ๒ ประชาคมหมู่บ้านและตำบล การเก็บรวบรวมข้อมูล สืบค้นและเก็บรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกมาปรับให้เข้าตามระบบเพื่อเตรียมการวิเคราะห์

ขั้นตอนที่ ๓ การวิเคราะห์ข้อมูล นำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์โดยการคัดแยกตามสาขาการพัฒนา การจัดลำดับปัญหาความต้องการ

ขั้นตอนที่ ๔ กำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนา โดยนำวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการพัฒนาและประเด็นหลักในการพัฒนามาพิจารณาวัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกัน

ขั้นตอนที่ ๕ การจัดทำรายละเอียดแผนงาน / โครงการประจำปี เพื่อดำเนินการวิเคราะห์ตัดทอน เพิ่มเติม และจัดเรียงลำดับและนำมาปรับกับวัตถุประสงค์ของการพัฒนา แล้วจึงดำเนินการกำหนดรายละเอียดแผนงาน/โครงการ

ขั้นตอนที่ ๖ การจัดทำรวมแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น โดยการสรุปรวบรวมโครงการทั้งหมดและรายละเอียดส่วนประกอบอื่นมาผนวกรวมกันเป็นรูปเล่ม เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ขั้นตอนที่ ๗ การอนุมัติและประกาศใช้แผน เมื่อคณะกรรมการพัฒนาตำบลให้ความเห็นชอบและผ่านกระบวนการประสานแผนแล้ว นำเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ แล้วจึงนำเสนอให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลประกาศใช้ต่อไป

ประโยชน์ของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

๑. เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะช่วยให้องค์การบริหารส่วนตำบลไร้หลักทอง สามารถดำเนินการพัฒนาได้บรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

๒. สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

๓. เป็นมาตรการที่แสดงถึงความเชื่อมโยงกันระหว่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแผนพัฒนาตำบล ๓ ปี และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของท้องถิ่น

ลักษณะที่ตั้ง

ตำบลไร้หลักทอง เป็นตำบลหนึ่งของอำเภอน้ำสนิคม ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของอำเภอน้ำสนิคม และอยู่ห่างจากอำเภอน้ำสนิคมประมาณ ๓ กิโลเมตร อยู่ห่างจากศาลากลางจังหวัดชลบุรีประมาณ ๒๕ กิโลเมตร เนื้อที่ทั้งหมด ๑๔.๕๓ ตารางกิโลเมตร หรือ ๑๐,๖๓๓.๘ ไร่

องค์การบริหารส่วนตำบลไร้หลักทอง ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๓๙ โดยมีนายวิชัย เสริมศักดิ์ศิริร กำนันตำบลไร้หลักทอง เป็นประธานกรรมการบริหาร (โดยตำแหน่ง) คนแรก และได้เปลี่ยนเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยการเลือกตั้งในปัจจุบัน

อาณาเขตติดต่อ

ทิศเหนือ ติดเขตตำบลวัดหลวง

ทิศตะวันออก ติดเขตตำบลหนองเหียง

ทิศใต้ ติดเขตตำบลบ้านช้าง

ทิศตะวันตก ติดเขตตำบลวัดโบสถ์

ภูมิประเทศ

ตำบลไร้หลักทอง เป็นพื้นที่ราบลุ่มเหมาะแก่การปลูกพืชไร่ ทำนาข้าว และเลี้ยงสัตว์

จำนวนหมู่บ้าน

องค์การบริหารส่วนตำบลไร่หลักทอง มีจำนวนหมู่บ้านอยู่ในเขตการปกครอง จำนวน

๑๑ หมู่บ้าน ได้แก่

- | | |
|------------------|---------------------|
| ๑. บ้านริมคลอง | ๒. บ้านไร่หลักทอง |
| ๓. บ้านนา | ๔. บ้านสวนตาล |
| ๕. บ้านใน | ๖. บ้านกลางคลองหลวง |
| ๗. บ้านนากลาง | ๘. บ้านคลองหนองเถร |
| ๙. บ้านใต้ | ๑๐. บ้านเหนือ |
| ๑๑. บ้านคลองแบ่ง | |

ประชากร

มีประชากรทั้งสิ้น ๔,๗๗๔ คน

แยกเป็นชาย ๒,๒๙๗ คน แยกเป็นหญิง ๒,๔๗๗ คน

มีจำนวนครัวเรือน ๑,๒๒๐ ครัวเรือน

มีความหนาแน่นเฉลี่ย ๓๒๘ คน/ ตารางกิโลเมตร

รายได้เฉลี่ย ๒๕,๐๐๐ บาท/ คน/ ปี

ลักษณะโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลไร่หลักทอง

๑. การคมนาคม การจราจร

- ถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก จำนวน ๕ สาย
- ถนนลาดยาง จำนวน ๕ สาย
- ถนนลูกรัง จำนวน ๑๔ สาย

๒. การประปา

มีประปาหมู่บ้านบ้านเหนือ ตั้งอยู่เขตหมู่ที่ ๑๐ ตำบลไร่หลักทอง ขยายเขตการใช้น้ำหมู่ที่ ๒, ๓, ๕, ๖, ๗, ๘, ๙, ๑๑ และมีประปาส่วนภูมิภาคขยายเขตการใช้น้ำหมู่ที่ ๑๑ และหมู่ที่ ๙ บางส่วน

๓. การโทรคมนาคม

มีตู้โทรศัพท์สาธารณะ จำนวน ๕ แห่ง ใช้การได้ทั้งหมด ตั้งอยู่หมู่ที่ ๔, ๗, ๙, ๑๐, ๑๑

ด้านเศรษฐกิจ

๑. การเกษตร

ประชากรส่วนใหญ่ ประกอบอาชีพ ทำนา ทำสวน ทำไร่ และรับจ้าง

๒. อุตสาหกรรม

ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลไร่หลักทอง มีโรงงานอุตสาหกรรม จำนวน ๑ แห่ง

ด้านสังคม

๑. การศึกษา

ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลไร่หลักทอง มีสถานศึกษาระดับประถมศึกษา จำนวน ๑ แห่ง คือ โรงเรียนวัดกลางคลองหลวง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาเขต ๒ จังหวัดชลบุรี มีบุคลากรทางการศึกษา ดังนี้

- ผู้อำนวยการ จำนวน ๑ คน
- ครู จำนวน ๑๗ คน

๒. การสาธารณสุข

ตำบลไร่หลักทอง มีโรงพยาบาลเสริมสุขภาพตำบล ๑ แห่ง คือ โรงพยาบาลเสริมสุขภาพตำบลไร่หลักทอง มีบุคลากรบริการด้านสาธารณสุข ๒ คน

๓. การรักษาความสงบเรียบร้อย

ตำบลไร่หลักทองมีสายตรวจตำบลไร่หลักทอง ๑ แห่ง

การเมืองการบริหาร

๑. ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างและอัตรากำลังในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. สภาพองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกที่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกตั้งตามกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๒๒ คน มีการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี

๒. ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ๑ คน รองนายก ๒ คน

นอกจากนี้ยังมีข้าราชการประจำ เรียกว่า “พนักงานส่วนตำบล” โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบงานประจำทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแบ่งการบริหารออกเป็นส่วนต่าง ๆ ๓ ส่วน ตามปริมาณและคุณภาพของงาน ดังนี้

สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น ผู้บังคับบัญชา พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างรองจากนายกองค์การบริหารส่วน ตำบล รับผิดชอบควบคุมดูแลข้าราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบงานในหน้าที่ออกเป็น ๕ งาน คือ งานบริหารทั่วไป งานนโยบายและแผน งานสารบรรณ งานรักษาความสะอาด อนามัย สิ่งแวดล้อม งานส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ๖ คนเป็นพนักงานส่วนตำบล ๑ คน ลูกจ้างประจำ ๑ คน ลูกจ้างชั่วคราว ๔ คน

ส่วนการคลัง มีหัวหน้าส่วนการคลังเป็นหัวหน้ารับผิดชอบงานในหน้าที่และปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้าง โดยแบ่งงานรับผิดชอบออกเป็น ๔ งาน ดังนี้ งานการเงิน งานพัสดุ งานบัญชี งานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ โดยมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ๒ คน เป็นพนักงานส่วนตำบล ๑ คน ลูกจ้างประจำ ๑ คน

ส่วนโยธา มีหัวหน้าส่วนโยธาเป็นหัวหน้ารับผิดชอบงานในหน้าที่และปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้าง โดยแบ่งงานรับผิดชอบ ดังนี้ งานก่อสร้าง งานออกแบบและควบคุมอาคาร โดยมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ๒ คน เป็นพนักงานส่วนตำบล ๑ คน

หลักและแนวคิดในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

ตำบลน่าอยู่เป็นกระบวนการพัฒนาที่เป็นองค์รวมยึดคนเป็นศูนย์กลาง อาศัยความเข้มแข็งของชุมชนเป็นรากฐานของการพัฒนา มุ่งให้เกิดความสงบ ร่มเย็น ปลอดภัย มีระเบียบวินัย ประชาชนระดับรากฐานมีความเข้มแข็ง มีระบบการบริหารที่ดี ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น วิถีชีวิตดีมีความสุข และต้องอาศัยพลังจากประชาชนทุกคนซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของชุมชน

ปัจจัยและสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อการพัฒนา

ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในที่สำคัญและมีผลต่อการพัฒนาที่สำคัญ คือ ระบบข้อมูลข่าวสาร การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่เข้าสู่ชุมชนและสิ่งที่ประชาชนนำเข้าสู่ชุมชนโดยไม่รู้ตัว ความรู้ความสามารถของคนในชุมชนในการที่จะวิเคราะห์สถานการณ์ต่าง ๆ ล้วนมีผลต่อการพัฒนาทั้งสิ้น

ศักยภาพที่เด่นชัดของประชาชนในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นทุนทางสังคม หากได้รับการสนับสนุนจะทำให้เกิดความร่วมมือ ได้แก่ ความมีจิตใจโอบอ้อมอารี การมีความเชื่อมโยงเครือข่าย การมีนิสัยรักสนุกตามประเพณีดั้งเดิมของชุมชน ปัจจัยเหล่านี้ทำให้การพัฒนาของท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางที่ดี เกิดความร่วมมือกันเป็นอย่างดี

นโยบายของการบริหารงานของผู้บริหารเกิดจากแนวคิดการบริการประชาชน มุ่งเน้นการพัฒนาอย่างเป็นระบบ และเป็นธรรม ให้เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุดของชุมชนวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา

วิสัยทัศน์

“พัฒนาสิ่งแวดล้อม พร้อมเศรษฐกิจก้าวไกล หัตถกรรมนำชีวิตสดใส ก้าวไกลการศึกษา”

พันธกิจ

๑. ประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมือง ผู้นำท้องถิ่น ตระหนักถึงภาระหน้าที่ความรับผิดชอบในการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีคุณภาพ คุณธรรม โปร่งใส และยุติธรรมประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งทุกระดับ

๒. ประชาชนได้รับการพัฒนาด้านการศึกษาอย่างมีคุณภาพและมีมาตรฐาน เป็นสังคมแห่งภูมิปัญญาท้องถิ่นและการเรียนรู้ คิดเป็น ทำเป็น แก้ปัญหาเป็น สามารถปรับตัวต่อสภาพการที่เปลี่ยนแปลงไปและดำรงตนในสังคมได้อย่างมีคุณค่า

๓. ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีอาชีพ รายได้ มีความมั่นคงทางสังคม มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีสุขอนามัยและความเป็นอยู่ที่ดี ปลอดภัยจากโรคภัยไข้เจ็บและยาเสพติด ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาสได้รับการดูแลเอาใจใส่อย่างทั่วถึง

๔. จัดบริการขั้นพื้นฐานด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ อย่างเพียงพอและทั่วถึง โดยควบคุมให้สอดคล้องกับระบบผังเมืองรวมและมีความพร้อมในการรองรับการขยายตัวของชุมชน

๕. บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายในองค์การบริหารส่วนตำบล ไร่หลักทอง โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีความตระหนักและมีจิตสำนึกที่ดีในการป้องกันและรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สวยงามยั่งยืน

๖. ส่งเสริมงานด้านหัตถกรรม อนุรักษ์วัฒนธรรม ประเพณี และสิ่งแวดล้อม ธรรมชาติให้เป็นแหล่งเศรษฐกิจของท้องถิ่น

๗. องค์การบริหารส่วนตำบลไร่หลักทอง มีระบบการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพโปร่งใส มีขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนได้ตรงความต้องการของประชาชนโดยเสริมสร้างเครือข่ายการประสานงานทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งแสวงหาแหล่งรายได้ใหม่เพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่น

๘. พัฒนาชุมชนภายในองค์การบริหารส่วนตำบลไร่หลักทอง ให้เป็นชุมชนเข้มแข็งมีจิตสำนึก มีศักยภาพในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ สามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนา ชุมชน ของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ

๙. พัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลไร่หลักทอง ให้เป็นเมืองน่าอยู่ มีสภาพภูมิทัศน์สวยงาม มีความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ปราศจากมลภาวะ

จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา

๑. ประชาชน ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตระหนักถึงภาระหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างมีส่วนร่วม ระบบการบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ ประชาชนมีความรู้คู่คุณธรรม
๒. สามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหาของชุมชน โดยประชาชนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมโดยใช้บุคคลและภูมิปัญญาท้องถิ่น ประกอบกับแนวคิดวิทยาการใหม่ ๆ จากภาครัฐซึ่งเคยให้การสนับสนุน
๓. ส่งเสริมการศึกษาให้ประชาชน และเยาวชน ได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
๔. ประชาชนมีสุขภาพอนามัยที่ดี ทั้งร่างกายและจิตใจ เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ป่วยโรคเอดส์ ผู้ด้อยโอกาสได้รับการดูแล เอาใจใส่อย่างทั่วถึง ถูกต้องและเหมาะสม
๕. ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความเสมอภาค และมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ประชาชนมีความสงบเรียบร้อยในตำบล
๖. ถนน ทางน้ำ ทางเดิน ที่สาธารณะมีความสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อย และมีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ รวมทั้งสถานที่ออกกำลังกายสำหรับประชาชน
๗. การเดินทาง สบายไปมาของประชาชน การคมนาคม ทั้งทางบก ทางน้ำ ได้รับความสะดวก รวดเร็วและปลอดภัย สามารถขนส่งผลผลิตหรือสินค้าทางการเกษตรสู่ตลาดได้โดยสะดวก
๘. ประชาชนมีน้ำสะอาดเพียงพอ ในการอุปโภคบริโภค
๙. ทุนทางสังคมที่มีอยู่ สามารถเพิ่มรายได้ ยกระดับเศรษฐกิจในครัวเรือน ชุมชน ประชาชนมีการรวมกลุ่มฝึกอบรมและสร้างอาชีพ เพิ่มรายได้
๑๐. ส่งเสริมด้านการศาสนา วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น ให้คงอยู่สืบไป
๑๑. ส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อ มีจิตสำนึกในการรักษาและหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติ^{๔๑}

^{๔๑} องค์การบริหารส่วนตำบลไร่หลักทอง อำเภอพนสนธิคม จังหวัดชลบุรี, ข้อมูลทั่วไป, เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๕, <http://www.railakthong.com/home.html>.

๒.๖ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

๒.๖.๑ ความหมายของการบริหาร

ได้มีนักวิชาการให้ความหมายของการบริหารไว้แตกต่างกันตามทัศนะของแต่ละคน ซึ่งผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างดังนี้

เฮอริเบิร์ต เอ. ไชม่อน (Herbert A. Simon) ได้กล่าวถึงการบริหารว่า หมายถึง กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป ร่วมกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์^{๔๒}

ฮัทชินสัน (Hutchinson) ได้กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง ศิลปะหรือความสามารถในการรวมวัตถุและกำลังคนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด^{๔๓}

คุนทซ์ และดอนเนลล์ (Koontz and Donnell) ได้กล่าวว่าการบริหาร หมายถึง การทำงาน ให้สำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น^{๔๔}

เออร์เนสต์ เดล (Ernest Dale) ได้กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการจัดองค์การและการใช้ทรัพยากรต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า^{๔๕}

ปีเตอร์ เอฟ. ดรักเกอร์ (Peter F. Drucker) ได้กล่าวว่า การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น ภายในสภาพองค์กรนั้นๆ ทรัพยากรด้านบุคคลจะเป็นทรัพยากรหลักขององค์กรที่เข้ามาร่วมกันทำงานในองค์กร ซึ่งคนเหล่านี้จะเป็นผู้ใช้ทรัพยากรด้านวัตถุอื่นๆ เครื่องจักร อุปกรณ์ วัตถุดิบ เงินทุน รวมทั้งข้อมูลสนเทศต่างๆ เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการออกจำหน่ายและตอบสนองความพอใจให้กับสังคม^{๔๖}

สมพงศ์ เกษมสิน ได้กล่าวไว้ว่า คำว่า การบริหารนิยมใช้กับการบริหารราชการหรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งมีศัพท์บัญญัติ ว่า รัฐประศาสนศาสตร์(Public Administration) และคำว่า การจัดการ (Management) นิยมใช้กับการบริหารธุรกิจเอกชน หรือการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ และยังให้ความหมายการบริหารไว้ว่า การบริหารมีลักษณะเด่นเป็นสากลอยู่หลายประการ ดังนี้^{๔๗}

^{๔๒} Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*, (New York : Macmillian, 1947), p. 3.

^{๔๓} Hutchinson, Jonh G., *Organization : Theory and Classical Concepts*, (New York : McGraw-Hill, 1967), p. 12.

^{๔๔} Koontz, Harold & Cyril O'Donnell, *Principle Of Management : An Analysis of Managerial Fucntions*, (New York : McGraw-Hill, 1972), p. 43.

^{๔๕} Ernest Dale, *Management : Theory and Practice*, (New York : McGraw - Hill, 1973), p. 4.

^{๔๖} Peter F. Drucker อ้างใน สมพงศ์ เกษมสิน, *การบริหาร*, พิมพ์ครั้งที่ ๗, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๓), หน้า ๖.

^{๔๗} สมพงศ์ เกษมสิน, *การบริหาร*, พิมพ์ครั้งที่ ๗, (กรุงเทพฯ : พิมพ์ลักษณ์, ๒๕๔๒). หน้า ๕-๖.

๑. การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
๒. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบ
๓. การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
๔. การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
๕. การบริหารเป็นการดำเนินการร่วมกันของกลุ่มบุคคล
๖. การบริหารอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคล กล่าวคือ ความร่วมมือ (Collective mind) จะก่อให้เกิดความร่วมมือของกลุ่ม (Group cooperation) อันจะนำไปสู่พลังของกลุ่ม (Group effort) ที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์
๗. การบริหารมีลักษณะการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล
๘. การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์
๙. การบริหารไม่มีตัวตน (Intangible) แต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์

อนันต์ เกตุวงศ์ ให้ความหมายการบริหาร ว่า เป็นการประสานความพยายามของมนุษย์ (อย่างน้อย ๒ คน) และทรัพยากรต่างๆ เพื่อทำให้เกิดผลตามต้องการ^{๔๘}

ไพบุลย์ ช่างเรียน ให้ความหมายการบริหารว่า หมายถึง ระบบที่ประกอบไปด้วยกระบวนการในการนำทรัพยากรทางการบริหาร ทั้งทางวัตถุและคนมาดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล^{๔๙}

ติน ปรัชญพฤทธิ์ มองการบริหารในลักษณะที่เป็นกระบวนการ โดยหมายถึงกระบวนการนำเอาการตัดสินใจและนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารรัฐกิจหมายถึงเกี่ยวข้องกับการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ^{๕๐}

บุญทัน ดอกไธสง ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ การจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคล องค์กรหรือประเทศ หรือการจัดการเพื่อผลกำไรของทุกคนในองค์กร^{๕๑}

ประยุทธ์ เจริญสวัสดิ์ ได้กล่าวว่า การบริหาร หมายถึงภาระหน้าที่ของบุคคลใดๆ ที่ปฏิบัติตนเป็นผู้บริหารที่จะต้องเข้ามาทำหน้าที่จัดระเบียบและดำรงไว้ซึ่งสภาพภายใน (ทั้งที่เป็นคน วัสดุ เงินทุน ฯลฯ) ของกลุ่มหรือหน่วยงานเพื่อให้กลุ่มดังกล่าวสามารถทำงานจนบรรลุวัตถุประสงค์ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ^{๕๒}

^{๔๘}อนันต์ เกตุวงศ์, การบริหารการพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , ๒๕๒๓), หน้า ๒๗.

^{๔๙}ไพบุลย์ ช่างเรียน, วัฒนธรรมการบริหาร (กรุงเทพมหานคร: อักษรเจริญทัศน์ ๒๕๓๒), หน้า ๑๗.

^{๕๐}ติน ปรัชญพฤทธิ์, ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๓๕), หน้า ๘.

^{๕๑}บุญทัน ดอกไธสง, การจัดองค์การ, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๗), หน้า ๑.

^{๕๒}ประยุทธ์เจริญสวัสดิ์, การบริหารงานบุคคล(กรุงเทพมหานคร: กระทรวงศึกษาธิการ, ๒๕๔๐), หน้า ๓.

ภาวิตา ธาราศรีสุทธิ และวิบูลย์ ไทวณะบุตร ได้กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การจัดการ หรือการควบคุมกิจการต่างๆ ของรัฐ เช่น การบริหารการเงินของมูลนิธิ การบริหารกิจการภาษี การบริหารกิจการแพทย์ การบริหารที่ดินรกร้างว่างเปล่า การบริหารการก่อสร้างการบริหารกิจการอุตสาหกรรมและอื่นๆที่เป็นงานที่เรียกกันว่า รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration)^{๕๓}

ธงชัย สันติวงษ์ กล่าวถึงลักษณะของงานบริหารจัดการไว้ ๓ ด้านคือ^{๕๔}

๑. ในด้านที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน งานบริหารจัดการ หมายถึงภาระหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ปฏิบัติตนเป็นผู้นำภายในองค์การ

๒. ในด้านของภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำงานบริหารจัดการ หมายถึง การจัดระเบียบทรัพยากรต่างๆ ในองค์การและการประสานกิจกรรมต่างๆ เข้าด้วยกัน

๓. ในด้านของความรับผิดชอบงานบริหารจัดการ หมายถึง การต้องทำให้งานต่างๆสำเร็จ ลุล่วงไปด้วยดีด้วยการอาศัยบุคคลต่างๆ เข้าด้วยกัน

วัชร บุณณสิงห์ ได้กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการทางสังคม ซึ่งพิจารณาได้เป็น ๓ ทาง คือ^{๕๕}

๑. ทางโครงสร้าง เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาตามลำดับขั้นตอนของสายการบังคับบัญชา

๒. ทางหน้าที่ เป็นขั้นตอนของหน่วยงานที่ระบุหน้าที่ บทบาท ความรับผิดชอบและเครื่อง อำนาจความสะดวกต่างๆเพื่อให้สำเร็จตามเป้าหมาย

๓. ทางปฏิบัติการ เป็นกระบวนการบริหารดำเนินการในสถานการณ์ที่บุคคลต่อบุคคลกำลังมีปฏิสัมพันธ์กันหรือร่วมทำปฏิกิริยาเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน

สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการทางสังคมของบุคคลตั้งแต่ ๒ ขึ้นไปร่วมกัน ทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดโดยอาศัยกระบวนการ และทรัพยากรที่มีอยู่ คือ เงิน วัสดุ อุปกรณ์ อย่างเหมาะสม ดังนั้น การบริหารจึงเป็นกระบวนการที่ผู้บริหารต้องใช้ “ศาสตร์” และ “ศิลป์” ในการชักจูงให้คนหันมาช่วยเหลืองานขององค์การ เพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันในการทำงานให้ได้รับผลสำเร็จตามจุดหมายที่วางไว้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ โดยที่ผู้บริหารต้องเป็นทั้งหัวหน้า ผู้นำและผู้ประสานงานที่มีประสิทธิภาพ

^{๕๓} ภาวิตา ธาราศรีสุทธิ และวิบูลย์ ไทวณะบุตร, **หลักและทฤษฎีการบริหารการศึกษา**, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒), หน้า ๑.

^{๕๔} ธงชัย สันติวงษ์, **องค์การและการบริหาร**, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๓), หน้า ๒๑-๒๒.

^{๕๕} วัชร บุณณสิงห์, **การบริหารหลักสูตร**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๓), หน้า ๙.

๒.๖.๒ กระบวนการบริหาร

อองรี ฟาโยล์ (Henri Fayol) เป็นบุคคลแรกที่วิเคราะห์ถึงองค์ประกอบมูลฐานของการจัดการปัจจุบันเรียกว่ากระบวนการบริหารจัดการ มี ๕ ประการ (POCCC) ดังนี้^{๕๖}

๑. การวางแผน (Planning) คือ การศึกษาข้อมูลในปัจจุบันและคาดการณ์ในอนาคต แล้ววางเป้าหมายและแนวทางปฏิบัติไว้

๒. การจัดองค์การ (Organizing) คือ การจัดโครงสร้างของหน่วยงานหรือองค์การออกเป็นหน่วยงานย่อยๆ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน การจัดสรรคนเข้าทำงานในตำแหน่งงานต่างๆ

๓. การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) คือ การสั่งให้คนทำงานตามที่มอบหมายงานให้ทำ บังคับบัญชาให้พนักงานทำงานตามภารกิจของหน่วยงาน

๔. การประสานงาน (Coordination) คือ การดูแลควบคุมและอำนวยความสะดวกให้ผู้ทำงานสามารถได้โดยสะดวกเต็มความสามารถ

๕. การควบคุม (Controlling) คือ การควบคุมให้งานดำเนินไปตามแผนที่วางเอาไว้ ตรวจสอบให้ผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ฟาโยล์ มีความคิดเห็นว่า หลักการในการบริหารหรือการจัดการนั้น ควรมีความยืดหยุ่นและสามารถประยุกต์ใช้ได้กับนักบริหารทุกระดับในองค์การ เรียกว่า หลักการจัดการสากล ๑๔ ข้อ (Fayol's 14 Principle of Management) ดังนี้^{๕๗}

๑. หลักการแบ่งงานกันทำ (Division of Work) โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialization) ของแต่ละคน

๒. หลักอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) โดยให้สอดคล้องกับระดับความรับผิดชอบตามตำแหน่งงานนั้นๆ

๓. หลักระเบียบวินัย (Discipline) พนักงานทุกคนต้องยอมรับและเชื่อฟังในกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับที่องค์กรกำหนดขึ้น

๔. หลักเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) ในการทำงานผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคนจะต้องรับฟังคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวเท่านั้น

๕. หลักทิศทางการทำงานอย่างเดียวกัน (Unity of Direction) ในการทำงานทุกกลุ่มหรือทุกหน่วยงานในองค์การควรดำเนินการภายใต้แผนงานและทิศทางในการทำงานที่ชัดเจนอย่างเดียวกัน

^{๕๖} Fayol Henri, **General and industrial management**, (London : Pittman & Sons, 1964), p. 39.

^{๕๗} Ibid, p. 40.

๖. หลักผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นรองผลประโยชน์ส่วนรวม (Subordination of Individual Interests the General Interest) ในการทำงานผลประโยชน์ขององค์การต้องมาก่อนผลประโยชน์ส่วนตัวโดยคำนึงถึงความสำเร็จขององค์การเป็นสำคัญ

๗. หลักการจ่ายค่าตอบแทนการทำงานที่เป็นธรรม (Remuneration) พนักงานต้องได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรมเหมาะสมกับสภาพค่าครองชีพและความพอใจสูงสุดของทั้งฝ่ายคนงานและฝ่ายนายจ้าง

๘. หลักการรวมอำนาจ (Centralization) หมายถึง การให้มัชนัยรวมการตัดสินใจและการควบคุมอยู่ที่ส่วนกลาง และให้มีการกระจายอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมสอดคล้องและพอเหมาะกับองค์การนั้น ๆ

๙. หลักสายการบังคับบัญชา (Scalar chain) ควรกำหนดลำดับสายของการบังคับบัญชาแต่ละหน่วยงานในองค์การให้ชัดเจน ลดหลั่นกันไปตามลำดับ จากระดับสูงสุดลงมาถึงระดับต่ำสุดขององค์การ ไม่คลุมเครือหรือกำว้าก่ายกัน

๑๐. หลักของความมีระเบียบ (Order) ทุกสิ่งทุกอย่างควรมีระเบียบแบบแผนการกำหนดตำแหน่งหน้าที่จะต้องพิจารณาจากคุณสมบัติที่เหมาะสม

๑๑. หลักความเสมอภาค (Equity) หมายถึง ผู้บริหารควรยึดหลักการจัดการบนพื้นฐานของความยุติธรรม ความมีเมตตากรุณาต่อผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยทั่วถึงทั้งองค์การปราศจากการลำเอียง

๑๒. หลักความมั่นคง (Stability of Tenure of Personnel) ฝ่ายบริหารควรสร้างความรู้สึกในเรื่องความมั่นคงในหน้าที่การงานและรักษาพนักงานที่มีคุณภาพไว้กับองค์การ เพื่อลดอัตราการออกจากงานให้น้อยลง

๑๓. หลักความคิดริเริ่ม (Initiative) เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาขององค์การ

๑๔. หลักความสามัคคี (Esprit de Corps) ส่งเสริมความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของพนักงานด้วยการทำงานเป็นทีมและมีการติดต่อสื่อสารระหว่างกันเพื่อให้เกิดเอกภาพทั้งองค์การ

ลูเธอร์ กุลลิค และลินดัล เออร์วิก (Luther Gulick and Lyndall Urwick.) ได้นำหลักการบริหารจัดการของฟาโยล มาปรับปรุงประยุกต์กับการบริหารราชการ ในที่สุดได้คำตอบสั้นๆ คือ POSDCoRB ซึ่งหมายถึงกระบวนการบริหาร ๗ ประการ คือ^{๕๘}

๑. P = Planning หมายถึง การวางแผนเป็นการกำหนดโครงการอย่างกว้างๆ ว่าจะทำอะไรบ้าง เพื่ออะไร มีแนวทางปฏิบัติอย่างไร การวางแผนจะต้องทำก่อนการลงมือปฏิบัติ

^{๕๘} Gulick L. and Urwick J., *Papers on the Science of Administration*, (New York : Institute of Public Administration, 1973), pp. 18-19.

๒. O = Organizing หมายถึง การจัดการองค์กร กล่าวคือ เป็นการจัดสายงานแบ่งแยกอำนาจการบริหารให้ผู้ปฏิบัติงานทราบบทบาทหน้าที่ของแต่ละคน เพื่อจะได้ทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์

๓. S = Staffing หมายถึง การจัดหาบุคคล เป็นการบริหารงานทางด้านบุคคล อันได้แก่ การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การพัฒนาบุคลากร การสร้างบรรยากาศการทำงานที่ดีการประเมินผลการทำงาน และการให้พ้นจากงาน

๔. D = Directing หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการบอกทิศทางการทำงานเสนอแนะวิธีการทำงานหลังจากที่ได้วิเคราะห์อย่างรอบคอบแล้วว่า ควรจะทำอะไรบ้าง อย่างไร ไปในทิศทางใด

๕. Co = Coordinating หมายถึง การประสานงาน อันได้แก่ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานย่อยและบุคคลในตำแหน่งต่างๆ ให้สามารถทำงานร่วมกันได้ซึ่งอาจจะต้องใช้เทคนิคต่างๆ เช่น การสื่อสารการกำหนดระเบียบแผนในการทำงาน เป็นต้น

๖. R = Reporting หมายถึง การรายงาน การทำงานทุกอย่างจะมีการรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปว่าตนเองได้ทำอะไรบ้าง อย่างไร ได้ผลประการใด

๗. B = Budgeting หมายถึง การจัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายให้ถูกต้องเหมาะสมกับกิจกรรมจะเห็นได้ว่า POSDCoRB ของกูลิคนี้มีลักษณะซ้ำซ้อนกับ POCCC ของฟาโยล์แต่จัดขั้นตอนไว้ละเอียดกว่าจึงได้มีผู้นิยมนำมาใช้และเผยแพร่ในเวลาต่อมาการบริหารเป็นการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีขั้นตอนและเหมาะสมกับหน่วยงานหรือองค์กร ซึ่งกระบวนการบริหารบางตำราเรียกว่า หน้าที่ของการจัดการ ซึ่งมีหลายหน้าที่แตกต่างกันไปตามแนวคิดของนักวิชาการแต่ละคน แต่จะมีหลักการใหญ่ๆ คล้ายคลึงกัน

สรุป กระบวนการบริหาร เป็นกระบวนการดำเนินการบริหารจัดการเป็นขั้นเป็นตอน เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นระบบระเบียบ ทำให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๖.๓ แนวคิดเกี่ยวกับทักษะการบริหารจัดการ

การบริหารเป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กรโดยอาศัยหน้าที่ทางการบริหารที่สำคัญ คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling) ซึ่งในการบริหารสิ่งใดก็ตามจำเป็นจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจในสิ่งนั้น และพัฒนาสมรรถภาพและทักษะการบริหารสิ่งนั้นๆ ด้วยปัญญาประกอบกับความชำนาญหรือความเชี่ยวชาญในการทำงาน ดังนั้น ทักษะการบริหารจึงเป็นความชำนาญหรือความเชี่ยวชาญในการบริหารให้มีประสิทธิภาพนั้นผู้บริหารจำเป็นจะต้องมีทักษะการบริหารงานเพราะทักษะเป็นความสามารถที่จะเปลี่ยนความรู้ความเข้าใจ ออกมาในรูปของการกระทำ การที่ผู้บริหารหรือเจ้าอาวาสจะบริหารงานให้ประสบความสำเร็จได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความสามารถหรือทักษะในการบริหารงานนั้นด้วย อีกทั้งทักษะยังเป็นความสามารถของบุคคลที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งได้นำเอาความรู้ ความเข้าใจและประสบการณ์มาปฏิบัติต่อการดำเนินงานในองค์กรได้อย่างชำนาญและมีประสิทธิภาพผู้บริหารเป็นผู้นำแต่ผู้นำบางคนอาจจะไม่ได้เป็นผู้บริหาร สำหรับผู้นำที่เป็นผู้บริหารหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร ได้แก่การวางแผน การจัดสายงาน การจัดพนักงาน การสั่งการและการควบคุม นอกจากนี้ผู้นำยังต้องทำหน้าที่ประสาน งาน จูงใจ และหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เพื่อให้งานภายใต้การบริหารของตนดำเนินไปสู่จุดหมายปลายทางได้อย่างคล่องแคล่ว สะดวกและราบรื่นที่สุด ซึ่งการที่จะประสบความสำเร็จดังกล่าวได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับผู้บริหารทุกระดับว่ามีสำนึกและทักษะพื้นฐานของการบริหารเพียงใด โดยทั่วไปแล้วนักบริหารจะต้องมีความสามารถหรือทักษะด้านการตัดสินใจและการติดต่อสื่อสาร^{๕๙}

จากแนวคิดดังกล่าวสรุปได้ว่า ทักษะเป็นความสามารถเฉพาะ ความชำนาญเชี่ยวชาญของบุคคลที่มีต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานในองค์กรเกิดประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จ

^{๕๙} มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช , เอกสารการสอนชุดวิชาของค์การและการจัดการงานบุคคล , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๕), หน้า ๕.

๒.๗ ทฤษฎี

๒.๗.๑ ทฤษฎีกระบวนการบริหาร

สำหรับทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการบริหารนี้ มีผู้คิดทฤษฎีไว้หลายคนด้วยกัน มีดังนี้

Henri Fayol (เฮนรี ฟาโยล์) นักบริหารชาวฝรั่งเศสได้กล่าวถึงหน้าที่อันเป็นชีวิตของการบริหาร (Life Functions of Administration) หรือองค์ประกอบของการบริหาร (Elements of Administration) ซึ่งมี ๕ ประการด้วยกัน ได้แก่^{๖๐}

- Planning (การวางแผน)
- Organizing (การจัดองค์การ)
- Commanding (การสั่งการ)
- Coordinating (การประสานงาน)
- Controlling (การควบคุมงาน)

Gulick and Urwick (กลุคและเออร์วิค) ได้คิดทฤษฎีกระบวนการบริหารว่า มี ๗ ประการ ที่เรารู้จักกันทั่วไปว่า “POSDCoRB” ได้แก่^{๖๑}

- การวางแผน (Planning)
- การจัดองค์การ (Organizing)
- การจัดบุคลากร (Staffing)
- การอำนวยความสะดวก (Directing)
- การประสานงาน (Coordinating)
- การรายงาน (Reporting)
- การจัดงบประมาณ (Budgeting)

สรุปได้ว่า กระบวนการบริหาร เป็นวิธี การในการบริหารหรือลำดับรายการใน การบริหาร และกระบวนการบริหารงานเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ประสบความสำเร็จใน การบริหารงาน กระบวนการบริหารที่ดีจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ซึ่งต้องกำหนดหลักเกณฑ์ และมีขั้นตอนในการบริหารงานที่มีความต่อเนื่องอย่างชัดเจนอย่างน้อย ๕ ประการ ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การปฏิบัติ การตรวจสอบ วัดผลประเมินผลและการปรับปรุงงาน ซึ่งจะทำให้การบริหารประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

^{๖๐} Charles F. Faber and Gilbert F. Shearron. **Elementary School Administration**. (New York : Holt Rhinehaert and Winston Inc.,1970), pp. 84-85.

^{๖๑} Gulick “Notes on the Theory of organization” (In **papers on the Science of Administration**, Gulick and Urwick, 1936), p. 13.

๒.๗.๒ ทฤษฎีองค์การ

นักทฤษฎีองค์การได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “องค์การ” (Organization) ไว้มากมายที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้

Daft กล่าวว่า ทฤษฎีองค์การ หมายถึง วิธีการที่จะหาความเข้าใจและวิเคราะห์องค์การให้ถูกต้องและลึกซึ้งยิ่งขึ้น โดยอาศัยพื้นฐานสำคัญเกี่ยวกับรูปแบบ และกฎเกณฑ์ในการออกแบบองค์การ และพฤติกรรมองค์การ^{๖๒}

Hodge and Anthony สรุปว่า ทฤษฎีองค์การเป็นแนวคิด (Concepts) หลักการ (Principles) และข้อสมมติฐาน (Hypothesis) ที่นำมาเพื่ออธิบายองค์ประกอบ (Components) ขององค์การ และองค์ประกอบขององค์การนั้นมีการดำเนินการอย่างไร^{๖๓}

สมพงษ์ เกษมสิน กล่าวว่า องค์การ คือกลุ่มบุคคล กลุ่มหนึ่งซึ่งรวมกันดำเนินการร่วมกันอย่างมีระเบียบ เพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น^{๖๔}

อิทธิ กล่าวว่า องค์การคือ กระบวนการที่ถูกกำหนดขึ้นเป็น โครงการสร้างเพื่อให้บุคคลฝ่ายต่าง ๆ ได้ปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ที่ตั้งไว้^{๖๕}

พิฟเนอร์ และเชอร์วูด (Piffner and Sherwood) กล่าวว่า องค์การ เป็นระบบการทำงานของบุคคลจำนวนมาก ซึ่งยากที่จะสามารถติดต่อกันได้โดยตรง อย่างทั่วถึงและ ได้เข้ามาร่วมกันทำงานที่ย่างยากซับซ้อน จึงจำเป็นต้องสร้างระบบการทำงานขึ้นมาเพื่อให้สามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ที่ได้ตกลงกันไว้^{๖๖}

แคทซ์ และคาน (Katz and Kahn) ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า องค์การ คือระบบเปิดที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นกระบวนการต่อเนื่อง ระบบนี้ ประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการเปลี่ยนแปลง (Transformation) และผลผลิต (Output)^{๖๗}

^{๖๒} ทองใบ สุดชาติ, *ทฤษฎีองค์การวิเคราะห์แนวความคิด ทฤษฎี และการประยุกต์*, คณะวิทยาการจัดการ, (อุบลราชธานี : สถาบันราชภัฏอุบลราชธานี, ๒๕๔๕), หน้า ๑.

^{๖๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒.

^{๖๔} สมพงษ์ เกษมสิน , *การบริหาร* , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช , ๒๕๑๙), หน้า ๑๐๒.

^{๖๕} Hicks H. G. & Gullett R. C., *The management of organizations*, 3rd ed., (New York : McGraw-Hill, 1976), p. 6.

^{๖๖} Piffner J. M. & Sherwood F. P., *Administrative organization*, (Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, 1960), p. 30.

^{๖๗} Kate D. & Kahn R., *The social psychology of organizations*, (New York : John Wiley & Sons, 1978), p. 20.

ฮิกซ์ และกุลเล็ต (Hicks and Gullett) กล่าวว่า องค์การทุกองค์การ จะต้องมียอด ประกอบพื้นฐานสำคัญที่เหมือนกัน ๕ ประการ คือ ประการแรก องค์การ ต้องมีตัวบุคคล (Person) อันหมายถึงสมาชิกภายในองค์การ ประการที่สอง บุคคลเหล่านี้ จะต้องมีการปฏิสัมพันธ์ (interaction) ต่อกันในทางใดทางหนึ่ง ประการที่สาม ลักษณะ ของการปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวมักจะเป็นไปในลักษณะของการรับคำสั่งหรือถ่ายทอด โดย อาศัยโครงสร้าง (Structure) ในรูปแบบใดแบบหนึ่ง ประการที่สี่ ทุกคนที่อยู่ในองค์การ จะมีวัตถุประสงค์ส่วนตัว (Personal objectives) เป็นสาเหตุจูงใจในการทำงาน และ มีความคาดหวังว่าการร่วมมือปฏิบัติงานในองค์การจะเป็นหนทางที่สามารถ บรรลุ วัตถุประสงค์ส่วนตัวได้และประการสุดท้าย การมีปฏิสัมพันธ์ของส่วนต่าง ๆ ดังกล่าว ข้าง ต้นทั้งหมดจะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมขององค์การในท้ายที่สุด^{๖๘}

จากความหมายและองค์ประกอบพื้นฐานขององค์การตามที่นักวิชาการข้างต้นได้ ให้ไว้ นั้นสามารถสรุปได้ว่า องค์การหมายถึง หน่วยที่จัดตั้งขึ้นโดยคนตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไปและมีการ ประสานร่วมมือกันเพื่อให้งานสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย ที่กำหนดไว้ซึ่งองค์การ ประกอบด้วยปัจจัยหลัก ๆ ๔ ประการ คือ

๑. วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายในการก่อตั้งองค์การขึ้นมา เพื่อเป็นแนวทาง ปฏิบัติกิจกรรม

๒. โครงสร้าง องค์การต้องมีการจัดแบ่งหน่วยงานภายใน โดยอาศัยหลักการ กำหนดอำนาจหน้าที่ การแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะอย่าง และการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น อันจะเป็นหนทางนำไปสู่การร่วมมือประสานงานเพื่อให้บรรลุตาม วัตถุประสงค์ในข้อ ๑

๓. กระบวนการปฏิบัติงาน หมายถึง แบบอย่างหรือวิธีปฏิบัติ กิจกรรมหรืองานที่กำหนดขึ้นไว้อย่างมีแบบแผน เพื่อให้ทุกคนในองค์การใช้เป็นหลักในการปฏิบัติงาน

๔. บุคคลองค์การต้องประกอบด้วยกลุ่มบุคคลที่เป็นสมาชิก โดยทำหน้าที่ตาม ภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ภายใต้โครงสร้างที่จัดตามกระบวนการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ ให้สำเร็จตาม วัตถุประสงค์ข้างต้น

สรุปได้ว่า ทฤษฎีองค์การ หมายถึง ระเบียบ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบ ต่างๆ ขององค์การที่มีปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน และการเชื่อมโยงกับสภาวะแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อองค์การ เพื่อให้้องค์การนำไปสู่การจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพและดำเนินงาน ได้บรรลุตามเป้าหมาย ทฤษฎีการจัดการองค์การขนาดใหญ่

^{๖๘} Hicks H. G. & Gullett R. C., *The management of organizations* 3rd, (New York : McGraw-Hill, 1976), p. 22.

๒.๘ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สนธยา รัตนธารส ได้วิจัยเรื่อง คุณลักษณะของหัวหน้าสถานีตำรวจ ในสังกัดตำรวจภูธรจังหวัดนครนายก ปราจีนบุรี และสระแก้ว โดยศึกษาในคุณลักษณะ ๕ ด้าน คือ ด้านคุณธรรมและการเสริมสร้างวินัย ด้านการปกครองบังคับบัญชา ด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ด้านการอำนวยความสะดวก และด้านการบริการประชาชนและประชาสัมพันธ์ตามความคิดเห็นของข้าราชการตำรวจผู้ใต้บังคับบัญชา จำแนกตามจังหวัดที่ข้าราชการตำรวจสังกัดและตามชั้นยศของข้าราชการตำรวจ กลุ่มตัวอย่างได้แก่ ข้าราชการตำรวจระดับชั้นประทวนและชั้นพลตำรวจ ในสังกัดตำรวจภูธรใน ๓ จังหวัดที่กล่าวมา โดยการสุ่มหลายขั้นตอน จำนวน ๓๓๕ คนเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น ผลการวิจัยพบว่า

๑. คุณลักษณะของหัวหน้าสถานีตำรวจภูธร ในสังกัดตำรวจภูธรจังหวัดนครนายก ปราจีนบุรี และสระแก้ว ตามความเห็นของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนและพลตำรวจในสังกัดปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เรียงตามลำดับจากคะแนนเฉลี่ยมากไปหาน้อย ระดับมากคือ ด้านคุณธรรมและการเสริมสร้างวินัย ด้านการบริการประชาชนและการประชาสัมพันธ์ ด้านการอำนวยความสะดวก ด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และอันดับสุดท้ายที่อยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านการปกครองบังคับบัญชา

๒. จากการเปรียบเทียบคุณลักษณะของหัวหน้าสถานีตำรวจภูธร ในสังกัดตำรวจภูธรจังหวัดนครนายก ปราจีนบุรี และสระแก้ว จำแนกตามจังหวัดสถานีตำรวจที่ข้าราชการตำรวจสังกัดพบว่า แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติทุกด้าน

๓. จากการเปรียบเทียบคุณลักษณะของหัวหน้าสถานีตำรวจภูธร ในสังกัดตำรวจภูธรจังหวัดนครนายก ปราจีนบุรี และสระแก้ว จำแนกตามชั้นยศของข้าราชการตำรวจ พบว่าแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ๐.๐๕ ทุกด้าน^{๒๙}

จุฬาลักษณ์ ตันวงศ์वाल ได้ศึกษาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารเมื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามแนวความคิดเห็นข้าราชการในมหาวิทยาลัยบูรพาพบว่า คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหาร เมื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ตามความคิดเห็นของข้าราชการในมหาวิทยาลัยบูรพา ทั้ง ๖ ด้าน คือ ด้านบุคลิกภาพ ด้านวิสัยทัศน์ ด้านความรู้ความสามารถทางการบริหารจัดการ ด้านความสามารถทางวิชาการ ด้านมนุษยสัมพันธ์และการสื่อสาร และด้านคุณธรรมและจริยธรรม โดยภาพรวมเฉลี่ยทั้ง ๖ ด้าน อยู่ในระดับมาก สำหรับการศึกษาเปรียบเทียบคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหาร เมื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ตามความคิดเห็นของข้าราชการในมหาวิทยาลัยบูรพา

^{๒๙} สนธยา รัตนธารส, “คุณลักษณะของหัวหน้าสถานีตำรวจในสังกัดตำรวจภูธรจังหวัดนครนายก ปราจีนบุรี และสระแก้ว”, วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๒๔).

จำแนกตามตำแหน่งสายงานและวุฒิการศึกษาในระดับต่ำกว่าปริญญาตรี ปริญญาตรีและสูงกว่าปริญญาตรี มีความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารมหาวิทยาลัยเมื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕

สามารถ เจริมรอด ได้ศึกษาคุณสมบัติที่พึงประสงค์ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดฉะเชิงเทราในทัศนะของพนักงานส่วนตำบลจังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่า

๑. คุณสมบัติที่พึงประสงค์ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลด้านการบริหารงาน ด้านภาวะผู้นำ ด้านการประสานงาน และด้านการจัดการและเทคนิคการประชุมในทัศนะของพนักงานส่วนตำบลจังหวัดฉะเชิงเทราทั้งโดยรวมและรายด้าน อยู่ในระดับมากโดยคุณลักษณะด้านการประสานงานเป็นลักษณะที่พึงประสงค์ในระดับมากเป็นอันดับแรก ($\bar{X} = ๔.๓๐$) รองลงมาคือคุณลักษณะด้านภาวะผู้นำและคุณลักษณะด้านการจัดการและเทคนิคการประชุมที่มีค่าเฉลี่ยเท่ากัน ($\bar{X} = ๔.๒๒$) และอันดับสุดท้ายคือคุณลักษณะด้านการบริหารงาน ($\bar{X} = ๔.๒๒$)

๒. เปรียบเทียบคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการบริหารงาน ด้านภาวะผู้นำ ด้านการประสานงาน และด้านการจัดการและเทคนิคการประชุม ในทัศนะของพนักงานส่วนตำบลจังหวัดฉะเชิงเทราในกลุ่มปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลกับพนักงานส่วนตำบลตำแหน่งอื่นทั้งโดยรวมและรายด้านพบว่าไม่แตกต่างกัน^{๗๐}

อโนชา อุ่นเจริญ ได้ศึกษาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านวิชาการของผู้บริหารโรงเรียนในทัศนะของพนักงานครูเทศบาลเมืองศรีราชาพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนควรมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์คือด้านคุณลักษณะการมีคุณธรรม คุณลักษณะการมีวิสัยทัศน์ คุณลักษณะการมีพฤติกรรมผู้นำ คุณลักษณะการมีบุคลิกภาพที่เหมาะสม คุณลักษณะความเป็นประชาธิปไตย พบว่าคุณลักษณะที่พนักงานครูเทศบาลให้ความสำคัญ คือคุณลักษณะการมีคุณธรรม โดยเฉพาะด้านความยุติธรรมที่ผู้บริหารมีความต้องการให้มีในตัวผู้บริหารมากที่สุด ร้อยละ ๘๖.๖๖ และเรียงลำดับความสำคัญดังนี้ คุณลักษณะการมีวิสัยทัศน์ ร้อยละ ๘๐.๐๐ คุณลักษณะการมีความรู้ทางด้านวิชาการของโรงเรียน ร้อยละ ๖๖.๖๖ ซึ่งประกอบด้วย ด้านหลักสูตรและการนำไปใช้ ด้านการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ด้านสื่อการเรียนการสอน และด้านการวัดผลและการประเมินผลการเรียนการสอน คุณลักษณะการมีพฤติกรรมผู้นำ ร้อยละ ๕๖.๖๖ คุณลักษณะการมีบุคลิกภาพที่เหมาะสม ร้อยละ ๔๐.๐๐ และคุณลักษณะความเป็นประชาธิปไตย ร้อยละ ๓๐.๐๐

จากการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่าผู้วิจัยได้ศึกษาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งบริหารในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ กัน คุณลักษณะที่พึงประสงค์ที่ได้ในแต่ละ

^{๗๐} จุฬาลักษณ์ ตันวงศ์วาล, “คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหารเมื่อเป็นวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามแนวคิดเห็นข้าราชการในมหาวิทยาลัยบูรพา”, วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๔๕).

วิชาชีพสามารถสรุปได้ในสองลักษณะ คือลักษณะแรกเป็นคุณลักษณะที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานในวิชาชีพนั้น ๆ ซึ่งแตกต่างกันไปแล้วแต่ความเฉพาะเจาะจงของงานในแต่ละวิชาชีพลักษณะที่สองเป็นคุณลักษณะที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้บริหาร ในส่วนนี้ไม่ว่าจะอยู่ในวิชาชีพไหน ก็จะมี ความคล้ายคลึงกันในคุณลักษณะที่พึงประสงค์^{๗๑}

สุนัดดา สัตตวัตรกุล ได้ทำการวิจัยเรื่อง คุณลักษณะของผู้บริหารที่พึงประสงค์ของ ข้าราชการและพนักงานมหาวิทยาลัย ในสังกัดสำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จังหวัด เชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า

๑. ด้านสถานภาพ ต้องการอธิการบดีเพศชาย มีอายุอยู่ระหว่าง ๔๖ - ๕๕ ปี มี สถานภาพสมรส วุฒิมัธยมศึกษาในระดับปริญญาเอก จบการศึกษาจากต่างประเทศมีตำแหน่งงานใน ระดับ ๘ ขึ้นไปซึ่งอาจจะเป็นได้ทั้งบุคคลภายนอกและอาจารย์ภายในมหาวิทยาลัย

๒. ด้านการพัฒนาตนเอง ต้องการในระดับมากโดยเน้นในเรื่องบุคลิกภาพ มนุษย์ สัมพันธ์ความคิดสร้างสรรค์ และเชี่ยวชาญ ต้องเป็นผู้ที่มีความยุติธรรม วางตัวเป็นกลางมีเหตุผล เป็น ผู้ที่น่าเชื่อถือต่อผู้ใต้บังคับบัญชา และบุคคลอื่น เป็นผู้ที่ตั้งตัวดี กริยาดี วาจาสุภาพ สามารถช่วยให้ ผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานได้อย่างประสบความสำเร็จตลอดเวลา และไม่จำเป็นต้องมีตำแหน่งทาง วิชาการ เช่น ศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์

๓. ด้านการพัฒนางาน ต้องการในระดับมากที่สุดโดยเน้นเรื่องของการสั่งการ การ ประสานงาน การควบคุมงาน และการปรับปรุงงาน ต้องเป็นผู้ที่มีความคล่องตัวในการประกอบ การกิจในหน่วยงาน มีความจงรักภักดีต่อหน่วยงานและส่วนรวม ทั้งยังเป็นนักประชาสัมพันธ์ และ เข้าร่วมประชุม สัมมนา เพื่อร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องอยู่เสมอใช้ ดุลพินิจอย่างมีความรู้กว้างขวาง เฉลียวฉลาดในการพิจารณาการบริหาร และจัดการงานใน มหาวิทยาลัยได้เป็นอย่างดี เป็นผู้ที่สามารถจูงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแสดงออกหรือปฏิบัติภารกิจเพื่อ การดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย ตลอดจนความเอาใจใส่ต่อการปฏิบัติงานอยู่เสมอ^{๗๒}

สมบุญ ชุมพาลี ได้ศึกษาคุณสมบัติที่พึงประสงค์ของ สมาชิกสภาเทศบาลตำบลใน ทรรศนะของประชาชน : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลบางเสร่ อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี พบว่า ค่าเฉลี่ยด้านภาวะผู้นำ ด้านความสำเร็จ และด้านการมีจริยธรรม อยู่ในระดับพอใช้

ด้านที่อยู่ในระดับต้องปรับปรุงมี ๒ ด้าน ได้แก่ ด้านภาวะผู้นำ ๓ ข้อ คือ สมาชิกสภา เทศบาลต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการสื่อความหมายเข้าใจกับประชาชน สมาชิกสภาเทศบาลต้อง

^{๗๑} โอนชา อุ่นเจริญ, “คุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านวิชาการของผู้บริหารโรงเรียนในทัศนะของพนักงาน ครูเทศบาลเมืองศรีราชา”, **ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต**, สาขานโยบายสาธารณะ, (บัณฑิต วิทยาลัย : มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๔๕).

^{๗๒} สุนัดดา สัตตวัตรกุล, “คุณลักษณะของผู้บริหารที่พึงประสงค์ของข้าราชการและพนักงานมหาวิทยาลัย ในสังกัดสำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่”, **วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยแม่โจ้, ๒๕๔๖).

เป็นผู้ที่มีความสามารถในการเข้าถึงและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ตลอดเวลา และสมาชิกสภาเทศบาลต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถทำงานได้หลายด้าน

ด้านความสำเร็จที่อยู่ในระดับต้องปรับปรุง ๑ ข้อ คือ สมาชิกสภาเทศบาลต้องจบการศึกษาอย่างน้อยปริญญาตรี ส่วนคุณสมบัติด้านสังคม กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับดีแล้ว คือ ส่วนใหญ่เห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลไม่จำเป็นต้องมีครอบครัวแล้ว

ในภาพรวมคุณสมบัติที่พึงประสงค์ของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลในนครสนะของประชาชน พบว่า คุณสมบัติด้านภาวะผู้นำ และด้านความสำเร็จ อยู่ในระดับพอใช้ ส่วนด้านการมีจริยธรรม และด้านสังคม อยู่ในระดับดีแล้ว และโดยรวมอยู่ในระดับพอใช้ ส่วนข้อเสนอแนะ คือ สมาชิกสภาเทศบาลควรเข้าถึงประชาชนให้มากขึ้น มีความซื่อสัตย์ สุจริต ยุติธรรม ไม่เห็นแก่พวกพ้อง และเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตัว^{๗๓}

เกวลิน ปันยานะ ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของกลุ่มผู้นำชุมชนต่อการบริหารจัดการที่ดี กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลป่าตาล อำเภอขุนตาล จังหวัดเชียงราย พบว่า

๑. ระดับความคิดเห็นโดยรวมอยู่ในระดับที่เห็นด้วยอย่างมาก ในหลักการบริหารจัดการที่ดี โดยกลุ่มผู้นำชุมชนได้จัดลำดับความสำคัญในการให้ความคิดเห็นมากที่สุดตามลำดับ ดังนี้ ด้านการเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ยกเว้น ด้านความรู้คุณค่าที่กลุ่มตัวอย่างมีระดับความคิดเห็นในระดับปานกลาง

๒. ด้านความรู้ กลุ่มผู้นำมีความรู้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับสูง

๓. ปัจจัยด้านอาชีพ มีผลต่อความคิดเห็นในการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลของกลุ่มผู้นำชุมชน ปัจจัยด้านอื่นๆ ได้แก่ การได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีผลต่อความคิดเห็น^{๗๔}

^{๗๓} สมบูรณ์ ชุมพาลี, “คุณสมบัติที่พึงประสงค์ของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลในนครสนะของประชาชน : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลบางเสร่อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี”, ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๔๙).

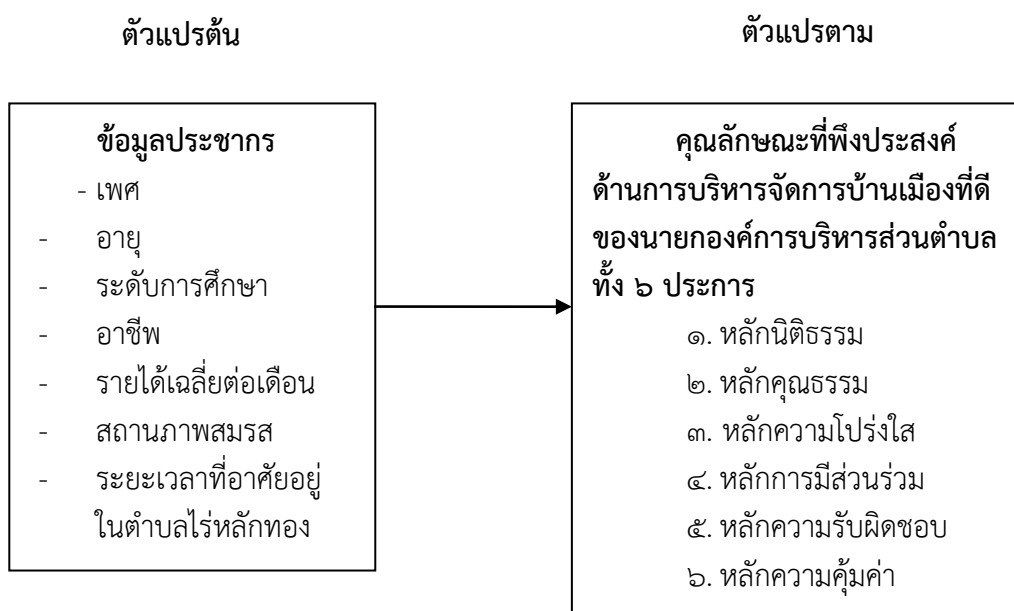
^{๗๔} เกวลิน ปันยานะ, “ความคิดเห็นของกลุ่มผู้นำชุมชนต่อการบริหารจัดการที่ดี : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลป่าตาล อำเภอขุนตาล จังหวัดเชียงราย”, ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๗).

๒.๙ กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษา คุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนตำบลไร่หลักทอง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี ผู้วิจัยได้อาศัยกรอบแนวคิดเกี่ยวกับ การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ๖ ประการ คือ ๑. หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ๒. หลักคุณธรรม (Morality) ๓. หลักความโปร่งใส (Accountability) ๔. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ๕. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) และ ๖. หลักความคุ้มค่า (Cost effectiveness or Economy) จากการศึกษา นโยบายและแนวคิด ผู้วิจัยจึงกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัยครั้งนี้ ดังต่อไปนี้

ตัวแปรต้น (Independent Variables) คือ ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพหลัก รายได้เฉลี่ยต่อเดือน สถานภาพสมรส และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในตำบลไร่หลักทอง

ตัวแปรตาม (Dependent Variables) คือ คุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนตำบลไร่หลักทอง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี ดังแผนภาพที่ ๒.๓



แผนภาพที่ ๒.๓ กรอบแนวคิดในการวิจัย